

สรุปและขอเสนอแนะ

วัตถุประสงค์หลักของนโยบายตัวเหลืองของรัฐบาล คือการส่งเสริมให้เกษตรกรขยายการผลิตตัวเหลืองให้เพียงพอกับความต้องการใช้ภายในประเทศ เพื่อทดแทนการนำเข้าตัวเหลือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกากตัวเหลืองที่จำเป็นต้องใช้ในอุตสาหกรรมการเลี้ยงสัตว์ ในแต่ละปีประเทศไทยต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศในการสั่งซื้อผลิตภัณฑ์ตัวเหลืองจากต่างประเทศเป็นมูลค่ามหาศาล ซึ่งรัฐบาลเล็งเห็นว่าหากมีการส่งเสริมขยายการผลิตตัวเหลืองภายในประเทศอย่างจริงจังแล้ว นอกจากจะสนองตอบต่อความต้องการใช้ภายในประเทศแล้ว ตัวเหลืองยังจะกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญของไทย โดยเฉพาะประเทศในแถบเอเชียยังมีการนำเข้าตัวเหลืองเป็นจำนวนมากในแต่ละปี

ตัวเหลืองได้ถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ ฉบับที่ 2 เป็นต้นมา แต่ผลผลิตตัวเหลืองมักไม่สามารถเป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดขึ้น เนื่องจากขาดการดำเนินงานอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการประสานแผนทางการผลิตและการตลาด จึงเป็นผลให้ปริมาณตัวเหลืองภายในประเทศเพิ่มขึ้นหรือลดลงไม่แน่นอน ซึ่งขึ้นอยู่กับระดับราคาตัวเหลืองที่เกษตรกรสามารถจำหน่ายได้เมื่อเปรียบเทียบกับราคาของพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ ในรอบปีที่ผ่านมา

กระทรวงพาณิชย์โดยกรมการค้าภายในซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบทางด้านการตลาดพืชผลเศรษฐกิจหลัก ได้เริ่มเข้าแทรกแซงตลาดตัวเหลืองในปี 2521 เป็นต้นมา โดยในระยะแรกเป็นการขอความร่วมมือผู้เกี่ยวข้องในระบบอุตสาหกรรมตัวเหลืองให้ช่วยเหลือในการรับซื้อเมล็ดตัวเหลืองจากเกษตรกรในราคาที่ เป็นธรรมและคุ้มทุน ในขณะที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบทางด้านการผลิตโดยการส่งเสริมการเพาะปลูกด้านเมล็ดพันธุ์และการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการเพิ่มผลผลิตของเกษตรกร การเข้าแทรกแซงด้านการตลาดของกรมการค้าภายในได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องทุกปี โดยมีการกำหนดราคาเป้าหมายขั้นต่ำของเมล็ดตัวเหลืองที่เกษตรกรควรจะได้รับ และขอให้ฝ่ายเอกชนผู้ซื้อเมล็ดตัวเหลืองและกากตัวเหลืองเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้า เข้าร่วมโครงการในการรับซื้อตามราคาเป้าหมายที่ได้กำหนดขึ้น ซึ่งการขอความร่วมมือฝ่าย

เอกชนดังกล่าวประสบปัญหาและอุปสรรคอย่างมากมาย หันนี้เนื่องจากราคาเป้าหมายที่รัฐบาล กำหนดขึ้นสูงกว่าระดับราคาถั่วเหลืองในตลาดโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่ราคา ถั่วเหลืองในตลาดโลกตกต่ำลง ผู้ใช้ถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบก็จะทำการสั่งซื้อและนำ ถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองจากต่างประเทศเข้ามาเป็นจำนวนมาก ทำให้ระดับราคาเมล็ดถั่วเหลือง ที่เกษตรกรขายได้ต่ำกว่าราคาเป้าหมายที่ทางราชการกำหนดขึ้น โรงงานสกัดน้ำมันพืชที่ใช้เมล็ด ถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำมันถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองต้องประสบปัญหาการขาดทุน จากการดำเนินงาน เนื่องจากไม่สามารถระบายสต็อกกากถั่วเหลืองขายแข่งขันกับกากถั่วเหลือง ที่นำเข้าจากต่างประเทศซึ่งมีราคาต่ำกว่าได้

รัฐบาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การเพิ่มผลผลิตถั่วเหลืองภายในประเทศให้ได้อย่าง จริงจัง จะต้องดำเนินนโยบายและมาตรการด้านการนำเข้าถั่วเหลือง เพื่อควบคุมปริมาณการนำเข้า ให้สอดคล้องกับความต้องการใช้และผลผลิตถั่วเหลืองภายในประเทศ จึงได้เริ่มใช้มาตรการควบคุม การนำเข้าเมล็ดถั่วเหลืองและน้ำมันถั่วเหลืองในปี 2525 และมาตรการควบคุมการนำเข้ากาก ถั่วเหลืองในปี 2527

จากนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองที่รัฐบาลได้ประกาศใช้ขึ้นเองได้ก่อให้เกิดมิติใหม่ในการ ส่งเสริมและพัฒนาการปลูกถั่วเหลืองภายในประเทศ กล่าวคือ ระดับราคาถั่วเหลืองภายในประเทศ ก่อนขงามีเสถียรภาพมากกว่าพืชเศรษฐกิจชนิดอื่น เกษตรกรได้หันมาปลูกถั่วเหลืองเพิ่มขึ้นทั้งผู้ผลิต รายเก่าและรายใหม่ เป็นผลให้ผลผลิตถั่วเหลืองภายในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงระยะ เวลาเพียง 2 - 3 ปี ที่ผ่านมา

การเพิ่มผลผลิตถั่วเหลืองภายในประเทศ หากจะพิจารณาโดยเฉพาะปริมาณผลผลิตที่เพิ่มขึ้น อาจถือได้ว่าประสบความสำเร็จ แต่หากพิจารณาให้ลึกลงไปแล้วจะพบว่า การพัฒนาและส่งเสริม การผลิตซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในแผน เนื่องจากต้นทุนการผลิตถั่วเหลืองของไทยยังคงสูงกว่าต่างประเทศมากกว่า 1 บาท ต่อลิตร ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการเพิ่มขึ้นของผลผลิตถั่วเหลืองเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยาย เนื้อที่การเพาะปลูกแทนที่จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตโดยการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของ เกษตรกรซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดไว้ จึงอาจกล่าวได้ว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการเพิ่มขึ้นของผลผลิตถั่วเหลืองดังกล่าวเกิดจากนโยบายการนำเข้า ถั่วเหลืองของกระทรวงพาณิชย์ซึ่งเข้าแทรกแซงด้านการตลาดถั่วเหลืองไม่ให้ดำเนินไปโดยธรรมชาติ

หากพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นของกระทรวงพาณิชย์ในการเข้าแทรกแซงตลาดถั่วเหลืองโดยการกำหนดนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองเพื่อให้มีการขยายการผลิตถั่วเหลืองให้เพียงพอกับความต้องการใช้ภายในประเทศแล้ว ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่านโยบายดังกล่าวเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เนื่องจากการเข้าแทรกแซงโดยขอความร่วมมือจากฝ่ายเอกชนเพียงคนเดียวไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรดังที่เป็นมาในอดีต แต่จากนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้เกี่ยวข้องของหลายฝ่าย ซึ่งตกอยู่ในสภาพเป็นผู้ที่แบกรับภาระแทนเกษตรกรผู้ปลูกถั่วเหลืองจากการผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะจะต้องเป็นผู้รับซื้อถั่วเหลืองในรูปของน้ำมันถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองในระดับราคาที่สูงกว่าราคาตลาดโลกมาก เป็นการเพิ่มต้นทุนในการผลิตสินค้าของตนซึ่งเกิดจากความขาดประสิทธิภาพในการผลิตถั่วเหลือง

นโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ประกอบด้วยมาตรการควบคุมการนำเข้าเมล็ดถั่วเหลือง น้ำมันถั่วเหลือง และกากถั่วเหลือง โดยผู้ประสงค์จะขออนุญาตนำเข้า จะต้องได้รับใบอนุญาตจากกระทรวงพาณิชย์เสียก่อน และจากแนวนโยบายที่กำหนดขึ้น กระทรวงพาณิชย์ไม่อนุญาตให้มีการนำเข้าเมล็ดถั่วเหลืองจากต่างประเทศ เนื่องจากเกรงว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อระดับราคาเมล็ดถั่วเหลืองที่เกษตรกรขายได้ ส่วนน้ำมันถั่วเหลืองนั้น กระทรวงพาณิชย์จะอนุญาตให้นำเข้าได้เฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้ไขมันถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบ โดยจะมีการอนุญาตให้นำเข้าได้เมื่อปริมาณผลผลิตน้ำมันถั่วเหลืองภายในประเทศมีไม่เพียงพอความต้องการใช้ของโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าว สำหรับการนำเข้ากากถั่วเหลืองนั้น กระทรวงพาณิชย์ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตให้นำเข้าได้เฉพาะผู้ที่ได้เข้าช่วยรับซื้อกากถั่วเหลืองจากโรงงานสกัดน้ำมันพืชภายในประเทศในอัตราส่วนที่กำหนดขึ้นในแต่ละปี โดยให้นำหลักฐานใบเสร็จรับเงินการรับซื้อกากถั่วเหลืองภายในประเทศไปแสดงต่อกรมการค้าต่างประเทศเพื่อประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมปริมาณการนำเข้ากากถั่วเหลืองจากต่างประเทศให้สอดคล้องกับความต้องการใช้และผลผลิตกากถั่วเหลืองภายในประเทศ

การควบคุมการนำเข้าเมล็ดถั่วเหลือง โดยในทางปฏิบัติไม่มีการอนุญาตให้นำเข้าขึ้นส่งผลกระทบต่อโรงงานสกัดน้ำมันพืชที่ใช้ถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบ เนื่องจากในปัจจุบัน ผลผลิตถั่วเหลืองภายในประเทศยังไม่เพียงพอ โรงงานสกัดน้ำมันพืชจึงไม่อาจทำการเดินเครื่องจักรในการผลิตน้ำมันถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองได้ตลอดทั้งปี เนื่องจากขาดแคลนวัตถุดิบเมล็ดถั่วเหลืองซึ่งเป็นผลทำให้ต้นทุนการผลิตน้ำมันถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองสูงกว่าที่ควรจะเป็น โรงงานสกัด

น้ำมันพืชบางรายต้องใช้วัตถุดิบชนิดอื่น เช่น รำข้าว เมล็ดขนุน เมล็ดฝ้าย ในการเดินเครื่องจักร ในบางช่วงเวลา ซึ่งจะต้องทำการปรับปรุงเครื่องจักรให้เหมาะสมกับสภาพวัตถุดิบที่ใช้แต่ละชนิด เป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

ทางด้านการควบคุมการนำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองโดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้นำเข้าได้เฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ น้ำมันถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบ และในกรณีที่น้ำมันถั่วเหลืองภายในประเทศเกิดการขาดแคลน ก็ได้ออกให้เกิดความเดือดร้อนแก่โรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ เพราะโรงงานเหล่านี้จำเป็นต้องใช้น้ำมันถั่วเหลืองภายในประเทศที่มีราคาสูงเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้า เป็นการเพิ่มต้นทุนในการผลิต

สำหรับการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลือง ถือเป็นประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายต่าง ๆ เป็นอันมาก และก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกันอยู่เสมอ ทั้งนี้ เนื่องจากการนำเข้ากากถั่วเหลืองได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้นำเข้าต้องแสดงหลักฐานการซื้อกากถั่วเหลืองภายในประเทศ มาแสดงต่อทางราชการก่อน จึงจะได้รับอนุญาตให้นำเข้ากากถั่วเหลืองจากต่างประเทศ โดยได้กำหนดอัตราส่วนในการนำเข้าต่อการรับซื้อภายในประเทศในแต่ละปี ซึ่งหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นดังกล่าวก่อให้เกิดความเกี่ยวพันระหว่างธุรกิจภายในประเทศหลายฝ่าย ซึ่งประกอบด้วย โรงงานสกัดน้ำมันพืช ซึ่งเป็นผู้ผลิตกากถั่วเหลืองภายในประเทศ โรงงานอาหารสัตว์และผู้นำเข้ากากถั่วเหลือง ซึ่งเป็นผู้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตนำเข้าของทางราชการ เกษตรกรผู้ปลูกถั่วเหลือง และผู้ค้าซึ่งเป็นผู้ขายเมล็ดถั่วเหลืองให้กับ โรงงานสกัดน้ำมันพืช ผู้เลี้ยงสัตว์ซึ่งเป็นผู้ใช้กากถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบผสมอาหารสัตว์เพื่อใช้ในการเลี้ยงสัตว์ โรงงานผู้ผลิตปลาบ่นและชาวประมงซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการนำเข้ากากถั่วเหลืองจากต่างประเทศ ดังนั้น ถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นกับกากถั่วเหลือง ก็จะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา ถ้ากลุ่มผลประโยชน์ใดเกิดความเดือดร้อนจากการนำเข้ากากถั่วเหลือง ก็จะมีการร้องเรียนต่อทางราชการเพื่อขอความช่วยเหลือ โดยเสนอแนวทางแก้ไขเฉพาะกลุ่มของตน โดยมีใค้คำนึงถึงผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ สำหรับมาตรการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลืองที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ผู้ที่ได้รับประโยชน์ คือ กลุ่มโรงงานสกัดน้ำมันพืช และ ผู้ผลิตปลาบ่น ส่วนผู้เสียประโยชน์จากมาตรการดังกล่าว คือ กลุ่มโรงงานผลิตอาหารสัตว์ และผู้เลี้ยงสัตว์

ผลจากการเข้าแทรกแซงทางการตลาดถั่วเหลือง โดยการใช้นโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง

ของกระทรวงพาณิชย์ ใ้คก้อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลสาทรรมด้ว้เหล็องห้ทั้งทางคานการผลัด
โดยมีปริมาณการผลัดด้ว้เหล็องภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นอยางรวดเร็วซึ่งนัจจะเกิดจากรชยาย
นื้อที่การเพาะปลุกของเกษตรกรมากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลัด นอกจากนึ้ยังเป็นผล
ก้อให้เกิดการบิดเบ็องของราคาเมล็ดด้ว้เหล็องและกากด้ว้เหล็องภายในประเทศ นโยบายการ
นำเข้าด้ว้เหล็องที่ใ้ช้อยใ้คก้อให้เกิดปัญหาความช้คแยงระหว่างฝายตาง ๆ ที่เก็ยวข้อง และย้ง
ก้อให้เกิดความช้คแยงในนโยบายของรัฐบาลเองเนื่องจากการคุมครองการผลัดด้ว้เหล็องภายใน
ประเทศเทากบ้เป็นการเพิ่มต้นทุนการส่งออกนื้อส้ตัว และมาตรการที่ใ้ช้อยโดยเฉพะมาตรการ
ควบคุมการนำเข้ากากด้ว้เหล็องใ้คก้อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของผู้ตองปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ใน
การขออนุญาตนำเข้าที่ทางราชการกำหนด จึงเป็นสื่งที่รัฐบาลควรพิจารณาอยางรอบคอบกอน
การกำหนดนโยบายใ้คใด ๆ ที่เก็ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาการปลุกด้ว้เหล็องของประเทศใ้ค
บรรลู่เป้าหมายที่ใ้คกำหนดใ้คไว้ เพื่อชยายการผลัดด้ว้เหล็องใ้คเพียงพอกบ้ความตองการใ้คภายใน
ประเทศ

จากที่ใ้คศึกษามาต้งแต่ต่น หากพิจารณาอยางรอบคอบแลวจะเห็นใ้คได้ว่า ประเด็นสาคัญ
ของด้ว้เหล็องที่ก้อให้เกิดความช้คแยงระหว่างฝายตาง ๆ ที่เก็ยวข้องใ้คไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม
ตลอดจนใ้คได้รับความสนใจจากประชาชนทั่วไปนึ้ อยุ่ที่ต้นทุนการผลัดด้ว้เหล็องของเกษตรกรไทย
คองขางสูงเมือเปรียบเท็ยกับประเทศผู้ผลัดรายใหญ่ของโลก และจากการที่รัฐบาลใ้คกำหนด
วัตถุประสงค์ในการส่งเสริมเกษตรกรใ้คชยายการผลัดด้ว้เหล็องใ้คเพียงพอกบ้ความตองการใ้ค
ภายในประเทศ จึงจำเป็นตองหามาตรการคุมครองเกษตรกรใ้คสามารถชยายด้ว้เหล็องใ้คในราคา
ที่เป็นธรรมและคุ้มทุนและ เป็นราคาที่สูงใจใ้คเกษตรกรชยายการผลัดด้ว้เหล็องเพิ่มขึ้น ซึ่งจาก
วัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้เองเป็นเหตุที่ใ้คทำให้ต้นทุนในการผลัดน้ามันด้ว้เหล็องและกากด้ว้เหล็องสูงขึ้น
ตามไปควย เพราะโรงงานส้กค่นน้ามันพีชซึ่งเป็นผู้รับภาระในการรับซื้อเมล็ดด้ว้เหล็องจากเกษตรกร
ในราคาเป้าหมายที่ทางราชการกำหนด ไมอาจทนรับภาระค่นทุนวัตถุดิบเมล็ดด้ว้เหล็องที่สูง จึงใ้ค
ผลัการะไปย้งผู้ใ้คน้ามันด้ว้เหล็องและกากด้ว้เหล็องโดยอาศัยมาตรการช่วยเหลือที่ทางรัฐบาล
ใ้คกำหนดขึ้น การผลัการะของผู้ใ้คเมล็ดด้ว้เหล็องเป็นวัตถุดิบดังกล่าวจึงก้อให้เกิดปัญหาความ
ช้คแยงในระบบอุตสาหกรรมด้ว้เหล็องและอุตสาหกรรมคองเน็อง

คังนึ้ สื่งที่รัฐบาลควรจะทำเน็องในการส่งเสริมและพัฒนาการเพิ่มผลผลัดด้ว้เหล็อง
จึงจะตองมีนโยบายที่เน็องนื้อทั้งทางคานการผลัดและการตลาดด้ว้เหล็องในระยะยาววัจจะใ้คเป็น

ไปในทิศทางใด สำหรับข้อเสนอแนะจะได้ออกเป็น 3 คาน คือ คานการผลิต คานการรวมกลุ่มของเกษตรกร และคานนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง สำหรับ ข้อเสนอแนะ ใน 2 คานแรก เป็นการให้ข้อเสนอแนะอย่างกว้าง ๆ เนื่องจากไม่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกระทรวงพาณิชย์ สำหรับข้อเสนอแนะคานนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองจะได้อธิบายโดยละเอียดถึงประเด็นสำคัญและปัญหาของนโยบายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แนวโน้มของนโยบายที่จะเปลี่ยนไป และข้อเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

1. คานการผลิต รัฐบาลจะต้องเร่งส่งเสริมการผลิตถั่วเหลืองภายในประเทศให้เพียงพอับความต้องการใช้ พร้อมกับเร่งพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตควบคู่กันไปด้วย กล่าวคือ จะต้องมี การปรับปรุงพัฒนาคุณภาพของเมล็ดพันธุ์ที่ใช้ที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูงในขณะเดียวกันจะต้องกระจายสู่เกษตรกรอย่างทั่วถึง ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดต้นทุนในการผลิต เพราะหากเกษตรกรได้ปลูกถั่วเหลือง โดยหาซื้อเมล็ดพันธุ์จากผูก้าทั่วไป อาจได้เมล็ดพันธุ์ที่ไม่มีคุณภาพหรือประกอบควยเมล็ดพันธุ์หลายชนิด คละกันไป การนำเมล็ดพันธุ์หลายชนิดปลูกคละกันไปจะทำให้ระยะเวลาการงอกและระยะเวลาการ เก็บเกี่ยวแตกต่างกัน ลักษณะของต้นถั่วที่งอกก็จะได้แตกต่างกันควย ทำให้ผลผลิตที่ได้ไม่ดีเท่าที่ควร ดังนั้น เกษตรกรจึงควรทำการปลูกถั่วเหลืองควยเมล็ดพันธุ์ชนิดเดียวกันทั้งแปลง นอกจากนั้นการใช้ เมล็ดพันธุ์ที่เหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศ และสภาพเนื้อดินของแต่ละท้องที่ก็จะเป็นการเพิ่มผลผลิต ต่อไร่ได้ควย ในการดำเนินการเพิ่มผลผลิตดังกล่าว อาจเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาค รัฐบาลและภาคเอกชน เช่น บริษัทโรงกลั่นน้ำมันนครไชยศรี จำกัด ได้มีการจัดทำโครงการส่งเสริม การปลูกถั่วเหลืองในเขตจังหวัดนครปฐม และยังเป็นผู้สนับสนุนแก่การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการ พัฒนาผลผลิตทางการเกษตร หรือการที่บริษัทอุตสาหกรรมวิวัฒน์ จำกัด ได้ส่งเสริมให้ชาวไร่ผลิต และขยายเมล็ดพันธุ์ถั่วเหลืองในจังหวัดขอนแก่น นอกจากการดำเนินการในการเพิ่มผลผลิตดังกล่าว รัฐบาลควรส่งเสริมและกำหนดเขตการเพาะปลูกถั่วเหลืองในฤดูฝนและฤดูแล้งให้มีปริมาณใกล้เคียง กัน เพื่อโรงงานสกัดน้ำมันพืชจะไ้สามารถหาซื้อเมล็ดถั่วเหลืองเพื่อใช้ในการผลิตได้ตลอดทั้งปี เนื่องจากในปัจจุบันผลผลิตถั่วเหลืองในฤดูแล้งมีปริมาณน้อยไม่เพียงพอับความต้องการใช้ โรงงาน สกัดน้ำมันพืชสามารถไ้ใช้เมล็ดถั่วเหลืองที่ผลิตไ้ในฤดูแล้งไ้แค่เครื่องจักรไ้เพียงช่วงเวลาสั้น ๆ จึงเป็นผลให้ต้นทุนการผลิตน้ำมันถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองสูง

อีกประการหนึ่งที่รัฐบาลควรดำเนินการคือ การให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ เกษตรกรในการเพาะปลูกและการเก็บเกี่ยว เช่นการส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกโดยวิธีหยอดหลุม

หรือโรยแถว รวมทั้งแนะนำในเรื่องการไถพรวนและเชื้อโรโซเบียมในการเพิ่มผลผลิต ตลอดจนให้คำแนะนำวิธีการบำรุงรักษาด้วเหลืองที่ถูกตองตามหลักวิชาการ เช่น แนะนำให้ตากด้วเหลืองก่อนทำการสีเพื่อลดความชื้นของด้วเหลืองซึ่งจะทำให้ด้วเหลืองมีราคาดีขึ้น ขอเสนอแนะดังกล่าวมานี้ อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งได้ดำเนินการอยู่แล้ว แต่การดำเนินการดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดเป็นสิ่งที่ควรสนใจติดตามประเมินผลอย่างใกล้ชิด และจริงจัง

2. ด้านการรวมกลุ่มของเกษตรกรผู้ปลูกด้วเหลือง รัฐบาลควรหามาตรการจัดให้เกษตรกรผู้ปลูกด้วเหลืองมีการรวมกลุ่มเป็นองค์กรระดับชาติและเป็นองค์กรที่ถาวรเพื่อเป็นแกนกลางในการร่วมมือประสานงานระหว่างเกษตรกรผู้ปลูกด้วเหลืองในเขตจังหวัดต่าง ๆ โดยให้องค์กรดังกล่าวเป็นตัวแทนของเกษตรกรผู้ปลูกด้วเหลืองเข้าดำเนินการด้านการผลิตและการตลาดอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนเป็นตัวแทนในการรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรผู้ปลูกด้วเหลืองในการแสดงบทบาทต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับด้วเหลือง ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันเกษตรกรยังไม่มี การรวมกลุ่มกันอย่างชัดเจน เหมือนกับผู้เกี่ยวข้องของกลุ่มอื่น ๆ ในระบบอุตสาหกรรมด้วเหลือง จะมีก็แต่การรวมกลุ่มเป็นสหกรณ์ระดับอำเภอซึ่งเป็นกลุ่มขนาดเล็กเท่านั้น อีกทั้ง การเพาะปลูกด้วเหลืองในปัจจุบัน เกษตรกรยังต้องอาศัยเงินทุนและสินเชื่อจากลูกค้าท้องถิ่นและลูกค้าในเมืองอยู่อีกเป็นจำนวนมาก จำเป็นต้องขายผลผลิตด้วเหลืองให้ลูกค้าที่ออกสินเชื่อให้ ไม่สามารถขายให้กับผู้อื่นแม้จะไ้รับราคาที่ดีกว่า ดังนั้น องค์กรระดับชาติที่จัดตั้งขึ้นยังอาจมีการจัดตั้งเป็นกองทุนส่งเสริมและพัฒนาการปลูกด้วเหลือง โดยดำเนินการจัดหาทุนซึ่งเสียดอกเบี้ยต่ำและจัดหาเมล็ดพันธุ์ที่ดีให้เกษตรกรไปใช้ในการปลูกด้วเหลืองได้

3. คานนโยบายการนำเข้าด้วเหลือง

3.1 ประเด็นสำคัญและปัญหา จะไ้แยกออกเป็นมาตรการควบคุมการนำเข้าเมล็ดด้วเหลือง น้ำมันด้วเหลืองและกากด้วเหลือง ดังนี้

3.1.1 มาตรการควบคุมการนำเข้าเมล็ดด้วเหลือง ในปัจจุบันการนำเข้าเมล็ดด้วเหลืองต้องเสียภาษีอากรในการนำเข้าร้อยละ 6 นับตั้งแต่กระทรวงพาณิชย์ได้กำหนดให้เมล็ดด้วเหลืองเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2525 เป็นต้นมา ในทางปฏิบัติก็ไม่เคยออกใบอนุญาตให้ผู้นำเข้าเมล็ดด้วเหลือง เนื่องจากเกรง



ว่าจะมีผลกระทบต่อระดับราคาถั่วเหลืองภายในประเทศ ทำให้ราคาเมล็ดถั่วเหลืองที่เกษตรกรขายได้ตกต่ำ ก่อนที่กระทรวงพาณิชย์จะทำการควบคุมการนำเข้าเมล็ดถั่วเหลืองในประเทศไทยเคยมีการนำเข้าในปริมาณเพียงเล็กน้อยโดยมีแหล่งนำเข้าที่สำคัญได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น บราซิล และสหรัฐอเมริกา ปัญหาที่เกิดขึ้นจากมาตรการควบคุมการนำเข้าเมล็ดถั่วเหลืองดังกล่าวทำให้โรงงานสกัดน้ำมันพืชภายในประเทศไม่สามารถสั่งซื้อและนำเข้าเมล็ดถั่วเหลืองจากต่างประเทศได้อีกต่อไป การเดินเครื่องจักรในการผลิตน้ำมันถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองจึงสามารถทำได้เท่าที่หาซื้อวัตถุดิบเมล็ดถั่วเหลืองได้ภายในประเทศเท่านั้น ไม่สามารถเดินเครื่องจักรได้เต็มกำลังการผลิต ทำให้ต้นทุนการผลิตน้ำมันถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองสูงกว่าที่ควรจะเป็น

3.1.2 มาตรการควบคุมการนำเข้าน้ำมันถั่วเหลือง การนำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองดิบเสียภาษีอากรในการนำเข้าร้อยละ 1.32 บาท ในขณะที่น้ำมันถั่วเหลืองบริสุทธิ์เสียภาษีอากรในการนำเข้าร้อยละ 2.00 บาท นับตั้งแต่กระทรวงพาณิชย์ได้กำหนดให้นำมันถั่วเหลืองเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2526 กระทรวงพาณิชย์จะทำการออกใบอนุญาตให้นำเข้าได้เฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำมันถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าของตนเองเท่านั้น และในทางปฏิบัติจะมีการอนุญาตให้นำเข้าได้ต่อเมื่อกระทรวงพาณิชย์เห็นว่าการขาดแคลนน้ำมันถั่วเหลืองภายในประเทศเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า ในสถานการณ์ปกติจะไม่มี การอนุญาตให้นำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองจากต่างประเทศ ก่อนที่กระทรวงพาณิชย์จะทำการควบคุมการนำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองนั้น แหล่งนำเข้าที่สำคัญได้แก่ สหรัฐอเมริกา มาเลเซีย และสิงคโปร์ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากมาตรการควบคุมการนำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองดังกล่าวทำให้โรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำมันถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบไม่สามารถนำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองจากต่างประเทศที่มีราคาถูกกว่าเข้ามาได้ เว้นแต่กรณีที่น้ำมันถั่วเหลืองภายในประเทศเกิดขาดแคลน ซึ่งกว่าที่กระทรวงพาณิชย์จะรู้ว่าน้ำมันถั่วเหลืองภายในประเทศขาดแคลนหรือไม่ ก็ต้องใช้เวลานานในการตรวจเช็คสต็อกของโรงงานสกัดน้ำมันพืชทุกรายเสียก่อน และโดยที่การติดต่อสั่งซื้อน้ำมันถั่วเหลืองจากต่างประเทศรวมเวลาที่ใช้ในการนำเข้าก็ต้องใช้เวลาอีกพอสมควร ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวอาจจะทำให้โรงงานอุตสาหกรรมเกิดการขาดแคลนวัตถุดิบในการผลิตสินค้าของตนได้

3.1.3 มาตรการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลือง การนำเข้ากากถั่วเหลืองต้องเสียภาษีอากรในการนำเข้าร้อยละ 6 และนับตั้งแต่กระทรวงพาณิชย์กำหนดให้กากถั่วเหลืองเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2527 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้นำเข้า โดยจะอนุญาตให้นำกากถั่วเหลืองเข้ามาได้ตามอัตราส่วน

การรับซื้อกากถั่วเหลืองภายในประเทศที่ไคกำหนดขึ้นในแต่ละปีการผลิต ทั้งนี้ ในการขออนุญาต นำเข้า ผู้นำเข้าจะต้องแสดงหลักฐานการรับซื้อกากถั่วเหลืองจากโรงงานสกัดน้ำมันพืช เพื่อ ประกอบการออกใบอนุญาตให้นำเข้าของกระทรวงพาณิชย์ ก่อนที่กระทรวงพาณิชย์จะประกาศควบคุม การนำเข้ากากถั่วเหลืองนั้น แหล่งนำเข้าที่สำคัญ ไคแก่ ประเทศบราซิล สหรัฐอเมริกา และ สาธารณรัฐประชาชนจีน ปัญหาที่เกิดขึ้นจากมาตรการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลือง ทำให้ ผู้นำเข้ากากถั่วเหลืองส่วนใหญ่หันไปสั่งซื้อและนำเข้ากากถั่วเหลืองจากสาธารณรัฐประชาชนจีน เพิ่มขึ้น ในขณะที่การสั่งซื้อและนำเข้าจากลาตินอเมริกาและสหรัฐอเมริกาลดลงอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดเงื่อนไขใหญ่ประสงคจะนำเข้าต้องรับซื้อกากถั่วเหลืองจากโรงงานสกัด น้ำมันพืชภายในประเทศก่อน ทำให้ผู้นำเข้าแต่ละรายไม่อาจหาซื้อกากถั่วเหลืองภายในประเทศได้ ครึ่งละมาก ๆ เนื่องจากโรงงานสกัดน้ำมันพืชขนาดใหญ่ภายในประเทศที่ขายกากถั่วเหลืองมีเพียง 4 ราย เท่านั้น คือ บริษัทธนากรผลิตภัณฑ์น้ำมันพืช จำกัด บริษัทอุตสาหกรรมวิวัฒน์ จำกัด บริษัทโรงกลั่นน้ำมันนครไชยศรี จำกัด และบริษัทกมลกิจ จำกัด ในขณะที่มีผู้ซื้อกากถั่วเหลืองจาก โรงงานสกัดน้ำมันพืชดังกล่าวเพื่อขอใช้สิทธิในการนำเขามากกว่า 20 ราย จึงมีผู้นำเข้าขนาดใหญ่ซึ่งเป็นโรงงานผลิตอาหารสัตว์เพียงไม่กี่รายที่สามารถเก็บรวบรวมหลักฐานการรับซื้อกากถั่วเหลือง ภายในประเทศได้มากเพียงพอที่จะนำเข้าจากประเทศลาตินอเมริกา หรือสหรัฐอเมริกา ไคครึ่งละ 10,000 - 20,000 ตัน ในขณะที่ผู้นำเข้ากากถั่วเหลืองส่วนใหญ่ซึ่งประกอบด้วยผู้ค้ากากถั่วเหลือง และโรงงานผลิตอาหารสัตว์ขนาดเล็กจะสั่งซื้อและนำเข้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีน เพราะสามารถ สั่งซื้อไคครึ่งละไม่มาก เช่นอาจสั่งซื้อเพียง 500 ตัน เป็นต้น ปัญหาที่ตามมาคือจะทำให้ประเทศ ไทยต้องพึ่งพากากถั่วเหลืองจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งหากทางจีนไม่สามารถจัดส่งให้ทันเวลา เนื่องจากปัญหาด้านการผลิตหรือควยเหตุใดก็ตาม ก็จะทำให้กากถั่วเหลืองที่มีอยู่ภายในประเทศ ไม่เพียงพอและเกิดปัญหาการขาดแคลนการถั่วเหลืองดังเช่นที่เกิดขึ้นเมื่อกกลางปี 2528 ปัญหาที่ สำคัญที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่งคือความล่าช้าในการออกใบอนุญาตซึ่งทำให้ผู้นำเข้าและโรงงาน ผลิตอาหารสัตว์ไม่สามารถวางแผนการนำเข้า การขายและการผลิต ได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้สืบเนื่อง จากการที่ชาวไปนิทานองที่ว่ามี การซื้อขายใบเสร็จรับเงินระหว่างโรงงานสกัดน้ำมันพืชกับผู้นำเข้า บางราย ทำให้กระทรวงพาณิชย์ต้องอำนาจในการสั่งการอนุมัติให้นำเข้าไว้ที่กระทรวงโดยให้รัฐมนตรี วาการกระทรวงพาณิชย์หรือผู้รักษาราชการแทน เป็นผู้มีอำนาจสั่งการแต่เพียงผู้เดียว ในทางปฏิบัติ เมื่อมีผู้ประสงคจะนำเข้า ก็จะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตนำเข้าพร้อมหลักฐานที่กำหนดคอดกรมการค้า ต่างประเทศ ซึ่งเมื่อกรมการค้าต่างประเทศไคพิจารณาหลักฐานถูกต้องเรียบร้อยแล้ว จึงจะเสนอ

เรื่องให้กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้อนุมัติให้นำเข้า และส่งเรื่องกลับมาให้กรมการค้าต่างประเทศออกใบอนุญาตให้นำเข้าอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในการยื่นคำร้องขออนุญาตนำเข้าแต่ละครั้งต้องใช้เวลาไม่น้อยกว่า 10 วัน จึงจะได้รับใบอนุญาต ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ความล่าช้าในการออกใบอนุญาตเกิดขึ้นจากการเพิ่มขึ้นตอนในการอนุมัติ สอดคล้องกับแนวความคิดของ Jeffrey Pressman และ Aaron Wildavsky (1979: 87-146) ที่พบว่า ขั้นตอนการทำงานยังมีมาก อุปสรรคและปัญหาที่ไม่คาดคิดการณียังจะเพิ่มขึ้น เป็นทวีคูณ ฉะนั้น หากเป็นไปได้ผู้กำหนดนโยบายจึงน่าจะลดจำนวนขั้นตอนลงให้น้อยที่สุด เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน กระบวนการอนุมัติและการดำเนินงาน ยิ่งสลับซับซ้อนเท่าใด การนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะยิ่งไม่บรรลุผลมากขึ้นเท่านั้น

3.2 แนวโน้มของนโยบายที่จะเปลี่ยนไป

จากการที่สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการผ่านกระทรวงการต่างประเทศ เรียกร้องให้รัฐบาลไทยดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงนโยบายและมาตรการในเรื่องการนำเข้าถั่วเหลือง น้ำมันถั่วเหลือง และกากถั่วเหลือง โดยให้ภาษีนำเข้าเป็นเครื่องมือในการปกป้องชาวไร่ถั่วเหลืองภายในประเทศแทนที่จะใช้ระบบการควบคุมการนำเข้าโดยออกใบอนุญาตตั้ง เช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ บุคคลทั่วไปซึ่งอยู่ห่างไกลจากข้อมูลรวมทั้งตัวเกษตรกรผู้ปลูกถั่วเหลืองเอง อาจไม่รู้สึกตื่นเต้นหรือแปลกใจมากนัก แต่ในความเป็นจริงแล้วการเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อชนอย่างรุนแรงต่อวัตถุประสงค์ในการเพิ่มผลผลิตถั่วเหลืองภายในประเทศ จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดลงไป

แนวความคิดในการใช้มาตรการทางดานภาษีนำเข้าสำหรับถั่วเหลืองได้เกิดขึ้นมานานแล้วและก่อนที่สหรัฐอเมริกาจะได้เข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองของไทยเสียอีก แต่ที่ยังไม่มีการใช้ระบบภาษีนำเข้าเป็นเครื่องมือแทนระบบควบคุมการนำเข้า เนื่องจากเห็นว่าระบบภาษีนำเข้ายังไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในสถานการณ์ปัจจุบัน จึงจะเห็นได้จากการที่กระทรวงพาณิชย์ได้ทำหนังสือถึงคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2525 ขอให้มีการควบคุมการนำเข้าเมล็ดถั่วเหลือง น้ำมันถั่วเหลือง และกากถั่วเหลือง โดยมีทางเลือกของมาตรการที่ใช้คือการใช้ภาษีนำเข้าเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองชาวไร่ (ดูรายละเอียดในส่วนที่ 2 ของบทที่ 3) นอกจากนี้ ในเรื่องของการใช้มาตรการทางดานภาษีนำเข้า ก็เคยได้รับการคัดค้านอย่างรุนแรงจากสมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทย โดยทางสมาคมได้

เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการขึ้นอัตราภาษีขาเข้ากากถั่วเหลือง จาก 6 % เป็น 13-20 % (2526) โดยสรุปได้ว่า มาตรการเพิ่มภาษีจะทำให้ต้นทุนอาหารสัตว์ และเนื้อสัตว์แพงขึ้น ทำให้ผู้บริโภคซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศต้องพลอยเดือดร้อน และยังก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการส่งเนื้อไก่แช่แข็งและสุกรมีชีวิตไปต่างประเทศอีกด้วย สมาคมได้ เสนอว่ารัฐบาลควรยกเว้นการเก็บอากรขาเข้า ซึ่งหากพิจารณาอย่างผิวเผินอาจเห็นวว่ารัฐขาด รายได้จากการเก็บอากรขาเข้ากากถั่วเหลือง แต่ความจริงรัฐจะมีรายได้เงินตราต่างประเทศ จากการส่งออกเนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์สัตว์อีกมากกว่าหลายเท่าทั้งในปัจจุบันและอนาคต

เมหลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศใช้มาตรการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลือง เมื่อปลายปี 2527 แล้ว แนวความคิดในการนำระบบภาษีมาใช้กับถั่วเหลืองแทนการควบคุมการ นำเข้าก็ยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะจากโรงงานผลิตอาหารสัตว์ซึ่งต้องประสบปัญหา ความล่าช้าในการออกใบอนุญาตในบางช่วงระยะเวลาซึ่งเกิดขึ้นจากนโยบายของกระทรวงพาณิชย์ ที่ต้องการชะลอการนำเข้ากากถั่วเหลืองไม่ให้เขามากเกินไป อันจะทำให้ราคาถั่วเหลืองภายใน ประเทศและราคาปลานตกต่ำ ประกอบกับในบางช่วงเวลาผู้ประสงค์จะนำเข้าจะต้องซื้อกาก ถั่วเหลืองภายในประเทศจากโรงงานสกัดน้ำมันพืชในราคาที่สูงกว่าราคากากนอกมาก ทางกลุ่ม โรงงานอาหารสัตว์จึงไม่พอใจในมาตรการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลืองที่กระทรวงพาณิชย์ กำหนดขึ้น และพยายามเรียกร้องให้ใช้ระบบภาษีแทนการขอใบอนุญาตจากกระทรวงพาณิชย์ แต่การ เรียกร้องดังกล่าวเกิดขึ้นในบางครั้ง บางโอกาสซึ่งไม่ใช่เกิดจากวัตถุประสงค์อันแท้จริงของสมาคม แต่อย่างไรก็ตาม เกิดจากความไม่พอใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าไม่พอใจในตัวนโยบาย นั้นเอง ดังจะเห็นได้ว่ากรมการค้าต่างประเทศซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงต่อการปฏิบัติ ตามนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองได้เคยเรียกประชุมกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันนโยบายการนำเข้า ถั่วเหลือง เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาการขาดแคลนกากถั่วเหลือง ณ ห้องประชุมกรมการค้าต่างประเทศ เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2529 ที่ประชุมซึ่งประกอบด้วยฝ่ายรัฐบาลและภาคเอกชนได้พิจารณาด้วยกัน แล้วมีความเห็นว่า การขาดแคลนกากถั่วเหลืองที่เกิดขึ้นในขณะนั้นเกิดจากเงินไม่ส่งมอบกากถั่วเหลือง ตามกำหนด ดังนั้นการแก้ไขจึงควรมีการเร่งรัดการนำเข้ากากถั่วเหลืองโดยให้ผู้มีใบอนุญาตอยู่แล้ว แต่ยังไม่ได้รับมอบสินค้าไปซื้อจากแหล่งอื่นแทน และที่ประชุมยังเห็นควรตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนกรมการค้าต่างประเทศ ผู้แทนกรมการค้าภายใน ผู้แทนกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทย

สมาคมผู้ผลิตปลาน้ำจืดไทย สมาคมส่งเสริมการเลี้ยงไก่แห่งประเทศไทย สมาคมผู้บำรุงพันธุ์และเลี้ยง
สุกรแห่งชาติ ผู้นำเขากากถั่วเหลือง และกลุ่มโรงงานสกัดน้ำมันพืช เพื่อไปศึกษาการใช้มาตรการ
ทางภาษีและแทนมาตรการควบคุมการนำเข้าโดยกำหนดให้ผู้นำเข้าจะต้องซื้อกากถั่วเหลืองตาม
อัตราส่วนที่กำหนดเพื่อสิทธิในการนำเข้า จะสามารถดำเนินการได้อย่างไรหรือไม่ ตลอดจนพิจารณา
ถึงความเป็นไปได้ในการจายคืนภาษีให้กับผู้ส่งออกเพื่อนำไปต่างประเทศ เพื่อให้สามารถจำหน่าย
แข่งขันกับต่างประเทศได้

คณะกรรมการแก้ไขปัญหากากถั่วเหลืองดังกล่าว ได้รับการแต่งตั้งจาก
กระทรวงพาณิชย์ ตามคำสั่งกระทรวงพาณิชย์ ที่ 62/2529 เรื่องแต่งตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหา
กากถั่วเหลือง ลงวันที่ 3 มีนาคม 2529 และได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะทำงานดังกล่าว
รวม 2 ครั้ง จัดขึ้นที่กรมการค้าต่างประเทศ โดยมีรายละเอียดในการประชุมแต่ละครั้งดังนี้

- เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2529 คณะทำงานแต่ละฝ่ายได้เสนอผลคิผลเสีย
ของการใช้มาตรการภาษีแทนมาตรการควบคุมการนำเข้า แต่ที่ประชุมซึ่งมีผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจ
การคลังเข้าร่วมด้วย ได้ชี้แจงว่า การเก็บภาษีกังทำให้ยากโดยไม่ทราบว่าจะเก็บในอัตราใดจึง
จะเหมาะสม แต่หากมีข้อมูลเพียงพอแล้วจะได้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการพิทักษ์อัตราศุลกากรพิจารณา
ต่อไป การประชุมครั้งแรกนี้ยังไม่อาจหาข้อสรุปได้ ประธานที่ประชุมจึงให้แต่ละฝ่ายไปพิจารณา
ความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อจะได้นำมาพิจารณาในการประชุมครั้งต่อไป

- เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2529 ประธานที่ประชุม ได้กล่าวว่าการตั้ง
กำแพงภาษีโดยกำหนดราคาขั้นต่ำยังมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติมากพอสมควร การตั้งกำแพงภาษี
ต่ำเกินไปจะมีการนำเขามาก ดังนั้น การกำหนดมาตรการจะต้องสามารถปฏิบัติได้ด้วย จึงได้
ขอให้ที่ประชุมพิจารณา 2 ทางเลือก คือ ทางเลือกที่ 1 กำหนดให้ผู้นำเขากากถั่วเหลืองทำประกัน
ว่าจะซื้อกากถั่วเหลืองภายในประเทศทั้งหมดตามราคาที่กำหนดไว้กับโรงงานสกัดน้ำมันพืชเป็นปี ๆ ไป
โดยราคากากถั่วเหลืองจะสัมพันธ์กับราคาเมล็ดถั่วเหลือง ราคาน้ำมันถั่วเหลือง คุณภาพของกาก
ถั่วเหลือง และต้นทุนในการผลิตของโรงงานสกัดน้ำมันพืช เมื่อใดทำประกันว่าจะซื้อกากถั่วเหลือง
ภายในประเทศดังกล่าวแล้ว ก็จะอนุญาตให้นำเข้าเสรีโดยตั้งกำแพงภาษีที่เหมาะสม ทางเลือกที่ 2
กำหนดอัตราภาษีนำเข้าเป็นขั้น ๆ ในอัตราก้าวหน้า ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการนำเขามากจนเกินไป
และนำเงินภาษีที่เก็บได้เข้าเป็นเงินกองทุนสำหรับรักษาเสถียรภาพราคากากถั่วเหลืองต่อไป จากการ

ประชุมครั้งนี้ทุกฝ่ายเห็นด้วยกับข้อเสนอทางเลือก 2 ประการ จึงเห็นควรตั้งกลุ่มทำงานเพื่อศึกษา รายละเอียดเกี่ยวกับทางเลือก กลุ่มทำงานที่โคจกตั้งขึ้นได้ประชุมกันเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2529 ปรากฏว่าไม่อาจตกลงกันได้ว่าทางเลือกใดจะเหมาะสมเพราะจะมีปัญหาในทางปฏิบัติ ผู้แทนผู้นำเขากากถั่วเหลือง ผู้แทนสมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทย และผู้แทนโรงงานสกัดน้ำมันพืช มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ควรให้คงมาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันต่อไป โดยการกำหนดอัตราส่วนการรับซื้อภายในประเทศ ต่อปริมาณการนำเข้า ผู้แทนสมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทยได้ให้ความเห็นว่า ขณะนี้กรมการค้าต่างประเทศก็ได้อำนวยความสะดวกในการออกใบอนุญาตและไมลาซา ส่วนผู้แทนโรงงานสกัดน้ำมันพืชเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากปัญหาคานการปฏิบัติ ซึ่งกรมการค้าต่างประเทศได้มีการแก้ไขและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ขออนุญาตนำเข้ากากถั่วเหลืองเป็นอย่างดี ที่ประชุมกลุ่มทำงานจึงได้มีความเห็นจากสถานการณ์ในปัจจุบันเห็นควรใช้มาตรการควบคุมการนำเข้าต่อไป อย่างไรก็ตาม สำหรับระยะยาว มาตรการทางภาษีนับเป็นมาตรการที่เหมาะสม

ปรากฏว่า หลังจากที่ฝ่ายต่าง ๆ ในระบบอุตสาหกรรมถั่วเหลืองเห็นควรให้คงใช้มาตรการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลืองต่อไปต้งเดิม แต่กระทรวงการต่างประเทศซึ่งไม่เคยเข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือในเรื่องถั่วเหลืองแต่อย่างใด ก็ได้มีหนังสือเสนอนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2529 ขอให้มีการแก้ไขปรับปรุงนโยบายในเรื่องการนำเข้าถั่วเหลือง โดยใช้ภาษีนำเข้าเป็นเครื่องมือแทนการใช้มาตรการควบคุมการนำเข้าโดยออกใบอนุญาตให้เสร็จสิ้นภายใน 1 ปี ตามที่สหรัฐอเมริกาเรียกร้อง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2529 เห็นชอบในหลักการ และได้ส่งมติดังกล่าวให้กระทรวงพาณิชย์ดำเนินการโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

3.3 แนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

การที่สหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยเปลี่ยนแปลงวิธีการควบคุมการนำเข้าโดยใช้ระบบภาษีเพื่อคุ้มครองเกษตรกรผู้ปลูกถั่วเหลืองภายในประเทศแทน หากพิจารณาอย่างตรงต่อแล้วจะเห็นว่ามาตรการที่รัฐบาลไทยใช้อยู่ในปัจจุบันไม่เปิดโอกาสให้มีการนำถั่วเหลืองจากสหรัฐอเมริกาเข้ามาในราชอาณาจักร และการที่รัฐบาลไทยจะหันไปใช้ระบบภาษีเพื่อคุ้มครองเกษตรกรผู้ปลูกถั่วเหลืองก็คือการเพิ่มภาษีการนำเข้าถั่วเหลืองให้สูงขึ้นจนทำให้ราคานำเข้าจากต่างประเทศใกล้เคียงกับราคาถั่วเหลืองภายในประเทศ ทั้งในรูปเมล็ด น้ำมัน และกาก ซึ่งการ

เพิ่มภาษีดังกล่าวยอมก่อให้เกิดความเคอะครอนแก่ผู้ใช้ตัวเหลือง เป็นวัตถุประสงค์หนึ่งในรูปของน้ำมัน
 ตัวเหลืองและกากตัวเหลือง อันจะเป็นการเพิ่มต้นทุนที่สูงขึ้นกว่ามาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
 นอกจากนี้ก็ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้ประเทศไทยลดภาษีนำเข้า
 น้ำมันตัวเหลืองอีกด้วย หากประเทศไทยไต่หน้ไปใช้ระบบภาษีแทนระบบควบคุมการนำเข้าที่ใช้อยู่
 เมื่อใด สหรัฐอเมริกาก็ยอมจะหาทางเรียกร้องให้ประเทศไทยลดภาษีอากรนำเข้าสำหรับเมล็ด
 ตัวเหลืองและกากตัวเหลืองอีกเมื่อนั้น

เมื่อใดวิเคราะห์ตามเจตนารมณ์ของสหรัฐอเมริกาจะเห็นได้ว่าความมุ่งหมายของ
 สหรัฐอเมริกาอยู่ที่ต้องการส่งกากตัวเหลืองมาจำหน่ายยังประเทศไทยให้มากขึ้น โดยขอให้มีการ
 ออกใบอนุญาตโดยอัตโนมัติ (Automatic Licensing) ไม่ต้งกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาต
 ให้ผู้ประสงค์จะนำเข้าต้องรับซื้อกากตัวเหลืองภายในประเทศก่อน ดังนั้น รัฐบาลจึงควรแก้ไขวิธี
 การในการอนุญาตให้นำเข้ากากตัวเหลืองในประเทศนี้เป็นอย่างสำคัญ กล่าวคือควรปรับปรุงระบบโควตา
 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้เกิดความคล่องตัวและยืดหยุ่นมากขึ้น คือ แทนที่จะกำหนดให้ผู้นำเข้าจะต้อง
 รับซื้อกากตัวเหลืองภายในประเทศก่อนจึงจะอนุญาตให้นำเข้าในอัตราส่วนที่กำหนดซึ่งทำให้ผู้นำเข้า
 ไม่สามารถรวบรวมใบเสร็จรับเงินการรับซื้อกากตัวเหลืองภายในประเทศมาขอนำเข้าจากประเทศ
 บราซิล หรือสหรัฐอเมริกาครั้งละมาก ๆ ได้ สมควรแก้ไขหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้โดยผ่อนผันให้ผู้นำเข้า
 สามารถนำเข้าจากต่างประเทศใดก่อนโดยทำสัญญาประกันว่าจะรับซื้อกากตัวเหลืองภายในประเทศ
 ความอัตราส่วนที่กำหนดในภายหลัง และเพื่อป้องกันมิให้โรงงานสกัดน้ำมันพืชกำหนดราคาขายกาก
 ตัวเหลืองใดตามความพอใจ จึงควรหามาตรการกำหนดราคาขายกากตัวเหลืองภายในประเทศ
 ให้สอดคล้องกับราคาเมล็ดตัวเหลือง ซึ่งจะต้องให้ทุกฝ่ายเข้าร่วมในการพิจารณาราคาที่เหมาะสม
 ในขณะเดียวกัน เพื่อเป็นการช่วยเหลือโรงงานผลิตอาหารสัตว์ รัฐบาลอาจลดภาษีอากรการนำเข้า
 กากตัวเหลืองให้ต่ำกว่า 6 % ซึ่งเป็นอัตราที่เรียกเก็บในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนจากมาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
 ไปใช้ระบบภาษีแทนแล้ว อาจดำเนินการได้ 2 วิธี คือ

- การเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ โดยมีหลักการว่าให้กำหนดราคากลางนำเข้า
 ตัวเหลืองซึ่งเป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่าย (เมล็ดตัวเหลือง น้ำมันตัวเหลือง และกากตัวเหลือง)
 และถ้ราคากากตัวเหลืองที่นำเข้าต่ำกว่าราคากลางที่กำหนดไว้ ผู้นำเข้าจะต้องดูแลเรียกเก็บค่า
 ธรรมเนียมพิเศษ สำหรับส่วนต่างดังกล่าว ปัญหาที่อาจเกิดขึ้น คืออาจมีการหลีกเลี่ยงนำเงิน

ออกนอกประเทศ โดยแจ้งราคาตัวเหลืองหน้าเขาสูงกว่าราคาจริงหน้าเขา มาเพื่อหลีกเลี่ยงการ ถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ ปัญหาอีกประการหนึ่งคือการที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับในการเรียก เก็บเงินค่าธรรมเนียมพิเศษเพื่อเป็นกองทุนสำหรับผู้ที่อยู่ในระบบอุตสาหกรรมตัวเหลือง ซึ่งหากมี การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษแล้ว เงินกองทุนดังกล่าวจะถูกเก็บเข้ารัฐ ไม่อาจจะนำมาคืน แก่โรงงานอาหารสัตว์หรือผู้เลี้ยงสัตว์

- การเก็บภาษีก้าวหน้า โดยมีหลักการให้เพิ่มอัตราภาษีอากรขาเข้าตัวเหลือง ให้สูงขึ้นกว่าอัตราที่เรียกเก็บในปัจจุบันจนกระทั่งทำให้ราคาหน้าเขาใกล้เคียงกับราคาในประเทศ หรืออาจจะต่ำกว่าเล็กน้อย ในส่วนหน้าเขาเกินกว่าปริมาณที่กำหนดก็จะเก็บในอีกอัตราหนึ่งที่สูงมาก จนไม่จูงใจหน้าเขา ทั้งนี้ จะต้องมี การคำนวณปริมาณที่จะนำเข้าซึ่งเสียภาษีอากรขาเข้าใน อัตราที่ค่อนข้างต่ำและสูงขึ้นตามลำดับ สำหรับราคากากตัวเหลืองที่เหมาะสมภายในประเทศจะ ต้องมีการรวมปรึกษาหารือ เช่นเดียวกับวิธีการแรก

นโยบายนำเข้าตัวเหลืองที่ใช้อยู่ในปัจจุบันแม้จะมีขอบกรอบอยู่บ้าง ก็ควรที่จะทำการ แก้ไขปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกากตัวเหลืองเพิ่งเริ่มเข้ามาเพียงไม่กี่ปี และมีผลดี อย่างยิ่งต่อการเพิ่มผลผลิตตัวเหลืองภายในประเทศ รัฐบาลควรที่จะดำเนินนโยบายหรือมาตรการ ใด ๆ ที่แน่นอน โดยให้ผู้ที่อยู่ในระบบอุตสาหกรรมนั้น เขามีส่วนรวมในการกำหนดนโยบายใด ๆ เพื่อประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย รัฐบาลไม่ควรตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยมิได้พิจารณาถึง ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในระบบอุตสาหกรรมนั้น ตลอดจนอุตสาหกรรมต่อเนื่อง