ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

กิตติพัฒน์ แสงภักดิ์โยธิน

DPU

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2554

Legal problems concerning of the production system and trading of layer and related products

Kittiphat Saengphakyothin

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2011

DPU

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จลุล่วงไปได้ หากไม่ได้รับความกรุณาและความอนุเคราะห์จากท่านรองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตลอดจนสละเวลาในการตรวจแก้ไข แนะนำแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้ให้แก่ผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ท่านรองศาสตราจารย์ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าเป็นประธานและกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำต่างๆ จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอรับไว้ผู้เดียว ส่วนคุณค่าและประโยชน์ใดๆ ที่วิทยานิพนธ์เล่มนี้สามารถทำให้เกิดขึ้นได้ ผู้เขียนขออุทิศให้แก่บิดามารดา ครูบาอาจารย์ ตลอดจนบุคคลทุกท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่ทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

กิตติพัฒน์ แสงภักดิ์โยธิน

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ฆ

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... จ

กิตติกรรมประกาศ ..... ช

สารบัญตาราง ..... ฎ

สารบัญรูปภาพ ..... ฏ

บทที่

1. บทนำ 1

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา 5

1.3 สมมติฐานของการศึกษา 6

1.4 ขอบเขตของการศึกษา 6

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา 6

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 7

1.7 นิยามศัพท์ 7

2. ทฤษฎี แนวความคิด และความเป็นมาของการเลี้ยงไก่ไข่ในประเทศไทย 8

2.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ 8

2.1.1 ทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) 8

2.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยการแข่งขันโดยเสรี (Free Competition) 12

2.1.3 ทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarianism) 14

2.2 แนวความคิดพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับราคาผลิตผลเกษตร 16

2.2.1 อุปสงค์ของสินค้าเกษตร 16

2.2.2 อุปทานของสินค้าเกษตร 17

2.2.3 ราคาสินค้าเกษตร 18

2.2.4 ระบบตลาด 21

2.2.5 มาตรการรักษาระดับราคาสินค้าเกษตร 27

2.3 ความเป็นมาของการเลี้ยงไก่ไข่ในประเทศไทย 30

2.3.1 การผลิตไก่ไข่ 32

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.3.2 ลักษณะของการประกอบการเลี้ยงไก่ไข่ของเกษตรกร 34
2.3.3 การทำฟาร์มไข่ไก่ 35
2.3.4 ตลาดไข่ไก่ 37
2.3.5 การกำหนดนโยบายการควบคุมการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ 38
2.4 เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของการควบคุมการนำเข้าปู่ย่าหรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ กับการนำเข้าแบบเสรี 42
2.4.1 ข้อดีและข้อเสียของการควบคุมการนำเข้าปู่ย่าหรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ 42
2.4.2 ข้อดีและข้อเสียของการนำเข้าปู่ย่าหรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่แบบเสรี 42
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการค้าและการผลิตไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ตาม กฎหมายไทยเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ และผลการวิจัยภาคสนาม 43
3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการค้าและการผลิตไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ของไทย 43
3.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงไก่ไข่ 44
3.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ 61
3.1.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการเลี้ยงไก่ไข่ 72
3.1.4 กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐาน 74
3.2 กองทุนเกี่ยวกับการช่วยเหลือเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย 80
3.2.1 กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร 80
3.2.2 กองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร 84
3.2.3 กองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ การแข่งขันของประเทศ 88
3.3 มาตรการทางกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงไก่ไข่ของ ต่างประเทศ 92
3.3.1 ประเทศอังกฤษ 93
3.3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา 97
3.3.3 ประเทศแคนาดา 99
3.3.4 ประเทศฟิลิปปินส์ 103

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.4 สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง 104
3.4.1 ผู้เลี้ยงไก่ไข่ 104
3.4.2 ผู้ค้าไข่ไก่ 105
3.4.3 ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับการเลี้ยงไก่ไข่ 107
4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ 111
4.1 ปัญหาด้านองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแล 111
4.1.1 คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ 111
4.1.2 คณะกรรมการที่ปรึกษา 114
4.2 ปัญหาด้านระบบการค้าไก่ไข่ 115
4.3 ปัญหาด้านการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ 117
4.4 ปัญหาด้านมาตรฐานผลิตภัณฑ์ไข่ไก่ 118
4.4.1 การบังคับใช้มาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับไข่ไก่ 118
4.4.2 การกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับไข่ไก่ 119
4.5 แนวทางเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ 123
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ 125
5.1 บทสรุป 125
5.2 ข้อเสนอแนะ 132
บรรณานุกรม 136
ประวัติผู้เขียน 140

สารบัญตาราง

ตารางที่ หน้า

1.1 แสดงข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2552 การผลิตไก่ไข่ - ไข่ไก่ช่วงอายุการให้ไข่ 19 - 75 สัปดาห์ 2
1.2 แสดงข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2552 การค้าไข่ไก่ 3
4.1 ขนาดของไข่ไก่ตามน้ำหนักของประเทศฟิลิปปินส์ 103

DPU

สารบัญรูปภาพ

ภาพที่ หน้า

2.1 แผนภูมิประโยชน์ขัดแย้ง (Conflict of Interest) 11
3.1 ภาพแสดงเครื่องหมายรับรองมาตรฐานบังคับแสดงกับสินค้าเกษตรที่ได้รับใบรับรองตามมาตรฐานบังคับ..... 78
3.2 ภาพแสดงเครื่องหมายรับรองมาตรฐานทั่วไปแสดงกับสินค้าเกษตรที่ได้รับใบรับรองตามมาตรฐานทั่วไป..... 79
3.3 การประทับตราบนเปลือกไข่ไก่ของประเทศอังกฤษ..... 96
3.4 เครื่องหมายสำหรับไข่ไก่ที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานระดับคุณภาพเอเอและระดับคุณภาพเอของประเทศสหรัฐอเมริกา 98
3.5 เครื่องหมายสำหรับไข่ไก่ที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานระดับคุณภาพของประเทศแคนาดา..... 102

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์
ชื่อผู้เขียน กิตติพัฒน์ แสงภักดิ์โยธิน
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2553

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงปัญหาของระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ เนื่องจากปัจจุบันการเลี้ยงไก่ไข่ในประเทศไทยมีการพัฒนาเป็นธุรกิจที่มีการแข่งขันสูง จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อควบคุมและส่งเสริมธุรกิจการเลี้ยงไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ให้มีความเหมาะสม

การศึกษาดังกล่าวประกอบด้วยสองส่วน ส่วนแรกเป็นการศึกษาด้วยวิธีวิจัยเอกสาร โดยศึกษาจากตำรา บทความ กฎหมายไทย กฎหมายต่างประเทศ และส่วนที่สองเป็นการศึกษาด้วยวิธีวิจัยภาคสนามโดยการสัมภาษณ์เจาะลึกบุคคลที่เกี่ยวข้อง และนำข้อมูลดังกล่าวมาสังเคราะห์รวมกับข้อมูลจากการวิจัยเอกสารเพื่อเสนอแนะแนวทางการบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยต่อไป

ผลจากการศึกษาพบว่า กฎหมายไทยที่ใช้บังคับการควบคุมการค้าและการผลิตไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ในปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 เป็นต้น ส่งผลให้เกิดการจำกัดการแข่งขันทางด้านการประกอบธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ อันขัดต่อหลักการแข่งขันทางการค้าและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชน ซึ่งมีประเด็นที่ควรปรับปรุงให้เหมาะสม เช่น ด้านองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ด้านระบบการค้าไก่ไข่ ด้านการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ ด้านมาตรฐานผลิตภัณฑ์ไข่ไก่ แนวทางการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้บัญญัติกฎหมายเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการควบคุมและส่งเสริมธุรกิจการเลี้ยงไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ในด้านต่างๆ กล่าวคือ กำหนดให้มีองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแล คือ คณะกรรมการไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ มีการควบคุมการนำเข้าปู่ย่าพันธุ์ไก่ไข่และพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศ โดยกำหนดเงื่อนไขและปริมาณการนำเข้าในลักษณะของการกำหนด

เพดานขั้นสูงสำหรับผู้ที่ประสงค์จะนำเข้าเพื่อให้มีการกระจายพันธุ์ไก่ไข่ให้แก่เกษตรกรผู้เลี้ยงอย่างทั่วถึง กำหนดให้ผู้นำเข้าปู่ย่าพันธุ์หรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่และผู้เลี้ยงไก่ไข่ต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนการเลี้ยง นอกจากนี้ กำหนดให้มีการแสดงข้อความหรือเครื่องหมายบนเปลือกไข่ไก่เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถทราบถึงแหล่งผลิตไข่ไก่ และวันเดือนปีที่ควรบริโภค และกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

DPU

Thesis Title Legal problems concerning of the production system and trading system of layer and related products
Author Kittiphat Saengphakyothin
Thesis Advisor Assoc. Prof. Pinit Tipmanee
Department Law
Academic Year 2010

ABSTRACT

The objectives of this thesis are to study a legal threat that effect to production system and trading system of the layer and related products. Nowaday, the layer farming in Thailand has been developed from household products to business in high competition level. It is necessary to launch compatible laws to monitor and control this business to perform in appropriate aspect, meanwhile to facilitate producers as well.

The type of study compose 2 parts. First part, writer applies the documentary research method from text books, articles, thai laws and foreign laws. Second part, writer applies the field research method by indept-interview from the person concentrating with the subject. The writer lead a data synthesised to include a data from documentary research in order to prescribe the laws in Thailand accordingly.

It is found that Thai laws, which are now active, affect to business in contradiction of fair play against small and new incomers, such as Animal Epidemic Act B.E.2535, Agricultural Economics Act B.E.2522 , Public Health Service Act B.E.2535, Price of Goods and Services Act B.E.2542, Competition Act B.E.2542, Agricultural Standards Act B.E.2551 and Regulation of the Office of the Prime Minister on the development of the layer and produces B.E.2549. The issue that should adjust is appropriate such as the organization which have the role to control the layer business and related product, a trading system of layer, a producer registration, a standardization and a subsidy on fund for development in this business.

Therefore, the writer would like to propose in set up the classify law for specific purpose to control and facilitate the entire business of layer production and related products, By law, the committee for layer and related products have to established to be start alone

organization to monitor and control the number of grand parent and parent imported from aboard. This regulation from committee will focus on condition and import quota considering by importer performance in purpose of spreading layer to farmers nationwide. The regulation also requires all importers to register in feeding farms records for tracking. Moreover, production location stamped on shell hen eggs and expiry date on packaging and compulsory. The research and development fund for layer and related products need to be founded by law in order to enhancing hen eggs business in Thailand.

DPU

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ไก่ไข่เป็นสัตว์ที่มีการเลี้ยงในประเทศไทยมายาวนาน แต่เดิมการเลี้ยงไก่ไข่ในประเทศไทยนิยมเลี้ยงตามบ้านเพื่อรับประทานไข่และเนื้อ หากมีผลผลิตเหลือจึงนำไปขายระหว่างเพื่อนบ้านใกล้เคียงหรือหมู่บ้านใกล้เคียง ส่วนมากเป็นการเลี้ยงแบบปล่อยตามธรรมชาติ โดยใช้ใต้ถุนบ้าน ต้นไม้ ชายคาโรงนา เป็นที่อยู่อาศัยของไก่ สำหรับพันธุ์ไก่ที่ใช้เลี้ยงนั้นเป็นไก่พันธุ์พื้นเมือง เช่น ไก่ตะเภา ไก่อู ไก่แจ้ เป็นต้น ต่อมาการเลี้ยงไก่ไข่มีการพัฒนาขึ้นมาเรื่อยๆ ทั้งพันธุ์ไก่ไข่ อาหาร ยาวัคซีน เทคนิคการเลี้ยงและขนาดของฟาร์ม จนกระทั่งปัจจุบันนี้การเลี้ยงไก่ไข่เป็นไปในเชิงพาณิชย์ โดยมีบริษัทที่ประกอบธุรกิจด้านปศุสัตว์เข้ามามีบทบาทและดำเนินการในลักษณะครบวงจรมากขึ้น มีการปรับเปลี่ยนจากการใช้แรงงานคนเลี้ยงในโรงเรือนระบบเปิดซึ่งเป็นการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่มาช่วยจัดการ ในการเลี้ยงในโรงเรือนระบบปิดที่มีระบบควบคุมอุณหภูมิ ความชื้นและการถ่ายเทอากาศ (Evaporative Cooling System) ทำให้มีประสิทธิภาพการผลิตไข่ไก่เพิ่มขึ้น

ปัจจุบันการเลี้ยงไก่ไข่มีกระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคในประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2552 แหล่งผลิตไข่ไก่มากที่สุดของประเทศไทยอยู่ในจังหวัดฉะเชิงเทรา พระนครศรีอยุธยา ชลบุรี อุบลราชธานี และเชียงใหม่ และจากสถิติข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปี พ.ศ. 2552 พบว่า มีครัวเรือนเป็นการค้าไก่ไข่-ไข่ไก่ จำนวน 4,517 ครัวเรือน ซึ่งมีปริมาณไก่ไข่ ณ ต้นปี จำนวน 38.72 ล้านตัว สามารถผลิตไข่ไก่ได้จำนวน 9,902 ล้านฟอง[1]

---

[1] สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (ม.ป.ป.). **ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2552.** หน้า 76 - 77.

ตารางที่ 1.1 แสดงข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2552 การผลิตไก่ไข่-ไข่ไก่ ช่วงอายุการให้ไข่ 19-75 สัปดาห์

การผลิต			
รายการ	**2550**	**2551**	**2552**
1. จำนวนครัวเรือนเป็นการค้า (ครัวเรือน)	4,729	4,642	4,517
2. จำนวนไก่ไข่ ณ ต้นปี (ล้านตัว)	35.13	36.74	38.72
3. ปริมาณการผลิตไข่ไก่ (ล้านฟอง)	8,990	9,424	9,902
4. ต้นทุนการผลิตระบบโรงเรือนเปิด (บาท/ฟอง)	2.11	2.46	2.41
5. ต้นทุนการผลิตระบบโรงเรือนปิด (บาท/ฟอง)	2.12	2.52	2.38
6. ราคาไข่ไก่ที่เกษตรกรขายได้ (บาท/ฟอง)	2.06	2.33	2.36
7. ผลตอบแทนสุทธิระบบโรงเรือนเปิด (บาท/กก.)	-0.05	-0.13	-0.05
8. ผลตอบแทนสุทธิระบบโรงเรือนปิด (บาท/กก.)	-0.06	-0.19	-0.02
9. มาตรฐาน - ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 123 ตอนพิเศษ 93 ง ลงวันที่ 1 กันยายน 2549			

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (ม.ป.ป.). **ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2552.** หน้า 77.

ตารางที่ 1.2 แสดงข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2552 การค้าไข่ไก่

การค้า			
รายการ	**2550**	**2551**	**2552***
1. ใช้ในประเทศ (ล้านฟอง)	8,748	9,018	9,552
2. ส่งออก[1/]			
ปริมาณ (ล้านฟอง)	246.95	406.38	350.00
มูลค่า (ล้านบาท)	757.88	920.06	787.50
3. ราคาส่งออก (บาท/ฟอง)[1/]	3.07	2.26	2.39
4. คู่ค้าที่สำคัญ	ฮ่องกง แองโกลา สิงคโปร์		
5. คู่แข่งที่สำคัญ	จีน เนเธอร์แลนด์		

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (ม.ป.ป.). **ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2552.** หน้า 77.

หมายเหตุ: *ประมาณการ

[1/]กรมศุลกากร

จากข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตร ปี พ.ศ. 2552 พบว่า ปริมาณการค้าไข่ไก่ของประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นการค้าสำหรับการบริโภคในประเทศ และสำหรับการส่งออกไข่ไก่นั้นเป็นการส่งออกเพื่อระบายผลผลิตส่วนเกิน เพื่อรักษาระดับราคาภายในประเทศเท่านั้น

ธุรกิจการเลี้ยงไก่ไข่ของเกษตรกรในประเทศไทยในปัจจุบันนั้น ต้องอาศัยการนำเข้าปู่ย่าพันธุ์ไก่ไข่หรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศ เนื่องจากประเทศไทยไม่สามารถผลิตปู่ย่าพันธุ์ไก่ไข่หรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ได้เอง ซึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2552 ที่ผ่านมานั้นการจัดสรรโควตาการนำเข้าแม่พันธุ์ไก่ไข่โดยคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์แต่งตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 มีการจัดสรรโควตาการนำเข้าแม่พันธุ์ไก่ไข่ให้แก่บริษัทผู้นำเข้าแม่พันธุ์ไก่ไข่เพียง 9 ราย คิดเป็นจำนวนแม่พันธุ์ไก่ไข่ทั้งหมดจำนวน 405,721 ตัว เป็นการจัดสรรโควตาให้แก่บริษัทที่เป็นกลุ่มทุนซึ่งมีส่วนในการทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ทั้งนี้ การกำหนดโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่มิได้มีกฎหมายบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของผู้มีสิทธิขอนำเข้าอย่างชัดเจน จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่โปร่งใสในการจัดสรรโควตาดังกล่าว และเมื่อการจัดสรร

โควตาให้แก่เฉพาะกลุ่มบริษัททุนรายใหญ่นั้นยังส่งผลให้เกิดการจัดการแข่งขันในการประกอบอาชีพธุรกิจการเลี้ยงไก่ไข่อีกด้วยซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการแข่งขันทางการค้าและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชน

ทั้งนี้ ไข่ไก่เป็นผลิตภัณฑ์ที่ทุกคนยอมรับว่าเป็นสิ่งที่สามารถนำมาทำอาหารรับประทานได้หลายอย่าง อีกทั้งหาซื้อได้ง่ายและราคาถูก และเป็นอาหารที่มีคุณค่าโภชนาการสูง จึงอาจสามารถจัดได้ว่าเป็นสินค้าบริโภคขั้นพื้นฐานของประชาชน ปัจจุบันไข่ไก่ที่มีขายอยู่ในหลายท้องตลาดมีหลายระดับไม่ว่าจะเป็นขายในห้างสรรพสินค้าหรือตามตลาดสดนั้น พบว่า ไข่ไก่ที่มีและไม่มีเครื่องหมายมาตรฐานสินค้าเกษตรทั่วไปตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 แต่ทั้ง 2 กรณีนี้มิได้มีการกำหนดให้มีการประทับตราบนเปลือกไข่ไก่เพื่อระบุถึงข้อมูลสำคัญอันอาจจำเป็นหรือส่งผลต่อการเลือกซื้อไข่ไก่ของผู้บริโภค เช่น ข้อมูลผู้ผลิต วันที่ควรบริโภค หรือกรรมวิธีการเลี้ยง เป็นต้น

นอกจากนี้ ปัญหาด้านราคาไข่ไก่เป็นวัฏจักรราคาที่เกิดขึ้นเกษตรกรจะต้องเผชิญอยู่อย่างต่อเนื่อง สาเหตุจากผู้ผลิตไม่สามารถควบคุมปริมาณการผลิตไข่ไก่ให้สอดคล้องกับความต้องการบริโภคไข่ไก่ของตลาดได้ หากปีใดราคาไข่ไก่อยู่ในระดับสูง ย่อมทำให้เกษตรกรมีรายได้จากการเลี้ยงไก่ไข่สูง จึงทำให้เกิดแรงจูงใจในการขยายการเลี้ยงไก่ไข่ และไข่ไก่ที่ผลิตได้ส่วนใหญ่ยังคงอาศัยตลาดภายในประเทศเป็นหลัก ประกอบกับปริมาณการผลิตไข่ไก่ในรอบปีมีการเปลี่ยนแปลงตามฤดูกาล จึงทำให้ราคาไข่ไก่เกิดภาวะแปรปรวนค่อนข้างสูง ทั้งนี้ รัฐบาลปัจจุบันมีนโยบายประชาวิวัฒน์โดยมีมาตรการร่วมลดต้นทุนเกษตรกรซึ่งดูแลเรื่องอาหารสัตว์และการเข้าถือพ่อพันธุ์แม่พันธุ์ไก่ไข่ ไก่เนื้อและสุกรมากขึ้น ให้มีการเปิดเผยข้อมูลต้นทุนราคาต่างๆ อย่างทั่วถึงเท่าเทียมมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเว็บไซต์หรือมีสถานีโทรทัศน์ เพื่อให้ประชาชนรับรู้การเคลื่อนไหวของราคาต้นทุนต่างๆ ส่งผลให้ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ และมาตรการราคาอาหารเป็นธรรมโปร่งใส ซึ่งดูแลให้ทั้งเกษตรกร ผู้ประกอบการรายย่อยให้มีรายได้เพิ่มขึ้น อาหารในส่วนของผู้บริโภคจะต้องมีทางเลือกมากขึ้น โดยต้องมีการเปิดเผยต้นทุนการผลิต ต้องมีความโปร่งใสไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ และทั้ง 2 มาตรการดังกล่าวนี้มีแนวคิดให้มีการจำหน่ายไข่ไก่เป็นกิโลกรัม เพื่อเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับประชาชนในการซื้อไข่ไก่ จากปัจจุบันที่จำหน่ายไข่ไก่เป็นเบอร์ (เบอร์ 0- 5) มาเป็นการจำหน่ายด้วยวิธีชั่งในราคากิโลกรัมละ 50-52 บาท โดยผู้ขายจะประหยัดต้นทุนคัดไข่ไก่ประมาณ 5-10 บาทต่อกิโลกรัม (ฟองละ 10 สตางค์) และผู้ซื้อจะประหยัดเงิน 2-3 บาทต่อกิโลกรัม โดยให้เริ่มจำหน่ายตามตลาดสดเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2554 นั้น ซึ่งจากการทดลองขายในช่วงเริ่มแรกนั้นพบว่า ประสบปัญหาความยุ่งยากในการขายและซื้อ ผู้ประกอบการต้องรับภาระในความเสี่ยงในกรณีไข่ไก่ขนาดเล็กที่เหลือจากความต้องการเลือกซื้อของผู้บริโภค รวมถึงไข่ไก่บุบและ

แตกเนื่องจากการเลือกซื้อของประชาชน และประชาชนมีปัญหาในเรื่องการแยกไข่ไก่ที่มีคุณภาพและหาเลือกซื้อไข่ไก่ที่เหมาะสมกับความต้องการได้ยากขึ้น รวมทั้งอาจถูกร้านค้าโกงตาชั่งได้ จึงเห็นได้ว่า มาตรการดังกล่าวของรัฐบาลนั้นไม่สามารถนำมาแก้ไขปัญหาด้านเสถียรภาพราคาของไข่ไก่ที่ประสบอยู่ในปัจจุบันได้ ทั้งนี้อดีตที่ผ่านมา คณะกรรมการนโยบายไข่ไก่แห่งชาติมีการศึกษาเพื่อหาแนวทางในการช่วยเหลือในยามที่ภาวะราคาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ไม่มีเสถียรภาพในรูปของกองทุนแต่มิได้มีการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม แนวความคิดในการจัดตั้งกองทุนได้เกิดมีขึ้นอีกครั้งตามแนวนโยบายการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 โดยมีความคิดให้มีการจัดตั้งกองทุนในรูปของสมาคมพัฒนาธุรกิจไก่ไข่นั้นไม่สามารถจัดตั้งกองทุนขึ้นได้เนื่องจากมีบริษัทผู้ประกอบการบางรายที่ไม่ยอมรับเงื่อนไขการส่งเงินเข้ากองทุนได้ ประกอบกับการจัดตั้งในรูปแบบของสมาคมนั้นไม่มีผลบังคับทางกฎหมายที่จะกำหนดให้ผู้ประกอบการทุกรายส่งเงินเข้ากองทุนเหมือนเช่นการจัดตั้งกองทุนโดยการตราเป็นกฎหมาย

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาทฤษฎี แนวความคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ และแนวทางการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันมีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มีเอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจรายใหญ่เข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานอันส่งผลกระทบต่อตลาดไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ และผู้ประกอบการรายย่อยและผู้บริโภค รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องไม่สามารถนำมาใช้ในการควบคุมราคาตลาดหรือช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น เพื่อให้ระบบการผลิตและการค้าไข่ไก่ของประเทศไทยเป็นไปอย่างเหมาะสม เกษตรกรได้รับการช่วยเหลืออย่างเหมาะสมและผู้บริโภคสามารถบริโภคผลิตภัณฑ์จากไก่ไข่ได้ในราคาที่เหมาะสมและมีสิทธิรับทราบข้อมูลอันจำเป็นต่อการเลือกซื้อผลิตภัณฑ์เพื่อให้ได้รับการบริโภคผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพ จึงสมควรให้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ และจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์เป็นการเฉพาะ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยเรื่องนี้มีขอบเขตของเนื้อหาครอบคลุมถึงกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ เช่น พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 รวมทั้งกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศฟิลิปปินส์

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาโดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการศึกษาหลักกฎหมายและค้นคว้าจากตำราในส่วนของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ เช่น พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร

พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 รวมทั้งกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศฟิลิปปินส์ อีกทั้งศึกษาโดยการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ด้วยการสัมภาษณ์เจาะลึก (Indept-Interview) บุคคลที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงทฤษฎี แนวความคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

1.6.2 ทำให้ทราบถึงกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาและผลการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

1.6.4 ทำให้สามารถนำผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้ในการเสนอแนะแนวทางการบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์และแนวทางการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

1.7 บทนิยามศัพท์เฉพาะ

การกำหนดบทนิยามศัพท์เฉพาะส่วนนี้ ใช้สำหรับเพื่อเป็นการอธิบายขอบเขตของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มีดังต่อไปนี้

1.7.1 ไก่ไข่ หมายความว่า ปู่ย่าพันธุ์ไก่ไข่ (G.P.: Grand Parent) พ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ (P.S.: Parent Stock) และไก่สาวที่สามารถนำไปออกไข่ได้

1.7.2 ผลิตภัณฑ์ หมายความว่า ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากไก่ไข่นั่นคือ ไข่ไก่ ไม่รวมถึงเนื้อไก่หรือสิ่งอื่นๆ อันได้จากไก่ไข่

1.7.3 ไข่ไก่ หมายความว่า ไข่ซึ่งได้จากการออกไข่ของไก่ไข่เท่านั้น ไม่รวมถึงไข่ที่ออกจากไก่หรือสัตว์ปีกชนิดอื่น เช่น ไก่เนื้อ

1.7.4 กองทุน หมายความว่า กองทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

บทที่ 2

ทฤษฎี แนวความคิด และความเป็นมาของการเลี้ยงไก่ไข่ในประเทศไทย

การศึกษาเพื่อหาแนวทางสำหรับการกำหนดองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานคุณภาพนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาทฤษฎี แนวความคิดและความเป็นมาของการเลี้ยงไก่ไข่ในประเทศไทย ซึ่งมีหัวข้อดังที่จะศึกษาต่อไปนี้

2.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

2.1.1 ทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest)[2]

คำว่า "Conflict of Interest" ไม่มีการให้คำจำกัดความหมายไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม พบว่ามีผู้ให้คำนิยามไว้อย่างหลากหลายและแตกต่างกัน ดังนี้

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี ได้ให้คำจำกัดความว่า "การขัดกันของผลประโยชน์" (อังกฤษ: Conflict of interest) หมายถึง "สถานการณ์ที่บุคคลหรือหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือรัฐบาล อยู่ในฐานะที่จะใช้ตำแหน่งหน้าที่ทางการหรือโดยอาชีพ แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตัวเองหรือหน่วยงานของตัวเองก็ได้

ดร.วิทยากร เชียงกูล ได้ให้ความหมายของคำว่า "ผลประโยชน์ทับซ้อน" หมายถึง "ผลประโยชน์ที่ทับซ้อนกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมของผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องตัดสินใจทำงานเพื่อส่วนรวม ไม่ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ขององค์กรภาคธุรกิจเอกชน และเจ้าหน้าที่ภาคประชาสังคม (Civil Society)

รศ.ดร.นิยม รัฐอมฤต อดีตรองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า กล่าวว่า "ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือผลประโยชน์ขัดกัน" คือ "สถานการณ์ที่บุคคล เช่น ทนายความ นักการเมือง ผู้บริหารหรือผู้อำนวยการของบริษัท มีผลประโยชน์ทางวิชาชีพหรือส่วนตัวแข่งขันกับตำแหน่งที่ได้รับความไว้วางใจ ซึ่งการมีผลประโยชน์แข่งกันเช่นว่านี้ ทำให้การทำหน้าที่โดยไม่ลำเอียงทำได้ยาก แม้ว่าจะไม่มีหลักฐานการกระทำที่ไม่เหมาะสม

---

[2] เพลินตา ตันรังสรรค์. (2552, กันยายน -ตุลาคม). "กฎหมายภายใต้หลัก Conflict of Interest." **จุลนิติ, 6, 5.** หน้า 54 - 57.

โดยการมีผลประโยชน์ทับซ้อนย่อมทำให้เกิดภาพของความไม่เหมาะสมที่อาจบ่อนทำลายความไว้วางใจในความสามารถของบุคคลที่จะกระทำอย่างเหมาะสม เช่น ในวิชาชีพกฎหมาย ทนายความหรือสำนักกฎหมายที่มีผลประโยชน์ได้เสียกับลูกความจะถูกต้องห้ามมิให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของลูกความในคดี เป็นต้น

สำหรับผลประโยชน์ขัดกัน โดยสภาพไม่ได้หมายความว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้น แต่ในทางปฏิบัติเป็นไปไม่ได้ที่จะไม่เกิดกรณีการขัดกันทางผลประโยชน์ขึ้น ซึ่งสภาพการณ์ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนเช่นว่านั้นอาจเป็นปัญหาทางกฎหมายถ้าบุคคลพยายามที่จะใช้อิทธิพลโน้มน้าวการตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น การเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในงานที่ตัวเองมีผลประโยชน์ได้เสีย การทำงานภายนอกโดยงานนั้นมีผลประโยชน์ขัดกับงานปกติที่ทำอยู่ และการจัดซื้อจัดจ้างจากบริษัทที่เป็นเครือญาติหรือตัวเองเป็นเจ้าของกิจการ เป็นต้น

Dr. Michael MaDonald นักวิชาการด้านจริยธรรมแห่งมหาวิทยาลัย British Columbia และผู้อำนวยการ Centre for Applied Ethics ได้ให้คำนิยามของคำว่า “Conflict of Interest” หมายถึง “สถานการณ์ที่บุคคล เช่น เจ้าหน้าที่รัฐ ลูกจ้าง หรือนักวิชาชีพ มีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนบุคคลมากพอจนเห็นได้ว่ากระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา (ภาวะวิสัยหรือเป็นกลาง) โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ

ประการแรก คือ ผลประโยชน์ส่วนตัว (Private interest) หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Personal interest) ซึ่งผลประโยชน์นี้อาจเป็นตัวเงินหรืออย่างอื่นก็ได้ ส่วนนี้โดยตัวมันเองแล้วไม่เสียหายอะไร เพราะใครๆ ก็แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวกันทั้งนั้น เช่น การหางานใหม่ที่มีรายได้ที่ดีกว่าเก่า เป็นต้น แต่ปัญหาจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผลประโยชน์นี้ไปแย้งกับองค์ประกอบที่สอง นั่นคือ การปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้เพราะอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เกิดจากการมีตำแหน่ง หรือการเป็นเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานตามกฎหมาย และองค์ประกอบสุดท้าย คือ เมื่อผลประโยชน์ที่ขัดแย้งนั้นไปแทรกแซงการตัดสินใจ หรือการใช้วิจารณญาณในทางใดทางหนึ่ง

ในฐานะของนักวิชาชีพ ผู้ใช้บริการ หรือผู้จ้างวานย่อมคาดหวังในความเป็นกลางและความเป็นอิสระ ดังนั้น การหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น (Potential) หรือเห็นได้ชัดเจนว่าต้องเกิดขึ้น (Apparent) หรือได้เกิดขึ้นจริงๆ (Actual) จึงเป็นเรื่องสำคัญ

ซึ่งความหมายของผลประโยชน์ขัดแย้งที่เห็นได้ชัดเจนว่าต้องเกิดขึ้น (Apparent) คือ ในกรณีที่ใครก็ตามที่มีเหตุมีผลย่อมต้องคิดว่าการวินิจฉัยตัดสินที่เกิดขึ้นแล้วน่าจะไม่เป็นไปตามที่ควรจะเป็น ส่วนผลประโยชน์ขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น (potential) นั้น คือ สถานการณ์ที่อาจพัฒนาไปสู่ผลประโยชน์ขัดแย้งที่เกิดขึ้นจริงๆ

สำหรับประเภทของผลประโยชน์ขัดแย้งนั้น Dr. Michael Madonald ได้อ้างถึงหนังสือ "The Responsible Public Servant" ของ Ken Kernagen และ John Langford ซึ่งกล่าวถึงลักษณะของผลประโยชน์ขัดแย้งไว้ 7 ประเภท ดังต่อไปนี้

1) หาประโยชน์ให้ตนเอง (Self-dealing) ได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อตนเอง เช่น ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ทำให้บริษัทตัวเองได้งานรับเหมาจากรัฐ หรือฝากลูกหลานเข้าทำงาน เป็นต้น

2) รับผลประโยชน์ (Accepting benefits) คือ การรับสินบนหรือรับของขวัญ เช่น เป็นเจ้าพนักงานสรรพากรแล้วรับเงินจากผู้มาเสียภาษี หรือเป็นเจ้าหน้าที่จัดซื้อแล้วรับไม้กอล์ฟเป็นของกำนัลจากร้านค้า เป็นต้น

3) ใช้อิทธิพล (Influence peddling) เป็นการเรียกผลตอบแทนในการใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่เพื่อส่งผลที่เป็นคุณแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม

4) ใช้ทรัพย์สินของนายจ้างเพื่อประโยชน์ส่วนตน (Using your employer's property for private advantage) เช่น การใช้รถยนต์ หรือคอมพิวเตอร์ของทางราชการทำงานส่วนตัว เป็นต้น

5) ใช้ข้อมูลลับของราชการ (Using confidential information) เช่น รู้ว่าราชการจะตัดถนนจึงรีบไปซื้อที่ดินในบริเวณดังกล่าวดักหน้าไว้ก่อน เป็นต้น

6) รับงานนอก (Outside employment or moonlighting) ได้แก่ การเปิดบริษัททำธุรกิจซ้อนกับบริษัทที่ตนเองทำงานอยู่ เช่น เป็นพนักงานขายแต่แอบเอาสินค้าของตัวเองมาขายแข่งหรือเป็นนักบัญชีแต่รับงานส่วนตัวจนไม่มีเวลาทำงานบัญชีในหน้าที่ให้กับบริษัท เป็นต้น

7) ทำงานหลังออกจากตำแหน่ง (Post-employment) คือ การไปทำงานให้กับผู้อื่นหลังออกจากที่ทำงานเดิม โดยใช้ความรู้หรืออิทธิพลจากที่เดิมมาชิงงาน หรือเอาประโยชน์โดยไม่เป็นธรรม เช่น เอาความรู้ในนโยบายและแผนของธนาคารประเทศไทยไปช่วยธนาคารเอกชนอื่นๆ หลังจากเกษียณ เป็นต้น

ก) พื้นที่สีขาวและสีดำอยู่แยกส่วนกัน

ข) พื้นที่สีเทาที่เกิดจากการซ้อนทับของสีขาวและสีดำ

ภาพที่ 2.1 แผนภูมิประโยชน์ขัดแย้ง (Conflict of Interest)

จากนิยามความหมายและลักษณะของ Conflict of Interest ดังกล่าวข้างต้น ในมุมมองของนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ จะพบว่า หลัก “Conflict of Interest” เป็นรากฐานของจริยธรรมโดยทั่วไป และเป็นแนวความคิดของความถูกต้องตามกฎหมายเกี่ยวกับการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว โดยกฎหมายจะเป็นผู้กำหนดบทบาทสำคัญในการวางมาตรฐานในการควบคุมมิให้คนในสังคมแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากเกินไปจนไปก้าวก่ายหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของคนอื่นในสังคม และขณะเดียวกันก็ต้องป้องกันไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวด้วย

2.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยการแข่งขันโดยเสรี (Free Competition)

หลักการแข่งขันโดยเสรี หรือระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งบางท่านเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม หรือระบบเศรษฐกิจแบบตลาด เป็นระบบเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นมาช้านานแล้ว และเป็นที่นิยมของหลายประเทศส่วนมากทางยุโรปตะวันตกและอเมริกา ลักษณะทั่วไปของการแข่งขันโดยเสรี คือ

1) กรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทุกคนมีสิทธิเป็นเจ้าของทรัพย์สินและทรัพยากรต่างๆ ตามกฎหมาย บุคคลที่มีกรรมสิทธิ์หรือเป็นเจ้าของทรัพย์สินใด ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะใช้ หรือแจกจ่ายทรัพย์นั้นไปในลักษณะใดๆ ก็ได้ ตราบใดที่การกระทำเช่นนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนตลอดจนศีลธรรมอันดีหรือกระทบถึงบุคคลอื่น

2) เสรีภาพในธุรกิจ (Freedom of Enterprise) ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือเลือกอาชีพตามความถนัดเพื่อจะให้ผลตอบแทนแก่ตนมากที่สุด เอกชนมีอิสระในการเลือกวิธีการผลิต และการที่จะเสนอขายหรือไม่เสนอขายสินค้าที่ตนผลิต หรือมีอยู่แก่ผู้ใดก็ได้ ถ้าการกระทำเช่นนั้นไม่ทำความเดือดร้อนให้แก่คนส่วนใหญ่

3) ระบบราคา (Price System) จะเป็นตัวควบคุมให้การดำเนินการทุกส่วนของระบบเศรษฐกิจเป็นไปโดยถูกต้องตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ เช่น ในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจทั้งสามประการ กลไกราคาจะเป็นตัวกำหนดว่าควรจะผลิตสินค้าอะไร กล่าวคือ ถ้าสินค้าชนิดใดที่มีคนต้องการมากที่สุดที่ผลิตแล้วจะขายได้และได้ราคาดีที่สุด ผู้ผลิตก็จะเลือกผลิตสินค้าชนิดนั้น ส่วนที่จะเลือกผลิตด้วยกรรมวิธีใด กลไกราคาจะเป็นตัวช่วยในการตัดสินโดยถือหลักว่าวิธีใดที่ผลิตแล้วเสียต้นทุนการผลิตต่ำที่สุดก็ควรจะเลือกใช้กรรมวิธีนั้น และการที่จะตัดสินใจว่าเมื่อผลิตสินค้าและบริการแล้วจะขายให้แก่ผู้ใด กลไกราคาก็เป็นตัวกำหนดอีกว่าผู้ที่ให้ราคาดีที่สุดในหมู่ผู้บริโภคก็ควรจะได้รับสินค้านั้น กลไกราคายังช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ เช่น ถ้าสินค้าชนิดหนึ่งมีการผลิตมากเกินความต้องการของตลาด ทำให้ขายไม่หมด ผู้ขายก็ต้องลดราคาทำให้ขาดทุน ผู้ผลิตบางรายอาจต้องลดปริมาณการผลิตหรือเลิกการผลิต ทำให้ทรัพยากรที่เคยใช้สามารถได้รับการจัดสรรให้ไปผลิตสินค้าอื่นที่ยังมีคนต้องการมาก หรือใช้ผลิตสินค้าโดยผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพดีกว่า ทำให้ระบบเศรษฐกิจดีขึ้น ในทางตรงกันข้าม ถ้าเมื่อใดสินค้าเกิดขาดตลาด ราคาของสินค้านั้นจะสูงขึ้น ทำให้ผู้ผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นเนื่องจากราคาสูงขึ้น ในที่สุดก็จะขจัดความขาดแคลนนั้น

4) การแข่งขัน (Competition) เป็นสิ่งสำคัญในการที่จะป้องกันการแสวงหากำไรเกินสมควร เนื่องจากว่าทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะเข้าหรือออกจากระบบตลาด ดังนั้น ถ้าเมื่อใดเกิดมีผู้ผลิตรายใด หรือกลุ่มใดคิดจะผูกขาดหรือรวมหัวกันขึ้นราคาสินค้าเพื่อหวังกำไรเกินปกติ

ผู้ผลิตรายใหม่ๆ ก็จะเข้ามาตั้งกิจการเพื่อผลิตแข่งขันเพราะตนเห็นว่าสินค้านั้นขายได้ราคาดีผลที่สุดเมื่อจำนวนผู้ผลิตของสินค้านั้นมีมากขึ้น ปริมาณสินค้าที่เสนอขายในตลาดก็มีมากขึ้น เกิดการแย่งกันขาย แย่งกันลดราคา แทนที่ราคาสินค้าจะสูงขึ้นกลับลดลง และแทนที่ผู้ผลิตจะได้กำไรอาจเกิดการขาดทุน หรือได้กำไรน้อยลง

5) รัฐไม่เข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ รัฐมีหน้าที่เพียงรักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย และความยุติธรรมระหว่างหน่วยเศรษฐกิจเพื่อให้เอกชนมั่นใจในการทำธุรกิจต่างๆ

จากหลักการแข่งขันโดยเสรี เราพิจารณาได้ว่า รัฐบาลจะไม่เข้าไปควบคุมและแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน โดยจะปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการทางเศรษฐกิจอย่างอิสระเสรี ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิตหรือผู้บริโภค ปัจเจกชนสามารถแสดงความรู้ความสามารถของตนได้อย่างเต็มที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวและเจริญรุ่งเรือง เพราะทุกคนมุ่งทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ แต่จากโลกทรรศน์ที่เป็นจริงนั้นทั้งในปัจจุบันและอดีตกาลที่ผ่านมานักเศรษฐศาสตร์ได้พบความบกพร่องหลายประการ คือ

1) ทำให้การกระจายรายได้ของประชาชนไม่เท่าเทียมกัน เพราะบุคคลในสังคมต่างมีทรัพย์สินไม่เท่าเทียมกัน บุคคลที่มีทรัพย์สินมากย่อมมีความได้เปรียบบุคคลที่มีทรัพย์สินน้อยกว่า ทั้งนี้ เพราะทรัพย์สินเป็นแหล่งกำเนิดของรายได้ คนที่มีทรัพย์สินมากย่อมแสวงหารายได้จากทรัพย์สินของตนได้มาก โอกาสที่จะสร้างความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของบุคคลในสังคมจึงมีมากขึ้น ซึ่งหากคนที่มีทรัพย์สินมาก ซึ่งเรียกกันว่า “นายทุน” เป็นบุคคลที่ขาดจริยธรรมแล้ว โอกาสที่นายทุนจะเอารัดเอาเปรียบผู้อื่นย่อมมีมาก เพราะเขามักจะคำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและกำไรมากๆ เป็นสำคัญโดยลืมดูถึงจริยธรรม ลักษณะดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความระส่ำระสายทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม จึงมีผลทำให้เศรษฐกิจต้องเสื่อมลง

2) ในบางสถานการณ์ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ไม่สามารถจะนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ได้ เช่นในภาวะฉุกเฉินหรือภาวะสงครามหากรัฐบาลปล่อยให้เอกชนดำเนินกิจการโดยเสรี สถานการณ์ทางเศรษฐกิจอาจจะเลวลงกว่าที่เป็นอยู่ดังเช่น ประเทศอังกฤษในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 รัฐบาลต้องแทรกแซงเศรษฐกิจของเอกชนเพราะกลไกราคาใช้ไม่ได้ผลทำให้เกิดความ ขาดแคลนสินค้าและบริการต่างๆ จนต้องมีการปันส่วนสินค้าและบริการต่างๆ

3) ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม หากมีผู้ผลิตสินค้าและบริการน้อยราย โอกาสที่ผู้ผลิตจะรวมตัวกันเพื่อผูกขาดการผลิตและบริการย่อมเป็นไปได้ง่าย เพราะรัฐบาลไม่สามารถจะเข้ามาแทรกแซงกิจการทางเศรษฐกิจได้ ผลเสียก็จะตกอยู่กับผู้บริโภคและผู้ใช้แรงงาน ซึ่งจะถูกเอาเปรียบ

โดยการขึ้นราคาสินค้าให้สูงและกดค่าจ้างค่าแรงงานให้ต่ำ[3]

2.1.3 ทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarianism)

ทฤษฎีอรรถประโยชน์โดยทั่วไปอาจเรียกว่า ประโยชน์นิยม สุขนิยม หรือผลวาท เป็นปรัชญาเชิงจริยธรรมที่เชื่อว่าสิ่งซึ่งจะถือว่าเป็นความดีหรือความชั่วอันแท้จริงในโลกนี้อยู่ที่ว่าสิ่งนั้นสร้างความทุกข์หรือความสุขให้เกิดแก่มนุษย์ การกระทำใดๆ ที่จะเรียกได้ว่า ถูกต้องหรือดีงามต้องเป็นการกระทำที่สำเร็จประโยชน์ในการก่อให้เกิดความสุขขึ้นมา ส่วนความสุขก็คือบรรดาความพึงพอใจทั้งมวล ความพึงพอใจนั้นต้องถือว่าเป็นสิ่งที่ดี ดังนั้น สิ่งซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของลัทธิอรรถประโยชน์ก็คือความสุข (Happiness) และความสุขนี้เองจึงนำไปสู่การตีความลัทธิอรรถประโยชน์ออกเป็นสองแนวทางสำคัญๆ คือ ลัทธิอรรถประโยชน์แบบสุขนิยม (Hedonistic Utilitarianism) ของเบนแธม และลัทธิอรรถประโยชน์เชิงอุดมคติ (Ideal Utilitarianism) ของจอห์น สจ๊วต มิลล์

สาระสำคัญของหลักอรรถประโยชน์เบนแธม กล่าวว่า วัตถุประสงค์ของการบัญญัติคือการส่งเสริมหรือสร้างคุณความดีต่อสาธารณชนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ฉะนั้น ผู้ตรากฎหมายควรใช้หลักอรรถประโยชน์ทั่วไป (General Utility) ในการบัญญัติกฎหมาย หลักทฤษฎีอรรถประโยชน์ของเบนแธมเป็นหลักการซึ่งใช้รองรับหรือปฏิเสธการกระทำใดๆ โดยพิเคราะห์จากแนวโน้มแห่งผลลัพธ์ ซึ่งปรากฏเป็นการเพิ่มหรือลดความสุขของบุคคลผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องด้วยกับการกระทำนั้นๆ เบนแธม ได้คำนวณความสุขด้วยการตั้งสมมติฐานเชิงจิตวิทยา วิเคราะห์ถึงธรรมชาติของมนุษย์ว่า ธรรมชาติได้กำหนดให้การกระทำของมนุษย์อยู่ใต้นายเหนือหัวสูงสุดสองตัว คือ ความสุขหรือความพึงพอใจ และความทุกข์ โดยนายเหนือหัวจะเป็นตัวกำหนดหรือบอกกล่าวว่าควรจะกระทำอะไร และหลีกเลี่ยงอะไร ซึ่งจากสมมติฐานเชิงประจักษ์เช่นนี้ทำให้เชื่อต่อไปว่าความดีหรือความชั่วร้ายของการกระทำควรจะวัดได้จากปริมาณความสุขหรือความทุกข์ที่เกิดขึ้นอันเป็นผลของการกระทำนั้นๆ และความชั่วทั้งมวลคือสิ่งที่ก่อให้เกิดความทุกข์ ส่วนความดีทั้งมวล คือ สิ่งที่ได้ผลลัพธ์เป็นความสุข

อรรถประโยชน์ จึงหมายถึง ระดับความพอใจที่ผู้บริโภคได้รับเมื่อสามารถบำบัดความต้องการของตนได้ด้วยการบริโภคสินค้าและบริการอรรถประโยชน์ที่ผู้บริโภคจะได้รับ จะมากหรือน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของสินค้าและบริการนั้นๆ ในการบำบัดความต้องการแต่ละคน

1) คุณสมบัติของสินค้าและบริการที่ก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

---

[3] ประพจน์ คณาวิทยา. (2541). **ประสิทธิภาพและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดตามกฎหมายไทยในปัจจุบัน.** หน้า 7-14.

(1) อรรถประโยชน์ที่ผู้บริโภคได้รับจากการบริโภคสินค้าและบริการจะมากหรือน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้บริโภคแต่ละคน ดังนั้นในการบริโภคสินค้าและบริการชนิดเดียวกัน อรรถประโยชน์ที่ผู้บริโภคแต่ละคนจะได้ จากการบริโภคสินค้าและบริการชนิดนั้นๆ จะไม่เท่ากันถ้าผู้บริโภคสองคนบริโภคสินค้าหรือบริการชนิดเดียวกันในปริมาณเท่ากันและถ้าผู้บริโภคคนแรกได้รับอรรถประโยชน์มากกว่าผู้บริโภคคนที่สอง แสดงว่าผู้บริโภคคนแรกมีความพอใจหรือความชอบบริโภคสินค้าชนิดนั้นมากกว่าผู้บริโภคคนที่สอง

(2) กรณีของผู้บริโภคคนใดคนหนึ่งการที่เขาต้องการบริโภคสินค้าหรือบริการอย่างหนึ่งมากกว่าอีกอย่างหนึ่งก็ย่อมอธิบายว่าสินค้าที่เขาต้องการบริโภคมากกว่านั้นให้อรรถประโยชน์แก่เขามากกว่าสินค้าอีกอย่างหนึ่ง

(3) สินค้าและบริการที่ให้อรรถประโยชน์แก่ผู้บริโภคไม่จำเป็นต้องมีคุณประโยชน์ในความหมายทั่วไปก็ได้ ดังนั้น สินค้าประเภทยาเสพติดและผิดกฎหมาย เช่น เฮโรอีน กัญชา หรือยาบ้า และสินค้าที่เป็นพวกอบายมุข เช่น อาบอบนวด และสุรา จึงเป็นสินค้าที่มีอรรถประโยชน์แก่กลุ่มที่พอใจบริโภคสินค้าดังกล่าวซึ่งสามารถบำบัดความต้องการของพวกเขาได้ แม้ว่าในทางสุขอนามัยแล้วสินค้าเหล่านั้นมีโทษต่อสุขภาพร่างกายก็ตาม แต่อรรถประโยชน์จากการบริโภคสินค้าและบริการไม่เกี่ยวข้องกับศีลธรรม กฎหมาย หรือประโยชน์ด้านสุขภาพแต่อย่างใด

2) การวัดอรรถประโยชน์

ในการวัดอรรถประโยชน์สามารถทำได้ด้วยกันสองทางคือ

(1) การวัดเป็นตัวเลขที่แน่นอน แนวทางการวัดอรรถประโยชน์แบบนี้ สามารถบอกได้ว่าความพอใจที่มีต่อสินค้าต่างๆ มีปริมาณแตกต่างกันเท่าใด โดยเปรียบเทียบในทางตัวเลข ซึ่งการวัดอรรถประโยชน์เป็นตัวเลขที่แน่นอนนี้ จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อเงื่อนไขสองอย่างเป็นความจริง โดยเงื่อนไขสำหรับผู้บริโภคคนใดคนหนึ่ง เราต้องสามารถรวมความพอใจที่มีต่อสินค้าแต่ละอย่างได้ หมายความว่า เราสามารถรวมปริมาณอรรถประโยชน์ที่ได้รับจากการบริโภคก๋วยเตี๋ยวกับการบริโภคขนมปลากิมไข่เต่าเข้าด้วยกันได้ ทั้งนี้เพราะอรรถประโยชน์ของสินค้าชนิดใดๆ ขึ้นอยู่กับการบริโภคสินค้าชนิดนั้นอย่างเดียว ไม่เกี่ยวข้องกับปริมาณการบริโภคสินค้าชนิดอื่นๆ จึงไม่เกิดปัญหาในการจัดอรรถประโยชน์ของสินค้าแต่ละชนิด และในการรวมอรรถประโยชน์ของสินค้าชนิดต่างๆ ส่วนเงื่อนไขที่สอง คือ เราสามารถเปรียบเทียบระดับความพอใจต่อสินค้าของแต่ละคนได้ โดยมีสมมติฐานว่าผู้บริโภคแต่ละคนมีรสนิยมเช่นเดิมไม่เปลี่ยนแปลง

(2) การวัดความพอใจเป็นลำดับมากน้อย โดยวัดลำดับความชอบที่มีต่อสินค้าว่าชอบอันไหนมากกว่ากัน แต่ไม่ได้วัดว่ามากหรือน้อยกว่ากันเท่าใด เพราะความพอใจเป็นเรื่องของจิตใจของแต่ละบุคคล ซึ่งไม่อาจวัดออกมาเป็นปริมาณหรือหน่วยที่แน่นอนได้ เพียงแต่รู้ว่า

ชอบอะไรมากกว่ากันเท่านั้น เช่น ถ้าเรามีสินค้าอยู่ 3 อย่าง คือ กาแฟ ชา โอวัลติน ผู้บริโภคสามารถบอกได้ว่าเขาชอบโอวัลตินมากกว่าชามากกว่ากาแฟ แต่ไม่สนใจว่าอรรถประโยชน์ที่ได้จากการบริโภคโอวัลตินมากกว่าการบริโภคชาเท่าใด และมากกว่าการบริโภคกาแฟเท่าใด

2.2 แนวความคิดพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับราคาผลิตผลเกษตร

ผู้บริหารประเทศทุกสมัยได้ให้ความสำคัญเรื่องของราคาผลิตผลเกษตรเสมอ พยายามวางนโยบายที่จะรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรมิให้ตกต่ำ ด้วยการใช้มาตรการและวิธีการต่างๆ เช่น มาตรการพยุงราคา ประกันราคา การแทรกแซงตลาด และวิธีการภายใต้มาตรการเหล่านี้ ได้แก่ การให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ค้าข้าวเปลือก การรับจำนำข้าวเปลือก การรับซื้อข้าวเปลือกแทรกแซงตลาด ฯลฯ

2.2.1 อุปสงค์ของสินค้าเกษตร

อุปสงค์หรือการเสนอซื้อ (Demand) หมายถึง ปริมาณการเสนอซื้อสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งที่ผู้ต้องการซื้อ ณ ระดับราคาต่างๆ ในเวลาและสถานที่ที่กำหนด ซึ่งเป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณสินค้าที่ผู้ซื้อต้องการซื้อ และสามารถซื้อหาได้จริงกับราคาสินค้า

กฎของอุปสงค์ (The law of demand) กล่าวว่า “เมื่อราคาสินค้าต่ำลง ผู้ซื้อจะเสนอซื้อสินค้ามากขึ้น และเมื่อราคาสินค้าแพงขึ้น ผู้ซื้อจะซื้อสินค้าน้อยลง”

อุปสงค์ของสินค้าแบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ อุปสงค์เพื่อการบริโภค และอุปสงค์เพื่อการเก็บรักษาและเพื่อเก็งกำไร

เมื่อกล่าวถึงอุปสงค์ของสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง สิ่งแรกที่เราจะต้องคำนึงถึง คือ ปริมาณการเสนอซื้อสินค้าในระดับราคาต่างๆ ที่ปรากฏอยู่นั้น เป็นเพียงเฉพาะระยะเวลาและสถานที่หนึ่งเท่านั้น หากเวลาและสถานที่เปลี่ยนไป ปริมาณการซื้อสินค้าในระดับราคาสินค้าต่างๆ จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ซึ่งนอกจากระยะเวลาและสถานที่แล้ว การที่อุปสงค์เปลี่ยนแปลงอาจมีสาเหตุมาจากสิ่งต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) จำนวนประชากร เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น ความต้องการสินค้าชนิดต่างๆ จะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ณ ระดับราคาเท่าเดิมจะมีปริมาณความต้องการเสนอซื้อมากขึ้น และในทำนองตรงกันข้ามเมื่อจำนวนประชากรลดลง ปริมาณความต้องการเสนอซื้อสินค้าที่ระดับราคาเดิมจะลดลง

2) รายได้ของประชากร เมื่อประชากรมีรายได้เปลี่ยนแปลงไป จะมีผลกระทบต่อปริมาณเสนอซื้อสินค้าต่างๆ ให้เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย เช่น เมื่อรายได้เพิ่มขึ้นจะทำให้ปริมาณการเสนอซื้อสินค้าเพิ่มขึ้นในระดับราคาสินค้าเดิม

3) ราคาสินค้าที่ใช้ทดแทนกันได้ เมื่อราคาสินค้าที่ใช้ทดแทนกับสินค้าที่บริโภคอยู่เปลี่ยนแปลงไป จะมีผลให้ปริมาณการเสนอซื้อสินค้าที่บริโภคอยู่เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย เช่น ขณะที่ราคาไข่ไก่ถูกลง ปริมาณการเสนอซื้อไข่เป็ดจะลดต่ำลง แม้ว่าราคาไข่เป็ดจะไม่เปลี่ยนแปลงก็ตาม ทั้งนี้เพราะผู้ซื้อเห็นว่าไข่เป็ดและไข่ไก่สามารถใช้ทดแทนกันได้ เมื่อราคาไข่ไก่ถูกลงจะหันไปบริโภคไข่ไก่มากขึ้น ปริมาณการเสนอซื้อไข่เป็ดจึงลดลง

4) การเก็งหรือคาดการณ์ว่า สถานการณ์บางอย่างจะเกิดขึ้น เช่น คาดว่าราคาสินค้าจะสูงขึ้น หรือเกิดภาวะขาดแคลน หรือเกิดสงครามขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ซื้อสินค้ามากขึ้น ณ ระดับราคาเดิม

5) อื่นๆ ได้แก่ รสนิยม การโฆษณา ระดับการศึกษาและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ หากปัจจัยเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไปจะทำให้การเสนอซื้อสินค้าเปลี่ยนแปลงไปตามด้วย เช่น การศึกษาทำให้ผู้บริโภคทราบว่า ผลิตผลชนิดใดมีคุณค่าทางอาหารเป็นอย่างไร สมควรบริโภคมากน้อยเพียงไร แต่บริโภคอาหารประเภทข้าวหรือแป้งน้อยลง หรือสินค้าใดที่จัดบริการอำนวยความสะดวกแก่ผู้บริโภคมากขึ้น ผู้บริโภคก็มักจะหันมาซื้อสินค้านั้นมากขึ้น เช่น การจัดหีบห่อสวยงาม จัดอาหารให้อยู่ในรูปที่จะบริการได้ทันที การแช่เย็นเหล่านี้เป็นต้น

2.2.2 อุปทานของสินค้าเกษตร

อุปทาน (Supply) หมายถึง ความต้องการด้านผู้ผลิต หรือผู้ขายในอันที่จะขายสินค้าหรือบริการโดยมีความสัมพันธ์กับราคาของสินค้า ซึ่งจะเป็นไปตามกฎว่าด้วยอุปทาน (The law of Supply)

กฎของอุปทานกล่าวว่า “ปริมาณของสินค้าหรือบริการใดๆ ที่ผู้ผลิตเต็มใจที่จะนำออกขายจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางเดียวกันกับราคา” นั่นก็คือ ถ้าสินค้าหรือบริการขายได้ในราคาสูง อุปทานของสินค้านั้นจะมีมาก คือ ปริมาณสินค้าที่ผู้ขายเต็มใจนำออกขายจะมีจำนวนมาก แต่ถ้าสินค้าหรือบริการขายได้ในราคาต่ำ อุปทานของสินค้าก็จะมีน้อย คือ ผู้ขายจะนำสินค้าออกมาขายเป็นจำนวนน้อยเพราะสินค้าไม่ได้ราคา

อุปทานของสินค้าสามารถแบ่งออกได้ 3 ชนิด คือ

1) อุปทานในระยะตลาด (Supply in Market Period) หมายถึง อุปทานของสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งที่พิจารณาในระยะเวลาสั้นมาก จนไม่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการผลิตได้ และมีสินค้าเป็นจำนวนที่แน่นอน เช่น ได้ขนสินค้าไปถึงตลาดหรือเก็บเกี่ยวผลผลิตเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น ปริมาณการเสนอขายสินค้ามีจำนวนอยู่จำนวนหนึ่งเสมอ ไม่สามารถเพิ่มจำนวนขึ้นได้ทันทีเมื่อผู้บริโภคมีความต้องการมากขึ้น

2) อุปทานในระยะสั้น (Supply in Short run) หมายถึง อุปทานของสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งที่พิจารณาในระยะเวลานานพอที่จะปรับปรุงการผลิตให้มีผลผลิตเปลี่ยนแปลงไปได้ในจำนวนจำกัด ทั้งนี้ เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงปัจจัยผันแปร ดังนั้น ปริมาณการเสนอขายสินค้าในระยะสั้นจะเป็นเท่าใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับราคาสินค้าตลอดจนราคาของปัจจัยผันแปรด้วย

3) อุปทานในระยะยาว (Supply in long run) หมายถึง อุปทานของสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งที่พิจารณาในระยะเวลายาวนานจนผู้ผลิตสามารถเปลี่ยนแปลงการผลิตได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น ปริมาณการเสนอขายสินค้าในระยะยาวจะเป็นเท่าใด จึงขึ้นอยู่กับราคาของสินค้าและราคาของปัจจัยการผลิต

ทั้งนี้ สาเหตุที่ทำให้อุปทานมีการเปลี่ยนแปลง มีดังต่อไปนี้

1) การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เช่น นำเอาวิชาการผลิตแผนใหม่มาใช้ การใช้พันธุ์ใหม่ที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูง ก็จะทำให้อุปทานเพิ่มขึ้น

2) ราคาปัจจัยการผลิตเปลี่ยนแปลง เช่น ราคาปุ๋ย หรือค่าแรงสูงขึ้น ผู้ผลิตอาจลดการผลิตลง จึงทำให้อุปทานลดลง

3) ผู้ผลิตต้องการกำไรจากการทำกิจกรรมอื่น เช่น ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือเดิมเกษตรกรปลูกปอกันมาก แต่ต่อมาปอราคาตกต่ำและมันสำปะหลังราคาดี เกษตรกรจึงเปลี่ยนปัจจัยการผลิตบางส่วนไปปลูกมันสำปะหลังแทน ดังนั้น อุปทานจึงลดลง

4) การเปลี่ยนแปลงของสินค้าอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น เกษตรกรทำการปลูกถั่วเหลืองเพียงอย่างเดียวในฟาร์ม เพื่อส่งเป็นวัตถุดิบให้โรงงานผลิตน้ำมันพืชโดยเฉพาะ แต่พอกิจการน้ำมันพืชตกต่ำลง ถั่วเหลืองขายไม่ได้ราคาก็ตกต่ำ เกษตรกรจึงจำเป็นต้องลดเนื้อที่ปลูกถั่วเหลืองลง จึงทำให้อุปทานถั่วเหลืองลดลง

5) ปัจจัยทางกายภาพหรือทางสถาบัน เช่น ปัจจัยทางกายภาพก็ได้แก่ ดินฟ้าอากาศแปรปรวน ฝนล่า น้ำท่วม ฯลฯ ก็ทำให้อุปทานลดลงได้ หรือปัจจัยทางสถาบันก็ ได้แก่ พระราชบัญญัติหรือข้อห้ามต่างๆ ของทางราชการ

2.2.3 ราคาสินค้าเกษตร

ราคา คือ มูลค่าแห่งการแลกเปลี่ยนของสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งที่วัดได้ด้วยหน่วยเงินตรา

1) การกำหนดราคาสินค้าเกษตร (Price Determination) เหมือนกับการกำหนดราคาสินค้าโดยทั่วไป คือ ราคาจะเกิดขึ้นต่อเมื่อเส้นอุปสงค์และอุปทานตัดกัน ณ จุดใดจุดหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า จุดสมดุลหรือจุดดุลยภาพ (Equilibrium)

จากหลักเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น กล่าวว่า ปริมาณซื้อ (Quantity demanded) และปริมาณขาย (Quantity supplied) ถูกกำหนดโดยราคา นั่นคือ ปริมาณซื้อจะสูงขึ้น เมื่อราคาลดลง และปริมาณขายจะสูงขึ้นเมื่อราคาเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้ จึงมีระดับราคาหนึ่งที่ปริมาณซื้อเท่ากับปริมาณขายพอดี ณ ระดับราคานี้ เรียกว่า "ราคาดุลยภาพ (Equilibrium Price)"

2) เสถียรภาพของราคา (Stability of Prices)

การที่จะกล่าวว่าสินค้าชนิดใดมีเสถียรภาพของราคาหรือไม่นั้น ให้ศึกษาว่าราคาของสินค้านั้นมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงบ่อยครั้งไหม และดูด้วยว่าการเปลี่ยนแปลงของราคาแต่ละครั้งเป็นจำนวนมากหรือน้อย ถ้าปรากฏผลว่าสินค้านั้นมีการเปลี่ยนแปลงของราคาเกิดขึ้นบ่อยมาก และจำนวนของราคาที่เปลี่ยนแปลงก็สูงด้วย แสดงว่าสินค้านั้นไม่มีเสถียรภาพของราคา และในทางตรงกันข้าม ถ้าสินค้านั้นราคาไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลงหรือแม้มีการเปลี่ยนแปลงบ้างจำนวนราคาที่เปลี่ยนแปลงก็ไม่มากนัก แสดงว่าสินค้านั้นมีเสถียรภาพของราคา

เสถียรภาพของราคาสินค้านอกจากจะขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์และอุปทานจนเป็นเหตุให้ราคาเปลี่ยนแปลงขึ้นลงแล้ว ยังเป็นผลมาจากลักษณะความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานของสินค้านั้นๆ ด้วย กล่าวคือ ถ้าสินค้าใดที่อุปสงค์และอุปทานมีความยืดหยุ่น (Elastic) สินค้านั้นจะมีเสถียรภาพของราคาดีกว่าสินค้าที่อุปสงค์และอุปทานมีความยืดหยุ่นน้อย (Inelastic)

นอกจากนี้เสถียรภาพของราคายังขึ้นอยู่กับอัตราส่วนการปรับตัวระหว่างอุปสงค์และอุปทานด้วย กล่าวคือถ้าสินค้าใดที่อุปสงค์และอุปทานสามารถปรับตัวเข้าหากันได้ทันทีและรวดเร็ว ราคาก็จะไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก เสถียรภาพของราคาของสินค้านั้นจึงมีมากกว่าสินค้าที่อุปสงค์และอุปทานปรับตัวเข้าหากันได้ช้าและต้องใช้ระยะเวลา เช่น สินค้าเกษตร เป็นต้น

ถ้าเปรียบเทียบราคาของสินค้าเกษตรกรรมและสินค้าอุตสาหกรรมแล้วจะปรากฏว่าราคาสินค้าอุตสาหกรรมมีเสถียรภาพ (Stable) กว่าราคาสินค้าเกษตรกรรม ทั้งนี้เพราะว่าสินค้าอุตสาหกรรมสามารถเพิ่มหรือลดปริมาณได้ง่ายและแน่นอน แต่สินค้าเกษตรกรรมผู้ผลิตไม่สามารถควบคุมปริมาณการผลิตที่แน่นอนได้ เพราะขึ้นอยู่กับดินฟ้าอากาศตามธรรมชาติประกอบกัน การเพิ่มหรือลดปริมาณก็ทำไม่ได้ทันทีที่ต้องการเพราะลักษณะทางชีววิทยาของพืชและสัตว์แต่ละชนิดด้วย

3) ราคาเสมอภาค (Parity Price)

ราคาเสมอภาคของสินค้าต่างๆ ก็คือ ราคาขายเฉลี่ยต่อหน่วย (เกวียน, กล่อง) ของสินค้านั้น ต้องเท่ากับต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยของสินค้านั้น แล้วบวกด้วยกำไรอีกบางส่วนจึงจะทำให้ผู้ผลิตดำเนินกิจการอยู่ได้

4) การเกิดราคาสินค้าเกษตร

เนื่องด้วยลักษณะพิเศษด้านการผลิตของสินค้าเกษตร จึงสามารถจำแนกลักษณะการเกิดราคาสินค้าเกษตรออกได้เป็น 3 ระยะ ดังนี้

(1) ระยะตลาด ในระยะนี้การผลิตสินค้าเกษตรได้สิ้นสุดลงแล้ว มีจำนวนผลิตที่แน่นอน อุปทานของสินค้ามีลักษณะไม่ยืดหยุ่น (Perfectly inelastic) หรือยืดหยุ่นเพียงเล็กน้อยขึ้นอยู่กับความจำกัดในการเก็บรักษา ดังนั้น การเกิดราคาสินค้าเกษตรในระยะนี้จึงถูกกำหนดโดยอุปสงค์ของสินค้าเป็นสำคัญ ถ้าอุปสงค์มากราคาจะสูง ถ้าอุปสงค์น้อยราคาก็จะต่ำ

(2) ระยะสั้น ในระยะนี้การผลิตสินค้าเกษตรได้ดำเนินการไปแล้ว การเปลี่ยนแปลงจำนวนผลผลิตที่จะเสนอขายออกสู่ตลาดอาจทำได้บ้างเพียงเล็กน้อย (อุปทานมีความยืดหยุ่นต่ำ) โดยเปลี่ยนจำนวนปัจจัยแปรผันในการผลิต ดังนั้น ราคาสินค้าในระยะนี้จึงถูกกำหนดโดยปัจจัยด้านต้นทุนการผลิตด้วย นอกเหนือไปจากด้านอุปสงค์ของราคาสินค้า หากราคาสินค้าคุ้มกับต้นทุนผันแปรที่ได้ลงทุนไปหรือที่จะลงทุนเพิ่มขึ้น ผู้ผลิตก็จะยังทำการผลิตหรือขยายการผลิตออกไป

(3) ระยะยาว ในระยะนี้การผลิตสินค้ายังไม่ดำเนินการ ผู้ผลิตสามารถเปลี่ยนแปลงจำนวนผลผลิตได้อย่างสมบูรณ์ อุปทานจะมากหรือน้อยจะขึ้นอยู่กับราคาสินค้า และต้นทุนการผลิตเป็นสำคัญ หากราคาไม่คุ้มไม่มีการผลิตเลยก็ได้ อุปทานของสินค้าในระยะนี้จะยืดหยุ่นมากขึ้น ราคาถูกกำหนดโดยด้านอุปทานมากขึ้น

5) ความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าเกษตร

เนื่องด้วยสินค้าเกษตรโดยส่วนใหญ่ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานมีค่าความยืดหยุ่นน้อย (Inelastic) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องอุปทานของสินค้าเกษตร จะขึ้นอยู่กับสภาวะธรรมชาติ และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่มนุษย์ผลิตสินค้าอื่นขึ้นมาทดแทน จึงมีผลทำให้ราคาสินค้าเกษตรเคลื่อนไหวขึ้นลง สำหรับการเคลื่อนไหวของราคาสินค้าเกษตรจะจำแนกออกเป็น 5 ประเภท คือ

(1) การเคลื่อนไหวในระยะสั้น (Short time Movement)

การเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์และอุปทานของสินค้าเกษตรในช่วงระยะเวลาสั้นๆ เช่น อาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงเป็นรายชั่วโมง รายวัน หรือรายสัปดาห์ เช่น สินค้าประเภทผักสด และอาหารทะเลสดต่างๆ ที่เก็บไว้ไม่ได้นาน ในตอนเช้าราคาจะแพง พอตกเย็นอาจลดราคาลง หรือบางวันมีผลผลิตเข้าสู่ท้องตลาดมากราคาก็จะถูกลง

(2) การเคลื่อนไหวตามฤดูกาล (Seasonal Movement)

การเคลื่อนไหวในลักษณะนี้คือ ในช่วงที่ผลผลิตเกษตรออกสู่ท้องตลาดราคาสินค้าเกษตรชนิดนั้นจะมีราคาต่ำลง เพราะมีปริมาณผลผลิตเข้าสู่ท้องตลาดมาก แต่เมื่อหลังผล

ระยะเวลาเก็บเกี่ยวผ่านไปแล้วราคาจะเริ่มสูงขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ราคาที่เคลื่อนไหวขึ้นลงนั้นไม่จำเป็นจะต้องเท่ากันทุกปี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น อุปสงค์ของตลาดในประเทศและตลาดโลก สภาพสภาวะธรรมชาติที่เอื้ออำนวยต่อการผลิต

นอกจากนี้หากเป็นสินค้าที่เน่าเสียง่าย หรือเก็บรักษาได้ยาก เช่น ผักผลไม้ สินค้าประเภทนี้ ราคาจะเปลี่ยนแปลงขึ้นลงมากกว่าสินค้าที่ไม่เน่าเสียง่าย เช่น พวกธัญพืชต่างๆ จึงมีผลทำให้ราคาที่สูงขึ้นหลังนอกฤดูกาลเก็บเกี่ยวนั้นเกิดจากค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา ได้แก่ ค่าโกดังสินค้า ค่าจ้างคนงานที่จะต้องดูแลและความเสี่ยงต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

(3) การเคลื่อนไหวแบบวัฏจักร (Cyclical Variation)

การเคลื่อนไหวในลักษณะนี้จะเป็นตามทฤษฎีใยแมงมุม โดยราคาจะเคลื่อนไหวขึ้นลงตลอดโดยวัฏจักรหนึ่งจะกินเวลานานเท่าไรนั้น ขึ้นอยู่กับชนิดของพืชและสัตว์ที่ทำการศึกษา ซึ่งบางครั้งอาจจะใช้เวลานานถึง 15-20 ปี ถึงจะครบรอบครั้งหนึ่ง

(4) การเคลื่อนไหวแบบแนวโน้มในระยะยาว (Long Term Trend)

การเคลื่อนไหวในลักษณะนี้ เป็นการเคลื่อนไหวของราคาอันเนื่องจากอุปสงค์และอุปทานเปลี่ยนแปลงไปในระยะยาว โดยอาจจะเกิดจากการเพิ่มขึ้นของประชากร การเปลี่ยนแปลงในรสนิยมและรายได้ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้สอย การพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ตลอดจนสภาพธรรมชาติที่มีส่วนกระทบต่อปริมาณการผลิต ฯลฯ

(5) การเคลื่อนไหวแบบผิดปกติ (Irregular variation)

การเคลื่อนไหวในลักษณะจะเป็นเหตุที่เกิดจากเหตุการณ์ที่ไม่คาดถึง เช่น การเกิดสงคราม ฝนแล้ง น้ำท่วม โรคระบาด หรือเกิดจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลอย่างฉับพลัน ทำให้ส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าเกษตรอย่างฉับพลัน

2.2.4 ระบบตลาด

ความหมายของคำว่า “ตลาด” ในทางเศรษฐศาสตร์นั้น หมายถึงกลุ่มของหน่วยผลิตซึ่งแต่ละหน่วยผลิตเสนอขายสินค้าที่สามารถใช้ทดแทนกันได้ในระดับหนึ่งแก่ผู้ที่จะซื้อกลุ่มเดียวกัน เช่น ตลาดสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง ตลาดแรงงานหรือตลาดสินค้าประเภททุน ซึ่งการที่องค์กรต่างๆ ทางเศรษฐกิจทำการติดต่อสื่อสารและตกลงร่วมกันก่อให้เกิดราคาค่าแรงงานและกำไรรวมการกระจายรายได้จากสหประชาชาติ ดังนั้น จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้นตลาดจะต้องประกอบด้วยบุคคลสองฝ่ายคือผู้ซื้อกับผู้ขาย และสินค้าที่นำมาซื้อขายกันในตลาด นอกจากนั้นในทางเศรษฐกิจคำว่าตลาดมิได้หมายความแต่เพียงเป็นสถานที่ๆ มีการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้ากันเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมไปถึงการตกลงซื้อขายสินค้าและบริการให้แก่กันและกัน แม้ว่าจะอยู่

ห่างกันคนละประเทศก็ตาม ตลอดจนหมายถึงสภาวะของราคาสินค้าและของตลาด ซึ่งการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการในตลาดนั้นจะมีทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย แต่จากการที่ตลาดมีผู้ขายแข่งขันกับผู้ขายด้วยกันในการให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ตนต้องการ สำหรับสินค้าเพื่อขายในตลาด ส่วนผู้ซื้อเองก็แข่งขันกับผู้ซื้อด้วยกันเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าที่มีการเสนอขายในตลาดนั้น เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าตลาดเศรษฐกิจก็คือกรณีที่ผู้ซื้อและผู้ขายในตลาดต่างก็แข่งขันซึ่งกันและกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าและบริการทางเศรษฐกิจที่เสนอขายกันในตลาดหนึ่งๆ นั่นเอง

1) หลักเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตตลาด

การกำหนดขอบเขตตลาดทางเศรษฐศาสตร์นั้นมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

(1) การกำหนดตลาดโดยใช้สินค้าเป็นหลัก (Product oratorio)

เป็นการพิจารณาความคล้ายคลึงกันหรือความใกล้เคียงกันของสินค้าในสายตาของผู้ซื้อ โดยสินค้าที่สามารถใช้ทดแทนกันได้ก็จะถือว่าอยู่ในตลาดเดียวกัน โดยพิจารณาสามด้านด้วยกันคือ

ก. ความคล้ายคลึงกันทางด้านราคาและปฏิกิริยาตอบโต้ของคู่แข่งขันรายอื่นในตลาด

ข. ความคล้ายคลึงกันทางด้านคุณภาพ

ค. ความคล้ายคลึงกันทางด้านประโยชน์ใช้สอย

ในทางเศรษฐศาสตร์ได้สร้างเครื่องมือเพื่อพิจารณาถึงความสามารถในการแทนกันได้ของสินค้า คือ ความยืดหยุ่นไขว้ของอุปสงค์ โดยเป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของปริมาณสินค้าชนิดหนึ่งที่มีต่อระดับราคาต่างๆ กันของสินค้าอีกชนิดหนึ่ง กล่าวคือ นัยหนึ่งก็คือถ้าสินค้าชนิดหนึ่งขึ้นราคาแล้วผู้บริโภคจะหันไปซื้อสินค้าอีกชนิดหนึ่งมากขึ้น หรือถ้าไปซื้อสินค้าชนิดหลังแทนมากขึ้น ก็เท่ากับว่าสินค้าชนิดหลังใช้ทดแทนสินค้าชนิดแรกได้ เพราะฉะนั้นก็ควรถือว่าสินค้าทั้งสองชนิดดังกล่าวรวมอยู่ในตลาดเดียวกัน

(2) การกำหนดขอบเขตตลาดโดยใช้เทคโนโลยีในกระบวนการผลิตเป็นหลัก (Technology Criterion)

เป็นการพิจารณาความคล้ายคลึงกันหรือความใกล้เคียงกันของกระบวนการผลิต ซึ่งได้แก่ การใช้วัตถุดิบที่คล้ายคลึงกัน วิธีการผลิตที่คล้ายคลึงกันหรือช่องทางในการจำหน่ายที่คล้ายคลึงกันในทางเศรษฐศาสตร์ การพิจารณาความคล้ายคลึงกันในแง่นี้จะพิจารณาจากความยืดหยุ่นไขว้ทางด้านอุปทาน (Cross-elasticity of supply) ค่าความยืดหยุ่นทางด้านอุปทานเป็นการพิจารณาการตอบสนองของหน่วยผลิตที่ไม่ได้อยู่ในตลาดสินค้าชนิดนี้ ต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าในตลาดดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น ตลาดของรองเท้าสตรี ซึ่งประกอบด้วยหน่วยผลิตที่

ผลิตรองเท้าสตรี แต่ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงของราคารองเท้าสตรี เช่น ราคาสูงขึ้นผู้ผลิตรองเท้าบุรุษซึ่งถือว่าเป็นหน่วยผลิตภายนอกตลาดรองเท้าสตรีอาจจะหันมาผลิตรองเท้าสตรีด้วย ซึ่งจะมีผลต่อปริมาณเสนอขายรองเท้าสตรีในตลาด ทั้งนี้ เพราะเทคโนโลยีในการผลิตรองเท้าทั้งสองใกล้เคียงกันมาก

ค่าความยืดหยุ่นไขว้ทางด้านอุปทาน มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ

ก. เทคโนโลยี กล่าวคือความคล้ายคลึงกันระหว่างหน่วยผลิตภายนอกและภายในตลาด

ข. ความรวดเร็วของหน่วยผลิตภายนอกตลาดในการที่จะหันมาผลิตสินค้าของตลาดที่กำลังพัฒนา

ค. การเข้ามาทำการผลิตจริงของหน่วยผลิตภายนอก

(3) การกำหนดตลาดโดยใช้พื้นที่ทางภูมิศาสตร์เป็นหลัก

เป็นการกำหนดบริเวณพื้นที่เป็นที่ยอมรับว่า หน่วยผลิตแต่ละหน่วยมีขอบเขตความสามารถในการตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคเฉพาะพื้นที่บริเวณหนึ่งเท่านั้น และในด้านของผู้บริโภคก็มีความสามารถในการแสวงหาผลิตภัณฑ์จากผู้ขายในเขตพื้นที่หนึ่งเท่านั้น ดังนั้นในการกำหนดขอบเขตตลาดจึงต้องคำนึงถึงขนาดของพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ที่ผู้ขายและผู้ซื้อจะมีปฏิสัมพันธ์ตอบสนองความต้องการของกันและกันตามความเป็นจริงได้หรือไม่ ถ้ากำหนดขนาดของตลาดแล้วปรากฏว่า ผู้ขายและผู้ซื้อไม่สามารถติดต่อซื้อขายกันได้ อันเนื่องมาจากอุปสรรคเกี่ยวกับระยะทาง หมายถึงว่าเรากำหนดขอบเขตตลาดกว้างจนเกินไป อย่างไรก็ตามขนาดของตลาดที่เหมาะสมคงต้องพิจารณาเป็นกรณีไป เช่น อาจเป็นระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค หรือระดับประเทศ เป็นต้น

หลักเกณฑ์นี้มีตัวแปรซึ่งจะต้องพิจารณาคือ

ก. พื้นที่ที่ผู้ซื้อเลือกจะไปทำการซื้อจริงรวมทั้งแบบแผนการซื้อ

ข. พื้นที่ที่ผู้ขายเลือกที่จะส่งไปขาย

2) โครงสร้างตลาด

โดยในการแบ่งโครงสร้างตลาดนั้น จะมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการที่จะวิเคราะห์ดูถึงแนวโน้มที่จะเกิดการจำกัดการแข่งขันและเกิดการผูกขาดในตลาดได้ หากแนวโน้มการแบ่งโครงสร้างตลาดในทางเศรษฐศาสตร์นั้น จะหมายถึงลักษณะการกระจายของขนาดของหน่วยผลิตในตลาด (Size distribution of firms within the market) แต่ทั้งในความหมายที่แคบและกว้างจะมีลักษณะที่เหมือนกันคือแบ่งตามสภาพของการแข่งขันที่แตกต่างกันจะทำให้อุปกรณ์ทั้งสามคือ ต้นทุน รายได้และกำไรต่างกันไปด้วย นอกจากนั้นยังมีปัจจัยซึ่งใช้เป็นตัวแปรในการพิจารณา

โครงสร้างตลาดอีก 4 ประการ คือ

(1) จำนวนของหน่วยผลิตและลักษณะการกระจายขนาดของหน่วยผลิตในตลาด

(2) การกีดกันการเข้าสู่ตลาด (Barrier to entry)

(3) ลักษณะของสินค้าที่ขายกันในตลาด กล่าวคือความสามารถในการใช้ทดแทนของสินค้าในตลาด

(4) ความเกี่ยวพันกันในระหว่างผู้ขายในตลาด (In depending) คือผู้ผลิตในตลาดใส่ใจต่อปฏิกิริยาคำสั่งรายอื่นในตลาดหรือไม่

ในทางเศรษฐศาสตร์นั้นได้แบ่งโครงสร้างตลาดออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ และตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ กล่าวคือ

(1) ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ (Perfectly Competition Market)

เป็นตลาดที่ราคาสินค้าเกิดจากแรงผลักดันของอุปสงค์และอุปทานโดยแท้ ไม่มีสิ่งใดมากดดันหรือกีดกัน โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

— ผู้ซื้อและผู้ขายมีจำนวนมากแข่งขันกันในตลาดเพื่อซื้อและขายสินค้า การซื้อขายสินค้าของผู้ซื้อและผู้ขายแต่ละรายไม่มีอิทธิพลต่อการกำหนดราคาสินค้าในตลาด กล่าวคือ ถึงแม้ผู้ซื้อหรือผู้ขายจะหยุดซื้อขายสินค้าของตนก็ไม่กระทบกระเทือนต่อปริมาณทั้งหมดในตลาด คือไม่เป็นการเพิ่มหรือลดปริมาณสินค้าส่วนรวมมากพอที่จะทำให้ราคาสินค้าเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมได้ ยกตัวอย่างเช่น ชาวนาทั่วไปถึงแม้แต่ละคนจะหยุดขายข้าวเปลือกของตนก็ไม่ทำให้ราคาข้าวเปลือกทั่วๆ ไปเปลี่ยนแปลง เป็นต้น และจากการที่ผู้ซื้อและผู้ขายมีจำนวนมากในการรวมหัวกันระหว่างผู้ขายหรือระหว่างผู้ซื้อด้วยกัน ในทางปฏิบัติจึงเกิดขึ้นได้ยาก จึงเห็นได้ว่าผู้ซื้อและผู้ขายแต่ละคนไม่มีอิทธิพลที่จะกำหนดราคาเพื่อประโยชน์ของตนเองแต่จะต้องยอมรับราคาที่เป็นอยู่ในตลาด กล่าวคือ มิใช่เป็นผู้กำหนดราคา (Price-maker) แต่เป็นที่ยอมรับปฏิบัติตามราคา (Price-taker) ของตลาด ดังนั้น จะเห็นได้ว่าราคาสินค้าจึงเป็นไปตามแรงผลักดันของอุปสงค์และอุปทานโดยแท้

— สินค้าหรือบริการแต่ละประเภทจะต้องมีลักษณะเหมือนกันทุกประการ (Homo generous) และใช้แทนกันได้โดยสมบูรณ์ไม่เพียงแต่ได้ชื่อว่าเป็นสินค้าประเภทเดียวกันเท่านั้น ตัวอย่างเช่น บุหรี่ที่ยี่ห้อต่างกันถึงแม้จะเป็นสินค้าบุหรี่ด้วยกัน แต่ไม่ใช่ว่าจะใช้แทนกันโดยสมบูรณ์ เพราะบุหรี่ต่างยี่ห้อกันก็มีรสต่างกันทำความพอใจให้แก่ผู้สูบคนเดียวกันไม่ได้เท่ากัน จึงไม่เป็นตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ดังนั้น การที่จะเป็นตลาดการแข่งขันแบบสมบูรณ์นั้นในทรรศนะของผู้ซื้อนั้นไม่ว่าจะซื้อสินค้าจากผู้ขายคนใดก็ตาม จะไม่ทำให้เกิดความพอใจเป็นพิเศษแก่ผู้ซื้อในการที่จะทำให้ผู้ขายกำหนดราคาเป็นพิเศษได้ ซึ่งสิ่งที่มีอิทธิพลเหนือ

การตัดสินใจของผู้ซื้อคือราคาเท่านั้น

— ผู้ผลิตและผู้ขายจะต้องมีความรู้ภาวะตลาดอย่างสมบูรณ์ถึงมีความรู้ภาวะของอุปสงค์อุปทานและราคาสินค้าในตลาด สินค้าชนิดใดมีอุปสงค์เป็นอย่างไรมีอุปทานเป็นอย่างไร ราคาเป็นอย่างไรถูกหรือแพงเพียงใดสามารถจะทราบได้อย่างดี โดยผู้ซื้อและผู้ขายทั้งหมดจะมีข้อมูลข่าวสารอย่างสมบูรณ์เกี่ยวกับราคาและลักษณะของสินค้าที่ซื้อขายกัน

— ผู้ประกอบการรายใหม่มีเสรีภาพที่จะเข้าประกอบกิจการแข่งขันโดยเสรีไม่มีข้อจำกัดหรือสิ่งกีดขวางในการประกอบธุรกิจใหม่ (New Firm) อาจเข้ามาประกอบกิจการแข่งขันกับหน่วยงานธุรกิจเดิมเมื่อใดก็ได้ ถ้าเห็นช่องทางที่จะทำกำไร

— ผู้ซื้อผู้ขายสามารถดำเนินธุรกิจได้โดยอิสระไม่มีข้อตกลงพิเศษหรือสัญญาลับๆ ใดๆ ระหว่างผู้ซื้อเพื่อปฏิบัติต่อผู้ขายหรือระหว่างผู้ขายปฏิบัติต่อผู้ซื้อ

จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์นั้นเป็นไปได้ยากมาก ไม่ว่าระบบเศรษฐกิจใดๆ แต่อย่างไรก็ดีการกำหนดลักษณะต่างๆ สำหรับตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์นั้นเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ของนักเศรษฐศาสตร์ในการพิจารณาลักษณะของตลาดที่กำลังศึกษาอยู่นี้ว่ามีความแตกต่างจากหลักของตลาดสมบูรณ์ในอุดมคติมากน้อยเพียงใด

(2) ตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ (Imperfectly Competition Market) แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

ก. ตลาดที่มีการผูกขาดที่แท้จริง (Pure Monopoly) หมายถึงตลาดที่มีผู้ขายสินค้าชนิดนั้นแต่เพียงผู้เดียว และไม่มีคู่แข่งขันในการผลิตสินค้าที่มีลักษณะใกล้เคียงกับสินค้าของผู้ผูกขาดไม่ว่าเป็นลักษณะใดๆ ทั้งสิ้น กล่าวคือผู้บริโภคไม่สามารถหาสินค้าอื่นมาใช้แทนสินค้าของผู้ผูกขาดได้โดยง่าย (No Good Substitution) อุปสงค์ของสินค้าในสายตาของผู้ผูกขาดก็คืออุปสงค์สินค้าของตลาด การเข้าสู่ตลาดของคู่แข่งขันภายนอกจะถูกกีดกันอย่างเต็มที่และเนื่องจากเป็นผู้ขายคนเดียว ดังนั้น ผู้ผูกขาด (Monopolist) จึงมีอิทธิพลเหนือราคาคือสามารถที่จะขึ้นหรือลดราคาด้วยตนเองได้ โดยสภาพการผูกขาดอาจเกิดจากผลของกฎหมาย เช่น การที่รัฐบาลให้สัมปทาน หรือสิทธิผูกขาดแก่หน่วยธุรกิจหน่วยเดียวผลิตหรือจำหน่ายสินค้าในประเทศหรือท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง รวมถึงรัฐเป็นผู้ผูกขาดเอง เช่น ธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในอนามัยของประชาชน นอกจากนี้อาจเกิดจากสภาพของธรรมชาติของธุรกิจ เช่น ธุรกิจที่ต้องมีการลงทุนเป็นจำนวนสูงมากจนผู้ประกอบธุรกิจต่างๆ ไม่สามารถลงทุนได้

โดยตลาดผูกขาดนั้นมีลักษณะที่สำคัญ พอสรุปได้ดังนี้

1. มีผู้ขายเพียงรายเดียวหรือกลุ่มเดียวในตลาดสินค้านั้น

2. สินค้าที่ขายนั้นมีลักษณะหรือคุณสมบัติเฉพาะที่ผู้อื่นจะผลิตสินค้าขึ้นทดแทนได้

3. มีการกีดกันผู้ผลิตรายอื่นที่จะเข้ามาแข่งขัน

ข. ตลาดที่มีผู้ขายน้อยราย (Oligopoly Market) หมายถึง ตลาดที่ประกอบไปด้วยผู้ขายตั้งแต่สองรายขึ้นไป โดยเมื่อผู้ผลิตรายใดรายหนึ่งเปลี่ยนแปลงราคาและจำนวนผลผลิตจะมีผลกระทบกระเทือน ผู้แข่งขันรายอื่นและมักจะมีการกระทำที่โต้ตอบ โดยตลาดชนิดนี้แบ่งออกเป็นสองประเภท ประเภทแรกคือ กรณีที่ผู้ผลิตแต่ละรายผลิตสินค้าเหมือนกันทุกประการ (Homogeneous) เรียกว่า Pure Oligopoly ประเภทที่สองคือกรณีที่ผู้ผลิตแต่ละรายผลิตสินค้าแตกต่างกันแต่สามารถใช้แทนกันได้ดียิ่งเรียกว่า Differentiated Oligopoly โดยกรณีของประเภทแรกซึ่งเป็น Pure Oligopoly นั้นในทางปฏิบัติจะมีจำนวนน้อยรายเพราะแม้สินค้าจะไม่ต่างกันจริง เช่น ซีเมนต์ สังกะสี น้ำมันเบนซิน เป็นต้น แต่การแข่งขันโดยไม่ใช้ราคา (Non-Price Competition) ของผู้ผลิตแต่ละคนจะทำให้สินค้าแตกต่างกันบ้างไม่มากก็น้อยในสายตาของผู้ซื้อ ตัวอย่างกรณีที่ผู้ผลิตแต่ละรายผลิตสินค้าแตกต่างกันแต่สามารถใช้แทนกันได้ดียิ่ง (Differentiated Oligopoly) เช่น รถยนต์ พิมพ์ดีด บุหรี่ เครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น

ค. ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด หมายถึงตลาดที่กีดขวางไม่ให้ผู้ผลิตรายใหม่เข้ามาทำการผลิตแข่งขันได้โดยสะดวก มิฉะนั้นจำนวนผู้ผลิตจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ตราบใดที่มีกำไรเกินปกติ จนในที่สุดไม่สามารถดำรงสภาพตลาดที่มีผู้ขายน้อยรายได้ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic Competition) นอกจากตลาดที่มีผู้ขายน้อยรายแล้วยังมีตลาดอีกชนิดหนึ่งซึ่งมีสภาพตรงกับความเป็นจริงคือตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic Competition) โดยตลาดประเภทนี้มีลักษณะที่เหมือนกับตลาดที่มีการแข่งขันอย่างแท้จริงหลายประการ ได้แก่

1. จำนวนผู้ขายมีมากราย

2. ปราศจากสิ่งกีดขวางสำหรับผู้ผลิตรายใหม่ที่จะเข้ามาทำการผลิตหรือการแข่งขัน

3. ขาดการรวมหัวกันระหว่างผู้ซื้อหรือระหว่างผู้ขาย

โดยลักษณะที่ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดแตกต่างจากตลาดที่มีการแข่งขันแท้จริงมีประการเดียวคือสินค้าของผู้ผลิตแต่ละคนแตกต่างกัน ซึ่งความแตกต่างกันนี้อาจเป็นไปได้ทั้งการแตกต่างในรูปร่างและคุณภาพของสินค้า เป็นต้น หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งก็คือ สาเหตุที่สำคัญในการทำให้เกิดสภาพกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด คือความแตกต่างของผลิตผล (Product Differentiation)

ตัวอย่างเช่น น้ำอัดลมโคคาโคล่า (Coca-Cola) ซึ่งนิยมกันมากในประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ว่าจะมีผู้เลียนแบบ เช่น Pepsi หรือ RC cola ก็ไม่สามารถตีตลาดได้ ดังนั้น ผู้ผลิต Coca-Cola จึงมีอิทธิพลเหนือราคาน้ำอัดลมอยู่บ้าง ดังนั้น ความแตกต่างของผลิตผลจึงแตกต่างกันในรูปร่างลักษณะความนิยมและความสะดวกในการใช้ ลักษณะนี้เองที่ทำให้ผู้ผลิตแต่ละคนในตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด มีอำนาจผูกขาดในสินค้าของตนบ้างพอสมควรยิ่งผู้ผลิตสามารถทำให้สินค้าของตนแตกต่างจากของผู้ผลิตอื่นได้มากเพียงใด อำนาจการผูกขาดก็มีมากขึ้นเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามผู้ผลิตต้องคำนึงอยู่เสมอว่าแม้สินค้าของตนจะแตกต่างจากผู้ผลิตอื่นมากเพียงใด แต่สินค้าของผู้ผลิตอื่นก็สามารถใช้แทนกันได้ดี ดังนั้น ถ้าราคาสินค้าของตนสูงกว่าของผู้ผลิตอื่นมากเกินไปก็ย่อมประสบกับการสูญเสียลูกค้าจำนวนมากให้กับผู้ผลิตอื่นอย่างแน่นอน

2.2.5 มาตรการรักษาระดับราคาสินค้าเกษตร

ราคาสินค้าเกษตรมีผลต่อรายได้ของเกษตรกรและของประเทศโดยตรง นั่นคือ ราคาที่ระดับไร่นาและราคาในตลาดต่างประเทศตามลำดับ ระดับราคาที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบดูแล ได้แก่ ราคาระดับไร่นา เพราะมีผลต่อรายได้ของเกษตรกรโดยตรง ระดับรายได้ที่สูงจะมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติมาก ดังนั้น ความรับผิดชอบที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของรัฐบาล คือ การทำรายได้ของคนส่วนใหญ่ของประเทศให้สูงขึ้นอย่างมีเสถียรภาพนั่นคือ การทำให้เกษตรมีรายได้สูงขึ้นอย่างมั่นคง

1) วัตถุประสงค์ของการรักษาระดับราคาสินค้าเกษตร[4]

การรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับคนส่วนใหญ่ของประเทศ คือ เกษตรกร

(2) เพื่อให้ราคาสินค้าเกษตรและรายได้ของเกษตรกรมีเสถียรภาพและขายได้ในราคาที่เป็นธรรม

(3) เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้เกษตรกรเพิ่มการผลิตให้มากขึ้น เพื่อตอบสนองการส่งออกของประเทศ

(4) เพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคมิให้เดือดร้อนจากราคาสินค้าเกษตรประเภทอาหารสูงขึ้น

(5) เพื่อให้ระบบการตลาดของสินค้าเกษตรมีประสิทธิภาพขึ้น

(6) เพื่อความเสมอภาคในระหว่างสาขาอาชีพในด้านรายได้และฐานะทางสังคม

---

[4] สุกานดา จันทนฤกษ์. (2541). **ราคาผลิตผลเกษตรและรายได้.** หน้า 158.

2) ประเภทของมาตรการรักษาระดับราคาสินค้าเกษตร

มาตรการรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรมีหลายประเภท ได้แก่

(1) การพยุงราคา (Price Support)[5]

ความหมายของการพยุงราคา

มาตรการนี้เป็นการกำหนดราคาขั้นต่ำ โดยการที่รัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้องในตลาดการค้าสินค้าเกษตร ด้วยการสร้างอุปสงค์เทียมขึ้น เพื่อกระตุ้นให้ราคาสินค้าเกษตรสูงขึ้น และป้องกันการกดราคารับซื้อของพ่อค้าคนกลาง

การพยุงราคาเป็นการดำเนินนโยบายของรัฐที่จะกำหนดราคารับซื้อสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งในช่วงเวลาที่สินค้านั้นราคาตกต่ำ ซึ่งส่วนมากจะเป็นสินค้าเกษตรกรรม เมื่อรัฐกำหนดราคาพยุงแล้วก็จะรับซื้อสินค้านั้นไว้ การกำหนดราคาพยุงนี้จะต้องสูงกว่าราคาตลาดขณะนั้น คือราคาที่เกษตรกรจะขายให้กับพ่อค้าคนกลางทั่วไป เมื่อเกษตรกรเปรียบเทียบแล้วเห็นว่า ขายผลผลิตเกษตรกรให้กับรัฐบาลได้ราคาดีกว่า ก็จะไม่ทำการขายให้กับพ่อค้าเอกชน พ่อค้าจะอยู่ไม่ได้จำเป็นต้องปรับราคารับซื้อให้สูงกว่าหรือเท่ากับราคาที่รัฐบาลกำหนด จึงเท่ากับเป็นการยกระดับราคาตลาดให้สูงขึ้น หลังจากที่มีการปรับราคาตลาดรัฐบาลจะหยุดการรับซื้อปล่อยให้กลไกตลาดทำงานต่อไป

การพยุงราคาผลิตผลเกษตรจะได้ผลก็ต่อเมื่อ

ก. รัฐบาลจะต้องมีเงินทุนที่จะใช้หมุนเวียนอย่างเพียงพอจนถึงระดับที่จะก่อให้เกิดผลถึงราคาสินค้าส่วนรวมในท้องตลาดด้วย เช่น การพยุงราคาข้าวก็ต้องสามารถทำให้ตลาดข้าวส่วนรวมโดยทั่วไปมีราคาสูงขึ้น มิใช่เพียงกระตุ้นราคาเฉพาะบางท้องถิ่นเท่านั้น ถ้าราคาส่วนรวมสูงขึ้นก็จะเป็นการบังคับมิให้พ่อค้าคนกลางกดราคารับซื้อจากเกษตรกรได้

ข. ในกรณีที่ราคาพยุงยังสูงกว่าราคาตลาดที่เป็นอยู่จริง รัฐบาลจะต้องมีสถานที่เก็บสำรองผลผลิตที่มีปริมาณล้นตลาดในช่วงนั้นไว้ระยะหนึ่งก่อน จนกว่าราคาตลาดจะดีขึ้น

ค. การดำเนินงานอย่างจริงจังและทันเวลาของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอันเป็นกลไกของรัฐบาล เพราะการล่าช้าทำให้ผลผลิตตกไปอยู่ในมือของพ่อค้าคนกลางหมดแล้ว การพยุงราคาก็จะไม่เป็นผลดีแก่เกษตรกร

ง. ปัญหาคอรัปชั่นในการดำเนินงานพยุงราคาข้าวนั้น ก็นับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ผู้รับผิดชอบหรือผู้บริหารประเทศจะต้องเด็ดขาดในการปราบปราม

---

[5] แหล่งเดิม.

(2) การประกันราคา (Price Guarantee)

รัฐบาลจะประกาศราคาขั้นต่ำของพืชผลชนิดนั้นๆ ไว้เป็นที่แน่นอน ทำให้เกษตรกรผู้เพาะปลูกสามารถรู้ได้ล่วงหน้าว่า พืชผลที่เขาปลูกนั้นจะทำรายได้ให้เป็นจำนวนเท่าใดตลอดปี

การประกันราคานั้น แม้รัฐบาลจะกำหนดราคาขั้นต่ำไว้ล่วงหน้า แต่รัฐมิได้ทำการรับซื้อผลผลิตนั้นไว้เองทั้งหมด การที่รัฐบาลไม่รับซื้อปล่อยให้กลไกตลาดทำงานเองจึงทำให้ราคาประกันไม่บรรลุผล

การประกันราคาจะได้ผลก็ต่อเมื่อรัฐบาลสามารถควบคุมเนื้อที่เพาะปลูกได้ด้วย เพราะเมื่อเกษตรกรรู้ราคาผลผลิตที่แน่นอน เกษตรกรก็จะเพิ่มผลผลิตด้วยการเพิ่มเนื้อที่เพาะปลูกมากขึ้น เพราะต้องการรายได้เพิ่มขึ้น ถ้ารัฐบาลไม่ควบคุมการผลิตไว้ ผลผลิตออกมามากรัฐก็ไม่มีเงินทุนจะรับซื้อไว้ได้ทั้งหมด ราคาจึงหนีกฎของอุปสงค์และอุปทานไปไม่พ้น

(3) การแทรกแซงตลาด (Price Intervention)

ก่อนจะทำการรับซื้อแทรกแซงตลาดสินค้าใดนั้น องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) จะต้องคอยติดตามศึกษาว่ามีพืชผลใดบ้างที่ราคาตลาดเริ่มเคลื่อนไหวในทางลดลง เมื่อพบพืชที่แนวโน้มของราคาเริ่มตก อตก. จะตั้งราคารับซื้อให้สูงกว่าราคาตลาดขณะนั้น และเข้าทำการรับซื้อแทรกแซงตลาดทันที โดยไม่ปล่อยให้ราคาตลาดตกลงมาก เพราะจะทำให้รักษาระดับราคาสินค้านั้นไว้ไม่ได้ วิธีนี้รัฐบาลจะใช้ในช่วงเวลาสั้นๆ ที่เห็นว่า ราคาสินค้าเกษตรบางชนิดเริ่มตกต่ำ

(4) โครงการคลังสินค้า (Buffer Stock Program)

รัฐบาลสามารถใช้โครงการคลังสินค้าเพื่อทำให้ราคาสินค้าเกษตรมีเสถียรภาพขึ้น โครงการนี้สามารถควบคุมปริมาณผลผลิตให้สมดุลกับความต้องการของตลาดได้ เป็นการช่วยทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค กล่าวคือ ช่วยผู้ผลิตมิให้ราคาสินค้าตกต่ำจนเกินไปเมื่อผลผลิตออกมากจนล้นตลาด และช่วยผู้บริโภคมิให้ต้องซื้อสินค้าราคาแพงจนเกินไปเมื่อสินค้านั้นขาดแคลน

วิธีดำเนินการ ได้แก่ การจัดซื้อขายสินค้าเพื่อป้องกันมิให้ราคาและปริมาณเคลื่อนไหวรุนแรงเกินไป โดยจะซื้อสินค้าเข้าเก็บไว้ในคลังเมื่อราคาสินค้านั้นต่ำและจะจำหน่ายสินค้าออกจากคลังเมื่อราคาสินค้านั้นสูงขึ้น การคำนวณราคารับซื้อหรือขายก็ตามจะอยู่บนพื้นฐานที่เป็นธรรมทั้งด้านผู้ผลิตและผู้บริโภค นั่นคือ ในระยะที่ราคาสินค้านั้นตกต่ำราคาขั้นต่ำที่โครงการกำหนดขึ้นนั้น อย่างน้อยจะต้องสูงกว่าต้นทุนการผลิตและในทำนองเดียวกัน ในระยะที่ราคาสินค้าสูงขึ้น ราคาขั้นสูงที่กำหนดก็จะต้องไม่เกินขีดความสามารถแห่งรายได้ของผู้บริโภคโดยเฉลี่ยด้วย

(5) การจ่ายเงินช่วยเหลือ (Subsidy)

เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่รัฐสามารถนำมาใช้ได้ ซึ่งจะใช้มาตรการนี้ช่วยทั้งด้านผู้ผลิตและผู้บริโภค กล่าวคือ

ก. รัฐบาลจะใช้มาตรการนี้ในกรณีที่ต้องการช่วยผู้ผลิตมิให้ต้องประสบกับปัญหาราคาสินค้าโดยส่วนรวมตกต่ำอันเนื่องมาจากอุปทานล้นตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าเกษตร วิธีการก็คือรัฐบาลจะดำเนินการจำกัดพื้นที่เพาะปลูกเพื่อลดอุปทาน แล้วจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เกษตรกรเป็นการชดเชยรายได้ส่วนที่เกษตรกรต้องสูญเสียไปจากการลดเนื้อที่เพาะปลูก

ข. รัฐบาลจะใช้มาตรการนี้ในกรณีที่ต้องการช่วยเหลือผู้ผลิตให้ดำเนินการผลิตต่อไปได้ โดยเนื่องมาจากราคาขั้นสูงที่รัฐกำหนดไว้ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต รัฐจะช่วยเหลือโดยการศึกษาถึงราคาที่ยุติธรรมที่ผู้ผลิตควรได้รับแล้วเทียบกับราคาตลาดปัจจุบัน ส่วนที่ขาดไปจากราคายุติธรรมนั้นรัฐบาลจะจ่ายชดเชยให้กับผู้ผลิต

(6) ตลาดประมูล (Auction Market)

เป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐจะใช้ป้องกันการกดราคารับซื้อของพ่อค้าคนกลางได้โดยการจัดให้มีเขตตลาดประมูลในท้องที่หนึ่ง เมื่อจัดให้มีตลาดประมูลขึ้นแล้ว สินค้านั้นจะทำการซื้อขายในที่อื่นๆ ไม่ได้ เมื่อมีการซื้อขายในที่แห่งเดียว ย่อมทำให้ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายต่างรู้ราคาตลาดดี ผู้ซื้อจึงกดราคารับซื้อไม่ได้ เพราะผู้ขายรู้ราคาสินค้าจะไม่ยอมขาย วิธีนี้จะสำเร็จได้รัฐบาลต้องมีเงินทุนเพียงพอที่จะเข้ารับซื้อพยุงราคาทันทีเมื่อพ่อค้าคนกลางรับซื้อ

จากมาตรการต่างๆ นั้น มาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้มากที่สุด ได้แก่ การประกันราคา การแทรกแซงตลาด การพยุงราคา

2.3 ความเป็นมาของการเลี้ยงไก่ไข่ในประเทศไทย

แต่เดิมการเลี้ยงไก่ในประเทศไทยจะเลี้ยงกันตามบ้านไว้กินไข่กินเนื้อ หากมีเหลือก็สามารถนำมาขายกันระหว่างเพื่อนบ้านใกล้เคียงหรือหมู่บ้านใกล้เคียง ซึ่งมักจะเลี้ยงแบบปล่อยตามธรรมชาติ โดยใช้ใต้ถุนบ้าน ต้นไม้ ชายคาโรงนา เป็นที่อยู่อาศัยของไก่ ส่วนพันธุ์ที่ใช้เลี้ยงนั้นก็เป็นไก่พันธุ์พื้นเมือง เช่น ไก่ตะเภา ไก่อู ไก่แจ้ เป็นต้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2466 หม่อมเจ้าสิทธิพร กฤษดากร ซึ่งเป็นผู้สร้างฟาร์มบางเบิดขึ้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และเป็นพระองค์แรกที่ได้สั่งไก่เล็กฮอร์นของตระกูลแทงเกรด (Toncred strain) และตระกูลบิล (Beal strain) จากสหรัฐอเมริกาเข้ามาเลี้ยงแบบการค้าในประเทศไทยเป็นครั้งแรก ต่อมาหลวงสุวรรณวาจกกสิกิจได้จบการศึกษาจากประเทศฟิลิปปินส์มาเป็นอาจารย์โรงเรียนฝึกหัดครูประถมกสิกรรม ตำบลพระประโทน จังหวัดนครปฐม และในปี พ.ศ. 2467

โรงเรียนนี้ได้ย้ายไปอยู่ที่อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยได้รับการสนับสนุนจากหม่อมเจ้าสิทธิพร กฤษดากร ทำให้ประชาชนเริ่มสนใจการเลี้ยงไก่ไข่กันมากขึ้น แต่เนื่องจากในสมัยนั้นยังไม่มีวัคซีนและยาเพื่อใช้ป้องกันและรักษาโรคไก่ จึงทำให้การเลี้ยงไก่ไข่ในยุคนั้นไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

ประมาณ พ.ศ. 2484 ได้มีการทดลองเลี้ยงไก่พันธุ์ต่างๆ ที่แผนกสัตว์เล็กบางเขน ซึ่งดำเนินการโดยหลวงสุวรรณวาจกกสิกิจกับเจ้าหน้าที่สัตวแพทย์ ข้าราชการกรมปศุสัตว์ และของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ แต่พอมีไก่เต็มโรงเรือนและเริ่มมีการแข่งขันไก่ไข่ดกเป็นทางการขึ้นเป็นครั้งแรก จึงเกิดสงครามมหาเอเชียบูรพาขึ้น ทำให้การเลี้ยงไก่ไข่ดกต้องหยุดชะงักลงไประยะหนึ่ง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2489 หลวงสุวรรณวาจกกสิกิจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จึงได้เริ่มการเลี้ยงไก่อีกครั้ง โดยเริ่มจากไก่เพียงไม่กี่ตัว และได้เริ่มสั่งไก่พันธุ์โรดไอแลนด์เรดจากประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามา และในปี พ.ศ. 2492 ได้สั่งไก่ออสตราล็อปจากประเทศออสเตรเลีย เข้ามาทดลองเลี้ยงและส่งเสริมให้ประชาชนเลี้ยงเป็นอาชีพรวมทั้งได้สั่งไก่พันธุ์อื่นๆ เข้ามาเลี้ยง เช่น ไก่พันธุ์บาร์พลีมัทร็อค ไก่พันธุ์นิวแฮมเชียร์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น รวมทั้งจอมพลผิน ชุณหวัณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและประธานกรรมการการส่งเสริมปศุสัตว์แห่งชาติ ทำให้การเลี้ยงไก่ตื่นตัวมากขึ้น

พ.ศ. 2494-พ.ศ. 2495 ได้มีการทดลองเลี้ยงลูกไก่ผสม เพื่อให้ได้ไก่ไข่ดกและทนทานต่อสภาพดินฟ้าอากาศของเมืองไทย เช่น ไก่พันธุ์ออสตราไวท์ โร็ดบาร์ เป็นต้น นอกจากนี้ทางองค์การอาหารและเกษตรขององค์การสหประชาชาติ ได้ส่งผู้เชี่ยวชาญด้านการเลี้ยงไก่และโรคไก่เข้ามาช่วยเหลือและส่งเสริมอาชีพการเลี้ยงไก่ไข่ในประเทศไทย ประกอบกับทางกรมปศุสัตว์ได้ทำการศึกษา ทดลอง และผลิตอุปกรณ์ต่างๆ ในการเลี้ยงไก่ไข่ เช่น ได้มีการศึกษาการใช้ตู้ฟักไข่ไฟฟ้าขนาดใหญ่ ทดลองใช้ใบกระถินและน้ำมันตับปลาเป็นส่วนผสมของอาหารไก่ ทดลองการเลี้ยงไก่ไข่แบบขังกรง และผลิตวัคซีนเพื่อช่วยเหลือผู้เลี้ยงไก่ขึ้น นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาการเลี้ยงไก่ไข่เริ่มเป็นที่ยอมรับจากประชาชนมากขึ้น จนกลายเป็นอาชีพที่สำคัญอย่างหนึ่งในปัจจุบันตลอดจนเป็นงานอดิเรกที่ได้รับความนิยมมากพอสมควร

ปัจจุบันธุรกิจการผลิตลูกไก่ไข่ในประเทศไทยต้องอาศัยการนำเข้าลูกไก่ปู่ย่าพันธุ์ไก่ไข่ (Grand Parent Stocks) และลูกไก่พ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ (Parent Stocks) จากต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ และอเมริกา เป็นต้น ทั้งนี้เพราะได้มีการพัฒนาสายพันธุ์จากบริษัทที่เป็นเจ้าของสายพันธุ์ ทำให้สายพันธุ์ไก่ไข่มีคุณสมบัติที่ดีและเหมาะสมกับการเป็นไก่พันธุ์ไข่ โดยจะสามารถปรับตัวได้กับสภาพแวดล้อมการเลี้ยงไก่ไข่ของประเทศไทยได้ รวมถึงจะเป็นไก่ไข่ที่ให้ผลผลิตไข่ไก่ที่มีขนาดฟองโต อัตราการให้ไข่สูงและให้ไข่ได้นาน ไม่มีปัญหาเรื่องอายุและ

น้ำหนักตัวของไก่ในช่วงการขายรวมถึงเวลาปลดขายเป็นไก่เนื้อ เป็นต้น

การนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศ จะมีความแตกต่างในด้านลักษณะสายพันธุ์ ทำให้การผลิตลูกไก่ไข่ในประเทศไทยมีความแตกต่างกันไป เช่น อัตราการเจริญเติบโต น้ำหนักตัวเมื่อไก่โตเต็มที่ อัตราการให้ไข่ การให้ผลผลิตไข่ไก่ที่มีขนาดฟองใหญ่ ความทนต่อโรคและสภาพแวดล้อมอากาศ เป็นต้น ซึ่งการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 วิธี

1) ผู้ผลิตลูกไก่ไข่นำเข้าพ่อแม่พันธุ์ด้วยตนเองโดยนำเข้าลูกไก่พ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่อายุ 1 วัน ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ผลิตที่มีปริมาณการนำเข้าจำนวนค่อนข้างมาก และจะมีการนำเข้าอย่างสม่ำเสมอทุกๆ ปี โดยการสั่งซื้อและทำสัญญาซื้อขายปีต่อปีจากบริษัทผู้ผลิตลูกไก่ไข่พ่อแม่พันธุ์ในต่างประเทศที่เป็นเจ้าของสายพันธุ์ ซึ่งบางบริษัทจะได้เป็นผู้ที่ได้รับสิทธิในการเป็นตัวแทนจำหน่ายสายพันธุ์ที่นำเข้าแต่เพียงผู้เดียวในประเทศ เช่น เครือเบทาโกรได้รับสิทธิในการเป็นตัวแทนจำหน่ายไก่ไข่พันธุ์โลมัน (Lohmann) แต่เพียงผู้เดียวในประเทศไทย เป็นต้น

2) นำเข้าพ่อแม่พันธ์โดยผ่านตัวแทน โดยอาจจะผ่านตัวแทนที่เป็นบริษัทผู้ผลิตลูกไก่ไข่รายใหญ่ และตัวแทนที่ไม่ได้ประกอบธุรกิจการผลิตลูกไก่ไข่ ซึ่งจะเป็นนายหน้าในการนำเข้าลูกไก่พ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ ตัวแทนจะเป็นผู้รวบรวมปริมาณการสั่งซื้อ การนำเข้าด้วยวิธีนี้จะใช้ในผู้ผลิตลูกไก่ไข่เล็ก มีปริมาณการสั่งซื้อจำนวนน้อย เช่น เกษตรกรผู้ผลิตไก่ไข่ที่ต้องการผลิตลูกไก่ไข่เพื่อใช้เองภายในฟาร์ม เป็นต้น[6]

2.3.1 การผลิตไก่ไข่[7]

ธุรกิจไก่ไข่ของประเทศไทยในการผลิตไข่ไก่ การผลิตลูกไก่ไข่ที่ต้องนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศ จะเป็นการนำเข้าเป็นลูกไก่พ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่อายุ 1 วัน ซึ่งจะต้องใช้เวลาในการเลี้ยงประมาณ 20 สัปดาห์ จึงเป็นไก่รุ่นที่จะเริ่มให้ไข่ได้ และจะให้ไข่เป็นระยะเวลา 52 สัปดาห์ หรือ 1 ปีส่วนไข่ที่ได้จากแม่พันธุ์ไก่ไข่จะถูกนำไปเข้าตู้ฟัก โดยใช้ระยะเวลาฟักประมาณ 3 สัปดาห์ จะได้เป็นลูกไก่ไข่อายุ 1 วัน จากนั้นจะต้องมีการคัดเพศของลูกไก่ไข่โดยจะได้ลูกไก่เพศเมียและเพศผู้ในอัตราส่วนร้อยละ 50 : 50 โดยลูกไก่ไข่เพศเมียจะจำหน่ายให้เกษตรกรหรือนำไปเลี้ยงเพื่อผลิตไข่ไก่ ส่วนลูกไก่ไข่เพศผู้จะนำไปขายให้เกษตรกรที่ซื้อเป็นไก่เนื้อโดยเลี้ยงเพื่อบริโภคเนื้อต่อไป การผลิตลูกไก่ไข่ของบริษัทผู้ผลิตจะมีการนำลูกไก่ไข่ที่ผลิตได้จากโรงฟักแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ

---

[6] ฟ้าหม่น ก้องกิตติสกุล. (2548). **การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่ออุปสงค์การนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่.** หน้า 23-24.

[7] แหล่งเดิม.

ส่วนแรก นำไปเป็นลูกไก่ไข่ที่ฟักได้ อายุ 1 วัน เข้าเลี้ยงในฟาร์มของผู้ผลิตเอง โดยอาจจะเป็นการเลี้ยงแบบทำสัญญาจ้างเลี้ยงหรือสัญญาประกันราคากับเกษตรกร เพื่อเลี้ยงต่อไปอีกประมาณ 16-18 สัปดาห์ เพื่อเลี้ยงต่อไปเป็นไก่รุ่นพันธุ์ไข่หรือไก่สาว แล้วรับซื้อไก่สาวคืนในราคาประกันตามสัญญา จากนั้นบริษัทจะนำไปขายให้กับเกษตรกรที่ต้องการนำไปเลี้ยงเป็นไก่ไข่ยืนกรงเพื่อเลี้ยงให้ได้ผลผลิตไข่ไก่ต่อไป

ส่วนที่สอง นำลูกไก่ไข่ที่ฟักได้ไปบรรจุใส่กล่องและจัดจำหน่าย เป็นลูกไก่ไข่ที่ขายให้กับเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ทั้งรายใหญ่และรายเล็ก ตัวแทนจำหน่ายของผู้ผลิต (Agent) และขายผ่านตัวแทนขายหรือพนักงานขายของบริษัทผู้ผลิต เป็นต้น บริษัทผู้ผลิตลูกไก่ไข่จะมีการทำธุรกิจครบวงจร เช่น เครือเจริญโภคภัณฑ์ เครือเบทาโกร และบริษัทแหลมทอง เป็นต้น โดยจะทำการจำหน่ายทั้งอาหารสัตว์ ลูกไก่ไข่ ลูกไก่เนื้อ ยาและเวชภัณฑ์ รวมถึงผลิตภัณฑ์ต่างๆ ของบริษัท ซึ่งบางครั้งการขายลูกไก่ไข่ให้กับเกษตรกรจะพ่วงขายอาหารสัตว์ไปด้วย เพื่อเป็นการขยายตลาดทั้งไก่ไข่และอาหารสัตว์

ปริมาณการเลี้ยงไก่ไข่ในประเทศไทยจะขึ้นอยู่กับปริมาณพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ (เพศเมีย) โดยจะเป็นแม่พันธุ์ไก่ไข่ที่นำเข้า โดยเลี้ยงประมาณ 20 สัปดาห์ และจะเริ่มให้ไข่เมื่ออายุ 21 สัปดาห์ แม่พันธุ์ไก่ไข่ (PS) 1 ตัว จะให้ลูกไก่ไข่ (Layer) เฉลี่ยสัปดาห์ละ 1.5 ตัว หรือได้เท่ากับ 90 ตัว ตลอดช่วงอายุ 80 สัปดาห์ ระยะเวลาตั้งแต่นำลูกไก่ไข่พ่อแม่พันธุ์จากต่างประเทศมาเลี้ยงเพื่อผลิตเป็นแม่ไก่ไข่จำหน่ายให้เกษตรกรในแต่ละรุ่น พ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ที่นำเข้าต้องใช้เวลาเลี้ยงประมาณ 20 สัปดาห์ แม่พันธุ์ไก่ไข่จึงเริ่มให้ไข่ที่เป็นไข่เชื้อ และนำเข้าตู้ฟัก 3 สัปดาห์ เพื่อฟักเป็นลูกไก่ไข่อายุ 1 วัน หรือรวมระยะในการเลี้ยงที่ผลิตเป็นลูกไก่ไข่ประมาณ 5-6 เดือน จากนั้นก็นำไปเลี้ยงต่อเป็นไก่รุ่นหรือไก่สาวโดยใช้เวลาเลี้ยงประมาณ 16-18 สัปดาห์ ไก่สาวจะเริ่มให้ไข่ที่อายุ 21 สัปดาห์ ซึ่งรวมระยะเวลาตั้งแต่นำเข้าพ่อแม่พันธุ์จนถึงเป็นไก่ไข่ยืนกรงให้ไข่ซึ่งจะได้ผลผลิตไข่ไก่ออกมาสู่ตลาดจะใช้ระยะเวลาประมาณ 9 เดือน-1 ปีขึ้นไป ถ้าเป็นการนำเข้าปู่ย่าพันธุ์จะต้องใช้ระยะเวลาเพิ่มอีก 20 สัปดาห์ จึงจะมีผลต่อปริมาณการผลิตไข่ไก่ โดยจะใช้ระยะเวลาประมาณ 1 ปี-1 ปีครึ่งขึ้นไป

ตั้งแต่นำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ได้มาเลี้ยง จนกระทั่งแม่พันธุ์ไข่เริ่มฟักเป็นไข่เชื้อ และเริ่มให้ไข่ต่อไปอีกประมาณ 52 สัปดาห์หรือ 12 เดือน จึงจะปลดขาย ดังนั้น รวมใช้ระยะเวลาอายุการเลี้ยงพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จนกระทั่งปลดขาย รวมระยะเวลาทั้งสิ้นเป็น 18 เดือน

2.3.2 ลักษณะของการประกอบการเลี้ยงไก่ไข่ของเกษตรกร

ประเภทของลักษณะการเลี้ยงไก่ไข่ของเกษตรสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

1) ผู้เลี้ยงอิสระ

เป็นประเภทการเลี้ยงเองและขายผลผลิตเอง ส่วนใหญ่จะเป็นผู้เลี้ยงไก่รายใหญ่ โดยจะใช้เงินทุนของตนเองทั้งหมดในการประกอบธุรกิจ ได้แก่ การสร้างคอก โรงเรือน อุปกรณ์ในการเลี้ยง ค่าพันธุ์ไก่ ยา อาหาร ฯลฯ ซึ่งจะมีอิสระในการขายผลผลิตไข่ไก่ โดยจะขายให้ผู้ที่มาติดต่อรับซื้อในราคาตลาด โดยทั่วไปเกษตรกรจะขายให้กับพ่อค้าที่มาติดต่อซื้อขายกันเป็นประจำ ในแหล่งที่มีการเลี้ยงไก่ไข่มากๆ จะมีพ่อค้ารวบรวมจากกรุงเทพฯและปริมณฑล ซึ่งจะเรียกกันว่า ล้งไข่ มารับซื้อไข่ไก่ถึงหน้าฟาร์มโดยตรง สามารถแบ่งการเลี้ยงอิสระได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) เกษตรกรที่ซื้อลูกไก่ไข่มาเลี้ยง โดยจะซื้อลูกไก่ไข่จากบริษัทผู้ผลิตเป็นลูกไก่ไข่อายุ 1-7 วัน มาเลี้ยงจนกระทั่งเป็นไก่รุ่นที่สามารถให้ไข่ได้ แล้วขายไข่ให้กับพ่อค้าหรือผู้บริโภค

(2) เกษตรกรซื้อไก่ไข่รุ่นหรือไก่สาวมาเลี้ยง โดยจะซื้อไก่สาวอายุ 16-18 สัปดาห์ จากบริษัทมาเลี้ยงจนกระทั่งให้ไข่ แล้วขายไข่ให้กับพ่อค้าหรือผู้บริโภค

2) ผู้เลี้ยงแบบมีสัญญาผูกพัน

เป็นลักษณะที่ผู้เลี้ยงเป็นลูกเล้าของบริษัทหรือของตัวแทนขายอาหารสัตว์ โดยผู้เลี้ยงจะเป็นผู้ลงทุนสร้างโรงเรือน อุปกรณ์การเลี้ยงไก่และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ส่วนค่าพันธุ์ไก่ อาหารสัตว์และยา บริษัทผู้ดำเนินธุรกิจจะเป็นผู้ลงทุนให้ทั้งหมด รวมถึงด้านการตลาด ผู้ดำเนินธุรกิจจะมารับซื้อไข่ไก่ทั้งหมดถึงฟาร์มในราคาประกันที่ตกลงกันไว้ โดยคิดค่าตอบแทนให้หลังจากหักค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการเลี้ยงไก่แล้ว ซึ่งข้อเสียของลักษณะการเลี้ยงไก่ประเภทนี้ คือ เกษตรกรจะขาดอำนาจในการต่อรองราคาและไม่สามารถขยายการผลิตตามที่ต้องการได้ เนื่องจากราคาและผลตอบแทนได้มีการระบุไว้ตั้งแต่การทำสัญญาก่อนการเข้าเลี้ยงไก่แล้ว ส่วนข้อดีของการเลี้ยงแบบนี้คือ มีตลาดรองรับผลผลิตที่แน่นอน เกษตรกรไม่ต้องไปหาตลาดหรือขายผลผลิตด้วยตนเองทำให้ไม่มีไข่เหลือค้างในกรณีที่ราคาไข่ไก่ไม่ดี มีปริมาณผลผลิตไข่มากเกินความต้องการบริโภค

ปัจจุบันมีเกษตรกรที่เลี้ยงประเภทนี้อยู่ภายใต้การดำเนินการของบริษัทที่ประกอบธุรกิจในลักษณะครบวงจร เกษตรกรที่เลี้ยงไก่ไข่แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) เกษตรกรที่เลี้ยงไก่สาว โดยรับเอาลูกไก่ไข่อายุ 1 วัน จากบริษัทผู้ผลิตลูกไก่ไข่มาเลี้ยงจนกระทั่งมีอายุครบ 16-18 สัปดาห์ บริษัทจึงจะมาจับไก่สาวไปขายให้เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ต่อไป

(2) เกษตรกรที่เลี้ยงไก่ไข่ จะรับเอาลูกไก่ไข่อายุ 1 วัน จากบริษัทมาเลี้ยงจนกระทั่งให้ไข่ แล้วบริษัทจะมารับซื้อไข่ไก่ทั้งหมดในราคาที่ตกลงกันไว้ไปจำหน่ายต่อไป

2.3.3 การทำฟาร์มไข่ไก่[8]

การเลี้ยงไก่ไข่มีหลายแบบ ไม่ว่าจะเป็นการเลี้ยงขังกรง (Cage Eggs) การเลี้ยงปล่อยในโรงเรือน (Barn Laid Eggs) หรือการเลี้ยงปล่อยพื้น (Free Range Eggs) ซึ่งการเลี้ยงแบบต่างๆ มีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน

1) การเลี้ยงขังกรง (Cage Eggs)

เป็นระบบการเลี้ยงที่นิยมมากที่สุดเกือบ 100% ของไข่ที่ขายในตลาดและห้างสรรพสินค้า แม่ไก่จะถูกเลี้ยงในกรง ประมาณ 4-20 ตัวต่อกรง ในโรงเลี้ยงขนาดใหญ่ หรือที่เรียกว่าโรงเรือนปิด ซึ่งมีคุณภาพที่แตกต่างกัน ตามระบบการจัดการสุขาภิบาล

(1) ข้อดีของการเลี้ยงขังกรง

ก. เป็นระบบที่ป้องกันแม่ไก่จากศัตรูตามธรรมชาติ เช่น งู สุนัข หรือแมว

ข. อัตราการติดเชื้อและพยาธิในแม่ไก่อยู่ในเกณฑ์ต่ำ สามารถควบคุมอัตราการตายของแม่ไก่ และสามารถดูแลสุขภาพแม่ไก่ได้ดีกว่าการเลี้ยงแบบอื่นๆ

ค. ช่วยลดการใช้ยาสัตว์ ทำให้แม่ไก่ไม่เครียด

ง. ถ้ามีแม่ไก่ป่วย ระบบนี้จะสามารถแยกแยะแม่ไก่ที่เป็นปัญหาไปรักษาได้ง่าย

จ. ระบบโรงเลี้ยงที่ทันสมัยจะสามารถลดความเสี่ยงจากโรคระบาด และการติดเชื้อต่างๆ เช่น ไข้หวัดนก ได้

ฉ. ป้องกันการทำร้ายกันเองของแม่ไก่ได้

(2) ข้อเสีย

ก. แม่ไก่เสมือนถูกขังให้โดดเดี่ยว ไม่มีสังคม

ข. มีพื้นที่แคบๆ แต่พอให้ยืนและกางปีกเท่านั้น

ค. แม่ไก่ไม่สามารถทำพฤติกรรมตามธรรมชาติได้ เช่น การสร้างรัง การทำความสะอาดตัวเอง

ง. กรงที่ไม่ทันสมัยอาจทำให้กระดูกแม่ไก่ไม่แข็งแรง และเกิดกระดูกหักได้ ถ้ามีการย้ายกรง

---

[8] เอส ดับบลิว ฟู้ดเทค. (ม.ป.ป.). กินไข่ทุกวัน ดีทุกวัน. สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2554, จาก **http://www.swfoodtech.co.th**

2) การเลี้ยงปล่อยในโรงเรือน (Barn Laid Eggs)

ระบบการเลี้ยงในโรงเรือนจะให้อิสระกับแม่ไก่ที่จะเดินไปมาภายในโรงเรือน หรือภายใต้ชายคาที่ถูกออกแบบมาให้แม่ไก่สะอาดและมีสุขภาพที่ดี ซึ่งระบบนี้แทบจะหาได้ยากในประเทศไทย

(1) ข้อดี

ก. ปกป้องแม่ไก่จากนักล่าได้

ข. ถึงแม้จะไม่ได้ออกนอกโรงเรือน แต่แม่ไก่สามารถเคลื่อนที่ได้อย่างอิสระ

ค. โรงเรือนใหญ่พอที่จะทำให้แม่ไก่มีสังคมได้

ง. การออกแบบโรงเรือนให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก ทำให้แม่ไก่ยังคงแสดงพฤติกรรมตามธรรมชาติได้ เช่น การสร้างรัง การยืนเกาะ และการทำความสะอาดตัวเอง

(2) ข้อเสีย

ก. แม่ไก่มักเป็นโรคต่างๆ ได้ง่าย

ข. แยกแยะแม่ไก่ที่เป็นโรคเพื่อทำการรักษาได้ยาก

ค. มักมีปัญหาการทำร้ายกันเอง เช่น การจิกขน การต่อสู้ หรือแม้แต่กินกันเอง

ง. เพิ่มความเสี่ยงจากอุบัติเหตุจากการบินไปบินมา และชนวัตถุต่างๆ ในโรงเรือน

3) การเลี้ยงแบบปล่อยพื้น (Free Range Eggs)

เป็นระบบการเลี้ยงแบบเดียวกับการเลี้ยงในโรงเรือน แต่จะปล่อยให้แม่ไก่ออกไปนอกโรงเรือนได้ในระหว่างวัน เป็นเวลาอย่างน้อย 8 ชั่วโมง แม่ไก่จะกลับเข้าโรงเรือนเพื่อฟักวางไข่ กินน้ำและอาหาร ซึ่งระบบการเลี้ยงนี้ไม่ค่อยพบในประเทศไทยเช่นกัน

(1) ข้อดี

ก. แม่ไก่สามารถออกไปสู่ภายนอกได้

ข. แม่ไก่สามารถแสดงพฤติกรรมตามธรรมชาติได้ดี

ค. ถ้าฝูงใหญ่ แม่ไก่จะสามารถมีสังคมตามธรรมชาติได้ดี

(2) ข้อเสีย

ก. เสี่ยงต่ออันตรายต่างๆ และนักล่า

ข. เสี่ยงต่อการติดโรคและพยาธิ

ค. ยิ่งฝูงใหญ่ยิ่งยากต่อการจัดการกับแม่ไก่ที่เป็นปัญหา

ง. มีความเสี่ยงสูงที่จะทำร้ายกันเอง

จ. เพิ่มความเสี่ยงที่จะเกิดอุบัติเหตุ

4) การเลี้ยงแบบพิเศษอื่นๆ

นอกจากการเลี้ยงดังกล่าวข้างต้นแล้วยังมีการเลี้ยงแบบพิเศษอื่นๆ เช่น การเลี้ยงให้ได้ไข่ที่มีคุณค่าทางโภชนาการที่มากขึ้น เพื่อให้ผู้บริโภคได้มีทางเลือกมากขึ้น เช่น ไข่โอเมก้า-3 ไข่มังสวิรัติ ไข่ชีวภาพ และไข่โคลัมบัส เป็นต้น

2.3.4 ตลาดไข่ไก่[9]

การตลาดเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินธุรกิจการเลี้ยงไก่ไข่ ซึ่งเป็นตัวชี้ได้ว่าการเลี้ยงไก่ไข่จะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด โดยผู้เลี้ยงหรือเกษตรกรจะได้รับผลกำไรมากหรือน้อยเท่าไร สาเหตุจากผู้เลี้ยงไก่ไข่สามารถขายไข่ได้ราคาสูงหรือราคาต่ำ ตลาดไข่ไก่ของประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ตลาด คือ ตลาดภายในประเทศและตลาดต่างประเทศ ซึ่งผลผลิตไข่ไก่ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 98 จำหน่ายให้ผู้บริโภคภายในประเทศ ส่วนที่เหลือร้อยละ 2 จะเป็นการส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ซึ่งยังมีปริมาณน้อยมาก แต่ปัจจุบันมีผู้ผลิตได้เห็นความสำคัญของตลาดส่งออกเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากจะเป็นตลาดที่สามารถช่วยระบายปริมาณผลผลิตไข่ส่วนเกินภายในประเทศได้

1) ตลาดภายในประเทศ

เป็นตลาดที่พิจารณาถึงลักษณะการเลี้ยงไก่ไข่ โครงสร้างตลาดไข่ไก่จะมีลักษณะเป็นตลาดที่มีผู้ซื้อและผู้ขายมากราย ธุรกิจการเลี้ยงไก่ไข่ปัจจุบันทำในเชิงการค้ามากขึ้น ดังนั้นจึงมีการลงทุนสูงทำให้การเข้าออกจากตลาดทำได้ค่อนข้างยาก ผู้ประกอบการส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยลักษณะที่เป็นเกษตรกรที่เลี้ยงอิสระ และทำการตลาดขายผลผลิตเอง เกษตรกรจะขายผลผลิตให้กับพ่อค้าขายส่งรายใหญ่หรือล้งไข่ หรือเลี้ยงเองและขายไข่เอง โดยขายให้กับพ่อค้าขายส่งรายย่อย การกำหนดราคาเกษตรกรจะขายไข่ตามราคาประกาศของสมาคมผู้ค้า ผู้ผลิตและส่งออกไข่ไก่หรือสหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่ เป็นต้น โดยลักษณะตลาดของเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่แบ่งออกได้ดังนี้

(1) เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ ประกอบด้วยผู้เลี้ยงไก่ไข่ที่เป็นรายใหญ่และรายย่อย โดยเกษตรกรรายใหญ่จะเป็นผู้เลี้ยงไก่ไข่เป็นอาชีพหลัก โดยจะเป็นทั้งผู้ผลิตไก่ไข่และเป็นผู้ขายผลผลิตไข่ไก่ด้วยตนเอง การขายผลผลิตไข่ไก่จะขายให้กับผู้ซื้อเจ้าประจำซึ่งเป็นผู้ค้าส่งรายย่อยโดยตรง โดยผู้เลี้ยงจะกำหนดราคาขายเองทำให้ได้รับผลตอบแทนที่สูงขึ้น แต่ส่วนมากจะกำหนดราคาตามสหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่ในเขตนั้นๆ เช่น สหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่แปดริ้ว สหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่ชลบุรี เป็นต้น

---

[9] ฟ้าหม่น ก้องกิตติสกุล. เล่มเดิม. หน้า 41-43.

ส่วนเกษตรกรรายย่อยจะขายผลผลิตไข่ไก่ให้กับล้งไข่ เพราะจะเป็นผู้ที่รับซื้อประจำโดยล้งไข่จะรับซื้อไข่ทั้งหมดถึงแม้ว่าจะเป็นช่วงเวลาที่ไข่ไก่ออกสู่ตลาดในปริมาณมาก ทำให้สามารถขายผลผลิตได้แน่นอน ไม่มีไข่เหลือค้างแต่จะขายในราคาที่ต่ำกว่าที่อื่นๆ และเกษตรกรสามารถขายปลีกโดยตรงให้กับผู้บริโภคได้ด้วยเหมือนกัน

(2) พ่อค้าส่งรายใหญ่ จะเรียกกันว่า “ล้งไข่” คือ เป็นผู้ค้าส่งรายใหญ่ในกรุงเทพ จะเป็นผู้รวบรวมซื้อไข่จากฟาร์มเกษตรกรหลายๆ ฟาร์ม แล้วรวบรวมเพื่อจำหน่ายกระจายไปยังแหล่งต่างๆ ในกรุงเทพซึ่งเป็นตลาดไข่ไก่ที่ใหญ่ที่สุด และส่งไปจำหน่ายต่างจังหวัด นอกจากนี้พ่อค้าขายส่งรายใหญ่ยังเป็นผู้ที่ส่งออกไข่ไก่ไปจำหน่ายต่างประเทศ ในกรณีเกิดปัญหาปริมาณไข่ไก่มากเกินกว่าความต้องการบริโภค เพื่อพยุงราคาไข่ไก่ภายในประเทศไม่ให้ตกต่ำมาก แต่ปัจจุบันล้งไข่มีความสำคัญลดน้อยลงแล้ว เนื่องจากว่าส่วนใหญ่เกษตรกรที่เลี้ยงไก่ไข่เป็นปริมาณมาก จะนำผลผลิตไปขายเองเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนที่สูงกว่าขายให้ล้งไข่ แต่ถ้าเป็นเกษตรกรรายย่อยยังมีที่ขายผลผลิตให้กับล้งไข่อยู่

(3) พ่อค้าขายส่งรายย่อย จะเป็นผู้รับซื้อไข่เป็นประจำส่วนใหญ่จะนำรถบรรทุกมารับเองที่ฟาร์ม และจะมารับซื้อไข่เองถึงที่ฟาร์ม โดยจะแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ พ่อค้าขายส่งต่างจังหวัด พ่อค้าขายส่งกรุงเทพ และพ่อค้าขายส่งในพื้นที่ ซึ่งแบ่งตามลักษณะภูมิลำเนาที่อยู่การบรรทุกไข่ไก่จะใช้รถบรรทุกเล็กเข้ามารับไข่ที่ฟาร์ม โดยจะบรรทุกได้ครั้งละ 30,000 ฟอง และนำไปจำหน่ายต่อให้พ่อค้าขายส่งหรือพ่อค้าขายปลีก อย่างไรก็ตามจะมีเกษตรกรที่จะนำผลผลิตไข่ไก่ไปขายเองโดยตรงตามจังหวัดต่างๆ โดยบรรทุกไปส่งครั้งละมากๆ

(4) พ่อค้าขายปลีก เป็นพ่อค้ารถเล็กโดยจะทำการรับซื้อไข่ไก่จากพ่อค้าขายส่งและพ่อค้ารวบรวมหรืออาจจะไปรับซื้อโดยตรงจากฟาร์ม ถ้าหากผลผลิตล้นตลาดพ่อค้าขายปลีกส่วนใหญ่จะนำไปเร่ขายในที่ต่างๆ ที่ห่างไกลจากตลาด

2) ตลาดต่างประเทศ

การส่งออกไข่ไก่ของประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นการส่งออกเพื่อระบายผลผลิตไข่ไก่ส่วนเกิน และเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาไข่ภายในประเทศไม่ให้ตกต่ำมากจนเกินไป

2.3.5 การกำหนดนโยบายการควบคุมการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่

ปริมาณการผลิตไก่ไข่จะมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปริมาณการเลี้ยงไก่ไข่ โดยปริมาณการเลี้ยงไก่ไข่จะขึ้นอยู่กับปริมาณนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศ ปริมาณการผลิตไก่ไข่ของผู้เลี้ยงและเป็นปัจจัยสำคัญที่จะมากำหนดปริมาณการผลิตไก่ไข่ คือ ราคาไข่ไก่ในระยะที่ผ่านมา ถ้าหากในช่วงก่อนหน้ามีราคาค่อนข้างสูงก็จะจูงใจให้เกษตรกรผู้เลี้ยงเพิ่มหรือขยายการเลี้ยงและถ้าราคาไข่ไก่ตกต่ำก็จะลดการเลี้ยงลง บริษัทผู้ผลิตลูกไก่ไข่ที่นำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่

จากต่างประเทศ ก็ใช้ราคาไข่ไก่เป็นปัจจัยหนึ่งที่ใช้ในการกำหนดปริมาณการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ เช่น ถ้าราคาไข่ไก่สูงก็นำเข้าพ่อแม่พันธุ์ในปริมาณมาก ถ้าราคาตกต่ำก็ลดการนำเข้าลง เป็นต้น

การผลิตไข่ไก่ของเกษตรกรในประเทศไทย จะประสบปัญหาการขาดทุนและมีรายได้จากการผลิตไข่ไก่ที่ไม่แน่นอน เนื่องจากราคาไข่ไก่ที่เกษตรกรได้รับมีความผันผวนอยู่ตลอดเวลา ส่งผลกระทบทำให้รายได้จากการเลี้ยงไก่ไข่ไม่มีเสถียรภาพ ทำให้เกษตรกรได้รับความเดือดร้อน จึงมีการรวมตัวของเกษตรกรที่จะให้ภาครัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาทั้งระบบ เพื่อความมีเสถียรภาพในราคาไข่ไก่และรายได้จากการเลี้ยงไก่ไข่ที่ยั่งยืน ทำให้เกษตรกรทั้งรายย่อยที่เป็นฟาร์มขนาดเล็ก และผู้เลี้ยงขนาดใหญ่ที่เป็นการเลี้ยงในเชิงการค้าได้อยู่รอดต่อไป

ปี พ.ศ. 2543 ราคาไข่ไก่คละที่เกษตรกรขายได้ลดลงอยู่ที่ฟองละ 1.17 บาท ทำให้เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ได้รับผลกระทบขาดทุนจากการเลี้ยงไก่ไข่และขายไข่ไก่ จึงได้รวมกลุ่มกับกลุ่มสหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่ และสมาคมต่างๆ ของธุรกิจไก่ไข่ ได้ร้องเรียนกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเรื่องปัญหาราคาไข่ไก่ตกต่ำ และราคาไข่ไก่ที่ขายได้ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตไข่ไก่ ในปี พ.ศ. 2544 จึงได้เริ่มมีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์วุฒิสภา ได้ตั้งคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาและการตลาดไข่ไก่ของเกษตรกรอย่างยั่งยืน โดยมีประเด็นปัญหาของการผลิต การตลาดไข่ไก่ สามารถสรุปได้ 8 ประเด็น คือ

1) ปัญหาความผันผวนของราคาไข่ไก่ ทำให้มีผลกระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ เกิดความไม่แน่นอนของรายได้ รวมถึงธุรกิจประสบปัญหาขาดทุน

2) ปริมาณการผลิตมีความไม่แน่นอน ไม่สามารถควบคุมปริมาณผลผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดได้

3) เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ขาดแคลนเงินทุนในการพัฒนาระบบการเลี้ยง ส่งผลให้ผลผลิตไข่ไก่ที่ได้มีคุณภาพต่ำและไม่มีมาตรฐานฟาร์มเลี้ยงไก่

4) ต้นทุนการผลิตสูง เนื่องจากธุรกิจไข่ไก่ต้องอาศัยการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่และวัตถุดิบอาหารสัตว์จากต่างประเทศ ทำให้มีราคาสูง ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตไข่ไก่สูง เป็นอุปสรรคในการพัฒนาการแข่งขันเพื่อการส่งออก

5) การตลาดภายในประเทศมีข้อจำกัดในด้านการบริโภค อัตราการบริโภคไข่ไก่เฉลี่ยต่อคนต่อปีของไทยอยู่ระดับต่ำและต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับหลายประเทศในโลก

6) ปริมาณห้องเย็นมีจำกัด สำหรับการเก็บรักษาไข่ไก่ในภาวะที่มีราคาตกต่ำ

7) การส่งออกไข่ไก่ไม่สามารถจัดการได้อย่างมีเสถียรภาพ ขาดความต่อเนื่องในการส่งออก จะส่งออกไข่ไก่เมื่อผลผลิตภายในประเทศเหลือเกินความต้องการ ในช่วงราคาไข่ไก่ตกต่ำเท่านั้น เมื่อช่วงใดภายในประเทศเกิดภาวะขาดแคลนไข่ไก่ ก็ไม่สามารถหาไข่ไก่ส่งออกไป

ต่างประเทศได้

8) ฐานการตลาดบริโภคไข่ไก่ในประเทศไทยมีจำกัด ฐานการบริโภคไข่ไก่ที่สำคัญอยู่ที่เด็กและเยาวชนที่อยู่ในวัยศึกษา จึงทำให้ปริมาณการบริโภคเกิดความผันผวนแปรไปตามฤดูกาลของการเปิดภาคเรียนการศึกษา รวมถึงเทศกาลต่างๆ ทำให้มีความต้องการไข่ไก่มากกว่าช่วงปกติ ส่งผลทำให้ตลาดไข่ไก่ไม่มีเสถียรภาพเกิดความผันผวนในด้านราคา ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการผลิตไข่ไก่ให้ผันแปรไปด้วย

ในปี พ.ศ. 2545 มีการแต่งตั้งใหม่เป็น คณะกรรมการกำหนดแนวทางการผลิตและการตลาดไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ได้จัดระเบียบการนำเข้าพันธุ์ไก่ไข่ โดยได้จัดสรรการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ (เพศเมีย) เริ่มในปี พ.ศ. 2545 โดยนำปริมาณการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ (เพศเมีย) ปี พ.ศ. 2544 ของทุกบริษัทมาเป็นฐานข้อมูลในการจัดสรรการนำเข้า โดยแต่ละบริษัทจะมีปริมาณความต้องการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ (เพศเมีย) ปี พ.ศ. 2545 จำนวน 326,160 ตัว แต่ได้รับการจัดสรรอนุญาตให้มีการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ (เพศเมีย) จำนวน 229,362 ตัว โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนที่หนึ่ง กลุ่มผู้ผลิตลูกไก่ไข่เพื่อการค้า จะได้รับการจัดสรรให้ตามจำนวนที่เสนอขอในอัตราร้อยละ 70 ของปริมาณที่เสนอขอ จำนวน 322,660 ตัว และปริมาณที่ได้รับจัดสรรจำนวน 225,862 ตัว ได้รับการจัดสรรน้อยกว่าการขอนำเข้าคิดเป็นร้อยละ 30

ส่วนที่สอง กลุ่มผู้ผลิตลูกไก่ไข่ใช้ภายในฟาร์มของตนเอง คือ ห้างหุ้นส่วนจำกัดอุดมชัยฟาร์ม จำนวนที่เสนอขอนำเข้าเป็น 3,500 ตัว และได้รับจัดสรรตามที่เสนอขอจำนวน 3,500 ตัว

ส่วนที่สาม คือ โควตากลาง จำนวน 100,000 ตัว

ดังนั้น ปริมาณการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่เพศเมียในปี พ.ศ. 2545 จึงมีปริมาณการนำเข้าที่ได้รับการจัดสรรรวมทั้งหมด 229,362 ตัว โดยมีโควตากลางจำนวน 100,000 ตัว แต่ปริมาณการนำเข้าจริงที่ได้จากข้อมูลปริมาณการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ (เพศเมีย) มีจำนวน 252,343 ตัว ซึ่งได้มีบางบริษัทได้ขอรับการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่เพิ่มเติมจากปริมาณที่ได้รับการจัดสรร เนื่องจากเกิดปัญหาความขาดแคลนลูกไก่ไข่ของเกษตรกร กำลังการผลิตมีมากกว่าปริมาณที่ได้รับจัดสรร เมื่อลดปริมาณการผลิตทำให้เกิดต้นทุนสูญเปล่าในการผลิต เป็นต้น

ปริมาณปู่ย่าพันธุ์ไก่ไข่ (เพศเมีย) ที่ขอรับและได้รับการจัดสรร จำนวน 9,660 ตัว เป็นการขอนำเข้าปู่ย่าพันธุ์ไก่ไข่เพื่อผลิตพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ โดยมีจุดประสงค์เพื่อการส่งออกและผลิตลูกไก่พ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่เพื่อใช้เองภายในประเทศ จำนวน 172,500 ตัว และผลิตลูกไก่ไข่เพื่อการส่งออกจำนวน 382,140 ตัว

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสินค้าปศุสัตว์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายไข่ไก่แห่งชาติ (Egg Board) โดยมีการประกาศแต่งตั้ง ณ วันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2546 โดยคณะกรรมการนโยบายไข่ไก่แห่งชาติได้ปรับปรุงมาจากคณะกรรมการกำหนดแนวทางการผลิตและไก่ตลาดไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ที่เคยแต่งตั้งแล้วเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2545 ซึ่งคณะกรรมการนโยบายไข่ไก่แห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาอุตสาหกรรมไก่ไข่โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานของคณะกรรมการนโยบายไข่ไก่แห่งชาติและมีอธิบดีกรมปศุสัตว์เป็นเลขานุการ และบริษัทผู้แทนจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจไก่ไข่และไข่ไก่โดยรวมทั้งภาครัฐบาลและเอกชนร่วมเป็นคณะกรรมการ โดยแบ่งเป็นบริษัทผู้ผลิตพันธุ์ไก่ไข่ 8 บริษัท กลุ่มเกษตรกรซึ่งประกอบด้วยสหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่และกลุ่มเกษตรเกษตรผู้เลี้ยงไก่ไข่จำนวน 8 ราย ผู้ทรงคุณวุฒิ 4 ราย และหน่วยงานราชการ 5 หน่วยงาน โดยคณะกรรมการชุดนี้รวมทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งกลุ่มผู้เลี้ยง ผู้ค้าและผู้แปรรูป ซึ่งทำงานร่วมกันดูแลอุตสาหกรรมไก่ไข่เพื่อดูแลอุตสาหกรรมไก่ไข่และไข่ไก่ทั้งระบบให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพทั้งธุรกิจ เป็นการแก้ไขปัญหาทั้งระบบอย่างครบ[10]

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2549 มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 เพื่อกำกับดูแลอาชีพการเลี้ยงไก่ไข่ทั้งระบบสอดคล้องกับนโยบายความปลอดภัยสำหรับผู้บริโภคและการเปิดเสรีการค้าโลกเกิดประสิทธิภาพและได้ประสิทธิผล ประกอบกับเนื่องจากมีความจำเป็นต้องพัฒนาการผลิตและการตลาดไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ทั้งระบบให้เข้าสู่เกณฑ์มาตรฐานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงทำหน้าที่ในการจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ (P.S.) ในปัจจุบันด้วย

จากการกำหนดนโยบายโควตาการนำเข้าไก่ไข่ของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ที่ผ่านมา เมื่อปี พ.ศ. 2553 มีกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่จำนวน 113 ฟาร์ม ในนามบริษัท เอ เอฟ อี จำกัด ยื่นฟ้องกรมปศุสัตว์ในฐานะจำเลยที่ 1 อธิบดีกรมปศุสัตว์ในฐานะจำเลยที่ 2 และคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ในฐานะจำเลยที่ 3 ต่อศาลปกครองกลาง ซึ่งศาลปกครองกลางประทับรับฟ้องคดีเป็นคดีหมายเลขดำที่ 522/2553 แล้ว โดยคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีสาระสำคัญประการหนึ่งนั้นอันเนื่องมาจากจำเลยทั้งสามโดยมติของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ (วันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2553) ได้ “ปฏิเสธ” ที่จะจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศให้กับบริษัท เอ เอฟ อี จำกัด ซึ่งมีผู้ถือหุ้นเป็นเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ 59 ฟาร์ม และเป็นตัวแทนของกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่อิสระในภาคเหนือและภาคตะวันออกรวม 113 ฟาร์ม (ปริมาณเลี้ยงไก่ไข่ยืนกรงรวมกัน 4,527,801 ตัว) โดยบริษัทขอนำเข้าแม่พันธุ์ไก่ไข่

---

[10] แหล่งเดิม.

ไปทั้งหมด 58,100 ตัว เพื่อผลิตลูกไก่ไข่สำหรับใช้ทดแทนในกลุ่มแก้ปัญหาการขาดแคลนลูกไก่ไข่ที่มีราคาแพง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขายอาหารสัตว์ควบพันธุ์สัตว์หรือเรียกง่ายๆ ว่า การขายลูกไก่พ่วงอาหารสัตว์ โดยมติของคณะกรรมการนโยบายไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ดังกล่าวให้เหตุผลที่ไม่ยอมจัดสรรปริมาณนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ว่า "อยู่ระหว่างการควบคุมปริมาณการผลิตไข่ไก่ให้เกิดความสมดุลทั้งปริมาณการผลิตและความต้องการบริโภคภายในประเทศโดยใช้มาตรการลดกำลังการผลิตและควบคุมจำนวนผู้เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์"

2.4 เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของการควบคุมการนำเข้าปู่ย่าหรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่กับการนำเข้าแบบเสรี

การมีกฎหมายควบคุมการนำเข้าหรือให้มีการนำเข้าแบบเสรีในสินค้าแต่ละประเภทนั้นย่อมมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของการควบคุมการนำเข้าปู่ย่าหรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่กับการนำเข้าแบบเสรี ดังต่อไปนี้

2.4.1 ข้อดีและข้อเสียของการควบคุมการนำเข้าปู่ย่าหรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่

1) ข้อดีของการควบคุมการนำเข้าปู่ย่าหรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่

(1) สามารถควบคุมโรคระบาดได้

(2) สามารถควบคุมปริมาณผลผลิตของปู่ย่าหรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ภายในประเทศให้เพียงพอกับปริมาณของความต้องการบริโภคได้

2) ข้อเสียของการควบคุมการนำเข้าปู่ย่าหรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่

(1) มีการแข่งขันในระบบธุรกิจการเลี้ยงน้อย

(2) อาจก่อให้เกิดการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจของผู้ประกอบการรายใหญ่

2.4.2 ข้อดีและข้อเสียของการนำเข้าปู่ย่าหรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่แบบเสรี

1) ข้อดีของนำเข้าปู่ย่าหรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่แบบเสรี

(1) ผู้เลี้ยงทุกรายมีสิทธินำเข้าปู่ย่าหรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ได้

(2) มีการแข่งขันในระบบธุรกิจการเลี้ยงสูง

2) ข้อเสียของนำเข้าปู่ย่าหรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่แบบเสรี

(1) เมื่อไม่สามารถควบคุมปริมาณการนำเข้าได้ หากมีการนำเข้ามากเกินความต้องการบริโภคภายในประเทศ อาจก่อให้เกิดภาวะผลิตภัณฑ์ล้นตลาด

(2) ผลกระทบจากภาวะผลิตภัณฑ์ล้นตลาดส่งผลให้ราคาสินค้าลดต่ำลง โดยมีต้นทุนในการผลิตเท่าเดิม

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการค้าและการผลิตไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ และผลการวิจัยภาคสนาม

ระบบการค้าและการผลิตไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ของประเทศไทยในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่นำมาใช้ในการควบคุม กำกับดูแล ประกอบกับมีการจัดตั้งกองทุนที่ช่วยเหลือเกษตรกรมากมายซึ่งขอบเขตของกฎหมายแต่ละฉบับและกองทุนแต่ละกองทุนนั้นมีการบังคับใช้และวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ผู้เขียนจึงทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายไทยที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันเปรียบเทียบกับต่างประเทศ และการวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยวิธีการสัมภาษณ์เจาะลึกบุคคลที่เกี่ยวข้อง (Indept-Interview) เพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการค้าและการผลิตไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ให้มีความเหมาะสมต่อไป

3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการค้าและการผลิตไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ของไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายจำนวนหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงสัตว์ ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนขอศึกษาเฉพาะส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ โดยขอจำแนกกลุ่มของกฎหมายที่ศึกษา ดังต่อไปนี้

(1) กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงไก่ไข่ ได้แก่ พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

(2) กฎหมายที่เกี่ยวกับการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ได้แก่ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

(3) กฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการเลี้ยงไก่ไข่ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549

(4) กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐาน ได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

3.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงไก่ไข่

ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงไก่ไข่สำคัญจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

1) พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 มีนาคม 2522 เป็นต้นมา

(1) เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522

เนื่องจากประชากรของประเทศส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตร และสินค้าขาออกทั้งหมดประมาณร้อยละ 70 เป็นผลิตผลทางการเกษตร เศรษฐกิจของประเทศจึงขึ้นอยู่กับการเกษตรเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากการเพิ่มของประชากรในประเทศ ยังอยู่ในระดับค่อนข้างสูงและทรัพยากรที่จะใช้ในการผลิตทางการเกษตรมีอยู่จำกัด จึงจำเป็นจะต้องวางนโยบายและแผนการผลิตให้ถูกต้องไว้ล่วงหน้า เพื่อให้การผลิตเพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ และเหลือเป็นสินค้าส่งออกทำรายได้เข้าประเทศ และในการนี้สมควรให้มีส่วนราชการทำหน้าที่ในด้านการรวบรวมข้อมูลการวิเคราะห์นโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ตลอดจนการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่นำแผนแม่บทไปดำเนินการ และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ให้ได้ผลตามแผนที่วางไว้หรือขจัดอุปสรรคในทางปฏิบัติเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขต่อไป

(2) สาระสำคัญของพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522

ตามพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ จัดให้มีสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรขึ้น และมีการกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจ ดังมีรายละเอียดที่ได้จากการศึกษาดังต่อไปนี้

ก. องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ และปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการสถิติแห่งชาติ รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน อธิบดีกรมต่างๆ ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่เกินแปดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจาก

ผู้ทรงคุณวุฒิสี่คนและผู้แทนเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรสี่คน และให้เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเป็นกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

– อำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 มีดังต่อไปนี้

1. พิจารณากำหนดนโยบายการเกษตรและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2. พิจารณากำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจ

3. ติดตามและเร่งรัดการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

4. พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคตลอดจนข้อขัดข้องที่ทำให้นโยบายการเกษตรและการพัฒนาการเกษตรไม่อาจบรรลุเป้าหมาย

5. เสนอแนะและให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายและมาตรการในการวางแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์

6. พิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงและแก้ไขภาวะเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี

7. พิจารณาเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับการเกษตรหรือสหกรณ์ ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรี

– อำนาจตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522

1. เรียกให้หน่วยงานและรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอแผนงานและโครงการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ตลอดจนรายละเอียดทางวิชาการและการเงินกับสถิติและรายการต่างๆ ที่จำเป็นแก่การศึกษาภาวะเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศ รวมทั้งเสนอแผนงานและโครงการพัฒนาในด้านการเกษตรและสหกรณ์ที่ขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศและรายการต่างๆ ที่จำเป็นแก่การศึกษาภาวะเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศก่อนที่จะเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา

2. เรียกให้หน่วยงานและรัฐวิสาหกิจ ตาม ก. เสนอข้อเท็จจริงที่จำเป็นเพื่อพิจารณาประเมินผลความสำเร็จ ความก้าวหน้า หรืออุปสรรคของโครงการและแผนงานต่างๆ

3. จัดให้มีการขึ้นทะเบียนเกษตรกรเกี่ยวกับการประกอบกิจการในด้านการเกษตร

ข. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

– หน้าที่ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522

1. วิเคราะห์นโยบายการเกษตรและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์เพื่อเสนอคณะกรรมการ

2. ศึกษาและวิเคราะห์การวางแผนการผลิตทางการเกษตร แหล่งการเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์ให้สอดคล้องกับสภาพดินฟ้าอากาศ แหล่งน้ำ ประเภทของเกษตรกรรม รายได้หลักของเกษตรกร และความต้องการของตลาดในประเทศและต่างประเทศ เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์เพื่อประกอบการพิจารณากำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจ

3. ศึกษาและวิเคราะห์การจัดระบบการตลาด การขนส่ง และการพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรกรรมให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งวิเคราะห์ราคาและความต้องการสินค้าเกษตรกรรม

4. ศึกษาและวิเคราะห์แหล่งทรัพยากรทางเกษตร วิเคราะห์การใช้ทรัพยากร รวมทั้งศึกษาและวิเคราะห์เศรษฐกิจการผลิต การจัดระบบปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ให้มีประสิทธิภาพ

5. เก็บรวบรวมข้อมูลสถิติการเกษตรทุกชนิด ทั้งในด้านผลผลิตของพืชและสัตว์ ภาวะเศรษฐกิจทางการเกษตร รายได้รายจ่ายของเกษตรกร ภาวะหนี้สินของเกษตรกร ภาวะตลาดของผลิตผลทางการเกษตรและข้อมูลอื่นๆ ทางเศรษฐกิจการเกษตรที่จำเป็นเพื่อใช้ในการวิเคราะห์นโยบายการเกษตรและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ และจัดทำเอกสารสถิติที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจการเกษตรเผยแพร่และโฆษณาข้อมูลสถิติการเกษตร

6. วิเคราะห์และประเมินผลการลงทุนในโครงการการเกษตร ตลอดจนติดตามและประเมินผลความสำเร็จและความก้าวหน้าของโครงการ และแผนปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคที่ต้องกระทำเป็นการเร่งด่วนต่อคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์

7. วิเคราะห์การพัฒนาเศรษฐกิจในสาขาอื่นๆ รวมทั้งภาวะเศรษฐกิจการเกษตรระหว่างประเทศที่จำเป็นในการวางแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์

8. จัดทำทะเบียนเกี่ยวกับการประกอบกิจการในด้านการเกษตร โดยจัดประเภท ชนิด หรือกลุ่ม ของแต่ละสาขา

9. ประสานงานในการกำหนดนโยบายการเกษตร และแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์กับหน่วยงานต่างๆ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องรวมทั้งประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

10. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์หรือสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

– หน้าที่ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522

นอกจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรมีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 แล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสถิติตามกฎหมายว่าด้วยการสถิติในเรื่องที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจการเกษตร และการพัฒนาการเกษตรกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจ

การจัดทำเขตเกษตรเศรษฐกิจ (Agro-economic zone) มีส่วนช่วยในการวางแผนพัฒนาการเกษตรของประเทศระยะยาว ทั้งนี้เนื่องจากการแบ่งประเทศออกแนวเขตตามลักษณะของการเกษตรและเศรษฐกิจ มีประโยชน์ในแง่ของการวางแผน สามารถวางเป้าหมายการผลิต และการตลาดของสินค้าเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีประโยชน์ในการวิจัยเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ที่จะทดลองปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์ในเขตเดิมหรือต่างเขตหรือนำพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ใหม่ๆ เข้ามาทดลอง เป็นต้น และจะก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน มีการผลิตที่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ ลดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรจากการใช้ที่ผิดประเภท และทำให้มีระบบการผลิตมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น

"เขตเกษตรเศรษฐกิจ" ตามพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 มาตรา 3 กำหนดคำนิยามหมายความว่า เขตการผลิตทางการเกษตรซึ่งรวมทั้งการเลี้ยงสัตว์และการปลูกป่า ที่กำหนดขึ้นให้เหมาะสมกับภาวะตลาดและเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศ โดยคำนึงถึงสภาพที่คล้ายคลึงกันของปัจจัยหลัก เช่น ดินฟ้าอากาศ แหล่งน้ำ พืชที่ปลูก สัตว์ที่เลี้ยง ประเภทของเกษตรกรรมและรายได้หลักของเกษตรกร

1. วิธีการกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจ

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรได้กำหนดให้มีขั้นตอนในการดำเนินงาน ดังนี้

(ก) ศึกษาระบบการผลิตพืชในปัจจุบัน เช่น แหล่งผลิต ปริมาณการผลิต ปริมาณความต้องการของตลาดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ แนวโน้มของตลาดในอนาคตข้างหน้า รวมทั้งเป้าหมายการผลิตที่เหมาะสมสำหรับสินค้าเกษตรแต่ละชนิด

(ข) วิเคราะห์ความเหมาะสมของพื้นที่ทางด้านกายภาพ โดยใช้ระบบข้อมูลสารสนเทศภูมิศาสตร์มาวิเคราะห์ความเหมาะสมของพื้นที่ทางด้านกายภาพสำหรับการปลูกพืชแต่ละชนิด

(ค) วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัยทางกายภาพและปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยการนำแผนที่ความเหมาะสมของพื้นที่สำหรับสินค้าเกษตรแต่ละชนิดที่ได้มาวิเคราะห์ร่วมกับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญและมีผลต่อระบบการผลิต ได้แก่ อุปสงค์และอุปทานของสินค้า เป้าหมายการผลิต แหล่งผลิต ต้นทุนการผลิต ราคาที่เกษตรกรได้รับ กำลังการผลิต และที่ตั้งโรงงานในกรณีที่สินค้าต้องส่งโรงงานเพื่อแปรรูป ในระดับอำเภอซึ่งจะมีหลักเกณฑ์การให้คะแนน การถ่วงน้ำหนักและเงื่อนไขที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละพืช

2. ลักษณะของการแบ่งเขตเกษตรเศรษฐกิจ

(ก) การกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจเป็นรายสินค้า (Commodities Approach) ดำเนินการกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจสำหรับสินค้าแต่ละชนิด ตามเป้าหมายของการผลิต โดยพิจารณาจากพื้นที่ที่มีศักยภาพในการผลิตระดับที่ 1 (พื้นที่เหมาะสมที่สุด) เป็นรายอำเภอเป็นอันดับแรก ถ้ามีพื้นที่เพียงพอที่จะทำการผลิตให้ได้ตามเป้าหมายแล้วก็จะพิจารณากำหนดเขตเฉพาะในพื้นที่ระดับที่ 1 เท่านั้น แต่ถ้าไม่เพียงพอก็จะพิจารณาในศักยภาพระดับที่ 2 (พื้นที่ที่เหมาะสมปานกลาง) เพิ่มเติมตามลำดับของคะแนนที่ได้จากการวิเคราะห์ หลังจากนั้นจึงพิจารณากำหนดเขตเป็นรายตำบลต่อไป ตามพื้นที่ปลูกจริงจากข้อมูลดาวเทียมและการสำรวจภาคสนาม

(ข) การกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจตามศักยภาพการผลิตของพื้นที่ (Area Approach) ในขั้นตอนนี้เป็นการนำเขตเกษตรเศรษฐกิจเป็นรายสินค้ามาซ้อนทับกัน จะทำให้ทราบถึงศักยภาพของพื้นที่ว่ามีความเหมาะสมในการผลิตสินค้าชนิดใดได้บ้าง ในลักษณะเชิงพื้นที่เพื่อเป็นข้อมูลให้กับเกษตรกรเลือกว่าควรจะผลิตพืชชนิดใด ที่มีความเหมาะสมกับศักยภาพพื้นที่ตัวเอง

3. การประกาศเขตเกษตรเศรษฐกิจ

เมื่อสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจแล้วเสร็จ ต้องนำข้อมูลดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์เพื่อพิจารณากำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจ หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วมีมติให้กำหนดเขตใดเป็นเขตเกษตรเศรษฐกิจแล้ว ต้องนำเสนอรัฐมนตรีเพื่อออกประกาศเขตเกษตรเศรษฐกิจ

เมื่อมีการออกประกาศให้เขตใดเป็นเขตเกษตรเศรษฐกิจแล้ว รัฐมนตรีอาจกำหนดให้มีมาตรการเพื่อส่งเสริมการเกษตรและให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาการเกษตร ซึ่งรวมถึงการให้ความช่วยเหลือในด้านการประกันราคาหรือพยุงราคาสินค้าเกษตรกรรม การรวมกันจัดตั้งสหกรณ์หรือสถาบันการเกษตรอื่นๆ เพื่อยกระดับรายได้ของเกษตรกรให้สูงขึ้น (มาตรา 15)

ทั้งนี้ ในปัจจุบันมิได้มีการออกประกาศกำหนดให้เขตใดเป็นเขตเกษตรเศรษฐกิจสำหรับการเลี้ยงไก่ไข่แต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่สามารถนำมาตรการเพื่อส่งเสริมการเกษตรและให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาการเกษตรตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 มาใช้กับกรณีการเลี้ยงไก่ไข่ได้

จากการศึกษาพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 พบว่า พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน มิได้มีบทบังคับกับเกษตรกรหรือกลุ่มผู้เลี้ยงไก่ไข่แต่อย่างใด

2) พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499

ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรคระบาดปศุสัตว์และสัตว์พาหนะ พุทธศักราช 2474 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง คือ เมื่อปี พ.ศ. 2478 และ พ.ศ. 2497

ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ซึ่งได้ยกเลิกพระราชบัญญัติโรคระบาดปศุสัตว์และสัตว์พาหนะ พุทธศักราช 2474 และแก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากพระราชบัญญัติโรคระบาดปศุสัตว์และสัตว์พาหนะเท่าที่ใช้อยู่ในเวลานั้นไม่สะดวกแก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และเป็นการยากแก่ราษฎรที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย จึงมีการรวบรวมไว้ในฉบับเดียวกันให้เหมาะสมและสอดคล้องแก่เหตุการณ์และวิวัฒนาการของประเทศในขณะนั้น และเมื่อปี พ.ศ. 2542 มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ เนื่องจากพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ทำให้มีบทบัญญัติบางส่วนที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน สมควรที่จะมีการปรับปรุงใหม่โดยกำหนดมาตรการในการควบคุมการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับเอ็มบริโอหรือตัวอ่อนของสัตว์ซึ่งเป็นพาหะให้เกิดโรคระบาดสัตว์อย่างหนึ่งได้ด้วย รวมทั้งสมควรปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสัตวแพทย์ สารวัตร และอธิบดี ในการควบคุมโรคระบาดสัตว์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และปรับปรุงอัตราโทษให้สูงขึ้น เพื่อให้เกิดผลบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และปรับปรุงอัตราโทษให้สูงขึ้น เพื่อให้เกิดผลบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ได้อย่างจริงจังและปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน

(1) ขอบเขตการบังคับใช้

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งให้คำจำกัดความของคำว่า “สัตว์” ไว้ดังต่อไปนี้

“สัตว์” หมายความว่า

1. ช้าง ม้า โค กระบือ ลา ล่อ แพะ แกะ สุกร สุนัข แมว กระต่าย ลิง ชะนี และให้หมายความรวมถึงน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์ และเอ็มบริโอ (ตัวอ่อนของสัตว์ที่ยังไม่เจริญเติบโตจนถึงขั้นที่มีอวัยวะครบบริบูรณ์) ของสัตว์เหล่านี้ด้วย

2. สัตว์ปีก จำพวกนก ไก่ เป็ด ห่าน และให้หมายความรวมถึงไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ด้วย และ

3. สัตว์ชนิดอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

เมื่อปี พ.ศ. 2546 มีกฎกระทรวงกำหนดสัตว์ชนิดอื่นตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2546 กำหนดให้สัตว์จำนวน 36 ชนิดดังต่อไปนี้ เป็นสัตว์ชนิดอื่นตามมาตรา 4 ได้แก่ กบ กระจงหรือไก้ กระซู่ กระทิงหรือเมย กวาง กวางผา กุ้ง กูปรีหรือโคไพร ควายป่า ค่าง จระเข้ จิงโจ้ ตะพาบน้ำ เต่า ทรายหรือเนื้อทรายหรือตามะแน นากหญ้า นางอายหรือลิงลม ปลา ปูแมวป่า ยีราฟ แรด ละอองหรือละมั่ง เลียงผาหรือเยียงหรือโครำหรือกูรำ วัวแดงหรือวัวดำหรือวัวเพาะ สมเสร็จหรือผสมเสร็จ สมันหรือเนื้อสมัน สิงโต เสือ หมี หมูป่า หอย อีกัวน่า อีเก้งหรือฟาน อูฐ ฮิปโปโปเตมัส

นอกจากนี้ ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า “สำหรับสุนัข แมว กระต่าย ลิง ชะนี รวมถึงน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์สัตว์เหล่านี้ และสัตว์ปีกจำพวกนก ไก่ เป็ด ห่าน รวมถึงไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ เฉพาะการนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักร หรือการอย่าง ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา”

เมื่อปี พ.ศ. 2549 มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติหมวด 1 หมวด 2 หมวด 3 หมวด 4 และหมวด 5 แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 บังคับแก่สัตว์ปีกจำพวกนก ไก่ เป็ด ห่าน และไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ พ.ศ. 2549 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2549

ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา 4 มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 และพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติหมวด 1 หมวด 2 หมวด 3 หมวด 4 และหมวด 5 แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 บังคับแก่สัตว์ปีกจำพวกนก ไก่ เป็ด ห่าน และไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ พ.ศ. 2549 พบว่า ตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา สัตว์ปีกจำพวกไก่ เป็นสัตว์ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติดังต่อไปนี้บังคับแก่สัตว์ปีกจำพวกไก่ด้วย

หมวด 1 การป้องกันโรคระบาด

หมวด 2 เขตปลอดโรคระบาด

หมวด 3 เขตโรคระบาด

หมวด 4 การควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์

หมวด 5 เบ็ดเตล็ด

(2) สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์

ตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ แบ่งออกเป็น 6 หมวด ได้แก่ หมวด 1 การป้องกันโรคระบาด หมวด 2 เขตปลอดโรคระบาด หมวด 3 เขตโรคระบาด หมวด 4 การควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์ หมวด 5 เบ็ดเตล็ด หมวด 6 บทกำหนดโทษ ทั้งนี้ พอสรุปสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ ดังต่อไปนี้

ก. การป้องกันโรคระบาด

ในกรณีที่ท้องที่ที่ยังมิได้ประกาศเป็นเขตปลอดโรคระบาด หรือเขตโรคระบาดหรือเขตสงสัยว่ามีโรคระบาด หรือเขตโรคระบาดชั่วคราว ถ้ามีสัตว์ป่วย หรือตาย โดยรู้ว่าเป็นโรคระบาด หรือมีสัตว์ป่วยหรือตาย โดยปัจจุบันอันไม่อาจคิดเห็นได้ว่าเป็นเพราะสาเหตุใด หรือในหมู่บ้านเดียวกัน หรือในบริเวณใกล้เคียงกัน มีสัตว์ตั้งแต่ 2 ตัวขึ้นไป ป่วยหรือตาย มีอาการคล้ายคลึงกันในระยะเวลาห่างกันไม่เกิน 7 วัน กฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ได้กำหนดให้เจ้าของสัตว์ พนักงานเจ้าหน้าที่ สารวัตรหรือสัตวแพทย์มีหน้าที่ในการป้องกันโรคระบาด ดังต่อไปนี้

— เจ้าของสัตว์ต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ สารวัตร หรือสัตวแพทย์ท้องที่ภายในเวลา 24 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่สัตว์ป่วยหรือตาย

กรณีสัตว์ป่วย ต้องควบคุมสัตว์ป่วยทั้งหมดไว้ภายในบริเวณที่สัตว์อยู่ ห้ามเคลื่อนย้ายออกไปจากบริเวณนั้น และกรณีสัตว์ตาย ต้องควบคุมซากสัตว์ให้คงอยู่ในที่ที่สัตว์ตาย ห้ามเคลื่อนย้าย ชำแหละหรือกระทำการอย่างใดแก่ซากสัตว์ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ สารวัตร หรือสัตวแพทย์ ไม่อาจมาตรวจซากสัตว์ภายในเวลา 48 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่สัตว์ตาย ให้ฝังซากสัตว์นั้นใต้ระดับผิวดินไม่น้อยกว่า 50 เซนติเมตร ถ้าเป็นซากสัตว์ใหญ่ให้พูนดินกลบหลุมเหนือระดับผิวดินอีกไม่น้อยกว่า 50 เซนติเมตร (มาตรา 8)

— เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือสารวัตร ได้รับแจ้งจากเจ้าของสัตว์ป่วยหรือตาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีสัตว์ป่วยหรือตายโดยโรคระบาด พนักงานเจ้าหน้าที่หรือสารวัตรมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ให้กักขัง แยก หรือย้ายสัตว์ป่วย หรือสงสัยว่าป่วยไว้ภายในเขต และตามวิธีการที่กำหนดให้

2. ฝังหรือเผาซากสัตว์นั้น ณ ที่ที่กำหนด หรือให้ทำลายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร หรือ

3. ให้กักขัง แยก หรือย้ายสัตว์ที่อยู่ร่วมฝูงหรือเคยอยู่ร่วมฝูงกับสัตว์ป่วยหรือสงสัยว่าป่วยหรือตายไว้ภายในเขต และตามวิธีการที่กำหนดให้ (มาตรา 9)

— เมื่อสัตวแพทย์ท้องที่ที่ได้รับแจ้งจากเจ้าของสัตว์ป่วยหรือตาย หรือเป็นกรณีที่ตรวจพบหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าสัตว์ป่วยหรือตายโดยโรคระบาด สัตว์แพทย์มีอำนาจดำเนินการตรวจสัตว์หรือซากสัตว์นั้น และออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของสัตว์ปฏิบัติ ดังนี้

1. ให้กักขัง แยก หรือย้ายสัตว์ป่วย หรือสงสัยว่าป่วยไว้ภายในเขต และตามวิธีการที่กำหนดให้ หรือให้ได้รับการรักษาตามที่เห็นสมควร

2. ให้ฝัง หรือเผาซากสัตว์นั้นทั้งหมด หรือแต่บางส่วน ณ ที่ที่กำหนดให้ ถ้าการฝังหรือเผาไม่อาจทำได้ ก็ให้ทำลายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร

3. ให้กักขัง แยก หรือย้ายสัตว์ที่อยู่ร่วมฝูง หรือเคยอยู่ร่วมฝูงกับสัตว์ที่ป่วยหรือสงสัยว่าป่วย หรือตาย ไว้ภายในเขต และตามวิธีการที่กำหนดให้ หรือให้ได้รับการป้องกันโรคระบาดตามที่เห็นสมควร

4. ให้ทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาด หรือสัตว์หรือซากสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาดตามระเบียบที่กำหนด ในการนี้เจ้าของได้รับค่าชดใช้ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2499) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 กล่าวคือ ในอัตราร้อยละ 75 ของราคาสัตว์ซึ่งอาจขายได้ในตลาดท้องที่ก่อนเกิดโรคระบาด

5. ให้กำจัดเชื้อโรคที่อาหารสัตว์ หรือซากสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาด ตามวิธีการที่กำหนดให้ หรือ

6. ให้ทำความสะอาดและทำลายเชื้อโรคระบาด หรือพาหะของโรคระบาดในที่ดิน อาคาร ยานพาหนะ หรือสิ่งของ ตามวิธีการที่กำหนดให้

ข. เขตปลอดโรคระบาด

ตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์นั้น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดโรคระบาดสำหรับสัตว์ชนิดใด ในท้องที่ใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจประกาศกำหนดท้องที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน เป็นเขตปลอดโรคระบาด ในประกาศให้ระบุชนิดของสัตว์และโรคระบาดไว้ด้วย โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ปัจจุบันมีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขตปลอดโรคระบาดตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ลงวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ประกาศกำหนดท้องที่จำนวน 76 จังหวัดเป็นเขตปลอดโรคระบาดชนิดไข้หวัดนกหรือโรคเอเวียนอินฟลูเอนซา (Avian Influenza) ของสัตว์ปีกจำพวกนก ไก่ เป็ด และห่าน รวมถึงไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์

ทั้งนี้ เมื่อเขตท้องที่ใดที่ได้มีประกาศเป็นเขตปลอดโรคระบาดแล้ว การเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์ เข้าในหรือผ่านเขตนั้น ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมปศุสัตว์หรือสัตวแพทย์ที่อธิบดีมอบหมาย

อย่างไรก็ตาม ถ้าปรากฏว่ามีโรคระบาดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีโรคระบาดภายในเขตปลอดโรคระบาด ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสัตวแพทย์มีอำนาจประกาศเขตโรคระบาดหรือเขตสงสัยว่ามีโรคระบาดหรือเขตโรคระบาดชั่วคราว ได้แล้วแต่กรณี

กฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ได้กำหนดให้เจ้าของสัตว์ พนักงานเจ้าหน้าที่ สารวัตรหรือสัตวแพทย์มีหน้าที่ในเขตปลอดโรคระบาด ดังต่อไปนี้

– หน้าที่ของเจ้าของสัตว์ในเขตปลอดโรคระบาด ปฏิบัติเช่นเดียวกับการป้องกันโรคระบาด

– อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือสารวัตรในเขตปลอดโรคระบาด ปฏิบัติเช่นเดียวกับการป้องกันโรคระบาด

– อำนาจหน้าที่ของสัตวแพทย์ ในเขตปลอดโรคระบาดปฏิบัติเช่นเดียวกับการป้องกันโรคระบาด และมีอำนาจดังต่อไปนี้อีกด้วยคือ

1. ออกประกาศหรือสั่งเป็นหนังสือให้บรรดาเจ้าของแจ้งจำนวนสัตว์บางชนิด และถ้าเห็นสมควรจะให้นำสัตว์นั้นไปรับการตรวจหรือป้องกันโรคระบาดก็ได้

2. สั่งให้เจ้าของสัตว์ที่ผ่านการตรวจหรือป้องกันโรคระบาดแล้วนำสัตว์ไปประทับเครื่องหมายที่ตัวสัตว์ หรือ

3. สั่งกักยานพาหนะที่บรรทุกสัตว์หรือซากสัตว์เพื่อตรวจโรคระบาด และถ้าเห็นสมควรจะสั่งกักสัตว์หรือซากสัตว์นั้นเพื่อคุมไว้สังเกต ตามความจำเป็นก็ได้

ค. เขตโรคระบาด

เขตโรคระบาดหรือเขตสงสัยว่ามีโรคระบาด ในเขตท้องที่จังหวัดใด มีหรือสงสัยว่ามีโรคระบาด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจประกาศ กำหนดเขตท้องที่จังหวัดนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน เป็นเขตโรคระบาดหรือเขตสงสัยว่ามีโรคระบาดแล้วแต่กรณีได้ โดยในประกาศระบุชนิดของสัตว์และโรคระบาดไว้ด้วย เมื่อประกาศแล้วให้ปิดไว้ ณ ศาลากลางจังหวัดที่ว่าการอำเภอ บ้านกำนัน บ้านผู้ใหญ่บ้าน และที่ชุมนุมชนภายในเขตนั้น

เขตโรคระบาดชั่วคราว ในกรณีที่สัตวแพทย์เห็นว่า โรคระบาดที่ตรวจพบในท้องที่ของตนหรือท้องที่อื่นที่ติดต่อกับท้องที่ของตน จะระบาดออกไป สัตวแพทย์ มีอำนาจประกาศกำหนดเขตโรคระบาดชั่วคราว มีรัศมีไม่เกิน 5 กิโลเมตร จากที่ที่ตรวจพบโรคระบาด โดยในประกาศระบุชนิดของสัตว์และโรคระบาดไว้ด้วย และปิดไว้ ณ บ้านกำนัน บ้านผู้ใหญ่บ้าน และที่ชุมนุมชนภายในเขตนั้น และให้ใช้บังคับได้ 30 วัน นับแต่วันประกาศ

เมื่อได้มีประกาศตามข้างต้นแล้ว ห้ามเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์ภายในเขตนั้น หรือเข้าใน หรือออกนอกเขตนั้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากสัตวแพทย์

อำนาจหน้าที่ของสัตวแพทย์ ภายในเขตโรคระบาดหรือเขตสงสัยว่ามีโรคระบาด หรือเขตโรคระบาดชั่วคราว สัตวแพทย์ มีอำนาจเช่นเดียวกับการปฏิบัติในการป้องกันโรคระบาด กล่าวคือ ตรวจสัตว์หรือซากสัตว์นั้น และออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของสัตว์ปฏิบัติดังนี้

— ให้กักขัง แยก หรือย้ายสัตว์ป่วย หรือสงสัยว่าป่วยไว้ภายในเขต และตามวิธีการที่กำหนดให้ หรือให้ได้รับการรักษาตามที่เห็นสมควร

— ให้ฝัง หรือเผาซากสัตว์นั้นทั้งหมด หรือแต่บางส่วน ณ ที่ที่กำหนดให้ หรือให้ทำลายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร

— ให้กักขัง แยก หรือย้ายสัตว์ที่อยู่ร่วมฝูงหรือเคยอยู่ร่วมฝูงกับสัตว์ที่ป่วยหรือสงสัยว่าป่วยหรือตาย ไว้ภายในเขต และตามวิธีการที่กำหนดให้ หรือให้ได้รับการป้องกันโรคระบาดตามที่เห็นสมควร

— ให้ทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาด หรือสัตว์ หรือซากสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาดตามระเบียบที่กำหนด (ในการนี้เจ้าของได้รับค่าชดใช้ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง)

— ให้กำจัดเชื้อโรคที่อาหารสัตว์ หรือซากสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาดตามวิธีการที่กำหนดให้ หรือ

— ให้ทำความสะอาด และทำลายเชื้อโรคระบาด หรือพาหะของโรคระบาดในที่ดิน อาคาร ยานพาหนะ หรือสิ่งของ ตามวิธีการที่กำหนดให้

— ออกประกาศหรือสั่งเป็นหนังสือให้บรรดาเจ้าของแจ้งจำนวนสัตว์บางชนิด และถ้าเห็นสมควรจะให้นำสัตว์นั้นไปให้ได้รับการตรวจหรือป้องกันโรคระบาดก็ได้

— สั่งให้เจ้าของสัตว์ที่ได้ผ่านการตรวจและป้องกันโรคระบาดแล้วนำสัตว์นั้นไปประทับเครื่องหมายที่ตัวสัตว์ หรือ

— สั่งกักยานพาหนะที่บรรทุกสัตว์หรือซากสัตว์ เพื่อตรวจโรคระบาด และถ้าเห็นสมควรจะสั่งกักสัตว์หรือซากสัตว์นั้นเพื่อคุมไว้สังเกตตามความจำเป็นก็ได้

หน้าที่ของเจ้าของสัตว์

— ถ้ามีสัตว์ป่วยหรือตาย ให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ สารวัตร หรือสัตวแพทย์ภายในเวลา 24 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่สัตว์ป่วยหรือตาย

— กรณีสัตว์ป่วย ต้องควบคุมสัตว์ป่วยทั้งหมดไว้ภายในบริเวณที่สัตว์อยู่ ห้ามเคลื่อนย้ายออกไปจากบริเวณนั้น

— กรณีสัตว์ตาย ต้องควบคุมซากสัตว์ให้คงอยู่ในที่ที่สัตว์ตาย ห้ามเคลื่อนย้าย ชำแหละ หรือกระทำการอย่างใดแก่ซากสัตว์ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ สารวัตร หรือสัตวแพทย์ ไม่อาจมาตรวจซากสัตว์ภายในเวลา 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่สัตว์ตาย ให้ฝังซากสัตว์นั้นใต้ระดับผิวดินไม่น้อยกว่า 50 เซนติเมตร ถ้าเป็นซากสัตว์ใหญ่ให้พูนดินกลบหลุมเหนือระดับผิวดินอีกไม่น้อยกว่า 50 เซนติเมตร (ปฏิบัติเช่นเดียวกับการป้องกันโรคระบาด

การถอนประกาศเขตโรคระบาด ในเขตท้องที่จังหวัดใด ซึ่งได้ประกาศเป็นเขตโรคระบาดหรือเขตสงสัยว่ามีโรคระบาด ถ้าปรากฏว่าโรคระบาดนั้นสงบลง หรือไม่มีโรคระบาดโดยเด็ดขาด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจถอนประกาศเขตดังกล่าวได้

ง. การควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์

ตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ได้กำหนดให้มีการควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์เป็น 2 กรณี ได้แก่ การค้าและการขายสัตว์และซากสัตว์ต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน ซึ่งตามกฎกระทรวงกำหนดการควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์ พ.ศ. 2552 ข้อ 2 กำหนดให้ผู้ประสงค์จะทำการค้าสัตว์ดังต่อไปนี้ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียน

— ช้าง ม้า โค กระบือ แพะ แกะ สุกร กวาง นากหญ้า สุนัข และแมว

— นก ไก่ เป็ด ห่าน และไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์

ทั้งนี้ ใบอนุญาตทำการค้าหรือขายสัตว์และซากสัตว์ให้มีอายุใช้ได้จนถึงวันสิ้นปีปฏิทินแห่งปีที่ขออนุญาต

จ. เบ็ดเตล็ด

นอกจากกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์กำหนดให้ควบคุมในเรื่องการป้องกันโรคระบาด เขตปลอดโรคระบาด เขตโรคระบาด การควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์แล้ว ยังกำหนดให้มีการควบคุมในเรื่องต่างๆ อาทิเช่น

— การนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักร ซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

— การนำช้าง ม้า โค กระบือ แพะ แกะ สุกร หรือนำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์ หรือเอ็มบริโอของสัตว์เหล่านี้ หรือสัตว์ชนิดอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือซากสัตว์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงไปยังท้องที่ต่างจังหวัด ต้องได้รับใบอนุญาตจากสัตวแพทย์ประจำท้องที่

จากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ พบว่า ผู้ประสงค์นำเข้า นำออก นำผ่านราชอาณาจักร การค้า หรือการขายไก่ไข่ ต้องได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย

3) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

(1) ความเป็นมา

กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเป็นกฎหมายที่มีอยู่คู่กับสังคมไทย ตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ทั้งนี้ เป็นผลมาจากอิทธิพลของรูปแบบการปกครองของประเทศตะวันตกที่มีการปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ได้มีการตราพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2477 และพระราชบัญญัติสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2482 และต่อมาได้แก้ไขเป็น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 ซึ่งได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 97 ฉบับลงวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2484 โดยในขณะนั้นให้อยู่ในการดูแลของกระทรวงมหาดไทย และให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายนั้น แต่ต่อมาได้มีการแบ่งส่วนราชการใหม่ คือให้ตั้ง “กระทรวงสาธารณสุข” ขึ้น โดยแยกงานสาธารณสุข งานประชาสงเคราะห์ของกระทรวงมหาดไทย และงานเภสัชของกระทรวงเศรษฐกิจไปอยู่ในความดูแลของกระทรวงสาธารณสุข โดยตราพระราชบัญญัติโอนอำนาจและหน้าที่ อันเนื่องจากการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมใหม่ในปี พ.ศ. 2485 จึงเป็นผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 ตามไปด้วย ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติสาธารณสุขอีก 4 ฉบับ โดยฉบับที่ 3 พ.ศ. 2497 ได้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 เกี่ยวกับคำจำกัดความ ส่วนฉบับที่ 2 พ.ศ. 2495 และฉบับที่ 4 พ.ศ. 2505 เป็นการเปลี่ยนแปลง อัตราค่าธรรมเนียม ต่อมาเห็นว่าการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมโดยแก้ไขพระราชบัญญัติเป็นการไม่สะดวกและยุ่งยาก พระราชบัญญัติสาธารณสุข (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2527 จึงได้แก้ไขให้การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งหลักการนี้ยังคงใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน

ต่อมากระทรวงสาธารณสุขได้เสนอให้มีการพิจารณายกร่าง “พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ....” (ฉบับใหม่) ซึ่งใช้เวลากว่า 10 ปี จึงตราเป็น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 39 เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2535 โดยมีเหตุผลของการปรับปรุงแก้ไขไว้ในท้ายพระราชบัญญัติฯ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ก. เพื่อกำหนดขอบเขตให้ครอบคลุมปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมกว้างขวางมากขึ้น และสามารถปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ มาตรฐานการควบคุมให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้

ข. เพื่อปรับปรุงระบบการควบคุมให้มีลักษณะการกำกับดูแลและติดตามมากขึ้น

ค. เพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ขององค์กร และพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ให้สามารถปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ง. เพื่อปรับปรุงให้กระบวนการในการดำเนินคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและกระชับมากขึ้น โดยการกำหนดให้มีระบบการเปรียบเทียบคดีขึ้น

จ. เพื่อปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สูงขึ้นเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

(2) สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นพระราชบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อการคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึง การจัดการและควบคุมปัจจัยหรือสภาวะแวดล้อมที่เป็นหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน และการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด กล่าวคือ ให้ “ราชการส่วนท้องถิ่น” มีอำนาจในการออก “ข้อกำหนดของท้องถิ่น” ซึ่งสามารถใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้นได้ และให้อำนาจแก่ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ในการควบคุมดูแลโดยการออกคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุง การอนุญาตหรือไม่อนุญาต การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งการเปรียบเทียบคดี เป็นต้น ทั้งนี้โดยถือว่า ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ใกล้ชิดประชาชน ซึ่งน่าจะปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนมากที่สุด

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้แบ่งออกเป็น 90 มาตรา 16 หมวด ดังนี้

หมวดที่ 1 บททั่วไป

หมวดที่ 2 คณะกรรมการสาธารณสุข

หมวดที่ 3 การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

หมวดที่ 4 สุขลักษณะของอาคาร

หมวดที่ 5 เหตุรำคาญ

หมวดที่ 6 การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์

หมวดที่ 7 กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

หมวดที่ 8 ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหาร

หมวดที่ 9 การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

หมวดที่ 10 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุข

หมวดที่ 11 หนังสือรับรองการแจ้ง

หมวดที่ 12 ใบอนุญาต

หมวดที่ 13 ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ

หมวดที่ 14 การอุทธรณ์

หมวดที่ 15 บทกำหนดโทษ

หมวดที่ 16 บทเฉพาะกาล

ในส่วนนี้ผู้เขียนขออธิบายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเลี้ยงไก่ไข่ ซึ่งประกอบด้วยหมวดที่ 6 การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ และหมวดที่ 7 กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ก. การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันโรคติดต่อที่เกิดจากสัตว์ในชุมชน กฎหมายการสาธารณสุขจึงให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเป็น “เขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์” ได้ตามมาตรา 29 โดยอาจกำหนดเป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดโดยเด็ดขาด หรือเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดเกินกว่าจำนวนที่กำหนด หรือเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดโดยต้องอยู่ภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง

กรณีที่มีการปล่อยสัตว์ในที่หรือทางสาธารณะอันเป็นเขตห้ามปล่อย โดยไม่ปรากฏเจ้าของ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 30 ดังนี้

— จับและกักสัตว์ดังกล่าวไว้เป็นเวลาอย่างน้อย 30 วัน ถ้ามีเจ้าของมารับภายใน 30 วัน ให้ผู้นั้นเสียค่าใช้จ่ายสำหรับการเลี้ยงสัตว์นั้น นอกจากนี้ยังต้องเสียค่าปรับอีกโทษฐานปล่อยสัตว์ในที่ห้ามปล่อย ตามมาตรา 73 วรรค 2

— เมื่อพ้นกำหนด 30 วันแล้ว ไม่มีผู้ใดมาแสดงตัวเป็นเจ้าของ ให้สัตว์นั้นตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น

– กรณีที่การกักสัตว์อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสัตว์นั้นหรือสัตว์อื่น หรือต้องเสียค่าใช้จ่ายเกินสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจขายทอดตลาดสัตว์นั้นก่อนครบกำหนด 30 วันก็ได้ แล้วหักค่าใช้จ่ายและเก็บส่วนที่เหลือไว้แทนสัตว์นั้น

– กรณีที่สัตว์นั้นเป็นโรคติดต่ออันอาจจะเป็นอันตรายต่อประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจทำลายหรือจัดการตามที่เห็นสมควรได้ทันที

ข. กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หมายถึง กิจการที่มีกระบวนการผลิตหรือกรรมวิธีการผลิตที่ก่อให้เกิดมลพิษหรือสิ่งที่ทำให้เกิดโรค ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของคนงานหรือผู้ประกอบการหรือประชาชนที่อยู่ในบริเวณข้างเคียงนั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องมลพิษทางอากาศ ทางน้ำ ทางดิน ทางเสียง แสง ความร้อน ความสั่นสะเทือน รังสี ฝุ่นละออง เขม่า เถ้า หรือมลพิษอื่นใด

ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 5/2538 เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2538 และ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2546 กำหนดให้กิจการ 133 ประเภท ซึ่งแบ่งออกเป็น 13 กลุ่มประเภทกิจการ เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ได้แก่

– กิจการที่เกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ มี 3 กิจการ (รวมถึงการเลี้ยงสัตว์ปีกอันรวมถึงไก่ไข่ด้วย)

– กิจการที่เกี่ยวกับสัตว์และผลิตภัณฑ์ มี 8 กิจการ

– กิจการที่เกี่ยวกับอาหาร เครื่องดื่ม น้ำดื่ม มี 26 กิจการ

– กิจการที่เกี่ยวกับยา เวชภัณฑ์ อุปกรณ์การแพทย์ เครื่องสำอาง ผลิตภัณฑ์ชำระล้าง มี 5 กิจการ

– กิจการที่เกี่ยวกับการเกษตร มี 9 กิจการ

– กิจการที่เกี่ยวกับโลหะหรือแร่ มี 6 กิจการ

– กิจการที่เกี่ยวกับยานยนต์ เครื่องจักรหรือเครื่องกล มี 7 กิจการ

– กิจการที่เกี่ยวกับไม้ มี 8 กิจการ

– กิจการที่เกี่ยวกับการบริการ มี 15 กิจการ

– กิจการที่เกี่ยวกับสิ่งทอ มี 8 กิจการ

– กิจการที่เกี่ยวกับหิน ดิน ทราย ซีเมนต์หรือวัตถุที่คล้ายคลึง มี 11 กิจการ

– กิจการที่เกี่ยวกับปิโตรเลียม ถ่านหิน สารเคมี มี 17 กิจการ

– กิจการอื่นๆ มี 10 กิจการ

ตามบทบัญญัติมาตรา 32 (1) กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น กำหนดประเภทของกิจการตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุภาพ ให้บางประเภทกิจการหรือทุกประเภทกิจการ ให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมในท้องถิ่นนั้น

และโดยที่บทบัญญัติมาตรา 33 วรรคแรก กำหนดว่า "เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา 32 (1) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมตามมาตรา 32 (1) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น..." หมายความว่า ผู้ประกอบกิจการใดๆ ที่เข้าข่ายเป็นกิจการที่ต้องควบคุมในท้องถิ่นตามที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดตามมาตรา 32 (1) และประกอบการในลักษณะที่เป็นการค้าจะต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนดำเนินกิจการ

นอกจากนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไป โดยอาจแยกได้เป็น 2 ส่วน คือ

1. การดูแลสภาพ หรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการ ซึ่งหมายถึงสภาพสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมของสถานประกอบการ ทั้งในด้านการดูแลรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบของโครงสร้างอาคาร การรักษาสภาพการใช้งานของเครื่องมือ อุปกรณ์ ระบบการระบายอากาศ แสง เสียง ระบบการกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอย ให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดี

2. มาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งหมายถึง ระบบป้องกันอุบัติภัย อัคคีภัย ระบบการกำจัดมลพิษ ระบบการป้องกันการปนเปื้อนในผลิตภัณฑ์อาหาร รวมทั้งระบบการป้องกันตนเองของผู้ปฏิบัติในสถานประกอบการนั้นๆ ด้วย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันปัญหาด้านมลพิษที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพของคนงาน ชุมชนข้างเคียง และประชาชนทั่วไป

รวมทั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขการปฏิบัติของผู้ประกอบกิจการเพิ่มเติมจากที่ได้กำหนดในหลักเกณฑ์ทั่วไปได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของลักษณะของกิจการนั้นๆ เพื่อการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชน

3.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

กฎหมายที่เกี่ยวกับการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ที่สำคัญมีจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

1) พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542[11]

(1) เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2542 เป็นพระราชบัญญัติที่ร่างโดยข้าราชการของกระทรวงพาณิชย์และนักวิชาการไทยหลายฝ่าย โดยการพยายามดึงจุดเด่นของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าจากหลายๆ ประเทศมาผสมผสานเป็นกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยไม่ยึดติดกฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นหลัก พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 จึงได้รับอิทธิพลจากกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของต่างประเทศอยู่มากพอสมควร และได้ถูกร่างขึ้นด้วยเหตุผลที่ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 22 ก วันที่ 31 มีนาคม 2542 ซึ่งมีใจความว่า "เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 (กฎหมายฉบับเดิม) มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดอยู่ในฉบับเดียวกัน และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาดควรที่จะมีการปรับปรุง จึงได้แยกในส่วนการป้องกันการผูกขาดออกมาตราเป็นกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าเป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการกระทำใดๆ อันเป็นการผูกขาด ลด และจำกัดการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม"

เนื่องจากเป้าหมายของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของแต่ละประเทศนั้นไม่จำเป็นต้องเหมือนกันทั้งหมด ทั้งนี้ อยู่กับลักษณะพื้นฐานของระบบและโครงสร้างเศรษฐกิจของแต่ละประเทศรวมทั้งนโยบายทางด้านเศรษฐกิจที่ต่างกัน

ทั้งนี้ สามารถสรุปเป้าหมายและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้ดังนี้

ก. เป้าหมายในการส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมในตลาดสินค้าและตลาดบริการ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการใช้ทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจแบบอาศัยกลไกตลาดของประเทศไทย ซึ่งเป็นเป้าหมายที่กฎหมายป้องกันการผูกขาดและแข่งขันทางการค้าของประเทศอื่นๆ เกือบทั้งหมดมีร่วมกัน

---

[11] ศักดา ธนิตกุล. (2553). **คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542.** หน้า 30-34.

ในกรณีของประเทศไทย เป้าหมายที่สำคัญและเป็นรูปธรรมของการตราพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า คือ การมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรของรัฐโดยตรงในการเอาผิดและลงโทษผู้ประกอบการที่ร่วมกันกำหนดราคาขายหรือราคาสินค้า ซึ่งก่อนปี พ.ศ. 2542 นั้นไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายไทยฉบับใดให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลราคาสินค้าสามารถเอาผิดและลงโทษผู้ประกอบธุรกิจที่ทำการฮั้วราคาเลย และการตราพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ออกมาบังคับใช้พร้อมๆ กับพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 กำกับดูแลราคาขายปลีกของสินค้าและบริการได้ที่ตลาดปลายทาง และสามารถใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 กำกับดูแลร่วมกันกำหนดราคาของผู้ประกอบการได้ที่ตลาดต้นทาง ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจะมีกฎหมายให้อำนาจกำกับดูแลราคาสินค้าครบวงจร กล่าวคือ มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 กำกับดูแลการตั้งราคาของผู้ประกอบธุรกิจที่อยู่ในตลาดต้นทาง และอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 กำกับดูแลการตั้งราคาขายปลีกของผู้ประกอบการที่อยู่ตลาดปลายทางนั่นเอง

บทบัญญัติของมาตรา 25 มาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 29 คือ บทบัญญัติที่สะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์เรื่องการส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

ข. เป้าหมายในการไม่ให้มีการกระจุกตัวของอำนาจเศรษฐกิจ (Deconcentration of economic power) ซึ่งเป็นเป้าหมายของกฎหมาย The Sherman Act ในปี ค.ศ. 1890 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่ประชาชนชาวอเมริกันมีความหวาดระแวงและหวั่นเกรงว่า เมื่อบริษัทมีขนาดใหญ่มากและมีการกระจุกตัวของอำนาจทางเศรษฐกิจจะทำให้บริษัทขนาดใหญ่มากดังกล่าวนั้นสามารถมีอิทธิพลเหนือกระบวนการทางการเมืองของประเทศได้

แม้ว่าเจตนารมณ์ของคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าอาจไม่รวมถึงเป้าหมายนี้ แต่บทบัญญัติของมาตรา 30 ชี้ให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายว่ามีเป้าหมายในการควบคุมโครงสร้างของตลาด (Structural control) ด้วย ส่วนมาตรา 26 ซึ่งเป็นมาตรการป้องกัน (Preventive measure) มิให้มีการกระจุกตัวของอำนาจเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีอยู่ในกฎหมายแข่งขันทางการค้าของหลายๆ ประเทศนั้นก็ได้สะท้อนเป้าหมายอีกประการหนึ่งของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ด้วย

ค. เป้าหมายในการปกป้องวิสาหกิจขนาดกลางและวิสาหกิจขนาดย่อมให้มีโอกาสเข้าสู่ตลาดและแข่งขันอย่างเป็นธรรม (Protection of market access and a fair opportunity to complete on the merits) ได้แก่ เป้าหมายในการปกป้องคุ้มครองวิสาหกิจขนาดกลางและวิสาหกิจ

ขนาดย่อมให้มีโอกาสเข้าสู่ตลาดและแข่งขันกับบริษัทขนาดใหญ่โดยเป็นกรแข่งขันในเรื่องคุณภาพและราคาของสินค้าหรือบริการ กฎหมาย Robinson-Patman Act ซึ่งตราขึ้นในปี ค.ศ. 1936 ในประเทศสหรัฐอเมริกาก็มีเป้าหมายเพื่อปกป้องร้านค้าปลีกขนาดย่อยให้สามารถแข่งขันกับห้าง A&P และบริษัทค้าปลีกรายใหญ่อื่นๆ โดยกำหนดห้ามมิให้บริษัทผู้ผลิตสินค้าตั้งราคาสินค้าที่แตกต่างกันเมื่อขายสินค้านั้นให้กับห้างค้าปลีกขนาดใหญ่และร้านค้าปลีกรายย่อย หรือกฎหมายแข่งขันทางการค้าของประเทศแคนาดาที่ระบุไว้ในเป้าหมายของกฎหมายอย่างชัดแจ้งว่า เพื่อทำให้วิสาหกิจขนาดย่อมและวิสาหกิจขนาดกลางมีโอกาสเข้าสู่ตลาดได้อย่างยุติธรรม หรือบทบัญญัติของกฎหมายป้องกันการผูกขาดและการแข่งขันทางการค้าของประเทศญี่ปุ่นที่ไม่ใช้บังคับกับกฎหมายว่าด้วยการร่วมกันต่อรองของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

มาตรา 4 กำหนดมิให้นำพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ไปใช้บังคับแก่การกระทำของกลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ หรือชุมนุมสหกรณ์ ซึ่งมีกฎหมายรับรอง และธุรกิจที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งสะท้อนให้เห็นเป้าหมายอีกประการหนึ่งของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 คือ ปกป้องคุ้มครองเกษตรกรและธุรกิจอื่นๆ ที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

ง. ส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้นในแง่ของราคา คุณภาพและการบริการ (The promotion of consumer choice, considering price, quality and service) ซึ่งกฎหมายแข่งขันทางการค้าของประเทศแคนาดาระบุเป้าหมายดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน

บทบัญญัติมาตรา 25 (1) และ (2) สะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ที่รัฐต้องการควบคุมให้ราคาสินค้าและบริการเป็น “ราคาที่เป็นธรรม” เพื่อไม่ให้ผู้บริโภคต้องเดือดร้อนในเรื่องราคา และมาตรา 25 (3) รัฐมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุม “ปริมาณ” สินค้าในตลาดให้มีเพียงพอกับความต้องการของผู้บริโภค นอกจากนั้นเป้าหมายนี้ยังเป็นเป้าหมายหรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ด้วย

จ. ส่งเสริมและปกป้องอุตสาหกรรมเป้าหมายตามนโยบายอุตสาหกรรมซึ่งเคยเป็นปัญหาสำคัญของประเทศญี่ปุ่นและประเทศเกาหลีใต้ เพราะประเทศทั้งสองเคยมีนโยบายอุตสาหกรรม (Industrial policy) ที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมเป้าหมาย เช่น อุตสาหกรรมรถยนต์ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมต่อเรือ อุตสาหกรรมเหล็กกล้า อุตสาหกรรมปิโตรเคมี ซึ่งจำเป็นต้องเป็นบริษัทขนาดใหญ่และมีสถานะที่มีอำนาจเหนือตลาดหรือผูกขาดตลาด (National champion) เช่น บริษัท POSCO ซึ่งเป็นบริษัทผลิตเหล็กกล้าที่ใหญ่ที่สุดของประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งรัฐต้องยอมให้บริษัทดังกล่าวเป็นผู้ผูกขาดซึ่งจะเป็นนโยบายที่ขัดกับเป้าหมายของกฎหมายแข่งขันทางการค้า ซึ่งต้องการกำจัดหรือจำกัดการผูกขาดตลาดให้หมดไปหรือให้เหลือน้อยที่สุด เป็นต้น

(2) การควบคุมพฤติกรรมการแข่งขันทางธุรกิจ[12]

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะขอศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้าไข่ไก่ กล่าวคือ การควบคุมวิธีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบธุรกิจ ตามมาตรา 29

มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจไม่ให้ใช้วิธีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม บัญญัติว่า

"มาตรา 29 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการใดๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และมีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกันหรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่น หรือเพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ"

เป้าหมายของมาตรา 29 เพื่อควบคุมพฤติกรรมจำกัดการแข่งขันในแนวดิ่ง 4 พฤติกรรม แยกเป็นพฤติกรรมจำกัดการแข่งขันในแนวดิ่งที่เกี่ยวกับการลดการแข่งขันของสินค้ายี่ห้อเดียวกัน (Intra-brand competition) 2 พฤติกรรม ได้แก่ การกำหนดราคาขายปลีกและการกำหนดตัวลูกค้าและท้องที่ขาย กับพฤติกรรมจำกัดการแข่งขันในแนวดิ่งที่เกี่ยวกับการลดการแข่งขันของสินค้าต่างยี่ห้อกัน (Interbrand competition) 2 พฤติกรรม ได้แก่ การกำหนดให้ทำธุรกิจเฉพาะกับตนเท่านั้น และการขายพ่วงสินค้าอื่น

ก. การกำหนดราคาขายปลีก (Resale price maintenance) เป็นพฤติกรรมที่ผู้ผลิตได้กำหนดเป็นเงื่อนไขให้ผู้จำหน่ายต้องจำหน่ายสินค้าในราคาที่กำหนด ซึ่งอาจมีการกำหนดราคาขายขั้นสูงหรือขั้นต่ำไว้ก็ได้ สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมทำให้ผู้จำหน่ายไม่มีอำนาจกำหนดราคาขายได้เองการแข่งขันด้านราคาขายไม่เกิดขึ้นผู้บริโภคย่อมได้รับความเสียหาย เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ปรากฏว่ายังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดแจ้งเพื่อเข้าควบคุมพฤติกรรมดังกล่าวแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามในกรณีที่ผู้ประกอบการเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดในสินค้าใด กระทำการในลักษณะอันเป็นการวางข้อกำหนดให้ลูกค้าของตนขายสินค้าในราคาที่กำหนดให้อาจมีความผิดได้ตามมาตรา 25 (2) ในต่างประเทศได้ถือว่าพฤติกรรมของผู้ประกอบการในการกำหนดราคาขายปลีกเป็นเรื่องที่จะต้องควบคุมโดยได้วางบทบัญญัติแห่งกฎหมายไว้ อย่างเช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย เยอรมัน หรือไต้หวัน เป็นต้น แม้ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมพฤติกรรมอันเป็นการกำหนดราคาขายปลีกโดยตรง แต่ก็สามารถนำเอาหลักกฎหมายแห่งมาตรา 1 ของ The Sherman Act มาใช้บังคับได้

ข. การกำหนดตัวลูกค้าและท้องที่การขาย (Customer and territorial restraints) การกำหนดตัวลูกค้าหรือพื้นที่การขายนั้นเป็นพฤติกรรมที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่างผู้ผลิต และผู้ค้าปลีก กล่าวคือ ผู้ผลิตอาจตกลงมอบหมายให้ผู้ค้าปลีกรายใดรายหนึ่งแต่เพียงผู้เดียวจำหน่าย

---

[12] แหล่งเดิม.

สินค้าของผู้ผลิตในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ข้อตกลงที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้จะทำให้ผู้ค้าปลีกรายนั้นได้รับการคุ้มครองไม่ต้องแข่งขันกับผู้ค้าปลีกรายอื่นที่จะขายสินค้าที่มีตราหรือยี่ห้อเดียวกัน ในขณะเดียวกันก็จะทำให้ผู้ค้าปลีกรายนั้น กลายเป็นผู้ผูกขาดในสินค้าที่มีตราสินค้าในตลาด อาจกล่าวได้ว่า เรื่องนี้เป็นการแต่งตั้งตัวแทนจำหน่ายแต่เพียงผู้เดียวในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ซึ่งอาจขัดกับมาตรา 27 (9) แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้ มีข้อที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับการตกลงให้เป็นผู้แทนจำหน่ายแต่เพียงผู้เดียวในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งก็คือ ผู้ผลิตจะมีประสิทธิภาพในการจัดการจำหน่ายสินค้าและสามารถดำรงความต้องการของตลาดเอาไว้ได้ การที่ผู้ผลิตต้องส่งสินค้าให้ผู้จัดจำหน่ายแต่เพียงรายเดียวเป็นการผ่อนคลายไม่ต้องจัดสินค้าให้กับรายอื่นๆ ลดค่าขนส่งและค่าการบัญชีที่จะต้องแยกออกเป็นหลายฉบับ และต้องผูกพันกับผู้ขายปลีกรายอื่นๆ ในขณะเดียวกันการที่เป็นผู้ขายแต่เพียงผู้เดียวย่อมสะดวกต่อการส่งเสริมการขาย รักษาภาพลักษณ์ของตราสินค้า และยังสะดวกต่อการให้บริการหลังการขาย

ค. การกำหนดให้ทำธุรกิจเฉพาะกับตนเท่านั้น (Exclusive dealing) พฤติกรรมนี้เกิดขึ้นจากการทำสัญญาตกลงกัน โดยทั่วไปแล้วจะวางเงื่อนไขว่าผู้ซื้อสินค้าเพื่อนำไปจำหน่ายต่อจะไม่ซื้อสินค้าจากคู่แข่งของผู้ขาย เช่น การที่ผู้ผลิตวางเงื่อนไขการขายไว้ว่าผู้ค้าปลีกจะต้องซื้อแต่เฉพาะสินค้าของผู้ผลิตเท่านั้น การวางเงื่อนไขผูกมัดเช่นนี้ทำให้ผู้ซื้อไม่อาจซื้อสินค้าอย่างเดียวกันจากผู้ผลิตรายอื่นๆ ทำให้ผู้ผลิตรายอื่นๆ อยู่ในภาวะที่ถูกปิดกั้น (Foreclose) ไม่สามารถกระจายสินค้าได้ ผลกระทบที่ตามมาก็คือ เกิดอุปสรรคต่อการเข้าในตลาดเพื่อผลิตสินค้าแข่งขัน ซึ่งหากว่าจะมีผู้ผลิตสินค้ารายใหม่เข้ามาในตลาดเพื่อการแข่งขัน ผู้ผลิตสินค้ารายนั้นจะต้องสร้างระบบการจัดจำหน่ายเป็นของตัวเองด้วย ซึ่งจะเป็นการลงทุนที่สูงยิ่ง มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมพฤติกรรมนี้ยังไม่ปรากฏชัดในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แต่อาจใช้บังคับได้ในกรณีที่เป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้มีอำนาจเหนือตลาด ตามมาตรา 25 (2) อีกกรณีหนึ่งก็คือ อาจถือได้ว่าการที่มีการกำหนดให้ต้องทำธุรกิจเฉพาะกับตนอาจเป็นการขัดกับหลักการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมตามมาตรา 29

ง. การพ่วงขายสินค้าอื่น (Typing arrangement) การพ่วงขายสินค้าอื่นจะเกิดขึ้นเมื่อผู้ขายจะขายสินค้าอย่างหนึ่งให้กับผู้ซื้อต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขที่ผู้ซื้อรายนั้นจะต้องซื้อสินค้าอย่างอื่นของผู้ขายด้วย เห็นได้ว่าการตกลงซื้อขายเกี่ยวข้องกับสินค้าสองอย่าง สินค้าที่ผู้ซื้อต้องการและสินค้าที่ผู้ซื้อจำเป็นต้องซื้อทั้งที่อาจจะไม่ได้ต้องการ ซึ่งผู้ขายกำหนดเงื่อนไขลักษณะผูกมัดให้ผู้ต้องซื้อตั้งแต่แรกโดยไม่เปิดโอกาสให้เลือกซื้อ การพ่วงขายสินค้าอื่นอาจจะอยู่ในรูปแบบอื่นๆ ที่มีความสลับซับซ้อนต่างจากที่กล่าวไปแล้วก็ได้ เช่น การที่ผู้ขายจะยินยอมให้ผู้จัดจำหน่ายขายสินค้าอย่างหนึ่งของตนได้ก็ต่อเมื่อผู้จัดจำหน่ายจะต้องเอาผลิตภัณฑ์อื่นที่เกี่ยวเนื่องกับสินค้านั้นไป

จำหน่ายด้วย เช่น ผู้แทนจำหน่ายยางรถยนต์ จะรับเอาแต่ยางรถยนต์แต่เพียงอย่างเดียวไปจำหน่าย ไม่ได้ต้องรับผลิตภัณฑ์อื่นที่เกี่ยวเนื่องกับยางรถยนต์ไปจำหน่ายด้วย เช่น น้ำยารักษายาง อุปกรณ์การถ่วงล้อ หัวเติมลมยาง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อหวังว่าจะควบคุมการจำหน่ายสินค้าตลอดสาย (Full line force) อีกกรณีหนึ่งก็คือ การตกลงซื้อสินค้าในลักษณะที่บริษัทหนึ่งตกลงซื้อสินค้าจากอีกบริษัทก็ต่อเมื่อบริษัทที่สองได้ซื้อสินค้าจากบริษัทที่หนึ่งก่อน ลักษณะตกลงซื้อขายต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน (Reciprocal dealing)

การขายพ่วง (Tying) ที่ถือเป็นความผิดมีลักษณะดังนี้

— สินค้าหรือบริการที่เกี่ยวข้องมี 2 ชนิด ที่แยกต่างหากจากกัน ไม่ได้เกี่ยวข้องกัน (Two separate product) โดยสินค้าหรือบริการอย่างหนึ่งเป็น “สินค้าที่มีการพ่วง (Tying product)” ส่วนสินค้าหรือบริการอีกอย่างหนึ่งเป็น “สินค้าที่ถูกนำไปพ่วง (Tied product)”

— ผู้ขายสร้างเงื่อนไขบังคับว่า หากผู้ซื้อต้องการจะซื้อ “สินค้าที่มีการพ่วง” ผู้ซื้อจะต้องซื้อ “สินค้าที่ถูกนำไปพ่วง” ด้วยในปริมาณตามที่กำหนด ไม่ให้ผู้ซื้อเลือกซื้อสินค้านั้นแยกต่างหากได้ ซึ่งเงื่อนไขนั้นอาจมีการจูงใจในด้านราคาหรือไม่ก็ได้ เช่น ไม่รับประกันสินค้าหากไม่ยอมรับบริการที่เสนอพ่วงมาด้วย หรือจูงใจโดยการส่งสินค้าให้กับลูกค้าที่ซื้อสินค้าแบบที่มีการขายพ่วงก่อนลูกค้ารายอื่น เป็นต้น

— ผู้ขายมีอำนาจเหนือตลาดหรืออำนาจทางเศรษฐกิจในสินค้าที่มีการพ่วงมากเพียงพอที่จะบังคับให้ลูกค้าต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวโดยต้องซื้อสินค้าที่ถูกนำไปพ่วง ซึ่งอาจเป็นสินค้าที่ลูกค้าไม่ได้ต้องการซื้อไปด้วยได้พฤติกรรมของผู้ขายดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับปริมาณการขายสินค้าหรือบริการโดยรวมในตลาดสินค้าที่ถูกนำไปพ่วงอย่างมีนัยสำคัญ

การขายพ่วง (Tying) ในต่างประเทศถือเป็นความผิด แม้จะเกิดขึ้นเมื่อมีสินค้าจำนวนมากขายในลักษณะเป็นแพ็คเกจ และสินค้าหรือบริการที่ถูกนำไปพ่วง (Tied product) นั้นจะไม่มีวางจำหน่ายตามปกติแยกต่างหากจากสินค้าที่ถูกนำไปพ่วง ดังนั้น ผู้บริโภคสินค้าหรือบริการที่มีการขายพ่วง จะถูกบังคับให้ต้องซื้อสินค้าหรือบริการที่ถูกนำไปพ่วงด้วย

นอกจากนี้ยังมีการขายพ่วงในลักษณะการขายพ่วงแบบบันเดิ้ล (Bundling) ซึ่งมิใช่การขายพ่วง (Tying) เพราะว่าการขายพ่วงแบบบันเดิ้ล (Bundling) ไม่มีการบังคับลูกค้าหรือผู้บริโภคและเปิดโอกาสให้ลูกค้าหรือผู้บริโภคมีทางเลือกได้เอง โดยจะมีสินค้าตั้งแต่ 2 อย่างขึ้นไปให้กับลูกค้าเลือกซื้อโดยมีการแนะนำให้ลูกค้าซื้อสินค้าทุกอย่างที่มีอยู่ในชุดหรือให้ซื้อสินค้ามากกว่าหนึ่งอย่างในคราวเดียวกัน ในกรณีที่ลูกค้าเลือกซื้อสินค้าหลายอย่างหรือซื้อสินค้าเป็นชุดผู้ขายก็จะให้ส่วนลดซึ่งโดยปกติแล้วลูกค้าไม่จำเป็นต้องซื้อสินค้าทุกอย่างที่อยู่ในชุดและสินค้าที่อยู่ในชุดอาจแยกซื้อต่างหากก็ได้ ในทางกฎหมายแล้ว การขายพ่วงแบบบันเดิ้ล (Bundling) จึงแตกต่าง

กับการขายพ่วง (Tying) แม้ว่านักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่จะเห็นว่าเป็นอย่างเดียวกัน การขายพ่วงแบบบันเดิ้ลแบ่งเป็น 2 ลักษณะดังนี้

– การขายพ่วงแบบบันเดิ้ล (Pure Bundling) หมายถึง การขายพ่วงที่ผู้ประกอบธุรกิจขายสินค้าในลักษณะเป็นชุดหรือเป็นแพ็คเกจอย่างเดียว ทำให้ผู้บริโภคจะต้องซื้อเป็นแพ็คเกจโดยไม่มีการขายแยกต่างหาก การขายพ่วงลักษณะนี้จะกำหนดสัดส่วนหรือปริมาณของสินค้าที่มีการขายพ่วงอย่างชัดเจนแน่นอน เกิดขึ้นเมื่อไม่มีสินค้าในชุดหรือแพ็คเกจให้ผู้ซื้อสามารถเลือกซื้อต่างหากได้ สินค้าแต่ละอย่างนั้นผู้ซื้อจะได้รับในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสินค้าในชุดหรือแพ็คเกจ เช่น การขายอาหารเป็นชุดๆ โดยไม่มีการแยกขาย การขายลูกบิดประตูและกุญแจ แชมพูสระผมและครีมนวดผม เป็นต้น

– การขายพ่วงแบบให้ส่วนลดเป็นชุด (Mixed Bundling หรือ Bundling Discount) หมายถึง การขายพ่วงที่ผู้ประกอบการขายสินค้าโดยผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อสินค้าแบบเป็นชุดหรือเป็นแพ็คเกจ หรือจะเลือกซื้อสินค้าแต่ละอย่างแยกต่างหากก็ได้ โดยผู้ประกอบธุรกิจจะให้ข้อเสนอเพื่อสร้างแรงจูงใจในลักษณะให้ส่วนลดทางการค้า ถ้าผู้บริโภคซื้อในลักษณะเป็นชุด ยกตัวอย่างเช่น กรณีร้านแมคโดนัลด์ขายอาหารเป็นชุดๆ เช่น ชุดแฮปปี้มิลล์ แต่ก็มีขายอาหารในชุดแฮปปี้มิลล์แยกต่างหากได้ โดยหากซื้ออาหารเป็นชุดจะมีราคาถูกกว่าการซื้อแยก เป็นต้น เนื่องจากการขายพ่วงแบบบันเดิ้ลที่ให้ส่วนลดเป็นชุดนี้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการแข่งขันจึงไม่ถือเป็นความผิดตามกฎหมายแข่งขันทางการค้า ถึงแม้ว่าจะสร้างผลร้ายหรือทำให้คู่แข่งแข่งขันได้ลำบากมากก็ตาม เพราะการให้ส่วนลดย่อมเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคและสะท้อนให้มีการแข่งขันในตลาดมากขึ้นซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายแข่งขันทางการค้ามุ่งสนับสนุนอยู่แล้ว

องค์ประกอบความผิดตามมาตรา 29[13] มีองค์ประกอบความผิด 2 องค์ประกอบ ได้แก่

– ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งได้กระทำใดๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นพฤติกรรมการแข่งขันที่ไม่เสรีและไม่เป็นธรรมตามเจตนารมณ์และเป็นเป้าหมายของการควบคุมตามมาตรา 29 มี 4 พฤติกรรม ได้แก่

1. การกำหนดราคาขายปลีก (Resale price maintenance)
2. การกำหนดตัวลูกค้าและท้องที่การขาย (Customer and territorial restraints)
3. การกำหนดให้ทำธุรกิจเฉพาะกับตน (Exclusive dealing)

---

[13] แหล่งเดิม.

4. การพ่วงขายสินค้าอื่น (Tying arrangement)

– การกระทำดังกล่าวมีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่น หรือเพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจหรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ

องค์ประกอบข้อสอง คือ การกระทำในองค์ประกอบข้อแรกต้องมีผลเป็นการทำลายหรือทำให้เสียหายต่อการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการค้าที่เป็นคู่แข่งจริงๆ ด้วย หรือมีผลทำให้ผู้ประกอบธุรกิจอื่นไม่สามารถเข้าสู่ตลาดเพื่อเข้ามาแข่งขันได้ หรือมีผลทำให้ผู้ประกอบธุรกิจอื่นต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจแล้วออกจากตลาดไป

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของมาตรานี้มุ่งเน้นเพื่อให้การแข่งขันในตลาดเป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม รวมทั้งไม่ใช้วิธีการอันไม่ชอบที่จะกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้ามาแข่งขัน โดยมีการวางหลักเกณฑ์เพื่อมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการอันมีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกันหรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้อื่น

นอกจากนี้ จากการศึกษาและพิจารณาองค์ประกอบของการมีอำนาจเหนือตลาดตามพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แล้ว เห็นว่า กรณีการประกอบกิจการของบริษัทเครือเจริญโภคภัณฑ์น่าจะเข้ากรณีการมีอำนาจเหนือตลาดตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว

(3) มาตรการบังคับใช้กฎหมาย

มาตรการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 29 มีดังต่อไปนี้

ก. มาตรการบังคับทางปกครอง

ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าตรวจพบหรือได้รับร้องเรียนจากผู้ประกอบการหรือผู้บริโภค และพบว่ามีการฝ่าฝืนตามมาตรา 29 จริง คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบธุรกิจระงับ หยุด หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำดังกล่าวได้ โดยคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาในการปฏิบัติไว้ในคำสั่งด้วยก็ได้

ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งได้รับคำสั่งดังกล่าวที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งนั้นให้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ กล่าวคือ ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ทั้งนี้ หากผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวได้รับความเสียหายจากคำสั่งของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าดังกล่าวแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจนั้นไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้

ทั้งนี้ ผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง เว้นแต่ศาลหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งหรือยกเลิกคำสั่งของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

ข. มาตรการบังคับทางแพ่ง

เมื่อมีกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา 29 และก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจนั้น พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 40 กำหนดให้บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนดังกล่าวนั้นมีอำนาจฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำการฝ่าฝืนนั้นได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้เสียหายคือ ผู้บริโภค คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือสมาคมตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นมีอำนาจฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายดังกล่าวแทนผู้บริโภคหรือสมาชิกของสมาคมได้แล้วแต่กรณี

การที่กฎหมายกำหนดให้เอกชนสามารถฟ้องร้องในคดีต่อศาลได้โดยตรงจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความสมบูรณ์มากขึ้น เนื่องจากการให้เอกชนดำเนินการฟ้องร้องได้จะทำให้ผู้ประกอบธุรกิจมีความระมัดระวังในการกระทำการใดๆ อันอาจจะเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้

อนึ่ง การฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 นั้น บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลภายในกำหนด 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ได้รับความเสียหายรู้หรือควรจะได้รู้ถึงเหตุดังกล่าว มิฉะนั้นสิทธิในการนำคดีสู่ศาลเป็นอันสิ้นสุดไป

ค. มาตรการบังคับทางอาญา

สำหรับความผิดอันเกิดจากการฝ่าฝืนตามมาตรา 29 นั้น ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีที่กระทำความผิดซ้ำต้องระวางโทษเป็นทวีคูณ

2) พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมในด้านราคาสินค้าและบริการมากยิ่งขึ้น และเพื่อป้องกันมิให้ราคาสินค้าและบริการต่างๆ สูงขึ้นอย่างรวดเร็วเกินสมควร อีกทั้งเพื่อให้มีสินค้าและบริการเพียงพอต่อการบริโภคของผู้บริโภคภายในประเทศ ทั้งนี้เนื่องมาจากมาตรการดูแลราคาสินค้าและบริการตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ไม่เพียงพอต่อการรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภค โดยยังคงหลักการเดิมของพระราชบัญญัติฉบับเก่าไว้

โดยตัดเฉพาะส่วนป้องกันการผูกขาดออกไป และแก้ไขเพิ่มเติมในบทการกำหนดราคาสินค้าและบริการในเรื่องมาตรการดูแลราคาสินค้าและบริการ ให้รักษาประโยชน์ผู้บริโภคมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบทางด้านราคาสินค้าและบริการ และให้เอื้อประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจด้วย

สำหรับแนวความคิดในการนำพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาบังคับใช้นั้น กระทรวงพาณิชย์ได้วางแนวทางไว้ว่า ในภาวะปกติกระทรวงพาณิชย์จะมุ่งเน้นใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าเป็นหลัก เพื่อให้ตลาดมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม โดยให้กลไกตลาดเป็นตัวกำหนดราคาสินค้าและบริการ และจะใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการเพียงเท่าที่จำเป็นหรือในภาวะไม่ปกติเท่านั้น ซึ่งเชื่อว่าจะก่อให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมไม่ว่าในด้านการประกอบธุรกิจและการลงทุน

(1) ที่มาของกฎหมาย

กฎหมายฉบับนี้ได้มีการบัญญัติขึ้นเนื่องมาจากพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 มีบทบัญญัติทั้งในส่วนการกำหนดราคาสินค้า และในส่วนการป้องกันการผูกขาดอยู่ในฉบับเดียวกัน แต่บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองส่วนมีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในส่วนของการกำหนดราคาสินค้าเป็นการดูแลรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบทางด้านราคาสินค้าและบริการ และให้มีสินค้าและบริการเพียงพอต่อการบริโภค แต่สำหรับในส่วนของการป้องกันการผูกขาดจะเป็นการดูแลและจัดระบบทางการค้าให้การประกอบธุรกิจมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี และให้องค์กรบริหารตามกฎหมายทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ให้เอื้อประโยชน์ต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แยกออกเป็นสองฉบับดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายฉบับนี้ ได้มีปรากฏไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีความไม่เหมาะสม เพราะมีสาระเป็นสองส่วน คือ การกำหนดราคาสินค้าและการป้องกันการผูกขาด ซึ่งทั้งสองส่วนมีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน แต่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้เพียงองค์กรเดียว ดังนั้น สมควรแยกบทบัญญัติและองค์กรที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและการป้องกันการผูกขาดออกจากกัน เพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายเป็นไปอย่าง

มีประสิทธิภาพ ประกอบกับบทบัญญัติเดิมในส่วนของการกำหนดราคาสินค้ายังไม่ชัดเจนและเหมาะสม สมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้ชัดเจนขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงสามารถกล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายฉบับนี้มีดังนี้ คือ

ก. เพื่อแยกบทบัญญัติและองค์กรที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและบริการ และกฎหมายป้องกันการผูกขาดออกจากกัน

ข. เพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ค. เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติในเรื่องการกำหนดราคาสินค้า ให้มีความชัดเจนและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

(2) สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ฉบับปัจจุบันนี้มีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับผู้ประกอบธุรกิจโดยห้ามกระทำการใด หรือให้กระทำการใดที่สำคัญ ดังนี้

ก. ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้ซื้อเพื่อจำหน่ายหรือผู้นำเข้าเพื่อจำหน่ายสินค้าหรือบริการแสดงราคาสินค้าและบริการ

ข. ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการใดๆ โดยจงใจที่จะทำให้ราคาต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใด

ค. ห้ามกักตุนสินค้าควบคุม โดยมีสินค้าควบคุมไว้ในครอบครองเกินปริมาณที่กำหนดหรือเก็บสินค้าควบคุมไว้ ณ สถานที่อื่นนอกจากสถานที่เก็บ หรือไม่นำสินค้าควบคุมที่มีไว้เพื่อจำหน่ายออกจำหน่าย หรือเสนอขายตามปรกติ หรือปฏิเสธการจำหน่าย หรือประวิงการจำหน่ายหรือการส่งมอบสินค้าควบคุม โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ง. ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจบริการควบคุมหยุดการให้บริการตามปรกติ หรือปฏิเสธการให้บริการ หรือประวิงการให้บริการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 5 กำหนดบทยกเว้น ซึ่งบัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือกิจการที่กำหนดโดยกฎกระทรวง”

ดังนั้น การดำเนินการใดๆ ที่อาจเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือกิจการที่กำหนดโดยกฎกระทรวงจึงได้รับยกเว้นให้ไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายตามมาตรา 5 ดังกล่าวข้างต้น

นอกจากนี้ เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มิได้ให้สิทธิแก่ผู้ประกอบธุรกิจรายใดขออนุญาตกระทำการใดที่ขัดกับกฎหมายหรือขอยกเว้น

มาตราใดมาตราหนึ่งในกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เนื่องมาจากหลักการของพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มุ่งคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ถูกเอาเปรียบเป็นหลักสำคัญ ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าซึ่งมุ่งดูแลและจัดระบบทางการค้าให้การประกอบธุรกิจมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เพื่อก่อให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมไม่ว่าในด้านการประกอบธุรกิจและการลงทุน ดังนั้น จึงอาจมีการขออนุญาตหรือขอยกเว้นได้ในบางกรณีที่เห็นว่าจะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

3.1.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการเลี้ยงไก่ไข่

กฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการเลี้ยงไก่ไข่ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549

เนื่องจากการเลี้ยงไก่ไข่เป็นอาชีพที่มีการขยายตัวเป็นธุรกิจการค้าที่สำคัญของประเทศ ประกอบกับปัจจุบันมาตรการด้านสุขอนามัยสินค้าเกษตรได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการเปิดเสรีการค้าโลกซึ่งส่งผลกระทบต่อการผลิตและการตลาดไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ รวมทั้งผู้บริโภคภายในประเทศ ดังนั้น เพื่อให้การกำกับดูแลอาชีพการเลี้ยงไก่ไข่ทั้งระบบสอดคล้องกับนโยบายความปลอดภัยสำหรับผู้บริโภคและการเปิดเสรีการค้าโลกเกิดประสิทธิภาพและได้ประสิทธิผล และจำเป็นต้องพัฒนาการผลิตและการตลาดไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ทั้งระบบให้เข้าสู่เกณฑ์มาตรฐานอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 กำหนดองค์กรที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามระเบียบดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1) คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

ตามข้อ 4 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้อำนวยการสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ นายกสมาคมสัตวบาลแห่งประเทศไทย และนายกสัตวแพทยสมาคมแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ กรรมการซึ่งเป็นผู้ได้รับคัดเลือกจากผู้ค้าจำนวนหนึ่งคน ผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งคน สมาคมผู้เลี้ยงไก่ไข่จำนวนหนึ่งคน และสหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่จำนวนหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งกรรมการจากแต่ละฝ่ายร่วมกันคัดเลือก

จากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและความชำนาญเป็นที่ประจักษ์ในด้านการเกษตร ด้านกฎหมาย ด้านการเงินการคลัง ด้านการตลาด ด้านการบริหาร ด้านสิ่งแวดล้อมหรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์จำนวนไม่เกิน 4 คน นอกจากนี้มีอธิบดีกรมปศุสัตว์เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรมปศุสัตว์แต่งตั้งข้าราชการของกรมปศุสัตว์ ไม่เกิน 2 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้[14]

(1) พิจารณาพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ทั้งระบบ และกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในเรื่องดังกล่าว เพื่อเสนอแนะต่อรัฐมนตรี และสนับสนุนให้ภาคเอกชนร่วมมือดำเนินการให้มีเอกภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(2) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนในการกำหนดมาตรฐานปัจจัยการผลิตและผลิตภัณฑ์ และสถานที่เลี้ยงไก่ไข่ เพื่อให้การผลิตและการตลาดไก่ไข่และผลิตภัณฑ์เข้าสู่เกณฑ์มาตรฐาน

(3) ส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือภาคเอกชนในการรวมกลุ่มหรือจัดตั้งองค์กรเพื่อให้มีบทบาทในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับไก่ไข่ รวมทั้งการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือช่วยเหลือในด้านต่างๆ เกี่ยวกับกิจการไก่ไข่ในระหว่างภาคเอกชนด้วยกัน

(4) ประสานกับหน่วยงานของรัฐและคณะกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการผลิตและการตลาดไก่ไข่รวมทั้งผลิตภัณฑ์จากไก่ไข่ และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับไก่ไข่

(5) ประสานจัดทำแผนและโครงการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในเรื่องการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

(6) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการตามระเบียบหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(7) ออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้

(8) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบนี้หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

2) คณะกรรมการที่ปรึกษา

นอกจากนี้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์แล้ว มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาขึ้น ตามข้อ 9 บัญญัติว่า

"ข้อ 9 ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษาและช่วยเหลือในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ประกอบด้วย อธิบดีกรมปศุสัตว์เป็นประธานกรรมการและผู้แทนภาคเอกชนซึ่ง

---

[14] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549, ข้อ 8.

เป็นผู้ค้า ผู้ประกอบการ และองค์กรผู้เลี้ยงซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามจำนวนที่เห็นสมควร เป็นกรรมการ

ให้ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยี กรมปศุสัตว์ เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยี แต่งตั้งข้าราชการในสำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยีไม่เกินสองคนเป็น ผู้ช่วยเลขานุการ”

โดยคณะกรรมการที่ปรึกษามีหน้าที่เสนอข้อมูลหรือความเห็นต่อคณะกรรมการ เกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และดำเนินการเพื่อสนับสนุนการ ปฏิบัติงานของคณะกรรมการ

3) กรมปศุสัตว์

ตามข้อ 12 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 ได้กำหนดให้กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่เป็นสำนักงาน เลขานุการของคณะกรรมการและคณะกรรมการที่ปรึกษา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รวบรวมและศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อการดำเนินงานการ พัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

(2) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาไก่ไข่ และผลิตภัณฑ์

(3) ให้คำแนะนำและร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาไก่ไข่ และผลิตภัณฑ์

(4) เป็นศูนย์กลางข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจการไก่ไข่

(5) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการที่ปรึกษามอบหมาย

3.1.4 กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐาน

กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐาน ได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

1) เหตุผลของประกาศใช้

พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2551 ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากประเทศไทย กำลังเร่งรัดพัฒนาสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐาน และโดยที่ในปัจจุบันสินค้าเกษตรหลายชนิดทั้งที่ ผลิตขึ้นในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศยังไม่มีมาตรฐานใช้บังคับเป็นเหตุให้สินค้าเกษตร ด้อยคุณภาพและไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค ประชาชนขาดความเชื่อถือ และส่งผลกระทบต่อการ

ประกอบกิจการสินค้าเกษตรของไทย ทำให้ไม่สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศโดยรวม สมควรมีกลไกในการกำหนดมาตรฐานและการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรขึ้น เพื่อส่งเสริมสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐานเพื่อความปลอดภัยหรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจจะเกิดแก่ประชาชนหรือแก่กิจการค้าสินค้าเกษตรหรือเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ

2) สาระสำคัญของพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

(1) ขอบเขตการบังคับใช้

พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ใช้บังคับแก่ผู้ผลิต ผู้ส่งออกหรือผู้นำเข้าซึ่งสินค้าเกษตร

ตามบทนิยามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 กำหนดคำนิยามคำว่า “ผู้ผลิต” หมายความว่า

ก. ผู้ซึ่งทำการกสิกรรม การประมง การปศุสัตว์ หรือการป่าไม้เพื่อการค้า

ข. ผู้ประกอบการขนส่งสินค้าเกษตร คลังสินค้าเกษตร สะพานปลา ห้องเย็น โรงฆ่าสัตว์ หรือกิจการต่อเนื่องอื่นที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรตามที่คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรกำหนด

ค. ผู้ซึ่งนำสินค้าเกษตรมาบรรจุหีบห่อ แปรรูป หรือกระทำด้วยวิธีการใดๆ

(2) การกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร

ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 มาตรา 15 กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรเห็นสมควรกำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรใดแล้ว ให้แต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการเพื่อจัดทำร่างมาตรฐานสินค้าเกษตรให้คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรพิจารณา หากคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรเห็นด้วยกับรายละเอียดของร่างมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรนั้นและเห็นสมควรกำหนดให้เป็นมาตรฐานสินค้าหรือมาตรฐานทั่วไปตามที่คณะกรรมการวิชาการเสนอ ให้คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรนั้นเป็นมาตรฐานบังคับโดยจะกำหนดให้สินค้าเกษตรใดอยู่ภายใต้มาตรฐานบังคับทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้ หรือออกประกาศกำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรนั้นเป็นมาตรฐานทั่วไป

ในการกำหนดมาตรฐานบังคับหรือมาตรฐานทั่วไปสำหรับสินค้าเกษตรนั้นตามมาตรา 16 จะกำหนดเรื่องดังต่อไปนี้อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างก็ได้

ก. วิธีการ กรรมวิธี หรือกระบวนการจัดการการผลิตหรือคุณลักษณะของสินค้าเกษตรที่เกี่ยวกับคุณภาพและความปลอดภัยทางเคมี ชีวภาพ กายภาพ ความปลอดภัยด้านสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืช หรือลักษณะอื่นที่เกี่ยวข้อง

ข. หีบห่อ การบรรจุหีบห่อ การทำเครื่องหมายหรือฉลาก

ค. การตรวจสอบ ประเมิน ทดสอบ ทดลอง วิเคราะห์ หรือวิจัยที่เกี่ยวกับ ก. หรือ ข.

ง. ข้อกำหนดรายการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(2) ประเภทของมาตรฐานสินค้าเกษตร

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 สามารถแบ่งประเภทการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. มาตรฐานบังคับ

ตามบทนิยามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 กำหนดความหมายของคำว่า “มาตรฐานบังคับ” หมายความว่า มาตรฐานที่มีกฎกระทรวงกำหนดให้สินค้าเกษตรต้องเป็นไปตามมาตรฐาน

หลักเกณฑ์การกำหนดมาตรฐานบังคับสำหรับสินค้าเกษตรนั้น ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 กำหนดให้จัดทำในรูปของกฎกระทรวง ซึ่งก่อนมีการออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานบังคับนั้น ตามมาตรา 18 กำหนดให้สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง และนำผลการแสดงความคิดเห็นนั้นเสนอคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรเพื่อประกอบการพิจารณาเสนอแนะต่อรัฐมนตรีเพื่อออกกฎกระทรวงต่อไป

แต่หากในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อสวัสดิภาพของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรอาจเสนอรัฐมนตรีเพื่อออกกฎกระทรวงกำหนดให้สินค้าเกษตรใดอยู่ภายใต้มาตรฐานบังคับได้โดยไม่ต้องให้สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนก็ได้ (มาตรา 19)

เมื่อมีกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานบังคับสินค้าเกษตรใดแล้ว ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าซึ่งสินค้าเกษตรนั้น จะต้องได้รับใบใบอนุญาตเป็นผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า

แล้วแต่กรณี จากสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มาตรา 20) โดยใบอนุญาตนั้นมีอายุสามปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต (มาตรา 22)

สำหรับคุณสมบัติของผู้ผลิต ผู้ส่งออกหรือผู้นำเข้าที่ขอรับใบอนุญาตสำหรับสินค้าเกษตรที่ต้องเป็นไปตามมาตรฐานบังคับนั้น ตามมาตรา 21 กำหนดให้ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

– มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

– ไม่เป็นบุคคลล้มลาย

– ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

– ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต

– ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาต หรือเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตแต่เวลาได้ล่วงพ้นมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี

นอกจากนี้ ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าซึ่งสินค้าเกษตรที่มีมาตรฐานบังคับตามกฎกระทรวงต้องขอรับการตรวจสอบและได้รับใบรับรองตามมาตรฐานบังคับจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐานที่ได้รับอนุญาตจากสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มาตรา 27)

หากปรากฏว่าการนำเข้าสินค้าเกษตรนั้นได้รับการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานจากประเทศที่มีข้อตกลงหรือความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการยอมรับผลการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานซึ่งกันและกันแล้ว คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรอาจเสนอแนะให้รัฐมนตรีออกประกาศการนำเข้าสินค้าเกษตรจากต่างประเทศที่มีมาตรฐานทัดเทียมกับมาตรฐานบังคับไม่ต้องได้รับใบรับรองตามมาตรา 27

ในกรณีที่มีการนำเข้าสินค้าเกษตรจากประเทศที่มีมาตรฐานแตกต่างจากมาตรฐานบังคับ และผู้นำเข้าสามารถขอรับการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานตามมาตรฐานบังคับจากผู้ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานของต่างประเทศที่มีข้อตกลงหรือความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการยอมรับผลการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานซึ่งกันและกันได้ แต่ผู้ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานของประเทศนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดด้วย (มาตรา 30)

นอกจากนี้ ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับต้องแสดงเครื่องหมายรับรองมาตรฐานบังคับสำหรับแสดงกับสินค้าเกษตรนั้นก่อนนำออกจากสถานที่ผลิตหรือรับมอบไปจากเจ้าพนักงานศุลกากร (มาตรา 55)

อนึ่ง ในปัจจุบันยังไม่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรใดเป็นมาตรฐานบังคับ

ภาพที่ 3.1 ภาพแสดงเครื่องหมายรับรองมาตรฐานบังคับสำหรับแสดงกับสินค้าเกษตรที่ได้รับใบรับรองตามมาตรฐานบังคับ

ข. มาตรฐานทั่วไป

ตามบทนิยามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 กำหนดคำนิยามคำว่า “มาตรฐานทั่วไป” หมายความว่า มาตรฐานที่มีประกาศกำหนดเพื่อส่งเสริมสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐาน”

มาตรฐานทั่วไปนั้นเป็นมาตรฐานส่งเสริมให้ผู้ประกอบการสมัครใจที่จะปฏิบัติตาม เพื่อแสดงสิทธิเครื่องหมายรับรองมาตรฐานทั่วไป และเพื่อให้ผู้บริโภคเกิดความนิยมและความเชื่อถือในผลิตภัณฑ์ ซึ่งมิได้มีผลบังคับให้ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

หลักเกณฑ์การกำหนดมาตรฐานทั่วไปสำหรับสินค้าเกษตรนั้นตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 กำหนดให้จัดทำในรูปของการออกประกาศกำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตร ซึ่งหากคณะกรรมการวิชาการเสนอร่างมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรใดว่าสมควรกำหนดให้เป็นมาตรฐานทั่วไปแล้ว คณะกรรมมาตรฐานสินค้าเกษตรเห็นชอบตามที่คณะกรรมการวิชาการเสนอมา ให้เสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาออกประกาศกำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรนั้นเป็นมาตรฐานทั่วไป (มาตรา 15)

เมื่อมีการประกาศกำหนดสินค้าเกษตรใดเป็นสินค้าตามมาตรฐานทั่วไปแล้ว หากผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าต้องการแสดงเครื่องหมายรับรองมาตรฐานสำหรับแสดงกับสินค้า

เกษตรดังกล่าว ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าสามารถขอรับการตรวจและขอใบรับรองจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐานได้ (มาตรา 31) ซึ่งเมื่อผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าได้รับใบรับรองแล้วจึงจะสามารถใช้เครื่องหมายรับรองมาตรฐานสำหรับแสดงกับสินค้าเกษตรที่ได้รับใบรับรองตามมาตรฐานทั่วไปได้ (มาตรา 56)

ภาพที่ 3.2 ภาพแสดงเครื่องหมายรับรองมาตรฐานทั่วไปสำหรับแสดงกับสินค้าเกษตรที่ได้รับใบรับรองตามมาตรฐานทั่วไป

ปัจจุบันมีการออกประกาศกำหนดมาตรฐานกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ จำนวน 3 เรื่องดังต่อไปนี้

– ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร: การปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีสำหรับสถานที่ฟักไข่สัตว์ปีก ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 (มกษ. 6908-2553) ประกาศ ณ วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2553 โดยมาตรฐานสินค้าเกษตรดังกล่าวนี้ครอบคลุมสภาพทั่วไปของสถานที่ฟักไข่สัตว์ปีก รวมถึงการจัดการสถานที่ฟักไข่ การจัดการบุคลากร การจัดการไข่ฟัก การฟักไข่ การจัดการลูกสัตว์ปีกหลังการฟัก การจัดการด้านสวัสดิภาพสัตว์ การป้องกันและควบคุมโรค และการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อผลิตลูกสัตว์ปีกที่มีสุขภาพดี และครอบคลุมเฉพาะสัตว์ปีกประเภทไก่และเป็ดเท่านั้น

– ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร: การปฏิบัติการทางการเกษตรที่ดีสำหรับฟาร์มไก่ไข่ ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 (มกษ. 6909-2553) ประกาศ ณ วันที่ 4 ตุลาคม 2553 โดยมาตรฐานสินค้าเกษตรดังกล่าวนี้เป็นการกำหนดเกณฑ์การปฏิบัติที่ดีทางการเกษตรสำหรับการจัดการฟาร์มไก่ไข่ ครอบคลุมองค์ประกอบฟาร์ม อาหารไก่ไข่ น้ำ การจัดการฟาร์ม สุขภาพสัตว์ สวัสดิภาพสัตว์ การจัดการผลิตผล สิ่งแวดล้อมและการบันทึกข้อมูล เพื่อให้ได้ไข่ไก่ที่เหมาะสมในการแปรรูปเพื่อบริโภค

– ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร: ไข่ไก่ ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 (มกษ. 6702-2553) ประกาศ ณ วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2553 โดยมาตรฐานสินค้าเกษตรดังกล่าวนี้ใช้กับไข่ไก่มีชื่อวิทยาศาสตร์ว่า Gallus gallus domesticus ซึ่งเป็นไข่ที่ได้จากฟาร์มไก่ไข่สำหรับการบริโภคเป็นอาหาร โดยยังไม่ผ่านกระบวนการแปรรูปอื่นใด

3.2 กองทุนเกี่ยวกับการช่วยเหลือเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย

ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับราคาสินค้านั้น มีการพยายามหาแนวทางแก้ไขปัญหาหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการประกันสินค้า หรือการจัดตั้งกองทุน ซึ่งการศึกษาในส่วนนี้ผู้เขียนมุ่งเน้นที่จะศึกษากองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยที่สามารถนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับราคาสินค้าที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ดังต่อไปนี้

3.2.1 กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร

กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรเป็นกองทุนที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 ตุลาคม 2534 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งสิ้น 5 ครั้ง

1) วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ข้อ 16 มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรเป็นทั้งระบบและครอบคลุมสินค้าเกษตรทุกชนิด

2) แหล่งที่มาของกองทุน

แหล่งที่มาของเงินกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 ข้อ 18 ประกอบด้วย

(1) เงินที่ได้รับจัดสรรตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(2) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

(3) ดอกผลของเงินกองทุน

(4) เงินที่รัฐบาลอุดหนุนให้

3) โครงสร้างของกองทุนและการบริหารกองทุน

โครงสร้างและการบริหารกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ประกอบด้วย คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร คณะกรรมการติดตามและประเมินผล และกระทรวงการคลัง

(1) คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร

ก. องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 5 มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งซึ่งมีชื่อเรียกว่า "คณะกรรมการ นโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร" ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่กำกับดูแลกรมการค้าภายใน ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมการค้าต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ อธิบดีกรมการค้าภายใน เป็นกรรมการและเลขานุการ และคณะกรรมการจะแต่งตั้งกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการได้อีกไม่เกิน 3 คน

ข. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือการเกษตร

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 ข้อ 6 กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร ดังต่อไปนี้

– พิจารณาเสนอแนะนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการวางระบบช่วยเหลือเกษตรกรต่อคณะรัฐมนตรี

– กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือเกษตรกร

– กำหนดมาตรการและเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือด้านการตลาดสินค้าเกษตรและปัจจัยการผลิต

– พิจารณากำหนดสินค้าเกษตรและราคาเป้าหมายนำ

– พิจารณาอนุมัติการใช้เงินตามวัตถุประสงค์ของระเบียบนี้

– ดำเนินการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(2) คณะกรรมการติดตามและประเมินผล

ก. องค์ประกอบของคณะกรรมการติดตามและประเมินผล

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 ข้อ 7 กำหนดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผล ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นกรรมการ ให้ผู้อำนวยการกองประเมินแผนงานและโครงการ 1 สำนักงบประมาณ เป็นกรรมการและเลขานุการ และคณะกรรมการจะแต่งตั้งกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการได้อีกไม่เกิน 1 คน

ข. หน้าที่ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผล

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 ข้อ 8 กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามและประเมินมีดังต่อไปนี้

– ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของโครงการที่ได้รับการจัดสรรเงินกองทุน

– รายงานผลการปฏิบัติพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรทราบ

(3) กรมบัญชีกลาง

กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นในกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 ข้อ 17 กำหนดให้กรมบัญชีกลางมีหน้าที่ที่เกี่ยวกับกองทุนดังนี้

ก. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้จ่ายหรือการขอรับจัดสรรเงินกองทุน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร

ข. วางข้อบังคับหรือระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษาการหาประโยชน์ การเบิกจ่ายและการพัสดุในกิจการของกองทุนตามระเบียบนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร

ค. จ่ายเงินตามมติคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร รวมทั้งดูแลรักษาประโยชน์เงินกองทุน

ง. จัดทำรายงานและการบัญชีกองทุน ตลอดจนการพัสดุ รวมทั้งควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินกองทุน

(4) การบริหารเงินกองทุน

การบริหารเงินกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 19 กำหนดให้จ่ายได้เฉพาะตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามมติคณะกรรมการ นโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

ก. ช่วยเหลือเกษตรกรในด้านกาตลาดเพื่อรักษาระดับราคาหรือยกระดับราคาสินค้าเกษตร

ข. พัฒนาโครงสร้างการผลิต และการปรับปรุงคุณภาพสินค้าเกษตรเพื่อเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร

ค. ช่วยเหลือเกษตรกรในด้านสินเชื่อและการดำเนินงานของกองทุนที่ดิน

ง. ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนไม่เกินร้อยละ 1 ของเงินกองทุน

จ. ช่วยเหลือสินค้าเกษตรที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการช่วยเหลืออย่างเป็นระบบอยู่แล้วโดยผ่านกองทุนซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นการเฉพาะคราวและมีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อคุ้มครองและรักษาประโยชน์ของเกษตรกร

ทั้งนี้ การจ่ายเงินกองทุนเพื่อดำเนินการตาม ก. ข. ค. และ ง. จะจ่ายในลักษณะหมุนเวียนหรือจ่ายขาดก็ได้ ส่วนการเงินตาม จ. ให้จ่ายได้เฉพาะในลักษณะหมุนเวียนและต้องคำนึงถึงเงินกองทุนคงเหลือที่ปลอดภาระผูกพันที่จะนำไปช่วยเหลือสินค้าเกษตรอื่นที่มีปัญหาหรือคาดว่าจะมีปัญหาประกอบด้วย

นอกจากนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตร พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 20 กำหนดห้ามมิให้นำเงินกองทุนไปใช้ในกรณีดังต่อไปนี้

ก. ช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบภัยพิบัติ หรือได้รับความเสียหายจากการระบาดทำลายของศัตรูพืช

ข. ช่วยเหลือสินค้าเกษตรที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการช่วยเหลืออย่างเป็นระบบอยู่แล้ว ยกเว้นการนำเงินกองทุนไปใช้ในการช่วยเหลือสินค้าเกษตรตามข้อ 19 (5)

4) แนวทางการช่วยเหลือเกษตรกร

ตามที่กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรเป็นทั้งระบบและครอบคลุมสินค้าเกษตรทุกชนิดนั้น เกษตรกรที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรนั้นนอกจากจะหมายถึงผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมแล้ว ยังหมายรวมถึงผู้ประกอบอาชีพประมงด้วย[15] และสินค้าเกษตรที่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนจะต้อง

---

[15] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540, ข้อ 3.

เป็นสินค้าเกษตรที่คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการตลาดและด้านปัจจัยการผลิต[16]

แนวทางการช่วยเหลือเกษตรกรของกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร มีดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดราคาเป้าหมายนำ

ราคาเป้าหมายนำ หมายความว่า ระดับราคาหรือช่วงระดับราคาสินค้าเกษตรในแต่ละปีที่คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรเห็นว่า เป็นระดับราคาหรือช่วงระดับราคาที่จะส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้ที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพในระยะยาว[17] ทั้งนี้ การกำหนดราคาเป้าหมายนำในแต่ละปีสำหรับสินค้าเกษตรที่คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรกำหนดเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือ ให้พิจารณาจากปัจจัยต่อไปนี้

ก. รายได้ของเกษตรกรที่ควรจะได้รับในปีนั้น โดยคำนึงถึงผลผลิตรวม และโดยเปรียบเทียบกับรายได้รวมของเกษตรกรที่เพาะปลูกสินค้าเกษตรแต่ละชนิด

ข. ราคารายเดือนเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมราคาที่สูงหรือต่ำผิดปกติ[18]

(2) การพิจารณาให้ความช่วยเหลือ

เมื่อคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรเห็นว่า ราคาตลาด คือ ราคาที่มีการซื้อขายจริงในท้องตลาดขณะนั้น มีราคาต่ำกว่าหรือคาดว่าจะต่ำกว่าราคาเป้าหมายนำในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง และหยุดให้ความช่วยเหลือเมื่อเห็นว่าราคาตลาดสำหรับสินค้าเกษตรนั้นสูงกว่า หรือคาดว่าจะสูงกว่าราคาเป้าหมายนำในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง[19]

ทั้งนี้ การช่วยเหลือเกษตรกรจะต้องดำเนินการภายใต้หลักการเดียวกันอย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ มีกลไกให้ผลประโยชน์นั้นกลับไปถึงเกษตรกรอย่างแท้จริง โดยให้การช่วยเหลือในด้านการตลาดสินค้าเกษตรและปัจจัยการผลิต[20]

3.2.2 กองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร

กองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตรจัดตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา โดยที่รัฐบาลพิจารณาเห็นว่า ความเสียหายของพืชผลการเกษตรที่เกิดจากความแปรปรวนทางธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งอุทกภัยได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี ก่อให้เกิดความเสียหาย ทำให้รัฐบาลต้องจัดสรรเงินงบประมาณช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัย

---

[16] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2543, ข้อ 3.

[17] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534, ข้อ 3.

[18] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534, ข้อ 13.

[19] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534, ข้อ 14.

[20] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534, ข้อ 15.

ผ่านส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก โดยดำเนินการในลักษณะเป็นเงินจ่ายขาดแบบให้เปล่าในรูปสิ่งของบรรเทาทุกข์หรือปัจจัยการผลิตด้านการเกษตรที่จัดหาโดยส่วนราชการ ซึ่งไม่เป็นการเพียงพอ ในบางครั้งเกิดความล่าช้าหรือไม่สอดคล้องกับสภาพความเสียหายในการผลิตของเกษตรกรผู้ประสบภัยธรรมชาติในแต่ละท้องที่อย่างแท้จริง นอกจากนี้ความเสียหายที่เกิดขึ้นส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้ไม่เพียงพอสำหรับใช้จ่ายในครัวเรือนและขาดเงินทุนเพื่อทำการผลิตพืชผลในฤดูการผลิตใหม่ ทำให้ต้องกู้ยืมเงินเพิ่มมากขึ้น จนกลายเป็นปัญหาหนี้สินพอกพูนทับถมเรื้อรัง ดังนั้น เพื่อให้รัฐบาลมีมาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าว จึงให้มีการจัดตั้งกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตรขึ้น ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร พ.ศ. 2539 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 พฤศจิกายน 2539

1) วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน

กองทุนร่วมบรรเทาความความเสียหายทางเกษตรมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเป็นเงินชดเชยแก่สมาชิกที่ได้รับความเสียหายทางการเกษตรเนื่องจากประสบภัยธรรมชาติ[21] ซึ่งจะเป็นการลดภาระของธนาคารในการแก้ไขปัญหาหนี้ค้างชำระและลดภาระของรัฐบาลในการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้กับส่วนราชการต่างๆ ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ ซึ่งมีความซ้ำซ้อนและไม่สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกรอย่างแท้จริง นอกจากนี้แล้วยังจะช่วยทำให้เกษตรกรเกิดความมั่นใจและมีกำลังใจในการประกอบอาชีพเกษตร ตลอดจนเกิดความพร้อมที่จะลงทุนทำการผลิตด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ ซึ่งจะช่วยส่งผลให้ได้ผลผลิตและรายได้เพิ่มขึ้น

2) แหล่งที่มาของกองทุน

แหล่งที่มาของกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตรประกอบด้วย

(1) เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(2) เงินที่ธนาคารจ่ายสมทบเข้ากองทุน

(3) เงินสมทบ

(4) ดอกผลที่เกิดจากทรัพย์สินของกองทุน

(5) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

(6) เงินได้อื่นๆ[22]

---

[21] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่ากองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร พ.ศ. 2539, ข้อ 5.

[22] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่ากองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร พ.ศ. 2539, ข้อ 6.

3) โครงสร้างและการบริหารกองทุน

โครงสร้างของกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร ประกอบด้วย คณะกรรมการกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร และกรมบัญชีกลาง

(1) คณะกรรมการกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร

ก. องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร

คณะกรรมการกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังหรือผู้แทนเป็นประธาน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือผู้แทน ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้แทน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณหรือผู้แทน ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน อธิบดีกรมการประกันภัยหรือผู้แทน อธิบดีกรมบัญชีกลางหรือผู้แทน กรรมการอื่นซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งคน และตัวแทนเกษตรกรจำนวนสองคน เป็นกรรมการ และผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นกรรมการและเลขานุการ[23]

ข. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร

คณะกรรมการกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตรมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้[24]

— กำหนดนโยบาย ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งในการบริหารกิจการของกองทุน

— กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์

— ออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุน

— กำกับดูแลการจัดการกองทุน

— แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องต่างๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

— รายงานผลการดำเนินงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ

---

[23] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่ากองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542, ข้อ 3.

[24] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่ากองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร พ.ศ. 2539, ข้อ 9.

(2) การบริหารเงินกองทุน

การใช้จ่ายเงินกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตรนั้น ให้ดำเนินการใช้จ่ายได้เพื่อกิจการดังต่อไปนี้

ก. จ่ายให้แก่สมาชิกเพื่อวัตถุประสงค์ตามข้อ 5 กล่าวคือ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเป็นเงินชดเชยแก่สมาชิกที่ได้รับความเสียหายทางการเกษตรเนื่องจากประสบภัยธรรมชาติ

ข. จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน

ค. จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุนและค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับการจัดกิจการกองทุน

4) แนวทางการช่วยเหลือ

ตามที่วัตถุประสงค์ของกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตรมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเป็นเงินชดเชยแก่สมาชิกที่ได้รับความเสียหายทางการเกษตรเนื่องจากประสบภัยธรรมชาตินั้น

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร พ.ศ. 2539 กำหนดคำนิยามของคำว่า “เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพในการทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ ประมง เลี้ยงไหมและสาวไหม ทำนาเกลือ ปลูกกล้วยไม้หรือไม้ดอกไม้สน สวนป่า เลี้ยงผึ้ง เลี้ยงครั่ง เพาะเห็ด หรืออาชีพอื่นตามที่คณะกรรมการกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตรกำหนดโดยให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้หมายความรวมถึงเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือสมาชิกของกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์ดำเนินการทางธุรกิจเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพในชนบท ทั้งที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล

คำว่า “สมาชิก” หมายความว่า เกษตรกรที่จ่ายเงินสมทบอันก่อให้เกิดสิทธิที่จะได้รับเงินชดเชยตามระเบียบนี้

คำว่า “เงินสมทบ” หมายความว่า เงินที่จัดเก็บจากสมาชิกเพื่อสมทบเข้ากองทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

คำว่า “ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรซึ่งเกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติอันมิอาจป้องกันหรือได้ป้องกันตามเหตุอันควรแล้ว แต่ไม่สามารถป้องกันได้

และคำว่า “เงินชดเชย” หมายความว่า เงินที่กองทุนจ่ายทดแทนความเสียหายให้สมาชิกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า เกษตรกรที่จะได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตรต้องเป็นสมาชิกของกองทุน ซึ่งเกษตรกรที่จะเป็นสมาชิกของกองทุนต้องเป็นผู้ประกอบอาชีพในการทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ ประมง เลี้ยงไหมและสาวไหม ทำนาเกลือ ปลูกกล้วยไม้หรือไม้ดอก ไม้สน สวนป่า เลี้ยงผึ้ง เลี้ยงครั่ง เพาะเห็ด หรืออาชีพอื่นตามที่คณะกรรมการกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตรกำหนดโดยให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้หมายความรวมถึงเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือสมาชิกของกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์ดำเนินการทางธุรกิจเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพในชนบท ทั้งที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล และมีหน้าที่ต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนด้วย แต่ในการจ่ายเงินชดเชยให้แก่สมาชิกนั้นจะต้องเป็นการจ่ายเงินให้แก่สมาชิกที่ได้รับความเสียหายอันเกิดจากภัยธรรมชาติอันมิอาจป้องกันหรือได้ป้องกันตามเหตุอันควรแล้ว แต่ไม่สามารถป้องกันได้เท่านั้น

ดังนั้น หากเกษตรกรที่มิได้เป็นสมาชิกของกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร หรือหากเกษตรกรรายใดเป็นสมาชิกของกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายแล้ว แต่ความเสียหายที่เกษตรกรรายนั้นได้รับมิได้เกิดจากภัยธรรมชาติอันมิอาจป้องกันได้หรือสามารถป้องกันตามเหตุอันควรได้ เกษตรกรรายนั้นย่อมไม่มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร

ทั้งนี้ ปัจจุบันกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตรมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าชดเชยแต่อย่างใด ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2544 ให้ชะลอการดำเนินงานของกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 เนื่องจากยังไม่มีงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินการ

3.2.3 กองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ

ตามมติคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2547 ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดตั้งกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศเพื่อใช้ดำเนินการปรับโครงสร้างสินค้าเกษตรและเยียวยาเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า (Free Trade Area: FTA) โดยช่วยเหลือเกษตรกรให้ปรับเปลี่ยนการผลิตและพัฒนาช่องทางการตลาดจากสินค้าที่ไม่มีศักยภาพสู่สินค้าที่มีศักยภาพ[25]

---

[25] สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. กองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ. สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2553, จาก **http://www2.oae.go.th/restructureFunds/_mainpoint.pdf**

ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศใช้ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ พ.ศ. 2548 กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับกองทุน โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 มิถุนายน 2548 เป็นต้นมา

1) วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน

ตามระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ พ.ศ. 2548 ข้อ 4 กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นในสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร โดยกองทุนนี้มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อปรับปรุงโครงสร้างการผลิตภาคเกษตร ปฏิรูปผลผลิตทางการเกษตร เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตร

(2) เพื่อแปรรูปสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตร

(3) เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าปรับเปลี่ยนการผลิตจากสินค้าที่ไม่มีศักยภาพสู่สินค้าที่มีศักยภาพ

2) แหล่งที่มาของกองทุน

ที่มาของกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ ประกอบด้วย เงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้[26]

(1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(2) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาค

(3) ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

3) โครงสร้างและการบริหารกองทุน

โครงสร้างและการบริหารกองทุน ประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ

(1) คณะกรรมการบริหารกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ

ก. องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ

คณะกรรมการบริหารกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ

---

[26] ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ พ.ศ. 2548, ข้อ 5.

สหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมประมง ผู้อำนวยการสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ อธิบดีกรมบัญชีกลาง เลขาธิการสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้แทนเกษตรกร 4 คน และผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้อง 3 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นกรรมการ และเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเป็นกรรมการและเลขานุการ[27]

ข. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ

คณะกรรมการบริหารกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้[28]

— พิจารณาอนุมัติงบประมาณ แผนงาน โครงการ งาน หรือกิจกรรมเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรที่เกษตรกร หน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนเสนอเพื่อขอรับการสนับสนุนจากกองทุนตามมติของคณะกรรมการปฏิรูปผลิตผลการเกษต หรือตามที่คณะกรรมการกำหนด

— กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใช้เงินกองทุน

— ติดตามผลการดำเนินการของกิจการที่ได้รับอนุมัติตาม (1)

— ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(2) การบริหารกองทุน

การจ่ายเงินกองทุนนั้นจะสามารถทำได้เมื่อมีมติคณะกรรมการบริหารกองทุนนั้น ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของกองทุนตามข้อ 4 ของระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ กล่าวคือ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างการผลิตภาคเกษตร ปฏิรูปผลิตผลทางการเกษตร เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต พัฒนาคุณภาพ ตลอดจนการแปรรูป การสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าเกษตรและอาหาร และช่วยเหลือให้เกษตรปรับเปลี่ยนจากการผลิตสินค้าที่ไม่มีศักยภาพสู่สินค้าที่มี

---

[27] แหล่งเดิม.

[28] แหล่งเดิม.

ศักยภาพรวมทั้งประกอบอาชีพอื่นด้วย โดยสามารถจ่ายในลักษณะหมุนเวียนหรือจ่ายขาด ดังต่อไปนี้[29]

ก. สนับสนุนสินเชื่อ ปัจจัยการผลิต และเทคโนโลยี

ข. สนับสนุนงานวิจัยและพัฒนา

ค. ให้ความรู้ จัดฝึกอบรม และดูงาน

ง. ให้การสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานการเกษตร

จ. ปรับเปลี่ยนอาชีพ

ฉ. ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนไม่เกินร้อยละ 1 ของเงินกองทุน

ช. รายจ่ายอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

4) แนวทางการช่วยเหลือ

การขอรับการสนับสนุนเงินจากกองทุนนั้น ต้องเป็นไปตามระเบียบ คณะกรรมการบริหารกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอรับการสนับสนุนเงินจากกองทุนปรับโครงการผลิตภาคเกษตร พ.ศ. 2548 โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) เจ้าของโครงการ หมายถึงเกษตรกร หน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชนที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าจัดทำโครงการตามหัวข้อเค้าโครงข้อเสนอโครงการ โดยโครงการ งาน หรือกิจกรรมต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยมีองค์ประกอบการพิจารณา ดังนี้

ก. โครงการ งาน หรือกิจกรรมที่เสนอโดยเกษตรกร ต้องเป็นเกษตรกรผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมจากการเปิดเสรีทางการค้า และเสนอในนามสถาบันเกษตรกร หรือองค์กรเกษตรกรที่ได้รับการยอมรับจากส่วนราชการ

ข. เจ้าของโครงการต้องเสนอเรื่องขอรับการสนับสนุนผ่านส่วนราชการ หน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบตามสายงาน เพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงาน หรือองค์กรที่รับผิดชอบกำกับดูแลการปฏิบัติงาน การใช้เงิน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

ค. กรณีที่เป็นการวิจัย ต้องเป็นการวิจัยประยุกต์ (Applied Research) หรือการวิจัยด้านการตลาด โดยมีผลการวิจัยภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี และต้องไม่เป็นโครงการวิจัยขั้นพื้นฐาน (Basic Research)

---

[29] แหล่งเดิม.

ง. พื้นที่ดำเนินโครงการ อยู่ในพื้นที่ของกิจกรรมหรือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบ ไม่ว่าจะเป็นโครงการปรับโครงสร้าง หรือโครงการให้เกษตรกรปรับตัวและ/หรือปรับเปลี่ยนอาชีพ

จ. การเสนอขอรับการสนับสนุนในรูปเงินทุนหมุนเวียน ต้องระบุเงื่อนไขและแผนการคืนเงินให้ชัดเจน

(2) เมื่อเจ้าของโครงการเสนอโครงการแล้ว สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเป็นผู้ทำหน้าที่รวบรวม ตรวจสอบ วิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการที่เสนอขอในเบื้องต้นว่าเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการใช้เงินกองทุนหรือไม่

(3) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรนำเสนอให้คณะกรรมการบริหารกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศเพื่อพิจารณา

ดังนี้ จากการศึกษาเห็นได้ว่า กองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับโครงสร้างสินค้าเกษตรและเยียวยาเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าเท่านั้น มิได้มุ่งหมายให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการราคาสินค้าเกษตรกรในประเทศตกต่ำหรือกรณีอื่นๆ แต่อย่างใด

3.3 มาตรการทางกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงไก่ไข่ของต่างประเทศ

การประกอบธุรกิจการเลี้ยงไก่ไข่เป็นธุรกิจอย่างหนึ่งที่มีผู้ประกอบอาชีพนี้อยู่ในแทบทุกประเทศ โดยเบื้องต้นในแต่ละประเทศนั้นประกอบธุรกิจการเลี้ยงไก่ไข่เพื่อบริโภคภายในประเทศ หากมีผลผลิตจำนวนมากอาจจะมีการส่งออก ซึ่งในการดำเนินธุรกิจการเลี้ยงไก่ไข่ในแต่ละประเทศจำต้องมีกฎหมายหรือระเบียบเพื่อควบคุมการผลิตและการค้า ทั้งนี้ ในส่วนนี้ผู้เขียนจึงขอศึกษากฎหมายของต่างประเทศ จำนวน 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศฟิลิปปินส์

3.3.1 ประเทศอังกฤษ

1) ความเป็นมาการตลาดไข่ไก่ของประเทศอังกฤษ[30]

ปัญหาที่ตามมาของธุรกิจการเลี้ยงไก่ไข่ คือ เรื่องที่ไข่ไก่มีความแตกต่างกัน (ไข่ไก่มองภายนอกเป็นไข่เหมือนกัน ไม่แตกต่างกัน) ไม่มีเครื่องหมายที่จะบอกให้เห็นถึงคุณภาพของไข่ไก่หรือแหล่งที่มาของการผลิตไข่ไก่ ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 เกษตรกรมีการผลิตไข่ไก่เป็นอาชีพเสริมมากมาย มีผู้ที่ทำการเลี้ยงไก่ไข่เป็นอาชีพหลักเพียงเล็กน้อย สิ่งนี้ส่งผลให้เกิดการผันแปรของราคาอย่างมากมาย และก็ยังมีการแข่งขันอย่างรุนแรงจากต่างประเทศด้วย ดังนั้น ผู้ผลิตไข่ไก่ของอังกฤษจึงต้องสร้างความแตกต่างระหว่างไข่ไก่ของพวกเขากับไข่ไก่ของประเทศอื่นๆ และกระตุ้นให้สาธารณชนหันมาบริโภคไข่ไก่ของอังกฤษ

ปี พ.ศ. 2471 รัฐบาลและกลุ่มเกษตรกร ก่อตั้งโครงการประกันคุณภาพไข่ไก่โดยสมัครใจ จัดระเบียบการผลิตสินค้าภายในบ้าน รวมทั้งไข่ไก่ โดยโครงการดังกล่าวถือเป็นโครงการแรกที่พยายามจัดหาไข่ไก่คุณภาพสูงเข้าสู่ตลาด

ช่วงปี พ.ศ. 2482-พ.ศ. 2488 ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ่งที่สามารถใช้เป็นอาหารได้ เช่น ไข่ไก่ ถูกแบ่งสันปันส่วนให้กับชาวบ้านทุกคนอย่างยุติธรรม และชาวบ้านผู้บริโภคจะต้องเตรียมหลักฐานการรับไข่ไก่เอาไว้ให้ทุกครั้งที่มีการซื้อไข่ไก่ และเกิดองค์กรใหม่ขึ้นมา คือ สมาคมผู้จัดจำหน่ายไข่ไก่แห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ในการจัดหาไข่ไก่ให้กับผู้บริโภค ขณะที่สงครามยังคงดำเนินต่อไป เกิดมีการขาดแคลนอาหารสัตว์ และการลดจำนวนการเลี้ยงไก่ไข่ลง แต่การจัดสรรผลผลิตไข่ไก่ยังคงมีต่อไปจนถึงปี พ.ศ. 2496

ช่วงปี พ.ศ. 2500-พ.ศ. 2514 มีการจัดตั้งคณะกรรมการตลาดไข่ไก่แห่งอังกฤษ เพื่อทำให้ตลาดไข่ไก่มีเสถียรภาพ เพื่อให้ผู้ผลิตไข่ไก่ได้รับผลตอบแทนอย่างยุติธรรม ในขณะที่ผู้บริโภคได้รับไข่ไก่คุณภาพสูงโดยคณะกรรมการจัดตั้งกองทุนขึ้นมาโดยการบริจาคของ 3 กลุ่มที่เกี่ยวข้อง คือ ผู้ค้าไข่ไก่ การสนับสนุนของรัฐบาล และอีกส่วนหนึ่งมาจากภาษีของผู้ผลิตไข่ไก่

ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการด้านการตลาดไข่ไก่แห่งอังกฤษนั้น “คุณภาพต้องมาก่อน” ดังนั้น ไข่ไก่ทุกฟองจึงต้องมีการประทับตรารับรองคุณภาพและตัวเลขที่แสดงถึงแหล่งผลิต และแหล่งบรรจุหีบห่อไข่ไก่ โดยคณะกรรมการด้านการตลาดไข่ไก่แห่งอังกฤษได้เพิ่มสัญลักษณ์รูปสิงห์โตเป็นเครื่องหมายการค้าด้วย ต่อมาสัญลักษณ์สิงห์โตนี้ได้กลายมาเป็นที่รู้จักและเป็นที่นิยมของผู้บริโภคเป็นอย่างดี และปรากฏอยู่บนสื่อโฆษณาส่งเสริมการขายตลอดช่วงเวลาการ

---

[30] พรศรี เหล่ารุจิสวัสดิ์ และทีมงานสมาคมผู้ผลิต ผู้ค้า และส่งออกไข่ไก่. (2552). “81 ปีกับพัฒนาการตลาดไข่ไก่ในอังกฤษ.” วารสารโครงการส่งเสริมบริโภคไข่ไก่. สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2553, จาก **http://aphrodite.cpportal.net**

บริหารงานของคณะกรรมการด้านการตลาดไข่ไก่แห่งอังกฤษ ผู้ที่เลี้ยงไก่ไข่มากกว่า 50 ตัวในอังกฤษ ต้องเป็นสมาชิกของคณะกรรมการด้านการตลาดไข่ไก่อังกฤษ และต้องขายไข่ไก่ให้กับคณะกรรมการดังกล่าว โดยคณะกรรมการมีหน้าที่ส่งเสริมการขายไข่ไก่ ดังนี้

(1) กำหนดโครงสร้างราคาไข่ไก่แห่งชาติ

(2) แก้ปัญหาผลผลิตไข่ไก่ล้นตลาดโดยการแปรรูปเป็นไข่ผง ไข่เหลว เพื่อใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมอาหาร

(3) ช่วยเกลี่ยไข่ไก่จากแหล่งที่ล้นตลาดไปยังพื้นที่อื่นๆ ที่ไม่มีปัญหา

(4) ให้การรับรองมาตรฐานการบรรจุหีบห่อไข่ไก่แห่งชาติ

(5) ส่งเสริมการขายไข่ไก่ของประเทศด้วยการทำประชาสัมพันธ์ระดับชาติ

(6) สโลแกนที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ คือ Go to work with on an egg หรือเพิ่มพลังพร้อมทำงานด้วยไข่ไก่ ถูกนำเสนอด้วยรูปแบบของสารคดีพิเศษทางสถานีโทรทัศน์โดยพิธีกรตลกชื่อดัง Tony Hancock สโลแกนดังกล่าวถือเป็นสโลแกนที่พัฒนามาจนเป็นที่นิยมสูงสุด และถือเป็นแคมเปญการโฆษณาที่ผู้บริโภคสามารถจดจำได้ง่าย

การโฆษณาและกิจกรรมการตลาดต่างๆ ของคณะกรรมการด้านการตลาดไข่ไก่อังกฤษช่วยให้การบริโภคไข่ไก่เพิ่มขึ้นประมาณ 14% ระหว่างปี พ.ศ. 2500-พ.ศ. 2513

ในปีต่อมาปัญหาไข่ไก่เกิดขึ้นเนื่องจากการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตทำให้ผลผลิตไข่ไก่ต่อแม่ไก่เพิ่มขึ้น คณะกรรมการตลาดไข่ไก่ไม่สามารถรับซื้อไข่ไก่จากผู้ผลิตทั้งหมดได้ และผู้ผลิตไข่ไก่จึงได้รับอนุญาตให้ขายไข่ไก่ไปยังที่อื่นๆ ได้

ช่วงปี พ.ศ. 2514-พ.ศ. 2529 มีการยกเลิกคณะกรรมการการตลาดไข่ไก่อังกฤษ และแต่งตั้งคณะกรรมการไข่ไก่อังกฤษขึ้นแทน ภายใต้นโยบายใหม่นี้ ทำให้ผู้ผลิตไข่ไก่อังกฤษได้ค้นพบตลาดของผู้ผลิตเอง สัญลักษณ์รูปสิงโตจึงถูกลดความน่าเชื่อถือในช่วงนี้ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2511 รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกการประทับตราดังกล่าว แต่ใช้บทบาทของคณะกรรมการไข่ไก่อังกฤษแทน

วัตถุประสงค์หลักของคณะกรรมการไข่ไก่อังกฤษ เพื่อสนับสนุนผู้ผลิตไข่ไก่อังกฤษ ให้ยกระดับสินค้าไข่ไก่ ให้เป็นอาหารของคนในสังคมชั้นสูง กิจกรรมการประชาสัมพันธ์หลักของคณะกรรมการไข่ไก่อังกฤษ คือ การใช้สโลแกน “Crack a meal today” หรือ “ไข่อาหารที่ดีที่สุดของวันนี้” “ขอบคุณพระเจ้าที่ประทานไข่ไก่” “เก่งได้ด้วยไข่ไก่” และ “ชมรมคนรักไข่ไก่” ซึ่งในช่วงเวลาเดียวกันนี้ เกิดงานวิจัยด้านโภชนาการอาหารเพื่อสุขภาพมากมาย โดยเฉพาะปริมาณคลอเรสเตอรอลที่ควรได้รับต่อวันและเกิดการพัฒนาผลิตภัณฑ์ไข่ไก่แปรรูปใหม่ๆ เข้าสู่ตลาดผู้บริโภคมากมาย

แต่อย่างไรก็ตามการบริโภคไข่ไก่อังกฤษได้ลดลงอย่างมากในช่วงปี พ.ศ. 2513-พ.ศ. 2523 เนื่องจากวิถีชีวิตของผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงไป โดยมีการทำอาหารเช้าเพื่อรับประทานน้อยลง

ช่วงปี พ.ศ. 2516 อังกฤษเข้าเป็นสมาชิกองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจแห่งยุโรป และไข่ไก่อังกฤษกลายเป็นหัวข้อหลักหัวข้อหนึ่งของเศรษฐกิจแห่งยุโรป เช่น คุณภาพ การคัดขนาด ฉลาก และการบรรจุหีบห่อ

ในปี พ.ศ. 2528 คณะกรรมการไข่ไก่อังกฤษได้ถูกทบทวนโดยรัฐบาลและหยุดสนับสนุนอุตสาหกรรมไข่ไก่ จากนั้นคณะกรรมการไข่ไก่อังกฤษได้ถูกยกเลิกในปี พ.ศ. 2529 และจัดตั้งสภาอุตสาหกรรมไข่ไก่อังกฤษขึ้นมาแทนซึ่งองค์กรดังกล่าวถือเป็นองค์ที่จัดตั้งขึ้นโดยความสมัครใจ

ปี พ.ศ. 2529-ปัจจุบัน เป็นยุคของสภาอุตสาหกรรมไข่ไก่อังกฤษ (BEIC) มีกองทุนที่เกิดขึ้นจากการบริจาคของผู้ผลิตไข่ไก่ และผู้จัดจำหน่ายไข่ไก่โดยสมัครใจ เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการค้าขายไข่ไก่เป็นหลัก องค์กรนี้แบ่งเขตการปกครองตามสภาพภูมิศาสตร์ของอังกฤษ และจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือและส่งเสริมการตลาดไข่ไก่ภายใต้แบรนด์ “Lion eggs” อีกครั้ง

2) การควบคุมการผลิตไข่ไก่ของประเทศอังกฤษ[31]

การเลี้ยงไก่ไข่ของประเทศอังกฤษนั้นเจ้าของฟาร์ม เจ้าของสถานที่ฟักไข่ เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ ผู้ผลิตอาหารไก่ไข่ จะดำเนินกิจการได้นั้นต้องได้รับใบอนุญาตก่อน เพื่อสามารถนำข้อมูลการประกอบกิจการในแต่ละกระบวนการขั้นตอนมาใช้ในการตรวจสอบว่าวัตถุดิบและขั้นตอนก่อนการได้มาซึ่งไข่ไก่มีที่มาอย่างไร โดยการดำเนินการอนุญาตนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของสภาอุตสาหกรรมไข่ไก่อังกฤษ (BEIC)

ในการควบคุมสายพันธุ์ไก่ไข่นั้น ก่อนที่เกษตรกรจะนำไก่ไข่เข้าไปเลี้ยงในฟาร์ม เจ้าของฟาร์มจะต้องดำเนินการให้ฉีดวัคซีนให้ไก่ไข่เสียก่อน เนื่องจากหากให้มีการฉีดวัคซีนให้ไก่ไข่ภายหลังจากที่นำเข้ามาในฟาร์มแล้วจะก่อให้เกิดสารพิษตกค้าง

สำหรับการควบคุมอุปกรณ์ที่บรรจุและพาหนะที่ใช้สำหรับขนส่งนั้น อุปกรณ์และพาหนะจะต้องไม่ติดเชื้อ โดยจะต้องมีการบันทึกข้อมูลการเคลื่อนย้ายไก่ไข่ทุกครั้ง

การเก็บรักษาไข่ไก่นั้น อุณหภูมิในการเก็บรักษาไข่ไก่ระหว่างอยู่ในฟาร์ม ระหว่างขนส่ง และระหว่างดำเนินการบรรจุลงในห่อบรรจุภัณฑ์ ต้องดำเนินการในอุณหภูมิต่ำกว่า 20 องศาเซลเซียส

---

[31] The British Egg Industry Council. (n.d). British Lion Quality Code of Practice. Retrieved January 31, 2011, from **http://www.lioneggfarms.co.uk/information/british-lion-quality-code-of-practice/**

ในการรับรองคุณภาพของไข่ไก่นั้น Code of Practice for Lion Quality กำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องประทับตราสัญลักษณ์รูปสิงห์โตลงบนไข่ไก่พร้อมด้วยข้อความดังต่อไปนี้[32]

(1) ตราสัญลักษณ์รูปสิงห์โต

(2) วิธีการเลี้ยงไก่ไข่ อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

ก. เลี้ยงตามธรรมชาติ

ข. เลี้ยงในโรงเรือน

ค. เลี้ยงแบบใช้อาหารปลอดสาร

ง. เลี้ยงในกรง

(3) ข้อมูลเมืองที่ผลิตไข่ไก่ เป็นตัวย่อของชื่อเมืองที่ผลิตไข่ไก่

(4) ข้อมูลรหัสฟาร์ม เป็นรหัสฟาร์มผู้ผลิตไข่ไก่ที่ได้รับจากการขึ้นทะเบียน

(5) ข้อมูลระบุวันที่การบริโภค

ต้องระบุว่าควรบริโภคได้ก่อนเมื่อใด ซึ่งวันที่ที่ประทับลงบนเปลือกไข่ไก่นั้นอย่างน้อยจะต้องไม่น้อยกว่า 25 วันนับจากวันที่มีการบรรจุไข่ไก่ลงในบรรจุภัณฑ์

ภาพที่ 3.3 การประทับตราบนเปลือกไข่ไก่ของประเทศอังกฤษ

---

[32] The British Egg Industry Council. (n.d). Egg Code. Retrieved January 31, 2011, from **http://www.lioneggfarms.co.uk/information/egg-codes/**

สำหรับการบรรจุหีบห่อของผลิตภัณฑ์ไข่ไก่นั้น ผู้ประกอบการจะต้องบรรจุไข่ไก่ที่เกิดจากการเลี้ยงไก่ไข่ในแต่ละประเภทให้แตกต่างกันโดยการจำแนกตามสีของถาดที่ใช้ในการบรรจุ และต้องมีเอกสารกำกับซึ่งระบุที่มาของไข่ไก่ เช่น อายุของไข่ไก่ ประเภทการเลี้ยงไก่ไข่ ชื่อฟาร์มที่เลี้ยง

ทั้งนี้ ประเทศอังกฤษมีการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพของสถานที่บรรจุไข่ไก่ ฟาร์มเลี้ยงไก่ไข่ สถานที่ฟักไก่ไข่ สถานที่ฉีดวัคซีนให้แก่ไก่ไข่ และโรงผลิตอาหารสัตว์ โดยผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบได้นั้นจะต้องได้รับใบอนุญาตจากสภาอุตสาหกรรมไข่ไก่อังกฤษ (BEIC) เท่านั้น โดยอายุใบอนุญาตของผู้ตรวจสอบมีอายุ 6 เดือน ในการตรวจสอบผู้ตรวจสอบจะดำเนินการทุก 2 ครั้งในรอบ 18 เดือน โดยครั้งแรกจะไม่แจ้งให้ผู้ประกอบการทราบล่วงหน้า และอีก 1 ครั้งจะมีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า นอกจากนี้ผู้ตรวจสอบยังสามารถดำเนินการสุ่มตรวจได้เพิ่มเติมอีก 1 ครั้ง หากผู้ตรวจสอบตรวจพบว่าผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ผู้ประกอบการจะถูกเพิกถอนใบอนุญาตทันทีและเสียค่าปรับตามหลักเกณฑ์ แต่ถ้าหากผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในส่วนที่ไม่ใช่สาระสำคัญ ผู้ตรวจจะแจ้งให้ผู้ประกอบการดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายใน 28 วัน

3.3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการผลิตไข่ไก่เพื่อบริโภคภายในประเทศและส่งออก ซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่มีการประกอบธุรกิจเพื่อการค้าและส่งออกไข่ไก่ในลำดับต้นของโลก

ธุรกิจการค้าไข่ไก่ในประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มมาจากการเรียกร้องของผู้ผลิตไข่ไก่ในสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้มีการใส่ใจในการผลิตไข่ไก่อย่างมีคุณภาพ จึงได้มีการจัดตั้งสภาไข่ไก่อเมริกา (American Egg Board: AEB) โดยมีแผนการรณรงค์ “ไข่ไก่คุณภาพ” ขึ้นในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2552 เพื่อให้ความรู้กับประชาชนว่า ไข่ไก่คุณภาพนี้ผลิตขึ้นมาได้อย่างไร และเพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้บริโภคได้มีส่วนร่วมกับผู้ผลิตไข่ไก่ในความพยายามที่จะต่อสู้กับความอดอยากหิวโหยของมวลมนุษย์ด้วย

ทั้งนี้ แนวความคิดในการจัดทำโครงการ “ไข่ไก่คุณภาพ” นั้นได้มีการบูรณาการมาจากความคิดที่หลากหลายของ “คณะกรรมการรณรงค์ความรู้ไข่ไก่ให้กับผู้บริโภค” ของ AEB ซึ่งตอบสนองต่อความต้องการของผู้ผลิตที่ได้สำรวจแล้วว่า ต้องการให้ AEB ทำงานด้านการให้ความรู้เรื่องคุณประโยชน์ไข่ไก่กับผู้บริโภค

AEB จะเริ่มดำเนินโครงการรณรงค์ให้ความรู้ไข่ไก่กับผู้บริโภคในวันที่ 9 ตุลาคม 2552 เพื่อให้สอดคล้องกับงานวันไข่ไก่โลก (World egg day) ซึ่งจะมีขึ้นในช่วงเดือนตุลาคมของทุกปี โดยช่วงเริ่มต้นโครงการจะมุ่งดำเนินการ 3 เรื่องหลัก คือ

1) การให้ความรู้เกี่ยวกับประโยชน์ไข่ไก่

2) การมีส่วนร่วมระหว่างผู้ผลิตไข่ไก่กับผู้บริโภค

3) การบริจาคไข่ไก่เพื่ออาหารของผู้ยากไร้

สำหรับการให้ความรู้ในเรื่องคุณประโยชน์ของไข่นั้น จะเสริมให้ผู้บริโภคทราบด้วยว่าเกษตรกรผู้ผลิตไข่ไก่จะต้องดูแลและจัดการฟาร์มอย่างไร เพื่อให้ได้ไข่ไก่คุณภาพดี และมีความปลอดภัยต่อการบริโภคของมนุษย์

ประธาน AEB กล่าวว่า การรณรงค์ให้ความรู้แก่ผู้บริโภคถือเป็นรากฐานสำคัญของโครงการ โดยเริ่มจากการให้ความรู้ในระดับครอบครัว ชุมชน และระดับชาติ เพื่อให้ผู้บริโภคทราบว่าไข่ไก่นั้นผลิตขึ้นมาจากไหน มีการจัดการฟาร์มอย่างไร เพื่อให้สามารถผลิตไข่ไก่คุณภาพ สด สะอาด และปลอดภัย รวมทั้งการดูแลสิ่งแวดล้อม และหลักจริยธรรมอื่นๆ ที่ผู้ผลิตไข่ต้องปฏิบัติเพื่อเป็นการตอบแทนสังคมด้วย[33]

การแบ่งชั้นคุณภาพไข่ไก่ของประเทศสหรัฐอเมริกา แบ่งเป็น 3 ชั้น คือ ระดับชั้นคุณภาพเอเอ (U.S. Grade AA) ระดับชั้นคุณภาพเอ (U.S. Grade A) และระดับชั้นคุณภาพบี (U.S. Grade B) โดยไข่ไก่ระดับชั้นคุณภาพเอเอและระดับชั้นคุณภาพเอเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพสามารถใช้ประกอบอาหารได้ทุกประเภทโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาหารประเภททอด สำหรับไข่ไก่ระดับชั้นคุณภาพบีโดยทั่วไปใช้ประกอบอาหารและทำขนม ทั้งนี้ ไข่ไก่ระดับชั้นคุณภาพเอเอและระดับชั้นคุณภาพเอต้องประทับตราแสดงระดับชั้นคุณภาพไว้บนเปลือกไข่ด้วย[34]

ภาพที่ 3.4 เครื่องหมายสำหรับไข่ไก่ที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานระดับคุณภาพเอเอและระดับคุณภาพเอของประเทศสหรัฐอเมริกา

---

[33] พรศรี เหล่ารุจิสวัสดิ์ และทีมงานสมาคมผู้ผลิต ผู้ค้าและส่งออกไข่ไก่. (2552). สภาไข่ไก่ในอเมริกากับแผนกระตุ้นกระบริโภคไข่ไก่โดยให้ความรู้กับผู้บริโภค. สืบค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2553, จาก **http://aphrodite.cpportal.net**

[34] Agricultural Marketing Service. (1995). **How to Buy EGGS.** p.3.

นอกจากนี้ กฎระเบียบเกี่ยวกับการค้าไข่ไก่ของมลรัฐต่างๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเป็นไปตามบทบัญญัติของแต่ละมลรัฐที่จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับไข่ไก่ขึ้นซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามมลรัฐนั้นๆ อาทิเช่น กฎหมายมลรัฐอินเดียน่า (Indiana Code) ตาม IC 16-42-11 มาตรา 11 กำหนดเกี่ยวกับการขายไข่ไก่และคณะกรรมการไข่แห่งมลรัฐ ซึ่งคณะกรรมการไข่แห่งมลรัฐอินเดียน่าประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน 9 ท่าน โดยเป็นผู้แทนมาจากบริษัทค้าเป็ดหรือไก่แห่งมลรัฐ กลุ่มฟาร์ม กลุ่มผู้ค้าปลีกร้านขายของชำหรือห้างสรรพสินค้า สภาผู้ค้าปลีก กรรมการของบริษัทค้าเป็ดหรือไก่ คณบดีมหาวิทยาลัยเพอร์ดู ผู้แทนผู้บริโภค ผู้แทนผู้ค้าส่ง ผู้แทนอุตสาหกรรมด้านอาหาร โดยทำหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวางนโยบายเกี่ยวมาตรฐานของคุณภาพและน้ำหนักของไข่ในการขายหรือเสนอขาย กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขายปลีกขายส่ง กำหนดหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนและอนุญาตให้สำหรับผู้ค้าปลีกหรือผู้ค้าส่งไข่และเพิกถอนการขึ้นทะเบียนหรือใบอนุญาตด้วย

3.3.3 ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดาเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการประกอบธุรกิจการเลี้ยงไก่ไข่ โดยความต้องการของผู้ซื้อไก่ไข่และไข่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ส่งผลให้มีการพัฒนากรรมวิธีการผลิตให้มีความทันสมัยเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันกับความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์ทำให้มีการพัฒนาด้านความปลอดภัยและคุณภาพของอาหารสำหรับไก่ไข่ และมีการพัฒนาการเลี้ยงไก่ไข่จากพื้นฟางและลาน มาเป็นการเลี้ยงไก่ในคอกโรงเลี้ยง

อุตสาหกรรมการเลี้ยงไข่ไก่ของแคนาดานั้นมีตัวแทนตลาดไข่ไก่ (The Canadian Egg Marketing Agency: CEMA) ซึ่งเกิดจากการรวมตัวของคณะกรรมการการตลาดไข่ไก่จากทุกจังหวัดของประเทศแคนาดา โดยมีหน้าที่รับผิดชอบจัดการด้านการผลิตและการตลาดไข่ไก่ของแคนาดา โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะบริหารผลผลิตไข่ไก่ ราคา การตลาดและส่งเสริมการบริโภคไข่ไก่ในแคนาดาอย่างครบวงจร คณะกรรมการมีความมั่นใจว่าวิธีการนี้จะช่วยให้ผู้บริโภคชาวแคนาดาได้บริโภคไข่ไก่คุณภาพดีในราคาที่เหมาะสม ขณะเดียวกันผู้ผลิตไข่ไก่ได้รับผลตอบแทนทางธุรกิจและสามารถจ่ายผลตอบแทนให้กับแรงงานในฟาร์มได้อย่างเหมาะสมเช่นกัน

ปริมาณผลผลิตไข่ไก่แคนาดา กำหนดโดยระบบการบริหารอุปทาน มีการคาดการณ์ปริมาณความต้องการบริโภคไข่ไก่ และวางแผนการผลิตให้สอดคล้องกัน (ระบบการบริหารอุปทานเกิดขึ้นราว พ.ศ. 2510 เมื่อซุปเปอร์มาร์เก็ตเริ่มได้รับความนิยมจากผู้บริโภค มีการตัดราคาของผู้ค้าปลีกรายใหญ่ กอปรกับผลผลิตล้นตลาด และราคาตกต่ำลง เป็นแรงกดดันให้เกษตรกรจำนวนไม่น้อยเลิกล้มอาชีพ ด้วยเหตุนี้จึงมีการจัดตั้งคณะทำงานระดับชาติที่ประกอบไปด้วย

คณะกรรมการจากทุกจังหวัด) จึงเป็นระบบตลาดหนึ่งเดียวที่ช่วยให้ฟาร์มผลิตไข่ไก่ในปริมาณใกล้เคียงกับความต้องการของตลาด

การสำรวจเชิงคุณภาพโดย George Morris Center ในปี พ.ศ. 2547 พบว่า ผู้นำท้องถิ่นและผู้นำด้านการเกษตรของแคนาดาเห็นด้วยกับเรื่องการบริหารจัดการด้านการผลิตไข่ไก่ สามารถนำมาซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของฟาร์มและชุมชน โดย 80% เห็นว่าการบริหารจัดการผลผลิตไข่ไก่ช่วยให้ความเสี่ยงในการลงทุนต่ำ

เกษตรกรที่เลี้ยงไก่ไข่น้อยกว่า 100 ตัว สามารถเลี้ยงได้โดยเสรี หากจะเลี้ยงไก่มากกว่า 100 ตัว แต่ไม่เกิน 499 ตัว ต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการ ส่วนการเลี้ยงเชิงพาณิชย์นั้นต้องซื้อสิทธิหรือโควตาขายไข่จากผู้ผลิตรายเก่าที่ต้องการหยุดกิจการหรือขอซื้อสิทธิจากคณะกรรมการซึ่งมีโอกาสน้อยมาก ในกรณีที่มีการเปิดขายสิทธิเพิ่ม คณะกรรมการจะใช้วิธีให้ผู้สนใจยื่นซองประมูลต่อคณะกรรมการระดับจังหวัด

ความสำคัญของอุตสาหกรรมการเลี้ยงไก่ไข่แคนาดานั้น สามารถสร้างรายได้ให้ฟาร์มปีละ 22,645 ล้านบาท สร้างงาน 11,300 คน และสร้างรายได้ให้กับแรงงานถึง 9,675 ล้านบาท และสร้างรายได้ถึง 52,102 ล้านบาท ให้กับธุรกิจเกี่ยวข้องต่างๆ คือ อาหารสัตว์ ลูกไก่ และอุปกรณ์ภายในฟาร์ม

การผลิตไข่ไก่ในแคนาดานั้น ผู้ผลิตไข่ไก่แคนาดามีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จากผลการศึกษาในปี พ.ศ. 2549 โดย Meyers Norris Penny พบว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2512-พ.ศ. 2547 ประสิทธิภาพการผลิตไข่ไก่ของแม่ไก่เพิ่มขึ้น 2.4% ความต้องการอาหารสัตว์เพื่อใช้ในการผลิตไข่ไก่ลดลง 4.8% และความต้องการใช้แรงงานในฟาร์มลดลง 17.7%

แคนาดามีระเบียบว่าด้วยการดำเนินการในธุรกิจไก่ไข่ประมาณ 1,069 ข้อ ขนาดฟาร์มเฉลี่ย 17,596 ตัว แม่ไก่ไข่รวมประมาณ 19 ล้านตัว (แตกต่างกับขนาดฟาร์มในอเมริกา ซึ่งมีแม่ไก่ไข่ถึง 280 ล้านตัว และฟาร์มในอเมริกา 1 ฟาร์ม สามารถผลิตไข่ไก่ได้มากกว่าฟาร์มทั้งหมดของแคนาดารวมกัน)

พันธุ์ไก่ไข่ที่นิยมใช้ White Leghorn ปริมาณไข่ 300 ฟอง/ตัว/ปี ผลิตไข่ไก่ปีละ 5,400 ล้านฟอง

สถิติการบริโภคไข่ไก่ของชาวแคนาดาเมื่อปี พ.ศ. 2547 ชาวแคนาดาบริโภคไข่ไก่เฉลี่ย 184.8 ฟอง/คน/ปี ในขณะที่คนไทยบริโภค 125 ฟอง/คน/ปี[35]

---

[35] พรศรี เหล่ารุจิสวัสดิ์ และทีมงาน สมาคมผู้ผลิต ผู้ค้า และส่งออกไข่ไก่. (ม.ป.ป.). โครงการส่งเสริมบริโภคไข่ไก่. อุตสาหกรรมการเลี้ยงไก่ไข่แคนาดา. สืบค้นเมื่อ 21 ธันวาคม 2553, จาก **http://aphrodite.cpportal.net**

กฎระเบียบของประเทศแคนาดาที่ใช้ในการควบคุมสินค้าเกษตร คือ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตรแคนาดา (Canada Agricultural Products Act) ซึ่งมีการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการแบ่งคุณภาพ การบรรจุ การทำเครื่องหมาย และการตรวจสอบไข่ไก่ และการค้าระหว่างประเทศไข่ไก่และระหว่างจังหวัด (Regulation Respecting the Grading, Packing, Marking, and Inspection of Eggs and International and Interprovincial Trade in Eggs) โดยมีสาระสำคัญของการจัดการอุตสาหกรรมไก่ไข่ของประเทศแคนาดา ดังต่อไปนี้

กรมปศุสัตว์ของประเทศแคนาดาเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดำเนินการควบคุมและดูแลการเลี้ยงไก่ไข่ของประเทศแคนาดาโดยมีคณะกรรมการมาจากทุกจังหวัดทั่วประเทศแคนาดาเพื่อเป็นตัวแทนในการประเมินอุปสงค์และอุปทานความต้องการบริโภคไข่ไก่ของประชาชนในแต่ละจังหวัด เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาเป็นข้อมูลสำหรับการกำหนดโควตาการเลี้ยงไก่ไข่ในประเทศของแคนาดา

การเลี้ยงไก่ไข่ในประเทศแคนาดานั้น หากเกษตรกรเลี้ยงไก่ไข่ไม่เกิน 100 ตัว สามารถเลี้ยงได้โดยอิสระไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตหรือซื้อลิขสิทธิ์ หากเลี้ยงไก่ไข่ตั้งแต่ 100 ตัวขึ้นไป-500 ตัว เกษตรกรต้องดำเนินการขออนุญาตเลี้ยงไก่ไข่ และหากมีการเลี้ยงไก่ไข่มากกว่า 500 ตัว เกษตรกรต้องซื้อลิขสิทธิ์การเลี้ยงจากกรมปศุสัตว์ของประเทศแคนาดา

สำหรับการกำหนดมาตรฐานของไข่ไก่ของประเทศแคนาดานั้น มีการแบ่งระดับชั้นคุณภาพไข่ไก่ มี 4 ระดับชั้น กล่าวคือ ระดับชั้นคุณภาพเอ ระดับชั้นคุณภาพบี ระดับชั้นคุณภาพซี และไข่รองรัง โดยไข่ไก่ของประเทศแคนาดาต้องมีเครื่องหมายกำกับเพื่อแสดงให้ทราบถึงคุณภาพของไข่ไก่ ซึ่งเครื่องหมายดังกล่าวมีลักษณะแตกต่างกันไป

ภาพที่ 3.5 เครื่องหมายสำหรับไข่ไก่ที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานระดับคุณภาพของประเทศแคนาดา

3.3.4 ประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์เป็นประเทศหนึ่งในทวีปเอเชียที่มีการเลี้ยงไก่ไข่เพื่อใช้ในการบริโภคภายในประเทศ

ประเทศฟิลิปปินส์มีการจัดตั้งสภาผู้ผลิตไข่ไก่แห่งฟิลิปปินส์ (National Federation of Egg Producers of the Philippines: NFEPP) หรือที่เรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการไข่ไก่ (Egg Board) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจไก่ไข่ของประเทศฟิลิปปินส์ รวมทั้งเป็นการแลกเปลี่ยนความคิด ประสบการณ์ ข้อมูล เทคโนโลยีและการจัดการความรู้เพื่อนำมาพัฒนาธุรกิจและอุตสาหกรรมทั้งระบบ

ประเทศฟิลิปปินส์มีการกำหนดมาตรฐานสำหรับไข่ไก่ตาม Philippine National Standard PNS/BAFPS 35:2005 ICS 67.120.20 โดยกำหนดลักษณะคุณสมบัติเฉพาะของไข่ไก่ที่ได้มาตรฐาน ซึ่งขอบเขตของมาตรฐานดังกล่าวใช้กับไข่ไก่ที่ผลิตเพื่อขายส่ง ขายปลีก ขายตามซุปเปอร์มาร์เก็ต ร้านขายของชำ และสำหรับส่งออก แต่มิได้มีการกำหนดชั้นมาตรฐานดังเช่นประเทศอื่น

อย่างไรก็ตาม มาตรฐานสำหรับไข่ไก่ของประเทศฟิลิปปินส์ มีการกำหนดแบ่งขนาดของไข่ไก่ตามน้ำหนักของไข่ไก่ ออกเป็น 8 ขนาด

ตารางที่ 4.1 ขนาดของไข่ไก่ตามน้ำหนักของประเทศฟิลิปปินส์

น้ำหนัก	ช่วงน้ำหนัก (กรัม/ฟอง)
Jumbo	มากกว่า 70
Extra large	65-70
Large	60-65
Medium	55-60
Small	50-55
Pullets	45-50
Pewee	40-45
No weight	<40

สำหรับการบรรจุไข่ไก่ในแต่ละหีบห่อนั้นจะต้องมีการแสดงข้อความดังต่อไปนี้

1) ชื่อของผลิตภัณฑ์ หรือคำว่า “ไข่”

2) น้ำหนักของไข่

3) ชื่อของผู้ผลิต ผู้บรรจุ หรือผู้จำหน่าย/ผู้ส่งออก

4) คำว่า “ผลิตจากประเทศฟิลิปปินส์” และ

5) ข้อความเกี่ยวกับวันที่ออกไข่

และจากการศึกษาพบว่า ประเทศฟิลิปปินส์โดยไม่มีการแบ่งเกรดคุณภาพของไข่ไก่ และมิได้มีการกำหนดให้มีการประทับตราเพื่อรับรองคุณภาพของสินค้าแต่อย่างใด ประกอบกับอัตราการบริโภคไข่ไก่ของประเทศฟิลิปปินส์มีน้อยกว่าประเทศไทย

3.4 สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการศึกษาในส่วนนี้เป็นการศึกษาโดยการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ด้วยการสัมภาษณ์เจาะลึกบุคคลที่เกี่ยวข้อง (Indept-Interview) ได้แก่ ผู้เลี้ยงไก่ไข่ ผู้ค้าไข่ไก่ และผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับการเลี้ยงไก่ไข่

3.4.1 ผู้เลี้ยงไก่ไข่

สัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้จัดการทั่วไปห้างหุ้นส่วนจำกัดสงวนฟาร์ม ซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการผู้ผลิตและจำหน่ายไข่ไก่ตั้งอยู่ที่อำเภอหนองโดน จังหวัดสระบุรี เมื่อวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2554

ถาม: สำหรับมุมมองในเรื่องโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ปัจจุบันนี้ ท่านเห็นว่าที่มาของคณะกรรมการมีความเหมาะสมแล้วหรือไม่

ตอบ: ไม่เหมาะสม เนื่องจากสัดส่วนจำนวน ของข้าราชการ เอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่สมดุลกัน

ถาม: ท่านเห็นว่า การที่คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ให้แก่ผู้ขอนำเข้ามีความเหมาะสมหรือไม่

ตอบ: ไม่เหมาะสม เนื่องจากอาจมีการเอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคพวก หรือกีดกันทางการค้าต่อคู่แข่ง

ถาม: ท่านเห็นว่า กรณีการจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ของคณะกรรมการมีผลประโยชน์ทับซ้อนกันกับผู้ที่มาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการหรือไม่

ตอบ: มี

ถาม: ท่านเห็นว่า การจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่มีผลดี-ผลเสียอย่างไร

ตอบ: ผลดี การจำกัดปริมาณนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ส่งผลให้ไข่ไก่ที่ผลิตออกมาไม่ให้เกินความต้องการของตลาด

ผลเสีย การจำกัดปริมาณนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ของคณะกรรมการในปัจจุบันมีการเอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคพวก หรือเป็นการกีดกันทางการค้าต่อคู่แข่ง

ถาม: ท่านเห็นว่า การเปิดให้มีการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่มีผลดี-ผลเสียอย่างไร

ตอบ: ผลดี ทำให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม

ผลเสีย ปริมาณไข่ไก่อาจเกินความต้องการของตลาดในบางช่วง

ถาม: สำหรับในมุมมองของท่านเห็นว่า การจำกัดการนำเข้ากับการเปิดเสรีสิ่งไหนดีกว่ากัน

ตอบ: เปิดเสรีให้มีการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ดีกว่าการจำกัดโควาตา

ถาม: ปัจจุบันใครเป็นผู้กำหนดราคาซื้อขายไข่ไก่หน้าฟาร์ม

ตอบ: สหกรณ์ผู้เลี้ยงกลุ่มต่างๆ และผู้ประกอบการรายใหญ่

ถาม: ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากมีการประกาศกำหนดราคาขั้นต่ำโดยภาครัฐ

ตอบ: เห็นด้วยในกรณีที่ราคาซึ่งทางภาครัฐกำหนด เป็นธรรมต่อทั้งผู้ผลิต และผู้บริโภค

ถาม: ถ้ามีการบังคับให้มีการประทับตราบนเปลือกไข่ทุกฟองจะมีผลต่อวงการธุรกิจไข่ไก่หรือไม่

ตอบ: มีต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น

ถาม: ท่านเห็นด้วยหรือไม่ถ้ามีการจัดตั้งกองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาไข่ไก่

ตอบ: ไม่มีความเห็น

3.4.2 ผู้ค้าไข่ไก่

สัมภาษณ์ความคิดเห็นของ ผู้ค้าไข่ไก่ร้าน ไข่สิริช่วยชู ฟาร์ม ซึ่งเป็นผู้ขายไข่ไก่อยู่ที่ตลาดไท เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554

ถาม: เริ่มแรกเป็นผู้ค้าไข่ไก่มาตั้งแต่ต้นหรือไม่

ตอบ: เดิมเคยมีฟาร์มเลี้ยงไก่ไข่เป็นกิจการของครอบครัว แต่ต้องเลิกทำเนื่องจากการขอใบอนุญาตจากปศุสัตว์จังหวัดขอยาก เพราะต้องมีการจัดทำโรงเรือน ฟาร์มใหม่ ทำให้ต้องลงทุนในการก่อสร้างมาก และในช่วงที่มีโรคไข้หวัดนกระบาดก็มีการจำกัดการเลี้ยงแม่ไก่ด้วย

ถาม: ปัจจุบันการขายไข่ไก่จากฟาร์มมีกี่แบบ

ตอบ: ปกติแล้วการขายไข่ไก่ที่ขายหน้าฟาร์มมี 2 แบบ คือ

1) ขายไข่ไก่ตามเบอร์ คือ จะมีการคัดแยกไข่ไก่ตามขนาดเรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ ราคาของแต่ละขนาดก็จะไม่เท่ากัน ไข่เบอร์ใหญ่ราคาก็จะแพงกว่าไข่เบอร์เล็กรองลงมาตามลำดับ

2) ขายไข่ไก่แบบคละ คือ เป็นการขายไข่ไก่แบบคละเบอร์ โดยฟาร์มจะไม่มีการคัดแยกเบอร์ ซึ่งราคาขายไข่ไก่แบบคละเบอร์จะถูกกว่าการขายไข่ไก่ตามเบอร์ เนื่องจากไม่มีต้นทุนส่วนของค่าคัดแยกเบอร์ไข่ไก่

ถาม: ปัจจุบันไข่ไก่ที่รับมาขายมีการประทับตราบอกแหล่งผลิตหรือไม่

ตอบ: ไข่ไก่ที่รับมาขายไม่ได้มีการประทับตราบอกแหล่งผลิต และไข่ที่มีการประทับตราส่วนมากจะมีขายอยู่ในห้างสรรพสินค้า และส่งออกต่างประเทศ ซึ่งผู้ผลิตไข่ไก่จะคัดเลือกไข่ผิวแดงและมีเปลือกหนา แต่ไข่ที่มีการประทับตราที่ขายอยู่จะมีต้นทุนสูงเนื่องจากมีค่าบรรจุภัณฑ์ ค่าคัดแยก

ถาม: ถ้ามีการบังคับให้มีการประทับตราบนเปลือกไข่ไก่มองว่าจะมีผลกระทบต่อการขายไข่ไก่หรือไม่

ตอบ: รู้สึกเฉยๆ เนื่องจากการประทับตราบนเปลือกไข่ไก่จะทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นและส่งผลให้ราคาไข่ไก่สูงขึ้นไปด้วย ผู้ค้าเองก็ไม่ได้รับผลกระทบเพราะถ้าราคาไข่ไก่ที่รับมาสูงก็ต้องขายโดยมีการบวกกำไรอยู่แล้ว จึงไม่น่าจะได้รับผลกระทบจากราคา

ถาม: ปัจจุบันไข่ไก่ที่รับมาอยู่ได้กี่วัน

ตอบ: ไข่ไก่ปัจจุบันที่รับซื้อมาจากหน้าฟาร์ม หากผู้บริโภคซื้อไปแล้วรับประทานภายใน 6-7 วัน ไข่ไก่จะยังสดอยู่ แต่หากเกิน 6-7 วันแล้ว ไข่ไก่จะไม่สดแต่ก็ยังสามารถรับประทานได้ โดยสามารถเก็บได้ประมาณ 28 วัน แต่หากเก็บไว้ในห้องเย็นก็จะสามารถเก็บไว้รับประทานได้นานกว่า

ถาม: ราคาไข่ไก่ในปัจจุบันมีการผันผวนอยู่ตลอดเวลาหรือไม่

ตอบ: ไข่ไก่เป็นสินค้าที่มีราคาปรับขึ้นลงอยู่ตลอดเวลาเป็นไปตามฤดูกาล ถ้าช่วงที่ไข่ไก่ในตลาดน้อย ราคาก็ย่อมแพง แต่ช่วงนี้เป็นช่วงที่ไข่ไก่มีราคาสูงที่สุดตั้งแต่ขายไข่ไก่มา โดยราคาหน้าฟาร์มวันนี้อยู่ที่ประมาณฟองละ 3 บาท

ถาม: เมื่อราคาสูงขึ้นมาก มีผลต่อการขายหรือซื้อไข่ไก่บ้างหรือไม่

ตอบ: ถ้าราคาไข่ไก่สูงขึ้นผู้บริโภคจะลดลงประมาณ 15-20% ส่วนมากผู้บริโภคก็ยังคงซื้อไข่ไก่รับประทาน แต่อาจจะลดขนาดของไข่ไก่ลง จากเดิมอาจจะซื้อที่เบอร์ 0 ก็จะลดขนาดลงมาซื้อที่เบอร์ 1 หรือ เบอร์ 2 แทน

ถาม: ถ้ามีการจัดตั้งกองทุนเพื่อมารักษาเสถียรภาพราคาไข่ไก่และนำมาช่วยเหลือระบบการผลิตและการค้าไข่ไก่ เห็นว่ามีผลดีหรือไม่

ตอบ: โดยส่วนตัวแล้วมองว่า การจัดตั้งกองทุนทำได้ยาก หากไม่มีบทบังคับ เนื่องจากผลประโยชน์จากการทำธุรกิจไข่ไก่ก็จะตกอยู่กับผู้เลี้ยงรายใหญ่อย่างเดียวเท่านั้น แต่ถ้ามีการกำหนดให้มีการช่วยเหลือแก่ทุกฝ่ายอย่างทั่วถึงก็ย่อมเป็นผลดี โดยในการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนจะต้องมีการจัดเก็บลักษณะคล้ายกับการหักภาษี ณ ที่จ่าย หากไม่จัดเก็บในลักษณะนี้ก็จะไม่มีผู้นำเงินมาส่งเข้ากองทุน

3.4.3 ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับการเลี้ยงไก่ไข่

สัมภาษณ์ความคิดเห็นของประธานกรรมการบริษัท เอ เอฟ อี จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการผลิตและจำหน่ายอาหารสัตว์ เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2554

ถาม: ท่านมีความเห็นว่า คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์มีองค์ประกอบเหมาะสมแล้วหรือไม่

ตอบ: คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์หรือที่เรียกว่า “Egg board” นั้น กรรมการที่มาจากภาคเอกชนส่วนใหญ่เป็นตัวแทนจากผู้นำเข้า 9 ราย ที่ได้รับการจัดสรรโควตาเมื่อปี พ.ศ. 2552 ทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการที่มาจากภาคเอกชนมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับหน้าที่ที่ต้องทำ

ถาม: ท่านคิดว่า ที่มาของคณะกรรมการดังกล่าว ควรมีองค์ประกอบอย่างไรบ้าง

ตอบ: ผู้ที่จะมาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการนี้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ต้องเป็นคนกลางซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ เช่น อาจจะเป็นอาจารย์ตามมหาวิทยาลัยที่มีการเรียนการสอนเกี่ยวกับด้านการเกษตรแต่จะต้องไม่ใช้อาจารย์ที่ทำหน้าที่รับเป็นที่ปรึกษาให้กับบริษัทหรือกิจการที่เกี่ยวข้องด้วย นอกจากนี้ ควรมีผู้ทรงคุณวุฒิจากสาขาต่างๆ ตัวแทนจากสภาทนายความซึ่งมีความรู้ด้านกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องกับธุรกิจไก่ไข่ทุกราย คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค นักวิชาการด้านอาหารสัตว์ การเลี้ยงสัตว์ การตลาด เศรษฐศาสตร์ เป็นต้น

ในการคัดเลือกผู้ที่จะมาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการนั้นจะต้องมีการตรวจสอบประวัติของบุคคลดังกล่าวด้วยว่าไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับไก่ไข่จริง เนื่องจากหากมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องแล้วการทำหน้าที่คณะกรรมการดังกล่าวก็จะเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของตนได้เหมือนเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ถาม: ท่านเห็นว่า คณะกรรมการควรมีหน้าที่ในการจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่หรือไม่

ตอบ: คณะกรรมการควรทำหน้าที่ตามขอบเขตที่ตั้งไว้เท่านั้น ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่

หากมีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแล้วนั้น ควรให้คณะกรรมการทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดความก้าวหน้าของการปศุสัตว์ไทย ไม่ควรมีหน้าที่ในการจัดสรรโควตา อาจทำหน้าที่เป็นเพียงผู้รวบรวมข้อมูลและเสนอให้กับหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ตัดสิน

ถาม: จากการทำหน้าที่ในการจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ของคณะกรรมการชุดดังกล่าว ท่านมองว่า มีผลกระทบต่อเกษตรกรของประเทศไทยที่ประกอบอาชีพเลี้ยงไก่ไข่หรือไม่

ตอบ: การจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่นั้นส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อวงการธุรกิจการไก่ไข่ในประเทศไทยอย่างมาก เนื่องจากเมื่อมีการจัดสรรโควตาให้กับเฉพาะกลุ่มทุนซึ่งเป็นบริษัทรายใหญ่แล้วนั้น ผู้ได้รับการจัดสรรโควตาไม่กระจายพันธุ์สัตว์ให้แก่เกษตรกรรายย่อย และบางรายก็หันมาเป็นผู้เลี้ยงไก่ไข่เสียเอง ส่งผลให้เกษตรกรรายย่อยที่เคยประกอบอาชีพเลี้ยงไก่ไข่ไม่มีไก่ไข่เลี้ยง ไม่มีรายได้ เนื่องจากในการลงทุนเลี้ยงไก่ไข่จะต้องมีการสร้างโรงเรือนและอุปกรณ์ต่างๆ เมื่อลงทุนไปแล้วแต่ไม่มีรายได้จากการเลี้ยงไก่ไข่ทำให้เกษตรกรอยู่ไม่ได้ ประสบภาวะขาดทุน และเมื่อเป็นเช่นนี้นานๆ เกษตรกรรายย่อยก็จะถูกทำลายไปด้วยระบบนี้ด้วย

นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดจากการกำหนดโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ที่ผ่านมา ทำให้ราคาของไข่ไก่ที่ขายในท้องตลาดมีราคาสูงขึ้น เนื่องจากเมื่อจำนวนโควตาไปตกอยู่ที่กลุ่มทุนซึ่งเป็นบริษัทรายใหญ่แล้วย่อมส่งผลให้บริษัทมีอำนาจในการกำหนดราคาของไข่ไก่ที่ออกขายสู่ท้องตลาดได้

ถาม: นอกจากนี้ท่านเห็นว่าระบบการจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่มีผลเสียอย่างอื่นตามมาอีกหรือไม่

ตอบ: ข้อเสียของระบบการจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่นอกจากจะเป็นการทำลายเกษตรกรรายย่อยซึ่งเป็นชาวบ้านที่เลี้ยงไก่ไข่เพื่อเลี้ยงชีพมาแต่ดั้งเดิมแล้ว ยังก่อให้เกิดการผูกขาดทุกธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงไก่ไข่ เช่น ธุรกิจอาหารสัตว์ ยารักษาโรค เป็นต้น เนื่องจากปัจจุบันบริษัทรายใหญ่จะประกอบธุรกิจแบบครบวงจร คือ มีการผลิตลูกไก่ไข่จำหน่าย ผลิตและจำหน่ายอาหารสัตว์ ผลิตและจำหน่ายยารักษาโรคสำหรับสัตว์ ซึ่งส่งผลให้เกิดการบังคับขายลูกไก่ไข่ โดยหากผู้ที่ต้องการซื้อลูกไก่ไข่ก็จำเป็นต้องซื้ออาหารสัตว์และยารักษาโรคจากบริษัทดังกล่าวด้วย ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีการขายเหล้าพ่วงเบียร์นั่นเอง

ทั้งนี้ เมื่อเกิดการผูกขาดธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงไก่ไข่แล้วย่อมส่งผลให้ธุรกิจที่เกี่ยวข้องของบริษัทรายย่อยต้องเลิกกิจการไป

นอกจากนี้ เมื่อบริษัททุนรายใหญ่ไม่กระจายพันธุ์สัตว์ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ส่งผลให้เกษตรกรรายย่อยขาดไก่ไข่เพื่อนำมาเลี้ยง ทำให้ต้องหันมาผสมพันธุ์ไก่ไข่เองเพื่อให้มีรายได้เลี้ยงชีพ แต่ผลผลิตที่ได้จากการผลิตพันธุ์ไก่ไข่เองนั้นมีประสิทธิภาพลดลงกว่าไก่ไข่พันธุ์ที่มีการนำเข้ามาจากต่างประเทศ ซึ่งแม้ว่าเกษตรกรจะมีไก่ไข่เลี้ยง มีรายได้จากการขายไข่ไก่ แต่ต้องประสบภาวะขาดทุนเนื่องจากการเลี้ยงไก่ไข่ไม่ว่าจะเป็นไก่ไข่พันธุ์ที่นำเข้าจากต่างประเทศหรือไก่ไข่ที่เกิดจากการผสมพันธุ์เองนั้นปริมาณอาหารที่ใช้ในการเลี้ยงยังคงใช้ปริมาณเท่าเดิม แต่ผลผลิตที่ได้มีคุณภาพลดลง รายได้ก็ย่อมลดลงตามไปด้วยนั่นเอง

ถาม: ท่านเห็นว่า การเปิดเสรีมีข้อดีอย่างไร และจะส่งผลกระทบต่อธุรกิจมากน้อยแค่ไหน

ตอบ: การเปิดเสรีนั้นเป็นผลดีอย่างมากกับเกษตรกรรายย่อย ซึ่งจะทำให้เกิดการแข่งขันกันอย่างเสรี โดยผู้ประกอบการแต่ละรายจะต้องหาวิธีการมาลดต้นทุนการผลิตเพื่อให้ราคาไข่ไก่ของตนเองสามารถแข่งขันกับราคาของผู้ประกอบการรายอื่นได้ และทำให้ผู้บริโภคได้รับการบริโภคไข่ไก่ในราคาที่ต่ำลงด้วย

ถาม: ถ้าต้องมีการจำกัดโควาตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ เพื่อป้องกันมิให้เกิดกรณีไข่ไก่ล้นตลาดแล้ว ท่านเห็นว่าควรดำเนินการอย่างไรบ้าง

ตอบ: หากจะต้องมีการจำกัดโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่เมื่อเช่นที่เคยทำมานั้นควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ของผู้ขอนำเข้าให้ชัดเจนและก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งบริษัทกลุ่มทุนซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่และเกษตรกรรายย่อยเพื่อให้ผู้ประกอบการและเกษตรกรทุกรายสามารถอยู่ร่วมกันได้ในธุรกิจการเลี้ยงไก่ไข่

ถาม: การกำหนดราคาไข่ไก่ในปัจจุบันใครเป็นผู้กำหนด

ตอบ: ที่ผ่านมาการกำหนดราคาของไข่ไก่นั้นบริษัททุนรายใหญ่จะเป็นผู้กำหนดราคาเนื่องมาจากอำนาจในการต่อรอง

ถาม: สำหรับในกรณีมาตรฐานไข่ไก่ ถ้ามีการกำหนดให้มีการประทับตราบนเปลือกไข่ไก่ทุกฟองเหมือนเช่นประเทศอังกฤษที่มีการให้ประทับตราสิงห์โตพร้อมระบุข้อความเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ลงบนเปลือกไข่ไก่เพื่อเป็นการรับรองคุณภาพของไข่ไก่นั้น ท่านเห็นด้วยหรือไม่

ตอบ: กรณีการใช้มาตรฐานสำหรับไข่ไก่นั้นเห็นด้วย เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา มีความแตกต่างทางด้านรายได้ ในการกำหนดมาตรฐานนั้นจึงต้องดูแลระบบตลาดให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง โดยต้องแบ่งเป็น 2 ตลาด คือ ตลาดส่งออก และตลาดในประเทศ

ปัจจุบันไข่ไก่ที่ขายอยู่ในห้างสรรพสินค้าที่มีการประทับตรา บรรจุหีบห่อสวยงามนั้น ไม่ใช่ไข่ไก่ที่มีมาตรฐานเสมอไป เป็นการประทับตราเพื่อเพิ่มมูลค่าด้านราคาของตัวไข่ไก่ให้มีราคาสูงขึ้นเท่านั้น

ทั้งในระยะเริ่มแรกที่จะมีการกำหนดมาตรฐานยังไม่ควรมีการบังคับให้ทำทั้งประเทศ เนื่องจากบริษัทรายใหญ่มีความพร้อมที่จะทำอยู่แล้ว ควรให้รายย่อยมีการปรับตัวเตรียมความพร้อมก่อนเพื่อที่จะสามารถแข่งขันกับบริษัทใหญ่ได้

นอกจากนี้ ในการประทับตราลงบนเปลือกไข่ไก่นั้น เกษตรกรรายย่อยอาจไม่มีเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินการจะต้องส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มกัน

แต่การประทับตราบนเปลือกไข่นั้นก็อาจเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตให้มีสูงขึ้น อันส่งผลให้ผู้ผลิตผลักภาระดังกล่าวให้แก่ผู้บริโภคได้รับการบริโภคไข่ไก่ในราคาที่สูงขึ้นตามไปด้วย

ถาม: อดีตที่ผ่านมาเคยมีแนวคิดในการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรกลุ่มผู้เลี้ยงไก่ไข่ด้วยกัน แต่ไม่สามารถตั้งได้เพราะเหตุใด

ตอบ: เนื่องจากการจัดตั้งกองทุนไม่มีกฎหมายบังคับที่ชัดเจน

ถาม: ท่านเห็นด้วยหรือไม่ หากให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือในการรักษาเสถียรภาพราคาของไข่ไก่

ตอบ: ที่ผ่านมาเดิมกองทุนมีไว้เพื่อใช้ในการอุดหนุนการส่งออกเท่านั้น ระเบียบหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินยังไม่ชัดเจน และการให้เกษตรกรส่งเงินเข้ากองทุนจะเป็นการเพิ่มต้นทุนราคาของไข่ไก่

ปัจจุบันการส่งออกไข่ไก่ แต่ได้รับการชดเชยจากภาครัฐ ส่งผลให้ราคาไข่ไก่ที่ส่งออกมีราคาถูกกว่าไข่ไก่ที่ขายในประเทศไทย จึงควรปล่อยให้มีการผันผวนและมีการปรับตัวเข้าสู่จุดสมดุลไปตามกลไกตลาดตามระบบเองน่าจะดีกว่า

บทที่ 4
ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหา
เกี่ยวกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

เมื่อเกิดปัญหาเสถียรภาพด้านราคาของไข่ไก่ในปัจจุบัน จึงทำให้พบว่า มีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลกระทบทำให้ปัญหาดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแล ปัญหาด้านระบบการค้าไก่ไข่ ปัญหาด้านมาตรฐานผลิตภัณฑ์ไข่ไก่ และแนวทางการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ดังจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อหาแนวทางแก้ไข ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาด้านองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแล

ปัจจุบันการกำกับดูแลอาชีพการเลี้ยงไก่ไข่ของประเทศไทยเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์โดยมีคณะกรรมการที่ปรึกษาทำหน้าที่เพื่อให้คำปรึกษาและช่วยเหลือในการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

4.1.1 คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์แต่งตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 ซึ่งมีการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการไว้ในข้อ 4 บัญญัติว่า

"ข้อ 4 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์" ประกอบด้วย

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ

2) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ

3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้อำนวยการสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ นายกสมาคมสัตวบาลแห่งประเทศไทย และนายกสัตวแพทยสมาคมแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์

4) กรรมการซึ่งเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกจากผู้ค้าจำนวนหนึ่งคน ผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งคน สมาคมผู้เลี้ยงไก่ไข่จำนวนหนึ่งคน และสหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่จำนวนหนึ่งคน

5) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งกรรมการตาม (1) (2) (3) และ (4) ร่วมกันคัดเลือกจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและความชำนาญเป็นที่ประจักษ์ในด้านการเกษตร ด้านกฎหมาย ด้านการเงินการคลัง ด้านการตลาด ด้านการบริหาร ด้านสิ่งแวดล้อมหรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ จำนวนไม่เกินสี่คน

ให้อธิบดีกรมปศุสัตว์ เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรมปศุสัตว์แต่งตั้งข้าราชการของกรมปศุสัตว์ไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

การคัดเลือกกรรมการตาม (4) และ (5) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

จากบทบัญญัติข้อ 4 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 พบว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ประกอบด้วยคณะกรรมการจาก 3 ส่วน คือ ภาคราชการ ภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะกรรมการจากภาคเอกชนที่มาจากการคัดเลือก โดยหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ 4 กลุ่ม คือ[36]

1) ผู้ค้า หมายถึง บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ทำการค้าส่งไข่ไก่รวมทั้งผู้ค้าเวชภัณฑ์สำหรับสัตว์และผู้ค้าอาหารสัตว์ คัดเลือกผู้แทนจำนวน 1 คน

2) ผู้ประกอบการ หมายถึงบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์ ผู้ค้า และผู้ขนส่ง คัดเลือกผู้แทนจำนวน 1 คน

3) สหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่ จำนวน 1 คน

4) สมาคมผู้เลี้ยงไก่ไข่ จำนวน 1 คน

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ประกอบกับอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามข้อ 8 บัญญัติว่า

“ข้อ 8 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) พิจารณาการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ทั้งระบบ และกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในเรื่องดังกล่าว เพื่อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี และสนับสนุนให้ภาคเอกชนร่วมมือดำเนินการให้มีเอกภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

---

[36] สำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยี กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2550). **เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ครั้งที่ 1/2550.** หน้า 4.

2) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนในการกำหนดมาตรฐานปัจจัยการผลิตและผลิตภัณฑ์ และสถานที่เลี้ยงไก่ไข่ เพื่อให้การผลิตและการตลาดไก่ไข่และผลิตภัณฑ์เข้าสู่เกณฑ์มาตรฐาน

3) ส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือภาคเอกชนในการรวมกลุ่มหรือจัดตั้งองค์กรเพื่อให้มีบทบาทในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับไก่ไข่ รวมทั้งการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือช่วยเหลือในด้านต่างๆ เกี่ยวกับกิจการไก่ไข่ในระหว่างภาคเอกชนด้วยกัน

4) ประสานกับหน่วยงานของรัฐและคณะกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการผลิตและการตลาดไก่ไข่รวมทั้งผลิตภัณฑ์จากไก่ไข่ และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับไก่ไข่

5) ประสานการจัดทำแผนและโครงการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในเรื่องการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

6) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการตามระเบียบหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

7) ออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้

8) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบนี้หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องใด ถ้าคณะกรรมการเห็นว่ามีกรณีจำเป็นอาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอย่างใดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามโดยเร็ว”

ดังนี้ เมื่อพิจารณาจากการดำเนินธุรกิจเลี้ยงไก่ไข่ประกอบกับโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์และอำนาจหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 พบว่า ธุรกิจการเลี้ยงไก่ไข่ในปัจจุบันอาศัยการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศ ซึ่งเมื่อปี 2553 ที่ผ่านมามีการนำเข้าแม่พันธุ์ไก่ไข่ซึ่งถูกกำหนดโควตาการนำเข้าโดยคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ โดยวิธีการจัดสรรโควตานำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศมีการจัดสรรให้กับบริษัทปศุสัตว์ครบวงจรเพียง 9 บริษัท ได้แก่ บริษัทเจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน) หรือ CPF จำนวน 164,160 ตัว บริษัท อาหารเบทเทอร์ เครือเบทาโกร จำนวน 60,480 ตัว บริษัท แหลมทองฟาร์ม จำนวน 57,809 ตัว บริษัท ฟาร์มไก่พันธุ์เกิดเจริญ จำนวน 33,120 ตัว บริษัท ฟาร์มกรุงไทย จำนวน 27,872 ตัว บริษัท ยูไนเต็ดฟีดดิ้ง จำนวน 21,000 ตัว บริษัท ยู่สูงอาหารสัตว์ จำนวน 12,000 ตัว ห้างหุ้นส่วนจำกัด อุดมชัยฟาร์ม จำนวน 3,360 ตัว และ บริษัท สหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่ชลบุรี จำนวน 21,120 ตัว รวม 400,921 ตัว โดยโควตาที่เหลืออีก 4,800 ตัว เป็นของกรมปศุสัตว์ซึ่งไม่มีการนำเข้า

จากการจัดสรรโควาตาของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่จำนวน 113 ฟาร์ม ในนามบริษัท เอ เอฟ อี จำกัด ได้ยื่นฟ้องกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมปศุสัตว์ และคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ต่อศาลปกครองกลาง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างว่า คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ที่มาจากผู้แทนภาคเอกชนมีส่วนได้เสียในการกำหนดโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ เนื่องจากเป็นผู้ขอโควตานำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่เสียเอง แต่มาทำหน้าที่ในการพิจารณาจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่

สำหรับการกำหนดคณะกรรมการไข่ไก่ ไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา (มลรัฐอินเดียน่า) หรือประเทศฟิลิปปินส์นั้นไม่พบว่า คณะกรรมการไข่ไก่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ เนื่องจากแต่ละประเทศกำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจไข่ไก่เพียงเท่านั้น

ดังนั้น จากกากำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ในส่วนของภาคเอกชนประกอบกับอำนาจหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 นั้น จึงเป็นการขัดทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) อันส่งผลกระทบต่อวงการธุรกิจไก่ไข่ กล่าวคือ ส่งผลให้เกิดการผูกขาดโดย ผู้นำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เกษตรรายย่อยในการได้รับจัดสรร จึงต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ให้มีความเหมาะสม เพื่อให้เกิดการแข่งขันในวงการธุรกิจไก่ไข่อย่างเสรี

4.1.2 คณะกรรมการที่ปรึกษา

นอกจากการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลอาชีพการเลี้ยงไก่ไข่แล้ว มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 ข้อ 9 บัญญัติว่า

"ข้อ 9 ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษาและช่วยเหลือในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ประกอบด้วย อธิบดีกรมปศุสัตว์เป็นประธานกรรมการและผู้แทนภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ค้า ผู้ประกอบการ และองค์กรผู้เลี้ยงซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามจำนวนที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ

ให้ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยี กรมปศุสัตว์เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยีไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ"

โดยคณะกรรมการที่ปรึกษามีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 ข้อ 10 บัญญัติว่า

"ให้คณะกรรมการที่ปรึกษามีหน้าที่เสนอข้อมูลหรือความเห็นต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และดำเนินการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ"

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษา พบว่า คณะกรรมการที่ปรึกษามีองค์ประกอบหลักมาจากภาคเอกชน ได้แก่ ผู้ค้า ผู้ประกอบการ และองค์กรผู้เลี้ยง โดยมีหน้าที่เสนอข้อมูลหรือความเห็นต่อคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ และดำเนินการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ และจากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ประกอบกันทำให้พบว่า คณะกรรมการที่ปรึกษาสามารถทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในเรื่องการจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศได้

เมื่อปี 2553 จากมติคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ที่กำหนดให้มีการจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศให้กับบริษัทผู้นำเข้าเพียง 9 รายดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการที่ปรึกษาเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการทำหน้าที่ในฐานะของคณะกรรมการ โดยเป็นผู้ขอโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ในคราวนั้นด้วย โครงสร้างของคณะกรรมการที่ปรึกษา จึงเป็นการขัดทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) เช่นเดียวกับโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ดังนั้น จึงต้องปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการประกอบธุรกิจไก่ไข่ต่อไป

4.2 ปัญหาด้านระบบการค้าไก่ไข่

ระบบการค้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ที่ผ่านมาในอดีตนั้น เป็นการเปิดให้มีการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศได้โดยเสรี แต่เมื่อปี พ.ศ. 2544-พ.ศ. 2545 เกษตรกรประสบปัญหาไข่ไก่ล้นตลาด จึงนำมาสู่การกำหนดโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศ เพื่อจำกัดจำนวนไก่สาวและปริมาณไข่ไก่ในตลาด

แต่ในปี พ.ศ. 2549 มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตามข้อ 8 แห่งระเบียบดังกล่าว ซึ่งหน้าที่ที่สำคัญต่อระบบการค้าไก่ไข่ประการหนึ่ง คือ

อำนาจหน้าที่ตามข้อ 8 (1) พิจารณาการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ทั้งระบบ และกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในเรื่องดังกล่าว เพื่อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี และสนับสนุนให้ภาคเอกชนร่วมมือดำเนินการให้มีเอกภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งย่อมหมายรวมถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรโควตานำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศด้วย

ในการจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ มิได้มีการกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน มีเพียงข้อตกลงกับผู้เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์เพื่อแก้ไขปัญหาและควบคุมปริมาณการผลิตไก่ไข่ตามแผนการผลิตที่เหมาะสม โดยมีการกำหนดเงื่อนไขการนำเข้าพันธุ์สัตว์ 8 ข้อ ดังต่อไปนี้

1) ผู้เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์ต้องขึ้นทะเบียนผู้เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์กับกรมปศุสัตว์

2) สหกรณ์ที่ได้รับโควตาให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่แจ้งเพื่อเลี้ยงและจำหน่ายให้เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่รายกลาง รายเล็ก และรายย่อย

3) ผู้เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์ที่ได้รับจัดสรรโควตาต้องแจ้งสถานที่เลี้ยงทุกแห่งที่นำไก่ไข่พันธุ์เข้าเลี้ยงกับคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์และสถานที่เลี้ยงต้องขึ้นทะเบียนกับกรมปศุสัตว์

4) ผู้นำเข้าไม่ตรงตามแผนจะถูกตัดสิทธิ์ในงวดนั้นๆ ยกเว้นกรณีที่มีปัญหาเรื่องโรคระบาดสัตว์ หรือกรณีเหตุจำเป็นสุดวิสัยให้ทำหนังสือแจ้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

5) กรณีมีผู้เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์รายใหม่ขอเข้าร่วมดำเนินการเลี้ยงไก่ไข่พันธุ์ให้นำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายไก่ไข่และผลิตภัณฑ์พิจารณา

6) ผู้ขอนำเข้าพันธุ์สัตว์จะต้องเสนอแผนการผลิต แผนการตลาดและแนวทางแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดภาวะวิกฤติผลผลิตล้นตลาด และราคาตกต่ำ

7) ผู้ขอนำเข้าพันธุ์สัตว์ จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่ให้ไว้กับคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์อย่างเคร่งครัด

8) บริษัทผู้ผลิตไก่ไข่พันธุ์ที่ได้โควตานำเข้า ถ้าไม่มีการผลิตลูกไก่เองให้นำโควตาดังกล่าวคืนกองกลาง[37]

เมื่อการกำหนดเงื่อนไขการนำเข้าโควตาพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศ เป็นเพียงข้อตกลงของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ จึงทำให้ไม่มีบทบังคับหรือแนวทางที่ชัดเจนให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

---

[37] สมาคมผู้ผลิต ผู้ค้าและส่งออกไก่ไข่. (2553, มกราคม-กุมภาพันธ์). “การประชุมคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ครั้งที่ 1/2553.” **สาส์นไก่ไข่, 13, 71.** หน้า 5.

แม้ว่าเมื่อ 13 กรกฎาคม 2553 คณะรัฐมนตรีมีมติให้มีการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศโดยเสรี ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้เกษตรกรทุกรายมีสิทธิในการเข้าอย่างเท่าเทียมกัน เกิดการกระจายพันธุ์สัตว์ไปสู่เกษตรกรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ไม่ก่อให้เกิดการผูกขาดตลาด โดยในการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ต่างประเทศนี้ เกษตรกรจะต้องยื่นคำร้องเพื่อขออนุญาตต่อกรมปศุสัตว์เพื่อตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวคุณภาพของสัตว์ที่จะนำเข้าและต้องมีเอกสารยืนยันจากประเทศต้นทางที่นำเข้ามา แต่เมื่อพิจารณาถึงผลของการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ต่างประเทศโดยเสรีแล้ว จะพบว่า ผลผลิตของไก่ไข่จะทำให้เกิดปัญหาไข่ไก่ล้นตลาดตามมาดังเช่นในอดีต

ดังนั้น แม้ว่าการเปิดให้มีการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่โดยเสรีจะเป็นธรรมแก่เกษตรกร แต่เมื่อพิจารณาผลกระทบในระยะยาวแล้วอาจส่งผลกระทบต่อเกษตรกรเพิ่มมากขึ้นกว่าการกำหนดให้มีการจัดสรรโควตา แต่ระบบการค้าไก่ไข่นั้นจะต้องมีการกำหนดปริมาณและเงื่อนไขการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศที่ชัดเจน มิใช่เป็นเพียงข้อตกลงของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ดังเช่นที่ผ่านมา และมีการกำหนดโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศให้มีการกระจายพันธุ์สัตว์ไปถึงเกษตรกรรายย่อยอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อมิให้เกิดระบบการผูกขาด

4.3 ปัญหาด้านการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ

ปัจจุบันกฎหมายของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกำหนดให้ผู้เลี้ยงไก่ไข่จะต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์และกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดให้หลังจากที่ได้รับใบอนุญาตแล้วผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับไก่ไข่ด้วย ซึ่งทำให้ไม่สามารถทราบข้อมูลจำนวนไก่ไข่ที่เลี้ยงภายในประเทศอย่างแท้จริง จึงส่งผลให้การกำหนดราคาหรือปริมาณที่ขายในท้องตลาดถูกบิดเบือนจากกลุ่มผู้ประกอบธุรกิจรายใหญ่หรือกลุ่มพ่อค้าคนกลาง

ประเทศแคนาดา กำหนดให้เกษตรกรเลี้ยงไก่ไข่ไม่เกิน 100 ตัว สามารถเลี้ยงได้โดยอิสระไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตหรือซื้อลิขสิทธิ์ หากเลี้ยงไก่ไข่ตั้งแต่ 100 ตัวขึ้นไป-500 ตัว เกษตรกรต้องดำเนินการขออนุญาตเลี้ยงไก่ไข่ และหากมีการเลี้ยงไก่ไข่มากกว่า 500 ตัว เกษตรกรต้องซื้อลิขสิทธิ์การเลี้ยงจากกรมปศุสัตว์ของประเทศแคนาดา และนอกจากนี้มีการกำหนดให้มีการจัดเก็บข้อมูลของไก่ไข่ เช่น อาหารสัตว์ วัคซีน จำนวนไข่ไก่ เป็นต้น

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการตั้งแต่การนำเข้าปู่ย่าพันธุ์หรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่และผู้ที่เลี้ยงไก่ไข่รายย่อย เพื่อประโยชน์ในการทราบจำนวนผลผลิตในท้องตลาดและการนำข้อมูลดังกล่าวมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดสรรโควตาการนำเข้า

ปู่ย่าพันธุ์หรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ปริมาณผลผลิตในประเทศมีเหมาะสมเพียงพอต่อความต้องการและไม่ก่อให้เกิดปัญหาผลผลิตล้นตลาด

4.4 ปัญหาด้านมาตรฐานผลิตภัณฑ์ไข่ไก่

ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากไก่ไข่ คือ ไข่ไก่ นั่นเอง ปัจจุบันมีกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมไข่ไก่ คือ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมและส่งเสริมสินค้าเกษตรให้มีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐาน เพื่อความปลอดภัยและคุ้มครองผู้บริโภค ป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดแก่เกษตรกรหรือกิจการการค้าสินค้าเกษตรหรือเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งมาตรฐานสำหรับสินค้าไข่ไก่นั้นถูกกำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไป กล่าวคือ เป็นมาตรฐานที่มีการประกาศกำหนดเพื่อส่งเสริมสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐาน จึงเป็นเพียงมาตรฐานสมัครใจเท่านั้น

4.4.1 การบังคับใช้มาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับไข่ไก่

เมื่อการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับไข่ไก่เป็นเพียงมาตรฐานทั่วไป ซึ่งตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ซึ่งมิได้มีการบังคับให้ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามก็ได้ ในการขอรับการตรวจสอบและขอใบรับรองตามมาตรฐานทั่วไปจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน ตามบทบัญญัติมาตรา 31 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

"ในกรณีที่มีประกาศกำหนดมาตรฐานทั่วไปสำหรับสินค้าเกษตรใดแล้ว ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า แล้วแต่กรณี ซึ่งสินค้าเกษตรนั้นจะขอรับการตรวจสอบและขอใบรับรองตามมาตรฐานทั่วไปจากผู้ประกอบการตรวจสอบก็ได้"

ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้ประกอบการจึงไม่ถูกบังคับให้ได้รับการตรวจสอบและต้องมีใบรับรองมาตรฐานสำหรับสินค้าไข่ไก่ แต่หากผู้ประกอบการรายใดผ่านการตรวจสอบและได้รับใบรับรองแล้วสามารถใช้เครื่องหมายรับรองมาตรฐานทั่วไปสำหรับแสดงกับสินค้าไข่ไก่ที่ได้รับใบรับรองได้

จึงพบว่า ไข่ไก่ที่มีจำหน่ายอยู่ในปัจจุบันจึงมีทั้งไข่ไก่ที่เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปบางส่วน ดังนั้น หากไข่ไก่ที่จำหน่ายในท้องตลาดไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานทั่วไป ทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถทราบได้เลยว่า ไข่ไก่ที่ซื้อไปบริโภคนั้นมีคุณภาพอย่างไร ผลิตมาจากแหล่งผลิตใด

เมื่อพิจารณาประกอบกับบทลงโทษตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 แล้วนั้น พบว่า เมื่อการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับสินค้าไข่ไก่เป็นมาตรฐานทั่วไป แม้ว่าผู้ประกอบการจะเป็นผู้ผลิต ผู้ส่งออกหรือผู้นำเข้า ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทั่วไป

ย่อมไม่ต้องได้รับโทษใดๆ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เมื่อไข่ไก่เป็นสินค้าที่มีการบริโภคในประเทศเป็นหลัก ประกอบกับมีการส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศบางส่วน จึงต้องมีการกำหนดให้ไข่ไก่เป็นสินค้าที่ต้องมีมาตรฐานในตัวผลิตภัณฑ์โดยมีการกำหนดให้มีการแสดงข้อความเกี่ยวกับตัวผลิตภัณฑ์ ทั้งนี้เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานสินค้าเกษตรของไทยให้มีมาตรฐานเพิ่มมากขึ้นและสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้บริโภคในการบริโภคสินค้านั้นด้วย

4.4.2 การกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับไข่ไก่

มาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับไข่ไก่ที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นไปตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร: ไข่ไก่ ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร มาตรฐานเลขที่ มกษ.6702-2553 ประกาศเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2553 โดยมีขอบข่ายใช้กับไข่ไก่ ซึ่งเป็นไข่ที่ได้จากฟาร์มไก่ไข่สำหรับการบริโภคเป็นอาหารและยังไม่ผ่านกระบวนการแปรรูปอื่นใด โดยมีการแบ่งแยกระดับชั้นคุณภาพของไข่ไก่เป็น 3 ระดับ คือ ระดับชั้นคุณภาพเอเอ (AA) ระดับชั้นคุณภาพเอ (A) ระดับชั้นคุณภาพบี (B) ซึ่งการแสดงเครื่องหมายและฉลากสำหรับไข่ไก่นั้น มีกำหนดไว้ว่า

"11. การแสดงเครื่องหมายและฉลาก

11.1 ภาชนะบรรจุสำหรับผู้บริโภค

ให้แสดงฉลากตามข้อกำหนดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างน้อยต้องมีข้อความแสดงรายละเอียดที่ภาชนะบรรจุให้เห็นได้ง่าย ชัดเจน ไม่เป็นเท็จหรือหลอกลวง ดังต่อไปนี้

11.1.1 ประเภทของผลิตผล ให้มีชื่อผลิตผล โดยมีข้อความว่า "ไข่ไก่" ระดับชั้นคุณภาพและขนาด

11.1.2 จำนวนฟองต่อภาชนะบรรจุ หรือน้ำหนักสุทธิเป็นกรัมหรือกิโลกรัม

11.1.3 ข้อมูลผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จำหน่าย

ให้ระบุชื่อและที่ตั้งของสถานที่ผลิต หรือแบ่งบรรจุ หรือจัดจำหน่าย ทั้งนี้อาจแสดงชื่อและที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ของผู้ผลิต หรือผู้แบ่งบรรจุ กรณีนำเข้าให้ระบุชื่อและที่ตั้งของผู้นำเข้าและประเทศผู้ผลิต

11.1.4 วัน เดือน ปีที่บรรจุ และ/หรือ วัน เดือน ปีที่ควรบริโภคก่อน

11.1.5 ชุดการผลิต

11.1.6 ข้อแนะในการเก็บรักษาและการขนส่ง

ควรมีข้อความ "ระวังแตก" บนภาชนะบรรจุ

11.1.7 ภาษา

กรณีที่ผลิตเพื่อจำหน่ายในประเทศต้องใช้ข้อความเป็นภาษาไทย กรณีที่ผลิตเพื่อการส่งออกให้แสดงข้อความเป็นภาษาต่างประเทศได้

11.2 ภาชนะบรรจุสำหรับขายส่ง

แต่ละภาชนะบรรจุต้องมีข้อความที่ระบุในเอกสารกำกับสินค้า ฉลาก หรือแสดงไว้ที่ภาชนะบรรจุโดยข้อความต้องอ่านได้ชัดเจน ไม่หลุดลอก ไม่เป็นเท็จหรือหลอกลวง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

11.2.1 ประเภทของผลิตผล ให้มีชื่อผลิตผล โดยมีข้อความว่า “ไข่ไก่” ระดับชั้นคุณภาพและขนาด

11.2.2 จำนวนฟอง หรือน้ำหนักสุทธิเป็นกรัมหรือกิโลกรัม

11.2.3 ข้อมูลผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จำหน่าย

ให้ระบุชื่อและที่ตั้งของสถานที่ผลิต หรือแบ่งบรรจุ หรือจัดจำหน่าย ทั้งนี้อาจแสดงชื่อและที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ของผู้ผลิต หรือผู้แบ่งบรรจุ กรณีนำเข้าให้ระบุชื่อและที่ตั้งของผู้นำเข้าและประเทศผู้ผลิต

11.2.4 วัน เดือน ปีที่บรรจุ

11.2.5 ชุดการผลิต

11.2.6 ข้อแนะในการเก็บรักษาและการขนส่ง

ควรมีข้อความ “ระวังแตก” บนภาชนะบรรจุ

11.2.7 ภาษา

กรณีที่ผลิตเพื่อจำหน่ายในประเทศต้องใช้ข้อความเป็นภาษาไทย กรณีที่ผลิตเพื่อการส่งออกให้แสดงข้อความเป็นภาษาต่างประเทศได้

11.3 การแสดงเครื่องหมายการตรวจรับรองจากทางราชการ

การแสดงเครื่องหมายการตรวจรับรองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของหน่วยตรวจหรือหน่วยรับรองและเป็นไปตามมาตรฐานนี้ และได้รับการยอมรับจากคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรแห่งชาติ”

จากหลักเกณฑ์การแสดงเครื่องหมายและฉลากตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร: ไข่ไก่ ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ผู้เขียนมีความเห็นว่า

1) ตำแหน่งของการแสดงเครื่องหมายและฉลาก

พบว่า การแสดงเครื่องหมายและฉลากตามประกาศดังกล่าว กำหนดให้แสดงที่ภาชนะบรรจุสำหรับผู้บริโภค และภาชนะบรรจุสำหรับขายส่งเท่านั้น ดังนั้น หากผู้ค้าขายไข่ไก่ให้แก่ผู้บริโภคโดยไม่มีการบรรจุในภาชนะ เช่น ในกรณีแยกซื้อจำนวนน้อย การซื้อตามร้านค้าแผงลอยในตลาดสด หรือการขายไข่แบบคละชั่งกิโลขายตามแนวนโยบายของรัฐบาลในปัจจุบัน เป็นต้น ย่อมทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถทราบได้ว่า ไข่ไก่เป็นไปตามมาตรฐานจริงหรือไม่ และการกำหนดข้อความแสดงเครื่องหมายและฉลากบนเปลือกไข่ไก่นั้น นอกจากสามารถทำให้ผู้บริโภคทราบข้อความอันเป็นการรับรองมาตรฐานของไข่ไก่แล้ว ยังสามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในกระบวนการตรวจสอบย้อนกลับ เช่น วิธีการผลิต มีแหล่งผลิต อาหารที่ใช้ในการเลี้ยง เป็นต้น

2) รูปแบบของเครื่องหมาย

เมื่อผลิตภัณฑ์ไข่ไก่เป็นไปตามมาตรฐานสินค้าเกษตรดังกล่าว ผู้ประกอบการสามารถใช้เครื่องหมายรับรองมาตรฐานทั่วไปตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ดังนั้น ไม่ว่าไข่ไก่ชั้นคุณภาพใดจะมีลักษณะของเครื่องหมายที่ใช้เหมือนกันผู้บริโภคจำต้องอ่านข้อความกำกับไข่ไก่ในภาชนะบรรจุ ซึ่งหากมีความแตกต่างกันในรูปแบบของเครื่องหมายสำหรับไข่ไก่ในแต่ละชั้นคุณภาพแล้ว ย่อมทำให้ผู้บริโภคสามารถแยกแยะได้

3) ข้อความเกี่ยวกับรูปแบบการเลี้ยงไก่ไข่

ข้อความเกี่ยวกับกรรมวิธีการเลี้ยงนั้น เป็นข้อมูลอย่างหนึ่งที่สามารถบ่งบอกถึงคุณภาพของไข่ไก่ได้ เนื่องจากการเลี้ยงไก่ไข่มีหลายแบบ ไม่ว่าจะเป็นการเลี้ยงขังกรง (Cage Eggs) การเลี้ยงปล่อยในโรงเรือน (Barn Laid Eggs) การเลี้ยงปล่อยพื้น (Free Range Eggs) หรือการเลี้ยงแบบพิเศษที่ทำให้ได้ไข่ไก่ที่มีคุณค่าทางโภชนาการมากขึ้น ซึ่งรูปแบบการเลี้ยงไก่ไข่แต่ละแบบจะส่งผลต่อคุณภาพของไข่ไก่ที่แตกต่างกัน ดังนั้น การที่ประกาศดังกล่าวมิได้กำหนดให้มีการแสดงข้อความการเลี้ยงไก่ไข่กำกับจึงทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถทราบได้ว่าไข่ไก่นั้นผลิตโดยใช้กรรมวิธีการเลี้ยงในรูปแบบใด อันอาจเป็นข้อมูลประการหนึ่งที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการเลือกซื้อไข่ไก่ของผู้บริโภค

นอกจากนี้ นโยบายของรัฐบาลในปัจจุบันมีนโยบายประชาวิวัฒน์โดยมีมาตรการร่วมลดต้นทุนเกษตรกรซึ่งดูแลเรื่องอาหารสัตว์และการเข้าถือพ่อพันธุ์แม่พันธุ์ไก่ไข่ ไก่เนื้อและสุกรมากขึ้น ให้มีการเปิดเผยข้อมูลต้นทุนราคาต่างๆ อย่างทั่วถึงเท่าเทียมมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเว็บไซต์หรือมีสถานีโทรทัศน์ เพื่อให้ประชาชนรับรู้การเคลื่อนไหวของราคาต้นทุนต่างๆ ส่งผลให้ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ และมาตรการราคาอาหารเป็นธรรมโปร่งใสซึ่งดูแลให้ทั้งเกษตรกร ผู้ประกอบการรายย่อยให้มีรายได้เพิ่มขึ้น อาหารในส่วนของผู้บริโภคจะต้องมีทางเลือกมากขึ้น โดยต้องมีการเปิดเผย

ต้นทุนการผลิต ต้องมีความโปร่งใสไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ และทั้ง 2 มาตรการดังกล่าวนี้มีแนวคิดให้มีการจำหน่ายไข่ไก่เป็นกิโลกรัม เพื่อเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับประชาชนในการซื้อไข่ไก่จากปัจจุบันที่จำหน่ายไข่ไก่เป็นเบอร์ (เบอร์ 0-5) มาเป็นการจำหน่ายด้วยวิธีชั่งในราคากิโลกรัมละ 50-52 บาท โดยผู้ขายจะประหยัดต้นทุนคัดไข่ไก่ประมาณ 5-10 บาทต่อกิโลกรัม (ฟองละ 10 สตางค์) และผู้ซื้อจะประหยัดเงิน 2-3 บาทต่อกิโลกรัม โดยให้เริ่มจำหน่ายตามตลาดสดเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2554 นั้น ซึ่งจากการทดลองขายในช่วงเริ่มแรกนั้นพบปัญหาต่างๆ อาทิเช่น

1) ความเสียหายจากการเลือกไข่ในกระจาดแบบคละขายเป็นกิโลกรัม เนื่องจากผู้ซื้อบางรายต้องการไข่เป็นจำนวนมาก ก็จะเลือกไข่เบอร์ 4-5 ในขณะที่บางรายต้องการไข่เบอร์ใหญ่ก็จะเลือกแต่เบอร์ 0-2 ในกระจาด ในแง่ผู้ต้องการให้ไข่ทุกเบอร์กระจายกันอยู่ในการซื้อแต่ละครั้ง (1 กิโลกรัม) ยิ่งเลือกมากความเสี่ยงที่จะเกิดจากไข่แตกก็สูงมากขึ้นด้วย

2) เรื่องของน้ำหนักไข่ในแต่ละฟอง เนื่องจากการขายไข่เป็นกิโลกรัมคิดเป็นหน่วยกรัม หรือ 1,000 กรัม เท่ากับ 1 กิโลกรัม แต่น้ำหนักของไข่แต่ละฟองจะหายไปตลอดการเดินทางตั้งแต่ฟาร์มมาถึงมือผู้บริโภค ถึงแม้ว่าตั้งไข่ไก่ไว้เฉยๆ น้ำหนักไข่ก็จะลดลงทุกวัน เนื่องจากการระเหยของน้ำในไข่ ปัญหาที่จะเกิดขึ้นคือ ผู้ค้าซื้อไข่ไก่ตามเบอร์ต้องมาขายเป็นกิโลกรัม ยิ่งสต็อกไว้นาน น้ำหนักไข่ยิ่งลดลง ทำให้ประสบภาวะขาดทุนตามมา

3) ปัญหาไข่บุบ ไข่เปลือกไม่สวย ตามปกติไข่ประเภทนี้ราคาขายจะลดลงครึ่งหนึ่งของราคาปกติตามเบอร์ เมื่อเปลี่ยนระบบการซื้อไข่เป็นกิโลกรัม ผู้ขายย่อมนำไข่เหล่านี้เข้ามาคละไว้ในกระจาด ขณะที่ผู้ซื้อก็ไม่ต้องการไข่ประเภทนี้ แต่จะเลือกตามขนาดที่ตนต้องการมากกว่า

4) ปัญหาเรื่องการโกงตาชั่ง จากความจริงที่ว่า ปัจจุบันตาชั่งในตลาดไม่เที่ยงตรง ดังนั้น โอกาสที่ผู้ซื้อจะได้ไข่น้ำหนักไม่ครบ 1,000 กรัม (1 กิโลกรัม) จึงเป็นไปได้ยาก

จึงเห็นว่า แม้ว่านโยบายของรัฐบาลดังกล่าวนั้นเป็นการเพิ่มทางเลือกในการจำหน่ายไข่ไก่ และเป็นมาตรการมาช่วยแก้ไขปัญหาเสถียรภาพด้านราคาของไข่ไก่ก็ตาม แต่วิธีการขายไข่ไก่โดยวิธีการชั่งกิโลดังกล่าวจะเป็นการทำลายระบบมาตรฐานผลิตภัณฑ์ไข่ไก่อันส่งผลถึงคุณภาพไข่ไก่ที่ผู้บริโภคจะได้รับด้วย

ดังนี้ จากการศึกษาดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า การกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับไข่ไก่ในปัจจุบันเป็นเพียงมาตรฐานทั่วไปซึ่งขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้ผลิตเป็นสำคัญ จึงมิได้มีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะได้บริโภคผลิตภัณฑ์ที่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่ควรจะเป็นประกอบกับเมื่อมีการเปิดเสรีด้านการค้า ประเทศไทยควรมีการผลักดันและส่งเสริมให้สินค้าเกษตรของไทยส่งออกไปต่างประเทศเพิ่มขึ้น จึงต้องมีการปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้า

เกษตรของไทยให้เป็นที่ยอมรับของต่างประเทศ โดยหากมีการส่งออกไปต่างประเทศเพิ่มขึ้นย่อมส่งผลต่อรายได้ของเกษตรกรไทยตามมา

4.5 แนวทางเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

เมื่อเกิดปัญหาเสถียรภาพด้านราคาของไข่ไก่ขึ้น จึงมีแนวความคิดที่จะหามาตรการช่วยเหลือเกษตรกรที่ประกอบอาชีพเลี้ยงไก่ไข่ในรูปแบบต่างๆ ซึ่งรวมถึงแนวความคิดในการจัดตั้งกองทุนด้วย

เดิมคณะกรรมการนโยบายไข่ไก่แห่งชาติ ได้ทำการศึกษารายละเอียดหลักเกณฑ์เพื่อจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือในยามที่ภาวะราคาไม่มีเสถียรภาพ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นมากองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ทั้งระบบด้วยเงินและทรัพย์สินของกองทุน

2) คณะกรรมการกองทุน ประกอบด้วย อธิบดีกรมปศุสัตว์เป็นประธาน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมการค้าภายใน ตัวแทนผู้เลี้ยง 3 คน องค์กรผู้เลี้ยง 2 คน ตัวแทนผู้ประกอบการ 3 คน ผู้แทนผู้ค้า 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน เป็นกรรมการและเลขานุการ และคณะกรรมการกองทุนจะแต่งตั้งกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการได้ไม่เกิน 2 คน

3) หน้าที่ของคณะกรรมการกองทุน

(1) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอรับจัดสรรเงินและการใช้จ่ายหรือให้ความช่วยเหลือผู้เลี้ยงและพัฒนาไก่ไข่ทั้งระบบ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(2) วางระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการเก็บรักษาผลประโยชน์การเบิกจ่ายพัสดุในกิจการของกองทุนตามระเบียบนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(3) ติดตามประเมินผลการดำเนินโครงการที่ได้รับการจัดสรรเงินกองทุนและการใช้จ่ายเงินกองทุน

(4) รายงานผลการปฏิบัติพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้คณะกรรมการ

(5) จัดทำรายงานและบัญชีกองทุน รวมทั้งตรวจสอบผลการดำเนินงานของกองทุนให้ตรวจสอบการเงิน และการบัญชีของกองทุน โดยผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับอนุญาตแล้วรายงาน

แต่กองทุนดังกล่าวก็มิได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

ต่อมาเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ขึ้น มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ทั้งหมด 8 มาตรการเพื่อถือปฏิบัติร่วมกันในวางการไก่ไข่ ซึ่งมาตรการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การจัดตั้งกองทุน โดยมีแนวความคิด

ให้ผู้เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์มีข้อตกลงเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาไข่ไก่ โดยมีเงื่อนไขในการส่งเงินเข้ากองทุนดังนี้

1) ผู้เลี้ยงไก่ไข่ที่มีการเลี้ยงตั้งแต่ 50,000 ตัวขึ้นไป จะต้องบริจาคเงินเข้ากองทุนเท่ากับราคาไข่ไก่ 1 ฟอง กล่าวคือ ถ้าตีราคาไข่ไก่ฟองละ 1.30 บาท ผู้เลี้ยงไก่ไข่มีการเลี้ยง 50,000 ตัว ผู้เลี้ยงไก่ไข่จะต้องส่งเงินเข้ากองทุนเป็นเงิน 65,000 บาท

2) ผู้เลี้ยงไก่ไข่ที่มีการเลี้ยงตั้งแต่ 100,000 ตัวขึ้นไป ต้องบริจาคเงินเข้ากองทุนเท่ากับราคาไข่ไก่ 2 ฟอง กล่าวคือ ถ้าตีราคาไข่ไก่ฟองละ 1.30 บาท ราคาไข่ไก่ 2 ฟองที่ผู้เลี้ยงไก่ไข่จะต้องส่งเงินเข้ากองทุน จึงมีราคา 2.60 บาท ผู้เลี้ยงไก่ไข่มีการเลี้ยง 100,000 ตัว ผู้เลี้ยงไก่ไข่จะต้องส่งเงินเข้ากองทุนเป็นเงิน 260,000 บาท

3) ผู้เลี้ยงไก่ไข่รายใหญ่ที่นำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ 1 ตัว ต้องบริจาคเงินกองทุนตัวละ 60 บาท สำหรับผู้นำเข้าปู่ย่าพันธุ์จะต้องบริจาคเงินเข้ากองทุนในสูตร 60 x 78 + ปริมาณการนำเข้าปู่ย่าพันธุ์ทั้งหมด

แต่ปัจจุบันนี้กองทุนดังกล่าวยังมิได้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากมีบริษัทผู้ประกอบการบางรายที่ไม่ยอมรับเงื่อนไขการส่งเงินเข้ากองทุนได้ ประกอบกับการจัดตั้งในรูปแบบของสมาคมนั้นไม่มีผลบังคับทางกฎหมายที่จะกำหนดให้ผู้ประกอบการทุกรายส่งเงินเข้ากองทุนเหมือนเช่นการจัดตั้งกองทุนโดยการตราเป็นกฎหมาย

ทั้งนี้ แม้ว่าในประเทศไทยจะมีการจัดตั้งกองทุนต่างๆ ขึ้นอย่างมากมาย แต่เนื่องด้วยข้อจำกัดของวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินของแต่ละกองทุน และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละกองทุนในการพิจารณาจัดสรรเงินช่วยเหลือนั้น แต่ไม่สามารถนำมาช่วยเหลือปัญหาเสถียรภาพด้านราคาของเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่หรือนำมาช่วยเหลือแก่กลุ่มผู้ประกอบธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ เพื่อนำมาเป็นเงินทุนสำหรับช่วยเหลือกลุ่มผู้ประกอบธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ต่อไป

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า ในกรณีที่เกิดโรคระบาดสัตว์นั้น หากมีการสั่งให้ดำเนินการทำลายสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ ผู้เลี้ยงไก่ไข่ได้รับการชดเชยในอัตราร้อยละ 75 ของราคาสัตว์ซึ่งอาจขายได้ในตลาดท้องที่ก่อนเกิดโรคระบาด ซึ่งค่าเสียหายอีกร้อยละ 25 ผู้เลี้ยงไม่สามารถได้รับการชดเชยตามกฎหมายดังกล่าวได้และหากกรณีที่สัตว์ตายโดยไม่ได้เกิดจากการสั่งให้ทำลายตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์หรือเป็นกรณีที่เจ้าของสัตว์ทำลายสัตว์นั้นเองย่อมไม่ได้รับการชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายภายใต้กฎหมายดังกล่าว ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ขอบเขตของการจัดตั้งกองทุนต้องมีการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เลี้ยงไก่ไข่ในส่วนดังกล่าวด้วย

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ผู้เขียนขอสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

5.1 บทสรุป

การเลี้ยงไก่ไข่เป็นอาชีพที่มีการเลี้ยงในประเทศไทยมานาน ซึ่งการเลี้ยงไก่ไข่ในอดีตที่ผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบันต้องอาศัยการนำเข้าปู่ย่าพันธุ์และพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศ แต่เนื่องจากกฎหมายไทยที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์มีอยู่จำนวนหลายฉบับ ผู้เขียนจึงได้จำแนกกลุ่มของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องออกเป็น 4 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

1) กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงไก่ไข่ ได้แก่ พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการด้านการรวบรวมข้อมูลการวิเคราะห์นโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ตลอดจนการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่นำแผนแม่บทไปดำเนินการ และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ให้ได้ผลตามแผนที่วางไว้ หรือขจัดอุปสรรคในทางปฏิบัติเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขต่อไป ซึ่งมิได้มีบทบังคับกับเกษตรกรหรือกลุ่มผู้เลี้ยงไก่ไข่แต่อย่างใด

พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 เป็นกฎหมายที่มีมีวัตถุประสงค์กำหนดมาตรการในการควบคุมการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับเอ็มบริโอหรือตัวอ่อนของสัตว์ซึ่งเป็นพาหะให้เกิดโรคระบาดสัตว์อย่างหนึ่ง ซึ่งการเลี้ยงไก่ไข่นั้นตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ด้วย

สำหรับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะ และการอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึง การจัดการและควบคุมปัจจัยหรือสภาวะแวดล้อมที่เป็นหรืออาจเป็น

อันตรายต่อสุขภาพและสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งการเลี้ยงไก่ไข่ถือเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จึงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ด้วยเช่นกัน

2) กฎหมายที่เกี่ยวกับการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ได้แก่ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมในตลาดสินค้าและตลาดบริการ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการใช้ทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจแบบอาศัยกลไกตลาดของประเทศไทย ไม่ให้มีการกระจุกตัวของอำนาจเศรษฐกิจ (Deconcentration of economic power) ปกป้องวิสาหกิจขนาดกลางและวิสาหกิจขนาดย่อมให้มีโอกาสเข้าสู่ตลาดและแข่งขันอย่างเป็นธรรม (Protection of market access and a fair opportunity to complete on the merits) และส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้นในแง่ของราคา คุณภาพและการบริการ (The promotion of consumer choice, considering price, quality and service)

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมในด้านราคาสินค้าและบริการมากยิ่งขึ้น และเพื่อป้องกันมิให้ราคาสินค้าและบริการต่างๆ สูงขึ้นอย่างรวดเร็วเกินสมควร อีกทั้งเพื่อให้มีสินค้าและบริการเพียงพอต่อการบริโภคของผู้บริโภคภายในประเทศ

3) กฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการเลี้ยงไก่ไข่ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549

จากการศึกษาพบว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 เป็นกฎหมายที่มุ่งหมายให้มีการกำกับดูแลอาชีพการเลี้ยงไก่ไข่ทั้งระบบสอดคล้องกับนโยบายความปลอดภัยสำหรับผู้บริโภคและการเปิดเสรีการค้าโลกเกิดประสิทธิภาพและได้ประสิทธิผล และจำเป็นต้องพัฒนาการผลิตและการตลาดไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ทั้งระบบให้เข้าสู่เกณฑ์มาตรฐานอย่างมีประสิทธิภาพ

4) กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐาน ได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรฐานและการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรขึ้น เพื่อส่งเสริมสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐานเพื่อความปลอดภัยหรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจจะเกิดแก่ประชาชนหรือแก่กิจการค้าสินค้าเกษตรหรือเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ

ปัจจุบันมีการออกประกาศกำหนดมาตรฐานกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ จำนวน 3 เรื่องดังต่อไปนี้

(1) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร: การปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีสำหรับสถานที่ฟักไข่สัตว์ปีก ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 (มกษ. 6908-2553) ประกาศ ณ วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2553 โดยมาตรฐานสินค้าเกษตรดังกล่าวนี้ครอบคลุมสภาพทั่วไปของสถานที่ฟักไข่สัตว์ปีก รวมถึงการจัดการสถานที่ฟักไข่ การจัดการบุคลากร การจัดการไข่ฟัก การฟักไข่ การจัดการลูกสัตว์ปีกหลังการฟัก การจัดการด้านสวัสดิภาพสัตว์ การป้องกันและควบคุมโรค และการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อผลิตลูกสัตว์ปีกที่มีสุขภาพดี และครอบคลุมเฉพาะสัตว์ปีกประเภทไก่และเป็ดเท่านั้น

(2) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร: การปฏิบัติการทางการเกษตรที่ดีสำหรับฟาร์มไก่ไข่ ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 (มกษ. 6909-2553) ประกาศ ณ วันที่ 4 ตุลาคม 2553 โดยมาตรฐานสินค้าเกษตรดังกล่าวนี้เป็นการกำหนดเกณฑ์การปฏิบัติที่ดีทางการเกษตรสำหรับการจัดการฟาร์มไก่ไข่ ครอบคลุมองค์ประกอบฟาร์ม อาหารไก่ไข่ น้ำ การจัดการฟาร์ม สุขภาพสัตว์ สวัสดิภาพสัตว์ การจัดการผลิตผล สิ่งแวดล้อมและการบันทึกข้อมูล เพื่อให้ได้ไข่ไก่ที่เหมาะสมในการแปรรูปเพื่อบริโภค

(3) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร: ไข่ไก่ ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 (มกษ. 6702-2553) ประกาศ ณ วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2553 โดยมาตรฐานสินค้าเกษตรดังกล่าวนี้ใช้กับไข่ไก่มีชื่อวิทยาศาสตร์ว่า Gallus gallus domesticus ซึ่งเป็นไข่ที่ได้จากฟาร์มไก่ไข่สำหรับการบริโภคเป็นอาหาร โดยยังไม่ผ่านกระบวนการแปรรูปอื่นใด

จากการศึกษาทำให้ผู้เขียนพบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ที่สมควรมีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม เช่น ปัญหาด้านองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ด้านระบบการค้าไก่ไข่ ด้านการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ ด้านมาตรฐานผลิตภัณฑ์ไข่ไก่ และแนวทางการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

5.1.1 ปัญหาด้านองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแล

จากการศึกษาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 พบว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ประกอบด้วยคณะกรรมการจาก 3 ส่วน คือ ภาคราชการ ภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ จากโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ในส่วนของภาคเอกชนประกอบกับอำนาจหน้าที่นั้น

จึงเป็นการขัดทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) อันส่งผลกระทบต่อวงการธุรกิจไก่ไข่ กล่าวคือ ส่งผลให้เกิดการผูกขาดโดยผู้นำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เกษตรรายย่อยในการได้รับจัดสรร จึงต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ให้มีความเหมาะสม เพื่อให้เกิดการแข่งขันในวงการธุรกิจไก่ไข่อย่างเป็นธรรม

นอกจากการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลอาชีพการเลี้ยงไก่ไข่แล้ว มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 ข้อ 9 ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษาและช่วยเหลือในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ประกอบด้วย อธิบดีกรมปศุสัตว์เป็นประธานกรรมการและผู้แทนภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ค้า ผู้ประกอบการ และองค์กรผู้เลี้ยงซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามจำนวนที่เห็นสมควร เป็นกรรมการให้ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยี กรมปศุสัตว์ เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยีไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษา พบว่าคณะกรรมการที่ปรึกษามีองค์ประกอบหลักมาจากภาคเอกชน ได้แก่ ผู้ค้า ผู้ประกอบการ และองค์กรผู้เลี้ยง โดยมีหน้าที่เสนอข้อมูลหรือความเห็นต่อคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ และดำเนินการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ และจากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ประกอบกันทำให้พบว่า คณะกรรมการที่ปรึกษาสามารถทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในเรื่องการจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศได้

เมื่อปี 2553 จากมติคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ที่กำหนดให้มีการจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศให้กับบริษัทผู้นำเข้าเพียง 9 รายดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการที่ปรึกษาเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการทำหน้าที่ในฐานะของคณะกรรมการ โดยเป็นผู้ขอโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ในคราวนั้นด้วย โครงสร้างของคณะกรรมการที่ปรึกษา จึงเป็นการขัดทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) เช่นเดียวกับโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ดังนั้นจึงต้องปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการประกอบธุรกิจไก่ไข่ต่อไป

5.1.2 ปัญหาด้านระบบการค้าไก่ไข่

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 มิได้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรโควตาการนำเข้า สำหรับการที่การจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ มิได้มีการกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน มีเพียงข้อตกลงกับผู้เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์เพื่อแก้ไขปัญหาและควบคุมปริมาณการผลิตไก่ไข่ตามแผนการผลิตที่เหมาะสม โดยมีการกำหนดเงื่อนไขการนำเข้าพันธุ์สัตว์ 8 ข้อ ดังต่อไปนี้

1) ผู้เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์ต้องขึ้นทะเบียนผู้เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์กับกรมปศุสัตว์

2) สหกรณ์ที่ได้รับโควตาให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่แจ้งเพื่อเลี้ยงและจำหน่ายให้เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่รายกลาง รายเล็ก และรายย่อย

3) ผู้เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์ที่ได้รับจัดสรรโควตาต้องแจ้งสถานที่เลี้ยงทุกแห่งที่นำไก่ไข่พันธุ์เข้าเลี้ยงกับคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์และสถานที่เลี้ยงต้องขึ้นทะเบียนกับกรมปศุสัตว์

4) ผู้นำเข้าไม่ตรงตามแผนจะถูกตัดสิทธิ์ในงวดนั้นๆ ยกเว้นกรณีที่มีปัญหาเรื่องโรคระบาดสัตว์ หรือกรณีเหตุจำเป็นสุดวิสัยให้ทำหนังสือแจ้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

5) กรณีมีผู้เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์รายใหม่ขอเข้าร่วมดำเนินการเลี้ยงไก่ไข่พันธุ์ให้นำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายไก่ไข่และผลิตภัณฑ์พิจารณา

6) ผู้ขอนำเข้าพันธุ์สัตว์จะต้องเสนอแผนการผลิต แผนการตลาดและแนวทางแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดภาวะวิกฤติผลผลิตล้นตลาด และราคาตกต่ำ

7) ผู้ขอนำเข้าพันธุ์สัตว์ จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่ให้ไว้กับคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์อย่างเคร่งครัด

8) บริษัทผู้ผลิตไก่ไข่พันธุ์ที่ได้โควตานำเข้า ถ้าไม่มีการผลิตลูกไก่เองให้นำโควตาดังกล่าวคืนกองกลาง

จึงทำให้ไม่มีบทบังคับหรือแนวทางที่ชัดเจนให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และแม้ว่าปัจจุบันจะมีการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศโดยเสรี ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้เกษตรกรทุกรายมีสิทธิในการเข้าอย่างเท่าเทียมกัน เกิดการกระจายพันธุ์สัตว์ไปสู่เกษตรกรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ไม่ก่อให้เกิดการผูกขาดตลาด โดยในการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ต่างประเทศนี้ เกษตรกรจะต้องยื่นคำร้องเพื่อขออนุญาตต่อกรมปศุสัตว์เพื่อตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวคุณภาพของสัตว์ที่จะนำเข้าและต้องมีเอกสารยืนยันจากประเทศต้นทางที่นำเข้ามา แต่เมื่อพิจารณาถึงผลของการ

นำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ต่างประเทศโดยเสรีแล้วจะพบว่า ผลผลิตของไก่ไข่จะทำให้เกิดปัญหาไข่ไก่ล้นตลาดตามมา

5.1.3 ปัญหาด้านการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ

กฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ประกอบการนำเข้าปู่ย่าพันธุ์หรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่และผู้เลี้ยงไก่ไข่จะต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการและรายงานปริมาณการเลี้ยงปู่ย่าพันธุ์หรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่และผู้เลี้ยงไก่ไข่ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ จึงทำให้ไม่สามารถทราบจำนวนปริมาณการเลี้ยงที่แท้จริงภายในประเทศอันส่งผลให้เกิดการบิดเบือนด้านกลไกราคาของผลผลิตในท้องตลาด

5.1.4 ปัญหาด้านมาตรฐานผลิตภัณฑ์ไข่ไก่

ปัจจุบันมีกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมไข่ไก่ คือ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมและส่งเสริมสินค้าเกษตรให้มีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐาน เพื่อความปลอดภัยและคุ้มครองผู้บริโภค ป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดแก่เกษตรกรหรือกิจการการค้าสินค้าเกษตรหรือเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งมาตรฐานสำหรับสินค้าไข่ไก่นั้นถูกกำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไป กล่าวคือ เป็นมาตรฐานที่มีการประกาศกำหนดเพื่อส่งเสริมสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐาน จึงเป็นเพียงมาตรฐานสมัครใจเท่านั้น

1) การบังคับใช้มาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับไข่ไก่

เมื่อการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับไข่ไก่เป็นเพียงมาตรฐานทั่วไป ซึ่งตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ซึ่งมิได้มีการบังคับให้ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามก็ได้ ผู้ประกอบการจึงไม่ถูกบังคับให้ได้รับการตรวจสอบและต้องมีใบรับรองมาตรฐานสำหรับสินค้าไข่ไก่ แต่หากผู้ประกอบการรายใดผ่านการตรวจสอบและได้รับใบรับรองแล้วสามารถใช้เครื่องหมายรับรองมาตรฐานทั่วไปสำหรับแสดงกับสินค้าไข่ไก่ที่ได้รับใบรับรองได้

จึงพบว่า ไข่ไก่ที่มีจำหน่ายอยู่ในปัจจุบันจึงมีทั้งไข่ไก่ที่เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปบางส่วน ดังนั้น หากไข่ไก่ที่จำหน่ายในท้องตลาดไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานทั่วไป ทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถทราบได้เลยว่า ไข่ไก่ที่ซื้อไปบริโภคนั้นมีคุณภาพอย่างไร ผลิตมาจากแหล่งผลิตใด

เมื่อพิจารณาประกอบกับบทลงโทษตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 แล้วนั้น พบว่า เมื่อการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับสินค้าไข่ไก่เป็นมาตรฐานทั่วไป แม้ว่าผู้ประกอบการจะเป็นผู้ผลิต ผู้ส่งออกหรือผู้นำเข้า ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทั่วไปย่อมไม่ต้องได้รับโทษใดๆ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เมื่อไข่ไก่เป็นสินค้าที่มีการบริโภคในประเทศเป็นหลักประกอบกับมีการส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศบางส่วน จึงต้องมีการกำหนดให้ไข่ไก่เป็นสินค้าที่

ต้องมีมาตรฐานในตัวผลิตภัณฑ์โดยมีการกำหนดให้มีการแสดงข้อความเกี่ยวกับตัวผลิตภัณฑ์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานสินค้าเกษตรของไทยให้มีมาตรฐานเพิ่มมากขึ้นและสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้บริโภคในการบริโภคสินค้านั้นด้วย

2) การกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับไข่ไก่

มาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับไข่ไก่ที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นไปตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร: ไข่ไก่ ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร มาตรฐานเลขที่ มกษ. 6702-2553 ประกาศเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2553 โดยมีขอบข่ายใช้กับไข่ไก่ ซึ่งเป็นไข่ที่ได้จากฟาร์มไก่ไข่สำหรับการบริโภคเป็นอาหารและยังไม่ผ่านกระบวนการแปรรูปอื่นใด พบว่า การแสดงเครื่องหมายและฉลากตามประกาศดังกล่าว กำหนดให้แสดงที่ภาชนะบรรจุสำหรับผู้บริโภค และภาชนะบรรจุสำหรับขายส่งเท่านั้น ดังนั้น หากผู้ค้าขายไข่ไก่ให้แก่ผู้บริโภคโดยไม่มีการบรรจุในภาชนะ เช่น ในกรณีแยกซื้อจำนวนน้อย การซื้อตามร้านค้าแผงลอยในตลาดสด หรือการขายไข่แบบคละชั่งกิโลขายตามแนวนโยบายของรัฐบาลในปัจจุบัน เป็นต้น ย่อมทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถทราบได้ว่า ไข่ไก่เป็นไปตามมาตรฐานจริงหรือไม่ และการกำหนดข้อความแสดงเครื่องหมายและฉลากบนเปลือกไข่ไก่นั้น นอกจากสามารถทำให้ผู้บริโภคทราบข้อความอันเป็นการรับรองมาตรฐานของไข่ไก่แล้ว ยังสามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในกระบวนการตรวจสอบย้อนกลับ เช่น วิธีการผลิต มีแหล่งผลิต อาหารที่ใช้ในการเลี้ยง เป็นต้น

เมื่อผลิตภัณฑ์ไข่ไก่เป็นไปตามมาตรฐานสินค้าเกษตรดังกล่าว ผู้ประกอบการสามารถใช้เครื่องหมายรับรองมาตรฐานทั่วไปตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ดังนั้น ไม่ว่าไข่ไก่ชั้นคุณภาพใดจะมีลักษณะของเครื่องหมายที่ใช้เหมือนกันผู้บริโภคจำต้องอ่านข้อความกำกับไข่ไก่ในภาชนะบรรจุ ซึ่งหากมีความแตกต่างกันในรูปแบบของเครื่องหมายสำหรับไข่ไก่ในแต่ละชั้นคุณภาพแล้ว ย่อมทำให้ผู้บริโภคสามารถแยกแยะได้

ข้อความเกี่ยวกับกรรมวิธีการเลี้ยงนั้น เป็นข้อมูลอย่างหนึ่งที่สามารถบ่งบอกถึงคุณภาพของไข่ไก่ได้ เนื่องจากการเลี้ยงไก่ไข่มีหลายแบบ ไม่ว่าจะเป็นการเลี้ยงขังกรง (Cage Eggs) การเลี้ยงปล่อยในโรงเรือน (Barn Laid Eggs) การเลี้ยงปล่อยพื้น (Free Range Eggs) หรือการเลี้ยงแบบพิเศษที่ทำให้ได้ไข่ไก่ที่มีคุณค่าทางโภชนาการมากขึ้น ซึ่งรูปแบบการเลี้ยงไก่ไข่แต่ละแบบจะส่งผลต่อคุณภาพของไข่ไก่ที่แตกต่างกัน ดังนั้น การที่ประกาศดังกล่าวมิได้กำหนดให้มีการแสดงข้อความการเลี้ยงไก่ไข่กำกับจึงทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถทราบได้ว่าไข่ไก่นั้นผลิตโดยใช้กรรมวิธีการเลี้ยงในรูปแบบใด อันอาจเป็นข้อมูลประการหนึ่งที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการเลือกซื้อไข่ไก่ของผู้บริโภค

5.1.5 แนวทางเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ขึ้น มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ทั้งหมด 8 มาตรการเพื่อถือปฏิบัติร่วมกันในวางการไก่ไข่ ซึ่งมาตรการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การจัดตั้งกองทุน โดยมีแนวความคิดให้ผู้เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์มีข้อตกลงเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาไข่ไก่ โดยมีเงื่อนไขในการส่งเงินเข้ากองทุน แต่ปัจจุบันนี้กองทุนดังกล่าวยังมิได้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวเป็นไปในรูปของสมาคมพัฒนาธุรกิจไก่ไข่ ซึ่งมิได้มีบทบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด

ประกอบการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เลี้ยงไก่ไข่ในกรณีเกิดโรคระบาดสัตว์นั้นจะเป็นการชดเชยเฉพาะกรณีที่มีการสั่งให้ทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาดเท่านั้นโดยการชดเชยมิได้มีการจ่ายค่าชดเชยให้ครบถ้วนตามราคาสัตว์เลี้ยงในขณะนั้น อีกทั้งหากเกิดกรณีที่ผู้เลี้ยงตัดสินใจทำลายสัตว์ด้วยตนเองผู้เลี้ยงไม่สามารถได้รับค่าชดเชยภายใต้กฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์หรือแม้แต่การทำลายตามคำสั่งตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์แล้วผู้เลี้ยงก็ยังไม่ได้รับค่าชดเชยให้ครบถ้วน

ทั้งนี้ แม้ว่าในประเทศไทยจะมีการจัดตั้งกองทุนต่างๆ ขึ้นอย่างมากมาย แต่เนื่องด้วยข้อจำกัดของวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินของแต่ละกองทุน และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละกองทุนในการพิจารณาจัดสรรเงินช่วยเหลือนั้น แต่ไม่สามารถนำมาช่วยเหลือปัญหาเสถียรภาพด้านราคาหรือช่วยเหลือกรณีเกิดปัญหาโรคระบาดสัตว์อันเกิดแก่เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรกลุ่มผู้เลี้ยงไก่ไข่เป็นการเฉพาะ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาที่กล่าวมานั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะว่า ให้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและส่งเสริมธุรกิจการเลี้ยงไก่ไข่และผลิตภัณฑ์เป็นการเฉพาะ โดยมีหลักการและสาระสำคัญดังต่อไปนี้

5.2.1 องค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแล

กำหนดให้มีองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแล คือ คณะกรรมการไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ตามเดิม แต่มีการปรับปรุงองค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการให้มีความเหมาะสมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น

1) องค์ประกอบของคณะกรรมการไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ประกอบด้วยผู้แทนจาก 3 ภาคส่วน คือ

(1) ภาคราชการ ได้แก่ ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา เป็นต้น

(2) ภาคเอกชน ซึ่งเป็นผู้แทนของผู้ประกอบการในส่วนของการผลิต การเลี้ยง การค้า ไก่ไข่และผลิตภัณฑ์รวมทั้งผู้ประกอบการผลิตและจำหน่ายอาหารสัตว์ โดยผู้แทนภาคเอกชนมาจากการเลือกตั้งของผู้ประกอบการแต่ละกลุ่มที่ขึ้นทะเบียนไว้กับหน่วยงานของราชการ

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับด้านการเกษตร ด้านกฎหมาย ด้านการเงินการคลัง ด้านการตลาด ด้านการบริหาร ด้านสิ่งแวดล้อมหรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง

2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

กำหนดให้คณะกรรมการไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะนโยบาย แผนงาน มาตรการเพื่อส่งเสริมและพัฒนาการเลี้ยงไก่ไข่

(2) เสนอแนะนโยบายและแผนการผลิตและการจำหน่ายไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

(4) เสนอแนะหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนในการผลิตไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

(5) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับธุรกิจการเลี้ยงไก่ไข่และธุรกิจเกี่ยวเนื่องเสนอต่อหน่วยงานภาครัฐ

(6) กำหนดอัตราการนำส่งเงินเข้ากองทุน

(7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน

3) ยกเลิกคณะกรรมการที่ปรึกษาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

5.2.2 กำหนดให้มีการควบคุมการนำเข้าปู่ย่าพันธุ์ไก่ไข่และพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศ โดยกำหนดเงื่อนไขและปริมาณการนำเข้าปู่ย่าพันธุ์ไก่ไข่และพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ในลักษณะของการกำหนดเพดานขั้นสูงสำหรับผู้ที่ประสงค์จะนำเข้าเพื่อให้มีการกระจายพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ให้แก่เกษตรกรผู้เลี้ยงอย่างทั่วถึง และเพื่อมิให้ปู่ย่าพันธุ์ไก่ไข่และพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ตกอยู่ในกลุ่มของผู้ประกอบกิจการรายใหญ่แต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ในการจัดสรรโควตาการนำเข้านั้น

ควรให้หน่วยงานภาครัฐในกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รวบรวมข้อมูลและนำเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้พิจารณา

5.2.3 กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ โดยผู้ที่มีหน้าที่ต้องขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการนั้นประกอบด้วย ผู้นำเข้าปู่ย่าพันธุ์หรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ และผู้เลี้ยงไก่ไข่ โดยผู้ประกอบการดังกล่าวมีหน้าที่ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

1) กรณีผู้นำเข้าปู่ย่าพันธุ์หรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ ต้องจัดเก็บข้อมูลและรายงานแสดงปริมาณการผลิตพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่หรือลูกไก่ไข่ที่สามารถผลิตได้ รวมทั้งแสดงข้อมูลการจำหน่ายพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่หรือลูกไก่ไข่ให้แก่ผู้ใด เป็นจำนวนเท่าใด หรือเลี้ยงเองเป็นจำนวนเท่าใด ให้แก่กรมปศุสัตว์ทราบทุก 3 เดือน

2) กรณีผู้เลี้ยงไก่ไข่ ต้องจัดเก็บข้อมูลและรายงานแสดงปริมาณการเลี้ยงไก่ไข่ของตนเองให้แก่กรมปศุสัตว์ทราบทุก 3 เดือน

5.2.4 กำหนดให้มีการแสดงข้อความหรือเครื่องหมายบนเปลือกไข่ไก่เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถทราบถึงแหล่งผลิตไข่ไก่ และวันเดือนปีที่ควรบริโภค

5.2.5 กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ โดยมีรูปแบบและโครงสร้างของกองทุนดังนี้

1) วัตถุประสงค์ของกองทุน

กำหนดให้กองทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์มีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในด้านผลผลิตและราคา โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษา วิจัย พัฒนา และส่งเสริมการผลิต การใช้และการจำหน่ายไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

(2) รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ เพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

(3) รักษาเสถียรภาพของราคาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ที่ใช้บริโภคในประเทศเพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค

(4) ชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เลี้ยงไก่ไข่ในกรณีเกิดโรคระบาดสัตว์และเป็นค่าชดเชยดังกล่าวเป็นค่าชดเชยนอกเหนือจากค่าชดเชยที่ไม่สามารถได้รับการชดเชยตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์

(5) กระทำการอื่นที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุน

2) การบริหารกองทุน

กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนโดยประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนเกษตรกรผู้เลี้ยง ผู้ค้า ผู้ส่งออกไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ เป็นกรรมการ

โดยคณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินกองทุนตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

(2) พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ตามแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญที่คณะกรรมการไก่ไข่และผลิตภัณฑ์กำหนด

(3) เสนออัตราการส่งเงินเข้ากองทุนต่อคณะกรรมการไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

(4) กำหนดหลักเกณฑ์ระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษา การหาผลประโยชน์และการใช้จ่ายเงินกองทุน

(5) บริหารและควบคุมการปฏิบัติงานของกองทุนให้เป็นไปตามกฎหมาย

3) แหล่งที่มาของกองทุน

ควรกำหนดให้แหล่งที่มาของกองทุนมาจากเงิน

(1) ค่าธรรมเนียมการนำเข้าปู่ย่าพันธุ์ หรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศจากผู้นำเข้า

(2) ค่าธรรมเนียมการเลี้ยงไก่ไข่จากผู้เลี้ยงไก่ไข่

(3) เงินช่วยเหลือจากรัฐ ซึ่งอยู่ในรูปของงบประมาณแผ่นดิน

(4) เงินที่ได้รับจากการบริจาคหรือเงินช่วยเหลืออื่นๆ ไม่ว่าจากในประเทศหรือต่างประเทศ

(5) ดอกเบี้ยและผลประโยชน์ของเงินกองทุน

บรรณานุกรม

DPU

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กรมอาชีวศึกษา. (2526). **คู่มือการเรียนการสอนหลักเศรษฐศาสตร์การเกษตร** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: อักษรสมัย.

เฉลิมพร อภิชนาพงศ์. (2528). **เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาหลักเศรษฐศาสตร์ 1 จุลภาคเบื้องต้น.** กรุงเทพฯ: กราฟฟิโก.

สุกานดา จันทนฤกษ์. (2541). **ราคาผลิตผลเกษตรและรายได้.** กรุงเทพฯ: ม.ป.ท..

สุวรรณี สิมะกรพินธ์. (2542). **โครงการตำราวิชาการราชภัฏเฉลิมพระเกียรติ เนื่องในวโรกาสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงเจริญพระพรรษา 6 รอบ การเลี้ยงไก่ไข่.** กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏธนบุรี.

สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2541). **การผลิต การตลาดไข่ไก่.** กรุงเทพฯ: ม.ป.ท..

โสภิณ ทองปาน. (2531). **นโยบายเกษตรไทย** (พิมพ์ครั้งที่ 2 ปรับปรุงใหม่). นนทบุรี: เลิศชัยการพิมพ์ 2.

บทความ

เพลินตา ตันรังสรรค์. (2552, กันยายน - ตุลาคม). “กฎหมายภายใต้หลัก Conflict of Interest.” **จุลนิติ, 6, 5.** หน้า 54 - 57.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (ม.ป.ป.). **ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2552.** หน้า 76 - 77.

วิทยานิพนธ์

สุรเสน วรรณปถัมภ์. (2543). **การวิเคราะห์อุปสงค์ของไข่ไก่ในประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกริก.

กฎหมาย

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499

พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522

ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ พ.ศ. 2548

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร พ.ศ. 2539

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549

เอกสารอื่นๆ

ฟ้าหม่น ก้องกิตติสกุล. (2548). **การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่ออุปสงค์การนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่.** ภาคนิพนธ์หลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

เสกสม อาตมางกูร และคณะ. (2549). **การประกันคุณภาพไข่ไก่เพื่อการบริโภค** (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: ม.ป.ท..

ภาษาต่างประเทศ

BOOK

Agricultural Marketing Service. (1995). **How to Buy EGGS.** WA.

ELECTRONICS SOURCES

Egg Farmers of Canada**. (n.d.).** Making the Grade. Retrieved January 05, 2011, from **http://eggs.ca/farmers-and-farming/grading-station/making-the-grade**

The British Egg Industry Council. (n.d). British Lion Quality Code of Practice. Retrieved January 31, 2011, from **http://www.lioneggfarms.co.uk/information/british-lion-quality-code-of-practice/**

_____. (n.d). Egg Code. Retrieved January 31, 2011, from **http://www.lioneggfarms.co.uk/information/egg-codes/**

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล	กิตติพัฒน์ แสงภักดิ์โยธิน
วันเดือนปีเกิด	17 เมษายน 2515
ที่อยู่	110/246 หมู่ 6 ถนนนวมินทร์ แขวงคลองกุ่ม เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 63
ประวัติการทำงาน	ทนายความ

DPU