

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎี

วรรณกรรมปริทัศน์

ในส่วนของวรรณกรรมปริทัศน์นี้ได้ ทำการรวบรวมทฤษฎี แนวคิดและผลงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบที่มีต่อสินค้านมและผลิตภัณฑ์นมทั้งในการศึกษาลักษณะพรรณนาและเชิงประจักษ์รวมทั้งการศึกษาผลกระทบที่มีต่อสินค้าชนิดอื่นที่มีการวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะที่แตกต่างกัน โดยจะเสนอเป็นลำดับดังนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการค้าเสรี
2. แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
3. ความเป็นมาของการเลี้ยงโคนมในประเทศไทย
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดการค้าเสรี

นโยบายการค้าเสรีคือการที่รัฐบาลไม่พยายามที่จะเข้าแทรกแซงในกิจการการค้าระหว่างประเทศแต่ปล่อยให้สินค้าเข้าออกดำเนินไปอย่างอิสระโดยปราศจากการกีดขวางใดๆ หากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องเก็บภาษีเข้านั้นควรเก็บที่อัตราต่ำสุดและมักไม่เก็บภาษีต่อสินค้าที่ส่งเข้ามาในจำนวนน้อยหรือเป็นสินค้าที่ไม่อาจผลิตได้ในประเทศและสินค้าชนิดเดียวกันซึ่งส่งมาจากที่กันรัฐควรจะให้ความเสมอภาคโดยใช้นโยบายอัตราภาษีเดียวสำหรับสินค้าประเทศเดียวกัน นโยบายการค้าเสรี ได้แนวคิดมาจากทฤษฎีของอดัม สมิทที่กล่าวว่าประเทศจะได้ผลการค้าก็ต่อเมื่อมีการค้าเสรีและยังสนับสนุนให้รัฐไม่เข้าแทรกแซงกิจการในส่วนของภาคเศรษฐกิจน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้และจากทฤษฎีการค้าได้เปรียบ โดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ของเดวิด ริคาร์โด (ค.ศ. 1817) ซึ่งได้นำข้อบกพร่องของทฤษฎีความได้เปรียบโดยสมบูรณ์ของอดัม สมิท มาแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ โดยทฤษฎีกล่าวว่า ประเทศจะทำการค้าขายในสินค้าหนึ่ง ขึ้นกับประเทศหนึ่งมีความสามารถในการผลิตสินค้านั้นอย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับการผลิตสินค้านั้นในอีกประเทศหนึ่ง

ความเป็นมาของเขตการค้าเสรี

นโยบายการค้าเสรี (Free Trade Policy) มีรากฐานมาจากทฤษฎีการค้าได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (The Theory of Comparative Advantage) ที่เสนอว่า “แต่ละประเทศควรจะเลือกผลิตแต่เฉพาะสินค้าที่ตนมีต้นทุนการผลิตได้เปรียบโดยเปรียบเทียบมากที่สุด แล้วนำสินค้าที่ผลิตได้นั้นไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าที่ประเทศอื่นมีต้นทุนการผลิตได้เปรียบ ถึงแม้ว่าประเทศหนึ่งจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบอีกประเทศหนึ่งในการผลิตสินค้าทุกชนิดก็ตาม ประเทศทั้งสองก็ย่อมจะทำการค้าต่อกันได้ โดยแต่ละประเทศจะเลือกผลิตเฉพาะสินค้าที่เมื่อเปรียบกับสินค้าอื่นแล้ว ประเทศตนสามารถผลิตได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำที่สุด แล้วนำมาแลกเปลี่ยนสินค้าที่ผลิตขึ้นกับอีกประเทศหนึ่ง”

นโยบายการค้าเสรีไม่สนับสนุนการเก็บภาษีศุลกากรในอัตราที่สูงและขจัดข้อบังคับต่าง ๆ ที่กีดกันการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้นประเทศที่ใช้นโยบายการค้าเสรีจะมีลักษณะโดยทั่วไป ดังนี้

1. ดำเนินการผลิตตามหลักการแบ่งงานกันทำ กล่าวคือ เลือกผลิตแต่สินค้าที่ประเทศนั้นมีประสิทธิภาพในการผลิตสูงและมีต้นทุนการผลิตต่ำ
2. ไม่มีการเก็บภาษีคุ้มกัน (Protective Duty) เพื่อคุ้มครองช่วยเหลืออุตสาหกรรมในประเทศแต่อย่างใด คงเก็บแต่ภาษีศุลกากรเพื่อเป็นรายได้ของรัฐ
3. ไม่ให้สิทธิพิเศษหรือกีดกันสินค้าของประเทศใดประเทศหนึ่ง มีการเก็บภาษีอัตราเดียวและให้ความเป็นธรรมแก่สินค้าของทุกประเทศเท่าๆ กัน
4. ไม่มีข้อจำกัดทางการค้า (Trade Restriction) ที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ ไม่มีการควบคุมการนำเข้าหรือการส่งออกที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ ยกเว้นการควบคุมสินค้าบางอย่างที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ศีลธรรมจรรยาหรือความมั่นคงของรัฐเท่านั้น

ความหมายของเขตการค้าเสรี

เขตการค้าเสรี หมายถึง การรวมกลุ่มเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายเพื่อลดภาษีศุลกากรระหว่างกันภายในกลุ่ม ที่ทำข้อตกลงให้เหลือน้อยที่สุด หรือเป็น 0% และใช้อัตราภาษีปกติที่สูงกว่ากับประเทศนอกกลุ่ม การทำเขตการค้าเสรีในอดีตมุ่งในด้านการเปิดเสรีด้านสินค้า (Goods) โดยการลดภาษีและอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีเป็นหลัก แต่เขตการค้าเสรีในระยะหลัง ๆ นั้น รวมไปถึงการเปิดเสรีด้านบริการ (Service) และการลงทุนด้วย การทำความตกลงเพื่อจะลดภาษี และลดมาตรการกีดกันทางการค้าระหว่างสองประเทศหรือระหว่างกลุ่มประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงในแต่ละสินค้าและรวมถึงการบริการด้วย เขตการค้าเสรีนั้นส่งผลดีในแง่คุณภาพที่ดีขึ้นและราคาที่ถูกลงของสินค้าตามแนวคิดของ เดวิด ริคาร์โด ในเรื่องทฤษฎีการค้าได้เปรียบโดยเปรียบเทียบจากที่กล่าวไปแล้ว

ข้างต้น ซึ่งทำให้ผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้นอีกด้วย การค้าเสรียังเป็นตัวกระตุ้นทำให้การส่งออกของประเทศดีขึ้นเนื่องมาจากความสะดวกในการส่งออกและตลาดส่งออกของประเทศจะเปิดกว้างขึ้นอีกทั้งยังเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศ เนื่องจากการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ แต่เดิมสินค้าอาจถูกกีดกันทางด้านภาษี ปัจจุบันเป็นการค้าเสรีทำให้ต้นทุนการผลิตลดลง ต่างชาติมีความต้องการเข้ามาลงทุนเพิ่มมากขึ้น การที่เรารวมกลุ่มเขตการค้าเสรีหลาย ๆ ประเทศขึ้นส่งผลดีให้กลุ่มการค้าเสรีของเราเข้มแข็งและมีอำนาจต่อรองได้มากกว่าอย่างเช่น สหภาพยุโรปหรือ EU เป็นต้น

เขตการค้าเสรีที่สำคัญในปัจจุบัน คือ NAFTA และ AFTA และขณะนี้ สหรัฐฯ อยู่ในระหว่างการเจรจาทำเขตการค้าเสรีในภูมิภาคอเมริกา (Free Trade Area of the Americas: FTAA) โดยตั้งเป้าหมายที่จะให้การเจรจาเสร็จสิ้นในปี พ.ศ. 2548 รูปแบบเขตการค้าเสรีแบ่งได้ 2 ชนิดคือ

1. สหภาพศุลกากร (Custom Union) หมายถึง การรวมตัวกันทางเศรษฐกิจในระดับที่ลึกและกว้างกว่าเขตการค้าเสรี (Free Trade Area : FTA) เพราะมีลักษณะที่เป็นตลาดร่วม (Single Market) ซึ่งไม่มีกำแพงภาษีระหว่างประเทศสมาชิกในสหภาพศุลกากรเก็บภาษีศุลกากรอัตราเดียวกัน (Common Level) กับทุกประเทศนอกกลุ่ม สหภาพศุลกากรจึงทำให้ประเทศในกลุ่มมีสภาพเป็นเสมือนประเทศเดียวกันหรือตลาดเดียวกัน สหภาพศุลกากรที่สำคัญ คือ สหภาพยุโรป (European Union) (กำลังจะขยายสมาชิกภาพโดยรับประเทศในยุโรปตะวันออกบางประเทศเข้าร่วมด้วย) และ MERCOSUR

2. พันธมิตรทางเศรษฐกิจ (Closer Economic Partnership: CEP) หมายถึง ความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่มีการพัฒนารูปแบบไปจากที่เคยมีมา โดยมีกรอบความร่วมมือที่กว้างขวางกว่าเขตการค้าเสรี อย่างไรก็ตาม ความเข้าใจเกี่ยวกับ CEP หรือขอบเขตของ CEP อาจจะแตกต่างกันไป โดยทั่วไป CEP (หรือศัพท์อื่นที่มีความหมายคล้ายคลึงกัน) ครอบคลุมความร่วมมือทางเศรษฐกิจทั้งในด้านการค้า สินค้า บริการและการลงทุน และแบ่งอย่างกว้าง ๆ ได้ 2 ประเภท คือ

- 2.1 CEP ที่มีเขตการค้าเสรี เป็นหัวใจสำคัญ และรวมไปถึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น ทรัพย์สินทางปัญญา การประสานนโยบายการแข่งขัน และการจัดซื้อ โดยรัฐ เป็นต้น ดังกรณี CEP ระหว่างออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ และความร่วมมือที่อาเซียนกำลังจะเจรจากับจีน ในกรณีดังกล่าวนี้ CEP จึงเป็นกรอบความร่วมมือทั้งในเชิงลึกและกว้างกว่าเขตการค้าเสรีโดยปกติ

- 2.2 CEP ที่ไม่มีการทำเขตการค้าเสรี แต่อาจมีการลดภาษีศุลกากร (ไม่ใช่การลดถึงขั้นต่ำสุด หรือเป็น 0 ดังเช่นกรณี FTA) และมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าด้วย

รวมทั้งมีการร่วมมือกันในด้านอื่น ๆ อย่างกว้างขวาง เช่น CEP ระหว่างอาเซียนกับออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามทั้ง FTA และ Custom Union ต่างก็เป็นกระบวนการในการผนึกความร่วมมือและหรือการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจ (Economic Integration) และเป็นปัจจัยเร่งการเปิดเสรีที่ก้าวไปเร็วกว่าการเปิดเสรีตามข้อผูกพันของ WTO รวมทั้งเป็นการเตรียมการเปิดเสรีตามเป้าหมายภายใต้ปฏิญญาโบกอร์ของ APEC ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกที่พัฒนาแล้วเปิดเสรีอย่างเต็มที่ภายในปี ค.ศ. 2010 (พ.ศ. 2553) และ ประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนาเปิดเสรีภายในปี ค.ศ.2020 (พ.ศ. 2563)

ในที่นี้ การใช้คำว่า "เขตการค้าเสรี" นั้น หมายถึง ความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดกันเป็นพิเศษในลักษณะที่เป็นการกล่าวอย่างกว้าง ๆ ครอบคลุมไปทั้ง FTA, Customs Union และ CEP ส่วนการใช้คำว่า FTA หรือ Customs Union หรือ CEP นั้น หมายถึง ความร่วมมือในรูปแบบนั้น ๆ เป็นกรณี ๆ ไป

อย่างไรก็ดี เขตการค้าเสรีนั้น ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากในระดับหนึ่ง และหากต้องการให้ได้ผลจริงจัง ต้องมีการพัฒนาไปสู่การเป็นสหภาพศุลกากรโดยเร็ว เพื่อหลีกเลี่ยงการหลบหนีภาษีในรูปแบบต่าง ๆ เนื่องจากประเทศนอกกลุ่มจะพยายามส่งสินค้าเข้าทางประเทศที่ทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี ที่มีภาษีต่ำไปสู่ประเทศในเขตการค้าที่มีภาษีสูง เช่น สมมติว่า ไทยมีเขตการค้าเสรีกับมาเลเซีย แต่ไทยเก็บภาษีศุลกากรการนำเข้าสิ่งทอเพียง 10 % ในขณะที่มาเลเซียเก็บภาษีสินค้าเดียวกันในอัตรา 30 % พ่อค้าจีนก็จะพยายามนำเข้าสิ่งทอทางประเทศไทยเพื่อเสียภาษีเพียง 10 % แล้วนำไปแปรรูปเล็กน้อย เช่น บรรจุห่อใหม่เพื่อแปลงสภาพให้เป็นสินค้าไทยแล้วนำไปขายในมาเลเซียอันจะทำให้สามารถเลี่ยงภาษีได้ 20% กล่าวคือ เขตการค้าเสรีจะต้องใช้ทรัพยากรของภาครัฐเป็นจำนวนมาก เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้าที่รัดกุม ซึ่งทางออกที่ดีที่สุด คือ การแปลงภาษีศุลกากรของประเทศในเขตการค้าเสรีให้เท่ากันทั้งหมด หรือแปลงให้เป็นสหภาพศุลกากรโดยเร็วนั่นเอง

เป้าหมายของเขตการค้าเสรี

เขตการค้าเสรีสะท้อนแนวคิดสำคัญทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่า "ประโยชน์จากการค้าระหว่างประเทศจะเกิดขึ้นสูงสุดเมื่อประเทศต่าง ๆ ผลิตสินค้าที่ตนมีต้นทุนในการผลิตต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ แล้วนำสินค้าเหล่านั้นมาค้าขายแลกเปลี่ยนกัน" ซึ่งในโลกแห่งความเป็นจริงนั้น ประโยชน์สูงสุดดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้น หากยังมีการเก็บภาษีขาเข้าและมีการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าต่างๆ ซึ่งส่งผลบิดเบือนราคาที่แท้จริงของสินค้า และทำให้การค้าขายไม่เป็นไปอย่างเสรีและมีประสิทธิภาพ

FTA ถือเป็นเครื่องมือทางการค้าสำคัญที่ประเทศต่างๆ สามารถใช้เพื่อขยายโอกาสในการค้า สร้างพันธมิตรทางเศรษฐกิจ พร้อม ๆ กับเพิ่มความสามารถในการแข่งขันด้านราคาให้แก่สินค้าของตน เนื่องจากสินค้าที่ผลิตใน FTA จะถูกเก็บภาษีขาเข้าในอัตราที่ต่ำกว่าสินค้าที่ผลิตในประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ใช่สมาชิก FTA จึงทำให้สินค้าที่ผลิตภายในกลุ่มได้เปรียบในด้านราคากว่าสินค้าจากประเทศนอกกลุ่ม แนวทางในการจัดทำเขตการค้าเสรี

การจัดทำเขตการค้าเสรีที่ดีควรมีรูปแบบ ดังต่อไปนี้

1. ทำให้กรอบกว้าง (Comprehensive) เพื่อให้ได้รับประโยชน์ทั้งสองฝ่าย (Win-Win) การเจรจาทำความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจทุกสาขา ทั้งการเปิดเสรีทางการค้า (สินค้าและบริการ) การลงทุน และการขยายความร่วมมือทั้งในสาขาที่ร่วมมือกันตลอดจนประสานแนวนโยบายและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นับว่าเป็นการทำข้อผูกพันเพิ่มเติมจากข้อผูกพันที่แต่ละประเทศมีอยู่แล้วในฐานะสมาชิก WTO จึงเป็นข้อผูกพันใน WTO (WTO plus)

2. ทำให้สอดคล้องกับกฎ WTO โดยที่ WTO กำหนดเงื่อนไขให้มีการเปิดเสรีโดยครอบคลุมการค้าสินค้าและบริการ ระหว่างประเทศที่เข้าร่วมทำเขตการค้าเสรีอย่างมากพอ (Substantial) และสร้างความโปร่งใสโดยแจ้งต่อ WTO ก่อนและหลังการทำความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรี รวมทั้งเปิดให้ประเทศสมาชิกตรวจสอบความตกลงต่าง ๆ ได้

3. แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ตอบแทนกัน (Reciprocity) ในกรณีที่ คู่เจรจาเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ควรเรียกร้องความยืดหยุ่นเพื่อให้มีเวลานานกว่าในการปรับตัวหรือทำข้อผูกพันในระดับที่ต่ำกว่า

4. กำหนดกลไกและมาตรการป้องกันผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายใน การเจรจาจัดตั้งเขตการค้าเสรีจะรวมถึงเรื่องกฎเกณฑ์และขั้นตอนในการใช้มาตรการป้องกันผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายใน เช่น การเก็บภาษี การต่อต้านการทุ่มตลาด (Anti Dumping, AD) ภาษีตอบโต้การอุดหนุน (CVD) และมาตรการกุ่มกัน (Safeguards) ซึ่งใช้กฎเกณฑ์ของ WTO เป็นพื้นฐาน แต่ปรับปรุงให้ตรงตามความประสงค์ของประเทศที่ร่วมเจรจา หรือบางกรณีอาจมีการตกลงที่จะระงับการใช้มาตรการ AD,CVD ระหว่างกัน

นโยบายการค้าเสรีนั้นจะต้องเข้าข่ายดังต่อไปนี้

1. Division of labor ดำเนินการผลิตโดยการแบ่งงานกันทำ จะทำการผลิตสินค้าที่ประเทศนั้น ๆ มีความสามารถในการผลิตสูงไม่ว่าจะเป็นเรื่องคุณภาพและราคา ไม่ทำการผลิตสินค้าทุกอย่างที่ต้องการเอง

2. Protective duty ไม่มีการเก็บภาษีคุ้มกัน ประเทศที่ขี้อ่อนโยนทางการค้าเสรีนั้นจะเรียกเก็บภาษีสำหรับสินค้าบางประเภทเท่านั้นเพื่อหารายได้เข้ารัฐ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าที่มีการนำเข้ามาบริโภคในประเทศมาก โดยอัตราอากรจะต้องอยู่ในระดับต่ำ

3. ไม่ให้มีสิทธิพิเศษและไม่กีดกันทางการค้าของประเทศโดยที่รัฐให้ความเสมอภาคต่อนานาชาติโดยสินค้าเดียวกันเก็บภาษีเท่ากัน

4. ไม่มีข้อจำกัดทางการค้าคือไม่มีการควบคุมการส่งออกที่ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศแต่ทั้งนี้อาจจะมีควบคุมเนื่องจากเหตุผลพิเศษบางกรณีก็ได้

การค้าเสรีส่งผลให้ผลิตแข่งขันซึ่งกันและกันเพื่อพัฒนาคุณภาพสินค้าและปรับลดอัตราต้นทุนเพื่อให้เป็นที่ต้องการของตลาดโดยที่สินค้าของตนสามารถแข่งขันกับผู้อื่นได้ นำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้บริโภคที่ได้บริโภคสินค้าคุณภาพดีขึ้นในราคาที่ต่ำลง

นโยบายการค้าที่เสรี เป็นธรรม และมีแนวคุ้มกัน

1. ดำรงนโยบายการค้าเสรี ด้วยความรอบคอบ และมีขั้นตอน (phased, gradual and progressive liberalization)

2. สนับสนุนและผลักดันระบบการค้าพหุภาคี เพื่อสร้างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เป็นกลาง และส่งเสริมการพัฒนา - ส่งเสริมและผลักดันการรวมตัวในระดับภูมิภาค เพื่อดึงดูดการลงทุนขยายตลาด และเพิ่มอำนาจต่อรอง

3. การเจรจาสองฝ่าย บนพื้นฐานของผลประโยชน์ที่ชัดเจนอย่างแท้จริง และผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง

4. จัดตั้งกองทุนเพื่อการเปิดเสรีทางการค้า (Liberalization Adjustment Fund) ในอนาคต

ผลดีและผลเสียของเขตการค้าเสรี

1. ผลดี การทำเขตการค้าเสรีจะทำให้เกิดผลดีกับประเทศ ดังนี้

1.1 ตามหลักเศรษฐศาสตร์ การใช้นโยบายการค้าเสรีจะก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพและหลักการได้เปรียบ โดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) การแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) และการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) ทำให้ผลิตจำนวนมากจะทำให้ต้นทุนถูกลง ผู้บริโภคสามารถเลือกบริโภคสินค้าดี มีคุณภาพ ราคาเป็นไปตามกลไกตลาดอย่างแท้จริงจากหลักการต่าง ๆ เหล่านี้จะเกิดประโยชน์ต่อการจัดทำเขตการค้าเสรี

1.2 เขตการค้าเสรีจะทำให้มีตลาดที่กว้างขึ้น การส่งออกจะง่ายขึ้น สะดวกมากขึ้น การค้าระหว่างกันจะเพิ่มมากขึ้น เมื่อเป็นคู่สัญญาความตกลงกันแล้ว การเจรจาจัดอุปสรรคทางการค้าต่าง ๆ นอกเหนือจากภาษีจะมีมากขึ้นและง่ายในการเจรจา นอกจากนั้น มีการกระจายแหล่งวัตถุดิบมากขึ้น ทำให้วัตถุดิบที่ใช้อยู่แล้วนำเข้าไปในระดับราคาถูกลง และต้นทุนการผลิตต่ำลง

1.3 ผลพลอยได้จากการทำเขตการค้าเสรี คือ กระตุ้นให้มีการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้น และเมื่อมีประเทศใดประเทศหนึ่งจัดทำเขตการค้าเสรีแล้ว จำเป็นที่จะต้องลดภาษีลงมาหมายความว่า อุตสาหกรรมนั้น ๆ ที่ก่อนหน้านี้รัฐบาลอาจจะต้องปกป้องและจะต้องพยายามปรับตัวเพื่อที่จะให้สามารถต่อสู้แข่งขันได้กรณีนี้จะเป็นผลดีทางอ้อม คือ ทำให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ ของเขตการค้าเสรีนั้นมีความสามารถในการแข่งขันมากขึ้น

1.4 การจัดทำเขตการค้าเสรีในลักษณะพหุภาคี อย่างเช่น กลุ่ม AFTA หรือกลุ่ม EU มีผลที่ทำให้กลุ่มนั้น ๆ นอกจากจะมีตลาดการค้าที่กว้างขึ้น สินค้าสามารถตอบสนองความต้องการในกลุ่มเองได้แล้วยังทำให้มีอำนาจในการต่อรองและ อำนาจการเจรจาระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ทวิภาคีและในระดับภูมิภาค เพราะการพึ่งพา WTO ที่จะมาเป็นกลไกในการเปิดตลาดการค้าเสรีต้องใช้เวลานาน

1.5 การจัดทำเขตการค้าเสรี มีนัยทางด้านการเมืองระหว่างประเทศอยู่ด้วย คือการจะเป็นการเข้าไปใกล้ชิดกับอีกประเทศหนึ่ง เท่ากับว่าเป็นการถ่วงดุลอำนาจกับอีกประเทศหนึ่ง ตัวอย่างเช่น จีนจะทำเขตการค้าเสรีกับอาเซียนมีนัยทางการเมืองคือ จีนจะมีบทบาท มีอิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจ ทางด้านการเมืองเพิ่มขึ้นในอาเซียน และถ้าสหรัฐอเมริกาต้องการจะถ่วงดุลอำนาจจีนก็ต้องเข้ามาทำเขตการค้าเสรีกับประเทศในภูมิภาคนี้ด้วย ซึ่งเป็นเหตุผลทางการเมืองที่แทรกอยู่ในเรื่องของการจัดทำเขตการค้าเสรี ซึ่งต้องนำมาพิจารณา

2. ผลเสียของการทำเขตการค้าเสรี

2.1 จะกระทบต่ออุตสาหกรรมใหม่ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่เรียกว่าอุตสาหกรรมแรกเริ่ม (Infant Industries) คือ อุตสาหกรรมที่ยังต้องการให้รัฐบาลปกป้องอยู่เป็นอุตสาหกรรมที่เพิ่งเกิดใหม่ไม่มีความสามารถในการที่จะไปแข่งขันในเวทีโลกอย่างเพียงพอ หากมีการจัดทำเขตการค้าเสรี อุตสาหกรรมเหล่านี้จะถูกกระทบจากสินค้าราคาถูกจากประเทศคู่ตกลงเขตการค้าเสรี และอาจต้องล้มหายไปได้

2.2 ประเทศที่เป็นคู่ตกลงจัดทำการค้าเสรีด้วย อาจมีโครงสร้างการส่งออกสินค้าเหมือนกัน จะกลายมาเป็นแข่งกันเอง เกิดการสินค้าประเภทเดียวกันมาตีตลาดสินค้าในประเทศที่ต่อยกว่า เพราะฉะนั้น โครงสร้างการผลิตประเภทเดียวกันจะทำให้แข่งกันไม่เกือหนุนกัน

2.3 การจัดทำเขตการค้าเสรีแบบทวิภาคีหรือแบบภูมิภาค จะเป็นการทำลายระบบการค้าโลกเป็นการทำลาย WTO เป็นการทำลายระบบพหุภาคีนิยม ซึ่งที่จริงแล้วตามหลักของนักเศรษฐศาสตร์ระบบที่ดีที่สุด คือ WTO คือถ้าจะมีเขตการค้าเสรีนั้นก็ควรจะเป็นเขตการค้าเสรีของทั้งโลกรวมกัน ถ้ามีการจัดทำเขตการค้าเสรีแบบ FTA ตามหลักของนักเศรษฐศาสตร์ก็ถือว่าเป็น second best option แต่จริงแล้ว the best option คือ WTO

2.4 การจัดทำเขตการค้าเสรีคู่หนึ่งจะไปกระตุ้นให้ประเทศอื่นต้องแข่งที่จะจัดทำเขตการค้าเสรีเพิ่มขึ้นไปด้วย เพราะฉะนั้น FTA จะทำให้เกิด FTA มากขึ้น ๆ จะไปสู่ความขัดแย้งทางการค้ามากขึ้น เพราะว่าการจัดทำเขตการค้าเสรี อย่างเช่น ประเทศ A กับประเทศ B สองประเทศจะได้ประโยชน์ แต่ว่าประเทศนอกกลุ่มประเทศที่ไม่เป็นสมาชิกเขตการค้าเสรีนั้นจะถูกกีดกัน เรียกว่าเป็นการกีดกันทางการค้า

2.5 ในการเจรจาจัดทำเขตการค้าเสรีระหว่างกัน ส่วนใหญ่แล้วประเทศที่ใหญ่จะได้เปรียบประเทศเล็กจะเสียเปรียบ เพราะว่าจะไม่มีอำนาจในการต่อรอง ต้องระมัดระวังในการที่จะไปเจรจากับประเทศใหญ่ ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เป็นต้น

2.6 การจัดทำเขตการค้าเสรีอาจจะทำให้ประเทศหนึ่งเข้าสู่สภาวะการพึ่งพาทางเศรษฐกิจประเทศหนึ่งมากเกินไปเรียกว่า Over Dependency นอกจากนั้นยังมีผลในการเบี่ยงเบนทิศทางการค้า (Trade Diversion) ทำให้ประเทศคู่ตกลงเขตการค้าเสรีหันมาค้าขายกันเองมากขึ้น หลังจากมีการเปิดเสรีให้แก่กัน แต่ยังคงมีอุปสรรคการค้ากับประเทศอื่น ๆ จึงอาจจะทำให้ไม่มีการนำเข้าจากประเทศที่ต้นทุนการผลิตต่ำกว่าได้ด้วย

แนวคิดทางทฤษฎี

แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ เป็นการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐบาล การตัดสินใจดำเนินการของรัฐบาล การจัดสรรทรัพยากรทั้งหมดในเกิดประโยชน์ต่อประชาชน

นโยบายสาธารณะต้องมองถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือไม่ ดังมีคำกล่าวที่ว่า “ถ้าไม่มีนโยบาย ก็ไม่มีการบริหาร และถ้าบริหารไม่ดี นโยบายนั้นก็ว่างเปล่าไม่มีความหมาย” การที่นโยบาย สาธารณะจะสมบูรณ์ได้นั้นต้องใช้องค์ประกอบมากมายเพื่อที่จะสร้างนโยบายสาธารณะขึ้น นโยบายสาธารณะนั้นจะถูกกำหนดโดย ผู้นำทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนสถาบันราชการ ข้าราชการ รวมถึงประมุขของประเทศที่จะกำหนดว่ากิจกรรมใดที่รัฐจะกระทำหรือไม่กระทำโดย

สิ่งที่กำหนดขึ้นมานั้นต้องเป็นสิ่งที่ชอบธรรม การกำหนดนโยบายสาธารณะขึ้นมาสักข้อหนึ่งนั้น เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนมาก เนื่องจากนโยบายนั้น ๆ จะส่งผลถึงกลุ่มคนจำนวนมากและยาวนาน เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นการกระทำที่มีแบบแผนมีระบบที่ชัดเจนและมีความต่อเนื่อง สม่ำเสมอ สามารถครอบคลุมทั้งกิจการภายในประเทศและระหว่างประเทศอีกด้วยนโยบาย สาธารณะมักจะเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม ความต้องการของประชาชนจำนวนมาก ไม่ใช่สร้างขึ้นเพื่อสนองกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และยังส่งผลเพื่อแก้ปัญหาสังคมอย่างเป็น รูปธรรมมิใช่แค่เจตนารมณ์หรือความตั้งใจแก่คำพูดเท่านั้นซึ่งเหตุดังกล่าวข้างต้นอาจก่อให้เกิดผล ทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคมตามมา (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2543)

องค์ประกอบในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (The elements of policy analysis) ตาม แนวทางของ Quade ประกอบด้วย

1. วัตถุประสงค์ (The objectives) ต้องค้ำหาวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของ นโยบาย
2. ทางเลือก (The Alternatives) เป็นเงื่อนไขหรือวิธีการที่เป็นไปได้ซึ่งผู้ตัดสินใจ คาดหมายว่าจะนำไปสู่ความสำเร็จ
3. ผลกระทบ (The Impacts) ผลที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากทางเลือกเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ
4. เกณฑ์การวัด (The criteria) คือกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานที่ใช้จัดลำดับความสำคัญของ ทางเลือกตามที่ประสงค์จะใช้เกณฑ์การวัดที่ใช้หลักการเดียวกันในการประเมินทางเลือก ซึ่งจะ สามารถเปรียบเทียบกันได้
5. ตัวแบบ (The model) หัวใจของการวิเคราะห์การตัดสินใจคือกระบวนการหรือการ สร้างสรรค์ที่สามารถทำนายผลที่จะเกิดจากทางเลือกแต่ละทางเลือกได้ ดังนั้น ถ้าแนวทางเลือกใด ได้รับการพิจารณาเพื่อนำไปปฏิบัติ นักวิเคราะห์จะต้องประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นว่าจะบรรลุ วัตถุประสงค์หรือไม่ ซึ่งตัวแบบจะช่วยให้การดำเนินการดังกล่าวสมบูรณ์ขึ้น ตัวแบบจะช่วยให้ผู้ ตัดสินใจมองเห็นภาพรวมทั้งหมดของทางเลือกและสามารถเปรียบเทียบเพื่อตัดสินใจเลือก ทางเลือกที่ต้องการได้

ปัจจัยและองค์ประกอบของนโยบาย

ปัจจัยที่ใช้พิจารณาเพื่อการกำหนดนโยบายนั้นองค์ประกอบพื้นฐาน (Fundamental Factors ประกอบด้วยปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ เป็นปัจจัยอันดับหนึ่งเสมอสำหรับผลประโยชน์จะ เน้นผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้กำหนดนโยบาย มองว่าใครคือผู้

กำหนดนโยบายมีความรู้ความสามารถและเหตุผลในเรื่องนั้นมากน้อยแค่ไหน จะมองว่ากลุ่มของผู้นำจะมีอิทธิมากในการกำหนดนโยบาย ปัจจัยที่เกี่ยวกับข้อมูลเอกสารต่างๆ ถือว่าเป็นข้อมูลสำคัญ สถิติข้อมูลต่างๆที่ใช้ประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะจะมาจากข้อมูลเอกสาร (ทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิ)

ปัจจัยที่เป็นสภาพแวดล้อม (Environment Factors) สภาพแวดล้อม จะมีอิทธิพล มีปฏิสัมพันธ์ต่อการทำงานและองค์การ ก็จะมีอิทธิพลต่อสภาพแวดล้อมด้วย ต่างก็จะมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง การเมืองจะเป็นแหล่งสนับสนุนและได้รับผลกระทบจากนโยบาย มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย ถ้ามองในแง่ของวัฒนธรรมทางการเมืองแล้วจะขึ้นอยู่กับค่านิยมของคนในสังคมที่มีต่อการเมืองอย่างไร เช่นการชูประเด็นหาเสียงของพรรคการเมืองเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง เป็นตัวสะท้อนในการกำหนดนโยบาย ในทางทางเศรษฐกิจ ภาวะเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดความต้องการของประชาชน การดำเนินนโยบายของรัฐบาลก็ต้องเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจให้กับประชาชนทางสังคม ปัจจัยทางสังคมจะมีมาก เช่น ค่านิยม วัฒนธรรม ครอบครัว จำนวนประชากร เช่นถ้ามีประชากรในวัยเด็กมาก นโยบายสาธารณะก็จะออกไปทางการจัดการศึกษา หรือคนชรามากก็จะมีนโยบายสงเคราะห์คนชรา เป็นต้น รวมทั้งปัจจัยทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ เป็นตัวสะท้อนในการแก้ไขปัญหาในอดีต เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบาย และปัจจัยทางด้านเทคโนโลยีก็มีความสำคัญในการกำหนดนโยบายด้วยเช่นกัน

การแบ่งนโยบาย

การแบ่งนโยบายทำได้หลากหลายวิธี เช่น การแบ่งนโยบายตามระบบ Cost & Benefits โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. Broad Costs / Broad Benefits หมายถึงนโยบายที่ค่าใช้จ่ายครอบคลุมคนของสังคม ขณะเดียวกันผลประโยชน์ก็ตกอยู่อย่างทั่วถึงทุกคนในสังคม เช่น นโยบายความมั่นคง ภาษี "การทหาร" เงินที่ซื้อก็ได้มาจากคนทั้งสังคม ผลประโยชน์ก็ได้ต่อคนทุกคน "นโยบายการศึกษา" เงินที่ใช้ลงทุนก็มาจากคนส่วนใหญ่ ผลประโยชน์ก็ได้กับคนส่วนใหญ่ "นโยบายสาธารณสุข" เงินที่ใช้ลงทุนก็มาจากคนส่วนใหญ่ ผลประโยชน์ก็ได้กับคนส่วนใหญ่

2. Broad Costs / Narrow Benefits หมายถึง ค่าใช้จ่ายมาจากคนส่วนใหญ่ ผู้ได้ประโยชน์ตกกับคนส่วนน้อย "นโยบายการสร้างทางด่วนหรือถนนหนทาง" คนได้ประโยชน์คือ คนที่มีรถยนต์ คนจ่ายเงินมาจากภาษีอากรของคนส่วนใหญ่ "นโยบายด้านให้สวัสดิการต่อทหารผ่านศึก" "นโยบายการให้ทุนการศึกษาต่อนักเรียนไปเรียนเมืองนอก"

3. Narrow Costs / Broad Benefits หมายถึง ค่าใช้จ่ายน้อยมาก (เงินที่ได้ มาจากคนส่วนน้อย) แต่ประโยชน์ตกกับคนส่วนใหญ่ การรักษาสິงแวดล้อมหรือมลภาวะเป็นพิษ โรงงานต้องจ่ายการเก็บภาษี สูง ๆ 70-80% จากเศรษฐกิจ (ภาษีอัตราก้าวหน้า) และนำรายได้ส่วนนี้ไปสร้างประโยชน์ให้คนส่วนใหญ่

4. Narrow Costs / Narrow Benefits หมายถึงค่าใช้จ่ายเสียโดยคนส่วนน้อย แต่ประโยชน์ตกอยู่กับคนส่วนน้อย การเก็บภาษีส่งออก 0.1% เข้าบัญชีกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ และผู้ส่งออกสามารถนำดอกผลมาใช้ดำเนินการด้านการส่งออก แก้ไขปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาการกีดกันทางการค้า การเจรจา นโยบายต่างๆ เป็น System Politics (นโยบายระดับชาติ)หรือเป็น Sub System Politics (เป็นนโยบายที่เกิดในระดับท้องถิ่น)

การแบ่งนโยบายตามประเภทตามขอบข่ายผลกระทบของนโยบาย เป็นการจำแนกประเภทของนโยบายโดยรวมนโยบายที่ส่งผลกระทบอย่างเดียวกันไว้เป็นประเภทเดียวกัน เช่น รวมเอานโยบายใด ๆ ที่ส่งผลกระทบทำให้ประชาชนปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ มีสุขภาพพลานามัยสมบูรณ์ และมีชีวิตยืนยาวนานเข้าไว้เป็นนโยบายสาธารณสุข เป็นต้น

การแบ่งนโยบายตามเนื้อหา และวัตถุประสงค์ของนโยบาย Theodore Lowi (US)

1. Regulative Policy ออกมาเพื่อควบคุม เช่น นโยบายควบคุมเกี่ยวกับการใช้สารพิษ/ยาเสพติด การควบคุมคนเข้าเมือง การควบคุมควันท้า

2. Self-Regulative Policy นโยบายที่มุ่งเน้นให้กำกับตัวเอง โดยส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับวิชาชีพเฉพาะ เพื่อส่งเสริมให้แต่ละกลุ่มมีบทบาทในการควบคุมดูแลตนเอง เช่น พรบ.ทนายความ พรบ.วิชาชีพเภสัชกรรม พรบ.วิศวกรรม พรบ.หอการค้า

3. Distributive Policy เป็นลักษณะการจัดสรรทรัพยากร เช่น การปฏิรูปที่ดิน การจ้างงานในชนบท นโยบายแก้ปัญหอสั่งหาริมทรัพย์

4. Redistributive Policy เป็นนโยบายที่เรามาจัดสรรทรัพยากรกันใหม่ เช่น ภาษีมรดก รัฐเวนคืนที่ดินแล้วนำมาจัดสรรใหม่ ประเทศคอมมิวนิสต์ เมื่อปกครองก็ยึดทรัพย์สมบัติเข้าหลวงแล้วนำมาจัดสรรใหม่แบ่งตามประเภทตามลักษณะกิจกรรมหรือภาระกิจของรัฐบาล เช่น นโยบายการป้องกันประเทศ นโยบายต่างประเทศ นโยบายการศึกษา นโยบายสวัสดิการ นโยบายการรักษาความสงบภายใน นโยบายทางเศรษฐกิจ ฯลฯ

แนวทางในการศึกษานโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะแบ่งเป็น 2 แนวทางคือ

1. การศึกษานโยบายสาธารณะเชิงพรรณนา (Descriptive Approach) เป็นการศึกษาเกี่ยวกับตัวนโยบายและกระบวนการโดยศึกษาเนื้อหาสาระนโยบาย (Policy Content) ศึกษาความเป็นมา สาเหตุรวมทั้งวิธีดำเนินการนโยบาย, ศึกษากระบวนการนโยบาย (Policy Process) อธิบายว่านโยบายนั้นกำหนดขึ้นมาอย่างไร มีขั้นตอนอะไร และในแต่ละขั้นตอนมีใครเข้ามาเกี่ยวข้องกับบ้าง, ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย (Policy Determinants) และผลผลิตนโยบาย (Policy Outputs) เป็นการทำความเข้าใจว่าปัจจัยอะไรบ้างเป็นตัวกำหนดนโยบาย และผลผลิตของนโยบายเป็นอย่างไรและที่สำคัญที่สุดคือ ศึกษาเกี่ยวกับผลลัพธ์ (Policy Outcome) และผลกระทบของนโยบาย (Policy Impact) เช่น นโยบายการศึกษา Input คือ นักศึกษาที่เข้าเรียน Policy Output คือ นักศึกษาที่เรียนจบ Policy Outcome คือ นักศึกษาที่จบแล้วมีงานทำงาน การศึกษา Outcome และ Impact เป็นการศึกษาที่ตั้งใจ และผลที่ไม่ตั้งใจ

2. การศึกษานโยบายเชิงเสนอแนะ (Prescriptive Approach) จะได้รับอิทธิพลจากวิทยาการจัดการในการแบบสมัยใหม่ มีเทคนิควิธีและเครื่องมือต่าง ๆ มากมาย เน้นแสวงหาความรู้เกี่ยวกับกระบวนการนโยบายโดยการศึกษาข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบาย (Information for Policy Making) มีการจัดเก็บข้อมูลที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายและการให้การสนับสนุนนโยบาย (Policy Advocacy) มีการจัดวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบ ผลการวิเคราะห์จะนำมาเป็นแนวทางในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ดังนั้นแนวทางที่ตัดสินใจจึงมีเหตุผลรองรับว่าทำไมจึงตัดสินใจเลือกและสนับสนุนแนวทางนี้

ตัวแบบในการศึกษานโยบาย

1. ตัวแบบผู้นำ (Elite Model) ตัวแบบนี้จะตั้งสมมติฐานว่านโยบายถูกกำหนดโดยผู้นำที่ปกครองประเทศในเวลานั้น ดังนั้นนโยบายจะออกมาในรูปใดขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มผู้นำต้องการอะไร

2. ทฤษฎีกลุ่ม (Group Model) พิจารณาว่านโยบายสาธารณะคือจุดดุลยภาพระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมจะสะท้อนให้เห็นถึงจุดร่วมของผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม กลุ่มใดมีอิทธิพลมากนโยบายจะเอนเอียงไปทางนั้น

3. ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) กิจกรรมสาธารณะเป็นกิจกรรมของสถาบัน โดยเฉพาะสถาบันของรัฐ

4. ตัวแบบระบบ (System Model) นโยบายสาธารณะคือผลผลิตของระบบ (Output) หรือนโยบายสาธารณะคือการโต้ตอบของระบบการเมืองต่อสภาพแวดล้อม

5. ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีหลายขั้นตอนกำหนดปัญหา ชื่อเรียกรื่องต่าง ๆ ให้รัฐบาลดำเนินการ เสนอทางเลือกในการแก้ปัญหาโดยที่รัฐควรจะเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดเพื่อนำไปปฏิบัติและทำการประเมินผลนโยบาย

6. ตัวแบบเหตุผล (Rational Model) นโยบายสาธารณะจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมส่วนรวม วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเป็นไปได้และวัดผลได้ รวมถึงค่านิยมและทรัพยากรอื่น ๆ ที่จะทำให้ดำเนินการไปสู่เป้าหมายทางเลือกโดยดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งควรจะวิเคราะห์ทางเลือกแต่ละทาง ว่าเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์และเหมาะสมกับทรัพยากรที่มีอยู่หรือไม่และนำทางเลือกไปปฏิบัติ

7. ตัวแบบพิจารณาเฉพาะส่วนที่เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มขึ้น (Incremental Model)

8. ตัวแบบทฤษฎีเกมส์ (Game Theory Model) แสวงหากลยุทธ์ที่มีเหตุผลท่ามกลางสถานการณ์ที่มีการแข่งขัน

ผลดีและผลเสียของนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นการกำหนดจุดหมายในการแก้ปัญหาสังคมทำให้รัฐมีจุดยืนที่แน่นอนว่าจะกระทำอะไรหรือไม่ทำอะไรกับใคร นโยบายสาธารณะที่ดีนั้นส่งผลทำให้ประชาชนกินดีอยู่ดี เศรษฐกิจเจริญขึ้น ซึ่งทั้งหมดนี้จะขึ้นอยู่กับผู้นำที่ออกนโยบายสาธารณะนั้นๆ ว่าก่อนที่จะสร้างนโยบายสักนโยบายหนึ่งผู้นำเหล่านั้นได้ไตร่ตรองอย่างรอบคอบถึงผลได้ผลเสียและตระหนักถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตนหรือพวกพ้องหรือไม่ หากเป็นนโยบายสาธารณะที่ไม่ดีนั้นอาจเกิดจากผู้นำที่สร้างนโยบายนั้น ๆ เพื่อเอื้อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องมิใช่เพื่อประชาชนส่วนมากหากแต่บางครั้งผู้นำทำเพื่อประชาชนส่วนใหญ่แต่ผลออกมากลับกลายเป็นผลเสียเนื่องจากปัจจัยภายนอกหลายๆอย่างที่มีผู้นำมิได้ไตร่ตรองอย่างรอบคอบก่อนออกนโยบายสาธารณะนั่นเอง

ความเป็นมาของการเลี้ยงโคนมในประเทศไทย

ประวัติการเลี้ยงโคนมในประเทศไทย

ยุคเริ่มต้น

การเลี้ยงโคนม และการผลิตน้ำนมในประเทศไทยได้มีมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2450 โดยชาวอินเดีย ซึ่งมีวัฒนธรรมในการบริโภคนมอยู่แล้ว และอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย ได้นำพันธุ์โคนมบัง

กาลา (Bengal) เข้ามาเลี้ยงเพื่อรีดนมบริโกลในหมู่ชนชาวอินเดีย แต่คนไทยในสมัยนั้นยังไม่นิยมการบริโกลนมโคโดยตรง เด็กทารกก็อาศัยนมมารดาเป็นหลัก การบริโกลนมของคนไทยจะมีบ้างในกลุ่มคนที่มีการศึกษา แต่ส่วนใหญ่ก็ยังนิยมบริโกลนมชั้นหวาน ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ต่อมาในปี พ.ศ. 2463 ม.จ.สิทธิพร กฤดากร ได้ทำฟาร์มเลี้ยงโคนมในตำบลบางเกิด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และนับเป็นคนไทยคนแรกที่รีดนมไว้บริโกลเองภายในครัวเรือน

ยุคต้นตัว

ในปี พ.ศ. 2495 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้จัดตั้งฟาร์มโคนม เพื่อเป็นแหล่งผลิต และจำหน่ายน้ำนมที่สะอาดให้ประชาชนได้บริโกลจนเป็นที่นิยมของคนไทยในเขตกรุงเทพฯ และหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 คนไทยนิยมบริโกลนมมากขึ้น โดยมีการนำเข้านมและผลิตภัณฑ์นมเพิ่มมากขึ้นทุกปี ดังนั้น เพื่อลดปริมาณการนำเข้า และเป็นการสร้างอาชีพให้แก่เกษตรกรไทย รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้กรมปศุสัตว์จัดตั้งสถานีบำรุงพันธุ์สัตว์ และสถานีผสมเทียมขึ้น เพื่อพัฒนาปรับปรุงพันธุ์โคนมลูกผสม และขยายพันธุ์โคนมให้เกษตรกรนำไปเลี้ยง รวมทั้งพัฒนาวิธีการเลี้ยงโคนมให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ และนำไปส่งเสริมเกษตรกร ในขณะเดียวกันผลของการพัฒนาประเทศได้ทำให้ประชาชนสนใจที่จะบริโกลน้ำนมเพิ่มมากขึ้น จึงเกิดแรงจูงใจให้เกษตรกรไทยหันมาเลี้ยงโคนมอย่างจริงจังมากขึ้น โดยภาคเอกชนได้นำเข้าพันธุ์โคนมจากต่างประเทศมาเลี้ยง และขยายพันธุ์เองในปี พ.ศ. 2503 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชและสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถได้เสด็จประพาสยุโรปและทรงสนพระทัยในกิจการเลี้ยงโคนมของชาวเดนมาร์กเป็นอย่างมาก ทำให้รัฐบาลเดนมาร์ก และสมาคมเกษตรกรเดนมาร์กรู้สึกซาบซึ้งในพระมหากรุณาธิคุณเป็นล้นพ้นที่ได้ทรงโปรดกิจการเลี้ยงโคนมอันเป็นเสมือนรากเหง้าแห่งความเจริญทางด้านอุตสาหกรรมของชาวเดนมาร์ก จึงได้ร่วมกันน้อมเกล้าถวาย โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมในประเทศไทย โดยมีการจัดตั้งฟาร์มโคนม และศูนย์ฝึกอบรมการเลี้ยงโคนมไทย-เดนมาร์กขึ้นในปี พ.ศ. 2505 ที่ตำบลมวกเหล็ก อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี และได้เปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2505 ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระเจ้าเฟรดเดอริกที่ 9 แห่งประเทศเดนมาร์ก ได้ทรงประกอบพิธีอย่างเป็นทางการ 1 วัน ซึ่งนับเป็นวันที่มีความสำคัญยิ่งในประวัติศาสตร์ของการเลี้ยงโคนมในประเทศไทย สร้างความตื่นตัวให้คนไทยหันมาเลี้ยงโคนมเพื่อผลิตน้ำนมในเชิงการค้าอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้นและเจริญก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องตามลำดับ ซึ่งต่อมารัฐบาลได้กำหนดให้วันที่ 17 มกราคมของทุกปีเป็นวันโคนมแห่งชาติ และในปี พ.ศ. 2514 รัฐบาลไทยได้รับโอนกิจการฟาร์มโคนมและศูนย์ฝึกอบรมการเลี้ยงโคนมไทย-เดนมาร์กมาจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยใช้ชื่อว่า “องค์การส่งเสริมกิจการ

โคนมแห่งประเทศไทย (อสค.)” ทำหน้าที่ให้การส่งเสริมการเลี้ยงโคนม การฝึกอบรมเกษตรกรในการเลี้ยงโคนม และได้จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมการเลี้ยงโคนม และศูนย์รับซื้อน้ำนมดิบจากเกษตรกร ขณะเดียวกันกรมปศุสัตว์ได้เริ่มโครงการผสมเทียมและจัดตั้งสถานีผสมเทียมขึ้นที่ห้วยแก้ว จังหวัดเชียงใหม่ และที่ตำบลหนองโพ อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี โดยใช้น้ำเชื้อจากพ่อโคพันธุ์บราวน์สวิสซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากประเทศสหรัฐอเมริกาในการผสมเทียมชุดแรก ผลการดำเนินการดังกล่าว ทำให้การเลี้ยงโคนมได้แพร่ขยายมากยิ่งขึ้นในประเทศไทย และเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมได้รวมตัวเป็นกลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์ผู้เลี้ยงโคนมขึ้นในหลายจังหวัด เช่น เชียงใหม่ ราชบุรี นครปฐม อุรุษยา และพัทลุง เป็นต้น

ยุคส่งเสริมและพัฒนา

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับอาชีพการเลี้ยงโคนมอย่างจริงจัง ทั้งนี้มีเป้าหมายเพื่อทดแทนการนำเข้านมและผลิตภัณฑ์นม และทดแทนการปลูกพืชที่มีปัญหาทางด้านการผลิตและการตลาด และถือเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการพัฒนาประเทศที่ก่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับเกษตรกรไทย โดยได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 และ 5 จนทำให้กิจการเลี้ยงโคนมมีความเจริญก้าวหน้า และได้รับความสนใจจากเกษตรกรเพิ่มมากขึ้น ในปี 2529 มีจำนวนโคนมทั้งสิ้น 65,000 ตัว และมีเกษตรกรที่เลี้ยงโคนมประมาณ 5,220 ราย เฉลี่ยรายละประมาณ 12 - 13 ตัวต่อฟาร์ม แม่โคนมให้น้ำนมดิบเฉลี่ยประมาณ 9 - 10 กิโลกรัมต่อตัวต่อวัน ผลิตน้ำนมดิบได้ 64,000 ตัน หรือผลิตได้เฉลี่ยวันละ 175 ตัน และตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) เป็นต้นมา รัฐบาลได้เร่งรัดการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมอย่างเต็มที่ ประกอบกับปริมาณน้ำนมดิบที่ผลิตได้ในประเทศยังไม่เพียงพอต่อความต้องการบริโภค จึงเกิดแรงจูงใจให้เกษตรกรและภาคเอกชนหันมาประกอบอาชีพการเลี้ยงโคนมเพิ่มขึ้น เพราะเห็นโอกาสที่จะทำให้มีงานทำและมีรายได้ตลอดทั้งปี ทำให้พันธุ์โคนมในประเทศขาดแคลน ไม่เพียงพอต่อความต้องการ จึงมีการนำพันธุ์โคนมจากต่างประเทศเข้ามาเลี้ยงเป็นจำนวนมากปีละกว่า 4,000 ตัว

นโยบายและโครงการพัฒนาโคนมที่สำคัญในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) มีดังนี้

- โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนม มีเป้าหมายขยายการเลี้ยงโคนม 2,500 ตัว ในพื้นที่จังหวัดลพบุรี ราชบุรี ปราจีนบุรี และนครปฐม
- โครงการเร่งรัดผลิตพันธุ์โคนมในประเทศ โดยบริการผสมเทียมฟรี ด้วยน้ำเชื้อโคนมพันธุ์แท้ และฉีดวัคซีนให้แก่ลูกโคนมของเกษตรกร เพื่อผลิตโคนมลูกผสมปีละ 1,000 ตัว

- โครงการพัฒนาและผลิตน้ำเชื้อพันธุ์ดี ในระดับสายเลือดต่างๆ เพื่อไว้ใช้ในการบริการผสมเทียมโคนมของเกษตรกร โดยมีเป้าหมายผลิตน้ำเชื้อแช่แข็งจำนวน 70,000 โคส
- โครงการเทคโนโลยีการย้ายฝากตัวอ่อน เพื่อปรับปรุงพันธุ์โคนมในประเทศเพื่อสร้างโคนมพันธุ์แท้ในประเทศไทย สำหรับผลิตน้ำเชื้อโคนมบริการแก่เกษตรกร

ผลการดำเนินงานพัฒนาโคนมในปี พ.ศ. 2534 มีจำนวนโคนมประมาณ 1.66 แสนตัว สามารถผลิตน้ำนมดิบได้ประมาณ 1.9 แสนตัน ซึ่งผลผลิตน้ำนมดิบที่ได้ก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ ในขณะที่การบริโภคนมพร้อมดื่มได้ขยายความต้องการบริโภคสูงถึง 2.5 แสนตัน รัฐบาลจึงยังคงให้ความสำคัญในการพัฒนาโคนมต่อเนื่องไปในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 - 2539)

ยุคการค้าเสรี (WTO และ FTA)

เนื่องจากสถานการณ์เศรษฐกิจการค้าโลกในปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงก้าวหน้าตลอดเวลา และมีแนวโน้มการแข่งขันที่รุนแรงยิ่งขึ้น หลายประเทศจึงมีการหันมาจับมือเปิดเสรีการค้าระหว่างกันเพื่อเร่งการเปิดเสรีให้เร็วขึ้นกว่าที่ WTO กำหนด ประเทศไทยจึงต้องปรับตัวในลักษณะเชิงรุก คือ การจัดทำเขตการค้าเสรี หรือ FTA เพื่อสร้างพันธมิตรทางการค้าและสามารถใช้เป็นประตูเชื่อมการค้าไปสู่ประเทศต่าง ๆ และมีการลงนามกรอบความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2547 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2548 เป็นต้นไป กับลงนามความตกลงการค้าเสรีไทย - นิวซีแลนด์ เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2548 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2548 เป็นต้นไป ซึ่งการตกลงดังกล่าวนี้มีผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบแก่สินค้าเกษตรของไทย ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเตรียมการปรับตัวรองรับผลกระทบให้กับสินค้าเกษตรแต่ละชนิด ในด้านปศุสัตว์ คือ โคนม โคนเนื้อ ได้รับผลกระทบมาก เนื่องจากทั้งออสเตรเลียและนิวซีแลนด์มีความเจริญก้าวหน้าในอุตสาหกรรมนมและมีศักยภาพในการแข่งขันในตลาดสูง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2547อนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดตั้งกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคการเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ ปีละ 1,000 ล้านบาท รวมระยะเวลา 10 ปี รวมเป็นเงิน 10,000 ล้านบาท เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายในการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างเกษตร เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต พัฒนาคุณภาพตลอดจนการแปรรูปและการสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้า ที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเขตการค้าเสรี หรือ FTA เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรไทย

คนไทยกับการบริโภคนม

ในอดีตภาครัฐได้ให้ความสำคัญกับอาชีพดังกล่าว ได้มีการส่งเสริมการเลี้ยงโคนม เพื่อให้เยาวชนมีสุขภาพร่างกายอนามัยดี จิตศักดิ์ ไชยพาน (2548 : 28 – 32) กล่าวว่า แคลเซียม ฟอสฟอรัส วิตามินดี วิตามินเอ วิตามินบี 12 รวมทั้งโปรตีน เป็นประโยชน์จากน้ำนมที่มาจากโคนม ชัชวาล โว้สงวน (2544 : 15 – 19) กล่าวว่า นม และผลิตภัณฑ์นมถือเป็นอาหารที่มีคุณค่าสูงสุด ต่อการเจริญเติบโตของคนในประเทศ กระทรวงสาธารณสุข พลิกภัย ได้ส่งเสริมโครงการสหกรณ์ผู้เลี้ยงโคนมและโครงการนมโรงเรียน เพื่อส่งเสริมการบริโภคนม (ธรรมนูญและขนิษฐา 2538 : 31 – 39)

เบญจพรรณ เอกสิงห์ (2540) กล่าวว่า ปัญหาการเลี้ยงโคนมในระดับเกษตรกร ยังมีอยู่มากมาย หลายปัญหาและปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมมากกว่าทางเทคนิคการผลิต และยังมีการศึกษาปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในการเลี้ยงโคนมในประเทศยังมีอยู่น้อยมาก และทิพย์วรรณ ปริญาศิริ และคณะ (2547) กล่าวว่า ปัจจุบันการผลิตน้ำนมดิบในอุตสาหกรรมโคนมยังขาดศักยภาพ ขาดอำนาจต่อรองและขาดเสถียรภาพและความมั่นคงในอาชีพ ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการเปิดการค้าเสรี ทวิภาศิระหว่างไทยกับออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนในการหาทางพัฒนาและจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาโคนมของไทยให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศต่อไป และให้อาชีพโคนมซึ่งถือเป็นอาชีพพระราชทาน (ธรรมนูญและขนิษฐา, 2538) คงอยู่คู่เกษตรกรไทยต่อไป

การบริโภคนมของคนไทยยังนับว่าอยู่ในอัตราที่ต่ำ เมื่อเทียบกับประเทศต่าง ๆ จิตศักดิ์ ไชยพาน (2547) รายงานว่า สหรัฐอเมริกา บริโภคนมประมาณ 100 ลิตร/คน/ปี สิงคโปร์ 65 ลิตร/คน/ปี มาเลเซีย 50 ลิตร/คน/ปี ส่วนประเทศไทยบริโภคนม 12 ลิตร/คน/ปี อุดลย์ ว่างตาล (2547) กล่าวว่า โครงการส่งเสริมการรณรงค์บริโภคน้ำนมที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายให้คนไทยได้มีการบริโภคน้ำนม โดยตั้งเป้าหมายในปี 2544 บริโภคคนละ 25 ลิตร/คน/ปี จะเห็นได้ว่า ไม่เป็นไปตามเป้าหมายเลย ทินกร คมกฤต (2538 : 39 – 41) กล่าวว่า คนไทยนั้น นอกจากนมมารดาแล้ว แต่เดิมนมแทบไม่มีบทบาทในอาหารประจำวันใด ๆ เลย จนกระทั่งอาหาร และขนมฝรั่งเข้ามามีบทบาทอยู่ในอาหารบ้านเรา จึงได้เกิดอุตสาหกรรมนมชั้นหวานที่ทำจากนมผงขึ้นประมาณ พ.ศ. 2504

บทบาทขององค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการเลี้ยงโคนม

หน่วยงานของรัฐบาลหลายหน่วยงานทำหน้าที่รับผิดชอบด้านพันธกรรมและการปรับปรุงพันธุ์โคนมทั้งโดยทางตรงและโดยอ้อม ได้แก่ กรมปศุสัตว์ องค์กรส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย สถาบันการศึกษา กรมส่งเสริมสหกรณ์ และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

กรมปศุสัตว์ : มีบทบาทเกี่ยวกับพันธุ์และการปรับปรุงพันธุ์โคนมโดยตรง ในภาพรวม กรมปศุสัตว์มีหน้าที่ส่งเสริมการเลี้ยงโคนมทั่วประเทศ ให้การบริการด้านการฝึกอบรม การส่งเสริม การบริการด้านสัตวแพทย์และสุขภาพ และด้านการผสมเทียม การฉีดวัคซีนป้องกันโรค การควบคุมกำจัดโรค หน่วยงานของกรมปศุสัตว์ที่มีกิจกรรมปรับปรุงพันธุ์และขยายพันธุ์โคนมพันธุ์ดี คือ กองบำรุงพันธุ์สัตว์ และกองผสมเทียม

1. กองบำรุงพันธุ์สัตว์ มีภาระงานหลักที่เกี่ยวกับการปรับปรุงพันธุ์โคนม ประกอบด้วย

1.1 โครงการ Dairy Herd Improvement โดยมีเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือเกษตรกรในการ จัดเก็บ แปลผลข้อมูล วิเคราะห์เพื่อช่วยแก้ปัญหาด้านการจัดการฟาร์ม และเพิ่มประสิทธิภาพการ ผลิตของเกษตรกร รวมทั้งการนำข้อมูลไปวิเคราะห์ทางพันธุกรรมเพื่อการปรับปรุงพันธุ์ในอนาคต

1.2 สถาบันพัฒนาฝึกอบรมและวิจัย โคนมแห่งชาติ ที่ศูนย์วิจัยและบำรุงพันธุ์สัตว์ เชียงใหม่ รับผิดชอบเลี้ยง โคนม ฝึกอบรม วิจัยด้าน โคนมทั้งพันธุ์แท้และพันธุ์โคนม Thai Friesian (TF)

1.3 โครงการพัฒนาพันธุ์โคนม Thai Milking Zebu (TMZ) โดยมีหลักการว่า ต้อง สร้างพันธุ์โคนมที่มีศักยภาพการให้นมพอสมควร และทนทานต่อสภาวะแวดล้อมในประเทศไทย เพื่อให้เกษตรกรรายย่อยเลี้ยงดูได้ มีระดับเลือดโคนมขาวดำ 50 - 75 % พื้นฐานแม่โคนมผสม พันธุ์เมืองบราห์มันที่ศูนย์วิจัย และบำรุงพันธุ์สัตว์ลำพูนกลาง จังหวัดลพบุรี

2. กองผสมเทียม มีภาระงานหลักที่เกี่ยวกับการปรับปรุงพันธุ์คือ

2.1 ศึกษาและจัดหาเนื้อโคโคนมพันธุ์ดีจากต่างประเทศ บริการแก่เกษตรกร รวมทั้ง บริการด้านการผสมเทียมแก้ไขปัญหาด้านระบบสืบพันธุ์และพัฒนาเทคโนโลยีการผสมเทียม เช่น การปฏิสนธิอกร่างกายสัตว์และย้ายฝากตัวอ่อน

2.2 โครงการ Master Bull Project เพื่อสร้าง ทดสอบ และผลิตน้ำเชื้อแช่แข็งของพ่อ พันธุ์โคนมในประเทศ โดยมีเป้าหมายสร้างพ่อพันธุ์โคนมระดับเลือดประมาณ 75 % หรือสูงกว่า เพื่อให้เกษตรกรมีทางเลือกใช้พ่อพันธุ์รักษาระดับเลือด โคนมในฝูงไม่ให้สูงเกินไปจนเกิดปัญหา ทนสภาพแวดล้อมไม่ได้ พร้อมทั้งทำฐานข้อมูลพันธุ์โคนมเพื่อการปรับปรุงพันธุ์

นอกจากนี้กรมปศุสัตว์ยังได้รับมอบหมายจากกระทรวงเกษตร ในโครงการ ส่งเสริมการเลี้ยงโคนมตามแผนปรับโครงสร้างและระบบผลิตการเกษตร จัดหาแม่พันธุ์โคนมเพื่อ ส่งเสริมเกษตรกร ร่วมกับ อ.ส.ค. ปีละ 10,000 ตัว ระหว่างปี 2537 - 2539 และในแผน 8 (2540 -

2544) จะต้องรับผิดชอบจัดหาโคนมอีก 40,000 ตัว จากจำนวนทั้งสิ้นที่จะส่งเสริม 65,000 ตัว และร่วมในการคัดเลือกและอบรมเกษตรกรในโครงการ จึงเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทครอบคลุมและมีผลอย่างต่อเนื่องต่อการพัฒนาพันธุ์โคนมในประเทศ

องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.)

ดำเนินการส่งเสริมการเลี้ยง โคนมและการบริการเกษตรกร โดยดำเนินงานในรูปแบบรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 เมื่อรัฐบาลไทยรับโอนกิจการฟาร์ม โคนมและศูนย์ฝึกอบรมการเลี้ยง โคนม – เดนมาร์ก ภาระหลักคือการส่งเสริมอาชีพการเลี้ยง โคนมแก่เกษตรกรไทยให้มีความสำเร็จในการผลิตนํ้านมภายในประเทศ ทดแทนการนำเข้าและลดการสูญเสียเงินตราต่างประเทศ ตลอดระยะเวลาที่ดำเนินการ ได้พิสูจน์ว่าการเลี้ยง โคนมสามารถทำรายได้เป็นอาชีพหลักของเกษตรกร

กิจกรรมหลักของ อ.ส.ค. ที่ผ่านมาและแนวทางการดำเนินงานในแผน 8

1. การส่งเสริมการเลี้ยง โคนมและการให้บริการแก่เกษตรกร อาทิเช่น การบริการฝึกอบรมเกษตรกร และบุคลากรการเลี้ยง โคนม ให้คำแนะนำปรึกษาการเลี้ยง โคนม บริการด้านสัตวแพทย การผสมเทียม และการป้องกันโรค
2. การผลิตโคนมและนํ้านม ขณะนี้มี 2 แห่งคือฟาร์ม โคนมไทย – เดนมาร์ก จังหวัดสระบุรี และฟาร์ม โคนมจันทิก จังหวัดนครราชสีมา และมีแผนงานจัดฟาร์มขยายพันธุ์ โคนม เพื่อผลิตพันธุ์โคและนํ้าเชื้อในการผสมเทียม ฟาร์มสาธิต และศูนย์ฝึกอบรมในทุกภูมิภาคของประเทศ
3. การสร้างพันธุ์ ขยายพันธุ์ และการปรับปรุงพันธุ์ โคนม พร้อมทั้งการวิจัยและพัฒนา ด้าน พันธุ์ โคนม พืชอาหารสัตว์ และการจัดการฟาร์ม
4. เป็นสถาบันกลางกำหนดมาตรฐานนํ้านมดิบ มาตรฐานการผลิต คุณภาพนํ้านมและผลิตภัณฑ์นม
5. จัดตั้งศูนย์รวบรวมนํ้านมดิบในเขตส่งเสริมของ อ.ส.ค. และมีโรงงานแปรรูปนํ้านม ในปัจจุบันมี 3 แห่ง คือ โรงงานนมมวกเหล็ก อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี โรงงานนมปราณบุรี อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โรงงานนมเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ และมีแผนงานขยายกำลังการผลิต และสร้าง โรงงานนมในทุกภาคให้สามารถรองรับนํ้านมดิบจากเกษตรกรและการขยายตัวของตลาดนมพร้อมดื่ม
6. สนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสถาบันเกษตรกรผู้เลี้ยง โคนม โดยเน้นรูปแบบสหกรณ์ และส่งเสริมให้สหกรณ์ โคนมที่เข้มแข็งแล้วบริหารธุรกิจต่อเนื่อง เช่น ศูนย์รวบรวมนํ้านมดิบ และโรงงานอาหารสัตว์

นอกจากนี้ อ.ส.ค. ยังมีบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการเลี้ยงโคนม เช่น การผลิตและจำหน่ายอาหารสัตว์ เมล็ดพันธุ์หญ้า เมล็ดพันธุ์ถั่ว อุปกรณ์การรีดนม และนมผงเลี้ยงลูกโค

จะเห็นได้ว่า อ.ส.ค. ดำเนินงานด้านการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมครบวงจร ตั้งแต่การผลิตน้ำนมและแม่โคนมพันธุ์ดี ไปจนถึงศูนย์รับซื้อน้ำนมดิบ โรงงานแปรรูป และควบคุมคุณภาพ รวมทั้งได้กำหนดบทบาทในการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมในแผนวิสาหกิจที่เกี่ยวกับพันธุ์โคนม 2 ประเภทคือ การสร้าง การปรับปรุงพันธุ์โคนม และการวิจัยพัฒนาเรื่องพันธุ์โคนม จึงเป็นเรื่องที่น่ายินดีที่หน่วยงานหลักในการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมของประเทศได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาพันธุ์โคนมของประเทศและบรรจุไว้ในแผนของหน่วยงาน

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 อ.ส.ค. รับผิดชอบจัดหาพันธุ์โคนมจำนวน 25,000 ตัว แก่เกษตรกรตามโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมปี พ.ศ. 2540 - 2544 ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ในส่วนของการศึกษาวิจัยด้านการปรับปรุงพันธุ์ อ.ส.ค. เป็นหน่วยงานที่ให้ความร่วมมือด้านวิชาการ วิทยานิพนธ์ด้านการปรับปรุงพันธุ์โคนมในประเทศไทยส่วนใหญ่ใช้ข้อมูลจาก อ.ส.ค. และฟาร์มสมาชิก ในงานวันโคนมแห่งชาติปี พ.ศ. 2539 อ.ส.ค. ได้จัดทำเอกสารเกี่ยวกับการผสมพันธุ์โคนมปี พ.ศ. 2539 จัดลำดับพ่อแม่พันธุ์ของ อ.ส.ค. ซึ่งแสดงถึงความเอาใจใส่ในการประสานวิชาการ และผลการปฏิบัติการในฟาร์มของผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ เอกสารดังกล่าวแม้จะมีพ่อแม่พันธุ์ทดสอบไม่มากนัก (18 ตัว) และพ่อแม่พันธุ์ส่วนใหญ่มีวัวสาวทดสอบจำนวนน้อยตัว ทำให้เปอร์เซ็นต์ความเชื่อถือได้ค่อนข้างต่ำ แต่ก็เป็นที่จุดเริ่มต้นของการพิสูจน์ให้เกษตรกรเห็นว่าข้อมูลน้ำนมที่จัดเก็บนั้นนำมาใช้ประโยชน์ได้จริงในการคัดเลือกพ่อแม่พันธุ์และการปรับปรุงพันธุ์

สถาบันการศึกษา

ทั้งที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการ มีบุคลากรที่มีความรู้ด้านวิชาการและความชำนาญด้านงานปรับปรุงพันธุ์อยู่ไม่น้อย อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงพันธุ์โคนมจะต้องมีการลงทุนสูง ใช้ระยะเวลายาวนานกว่าจะทำการทดสอบให้ได้ผลในประชากรสัตว์ขนาดใหญ่ การศึกษาวิจัยของนักวิชาการในสถาบันการศึกษาจึงมีข้อจำกัดด้านข้อมูลที่จะใช้ศึกษา ผลงานที่ดีพิมพ์จึงเป็นการศึกษาร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บข้อมูลและวางแผนการปรับปรุงพันธุ์โดยตรง เช่น กรมปศุสัตว์ และ อ.ส.ค. ร่วมกับนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษา ต่าง ๆ งานวิจัยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเฉพาะทางที่นักวิจัยสนใจและมีข้อมูลให้ศึกษา โดยอาจจะไม่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจเลือกแม่พันธุ์โคนมหรือน้ำเชื้อของเกษตรกรอย่างจริงจัง หรือไม่ได้ตอบคำถามที่เกษตรกรต้องการ การวิจัยในภาพรวมจะต้องสามารถรวมเอาความ

ร่วมมือจากบุคคลหลายฝ่าย ดำเนินการให้มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ตามแผนงานที่ละขั้นตอน

นอกเหนือจากหน่วยงานหลักทั้งสามที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาพันธุ์ การปรับปรุงพันธุ์ และการศึกษาวิจัยด้านพันธุ์โคนมโดยตรงแล้ว หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกร จัดปัญหาอุปสรรคและสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรเลี้ยงและพัฒนาการเลี้ยง โคนมอันจะนำไปสู่การปรับปรุงพันธุ์โคนมในที่สุด คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

กรมส่งเสริมสหกรณ์

มีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาผู้เลี้ยงโคนมด้วยวิธีสหกรณ์ ดำเนินการต่าง ๆ ทางด้านผลิต โดยมีหน้าที่กำหนดเขตส่งเสริมการเลี้ยง โคนมร่วมกับกรมปศุสัตว์และอ.ส.ค. ถ่ายทอดเทคโนโลยีจากการศึกษาวิจัยสู่เกษตรกร สนับสนุนการผลิตพันธุ์โคนม และส่งเสริมโคนมพันธุ์ดีแก่เกษตรกร จัดหาแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ จัดหาปัจจัยการผลิต ส่งเสริมจัดตั้งศูนย์รวมน้ำนมดิบ โรงงานแปรรูป และให้ข้อมูลข่าวสารการตลาดแก่สหกรณ์โคนม และกรมส่งเสริมสหกรณ์จะส่งเสริมให้จัดตั้งสหกรณ์ในทุกจังหวัดที่มีการเลี้ยง โคนมมากพอที่จะจัดตั้งเป็นสหกรณ์ได้

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

เป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลและสถิติทุกด้านที่เกี่ยวกับ โคนมตั้งแต่กำลังการผลิต ความต้องการน้ำนมดิบ การนำเข้านมและผลิตภัณฑ์ การวิเคราะห์ด้านการลงทุนและตลาด และเป็นแหล่งข้อมูลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดทำหนังสือสถิติการเกษตร สถิติการผลิตและการค้าปศุสัตว์ ติดตามและเสนอแนวทางในการพัฒนาด้านการตลาดน้ำนม

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พิบูลย์ เจียมอนุกุลกิจ และคณะ (2545) ศึกษาโครงการผลกระทบของข้อตกลงองค์การการค้าโลกต่อเกษตรกร โคนมไทย ในเรื่องการเปรียบเทียบขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยกับนานาประเทศและผลกระทบต่อกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการเปิดตลาดน้ำนมภายใต้ข้อตกลงขององค์การการค้าโลกในช่วงปี พ.ศ.2535-2544 พบว่า ผลกระทบจากการเปิดตลาดในเชิงเปรียบเทียบระหว่างการเปิดตลาดตามข้อผูกพันขององค์การการค้าโลกและการเปิดตลาดตามมติคณะรัฐมนตรีพบว่าหากรัฐบาลดำเนินการเปิดตลาดเพียงแค่ข้อผูกพันองค์การการค้า

ค่าโลกมีผลทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น 400.2 ล้านบาท เนื่องจากผลทางด้านราคาน้ำมันดิบที่เกษตรกรขายได้เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 6.9 และมีผลทำให้เกิดแรงจูงใจในการขยายการผลิตน้ำมันอีก 13,998 ตัน คิดเป็นมูลค่า 119.96 ล้านบาทช่วยลดการสูญเสียเงินตราต่างประเทศจากการนำเข้านมผง 70.27 ล้านบาทสำหรับการเปิดตลาดตามมติคณะรัฐมนตรีพบว่าเกษตรกรเป็นฝ่ายสูญเสียผลประโยชน์แต่โรงงานแปรรูปนมพร้อมดื่มและอุตสาหกรรมนมอื่นได้รับประโยชน์คิดเป็นมูลค่า 225 ล้านบาทจากการนำเข้านมผงที่มีราคาต่ำกว่าน้ำมันดิบทั้งยังเกิดผลกระทบต่อผู้บริโภคที่ต้องบริโภคนมพร้อมดื่มที่แปรรูปจากนมผงที่มีคุณค่าของสารอาหารต่ำ ดังนั้นผลประโยชน์สุทธิที่ต้องสูญเสียคิดเป็นมูลค่า 175.23 ล้านบาท จึงควรให้รัฐบาลดำเนินการเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนยเพียงระดับข้อผูกพันขององค์การการค้าโลก ในด้านการผลิตควรขยายฐานการเลี้ยงโคนมในประเทศเพิ่มขึ้น ให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคโนโลยีในการเลี้ยงพร้อมทั้งรณรงค์ติดฉลากผลิตภัณฑ์นมพร้อมดื่มที่ระบุส่วนผสมของวัตถุดิบให้ชัดเจน

เกียรติศักดิ์ นารีเลิศ (2538) ศึกษาเรื่องการวิเคราะห์นโยบายควบคุมการนำเข้านมและผลิตภัณฑ์นมของประเทศไทย:ศึกษากรณีมาตรการกำหนดสัดส่วน โควตานำเข้าหางนมผงเพื่อศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการกำหนดสัดส่วน โควตานำเข้าหางนมผง ในนโยบายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 และ 5 โดยวัดจากการเปลี่ยนแปลงในส่วนเกินของผู้ผลิตและผู้บริโภค ประมาณการอัตราภาษีนำเข้าที่เทียบเท่าหากเปลี่ยนแปลงมาใช้มาตรการนำเข้าอย่างเดียว ทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่ออุปสงค์และอุปทานน้ำมันดิบภายในประเทศ ในช่วงปี พ.ศ. 2521-2535 เพื่อให้ทราบผลกระทบต่อส่วนเกินของผู้ผลิตและผู้บริโภคอันเนื่องมาจากการใช้มาตรการควบคุมการนำเข้า (มาตรการกำหนดสัดส่วน โควตานำเข้าหางนมผงร่วมกับมาตรการทางด้านภาษี)พบว่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์น้ำมันดิบในการผลิตนมพร้อมดื่มต่อราคาน้ำมันดิบต่อรายได้ประชากรติดต่อกัน แนวโน้มของเวลา มีค่าเท่ากับ -1.2850 1.6863 และ 0.1637 ตามลำดับสำหรับความยืดหยุ่นของอุปทานน้ำมันดิบภายในประเทศต่อราคาน้ำมันดิบ ราคาขายส่งอาหารชั้นเท่ากับ 2.2626 และ -0.3490 ตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบระหว่างการนำมาตรการควบคุมการนำเข้าและมาตรการกำหนดสัดส่วน โควตานำเข้าหางนมผงเพียงอย่างเดียว พบว่า มาตรการทั้ง 2 ลักษณะ จะส่งผลดีต่อผู้ผลิต (อุตสาหกรรมแปรรูปน้ำมัน) เนื่องจากส่วนเกินของผู้ผลิตเพิ่มขึ้นเท่ากับ 10.679 และ 6.220 ล้านบาทต่อปี ตามลำดับ และส่วนของสวัสดิการที่สูญหายไปจากระบบเศรษฐกิจมี ค่าสูงกว่าส่วนเกินของผู้ผลิตที่ได้รับเพิ่มขึ้นทั้งมาตรการ 2 ลักษณะแสดงว่ามาตรการทั้งสองของรัฐทำให้ สวัสดิการสังคมลดลงโดยที่มาตรการ

ควบคุมการนำเข้าลดลงมากกว่ามาตรการกำหนดสัดส่วนโควตานำเข้าและหากเปลี่ยนมาใช้อัตราภาษีนำเข้าเพียงอย่างเดียวพบว่าอัตราภาษีนำเข้าทางนมผงที่เหมาะสม คือ อัตราร้อยละ 38.50 ของราคานำเข้า

หน่วยวิจัยธุรกิจเกษตร ,คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2542) วิจัยโครงการศึกษาสินค้ายุทธศาสตร์ เกษตร: โคนมวัตถุประสงค์ของการศึกษาครอบคลุมเนื้อหาหลายประการคือเพื่อหาขนาดฟาร์มที่เหมาะสมสร้างแบบจำลองของฟังก์ชันการผลิตฟังก์ชันอุปทานและอุปสงค์ วิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการเปิดตลาดนำเข้าของผลิตภัณฑ์นม ศึกษาโอกาสในการขยายการผลิต โคนมและผลิตภัณฑ์ นมพร้อมดื่ม และเพื่อกำหนดมาตรฐานและแผนการลงทุนของรัฐเพื่อแก้ไขและพัฒนาอุตสาหกรรม โคนมและผลิตภัณฑ์นม ในปี พ.ศ.2525-2540 พบว่าอุปสงค์นมพร้อมดื่มขึ้นอยู่กับรายได้ของประชาชนมากที่สุดและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน รองลงไปเป็นราคาทางนมผงที่นำเข้ามีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามกับอุปสงค์น้ำนมดิบสำหรับราคาน้ำนมดิบที่ฟาร์มไม่นับสำคัญทางสถิติแต่มีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามสำหรับราคาน้ำนมดิบที่ฟาร์มจะเปลี่ยนไปในทิศทางเดียวกันกับอัตราภาษีและราคานำเข้าทางนมผง แต่ในขณะเดียวกันถ้าราคาน้ำนมดิบที่ฟาร์มเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะทำให้ราคาขายส่งนมพร้อมดื่มเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.83 ส่วนอุปทานน้ำนมดิบเข้าสู่โรงงานนั้นขึ้นอยู่กับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีการผลิตและราคาน้ำนมดิบที่ฟาร์ม ทำให้ทราบถึงอุปสงค์และอุปทานน้ำนมดิบที่ฟาร์ม ทำให้ทราบถึงอุปสงค์และอุปทานน้ำนมดิบในแผนพัฒนา ๕ ฉบับที่ 8 แยกตามการเก็บภาษีนำเข้าร้อยละ 0 และ 5 พบว่ามีแนวโน้มสูงขึ้นแต่การไม่เก็บภาษีจะเพิ่มสูงกว่าจากการศึกษาสรุปได้ว่าอุปทานน้ำนมดิบมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 20.30 ต่อปี ในขณะที่อุปทานนมพร้อมดื่มมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 14.80 ต่อปี ซึ่งให้เห็นว่าการผลิตน้ำนมดิบหรือการเลี้ยงโคนมในประเทศมีมากขึ้น ดังนั้นในอนาคตสามารถลดปริมาณการนำเข้าทางนมผงที่อัตราภาษีนำเข้าเท่ากับ 0 เพื่อนำมาผลิตนมพร้อมดื่มลดลงได้ การเปิดตลาดอันเนื่องมาจากต้องปฏิบัติตามข้อตกลงของ GATT จึงไม่มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมผลิตนมพร้อมดื่มแต่อาจส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมภายในประเทศที่ต้องแข่งขันกับวัตถุดิบนำเข้าจากต่างประเทศ

Itharattana (1999) ทำการศึกษาภายใต้ The CGPRT Center (Regional Co-ordination Center for Research and Development of Coarse Grains, Pulses, Roots and Tuber Crops in the Humid Tropics of Asia and the Pacific) ด้วยวิธี Partial Budget Analysis ศึกษาผลกระทบที่มีต่อการเลี้ยงโคนมหลังจากการใช้นโยบายการค้าเสรีต่อการผลิตในระดับฟาร์ม จากการเปิดตลาดตามข้อผูกพันของ WTO ไทยต้องปรับมาตรการกีดกันที่ไม่มีใช้ภาษี (non-tariff) เป็นมาตรการ

โควตาภาษี (tariff quotas) ลดอัตราภาษีจากระดับผูกพันร้อยละ 20 เป็นร้อยละ 5 โดยวิธีดังกล่าวเริ่มจากการประมาณค่าการเปลี่ยนแปลงของราคานำเข้านมผงขาดมันเนย และราคาที่เกษตรกรได้รับหลังการค้าเสรี และทำการคำนวณเปรียบเทียบผลตอบแทนเบื้องต้นกับภาวะที่ก่อนมีการค้าเสรี ซึ่งจากการศึกษาในช่วงปี พ.ศ. 2528 – 2539 ผลผลิตนํ้านมดิบของไทยพบว่าจากการกำหนดข้อสมมติให้มีการนำเข้านมผงขาดมันเนย และมีการลดอัตราภาษีนำเข้าแล้ว ส่งผลให้ราคานํ้านมดิบที่ฟาร์มลดลงร้อยละ 0.685 ราคานมผงขาดมันเนยลดลงร้อยละ 5 ส่วนเกินผู้บริโภค (consumer's surplus) ของไทยจะลดลง ส่วนเกินผู้ผลิต (producer's surplus) ของไทยจะเพิ่มขึ้นและผลประโยชน์สุทธิ (net surplus) ของสังคมส่วนรวมจะได้รับความสูญเสีย แต่ผลจากการวิเคราะห์พบว่ามิมีข้อจำกัดเนื่องจากผลการวิเคราะห์อุปทานนํ้านมดิบในประเทศตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของราคานํ้านมดิบที่ฟาร์มเป็นไปในทิศทางตรงข้ามเป็นลักษณะที่เกิดขึ้นในระยะสั้นและคุณภาพของนมสดและนมกึ่งรูปไม่สามารถนำมาพิจารณาได้ในการวิเคราะห์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่านมกึ่งรูปมีคุณภาพระดับเดียวกับนมสด สำหรับการวิเคราะห์ Partial Budget Analysis นี้เป็นการประมาณค่าโดยพิจารณาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงราคาผลผลิต (output price) และการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรด้านต้นทุนผันแปร (variable cost) ในกรณีทำการศึกษากการผลิตของสหกรณ์โคนมหนองโพราชบุรี พบว่าส่วนเกินผู้ผลิตลดลง ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นเนื่องมาจากราคาอาหารขึ้นเพิ่มขึ้น

โชติรัตน์ วิมุกตะละพ (2546) ศึกษาแนวทางการเปิดตลาดสินค้านมภายใต้ข้อผูกพันองค์การการค้าโลก (WTO) รอบใหม่ เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบจากการเปิดตลาดสินค้านมและผลิตภัณฑ์นมที่ผ่านมาและวิธีการลดภาษีศุลกากรสำหรับการเจรจาสินค้าเกษตรรอบใหม่ พร้อมทั้งเสนอแนะมาตรการรองรับสำหรับการเปิดตลาดรอบใหม่ จากการรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องแสดงผลการศึกษาในลักษณะพรรณนา โดยครอบคลุมสถานการณ์ด้านการผลิต การตลาด การส่งออกนำเข้า ราคามาตรการของรัฐที่ผ่านมา พบว่าการเปิดตลาดสินค้านมและผลิตภัณฑ์นมภายใต้ข้อผูกพันองค์การการค้าโลก ในช่วงปี พ.ศ. 2538-2545 มีทั้งสิ้น 23 รายการ ซึ่งพบว่าสินค้ากลุ่มที่ลดภาษีตามพันธกรณีไม่ได้รับผลกระทบจำนวน 11 รายการ ได้แก่ นมผงเลี้ยงทารก นมข้นหวาน นมข้นไม่หวาน โยเกิร์ต นมเปรี้ยว หางนมเหลวและข้น ผลิตภัณฑ์นมธรรมชาติเหลวและข้นเนย เครีสมเปรค ไขมันนม และไขมันนมอื่น และได้รับผลกระทบจำนวน 5 รายการ คือเนยแข็งชนิดต่าง ๆ ทั้ง 5 รายการ เนื่องจากผู้ผลิตรายใหญ่อุดหนุนการส่งออก สำหรับสินค้ากลุ่มที่ลดภาษีต่ำกว่าพันธกรณี มีสินค้าได้รับผลกระทบจำนวน 4 รายการ ได้แก่ นมผงไขมันเต็มทั้งเต็มและไม่เต็มน้ำตาล หางนมชนิดผงและผลิตภัณฑ์นมธรรมชาติเต็มน้ำตาล ซึ่งภาครัฐได้แก้ปัญหาดังกล่าวโดยการขึ้นภาษีจากร้อยละ 5 เป็นร้อยละ 18 และสินค้าที่ได้รับผลกระทบไม่มาก 3 รายการ คือ บัตเตอร์มิลค์ชนิดผง

บัตเตอร์ มิลค์ อื่น ๆ และมันเนย กรณีการปรับเปลี่ยนมาตรการภายใต้ระบบโควตาภาษี พบว่าการเปิดตลาดน้ำมันและนมปรุงแต่งไม่มีการนำเข้าจึงไม่ส่งผลกระทบต่อ สำหรับการเปิดตลาดนมผงขาดมันเนยได้ รับประทานในปี พ.ศ. 2541-2543 เกิดภาวะน้ำมันดิบล้นตลาด เนื่องจากราคานำเข้าต่ำภาครัฐจึงปรับลดปริมาณ โควตาให้สอดคล้องกับความต้องการใช้ที่ลดลง แต่ในปลายปี พ.ศ. 2545 เกิดภาวะนมล้นตลาดอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2546 จึงงดการจัดสรรโควตานมผงขาดมันเนยให้กับกลุ่มผู้ผลิตนมพร้อมดื่มและกลุ่มผู้นำเข้าเพื่อการค้า พร้อมทั้งเพิ่มอัตราภาษีใน โควตาเป็นร้อยละ 20