

## บทที่ 6

### นโยบายและมาตรการรัฐที่เกี่ยวข้องกับข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของประเทศไทย

เนื่องจากผลผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในประเทศเกือบทั้งหมดในปัจจุบันนำไปใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมอาหารเลี้ยงสัตว์ ซึ่งกล่าวได้ว่า อุตสาหกรรมข้าวโพดจัดเป็นหน่วยธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายผลิต (เกษตรกร) และหน่วยธุรกิจที่ดำเนินกิจกรรมการตลาด (พ่อค้าคนกลาง) เพื่อให้ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ถึงมือผู้บริโภคหรือผู้ซื้อ ทั้งนี้ การดำเนินงานของหน่วยธุรกิจการผลิตและการตลาดในอุตสาหกรรมข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ไทยไม่ใช่ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีทั้งหมด เพราะต้องมีรัฐบาลเข้ามาเกี่ยวข้องกับการวางนโยบายและควบคุมให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ผลิต ผู้ทำหน้าที่การตลาด และผู้บริโภคโดยเฉพาะเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของเกษตรกร ซึ่งเป็นผู้ผลิตต้นทางโดยตรง โดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย นโยบาย และมาตรการดูแลด้านการผลิต คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมวิชาการเกษตร ประกอบด้วย 2 หน่วยงานย่อย คือ สำนักควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร และกองคุ้มครองพันธุ์พืช ส่วนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย นโยบาย และมาตรการดูแลด้านการตลาด คือ กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ได้ออกนโยบาย กฎหมาย และมาตรการที่มีความสำคัญหลายฉบับ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ของสำนักควบคุมพืชวัสดุการเกษตร กรมวิชาการเกษตร (2) พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ของสำนักควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร กรมวิชาการเกษตร (3) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2524 ของกองคุ้มครองพันธุ์พืช กรมวิชาการเกษตร (ซึ่งข้อบัญญัติในหลายมาตราที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของสหภาพระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (International Union for the Protection of New Varieties of Plants : UPOV) และหากมีการประกาศใช้เต็มรูปแบบ จะมีผลกระทบต่อธุรกิจเมล็ดพันธุ์ และผลกระทบต่อการพัฒนาพันธุ์ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของประเทศไทยในอนาคต โดยเฉพาะมาตรา 19 (4) ในเรื่องของ “การขอลดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่” และมาตรา 52 หมวด 5 “การคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่า” ซึ่งภาคเอกชนโดยเฉพาะบริษัทต่างชาติมีข้อกังวลดังกล่าวไว้แล้วในบทที่ 5 และ (5) ประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยมาตรฐานสินค้าข้าวโพดของกรมการค้าภายใน (2550) เป็นต้น

จากการสังเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ พร้อมทั้งเก็บข้อมูลภาคสนามโดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติงานของกรมวิชาการเกษตร เจ้าหน้าที่ภาคเอกชนผู้ค้าเมล็ดพันธุ์ทั้งที่เป็นบริษัทต่างชาติและบริษัทคนไทย ที่ปรึกษาโครงการวิจัยฯ รวมถึงผู้ทรงคุณวุฒิด้านอาหารสัตว์และด้านเทคโนโลยีชีวภาพการเกษตรของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เกี่ยวกับนโยบายและมาตรการของรัฐทั้งในเชิงสนับสนุนและเป็นอุปสรรคที่ส่งผลต่อธุรกิจข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และความมั่นคงด้านอาหาร

สัตว์ที่เกิดขึ้น แบ่งเป็น 3 ประเด็นหลัก คือ นโยบายและมาตรการรัฐด้านมาตรฐานและการแทรกแซงราคา นโยบายและมาตรการรัฐสู่การค้าเสรี และนโยบายและมาตรการรัฐด้านการคุ้มครองพันธุ์พืช โดยมีรายละเอียด ดังนี้

## 6.1 นโยบายและมาตรการรัฐด้านมาตรฐานและการแทรกแซงราคา

เมื่อพิจารณาถึงนโยบายและมาตรการรัฐด้านมาตรฐานและการแทรกแซงราคาที่สำคัญของประเทศไทยนั้น ประกอบด้วย 2 ประเด็นหลัก มีรายละเอียดดังนี้

### 6.1.1 ประกาศกรมการค้าภายในเรื่องคุณภาพมาตรฐานสินค้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

สืบเนื่องจากข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นวัตถุดิบที่สำคัญของอาหารไก่และสุกรในอุตสาหกรรมสัตว์ ซึ่งอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในประเทศจัดเป็นแหล่งผลิตอาหารสัตว์ของประเทศและส่งออก ดังนั้นกระทรวงพาณิชย์ได้ประกาศ “กำหนดมาตรฐานสินค้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์” เพื่อเป็นเกณฑ์ในการซื้อขาย และเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาคุณภาพทั้งการใช้ในประเทศและส่งออกสำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งมาตรฐานข้าวโพดเป็น 2 ชั้น คือ ชั้นหนึ่ง และชั้นสอง โดยใช้เกณฑ์อ้างอิงจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทั้งจากสีเมล็ด ความเสียหายที่เกิดกับเมล็ด ความชื้น และสิ่งเจือปน (พรพาพรรณ จุ้ยประเสริฐ, 2553) (ตารางที่ 6.1)

นอกจากนี้ โดยภาพรวมแล้ว ในทางการค้าปกติ ผู้ส่งออกจะใช้เกณฑ์มาตรฐานตามประกาศกระทรวงพาณิชย์เป็นเกณฑ์ในการรับซื้อเพื่อการส่งออก รวมถึงการอ้างอิงราคานำเข้าและส่งออกของตลาดโลกที่ชิคาโก ส่วนโรงงานอาหารสัตว์จะกำหนดมาตรฐานในการรับซื้อเป็น 3 เกรด คือ เกรด A ซึ่งมาตรฐานสูงกว่าเกรด A เกรด B และเกรด C ตามลำดับ (ตารางที่ 6.2)

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาภาคสนามเกี่ยวกับการกำหนดราคารับซื้อข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในประเทศของตลาดในแหล่งผลิตและตลาดขายส่งท้องถิ่น ดังรายละเอียดในบทที่ 4 นั้น พบว่า ผู้ขายในแต่ละระดับก่อนส่งถึงตลาดปลายทาง พบปัญหาการถูกกดราคาด้วยหลายเงื่อนไขจากผู้รับซื้อต่อ โดยที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ และหน่วยงานภาครัฐอื่นๆที่เกี่ยวข้องยังไม่มีกฎหมาย มาตรการ วิธีการ หรือบทลงโทษในการควบคุมให้มีการซื้อขายอย่างยุติธรรม ภายใต้การยึดประกาศกรมการค้าดังกล่าวเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคา

ตารางที่ 6.1 มาตรฐานสินค้าข้าวโพดตามประกาศกระทรวงพาณิชย์

รายการ	ชั้นหนึ่ง	ชั้นสอง
เมล็ดสีอื่น ไม่เกินร้อยละ	1.0	3.0
เมล็ดเสียบางส่วนและเสียมากรวมกัน ไม่เกินร้อยละ	4.0	6.0
โดยเมล็ดเสียมาก ไม่เกินร้อยละ	1.5	2.0
เมล็ดที่ถูกแมลงทำลาย ไม่เกินร้อยละ	2.0	3.0
เมล็ดแตกหรือสีบวมกัน ไม่เกินร้อยละ	2.0	3.0
วัตถุอื่น (และต้องไม่มีเมล็ดพืชน้ำมันหรือวัตถุมีพิษ) ไม่เกินร้อยละ	1.5	2.0
ความชื้น ไม่เกินร้อยละ	14.5	15.5
และต้องไม่มีส่วนใดส่วนหนึ่งมีความชื้นเกินร้อยละ	15.0	-

หมายเหตุ: ค่าร้อยละโดยน้ำหนัก

ที่มา: กรมการค้าภายใน (2550)



ตารางที่ 6.2 มาตรฐานสินค้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ทางการค้า

รายการ	เกรด	เกรดอาหารสัตว์			
		ส่งออก	เกรด A	เกรด B	เกรด C
เมล็ดสีอื่น	ไม่เกินร้อยละ	1.0	ต้องไม่มี	6.0	8.0
เมล็ดเสียบางส่วนและ เมล็ดเสียมากรวมกัน	ไม่เกินร้อยละ	4.0	3.0	6.0	8.0
โดยเมล็ดเสียมาก	ไม่เกินร้อยละ	1.5	1.5	-	-
เมล็ดที่ถูกแมลงทำลาย	ไม่เกินร้อยละ	2.0	ต้องไม่มี	6.0	8.0
เมล็ดแตกและสีรวมกัน	ไม่เกินร้อยละ	2.0	1.0	5.0	5.0
วัตถุอื่น และต้องไม่มี เมล็ดพีชน้ำมันหรือ วัตถุมีพิษ	ไม่เกินร้อยละ	1.5	1.5	2.0	2.0
ความชื้น	ไม่เกินร้อยละ	14.5	14.5	14.5	14.5
อัลฟาทอกซิน	ไม่เกิน	50 PPB	ต้องไม่มี	3.0	3.0
ราในเมล็ด	ไม่เกินร้อยละ		ต้องไม่มี	ต้องไม่มี	
เมล็ดอบยา	ต้องไม่มี		ต้องไม่มี	ต้องไม่มี	
มอด	ต้องไม่มี		ต้องไม่มี	ต้องไม่มี	ต้องไม่มี
กลิ่นเปรี้ยวและอับรา					ต้องไม่มี
สี					ส้ม/เหลือง

ที่มา : กรมการค้าภายใน (2550)

### 6.1.2 นโยบายและมาตรการรัฐด้านการแทรกแซงราคา

สำหรับนโยบายและมาตรการรัฐด้านการแทรกแซงราคาที่ผ่านมา ซึ่งเป็นทั้งปัจจัยที่สนับสนุนและเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยในฐานะผู้ผลิต จัดว่าเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ประกอบด้วย มาตรการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และมาตรการประกันรายได้

จากการสังเคราะห์ข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2549) และกรมการค้าภายใน (2554) สรุปได้ว่า การแก้ปัญหาสินค้าเกษตรตกต่ำแนวทางหนึ่ง คือ ชะลอมิให้ผลผลิตออกสู่ตลาดมากในช่วงเวลาหนึ่ง ด้วยการแทรกแซงราคาสินค้าโดยดำเนินการผ่านกลไกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) เป็นผู้กำกับนโยบายและกำกับดูแลโดยอาศัยเงินจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร โดยได้มีการวางหลักเกณฑ์การเข้าช่วยเหลือไว้หลายประการที่สำคัญ

คือ หากราคาที่เกษตรกรขายได้อยู่ในระดับต่ำกว่าราคารายเดือนเฉลี่ยในระยะ 3 ปี ที่ผ่านมารัฐบาลต้องเข้าช่วยเหลือในทันที

จากการที่สภาพโครงสร้างการผลิตและความต้องการใช้ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่มีการผลิตเพื่อส่งออกเป็นหลักในอดีต แต่เมื่ออุตสาหกรรมการเลี้ยงสัตว์เริ่มขยายตัวมากขึ้น ส่งผลให้ตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นตลาดภายในและปริมาณส่งออกลดลงเป็นลำดับ และเมื่อใดที่เกิดความไม่สมดุลของปริมาณอุปสงค์และอุปทานตลาด ราคาจะมีความผันผวน ทั้งนี้ส่วนหนึ่งมาจากพฤติกรรมทางการตลาดของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ รัฐบาลจึงเริ่มเข้ามาดูแลเพื่อจัดการเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์โดยเริ่มมีการดำเนินโครงการแทรกแซงตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ตั้งแต่ปีเพาะปลูก 2537/38 เป็นต้นมา ตามลำดับ ดังนี้

### 1) มาตรการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

จากข้อมูลของกรมการค้าภายใน (2545) กล่าวว่า ผลผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของไทย โดยส่วนใหญ่จะออกสู่ตลาดมากในช่วงฤดูฝน เดือนสิงหาคม ถึงเดือนตุลาคม และมักจะประสบปัญหาในเรื่องราคาผลผลิตตกต่ำในช่วงดังกล่าวทุกปี ดังนั้น เพื่อเป็นการช่วยเหลือให้เกษตรกรจำหน่ายผลผลิตได้ในราคาที่สูงขึ้น รัฐบาลจึงมีการกำหนดมาตรการแทรกแซงตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ โดยรับจำนำทั้งข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ฝักและข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เมล็ด โดยให้องค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) เป็นผู้ดำเนินการรับจำนำ ทั้งนี้ เกษตรกรที่จะจำหน่ายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ต้องมีใบรับรองที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัดเป็นผู้กำหนด เพื่อยืนยันความเป็นเกษตรกร

ในกรณีเกษตรกรจำหน่ายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ฝักที่มีความชื้นระหว่าง 25.1- 30% รับจำนำในราคา 2.50 บาท/กิโลกรัม เกษตรกรจะต้องขนข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มายังจุดรับจำนำของ อคส. และ อตก. ที่มีเครื่องสี และ/หรือเครื่องอบ คลังเก็บสินค้าที่กำหนดขึ้นแต่ละจังหวัด ซึ่ง อคส. และ อตก. จะออกไปประทวนสินค้าให้เกษตรกรภายใน 3 วัน นับแต่วันส่งมอบ และจะทำการสีแปรสภาพ อบลดความชื้นเป็นข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เมล็ด ความชื้น 14.5% เก็บไว้ที่คลังหรือไซโลโดยใบประทวนจะแสดงปริมาณรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ฝัก และปริมาณข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เมล็ด เมื่อเกษตรกรได้รับใบประทวนแล้วให้นำไปจำหน่ายและรับเงินจาก ธ.ก.ส. ซึ่งจะจ่ายให้ภายใน 3 วัน วงเงินรายละไม่เกิน 250,000 บาท ทั้งนี้ เกษตรกรต้องมอบสิทธิในการขายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่ยังไม่พ้นกำหนดไถ่ถอนให้กับ อคส. และ อตก. เพื่อให้สามารถจำหน่ายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ก่อนครบกำหนดไถ่ถอนได้

ในกรณีที่เกษตรกรจำหน่ายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในรูปเมล็ด เกษตรกรต้องนำมายังจุดรับจำนำของ อคส. และ อตก. ในราคา 3.39 บาท สำหรับข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เมล็ดที่มีความชื้น 25.1 – 30% ทั้งนี้ราคาจำหน่ายจะสูงขึ้นตามความชื้นที่ลดลง เช่น ณ ความชื้น 14.5% ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ฝักจะรับจำนำในราคา 3.27 บาท/กิโลกรัม และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เมล็ดจะรับจำนำในราคา 4.19 บาท/กิโลกรัม ทั้งนี้ ปริมาณการรับจำนำที่ตั้งไว้ คือ 500,000 ตันเมล็ด หรือ 50,000 ตันฝัก โดยรัฐได้ดำเนินมาตรการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ตั้งแต่ปีเพาะปลูก 2537/38-2552 ดังนี้

ปีเพาะปลูก 2537/38 เป็นการแทรกแซงรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกร โดยตรงในราคานำตลาดของผู้ประกอบการ โดยมีระยะเวลาดำเนินการช่วงเดือนกันยายน 2537 – กุมภาพันธ์ 2538 และจากการดำเนินมีเพียง อดท. เพียงหน่วยงานเดียวที่แทรกแซงรับซื้อ เนื่องจากมีข้อจำกัดในการดำเนินการที่ไม่ทั่วถึง และครอบคลุมพื้นที่เพาะปลูกส่วนใหญ่ของประเทศจึงทำให้มีการรับซื้อเพียง 5.4 หมื่นตัน ซึ่งทั้งวิธีดำเนินการและผลการรับซื้อไม่ได้ตอบสนองต่อความเคลื่อนไหวของราคาที่สูงขึ้นอย่างเป็นรูปแบบ

ปีเพาะปลูก 2539/40 ได้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการแทรกแซงตลาดไปเข้าสู่ระบบการรับจำนำแทนโดยให้ อดส. และ ธกส. รับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จากเกษตรกรโดยตรง ปริมาณ 1 ล้านตัน ราคา กก.ละ 3.75 บาท โดยมีระยะเวลารับจำนำ 10 มกราคม – 15 มีนาคม 2540 ผลการดำเนินการมีการรับจำนำเพียง 3,274 ตัน ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายมาก ทั้งนี้ เนื่องจากโครงการเริ่มดำเนินการล่าช้าช่วงเวลาการรับจำนำไม่สอดคล้องกับช่วงผลผลิตออกสู่ตลาด เกษตรกรส่วนใหญ่ได้จำหน่ายผลผลิตไปก่อนเริ่มดำเนินการเพราะมีความจำเป็นด้านการเงิน ประกอบกับการขาดความพร้อมของหน่วยงานรับจำนำที่มีเครื่องมือและการเตรียมการรองรับมาตรการไว้น้อย จึงทำให้มาตรการไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

ปีเพาะปลูก 2541/42 ให้ อดส. และ ธกส. ดำเนินการรับจำนำเช่น ปีเพาะปลูก 2539/40 แต่เป้าหมายปริมาณรับจำนำลดเหลือ 5 แสนตัน ระยะเวลารับจำนำ กันยายน 2541 – กุมภาพันธ์ 2542 รวมทั้งให้เอกชนที่มีโกดัง/ไซโล และเครื่องอบลดความชื้นเข้าร่วมโครงการ ผลปรากฏว่าสามารถรับจำนำได้รวม 345,768 ตันหรือ 69.15% ของเป้าหมายซึ่งไซโลเอกชนมีส่วนช่วยเสริมให้มาตรการรับจำนำมีความคล่องตัวขึ้น โดยไซโลจะทำหน้าที่ในฐานะพ่อค้าคนกลางรับซื้อข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่มีการไถ่ถอนต่อซึ่งอำนวยความสะดวกแก่เกษตรกรทำให้ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนย้ายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ในขณะที่ อดส. หรือ ธกส. มีข้อจำกัดในการอำนวยความสะดวกดังกล่าว ซึ่งจากการประเมินผลการดำเนินการโครงการของ ธ.ก.ส. ฝ่ายเดียวเป็นการไม่เป็นธรรมรวมทั้งการดำเนินงานยังมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก

ปีเพาะปลูก 2542/43 ได้กำหนดมาตรการในลักษณะเดียวกับปีที่ผ่านมาแต่ปรับเปลี่ยนโดยมี อดท. เข้าร่วมโครงการแต่ไม่มีเอกชนเข้าร่วมโครงการ อย่างไรก็ตาม อดส. และ อดท. สามารถเช่าโกดังเอกชนในพื้นที่เพื่อเก็บสต็อกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้ โดยได้รับค่าเช่าโกดังและค่าใช้จ่ายต่างๆ และกำหนดช่วงระยะเวลารับจำนำสั้นขึ้นเพียง 4 เดือน (กันยายน – ธันวาคม 2542) โดยรับจำนำได้เพียง 66,830 ตัน เนื่องจากราคาแทรกแซงใกล้เคียงกับราคาตลาด และเกษตรกรยังเห็นว่าขั้นตอนรับจำนำยุ่งยากไม่พอใจให้เข้าร่วมโครงการ

ปีเพาะปลูก 2543/44 ยังคงกำหนดลักษณะการดำเนินการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เช่นเดียวกับปีที่ผ่านมาทั้งหน่วยงานการดำเนินการเป้าหมายการรับจำนำ แต่เพิ่มระยะเวลารับจำนำเพิ่มขึ้น โดยปรับระยะเวลารับจำนำเร็วขึ้น เป็นเดือน สิงหาคม 2543-มกราคม 2544 และ ได้กำหนดนโยบายให้เร่งระบายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่ลุดจำหน่ายโดยเกษตรกรโอนหนี้ของเกษตรกรที่จำนำไปประทวนสินค้าเป็นหนี้ของ อดส. และ อดท. และให้ทยอยจำหน่ายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่ลุดจำหน่ายในแต่ละช่วงเวลาทั้งภายในและต่างประเทศ เมื่อสิ้นสุดโครงการมีเกษตรกรนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มาจำนำรวม 34,011 ตัน ไถ่ถอนเพียง 161,950 ตัน หรือ 47.63% เนื่องจากราคาสูงขึ้นเพียงเล็กน้อยไม่พอใจให้เกษตรกรมาไถ่ถอนทำให้มีข้าวโพดเลี้ยงสัตว์คงเหลือที่ต้องระบาย ถึง 178,061 ตัน ซึ่งเป็นภาระต่อเนื่องของรัฐบาลที่ต้องระบายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และส่งผลกระทบต่อราคาในปีต่อมา

ปีเพาะปลูก 2544/45 กำหนดให้มีการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์โดยหน่วยงานและจำนวนเป้าหมายเช่นเดียวกับปีที่ผ่านมาแต่กำหนดระยะเวลารับจำนำช้ากว่าปีที่ผ่านมา 1 เดือน คือ กันยายน 2544-กุมภาพันธ์ 2545 นอกจากนี้ ได้ปรับเปลี่ยนวิธีการโดยให้มีการรับจำนำได้ทั้งข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ฝักและข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เมล็ดและกำหนดราคารับจำนำทุกช่วงระดับความชื้น รวมทั้งไถ่ถอนภายใน 2 เดือน (ในอดีตกำหนดระยะเวลาไถ่ถอน 4 เดือน) (องค์การคลังสินค้า,2546)

ปีเพาะปลูก 2545/46 กระทรวงพาณิชย์และองค์การคลังสินค้าให้รับจำนำข้าวโพดฝักหรือข้าวโพดเมล็ดที่เกษตรกรสีแปรสภาพแล้วจากเกษตรกรรายบุคคลโดยให้ อคส. เป็นผู้รับฝากและเก็บพร้อมทั้งออกไปประทวนสินค้า ธกส. เป็นผู้รับจำนำไปประทวนสินค้าที่ อคส. ออกให้เกษตรกร

นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดนโยบายให้มีการหมุนเวียนออกจำหน่ายได้ก่อนที่จะครบระยะเวลาไถ่ถอน เพื่อมิให้เกิดปัญหาปริมาณสต็อกมากเกินไปจนมีผลกระทบต่อราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในท้องตลาดโดยให้ระบายส่งออกเป็นลำดับแรก

ผลการดำเนินงานมาตรการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของรัฐปรากฏว่า ในปีเพาะปลูก 2544/45 มีการรับจำนำทั้งประเทศจำนวนทั้งสิ้น 319.61 พันตัน โดยมีการไถ่ถอน 150.17 พันตัน คิดเป็น 46.99% และขายโดยรัฐ จำนวน 153.74 พันตัน คิดเป็น 48.10% ของปริมาณการรับจำนำทั้งหมด โดยมีปริมาณข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่ได้รับความเสียหายจากน้ำท่วมจำนวน 15.70 พันตัน คิดเป็น 4.91% ของปริมาณการรับจำนำทั้งหมด

ปีเพาะปลูก 2548/49 คชก. มีมติ (9 ก.ย. 48 และ 6 ม.ค. 49) อนุมัติให้ อคส. และ ธ.ก.ส. รับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จากเกษตรกรโดยตรง ปริมาณ 500,000 ตันเมล็ด กำหนดราคารับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เมล็ด ความชื้น 14.5% ในระหว่างเดือนกันยายน – พฤศจิกายน 2548 กก.ละ 4.75 บาท และเดือนธันวาคม 2548-มกราคม 2549 กก.ละ 5.00 บาท สำหรับระดับความชื้นอื่นให้ปรับเพิ่มลดตามเกณฑ์ที่เคยปฏิบัติ ทั้งนี้ ความชื้นไม่เกิน 30% ระยะเวลารับจำนำ คือ ช่วงกันยายน 2548 ถึงมกราคม 2549 ระยะเวลาไถ่ถอนภายใน 3 เดือนนับถัดจากเดือนที่รับจำนำ และให้มีคณะกรรมการระบายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์พิจารณาปริมาณและราคาที่จำหน่ายได้ก่อนครบกำหนดไถ่ถอน

ปีเพาะปลูก 2549/50 และ ปีเพาะปลูก 2550/51 ราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์สูงขึ้นทั้งระบบเนื่องจากปริมาณผลผลิตลดลงขณะที่ความต้องการใช้เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของภาคการเลี้ยงสัตว์ในเชิงพาณิชย์ การส่งออกอยู่ในเกณฑ์ดีอย่างต่อเนื่องราคาธัญพืชทั่วโลกอยู่ในเกณฑ์สูง

ปีเพาะปลูก 2551/52 คชก. มีมติ (14 ต.ค.51) และ ครม. มีมติ (28 ต.ค., 30 ธ.ค.51, 17 ก.พ.52) อนุมัติให้ดำเนินโครงการแทรกแซงตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2551/52 โดยการรับจำนำ ปริมาณ 1,500,000 ตันเมล็ด ราคารับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ความชื้น 14.5% กก.ละ 8.50 บาท ระยะเวลารับจำนำ พ.ย.51-มี.ค.52 ระยะเวลาไถ่ถอนภายใน 3 เดือนนับถัดจากเดือนที่รับจำนำ

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า โครงการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้ดำเนินการโดยที่รัฐบาลรับซื้อข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จากเกษตรกร โดยให้ อคส. และ ธกส. ดำเนินการรับจำนำ นับตั้งแต่ปีเพาะปลูก 2537-2540 ซึ่งต่อมาในปีเพาะปลูก 2541/42 ได้ให้เอกชนที่มีโกดัง/ไซโลและเครื่องอบลดความชื้นเข้า

ร่วมโครงการ เมื่อข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มีราคาสูงขึ้นกว่าราคารับจำนำ เกษตรกรจะนำเงินมาไถ่ถอนข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพื่อนำไปจำหน่าย พร้อมชำระดอกเบี้ยให้กับ ธกส. หากเกษตรกรไม่มาไถ่ถอนในเวลาที่กำหนด ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่นำมาจำหน่ายก็จะตกเป็นภาระของรัฐบาล ซึ่งข้อดีของโครงการนี้ คือ เป็นวิธีที่ใช้แก้ไขปัญหาได้รวดเร็วที่สุดเมื่อเทียบกับวิธีการอื่นๆ และเกษตรกรส่วนใหญ่มีความพึงพอใจ

### สภาพปัญหาที่พบจากมาตรการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

จากการศึกษาภาคสนามนั้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับระบบตลาดในแหล่งผลิตที่สำคัญของประเทศ (ยกเว้นผู้รับซื้อที่เป็นร้านรับซื้อพืชไร่ที่มีไซโลและเครื่องอบความชื้น) ระบุว่า โดยภาพรวมแล้ว โครงการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่รัฐได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปีเพาะปลูก2537/38-2551/52 นั้น ถือว่าประสบความสำเร็จมากกว่า เนื่องจากเหตุผลหลายประการ ดังนี้

- 1) หน่วยงานภาครัฐแทรกแซงการรับซื้อเฉพาะ อดก. และ อคส. ซึ่งมีอุปกรณ์และเครื่องมือในการรับซื้อที่ไม่พร้อม และมีการดำเนินการล่าช้ามากและไม่ทั่วถึงทุกภูมิภาค
- 2) โครงการรับจำนำที่ผ่านมาทำให้กลไกตลาดถูกบิดเบือน สาเหตุเกิดจากการที่รัฐบาลกำหนดราคารับจำนำที่สูงเกินไปโดยไม่คำนึงถึงราคาตามกลไกตลาด ทำให้เกษตรกรมุ่งที่จะเข้าร่วมโครงการฯ แต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่มีการซื้อขายปกติตามกลไกตลาด นอกจากนี้ เมื่อจำนำแล้วไม่มีการไถ่ถอน เนื่องจากราคารับจำนำที่ได้สูงกว่าราคาตลาดอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมาไถ่ถอน
- 3) ผู้ประกอบการโดยเฉพาะโกดัง/ไซโลที่มีเครื่องอบลดความชื้น มีรายได้จากการเข้าร่วมโครงการจึงมุ่งที่จะเข้าร่วมโครงการรับจำนำเพียงอย่างเดียวโดยไม่ทำการซื้อขายตามปกติ สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ไม่สามารถแข่งขันราคาของรัฐได้ ส่วนต่างระหว่างราคาข้าวรับจำนำกับราคาตลาดก่อให้เกิดผลประโยชน์กับผู้ประกอบการ
- 4) ปัญหาการทุจริตในรูปของการสวมสิทธิ์เกษตรกรเพื่อมาเข้าร่วมโครงการฯ เช่น การเวียนเทียนเข้ารับจำนำ
- 5) เกษตรกรรายย่อยเกิดค่านิยมในการเพาะปลูกเพื่อขายให้แก่โครงการรับจำนำแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่มีการพัฒนาศักยภาพของตนเอง เช่น การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการลดต้นทุนการผลิต เป็นต้น
- 6) รัฐบาลต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกร และงบประมาณในการบริหารจัดการ ได้แก่ ค่าจัดเก็บ ค่าแปรสภาพ ค่าเสื่อมคุณภาพ ค่าใช้จ่ายเพื่อระบายผลผลิต รวมถึงการขาดทุนจากการขายผลผลิต
- 7) ระเบียบขั้นตอนการรับจำนำเปิดโอกาสให้มีการทุจริตคอร์รัปชันในทุกๆระดับตั้งแต่ข้าราชการระดับล่างไปจนถึงระดับผู้บริหาร นักการเมือง ผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการฯ เช่น โกดัง/ไซโลที่มีเครื่องอบลดความชื้น

ทั้งนี้ การทุจริตคอร์รัปชันส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจะอยู่ในรูปของการสวมสิทธิ์เกษตรกร การเวียนเทียน การนำผลผลิตจากประเทศเพื่อนบ้านมาเข้าร่วมโครงการรับจำนำของไทย ฯลฯ ทั้งนี้ งบประมาณที่สูญเสียไปจากการทุจริตคอร์รัปชันทำให้เกษตรกรไม่ได้ผลประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีอำนาจในการต่อรองและง่ายต่อการถูกหลอกลวง

8) ภาวะการค้าโลกที่เปลี่ยนไป คือ การเปิดเสรีทางการค้า จะทำให้แต่ละประเทศไม่มีการกีดกันด้านภาษีต่อกัน โดยเฉพาะข้อกำหนดของอาเซียนและ AFTA ที่กำหนดให้ภาษีนำเข้าเป็น 0% ในปีหน้า หากมีการใช้มาตรการรับจำนำต่อไปจะส่งผลให้สินค้าเกษตรจากประเทศเพื่อนบ้านทะลักเข้ามาร่วมโครงการรับจำนำจำนวนมาก เห็นได้จากที่ผ่านมามีการนำสินค้าเกษตรจากพม่า กัมพูชา และลาวที่มีราคาต่ำกว่าเข้ามาสวมสิทธิ์จำนำกับรัฐบาล

9) ระบบการรับจำนำสินค้าเกษตรของไทยถูกต่อต้านจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่ระบบการค้าเสรีมีความสำคัญมากขึ้น ซึ่งไม่ดีในสายตาของต่างชาติ และมักใช้เป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้า โดยเฉพาะในอนาคตที่ประเทศเริ่มเปิดเสรีทางการค้าต่อกันจึงมีแนวโน้มที่คู่ค้าระบบการรับจำนำจะไม่ใช่ยอมรับของนานาประเทศโดยเฉพาะประเทศที่เป็นคู่ค้าของประเทศไทย

## 2) มาตรการประกันรายได้

รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงมาตรการดูแลช่วยเหลือสินค้าเกษตรจากการรับจำนำผลผลิตมาเป็นมาตรการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปีเพาะปลูก 2552/53 ดังนี้

- 1) กำหนดราคาประกันข้าวโพดเมล็ดความชื้น 14.5% กิโลกรัมละ 7.10 บาท
- 2) กำหนดเป้าหมายให้เกษตรกรรายครัวเรือนใช้สิทธิเพื่อขอรับเงินชดเชยส่วนต่างราคาประกันกับเกณฑ์กลางอ้างอิงได้ในปริมาณที่ผลิตจริงแต่ไม่เกินครัวเรือนละ 20 ตัน ธกส. ทำสัญญากับเกษตรกรที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการฯ เดือนสิงหาคม-พฤศจิกายน พ.ศ. 2552
- 3) เกษตรกรใช้สิทธิประกันรายได้ (ขอรับเงินชดเชย) ได้ทันทีตั้งแต่วันที่ทำสัญญา แต่ต้องไม่เกิน 28 กุมภาพันธ์ 2553

อนึ่ง ปีเพาะปลูก 2553/54 ครม. มีมติเห็นชอบเมื่อ 29 มิถุนายน 2553 ให้ดำเนินโครงการประกันรายได้ให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปีเพาะปลูก 2553/54 ดังนี้

- 3.1) กำหนดราคาประกันข้าวโพดเมล็ดความชื้น 14.5% กิโลกรัมละ 7.14 บาท
- 3.2) เกษตรกรขอใช้สิทธิเพื่อขอรับการชดเชยส่วนต่างราคาประกันกับเกณฑ์กลางอ้างอิงได้ในปริมาณที่ผลิตจริง แต่ไม่เกินครัวเรือนละ 20 ตัน ระยะเวลาขึ้นทะเบียน 15 พฤษภาคม-ตุลาคม 2553 ทำสัญญากับ ธกส. 15 มิถุนายน - ธันวาคม 2553

3.3) เกษตรกรใช้สิทธิประกันรายได้ (ขอรับชดเชย) ได้ทันทีตั้งแต่วันที่เก็บเกี่ยว แต่ต้องไม่เกิน 28 กุมภาพันธ์ 2554

ทั้งนี้ การประกันรายได้ คือ “การที่รัฐบาลกำหนดราคาขั้นสูงในการรับซื้อผลผลิตทางการเกษตรของเกษตรกร หากเกษตรกรไม่สามารถจำหน่ายในตลาดได้ รัฐบาลจำเป็นต้องรับซื้อผลผลิตไว้ทั้งหมด” ทั้งนี้ เพื่อให้นโยบายประกันรายได้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมาย และหากรัฐบาลกำหนดราคาประกันไว้สูงกว่าราคาตลาดมากๆ ก็จะไม่มีเอกชนรายใดในตลาดเข้ามารับซื้อสินค้าเกษตรตามกลไกตลาด สินค้าทั้งหมดจึงเดินสู่ประตูการรับซื้อของรัฐบาลในราคาประกัน ซึ่งอาจคุ้มค่าเพราะเกษตรกรเป็นผู้ได้ประโยชน์ในกรณีไม่มีการทุจริตประพฤติมิชอบ แต่การประกันราคาถือเป็นมาตรการที่มีเจตนาบิดเบือนกลไกตลาด โดยใช้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซงตลาด และเกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในกระบวนการค้าระหว่างประเทศ ภายใต้หลักการค้าเสรี ซึ่งจากการศึกษาภาคสนามจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแหล่งผลิตที่สำคัญของประเทศ พบว่า มาตรการประกันรายได้ที่ได้ดำเนินการมาแล้วนั้น มีข้อดีและข้อจำกัด ดังนี้

#### ข้อดีที่พบในการจัดทำโครงการประกันรายได้ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มีดังนี้

- 1) กลไกตลาดทำงานเป็นปกติไม่ถูกบิดเบือนเหมือนระบบการรับจำนำ เพราะมีการซื้อขายกันปกติตามราคาตลาด
- 2) มีขั้นตอนที่ไม่ซับซ้อน รัฐบาลไม่ต้องดำเนินการเก็บรักษาสินค้าและแปรรูปผลผลิตเกษตรกรได้เงินโดยตรงจากรัฐบาล หากราคาที่ซื้อขายต่ำกว่าราคาประกัน ช่วยให้เกษตรกรไม่ขาดทุนจากการขายผลผลิต
- 3) การจดทะเบียนเกษตรกรและพื้นที่เพาะปลูกเพื่อทำประกันราคาจะช่วยลดปัญหาการสวมสิทธิ์จากการขายผลผลิตของประเทศเพื่อนบ้าน
- 4) เกษตรกรได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย สามารถแก้ไขปัญหาการแทรกแซงจากภาคการเมืองได้เป็นอย่างดี
- 5) เป็นแนวทางการสนับสนุนด้านราคาที่ไม่ขัดต่อกฎขององค์การการค้าโลก (WTO) เพราะไม่ใช่การอุดหนุนการส่งออก แต่เป็นเพียงการดูแลและพยุงราคาสินค้าเกษตรภายในประเทศ
- 6) ไม่เป็นภาระกับการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลกระจายส่วนต่างระหว่างราคาตลาดอ้างอิงกับราคาประกันให้กับเกษตรกรเท่านั้น รัฐบาลไม่ต้องรับภาระเกี่ยวกับการแปรสภาพและการจัดเก็บผลผลิตในสต็อกของรัฐบาล
- 7) ลดปัญหาการทุจริต และการแสวงหาประโยชน์จากการรับจำนำของผู้ที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนต่างๆ คงเหลือเพียงระดับเกษตรกร และเจ้าหน้าที่จดทะเบียน
- 8) กลไกการค้าผลผลิตเข้าสู่ภาวะปกติ กลับมามีการแข่งขัน รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ไม่ต้องเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการค้า

### ข้อจำกัดที่พบของโครงการประกันรายได้ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มีดังนี้

- 1) หากราคาตลาดต่ำกว่าราคาประกันมาก รัฐบาลต้องใช้งบประมาณมากจำนวน ในการชดเชยส่วนต่างราคานี้
- 2) ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันยังสามารถเกิดขึ้นได้เหมือนการรับจํานำ หากไม่มีการตรวจสอบควบคุมที่รัดกุมโดยเฉพาะในส่วนของการลงทะเบียนเกษตรกร ที่อาจมีการสวมสิทธิ์ได้ ซึ่งหากรัฐบาลมีระบบการตรวจสอบที่รัดกุมก็อาจสามารถป้องกันปัญหาการทุจริตได้ส่วนหนึ่ง
- 3) หากผู้รับซื้อหรือผู้ค้ามีการสมยอมหรือฮั้วราคารับซื้อในราคาต่ำกว่าราคาประกันก็อาจทำให้กลไกตลาดบิดเบือนได้เช่นเดียวกัน

### 3) การเปรียบเทียบโครงการการรับจํานำกับโครงการประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

จากข้อมูลข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรของรัฐบาลทั้ง 2 แบบ มีลักษณะที่เหมือนกันโดยเป็นการพยุงราคาหรือประกันราคาขั้นต่ำให้เกษตรกร เพื่อช่วยให้มีรายได้ที่เพิ่มขึ้น คือ มีการกำหนดราคาขั้นต่ำไว้ โดยราคาที่กำหนดไว้นั้นก็ต่างสูงกว่าราคาตลาดเหมือนกันทั้งสองแบบ สิ่งที่แตกต่างกันอยู่ตรงวิธีดำเนินการ คือ โครงการรับจํานำจะใช้การจํานำสินค้าไว้กับรัฐบาล และไถ่ถอนคืนไปเมื่อถึงเวลาการไถ่ถอน ในส่วนที่ไม่ได้ไถ่ถอนไปก็ถือว่ารัฐบาลรับซื้อสินค้านั้นไปตามราคาที่กำหนดไว้

สำหรับการประกันราคานั้น รัฐบาลไม่ต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับสินค้า แต่จ่ายเงินชดเชยในส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาดเท่านั้น เมื่อมีหลักการที่เหมือนกัน ทำให้ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากทั้งสองระบบไม่แตกต่างกันเลย คือ ผู้ซื้อสินค้าเกษตรมีรายจ่ายเพื่อซื้อสินค้าที่เท่ากัน ผู้ขายสินค้าเกษตรหรือเกษตรกรก็จะได้รับรายได้จากการขายสินค้าที่เท่ากัน ส่วนรัฐบาลก็มีการใช้งบประมาณในการแทรกแซงราคาที่เท่ากันทั้ง 2 ระบบ แต่ต่างกันในเรื่องค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ ได้แก่ ค่าจัดเก็บ ค่าแปรสภาพ ค่าเสื่อมคุณภาพ ค่าใช้จ่ายเพื่อระบายผลผลิต รวมถึงการขาดทุนจากการขายผลผลิต ดังนั้น โครงการรับจํานำจะมีภาระค่าใช้จ่ายที่ตามมาและภาระรับความเสี่ยงที่มากกว่าโครงการประกันราคา

จากการวิเคราะห์ข้อดี ข้อเสียของทั้งสองแบบแล้ว พบว่า โครงการรับจํานำมีปัญหามากกว่าระบบประกันราคา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของงบประมาณที่ใช้และเรื่องการทุจริต ส่วนระบบการประกันราคานั้น หากมีราคาตลาดที่ต่ำกว่าราคาประกันอยู่มาก ก็จะเป็นภาระด้านงบประมาณแก่รัฐบาลมาก เหมือนกันการรับจํานำ ส่วนปัญหาการทุจริตนั้น เมื่อไม่มีการตรวจสอบที่เข้มงวดโอกาสที่จะมีการทุจริตก็สามารถเกิดขึ้นได้โดยเฉพาะในขั้นตอนของการลงทะเบียนเกษตรกร และการซื้อขายตามกลไกตลาด ถ้าหากปล่อยให้มีการฮั้วราคากันรับซื้อในราคาที่ต่ำ ปัญหาเหล่านี้ก็อาจเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกับวิธีการรับจํานำ

## 6.2 นโยบายและมาตรการรัฐผู้การค้าเสรี

สำหรับนโยบายและมาตรการรัฐผู้การค้าเสรีจากการค้าเสรีจากพันธกรณีตามข้อตกลงขององค์การการค้าโลก (WTO) ทำให้ไทยต้องมีนโยบายและมาตรการการสนับสนุนการค้าเสรี ประกอบด้วย 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

### 6.2.1 นโยบายและมาตรการเปิดตลาดนำเข้า

สืบเนื่องจากข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตอาหารสัตว์ของประเทศ ดังนั้น จึงมีความต้องการในประเทศสูง และเนื่องจากประเทศประสบภาวะฝนแล้งในปีเพาะปลูก 2533 ทำให้ผลผลิตไม่เพียงพอกับความต้องการในประเทศ จึงมีการนำเข้าช่วงปี พ.ศ. 2533 ถึงปลายปี พ.ศ. 2537 ซึ่งต้องเสียภาษีนำเข้า 6% และเสียค่าธรรมเนียมพิเศษในการนำเข้า (surcharge) ตามอัตราที่คณะกรรมการนโยบายอาหารกำหนด

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 ประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องนำเข้าวัตถุดิบอาหารสัตว์ ซึ่งรวมไปถึงข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ตามข้อตกลงสินค้าเกษตรกรรมภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) จึงมีผลทำให้ประเทศไทยต้องยกเลิกมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีที่ไม่สอดคล้องกับข้อตกลงฯ นั้น คือ การเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ (surcharge) และต้องเปิดตลาดให้มีการนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้ในปริมาณที่ไม่น้อยกว่าปริมาณที่ผูกพันไว้กับองค์การการค้าโลก

จากตารางที่ 6.3 จะเห็นว่า ในปี พ.ศ. 2538 ไทยได้เปิดตลาดให้นำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้ 4 แสนตัน ตามพันธกรณีการค้าโลก โดยคิดอัตรภาษี 7.5% และไม่เสียค่าธรรมเนียมพิเศษการนำเข้า และในปี พ.ศ. 2539 ไทยได้เปิดตลาดให้นำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพิ่มเป็น 5.5 แสนตัน โดยคิดอัตรภาษี 3% และไม่เสียค่าธรรมเนียมพิเศษการนำเข้า และสามารถเข้าได้ในช่วงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นช่วงที่ผลผลิตในประเทศยังไม่มี การเก็บเกี่ยว และจัดสรรให้โรงงานอาหารสัตว์ 55% สถาบันเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ 45% ซึ่งในปีนั้นมีการนำเข้าจริง ประมาณ 3.03 แสนตัน

ในปี พ.ศ. 2540 คณะรัฐมนตรีมีมติให้นำเข้าพวกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้เสรี และไม่ต้องเสียภาษีนำเข้า แต่ต้องนำเข้าในช่วงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2540 ในปริมาณที่ไม่กระทบต่อเกษตรกร โดยพิจารณาราคาขายส่งตลาดกรุงเทพฯ ที่โรงงานอาหารสัตว์รับซื้อต้องไม่ต่ำกว่า 3.80 บาท หากราคาต่ำกว่านี้ให้ใช้เงินกองทุนช่วยเหลือเกษตรกรแทรกแซง และในปีนี้มี การนำเข้า 2 งวด ได้แก่ งวดที่ 1 ในวันที่ 26 มีนาคม ถึง 30 มิถุนายน พ.ศ. 2540 จำนวน 2 แสนตัน มีการนำเข้าจริง 1.94 แสนตัน และงวดที่ 2 นำเข้า 1.5 แสนตัน ปรากฏว่าไม่มีการนำเข้าโควตา แต่มีการนำเข้านอกโควตา จำนวน 0.74 แสนตัน ซึ่งต้องเสียภาษีอัตรา 78.6% และต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษ 180 บาท/ตัน อย่างไรก็ตาม การนำเข้านอกโควตาในปริมาณดังกล่าวเป็นการนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มาผลิตอาหารสัตว์เพื่อส่งออก จึงสามารถขอคืนภาษีได้ตามมาตรา 19

ในปี พ.ศ. 2541 ไทยต้องเปิดตลาดตามข้อตกลงองค์การการค้าโลกตามโควตา 52,964 ตัน ภาษีนำเข้า 20% แต่เนื่องจากปริมาณความต้องการใช้ในประเทศมีมาก จึงกำหนดปริมาณนำเข้า 3 แสนตัน และไม่ต้องเสียภาษีนำเข้า และนำเข้าในช่วงวันที่ 1 มีนาคม ถึง 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 และสามารถนำเข้าโควตาได้เสรี โดยเสียภาษีในอัตรา 77.8% และเสียค่าธรรมเนียมพิเศษ 180 บาท/ตัน

ในปี พ.ศ. 2542 กำหนดปริมาณนำเข้าในโควตา 53,253 ตัน เสียภาษีในอัตรา 20% และสามารถนำเข้าโควตาได้เสรี โดยเสียภาษีในอัตรา 77% และเสียค่าธรรมเนียมพิเศษ 180 บาท/ตัน ทั้งนี้ให้นำเข้าในช่วงวันที่ 1 มีนาคม ถึง 30 มิถุนายน พ.ศ. 2542 ปรากฏการนำเข้าจริง 51,528 ตัน

ในปี พ.ศ. 2543 กำหนดปริมาณนำเข้าโควตา 53,453 ตัน เสียภาษีในอัตรา 20% และสามารถนำเข้านอกโควตาได้เสรี โดยเสียภาษีในอัตรา 76.2% และเสียค่าธรรมเนียมพิเศษ 180 บาท/ตัน ทั้งนี้ให้นำเข้าในช่วงวันที่ 1 มีนาคม ถึง 30 มิถุนายน พ.ศ. 2543 ปรากฏการนำเข้าจริง 50,689 ตัน

ในปี พ.ศ. 2544 และในปี พ.ศ. 2545 กำหนดปริมาณนำเข้าในโควตา 53,832 และ 54,411 ตัน ตามลำดับเสียภาษีในอัตรา 20% และสามารถนำเข้านอกโควตาได้เสรี โดยเสียภาษีในอัตรา 75.4% และ 73.8% ตามลำดับ และเสียค่าธรรมเนียมพิเศษ 180 บาท/ตัน โดยให้นำเข้าในช่วงวันที่ 1 มีนาคม ถึง 30 มิถุนายน พ.ศ. 2544 และช่วงเดียวกันในปี พ.ศ. 2545 แต่ไม่มีการนำเข้าในโควตา เนื่องจากปริมาณผลผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในประเทศไทยมีเพียงพอต่อความต้องการ

ตารางที่ 6.3 การเปิดตลาดนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

ปี พ.ศ.	ในโควตา			การจัดการ		นอกโควตา อัตราภาษี (%)	นอก WTO	
	ปริมาณเปิด ตลาด (ตัน)	นำเข้าจริง (ตัน)	อัตรา ภาษี (%)	สถาบัน เกษตรกร	โรงงาน อาหารสัตว์		ในโควตา	นอก โควตา (%)
2538	400,000	383,209	7.5	38	62	80.2+ Surcharge 180บ/ตัน		6+sur charge 1,000บ/ ตัน
2539	550,000	323,594	3	45	55	79.4+ Surcharge 180บ/ตัน		
2540	1) 200,000 2) 150,000	1) 194,116 2) 0	0	สมคมที่เกี่ยวข้อง 6 สมาคม		78.6 + Surcharge 180บ/ตัน		
2541	300,000	265,788	0	สมคมที่เกี่ยวข้อง 6 สมาคม		77.8 + Surcharge 180บ/ตัน		
2542	53,253	51,528	20	สมคมที่เกี่ยวข้อง 6 สมาคม		77 + Surcharge 180บ/ตัน		
2543	53,453	50,689	20	สมคมที่เกี่ยวข้อง 6 สมาคม		76.2 + Surcharge 180บ/ตัน		
2544	53,832	0	20	สมคมที่เกี่ยวข้อง 6 สมาคม		75.4 + Surcharge 180บ/ตัน		
2545	54,411	0	20	สมคมที่เกี่ยวข้อง 6 สมาคม		73.8 + Surcharge 180บ/ตัน		

ที่มา: สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทย (2553)

## 6.2.2 นโยบายและมาตรการระบบโควตาภาษีนำเข้า

จากข้อมูลในจัตราลดาคงสัตย์ (2549) พบว่า ประเทศไทยเปิดตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ตามพันธกรณีในข้อตกลงสินค้าเกษตรเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2538 (ตารางที่ 6.4) โดยเปิดโอกาสให้นำเข้าในโควตา 400,000 ตัน ซึ่งเป็นปริมาณที่มากกว่าที่ผูกพันไว้ในข้อตกลง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการใช้ภายในประเทศ การนำเข้าในโควตาดังกล่าวต้องเสียภาษีนำเข้า 7.5% และมีกำหนดระยะเวลา

ให้นำเข้าได้ระหว่างวันที่ 16 พฤษภาคม ถึง 15 สิงหาคม 2538 เท่านั้น ผู้ที่ได้รับสิทธิในการนำเข้า คือ โรงงานอาหารสัตว์ที่เปิดดำเนินการโดยใช้ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นวัตถุดิบ ซึ่งได้รับการจัดสรรให้นำเข้าได้ 62% และสถาบันเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ (ไก่และสุกร) ซึ่งได้รับการจัดสรรได้ 38% ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด ส่วนการนำเข้าจากประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกองค์การการค้าโลกและไม่ได้เป็นภาคีแกตต์ 1947 ยังคงใช้มาตรการเดิม คือ สามารถนำเข้าได้โดยไม่จำกัดปริมาณ แต่ต้องเสียภาษีนำเข้า 6% และต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษเพิ่มเติมในอัตรา 1,000 บาทต่อตัน

ในปี พ.ศ. 2539 เปิดโอกาสให้มีการนำเข้าในโควตาเพิ่มขึ้นเป็น 550,000 ตัน โดยเก็บภาษีนำเข้า 3% และกำหนดระยะเวลาให้นำเข้าได้ในระหว่างวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ถึง 30 มิถุนายน 2539 เท่านั้น ผู้ที่ได้รับสิทธิในการนำเข้าคือ โรงงานอาหารสัตว์ที่เปิดดำเนินการ โดยใช้ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นวัตถุดิบ ซึ่งได้รับการจัดสรรให้นำเข้าได้ 44% ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด คิดเป็นประมาณ 302,500 ตัน และสถาบันเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ (ไก่และสุกร) ซึ่งได้รับการจัดสรรให้นำเข้า 45% ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด คิดเป็นประมาณ 147,500 ตัน ส่วนการนำเข้านอกโควตาต้องเสียภาษีนำเข้า 79.0% บวกค่าธรรมเนียมพิเศษเพิ่มเติมในอัตรา 180 บาท ต่อตัน และการนำเข้าจากประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกองค์การการค้าโลกยังคงใช้มาตรการเดิม คือ สามารถนำเข้าได้โดยไม่จำกัดปริมาณ แต่ต้องเสียภาษีนำเข้าได้ 6% และต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษเพิ่มเติมอีกในอัตรา 1,000 บาทต่อวัน

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2539 เกิดปัญหาราคาเนื้อสัตว์สูงเนื่องจากวัตถุดิบราคาสูงขึ้นทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน คณะรัฐมนตรีจึงได้มอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงการคลัง นำเสนอมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วนในการนี้กระทรวงพาณิชย์ ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี โดยนำเสนอนโยบายและมาตรการนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ปี 2540 โดยนำเข้าจากประเทศในภาคี WTO ในโควตามีปริมาณนำเข้าจำนวน 350,000 ตัน โดยแบ่งเป็น 2 วงศ์ มีอัตราภาษี 0% และได้จัดสรรโควตาให้ 6 สมาคม อีกทั้งกำหนดให้ราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ตลาดกทม. ต้องไม่ต่ำกว่า กก.ละ 4.50 บาท หากราคาต่ำกว่า กก.ละ 4.50 ให้นำเข้าเฉพาะตามข้อผูกพันของ WTO และหากราคาตกต่ำให้แทรกแซงโดยกลไกคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) นอกโควตาให้มีการนำเข้าเสรี ภาษีนำเข้า 78.60% และค่าธรรมเนียมพิเศษนำเข้าตันละ 180 บาท ส่วนการนำเข้าจากประเทศนอกภาคีนั้น มีการนำเข้าเสรี ภาษีนำเข้า 6% และค่าธรรมเนียมพิเศษนำเข้าตันละ 1,000 บาท

ปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยเปิดโอกาสให้นำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จากประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกได้โดยเสรี ไม่มีการกำหนดโควตานำเข้ารวมทั้งมีการเก็บภาษีนำเข้าและค่าธรรมเนียมพิเศษใดๆทั้งสิ้น แต่ยังคงกำหนดระยะเวลานำเข้าโดยจะให้นำเข้าได้ตั้งแต่วันที่ 20 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2540 ถ้านำเข้านอกช่วงเวลาที่กำหนดต้องเสียภาษีนำเข้า 20% ส่วนการนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จากประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก จะยังคงใช้มาตรการเดิม คือ สามารถนำเข้าได้โดยไม่จำกัดปริมาณ แต่ต้องเสียภาษีนำเข้า 6% และ ค่าธรรมเนียมพิเศษเพิ่มเติมอีกในอัตรา 1,000 บาท ต่อตัน

ปี พ.ศ. 2541 เกิดสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในภูมิภาคเอเชีย ทำให้ภาวะการส่งออกของไทยมีการแข่งขันที่สูงขึ้น คณะรัฐมนตรีจึงให้มีการเร่งรัดนำเรื่องที่ส่งผลให้มีการส่งออกมากขึ้นให้คณะรัฐมนตรีโดยเร่งด่วน ในการนี้กระทรวงพาณิชย์ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีโดยนำเสนอ นโยบายและมาตรการ

นำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ปี 2541 ให้คณะรัฐมนตรี นั้นคือ ให้มีการนำเข้าจากประเทศภาคี WTO (ตั้งแต่ 23 มิ.ย. 2541 เปิดตลาดเป็นการทั่วไปทั้งประเทศในและนอกภาคี) ในโควตามีปริมาณนำเข้าเบื้องต้น 300,000 ตัน (นำเข้าจริง 265,789 ตัน) อัตราภาษีนำเข้า 0% นอกจากโควตาให้มีการนำเข้าเสรี โดยมีภาษีนำเข้า 77.8% และค่าธรรมเนียมพิเศษนำเข้าตันละ 180 บาท ส่วนการนำเข้าจากประเทศนอกภาคี WTO นำเข้าเสรี ภาษีนำเข้า 6% และค่าธรรมเนียมพิเศษนำเข้าตันละ 1,000 บาท

ปี พ.ศ. 2542 มีการเปิดตลาดนำเข้าเท่ากับปริมาณโควตาที่ผูกพัน คือ 53,253 ตัน มีการนำเข้าจริง 154,270 ตัน โดยเป็นการนำเข้าในโควตา จำนวน 51,528 ตัน โดยกำหนดอัตราภาษีที่ระดับ 20% เท่ากับอัตราสูงสุดผูกพันไว้กับ WTO เพื่อเป็นการปกป้องเกษตรกรและมีการนำเข้านอกโควตา จำนวน 102,742 ตัน กำหนดอัตราภาษี 77%

ปี พ.ศ. 2543 เปิดตลาด 53,543 ตัน นำเข้าจริง 338,770 ตัน เป็นการนำเข้าโควตา 50,689 ตัน อัตราภาษีที่ระดับ 20% เท่ากับอัตราสูงสุดผูกพันไว้กับ WTO มีการนำเข้านอกโควตา 34,041 ตัน และนำเข้านอก WTO 254,040 ตัน กำหนดอัตราภาษี 76.2%

ปี พ.ศ. 2544 เปิดตลาดนำเข้า 54,832 ตัน อัตราภาษีที่ระดับ 20% เท่ากับอัตราสูงสุดผูกพันไว้กับ WTO นำเข้าจริง 1,770 ตัน เป็นการนำเข้านอก WTO ทั้งหมด

ปี พ.ศ. 2545 เปิดตลาดนำเข้า 54,121 ตัน อัตราภาษีที่ระดับ 20% เท่ากับอัตราสูงสุดผูกพันไว้กับ WTO

ปี พ.ศ. 2546 เปิดตลาดนำเข้า 54,441 ตัน อัตราภาษีที่ระดับ 20% เท่ากับอัตราสูงสุดผูกพันไว้กับ WTO

อนึ่ง จากนโยบายและมาตรการด้านการตลาดที่กล่าวมา พบว่า มีงบประมาณการอุดหนุนด้านการตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537-2546 เป็นการอุดหนุนของนโยบายแทรกแซงราคาของรัฐ โดยเริ่มทำการแทรกแซงราคาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 โดยรัฐได้รับซื้อผลผลิตจากเกษตรกร เป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้น 500 ล้านบาท ส่วนในปี พ.ศ. 2539 และ ปี พ.ศ. 2541 ไม่มีการแทรกแซงราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เนื่องจากราคาของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของปีดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ส่วนในปีที่เหลือที่ราคาของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ลดลง รัฐบาลจึงเข้ามาแทรกแซงราคา โดยปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้จัดทำโครงการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เป็นเงินงบประมาณ 284.09 ล้านบาท ขณะที่ในปี พ.ศ. 2542-2543 รัฐรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรเป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้น 1,921.2 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2544-2546 รัฐจัดทำโครงการแทรกแซงตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้นเป็นเงิน 703.73 ล้านบาท (ตารางที่ 6.5)

ตารางที่ 6.4 การเปิดตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของไทย ปี พ.ศ. 2537-2546 ตามข้อผูกพันของ WTO

ปี พ.ศ.	ตามข้อผูกพัน WTO					
	ในโควตา			นอกโควตา		
	ปริมาณ (ตัน)	ภาษี (%)	เซอร์ชาร์จ (ตัน)	ปริมาณ (ตัน)	ภาษี (%)	เซอร์ชาร์จ (ตัน)
2538	52,096	20	0	ไม่จำกัด	80.20	380
2539	52,385	20	0	ไม่จำกัด	79.40	380
2540	52,675	20	0	ไม่จำกัด	78.60	380
2541	52,964	20	0	ไม่จำกัด	77.80	380
2542	53,253	20	0	ไม่จำกัด	77.00	380
2543	53,543	20	0	ไม่จำกัด	76.20	380
2544	53,832	20	0	ไม่จำกัด	74.40	380
2545	54,121	20	0	ไม่จำกัด	74.60	380
2546	54,411	20	0	ไม่จำกัด	73.80	380

ที่มา: สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร (2546) (อ้างถึงใน จิตรลดา คงสัตย์, 2549)

ตารางที่ 6.5 งบประมาณโครงการแทรกแซงราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ปี พ.ศ. 2537-2546

(หน่วย: ล้านบาท)

โครงการ	ปีพ.ศ.									
	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546
การรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกร	-	500.00	-	-	-	1,509.60	411.95	-	-	-
โครงการแทรกแซงตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	-	-	-	-	-	-	-	269.32	209.32	225.41
โครงการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	-	-	-	284.09	-	-	-	-	-	-
<b>รวม</b>	<b>-</b>	<b>500.00</b>	<b>-</b>	<b>284.09</b>	<b>-</b>	<b>1,509.60</b>	<b>411.95</b>	<b>269.32</b>	<b>209.32</b>	<b>225.41</b>

ที่มา: กรมการค้าภายใน และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2537-2549) (อ้างอิงใน จิตรลดา คงสัตรู, 2549)

### 6.2.3 มาตรการนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์กับคู่ค้า

จากข้อผูกพันของ WTO ทำให้ประเทศไทยต้องมีมาตรการนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์กับคู่ค้านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548-2553 (ตารางที่ 6.6) ดังนี้

#### 1) ภายใต้กรอบองค์การการค้าโลก (WTO)

ในโควตา 54,700 ตัน อากรนำเข้า 20% ให้องค์การคลังสินค้านำเข้าช่วง 1 มีนาคม – 30 มิถุนายน นอกโควตา – อากรนำเข้า 73% ค่าธรรมเนียมพิเศษตันละ 180 บาท

#### 2) ภายใต้กรอบเขตการค้า AFTA

อากรนำเข้า 0% ช่วงเวลานำเข้า 1 มีนาคม – 30 มิถุนายน ผู้นำเข้าต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดมาตรฐานและควบคุมการนำเข้าตาม พ.ร.บ. ควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525

#### 3) ภายใต้กรอบเขตการค้า FTA

ไทย-นิวซีแลนด์ และไทย-ญี่ปุ่น อากรนำเข้า 0% ไทย-ออสเตรเลีย ปริมาณในโควตา 6,981.26 ตัน อากร 13.33% ให้องค์การคลังสินค้านำเข้า 1 มีนาคม – 30 มิถุนายน นอกโควตา อากร 65.70%

#### 4) ภายใต้ความตกลง อาเซียน-ญี่ปุ่น (AJCEP)

อากรนำเข้าในโควตา 16.4% ช่วง 1 มกราคม – 31 มีนาคม อากรนำเข้าในโควตา 14.5% ช่วง 1 เมษายน – 31 ธันวาคม

#### 5) ภายใต้ความตกลงอาเซียน-เกาหลี (AKFTA)

อากรนำเข้าในโควตา 13.33%

#### 6) การนำเข้าทั่วไป

อากรนำเข้า 6% หรือ กก.ละ 0.30 บาท และต้องอนุญาต

ตารางที่ 6.6 มาตรการนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ปี พ.ศ. 2548-2553

มาตรการ	ปี พ.ศ.					
	2548	2549	2550	2551	2552	2553
<b>1. WTO</b>						
<b>ในโควตา</b>						
- ปริมาณนำเข้า (ตัน)	54,700	54,700	54,700	54,700	54,700	54,700
- ช่วงเวลานำเข้า	มี.ค.-มิ.ย.	มี.ค.-มิ.ย.	มี.ค.-มิ.ย.	มี.ค.-มิ.ย.	มี.ค.-มิ.ย.	มี.ค.-มิ.ย.
- อากรนำเข้า	20%	20%	20%	20%	20%	20%
- ผู้มีสิทธินำเข้า	อคส.	อคส.	อคส.	อคส.	อคส.	อคส.
<b>นอกโควตา</b>						
- อากรนำเข้า	73%	73%	73%	73%	73%	73%
- ค่าธรรมเนียมพิเศษ (บาท/ตัน)	180	180	180	180	180	180
<b>2. AFTA</b>						
- อากรนำเข้า	5%	5%	5%	5%	5%	5%
- ค่าธรรมเนียมพิเศษ		ยกเลิก	ยกเลิก	ยกเลิก	ยกเลิก	ไม่กำหนดและต้องปฏิบัติตามพ.ร.บ.ควบคุม
- ช่วงเวลานำเข้า	ไม่กำหนด	ไม่กำหนด	ไม่กำหนด	ไม่กำหนด	ไม่กำหนด	คุณภาพอาหาร
- ผู้มีสิทธินำเข้า	ไม่กำหนด	ไม่กำหนด	ไม่กำหนด	ไม่กำหนด	ไม่กำหนด	สัตว์ปี 2545
<b>3. ACMESS สิทธิภาษี - AISP</b>						
- อากรนำเข้า	0%	0%	0%	0%	0%	0%
- ผู้มีสิทธินำเข้า	← ผู้จดทะเบียนนำเข้ากับ ค.ต. →					
<b>4. FTA ไทย-นิวซีแลนด์</b>						
	(1 ราย) 0%					
- อากรนำเข้า	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>5. FTA ไทย-ออสเตรเลีย</b>						
<b>ในโควตา</b>						
- อากรนำเข้า	20%	18.67%	17.33%	16%	14.67%	13.33%
- โควตานำเข้า (ตัน)	5,470	5,743.50	6,030.68	6,332.31	6,648.82	6,981.26
- ผู้นำเข้า	อคส.	อคส.	อคส.	อคส.	อคส.	อคส.
- ช่วงเวลานำเข้า	มี.ค.-มิ.ย.	มี.ค.-มิ.ย.	มี.ค.-มิ.ย.	มี.ค.-มิ.ย.	มี.ค.-มิ.ย.	มี.ค.-มิ.ย.
<b>6. JTEPA ไทย-ญี่ปุ่น</b>						
- อากรนำเข้าในโควตา	← ยังไม่เปิดตลาด →			0%	0%	0%

## ตารางที่ 6.6 (ต่อ)

มาตรการ	ปี พ.ศ.					
	2548	2549	2550	2551	2552	2553
7. AJCEP อาเซียน-ญี่ปุ่น						
- อากรนำเข้า			ยังไม่เปิดตลาด			16.40% (ม.ค.-มี.ค.) 14.50% (เม.ย.-ธ.ค.)
8. AKFTA อาเซียน-เกาหลี						
- อากรนำเข้าโคเวต้า			ยังไม่เปิดตลาด			13.33%
9. นำเข้าทั่วไป (มาตร 12)						
- อากรนำเข้า (บาท/กก.)	2.75	2.75	2.75	2.75	2.75	2.75
- ค่าธรรมเนียมพิเศษ (บาท/กก.)	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

ที่มา: กรมการค้าภายใน (2553)

## 6.3 นโยบายและมาตรการรัฐด้านการคุ้มครองพันธุ์พืช

โดยภาพรวมจากสถานการณ์ปัจจุบัน พบว่า อุตสาหกรรมเมล็ดพันธุ์ในประเทศไทยยังคงมีความขาดแคลนพันธุ์ดีในปริมาณมาก ซึ่งเมล็ดพันธุ์พืชที่จำหน่ายอยู่ในท้องตลาดหลายประเภทยังคงมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน อย่างไรก็ตาม ในส่วนของเกษตรกรนั้น พบว่า เกษตรกรมีการยอมรับการใช้เมล็ดพันธุ์คุณภาพดี และเปลี่ยนพฤติกรรมจากการเก็บเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้เอง (farm-saved seed) มาเป็นการซื้อเมล็ดพันธุ์ลูกผสมที่มีราคาแพงกว่ามาใช้เพาะปลูกเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้ ภาคเอกชนโดยเฉพาะบริษัทต่างชาติให้ความสำคัญในการทำธุรกิจด้านการปรับปรุงพันธุ์ และการผลิตเมล็ดพันธุ์ลูกผสมในปริมาณที่มาก ขณะเดียวกันยังคงมีความต้องการจากต่างประเทศในการใช้ประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตเมล็ดพันธุ์ให้ และหลังจากมีการเปิดการค้าเสรีตามเงื่อนไขของ WTO บางประเทศยังคงมีการเรียกร้องให้ไทยมีการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ตามระบบสากล ขณะที่แม้ว่าในปัจจุบันแม้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายให้การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่แล้ว แต่การบังคับใช้ยังไม่มีประสิทธิภาพ (เกรียงศักดิ์ สุวรรณธราดล, 2554)

สำหรับอุตสาหกรรมธุรกิจเมล็ดพันธุ์ในประเทศไทยนั้น พบว่า มีจำนวนธุรกิจเมล็ดพันธุ์ในประเทศ ประมาณ 300 บริษัท หากแบ่งตามธุรกิจที่ดำเนินการ แบ่งเป็น 4 ประเภท คือ

- (1) รวบรวมและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ (ซื้อมาขายไป)
- (2) ผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์

(3) ปรับปรุงพันธุ์พืช ผลิต และจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ และ

(4) ปรับปรุงพันธุ์พืชเพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ตาม พบว่า ประมาณ 50% ของจำนวนบริษัททั้งหมดในธุรกิจเมล็ดพันธุ์ ดำเนินกิจกรรมประเภทรวบรวมและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ แต่หากพิจารณาจากรายได้ในการจัดจำหน่าย พบว่า ธุรกิจที่มีการปรับปรุงพันธุ์พืช ผลิต และจำหน่ายเมล็ดพันธุ์มีส่วนแบ่งรายได้มากถึงกว่า 90% ของยอดขายเมล็ดพันธุ์

เมื่อพิจารณาถึงอุตสาหกรรมเมล็ดพันธุ์พืชในประเทศไทยโดยเฉพาะภาคเอกชนที่เป็นบริษัทต่างชาตินั้น โดยภาพรวมมีแนวปฏิบัติ 2 แนวทาง คือ

(1) การใช้ทรัพยากรพันธุกรรมที่มีอยู่ภายในบริษัทเป็นหลัก เนื่องจากบริษัทเหล่านี้มีแหล่งพันธุกรรมของตนเองอยู่แล้ว หรือหากจะใช้แหล่งพันธุกรรมจากภายนอก ต้องมั่นใจว่าแหล่งพันธุกรรมนี้มีแหล่งที่มาชัดเจน และได้มาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาหรือกฎระเบียบด้านการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์

(2) การใช้แหล่งพันธุกรรมจากแหล่งภายนอกอื่นๆ โดยเฉพาะบริษัทคนไทย เช่น การไปซื้อมาจากท้องตลาด การแลกเปลี่ยนระหว่างหน่วยงาน การเข้าถึงแหล่งพันธุกรรมสาธารณะ และการเก็บจากแหล่งธรรมชาติ เป็นต้น ซึ่งแนวปฏิบัตินี้ยังไม่ได้คำนึงถึงข้อปฏิบัติตามกฎหมาย

สืบเนื่องจากข้อตกลงการค้าเสรีของ WTO โดยเฉพาะในประเด็นของอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ฉบับ 2 ธันวาคม 1961 แก้ไขปรับปรุง 10 พฤศจิกายน 1972, 23 ตุลาคม 1978 และ 19 มีนาคม 1991 (มปป.) และการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีสมาชิก UPOV ทำให้ไทยต้องให้ความสนใจในเรื่องของการละเมิดกฎหมายและสิทธินักปรับปรุงพันธุ์อย่างเคร่งครัด โดยการออกนโยบาย กฎหมาย และมาตรการที่สำคัญตามข้อตกลงการค้าเสรีของ WTO ที่มีความสำคัญหลายฉบับ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ที่ส่งผลกระทบต่อทั้งเชิงสนับสนุนและเป็นอุปสรรคโดยตรงต่อธุรกิจเมล็ดพันธุ์และการพัฒนาพันธุ์ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของประเทศในอนาคต ทั้งๆ ที่ พ.ร.บ. นี้โดยภาพรวมแล้วได้เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้นจากการทำผิดกฎหมายด้านคุ้มครองพันธุ์ในปัจจุบัน เช่น การขโมยสายพันธุ์พ่อแม่ไปผลิตเอง การขโมยจากแปลงทดสอบของบริษัทไปสร้างสายพันธุ์นั้น และยักรวมถึงการแอบผลิตไปขายในชื่อเดิมและชื่อใหม่ เป็นต้น

### 6.3.1 เหตุผลที่ไทยจำเป็นต้องมีกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ในระดับสากล

เกรียงศักดิ์ สุวรรณธรรมา (2554) ระบุว่า เหตุผลที่ไทยต้องมีกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ในระดับสากล เนื่องจากเหตุผลสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

1) ไทยเป็นผู้ผลิตและส่งออกสินค้าเกษตรที่ได้จากพืชที่เป็นทั้งวัตถุดิบและแปรรูปสำหรับใช้เป็นอาหารมนุษย์และสัตว์ และเป็นแหล่งพืชพลังงาน รวมถึงพืชที่ใช้ในอุตสาหกรรมต่างๆ สู่ตลาดโลกในอันดับต้นๆ ถ้าไม่มีกฎหมายที่เป็นสากลอาจถูกกีดกันจากต่างประเทศ

2) ไทยมีศักยภาพในการสร้างพันธุ์พืชใหม่ได้หลากหลายชนิดโดยเฉพาะพืชเขตร้อนสำหรับใช้เพาะปลูกภายในประเทศและส่งออกไปใช้เพาะปลูกได้ในหลายประเทศ หากไม่มีการคุ้มครองพันธุ์พืชที่เป็นสากล อาจถูกละเมิดสิทธิในต่างประเทศได้

3) ไทยมีความเหมาะสมในการเป็นแหล่งผลิตเมล็ดพันธุ์ และส่วนขยายพันธุ์ของพืชหลายชนิดที่มีการพัฒนาพันธุ์ใหม่ในต่างประเทศสำหรับใช้เพาะปลูกในประเทศอื่น แต่พืชบางชนิดยังไม่ได้รับการคุ้มครอง จึงยังไม่มีผู้นำพันธุ์เหล่านั้นเข้ามาผลิต หรืออาจมีการย้ายฐานการผลิตไปประเทศอื่น

4) ไทยเสียโอกาสในการที่จะใช้ประโยชน์จากพันธุ์ใหม่ที่ดีกว่าของต่างประเทศในการเพาะปลูก และการปรับปรุงพันธุ์ของพืชหลายชนิดที่มีการเพาะปลูกอยู่แล้วแต่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองพันธุ์

อนึ่ง ชนิดพืชที่ได้รับการคุ้มครองมี 62 ชนิด เช่น ข้าว มันสำปะหลัง อ้อย ข้าวโพด มะม่วง ปาล์ม น้ำมัน กัญชงไม่มีสกุล และพืชผักบางประเภท (ศึกษารายละเอียดจากกองคุ้มครองพันธุ์พืช กรมวิชาการ เกษตรที่ <http://m.doa.go.th/pvp/main.html>)

### 6.3.2 เจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542

จากการวิเคราะห์ข้อมูลทฤษฎีของเกรียงศักดิ์ สุวรรณธราดล (2554) ระบุว่า เจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 มี 3 ประเด็น คือ

1) เพื่อส่งเสริมให้มีการปรับปรุงพันธุ์และพัฒนาพันธุ์พืชเพื่อให้มีพันธุ์พืชใหม่เพิ่มเติมจากที่มีอยู่เดิม อันเป็นการส่งเสริมการพัฒนาทางด้านเกษตรกรรม โดยการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจด้วยการให้สิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมาย

2) เพื่อเป็นการอนุรักษ์และพัฒนาการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชเพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแล บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์พันธุ์พืชอย่างยั่งยืน

3) ให้การคุ้มครองสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืช/เกษตรกรที่เป็นเจ้าของพันธุ์และชุมชน

ทั้งนี้ พ.ร.บ. นี้กำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ UPOV ในการสร้างระบบการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ 3 ประเด็น คือ



- 1) เพื่อให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชให้โดยการให้สิทธิในพันธุ์พืชใหม่แก่นักปรับปรุงพันธุ์ในช่วงเวลาหนึ่ง
- 2) เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่นักปรับปรุงพันธุ์ ผู้ซึ่งได้ใช้สติปัญญาและความพยายามเป็นเวลานาน และค่าใช้จ่ายเงินลงทุนเป็นจำนวนมากในการพัฒนาพันธุ์ ให้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนมากพอที่จะทำให้มีกำลังใจในการสร้างพันธุ์ใหม่ต่อไป
- 3) เพื่อให้เกษตรกรได้มีทางเลือกในการใช้พันธุ์พืชที่เหมาะสมในการเพาะปลูกให้ได้รับผลตอบแทนมากขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการเพิ่มปริมาณและคุณภาพของผลผลิตให้ทันกับความต้องการของประชากรโลกที่กำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

### 6.3.3 สภาพปัญหาที่พบจาก พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืช

ในส่วนของ พ.ร.บ. พ.ศ. 2542 นี้ จากการศึกษาภาคสนามโดยสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้รับผิดชอบเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติงานของสถาบันวิจัยพืชไร่ กองคุ้มครองพันธุ์พืช และสำนักควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร และภาคเอกชนที่มีการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์/เมล็ดพันธุ์ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และดำเนินการผลิตเพื่อจำหน่าย หรือส่งเสริมสายพันธุ์แท้หรือเมล็ดพันธุ์ลูกผสมให้แก่เกษตรกร พบว่า พ.ร.บ.นี้ (ซึ่งยังไม่ประกาศใช้สมบูรณ์แบบ) ยังไม่มีความชัดเจนในหลายมาตราที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการวิจัยและพัฒนา รวมถึงการผลิตเมล็ดพันธุ์ใหม่ในประเทศไทย ซึ่งต้องส่งผลเสียในระยะยาวต่ออุตสาหกรรมเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และอุตสาหกรรมการเลี้ยงสัตว์ รวมถึงความมั่นคงด้านอาหารในประเทศในอนาคต เมื่อเรียงลำดับเนื้อหาสาระของ พ.ร.บ.ที่ก่อให้เกิดผลกระทบดังกล่าว ตามลำดับ ดังนี้

#### 1) มาตรา 2 หมวดที่ 5 : การคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่า

มาตรานี้ ระบุว่า “ผู้ใดเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชดังกล่าว เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้า จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ โดยให้นำเงินรายได้ตามข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ส่งเข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช...”

หากพิจารณาถึงกิจกรรมของบริษัทหรือหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจเมล็ดพันธุ์/พันธุ์ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่มีอยู่ในประเทศไทย ซึ่งแบ่งตามกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง 4 ประเภทดังกล่าวข้างต้น แสดงว่า บริษัท/หน่วยงานหากมีการปรับปรุงพันธุ์พืช ผลิต และจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ หรือมีการปรับปรุงพันธุ์พืชอย่างเดียวย่อมต้องมีการปฏิบัติตามข้อบังคับนี้ (ตารางที่ 6.7)

ตารางที่ 6.7 กิจกรรมที่ต้องมีการปฏิบัติตามข้อบังคับของหมวด 5 มาตรา 52

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเมล็ดพันธุ์	การปฏิบัติตามข้อบังคับ
รวบรวมและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์	ไม่ต้องปฏิบัติ
ผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์	ไม่ต้องปฏิบัติ
ปรับปรุงพันธุ์พืช ผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์	ต้องปฏิบัติ
ปรับปรุงพันธุ์พืชอย่างเดียว	ต้องปฏิบัติ

ที่มา: กองคุ้มครองพันธุ์พืช (2554)

## 2) มาตรา 3 นิยามของพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป

อนึ่ง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติงานกับมาตรานี้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ระบุว่า ตามมาตรา 3 ของ พ.ร.บ. นี้ พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป หมายถึง “พันธุ์พืชที่กำเนิดภายในประเทศ หรือมีอยู่ในประเทศ ซึ่งได้มีการใช้ประโยชน์อย่างแพร่หลาย...” ซึ่งเดิมนั้นพันธุ์พืชเป็นของมนุษยชาติที่ทุกคนมีสิทธิเข้าถึงได้ แต่หลังจากมีข้อตกลงอนุสัญญาเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพ ในปี ค.ศ. 1992 ระบุว่า “ประเทศ/รัฐมีสิทธิอธิปไตยเหนือพันธุ์พืชของประเทศตน และพันธุ์พืชที่เกิดในประเทศ/รัฐใด หากมีการนำไปใช้ประโยชน์อย่างแพร่หลาย จัดว่าพืชพันธุ์นี้เป็นพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป ซึ่งต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์ให้รัฐ” (ขณะนี้ยังไม่มีกระบวนการระบุสัดส่วนในการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างเจ้าของพันธุ์กับกองคุ้มครองพันธุ์พืช กรมวิชาการเกษตร)

จากข้อกำหนดของมาตรา 52 และมาตรา 3 ข้างต้นนี้ ก่อให้เกิดปัญหาแก่ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ดังนี้

(1) หากหน่วยงาน/องค์กรใดมีกิจกรรมการปรับปรุงพันธุ์พืช ผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ หรือปรับปรุงพันธุ์พืชเพียงอย่างเดียว (ตารางที่ 6.3) หากได้พืชพันธุ์ใหม่และมีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายในประเทศ พันธุ์นี้จะถูกจัดว่าเป็นพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปที่ต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์ให้กองคุ้มครองพันธุ์พืช กรมวิชาการเกษตร

ทั้งที่ตามความเป็นจริงการลงทุนวิจัยและพัฒนาพืชพันธุ์ใหม่แต่ละพันธุ์ใช้เวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี และใช้เงินลงทุนไม่ต่ำกว่า 10-30 ล้านบาทต่อพันธุ์ และมีหลายพันธุ์ที่ยังมีการจำหน่าย/ส่งเสริมให้กับเกษตรกรปลูกทั่วประเทศ ไม่ต่ำกว่า 20 ปีขึ้นไปจนถึงปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะพันธุ์ของภาคเอกชนที่เป็นของบริษัทต่างชาติ ดังกล่าวไว้ในบทที่ 5 ดังนั้น การแบ่งปันผลประโยชน์ให้กับภาครัฐควรมีการพิจารณาอย่างครอบคลุมที่ไม่เน้นการแสวงหาผลประโยชน์เข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช แต่ควร

อยู่ในลักษณะการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมกลับคืนสู่ประเทศจากการใช้ทรัพยากรของประเทศ ภายใต้การยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะภาคเอกชนที่เป็นผู้ลงทุน

ในส่วนของ การแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างเจ้าของพันธู์กับกองทุนพันธู์พีช กรมวิชาการเกษตร ซึ่งยังไม่มีข้อตกลงที่ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรนั้น พันธู์พีชใหม่ที่เกิดขึ้นในประเทศก่อนปี พ.ศ. 2542 ถือว่าได้รับข้อยกเว้นที่ไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของมาตรา 52 หมวด 5

(2) มาตรา 2 หมวด 5 และมาตรา 3 จัดเป็นการลิดรอนสิทธิการครอบครองพันธู์ของบริษัท/เจ้าของพันธู์ และไม่เอื้ออำนวยต่อกิจกรรมการปรับปรุงพันธู์ของบริษัท ซึ่งจัดเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการปรับปรุงพันธู์ของไทย หากมีการแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อเข้ากองทุนคุ้มครองพันธู์พีช นับว่าเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตให้กับบริษัททางอ้อม ซึ่งบริษัทมีแนวโน้มจะผลักรถการเพิ่มทุนนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อยโดยขึ้นราคาเมล็ดพันธู์ที่จำหน่าย

(3) บริษัทต่างชาติหลายบริษัทอาจมีแนวโน้มย้ายฐานการลงทุนไปยังประเทศเพื่อนบ้านที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาธุรกิจเมล็ดพันธู์ และการขาดแคลนวัตถุดิบอาหารสัตว์ในประเทศในอนาคต

**3) มาตรา 19 (5) การขอตระเบียนพันธู์พีชใหม่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง**

(1) ปัญหาที่ได้รับการสะท้อนจากภาคสนามทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน พบว่า การขอตระเบียนพันธู์พีชใหม่มีความล่าช้า ไม่ต่ำกว่า 1 ปี ทำให้พันธู์พีชใหม่ที่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนมีความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิทางทรัพย์สินทางปัญญา เช่น การขโมยสายพันธู์พ่อแม่ไปผลิตขายก่อนการได้รับการขึ้นทะเบียน และก่อนที่เจ้าของพันธู์สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้

(2) การขึ้นทะเบียนเป็นพันธู์ใหม่ ซึ่งหากนำพันธู์ใหม่นี้ไปใช้แพร่หลายจะถูกจัดเป็นพันธู์พีชพื้นเมืองทั่วไป (มาตรา 3 ข้อ ข.) และต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์ให้กองทุนคุ้มครองพันธู์พีช ซึ่งปัจจุบันข้อตกลงในการแบ่งปันผลประโยชน์ยังไม่มีข้อตกลงชัดเจน

(3) กฎหมายที่ว่าด้วยการคุ้มครองลิขสิทธิ์ทางปัญญาโดยเฉพาะด้านการปรับปรุงพันธู์ยังไม่มีความชัดเจนและบทลงโทษอย่างจริงจังและเด็ดขาด

จากสถานการณ์ปัจจุบันนั้น หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนผู้ค้าเมล็ดพันธู์โดยเฉพาะบริษัทต่างชาติ ระบุว่า มีการขโมยพันธู์พ่อแม่ไปสร้างเมล็ดพันธู์ลูกผสมไปจำหน่ายในท้องตลาดในชื่อพันธู์อื่น หรือใช้ชื่อพันธู์เดิมซึ่งพบทั่วทุกภูมิภาคในแหล่งผลิตที่สำคัญของประเทศ ส่งผลให้เกิดการขาดความเชื่อมั่นในการลงทุนด้านวิจัยและพัฒนาพันธู์ใหม่โดยเฉพาะส่วนของบริษัทต่างชาติ

ขณะที่ พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ในส่วนของมาตรา 2 หมวด 5 และมาตรา 3 (ซึ่งยังไม่ได้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการทั้งหมด เนื่องจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายไทย) ก่อให้เกิดความกังวลและความตระหนกแก่อุตสาหกรรมเมล็ดพันธุ์ และจนถึงปัจจุบันไม่มีข้อมูลเอกสารของทางราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้เป็นหลักฐานสนับสนุนเพื่อแก้ไขข้อกังวลจากความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบริษัทผู้ค้าเมล็ดพันธุ์ในประเทศ