

บทที่ 4

นโยบายและมาตรการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมนมดิบ

นโยบายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมนมดิบของภาครัฐ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมภายในประเทศสามารถจำหน่ายผลผลิตนํ้านมดิบได้ในราคาที่เป็นธรรม และก่อให้เกิดแรงจูงใจในการขยายการผลิตและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตนํ้านมดิบของตน เพื่อให้มีปริมาณผลผลิตนํ้านมดิบเพียงพอกับความต้องการใช้ภายในประเทศ ซึ่งนโยบายและมาตรการต่างๆ ของรัฐนี้จะดำเนินการผ่านหน่วยงานหลัก ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น

สำหรับในบทนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็นนโยบายและมาตรการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการผลิตนํ้านมดิบในประเทศ และการดำเนินงานของภาครัฐตามพันธกรณีความตกลงว่าด้วยการเกษตรภายใต้ข้อผูกพันขององค์การการค้าโลก ดังนี้

นโยบายและมาตรการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการผลิตนํ้านมดิบในประเทศ

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการขยายการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตนํ้านมดิบ ตลอดจนการคุ้มครองเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมภายในประเทศ ภาครัฐจึงได้ออกนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการผลิตนํ้านมดิบ โดยนโยบายและมาตรการที่สำคัญตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันได้แก่ 1) มาตรการนำเข้าผลิตภัณฑ์นม 2) มาตรการขออนุญาตตั้งหรือขยายหรือต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานซึ่งผลิตผลิตภัณฑ์นม 3) นโยบายส่งเสริมการเลี้ยงโคนม 4) นโยบายส่งเสริมการบริโภคนม และ 5) มาตรการควบคุมคุณภาพนํ้านม ซึ่งบางมาตรการก็ไม่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้เนื่องจากเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ และบางมาตรการก็ไม่ได้มีการนำมาบังคับใช้จริงในทางปฏิบัติ หรือจะต้องถูกยกเลิกไปจากการเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรตามข้อผูกพันขององค์การการค้าโลก ดังนี้

4.1.1. มาตรการนำเข้าผลิตภัณฑนม

สืบเนื่องจากในช่วงต้นปี 2526 ผู้ผลิตนมพร้อมดื่มได้มีการนำเข้ามาผงขาดมันเนยเป็นจำนวนมากเพื่อผลิตเป็นนมพร้อมดื่ม เนื่องจากนมผงขาดมันเนย 1 กิโลกรัม สามารถนำมาคั้นรูปเพื่อผลิตเป็นนมพร้อมดื่มได้ประมาณ 10 กิโลกรัม ต้นทุนการผลิตนมพร้อมดื่มโดยใช้นมผงขาดมันเนยจึงต่ำกว่าการใช้ส่วนผสมที่ผลิตได้ภายในประเทศ ส่งผลให้ราคาร้านนมดิบภายในประเทศตกต่ำ ดังนั้น เพื่อเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมและยกระดับรายได้ของเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม กระทรวงพาณิชย์จึงได้ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2526 กำหนดให้ทางนมผง¹ เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตนำเข้า ซึ่งผู้นำเข้าจะต้องแสดงวัตถุประสงค์ในการนำเข้าอย่างแน่ชัด โดยหากเป็นการนำเข้ามาเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตผลิตภัณฑนมข้นจืด นมพร้อมดื่ม ชนิดพาสเจอร์ไรส์ หรือสเตอริไลส์ หรือยู.เอช.ที.แล้ว จะอนุญาตให้นำเข้าได้ตามอัตราส่วนการรับซื้อนมดิบภายในประเทศ ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเป็นผู้กำหนด และผู้นำเข้าจะต้องแสดงหนังสือรับรองการซื้อนมดิบภายในประเทศ จากองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์ ประกอบการขออนุญาตด้วย แต่หากผู้นำเข้ามีหนังสือรับรองจากองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยว่า ไม่ได้นำเข้ามาเพื่อผลิตผลิตภัณฑนมข้นจืด นมพร้อมดื่ม หรือผลิตภัณฑนมพร้อมดื่มแล้ว จะอนุญาตให้นำเข้ามาได้โดยไม่จำกัดปริมาณ และไม่ต้องรับซื้อนมดิบภายในประเทศ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับนี้มีระยะเวลาการบังคับใช้เพียง 1 ปี กระทรวงพาณิชย์จึงได้ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์เพื่อขยายระยะเวลาการบังคับใช้คือ ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร ฉบับที่ 35 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2527 โดยขยายระยะเวลาการบังคับใช้ออกไปอีก 1 ปี และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาก็ได้ ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร ฉบับที่ 44 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2528 ขยายระยะเวลาการบังคับใช้ออกไปอีกเป็นการชั่วคราวซึ่งมีผลบังคับใช้เรื่อยมาจนถึงสิ้นปี 2546

¹ ต่อมาได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็นนมผงขาดมันเนยตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 55) พ.ศ. 2530 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2530.

สำหรับอัตราส่วนการรับซื้อน้ำมันดิบภายในประเทศนั้น กระทรวงพาณิชย์ได้ออกแจ้งความกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การอนุญาตให้นำหางนมผงเข้ามาในราชอาณาจักร ลงวันที่ 30 มีนาคม 2526 กำหนดอัตราส่วนการรับซื้อน้ำมันดิบภายในประเทศต่อผู้นำหางนมผงที่ขออนุญาตนำเข้าเท่ากับ 1 : 1 และได้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนการรับซื้อน้ำมันดิบภายในประเทศต่อผู้นำหางนมผงที่ขออนุญาตนำเข้าเป็น 10 : 1 ตามระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการอนุญาตให้นำหางนมผงเข้ามาในราชอาณาจักร ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2526 ต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดอัตราส่วนการรับซื้อน้ำมันดิบภายในประเทศต่อผู้นำหางนมผงที่ขออนุญาตนำเข้าเพิ่มขึ้นเป็น 20 : 1 ซึ่งได้ประกาศไว้ในระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการอนุญาตให้นำหางนมผงเข้ามาในราชอาณาจักร ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2528 และยังคงใช้อัตราส่วนนี้เรื่อยมา โดยผู้นำเข้าจะต้องแสดงหนังสือรับรองการรับซื้อน้ำมันดิบตามอัตราส่วนดังกล่าว จากองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยหรือกรมส่งเสริมสหกรณ์ ประกอบการยื่นขออนุญาตต่อกรมการค้าต่างประเทศด้วย ซึ่งการปรับเปลี่ยนอัตราส่วนการรับซื้อน้ำมันดิบภายในประเทศนี้ เป็นไปเพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณน้ำมันดิบภายในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น และเพื่อเป็นการกีดกันการนำเข้านมผงขาดมันเนยที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม มาตรการกำหนดสัดส่วนการรับซื้อน้ำมันดิบในประเทศนี้ไม่ได้ถูกนำมาบังคับใช้จริงในทางปฏิบัติ แต่เหตุที่ยังคงต้องมีระเบียบนี้อยู่ เนื่องจากเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมภายในประเทศต้องการกฎระเบียบที่สามารถคุ้มครองเกษตรกรจากการแข่งขันกับนมผงขาดมันเนยนำเข้าได้เท่านั้น

4.1.2. มาตรการขออนุญาตตั้งหรือขยายหรือต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานซึ่งผลิตผลิตภัณฑ์นม

เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายส่งเสริมการเลี้ยงโคนมของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง นโยบายอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์นม ลงวันที่ 1 มีนาคม 2521 ซึ่งกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตให้ตั้งหรือขยายกำลังการผลิตหรือต่ออายุใบอนุญาตโรงงานผลิตภัณฑ์นมว่า ผู้ผลิตจะต้องใช้น้ำมันสดที่ผลิตได้ภายในประเทศให้มากที่สุดเสียก่อน ในกรณีที่ไม่สามารถหาน้ำมันสดที่ผลิตในประเทศได้เพียงพอแล้ว จึงจะอนุญาตให้ใช้นมผงเพื่อทดแทนในการผลิตนั้นได้

ต่อมาทางกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศนโยบายอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์นม ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2526 กำหนดเงื่อนไขในการรับพิจารณาคำขออนุญาตให้ตั้งหรือขยายโรงงานหรือต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ผลิตผลิตภัณฑ์ นำนมดื่ม หรือผลิตภัณฑ์นมพร้อมดื่ม ชนิดพาสเจอร์ไรส์ หรือสเตอริไลส์ หรือยู.เอช.ที. ซึ่งใช้ทางนมผงและหรือนมผงเป็นวัตถุดิบว่า โรงงานจะต้องรับซื้อนํ้านมดิบที่ผลิตได้ในประเทศจำนวนหนึ่ง จากองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.) และหรือสหกรณ์โคนมต่างๆ โดยจะต้องใช้นํ้านมดิบที่ผลิตได้ในประเทศอย่างน้อย 1 ส่วน ต่อนํ้านมคั้นรูป 1 ส่วนในการผลิต นอกจากนี้ ยังจะต้องเพิ่มปริมาณการรับซื้อนํ้านมดิบที่ผลิตได้ในประเทศ ในอัตราร้อยละ 20 ต่อปี ทุกปี จากปริมาณการรับซื้อในปีที่ผ่านมาอีกด้วย

สำหรับโรงงานที่ผลิตนมผงนั้น กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศนโยบาย อุตสาหกรรม ฉบับเพิ่มเติม ลงวันที่ 13 มกราคม 2529 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2529 กำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาคำขออนุญาตตั้งหรือขยายโรงงานซึ่งประกอบ กิจการเกี่ยวกับการผลิตนมผงไว้ว่า โรงงานต้องรับซื้อนํ้านมดิบที่ผลิตได้ในประเทศจำนวนหนึ่งตาม คุณภาพที่ทางราชการจะกำหนด จากองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.) หรือ สหกรณ์โคนมต่างๆ หรือจากแหล่งอื่นตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ความเห็นชอบ โดย โรงงานต้องรับซื้อและใช้นํ้านมดิบที่ผลิตได้ในประเทศจำนวนไม่ต่ำกว่าวันละ 50 ตันในปีแรกที่เริ่ม ดำเนินการผลิต และต้องเพิ่มปริมาณการรับซื้อและใช้นํ้านมดิบในอัตราส่วนร้อยละ 20 ต่อปีทุกปี จากปริมาณที่รับซื้อในปีที่ผ่านมา จนกว่าจะเต็มกำลังการผลิตจริงของโรงงาน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมข้างต้นนี้ไม่ได้กำหนด ระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน ส่งผลให้ไม่สามารถใช้ในการควบคุมดูแลและติดตามให้โรงงานผู้ผลิตนม พร้อมดื่มทุกรายปฏิบัติตามได้อย่างทั่วถึง

จากการที่ประเทศไทยได้ทำการเปิดตลาดสินค้าเกษตรตามข้อผูกพันขององค์การ การค้าโลกในปี 2538 และต้องดำเนินการตามความตกลงว่าด้วยมาตรการการลงทุนที่เกี่ยวกับ การค้า (Trade – Related Investment Measures : TRIMs) ในการยกเลิกมาตรการกำหนด สัดส่วนการรับซื้อนํ้านมดิบภายในประเทศ (Local Content Requirement) ตั้งแต่สิ้นปี 2542 เป็นต้นมา แต่เนื่องจากประเทศไทยได้ประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรงตั้งแต่ปลายปี 2540 ส่งผลให้อำนาจซื้อของประชาชนลดลง เป็นผลให้ความต้องการบริโภคนมลดลงเช่นกัน ธุรกิจ ผลิตภัณฑ์นมจึงต้องมีการแข่งขันกันมากขึ้น ทำให้โรงงานแปรรูปบางแห่งต้องปิดกิจการลง และ

อีกหลายโรงงานต้องลดต้นทุนโดยการใช้นมผงขาดมันเนยนำเข้าซึ่งมีราคาถูกกว่ามาละลายน้ำผลิตเป็นนมพร้อมดื่มมากขึ้น ส่งผลให้ปริมาณการรับซื้อน้ำนมดิบจากเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมภายในประเทศลดลงจนทำให้เกิดภาวะน้ำนมดิบล้นตลาดขึ้น ประเทศไทยจึงได้ขอขยายเวลาการใช้มาตรการกำหนดสัดส่วนการรับซื้อน้ำนมดิบภายในประเทศออกไปจนถึงปี 2547 ต่อคณะมนตรีการค้าสินค้า (Council for Trade in Goods : CTG) ขององค์การการค้าโลก โดยในการเจรจาสามารถขยายระยะเวลาของมาตรการดังกล่าวออกไปได้อีก 4 ปี จากต้นปี 2543 จนถึงสิ้นปี 2546

ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดการใช้น้ำนมดิบในการผลิตผลิตภัณฑ์นมพร้อมดื่มชนิดพาสเจอร์ไรซ์ สเตอริไรซ์ หรือยู.เอช.ที. ในโรงงาน ลงวันที่ 6 มีนาคม 2546 เพื่อยกเลิกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมข้างต้นทั้งหมด และกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาใหม่ โดยให้โรงงานที่ประกอบกิจการผลิตผลิตภัณฑ์นมพร้อมดื่มชนิดพาสเจอร์ไรซ์ สเตอริไรซ์ หรือยู.เอช.ที. ซึ่งใช้หางนมผงหรือนมผงเป็นวัตถุดิบ ต้องใช้น้ำนมดิบที่ผลิตได้ในประเทศจากองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย สหกรณ์โคนมต่างๆ หรือจากแหล่งอื่นตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ความเห็นชอบ ในอัตราส่วนการใช้น้ำนมดิบ 1 ส่วนต่อน้ำนมคั้นรูป (Recombined Milk) 2 ส่วนเป็นอย่างน้อย โดยจะมีผลบังคับใช้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2546 เท่านั้น หลังจากนั้นกฎหมายทุกฉบับที่บังคับใช้มาตรการกำหนดสัดส่วนการรับซื้อน้ำนมดิบภายในประเทศจะต้องถูกยกเลิกไป ซึ่งการยกเลิกมาตรการดังกล่าวนี้ไม่มีผลกระทบต่อการใช้ซื้อน้ำนมดิบภายในประเทศ เนื่องจากในทางปฏิบัติ รัฐบาลได้มีการบังคับให้โรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่มต้องรับซื้อน้ำนมดิบภายในประเทศทั้งหมดก่อน แล้วจึงให้นำเข้าในส่วนที่น้ำนมดิบมีปริมาณไม่เพียงพอต่อความต้องการผลิตนมพร้อมดื่ม

4.1.3. นโยบายส่งเสริมการเลี้ยงโคนม

สำหรับการผลิตนมพร้อมดื่มของประเทศไทยนั้น จะใช้น้ำนมดิบที่ผลิตได้ในประเทศเป็นวัตถุดิบหลัก แต่เนื่องจากปริมาณผลผลิตน้ำนมดิบที่ผลิตได้ในประเทศยังไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ ดังนั้น ภาครัฐจึงได้เร่งดำเนินการพัฒนาและส่งเสริมการเลี้ยงโคนมให้มีปริมาณมากขึ้น และมีการช่วยเหลือทางด้านประสิทธิภาพการผลิต เพื่อให้มีน้ำนมดิบที่ผลิตได้มีปริมาณและคุณภาพสูงขึ้น เพียงพอต่อความต้องการใช้ภายในประเทศโดยเฉพาะเพื่อการผลิตนมพร้อมดื่ม และทดแทนการนำเข้าผลิตภัณฑ์นมบางส่วนจากปริมาณการนำเข้าจำนวนมากในแต่ละปี โดยจะเห็นได้จากโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมหลายโครงการที่ภาครัฐได้จัดทำขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ถึงฉบับที่ 8 ดังนี้

4.1.3.1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530 – 2534)

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 รัฐบาลมีนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนการเลี้ยงโคนม โดยการกำหนดเป้าหมายที่จะส่งเสริมให้เกษตรกรรายใหม่ จำนวน 300 ราย เลี้ยงโคนมรายละ 5 ตัว รวมเป็นโคนมจำนวน 1,500 ตัว และอนุมัติเงินงบประมาณสำหรับนำไปสมทบกับเงินของ อ.ก.ส. ที่จะปล่อยสินเชื่อให้กับเกษตรกรและสหกรณ์ผู้เลี้ยงโคนมในอัตราร้อยละ 9 และ 8 ต่อปีตามลำดับ นอกจากนี้ ในวันที่ 13 ตุลาคม 2530 คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเห็นชอบในหลักการของแผนส่งเสริมการเลี้ยงโคนมของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีเป้าหมายในการส่งเสริมให้เกษตรกรปีละ 400 ราย เลี้ยงโคนมรายละ 5 ตัว เป็นจำนวนโคนมที่จะส่งเสริมปีละ 2,000 ตัว โดยมีระยะเวลาในการดำเนินงาน 4 ปี (ปี 2531 – 2534)²

จากแผนพัฒนาฯ ข้างต้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้ออกเป็นนโยบาย โคนมและผลิตภัณฑ์นม ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการวิจัยพันธุ์โคนม พืชอาหารสัตว์ การจัดทำแปลงหญ้า การจัดการฟาร์ม การรวบรวมนํ้านมดิบ การขนส่ง การแปรรูปนํ้านมดิบ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตนํ้านมดิบ การเก็บรักษา และการแปรรูปให้มากยิ่งขึ้น
- ส่งเสริมให้เกษตรกรรายย่อยเลี้ยงโคนมในเขตพื้นที่ที่เหมาะสม เพื่อผลิตนํ้านมดิบให้มีปริมาณและคุณภาพสอดคล้องกับความต้องการของตลาด โดยให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรม
- สนับสนุนให้เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมรวมตัวเป็นสหกรณ์เพื่อเป็นตัวแทนของเกษตรกร โดยให้สหกรณ์ดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงโคนม เช่น โรงงานผสมอาหารสัตว์ ศูนย์รวบรวมนํ้านมดิบ รถขนส่งนม และโรงงานแปรรูปนํ้านมพร้อมดื่ม เป็นต้น รวมทั้งให้การสนับสนุนสินเชื่อสำหรับการลงทุนและการดำเนินงานให้แก่สหกรณ์ด้วย

² กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, รายงานการฝึกอบรมวิทยากรและบุคลากรตามโครงการพัฒนาและฝึกอบรมการตลาดสินค้าเกษตร รุ่นที่ 2 ประจำปี 2532 เรื่อง โคนมและผลิตภัณฑ์นม (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2532), หน้า 102 – 104.

- ส่งเสริมและขยายการผลิตเลี้ยงโคนมเพื่อผลิตน้ำนมดิบทดแทนการนำเข้าวัตถุดิบ และผลิตภัณฑ์นมสำเร็จรูปจากต่างประเทศ
- สนับสนุนให้โรงงานอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์นมใช้น้ำนมดิบที่ผลิตในประเทศ ให้มากที่สุด โดยกำหนดมาตรการในการช่วยเหลือให้ความคุ้มครองแก่โรงงานที่ใช้น้ำนมดิบ ภายในประเทศ
- สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการพัฒนาการวิจัย การเลี้ยงโคนม และการแปรรูปผลิตภัณฑ์นมให้มากขึ้น เพื่อช่วยลดภาระการดำเนินงานของ รัฐบาล
- สนับสนุนการรณรงค์ให้ประชาชนเข้าใจถึงคุณค่าทางโภชนาการของอาหาร นมเพื่อส่งเสริมให้มีการบริโภคนมมากยิ่งขึ้น
- สนับสนุนให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายโคนมระดับชาติ ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานราชการ ผู้แทนเกษตรกร ผู้แทนโรงงาน และตัวแทนผู้นำเข้าที่เกี่ยวข้องกับการ ผลิต การรวบรวม การแปรรูป การตลาด การนำเข้านมและผลิตภัณฑ์นม เข้ามามีส่วนร่วมในการ กำหนดนโยบาย แผนงาน เป้าหมายการผลิต แนวทางการพัฒนาโคนม และอุตสาหกรรม ผลิตภัณฑ์นม

การดำเนินงานของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้ถือได้ว่าประสบผลสำเร็จในการเพิ่ม จำนวนโคนมตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ โดยจำนวนโคนมได้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 23.36 ต่อ ปี จากจำนวนโคนมทั้งหมด 75,791 ตัวในปี 2530 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 178,236 ตัวในปี 2534 (ตารางที่ 3.1) และปริมาณการผลิตน้ำนมดิบมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 17.09 ต่อปี จากปริมาณการผลิต น้ำนมดิบจำนวน 89,713 ตันในปี 2530 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 164,340 ตันในปี 2534 (ตารางที่ 3.2) แต่ ปริมาณน้ำนมดิบที่ผลิตได้นี้ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการผลิตนมพร้อมดื่ม โดยในปี 2530 ผลผลิตนมพร้อมดื่มในประเทศเท่ากับ 126,250 ตัน และเพิ่มขึ้นเป็น 248,814 ตันในปี 2534 (ตารางที่ 3.5) หรือเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 18.64 ต่อปี รัฐบาลจึงต้องขยายการดำเนินการ พัฒนาโคนมต่อเนื่องไปจนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

4.1.3.2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 – 2539)

การพัฒนาโคนมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 มี 3 แผนงานหลัก³ ได้แก่ แผนงานพัฒนาการผลิตปศุสัตว์ แผนงานส่งเสริมการปศุสัตว์ และแผนงานวิจัยการปศุสัตว์ โดยมีเป้าหมายที่จะผลิตแม่โคจำนวน 309,500 ตัว และน้ำนมดิบจำนวน 445,830 ตัน เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการบริโภคผลิตภัณฑ์นมทั้งหมดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีการกำหนดนโยบายโคนมและผลิตภัณฑ์นม⁴ ดังนี้

- การวิจัยพันธุ์โคนมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต มีการสนับสนุนการวิจัยเพื่อให้ได้โคนมพันธุ์หลักที่ปรับตัวได้ดีในสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย และให้ผลผลิตต่อวันและต่อ Lactation สูง ทำการศึกษาวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยีเกี่ยวกับการย้ายฝากตัวอ่อน เพื่อปรับปรุงพันธุ์โคนมและขยายโคนมพันธุ์ดีสู่เกษตรกร และมีการจัดทำทะเบียนประวัติพันธุ์โคนม การทดสอบพันธุ์และรับรองพันธุ์โคนมทั้งที่ผลิตได้ภายในประเทศและที่นำเข้าจากต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการวิจัย การประเมินผล การปรับปรุงพันธุ์ และขยายผลสู่ระดับฟาร์มทั่วประเทศ

- การวิจัยพันธุ์พืชอาหารสัตว์และการจัดหาเมล็ดพันธุ์พืชอาหารสัตว์ให้แก่เกษตรกร ทำการวิจัยเพื่อให้ได้พันธุ์พืชอาหารสัตว์ที่มีคุณค่าทางอาหารสูง และเจริญเติบโตได้ดีในสภาพดินฟ้าอากาศของประเทศไทย และเร่งรัดการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชอาหารสัตว์ให้เพียงพอสำหรับการจำหน่ายจ่ายแจกแก่เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม

- การกำหนดเขตการเลี้ยงโคนม โดยเขตการเลี้ยงโคนมจะต้องมีศูนย์รับน้ำนมดิบซึ่งอยู่ห่างจากโรงงานแปรรูปผลิตภัณฑ์นมเป็นระยะทางไม่เกิน 200 กิโลเมตร สำหรับแหล่งเลี้ยงหรือฟาร์มของเกษตรกรควรอยู่ห่างจากศูนย์รับน้ำนมดิบเป็นระยะทางไม่เกิน 50 กิโลเมตร และเขตเลี้ยงโคนมจะต้องมีสภาพพื้นที่เหมาะสมต่อการจัดทำแปลงหญ้า มีแหล่งน้ำสำหรับใช้ในการเลี้ยงโคนมอย่างเพียงพอ และมีเกษตรกรที่สนใจเลี้ยงโคนมอยู่กันอย่างหนาแน่นพอสมควร เพื่อความเหมาะสมในการส่งเสริม การให้ความช่วยเหลือ และการรวบรวมน้ำนมดิบ และทำการขยายผลสู่ระดับฟาร์มทั่วประเทศ

³ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, แนวทางพัฒนาปศุสัตว์ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540 – 2544) (กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2539), หน้า 3 – 6.

⁴ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร, เศรษฐกิจการผลิตน้ำนมดิบ (2541), หน้า 43 – 46.

- สนับสนุนการรวมตัวของเกษตรกรและการจัดตั้งสมาคม (Dairy Board) โดยการจัดหลักสูตรฝึกอบรมให้แก่เกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์เกี่ยวกับการเลี้ยงโคนม การผสมเทียม การป้องกันและรักษาโรค ตลอดจนการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ มีการสนับสนุนเงินสินเชื่อ ดอกเบี้ยต่ำจาก ธ.ก.ส. และกรมส่งเสริมสหกรณ์ สำหรับการสนับสนุนของบริษัทเอกชนนั้นให้ดำเนินการโดยผ่านระบบสหกรณ์

- เพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและรักษาโรค โดยการถ่ายทอดเทคโนโลยี และความรู้เบื้องต้นในการป้องกันรักษาโรคให้แก่เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม มีการเพิ่มบุคลากรในแหล่งเลี้ยงโคนมและเร่งรัดการผลิตวัคซีนป้องกันโรคให้มีปริมาณที่เพียงพอ และสนับสนุนให้เอกชนลงทุนสร้างโรงงานผลิตวัคซีนโดยประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกำหนดให้เป็นกิจการที่จะได้รับการส่งเสริมการลงทุน จัดให้มีหน่วยรักษาสัตว์เคลื่อนที่เพื่อเสริมการให้บริการแก่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นในกรณีที่มีการระบาดของโรคอย่างรุนแรง แต่หากไม่สามารถรักษาโรคระบาดให้หายได้และต้องกำจัดโคเหล่านั้น จะต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่เจ้าของสัตว์ในอัตราที่ไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของราคาซื้อขายในท้องตลาด (ตามพ.ร.บ.โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499) ด้วย

- สนับสนุนการผลิตพันธุ์โคนมขึ้นภายในประเทศและสนับสนุนให้ไทยเป็นศูนย์กลางการผลิตและจำหน่ายพันธุ์โคนมให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน โดยได้มีการมอบหมายให้กรมปศุสัตว์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ประสานงานกับสหกรณ์ผู้เลี้ยงโคนม จัดทำข้อมูลเกี่ยวกับโคนมที่เกษตรกรเลี้ยงและต้องการจะจำหน่าย พร้อมทั้งจัดทำประวัติและราคาเพื่อจัดจำหน่ายพันธุ์โคนมเหล่านั้นให้แก่เกษตรกรรายอื่น และมีการสนับสนุนให้ อ.ส.ค. ดำเนินโครงการขยายพันธุ์โคนม โดยการผลิตเองส่วนหนึ่ง และอีกส่วนจะเป็นการรับซื้อมาจากเกษตรกร โดยเมื่อเลี้ยงและผสมพันธุ์จนโคตั้งท้องแล้วจึงจัดจำหน่ายให้เกษตรกรต่อไป นอกจากนี้ ยังได้สนับสนุนการลงทุนผลิตพันธุ์โคนมของภาคเอกชน โดยให้การส่งเสริมการลงทุนเพื่อผลิตโคนมป้อนตลาดภายในประเทศและจัดจำหน่ายแก่ประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย

- พัฒนากิจการผลิตน้ำนมให้มีปริมาณเพียงพอและทดแทนการนำเข้า มีการสนับสนุนกิจการเลี้ยงโคนมของเกษตรกร โดยการจัดหาโคนมพันธุ์ดี การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ การกำหนดราคาซื้อขายน้ำนมดิบ โดยมีราคามาตรฐานขั้นต่ำและเพิ่มขึ้นตามคุณภาพของน้ำนม สนับสนุนให้มีการทำสัญญาซื้อขายน้ำนมดิบกับโรงงานแปรรูปโดยผ่านระบบสหกรณ์ มีบริการด้านการผสมเทียม การป้องกันรักษาโรค การฝึกอบรม และถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตให้แก่

เกษตรกร นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ให้ความคุ้มครองอาชีพการเลี้ยงโคนมและธุรกิจการแปรรูปที่ใช้ น้ํานมดิบที่ผลิตได้ภายในประเทศเป็นวัตถุดิบ โดยการคงมาตรการควบคุมการนำเข้านมผงขาดมัน เนยที่จะนำมาผลิตนมพร้อมดื่มและควบคุมการนำเข้านมพร้อมดื่ม ตามประกาศของกระทรวง พาณิชยอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 นี้ไม่เป็นไปตาม เป้าหมายที่ได้วางไว้ โดยจำนวนโคนมได้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 11.39 ต่อปี จากจำนวนโค นมทั้งหมด 218,457 ตัวในปี 2535 เพิ่มขึ้นเป็น 303,823 ตัวในปี 2539 (ตารางที่ 3.1) ซึ่งต่ำกว่า เป้าหมายที่วางไว้จำนวน 5,677 ตัว และปริมาณการผลิตน้ํานมดิบมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 18.64 ต่อปี จากปริมาณการผลิตน้ํานมดิบจำนวน 215,457 ตันในปี 2535 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 377,932 ตันในปี 2539 (ตารางที่ 3.2) ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายอยู่ 67,898 ตัน และยังไม่เพียงพอต่อ ความต้องการผลิตนมพร้อมดื่ม โดยในปี 2535 ผลผลิตนมพร้อมดื่มในประเทศเท่ากับ 293,669 ตัน และเพิ่มขึ้นเป็น 635,690 ตันในปี 2539 (ตารางที่ 3.5) หรือเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 20.69 ต่อปี

เหตุที่การดำเนินงานเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 นี้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ ได้วางไว้ เป็นเพราะการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานไม่เป็นไปตามความสามารถในการ ดำเนินธุรกิจโคนมของเกษตรกรภายในประเทศ และประสิทธิภาพในการผลิตน้ํานมดิบค่อนข้างต่ำ และยังไม่สามารถพัฒนาให้เพิ่มขึ้นจนเห็นถึงความแตกต่างได้อย่างชัดเจน ส่งผลให้ต้นทุนการ ผลิตต่อน้ํานมดิบ 1 กิโลกรัมค่อนข้างสูง โรงงานผลิตนมพร้อมดื่มจึงถูกกำหนดราคารับซื้อน้ํานม ดิบในระดับที่สูงด้วย ซึ่งส่งผลต่อต้นทุนการผลิตนมพร้อมดื่ม ดังนั้น หลายๆ โรงงานจึงมีความ พยายามที่จะนำเข้านมผงขาดมันเนยมาคั้นรูปและผลิตเป็นนมพร้อมดื่มเมื่อมีโอกาส เนื่องจากมี ต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่า เพื่อให้เกิดความได้เปรียบในการจำหน่ายนมพร้อมดื่มสู่ท้องตลาด ส่งผล ให้เกิดปัญหาในการจำหน่ายน้ํานมดิบของเกษตรกรเป็นช่วงๆ การพัฒนากิจกรรมด้านการเลี้ยงโค นมจึงสะดุดเป็นช่วงๆ เช่นเดียวกัน

4.1.3.3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 – 2544)

สืบเนื่องมาจากปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 7 ดังนั้น เป้าหมายการผลิตน้ํานมดิบในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นี้ จึงจำกัดอยู่ใน ระดับความต้องการบริโภคนมพร้อมดื่มเท่านั้น กล่าวคือ ได้มีการกำหนดเป้าหมายในการส่งเสริม การเลี้ยงโคนมเพื่อให้ได้ปริมาณน้ํานมดิบเพียงพอต่อความต้องการผลิตนมพร้อมดื่มตามความ

ต้องการบริโภคของประชากร และการพัฒนาระบบข้อมูลพื้นฐานของโคนมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตน้ำนมดิบของแม่โค กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีแนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมการเลี้ยงโคนม โดยการแบ่งบุคคลเป้าหมายออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมอยู่แล้ว เกษตรกรผู้เข้ามาดำเนินธุรกิจการเลี้ยงโคนมรายใหม่ และผู้เลี้ยงโคนมรายใหญ่⁵ ดังนี้

4.1.3.3.1. พัฒนาเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมอยู่แล้ว

- แผนปรับปรุงคุณภาพโคนม มีการพัฒนาการจัดการฟาร์มของเกษตรกร (ทำทะเบียนประวัติแม่โค) พัฒนาศูนย์วิจัยปรับปรุงพันธุ์และพัฒนาโคนมพันธุ์ดีเพื่อขยายสู่เกษตรกร มีการขยายการผลิตและนำเข้าเชื้อโคนมพันธุ์ดีที่มีคุณภาพ และให้ความรู้เรื่องการตรวจนับสัตว์ วิธีการผสมเทียม และการปรับระดับสายเลือดที่เหมาะสมแก่เกษตรกร เป็นต้น
- แผนลดต้นทุนการผลิตน้ำนมดิบต่อ 1 กิโลกรัม โดยการเพิ่มจำนวนแม่โคในฟาร์มให้เหมาะสม มีการให้ความรู้ในด้านการคัดทิ้งแม่โคคุณภาพต่ำ การตรวจนับสัตว์ ป้องกันโรค และบริการฉีดวัคซีน มีการวิจัยปรับปรุงคุณภาพพืชอาหารสัตว์และสนับสนุนให้เกษตรกรสามารถผลิตได้เองอย่างเพียงพอต่อความต้องการของโค ประกอบกับการวิจัยพัฒนาสูตรและปริมาณอาหารชั้นที่จะให้แก่โคนมที่เหมาะสม มีการสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มเป็นสหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจครบวงจรโดยการสนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนดอกเบี้ยต่ำ และสนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้แก่เกษตรกร

4.1.3.3.2. พัฒนาเกษตรกรรายใหม่ที่เข้าดำเนินธุรกิจเลี้ยงโคนม

- กำหนดเขตการเลี้ยงโคนม ทำการศึกษาพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเลี้ยงและข้อจำกัดของเขตส่งเสริมการเลี้ยง โดยการหาแหล่งส่งเสริมการเลี้ยงโคนมให้เป็นไปตามข้อจำกัด
- จัดหาโคนมพันธุ์ดีแก่เกษตรกร โดยการจัดหาโคพันธุ์ดีทั้งจากภายในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศ และทำการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงและพัฒนาพันธุ์โคนมโดยการรับซื้อโคนมที่มีประวัติสายพันธุ์จากเกษตรกร

⁵ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, แนวทางพัฒนาปศุสัตว์ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540 – 2544), หน้า 10 – 15.

- เพิ่มจำนวนเกษตรกรผู้เลี้ยง โดยการสนับสนุนการเลี้ยงโคนมทดแทนแหล่งผลิตพืชที่มีศักยภาพต่ำ โดยสนับสนุนให้มีการเลี้ยงในพื้นที่ซึ่งกำหนดเป็นเขตการเลี้ยงโคนมแล้ว และมีการสนับสนุนให้มีการรวมตัวเป็นสหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจครบวงจร สนับสนุนเทคโนโลยีในการเลี้ยง เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ และสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำที่มีระยะปลอดหนี้ไม่น้อยกว่า 3 ปี

4.1.3.3.3. พัฒนาเกษตรกรที่ดำเนินธุรกิจการเลี้ยงโคนมขนาดใหญ่

- จัดหาแหล่งเงินลงทุน โดยการสนับสนุนให้สามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินอื่นๆ ในอัตราดอกเบี้ยที่สามารถดำเนินธุรกิจการเลี้ยงโคนมได้

- สนับสนุนให้ได้รับการส่งเสริมการลงทุน โดยการศึกษาและปรับระเบียบการได้รับการส่งเสริมการลงทุนที่อยู่ในวิสัยที่สามารถดำเนินธุรกิจการเลี้ยงโคนมได้

โดยการส่งเสริมการลงทุนแก่กิจการเลี้ยงปศุสัตว์ และกิจการที่ผลิตผลิตภัณฑ์จากนํ้านมดิบ ซึ่งถูกจัดเป็นกิจการที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 2/2543 เรื่อง ประเภท ขนาด และเงื่อนไขของกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุน ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2543 นั้น จะได้รับสิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 1/2543 เรื่อง นโยบายและหลักเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุน ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2543 โดยการได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร และได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี สำหรับสิทธิและประโยชน์อื่นๆ นั้น จะได้รับตามเกณฑ์ที่ตั้งในแต่ละเขต

นอกจากนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังได้มีแผนปรับปรุงคุณภาพสินค้าโดยการกำหนดมาตรฐานนํ้านมดิบให้อยู่บนพื้นฐานเดียวกัน มีการส่งเสริมและเผยแพร่วิทยาการด้านการดูแลรักษาโรคแม่โคนม การใช้ยา และฮอร์โมนให้ถูกต้อง เพื่อปรับปรุงคุณภาพนํ้านมดิบให้มีมาตรฐานยิ่งขึ้น ตลอดจนมีแผนพัฒนาด้านการตลาด โดยการสนับสนุนให้มีการใช้นํ้านมดิบภายในประเทศให้หมดก่อน มีมาตรการที่เข้มงวดในการใช้นมผงขาดมันเนยในธุรกิจนมพร้อมดื่ม และมีการรับซื้อนํ้านมดิบด้วยราคากลางที่ยุติธรรม เพื่อรักษาเสถียรภาพทางด้านราคาของนํ้านมดิบภายในประเทศ มีการสนับสนุนส่งเสริมให้มีการประกันภัยแม่โคนม และสนับสนุนให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่อง โดยการจัดตั้งศูนย์รวมนมในแหล่งการผลิตที่เหมาะสม และให้การสนับสนุนการจัดตั้งโรงงานผลิตผลิตภัณฑ์ที่ใช้นํ้านมดิบ เป็นต้น

ผลการดำเนินงานเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นี้ ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่ได้วางไว้ เห็นได้จากจำนวนโคนมที่เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 4.10 ต่อปี จากจำนวนโคนมทั้งหมด 319,167 ตัวในปี 2540 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 386,645 ตัวในปี 2545 (ตารางที่ 3.1) และปริมาณการผลิตน้ำนมดิบมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 9.78 ต่อปี จากปริมาณการผลิตน้ำนมดิบจำนวน 410,433 ตันในปี 2540 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 660,297 ตันในปี 2545 (ตารางที่ 3.2) ซึ่งเป็นปริมาณที่ใกล้เคียงกับปริมาณความต้องการผลิตนมพร้อมดื่ม โดยในปี 2540 ผลผลิตนมพร้อมดื่มในประเทศเท่ากับ 649,455 ตัน และเพิ่มขึ้นเป็น 660,500 ตันในปี 2545 (ตารางที่ 3.5) หรือเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 1.39 ต่อปี

จากเป้าหมายการพัฒนาโคนมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมข้างต้น จะเห็นได้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งเน้นไปที่การเพิ่มจำนวนเกษตรกรและจำนวนโคนมนั้น ประสบความสำเร็จอย่างดี เนื่องจากเป้าหมายในการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมปีละ 2,000 ตัวนั้น เป็นตัวเลขที่ค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งมีเป้าหมายในการผลิตแม่โคจำนวน 309,500 ตัว และน้ำนมดิบจำนวน 445,830 ตันนั้น เป็นเป้าหมายที่สูงเกินไปและไม่เป็นไปตามความสามารถของเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมภายในประเทศ จึงไม่ประสบผลสำเร็จเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ดังนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงต้องมีการปรับลดเป้าหมายในการผลิตแม่โคและน้ำนมดิบให้เพียงพอกับความต้องการผลิตนมพร้อมดื่มเท่านั้น และเน้นทางด้านการพัฒนาเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมมากขึ้น ส่งผลให้ผลการดำเนินงานเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่ได้วางไว้ กล่าวคือ ปริมาณน้ำนมดิบที่ผลิตได้ใกล้เคียงกับความต้องการใช้ในการผลิตนมพร้อมดื่มภายในประเทศ

4.1.4. นโยบายส่งเสริมการบริโภคนม

รัฐบาลได้ตระหนักถึงคุณค่าทางโภชนาการของอาหารนม จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการรณรงค์เพื่อการบริโภคนมขึ้นในปี 2527 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการรณรงค์และประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและเยาวชนหันมาบริโภคนมให้มากขึ้น และตั้งแต่วันที่ 2535 เป็นต้นมา รัฐบาลได้จัดตั้งโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียนขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการขาดสารอาหารและภาวะทุพโภชนาการในเด็ก โดยได้จัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้กระทรวงศึกษาธิการจัดหานมพร้อมดื่มให้แก่เด็กก่อนวัยเรียน และต่อมาได้ขยายครอบคลุมไปถึงโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา กรมการปกครอง กรมศาสนา กรุงเทพมหานคร และกรมพัฒนาชุมชน โดยมีเป้าหมายในการให้เด็ก

นักเรียนตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาจนถึงระดับประถมศึกษาชั้นปีที่ 4 ทุกคน ได้ดื่มนมที่มีคุณภาพอย่างน้อย 200 มิลลิลิตรต่อวันตลอดปีการศึกษา 200 วัน⁶ และได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นเป็นปีละ 230 วันในปี 2545 ซึ่งเมื่อรวมกับงบประมาณที่องค์กรชุมชนและสถาบันครอบครัวสมทบเพิ่มขึ้นอีก 30 วัน รวมเป็น 260 วันแล้ว จะส่งผลให้การบริโภคนมพร้อมดื่มมีแนวโน้มสูงขึ้นตามลำดับ

สำหรับผู้ประกอบการที่ต้องการขอสิทธิในการจำหน่ายนมโรงเรียนนั้น มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 19 ตุลาคม 2542 กำหนดว่าจะต้องมีแหล่งน้ำนมดิบเป็นของตนเอง และในกรณีที่รับซื้อน้ำนมดิบจากสหกรณ์โคนมหรือกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมจะต้องสามารถรับซื้อน้ำนมดิบได้ตลอดปี โดยกรมปศุสัตว์ซึ่งเป็นผู้จัดสรรสิทธิการจำหน่ายจะพิจารณาตามปริมาณน้ำนมดิบที่รับซื้อ คือ รับซื้อน้ำนมดิบ 1 กิโลกรัม จะได้สิทธิการจำหน่ายนมโรงเรียนขนาด 200 ซีซี ไม่เกิน 5 ถูงหรือกล่อง โดยใช้หนังสือรับรองการจัดจำหน่ายนม (คูปอง) เป็นตัวกำกับปริมาณการผลิต ซึ่งผู้ซื้อ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) จะต้องเรียกเก็บหนังสือรับรองการจำหน่ายนม (คูปอง) นี้จากผู้ขายตามจำนวนที่จัดซื้อ เพื่อไม่ให้ผู้ขายไปเสนอขายนมเกินกว่าปริมาณน้ำนมดิบที่ได้รับซื้อ นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 19 ตุลาคม 2542 ยังได้กำหนดให้ผู้ประกอบการที่จำหน่ายนมพร้อมดื่มในโครงการนมโรงเรียน จะต้องใช้น้ำนมดิบในประเทศ 100% ในการผลิตนมพร้อมดื่มเท่านั้น จากเดิมที่กำหนดให้ใช้น้ำนมดิบอย่างน้อยร้อยละ 25 ของกำลังการผลิต หากผู้ประกอบการรายใดทำผิดเงื่อนไข กรมปศุสัตว์ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลจะยกเลิกการรับรองการเป็นผู้จำหน่ายนมในโครงการนมโรงเรียน ส่งผลให้การใช้มาตรการนี้สามารถแก้ปัญหาการจำหน่ายน้ำนมดิบของเกษตรกรได้ในระดับหนึ่ง⁷

จากนโยบายส่งเสริมการบริโภคนมพร้อมดื่มดังกล่าว ส่งผลให้ปริมาณการบริโภคนมพร้อมดื่มเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 14.76 ต่อปี จากปริมาณการบริโภคนมพร้อมดื่มจำนวน 62,437 ตันในปี 2527 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 651,910 ตันในปี 2545 (ตารางที่ 3.5) ในขณะที่ปริมาณการผลิตน้ำนมดิบเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 17 ต่อปี จากปริมาณน้ำนมดิบภายในประเทศจำนวน 43,545 ตันในปี 2527 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 633,885 ตันในปี 2545 ถึงแม้ว่าน้ำนมดิบภายในประเทศจะ

⁶ สามารถดูรายละเอียดได้ในตารางผนวกที่ 2ก

⁷ ข้อกำหนดให้ผู้ประกอบการในโครงการนมโรงเรียนต้องรับซื้อน้ำนมดิบภายในประเทศ 100% นี้ ใช้สำหรับผู้ประกอบการผลิตนมพร้อมดื่มชนิดพาสเจอร์ไรส์เท่านั้น ไม่นับรวมถึงผู้ประกอบการที่ผลิตนมยู.เอช.ที. ซึ่งเป็นตลาดนมที่ใหญ่ที่สุด ดังนั้น ข้อกำหนดนี้จึงไม่ส่งผลกระทบต่อตลาดนมยู.เอช.ที. แต่อย่างใด

มีปริมาณน้อยกว่าความต้องการบริโภค แต่ก็มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นจนพอดีกับความต้องการใช้ตามแผนการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมข้างต้น เนื่องจากรัฐบาลสนับสนุนให้นมพร้อมดื่มผลิตมาจากน้ำนมดิบมากกว่าน้ำนมคั้นรูป เห็นได้จากการกำหนดให้นมพร้อมดื่มในโครงการนมโรงเรียนต้องใช้น้ำนมดิบภายในประเทศเท่านั้น

4.1.5. มาตรการควบคุมคุณภาพน้ำนม

เพื่อเป็นการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของผลิตภัณฑ์นมพร้อมดื่มที่จำหน่ายแก่ผู้บริโภค กระทรวงสาธารณสุขจึงได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 26 เรื่อง กำหนดนมโคเป็นอาหารควบคุมเฉพาะ และกำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานและวิธีการผลิต ลงวันที่ 13 กันยายน พ.ศ.2522 โดยกำหนดให้นมคั้นรูปต้องมีคุณภาพและมาตรฐานเช่นเดียวกับนมสดที่รีดจากแม่โค เช่น ต้องปราศจากเชื้อโรคที่อาจติดต่อถึงคนได้ ไม่มีสารที่อาจเป็นพิษในปริมาณที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ มีการกำหนดปริมาณธาตุน้ำนมไม่รวมมันเนยและมันเนย (ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 218 เรื่อง กำหนดนมโคเป็นอาหารควบคุมเฉพาะและกำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานและวิธีการผลิต ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ.2544) รวมทั้งต้องทำการผ่านความร้อนด้วยกรรมวิธีพาสเจอร์ไรส์ สเตอริไลส์ หรือยู.เอช.ที. และไม่มีวัตถุกันเสีย เป็นต้น

ต่อมากระทรวงสาธารณสุขได้ยกเลิกประกาศกระทรวงสาธารณสุขข้างต้น และได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 265 เรื่อง นมโค ลงวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ.2545 กำหนดให้นมคั้นรูปซึ่งได้แก่ นมคั้นรูปชนิดเต็มมันเนย ชนิดพ่องมันเนย และชนิดขาดมันเนย ต้องมีคุณภาพหรือมาตรฐานเช่นเดียวกับน้ำนมดิบชนิดเต็มมันเนย ชนิดพ่องมันเนย และชนิดขาดมันเนยที่ผ่านกรรมวิธีฆ่าเชื้อตามลำดับ ดังนี้

4.1.5.1. ต้องปราศจากเชื้อโรคอันอาจจะติดต่อคนได้ เช่น เชื้อที่ทำให้เกิดวัณโรค เชื้อที่ทำให้เกิดโรคแท้งติดต่อ เป็นต้น

4.1.5.2. ไม่มีน้ำนมเน่าเหลืองเจือปน

4.1.5.3. มีกลิ่นตามลักษณะเฉพาะของน้ำนมดิบที่ผ่านกรรมวิธีฆ่าเชื้อชนิดนั้น

4.1.5.4. มีลักษณะเหลวเป็นเนื้อเดียวกัน

4.1.5.5. ไม่มีสารที่อาจเป็นพิษ สารเป็นพิษจากจุลินทรีย์ และสารปนเปื้อน ในปริมาณที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เช่น สารตกค้างจากยาฆ่าแมลง สารปฏิชีวนะ แอฟลาทอกซิน เป็นต้น

4.1.5.6. ไม่มีวัตถุกันเสีย

4.1.5.7. ไม่มีวัตถุที่ทำให้ความหวานแทนน้ำตาล

4.1.5.8. มีโปรตีนนมไม่น้อยกว่าร้อยละ 2.8 ของน้ำหนัก

4.1.5.9. มีเนื้อมันรวมมันเนยและมันเนย ดังนี้

4.1.5.9.1. เนื้อมันรวมมันเนยไม่น้อยกว่าร้อยละ 8.25 ของน้ำหนัก และมันเนยไม่น้อยกว่าร้อยละ 3.2 ของน้ำหนัก สำหรับน้ำนมดิบชนิดเต็มมันเนยที่ผ่านกรรมวิธีฆ่าเชื้อ

4.1.5.9.2. เนื้อมันรวมมันเนยไม่น้อยกว่าร้อยละ 8.5 ของน้ำหนัก และมันเนยมากกว่าร้อยละ 0.1 ของน้ำหนัก แต่ไม่ถึงร้อยละ 3.2 ของน้ำหนัก สำหรับน้ำนมดิบชนิดพร่องมันเนยที่ผ่านกรรมวิธีฆ่าเชื้อ

4.1.5.9.3. เนื้อมันรวมมันเนยไม่น้อยกว่าร้อยละ 8.8 ของน้ำหนัก และมันเนยไม่เกินร้อยละ 0.1 ของน้ำหนัก สำหรับน้ำนมดิบชนิดขาดมันเนยที่ผ่านกรรมวิธีฆ่าเชื้อ

4.1.5.10. ไม่มีจุลินทรีย์ที่ทำให้เกิดโรค

4.1.5.11. ตรวจไม่พบแบคทีเรียชนิด อี.โคไล (Escherichia coli) ในน้ำนมดิบที่ผ่านกรรมวิธีฆ่าเชื้อ 0.1 มิลลิลิตร

4.1.5.12. ตรวจพบแบคทีเรียในน้ำนมดิบที่ผ่านกรรมวิธีพาสเจอร์ไรส์ 1 มิลลิลิตร ได้ไม่เกิน 10,000 หน แหล่งผลิต และไม่เกิน 50,000 ตลอดระยะเวลาเมื่อออกจากแหล่งผลิต จนถึงวันหมดอายุการบริโภคที่ระบุบนฉลาก

4.1.5.13. ตรวจพบแบคทีเรียชนิดโคลิฟอร์มได้ไม่เกิน 100 ในน้ำนมดิบที่ผ่านกรรมวิธีพาสเจอร์ไรส์ 1 มิลลิลิตร หน แหล่งผลิต

4.1.5.14. ตรวจไม่พบแบคทีเรียในน้ำมันดิบที่ผ่านกรรมวิธีสเตอริไลส์ และน้ำมันดิบที่ผ่านกรรมวิธียู.เอช.ที. 0.1 มิลลิลิตร

สำหรับกรรมวิธีฆ่าเชื้อน้ำมันนั้นต้องเป็นกรรมวิธีฆ่าเชื้ออย่างใดอย่างหนึ่งได้แก่ กรรมวิธีพาสเจอร์ไรส์ สเตอริไลส์ ยู.เอช.ที. หรือกรรมวิธีอื่นที่มีมาตรฐานเทียบเท่าและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอาหาร โดยน้ำมันดิบและนมคั้นรูปที่ผ่านกรรมวิธีพาสเจอร์ไรส์ ต้องเก็บรักษาไว้ที่อุณหภูมิไม่เกิน 8 องศาเซลเซียส ตลอดระยะเวลาหลังการบรรจุจนถึงผู้บริโภค และระยะเวลาการบริโภคต้องไม่เกิน 10 วัน นับจากวันที่บรรจุในภาชนะบรรจุพร้อมจำหน่าย ส่วนน้ำมันดิบและนมคั้นรูปที่ผ่านกรรมวิธีสเตอริไลส์ หรือยู.เอช.ที. ต้องเก็บรักษาไว้ที่อุณหภูมิปกติในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 วัน นับแต่วันที่บรรจุในภาชนะก่อนออกจำหน่าย เพื่อตรวจสอบว่ายังคงมีคุณภาพหรือมาตรฐานตามที่กำหนด และไม่เปลี่ยนแปลงไปจากลักษณะเดิมที่ทำขึ้น

จะเห็นได้ว่าคุณภาพหรือมาตรฐานของน้ำมันที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนดไว้นี้ค่อนข้างกว้าง โดยเน้นที่ส่วนประกอบของโปรตีนนม เนื่อนมไม่รวมมันเนย มันเนย และเชื้อโรคต่างๆ ที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคเท่านั้น ไม่ได้ลงลึกถึงคุณค่าทางโภชนาการอย่างละเอียดแต่อย่างใด ซึ่งในความเป็นจริงแล้วนมพร้อมดื่มที่ผลิตจากน้ำมันดิบอาจมีคุณค่าทางโภชนาการแตกต่างจากนมพร้อมดื่มที่ผลิตจากนมผงขาดมันเนยได้ ขึ้นอยู่กับกระบวนการผลิตของโรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่มแต่ละโรง ดังนั้น แม้ว่าคุณภาพหรือมาตรฐานของนมคั้นรูปที่อิงกับคุณภาพหรือมาตรฐานของน้ำมันดิบ จะทำให้สามารถกล่าวได้ว่านมพร้อมดื่มคั้นรูปนั้นมีคุณภาพหรือมาตรฐานเช่นเดียวกับนมพร้อมดื่มที่ผลิตมาจากน้ำมันดิบ แต่กระทรวงสาธารณสุขก็ได้มีการกำหนดให้นมพร้อมดื่มคั้นรูปต้องแสดงฉลากระบุชื่ออาหารนมให้ชัดเจนตามประเภทของนมคั้นรูปดังนี้

- “นมคั้นรูป.....” สำหรับนมคั้นรูปชนิดเต็มมันเนย
- “นมคั้นรูปพร้อมมันเนย.....” หรือ “นมคั้นรูป.....พร้อมมันเนย” สำหรับนมคั้นรูปชนิดพร้อมมันเนย
- “นมคั้นรูปขาดมันเนย.....” หรือ “นมคั้นรูป.....ขาดมันเนย” สำหรับนมคั้นรูปชนิดขาดมันเนย

โดยความที่เว้นไว้ให้ระบุนกรรมวิธีฆ่าเชื้อของนมคั้นรูปชนิดนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถแยกได้ว่านมพร้อมดื่มของผู้ผลิตรายใดผลิตจากน้ำนมดิบ และนมผงขาดมันเนยมาละลายน้ำเป็นนมคั้นรูปนั่นเอง

เนื่องจากอาหารนมเป็นอาหารควบคุมเฉพาะที่ต้องมีการควบคุมคุณภาพหรือมาตรฐานและวิธีการผลิต มีหน่วยงานที่กำกับดูแลตามกฎหมาย คือ กระทรวงสาธารณสุข โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อ.ย.) ดังนั้น นมพร้อมดื่มที่มีการจำหน่ายในตลาดพาณิชย์ทั่วไปและในโรงเรียนทุกแห่งจึงต้องผ่านการรับรองจาก อ.ย. แล้วทั้งสิ้น แต่ในการติดตามกำกับดูแลให้ผู้ประกอบการเหล่านั้นผลิตนมพร้อมดื่มให้ได้มาตรฐาน และใช้วัตถุดิบในการผลิตตรงตามที่ขึ้นทะเบียนไว้หรือที่แสดงในฉลากนั้น ทาง อ.ย. ยังไม่สามารถทำการตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง และไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าผู้ประกอบการที่แสดงว่าใช้น้ำนมดิบในการผลิตนั้นเป็นน้ำนมโคสดจริงหรือเป็นนมผงละลายน้ำ สิ่งที่ อ.ย. กำหนดได้จึงเป็นเพียงมาตรฐานกว้างๆ เท่านั้น ส่งผลให้มีการผสมนมผงในกระบวนการผลิตนมพร้อมดื่มร่วมกับน้ำนมดิบ หรือใช้นมผงละลายน้ำแล้วเติมส่วนผสมอื่นๆ เข้าไปเพื่อให้เข้าเกณฑ์มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อลดต้นทุนการผลิต โดยไม่ได้แจ้งไว้ในฉลากของนมพร้อมดื่มที่จำหน่ายในท้องตลาด⁸ ซึ่งการใช้นมผงละลายน้ำของโรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่มจะทำให้เกษตรกรเกิดปัญหาในการจำหน่ายน้ำนมดิบ และเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดภาวะน้ำนมดิบล้นตลาดขึ้น แม้ว่าปริมาณน้ำนมดิบที่ผลิตได้จะมีปริมาณน้อยกว่าความต้องการน้ำนมเพื่อการผลิตนมพร้อมดื่มก็ตาม

การดำเนินงานของภาครัฐตามพันธกรณีความตกลงว่าด้วยการเกษตรภายใต้ข้อผูกพันขององค์การการค้าโลก

สินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่มีการกีดกันทางการค้าเป็นอย่างมาก ทั้งในรูปของมาตรการกีดกันการนำเข้า การอุดหนุนการผลิตภายในประเทศ และการอุดหนุนการส่งออก ดังนั้น เพื่อให้การค้าสินค้าเกษตรเข้าสู่ระบบการค้าเสรีมากขึ้น ประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) จึงได้มีการตกลงที่จะทยอยลดมาตรการกีดกันทางการค้าต่างๆ และเปิดตลาดสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้น โดยภายใต้กรอบข้อตกลงของ WTO นั้นประเทศสมาชิกทุกประเทศมีพันธะที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การค้าสินค้าเกษตร เช่น การเปิดตลาด (Market Access) การลดการ

⁸ มุลนิธิเพื่อผู้บริโภค, “สูตรลับเฉพาะของนมสดพร้อมดื่ม,” วารสารฉลาดซื้อ ฉบับที่ 37 (มิถุนายน 2546)

อุดหนุนการผลิตภายในประเทศ (Domestic Support) และการลดการอุดหนุนการส่งออก (Export Subsidy) เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยมีพันธกรณีของสินค้านมและผลิตภัณฑ์ ตามความตกลงว่าด้วยการเกษตรภายใต้องค์การการค้าโลกที่สำคัญ ได้แก่ 1) การลดภาษีศุลกากร 2) การปรับเปลี่ยนมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร 3) การลดการอุดหนุนการผลิตภายในประเทศ และ 4) การลดการอุดหนุนการส่งออก⁹ ดังนี้

4.2.1. การลดภาษีศุลกากร

ประเทศไทยมีพันธกรณีในการลดภาษีศุลกากรและไม่จำกัดปริมาณการนำเข้าสำหรับผลิตภัณฑ์นม โดยการปรับลดอัตราภาษีศุลกากรโดยเฉลี่ยทุกรายการลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 24 และปรับลดอัตราภาษีศุลกากรในแต่ละรายการลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 จากฐานภาษีก่อนที่ จะเข้าร่วมความตกลงกับองค์การการค้าโลก ภายใน 10 ปี (ตั้งแต่ปี 2538 จนถึงปี 2547) สำหรับสินค้านมที่ต้องลดภาษีนี้นี้มีจำนวน 23 รายการ ซึ่งอยู่ในพิกัดอัตราภาษีศุลกากร 0402 – 0406 ได้แก่ นมผงเลี้ยงทารก นมผงไขมันเต็ม (Whole Milk Powder) ทั้งที่เติมและไม่เติมน้ำตาล นมข้นหวานและไม่หวาน โยเกิร์ต นมเปรี้ยว บัตเตอร์มิลค์ชนิดผงและอื่นๆ หางนม (Whey) ชนิดเหลว และผง ผลิตภัณฑ์นมธรรมชาติเหลวและชนิดเติมน้ำตาล เนย เตรีสเปรด มันเนย ไขมันนมและอื่นๆ รวมทั้งเนยแข็งชนิดต่างๆ เป็นต้น¹⁰

4.2.2. การปรับเปลี่ยนมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร

ประเทศไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องเปิดตลาดสินค้าเกษตรที่เคยมีการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (Non – Tariff Barriers : NTBs) จำนวน 23 รายการ¹¹ ซึ่งจะต้องเปลี่ยนมาใช้มาตรการภาษีศุลกากรภายใต้ระบบภาษีโควตา (Tariff Quota) ตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา โดยการกำหนดอัตราภาษีในโควตาสำหรับปริมาณการนำเข้าที่ไม่เกินกว่าปริมาณที่ได้กำหนดไว้ตามข้อตกลง และอัตราภาษีนอกโควตาที่สูงกว่าอัตราภาษีในโควตา สำหรับปริมาณการนำเข้า

⁹ ไชตรีรัตน์ วิมุกตะละพ, แนวทางการเปิดตลาดสินค้าเกษตรภายใต้ข้อผูกพันองค์การการค้าโลก (WTO) รอบใหม่ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2546), หน้า 12 – 15.

¹⁰ สามารถดูรายละเอียดได้ในตารางผนวกที่ 3ก

¹¹ สามารถดูรายละเอียดได้ในตารางผนวกที่ 4ก

ที่สูงเกินกว่าปริมาณที่ได้กำหนดไว้ สำหรับสินค้านมที่ประเทศไทยต้องมีการปรับเปลี่ยนมาใช้ระบบภาษีโควตา ได้แก่ นำนมดิบ นมพร้อมดื่ม และนมผงขาดมันเนย มีรายละเอียดดังนี้

รายการนํ้านมดิบและนมพร้อมดื่มได้กำหนดปริมาณที่ผูกพันไว้จำนวน 2,286 ตัน ในปี 2538 จะต้องเพิ่มขึ้นเป็น 2,400 ตันในปี 2547 (ตารางที่ 4.1) และมีอัตราภาษีในโควตาร้อยละ 20 โดยอัตราภาษีนอกโควตาสำหรับนํ้านมดิบร้อยละ 45.5 ในปี 2538 จะต้องลดลงเหลือร้อยละ 41 ในปี 2547 และอัตราภาษีนอกโควตาสำหรับนมพร้อมดื่มร้อยละ 92.4 ในปี 2538 จะต้องลดลงเหลือร้อยละ 84 ในปี 2547 ซึ่งประเทศไทยได้กำหนดปริมาณการเปิดตลาดและอัตราภาษีนำเข้านํ้านมและนมพร้อมดื่มเท่ากับที่ได้ผูกพันไว้กับองค์การการค้าโลก โดยกำหนดระยะเวลาการนำเข้าได้ตลอดปีทุกปี และได้จัดสรรสิทธิในการนำเข้าในปี 2538 ให้แก่องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ปี 2539 ให้แก่ชุมนุมสหกรณ์โคนมแห่งประเทศไทย จำกัด และในปี 2540 – 2545 จัดสรรให้แก่นิติบุคคลตามปริมาณที่ยื่นขอ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการเปิดตลาดนํ้านมดิบและนมพร้อมดื่มตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการนำเข้านํ้านมดิบและนมพร้อมดื่มทั้งในและนอกโควตา ทั้งนี้ เนื่องจากนํ้านมดิบเป็นสินค้าที่เน่าเสียง่าย มีภาระในการขนส่งเพราะต้องขนส่งด้วยตู้คอนเทนเนอร์ปรับอากาศ ต้องใช้พื้นที่มาก และมีน้ำหนักมาก ส่งผลให้ต้นทุนค่าขนส่งสูง ส่วนนมพร้อมดื่มมีราคานำเข้าใกล้เคียงกับราคาจำหน่ายภายในประเทศ จึงเป็นสินค้าที่มีโอกาสในการนำเข้า แต่เนื่องจากประเทศไทยมีการเปิดตลาดในปริมาณต่ำ ทำให้ไม่คุ้มกับการลงทุนในเชิงพาณิชย์ จึงไม่มีการนำเข้าเช่นกัน¹²

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹² ไชติรัตน์ วิมุทตะลพ, แนวทางการเปิดตลาดสินค้านมภายใต้ข้อผูกพันขององค์การการค้าโลก (WTO) รอบใหม่, หน้า 31.

ตารางที่ 4.1 การเปิดตลาดของน้ำมันดิบ นมปรุงแต่ง และนมผงขาดมันเนย ตามพันธบัตรหนึ่งขององค์การการค้าโลก ปี 2538 - 2547

ปี	น้ำมันดิบและนมปรุงแต่ง				นมผงขาดมันเนย		
	ปริมาณที่ผูกพัน (ตัน)	อัตราภาษีในโควตา (ร้อยละ)	อัตราภาษีนอกโควตา (ร้อยละ)		ปริมาณที่ผูกพัน (ตัน)	อัตราภาษีในโควตา (ร้อยละ)	อัตราภาษีนอกโควตา (ร้อยละ)
			น้ำมันดิบ	นมปรุงแต่ง			
2538	2,286.00	20	45.5	92.4	45,000.00	20	237.6
2539	2,298.67	20	45.0	91.2	46,111.11	20	235.2
2540	2,311.33	20	44.5	90.3	47,222.22	20	232.8
2541	2,324.00	20	44.0	89.4	48,333.33	20	230.4
2542	2,336.67	20	43.5	88.5	49,444.44	20	228.0
2543	2,349.33	20	43.0	87.6	50,555.56	20	225.6
2544	2,362.00	20	42.5	86.7	51,666.67	20	223.2
2545	2,374.67	20	42.0	85.8	52,777.78	20	220.8
2546	2,387.33	20	41.5	84.9	53,888.89	20	218.4
2547	2,400.00	20	41.0	84.0	55,000.00	20	216.0

ที่มา : กองการค้าพหุภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

สำหรับนมผงขาดมันเนยนั้นได้กำหนดปริมาณที่ผูกพันในปี 2538 จำนวน 45,000 ตัน และต้องเพิ่มขึ้นเป็น 55,000 ตันในปี 2547 อัตราภาษีในโควตาร้อยละ 20 และอัตราภาษีนอกโควตาร้อยละ 237.6 ในปี 2538 และต้องลดลงเหลือร้อยละ 216 ในปี 2547 แต่ประเทศไทยได้กำหนดปริมาณการเปิดตลาดสินค้านมผงขาดมันเนยในจำนวนที่มากกว่าปริมาณที่ผูกพันไว้ทุกปี โดยในปี 2538 ได้ดำเนินการเปิดตลาดจำนวน 55,000 ตัน และเพิ่มขึ้นเป็น 73,000 ตันในปี 2545 (ตารางที่ 4.2) และได้ลดอัตราภาษีในโควตาจากที่ผูกพันไว้ร้อยละ 20 เหลือร้อยละ 5 มาโดยตลอด เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้ประกอบการที่มีความจำเป็นต้องใช้นมผงขาดมันเนยนำเข้าเป็นวัตถุดิบในการผลิต โดยในปี 2538 มีการจัดสรรให้ผู้นำเข้า 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.นำโควตาไปจัดสรรให้ผู้ประกอบการรายอื่นต่อ เนื่องจากอ.ส.ค.ไม่เคยมีความจำเป็นต้องใช้นมผงขาดมันเนย) กลุ่มผู้ประกอบการผลิตนมข้น และกลุ่มนิติบุคคลผู้มีประวัติการนำเข้าระหว่างปี 2534 - 2537 ในปี 2539 - 2543 ได้จัดสรรให้ผู้นำเข้า 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้ผลิตนมพร้อมดื่ม กลุ่มผู้ผลิตนมข้น กลุ่มนิติบุคคลผู้ประกอบการแปรรูปอาหารนมอื่น และกลุ่มนิติบุคคลผู้นำเข้านมผงขาดมันเนยเพื่อการค้า จากนั้นรัฐบาลได้มีการเพิ่มกลุ่มผู้ผลิตเพื่อการส่งออกในปี 2544 และกลุ่มผู้ผลิตนมเปรี้ยวในปี 2545 ส่งผลให้ในปี 2545 มีการจัดสรรโควตาให้ผู้นำเข้ารวม 6 กลุ่ม

สำหรับการจัดสรรโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยในปี 2538 และ 2539 นั้น กลุ่มผู้ผลิตนมพร้อมดื่มได้รับการจัดสรรโควตามากที่สุด จำนวน 25,000 และ 35,200 ตัน ตามลำดับ แต่เนื่องจากรัฐบาลต้องการสนับสนุนให้นมพร้อมดื่มผลิตจากน้ำนมดิบในประเทศมากกว่าการใช้นมผงขาดมันเนย และเพื่อให้สอดคล้องกับผลผลิตน้ำนมดิบภายในประเทศที่มีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ส่งผลให้ตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา กลุ่มผู้ผลิตนมพร้อมดื่มได้รับการจัดสรรโควตาลดลง จากปริมาณการจัดสรรโควตาจำนวน 32,800 ตันในปี 2540 เหลือเพียง 11,663 ตันในปี 2544 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในปี 2545 มีการคาดการณ์ว่าจะเกิดภาวะขาดแคลนน้ำนมดิบภายในประเทศ รัฐบาลจึงได้ขยายโควตาการนำเข้านมผงขาดมันเนยให้แก่ผู้ผลิตนมพร้อมดื่มเพื่อให้เพียงพอกับความต้องการใช้ เป็นเหตุให้กลุ่มผู้ผลิตนมพร้อมดื่มกลับมาได้รับการจัดสรรโควตามากที่สุด จำนวน 25,532 ตัน และจากการที่ปริมาณการเปิดตลาดในแต่ละปีนั้นสอดคล้องกับปริมาณความต้องการใช้ของผู้ประกอบการแต่ละกลุ่ม จึงไม่ปรากฏว่ามีการนำเข้านอกโควตาแต่อย่างใด

ตารางที่ 4.2 ปริมาณการเปิดตลาดนมผงขาดมันเนยและการจัดสรรโควตาให้นำเข้าให้กลุ่มผู้ผลิตผลิตภัณฑ์นมต่างๆ ปี 2538 - 2545

ปี	จำนวนการจัดสรรโควตาให้ผู้ผลิต (ตัน)						โควตาทั้งหมด (ตัน)	โควตาสำรอง (ตัน)	อัตราภายในโควตา (ร้อยละ)	อัตราภาชีนอกโควตา (ร้อยละ)
	นมพร้อมดื่ม	นมข้น	แปรรูปอาหารนม	ผู้นำเข้านมผงขาดมันเนย	ผู้ผลิตเพื่อส่งออก	ผู้ผลิตนมแปรรูป				
2538	25,000	21,783	-	8,217	-	-	55,000	-	5	237.6
2539	35,200	32,700	14,415	5,685	-	-	88,000	-	5	235.2
2540	32,800	34,800	14,700	5,700	-	-	88,000	-	5	232.8
2541	27,295	31,740	14,000	5,320	-	-	78,000	10,000	5	230.4
2542	14,035	28,400	11,600	4,000	-	-	58,500	10,000	5	228.0
2543	10,849	25,300	12,300	1,600	-	-	50,600	5,000	5	225.6
2544	11,663	17,183	16,430	1,200	10,354	-	55,000	10,000	5	223.2
2545	25,532	17,900	14,500	1,200	10,800	3,600	55,000	18,000	5	220.8

ที่มา : สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร

: กรมการค้าต่างประเทศ

ในการพิจารณาเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนยในแต่ละปีว่าจะมีปริมาณโควตา อัตราภาษีในโควตา และอัตราภาษีนอกโควตาเป็นเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายและพัฒนากาการปศุสัตว์แห่งชาติ ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้แทนสหกรณ์โคนม ผู้ประกอบการแปรรูป (ผู้ผลิตนมพร้อมดื่ม ผู้ผลิตนมข้น และผู้ประกอบการแปรรูปอาหารที่ใช้นมผงขาดมันเนยเป็นวัตถุดิบ) และส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิด้านปศุสัตว์ และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่กำกับดูแลกรมปศุสัตว์เป็นประธาน โดยจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ จากนั้นในการบริหารโควตาทะรวงพาณิชย์จะเป็นผู้พิจารณาออกระเบียบการนำเข้า และกรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้ประกาศจัดสรรปริมาณให้ผู้นำเข้าแต่ละรายต่อไป¹³

สำหรับการบริหารโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยนั้น นอกจากจะมีการจัดสรรให้ผู้นำเข้าเป็นกลุ่มๆ แล้ว ยังมีการแบ่งระยะเวลาการนำเข้าเป็นงวด มีการกำหนดให้แจ้งคืนปริมาณจัดสรรที่จะไม่นำเข้าหรือไม่สามารถนำเข้าได้ และมีการกำหนดให้ผู้นำเข้ามาผลิตนมพร้อมดื่มต้องรับซื้อน้ำนมดิบภายในประเทศ¹⁴ ดังนี้

4.2.2.1. ปริมาณที่จัดสรรให้นำเข้าในแต่ละกลุ่ม ในระยะที่ผ่านมาที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายและพัฒนากาการปศุสัตว์แห่งชาติ จะทำการจัดสรรการนำเข้าให้กับกลุ่มต่างๆ ดังนี้

- กลุ่มผู้ผลิตนมพร้อมดื่มใช้ปริมาณการผลิตน้ำนมดิบและนมพร้อมดื่มเป็นฐาน กล่าวคือ คัดจากการผลิตนมพร้อมดื่มลบด้วยปริมาณการผลิตน้ำนมดิบ ขาดแคลนน้ำนมดิบเป็นจำนวนเท่าใดก็ให้นำนมผงขาดมันเนยเข้ามาแทน ซึ่งก็คือปริมาณนมผงขาดมันเนยที่จะจัดสรรให้นำเข้า

- สำหรับกลุ่มผู้ผลิตนมข้น กลุ่มผู้ประกอบการแปรรูปอาหาร และกลุ่มนิติบุคคลผู้นำเข้าเพื่อการค้านั้น ใช้ปริมาณที่คาดว่าจะใช้จริงเป็นฐาน

¹³ ประเทือง จันทพันธ์, การเปิดตลาดและการบริหารโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) (กรมการค้าต่างประเทศ, 2541), หน้า 46.

¹⁴ เรืองเดียวกัน, หน้า 48 – 49.

อย่างไรก็ตาม การจัดสรรการนำเข้าน้ำมันผงดัดมันเนยในระยะเวลาที่ผ่านมาอย่างไม่ค่อยจะสมดุลกับปริมาณความต้องการใช้ของแต่ละกลุ่มนัก จึงต้องมีการตั้งปริมาณโควตาสำรองขึ้นเพิ่มเติมจากปริมาณโควตาที่ได้ประกาศไว้ในครั้งแรก สำหรับกลุ่มผู้ผลิตนมพร้อมดื่มก็มีการให้โควตานำเข้าน้ำมันผงดัดมันเนยเพิ่มเติมเป็นระยะเช่นกัน (ตารางที่ 4.3) เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์การผลิตและการบริโภคภายในประเทศ เช่น ในปี 2545 มีการให้โควตาเพิ่มเติมในงวดที่ 2 ถึง 2 ครั้ง รวม 18,302 ตัน เนื่องจากในปี 2545 เกิดภาวะน้ำนมดิบภายในประเทศขาดแคลน ประกอบกับปริมาณโควตาที่ประกาศให้ในครั้งแรกจำนวน 7,230 ตันนั้นเป็นปริมาณที่ค่อนข้างต่ำ เป็นต้น

4.2.2.2. การแบ่งงวดการนำเข้า วัตถุประสงค์ของการแบ่งงวดการนำเข้าในแต่ละปีก็เพื่อไม่ให้มีการนำเข้าน้ำมันผงดัดมันเนยในช่วงใดช่วงหนึ่งมากเกินไป ซึ่งอาจกระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมได้ แต่การแบ่งงวดการนำเข้านี้จะใช้เวลาเป็นตัวกำหนดสัดส่วนปริมาณการนำเข้าในแต่ละงวด โดยในปี 2539 มีการแบ่งระยะเวลาการนำเข้าเป็น 3 งวดๆ ละ 4 เดือน (ตารางที่ 4.3) คือ มกราคม – เมษายน พฤษภาคม – สิงหาคม และกันยายน – ธันวาคม สำหรับปี 2540 – 2545 ได้แบ่งระยะเวลาการนำเข้าเป็น 2 งวดๆ ละ 6 เดือน คือ มกราคม – มิถุนายน และ กรกฎาคม – ธันวาคม

อย่างไรก็ตาม การเปิดตลาดนำเข้าน้ำมันผงดัดมันเนยในแต่ละปีจะมีความล่าช้ามาก โดยมีเหตุผลที่สำคัญประการหนึ่ง คือ คณะกรรมการนโยบายและพัฒนากิจการปศุสัตว์แห่งชาติ จะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลง จึงต้องรอการแต่งตั้งรัฐบาลชุดใหม่และแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ให้เรียบร้อยก่อนจึงจะสามารถดำเนินการต่อไปได้ ทำให้การเปิดตลาดล่าช้าจากระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้มาก เช่น ในปี 2540 เปิดตลาดเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2540 ซึ่งช้าไปถึง 5 เดือน และปี 2541 เปิดตลาดเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2541 ช้าไป 4 เดือน เป็นต้น ส่งผลให้วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตผลิตภัณฑ์นมขาดแคลนและมีราคาสูงขึ้น ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ผลิตผลิตภัณฑ์นม และยังทำให้ผู้ประกอบการขาดความมั่นใจในประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐบาลอีกด้วย นอกจากนี้ การแบ่งระยะเวลาการนำเข้าเป็นงวดๆ ยังสร้างปัญหาให้กับผู้นำเข้าที่ไม่สามารถจัดหาวัตถุดิบจากต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการสั่งซื้อนมผงดัดมันเนยในบางครั้งต้องใช้เวลาานกว่าจะติดต่อตกลงซื้อขายกันได้ จึงได้มีการร้องเรียนของกลุ่มผู้ประกอบการที่ได้รับความเดือดร้อนอยู่เนืองๆ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องมีการขยายระยะเวลาการนำเข้าอยู่เสมอ ส่งผลให้การนำเข้าในงวดถัดไปไม่ตรงตามปฏิทินที่ได้กำหนดไว้ เช่น ในปี 2544 มีการขยายระยะเวลาการนำเข้าน้ำมันผงดัดมันเนยในงวดที่ 1 จากมกราคม –

มิถุนายน 2544 เป็นมกราคม – สิงหาคม 2544 ส่งผลให้ต้องมีการขยายระยะเวลาการนำเข้าในงวดที่ 2 จากกรกฎาคม – ธันวาคม 2544 เป็นกรกฎาคม – กุมภาพันธ์ 2545 ตามไปด้วย เป็นต้น

ตารางที่ 4.3 ปริมาณและระยะเวลาการเปิดตลาดสำหรับสินค้านมผงขาดมันเนย
ปี 2538 – 2545

ปี	งวดที่	ปริมาณโควตา (ตัน)	ชวงเวลานำเข้า
2538	ไม่มีการแบ่งงวด	25,000	ม.ค. - ธ.ค. 38
2539	1	11,800	ม.ค. - เม.ย. 39
	2	11,800	พ.ค. - ส.ค. 39
	ขยายเวลานำเข้า	2	พ.ค. - ก.ย. 39
	3	11,600	ต.ค. - ธ.ค. 39
2540	1	16,400	ม.ค. - มิ.ย. 40
	2	16,400	ก.ค. 40 - 31 ม.ค. 41
2541	1	13,470	ม.ค. - มิ.ย. 41
	ขยายเวลานำเข้า	1	ม.ค. - ก.ย. 41
	2	13,470	ก.ค. - ธ.ค. 41
	ขยายเวลาและ เพิ่มเติมโควตานำเข้า	2	355
2542	1	7,250	ม.ค. - มิ.ย. 42
	ขยายเวลานำเข้า	1	ม.ค. - ส.ค. 42
	2	6,785	ก.ย. - ธ.ค. 42
	ขยายเวลานำเข้า	2	ก.ย. 42 - 31 ม.ค. 43
2543	1	5,700	ม.ค. - มิ.ย. 43
	2	3,631	ก.ค. - ธ.ค. 43
	ขยายเวลานำเข้า	จัดสรรใหม่	1,517.875
2544	1	4,000	ม.ค. - มิ.ย. 44
	ขยายเวลานำเข้า	1	ม.ค. - 31 ส.ค. 44
	2	5,833	ก.ค. - ธ.ค. 44
	ขยายเวลานำเข้า	2	ก.ค. - 28 ก.พ. 45
	เพิ่มเติมโควตานำเข้า	1,830	ธ.ค. - 28 ก.พ. 45

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ปี	งวดที่	ปริมาณโควตา (ตัน)	ช่วงเวลานำเข้า
2545	1	3,900	ม.ค. - มิ.ย. 45
	2	3,330	ก.ค. - ธ.ค. 45
เพิ่มเติมโควตานำเข้า	2	18,000	ก.ค. - ธ.ค. 45
เพิ่มเติมโควตานำเข้า	2	301.725	ก.ค. - ธ.ค. 45

ที่มา : กรมการค้าต่างประเทศ

หมายเหตุ : รวบรวมจากระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการออกหนังสือรับรองแสดงการได้รับสิทธิชำระภาษีตามพันธกรณีตามความตกลงการเกษตรภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) สำหรับสินค้านมผงขาดมันเนย ปี 2538 – 2545

4.2.2.3. การแจ้งคืนโควตาที่ไม่สามารถนำเข้าหรือนำเข้าไม่ครบ การกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการจัดสรรโควตาแจ้งคืนปริมาณที่จะไม่นำเข้าหรือนำเข้าไม่ครบต่อกรมการค้าต่างประเทศภายในระยะเวลาที่กำหนด (โดยปกติประมาณ 30 – 45 วันก่อนระยะเวลาสิ้นสุดของแต่ละงวด) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปจัดสรรให้กับผู้นำเข้ารายใหม่ หรือรายเดิมที่ต้องการนำเข้าเพิ่มเติม ซึ่งเงื่อนไขนี้บางครั้งก็เป็นอุปสรรคต่อการนำเข้าที่อยู่ระหว่างการเจรจาซื้อขาย เนื่องจากหากมีการตกลงซื้อขายได้ภายหลังจากที่ได้คืนโควตาไปแล้วก็จะเกิดผลเสียต่อการค้า แต่หากผู้นำเข้ารอการสั่งซื้อก็จะคืนโควตาไม่ทันตามระยะเวลาที่กำหนด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผู้นำเข้าจะทำการแจ้งคืนโควตาแม้ว่าจะยังตกลงซื้อขายไม่ได้ก็ตาม เนื่องจากเกรงว่าจะถูกตัดสิทธิการนำเข้าในปีต่อไป

4.2.2.4. การกำหนดให้ผู้นำเข้าเพื่อผลิตนมพร้อมดื่มรายงานการซื้อขายนํ้านมดิบ คณะกรรมการนโยบายและพัฒนากิจการปศุสัตว์แห่งชาติได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้นำเข้านมผงขาดมันเนยเข้ามาผลิตนมพร้อมดื่มต้องรายงานการซื้อขายและแหล่งรับซื้อนํ้านมดิบ หรือปริมาณการผลิตนํ้านมดิบต่อกรมปศุสัตว์ เพื่อให้เกษตรกรสามารถจำหน่ายนํ้านมดิบได้หมด และเพื่อให้คณะกรรมการฯ นำข้อมูลที่ได้นี้ไปประกอบการพิจารณาจัดสรรโควตาการนำเข้านมผงขาดมันเนยในงวดต่อไป แต่เนื่องจากเงื่อนไขนี้อาจขัดกับข้อตกลงขององค์การการค้าโลก จึงไม่ได้กำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ในระเบียบนำเข้าของกระทรวงพาณิชย์

อย่างไรก็ตาม หากการนำเข้าน้ำมันดิบ นมพร้อมดื่ม และนมผงขาดมันเนยนี้เป็นการนำเข้าจากประเทศที่มีใช้สมาชิก WTO มาตรการในการนำเข้านั้นจะใช้มาตรการเดิม คือ ผู้นำเข้าจะต้องเสียภาษีขาเข้าและต้องขออนุญาตนำเข้าจากกระทรวงพาณิชย์ โดยมีเงื่อนไข คือ

- การนำเข้าน้ำมันดิบเสียภาษีขาเข้าร้อยละ 40 และสำหรับการนำเข้านมพร้อมดื่มต้องเสียภาษีขาเข้าร้อยละ 60 หรือลิตรละ 3 บาท โดยผู้ขออนุญาตนำเข้าน้ำมันดิบและนมพร้อมดื่มจะต้องรับซื้อน้ำมันดิบที่ผลิตได้ภายในประเทศ ในอัตราส่วนการรับซื้อน้ำมันดิบภายในประเทศต่อการนำเข้าน้ำมันดิบหรือนมพร้อมดื่มเท่ากับ 2 : 1 โดยจะต้องแสดงหลักฐานการรับซื้อซึ่งออกให้โดยองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์ ประกอบการขออนุญาต

- การนำเข้านมผงขาดมันเนยเสียภาษีขาเข้าร้อยละ 5 และในกรณีที่เป็นการนำเข้ามาเพื่อผลิตนมพร้อมดื่มจะต้องรับซื้อน้ำมันดิบภายในประเทศ ในอัตราส่วนการรับซื้อน้ำมันดิบภายในประเทศต่อการนำเข้านมผงขาดมันเนยเท่ากับ 20 : 1 โดยแสดงหลักฐานการรับซื้อซึ่งออกให้โดยองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์ประกอบการขออนุญาต แต่ถ้ามีหลักฐานจากองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยว่าเป็นการนำเข้ามาเพื่อผลิตผลิตภัณฑ์อื่นๆ แล้ว ไม่ต้องทำการรับซื้อน้ำมันดิบภายในประเทศ

จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีการคงอัตราภาษีนำเข้านมผงขาดมันเนยไว้ที่ระดับร้อยละ 5 มาโดยตลอด และแม้ว่าจะมีการกำหนดโควตาการนำเข้านมผงขาดมันเนยแต่ก็คำนวณมาจากความต้องการใช้לבด้วยปริมาณน้ำมันดิบภายในประเทศ ทำให้ในความเป็นจริงแล้วการกำหนดโควตาไม่ส่งผลกระทบต่อปริมาณการนำเข้านมผงขาดมันเนยแต่อย่างใด และเมื่อเปรียบเทียบกับการกำหนดอัตราส่วนการรับซื้อน้ำมันดิบภายในประเทศก่อนการเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตร ซึ่งก็ไม่ได้มีการบังคับใช้จริงในทางปฏิบัติแล้ว สามารถกล่าวได้ว่า การเปิดตลาดนมผงขาดมันเนยตามข้อผูกพันขององค์การการค้าโลก ไม่ได้มีผลกระทบต่อปริมาณการรับซื้อน้ำมันดิบและการนำเข้านมผงขาดมันเนยของโรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่มแต่อย่างใด และสำหรับการเปิดตลาดน้ำมันดิบและนมพร้อมดื่มนั้น เนื่องจากมีการเปิดตลาดในปริมาณต่ำ ประกอบกับไม่เคยมีการนำเข้าสินค้าทั้ง 2 ชนิดนี้อยู่แล้ว การเปิดตลาดจึงไม่ส่งผลกระทบใดๆ เช่นกัน

4.2.3. การลดการอุดหนุนการผลิตภายในประเทศ

ประเทศไทยต้องลดการอุดหนุนที่เป็นการบิดเบือนกลไกการผลิตและการตลาดลงในอัตราร้อยละ 13 ภายใน 10 ปี โดยลดลงจากจำนวน 21,816.41 ล้านบาทในปี 2538 เหลือ 19,028.48 ล้านบาทในปี 2547¹⁵ ทั้งนี้ เป็นการกำหนดยอดปริมาณรวมที่รัฐบาลสามารถบริหารเงินอุดหนุนนี้ได้ตามความจำเป็น มีการยืดหยุ่นในการใช้โดยไม่เจาะจงสินค้า เช่น การประกันราคาและการแทรกแซงราคา เป็นต้น และหากการอุดหนุนในแต่ละสินค้านี้มีมูลค่าต่ำกว่าร้อยละ 10 ของมูลค่าการผลิต ก็ไม่ต้องนำมามูลค่าการอุดหนุนนี้มาคำนวณในยอดการอุดหนุนรวม ซึ่งในช่วงปี 2538 – 2540 ประเทศไทยมีการอุดหนุนสินค้านมและผลิตภัณฑ์ในแต่ละปีเพียงร้อยละ 5.56 ของวงเงินที่ให้การอุดหนุนจริงเท่านั้น ดังนั้น ประเทศไทยจึงยังสามารถให้การอุดหนุนตามมาตรการนี้ได้ เพียงแต่ไม่สามารถให้การอุดหนุนเกินกว่าเพดานที่กำหนดได้เท่านั้น

สำหรับการอุดหนุนที่ไม่ได้เป็นการบิดเบือนกลไกการผลิตและการตลาด เช่น การอุดหนุนทางการศึกษาวิจัยและพัฒนา การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และการปรับโครงสร้างการผลิตนั้น สามารถทำต่อได้โดยไม่จำกัดจำนวนเงิน

4.2.4. การลดการอุดหนุนการส่งออก

ตามพันธกรณีขององค์การการค้าโลกได้กำหนดให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องลดปริมาณที่ให้การอุดหนุนการส่งออกลงร้อยละ 14 และลดจำนวนเงินอุดหนุนลงร้อยละ 24 ภายใน 10 ปี และประเทศสมาชิกต้องไม่ให้การอุดหนุนเกินกว่าที่ได้ผูกพันไว้ โดยใช้ยอดการอุดหนุนในปี 2529 – 2531 เป็นปีฐาน และผูกพันเป็นรายสินค้า แต่ก็มีข้อยกเว้นสำหรับประเทศกำลังพัฒนาในกรณีที่เป็นการอุดหนุนการส่งออกเพื่อลดต้นทุนการตลาด ที่รวมถึงต้นทุนในการปรับปรุงคุณภาพสินค้าและการขนส่งระหว่างประเทศ ตลอดจนเพื่อลดต้นทุนด้านการขนส่งภายใน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้แจ้งเรื่องการอุดหนุนการส่งออกต่อองค์การการค้าโลก จึงไม่สามารถให้การอุดหนุนการส่งออกได้

¹⁵ ไชติรัตน์ วิมุทยะลพ, แนวทางการเปิดตลาดสินค้านมภายใต้ข้อผูกพันองค์การการค้าโลก (WTO) รอบใหม่, หน้า 15.

ผลกระทบของการเปิดตลาดสินค้านมผงขาดมันเนยตามข้อผูกพันขององค์การการค้าโลก

ในการปรับเปลี่ยนมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรมาเป็นมาตรการภาษีโควตาตามข้อผูกพันขององค์การการค้าโลกนั้น ประเทศไทยต้องดำเนินการเปิดตลาดกับสินค้าน้ำนมดิบ นมพร้อมดื่ม และนมผงขาดมันเนย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากน้ำนมดิบเป็นสินค้าที่เน่าเสียง่าย จึงต้องเก็บในที่ที่มีอุณหภูมิต่ำและต้องทำการขนส่งอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้มีค่าใช้จ่ายสูงและไม่คุ้มค่าต่อการนำเข้า ส่วนนมพร้อมดื่มมีราคานำเข้าใกล้เคียงกับราคาจำหน่ายภายในประเทศ จึงเป็นสินค้าที่มีโอกาสในการนำเข้า แต่เนื่องจากประเทศไทยมีการเปิดตลาดในปริมาณต่ำ ทำให้ไม่คุ้มกับการลงทุนในเชิงพาณิชย์ จึงไม่มีการนำเข้าเช่นกัน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการเปิดตลาดน้ำนมดิบและนมพร้อมดื่มในปัจจุบัน ไม่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมในประเทศไทย

แต่การเปิดตลาดสินค้านมผงขาดมันเนยกลับส่งผลในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ เนื่องจากภาครัฐได้พิจารณาแล้วว่าอาหารนมมีความจำเป็นต่อร่างกายและเป็นประโยชน์ต่อสุขภาพ ประชาชนควรได้บริโภคสินค้าในราคาที่ไม่สูงมากนัก และในการผลิตผลิตภัณฑ์นมหลากหลายชนิดได้มีการใช้นมผงขาดมันเนยเป็นวัตถุดิบสำคัญในการผลิต ดังนั้น ภาครัฐจึงได้ดำเนินการลดภาษีนำเข้าในโควตาของนมผงขาดมันเนยจากร้อยละ 20 เหลือเพียงร้อยละ 5 มาโดยตลอด ส่งผลให้ในปี 2538 - 2545 น้ำนมคั้นรูปที่ผลิตจากนมผงขาดมันเนยมีราคาเฉลี่ยเท่ากับ 7.02 บาท/กิโลกรัม ในขณะที่ราคาเฉลี่ยของน้ำนมดิบที่ผลิตได้ภายในประเทศเท่ากับ 10.23 บาท/กิโลกรัม ส่งผลให้เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมประสบปัญหาในการจำหน่ายน้ำนมดิบ โดยเฉพาะในช่วงภาวะวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ที่ความต้องการบริโภคนมพร้อมดื่มภายในประเทศหดตัว โรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่มจึงมีความต้องการน้ำนมดิบลดลง ส่งผลให้เกษตรกรไม่สามารถจำหน่ายน้ำนมดิบได้ทั้งหมด และเกิดภาวะน้ำนมดิบภายในประเทศล้นตลาดในปี 2541 ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ดำเนินการแก้ปัญหาโดยการปรับลดการจัดสรรโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยลง เพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณความต้องการใช้ภายในประเทศ และประกาศใช้มาตรการนมโรงเรียนที่ให้ผู้ประกอบการต้องใช้น้ำนมดิบภายในประเทศเป็นวัตถุดิบในการผลิตเท่านั้นในปี 2542 ซึ่งก็สามารถแก้ปัญหาหน้านมดิบล้นตลาดได้พอสมควร

อย่างไรก็ตาม ภาวะน้ำมันดิบล้นตลาดก็ยังคงเกิดขึ้นเป็นระยะในช่วงที่โรงเรียนปิดเทอมซึ่งโรงงานแปรรูปนมพาสเจอร์ไรส์สำหรับนมโรงเรียนต้องหยุดการผลิต เนื่องจากโรงงานเหล่านี้ไม่มีตลาดอื่นรองรับ ส่งผลให้เกษตรกรไม่สามารถจำหน่ายน้ำมันดิบได้และเกิดภาวะน้ำมันดิบล้นตลาดขึ้น ซึ่งรัฐบาลก็ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการให้โรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่มในตลาดนมพาณิชย์ที่ขอโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยช่วยรับซื้อน้ำมันดิบที่ล้นตลาดในช่วงโรงเรียนปิดเทอม¹⁶ และจัดสรรโควตาให้ชุมนุมสหกรณ์โคนมแห่งประเทศไทยเพียงรายเดียว เพื่อควบคุมปริมาณการนำเข้านมผงขาดมันเนยของผู้ประกอบการนมพร้อมดื่ม โดยผู้ประกอบการรายใดที่ต้องการนำเข้านมผงขาดมันเนยต้องแจ้งข้อมูลการรับซื้อน้ำมันดิบต่อชุมนุมสหกรณ์โคนมด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้เพิ่มจำนวนวันที่ให้นักเรียนได้ดื่มนมจาก 200 วันเป็น 260 วัน เพื่อให้เด็กนักเรียนได้ดื่มนมในช่วงปิดเทอมด้วย และเป็นการช่วยเหลือให้เกษตรกรสามารถจำหน่ายน้ำมันดิบได้ตลอดทั้งปี

ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่าการเปิดตลาดสินค้านมผงขาดมันเนยได้ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมภายในประเทศเป็นอย่างมาก แม้ว่าโรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่มจะถูกรัฐบาลบังคับให้ต้องรับซื้อน้ำมันดิบภายในประเทศก่อน จึงจะจัดสรรโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยให้ แต่ในสถานการณ์ที่น้ำมันดิบมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่ความต้องการของโรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่มขยายตัวตามไม่ทัน จะเป็นเหตุให้เกิดปัญหาน้ำมันดิบล้นตลาดได้ เนื่องจากผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมนมรายอื่นๆ ไม่จำเป็นต้องรับซื้อน้ำมันดิบภายในประเทศซึ่งมีราคาสูง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีมาตรการคุ้มครองและช่วยเหลือเกษตรกรทั้งในด้านการผลิตและการตลาดน้ำมันดิบ เพื่อให้เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมในประเทศไทยสามารถแข่งขันกับนมผงขาดมันเนยนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะต้องมีการเปิดตลาดเพิ่มมากขึ้นและลดอัตราภาษีลงจากการเจรจาเปิดตลาดสินค้าเกษตรรอบใหม่ในอนาคต ซึ่งรัฐบาลได้มีมาตรการในการแก้ไขปัญหาอุตสาหกรรมนมทั้งระบบตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2545 โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำแนวทางการแก้ไขปัญหาอุตสาหกรรมนมทั้งระบบจำนวน 5 ด้าน ได้แก่

¹⁶ “ปศุสัตว์จัดสรรโควตานำเข้านมผง 2.7 หมื่นตันแลกเอกชนซื้อนมล้น,” กรุงเทพธุรกิจ(24 ตุลาคม 2543): 22.

1. ด้านการผลิตโคนมและน้ำนมดิบ

ดำเนินการโดยปรับระบบสหกรณ์และธุรกิจเอกชนให้บริหารงานในเชิงธุรกิจ สร้างเครือข่ายธุรกิจการผลิตอาหารสัตว์ ธุรกิจการผลิตลูกโคนมเป็นโคสาวท้องจำหน่ายให้เกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรสามารถนำไปเลี้ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเต็มศักยภาพ โดยไม่ต้องผูกติดกับขนาดพื้นที่และแรงงานที่จำกัดเพื่อผลิตน้ำนมดิบทดแทนการนำเข้า มีการปรับโครงสร้างฟาร์มโคนมให้เข้าสู่มาตรฐานภายในปี 2545 เพื่อผลิตน้ำนมดิบที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพพร้อมรับการแข่งขันหลังปี 2547 ได้ รวมทั้งทำการปรับระบบการซื้อขายน้ำนมดิบโดยให้มีราคามาตรฐาน และทำการปรับขึ้นลงตามคุณภาพน้ำนมดิบ พร้อมกับการกำหนดมาตรฐานของศูนย์รวมนม

2. ด้านผลิตภัณฑ์นม

ให้ดำเนินการพิจารณาโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยซึ่งเป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมนมอย่างเพียงพอ โดยไม่ให้กระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมภายในประเทศ ทำการผลักดันให้ผลิตภัณฑ์นมที่ผลิตจากน้ำนมดิบในประเทศเป็นสินค้าสีเขียว เพื่อยกระดับสินค้าผลิตภัณฑ์นมของไทย และศึกษาวิจัยการแปรรูปน้ำนมดิบเพื่อเพิ่มมูลค่าและการแข่งขันด้านการตลาด ตลอดจนให้ผู้ประกอบการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการรับซื้อบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วกลับคืนไปทำประโยชน์อื่นต่อไป

3. ด้านการตลาดและการคุ้มครองผู้บริโภค

มีการส่งเสริมการบริโภคนมอย่างต่อเนื่องทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้ผู้บริโภคเห็นความสำคัญของคุณค่าอาหารนม กำหนดให้ฉลากนมต้องชัดเจนและมองเห็นได้ง่าย และให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาร่วมกับกรมปศุสัตว์สร้างเครือข่ายการตรวจสอบคุณภาพผลิตภัณฑ์นม ตลอดจนให้มีองค์กรกลางทำหน้าที่ฟ้องร้องผู้ประกอบการที่ผลิตสินค้าไม่ได้คุณภาพแทนผู้บริโภค และเร่งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง

4. ด้านการบริหารจัดการ

จัดให้มีพระราชบัญญัตินมและผลิตภัณฑ์นม เพื่อรักษาผลประโยชน์และให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมนมทั้งระบบ ตลอดจนเพื่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมนมและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตน้ำนมดิบให้มีเสถียรภาพสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้

5. ด้านนมโรงเรียน

จัดให้มีคณะกรรมการนมโรงเรียนเพื่อกำกับดูแล กำหนดวิธีการปฏิบัติ และการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กำหนดให้การผลิต การแปรรูป การขนส่ง และการจำหน่ายนมโรงเรียนต้องอยู่ในเขตพื้นที่เดียวกัน เพื่อให้ขั้นตอนจากผู้ผลิตนํ้านมดิบสู่ผู้บริโภคสั้นขึ้น และให้แบ่งการจัดซื้อออกเป็นงวดๆ ละ 1 เดือน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดซื้อและเพื่อให้ได้นมที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานที่ปลอดภัย ตลอดจนให้นมโรงเรียนใช้ตราเดียวกันทั่วประเทศเพื่อแยกจากนมพร้อมดื่มทั่วไป และให้ใช้นมสด 100% ที่ผลิตในประเทศเท่านั้น โดยมีการพัฒนาระบบกำกับดูแลมาตรฐานโรงงานแปรรูปนมด้วย

จะเห็นได้ว่าแนวทางในการแก้ปัญหาอุตสาหกรรมนมทั้งระบบนี้ รัฐบาลพยายามกระตุ้นการใช้นํ้านมดิบภายในประเทศ ผ่านการส่งเสริมการบริโภคนมและโครงการนมโรงเรียนเพื่อรองรับปริมาณนํ้านมดิบที่เพิ่มขึ้น และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตนํ้านมดิบให้มีคุณภาพตามที่กำหนด เพื่อลดต้นทุนการผลิตและเกษตรกรไม่ถูกกดราคารับซื้อนํ้านมดิบจากโรงงาน และเป็นการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันกับนมผงขาดมันเนยนำเข้าจากต่างประเทศอีกด้วย

ความตกลงการค้าเสรีไทย – ออสเตรเลีย (Thailand – Australia Free Trade Agreement : TAFTA)

นอกเหนือจากองค์การการค้าโลกแล้ว ประเทศไทยยังได้มีการลงนามความตกลงการค้าเสรีไทย – ออสเตรเลีย (Thailand – Australia Free Trade Agreement : TAFTA) ขึ้น เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2547 ณ กรุงแคนเบอร์รา ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งครอบคลุมการเปิดตลาดทั้งด้านการค้าสินค้า บริการ การลงทุน และความร่วมมืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้า ในการลดภาษีจะครอบคลุมสินค้าทุกรายการของทั้งสองฝ่ายเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2548 โดยไทยจะมีระยะเวลาการลดภาษีเป็น 0 ทุกรายการภายใน 20 ปี ส่วนออสเตรเลียมีระยะเวลาการลดภาษีเป็น 0 ทุกรายการภายใน 10 ปี

สำหรับสินค้านมและผลิตภัณฑ์นมของประเทศไทยซึ่งถือได้ว่าเป็นกลุ่มสินค้าเกษตรที่มีความอ่อนไหวนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มสินค้าที่ใช้มาตรการภาษี และกลุ่มสินค้าที่ใช้มาตรการโควตาภาษีตามพันธกรณีขององค์การการค้าโลก ซึ่งจะมีระยะเวลาและอัตราการลดภาษีที่แตกต่างกันดังนี้

4.3.1. กลุ่มสินค้าที่ใช้มาตรการภาษีตามพันธกรณีขององค์การการค้าโลก

สินค้านี้จะค่อยๆ ลดภาษีนำเข้าเป็น 0 ในระยะเวลายาวนานเพื่อให้สินค้านั้นมีเวลาในการปรับตัว และมีมาตรการปกป้องพิเศษ (Special Safeguards) โดยหากปีใดมีการนำเข้าสินค้านั้นสูงเกินกว่าปริมาณที่กำหนดไว้ หรือที่เรียกว่า Trigger Level ซึ่งคำนวณจากปริมาณการนำเข้าเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี (ปี 2543 – 2545) ประเทศไทยสามารถกลับไปเก็บภาษีกับปริมาณการนำเข้าสินค้านั้นที่เกิน Trigger Level นั้นที่อัตราเดิมก่อนเริ่มลดภาษีหรือที่อัตราปกติ (MFN Rate) ของสินค้านั้นได้ โดยใช้อัตราใดอัตราหนึ่งต่ำกว่า สำหรับสินค้านมและผลิตภัณฑ์ที่อยู่ในหมวดนี้จะมีระยะเวลาในการปรับตัวและการลดภาษีดังนี้

4.3.1.1. ผลิตภัณฑ์นมและครีมข้นไม่หวานในหมวด HS040291 จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 30 และจะลดลงเหลือร้อยละ 0 ในปี 2558 โดยกำหนดปริมาณการนำเข้าจากประเทศออสเตรเลียในปี 2548 ไว้ที่ 100 ตัน และปริมาณการนำเข้าจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ทุกปีจนเท่ากับ 162.89 ตันในปี 2558

4.3.1.2. ผลิตภัณฑ์บัตเตอร์มิลค์ในหมวด HS040390 มีอัตรากำหนดภาษีที่จัดเก็บในปี 2548 สำหรับประเทศออสเตรเลีย 3 อัตรา ได้แก่ ร้อยละ 15, 20 และ 30 ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาในการปรับลดภาษีจนเหลือร้อยละ 0 ในปี 2558 และกำหนดปริมาณการนำเข้าจากประเทศออสเตรเลียจำนวน 3,000 ตันในปี 2548 และเพิ่มปริมาณการนำเข้าร้อยละ 5 ทุกปีจนเท่ากับ 4,886.68 ตันในปี 2558

4.3.1.3. ผลิตภัณฑ์นมผงมีมันเนยในหมวด HS0402219 และ HS0402290 จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 15 ในปี 2548 และปรับลดลงเหลือร้อยละ 0 ในปี 2563 โดยกำหนดปริมาณการนำเข้าในปี 2548 จำนวน 9,500 ตัน และเพิ่มปริมาณการนำเข้าร้อยละ 5 ทุกปีจนเท่ากับ 19,749.82 ตันในปี 2563

4.3.1.4. ผลิตภัณฑ์หางนมผงในหมวด HS0404101 และนมผงอื่นๆ ในหมวด HS0404901 จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 30 ในปี 2548 และปรับลดลงเหลือร้อยละ 0 ในปี 2563 โดยกำหนดปริมาณการนำเข้าในปี 2548 จำนวน 10 ตัน และเพิ่มขึ้นเป็น 20.79 ตันในปี 2563

สำหรับระยะเวลาในการปรับตัวและลดภาษีของผลิตภัณฑ์นมอื่นๆ เช่น เนยเหลว เนยแข็ง และ Anhydrous Milk Fat นั้นแสดงในตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 สินค้านมและผลิตภัณฑ์ภายใต้มาตรการ Special Safeguard

พิกัด (HS Code)	รายการสินค้า	Base Rate (ร้อยละ)	การลดภาษี (ร้อยละ)		เกณฑ์นำเข้า (ตัน)	
			2548	2558	2548	2558
0402.91	นมและครีมข้นไม่หวาน	30	30	0	100	162.89
0403.90	บัตเตอร์มิลค์ (Buttermilk)	18.2	15	0	3,000	4886.68
		22	20	0		
		30	30	0		
พิกัด (HS Code)	รายการสินค้า	Base Rate (ร้อยละ)	การลดภาษี (ร้อยละ)		เกณฑ์นำเข้า (ตัน)	
			2548	2563	2548	2563
0402.219	นมผงมีมันเนย (Whole Milk)	18	15	0	9,500	19,749.82
0402.290						
0404.101	หางนมผง (Whey)	30	30	0	10	20.79
0404.901	นมผงอื่นๆ	30	30	0	10	20.79
0405.909ex	Anhydrous Milk Fat	30	30	0	175	363.81
0405.10	เนยเหลว	33	30	0	500	1,039.46
0406.10	เนยแข็งสดและเป็นผง	33	30	0	50	103.95
0406.20						
0406.30	เนยแข็งแปรรูป	33	30	0	550	1,143.41
0406.90	เนยแข็งอื่นๆ รวมครีมชีส	30	30	0	360	748.41

ที่มา : กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

หมายเหตุ : เกณฑ์การนำเข้าจะเพิ่มขึ้นทุกปี ตั้งแต่ปี 2548 จนถึงปี 2563

4.3.2. กลุ่มสินค้าที่ใช้มาตรการโควตาภาษีตามพันธกรณีขององค์การการค้าโลก

ได้แก่ สินค้าน้ำมัน นมพร้อมดื่ม และนมผงขาดมันเนย โดยจัดเก็บภาษีในโควตาในอัตราร้อยละ 20 ในปี 2548 และปรับลดลงเหลือร้อยละ 0 ในปี 2568 (ตารางที่ 4.6) กำหนดปริมาณการนำเข้าในโควตาสำหรับน้ำมันดิบและนมพร้อมดื่มจำนวน 120 ตัน และสำหรับนมผงขาดมันเนยจำนวน 2,200 ตันในปี 2548 โดยปริมาณโควตาจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 17 ทุก 5 ปี จนเท่ากับ 192.19 ตันสำหรับน้ำมันดิบและนมพร้อมดื่ม และ 3,523.56 ตันสำหรับนมผงขาดมันเนย ในปี 2568 หากมีการนำเข้าเกินโควตาจะจัดเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราภาษีนอกโควตาขององค์การการค้าโลกร้อยละ 10 และลดเหลือร้อยละ 0 ในปี 2568

ตารางที่ 4.6 สินค้านมและผลิตภัณฑ์ภายใต้มาตรการโควตาภาษี

พิกัด (HS Code)	รายการสินค้า	โควตา (ตัน)		ภาษีในโควตา (ร้อยละ)		ภาษีนอกโควตา (ร้อยละ)	
		2548	2568	2548	2568	2548	2568
0401.220	น้ำมัน	120	192.19	20	0	WTO Rate + MOP 10%	0
0401.292	นมพร้อมดื่ม						
0402.10	นมผงขาดมันเนย	2,200	3,523.56	20	0		

ที่มา : กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

แม้จะมีการเปิดตลาดสินค้าน้ำมันดิบ นมพร้อมดื่ม และนมผงขาดมันเนยซึ่งเป็นกลุ่มสินค้าเกษตรที่มีความอ่อนไหวมากของประเทศไทย แต่คาดว่าจะการเปิดตลาดให้แก่ประเทศออสเตรเลียใน 20 ปีข้างหน้าจะยังไม่มีผลกระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมในประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยไม่มีการนำเข้าน้ำมันดิบและนมพร้อมดื่มอยู่แล้ว เพราะมีต้นทุนในการเก็บรักษาและค่าขนส่งสูง ประกอบกับมีการเปิดตลาดในจำนวนน้อย จึงไม่คุ้มค่าต่อการนำเข้า ส่วนสินค้านมผงขาดมันเนยนั้น เนื่องจากโดยปกติประเทศไทยมีการนำเข้านมผงขาดมันเนยจากต่างประเทศเกินจำนวนโควตาที่ผูกพันไว้กับองค์การการค้าโลก จนต้องมีการตั้งโควตาสำรองขึ้นเพื่อรองรับความต้องการนำเข้าในส่วนนี้อยู่แล้ว การให้โควตานมผงขาดมันเนยแก่ประเทศออสเตรเลียจึงเป็นการนำส่วนหนึ่งของโควตาสำรองนี้มาจัดสรรให้ มิได้เป็นการให้โควตาเพิ่มขึ้นจากความต้องการนมผงขาดมันเนยตามปกติแต่อย่างใด ประกอบกับประเทศไทยเรียกเก็บภาษีใน

โควตาของนมผงขาดมันเนยในอัตราต่ำเพียงร้อยละ 5 อยู่แล้ว ดังนั้น ในระยะสั้นการเปิดตลาดนมผงขาดมันเนยให้แก่ประเทศออสเตรเลียจึงไม่มีผลกระทบต่อเกษตรกรไทย

อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวเมื่อไม่มีการกำหนดโควตานำเข้าสินค้านมและผลิตภัณฑ์นม และเมื่อประเทศไทยลดอัตราภาษีเหลือร้อยละ 0 แล้ว การเปิดตลาดสินค้านมและผลิตภัณฑ์นมน่าจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมในประเทศไทย หากเกษตรกรยังไม่มีการปรับตัวและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตน้ำนมดิบของตน เนื่องจากผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์นมจะมีทางเลือกมากขึ้นในการนำเข้าผลิตภัณฑ์นมราคาถูกจากต่างประเทศในปริมาณที่ไม่จำกัด



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย