รายงานการวิจัย
โครงการอุปสรรคจากกฎหมายและนโยบาย กับการค้าสินค้าเกษตรในประเทศไทย
Legal and Policy Barriers on Agriculture Trade in Thailand

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.พรชัย วิสุทธิศักดิ์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

และ

รองศาสตราจารย์ ดร.นิสิต พันธมิตร

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ที่ปรึกษาโครงการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิระ บุรีคำ
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ

ดร.จตุรงค์ บุนนาค
ประธานสภาธุรกิจไทย-ลาว

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ

กุมภาพันธ์ 2565

รายงานการวิจัย
โครงการอุปสรรคจากกฎหมายและนโยบาย กับการค้าสินค้าเกษตรในประเทศไทย
Legal and Policy Barriers on Agriculture Trade in Thailand

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.พรชัย วิสุทธิศักดิ์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

และ

รองศาสตราจารย์ ดร.นิสิต พันธมิตร

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ที่ปรึกษาโครงการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิระ บุรีคำ
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ

ดร.จตุรงค์ บุนนาค
ประธานสภาธุรกิจไทย-ลาว

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ

กุมภาพันธ์ 2565

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัย โครงการอุปสรรคจากกฎหมายและนโยบายกับการค้าสินค้าเกษตรในประเทศไทย (Legal and Policy Barriers on Agriculture Trade in Thailand) ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสถาบันคลังสมองของชาติ ประจำปีงบประมาณ 2563 ซึ่งสำเร็จลงได้ด้วยช่วยเหลือและความกรุณาของ รองศาสตราจารย์ สมพร อิศวิลานนท์ ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ด้านคำปรึกษาและคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการวิจัยในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณอาจารย์ นักวิชาการ เกษตรกร ผู้ประกอบการ ทุกท่าน ที่กรุณาให้ข้อมูลและความช่วยเหลือในทุก ๆ ด้าน ขอขอบคุณ ดร.จตุรงค์ บุนนาค, ผศ.ดร.จิระ บุรีคำ และเพื่อนร่วมงานทุกท่าน ที่กรุณาให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ และสนับสนุนด้วยดีเสมอมา พร้อมกันนี้คณะผู้วิจัยขอขอบคุณกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่าน ที่กรุณาให้คำแนะนำเพื่อปรับแก้ไขข้อเสนอโครงการวิจัย รวมทั้งตรวจและแก้ไขรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

รองศาสตราจารย์ ดร.พรชัย วิสุทธิศักดิ์
รองศาสตราจารย์ ดร.นิสิต พันธมิตร

คำนำ

ปัญหาและอุปสรรคของเกษตรกรไทย นอกเหนือจากต้องประสบปัญหาฤดูกาลที่ไม่เป็นไปตามประสงค์ ปัญหาด้านการจัดหาเมล็ดพันธุ์ ปัญหาการจัดการน้ำในการทำการเกษตร ปัญหาการปรับปรุงพันธุ์ และ ปัญหาอื่น ๆ ยังมีปัญหาหรืออุปสรรคที่เกษตรกรต้องประสบในทางการค้า เช่น การทำระบบบัญชีและภาษี การทำการตลาดเพื่อให้เกิดการค้าสินค้าเกษตร และที่สำคัญคืออุปสรรคด้านนโยบายและกฎหมายที่ไม่เอื้อให้เกษตรกรรายย่อยสามารถเข้าถึงตลาดได้ จึงจำเป็นต้องดำเนินการขายสินค้าโดยต้องพึ่งพิงผู้ค้าที่มีศักยภาพที่เข้าเกณฑ์ตามกฎหมายและนโยบาย

งานวิจัยโครงการอุปสรรคจากกฎหมายและนโยบายกับการค้าสินค้าเกษตรในประเทศไทย จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารวบรวมข้อมูลกฎหมายและนโยบาย อุปสรรคทางกฎหมายที่มีผลกระทบทางเศรษฐกิจสำหรับการส่งออกสินค้าเกษตร การวิเคราะห์ประเด็นกฎหมายและนโยบายเหล่านั้น จากนั้นทำการสังเคราะห์และเสนอแนะให้มีการลดอุปสรรคจากกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้าเกษตร อันจะเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรไทยทุกคน

คณะผู้วิจัย ใคร่ขอขอบคุณเป็นอย่างสูงต่อสถาบันคลังสมองของชาติ และสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ที่สนับสนุนการวิจัยในครั้งนี้ โดยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานและผู้ที่มีส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

คณะผู้วิจัย

กุมภาพันธ์ 2565

บทสรุปผู้บริหาร

ชื่อเรื่องภาษาไทย โครงการอุปสรรคจากกฎหมายและนโยบายกับการค้าสินค้าเกษตรในประเทศไทย

ชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ Legal and Policy Barriers on Agriculture Trade in Thailand

คณะผู้วิจัย รองศาสตราจารย์ ดร.พรชัย วิสุทธิศักดิ์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
โทรศัพท์ 053-942909-10 โทรสาร 053-942914
อีเมล์: pornchai.w@cmu.ac.th
รองศาสตราจารย์ ดร.นิสิต พันธมิตร
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
โทรศัพท์ 053-942-208
อีเมล์: nisit.p@cmu.ac.th

งบประมาณและระยะเวลาทำวิจัย ได้รับงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2563 จำนวน 1,006,000 บาท (หนึ่งล้านหกพันบาทถ้วน)

ระยะเวลาทำวิจัย ตั้งแต่เดือนกันยายน 2563 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2565

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ยืนอยู่บนฐานของเกษตรกรรมโดยมีผู้ที่ขึ้นทะเบียนเกษตรกรเป็นจำนวนประมาณ 7 ล้านครัวเรือน ในปี 2561-2562 หากแต่ทว่านอกจากปัญหาหลัก ๆ ในทางการเกษตรแล้วยังมีปัญหาหรืออุปสรรคที่เกษตรกรต้องประสบ คือ ปัญหาในการส่งออกสินค้าเกษตรเหล่านั้นไปขายทั้งในประเทศและโดยเฉพาะตลาดต่างประเทศ เช่น ปัญหาถูกช่วงชิงตลาดโดยประเทศคู่แข่งทางการค้า ปัญหาอุปสรรคทางด้านต้นทุนการผลิตอันเนื่องมาจากการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมพิเศษ (Surcharge) ค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้น ปัญหาสภาพแวดล้อม การกีดกันทางการค้าทั้งในรูปกำแพงภาษี และอุปสรรคที่ไม่ใช่รูปของภาษี (Non-tariff Barrier) นอกจากนี้ยังต้องประสบปัญหาที่สำคัญคือการสนับสนุนจากรัฐบาลของประเทศที่เป็นคู่แข่งของไทย การวิจัยในครั้งนี้มุ่งศึกษาอุปสรรคที่เกิดจากกฎหมายและนโยบายในการค้าสินค้าเกษตร โดยเฉพาะสินค้าเกษตร 3 ชนิดที่มีสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทยในการส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย โดยทำการวิเคราะห์ทางด้านกฎหมาย การดำเนินนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลว่าส่งผลกระทบต่อสินค้าเกษตรของไทยทั้ง ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย ในแง่ใดบ้าง รวมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการดำเนินนโยบายการแก้ไขข้อกฎหมาย กฎระเบียบ รวมถึงนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการลดอุปสรรคทั้งทางด้านภาคการผลิต ภาคการตลาด และภาคการส่งออกสินค้าเกษตรของ ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย โดยวิธีดำเนินการวิจัย 3 แบบ

ประกอบด้วย 1) การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) 2) การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Research) และ 3) การวิจัยเก็บข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth Interview)

จากการวิจัยถึงภาพรวมของปัญหาทางนโยบายและกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าสินค้าเกษตร คือ ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย โดยแบ่งเป็นสองส่วน คือ การสรุปปัญหาทางนโยบายและกฎหมายที่สร้างอุปสรรค โดยใช้เครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment (RIA)) และการสังเคราะห์ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคจากกฎหมายต่อการค้า ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย พบว่า

(1) ผลกระทบทางกฎหมายการค้าข้าว

รายการตรวจสอบการพิจารณาผลกระทบจากกฎหมาย	**ผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับการค้าข้าว**
1. กำหนดปัญหาถูกต้องหรือไม่	- พระราชบัญญัติ การค้าข้าว พุทธศักราช 2489 มุ่งเน้นการรวมศูนย์การค้าข้าว ซึ่งเป็นการสร้างความมั่นคงในการส่งออกเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเวลาที่หนึ่ง แต่ทว่ากฎหมายไม่ได้มีการปรับปรุงในเชิงระบบเพื่อเปิดให้เกิดการค้าข้าวที่คล่องตัวตามบริบทการพัฒนาทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีทางการค้าที่เปลี่ยนไป
2. การดำเนินการของรัฐบาลเป็นธรรมหรือไม่	- กฎหมายที่รัฐใช้จะเน้นไปในเชิงการกำกับการค้าและสร้างระบบอนุญาตที่ไม่เอื้อต่อ เกษตรกรที่อยากเป็นผู้ค้าสินค้าข้าว หรือแม้แต่ผู้ประกอบการรายย่อยก็ไม่สามาระเข้าสู่ตลาดการส่งออกได้โดยสะดวกเพราะมีการกำกับโดยกฎหมายและนโยบาย
3. กฎระเบียบเป็นรูปแบบการดำเนินการของรัฐบาลที่ดีที่สุดหรือไม่	- กฎระเบียบไม่เปลี่ยนแปลงตามการเปลี่ยนแปลงทางธุรกิจและการเกิดเทคโนโลยีทางการค้าใหม่ ๆ - การมีใบอนุญาตนำไปสู่การทำการค้าที่มีการใช้ระบบการแสวงหาค่าเช่าทางธุรกิจ (Business Rent Seeking)
4. มีพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับข้อบังคับหรือไม่	- รูปแบบคณะกรรมการและการให้อนุญาตโดยเน้นการกำกับทำให้เกิด Rent Seeking - กฎหมายวางอยู่บนพื้นฐานของการกำกับทำให้ไม่เกิดการสนับสนุนการแข่งขันและการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่

5. ระดับที่เหมาะสม (หรือระดับ) ของรัฐบาลสำหรับการดำเนินการนี้คืออะไร	- ตามพระราชบัญญัติ การค้าข้าว พุทธศักราช 2489 การกำกับโดยกระทรวงพานิชย์ และมีคณะกรรมการจะมีลักษณะการดำเนินการในเชิงราชการและล่าช้าในการขับเคลื่อนการสนับสนุนหรือการเปิดโอกาศให้ผู้ค้าข้าวที่เป็นเกษตรกรหรือผู้ค้ารายย่อย - หน่วยงานพานิชย์จากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดมีการเชื่อมโยงเชิงกฎหมายและนโยบายแต่เมื่อนโยบายและการกำกับส่วนกลางไม่เปลี่ยนแปลงทำให้หน่วยงานเชิงพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการให้เหมาะกับพื้นที่ได้
6. ประโยชน์ของกฎระเบียบนั้นสมเหตุสมผลกับต้นทุนหรือไม่	- ประโยชน์ของกฎหมายพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 จะสร้างให้เกิดเสถียรภาพของการส่งออกและการจัดการพื้นที่และผู้ประกอบการค้าข้าว แต่การปรับใช้กฎหมายทำให้เกิดอุปสรรคทางการค้าข้าวและระบบ การหาผลประโยชน์จากการกระจุกตัวการค้าจากการกำกับทางกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดการขาดประสิทธิภาพของการแข่งขันและมีต้นทุนทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าการกำกับ - นอกจากนี้กฎหมาย กฎระเบียบ ต่อการส่งออกของภาคเกษตรอินทรีย์ ด้วยกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ออกมาทำให้การส่งออกข้าวมีเพียงไม่กี่รายที่ส่งออกได้ และการส่งออกก็ส่งออกได้แต่ข้าวที่มีจำนวนการผลิตสูง ทำให้ข้าวเกรดพรีเมียม หรือข้าวพันธ์ท้องถิ่นที่มีคุณลักษณะที่ดีไม่มีในตลาดต่างประเทศ
7. การกระจายผลกระทบในสังคมโปร่งใสหรือไม่	- จากการเก็บข้อมูลเชิงพื้นที่และจากการพิจารณาพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ทำให้เห็นว่า กฎหมายไม่เอื้อให้เกิดอิสระทางการค้า ไม่เกิดการกระจายผลประโยชน์ และมีการรวมผลประโยชน์ไว้ที่กลุ่มผู้ค้าข้าวส่งออก ที่ได้ถือครองใบอนุญาตการส่งออก รวมถึงการที่กลุ่มผู้ค้าข้าวได้รับโควตาในการส่งออกตามนโยบายของรัฐ - กฎหมายกีดกันทางการค้าของคู่ค้าบางประเทศที่ส่งผลต่อการส่งออก ทำให้การส่งออกเป็นไปได้ยากและมีผลผลิตคงค้างในประเทศ และทำให้ราคาตกต่ำ

8. กฎระเบียบมีความชัดเจน สม่ำเสมอ เข้าใจได้และเข้าถึงได้โดยผู้ใช้หรือไม่	- ด้วยความที่มีกฎระเบียบในเชิงกฎหมายระดับรองเป็นจำนวนมาก ทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่ไม่สามารถเข้าถึงการอนุญาต หรือเข้าสู่ตลาดการค้าข้าวได้ - จากการข้อมูลในเชิงพื้นที่และเชื่อมโยงกับการศึกษาพระราชบัญญัติ การค้าข้าว พุทธศักราช 2489 พบว่า เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือผู้ค้ารายย่อย ไม่สามารถเข้าถึงความเข้าใจทางกฎหมายที่มีข้อกำหนดที่ซับซ้อน และทำให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือผู้ค้ารายย่อย ไม่สามารถเข้าสู่การเป็นผู้ค้าข้าวได้โดยง่าย โดยเฉพาะการส่งออกข้าว เนื่องจากมีการปรับระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการส่งข้าวออกไปนอกราชอาณาจักรหลายครั้ง[1] - กฎระเบียบ นโยบาย ไม่ได้เอื้อต่อการแข่งขันการส่งออก หรือการหาตลาด
9. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือไม่	- กฎระเบียบยังขาดการพัฒนาอย่างเปิดเผย และยังไม่ได้มีการเน้นไปที่การสนับสนุนการค้าที่เสรี แต่เป็นการกำกับและไม่ค่อยมีการพัฒนากฎหมายจากมุมมองของเกษตรกรผู้ผลิตข้าวที่ต้องการเป็นผู้ค้าข้าว - ภาคเกษตรกรมีส่วนร่วมน้อยในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการค้าข้าว และผู้ร่างกฎไม่ได้รับปัญหาที่เกิดกับเกษตรกรไปปรับอย่างแท้จริง
10. จะบรรลุการปฏิบัติตามได้อย่างไร หน่วยงานกำกับดูแลควรประเมินสิ่งจูงใจและสถาบันต่าง ๆ ที่กฎระเบียบจะมีผลบังคับใช้ และควรออกแบบกลยุทธ์การดำเนินการตามการตอบสนองที่ใช้ประโยชน์ได้ดีที่สุด	- หน่วยงานกำกับดูแลควรประเมินสิ่งจูงใจและสถาบันต่าง ๆ ที่กฎระเบียบจะมีผลบังคับใช้ และควรออกแบบกลยุทธ์การดำเนินการตามการตอบสนองที่ใช้ประโยชน์ได้ดีที่สุด

โดยมีประเด็นเพิ่มเติม คือ กฎหมายที่ดินในประเทศไทยไม่ได้เอื้อให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเข้าในการเข้าถึงการใช้ที่ดิน ไม่มีการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินทางการเกษตร ทำให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวต้องประสบกับอุปสรรคในการเข้าถึงการใช้ที่ดิน

[1] ตัวอย่าง ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการส่งข้าวออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2562 http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/E/034/T_0001.PDF

(2) ผลกระทบทางกฎหมายการค้ายางพารา

รายการตรวจสอบการพิจารณาผลกระทบจากกฎหมาย	ผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับการค้ายาง
1. กำหนดปัญหาถูกต้องหรือไม่	- พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติให้จัดตั้ง “กองทุนพัฒนายางพารา” โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุน และส่งเสริมการพัฒนายางพารา โดยผู้ที่จะได้รับประโยชน์ได้แก่เกษตรกรชาวสวนยางและสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง ซึ่งจะต้องขึ้นทะเบียนไว้กับการยางแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 เน้นการกำกับการปลูกและผลิตยาง - หากมองในแง่ผู้กำกับตามกฎหมายถือว่าตอบโจทย์การสร้างเสถียรภาพการกำกับการค้ายาง แต่กฎหมายมิได้ตอบโจทย์การเปิดเสรีการค้า และกฎหมายยังสร้างอุปสรรครวมถึงแบ่งแยกผู้ปลูก ผู้ผลิต และผู้ค้ายางออกจากกัน
2. การดำเนินการของรัฐบาลเป็นธรรมหรือไม่	- การที่ภาครัฐใช้อำนาจตามกรอบกฎหมายพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 และ พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 มีการกำหนดราคายางพาราแต่เกษตรกรชาวสวนยางพารา ถูกผลกระทบจากราคายางพาราที่ตกต่ำมานานหลายปี ซึ่งปัจจุบันแม้ราคาจะดีขึ้นแต่ก็ยังไม่เป็นธรรมกับราคาที่เกษตรกรควรได้ และในหลายพื้นที่ที่มีการส่งเสริมปลูกยาพาราแต่ไม่มีจุดรับซื้อทำให้ชาวสวนยางพารามีต้นทุนการขนส่งผลผลิตไปสู่แหล่งรับซื้อเพิ่มมากขึ้น ชาวสวนยางจึงพึ่งพาตนเองโดยการรวมตัวเป็นรัฐวิสาหกิจชุมชน
3. กฎระเบียบเป็นรูปแบบการดำเนินการของรัฐบาลที่ดีที่สุดหรือไม่	- ตามพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ทุกการกระทำทางการปลูก จนกระทั่งไปถึงการผลิต หรือ นำเข้าส่งออกยางพารา จะต้องอยู่ภายใต้กรอบข้อกำหนดว่าด้วยการได้มาซึ่งใบอนุญาตจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการทำการค้ายางพารา - กฎหมายเน้นกำกับทำให้เกิดช่องทางของธุรกิจรายใหญ่ที่สามารถควบคุมตลาดการค้ายางพาราได้
4. มีพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับข้อบังคับหรือไม่	- พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 วางกรอบการกำกับการปลูก การผลิตและการค้า รวมถึงการตั้งกองทุน
5. ระดับที่เหมาะสม (หรือระดับ)	- กลุ่มเกษตรกรสวนยางพารา ไม่ได้รับการส่งเสริมจากหน่วยงาน

ของรัฐบาลสำหรับการดำเนินการนี้คืออะไร	ภาครัฐ และกฎหมาย กฎระเบียบหลายอย่างยังคงทับซ้อนกันมากจนเกินไป
6. ประโยชน์ของกฎระเบียบนั้นสมเหตุสมผลกับต้นทุนหรือไม่	- แม้ว่าพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 จะทำให้เกิดเสถียรภาพของการค้ายางพารา แต่สร้างอุปสรรคทางการค้าแก่เกษตรกร และไม่เอื้อให้เกษตรกรกลายเป็นผู้ประกอบการค้ายางพารา ผู้ค้ายางพารารายย่อยก็จะไม่สามารถต่อรองกับผู้ค้ายางพารารายใหญ่ที่ควบคุมตลาดการส่งออก - นอกจากนี้ยังมีการกำหนดการเสียค่าบริการ Cess ให้การยางแห่งประเทศไทยที่กิโลกรัมละ 2 บาท ซึ่งเป็นการเรียกเก็บที่ยางพาราส่งออก - ในการกำหนดกรอบกฎหมายและนโยบายจึงเน้นไปที่การกำกับและไม่เอื้อให้เกิดการพัฒนาของเกษตรกรให้เป็นผู้ประกอบการ
7. การกระจายผลกระทบในสังคมโปร่งใสหรือไม่	- ตามกรอบกฎหมายที่เน้นการกำกับทำให้ไม่สามารถเข้าถึงตลาดการค้าได้โดยง่าย หรือไม่สามารถพัฒนาให้เกิดการเป็นผู้ประกอบการของเกษตรกร รวมถึงกรอบกฎหมายและนโยบายสร้างให้เกิดกลุ่มการค้ายางส่งออกรายใหญ่ที่กระจุกตัว
8. กฎระเบียบมีความชัดเจนสม่ำเสมอ เข้าใจได้ และเข้าถึงได้โดยผู้ใช้หรือไม่	- แม้ว่ากรอบกฎหมายหมายที่เน้นการกำกับจะมีความชัดเจน แต่เกษตรกรผู้ปลูกยางพารา และ ผู้ค้ายางพารารายย่อยไม่เข้าใจกรอบกฎหมาย - เกษตรกรไม่สามารถเข้าถึงการอนุญาตในการส่งออกได้เพราะมีข้อกำหนดที่หลากหลาย จึงเป็นโอกาสผู้ค้ายางพารารายใหญ่สามารถควบคุมตลาดการค้ายางพารา - ในมุมมองของกลุ่มอุตสาหกรรมยางพาราจะพบว่ากฎหมายและนโยบายเอื้อให้สามารถค้ายางพาราไปต่างประเทศได้โดยสะดวก
9. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือไม่	- กลุ่มเกษตรกรที่อยากร่วมกันทำการค้ายางพาราสามารถให้ความคิดเห็นแก่ภาครัฐได้ แต่มักจะไม่ประสบความสำเร็จในการส่งประเด็นปัญหาให้เกิดการแก้ไขกฎหมายหรือนโยบายที่เกี่ยวกับการค้ายางพารา
10. จะบรรลุการปฏิบัติตามได้อย่างไร	- ผู้ค้ายางพาราเห็นว่ากรอบกฎหมายปัจจุบันนั้นดีอยู่แล้ว และสามารถช่วยให้มีการซื้อขายยางพาราที่แปรรูปเป็นวัตถุดิบอื่น ๆ ได้ง่าย แต่ผู้ค้ายางพารามิได้เข้าใจกรอบกฎหมายโดยรวมที่เอื้อให้เกิดการกระจุกตัวของผลประโยชน์การค้ายางพารา

โดยมีประเด็นเพิ่มเติม คือ กฎหมายเกี่ยวกับสหกรณ์ที่ไม่มีความต่อเนื่องในการบริหารจัดการและไม่สามารถนำไปสู่การสร้างการเป็นผู้ประกอบการที่สามารถทันต่อการค้ากับผู้ประกอบการราย

ใหญ่ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และกรอบกฎหมายหลักเป็นการส่งเสริมการปลูกยางพาราแต่มิได้สนับสนุนความหลากหลายทางการค้าด้านอื่น ๆ เช่น การปลูกยางพาราควรควบคู่ไปกับการปลูกพืชอื่น

(3) การพิจารณาผลกระทบทางกฎหมายการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย

รายการตรวจสอบการพิจารณาผลกระทบจากกฎหมาย	ผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย
1. กำหนดปัญหาถูกต้องหรือไม่	- พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายอ้อย ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่รวมเอาการปลูกอ้อยเข้ากับการผลิตเชิงอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ซึ่งต่างจากกฎหมายเกี่ยวกับข้าวและยางพารา ที่เน้นเชิงกำกับการปลูกและผลิตแต่ไม่ได้สร้างเสริมให้เกิดการค้า
2. การดำเนินการของรัฐบาลเป็นธรรมหรือไม่	- ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 จะมีการดำเนินการประกาศ “ราคาอ้อยขั้นต้น” และ “ราคาอ้อยขั้นสุดท้าย” ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของชาวไร่อ้อยโดยตรง ราคาอ้อยขั้นต้นและขั้นสุดท้ายที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีนับเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งที่เป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรไทย
3. กฎระเบียบเป็นรูปแบบการดำเนินการของรัฐบาลที่ดีที่สุดหรือไม่	- ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 สร้างให้เกิดระบบที่ให้เกษตรกรจะต้องสมัครเป็นสมาชิกและขึ้นทะเบียนกับโรงงานน้ำตาลในแต่ละแห่ง ซึ่งจะขายโดยตรงให้กับโรงงานน้ำตาล หรือสถานีรวบรวมผลผลิตของโรงงานที่อยู่ในพื้นที่ที่เกษตรกรสามารถนำผลผลิตไปส่งได้ - กฎหมายสร้างการแบ่งโควตาการผลิต ซึ่งโรงงานในแต่ละพื้นที่มีการแบ่งโควตาเป็นไปอย่างเท่าเทียม
4. มีพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับข้อบังคับหรือไม่	- พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 สร้างให้เกิดเสถียรภาพในทางการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย และสร้างให้ประเทศไทยเป็นผู้ค้ารายสำคัญของตลาดน้ำตาลทรายโลก - การมีพื้นฐานกฎหมายพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และมีการตกลงกรอบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างเกษตรกรผู้ปลูกอ้อยกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย สร้างให้เกิดการค้าในเชิงระบบที่ไม่เน้นให้มีกลุ่มธุรกิจคนกลาง - พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เน้นการกำกับโดยใช้คณะกรรมการอ้อย และคณะกรรมการน้ำตาลทราย โดยต้องมีการได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการหากจะทำการส่งออกน้ำตาลทราย
5. ระดับที่เหมาะสม (หรือ	- พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 สร้างให้เกิดเสถียรภาพ

ระดับ) ของรัฐบาลสำหรับการดำเนินการนี้คืออะไร	ในทางการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย แต่นำไปสู่การกำกับเชิงระบบที่ไม่เปิดช่องให้เกิดอิสระทางการค้าอ้อยของผู้ปลูกอ้อย
6. ประโยชน์ของกฎระเบียบนั้นสมเหตุสมผลกับต้นทุนหรือไม่	- พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 สร้างระบบการสนับสนุนและอุดหนุนการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลทราย แต่นำไปสู่การเปิดการไต่สวนเพื่อเก็บอากรตอบโต้การอุดหนุนได้ แต่บราซิลร้องโดยตรงต่อ WTO เรื่องการอุดหนุนราคาอ้อยในประเทศเพื่อเป็นการตอบโต้การแข่งขันการส่งออกน้ำตาลทราย
7. การกระจายผลกระทบในสังคมโปร่งใสหรือไม่	- ปัญหาหลักที่ส่งผลกระทบต่อชาวไร่อ้อย คือปัญหาภัยแล้งที่จะส่งผลให้เกษตรกรไร่อ้อยขาดทุน แม้จะมีการผูกเกษตรกรเข้ากับโรงงานน้ำตาลก็ตาม แต่ก็ไม่สร้างให้เกิดเสรีภาพในการทำการค้าอ้อยของเกษตรกร รวมถึงส่วนใหญ่เกษตรกรเมื่อผูกเข้ากับโรงงานน้ำตาลก็จะเข้าสู่กลไกการเป็นหนี้ - เกษตรกรสามารถทำการปลูกอ้อยได้แต่ไม่สามารถยกระดับการทำไปสู่การเป็นผู้ค้าและโรงงานผลิตน้ำตาลทรายได้เนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงใบอนุญาตตามกรอบกฎหมายที่กำหนด
8. กฎระเบียบมีความชัดเจนสม่ำเสมอ เข้าใจได้ และเข้าถึงได้โดยผู้ใช้หรือไม่	- กฎหมายสร้างกรอบการค้าอ้อยและการผลิตน้ำตาลทราย รวมถึงการกำหนดกรอบราคาที่ชัดเจน แต่เกษตรกรผู้ปลูกอ้อยมิได้มีความเข้าใจในกฎหมายหรือกรอบนโยบายนั้น - กฎหมายกำกับชาวไร่อ้อยให้ต้องปลูกอ้อยตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งถือเป็นกรอบการกำหนดการค้าโดยการแทรกแซงโดยตรงของภาครัฐ - มีกฎหมายลำดับรองที่หลากหลายทำให้เกษตรกรหรือผู้ค้าอ้อยและน้ำตาลทรายรายย่อยไม่เข้าใจในกรอบกฎหมาย
9. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือไม่	- แม้ว่าจะมีกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกอ้อยที่สามารถส่งความคิดเห็นในประเด็นกฎหมาย แต่เกษตรกรรายเล็กไม่สามารถเข้าถึงความเข้าใจในกฎหมายหรือกรอบนโยบาย
10. จะบรรลุการปฏิบัติตามได้อย่างไร	- กฎหมายอ้อยและน้ำตาลทรายสร้างเสถียรภาพแต่ไม่ได้สร้างการสนับสนุนการให้เกิดความสะดวกของกลไกการค้าโดยเชิงตลาด เพราะเกษตรกรหรือผู้ค้ารายย่อยต้องอยู่ในระบบทะเบียนของโรงงานน้ำตาล

ซึ่งจากการพิจารณาผลกระทบทางกฎหมายของสินค้าเกษตรทั้ง 3 ชนิด คือ ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อการลดอุปสรรคทางกฎหมายต่อการค้า ดังนี้ (1) การปฏิรูปกฎหมายการเกษตรและการค้าเพื่อเกษตรกร (2) การลดกฎหมายและขั้นตอนของกฎหมายที่ไม่จำเป็นต่อการทำการค้า (3) การสร้างกรอบกฎหมายและนโยบายการเข้าถึงตลาดแก่เกษตรกรและผู้ค้ารายย่อย และ (4) การวางกรอบนโยบายให้เกษตรกรเป็นผู้ค้าสินค้า

(1) การปฏิรูปกฎหมายการเกษตรและการค้าเพื่อเกษตรกร ด้วยสภาวะการที่เปลี่ยนไปและด้วยเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารที่สะดวกมากขึ้น การกำหนดกรอบกฎหมายที่สร้างการกำกับอาจจะไม่ช่วยส่งเสริมให้เกษตรกรทำการค้าสินค้าเกษตรของตนได้อย่างอิสระ แต่กลับกลายเป็นเครื่องมือของกลุ่มธุรกิจที่ใช้เพื่อกำกับเกษตรกรให้เป็นเพียงผู้ผลิต งานวิจัยนี้จึงเสนอให้มีการปฏิรูปกฎหมายรายสินค้าเกษตร คือ ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย โดยมุ่งเน้นให้เกิดเสรีภาพในการทำการค้าสินค้าเกษตร ประกอบด้วย

- การยกเลิกการกำหนดเขตพื้นที่การค้าและสร้างกลไกตลาด ซึ่งกฎหมายทั้งพระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ได้กำหนดกรอบทางการค้าให้มีการอนุญาตทางการค้า มีการกำกับการปลูก การผลิต การค้าสินค้า รวมถึงการกำหนดกรอบพื้นที่ในการทำการค้าโดยทางตรงจากการกำหนดบังคับมาตราและโดยทางอ้อมก่อให้เกิดการจัดกรอบการค้าสินค้าเกษตรเชิงพื้นที่ ทำให้เกษตรกรถูกจำกัดกับเขตพื้นที่การค้าและสัญญาการขายผลิตผลทางการเกษตรกับกลุ่มธุรกิจ ดังนั้นควรมีการยกเลิกมาตราที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการกำกับการค้าและกำกับพื้นที่ทางการค้าเพื่อเปิดให้เกิดอิสรภาพในการทำการค้าของเกษตรกร

- การลดความเป็นศูนย์กลางของกฎหมาย กฎหมายเกษตรว่าด้วย พระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เน้นการกำกับแบบศูนย์กลางทางนโยบายซึ่งสามาถสร้างให้เกิดเสถียรภาพทางการค้าโดยรวมแต่เท่ากับเป็นการแลกมาด้วยผลประโยชน์ที่เกษตรกรต้องเสียไปจากการไม่สามารถเป็นผู้ค้าในกลไกตลาดเสรี ซึ่งจะสังเกตได้ว่ากฎหมายที่กำหนดไว้ไม่ค่อยมีการปรับปรุงในเชิงโครงสร้างแต่จะมีการปรับปรุงเพียงรายมาตรา ทำให้ไม่สามารถยกระดับทางการค้าสินค้าเกษตร กฎหมายดังกล่าวจึงควรได้รับการพิจารณาผลกระทบทางกฎหมายและสร้างตัวแบบทางเศรษฐกิจที่เอื้อให้มีกลไกตลาดเสรีเพื่อเปิดโอกาสให้เกษตรกรหรือผู้ค้ารายย่อยสามารถค้าขายได้อย่างอิสระ และควรเปิดช่องให้มีการกำหนดการค้าในเชิงภูมิภาคหรือท้องที่ที่มีความหลากหลายในเชิงการผลิตและการค้า

- การสร้างความหลากหลายของสินค้าเกษตร กฎหมายเกษตรว่าด้วยพระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เน้นการกำกับให้เป็นแบบเดียวกันทั้งประเทศ แต่ในความเป็นจริงสินค้าเกษตรทั้ง ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย มีความ

หลากหลายของแต่ละสินค้ารวมถึงมีความหลากหลายของแต่ละพื้นที่ การกำหนดให้เกิดระบบการปลูกและการค้าในลักษณะเดียวกันสามารถสร้างปริมาณการผลิตให้ในปริมาณมากแต่ไม่อาจจะสร้างการผลิตในเชิงคุณภาพได้ เช่น ข้าวอินทรีย์ ยางพาราอินทรีย์ และอ้อยอินทรีย์ ซึ่งมีเกษตรกรปลูกและผลิตเป็นสินค้าแต่ไม่อาจเข้าสู่ระบบการค้าหรือตลาดสินค้าได้อย่างสมบูรณ์เพราะโครงสร้างทางกฎหมายไม่เอื้อให้เกิดการเติบโตในเชิงคุณภาพ นำไปสู่ข้อเสนอแนะที่จำเป็นเร่งด่วนเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้มีการผลิตสินค้าเกษตรในเชิงคุณภาพ

(2) การลดกฎหมายและขั้นตอนของกฎหมายที่ไม่จำเป็นต่อการทำการค้าสินค้าเกษตร ตามที่รัฐบาลไทยได้มีการออกเกณฑ์และนโยบายในการการทบทวนการอนุญาตของทางราชการที่เน้นการทบทวนกระบวนการอนุญาตให้ดำเนินการทางการค้า โดยเน้นไปที่การลดอุปสรรคทางการทำธุรกิจ[2] ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย ที่มีขั้นตอนการขออนุญาต การกำหนดมาตรฐาน และการกำหนดพื้นที่ทางการค้าโดยใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานทำให้เกิดอุปสรรคทางการค้า และในบางกรณีเป็นการเอื้อโอกาสให้เกิดการใช้อำนาจเจ้าพนักงานอย่างไม่เป็นธรรม ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการลดกฎหมายและขั้นตอนทางกฎหมาย อันประกอบด้วย

- การสร้างความคล่องตัวของกฎหมาย (Regulatory Streamlining) ซึ่งจะต้องมีการการลดปริมาณกฎระเบียบและทำให้เกิดกระบวนการที่เป็นทางการ เพื่อลดภาระให้กับการทำการค้าสินค้าเกษตร เนื่องจากกฎหมายเป็นเหตุให้เกิดต้นทุนในทางการกำกับ ต้นทุนการอยู่ภายใต้การกำกับและต้นทุนด้านเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนกฎหมาย การลดอุปสรรคทางกฎหมายจึงจำเป็นต้องมีการปรับลดหรือยกเลิกกฎหมายบางมาตราที่กำหนดโดยไม่จำเป็นหรือไม่คุ้มค่าในการทำให้เกิดความคล่องตัว

- การสร้างความชัดเจนและง่ายต่อการเข้าใจทางกฎหมาย เมื่อมีการลดกฎหมายที่ไม่จำเป็นในการค้าสินค้าเกษตรแล้ว ต้องสร้างความเข้าใจได้โดยง่ายของกฎหมายให้แก่เกษตรกร เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรและผู้ค้ารายย่อยสามารถเข้าถึงกฎหมายและสามารถอยู่ภายใต้กฎหมายกำกับการค้าสินค้าเกษตรกรได้อยากสะดวก เนื่องจากที่ผ่านมากฎหมายเป็นเรื่องไกลตัวของเกษตรกร และปล่อยให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ หรือให้โอกาสธุรกิจรายใหญ่ในการเข้าถึงกฎหมายเพื่อกำกับโครงสร้างการค้าสินค้าเกษตร ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำกฎหมายการค้าสินค้าเกษตรที่

[2] ธนาคารแห่งประเทศไทย Regulatory Guillotine ปฏิรูปกฎหมาย เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ https://www.bot.or.th/Thai/BOTMagazine/Pages/256204Knowledge03.aspx

เข้าใจง่ายซึ่งจะเป็นการช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมาย (Regulatory Asymmetry) ระหว่างเกษตรกร ผู้ค้ารายย่อย และผู้ค้าสินค้าเกษตรรายใหญ่

- การใช้เทคโนโลยีในการกำกับ โดยเน้นไปที่การใช้ระบบอิเล็คโทรนิกส์ที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจและสามารถตรวจสอบกรอบระยะเวลาได้ รวมถึงเหตุผลของการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้การดำเนินการ โดยทำให้การอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้าเกษตร เข้าสู่การดำเนินการโดยเทคโนโลยีสารสนเทศ จะช่วยแก้ปัญหาในเรื่องของกรอบเวลาทางเอกสารรวมถึงลดปัญหาในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงาน เพื่อแก้ไขปัญหาการทับซ้อนในการทำงานของหน่วยงานรัฐโดยเฉพาะในกรณีที่ต้องการส่งออกข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งแม้จะมีความท้าทายในการปรับปรุงระบบราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่หากมีการนำเทคโนโลยีมาปรับใช้จะเป็นการสอดคล้องกับการยกระดับการค้าสินค้าเกษตรและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในภาพรวม

(3) การสร้างกรอบกฎหมายและนโยบายการเข้าถึงตลาดแก่เกษตรกรและผู้ค้ารายย่อย งานวิจัยฉบับนี้ได้พบประเด็นทางกฎหมายในภาพรวมที่สร้างอุปสรรคในการทำการค้าสินค้าเกษตรที่เกิดจากการไม่มีการวางแผนในภาพรวม และการพัฒนาพื้นที่หรือที่ดินในเขตการเกษตรตามพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องมีการปฏิรูปหรือสร้างกรอบกฎหมายใหม่ให้เกิดการพัฒนาของการทำการเกษตรในภาพรวม อันประกอบด้วย

- การสร้างเกษตรการค้าและการพัฒนาพื้นที่ กฎหมายควรมีการปฏิรูปเพื่อให้เอื้อต่อการเชื่อมโยงระหว่างการผลิต การค้า และการเป็นผู้ประกอบการทางการเกษตร โดยต้องมีการพัฒนาในเชิงพื้นที่ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ประเทศญี่ปุ่นและประเทศเกาหลีใต้ โดยประเทศญี่ปุ่นมีการปรับปรุงกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยอาหาร เกษตรกรรม และพื้นที่ห่างไกล (Basic Law of Food, Agriculture, and Rural Areas 1999) ทำให้เกิดกลไกตลาดของการค้าสินค้าเกษตร การเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพในการทำเกษตรกรรม การสร้างความเพียงพอในการผลิตและบริโภคสินค้าเกษตร โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับเพียงแค่โครงสร้างของทรัพยากรทางอาหารที่จำเป็นและได้มีการยกเลิกหน่วยงานกลาง (Food Agency) ซึ่งการปฏิรูปกฎหมายทางการเกษตรเพื่อลดอุปสรรคทางการค้าสินค้าเกษตรและเน้นการเชื่อมโยงกันของการเกษตร การค้าสินค้าเกษตร อาหาร อุตสาหกรรม และการพัฒนาชนบท มีการเชื่อมโยงไปกับการส่งออกในกรอบร่วมของกฎหมายเดียวกัน ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่เน้นการกำหนดกฎหมายเพียงเฉพาะด้าน เช่น การกำหนดกฎหมายด้านการเกษตรกรรมที่ไม่เชื่อมโยงกรอบกฎหมายรวมกับการทำอุตสาหกรรม การผลิตสินค้าเกษตร รวมถึงไม่เชื่อมโยงกับการค้า การทำธุรกิจสินค้าเกษตรที่จะนำไปสู่การส่งออกด้วยตัวเกษตรกรเอง ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงเสนอให้มีการวางกรอบกฎหมายในเชิงบูรณาการของการเชื่อมโยงการเกษตร การค้า อุตสาหกรรมอาหาร และการ

พัฒนาพื้นที่ชนบท ซึ่งจะเป็นการจัดการกับปัญหาของการทำเกษตรและความยากจนของเกษตรกรได้อย่างตรงจุด

- การพัฒนากฎหมายสหกรณ์การเกษตร การจำกัดกรอบกฎหมายการสหกรณ์ให้เป็นรูปแบบสหกรณ์ ทำให้เกษตรกรถูกแยกออกจากการบริหารงานทางการค้าและการบริหารในเชิงธุรกิจที่ต้องการความต่อเนื่องและสามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว การกำหนดกรอบกฎหมายสหกรณ์ที่สนับสนุนกลุ่มเกษตรอาจส่งผลให้เกิดการพัฒนาในช่วงระยะเวลาเริ่มต้นของเกษตรกร หากทว่าเมื่อบริบทการค้า เทคโนโลยี และตลาดเปลี่ยนแปลงไป การกำหนดกรอบกฎหมายสหกรณ์ที่ไม่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงและยังมองเกษตรกรเป็นกลุ่มการเกษตรโดยไม่เชื่อมโยงกับการทำการค้าและอุตสาหกรรม ทำให้เกิดอุปสรรคต่อเกษตรกรที่จะดำเนินการทางการค้า กฎหมายสหกรณ์จึงควรเน้นไปที่การสร้างความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงทางการค้า ความต่อเนื่องของการบริหารงานทางธุรกิจของสหกรณ์ และการสร้างการยกระดับทางธุรกิจของสหกรณ์ให้เชื่อมโยงกับการค้าในระดับที่สูงขึ้น รวมถึงเป็นหน่วยทางธุรกิจการค้าที่สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของตลาดได้เหมือนกับภาคธุรกิจ

- การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน แม้ว่าประเทศไทยจะมีการตรากฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปี 2518 ที่เน้นการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ในช่วงปี 2520-2564 จะเห็นได้ว่าปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรยังคงอยู่และยังมีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินโดยกลุ่มทุน ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการดำเนินนโยบายของภาครัฐที่มุ่งเน้นให้เกิดการย้ายจากภาคการเกษตรไปสู่การดำเนินการทางอุตสาหกรรม ซึ่งงานวิจัยฉบับนี้เสนอว่าควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่เชื่อมโยงการเกษตรกรรม การผลิตสินค้าเกษตร การค้าสินค้าเกษตร และการจัดการที่ดิน ซึ่งจะเห็นตัวอย่างได้จากประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ที่มีการออกกฎหมายสนับสนุนการทำการเกษตร การทำการค้า และการพัฒนาที่ดินในชนบทในกรอบกฎหมายเดียวกัน ซึ่งได้กำหนดให้เกษตรกรและกลุ่มเกษตรกรร่วมกับหน่วยงานรัฐ และหน่วยงานท้องถิ่น ในการทำการเกษตร การค้าสินค้าเกษตร และการพัฒนาการใช้ที่ดินในทางเกษตรกรรมของชุมชน

(4) การวางกรอบนโยบายให้เกษตรกรเป็นผู้ค้าสินค้า การจะทำให้เกษตรกรสามารถกลายเป็นผู้ค้าสินค้าเกษตรและการลดขั้นตอนในการผ่านพ่อค้าคนกลาง โดยช่วยให้เกษตรกรขายสินค้าเกษตรไปถึงมือรัฐบาลได้โดยตรง โดยเน้นตลาดในประเทศแบบครบวงจรและหาทางพัฒนาให้มีความแข็งแกร่ง ไม่ควรมุ่งตลาดต่างประเทศจนลืมความมั่นคงด้านอาหารภายในประเทศ เกษตรกรมีการมุ่งเน้นในเรื่องการขายผลผลิตของตัวเองเป็นหลัก ซึ่งการจะสร้างให้เกษตรกรเข้าถึงตลาดด้วยตนเองได้ ประกอบด้วย

- การขับเคลื่อนความเข้มแข็งขององค์กรเกษตรกร ควรมีสถาบันที่ดูแลเรื่องของการนำฐานข้อมูลวิจัยด้านการเกษตรมาใช้ให้เกิดรูปธรรมกับองค์กรของเกษตรกรอย่างแท้จริง โดยต้องผลักดันด้านการจัดตั้ง Farmer Association of Thailand เพื่อสร้างนวัตกรรมการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนให้กับเกษตรกรไทย มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ดูแลการเกษตรโดยตรง คือ สมาคมเกษตรกร (Farmer Association) ที่มีลักษณะเหมือนกับไต้หวัน[3] ที่มีพันธกิจที่ดูแลเกษตรกรแบบครบวงจร โดยต้องมีพืชทางการเกษตรที่สร้างความมั่นคงด้านรายได้ ราคา ความรู้ แหล่งทุน และต้องมีการแก้ปัญหามีการอบรมข้อกฎหมาย โดยหน่วยงานนี้สามารถขจัดปัญหาต่าง ๆ ได้โดยการทำการพยากรณ์วิเคราะห์ ดูกลไกราคาตลาด และสามารถทำการชี้นำการผลิต การเพาะปลูกพืชแต่ละชนิดของเกษตรกรได้อย่างเหมาะสมจนสามารถทำให้ผลผลิตมีมูลค่าสูงขึ้น อีกทั้งยังต้องมีสร้างมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์ เช่น บรรจุภัณฑ์ของสินค้าเกษตร การทำการตลาด และโลจิสติกส์ ซึ่ง Farmer Association of Thailand จะสามารถกลั่นกรองประเด็นปัญหาแล้วมีการแก้ไขปัญหาแบบ One Stop Service นอกจากนั้นยังต้องมีการรายงานสถานการณ์ของทุกมิติทั้งการผลิต การเพาะปลูก รวมถึงสถานกาณ์สำคัญที่จะต้องมีการแจ้งให้เกษตรกรรับรู้และปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว

- การสนับสนุนด้านสินเชื่อเพื่อให้เกษตรกรเข้าถึงตลาดการค้า มีการบริหารจัดการในการปล่อยกู้สินเชื่อให้กับเกษตรกรที่มีประสิทธิภาพ และต้องดูแลให้ความรู้ที่ครบวงจรทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ[4]

- การสร้างความมั่นคงด้านอาหารของพืชหลักโดยใช้เทคโนโลยี ในประเด็นนี้จะเน้นไปที่การผสมผสานกับรูปแบบใหม่ของการเกษตรแบบแม่นยำ โดยใช้ฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big DATA) เพื่อจัดการทั้งในด้านการทำการเกษตร การค้าสินค้าเกษตร การจัดมาตรฐาน การตรวจสอบย้อนกลับได้อย่างสมบูรณ์โดยใช้เทคโนโลยี AI Blockchain และ Big DATA ซึ่งจะนำไปสู่การเร่งสร้างขีดความสามารถของภาคการเกษตรของไทยโดยเน้นเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน

[3] https://ap.fftc.org.tw/article/1214

[4] ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก https://taiwantoday.tw/news.php?unit=8,8,29,32,32,45&post=13802 https://michaelturton.blogspot.com/2007/05/farmers-associations-and-rural-politics.html)

บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้มุ่งศึกษาอุปสรรคที่เกิดจากกฎหมายและนโยบายในการค้าสินค้าเกษตร โดยเฉพาะสินค้าเกษตร 3 ชนิด ที่มีสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทยในการส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย โดยทำการวิเคราะห์ทางด้านกฎหมาย การดำเนินนโยบาย และมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่อสินค้าเกษตรของไทย โดยใช้วิธีดำเนินการวิจัย 3 แบบ ประกอบด้วย 1) การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) 2) การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Research) และ 3) การเก็บข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview) โดยการวิจัยนำเสนอการสรุปปัญหาทางกฎหมายและนโยบายที่สร้างอุปสรรคโดยใช้เครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment (RIA)) และสังเคราะห์ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคจากกฎหมายต่อการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย

จากการศึกษาประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ก่อให้เกิดข้อเสนอแนะเพื่อการลดอุปสรรคทางกฎหมายต่อการค้าสินค้าเกษตร คือ ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทรายโดยเกษตรกร อันนำไปสู่ข้อเสนอในการพัฒนา ประกอบด้วย (1) การปฏิรูปกฎหมายการเกษตรและการค้าเพื่อเกษตรกร (2) การลดกฎหมายและขั้นตอนของกฎหมายที่ไม่จำเป็นต่อการทำการค้า (3) การสร้างกรอบกฎหมายและนโยบายการเข้าถึงตลาดแก่เกษตรกรและผู้ค้ารายย่อย และ (4) การวางกรอบนโยบายให้เกษตรกรเป็นผู้ค้าสินค้า

งานวิจัยฉบับนี้ เสนอให้มีการปฏิรูปกฎหมายการเกษตรและการค้าเพื่อเกษตรกร ควรมีการการยกเลิกการกำหนดเขตพื้นที่การค้าและสร้างกลไกตลาด รวมถึงการวางกรอบกฎหมายที่สร้างความหลากหลายของสินค้าเกษตร รวมถึงควรมีการลดกฎหมายและขั้นตอนของกฎหมายที่ไม่จำเป็นต่อการทำการค้าและสร้างความคล่องตัวในการดำเนินการทางกฎหมาย และการใช้เทคโนโลยีกำกับแทนการใช้กฎหมาย นอกจากนี้งานวิจัยยังเสนอให้มีการสร้างกรอบกฎหมายเพื่อการเข้าถึงตลาดแก่เกษตรกรและผู้ค้ารายย่อย โดยสนับสนุนการทำการเกษตรในการพัฒนาพื้นที่ชนบทและมีการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เพื่อให้กลุ่มสหกรณ์สามารถตอบการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี การค้าสินค้าเกษตร และการตลาดได้อย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน

คำสำคัญ (Key words): กฎหมายและนโนบายต่อสินค้าเกษตร, การค้าสินค้าเกษตร, ข้าว, อ้อยและน้ำตาล, ยางพารา

Abstract

This research aims to study the obstacles arising from laws and policies in agricultural trade. In particular, the three agricultural products that are important to the Thai economy in exporting for distribution abroad are rice, sugar cane and rubber, and rubber. The research focuses on analyzing law and government policies affecting Thai agricultural products. The research adopts three methods which are 1) Documentary Research, 2) Comparative Research, and 3) In-depth interview research. The research applies Regulatory Impact Assessment (RIA) on laws relating to agriculture trades of rice, rubber and sugar cane. The research concludes that laws and policies are significant obstacles to rice, sugar cane, and rubber commerce.

Based on the legal obstacles, the research presents recommendations as follows:

(1) Reforming the Laws of Agriculture and Trade for Farmers (2) Reduce laws and legal procedures that are not necessary to trade; (3) establishing a legal framework and policy for farmers and small-scale market access policies; and (4) establishing a policy framework for farmers as traders.

The research suggests the reform of agricultural trade laws for farmers. There should be an abolishment of regulated trade territories to build a market mechanism. The reform includes laying down a legal framework that diversifies agricultural commodities, rice, sugar cane and rubber. It should also reduce unnecessary laws and legislative procedures to trade and create flexibility in the legal process by adopting technology instead of employing regulations. In addition, the research proposed the creation of legal frameworks to enable market access to farmers and small-scale traders by supporting farming with rural development. The study also points out that cooperative laws should reform to help cooperative groups to respond to technological advancement, trade and market changes for the security and sustainability of agriculture trade

Key words: Laws and Policies on Agricultural Products, Agricultural Trade, Rice, Sugar Cane and Sugar, Rubber

สารบัญ

กิตติกรรมประกาศ ..... ก
คำนำ ..... ค
บทสรุปผู้บริหาร ..... จ
บทคัดย่อ ..... ฉ
สารบัญ ..... บ
สารบัญตาราง ..... ผ
สารบัญภาพ ..... พ
บทที่ 1 บทนำ 1
1.1 หลักการและเหตุผล 1
1.2 วัตถุประสงค์ 6
1.3 เป้าหมายของโครงการ 6
1.4 กิจกรรมการดำเนินงาน 6
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 7
1.6 ขอบเขตการศึกษา 7
1.7 กรอบแนวคิดในการวิจัย 9
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 11
2.1 กฎหมายและนโยบายต่อการค้าสินค้าเกษตร 11
2.2 ข้อตกลง กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้าเกษตรของไทยไปยังต่างประเทศ 14
2.3 การวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎมาย 26
2.4 มาตรการกฎหมายการค้าสินค้าเกษตรในต่างประเทศ 29
2.5 ปัญหาจากการผูกขาดสินค้าเกษตร 63
2.6 ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย 65
บทที่ 3 กฎหมายเกี่ยวกับการค้าข้าวไทยและอุปสรรคจากกฎหมายว่าด้วยการค้าข้าว 71
3.1 โครงสร้างทางการตลาดและการส่งผ่านราคาข้าว 71
3.2 นโยบายและการทำการค้าข้าวในประเทศไทย 82
3.3 พระราชบัญญัติ การค้าข้าว พุทธศักราช 2489 92
3.4 มาตรการทางด้านภาษีและไม่ใช่ภาษีของต่างประเทศ 104
3.5 สรุป 110
บทที่ 4 กฎหมายเกี่ยวกับการค้ายางและอุปสรรคจากกฎหมายว่าด้วยการค้ายาง 125
4.1 โครงสร้างทางการตลาดและการส่งผ่านราคายางพารา 126

4.2 นโยบายและการทำการค้ายางในประเทศไทย 146
4.3 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 152
4.4 กฎระเบียบของต่างประเทศ 165
4.5 อัตราภาษียางพาราและผลิตภัณฑ์ภายใต้ความตกลงการค้าเสรีของไทยกับประเทศคู่ภาคี 168
4.6 สรุปเบื้องต้นอุปสรรคจากกฎหมายเกี่ยวกับการค้ายางพารา 170
บทที่ 5 กฎหมายเกี่ยวกับการค้าอ้อยและน้ำตาลทรายและอุปสรรคจากกฎหมาย 187
5.1 โครงสร้างทางการตลาดและการส่งผ่านราคาอ้อยและน้ำตาลทราย 187
5.2 นโยบายและการทำการค้าอ้อยในประเทศไทย 208
5.3 กฎหมายการค้าอ้อย 209
5.4 กฎหมายลำดับรองตามที่ตราขึ้นตามกำหนดของพระราชบัญญัติ 225
5.5 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของต่างประเทศ .. 232
5.6 บทสรุปอุปสรรคจากกฎหมายว่าด้วยการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย 237
บทที่ 6 บทสรุปและสังเคราะห์งานวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคจากกฎหมายต่อการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย 263
6.1 ประเด็นทางนโยบายและกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าสินค้าเกษตร ข้าว ยางพารา อ้อย และน้ำตาลทราย 263
6.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการลดอุปสรรคทางกฎหมายต่อการค้า ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย . 279
บรรณานุกรม 287
ภาคผนวก ก การสำรวจข้อมูลการค้าสินค้าเกษตร ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย 295
ภาคผนวก ข แบบฟอร์มสรุปผลงานวิจัย 335

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย 2
ตารางที่ 2 สรุปสาระสำคัญรายมาตราของ TFA ทั้ง 23 มาตรา รวมทั้งขอบเขตของบทบัญญัติใน TFA 17
ตารางที่ 3 พัฒนาการนโยบายและกฎหมายของการค้าข้าวในประเทศญี่ปุ่น 33
ตารางที่ 4 แผนพัฒนาชุมชนเกษตรกรรมและชนบทและอุตสาหกรรมอาหารสำหรับปี 41
ตารางที่ 5 การค้าทางการเกษตรของมาเลเซีย ปี 2015-2016 48
ตารางที่ 6 อำนาจหน้าที่คณะกรรมการข้าวเปลือกและข้าว 49
ตารางที่ 7 มาตรการของภาครัฐมาเลเซียว่าด้วยข้าวเปลือกและข้าว 52
ตารางที่ 8 ภาพรวมการปฏิรูปนโยบายและกฎหมายเพื่อการเกษตรประเทศเวียดนาม 56
ตารางที่ 9 ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 65
ตารางที่ 10 การผลิตข้าวของโลก 75
ตารางที่ 11 การค้าข้าวของโลก 76
ตารางที่ 12 สต็อกปลายปีข้าวโลก 76
ตารางที่ 13 การส่งออกข้าวของประเทศผู้ส่งออกสำคัญของโลก 77
ตารางที่ 14 พื้นที่เพาะปลูกและผลผลิตข้าวในประเทศไทย 78
ตารางที่ 15 อุปสงค์และอุปทานข้าวไทย 78
ตารางที่ 16 ราคาข้าวที่เกษตรไทยขายได้ 79
ตารางที่ 17 เปรียบเทียบนโยบายข้าวเกี่ยวกับการผลิตและการตลาด 89
ตารางที่ 18 คณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 93
ตารางที่ 19 มาตรการด้านภาษีสินค้าข้าวและผลิตภัณฑ์ของต่างประเทศที่สำคัญ 104
ตารางที่ 20 มาตรการที่มิใช่ภาษีสินค้าข้าวและผลิตภัณฑ์ของต่างประเทศที่สำคัญ 107
ตารางที่ 21 สรุปประเด็นกฎหมาย กฎระเบียบ นโยบาย ของไทยที่มีผลกระทบต่อต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ข้าว 116
ตารางที่ 22 การผลิตยางพาราโลก ปี 2558 - 2563 135
ตารางที่ 23 การส่งออกยางพาราของประเทศผู้ส่งออกที่สำคัญ ปี 2558 – 2563 135
ตารางที่ 24 ความต้องการใช้ยางพาราของประเทศผู้ใช้ที่สำคัญปี 2558 - 2563 136
ตารางที่ 25 พื้นที่เพาะปลูกยาพาราในประเทศไทย 12 อันดับ 137
ตารางที่ 26 ปริมาณผลผลิตยางพาราของไทยระหว่างปี 2562-2564 138
ตารางที่ 27 ราคายางพาราในประเทศไทย 139

ตารางที่ 28 ตลาดล่วงหน้าสิงคโปร์ (Singapore Exchange: SGX) 140
ตารางที่ 29 ตลาดล่วงหน้าโตเกียว 140
ตารางที่ 30 มูลค่าการส่งออกยางและผลิตภัณฑ์ยางของไทย 141
ตารางที่ 31 มูลค่าการส่งออกยางและผลิตภัณฑ์ยางแยกตามประเทศ (15 ประเทศที่มีมูลค่าสูงสุด) 142
ตารางที่ 32 คณะกรรมการควบคุมยาง 154
ตารางที่ 33 สรุปประเด็นกฎหมาย กฎระเบียบ นโยบายของไทยที่มีผลกระทบต่อ ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ยางพารา 172
ตารางที่ 34 พื้นที่เพาะปลูกอ้อยในประเทศไทย 20 อันดับแรก 196
ตารางที่ 35 จำนวนครัวเรือนเกษตรกรผู้ปลูกอ้อย 197
ตารางที่ 36 ข้อมูลการผลิต ปี 2558/59-2563/64 ของไทย 199
ตารางที่ 37 ราคาส่งออกน้ำตาลทรายของไทย ปี 2559-2560 200
ตารางที่ 38 ผลผลิต การบริโภค ส่งออก และนำเข้าน้ำตาลทรายดิบของโลก ปี 2558/59 – 2563-64 200
ตารางที่ 39 ราคาน้ำตาลทรายดิบตลาดนิวยอร์ก ปี 2559 – 2563 201
ตารางที่ 40 ประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายที่สำคัญของโลก 202
ตารางที่ 41 ประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลทรายที่สำคัญของโลก 203
ตารางที่ 42 กฎระเบียบ นโยบายของไทยที่มีผลกระทบต่อต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ อ้อยและน้ำตาล 240
ตารางที่ 43 The OECD กำหนดรายการตรวจสอบ (Checklist) เพื่อการพิจารณาและตัดสินใจทางกฎหมาย 264

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 อธิบายกระบวนการใช้ RIA กับการตรากฎหมายใหม่ 27
ภาพที่ 2 อธิบายกระบวนการใช้ RIA กับกฎหมายปัจจุบัน 27
ภาพที่ 3 การเปรียบเทียบโครงสร้างระบบการค้าและการตลาดสินค้าข้าว 1970-1994 31
ภาพที่ 4 เปรียบเทียบโครงสร้างระบบการค้าและการตลาดสินค้าข้าว 32
ภาพที่ 5 แผนพื้นฐานสำหรับอาหาร การเกษตร และชนบท ปี 2020 39
ภาพที่ 6 การเปลี่ยนแปลงในกระบวนทัศน์นโยบายเกษตรเกาหลีใต้ 43
ภาพที่ 7 ความเป็นมาของนโยบายข้าวและบริษัทกำกับดูแลข้าวของมาเลเซีย (BERNAS) 51
ภาพที่ 8 ห่วงโซ่อุปทานข้าวไทย 73
ภาพที่ 9 โครงสร้างการตลาดและวิถีการตลาดยางพารา 128
ภาพที่ 10 ห่วงโซ่อุปทานยางพารา 131
ภาพที่ 11 โครงสร้างวิถีการตลาดอ้อยและน้ำตาลทราย 192
ภาพที่ 12 ห่วงโซ่อุปทานอ้อยและน้ำตาลทราย 194

บทที่ 1
บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ยืนอยู่บนฐานของเกษตรกรรมโดยมีผู้ที่ขึ้นทะเบียนเกษตรกรเป็นจำนวนประมาณ 7 ล้านครัวเรือน ในปี 2561-2562 ซึ่งในการดำเนินการทางเกษตรกรรม นอกจากจะต้องประสบอุปสรรคในเชิงของการลงมือทำการเกษตรที่ใช้แรงงาน เกษตรกรยังต้องประสบปัญหาฤดูกาลที่ไม่เป็นไปตามประสงค์ เมล็ดพันธุ์ที่ต้องจัดหา การจัดการน้ำในการทำการเกษตร การปรับปรุงพันธุ์ และปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางเกษตรกรรม ซึ่งนอกจากปัญหาในทางการเกษตรแล้วยังมีปัญหาหรืออุปสรรคที่เกษตรกรต้องประสบนั่นคือปัญหาทางการค้าสินค้าเกษตร นอกจากนั้นปัญหาอีกประการหนึ่งที่เกษตรกรไทยและผู้ประกอบการด้านสินค้าเกษตรประสบคือ ปัญหาในการส่งออกสินค้าเกษตรเหล่านั้นไปขายทั้งในประเทศและโดยเฉพาะตลาดต่างประเทศซึ่งปัจจุบันเป็นระบบตลาดแข่งขันเสรีที่กำลังขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางทั่วโลก ทำให้สินค้าเกษตรของไทยที่มีการส่งออกอยู่ในอันดับต้นของโลกต้องประสบปัญหาถูกช่วงชิงตลาดโดยประเทศคู่แข่งทางการค้า ประเทศไทยที่ต้องประสบกับปัญหาอุปสรรคทางด้านต้นทุนการผลิตอันเนื่องมาจากการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมพิเศษ (Surcharge) ค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้น ปัญหาสภาพแวดล้อม ปัญหาการกีดกันทางการค้าทั้งในรูปกำแพงภาษี และอุปสรรคที่ไม่ใช่รูปของภาษี (Non-tariff Barrier) นอกจากนี้ยังต้องประสบปัญหาที่สำคัญ คือ การสนับสนุนจากรัฐบาลของประเทศที่เป็นคู่แข่งของไทย เช่น จีน สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป (EU) เป็นต้น

สำหรับการวิจัยในครั้งนี้มุ่งศึกษาอุปสรรคที่เกิดจากกฎหมายและนโยบายในการค้าสินค้าเกษตร 3 ชนิด ได้แก่ ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย เนื่องจากเป็นสินค้าเกษตรที่มีสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทยในการส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศที่สำคัญ ดังจะเห็นได้ว่าปริมาณการผลิตข้าวของประเทศไทยในปีการผลิต 2559/60 จำนวน 18.6 ล้านตัน ปีการผลิต 2560/61 จำนวน 20.37 ล้านตัน และปีการผลิต 2561/62 จำนวน 21 ล้านตัน ซึ่งเป็นรองหลาย ๆ ประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศจีนที่เป็นประเทศที่มีการผลิตข้าวสูงสุด ซึ่งในปีการผลิต 2559/60 จำนวน 144.85 ล้านตัน ปีการผลิต 2560/61 จำนวน 145.99 ล้านตัน และในปีการผลิต 2561/62 จำนวน 144.5 ล้านตัน โดยปริมาณการส่งออกข้าวชนิดต่าง ๆ ไปยังต่างประเทศ จำนวน 10 ล้านตัน มีมูลค่ารวม 163,130 ล้านบาท ในปี 2561 สำหรับน้ำตาลทรายนั้นประเทศไทยมีปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายในปี 2558/59 - 2562/63 ผลผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 0.43 ต่อปี โดยเพิ่มขึ้นจาก 9.79 ล้านตัน ในปี 2558/59 เป็น 14.58 ล้านตัน และส่งออกน้ำตาลทรายปริมาณ 5.49 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 1,789.17 ล้านเหรียญสหรัฐฯ และสำหรับปริมาณผลผลิตยางพาราของไทยในปี 2563 มี

จำนวน 4.69 ล้านตัน มีมูลค่ารวม 484,250 ล้านบาท (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์, 2564) ซึ่งจะเห็นได้ว่าสินค้าเกษตรทั้ง 3 ชนิดของไทยนี้มีความสำคัญต่อการส่งออกไปยังต่างประเทศ

โดยตัวอย่างกฎหมายที่สร้างให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินการค้าสินค้าเกษตรได้แก่ พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 ที่จัดระเบียบการค้าข้าวให้อยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการการค้าข้าว พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 และพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 เป็นต้น

ตารางที่ 1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย

สินค้าเกษตร	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
1. ข้าว	- พระราชบัญญัติการค้าข้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 - พระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 - กฎกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 - กฎกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2521) ออกตามความในพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 - ประกาศคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ฉบับที่ 148 พ.ศ. 2558 เรื่อง แก้ไขปรับปรุงการให้ผู้ประกอบการค้าข้าวขออนุญาตประกอบค้าข้าว การกำหนดเงื่อนไขในหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าว และการสั่งถอนหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าว ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2558 - ประกาศคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ฉบับที่ 145 พ.ศ. 2558 เรื่อง กำหนดเขตควบคุมการค้าข้าว และกำหนดประเภทผู้ประกอบการค้าข้าว ลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2558 - ประกาศคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ฉบับที่ 146 พ.ศ. 2558 เรื่อง ให้ผู้ประกอบการค้าข้าวขออนุญาตประกอบการค้าข้าว การกำหนดเงื่อนไขในหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าว และการสั่งถอนหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าว ลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2558 - ประกาศคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ฉบับที่ 142 พ.ศ. 2548 เรื่อง กำหนดเขตควบคุมการค้าข้าวและกำหนดประเภทผู้ประกอบการค้าข้าว ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548

สินค้าเกษตร	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
	- ประกาศคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ฉบับที่ 143 พ.ศ. 2548 เรื่อง ให้ผู้ประกอบการค้าข้าวขออนุญาตประกอบการค้าข้าว การกำหนดเงื่อนไขในหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าวและการสั่งถอนหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าว ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 - ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการส่งข้าวออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2562
2. อ้อยและน้ำตาลทราย	- พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 -ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย (ฉบับที่ 4) พศ.2560 - ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2532 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย - ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย และวิธีการชำระค่าธรรมเนียม พ.ศ. 2549 - ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายฤดูการผลิตปี 2558/2559 พ.ศ. 2559 - ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การตัดและส่งอ้อยให้แก่โรงงาน การตรวจสอบคุณภาพอ้อยและการรับอ้อยจากชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 - ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การตัดและส่งอ้อยให้แก่โรงงาน การตรวจสอบคุณภาพอ้อยและการรับอ้อยจากชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย พ.ศ. 2553 - ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย พ.ศ. 2549 - ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2559 - ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดชนิดและคุณภาพน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต พ.ศ. 2559 -ประกาศ กกร. ฉบับที่ 20 พ.ศ. 2559 เรื่อง การกำหนดราคาและหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจำหน่ายน้ำตาลทราย ลงวันที่ 25 มกราคม 2559 - ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยวิธีการในการจัดการ

สินค้าเกษตร	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
	น้ำตาลทรายที่ไม่ได้คุณภาพ พ.ศ. 2556 - ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการผลิตน้ำตาลทรายแตกต่างไปจากชนิดคุณภาพและปริมาณที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนด พ.ศ. 2554 - ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง เงื่อนไขการยกให้หรือการบริจาคน้ำตาลทราย พ.ศ. 2554 - ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการนำน้ำตาลทรายเข้ามาในราชอาณาจักรภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) พ.ศ. 2551 - ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย และการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บรโภคในราชอาณาจักร พ.ศ. 2550 - ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย พ.ศ. 2550 -ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายให้โรงงานผลิต พ.ศ.2550 - ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์การผ่อนผันการพิมพ์เครื่องหมายหรือข้อความบนกระสอบหรือบรรจุภัณฑ์อื่นใดที่ใช้บรรจุน้ำตาลทรายโควตา ค. - ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยวิธีการในการจัดการน้ำตาลทรายแดงที่ไม่ได้คุณภาพ พ.ศ. 2544 - ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2540) เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดชนิดและคุณภาพน้ำตาลทราย - ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2539) เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดชนิดและคุณภาพน้ำตาลทราย - ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2537) เรื่อง กำหนดชนิดและคุณภาพน้ำตาลทราย - ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) เรื่อง กำหนดคุณภาพน้ำตาลทรายแดง - ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 3 พ.ศ.2530 ว่าด้วยการรายงานปริมาณอ้อยและน้ำตาลทราย - ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการนำกากน้ำตาลเข้ามาในราชอาณาจักรภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) พ.ศ. 2552

สินค้าเกษตร	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
	- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการนำกากน้ำตาลเข้ามาในราชอาณาจักรจากประเทศนอกเขตการค้าเสรีอาเซียน พ.ศ. 2552
3. ยางพารา	- พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 - พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 - พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503

จากกฎหมายและข้อกำหนดมาตราที่ยกมาเบื้องต้นจะพบว่ามีการกำกับการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย โดยที่เกษตรกรรายย่อยที่ขาดข้อมูลหรือไม่ทราบถึงกฎหมายไม่อาจจะเข้าใจประเด็นโครงสร้างการกำกับรวมถึงไม่อาจจะเข้าถึงประโยชน์จากการกำกับของคณะกรรมการ ทำให้จำเป็นต้องอาศัยผู้ค้าที่สามารถดำเนินการตามเกณฑ์หรือประกาศตามพระราชบัญญัติสินค้าเกษตรหลายสินค้าที่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้การกำกับของกฎหมายในลักษณะคล้ายกัน ซึ่งรัฐไทยจะเข้าไปส่งเสริมการทำการเกษตรและมุ่งส่งเสริมให้เกิดการค้าทางสินค้าการเกษตรกับต่างประเทศ แต่ผู้ค้าหลักที่สามารถทำการค้าสินค้าเกษตรไปสู่ตลาดต่างประเทศได้ กลับมิใช่ตัวเกษตรกรเนื่องด้วยมีนโยบายและข้อกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการทำการค้าสินค้าเกษตรดังกล่าว รวมถึงนโยบายและกฎหมายดังกล่าวเอื้อให้เกิดการกระจุกตัวของการค้าสินค้าเกษตรอันสร้างให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการค้าสินค้าเกษตรต่อเกษตรกรรายย่อย ในประเด็นนี้เองทำให้เป็นจุดสนใจของงานวิจัยที่พยายามมุ่งเข้าไปศึกษากฎหมายและนโยบายที่สร้างอุปสรรคทางการค้าของเกษตรกร อาทิ กฎหมายหรือนโยบายที่สร้างมาตรฐานที่ไม่จำเป็นต่อการค้าและเป็นอุปสรรคต่อเกษตรกร กฎหมายหรือนโยบายที่เอื้อให้เกิดการผูกขาดหรือกระจุกตัวของกลุ่มทุนรายใหญ่ให้สามารถมีอำนาจต่อรองในการซื้อสินค้าเกษตร กฎหมายหรือนโยบายที่กีดกันไม่ให้เกษตรกรสามารถขายสินค้าตนในตลาดต่างประเทศ ทั้งนี้งานวิจัยนี้มุ่งสะท้อนให้เห็นความเหลื่อมล้ำทางกฎหมายและนโยบายที่เกิดขึ้นต่อการค้าทางการเกษตร

ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงทำการวิเคราะห์ทางด้านกฎหมาย การดำเนินนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลว่าส่งผลกระทบต่อสินค้าเกษตรของไทยทั้ง ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทรายในแง่ใดบ้างและส่งผลกระทบมากน้อยเพียงใด รวมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการดำเนินนโยบายการแก้ไขข้อกฎหมาย กฎระเบียบ รวมถึงนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการลดอุปสรรคทั้งทางด้านภาคการผลิต ภาคการตลาด และภาคการส่งออกสินค้าเกษตร คือ ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย ที่ถือเป็นสินค้าเกษตรส่งออกที่สำคัญของไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

(1) เพื่อศึกษารวบรวมข้อมูลกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวเนื่องกับการค้าสินค้าเกษตร

(2) เพื่อศึกษาอุปสรรคทางกฎหมายที่มีผลกระทบทางเศรษฐกิจสำหรับการส่งออกสินค้าเกษตร

(3) เพื่อวิเคราะห์ประเด็นกฎหมายและนโยบายอันเป็นอุปสรรคต่อการค้าสินค้าเกษตร

(4) เพื่อสังเคราะห์และเสนอแนะให้มีการลดอุปสรรคจากกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้าเกษตร

1.3 เป้าหมายของโครงการ

(1) ผลการประเมินผลด้านกฎหมาย นโยบาย ในประเด็นเกี่ยวข้องกับในธุรกิจการเกษตร ตลอดจนศึกษาผลกระทบทั้งทางด้านบวกและด้านลบที่อาจจะเกิดขึ้นจากนโยบายดังกล่าว

(2) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการเตรียมความพร้อมและแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการเกษตรไทย

(3) ข้อเสนอปรับปรุงกฎหมายที่ก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้าสินค้าเกษตร

(4) การเชื่อมโยงงานวิจัยเข้ากับพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 อันเป็นข้อมูลให้หน่วยงานมีอำนาจทางกฎหมายร่วมปรับปรุงกฎหมายทีสร้างให้เกิดอุปสรรคทางการค้าสินค้าเกษตร

1.4 กิจกรรมการดำเนินงาน

(1) เพื่อให้ได้ข้อมูลกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตร

1.1 รวบรวมข้อมูล การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) โดยทำการรวบรวมข้อมูล จากหนังสือ เอกสาร บทบัญญัติกฎหมาย เกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตร

1.2 จัดสร้างฐานข้อมูล และจัดระบบข้อมูลเอกสารด้าน เกี่ยวกับกฎหมายและการค้าสินค้าเกษตร

1.3 ทำการสัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายและการค้าสินค้าเกษตร

(2) เพื่อให้ข้อมูลการเปรียบเทียบว่าด้วยกฎหมายและการค้าสินค้าเกษตรในไทยและต่างประเทศ รวมถึงนำเสนอข้อมูล มูลค่าเศรษฐกิจที่เกิดจากกฎหมายและการค้าสินค้าเกษตร

2.1 จัดทำบทสรุปตัวแบบ เกี่ยวกับกฎหมายและการค้าสินค้าเกษตร

2.2 จัดทำข้อวิเคราะห์จากความคล้ายคลึงและแตกต่างในเกี่ยวกับกฎหมายและการค้าสินค้าเกษตร และนำเสนอข้อมูลมูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากกฎหมายเกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตร

(3) เพื่อให้ได้การสังเคราะห์ด้านการพัฒนาการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายของประเทศไทย

3.1 จัดทำบทสังเคราะห์ว่าด้วยการพัฒนา การวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย

3.2 จัดทำร่างเล่มรายงาน

3.2 จัดประชุม เพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นต่อ บทการวิเคราะห์และสังเคราะห์ และต่อตัวรายงานโดยรวม

3.3 แก้ไขร่างรายงานการศึกษาและจัดทำเล่มรายงาน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) ผลการประเมินผลด้านกฎหมาย นโยบาย ในประเด็นเกี่ยวข้องกับในธุรกิจการเกษตร ตลอดจนศึกษาผลกระทบทั้งทางด้านบวกและด้านลบที่อาจจะเกิดขึ้นจากนโยบายดังกล่าว

(2) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการเตรียมความพร้อมและแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้าเกษตร และธุรกิจการเกษตรไทย

1.6 ขอบเขตการศึกษา

งานวิจัยนี้มีขอบเขตที่การกฎหมายและนโยบายในปัจจุบันที่เป็นอุปสรรคในการค้าสินค้าเกษตร โดยมุ่งศึกษา กฎหมายและตัวบทบัญญัติกฎหมายหรือข้อบังคับที่สร้างความเหลื่อมล้ำการค้าสินค้าเกษตร โดยจะมีการระบุสินค้าเกษตรที่สำคัญ 3 ชนิดสินค้าเกษตร โดยจะเลือกจากข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิผู้ให้ทุนวิจัย โดยในเบื้องต้นจะมุ่งไปที่สินค้าเกษตรหลักทางเศรษฐกิจ อาทิ ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย

ในส่วนของขอบเขตของกฎหมายจะเป็นกฎหมายตั้งแต่ชั้นพระราชบัญญัติถึงระเบียบที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรและสร้างให้เกิดอุปสรรคต่อการทำการค้าสินค้าเกษตร ทั้งนี้ตามหลักการศึกษาทางนิติศาสตร์จะมุ่งที่กฎหมายที่มีผลบังคับใช้ถึงปัจจุบันกล่าวคือ ปี พ.ศ. 2563

1. **วิธีดำเนินการวิจัย (research methodology)**

ในงานศึกษาครั้งนี้จะใช้วิธีดำเนินการวิจัย 3 แบบ ประกอบด้วย 1) การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) 2) การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Research) และ 3) การวิจัยเก็บข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth Interview)

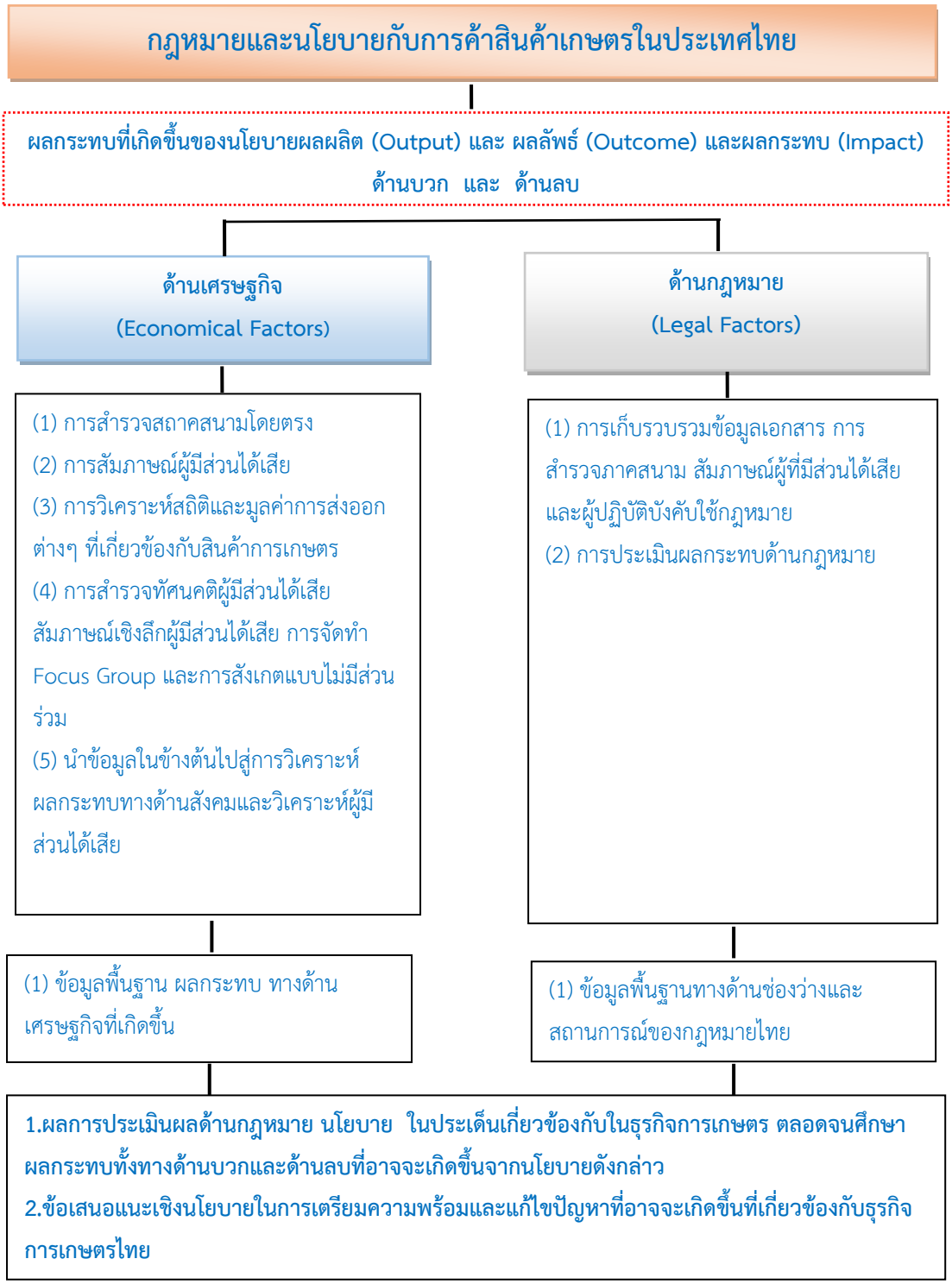
(1) การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ เอกสาร บทบัญญัติกฎหมาย และการเผยแพร่ด้านนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตรในประเทศไทย

(2) การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Research) เน้นไปที่การศึกษาการปรับปรุงกฎหมายเพื่อลดอุปสรรคทางกาค้าและเอื้อให้เกษตรกรสามารถเข้าสู่ตลาดและสามารถดำเนินการค้าสินค้าเกษตรได้โดยง่าย โดยจะมุ่งประเด็นศึกษากฎหมายและนโยบายในประเทศพัฒนาแล้ว 2 ประเทศและประเทศกำลังพัฒนา 2 ประเทศ

(3) การหาข้อมูลเชิงปฏิบัติจากผู้เชี่ยวชาญโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จะเป็นการเข้าสัมภาษณ์โดยแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างกับผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญกฎหมายและนโยบายเกษตรเพื่อให้เกิดแนวคิดและการทำความเข้าอันนำไปสู่การได้ข้อเสนอแนะที่สามารถปฏิบัติได้จริงว่าด้วยการลดอุปสรรคทางการค้าสินค้าเกษตร และการระดมสมอง (focus group) จำนวน 3 ครั้ง ๆ ละ 10-20 คน

โดยรวมจะเริ่มมีการทำการวิจัยเรื่องเอกสารในขั้นแรกและนำไปสู่การวิจัยเชิงเปรียบเทียบเพื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหาซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการกำหนดการสัมภาษณ์และการรับข้อคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ได้แนวคิดที่หลากหลายอันนำไปสู่การสังเคราะห์ความเป็นไปได้ในการปรับปรุงกฎหมายและนำสู่การลดอุปสรรคทางการค้าสินค้าเกษตร

1.7 กรอบแนวคิดในการวิจัย



บทที่ 2
การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 กฎหมายและนโยบายต่อการค้าสินค้าเกษตร

งานวิจัยในต่างประเทศเมื่อศึกษาถึงด้านการค้าสินค้าเกษตรกับอุปสรรคทางการค้า จะเน้นไปที่กฎหมายการค้าระหว่างประเทศที่มีการสร้างอุปสรรคการค้าที่เป็นภาษีศุลกากรหรืออุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรในการค้าสินค้าระหว่างประเทศ (J. Hillman, 1996; J. S . Hillman, 1978) ซึ่งงานวิจัยส่วนใหญ่ชี้ให้เห็นว่าในทางการค้าสินค้าเกษตร ภาษีศุลกากรหรืออุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐในประเทศต่าง ๆ ใช้เพื่อปกป้องตลาดและควบคุมกับการการค้าสินค้าในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งในประเทศพัฒนาแล้วจนถึงประเทศกำลังพัฒนาเน้นให้มีการจัดการกับอุปสรรคการค้าที่เป็นภาษีศุลกากรหรืออุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรเพื่อคุ้มครองตลาดการค้าสินค้าเกษตรของประเทศ (Aksoy & Beghin, 2005; Fényes, 2000; Koo & Kennedy, 2005; Shawn Arita, Mitchell, & Beckman, 2015; Weyerbrock & Xia, 2000; Wipf, 1971) ซึ่งในงานศึกษาการค้าสินค้าเกษตรที่อธิบายให้เห็นถึงประเด็นอุปสรรคทางการค้าสินค้าเกษตรในตลาดการค้าระหว่างประเทศ (Binswanger & Lutz, 2003) แต่มิได้คำนึงถึงประเด็นอุปสรรคทางการค้าสินค้าเกษตรภายในประเทศที่เกิดจากกฎหมายหรือนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐ โดยงานศึกษาที่เน้นไปที่ประเด็นการค้าสินค้าเกษตรภายในประเทศโดยส่วนใหญ่พยายามเข้าไปศึกษาเกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตรกับความยากจนที่เกษตรกรต้องประสบโดยชี้ให้เห็นว่าต้องมีการปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตรภายในประเทศเพื่อให้นำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำหรือความยากจนของเกษตรกร (K. Anderson, 2008) งานศึกษาโดยส่วนใหญ่ชี้ให้เห็นว่าจะต้องมีการปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับการเกษตรเพื่อให้สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร เนื่องจากนโยบายของภาครัฐอาจไม่เอื้อให้เกษตรกรสามารถทำการค้าหรือหลุดพ้นจากความยากจนได้ โดยจำเป็นต้องมีการเปิดให้เกิดการค้าจากเกษตรโดยเสรี ให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงตลาดและทำการค้าได้ด้วยตนเอง (K. Anderson, 2004, 2008; K. C. Anderson, John Martin, Will, 2011; Sánchez C, 2004; Slater, 2007; World Bank & WTO, 2015) ทว่างานวิจัยส่วนใหญ่เน้นไปที่การศึกษาทางเศรษฐศาสตร์และนโยบายภาครัฐแต่มิได้เข้าไปศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายที่สร้างอุปสรรคในให้กับเกษตรกรในการทำการค้าทางเกษตร

ในส่วนของงานศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุปสรรคในการค้าสินค้าเกษตร ส่วนใหญ่เน้นไปที่การอธิบายถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำการเกษตรแต่มิได้อธิบายถึงประเด็นทางกฎหมายที่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการทำการค้าของเกษตรกร โดยส่วนใหญ่งานศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายการเกษตร (Agricultural law) จะเป็นการอธิบายข้อบัญญัติทางกฎหมาย หลักจารีตประเพณีทางศาลเกี่ยวกับ

เกษตร รวมถึงองค์กรที่มีอำนาจทางกฎหมายในการกำกับการเกษตร (Feitshans, 2019; McMahon, 2019; Rodgers, 2016) แต่ขาดการอธิบายถึงอุปสรรคที่กฎหมายสร้างให้เกิดขึ้นกับการค้าสินค้าเกษตร ทว่ามีการศึกษาบางส่วนที่พยายามชี้ให้เห็นว่ากฎหมาย นโยบายหรือมาตรการของภาครัฐสามารถนำไปสู่อุปสรรคในการค้าสินค้าเกษตรโดยเกษตรกร (Hannah, 1946; Schneider, 2009) นอกจากนี้ยังมีงานศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการผูกขาดหรือการจำกัดตลาดอันนำไปสู่อุปสรรคในการดำเนินการค้าสินค้าเกษตร ซึ่งงานศึกษาชี้ให้เห็นว่านโยบายหรือกฎหมายอาจนำไปสู่การผูกขาดในการค้าสินค้าเกษตรและจำเป็นต้องมีการปรับใช้กฎหมายการแข่งขันหรือแอนไททรัสต์ในต่างประเทศ ซึ่งงานศึกษานำเสนอว่าจำเป็นต้องมีการกำหนดกฎหมายให้เกษตรกรสามารถเข้าสู่การค้าสินค้าเกษตรของตนได้อย่างเสรีและเป็นธรรม นอกจากนี้ในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการทำการเกษตรต้องคำนึงถึงการค้าและอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องกับการทำการเกษตรด้วย (Carstensen, 2001; Neil D. Hamilton, 1988; Neil D Hamilton, 1994; Lauck, 2000; Orden, Paarlberg, & Roe, 1996; Wadley, 1983) โดยภาพรวมจากการทบทวนเอกสารในเบื้องต้นเพื่อจัดทำข้อเสนองานวิจัย พบว่า งานศึกษาในต่างประเทศมุ่งเน้นไปที่การค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศและเข้าศึกษาถึงนโยบายทางการค้าสินค้าเกษตรในประเทศต่าง ๆ โดยขาดมุมมองการศึกษาอุปสรรคทางการค้าสินค้าเกษตรเพื่อให้เกษตรกรสามารถดำเนินการค้าได้อย่างเสรีและเป็นธรรม และแม้ว่าจะมีการศึกษาถึงกฎหมายเกี่ยวกับการทำการเกษตรแต่ก็ยังไม่เข้าถึงประเด็นการค้าที่เสรีให้เกษตรกรสามารถที่จะเข้าถึงตลาดการค้าสินค้าเกษตรโดยปราศจากอุปสรรคจากกฎหมายและนโยบายภาครัฐ ซึ่งอาจมองได้อีกแง่มุมว่ากฎหมายและนโยบายทางการเกษตรถูกกำกับ ควบคุม และใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งแทนที่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเกษตรกรรายย่อย ทั้งนี้ตรงกับแนวคิดที่พยายามสื่อให้เห็นว่ากฎหมายไม่ใช่เพียงเพื่อนำสู่ประโยชน์สาธารณะ แต่กฎหมายในบางกรณีถูกจัดให้อยู่ภายใต้ทฤษฎีจำกัดโดยกลุ่มผลประโยชน์ (Capture theory) (Posner, 1974) ที่ชี้ให้เห็นว่ากฎหมายหรือข้อบังคับนั้นเกิดขึ้นบนฐานของอำนาจจากกลุ่มผลประโยชน์ (Stigler, 1971) ที่มีอำนาจเชื่อมประสานกันในทางการเมืองในการตรากฎหมายหรือในการใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มผลประโยชน์ตนเอง กฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ นั้นจะเกิดจากการที่เอกชนที่มีข้อมูลมากกว่าเป็นผู้กำหนดและเป็นการยากที่ประชาชนโดยรวมจะสามารถร่วมกันให้ข้อมูลเพื่อการตรากฎหมาย (Dal Bó, 2006) ซึ่งจะคล้ายคลึงกับแนวคิดว่าด้วยกฎหมายนั้นถูกสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจในการเจรจามากกว่าในการต่อรองการก่อเกิดของกฎหมายนั้น (North, 1994) เมื่อพิจารณาเข้าสู่ประเด็นกฎหมายกับการค้าสินค้าเกษตรจะเห็นได้ว่ากฎหมายทางการเกษตรเองก็มีส่วนในการถูกใช้เพื่อเอื้อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งโดยแม้จะอ้างว่าเป็นประโยชน์ต่อการค้าสินค้าเกษตรโดยรวม แต่ก็สร้างให้เกิด

กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่พยายามตักตวงผลประโยชน์จากกฎหมายที่ใช้กำกับซึ่งในบางกรณีเกษตรไม่สามารถที่จะดำเนินการตามกรอบข้อกำหนดของกฎหมายได้

ในส่วนของงานศึกษาในประเทศไทยก็ยังขาดการศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับอุปสรรคจากกฎหมายกับการค้าสินค้าเกษตร โดยงานศึกษามองไปที่เศรษฐศาสตร์การเกษตรเพื่อแก้ไขปัญหาการค้าและความยากจนของเกษตร โดยงานวิจัยเน้นไปที่เศรษฐศาสตร์กับนโยบายการเกษตรที่เอื้อหรือสร้างอุปสรรคต่อการค้าสินค้าเกษตรไทย ส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลไทยพยายามกระตุ้นให้มีการผลิตสินค้าเกษตรนำไปสู่การปรับเปลี่ยนอุปสงค์และอุปทานของตลาดอันส่งผลต่อการเติบโตของภาคเกษตรต่าง ๆ (สมพร อิศวิลานนท์, 2551(ก); สมพร อิศวิลานนท์, 2551(ข), นิพนธ์ พัวพงศกร, 2557) การศึกษาส่วนใหญ่ชี้ให้เห็นว่ามีการค้าสินค้าเกษตรที่เกิดจากการปั่นราคา กักตุน และจำกัดการค้าโดยกลุ่มทางเศรษฐกิจที่ได้ประโยชน์จากนโยบายของภาครัฐ (วิวัฒน์ชัย อัตถากร, 2561; นิพนธ์ พัวพงศกร, 2557) โดยปัญหาในการพัฒนาเศรษฐกิจเกษตรของไทยมีความเชื่อมโยงกับลักษณะระบบเศรษฐกิจที่เอื้อแก่การผูกขาดโดยธุรกิจบางกลุ่ม นำไปสู่ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) และความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ (นลิตรา ไทยประเสริฐ, 2554; นิพนธ์ พัวพงศกร, 2554) ซึ่งงานวิจัยชี้ให้เห็นว่าภาครัฐของไทยเน้นส่งเสริมการเกษตรโดยมีการเอื้อประโยชน์กลุ่มทุนที่สามารถสร้างประโยชน์จากนโยบายส่งเสริมการเกษตร ทว่างานวิจัยยังไม่ได้เข้าสู่ประเด็นทางกฎหมายที่สร้างให้เกิดอุปสรรคทางการค้าสินค้าเกษตรรวมถึงกฎหมายที่ไม่เอื้อให้แก่การค้าสินค้าเกษตรโดยเกษตรกรรายย่อย ในงานศึกษาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรในประเทศไทยก็จะเน้นไปที่การรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องและอธิบายกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำการเกษตรเพื่อให้สามารถดำเนินการเกษตรให้อยู่ในกรอบของกฎหมายได้ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายสิทธิในที่ดิน ภาษีที่ดิน ปัญหาและนโยบายที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำและการประมง กฎหมายเกี่ยวกับพืช ปศุสัตว์ และปัจจัยการผลิต กฎหมายตลาดสินค้าเกษตร มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันเกษตรกร และกลุ่มเกษตรกร (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2554; สำนักงานกฎหมายสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2560) งานศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายกับการเกษตรบางส่วนก็มีการเฉพาะเจาะจงไปที่การอธิบายกฎหมายที่ใช้กำกับการถือครองที่ดิน การดำเนินการเกี่ยวกับเกษตรกรรมละป่าไม้ (ไฉไล ศักดิวรพงศ์ และ สุรพันธ์ เพชราภา, 2540; ไฉไล ศักดิวรพงศ์ และ ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก 2539; ยืนหยัด ใจสมุทร 2560; ธรรมนิตย์ สุมันตกุล, 2540) งานวิชาการโดยส่วนใหญ่จึงจับประเด็นไปที่การอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรเพื่อให้ผู้อ่านได้ศึกษาและสามารถดำเนินการตามกรอบกฎหมายได้ ทว่างานศึกษาที่นำเสนอมายังขาดการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นซึ่งกฎหมายนำไปสู่การสร้างอุปสรรคต่อการค้าสินค้าเกษตรและไม่ได้นำเสนอให้เห็นว่ามีประเด็นการผูกขาดหรือไม่เป็นธรรมทางการค้าสินค้าเกษตรจากกฎหมายในปัจจุบัน ทั้งนี้แม้ว่าจะมีการศึกษาเกี่ยวกับ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแต่งานส่วนใหญ่จะเน้น

ไปที่การแก้ไขปัญหาทางธุรกิจ (พรชัย วิสุทธิศักดิ์, 2563) แต่มิได้คำนึงถึงอุปสรรคทางการค้าทางการเกษตร

จากการศึกษาทบทวนเอกสารเบื้องต้นจะเห็นได้ว่ายังมีช่องว่างของการศึกษาวิจัยประเด็นว่าด้วยอุปสรรคจากกฎหมายและนโยบายกับการค้าสินค้าเกษตรในประเทศไทย หากได้มีการเข้าศึกษาในประเด็นดังกล่าวจะเป็นส่วนช่วยในการนำเสนอประเด็นปัญหาทางกฎหมายและนโยบายกับการค้าสินค้าเกษตรในประเทศไทย อันจะใช้เป็นงานศึกษาเพื่อสนับสนุนให้มีการปรับปรุงกฎหมายตามกรอบข้อกำหนด พระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562 ที่กำหนดให้ทุกหน่วยงานรัฐเร่งปรับปรุงยกเลิกกฎหมายที่ไม่จำเป็นและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนโดยเฉพาะเกษตรกรในการที่จะเข้าไปดำเนินการค้าสินค้าเกษตร

2.2 ข้อตกลง กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้าเกษตรของไทยไปยังต่างประเทศ

2.2.1 Trade Facilitation Agreement (TFA) ความตกลงด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้าภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO)

จากรายงานของสำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากรประจำสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงบรัสเซลส์ (นำโชค, 2559) ได้กล่าวถึงความสำคัญของ Trade Facilitation Agreement (TFA) ความตกลงด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้าภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) ไว้ดังนี้ TFA หรือ Trade Facilitation Agreement เป็นข้อตกลงในกรอบขององค์การการค้าโลก (WTO) ที่ถือกำเนิดขึ้นในเดือนธันวาคม 2556 ระหว่างการประชุมระดับรัฐมนตรี (Ministerial Conference) ของ WTO ณ บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างการอำนวยความสะดวกทางการค้าระหว่างประเทศ

การเจรจาเพื่อการอำนวยความสะดวกทางการค้าในกรอบ WTO เริ่มต้นขึ้นระหว่างการประชุมระดับรัฐมนตรีที่สิงคโปร์ในเดือนธันวาคม 2539 โดยประเทศสมาชิกมอบหมายให้ Council for Trade in Goods เริ่มศึกษาความเป็นไปได้ และวิเคราะห์วิธีการอำนวยความสะดวกทางการค้าเพื่อร่างข้อตกลงของ WTO เป็นการเฉพาะเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ศุลกากรของประเทศต่าง ๆ ได้พยายามผลักดันให้ร่างของ TFA มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาและเครื่องมือต่าง ๆ ของ WCO โดยยึดหลักการของอนุสัญญาเกียวโตฉบับปรับปรุงว่าด้วยการทำให้พิธีศุลกากรง่ายขึ้นและเป็นระเบียบแบบแผนเดียวกัน (The Revised International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures) รวมทั้งกรอบมาตรฐานที่ระบุใน SAFE Framework of Standards การศึกษาเวลาที่ใช้ในการปล่อยสินค้า (Time Release Study) การจัดการชายแดนร่วมกัน (Coordinated Border Management) โครงการ Single Window กำฎัดการความเสี่ยงแนวปฏิบัติหลังการปล่อยสินค้า (Post-Clearance Guidelines) และเครื่องมือต่าง ๆ

ที่บรรจุใน Economic Competitive Package ของ WCO เพื่อให้การใช้มาตรการต่าง ๆ ที่ชายแดนเป็นระเบียบแบบแผนเดียวกันอันจะนำไปสู่การอำนวยความสะดวกทางการค้าระหว่างประเทศที่แท้จริง ด้วยเหตุนี้ มาตรา 23.2 ของ TFA จึงได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกจัดตั้งหรือคงไว้ซึ่งคณะกรรมการการอำนวยความสะดวกทางการค้า (National Committee on Trade Facilitation) หรือกำหนดกลไกอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้วเพื่อการอำนวยความสะดวกทางการค้า โดยหลักการสำคัญของ Trade Facilitation Agreement และการใช้บังคับ TFA จึงมิได้เป็นข้อตกลงที่ใหม่โดยสิ้นเชิง แต่การใช้บังคับมาตรการต่าง ๆ ของ TFA จะกระทำผ่านกรอบหรือกลไกของ WTO มาตรการอำนวยความสะดวกทางการค้าใน TFA อาจแบ่งได้ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ได้แก่

- ประเภทแรก เป็นบทบัญญัติที่ประเทศที่ลงนามต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด
- ประเภทที่สอง เป็นบทบัญญัติที่ขึ้นอยู่กับความสามารถของแต่ละประเทศสมาชิกว่าจะสามารถนำไปปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใด

ทั้งนี้แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการนำ TFA ไปบังคับใช้และคำนิยามของมาตรการต่าง ๆ ส่วนใหญ่ไม่ได้บัญญัติไว้ใน TFA ทำให้สถานการณ์ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาการตีความและการใช้มาตรการที่แตกต่างกันซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการอำนวยความสะดวกทางการค้า อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบทบัญญัติทั้งหมดของ TFA ต้องอาศัยอนุสัญญา เครื่องมือ และแนวปฏิบัติต่าง ๆ ของ WCO ในการใช้บังคับ ดังนั้น สิ่งเหล่านี้จึงมีความสำคัญในการนำ TFA มาใช้ในทางปฏิบัติให้เกิดเป็นระเบียบแบบแผนเดียวกัน

สำหรับโครงสร้างของ TFA ประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก ได้แก่

ส่วนที่ 1 ประกอบด้วยบทบัญญัติ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเคลื่อนย้ายสินค้า การปล่อยสินค้า และการเคลื่อนย้ายสินค้าข้ามแดนเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เป็นบทบัญญัติที่ขยายความและเติมเต็มมาตรา V, VIII แ ล ะ X ของข้อตกลง GATT นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติว่าด้วยความร่วมมือระหว่างศุลกากร

ส่วนที่ 2 ประกอบด้วยบทบัญญัติ เกี่ยวกับการปฏิบัติที่พิเศษและ แตกต่าง (STD)1 สำหรับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด (LDS)2 เพื่อให้ประเทศเหล่านี้ตัดสินใจว่าจะพร้อมใช้บังคับบทบัญญัติบางมาตราของ TFA ในช่วงเวลาใด รวมทั้งให้ระบุบทบัญญัติที่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้หากไม่ได้รับความช่วยเหลือทางเทคนิคหรือทางด้านการพัฒนาขีดความสามารถ

ส่วนที่ 3 ประกอบด้วยบทบัญญัติที่ก่อตั้งคณะกรรมการการอำนวยความสะดวกทางการค้าของ WTO และคณะกรรมการในประเทศสมาชิกที่ทำหน้าที่ด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้า

ด้านการปฏิบัติที่พิเศษและแตกต่าง (STD) ในส่วนที่ 2 ของ TFA กล่าวถึงการปฏิบัติที่พิเศษและแตกต่างรวมทั้งมาตรการยืดหยุ่นสำหรับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด (LDC) เพื่อให้ประเทศเหล่านี้มีความพร้อมในการใช้บังคับ TFA หลังได้รับความช่วยเหลือทางเทคนิค

และการพัฒนาขีดความสามารถในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องนำบทบัญญัติทั้งหมดของ TFA ไปปฏิบัติทันทีที่มีผลบังคับใช้ ประเทศที่จะได้รับสิทธิพิเศษนี้ต้องจัดประเภทบทบัญญัติของ TFA ออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ประเภท A B หรือ C ดังนี้ ประเภท A 3 เป็นบทบัญญัติที่ประเทศสมาชิกต้องนำไปปฏิบัติทันทีที่ TFA มีผลใช้บังคับ (เมื่อประเทศสมาชิก 2 ใน 3 ให้สัตยาบัน) แต่ประเทศในกลุ่ม LDC มีเวลา 1 ปีนับแต่วันที่ TFA มีผลใช้บังคับ ประเภท B เป็นบทบัญญัติที่ประเทศสมาชิกจะนำไปปฏิบัติ ภายหลังจากระยะเวลาหนึ่งสิ้นสุดลง ประเภท C เป็นบทบัญญัติที่ประเทศสมาชิกจะนำไปปฏิบัติ ภายหลังจากระยะเวลาหนึ่งสิ้นสุดลงและจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือในการเสริมสร้างขีดความสามารถ โดยประเทศในกลุ่ม LDC ต้องแจ้งต่อประเทศสมาชิก WCO เกี่ยวกับการจัดประเภทบทบัญญัติตามหลักเกณฑ์ข้างต้นภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งต้องแจ้งวันในเบื้องต้นที่จะสามารถนำบทบัญญัติไปปฏิบัติได้ อย่างไรก็ตามมีมาตรการที่สำคัญบางอย่างที่ประเทศสมาชิก WTO ต้องปฏิบัติตามเพื่อเข้าเป็นภาคี TFA เช่น

- การจัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้า โดยแม้ใน TFA จะมิได้ระบุถึงการเข้าร่วมจากฝ่ายเอกชน แต่จากการหารือในเวที WCO ระหว่างศุลกากรและภาคเอกชนได้ข้อสรุปว่าผู้ประกอบการควรเป็นสมาชิกส่วนหนึ่งของคณะกรรมการดังกล่าวด้วย
- การประเมินตนเอง วิเคราะห์ และรับรองผลการศึกษาความสามารถในการปฏิบัติตาม TFA
- การจัดบทบัญญัติตามประเภท A, B หรือ C และแจ้งให้องค์กรที่เกี่ยวข้องทราบ (สำหรับประเทศ LDC)
- การให้สัตยาบันพิธีสารแก้ไข
- การจัดทำและประเมินแผนยุทธศาสตร์
- การติดตามผลปฏิบัติงาน

การร่วมมือกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการชายแดน แม้บทบัญญัติบางประการใน TFA จะกำหนดให้ศุลกากร และ/หรือ หน่วยงานรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในทางปฏิบัติแต่ฝ่ายเดียว แต่ความร่วมมือและการประสานงานกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับชายแดนอื่น ๆ ล้วนมีความสำคัญในการนำ TFA ไปปฏิบัติจนบรรลุความสำเร็จ เช่น

มาตรา 1 (การตีพิมพ์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร) กำหนดให้ประเทศสมาชิกกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่ตีพิมพ์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการค้า เพื่อให้ผู้ประกอบการและผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องตรงกันภายในบริบทที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้นประเทศสมาชิกต้องจัดตั้งช่องทางสอบถามเพื่อให้บริการแก่ผู้ประกอบการด้วย

มาตรา 2 (โอกาสในการแสดงความเห็นและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารก่อนกฎระเบียบจะมีผลบังคับใช้และโอกาสในการเข้าปรึกษาหารือ) กำหนดกระบวนการให้หน่วยงานที่จัดการชายแดน รับฟังความเห็นจากผู้ประกอบการและผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ เกี่ยวกับมาตรการที่จะมีผลกระทบต่อตน รวมทั้งให้โอกาสแก่ผู้ประกอบการในการเข้าปรึกษาหารือเป็นกิจจะลักษณะ

มาตรา 7 (การปล่อยสินค้า) กำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการชายแดนทุกฝ่ายร่วมมือกันในการจัดการสินค้าก่อนมาถึง การประเมินความเสี่ยง การชำระเงินผ่านวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ การกำหนดและเผยแพร่ระยะเวลาที่ใช้ในการปล่อยสินค้าทั่วไปและสินค้าที่เน่าเสียง่าย

มาตรา 8 (ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่จัดการชายแดน) ว่าด้วยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่จัดการชายแดนไม่เฉพาะในระดับประเทศ แต่ยังรวมถึงระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีชายแดนร่วมกัน ซึ่งมีความจำเป็นต้องประสานพิธีการเคลื่อนย้ายสินค้าข้ามแดน เช่น การปรับเปลี่ยนตารางการทำงานและพิธีการศุลกากรให้สอดคล้องกัน การปลูกสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อใช้ร่วมกัน การจัดตั้งจุดควบคุมชายแดนร่วมกัน (Single Window) เป็นต้น

มาตรา 10 (พิธีการศุลกากรสำหรับการส่งออก นำเข้าและสินค้าข้ามแดน) เช่น การจัดตั้ง Single Window ซึ่งการประเมินพิธีการศุลกากรและเอกสารที่ต้องใช้เป็นระยะการใช้พิธีการและเอกสารที่เป็นรูปแบบเดียวกัน ซึ่งล้วนต้องอาศัยความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ

ตารางที่ 2 สรุปสาระสำคัญรายมาตราของ TFA ทั้ง 23 มาตรา รวมทั้งขอบเขตของบทบัญญัติใน TFA

มาตรา	เรื่อง	ขอบเขต
1	การตีพิมพ์และเผยแพร่ข้อมูล (Publication and availability of information)	ประเทศสมาชิกต้องตีพิมพ์และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับพิธีการศุลกากรของตน เช่น แบบฟอร์ม ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่าย ที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า และต้องจัดตั้งช่องทางสอบถามเพื่อตอบคำถามและจัดหาเอกสารที่เกี่ยวข้องให้ผู้ประกอบการ
2	โอกาสในการแสดงความเห็น การได้รับแจ้งก่อนกฎเกณฑ์จะมีผลบังคับ และการปรึกษาหารือ (Opportunity to comment, information before entry into force, and consultations)	ประเทศสมาชิกต้องให้โอกาสผู้ประกอบการในการแสดงความเห็นเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ทางศุลกากรใหม่ ๆ และกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมให้ผู้ประกอบการเตรียมการก่อนกฎเกณฑ์จะมีผลบังคับใช้
3	คำวินิจฉัยล่วงหน้า (Advance rulings)	ศุลกากรของประเทศสมาชิกต้องออกคำวินิจฉัยล่วงหน้าให้แก่ผู้ประกอบการเมื่อได้รับคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อยืนยันว่าสินค้าจะได้รับการจัดการอย่างไรเมื่อมาถึง เช่น การจัดจำแนก

มาตรา	เรื่อง	ขอบเขต
		ประเภท
4	กระบวนการอุทธรณ์ (Procedures for appeal or review)	ประเทศสมาชิกต้องจัดตั้งกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งศุลกากร รวมทั้งต้องให้สิทธิในการอุทธรณ์แก่ผู้ประกอบการหากกระบวนการออกคำวินิจฉัยใช้เวลานานเกินไป
5	มาตรการอื่น ๆ ในการส่งเสริมความเป็นธรรม การปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน และความโปร่งใส	กำหนดหลักการที่ประเทศสมาชิกนำไปใช้ในระบบควบคุมจัดการชายแดน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่ามาตรการต่าง ๆ ไม่เกินความจำเป็นและประเทศสมาชิกต้องแจ้งแก่ผู้ส่งออกหากสินค้าถูกกักไว้
6	หลักการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการนำเข้า/ส่งออก และบทลงโทษ (Disciplines on fees and charges imposed on or in connection with importation and exportation and penalties)	ประเทศสมาชิกต้องกำหนดเพดานค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริการ และบทลงโทษต้องเป็นไปตามสัดส่วนความรุนแรงของความผิด พร้อมกับให้คำอธิบายประกอบบทลงโทษนั้น ๆ
7	ประเทศสมาชิกต้องกำหนดเพดานค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย เกี่ยวกับการบริการ และบทลงโทษต้องเป็นไปตามสัดส่วนความรุนแรงของความผิด พร้อมกับให้คำอธิบายประกอบบทลงโทษนั้น ๆ	ประเทศสมาชิกต้องจัดตั้งพิธีการศุลกากรและวัตถุประสงค์ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรนำไปปฏิบัติในการปล่อยสินค้าโดยครอบคลุมตั้งแต่การจัดการเอกสารการนำเข้าก่อนมาถึง การชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ การปล่อยสินค้าเมื่อค่าภาษี ศุลกากรยังไม่ถูกกำหนด การกำหนดระยะเวลาการปล่อยสินค้าโดยเฉลี่ย การจัดตั้งโครงการผู้ประกอบการที่ได้รับการรับรอง และพิธีการศุลกากรสำหรับสินค้าเน่าเสียง่าย
8	ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับชายแดน (Border agency cooperation)	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับชายแดนในประเทศสมาชิกควร ร่วมมือกันและขยายความร่วมมือไปยังหน่วยงานลักษณะ เดียวกันในประเทศเพื่อนบ้าน
9	การเคลื่อนย้ายสินค้าเพื่อการนำเข้าภายใต้การควบคุม ของศุลกากร (Movement of goods intended for import under customs control)	ประเทศสมาชิกต้องอนุญาตให้สินค้าที่นำเข้าเคลื่อนย้ายภายในดินแดนของตนจากเขตศุลกากรหนึ่งไปยังอีกเขตศุลกากรที่สินค้าจะถูกปล่อย
10	พิธีการนำเข้า/ส่งออก/ข้ามแดน (Formalities connected with importation, exportation and transit)	ประเทศสมาชิกต้องทำให้พิธีการ (เช่น แบบฟอร์มและการตรวจสอบทางศุลกากร) ง่ายขึ้น และลดข้อจำกัดต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นในการนำเข้า/ส่งออก และควรจัดตั้ง Single Window หรือคงไว้หากมีอยู่แล้ว

มาตรา	เรื่อง	ขอบเขต
11	เสรีภาพในการข้ามแดน (Freedom of transit)	ประเทศสมาชิกต้องลดข้อจำกัดสำหรับสินค้าข้ามแดน เช่น ข้อจำกัดเกี่ยวกับการวางหลักประกันทัณฑ์บน
12	ความร่วมมือระหว่างศุลกากร (Customs cooperation)	เป็นมาตราที่เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างรัฐบาลเพื่อยืนยันความถูกต้องของข้อมูลของการนำเข้า/ส่งออก เช่น ประเทศสมาชิกควรรักษาข้อมูลที่ร้องขอจากประเทศอื่นไว้เป็นความลับ และเมื่อประเทศที่ถูกร้องขอต้องการประเทศที่ร้องขอควรแจ้งคำวินิจฉัยหรือมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นผลจากข้อมูลที่ได้รับเพิ่มเติมนั้น
13-22	การปฏิบัติที่พิเศษและแตกต่าง (Special and differential treatment)	เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิพิเศษบางประการแก่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด
23	คณะกรรมการแห่งชาติด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Committee on Trade Facilitation)	กำหนดให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศก่อตั้งหรือคงไว้ซึ่งคณะกรรมการแห่งชาติด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้า

2.2.2 ข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA)

เขตการค้าเสรีเป็นการรวมกลุ่มเศรษฐกิจโดยมีเป้าหมายเพื่อลดภาษีศุลกากรระหว่างกันภายในกลุ่มที่ทำข้อตกลงให้เหลือน้อยที่สุด หรือเป็น 0% และใช้อัตราภาษีปกติที่สูงกว่ากับประเทศนอกกลุ่ม การทำเขตการค้าเสรีในอดีตมุ่งเน้นในด้านการเปิดเสรีด้านสินค้า (Goods) โดยการลดภาษีและอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีเป็นหลัก รวมไปถึงการเปิดเสรีด้านบริการ (Service) และการลงทุนด้วย เขตการค้าเสรีที่สำคัญในปัจจุบัน คือ NAFTA และ AFTA รูปแบบเขตการค้าเสรีแบ่งได้ 2 ชนิด คือ

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

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

CEP ที่มีเขตการค้าเสรีเป็นหัวใจสำคัญ และรวมไปถึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น ทรัพย์สินทางปัญญา การประสานนโยบายการแข่งขัน และการจัดซื้อโดยรัฐ เป็นต้น ดังกรณี CEP ระหว่างออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ และความร่วมมือที่อาเซียนกำลังจะเจรจากับจีน ในกรณีดังกล่าวนี้ CEP จึงเป็นกรอบความร่วมมือทั้งในเชิงลึกและกว้างกว่าเขตการค้าเสรี โดยปกติ 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) และประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนาเปิดเสรีภายในปี ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563)

อย่างไรก็ดี เขตการค้าเสรีนั้น ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากในระดับหนึ่ง และหากต้องการให้ได้ผลจริงจัง ก็จะต้องพัฒนาไปสู่การเป็นสหภาพศุลกากรโดยเร็ว เพื่อหลีกเลี่ยงการหลบหนีภาษีในรูปแบบต่าง ๆ เนื่องจากประเทศนอกกลุ่มจะพยายามส่งสินค้าเข้าทางประเทศที่ทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี ที่มีภาษีต่ำไปสู่ประเทศในเขตการค้าที่มีภาษีสูง ยกตัวอย่างโดยสมมติว่าประเทศไทยมีเขตการค้าเสรีกับประเทศมาเลเซีย แต่ประเทศไทยเก็บภาษีศุลกากรการนำเข้าสิ่งทอเพียงร้อยละ 10 ในขณะที่มาเลเซียเก็บภาษีสินค้าเดียวกันในอัตราร้อยละ 30 พ่อค้าจีนก็จะพยายามนำเข้าสิ่งทอทางประเทศไทยเพื่อเสียภาษีเพียงร้อยละ 10 แล้วนำไปแปรรูปเล็กน้อย เช่น บรรจุห่อใหม่เพื่อแปลงสภาพให้เป็นสินค้าของประเทศไทยแล้วนำไปขายในประเทศมาเลเซียอันจะทำให้เขาเลี่ยงภาษีได้ถึงร้อย 20 กล่าวคือ เขตการค้าเสรีจะต้องใช้ทรัพยากรของภาครัฐเป็นจำนวนมากเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้าที่รัดกุม ซึ่งทางออกที่ดีที่สุดคือการแปลงภาษีศุลกากรของประเทศในเขตการค้าเสรีให้เท่ากันทั้งหมด หรือแปลงให้เป็นสหภาพศุลกากรโดยเร็วนั่นเอง

ปัจจุบันรัฐบาลไทยได้เจรจาจัดทำความตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) กับต่างประเทศทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคีจำนวน 12 ความตกลง ได้แก่ เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ไทย-ออสเตรเลีย (TAFTA) ไทย-นิวซีแลนด์ (TNZCEP) ไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) ไทย-อินเดีย (TIFTA) อาเซียน-จีน (ACFTA) อาเซียน-ญี่ปุ่น (AJCEP) อาเซียน-เกาหลี (AKFTA) อาเซียน-อินเดีย (AIFTA) อาเซียน-ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ (AANZFTA) ไทย-เปรู (TPCEP) และ ไทย-ชิลี (FTA Thailand-Chile) เพื่อขยายโอกาสทางการค้าและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของสินค้าส่งออกของไทย โดยสินค้าส่งออกของไทยจะได้รับสิทธิลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีศุลกากรนำเข้าประเทศภาคี FTA ดังกล่าว

(1) ความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA)

วันที่ความตกลงมีผลบังคับใช้ 1 มกราคม 2536

ข้อผูกพันทางภาษี : อาเซียนเดิม 6 ประเทศ (บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย)

บัญชีลดภาษี (Inclusion List: IL) คือ รายการสินค้าที่นำมาทยอยลดภาษีให้เหลือ ร้อยละ 0-5 ในปี 2546 และลดเหลือร้อยละ 0 ในปี 2553 บัญชีอ่อนไหว (Sensitive List: SL) และบัญชีอ่อนไหวสูง (Highly Sensitive List: HSL) บัญชีสินค้าที่ประเทศสมาชิกจะไม่ลดภาษีเป็นร้อยละ 0 เพื่อปกป้องผู้ผลิตภายในประเทศ บัญชียกเว้นทั่วไป (General Exception List: GE) รายการสินค้าที่ไม่ต้องนำมาลดภาษี

อาเซียนใหม่ (กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม)

บัญชีลดภาษี (Inclusion List: IL) ทยอยลดเหลือร้อยละ 0-5 ภายในกำหนดเวลา ดังนี้ เวียดนาม ปี 2549 ลาวและเมียนมาร์ ปี 2551 และกัมพูชา ปี 2553

บัญชีอ่อนไหว (Sensitive List: SL) เวียดนามจะทยอยภาษีในปี 2547 และให้เหลืออัตราร้อยละ 0 ในปี 2556 ลาวและเมียนมาร์จะเริ่มจากปี 2549 และจะลดเหลือร้อยละ 0 ในปี 2558 กัมพูชาจะเริ่มทยอยลดภาษีในปี 2551 และจะเหลือร้อยละ 0 ในปี 2560

บัญชียกเว้นทั่วไป (General Exception List: GE) รายการสินค้าที่ไม่ต้องนำมาลดภาษี

(2) ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย (TAFTA)

วันที่ความตกลงมีผลบังคับใช้ 1 มกราคม 2548

ข้อผูกพันทางภาษี : ข้อผูกพันทางภาษีของออสเตรเลีย

1 มกราคม 2548 - สินค้า 83.21% ของรายการสินค้าทั้งหมดลดภาษีเป็น 0

1 มกราคม 2553 - สินค้า 96.07% ของรายการสินค้าทั้งหมดลดภาษีเป็น 0

1 มกราคม 2558 - สินค้า 100% ของรายการสินค้าทั้งหมดลดภาษีเป็น 0

ข้อผูกพันทางภาษีของไทย

1 มกราคม 2548 - สินค้า 49.48% ของรายการสินค้าทั้งหมดลดภาษีเป็น 0

1 มกราคม 2553 - สินค้า 93.28% ของรายการสินค้าทั้งหมดลดภาษีเป็น 0

1 มกราคม 2568 - สินค้า 100% ของรายการสินค้าทั้งหมดลดภาษีเป็น 0

(3) ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้น ไทย-นิวซีแลนด์ (TNZCEP)

วันที่ความตกลงมีผลบังคับใช้ : 1 กรกฎาคม 2548

ข้อผูกพันทางภาษี : ข้อผูกพันทางภาษีของนิวซีแลนด์

1 กรกฎาคม 2548 - สินค้า 79.08% ของรายการสินค้าทั้งหมดลดภาษีเป็น 0

1 มกราคม 2553 - สินค้า 88.46% ของรายการสินค้าทั้งหมดลดภาษีเป็น 0

1 มกราคม 2558 - สินค้า 100% ของรายการสินค้าทั้งหมดลดภาษีเป็น 0

ข้อผูกพันทางภาษีของไทย

1 มกราคม 2548 - สินค้า 54.10% ของรายการสินค้าทั้งหมดลดภาษีเป็น 0

1 มกราคม 2553 - สินค้า 89.72% ของรายการสินค้าทั้งหมดลดภาษีเป็น 0

1 มกราคม 2568 - สินค้า 100% ของรายการสินค้าทั้งหมดลดภาษีเป็น 0

(4) ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA)

วันที่ความตกลงมีผลบังคับใช้ 1 พฤศจิกายน 2550

ข้อผูกพันทางภาษีของญี่ปุ่น

1 พฤศจิกายน 2550 - สินค้า 86.14% ของรายการสินค้าทั้งหมดลดภาษีเป็น 0

1 เมษายน 2560 - สินค้า 91.21% ของรายการสินค้าทั้งหมดลดภาษีเป็น 0

ข้อผูกพันทางภาษีของไทย

1 พฤศจิกายน 2550 - สินค้า 31.07% ของรายการสินค้าทั้งหมดลดภาษีเป็น 0

1 เมษายน 2560 - สินค้า 97.59% ของรายการสินค้าทั้งหมดลดภาษีเป็น 0

(5) ความตกลงเขตการค้าเสรีไทย-อินเดีย (TIFTA)

วันที่ความตกลงมีผลบังคับใช้ 1 กันยายน 2547

ข้อผูกพันทางภาษีของไทยและอินเดีย ไทยและอินเดียได้ตกลงกันในสินค้าเร่งลดภาษีบางส่วน (Early Harvest Scheme: EHS) จำนวน 82 รายการ ซึ่งต่อมา เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2555 ได้มีพิธีสารฉบับที่ 2 เพื่อแก้ไขกรอบความตกลงฯ เพิ่มเติมรายการสินค้าตู้เย็นแบบ 2 ประตู อีก 1 รายการ รวมเป็น 83 รายการ

วิธีการลดภาษี เป็นการลดภาษี MFN Applied Rates ซึ่งใช้อัตราฐาน ณ วันที่ 1 มกราคม 2547 โดยลดอัตราภาษีเป็นอัตราร้อยละของอัตราที่เรียกเก็บ (Margin of Preference : MOP) ดังนี้

1 กันยายน 2547 - อัตราภาษี ลดลงร้อยละ 50

1 กันยายน 2548 - อัตราภาษี ลดลงร้อยละ 75

1 กันยายน 2549 เป็นต้นไป - อัตราภาษี ลดลงร้อยละ 100 (ภาษี FTA = 0)

1 กันยายน 2549 เป็นต้นมา - ลดลง 100% ของอัตราภาษีปกติ

(6) ความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ACFTA)

วันที่ความตกลงมีผลบังคับใช้ 1 มกราคม 2547

ข้อผูกพันทางภาษีของจีน สินค้าปกติ (Normal Track) 1 มกราคม 2553 สินค้าจำนวนกว่า 7,000 รายการ (พิกัดศุลกากร 6 หลัก) (หรือร้อยละ 90 ของรายการสินค้าทั้งหมด) ลดภาษีเป็นศูนย์ และ 1 มกราคม 2555 สินค้าจำนวน 150 รายการ ลดภาษีเป็นศูนย์ สินค้าอ่อนไหว (Sensitive List) ปี 2555 สินค้า จำนวน 161 รายการ ลดภาษีเหลือ 20% ปี 2561 สินค้าลดภาษีเหลือ 0-5% สินค้าอ่อนไหวสูง (Highly Sensitive List) ปี 2558 สินค้าจำนวน 100 รายการ ลดภาษีเหลือ 50%

ข้อผูกพันทางภาษีของไทย สินค้าปกติ (Normal Track) 1 มกราคม 2553 สินค้าจำนวนกว่า 7,000 รายการ (พิกัดศุลกากร6 หลัก) (หรือร้อยละ 90 ของรายการสินค้าทั้งหมด) ลดภาษีเป็นศูนย์ และ 1 มกราคม 2555 สินค้าจำนวน 150 รายการ ลดภาษีเป็นศูนย์ สินค้าอ่อนไหว (Sensitive List) ปี 2555 สินค้าจำนวน 242 รายการ ลดภาษีเหลือ 20% และ ปี 2561 สินค้าลดภาษีเหลือ 0-5% สินค้า อ่อนไหวสูง (Highly Sensitive List) ปี 2558 สินค้าจำนวน 100 รายการ ลดภาษีเหลือ 50%

(7) ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจอาเซียน-ญี่ปุ่น (AJCEP)

วันที่ความตกลงมีผลบังคับใช้ 1 มิถุนายน 2552

ข้อผูกพันทางภาษีของญี่ปุ่น 1 ธันวาคม 2551 สินค้า 85.51% ของรายการสินค้าทั้งหมดลดภาษีเป็น 0 1 เมษายน 2561 สินค้า 90.16% ของรายการสินค้าทั้งหมดลดภาษีเป็น 0

ข้อผูกพันทางภาษีของไทย 1 มิถุนายน 2552 สินค้า 30.94% ของรายการสินค้าทั้งหมดลดภาษีเป็น 0 1 เมษายน 2561 - สินค้า 86.17% ของรายการสินค้าทั้งหมดลดภาษีเป็น 0

(8) ความตกลงการค้าเสรีอาเซียน-เกาหลี (AKFTA)

วันที่ความตกลงมีผลบังคับใช้ 1 มกราคม 2553

ข้อผูกพันทางภาษีของเกาหลี สินค้าปกติ (Normal Track) : 1 มกราคม 2553 - สินค้า 10,403 รายการ หรือ ร้อยละ 90 ลดภาษีเป็น 0 ทันที สินค้าอ่อนไหว (Sensitive List) : 1 มกราคม 2559 - สินค้า 481 รายการ หรือ ร้อยละ 4.27 ลดภาษีเหลือ 0 - 5% และสินค้าอ่อนไหวสูง (Highly Sensitive List) จำนวน 377 รายการ หรือร้อยละ 3.36 ลดภาษีระหว่าง 20-50% แบ่งเป็น ดังนี้ กลุ่ม A = ในปี 2559 จำนวน 6 รายการ ลดภาษีให้เหลือไม่เกิน 50% กลุ่ม B = ในปี 2559 จำนวน 226 รายการ ลดภาษีลง 20% กลุ่ม C = ในปี 2559 จำนวน 36 รายการ ลดภาษีลง 50% จากเดิม กลุ่ม D = สินค้าโควตาภาษี จำนวน 11 รายการ กลุ่ม E = สินค้าไม่ลดภาษี จำนวน 98 รายการ

(9) ความตกลงการค้าเสรีอาเซียน-อินเดีย (AIFTA)

วันที่ความตกลงมีผลบังคับใช้ 1 มกราคม 2553

ผูกพันทางภาษีของอินเดีย (5,224 รายการ)

1. สินค้าปกติ 1 (Normal Track 1) จำนวนร้อยละ 70 ของรายการสินค้าทั้งหมด จะทยอยลดภาษีเป็น 0 ทั้งหมดในปี 2556 2. สินค้าปกติ

2 (Normal Track 2) จำนวนร้อยละ 9 ของรายการสินค้าทั้งหมด จะทยอยลดภาษีเป็น 0 ทั้งหมดในปี 2559

3. สินค้าอ่อนไหว 1 (Sensitive Track 1) ทยอยลดภาษีเหลือร้อยละ 5 ในปี 2559

4. สินค้าอ่อนไหว 2 (Sensitive Track 2) คงภาษีไว้ที่อัตราร้อยละ 5

5. สินค้าพิเศษ (Special Products) จะลดภาษีลงร้อยละ 20-50 ในปี 2556 จำนวน 5 รายการ ได้แก่ น้ำมันปาล์มดิบ น้ำมันปาล์มดิบสกัด ชาดำ กาแฟ พริกไทย

6. สินค้าไม่ผูกพันภาษี (Exclusive List) ไม่ลดภาษี 489 รายการ

ข้อผูกพันทางภาษีของไทย (5,224 รายการ)

1. สินค้าปกติ 1 (Normal Track 1) จำนวนร้อยละ 70 ของรายการสินค้าทั้งหมด ทยอยลดภาษีเป็น 0 ทั้งหมดในปี 2556

2. สินค้าปกติ 2 (Normal Track 2) จำนวนร้อยละ 9 ของรายการสินค้าทั้งหมด ทยอยลดภาษีเป็น 0 ทั้งหมดในปี 2559

3. สินค้าอ่อนไหว 1 (Sensitive Track 1) ทยอยลดภาษีเหลือร้อยละ 5 ในปี 2559

4. สินค้าอ่อนไหว 2 (Sensitive Track 2) คงภาษีไว้ที่อัตราร้อยละ 5

5. สินค้าอ่อนไหวสูง (Highly Sensitive List) ลดภาษีลงร้อยละ 20-50 ในปี 2556 จำนวน 14 รายการ

6. สินค้าไม่ผูกพันภาษี (Exclusive List) ไม่ลดภาษี จำนวน 463 รายการ

(10) ความตกลงเพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรี อาเซียน-ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ (AANZFTA)

วันที่ความตกลงมีผลบังคับใช้ 12 มีนาคม 2553

ข้อผูกพันทางภาษี

ออสเตรเลีย สินค้าปกติ ร้อยละ 91.12 ของรายการสินค้าทั้งหมด ลดภาษีเป็น 0 ในปี 2553 สินค้าอ่อนไหว ร้อยละ 5.17 ของรายการสินค้าทั้งหมด ลดภาษีเป็น 0 ในปี 2558 สินค้าอ่อนไหวสูง ร้อยละ 3.71 ของรายการสินค้า ทั้งหมด ลดภาษีเป็น 0 ในปี 2563

นิวซีแลนด์ สินค้าปกติ ร้อยละ 90.02 ของรายการสินค้าทั้งหมด ลดภาษีเป็น 0 ในปี 2555 สินค้าอ่อนไหว ร้อยละ 6.44 ของรายการสินค้าทั้งหมด ลดภาษีเป็น 0 ในปี 2560 สินค้าอ่อนไหวสูง ร้อยละ 3.54 ของรายการของสินค้า ทั้งหมดลดภาษีเป็น 0 ในปี 2563

ไทย สินค้าปกติ ร้อยละ 89.96 ของ รายการสินค้าทั้งหมด ลดภาษีเป็น 0 ในปี 2556 สินค้าอ่อนไหว ร้อยละ 7.41 ของ รายการสินค้าทั้งหมด ลดภาษีเป็น 0 ในปี 2563 สินค้าอ่อนไหวสูง ร้อยละ 1.56 ของรายการของสินค้าทั้งหมด ลดภาษีเป็น 0 ในปี 2563 สินค้าร้อยละ 1.07 ของรายการของสินค้าทั้งหมดไม่มีข้อผูกพันทางภาษี

(11) ความตกลงว่าด้วยการเป็นหุ้นส่วน ทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นไทย-เปรู (TPCEP)

วันที่ความตกลงมีผลบังคับใช้ 31 ธันวาคม 2554

ข้อผูกพันทางภาษีของเปรู เปรูให้สิทธิพิเศษฯ แก่สินค้า จำนวน 5,259 รายการ ลดเป็นศูนย์ทันที จำนวน 3,985 รายการ ลดภาษีเป็นศูนย์ภายใน 5 ปี จำนวน 1,274 รายการ

ข้อผูกพันทางภาษีของไทย ไทยให้สิทธิพิเศษฯ แก่สินค้า จำนวน 5,962 รายการ ลดเป็นศูนย์ทันที จำนวน 3,844 รายการ ลดภาษีเป็นศูนย์ภายใน 5 ปี จำนวน 2,118 รายการ

(12) ความตกลงการค้าเสรีไทย-ชิลี (FTA Thailand-Chile)

วันที่ความตกลงมีผลบังคับใช้อยู่ระหว่างการกำหนดวันบังคับใช้

ข้อผูกพันทางภาษีของชิลี ชิลีให้สิทธิพิเศษฯ แก่สินค้า จำนวน 7,116 รายการ

- ลดเป็นศูนย์ทันที จำนวน 6,990 รายการ
- ลดภาษีเป็นศูนย์ภายใน 3 ปี จำนวน 321 รายการ
- ลดภาษีเป็นศูนย์ภายใน 5 ปี จำนวน 298 รายการ
- สินค้าอ่อนไหวลดภาษีเป็น 0 ภายใน 8 ปี จำนวน 107 รายการ

ข้อผูกพันทางภาษีของไทย ไทยให้สิทธิพิเศษฯ แก่สินค้า จำนวน 8,300 รายการ

- ลดเป็นศูนย์ทันที จำนวน 7,394 รายการ
- ลดภาษีเป็นศูนย์ภายใน 3 ปี จำนวน 142 รายการ
- ลดภาษีเป็นศูนย์ภายใน 5 ปี จำนวน 575 รายการ
- สินค้าอ่อนไหวลดภาษีเป็น 0 ภายใน 8 ปี จำนวน 102 รายการ
- สินค้าโควตา 87 รายการ (23 รายการ ในระดับพิกัดศุลกากร 4 หลัก)

เกณฑ์ของสินค้าที่จะได้ถิ่นกำเนิดฯ ภายใต้ความตกลงฯ ไทย-ชิลี ได้แก่

• สินค้าที่ได้มาทั้งหมด หรือ เก็บ หรือรวบรวมในประเทศภาคี (Wholly Produced)

• สินค้าที่ผลิตได้ทั้งหมดในประเทศภาคี (Produced Entirely)

• สินค้าที่มีวัตถุดิบที่ไม่ได้ถิ่นกำเนิดสินค้าแต่กระบวนการผลิตเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎเฉพาะที่ได้ถิ่นกำเนิดสินค้าตามกฎการเปลี่ยนพิกัดฯ

- สินค้าที่วัตถุดิบไม่ได้ถิ่นกำเนิดทั้งหมดที่ใช้ในการผลิตผ่านการเปลี่ยนพิกัดศุลกากร ในระดับ 2 หลัก ในประเทศภาคีนั้น (Change in Chapter: CC)

- สินค้าที่วัตถุดิบไม่ได้ถิ่นกำเนิดทั้งหมดที่ใช้ในการผลิตผ่านการเปลี่ยนพิกัดศุลกากร ในระดับ 4 หลัก ในประเทศภาคีนั้น (Change in Tariff Heading: CTH)

- สินค้าที่วัตถุดิบไม่ได้ถิ่นกำเนิดทั้งหมดที่ใช้ในการผลิตผ่านการเปลี่ยนพิกัดศุลกากร ในระดับ 6 หลัก ในประเทศภาคีนั้น (Change in Tariff Sub Heading: CTSH)

- สินค้าที่ผลิตขึ้นโดยใช้วิธีการผลิตเฉพาะสำหรับสินค้านั้น (Specific Process)

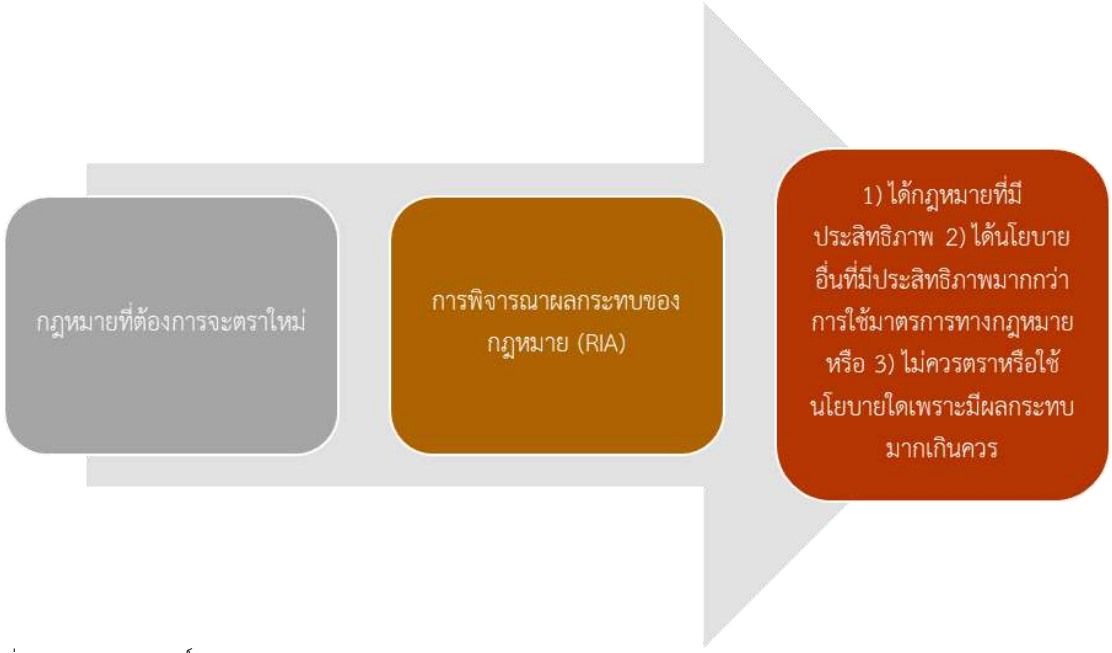
• สินค้ามีสัดส่วนมูลค่าวัตถุดิบการผลิตภายในประเทศไทยหรือชิลี (Regional Value Content: RVC) ไม่น้อยกว่าข้อกำหนดในรายการสินค้า ตามราคาสินค้า FOB และมีกระบวนการผลิตขั้นสุดท้าย ในประเทศภาคีนั้น

2.3 การวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎมาย

การนำหลักการ ***การวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎมาย (Regulatory Impact Analysis (RIA))*** ไปประยุกต์ใช้ยังมีผลดีต่อภาพลักษณ์ของการเป็นรัฐบาลโดยกรอบการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายประกอบด้วยการวิเคราะห์ปัญหาและวัตถุประสงค์ของข้อเสนอให้มีกฎหมาย การอธิบายทางเลือกอื่นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด การประเมินผลกระทบที่สำคัญทั้งผลกระทบทางบวกและทางลบ ตลอดจนการประเมินผลที่จะได้รับและต้นทุนต่อผู้บริโภค ภาคธุรกิจ และกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอื่น ซึ่งจากการศึกษาของ ฉัตรสุมน พฤติภิญโญ (ฉัตรสุมน, 2559) ซึ่ง Rodrigo ได้เสนอว่าการวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมายนั้นคือการตรวจตราและตรวจวัดความเป็นไปได้ว่าจะเกิดประโยชน์ ต้นทุน หรือผลกระทบอย่างไรจากการที่มีการตรากฎหมายหรือระเบียบใหม่ขึ้นมา (Delia Rodrigo 2005)[5] การวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมายจึงเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่จะต้องตัดสินใจในการตรากฎหมายโดยพิจารณาจากข้อมูลที่ชี้บ่งได้และจากกรอบการวิเคราะห์พิจารณาจากความคิดเห็นและผลของการตรากฎมาย (Delia Rodrigo 2005) ในงานศึกษาวิจัยของ พรชัย วิสุทธิศักดิ์ นาซารูดิน บิน อับดูล รามาน และ ฮานิฟ เอฮามาท (2562) ว่าด้วย การวิเคราะห์ผลกระทบจาก

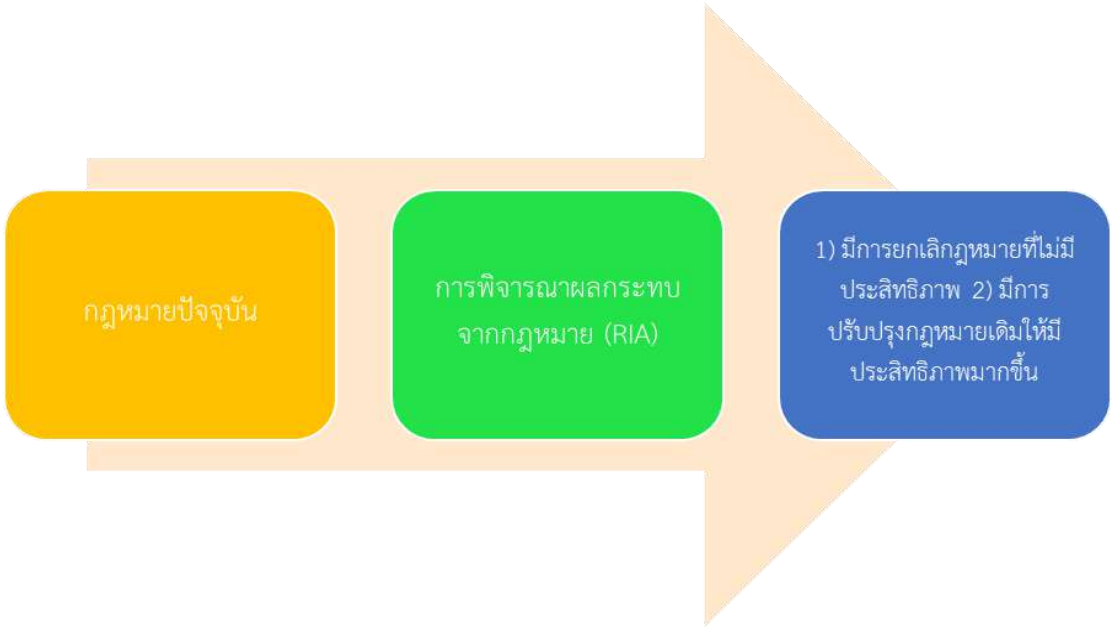
[5] Delia Rodrigo, Regulatory Impact Analysis in OECD Countries Challenges for developing countries (OECD 2005).<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf >

กฎหมายกับการลดอุปสรรคในการประกอบธุรกิจ : กรณีศึกษาเปรียบเทียบ ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ และ ไทย เสนอให้เห็นว่าประเทศไทยได้มีการริเริ่มการนำการวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมายมาปรับใช้กับการพิจารณากฎหมาย ซึ่งจะมีกระบวนการโดยรวมประกอบด้วย



ที่มา: พรชัย วิสุทธิศักดิ์ นาซารูดิน บิน อับดูล รามานและ ฮานิฟ เอฮามาท (2562)

ภาพที่ 1 อธิบายกระบวนการใช้ RIA กับการตรากฎหมายใหม่



ที่มา: พรชัย วิสุทธิศักดิ์ นาซ่ารูดิน บิน อับดูล รามานและ ฮานิฟ เอฮามาท (2562)

ภาพที่ 2 อธิบายกระบวนการใช้ RIA กับกฎหมายปัจจุบัน

ในส่วนของกฎหมายในประเทศไทยที่เน้นในการขับเคลื่อนการวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมายคือ พระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่ง พระราชบัญญัติฉบับนี้มีมาตราที่สำคัญอันประกอบไปด้วย ***มาตรา 5*** หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน ในส่วนของรายละเอียดที่สำคัญเกี่ยวกับกำหนดมาตราพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562 จะประกอบด้วย

มาตรา 12 เมื่อมีกรณีจำเป็นต้องเสนอให้มีการตรากฎหมาย ให้หน่วยงานของรัฐแสดงเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายและต้องวิเคราะห์โดยมีข้อมูลและเอกสารหลักฐานประกอบชัดเจนว่า ไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน รวมทั้งไม่สามารถใช้มาตรการหรือวิธีการอื่นใดนอกจากการตราเป็นกฎหมาย

มาตรา 13 ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีดังต่อไปนี้ด้วยก็ได้

1) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น
2) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น
3) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น
4) การสำรวจความคิดเห็น
5) วิธีการอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเหมาะสม

มาตรา 30 การประเมินผลสัมฤทธิ์ให้ดำเนินการประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎที่ออกตามกฎหมายนั้นในคราวเดียวกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

1) การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน
2) การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ
3) การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย
4) การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม
5) การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

มาตรา 32 ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น ในกรณีมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดหลายหน่วย ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วย เป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น

ในกรณีกฎหมายใดมีผู้รักษาการตามกฎหมายร่วมกันหลายคน การกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะรับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้กระทำโดยการปรึกษาหารือร่วมกัน

ในกรณีกฎหมายใดไม่มีผู้รักษาการตามกฎหมาย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดหน่วยงานของรัฐ ที่จะเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามวรรคหนึ่ง ผู้รักษาการตามกฎหมายหรือนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับและติดตามการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของหน่วยงานของรัฐ

จากมาตราที่นำเสนอข้างต้นจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562 กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาและวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมายที่จะตราขึ้น รวมถึงกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐที่ถืออำนาจตามกฎหมายจะต้องการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้ดำเนินการประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ ซึ่งพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 น่าจะนำไปสู่การพัฒนากฎหมายในส่วนของการลดอุปสรรคที่ไม่จำเป็นต่อภาคเอกชนมากขึ้น

2.4 มาตรการกฎหมายการค้าสินค้าเกษตรในต่างประเทศ

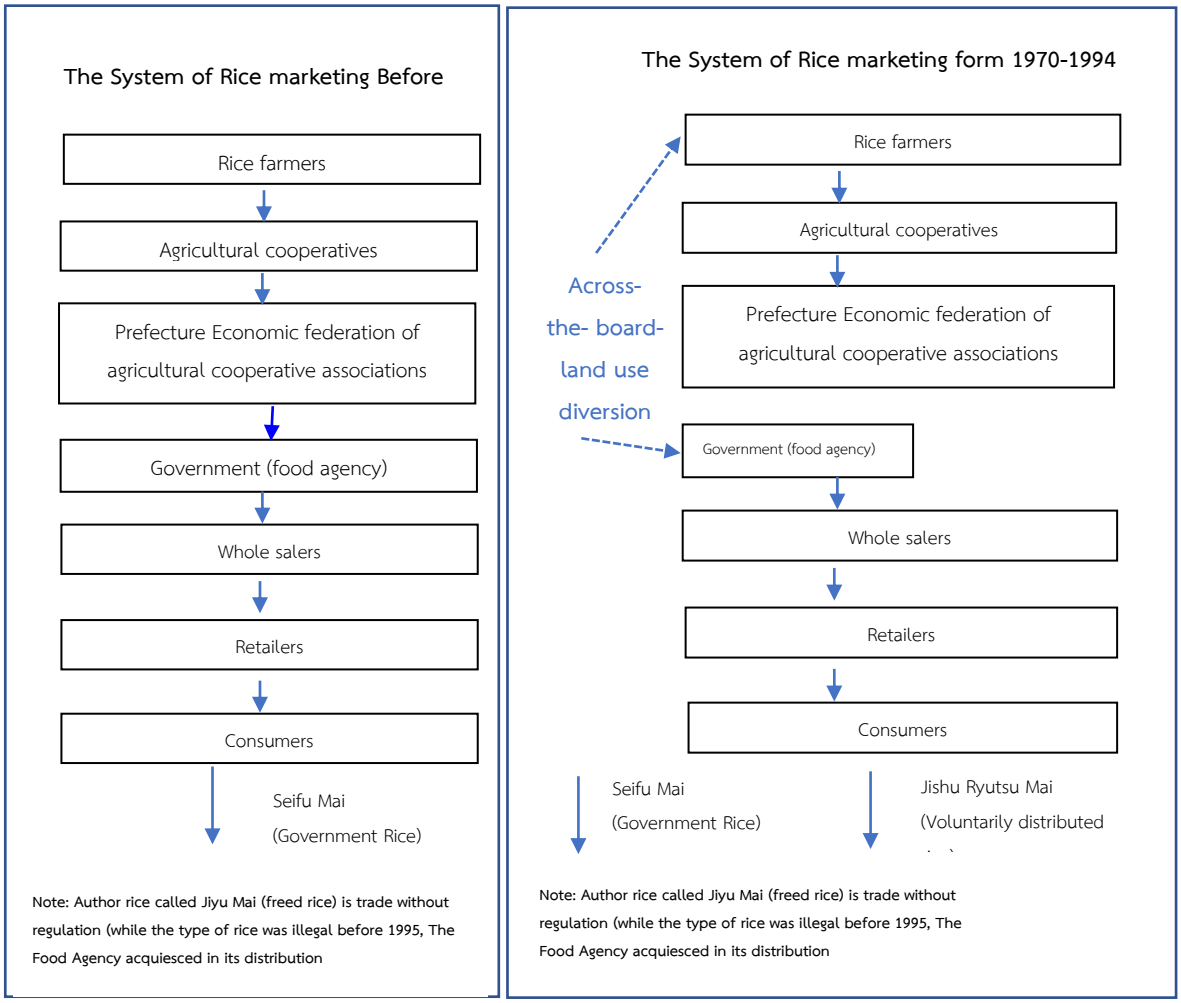
ในส่วนของการศึกษาข้อมูลกฎหมายการค้าสินค้าเกษตรในต่างประเทศ จะเป็นการศึกษาภาพรวมการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับเกษตรและการค้าสินค้าเกษตร และจะมุ่งไปที่ตัวอย่างกฎหมายเกี่ยวกับการค้าข้าวซึ่งจะเป็นตัวอย่างโดยรวมของการกำหนดกรอบกฎหมายเกี่ยวกับสินค้าเกษตร ทั้งนี้ในการทบทวนนโยบายและกฎหมายการค้าสินค้าเกษตรจะมุ่งไปที่ประเทศพัฒนาแล้วคือ ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ และประเทศกำลังพัฒนาคือ ประเทศมาเลเซียและเวียดนาม ซึ่งทั้งสี่ประเทศดังกล่าวเป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันและอยู่ในภูมิภาคเอเชียร่วมกัน

2.4.1 กฎหมายและนโยบายเกษตรของประเทศญี่ปุ่น

(1) ภาพรวมนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตรในต่างประเทศ

ประเทศญี่ปุ่นถือเป็นประเทศที่เป็นผู้นำทางเศรษฐกิจที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มีการยกระดับมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้น โดยมีการสนับสนุนและพัฒนาการผลิตอุตสาหกรรม เทคโนโลยี และการส่งออก โดยบทบาทของการเกษตรในระบบเศรษฐกิจได้ลดน้อยลง แต่รัฐบาลญี่ปุ่นก็มีความพยายามในการปกป้องและรักษาการเกษตรในญี่ปุ่น ได้นำไปสู่มาตรการการปกป้องเกษตรกรหลากหลายตามแต่ละกลุ่มสินค้าเกษตร รัฐบาลได้มีการการวางกรอบนโยบายในการจัดสรรทรัพยากร เช่น ที่ดินและแรงงานในภาคเกษตร แม้จะดึงมาจากส่วนอื่น ๆ ของเศรษฐกิจ (OECD, 2009) พัฒนาการของการสนับสนุนการเกษตรในประเทศญี่ปุ่นนั้นเกิดจากการวางกรอบนโยบายที่ควบคู่ไปกับการมีกฎหมายที่ใช้กำกับการทำการเกษตร ซึ่งกฎหมายที่สำคัญที่ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่กำกับสินค้าเกษตรที่เป็นการเมืองคือ กฎหมายการควบคุมอาหารซึ่งมีการกำหนดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลง (Hayami, 1972)

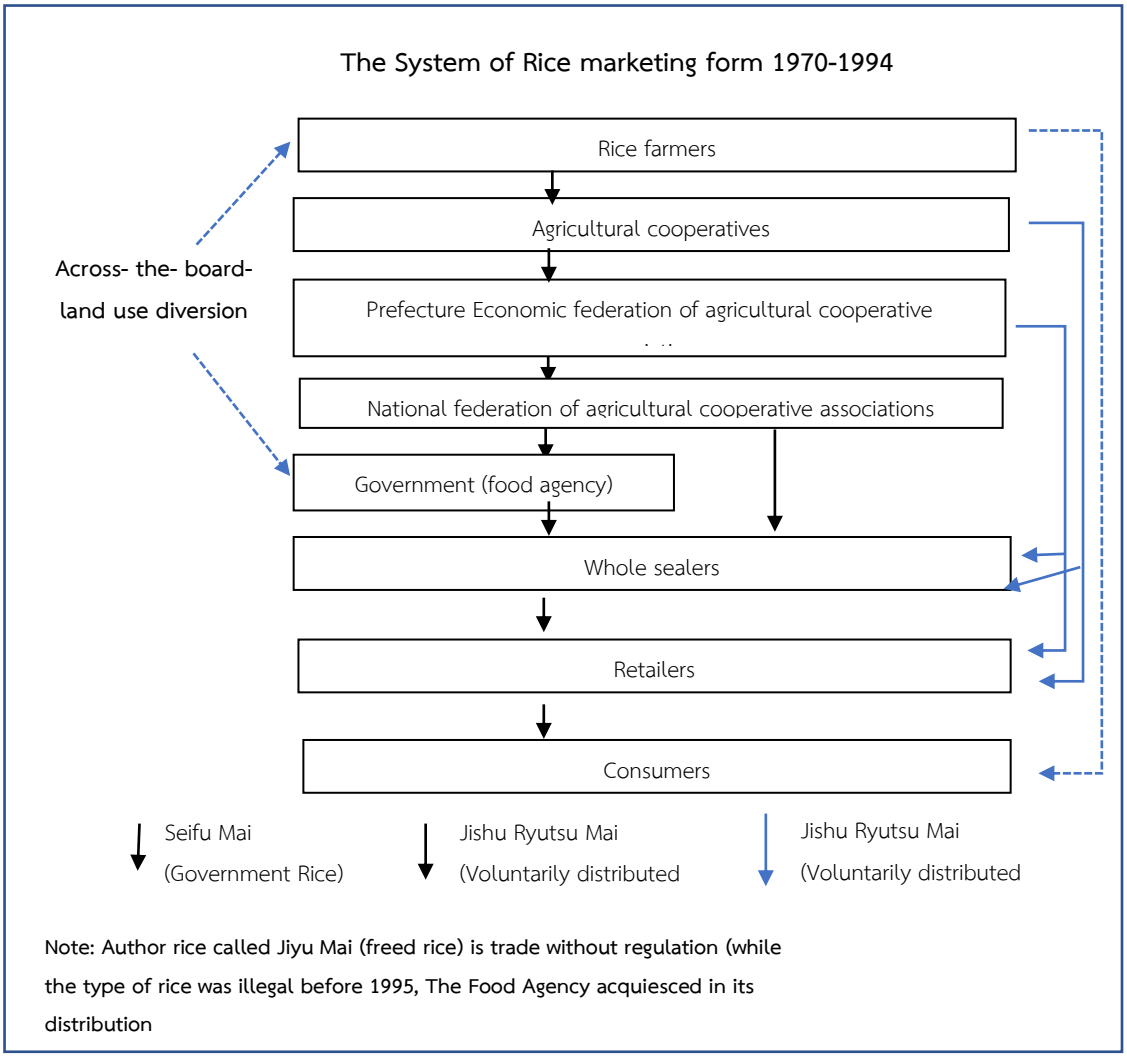
โดยตามกรอบกฎหมายที่กำหนดในการควบคุมกับกำกับอาหาร นำไปสู่การที่รัฐบาลออกนโยบาย การกำหนดราคาผู้ผลิตและชดเชยต้นทุนการผลิต (Production Cost Compensation Program) ที่กำหนดกรอบการดำเนินการทางงบประมาณรัฐว่าด้วยการให้มีการกำหนดราคาซื้อขายข้าวตามหลักต้นทุนการผลิตสำหรับเกษตรกรโดยอิงค่าแรงงานกับค่าแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ภายใต้นโยบายนี้ทำให้มีการกำหนดราคาข้าวและมีการสนับสนุนการผลิตข้าวขณะที่พยายามตรึงราคาสินค้าเกษตรโดยเฉพาะข้าวให้แก่ผู้บริโภคเพื่อบรรเทาค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ตั้งแต่ปี 1970 เมื่อมีการผลิตข้าวเป็นจำนวนมากขึ้น นำไปสู่การเร่งผลิตข้าวและทำให้สินค้าข้าวกลายเป็นสินค้าหลักทางการเกษตร โดยในรายงานของ OECD พบว่า การผลิตข้าวโดยเกษตรกรประเทศญี่ปุ่นนับเป็นสินค้าเกษตรที่สำคัญที่สุดเมื่อเทียบกับสินค้าเกษตรอื่น ๆ แต่ในช่วงปี 1980-1990 รัฐบาลพยายามสนับสนุนให้ลดการผลิตข้าวและพยายามเคลื่อนการผลิตสินค้าข้าวจากระบบสนับสนุนโดยภาครัฐเข้าสู่ระบบตลาดที่มากขึ้นซึ่งมีการใช้กฎหมายและนโยบายในการลดการผลิตข้าว รัฐบาลพยายามลดขั้นตอนในการค้าข้าวโดยให้มีการซื้อขายข้าวได้โดยตรงจากสหกรณ์การผลิตข้าว ไม่จำเป็นต้องซื้อขายข้าวผ่านหน่วยงานกลางทางอาหารของรัฐ (Food Agency) ภายใต้ระบบนี้ทำให้เกษตรกรเน้นไปที่การผลิตข้าวที่มีคุณภาพสูงและเป็นที่ต้องการของตลาดแทนที่จะทำการปลูกหรือผลิตข้าวในปริมาณมาก (Godo, 2013)



ที่มา : (Godo, 2013)

ภาพที่ 3 การเปรียบเทียบโครงสร้างระบบการค้าและการตลาดสินค้าข้าว 1970-1994

จากการเคลื่อนนโยบายและการปรับกฎหมายในช่วงเริ่มปี 1970 ถึงปี 1987 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกนโยบายลดการผลิตข้าวซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการยกเลิกนโยบายว่าด้วยการสนับสนุนการผลิตข้าวแก่เกษตร (Nishikawa, 2018) นอกจากนี้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการผลิตอาหาร (Food Law (Shokuryo Hou) ในปี 1995 เพื่อให้เริ่มสนับสนุนระบบตลาดในการกระจายสินค้าข้าวโดยที่รัฐบาลไม่ต้องเข้าไปกำหนดราคาหรือไปจัดการดำเนินการเกี่ยวกับการค้าข้าวมากนัก รวมถึงได้ลดอุปสรรคการค้าข้าวโดยให้ผู้ผลิตสามารถขายข้าวได้กับทุกช่วงของการรับซื้อนับแต่สหกรณ์การค้าข้าว หน่วยงานรัฐ ผู้ค้าข้าวรายใหญ่ ผู้ค้าปลีกข้าว หรือ ผู้บริโภค



ที่มา : (Godo, 2013)

ภาพที่ 4 เปรียบเทียบโครงสร้างระบบการค้าและการตลาดสินค้าข้าว

หลังมีการปรับปรุงกฎหมายปี 1995

การปรับปรุงกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยอาหาร เกษตรกรรมและพื้นที่ห่างไกล (Basic Law of Food, Agriculture, and Rural Areas 1999) ได้นำไปสู่ระบบที่ก่อให้เกิดกลไกตลาดของการค้าสินค้าเกษตร การเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพในการทำเกษตรกรรม การสร้างความพอเพียงในการผลิตและบริโภคสินค้าเกษตร โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับเพียงแค่ดูโครงสร้างของทรัพยากรทางอาหารที่จำเป็นและได้มีการยกเลิกหน่วยงานกลาง (Food Agency) ที่ใช้รับซื้อสินค้าเกษตร (Davis & Oh, 2007) ทั้งนี้พัฒนาการด้านนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรของประเทศญี่ปุ่นเป็นไปตามตารางด้านล่าง

ตารางที่ 3 พัฒนาการนโยบายและกฎหมายของการค้าข้าวในประเทศญี่ปุ่น

Year	Chronicle of Rice Policy Change
1987	- Reduction in the governmental producer price - Elimination of the loss margin between the producer price and the consumer price
1995	- Abolishment of the food Control Law - Enactment of the Food Law
1998	- The program to Stabilize Rice Farmers 1. 80% compensation to the loss between the standard price and the current price 2. Contributions by farmers 2% and government 6% of the standard price 3. Subject to all farmers regadless of farm size
2004	- The Program to Secure Income Basis of Rice Production 1. JPY 300 per 60 kg as the fixed payment 2. 50% compensation to the loss between the standard price and the current price as the variable payment 3. Contribution by both farmers and the government 2.5% of the standard price for the variable payment 4. Subject to all farmers regardless of farm size - The Program to Stabilize Principal Farmers 1. 90% compensation to the loss between the standard revenue and the current revenue 2. Contributions by farmers 1% and the government 3% of the standard revenue 3. Limited to certified farmers above 4ha and community farming above 20ha
2007	- The Program to Stabilize Farmer's Income 1. Compensating the gap between the production costs of domestic farmers and revenue stipulated by the international prices (Geta) ⟹ Wheat, soybean, sugar beet and potato for starch 2. 90% compensation to the loss between the standard revenue and the current revenue (Narashi). Contribution by farmers 1% and government 3% of the standard revenue ⟹ Rice, wheat, soybean, sugar beet and potato for starch

		3. Limited to certified farmers above 4ha and community farming above 20ha
2010	-	The income Support Program for Farmers (Rice) 1. JPY 15,000 per 10a compensated the gap between the standard production cost and the standard revenue as the fixed payment 2. 100% compensation to the los between the standard revenue and the current revenue as the variable payment 3. Subject to all farmers regardless to farm size
2014	-	Reduction in the payment of ISPF by the 50% (Elimination in 2018)
2018	-	The Revenue Insurance 1. 90% compensation to 90% (payment rate) of the loss between the standard revenue and the revenue 2. Combination the refund and the no refund parts 3. Subject to farmers who submit the blue return fox tax payment 4. Subject to all farm product except for four livestock products

ที่มา : (Nishikawa, 2018)

จากตารางข้างต้น จะเห็นว่ามีช่วงเปลี่ยนผ่านที่สำคัญคือในปี 2007 ที่มีการผ่านกฎหมายการสร้างความมั่นคงต่อเกษตรกรหลัก (Core Farmers' Business Stabilization 2007) ซึ่งทำให้เกิดการยกเลิกระบบการสนับสนุนเกษตรกรให้ผลิตสินค้าเกษตร จากระบบเดิมที่เป็นการประกันราคาสินค้าหากมีราคาสินค้าข้าวที่ตกต่ำลงก็จะมีการชดเชยราคาสินค้าให้กับเกษตรกร มาเป็นระบบที่เน้นการให้เงินได้แก่เกษตรกรโดยตรงซึ่งถือเป็นการยกเลิกการสนับสนุนการผลิตสินค้าเกษตรโดยเฉพาะข้าวรายใหญ่ที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายประกันราคาแบบเดิม (Davis & Oh, 2007) จากนโยบายที่ได้วางขึ้นใหม่ทำให้การผลิตข้าวเน้นไปที่การสร้างความยั่งยืนแก่เกษตรกรมากกว่าที่จะดำเนินการสร้างตลาดการผลิตและค้าข้าวให้ใหญ่ขึ้น โดยกรอบกฎหมายและนโยบายเน้นไปที่การสร้างให้เกิดการพัฒนาตัวเกษตรกรผู้ผลิตข้าวแบบองค์รวมไม่ใช่เพียงแค่สนับสนุนให้ผลิตเพียงสินค้าข้าวเพื่อป้อนเข้าสู่ระบบการค้าสินค้าข้าวและสินค้าเกษตรอื่น ๆ ให้แก่ผู้ค้าข้าว นอกจากนี้ภายใต้นโยบายที่เปลี่ยนไปนี้จะมีการกำหนดขนาดของพื้นที่เกษตรกรรมร่วมกับการกำหนดพื้นที่ชุมชนเพื่อให้มีการจ่ายเงินรายได้แก่เกษตรกรด้วยโดยเน้นความยั่งยืนในการผลิตสินค้าเกษตรและสนับสนุนการร่วมกันในชุมชน (Davis & Oh, 2007) ภายใต้นโยบายที่เปลี่ยนนี้จะมีการกำหนดขนาดของพื้นที่เกษตรกรรมร่วมกับการกำหนดพื้นที่ชุมชนเพื่อให้มีการจ่ายเงินรายได้แก่เกษตรกรด้วยโดยเน้นความยั่งยืนในการผลิตสินค้าเกษตรและสนับสนุนการร่วมกันในชุมชน (Davis & Oh, 2007) นอกจากนี้ในปี 2014

ภายใต้นโยบายของรัฐก็มีการลดการสนับสนุนเงินให้แก่เกษตรกรไปเน้นความช่วยเหลือแก่เกษตรกร โดยการใช้วิธีประกันเงินได้ (Revenue Insurance) ในกรณีที่เกษตรกรประสบปัญหาภัยธรรมชาติ

(2) กฎหมายพื้นฐานด้านอาหาร เกษตรกรรม และชนบท

จากที่ได้นำเสนอไปข้างต้นจะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นได้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายตามห้วงของเวลาและพยายามสร้างให้เกิดกลไกตลาดและประสิทธิภาพของเกษตรกร ซึ่งการยกระดับการเกษตรและการค้าสินค้าเกษตรนั้นอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายที่สำคัญคือ กฎหมายพื้นฐานด้านอาหาร เกษตรกรรม และชนบท 1999 (The Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas 1999) วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายที่ตราขึ้น คือ การพยายามให้เกิดความมั่นคงทางด้านอาหารรวมถึงการพัฒนาการเกษตรที่ยั่งยืนที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาพื้นที่ชนบท (Honma, Trewin, Amyx, & Rae, 2000) ทั้งนี้กฎหมายประกอบไปด้วย

บทที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป (มาตรา 1-14)

บทที่ 2 นโยบายพื้นฐาน

ส่วนที่ 1 แผนพื้นฐานสำหรับอาหาร เกษตรกรรม และชนบท (มาตรา 15)

ส่วนที่ 2 นโยบายการรักษาความมั่นคงของอาหาร (มาตรา 16-20)

ส่วนที่ 3 นโยบายเพื่อการพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืน (มาตรา 21-33)

ส่วนที่ 4 นโยบายการพัฒนาพื้นที่ชนบท (มาตรา 34-36)

บทที่ 3 องค์การบริหารและองค์กรที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 37-38)

บทที่ 4 สภานโยบายอาหาร เกษตรกรรม และชนบท (มาตรา 39-43)

ในส่วนของบทที่ 1 จะเป็นการวางหลักวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อสร้างเสถียรภาพและปรับปรุงวิถีชีวิตของเกษตรกรอันสร้างให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจผ่านนโยบายเกษตรกรรมและอาหารโดยให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐและพื้นที่ท้องถิ่น (มาตรา 1) รวมถึงกำหนดให้ส่งเสริมการพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืนด้วยการสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกทางการเกษตรรวมถึงพื้นที่เพาะปลูกที่จำเป็นและการชลประทาน/การระบายน้ำ และแรงงาน สร้างโครงสร้างทางการเกษตรที่พึงประสงค์ด้วยการผสมผสานที่มีประสิทธิภาพโดยการกระตุ้นวงจรทางชีวภาพและทางกายภาพในธรรมชาติ (มาตรา 4) นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการคำนึงถึงพื้นที่ชนบทให้มีบทบาทสำคัญในฐานะฐานรากที่ยั่งยืนของการพัฒนาการเกษตร โดยกฎหมายกำหนดให้มีการสนับสนุนการเกษตรของชาวท้องถิ่นชนบทที่จะต้องได้รับการพัฒนาโดยการปรับปรุงด้านการเกษตร สภาพการผลิตและสวัสดิภาพในชนบทรวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานในการดำรงชีวิตเพื่อให้เกษตรกรมีบทบาทในฐานะผู้จัดหาอาหารหลักของประเทศ (มาตรา 5) นอกจากนี้ในบททั่วไปของกฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องรายงานผลการดำเนินงานและแผนงานเกี่ยวกับการพัฒนาเกษตรและอาหารต่อรัฐสภา รวมถึงรัฐบาล

ต้องรับความเห็นจากสภาอาหาร เกษตรกร และพื้นที่ชนบทในการจัดทำเอกสารและแผนการพัฒนาต่าง ๆ (มาตรา 5-8)

ในส่วนของบทที่ 2 เป็นการวางนโยบายการรักษาความมั่นคงในการจัดหาอาหารจากการเกษตร โดย ***มาตรา 15*** กำหนดให้ต้องมีการวางแผนพื้นฐานด้านเกษตร อาหารและพื้นที่ชนบท (Basic Plan) ทั้งนี้แผนพื้นฐานจะต้องมีการพิจารณาแบบองค์รวมทั้งหมดและมีระบบในการนำแผนไปปฏิบัติอันประกอบด้วย 1) แนวทางพื้นฐานในการกำหนดนโยบายด้านอาหาร การเกษตร และชนบท 2) เป้าหมายอัตราส่วนความพอเพียงของอาหาร 3) นโยบายที่รัฐบาลดำเนินการอย่างครอบคลุมและเป็นระบบ โดยคำนึงการพัฒนาอาหาร เกษตรกรรม และชนบท 4) ความครอบคลุมและเป็นระบบที่ส่งเสริมนโยบายด้านอาหาร การเกษตร และพื้นที่ชนบท นอกจากนี้ในส่วนที่ 2 ของกฎหมายยังมีการกำหนดมาตราหลักอันประกอบด้วย

1) การปรับปรุงนโยบายการบริโภคอาหาร (มาตรา 16)
2) พัฒนาการด้านเสียงของอุตสาหกรรมอาหาร (มาตรา 17)
3) นโยบายว่าด้วยการนำเข้า/ส่งออกสินค้าเกษตร (มาตรา 18)
4) ความมั่นคงด้านอาหารในกรณีฉุกเฉิน (มาตรา 19)
5) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ (มาตรา 20)
6) การจัดตั้งโครงสร้างทางการเกษตรที่ต้องการ (มาตรา 21)
7) การทำฟาร์มโดยเกษตรกรเต็มเวลา (มาตรา 22)
8) การรักษาความปลอดภัยและการใช้พื้นที่การเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ (ข้อ 23)
9) การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานการผลิตทางการเกษตร (มาตรา 24)
10) การรักษาความปลอดภัยและส่งเสริมแรงงาน (มาตรา 25)
11) ส่งเสริมกิจกรรมขององค์การผลิตผลทางการเกษตร (มาตรา 28)
12) การชดเชยความสูญเสียจากภัยพิบัติ (มาตรา 31)
13) การหาเหตุผลเข้าข้างตนเองของการผลิตและการกระจายของวัสดุทางการเกษตร (มาตรา 33)

ในส่วนของบทที่ 3 เป็นการกำหนดหน่วยงานและองค์กรที่มีหน้าที่ในการพัฒนาการเกษตรและอาหารซึ่งมีกรอบกำหนด คือ รัฐและราชการส่วนท้องถิ่นต้องพยายามที่จะร่วมมืออย่างใกล้ชิดในการทำงานเพื่อปรับโครงสร้างหน่วยงานบริหารและปรับปรุงประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารงานด้านการเกษตรและอาหาร (มาตรา 37) รวมถึง รัฐต้องใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อการปรับโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิผลสำหรับการพัฒนา เกษตรกรรม อาหาร และพื้นที่ชนบท (มาตรา 38)

ในส่วนของบทที่ 4 เป็นการกำหนดจัดตั้งสภานโยบายอาหาร การเกษตร และพื้นที่ชนบท (Council of Food, Agriculture and Rural Area Policies) ภายกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries) ซึ่งสภานโยบายอาหาร การเกษตร และพื้นที่ชนบทจะต้องประเมินผลการเกษตรและมีอำนาจผลักดันให้มีการบังคับใช้กฎหมายพื้นฐานด้านอาหาร เกษตรกรรม และชนบท 1999 โดยประสานกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง (มาตรา 40)

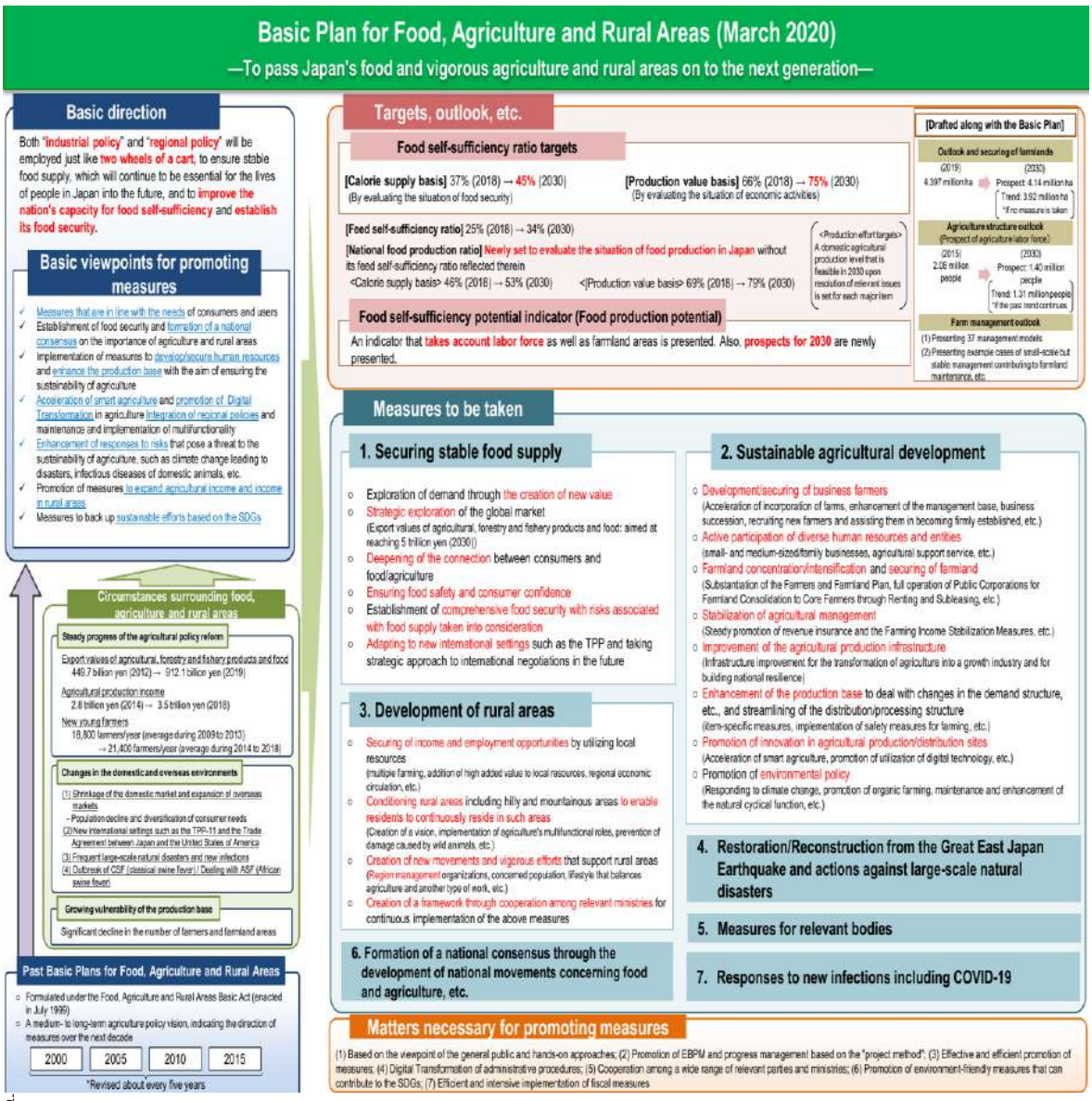
(3) แผนพื้นฐานด้านเกษตร อาหารและพื้นที่ชนบท (Basic Plan)

จากกรอบกฎหมายพื้นฐานด้านอาหาร เกษตรกรรม และชนบท 1999 (The Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas 1999) ที่กำหนดให้มีการทำแผนที่รอบด้านเกี่ยวกับเกษตร การค้าสินค้าเกษตรรวมถึงความมั่นคงด้านอาหาร ประเทศญี่ปุ่นได้มีการวางแผนแบบรอบด้านในด้านอาหาร เกษตรกรรม และการพัฒนาพื้นที่ชนบท ซึ่งแผนการหลักที่มุ่งสร้างให้เกิดเกษตรและการค้าสินค้าเกษตรแนวใหม่จะประกอบด้วย

1) การพัฒนา/การรักษาความมั่นคง ด้วยการเร่งการรวมตัวของกลุ่มเกษตรกร การเพิ่มพูนฐานการจัดการ การสืบทอดธุรกิจต่อเนื่อง การสนับสนุนเกษตรกรรายใหม่ และช่วยเหลือเกษตรกรในการทำการค้าอย่างมั่นคง
2) การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของของทรัพยากรบุคคลและหน่วยงานที่หลากหลาย อาทิ ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง ธุรกิจครอบครัว และการสนับสนุนบริการด้านการเกษตร
3) การสร้างพื้นที่เกษตรกรที่สร้างประโยชน์และการรักษาพื้นที่เกษตร โดยการตรวจสอบแผนเกษตรกรและแผนพื้นที่เกษตรกรรม การดำเนินการด้านการจัดการพื้นที่เต็มรูปแบบในการสร้างระบบการเช่าที่ดินและการให้เช่าช่วงต่อในการทำเกษตรกรรม
4) การสร้างเสถียรภาพของการจัดการการเกษตร ด้วยการส่งเสริมการประกันรายได้อย่างต่อเนื่องและการสร้างมาตรการรักษาเสถียรภาพรายได้ของภาคเกษตร โดยพยายามสร้างการพัฒนาธุรกิจและกลไกตลาด
5) การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานการผลิตทางการเกษตรผ่านการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการเปลี่ยนแปลงของการเกษตรเป็นอุตสาหกรรมที่มีการเติบโตและเพื่อการสร้างความยืดหยุ่นของประเทศ
6) การปรับปรุงฐานการผลิตเพื่อจัดการกับการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างอุปสงค์ ฯลฯ และการทำให้การกระจาย/การแปรรูปเป็นไปอย่างราบรื่น โครงสร้าง อาทิ มาตรการเฉพาะรายการ การดำเนินการตามมาตรการความปลอดภัยสำหรับการเกษตร ฯลฯ

7) การส่งเสริมนวัตกรรมในพื้นที่การผลิต/การจำหน่ายทางการเกษตร ด้วยการเร่งความเร็วของการเกษตรอัจฉริยะ การส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัล เป็นต้น
8) การส่งเสริมนโยบายสิ่งแวดล้อม ผ่านการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ การบำรุงรักษาและการเพิ่มประสิทธิภาพของวัฏจักรธรรมชาติ (MAFF, 2020)

จะเห็นได้ว่ามีการวางกรอบแผนทำให้เกษตรร่วมกับการค้าและสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกรที่ทำการผลิต ทำธุรกิจ ทำการค้า และส่งต่อการดำเนินการทางเกษตรธุรกิจ ทั้งนี้แผนโดยรวมที่เชื่อมโยงเกษตร การค้าสินค้าเกษตร รวมถึงความมั่นคงด้านอาหารตามแผนภาพด้านล่าง



ที่มา : (MAFF, 2020)

ภาพที่ 5 แผนพื้นฐานสำหรับอาหาร การเกษตร และชนบท ปี 2020

จากภาพรวมของแผนพื้นฐานสำหรับอาหาร การเกษตร และชนบท จะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นมองการผลิตสินค้าเกษตรแบบองค์รวมเพื่อความมั่นคงทางอาหารและการพัฒนาพื้นที่ชนบททางเศรษฐกิจ โดยกฎหมายพื้นฐานด้านอาหาร เกษตรกรรม และชนบท เป็นแกนหลักในการผลิตสินค้าข้าว แม้ว่าจะมีกฎหมาย Staple Food Law 1994 ที่เน้นกำกับสินค้าข้าวแต่ก็เป็นการกำหนดโดยรวมร่วมกับสินค้าเกษตรอื่นด้วย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวก็ได้ถูกยกเลิกไป (Good, 2013) และมีการกำกับโดยภาพรวมว่าด้วย กฎหมายพื้นฐานด้านอาหาร เกษตรกรรม และชนบท 1999

2.4.2 กฎหมายและนโยบายการเกษตรประเทศเกาหลีใต้

(1) ภาพรวมนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตร

การพัฒนาอย่างรวดเร็วจากการก้าวเติบโตทางเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ สะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการสนับสนุนการเกษตรมาเป็นการสนับสนุนอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกหลังการสิ้นสุดสงครามเกาหลีที่รัฐบาลพยายามสร้างการพัฒนาจากการเปลี่ยนจากการเกษตรมาสู่การเป็นอุตสาหกรรมช่วงปี 1950-1980 โดย GDP จากภาคการเกษตรลดลงอย่างต่อเนื่องและมีการเพิ่มขึ้นของ GDP จากภาคอุตสาหกรรม (OECD, 1999) หลังจากการผ่านปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในปี 1997 รัฐบาลประเทศเกาหลีใต้ ได้วางกรอบนโยบายทางการเกษตรที่สำคัญอันประกอบไปด้วย

- การพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน
- การรักษาความพอเพียงในข้าว และ
- การพัฒนาการตลาดผลิตภัณฑ์อาหารเกษตรและปรับปรุงคุณภาพอาหารและความปลอดภัยของอาหาร (OECD, 1999)

ซึ่งนโยบายได้ถูกทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยมีการตรากฎหมายพื้นฐานการเกษตรและชนบท 2000 (Agricultural and Rural Basic Act 2000) ซึ่งก่อให้เกิดการวางแผนอย่างเป็นระบบและมีข้อกำหนดให้รัฐบาลสนับสนุนการทำการเกษตรเพื่อความยั่งยืนและสามารถทำการค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลังจากการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายเพื่อความยั่งยืนในการทำการเกษตรทำให้เกิดการวางแผนอย่างเป็นระบบในการสนับสนุการทำการเกษตรและการค้าสินค้าเกษตร กฎหมายพื้นฐานการเกษตรและชนบท ได้รับการปรับปรุงในปี 2007 โดยสร้างให้เกิดกรอบการกำหนดแผนเพื่อการเกษตรเป็นรอบ 5 ปี (OECD, 2021) ซึ่งแผนการดำเนินงานหลักในการสนับสนุนการทำเกษตรในปัจจุบันช่วงปี 2018-2022 จะประกอบไปด้วย 1) เสริมสร้างเครือข่ายความปลอดภัยทางรายได้ 2) ส่งเสริมนวัตกรรมเพื่อการเกษตรแบบยั่งยืน 3) การเสริมสร้างความปลอดภัยของอาหารในห่วงโซ่อุปทาน 4) ปรับปรุงสวัสดิการในชนบท และ 5) การใช้แนวคิดจากล่างขึ้นบนทางด้านนโยบายการเกษตร ทั้งนี้ตารางด้านล่างนำเสนอภาพรวมของแผนพัฒนาชุมชนเกษตรกรรมและชนบทและอุตสาหกรรมอาหารสำหรับปี 2018-2022

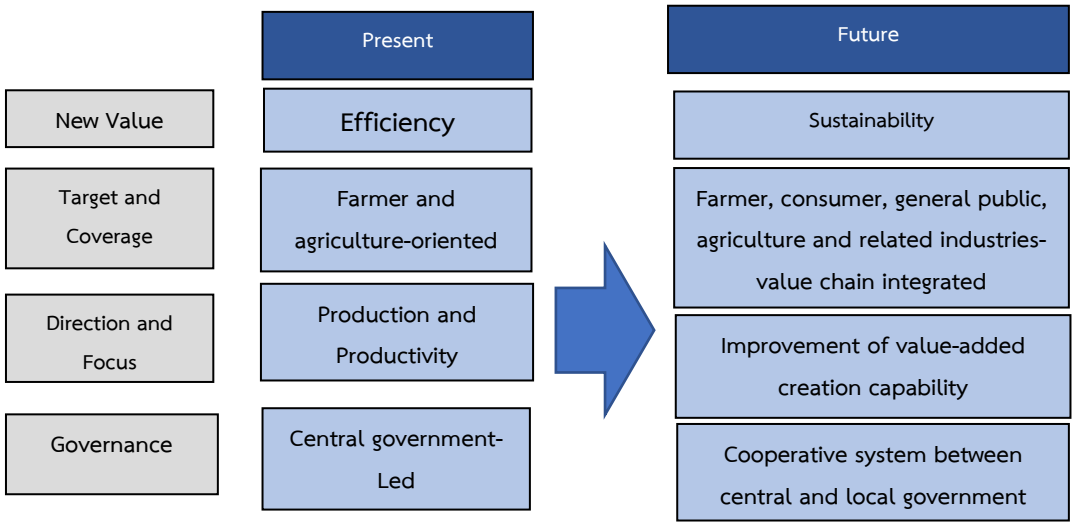
ตารางที่ 4 แผนพัฒนาชุมชนเกษตรกรรมและชนบทและอุตสาหกรรมอาหารสำหรับปี 2018-2022 ประเทศเกาหลีใต้ (Agriculture and Rural Community and Food Industry Development Plan for 2018-2022)

แผนการดำเนินการหลัก	รายละเอียดของแผน
1.เสริมสร้างเครือข่ายความปลอดภัยรายได้ (Strengthening income safety net)	- การลดพื้นที่นาข้าวโดยการสร้างแรงจูงใจให้กับพืชผลอื่น ๆ เช่น การรองรับการระบายน้ำ เมล็ดพืช และเครื่องจักรการเกษตร - ปฏิรูประบบการจ่ายตรงการปลูกข้าวเพื่อแยกออกจากการผลิตข้าว - เสริมสร้างการปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้โครงการการชำระเงินโดยตรง - การขยายโครงการประกันพืชผล - สร้างความหลากหลายของรายได้ในชนบทโดยการสร้างรายได้นอกภาคเกษตร (เช่น อุตสาหกรรมอาหาร การท่องเที่ยว) สำหรับครัวเรือนเกษตรกร
2. ส่งเสริมนวัตกรรมเพื่อการเกษตรแบบยั่งยืน (Promoting innovation for sustainable agriculture)	- สนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ - การบูรณาการเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ากับการเกษตรในการผลิต การจัดจำหน่าย และการบริหารความเสี่ยง - การส่งเสริมการผลิตพลังงานทดแทนในฟาร์ม เช่น เซลล์แสงอาทิตย์ ชีวมวล และความร้อนใต้พิภพ
3. ยกระดับความปลอดภัยของอาหารในห่วงโซ่อุปทาน (Enhancing food safety in supply chain)	- การพัฒนาระบบความปลอดภัยทางชีวภาพเน้นการป้องกันโรคสัตว์ - สนับสนุนแนวทางปฏิบัติในอุตสาหกรรมปศุสัตว์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม - การพัฒนาแผนงานสวัสดิภาพสัตว์อย่างครอบคลุมเพื่อให้มีมาตรฐานด้านสิ่งอำนวยความสะดวก การบำรุงรักษา และความหนาแน่นในการเลี้ยง - การพัฒนาระบบการติดฉลากที่ไม่เพียงแต่ให้ข้อมูลผู้บริโภคแต่ยังรวมถึงสวัสดิภาพสัตว์และสุขภาพด้วย - ปรับปรุงระบบการขึ้นทะเบียนสารกำจัดศัตรูพืชและการตรวจสอบย้อนกลับ
4. การปรับปรุงสวัสดิการในชนบท (Improving rural welfare)	- ปรับปรุงระบบการจ่ายตรงและเงินบำนาญเพื่อการเกษียณ ส่งเสริมเกษตรกรสูงอายุหรือผู้มีรายได้น้อยให้ออกจากการผลิต - การสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ชนบท (เช่น

แผนการดำเนินการหลัก	รายละเอียดของแผน
	ที่อยู่อาศัย การขนส่ง และสถานพยาบาล) - สนับสนุนค่าเดินทางผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาส - สนับสนุนการทำบ้านเช่าในชนบทพร้อมสิ่งอำนวยความสะดวกในการประหยัดพลังงานและการออกแบบที่ปราศจากสิ่งกีดขวาง - การพัฒนาบริการทางการแพทย์เพื่อการตรวจสุขภาพ
5. แนวทางนโยบายจากล่างขึ้นบนมากขึ้น (Using a more bottom-up policy approach)	- ธรรมาภิบาลเกษตรที่สะท้อนลักษณะท้องถิ่นและภูมิภาค - การออกแบบนโยบายตามความคิดเห็นต่าง ๆ ของเกษตรกรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ

ที่มา: (OECD, 2020) Chapter 18 Korea

กระทรวงเกษตร อาหาร และชนบท จะเป็นกระทรวงที่ขับเคลื่อนตามแผนที่ได้มีการกำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายพื้นฐานการเกษตรและชนบท กำหนดให้กระทรวงจะต้องปรับปรุงแผนในกรอบระยะเวลา 5 ปี และต้องมีการดำเนินการให้บรรลุตามแผนที่ได้วางไว้ โดยการเน้นการดำเนินการตามแผนถือเป็นการสร้างความหลากหลายในการทำการเกษตรและสร้างการผลิตสินค้าเกษตรที่ยั่งยืน (OECD, 2018) ในงานศึกษาของ Jeong-bin Im ได้นำเสนอว่า การปรับปรุงแผนในกรอบระยะเวลา 5 ปีของช่วงปี 2018-2022 ถือเป็นการพยายามสร้างการเกษตรแนวใหม่เพื่อให้มีการเพิ่มมูลค่าทางการเกษตรและสร้างความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับหน่วยงานรัฐระดับท้องถิ่นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทางนโยบายที่จะต้องตอบโจทย์ความหลากหลายทางการเกษตรและการค้าสินค้าเกษตร (Im, 2019) โดยเป้าหมายของการดำเนินการแนวใหม่จะเน้นไปที่การสร้างความยั่งยืนและการทำการเกษตรแนวใหม่ที่ตอบโจทย์การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ตามแผนภาพด้านล่าง



ที่มา MAFRA, Five-year (2018~2022) development plan for agriculture, rural community and food industry ใน (Im, 2019)

ภาพที่ 6 การเปลี่ยนแปลงในกระบวนทัศน์นโยบายเกษตรเกาหลีใต้

จะเห็นได้ว่าแนวนโยบายการเกษตรของเกาหลีใต้จะพยายามเสริมสร้างระบบที่หลากหลาย อันนำไปสู่การตอบโจทย์การเปลี่ยนแปลงของประชากรช่วงอายุในการทำการเกษตร การสร้างกลุ่มเกษตรแนวใหม่ที่เชื่อมโยงกับเทคโนโลยี การสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้า และการพยายามเปิดโอกาสให้เกิดการทำการค้าสินค้าเกษตรที่ผลิตขึ้นผ่านการเชื่อมโยงนโยบายจากล่างสู่บนได้ง่ายขึ้น

(2) กฎหมายกรอบการทำงานเกี่ยวกับการเกษตร ชุมชนในชนบท และอุตสาหกรรมอาหาร

นอกจากนโยบายโดยรวมในด้านการสนับสนุนการเกษตรแล้ว เกาหลีใต้ได้มีการตรากฎหมายที่สำคัญ คือ กฎหมายกรอบการทำงานเกี่ยวกับการเกษตร ชุมชนในชนบท และอุตสาหกรรมอาหาร 2020 (Framework Act on Agriculture, Rural Community and Food Industry 2020) โดยกฎหมายมีการตราขึ้นในปี 2015 และมีการปรับปรุงล่าสุดในปี 2020[6] รายละเอียดของกฎหมายที่เกี่ยวกับการทำการค้าและการทำธุรกิจเกษตรคือ

มาตรา 1 กำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายในเรื่องของแนวทางที่เกษตรกร ชุมชนในชนบทแสวงหา รวมถึงอุตสาหกรรมอาหารและทิศทางของนโยบายระดับชาติ เพื่อที่จะดำเนินการพัฒนาการเกษตรและชุมชนในชนบทอย่างยั่งยืน อันได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม และรากฐานทางวัฒนธรรมของราษฎร เพื่อสร้างหลักประกันในการจัดหาผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรที่ปลอดภัย

[6] ดูข้อมูลได้จาก https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=55336&type=sogan&key=7

และอาหารที่มีคุณภาพสำหรับประชาชนอย่างมีเสถียรภาพ และเพื่อยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของเกษตรกร

มาตรา 2 กำหนดแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญในการปรับใช้กฎหมาย ประกอบด้วย

- การกำหนดให้การเกษตรเป็นเป็นอุตสาหกรรมหลักที่ดำเนินงานทางเศรษฐกิจและสาธารณะโดยสร้างอุปทานที่มั่นคงของผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรที่ปลอดภัยและอาหารที่มีคุณภาพสำหรับประชาชนและมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การเกษตรจะต้องได้รับการสนับสนุนให้เป็นรากฐานของเศรษฐกิจสังคม และการพัฒนาวัฒนธรรมของประชาชน
- เกษตรกรควรได้รับการส่งเสริมให้กลายเป็นผู้เล่นหลักทางเศรษฐกิจ โดยตระหนักถึงรายได้ที่สมดุลกับรายได้ของแรงงานที่ทำงานในอุตสาหกรรมอื่น ๆ โดยอาศัยเอกราชและความคิดสร้างสรรค์
- ชุมชนในชนบทจะต้องได้รับการส่งเสริมให้รักษาขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของตนไว้ และพัฒนาให้เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัย เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่ให้แก่ประชาชน เพื่อส่งต่อไปยังคนรุ่นต่อไป

มาตรา 15-16 มีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยนโยบายการเกษตร ชนบทและอุตสาหกรรมอาหาร ที่มีหน้าที่ในการจัดการและวางกรอบนโยบายทางการเกษตรที่เอื้อต่อการคงอยู่ของเกษตรกรและการวางแผนการดำเนินอุตสาหกรรมเกษตรตามเขตพื้นที่ของการทำการเกษตร รวมถึงการคำนึงถึงค่าแรงของเกษตรกรในการทำการเกษตรและธุรกิจการเกษตร

มาตรา 56 กำหนดให้รัฐบาลต้องสร้างนโยบายการค้าและมาตรการเสริมสำหรับการเกษตร ชุมชนในชนบทและอุตสาหกรรมอาหาร ทั้งนี้นโยบายต้องคำนึงถึงประโยชน์ทางการค้าของเกษตรกรให้สามารถทำการค้าที่ครอบคลุมสำหรับการเกษตร รวมถึงรัฐบาลต้องกำหนดมาตรการเสริมในกรณีที่การเปลี่ยนแปลงในเงื่อนไขการค้าสินค้าเกษตร

หากรัฐบาลกำหนดและดำเนินนโยบายการค้าหรือกำหนดมาตรการเสริมสำหรับภาคเกษตรกรรม จะต้องให้ผู้เชี่ยวชาญจากภาคเอกชนและเกษตรมีส่วนร่วมและรวบรวมความคิดเห็นของเกษตรกรที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

มาตรา 59 กำหนดการสร้างความก้าวหน้าของการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหาร โดยรัฐบาลและหน่วยงานรัฐท้องถิ่นจะต้องเพิ่มการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหาร รวมถึงเผยแพร่วัฒนธรรมอาหารเกาหลี ซึ่งรัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องกำหนดและดำเนินนโยบายที่จำเป็นในการเปิดตลาดต่างประเทศและเพื่อรวบรวมและให้ข้อมูลการค้า

เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตร รัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐท้องถิ่นอาจสนับสนุนการตั้งหน่วยธุรกิจ หน่วยการผลิต และบุคลากรเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการสร้างอุตสาหกรรมอาหาร และส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารและผลิตภัณฑ์เกษตรที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

จะเห็นได้ว่ากฎหมายกรอบการทำงานเกี่ยวกับการเกษตร ชุมชนในชนบท และอุตสาหกรรมอาหาร 2020 เน้นไปที่การพยายามสร้างการเชื่อมกันระหว่างการทำเกษตร การใช้พื้นที่ชนบทและอุตสาหกรรมอาหารเพื่อเชื่อมโยงไปกับการส่งออกอาหารและวัฒนธรรมด้านอาหารของประเทศเกาหลีใต้ การทำการค้าสินค้าเกษตรทั้งภายในประเทศ และเพื่อการส่งออกจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลและหน่วยงานรัฐท้องถิ่นที่จะต้องสนับสนุนการทำการค้าและธุรกิจของเกษตรกร

(3) กฎหมายสนับสนุนอุตสาหกรรมแปรรูปข้าวและส่งเสริมการใช้ข้าว

ประเทศเกาหลีใต้ได้มีการตรากฎหมายที่สำคัญด้านการเกษตรอีกฉบับหนึ่ง คือ กฎหมายสนับสนุนอุตสาหกรรมแปรรูปข้าวและส่งเสริมการใช้ข้าว 2012 (Act on The support for the Rice Processing Industry and The Promotion of Use of Rice2012) กฎหมายดังกล่าวได้รับการปรับปรุงล่าสุดในปี 2018[7] ซึ่งมีข้อกำหนดที่สำคัญอันประกอบไปด้วย

มาตรา 1 วางกรอบวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพราคาข้าว เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมแปรรูปข้าว และส่งเสริมการเพิ่มรายได้ของชาวนาข้าวและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยจัดให้มีเรื่องที่จำเป็นต่อการพัฒนาความต้องการข้าวใหม่ ปรับปรุงคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการแปรรูปข้าว สนับสนุนอุตสาหกรรมแปรรูปข้าวและส่งเสริมการใช้ข้าว

มาตรา 3 กำหนดให้ รัฐและรัฐบาลท้องถิ่นต้องกำหนดและดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อส่งเสริมการใช้ข้าว เสริมสร้างความเชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรมแปรรูปข้าวกับการเกษตร และส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปข้าวให้เข้มแข็ง

มาตรา 5 กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร อาหาร และกิจการชนบทจัดทำและดำเนินการตามแผนแม่บท 5 ปีเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมแปรรูปข้าวและส่งเสริมการใช้ข้าว เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมแปรรูปข้าวและส่งเสริมการใช้ข้าว โดยแผนที่กำหนดจะเน้นไปที่การทำการเกษตรข้าว และเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมข้าวและกระบวนการทางธุรกิจของข้าว

มาตรา 6 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร อาหาร และกิจการชนบทในการดำเนินมาตรการช่วยเหลือหน่วยงานธุรกิจแปรรูปข้าวในการปรับปรุงการจัดการธุรกิจ เช่น

[7] ดูรายละเอียดได้ที่ https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?lang=ENG&hseq=49470

การจัดหาวัตถุดิบ การปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวก การขยายตลาด และการให้บริการให้คำปรึกษา

มาตรา 9 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร อาหาร และกิจการชนบท ในการอุดหนุนผู้แปรรูปข้าวภายในวงเงินงบประมาณเท่าที่จำเป็นเพื่อเพิ่มการผลิตผลิตภัณฑ์ข้าวและปรับปรุงคุณภาพของผลิตภัณฑ์

มาตรา 23 ให้มีการสนับสนุนอุตสาหกรรมแปรรูปข้าว เพิ่มความสามารถในการแข่งขันในการส่งออกผลิตภัณฑ์ข้าว และส่งเสริมการขยายตลาดต่างประเทศ โดยรัฐบาลหรือหน่วยงานท้องถิ่นอาจให้ความช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นแก่บุคคลหรือองค์กรที่โฆษณาตราสินค้าที่เป็นตัวแทนของข้าว และเพื่อเป็นการปรับปรุงคุณภาพข้าวเพื่อส่งขายในต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร อาหาร และกิจการชนบทสามารถสนับสนุนให้มีการสร้างมาตรฐานการส่งออกให้ตรงต่อมาตรฐานของต่างประเทศ

จากการที่ได้มีการตรากฎหมายสนับสนุนอุตสาหกรรมแปรรูปข้าวและส่งเสริมการใช้ข้าว 2012 ประธานาธิบดีจึงออกกฎหมายระดับกฤษฎีกา บังคับใช้กฎหมายสนับสนุนอุตสาหกรรมแปรรูปข้าวและส่งเสริมการใช้ข้าว 2012 (Enforcement Decree of The Act on The Support for The Rice Processing Industry and The Promotion of Use of Rice)[8] ที่สนับสนุนในการปฏิบัติตามกรอบกฎหมาย ซึ่งกฎหมายระดับกฤษฎีกา มีการปรับปรุงล่าสุดในปี 2016 ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญคือ

มาตรา 4 กำหนดให้สิทธิ การได้รับความช่วยเหลือในการปรับปรุงการจัดการธุรกิจในการเกษตรอันประกอบไปด้วย

รัฐต้องสนับสนุนการพัฒนาทางธุรกิจแก่เกษตรกรในการดำเนินธุรกิจโดย

- การสร้างองค์กรธุรกิจแปรรูปข้าวที่ผลิตจากผลิตภัณฑ์ข้าวที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นตัวแทนในการประกวดผลิตภัณฑ์ข้าว
- การสร้างองค์กรธุรกิจแปรรูปข้าวถือว่าเป็นแนวทางที่ดีในการได้โฆษณาตราสินค้าผลิตภัณฑ์ข้าวหรือพัฒนาตลาดต่างประเทศ
- การสร้างองค์กรธุรกิจแปรรูปข้าวที่สร้างจากผลิตภัณฑ์จากข้าวโดยใช้ข้าวคุณภาพดีเยี่ยมและปลอดภัย
- การสร้างองค์กรและธุรกิจเกษตรอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร อาหาร และกิจการชนบทเห็นสมควร

[8] ดูรายละเอียดกฎหมายได้จาก - https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=49470&type=sogan&key=7

- ดำเนินการซื้อขายข้าวเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมการผลิต
- สนับสนุนการปรับปรุงการผลิตและเก็บรักษาผลิตภัณฑ์ข้าว
- พัฒนาด้านการตลาด การค้า การโฆษณาสินค้าข้าวของประเทศเพื่อการส่งออก
- พัฒนาผลิตภัณฑ์ข้าวชนิดใหม่ ๆ
- ให้คำปรึกษาในการดำเนินธุรกิจแก่เกษตรกร
- สนับสนุนมาตรการอื่น ๆ ที่ทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร อาหาร และกิจการชนบท เห็นสมควร

จากการศึกษากฎหมายและนโยบายด้านการเกษตรของประเทศเกาหลีใต้ จะเห็นได้ว่ามีการเน้นการเชื่อมโยงกันของการเกษตร อาหาร และการพัฒนาชนบท ซึ่งทำให้เกิดการพัฒนาโดยรวมของพื้นที่ต่าง ๆ ในประเทศเกาหลีใต้ นอกจากนี้ กฎหมายในด้านการเกษตรจะเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าเกษตร การทำธุรกิจสินค้าเกษตรและการส่งออกสินค้าเกษตรไปต่างประเทศ ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบกฎหมายร่วมของกฎหมายเดียวกัน จะต่างกับกรอบกฎหมายของเป็นเทศไทยที่เน้นการกำหนดกฎหมายเพียงเฉพาะด้าน เช่น การกำหนดกฎหมายด้านเกษตรกรรม ก็จะไม่เชื่อมโยงกรอบกฎหมายรวมกับอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าเกษตร รวมถึงไม่เชื่อมโยงกับการค้า การทำธุรกิจสินค้าเกษตรที่จะนำไปสู่การส่งออกได้ด้วยตัวเกษตรกรเอง

2.4.3 กฎหมายและนโยบายการเกษตรประเทศมาเลเซีย

(1) ภาพรวมนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตร

มาเลเซียยังคงรักษาระบอบการค้าสินค้าเกษตรที่ค่อนข้างเสรี โดยเน้นไปที่การใช้อัตราภาษีต่ำและการลดมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีสำหรับการนำเข้าสินค้าเกษตร แต่มาเลเซียก็มีการออกมาตรการและนโยบายที่เน้นไปในทางการกำหนดโควตาอัตราภาษีเพื่อให้การเกษตรภายในประเทศสามารถดำรงอยู่และพัฒนาได้ ตัวอย่างเช่น มีการกำหนดโควตาการนำเข้ามะพร้าว 100 ล้าน มะพร้าวและกะหล่ำปลี 500,000 ตันต่อปี เท่านั้น เพื่อปกป้องภาคการเกษตรในท้องถิ่นของตน (Dardak, 2019) ประเทศมาเลเซียมีการนำเข้าและส่งออกสินค้าเกษตรอยู่ในปริมาณมาก โดยจะเห็นได้จากข้อมูลตารางการค้าสินค้าเกษตรที่นำเสนอด้านล่าง โดยการนำเข้าและส่งออกข้าวถือเป็นสินค้าเกษตรหลักของประเทศมาเลเซีย รองลงมาคือผลไม้ที่มีการนำเข้าและส่งออกในปริมาณที่สูงเช่นกัน ซึ่งโดยภาพรวมรัฐบาลประเทศมาเลเซียพยายามปฏิรูปมาตรการด้านกฎระเบียบต่าง ๆ และเน้นว่ามาเลเซียจะต้องรุกเข้าสู่ตลาดทางการเกษตรที่เติบโตอย่างรวดเร็วในภูมิภาคเอเชียและอาเซียน (Dardak, 2019)

ตารางที่ 5 การค้าทางการเกษตรของมาเลเซีย ปี 2015-2016

หน่วย : พันริงกิต

ประเภทสินค้า	2015			2016		
	ส่งออก (RM'000)	นำเข้า (RM'000)	ดุลการค้า (RM'000)	ส่งออก (RM'000)	นำเข้า (RM'000)	ดุลการค้า (RM'000)
รวมภาคการเกษตร	109,959,940	83,953,974	26,005,970	115,693,099	84,665,744	31,027,355
รวมผลิตภัณฑ์อาหาร	27,310,759	45,318,661	(18,007,902)	30,152,115	46,745,256	(16,593,139)
ข้าว	124,227	2,081,414	(1,957,187)	83,929	1,565,908	(1,481,979)
ผลไม้	964,406	3,176,851	(2,212,446)	1,091,029	3,725,194	(2,634,166)
ผัก	1,097,128	4,480,866	(3,383,737)	1,504,883	5,073,905	(3,569,021)
มะพร้าว	67,127	94,516	(27,389)	96,548	130,294	(33,746)
ดอกไม้	428,424	27,898	400,526	493,626	23,875	469,751

ที่มา : (Dardak, 2019)

(2) นโยบายเกี่ยวกับการค้าข้าว

สินค้าข้าวถือเป็นรากฐานการดำรงชีวิตของประชาชนในมาเลเซีย การทำการเกษตรและการค้าข้าวเป็นภาคเศรษฐกิจหลักที่ทางรัฐบาลประเทศมาเลเซียให้ความสำคัญ โดยอุตสาหกรรมการปลูกและผลิตข้าวในประเทศมาเลเซียได้มีการกำหนดนโยบายในช่วงหลังการประกาศอิสรภาพของประเทศจากการจัดตั้งคณะกรรมการข้าวมาเลย์ (Federation of Rice Malay Commission) ในปี 1956 ซึ่งทำหน้าที่ดูแลกำกับการผลิตและการค้าข้าวในประเทศในประเทศมาเลเซีย จากนั้นหน่วยงานว่าด้วยการเกษตรและการตลาดมาเลย์ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในปี 1971 เพื่อเป็นหน่วยงานหลักว่าด้วยการสนับสนุนการตลาดสินค้าข้าวและการค้าสินค้าอื่น ๆ ทางการเกษตร (Fahmi, Samah, & Abdullah, 2013) รวมถึงในปี 1971 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการข้าวเปลือกและข้าว (Lembaga Padi dan Beras Negara: National Paddy and rice board) ที่เป็นองค์กรกำกับการปลูกและการค้าข้าวแทนคณะกรรมการข้าวมาเลย์ (Federation of Rice Malay Commission 1956) โดยหน้าที่หลักของคณะกรรมการข้าวเปลือกและข้าวจะสนับสนุนการปลูกข้าวและพัฒนาอุตสาหกรรมสินค้าข้าวโดยการลดอุปสรรคทางนโยบายและกฎหมายของภาครัฐ (Fahmi et al., 2013) นอกจากนี้คณะกรรมการข้าวเปลือกและข้าวมีหน้าที่หลักอันประกอบไปด้วย 1) การทำให้ราคาข้าวเปลือกของเกษตรกรเป็นไปอย่างยุติธรรมและมีเสถียรภาพ 2) การประกันราคาที่ยุติธรรมและมั่นคงสำหรับผู้บริโภค การจัดหาข้าวให้เพียงพอต่อเหตุฉุกเฉินทุกประการ 3) เสนอแนะนโยบายส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวเปลือกและข้าว 4) ประสานงานและช่วยเหลือในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับ

การค้าข้าว (Daño & Samonte, 2005) คณะกรรมการข้าวเปลือกและข้าวในฐานะหน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการกำหนดทิศทางการผลิตและการค้าข้าวตามตารางสรุปด้านล่าง

ตารางที่ 6 อำนาจหน้าที่คณะกรรมการข้าวเปลือกและข้าว

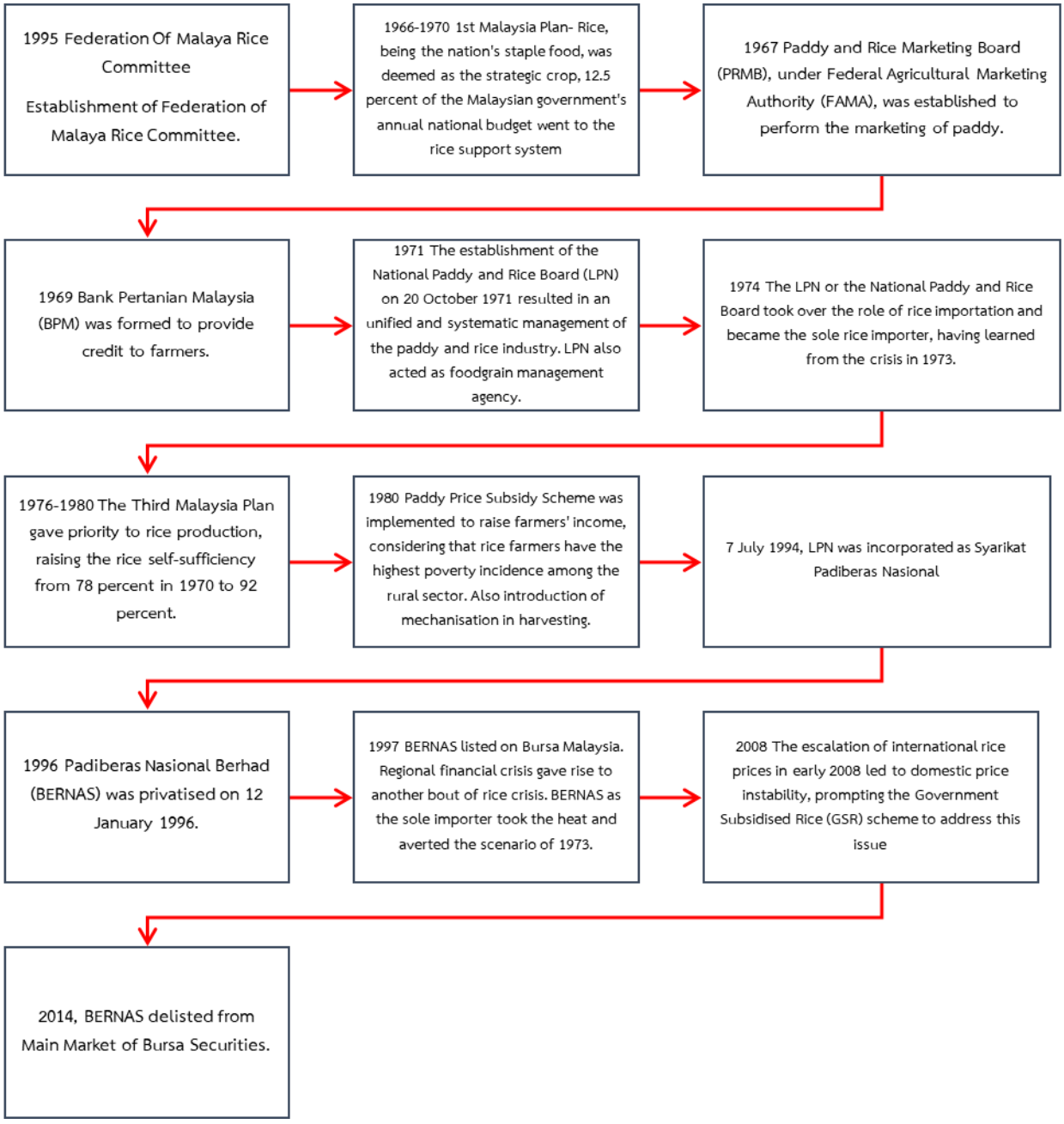
Functions of LPN	Instruments of LPN	Powers of LPN
• To conserve and maintain an adequate supply of paddy and rice • To ensure a fair and stable price of paddy for farmers • To ensure a fair and stable price of rice for consumers • To ensure sufficient supply of rice to meet all emergencies • To make recommendations to the government on policies designated to promote the development of the paddy and rice industry	• Implementing GMP for paddy • Enforcing fair and stable price for consumers • Maintaining stockpiling, licensing of wholesalers, retailers, rice millers, importers and exporters • Regulating and controlling the milling of paddy into rice including the rate and regularity of milling operations • Regulating the production of paddy • Prohibiting, regulating, or controlling the movement of paddy and rice • ... others	• Power to obtain information • Power to enter premises • Power of arrest, seizure, investigation and persecution • Power to stop and search conveyance

ที่มา : (Khazanah Research Institute, 2019) chapter 5 page 153

ในช่วงทศวรรษ 1990 ที่รัฐบาลมาเลเซียเน้นการปฏิรูปประเทศด้วยการแปรรูปหน่วยงานรัฐให้เป็นเอกชน คณะกรรมการข้าวเปลือกและข้าวได้เข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นเอกชนโดยเน้นเป้าประสงค์ของการแปรรูป คือ

- เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการข้าวเปลือกและข้าวสำหรับผู้ผลิตและผู้บริโภค
- เพื่อให้มั่นใจว่าการสอดส่องและควบคุมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อ การตลาด การกัด การจัดเก็บ การตั้งราคา และรับรองคุณภาพข้าวเปลือกและข้าวให้ดีและได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า
- เพื่อลดภาระของรัฐบาลในการจัดการคณะกรรมการข้าวเปลือกและข้าวที่มีค่าใช้จ่ายของรัฐถึง 20 ล้านริงกิตต่อปี (Khazanah Research Institute, 2019)

ในปี 1996 คณะกรรมการข้าวเปลือกและข้าวถูกแปรรูปเป็นบริษัทกำกับดูแลข้าวของรัฐบาลมาเลเซีย (Padiberas Nasional Berhad : BERNAS) โดยมีข้อตกลงให้บริษัทกำกับดูแลข้าวของรัฐบาลมาเลเซียมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการนำเข้าข้าวเข้ามาในประเทศมาเลเซียช่วงปี 1996-2010 แต่ทางบริษัทต้องเป็นผู้ช่วยสนับสนุนนโยบายทางสังคมที่รัฐบาลกำหนดให้แก่เกษตรกร ซึ่งสิทธิในการนำเข้าข้าวแต่เพียงผู้เดียวของบริษัทสิ้นสุดไปในปี 2021 (Khazanah Research Institute, 2019) จะเห็นได้ว่าบริษัทกำกับดูแลข้าวของรัฐบาลมาเลเซียมีบทบาทอย่างมากในการกำกับควบคุมการค้าข้าว แต่ข้อที่น่าสังเกต คือ ประเทศมาเลเซียได้ใช้แนวทางการจัดการแบบเอกชนโดยรัฐไม่เข้าไปกำกับ เนื่องจากมีการคำนึงถึงต้นทุนและการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของภาครัฐซึ่งนำไปสู่การใช้ระบบเอกชนที่รัฐกำหนดแนวนโยบายทางสังคมให้เกิดการพัฒนาระบบการค้า และยังคงดำเนินการเพื่อสังคมควบคู่กันไป ทั้งนี้พัฒนาการของการดำเนินนโยบายทางการค้าข้าสจนกระทั่งมาถึงการจัดตั้งบริษัทกำกับดูแลข้าวของรัฐบาล (BERNAS) เป็นไปตามแผนภาพด้านล่าง



ที่มา : (Khazanah Research Institute, 2019)

ภาพที่ 7 ความเป็นมาของนโยบายข้าวและบริษัทกำกับดูแลข้าวของมาเลเซีย (BERNAS)

นอกจากที่ได้มีการดำเนินการในการจัดตั้งองค์กรและนำไปสู่การนำองค์กรรัฐเข้าสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้ว รัฐบาลประเทศมาเลเซียยังได้มีการกำหนดนโยบายที่สนับสนุนเกษตรกรผู้ปลูกและผลิตข้าว อาทิ

1) การอุดหนุนราคาปุ๋ยและเคมีภัณฑ์เพื่อให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงได้รวมถึงการสนับสนุนปุ๋ยอินทรีย์
2) การออกนโยบายที่เน้นการลดอุปสรรคในการทำการเกษตรให้แก่เกษตรกร
3) การกำหนดราคาขั้นต่ำในการรับซื้อข้าวเปลือก
4) การสนับสนุนการเกษตรแนวใหม่ที่เน้นการใช้เทคโนโลยี

ทั้งนี้นโยบายเพิ่มเติมที่เน้นการสนับสนุนเกษตรกรในภาคการปลูกและผลิตข้าวโดยรวมสามารถพิจารณาได้จากตาราง ด้านล่าง

ตารางที่ 7 มาตรการของภาครัฐมาเลเซียว่าด้วยข้าวเปลือกและข้าว

Category of policy	Intervention Programmes	Period	Details
Input Subsidy	Skim Baja Padi Kerajaan Persekutuan (SBPKP)	1979 to present	- Subsidised compound and urea fertilisers are distributed to farmers with maximum paddy area of 10 Ha - The amount and types of fertilisers are based on recommendations made by Jawatankuasa Dasar Bantuan Kerajaan Kepada Industri Padi dan Beras
	Skim Insentif Pengeluaran Padi (SIPP)	2007 to present	- The government introduced SIPP to alleviate the burden of paddy farmers due to the increases in diesel price and ploughing cost - Types of incentives include 1. Plounghing allowance 2. Organic fertiliser 3. Additional NS fertiliser 4. Growth enhancer 5. Foliar 6. Pesticide (herbicide)
	Insentif Peningkatan Pengeluaran Beras Negara (IPPB)	2008 to 2015	- IPPB was introduced in 2008 in response to the food crisis as well as the hike in petroleum price that caused input price to increase tremendously - Types of incentives include: 1. Liming

Category of policy	Intervention Programmes	Period	Details
			2. Additional NPK fertiliser 3. pesticide
	Insentif Benih Padi Sah (IBPS)	2007 to present	- The objective of the incentive is to encourage paddy farmers to use high-quality seeds - Certified paddy seeds are purchased at ceiling price of RM 1.40/Kg
	Skim Baja dan Racun Padi Bukit/Huma	2015 to present	- Incentives for hill/upland paddy production, which includes: 1. Compound fertiliser 2. Urea fertiliser 3. Pesticide
Output Subsidy	Skim Subsidi Harga padi (SSHP)	1980 to present	- Farmers earn a pre-determined amount for each tonne of paddy harvested as an incentive to cultivate more paddy - In the 2016 budget announcement, the government increased the incentive to RM300/MT
Market & Trade	Guaranteed Minimum Price (GMP)	1949 to present	- Paddy prices are controlled through the GMP scheme - This is the minimum price millers must pay to farmers when purchasing the harvesred paddy
	Stockpiling	1949 to present	- First introduced in 1949 by the British government, buffer stocks are used in Malaysia to stabilise domestic price fluctuations and as an emergency reserve - BERNAS manages the national stockpile; at any given moment , it must stock enough rice to feed the nation for 45 days
	Single rice importer	1974 to present	- Lembaga Padi dan Beras Negara (LPN) became the single rice importer in 1974 in response to the world rice crisis in 1973-1974 - After the corporatisation of LPN, BERNAS became the single importer of rice based on the

Category of policy	Intervention Programmes	Period	Details
			coporatisation agreement

ที่มา : (Khazanah Research Institute, 2019)

(3) กฎหมายกำกับการค้าข้าว

จากการที่รัฐบาลได้มีความพยายามในการแปรรูปรัฐที่มีส่วนในการกำกับการค้าข้าวและได้มีการตั้งองค์กรที่เป็นกึ่งเอกชนที่ช่วยสนับสนุนการค้าข้าว รัฐบาลมาเลเซียได้ตรากฎหมายว่าด้วยการกำกับและควบคุมข้าวเปลือกและข้าว 1994 (the Control of Padi and Rice Act 1994) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจบริษัทกำกับดูแลข้าวของรัฐบาล ประกอบไปด้วย 6 หมวดที่ทำให้เกิดการกำกับข้าวเปลือกและข้าว ในหมวดที่ 2 ของกฎหมายจะเน้นไปที่การให้อำนาจแก่อธิบดี (Director General) กระทรวงเกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร (Ministry of Agriculture and Food Industries) ทั้งนี้หมวดและมาตราที่สำคัญที่เกี่ยวกับการกำกับการผลิตและการค้าข้าว ประกอบไปด้วย

มาตรา 4 เป็นการมอบอำนาจและหน้าที่ให้อธิบดีในการกำกับข้าว โดยกำหนดให้มีการ

- อนุรักษ์และรักษาปริมาณข้าวและข้าวให้เพียงพอ
- สร้างราคาข้าวเพื่อให้เกษตรกรที่เป็นธรรมและมั่นคง
- สร้างราคาข้าวที่เป็นธรรมและมั่นคงแก่ผู้บริโภค
- จัดหาข้าวให้เพียงพอต่อเหตุฉุกเฉินทั้งหมด
- เสนอแนะรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายที่ออกแบบมาเพื่อส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวเปลือกและข้าว และหากได้รับอนุมัติจากรัฐบาลให้ประสานงานและช่วยเหลือในการดำเนินการดังกล่าว
- ควบคุมการตลาดข้าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องผ่านการอนุญาตของผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก โรงสีข้าว ผู้นำเข้าและผู้ส่งออก
- กระทำการตามสมควรในการดำเนินการรับประกันราคาขั้นต่ำและกำหนดราคาข้าวที่เป็นธรรมและมั่นคงแก่ผู้บริโภค
- กำหนดราคาสูงสุดหรือต่ำสุดของข้าว
- จัดการรักษาคลังสินค้าในข้าวเปลือกหรือข้าวเพื่อวัตถุประสงค์ในเชิงกลยุทธ์และเพื่อรักษาเสถียรภาพราคา
- ควบคุมและควบคุมการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนแก่เกษตรกร
- ตราระเบียบควบคุมการผลิตข้าว
- กำหนดห้าม หรือควบคุมการเคลื่อนตัวของข้าวเปลือกหรือข้าว

- กำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมข้าวเปลือกและข้าวต้องส่งรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมของการค้าข้าว

มาตรา 18 กำหนดความผิดในกรณีการปฏิเสธไม่ขายข้าว ซึ่งกำหนดว่าผู้ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายนี้เพื่อการขายข้าวต้องขายข้าว หรือตัวแทนผู้ค้าข้าวได้รับใบอนุญาตซึ่งมีข้าวอยู่ในครอบครองห้ามมิให้แจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จเกี่ยวกับการครอบครองปริมาณข้าว โดยมีการกำหนดไปถึงตัวแทนผู้ค้าข้าวที่มีการควบคุมคลังข้าวในสถานประกอบการ

มาตรา 19 กำหนดความผิดและข้อห้ามมิให้ผู้ค้าข้าวกำหนดข้อกำหนดการค้าข้าวที่มากกว่าการค้าเสรีโดยปกติ ซึ่งข้อกำหนดที่ห้ามประกอบด้วย

- การกำหนดให้มีการชำระราคาข้าวในทันที
- กำหนดระยะเวลาที่ต้องชำระเงินหรือส่งมอบ
- กำหนดการวางเงินประกันการขายข้าวหรือข้าว

มาตรา 20 กำหนดการถือครองข้าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งห้ามมิให้บุคคลถือครองข้าวอันเป็นพฤติกรรมที่ห้ามตามกฎหมายนี้ ให้ถือเป็นความผิดและผู้ถือครองต้องแสดงต่อศาลให้ได้ว่าผู้ถือครองข้าวไม่มีเจตนากระทำผิดตามกฎหมายนี้

มาตรา 29 ให้อำนาจต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร ในการออกระเบียบตามกฎหมายนี้อันประกอบด้วย

- กำหนดหน้าที่ และอำนาจของอธิบดีหรือผู้มีอำนาจหน้าที่
- กำหนดเครื่องหมายหรือฉลากที่ผู้ค้าขายปลีกจะติดไว้กับภาชนะบรรจุข้าวซึ่งระบุคุณภาพ เกรดหรือราคาของข้าว
- กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุญาตให้ผู้ค้าส่ง ผู้ขายปลีก โรงสีข้าว ผู้นำเข้าและผู้ส่งออก และกำหนดค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระสำหรับใบอนุญาตตามกฎหมายนี้ กำหนดค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่อาจจำเป็นสำหรับวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้
- กำหนดการกระทำหรือการละเว้นใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของข้อบังคับใด ๆ ให้เป็นความผิด และ การควบคุมข้าว
- กำหนดเรื่องอื่นใดโดยทั่วไปเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้

จากข้างต้น กฎหมายว่าด้วยการกำกับและควบคุมข้าวเปลือกและข้าว 1994 เน้นไปที่การให้อำนาจอธิบดีในการกำกับดูและการผลิตและการค้าข้าว แต่ทว่ามีการกำหนดให้องค์กรเอกชนเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการทำการค้าและกำหนดการค้าข้าวร่วมกับรัฐบาล นอกจากนี้ การกำหนดตามกฎหมายการค้าข้าวในประเทศมาเลเซียจะมีความต่างกับกฎหมายของประเทศไทยในประเด็นที่

พระราชบัญญัติการค้าข้าวไทย พ.ศ. 2489 ได้กำหนดขอบเขตที่ใช้บังคับโดยเน้นที่พื้นที่เรียกว่าเขตการค้าข้าว และการกำกับผู้ค้าข้าวโดยไม่ได้คำนึงถึงผู้ปลูกข้าว ซึ่งกฎหมายของประเทศมาเลเซียพยายามสร้างให้เกิดข้อกำหนดต่อผู้ค้าข้าวและเกษตรกร (Ahamat & Al, 2019) นอกจากนี้จากงานศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการค้าข้าวจาก Ahamet และ Al ทำให้เห็นว่านโยบายประกันราคาข้าวของไทยที่ผ่านมาที่ให้ราคาข้าวสูงกว่าตลาดต่างประเทศไม่ส่งผลให้เกษตรกรพยายามส่งออกข้าวเพื่อให้ได้ราคาในตลาดโลก (Ahamat & Al, 2019)

2.4.4 กฎหมายและนโยบายการเกษตรในเวียดนาม

(1) ภาพรวมนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตร

หลังจากการสิ้นสุดสงครามระหว่างเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้นำไปสู่การรวมประเทศเวียดนาม ในปี 1986 ได้มีการประกาศนโยบายปฏิรูปประเทศว่าด้วย ดอยเหมย (Doi Moi (Renovation) in 1986)) ซึ่งมีการวางกรอบการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม และอาหารของประเทศเวียดนาม ผ่านการปรับปรุงสถาบันและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรและการค้าเพื่อให้ตลาดการเกษตรสามารถดำเนินการตามระบบเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ (Son, Que, Dieu, Trang, & Beresford, 2006) โดยการปฏิรูปประเทศเน้นไปที่การขจัดความยากจน และการสร้างความมั่นคงด้านอาหาร รวมถึงสร้างประเทศเวียดนามให้กลายเป็นประเทศผู้ส่งออกด้านอาหารหลักของโลก

ทั้งนี้ในช่วงระยะเวลาของการปฏิรูประหว่างปี 1986-2005 ได้มีการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับการยกระดับการเกษตร การใช้ที่ดินของประชาชน และการพัฒนาการค้าสินค้าเกษตรทั้งในและต่างประเทศ ตามตารางด้านล่าง

ตารางที่ 8 ภาพรวมการปฏิรูปนโยบายและกฎหมายเพื่อการเกษตรประเทศเวียดนาม

ช่วงปี	นโยบายและกฎหมาย
1988	มติที่ 10 ของ Politburo (1988) ซึ่งจัดสรรที่ดินส่วนรวมให้แต่ละครัวเรือนในการทำการเกษตรในระยะยาว
1989	ยกเลิกนโยบายรวมศูนย์ที่จัดการทรัพยากรในการทำการเกษตร และเชื่อมโยงเกษตรกรกับมาตรการทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกษตรกรสามารถทำการค้าสินค้าในตลาดได้
1990	การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจและการปรับปรุงระบบธนาคารรวมถึงการสนับสนุนการเพิ่มขึ้นของภาคเอกชน
1993	การแก้ไขกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2536 ที่เพิ่มความปลอดภัยในการครอบครองและอนุญาตให้โอนสิทธิการใช้ที่ดินให้ผู้อื่นเพื่อการทำการเกษตร

ช่วงปี	นโยบายและกฎหมาย
1996	การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการสหกรณ์ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการให้บริการต่อเกษตรกรและเพื่อให้ตอบสนองต่อการดำเนินการด้านการค้าที่เกี่ยวเนื่องกับการทำการเกษตร
2000	การปรับปรุงกฎหมายการใช้ที่ดินเพื่อเปิดให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาร่วมดำเนินการทางการเกษตรในประเทศเวียดนาม โดยเน้นไปที่การให้สิทธิการใช้ที่ดินและการรวมผืนที่ดินเพื่อทำการเกษตร
2000-2005	การคงรักษาระดับภาษีการเกษตรให้อยู่ในระดับต่ำเพื่อส่งเสริมการทำการเกษตรและการทำธุรกิจเกษตร ในปี 2001 สภาของประเทศเวียดนามประกาศการสร้างนโยบายตลาดเสรีและการพัฒนาอุตสาหกรรม รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรทางการเกษตรเพื่อเชื่อมโยงกับการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม
2005-2010	รัฐบาลกลางออกข้อกำหนดว่าด้วยการยกระดับและกระตุ้นการเกษตรเพื่อเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรม โดย - ปรับโครงสร้างการทำการเกษตรเข้าสู่การผลิตขนาดใหญ่และการเชื่อมโยงกับการผลิตเชิงอุตสาหกรรม - การสร้างโครงข่ายไฟฟ้าและโครงข่ายการบริหารจัดการน้ำเพื่อสนับสนุนการทำการเกษตร - การสนับสนุนการใช้ไบโอเทคโนโลยีเพื่อการเกษตร รวมถึงการใช้เครื่องจักรกลขนาดใหญ่ทำการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตและเพิ่มคุณภาพของสินค้าเกษตร - การสร้างกระบวนการโดยการนำเกษตรกรรมเข้าสู่อุตสาหกรรมและการบริการ - สร้างการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ชนบทรวมถึงการปกป้องสิ่งแวดล้อม

ที่มา: (Dieu, 2006; Son et al., 2006)

ในช่วงปี 2000-2010 ถือว่าเป็นช่วงระยะเวลาที่รัฐบาลพยายามเร่งให้เกิดการพัฒนาด้านการเกษตร โดยรัฐบาลได้ตรากฎเพื่อให้เกิดการพัฒนาการเกษตรในเวียดนาม ในกฎการดำเนินการ 09/2000/NQ/CP (RESOLUTION No.09/2000/NQ-CP) รัฐบาลกำหนดการทำงานที่สนับให้เกษตรกรรมในสาขาต่าง ๆ สามารถเข้าสู่การเป็นผู้ประกอบการ[9] รัฐบาลได้ออกข้อกำหนด (Party Central Committee's Resolution 5 (2/3/2002)) โดยเน้นไปที่การปรับปรุงการเกษตรแบบดั้งเดิมเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมภายใต้แผนการดำเนินการ ช่วงปี 2001-2010 รัฐบาลก็

[9] ดูข้อมูลกฎหมายได้จาก http://vbpl.vn/TW/Pages/vbpqen-toanvan.aspx?ItemID=411&Keyword=

ได้มีการตรากฎว่าด้วยการพัฒนาเกษตรกรรม เกษตรกรและพื้นที่ชนบทที่มุ่งเน้นที่การยกระดับบทบาทของเกษตรกรรม เกษตรกรและพื้นที่ชนบท ซึ่งจากการสนับสนุนตามนโยบายและระเบียบของรัฐบาลทำให้การทำการเกษตรและการค้าขายสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างมากตามนโยบายภาครัฐ (Ngoc, Hung, & Pham, 2021) รัฐบาลเวียดนามได้วางหลักการและขับเคลื่อนการพัฒนาเกษตรและอุตสาหกรรมโดยมีการออกข้อกำหนดนายกรัฐมนตรี ในปี 2009 ที่สนับสนุนงบประมาณในการสร้างประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตรซึ่งเน้นไปที่การเพิ่มปริมาณผลผลิตทางการเกษตร แต่ข้อกำหนดนายกรัฐมนตรีก็ยังขาดการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตร รวมถึงขาดการใช้งบประมาณสนับสนุนการทำการเกษตรอย่างโปร่งใส (Thang, 2014)

ในช่วงปี 2010-2012 ได้มีข้อกำหนดกระทรวงเกษตรและพัฒนาพื้นที่ชนบท 36/2010/TT-BNNPTNT เพื่อให้เกิดการพัฒนามาตรฐานการเกษตร การผลิตสินค้าเกษตรและการใช้ปุ๋ยเพื่อเพิ่มผลผลิตการเกษตร รวมถึงมีการออกข้อกำหนดกระทรวงการคลัง 205/2012/TT-BTC ที่ช่วยพัฒนาการใช้ที่ดินในการปลูกข้าวและพืชผลทางการเกษตรอื่น ๆ เพื่อช่วยเกษตรกรเผชิญกับปัญหาจากภัยพิบัติ (Thang, 2014) ซึ่งนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายที่ดินของเวียดนามในปี 2013 ที่ช่วยสนับสนุนการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรและช่วยสร้างให้เกิดผลผลิตการเกษตรที่เพิ่มขึ้นจากการปรับปรุงนโยบายการถือครองที่ดินและบทบาทของสิทธิเก็บกินในการพิจารณาการลงทุนที่ดิน (Bellemare, Chua, Santamaria, & Vu, 2020) ซึ่งจากการตรากฎหมายที่ดินปี 2013 ส่งผลเชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติต่อการลงทุนในเทคโนโลยี การชลประทาน หรือการปรับปรุงการอนุรักษ์ดินและน้ำ ซึ่งเป็นผลให้เกษตรกรพัฒนาแปลงพืชและการทำการเกษตรนำไปสู่การยกระดับการผลิตและการค้าสินค้าเกษตรที่ต่อเนื่องกัน (Bellemare et al., 2020)

นโยบายทางการเกษตรเวียดนามได้รับการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2018 กระทรวงเกษตรและการพัฒนาชนบทได้กำหนดสินค้าเกษตรหลัก 13 ชนิด อันประกอบไปด้วย ข้าว กาแฟ ยางพารา เม็ดมะม่วงหิมพานต์ พริกไทย ชา ผักและผลไม้ มันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์ เนื้อสุกร เนื้อสัตว์ปีก และไข่ โดยสินค้าเกษตรทั้ง 13 รายการ จะได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษที่รวมถึงการยกเว้นหรือลดค่าเช่าที่ดินหรือผิวน้ำ สนับสนุนการถ่ายทอดและการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีชั้นสูงในการเกษตร การฝึกอบรมทรัพยากรมนุษย์และกิจกรรมการพัฒนาตลาด และส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนในสิ่งอำนวยความสะดวกและอุปกรณ์สำหรับการแปรรูปหรือถนอมผลิตผลทางการเกษตร (OECD, 2020) จะเห็นได้ว่าประเทศเวียดนามมีการปรับปรุงนโยบายและกฎระเบียบอันทำให้เกิดการพัฒนาภาคการเกษตรและพยายามสร้างให้เกิดการผลิตสินค้าเกษตรหลากหลายชนิด รวมทั้งรัฐบาลมีการปฏิรูปการใช้ที่ดินเพื่อให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงที่ดิน และผู้ลงทุนได้รับการสนับสนุนในการใช้ที่ดินและได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีด้านต่าง ๆ ในการลงทุนด้านการเกษตรในประเทศเวียดนาม ซึ่งอาจ

มองได้ว่ารัฐบาลเวียดนามพยายามลดทอนอุปสรรคทางนโยบายและกฎหมายเพื่อเอื้อให้เกิดการสนับสนุนการทำการเกษตรควบคู่ไปกับการค้าสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกไปต่างประเทศ

(2) กฎหมายการค้าข้าวของเวียดนาม

กฎหมายที่เกี่ยวกับการค้าข้าวเพื่อส่งออกที่สำคัญคือ ***กฎหมายระดับกฤษฎีกาที่ 109/2010/ND-CP (Decree No. 109/2010/NĐ-CP)*** ที่ใช้กำกับการค้าข้าว โดยกฎหมายระดับกฤษฎีกาที่ 109/2010/NĐ-CP (Decree No. 109/2010/NĐ-CP) เน้นไปที่การกำกับการค้าข้าวให้เกิดการค้าข้าวในปริมาณสูงโดยกลุ่มธุรกิจ ซึ่งมีข้อกำกับหลักประกอบไปด้วย

มาตรา 3 กำหนดให้ผู้ค้าข้าวชาวเวียดนามในทุกภาคส่วนเศรษฐกิจที่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในตามพระราชกฤษฎีกานี้และต้องได้รับหนังสือรับรองคุณสมบัติสำหรับธุรกิจส่งออกข้าว

มาตรา 4 ในการส่งออกข้าว ผู้ค้าข้าวต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- จัดตั้งและจดทะเบียนธุรกิจตามกฎหมายเวียดนาม
- มีคลังสินค้าอย่างน้อย 1 แห่งที่สามารถเก็บข้าวเปลือกได้อย่างน้อย 5,000 ตัน และเป็นไปตามระเบียบทั่วไปที่ประกาศโดยกระทรวงเกษตรและการพัฒนาชนบท
- มีโรงสีข้าวอย่างน้อย 1 โรง โดยมีกำลังการผลิตข้าวเปลือกอย่างน้อย 10 ตันต่อชั่วโมง ซึ่งเป็นไปตามระเบียบทั่วไปที่กระทรวงเกษตรและการพัฒนาชนบทประกาศกำหนด
- คลังข้าวและโรงสีข้าวต้องเป็นของผู้ค้าและตั้งอยู่ในจังหวัดหรือเมืองศูนย์กลางที่มีการส่งออกข้าวหรือท่าเรือระหว่างประเทศที่มีกิจกรรมการส่งออกข้าวในขณะที่ผู้ประกอบการขอใบรับรอง

มาตรา 5 กำหนดให้มีการตรวจสอบและรับรองโกดังและโรงสีข้าวภายใน 10 วันทำการหลังจากได้รับคำขอเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ค้าและเอกสารที่เกี่ยวข้อง กรมอุตสาหกรรมและการค้าระดับจังหวัดจะรับผิดชอบหลักและประสานงานกับกรมการเกษตรและการพัฒนาชนบทระดับจังหวัดในการตรวจสอบและรับรองโกดังข้าวและโรงสีในท้องที่

มาตรา 6 กำหนดให้กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าเป็นหน่วยงานออกใบรับรอง โดยในการออกใบรับรองจะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด

มาตรา 10 กำหนดการบริหารการส่งออกข้าวโดยเน้นไปที่

- การจำหน่ายข้าวโภคภัณฑ์ที่เพิ่มขึ้นและการประกันผลประโยชน์ของผู้ปลูกข้าวตามนโยบายรัฐบาลปัจจุบัน

- การสร้างดุลการส่งออกและการบริโภคภายในประเทศ มีส่วนสนับสนุนราคาข้าวในประเทศ
- การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ การประกันการส่งออกที่มีประสิทธิภาพ

มาตรา 11 กระทรวงเกษตรและการพัฒนาชนบทจะรับผิดชอบหลักในการสร้างดุลยภาพแหล่งข้าวเพื่อการส่งออกและการบริโภคภายในประเทศ โดยประสานกับคณะกรรมการประชาชนระดับจังหวัด ปรับสมดุลความต้องการข้าวภายในประเทศและประกาศแหล่งข้าวสารเพื่อการส่งออกในไตรมาสที่สี่ในปีที่วางแผนถัดไป และรายงานข้อมูลที่เป็นปัจจุบันแล้วแจ้งแก่กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าและสมาคมอาหารเวียดนามเกี่ยวกับการผลิตผลผลิตและประเภทของข้าว

มาตรา 12 การส่งออกข้าวต้องรักษาปริมาณสำรองอย่างสม่ำเสมออย่างน้อย ร้อยละ10 ของการส่งออกข้าวในช่วง 6 เดือนที่ผ่านมา

มาตรา13 ในการทำสัญญาส่งออกข้าวผู้ส่งออกต้อง

- ผู้ส่งออกข้าวต้องแจ้งประเด็นการจัดซื้อข้าวให้คณะกรรมการประชาชนระดับจังหวัดทราบ และเผยแพร่ประเด็นเหล่านี้ต่อสาธารณะ และขึ้นราคารับซื้อตามคุณภาพข้าว โภคภัณฑ์และประเภทสินค้าเพื่ออำนวยความสะดวกในการขายตรงของเกษตรกร
- สำหรับการจัดหาข้าวสำหรับสินค้าโภคภัณฑ์จากผู้ค้าหรือผู้แปรรูปรายอื่น ผู้ค้าและผู้แปรรูปเหล่านั้นจะต้องเชื่อมโยงและจัดระเบียบการค้าให้อยู่ในระบบที่มีเสถียรภาพ
- ผู้ค้าข้าวควรเน้นไปที่การส่งออกข้าวโภคภัณฑ์ภายใต้สัญญาที่ลงนามกับผู้ผลิตตามนโยบายของรัฐ
- ผู้ค้าข้าวที่จัดหาข้าวโภคภัณฑ์ภายใต้ข้อนี้อาจดำเนินการขอสินเชื่อเพื่อการส่งออกได้

มาตรา 14 กำหนดให้มีการกำหนดราคาข้าวเพื่อการส่งออก โดยให้กระทรวงการคลังรับผิดชอบหลักและประสานงานกับกระทรวงเกษตรและการพัฒนาชนบทในการออกระเบียบและแนวทางในการสำรวจและกำหนดต้นทุนการผลิตและคำนวณราคาต้นทุนสินค้าข้าวเปลือกเพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับจังหวัดเพื่อกำหนดและประกาศราคาต้นทุนเฉลี่ยของข้าวเปลือกในจังหวัดหรือเมืองของตน ซึ่งจะมีกลไกการกำหนดราคาข้าวโดย

- เมื่อราคาตลาดของข้าวโภคภัณฑ์เท่ากับหรือสูงกว่าราคาข้าวโดยตรง รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซง
- เมื่อราคาข้าวในตลาดต่ำกว่าราคาตลาดของข้าวโภคภัณฑ์ กระทรวงเกษตรและการพัฒนาชนบทจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักและประสานงานกับกระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า ธนาคารรัฐแห่งเวียดนาม และสมาคมอาหาร

เวียดนาม โดยเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาและใช้มาตรการเฉพาะเพื่อรักษาราคาตลาดของข้าวโภคภัณฑ์ไม่ต่ำกว่าที่กำหนด พร้อมรับประกันการส่งออกข้าวอย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรา 15 กำหนดการรักษาระดับราคาข้าวภายในประเทศโดย

- คณะกรรมการประชาชนระดับจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบหลักและประสานงานกับกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าและกระทรวงเกษตรและการพัฒนาชนบท ในการกำกับดูแลผู้ส่งออกข้าวในท้องที่ในการจัดเครือข่ายการจัดหาและจัดจำหน่ายข้าวเพื่อสร้างเสถียรภาพให้กับตลาดภายในประเทศและตรวจสอบการจัดซื้อข้าวสาร
- เมื่อราคาข้าวในประเทศสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าจะรับผิดชอบหลักและประสานงานกับคณะกรรมการประชาชนระดับจังหวัดและสมาคมอาหารเวียดนามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาข้าวในปัจจุบันและทิศทางของนายกรัฐมนตรีโดยให้แนวทางผู้ส่งออกข้าวในการจัดหาข้าวให้ทันท่วงทีต่อปริมาณสำรองหมุนเวียนข้าวสำหรับตลาดในประเทศ
- ผู้ส่งออกข้าวต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดราคาและอาจมีการหักค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นตามคำแนะนำของหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจ

มาตรา 17 กำหนดการจดทะเบียนสัญญาส่งออกข้าว

- กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าจะออกระเบียบการจดทะเบียนสัญญาส่งออกข้าวให้สมาคมอาหารเวียดนามจดทะเบียนสัญญาส่งออกข้าว
- ภายใน 3 วันทำการหลังจากลงนามในสัญญาส่งออกข้าว ผู้ค้าต้องยื่นเอกสารภายใต้ระเบียบของกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าไปยังสมาคมอาหารเวียดนามเพื่อจดทะเบียนสัญญาดังกล่าว ในกรณีที่มีเหตุอันควรสามารถขยายเวลาได้ไม่เกิน 10 วันทำการ
- ผู้ค้าต้องรับผิดชอบต่อความถูกต้องของข้อมูลสัญญาที่ลงทะเบียน โดยสามารถจัดส่งสินค้าได้หลังจากลงทะเบียนสัญญาภายใต้ข้อบังคับเท่านั้น และต้องจัดทำสัญญาส่งออกที่จดทะเบียนต่อสำนักงานศุลกากรเมื่อมีการแก้ไขขั้นตอนการส่งออก
- ภายใน 2 วันทำการหลังจากได้รับเอกสารการจดทะเบียนที่ถูกต้องของผู้ค้า สมาคมอาหารเวียดนามจะจดทะเบียนสัญญาของผู้ค้าภายใต้ระเบียบของกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า
- ในกรณีที่ถูกปฏิเสธ ภายใน 2 วันทำการหลังจากได้รับเอกสารการจดทะเบียนของผู้ค้า สมาคมอาหารเวียดนามจะออกคำตอบเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมระบุเหตุผลอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ตามกฎหมายระดับกฤษฎีกาที่ 109/2010/NĐ-CP (Decree No. 109/2010/NĐ-CP) กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าได้ออกคำสั่งที่ 6139/QD-BCT 2013 (Ministry of Industry and Trade promulgated Decision no. 6139/QD-BCT 2013) ซึ่งเปิดโอกาสให้มีผู้ค้าข้าวเพื่อการส่งออกมากขึ้นและสนับสนุนให้มีการลงทุนในการพัฒนาการผลิตและการค้าข้าว ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าได้ออกคำสั่งที่ 6139/QD-BCT 2013 สร้างให้เกิดการเพิ่มขึ้นของคลังสินค้าและผู้ส่งออกข้าวและการเน้นไปที่การสร้างการประสิทธิภาพของการผลิตและการค้าข้าว คำสั่งที่ 6139/QD-BCT 2013 ยังได้สนับสนุนให้เกิดศูนย์กลางการค้าข้าวที่มากขึ้นในหลายจังหวัดและให้สิทธิพิเศษในการจัดตั้งพื้นที่ที่เกิดจากการร่วมมือระหว่างเอกชนและคณะกรรมการจังหวัด (D. T. B. Linh & Thang, 2015)

จากข้อกำหนดข้างต้นจะเห็นว่ารัฐบาลในการตรากฎหมายระดับกฤษฎีกาที่ 109/2010/NĐ-CP เพื่อสร้างระเบียบที่ชัดเจนและสร้างแรงจูงใจให้ผู้ค้าลงทุนและปรับปรุงการถนอมข้าว การแปรรูปและการส่งออกข้าว แต่ยังมีผู้ประกอบการที่ผลิตและส่งออกข้าวพิเศษและผลิตภัณฑ์ออร์แกนิกส์หรือผู้ผลิตข้าวรายเล็กที่ไม่สามารถจะสร้างโรงงานขนาดใหญ่ตามที่กำหนดตามกฎหมายระดับกฤษฎีกาที่ 109/2010/ND-CP ได้ ในกรณีเหล่านี้กฎระเบียบได้กลายเป็นอุปสรรคสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในการส่งออก (D. B. Linh & Thang, 2017) นอกจากนี้กฎหมายระดับกฤษฎีกาที่ 109/2010/ND-CP ที่กำกับพื้นที่คลังสินค้าข้าวก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์เช่นกัน เพราะข้อกำหนดกฎหมายดังกล่าวนำไปสู่ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องที่ที่มีคลังสินค้าข้าวและเป็นอุปสรรคต่อผู้ค้าในท้องที่ที่ไม่มีท่าเรือสำหรับการส่งออกข้าว ในทางกลับกัน ระเบียบนี้ยังแสดงให้เห็นถึงการแทรกแซงการบริหารในการพิจารณาและตัดสินใจด้านการลงทุนของเอกชน (D. B. Linh & Thang, 2017)

ด้วยการที่กฎหมายระดับกฤษฎีกาที่ 109/2010/ND-CP ที่สร้างกรอบการกำกับการค้าและส่งออกทำให้เกิดการจำกัดการแข่งขันในการส่งออกข้าว โดยมีกลุ่มผู้ค้าข้าวขนาดใหญ่ที่ได้รับอนุญาตสามารถจัดการการรับซื้อข้าวและส่งออกข้าว แต่ผู้ประกอบการค้าข้าวรายเล็กและรายกลางไม่สามารถเข้าสู่ตลาดการส่งออกข้าวได้ รัฐบาลเวียดนามจึงได้ยกเลิกกฎหมายระดับกฤษฎีกาที่ 109/2010/ND-CP และตรากฎหมายระดับกฤษฎีกาที่ No.107/2018 / ND-CP โดยได้ลดทอนอุปสรรคในการดำเนินการค้าข้าวเพื่อการส่งออกโดยมีข้อกำหนด ประกอบด้วย

มาตราที่ 4 การยกเลิกกำหนดให้ผู้ค้าข้าวต้องเป็นเจ้าของคลังสินค้าอย่างน้อย 1 แห่งและกำหนดใหม่ให้ผู้ค้าข้าวมีคลังสินค้าอย่างน้อย 1 แห่ง ดังนั้น ผู้ค้าข้าวสามารถที่จะมีคลังสินค้าข้าวโดยการเป็นเจ้าของหรือการเช่าใช้คลังสินค้าก็ได้

การยกเลิกการกำหนดขนาดคลังสินค้าที่แต่เดิมกำหนดให้คลังสินค้าต้องมีการเก็บข้าวเปลือกอย่างน้อย 5,000 ตัน แล้วกำหนดให้การเก็บข้าวเปลือกน้อยลงที่ 10 ตัน

มาตรา 12 ลดการกำหนดให้ผู้ค้าต้องรักษาปริมาณข้าวที่ส่งออกอย่างน้อยร้อยละ 10 ของในช่วง 6 เดือนที่ผ่านมา โดยลดลงเหลือเพียงร้อยละ 5 และยกเลิกการรวมศูนย์สัญญาส่งออกข้าวและการลงทะเบียนสัญญาส่งออก

มาตรา 19 กำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของผู้ค้าหลักในการทำธุรกรรม การเจรจาต่อรองหรือการเสนอราคาและการลงนาม และการจัดการ โดยลดอุปสรรคทางธุรกิจเป็นจำนวนมากสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ค้าที่ส่งออกข้าวคุณภาพสูง ข้าวอินทรีย์ ที่ไม่สามารถเข้าร่วมการส่งออกข้าวได้ตามข้อกำหนดเดิม (Thanh, 2019)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายระดับกฤษฎีกาที่ No.107/2018 มีส่วนสนับสนุนการแก้ปัญหาอุปสรรคในธุรกิจส่งออกข้าวของผู้ประกอบการ และส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมุ่งเน้นด้านธุรกิจสินค้าที่ได้เปรียบและแข่งขันได้ในตลาด (Thanh, 2019) โดยพยายามสร้างประเทศเวียดนามให้เป็นผู้ส่งออกข้าวที่สำคัญในเวทีโลก ซึ่งเวียดนามและไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ 2 อันดับแรก มีส่วนแบ่งตลาดมากกว่าร้อยละ 50 ในตลาดต่างประเทศ (Diu, 2014) ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบและนโยบายข้าวจึงมีอิทธิพลอย่างมากต่อตลาดโลก และหากเมื่อเทียบกับประเทศไทยแล้วในปี 2020 ประเทศเวียดนามได้นำหน้าการส่งออกข้าวไปอยู่ในลำดับที่ 2 ของผู้ส่งออกข้าวในตลาดโลก ในขณะที่ประเทศไทยตกไปอยู่อันดับที่ 4 ของผู้ส่งออกข้าวในตลาดโลก (S&P Global, 2021)

2.5 ปัญหาจากการผูกขาดสินค้าเกษตร

จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)[10] ที่ได้ทำการศึกษาถึงผลกระทบของเศรษฐกิจการผูกขาดและผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจของไทย รวมถึงศึกษาปัญหาในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของไทยที่มีความเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจที่เอื้อแก่การผูกขาดของบางกลุ่มธุรกิจที่มีมาเป็นเวลาช้านาน กลุ่มธุรกิจเหล่านี้มักเติบโตขึ้นมาโดยได้รับการสัมปทานจากรัฐจนสามารถหาผลตอบแทนส่วนเกินหรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ได้ ซึ่งได้นำไปสู่ปัญหาความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ ทรัพย์สิน บริการของรัฐ สวัสดิการ การศึกษา เป็นต้น และในที่สุดปัญหาเหล่านี้ยังได้นำไปสู่ปัญหาสังคมและการเมืองไทยอีกด้วย การศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยภายใต้โครงการ “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม” ได้พบว่ามีนโยบายรัฐจำนวนมากที่ก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือผลตอบแทนส่วนเกินประเภทเลวให้กับธุรกิจบางกลุ่มอย่างมหาศาล และเป็นต้นตอสำคัญของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะการวิ่งเต้นของกลุ่มธุรกิจที่หวังผลตอบแทนส่วนเกินที่เกิดจากนโยบายและมาตรการของรัฐ มักก่อให้เกิดความสูญเสียประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

[10] http://prp.trf.or.th/trf-policy

และทำให้รัฐสูญเสียรายได้จำนวนมหาศาลที่สามารถนำมาใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน โดยเฉพาะต่อกลุ่มคนฐานล่างโดยนโยบายรัฐที่ก่อให้เกิดการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในไทย ได้แก่ การแทรกแซงสินค้าเกษตร การสัมปทาน การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การให้ประชาชนบางกลุ่มเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ นโยบายต่อตลาดหลักทรัพย์

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์[11] ได้ศึกษาเรื่องการผูกขาดกับความเหลื่อมล้ำในภาคธุรกิจ ได้แสดงความคิดเห็นว่ากับการผูกขาดตลาดโดยหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจเป็นประเด็นที่น่าห่วงใยอย่างยิ่ง เนื่องจากในมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 กำหนดว่ากฎหมายไม่สามารถบังคับใช้กับหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการทางงบประมาณซึ่งหมายความว่าปัญหาการผูกขาดที่เกี่ยวเนื่องกับรัฐวิสาหกิจหรือเกิดจากการกระทำของหน่วยงานราชการจะไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาแต่อย่างใด ในอดีตสมัยรัฐบาล พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีความพยายามที่จะยกเลิกข้อยกเว้นดังกล่าวแต่ก็ไม่สำเร็จ จึงทำให้เกิดต้นทุนทางเศรษฐกิจ

โดยในสหรัฐอเมริกา ในรายงานขององค์การ Food and Water Watch[12] ได้ศึกษาต้นทุนทางเศรษฐกิจของการผูกขาดอาหาร พบว่าในปี 2012 ในภาคเกษตรและอาหาร บริษัทยักษ์ใหญ่สี่แห่งมีส่วนแบ่งร้อยละ 82 ของอุตสาหกรรมเนื้อวัว การแปรรูปถั่วเหลือง ร้อยละ 85 การแปรรูปหมู ร้อยละ 63 และของไก่แปรรูป ร้อยละ 53 โดยเป็นเวลาเกือบ 80 ปีแล้วที่การศึกษาทางวิชาการได้บันทึกผลกระทบด้านลบของการควบรวมกิจการและการอุตสาหกรรมของภาคเกษตร ซึ่งทำให้ฟาร์มใกล้ชิดกับผู้ผลิตอาหารมากกว่าชุมชนท้องถิ่น ชุมชนที่มีฟาร์มขนาดกลางและขนาดเล็กมีความมั่งคั่งร่วมกันมากขึ้นรวมถึงรายได้ที่สูงขึ้น การว่างงานที่ลดลง และความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ที่ต่ำกว่าชุมชนที่มีฟาร์มขนาดใหญ่เชื่อมโยงกับธุรกิจการเกษตรที่อยู่ห่างไกล และเสนอว่ากระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาและกระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกา (USDA) ต้องสร้างตลาดที่เป็นธรรม มีกฎระเบียบ และการกำกับดูแลที่ดี โดยการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับห่วงโซ่อาหาร นโยบายต่อต้านการผูกขาดสำหรับภาคอาหารและฟาร์มทั้งหมด ป้องกันการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและการหลอกลวงในการทำสัญญาทางการเกษตร

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการผูกขาดทางการค้าได้สร้างความสูญเสียและความเสียหายทางเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่นที่ลงไปถึงเกษตรกรรากหญ้าที่ทำปลูกผลผลิตทางการเกษตร ทำให้เกษตรกรมีความยากลำบากที่ทำธุรกิจด้านการค้าสินค้าเกษตร โดยเฉพาะการส่งออกหรือนำเข้าซึ่งประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่น ด้านกฎหมายและนโยบาย การผูกขาดทางธุรกิจของพ่อค้ารายใหญ่ โดยเฉพาะงานศึกษาในครั้งนี้จะนำมาสู่มุมมองของผู้กำหนดนโยบายในการออกกฎหมายการแข่งขัน เมื่อต้องเผชิญกับพ่อค้าคนกลางหรือตัวกลางการค้า (ผู้ส่งออก-นำเข้า) ระหว่าง

[11] https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/05/A151_Chapter2.pdf

[12] https://www.foodandwaterwatch.org/insight/economic-cost-food-monopolies

ประเทศขนาดใหญ่ โดยมีงานศึกษา เช่น Levinsohn (1994) เชื่อว่าหลาย ๆ ประเทศมีนโยบายการแข่งขันที่เข้มงวดมากขึ้นเมื่อต้องรับมือกับตลาดส่งออก เนื่องจากการปฏิบัติที่ซับซ้อนในตลาดส่งออกที่ไม่ได้ส่งผลมาถึงผู้บริโภคสินค้านั้นในประเทศตนเอง อย่างไรก็ตามการที่มีข้อมูลไม่สมมูล การไม่ทราบถึงกลไกตลาดโดยเฉพาะการส่งผ่านราคาไม่สมมาตร (Alain McLaren, 2015) นำไปสู่การสูญเสียที่เพิ่มขึ้นสำหรับเกษตรกร โดย Murphy (2006) กล่าวว่าอำนาจการตลาด (Market Power) ในตลาดระหว่างประเทศไม่ได้รวมอยู่ในแบบจำลองและสมมติฐานที่แจ้งการอภิปรายทางการค้าและการเกษตร ซึ่งอาจทำให้ผู้วางนโยบายเข้าใจผิดในแง่ของการกระจายผลประโยชน์จากตลาด นั่นแปลว่า อาจต้องมีนโยบายที่ออกมาเพื่อทำให้เกิดประสิทธิภาพเพื่อการช่วยเหลือแก่เกษตรกรรายย่อยในการได้รับข่าวสารที่สมบูรณ์ของตลาดระหว่างประเทศ การศึกษาอื่น ๆ เช่น Mosley และ Suleiman (2007) ได้ให้ความช่วยเหลือในด้านที่สำคัญบางประการกับเกษตรกรในกลุ่มประเทศที่ยากจน นอกจากนี้หากศึกษาถึงห่วงโซ่ของสินค้าเกษตรของไทยในครั้งนี้ที่ศึกษาถึงกฎหมายของไทยและต่างประเทศที่เอื้อประโยชน์ต่อบทบาทของคนกลาง นำมาสู่การวิเคราะห์ถึงสวัสดิการที่เชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงราคาของสินค้าเกษตร โดยจะดูห่วงโซ่ของกฎหมายและมูลค่าทางเศรษฐกิจที่ทำให้เกษตรกรได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ ผ่านกลไกการส่งผ่านของราคา (Price Transmission) เพื่อเปรียบเทียบอำนาจทางการตลาดและสวัสดิการของไทย เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้นำมาซึ่งความเสียหายต่อเศรษฐกิจไทยอย่างมาก

2.6 ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาอุปสรรคที่เกิดจากกฎหมายและนโยบายในการค้าสินค้าเกษตร 3 ชนิด ได้แก่ ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ตารางที่ 9 ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายที่ศึกษา	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
1.กฎหมายเกี่ยวข้องกับการค้าข้าวไทย	- พระราชบัญญัติการค้าข้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 - พระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 - กฎกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 - กฎกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2521) ออกตามความในพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 - ประกาศคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ฉบับที่ 148 พ.ศ. 2558 เรื่อง แก้ไขปรับปรุงการให้ผู้ประกอบการค้าข้าวขออนุญาตประกอบค้าข้าว การกำหนดเงื่อนไขใน

	หนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าว และการสั่งถอนหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าว ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2558 - ประกาศคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ฉบับที่ 145 พ.ศ. 2558 เรื่อง กำหนดเขตควบคุมการค้าข้าว และกำหนดประเภทผู้ประกอบการค้าข้าว ลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2558 - ประกาศคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ฉบับที่ 146 พ.ศ. 2558 เรื่อง ให้ผู้ประกอบการค้าข้าวขออนุญาตประกอบการค้าข้าว การกำหนดเงื่อนไขในหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าว และการสั่งถอนหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าว ลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2558 - ประกาศคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ฉบับที่ 142 พ.ศ. 2548 เรื่อง กำหนดเขตควบคุมการค้าข้าวและกำหนดประเภทผู้ประกอบการค้าข้าว ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 - ประกาศคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ฉบับที่ 143 พ.ศ. 2548 เรื่อง ให้ผู้ประกอบการค้าข้าวขออนุญาตประกอบการค้าข้าว การกำหนดเงื่อนไขในหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าวและการสั่งถอนหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าว ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 - ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการส่งข้าวออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2562
2.กฎหมายเกี่ยวข้องกับการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย	- พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 -ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย (ฉบับที่ 4) พศ.2560 - ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2532 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย - ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย และวิธีการชำระค่าธรรมเนียม พ.ศ. 2549 - ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายฤดูการผลิตปี 2558/2559 พ.ศ. 2559 - ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การตัดและส่งอ้อย

ให้แก่โรงงาน การตรวจสอบคุณภาพอ้อยและการรับอ้อยจากชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การตัดและส่งอ้อยให้แก่โรงงาน การตรวจสอบคุณภาพอ้อยและการรับอ้อยจากชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย พ.ศ. 2553

- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย พ.ศ. 2549

- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2559

- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดชนิดและคุณภาพน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต พ.ศ. 2559

-ประกาศ กกร. ฉบับที่ 20 พ.ศ. 2559 เรื่อง การกำหนดราคาและหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจำหน่ายน้ำตาลทราย ลงวันที่ 25 มกราคม 2559

- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยวิธีการในการจัดการน้ำตาลทรายที่ไม่ได้คุณภาพ พ.ศ. 2556

- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการผลิตน้ำตาลทรายแตกต่างไปจากชนิดคุณภาพและปริมาณที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนด พ.ศ. 2554

- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง เงื่อนไขการยกให้หรือการบริจาคน้ำตาลทราย พ.ศ. 2554

- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการนำน้ำตาลทรายเข้ามาในราชอาณาจักรภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) พ.ศ. 2551

- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย และการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บรโภคในราชอาณาจักร พ.ศ. 2550

- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย พ.ศ. 2550

-ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายให้โรงงานผลิต พ.ศ.2550

- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์การผ่อนผันการพิมพ์เครื่องหมายหรือข้อความบนกระสอบหรือบรรจุภัณฑ์อื่นใดที่ใช้บรรจุน้ำตาลทรายโควตา ค.

- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยวิธีการในการจัดการน้ำตาลทรายแดงที่ไม่ได้คุณภาพ พ.ศ. 2544

- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2540) เรื่อง

	แก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดชนิดและคุณภาพน้ำตาลทราย - ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2539) เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดชนิดและคุณภาพน้ำตาลทราย - ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2537) เรื่อง กำหนดชนิดและคุณภาพน้ำตาลทราย - ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) เรื่อง กำหนดคุณภาพน้ำตาลทรายแดง - ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 3 พ.ศ.2530 ว่าด้วย การรายงานปริมาณอ้อยและน้ำตาลทราย - ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการนำกากน้ำตาลเข้ามาในราชอาณาจักรภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) พ.ศ. 2552 - ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการนำกากน้ำตาลเข้ามาในราชอาณาจักรจากประเทศนอกเขตการค้าเสรีอาเซียน พ.ศ. 2552
3.กฎหมายเกี่ยวกับการค้ายางพารา	- พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 - พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 - พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503

โดยสรุปแล้ว จากกรอบกฎหมายต่างประเทศและนำมาสู่การพิจารณาเบื้องต้นจากการเปรียบเทียบกับกรอบกฎหมายต่างประเทศทำให้เห็นภาพความแตกต่างกัน โดยที่กฎหมายและนโยบายด้านการเกษตรของประเทศเกาหลีและญี่ปุ่น เป็นการสร้างกฎหมายและนโยบายที่เน้นการเชื่อมโยงกันของการเกษตร อาหาร และการพัฒนาชนบท ซึ่งทำให้เกิดการพัฒนาโดยรวมของพื้นที่ต่าง ๆ รวมถึงการเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าเกษตร การทำธุรกิจสินค้าเกษตร และการส่งออกสินค้าเกษตรไปต่างประเทศ ซึ่งต่างกับกรอบกฎหมายของประเทศไทยที่เน้นการกำหนดกฎหมายเพียงเฉพาะด้าน และหากพิจารณาจากประเทศมาเลเซียที่มีการวางกรอบกฎหมายที่เน้นการจัดการแบบเอกชน โดยรัฐไม่เข้าไปกำกับจัดการเนื่องจากมีการคำนึงถึงต้นทุนและการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของภาครัฐจึงทำให้เกิดการพัฒนาในเชิงความร่วมมือ คือ เน้นการดึงความเข้าใจของเอกชนเข้าสู่การทำการเกษตรโดยรัฐเป็นแกนกลางแต่มิได้เป็นอุปสรรคหลักในการทำการเกษตร และหากมองไปที่ประเทศเวียดนามที่พยายามสร้างกรอบกฎหมายการลดอุปสรรคในการดำเนินการค้าข้าวเพื่อการส่งออก นำไปสู่การสนับสนุนทั้งเกษตรกรและผู้ค้ารายใหญ่ รายกลาง และรายเล็ก ให้สามารถเข้าสู่การเป็นผู้ส่งออกได้ง่ายขึ้น ซึ่งเมื่อสะท้อนมาที่ประเทศไทยแล้ว กฎหมาย

ที่ยังคงเป็นลักษณะในการสร้างอุปสรรคในการทำการค้าสินค้าเกษตรทั้งข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย ที่ไม่บูรณาการกับการพัฒนาเชิงพื้นที่และพัฒนาการค้าของเกษตรกร ทำให้เห็นถึงความจำเป็นอย่างยิ่งยวดในการทำความเข้าใจอุปสรรคของกฎหมายการค้าสินค้าเกษตรเพื่อนำไปสู่ความเป็นไปได้ในการปรับแก้กฎหมายเพื่อพัฒนาการค้าสินค้าเกษตรทั้ง 3 ชนิด คือ ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย ของประเทศไทยต่อไป

บทที่ 3
กฎหมายเกี่ยวกับการค้าข้าวไทยและอุปสรรคจากกฎหมายว่าด้วยการค้าข้าว

3.1 โครงสร้างทางการตลาดและการส่งผ่านราคาข้าว

3.1.1 ห่วงโซ่อุปทานข้าว (Supply Chain)

เมื่อพิจารณาห่วงโซ่อุปทานของข้าวที่ทำหน้าที่ตั้งแต่การส่งผ่านข้าวเปลือกจากเกษตรกรซึ่งเป็นอุตสาหกรรมต้นน้ำไปจนกระทั่งเป็นข้าวสารเพื่อการบริโภค อุตสาหกรรมการแปรรูปซึ่งเป็นอุตสาหกรรมกลางน้ำ และจนถึงการส่งออกซึ่งเป็นอุตสาหกรรมปลายน้ำ พบว่า

ห่วงโซ่อุปทานอุตสาหกรรมข้าวต้นน้ำ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักเศรษฐกิจการเกษตร, 2558) เริ่มจากการทำการเกษตรของชาวนาโดยพื้นที่เพาะปลูกข้าวส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ในพื้นที่นาน้ำฝนเป็นสำคัญ และจะมีบางพื้นที่ที่อยู่ในเขตชลประทานจะสามารถเพาะปลูกข้าวได้จำนวน 2 รอบ คือนาปีช่วงฤดูฝนใน (พฤษภาคม) แล้วเก็บเกี่ยวช่วงฤดูหนาว (ตุลาคม) เป็นช่วงที่ทำนาข้าวได้ดีที่สุดของประเทศไทย ผลผลิตออกจำนวนมาก ส่วนอีกรอบเป็นการทำนาต่อจากนาปีเรียกว่านาปรังอยู่ในช่วงปลายฤดูหนาว (ธันวาคม) เก็บเกี่ยวช่วงฤดูร้อน (เมษายน) ซึ่งผลผลิตมีปริมาณน้อยและขึ้นอยู่แต่ละพื้นที่ว่ามีแหล่งน้ำเพียงพอในปีนั้นหรือไม่ หากไม่เพียงพอเกษตรกรก็จะหันไปปลูกอย่างอื่นทดแทน เมื่อได้ผลิตข้าวแล้วชาวนามักจะแบ่งเป็นสามส่วนคือ 1) เมล็ดพันธุ์ในการเพาะปลูกในรอบต่อไป 2) เก็บไว้บริโภคในครัวเรือน และ 3)ขายส่งพ่อค้าคนกลาง

ในส่วนของกลางน้ำ ข้าวที่ได้จากพ่อค้าคนกลางก็จะถูกรวบรวมไปสู่โรงสีข้าว โรงสีข้าวก็จะแบ่งตามอัตราแรงม้าของเครื่องจักรซึ่งแบ่งง่าย ๆ เป็น โรงสีขนาดเล็ก เช่น โรงสีชุมชน โรงสีเหล่านี้มักจะสีข้าวของเกษตรกรเองเพื่อนำไปบริโภคในครัวเรือน โรงสีขนาดกลางมีกำลังผลิตเพียงพอต่อการผลิตเพื่อจำหน่ายแต่มักจะไม่มีพื้นที่เก็บข้าวได้จำนวนมากจึงเป็นโรงสีที่รับข้าวมาจากพ่อค้าคนกลางแล้วสีขายส่งในทันทีส่วนใหญ่มักจะเป็น ข้าวเหนียว หรือข้าวพันธ์ท้องถิ่น ข้าวกล้อง และจำหน่ายในพื้นที่และพื้นที่ใกล้เคียง และโรงสีขนาดใหญ่ เป็นโรงสีในระดับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ มีลานตากข้าวมีโรงเก็บข้าวขนาดใหญ่ มีกำลังการผลิตที่สูงการผลิตจึงผลิตเพื่อการส่งออกและจำหน่ายในประเทศ ผลผลิตที่ได้จากการสีข้าวก็จะแบ่งเป็นหลัก ๆ 4 อย่าง คือ 1) ข้าวต้น เป็นข้าวที่มีคุณภาพดีที่สุดมีความเป็นเมล็ดข้าวอย่างสมบูรณ์ไม่หัก 2) ข้าวท่อนและปลายข้าว เป็นส่วนของข้าวที่ทำการสีแล้วเกิดการแตกหัก 3) รำ เป็นส่วนของผิวข้าวชั้นนอกที่มีสีเหลืองน้ำตาลก่อนที่ข้าวจะถูกเป็นสีขาว 4) แกลบและสิ่งเจือปน เป็นส่วนของเปลือกข้าวที่จะถูกกะเทาะออกก่อนที่ข้าวจะถูกนำไปขัดสีจนเป็นข้าว

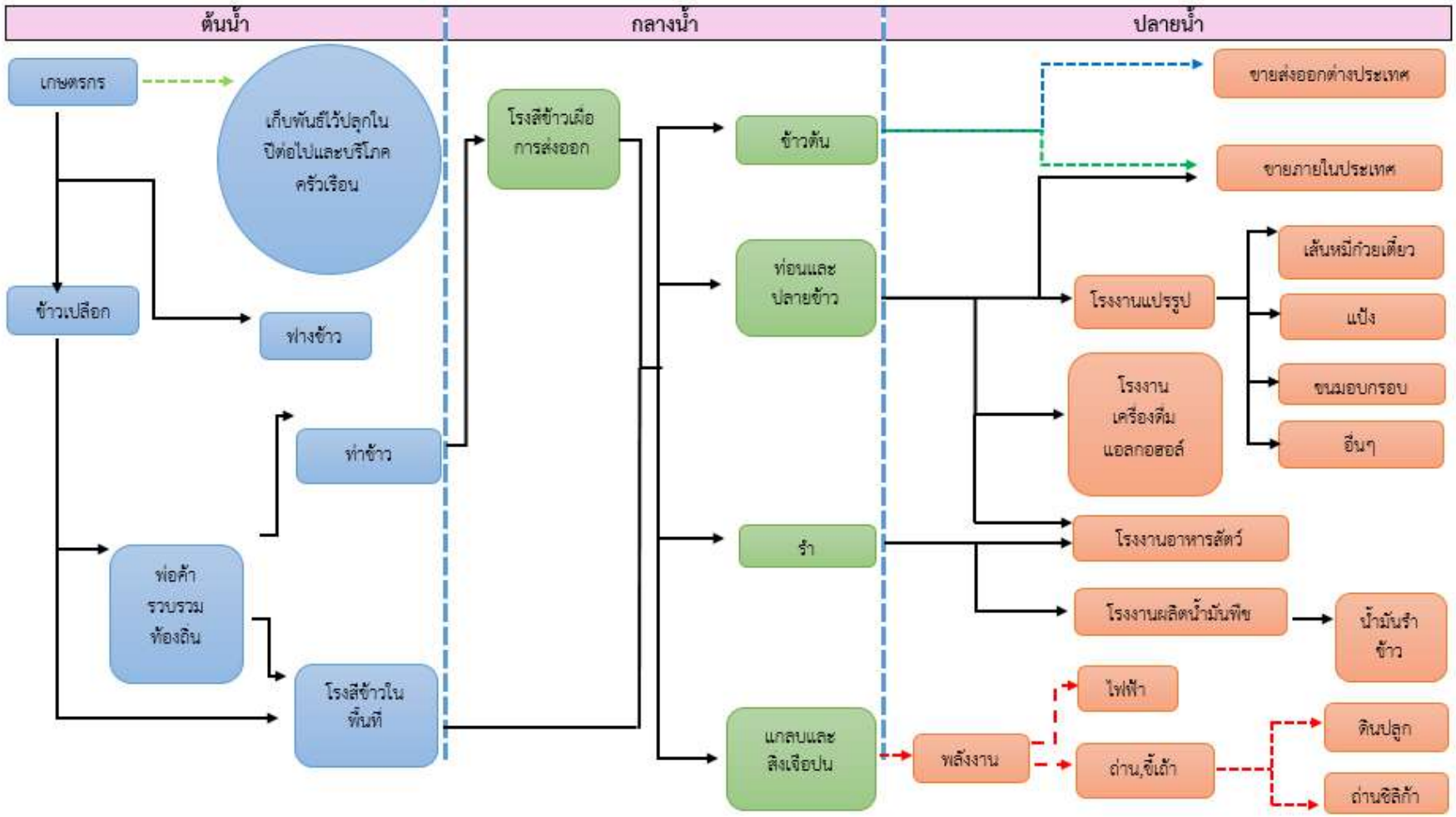
ส่วนสุดท้ายปลายน้ำ ผลผลิตต่าง ๆ จะถูกแบ่งไปดังนี้ ต้นข้าวหรือข้าวขาวคัดจะถูกนำไปจำหน่ายในตลาดในประเทศและในต่างประเทศเพื่อการบริโภคทั้งภาคครัวเรือนและภาคร้านอาหารต่างซึ่งเป็นที่นิยมในการบริโภคจำนวน

ข้าวท่อนและปลายข้าวยังคงสามารถนำไปบริโภคได้เช่นกัน แต่ส่วนใหญ่แล้วมักถูกนำไปแปรรูปเป็น เส้นก๋วยเตี๋ยว แป้ง ขนมอบกรอบ และรวมไปถึงการนำไปใช้ในโรงงานเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และบางส่วนยังเป็นอาหารสัตว์ได้ด้วย

รำข้าว ในอดีตมักจะเป็นส่วนผสมให้อาหารสัตว์เป็นส่วนใหญ่ ปัจจุบันได้มีการผลิตเป็นน้ำมันรำข้าวเพิ่มเติม

แกลบ จะมีเกษตรกรมารับเพื่อไปใช้ในภาคเกษตรกรรม เช่น การผสมดินปลูกพืช การเผาเพื่อทำถ่านอัดแท่ง แต่สำหรับโรงสีขนาดใหญ่มักรวบรวมขายเพื่อทำเป็นเชื้อเพลิงในการทำพลังงานไฟฟ้า

ในระบบห่วงโซ่อุปทานของข้าวไทยมีผู้เกี่ยวข้องด้วยกันหลายฝ่าย โดยเริ่มตั้งแต่ต้นน้ำ คือ ชาวนา จนถึงปลายน้ำ คือ ผู้บริโภค และห่วงโซ่อุปทานของข้าวไทยนั้น มีหน่วยงานที่สนับสนุนผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายโดยตลอดตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ รวมถึงสมาคมและหน่วยงานวิจัยต่าง ๆ เช่น สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมการค้าภายใน กรมการค้าต่างประเทศ องค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์ และศูนย์วิจัยพันธุ์ข้าว เป็นต้น จากการที่มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายในห่วงโซ่อุปทานจึงก่อให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดในหลาย ๆ ประการที่ต้องการความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา เพื่อยกระดับสมรรถนะการแข่งขันในตลาดของสินค้าข้าวให้ดียิ่งขึ้น



ที่มา : เรียบเรียงจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2564

ภาพที่ 8 ห่วงโซ่อุปทานข้าวไทย

3.1.2 การส่งผ่านราคาข้าว

ห่วงโซ่อุปทานของการส่งออกข้าวของไทยนั้นมีผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียด้วยกันหลายฝ่าย ซึ่งจากงานวิจัยของ อิทธิพงศ์ มหาธนเศรษฐ์ (อิทธิพงศ์, 2564) ที่ได้ศึกษาในเรื่องของการส่งผ่านราคาข้าวที่ไม่สมมาตรในตลาดข้าวของประเทศไทย เริ่มจากเกษตรกรผู้ปลูกข้าว โรงสีข้าวรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรเพื่อแปรรูปเป็นข้าวสาร หยงทำหน้าที่เป็นคนกลางในการซื้อขายข้าวสารระหว่างโรงสีและผู้ส่งออก และสุดท้ายผู้ส่งออกข้าวไทยจะติดต่อขายข้าวให้กับผู้ซื้อหรือนายหน้าในตลาดต่างประเทศ การกำหนดราคาซื้อขายข้าวมีลักษณะส่งผ่านกันเป็นทอด ๆ ในแต่ละช่วงของห่วงโซ่อุปทานจากปลายน้ำไปสู่ต้นน้ำ (Top-Down Pricing) เริ่มจากผู้ส่งออกไปตกลงขายข้าวล่วงหน้าให้กับผู้ซื้อในต่างประเทศโดยยังไม่มีข้าวอยู่ในมือ (หรือที่เรียกว่า Short Sale) เมื่อตกลงซื้อขายกันและทราบราคาส่งออกแล้ว ผู้ส่งออกจึงค่อยมาไล่ซื้อข้าวสารภายในประเทศเพื่อนำไปส่งมอบ ผู้ส่งออกจะเสนอราคารับซื้อโดยคำนวณจากราคาส่งออกหักด้วยค่าตอบแทนที่ตนจะได้รับ (Margin) โดยแจ้งราคารับซื้อผ่านไปยังหยง จากนั้นหยงก็จะแจ้งราคารับซื้อข้าวสารไปยังโรงสี โดยที่หยงจะได้รับค่านายหน้าตอบแทนจากโรงสีคิดเป็นร้อยละของมูลค่าการซื้อขายข้าว หลังจากนั้นโรงสีก็จะกำหนดราคารับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรโดยอ้างอิงจากราคาข้าวสารที่ตนจะขายได้หักด้วยค่าตอบแทนและต้นทุนการสีข้าว การส่งผ่านราคาข้าวนั้นจะขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงของราคาข้าวส่งออกที่ส่งผ่านมายังราคาข้าวสารและข้าวเปลือก หากแต่การซื้อขายข้าวในประเทศไทยผู้ซื้อมีอำนาจมากกว่าในการกำหนดราคารับซื้อ ซึ่งห่วงโซ่อุปทานข้าวของไทยมีผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่จำนวนไม่กี่ราย (5 เสือแห่งวงการส่งออกข้าว) ครองส่วนแบ่งตลาดจำนวนมาก โครงสร้างตลาดที่มีผู้ซื้อน้อยราย ทำให้ผู้ส่งออกมีความได้เปรียบในการต่อรองราคามากกว่าโรงสีข้าว สำหรับจำนวนโรงสีข้าวยังมีการกระจุกตัวเชิงพื้นที่สูงมาก ประมาณร้อยละ 70 ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ภาคกลาง ส่วนใหญ่เป็นโรงสีข้าวขนาดใหญ่ ที่เหลือกระจายตัวอยู่ตามภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงสีขนาดกลางและขนาดเล็ก ทั้งที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนเกษตรกรมากที่สุด โครงสร้างตลาดข้าวเปลือกที่มีการกระจุกตัวจึงน่าจะทำให้โรงสีมีอำนาจในการกำหนดราคารับซื้อจากเกษตรกร เมื่อผู้ส่งออกข้าวมีอำนาจตลาดกำหนดราคารับซื้อข้าวสารจากโรงสี และโรงสีมีอำนาจตลาดกำหนดราคารับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา การเปลี่ยนแปลงราคาข้าวส่งออกอาจสามารถส่งผ่านไปยังราคาข้าวสารและราคาข้าวเปลือกได้เพียงบางส่วนเท่านั้น

3.1.3 การวิเคราะห์การส่งออกข้าว

(1) ปริมาณการส่งออกข้าวของประเทศผู้ผลิตรายใหญ่ของโลก

ประเทศจีน ถือว่าเป็นผู้ผลิตข้าวรายใหญ่ที่สุดของโลก มีผลผลิต 146.73 ล้านตัน ในปี 2562/63 และคาดการณ์ว่าในปี 2563/64 จะมีผลผลิต 147 ล้านตัน โดยประเทศไทยเป็นผู้ผลิตข้าวเป็นอันดับ 6 ของโลก รองจาก จีน อินเดีย บังคลาเทศ อินโดนิเซีย และเวียดนาม ตามลำดับ

ตารางที่ 10 การผลิตข้าวของโลก

หน่วย : ล้านตันข้าวสาร

ประเทศ	2560/61	2561/62	2562/63	2563/64*
จีน	148.87	148.49	146.73	147.00
อินเดีย	112.76	116.48	118.43	120.00
บังคลาเทศ	32.65	34.91	35.85	35.98
อินโดนีเซีย	37.00	34.20	34.00	34.90
เวียดนาม	27.66	27.34	27.15	27.00
ไทย	**20.58**	**20.34**	**17.66**	**18.60**
เมียนมา	13.20	13.20	12.70	12.90
ฟิลิปปินส์	12.24	11.73	11.93	11.70
ญี่ปุ่น	7.79	7.66	7.61	7.62
ปากีสถาน	7.50	7.30	7.20	7.60
บราซิล	8.20	7.14	7.60	7.48
สหรัฐอเมริกา	5.66	7.11	5.86	7.19
กัมพูชา	5.55	5.74	5.74	5.78
ไนจีเรีย	4.47	4.54	5.04	5.04
อียิปต์	4.30	2.80	4.30	4.00
เกาหลีใต้	3.97	3.87	3.74	3.86
อื่น ๆ	42.45	43.83	44.24	44.81
รวมทั้งสิ้น	**494.84**	**496.68**	**495.78**	**501.47**

หมายเหตุ: * การคาดการณ์

ที่มา: กระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (ตุลาคม 2563) (USDA, 2020)

ประเทศไทยส่งออกข้าวสู่ตลาดโลก คิดเป็นร้อยละ 12.79 จำนวน 5.50 ล้านตันในปี 2562/63 โดยการส่งออกข้าวของโลกในปีเดียวกันนั้นมีจำนวน 43.43 ล้านตัน สำหรับการคาดการณ์

ในปี 2563/64 คาดว่าประเทศไทยจะสามารถส่งออกข้าวสู่ตลาดโลกได้เพิ่มขึ้น โดยคาดว่าจะส่งออกจำนวน 7 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 15.83 ของการส่งออกข้าวของโลก

ตารางที่ 11 การค้าข้าวของโลก

รายการ	2560/61	2561/62	2562/63	2563/64*
การส่งออกข้าวของโลก (ล้านตันข้าวสาร)	47.64	43.43	43.00	44.22
การส่งออกข้าวของไทย (ล้านตันขาวสาร)	11.06	7.56	5.50	7.00
ส่วนแบ่งตลาดข้าวไทยในตลาดโลก (%)	23.22	17.40	12.79	15.83

หมายเหตุ: * คาดการณ์

ที่มา: กระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (ตุลาคม 2563) (USDA, 2020)

ประเทศไทยมีสต็อกปลายปีข้าวโลกเป็นอันดับที่ 3 ของโลก รองจากจีนที่มีสต็อกข้าวเป็นอันดับ 1 จำนวน 116.50 ล้านตัน และอินเดีย อันดับ 2 จำนวน 30.00 ล้านตัน

ตารางที่ 12 สต็อกปลายปีข้าวโลก

หน่วย : ล้านตันข้าวสาร

ประเทศ	ปี 2560/2561	ปี 2561/2562	ปี 2562/2563	ปี 2563/2564*
จีน	109.00	115.00	116.50	116.50
อินเดีย	22.60	29.50	30.00	31.50
ไทย	3.01	4.54	4.64	4.44
ฟิลิปปินส์	2.29	3.52	3.60	3.50
อินโดนีเซีย	5.56	4.06	3.11	3.11
ญี่ปุ่น	2.22	2.05	1.92	1.90
สหรัฐอเมริกา	0.93	1.42	0.91	1.52
บังคลาเทศ	1.50	1.41	1.48	1.47
อื่น ๆ	17.06	15.39	14.95	15.21
รวม	164.17	176.88	177.11	179.15

หมายเหตุ: * คาดการณ์

ที่มา: กระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (ตุลาคม 2563) (USDA, 2020)

เมื่อพิจารณาสถานการของการส่งออกข้าวของโลก โดยเปรียบเทียบประเทศไทยกับประเทศผู้ส่งออกข้าวสำคัญของโลก พบว่า ข้อมูลการส่งออกข้าวของโลก นับจากปี 2560-2562 ประเทศไทยส่งออกข้าวไปสู่ตลาดโลกเป็นอันดับที่ 2 โดยปี 2562 ประเทศไทยส่งออกข้าว จำนวน 7.58 ล้านตัน

โดยประเทศที่ส่งออกข้าวเป็นอันดับ 1 ในปี 2562 คือ ประเทศอินเดีย สำหรับประเทศที่ส่งออกข้าวมากที่สุด 6 อันดับแรกของโลก ได้แก่ อินเดีย ไทย เวียดนามปากีสถาน สหรัฐ และจีน ตามลำดับ

ตารางที่ 13 การส่งออกข้าวของประเทศผู้ส่งออกสำคัญของโลก

หน่วย : ล้านตันข้าวสาร

ประเทศ	2560	2561	2562
อินเดีย	12.12	11.61	9.77
ไทย	11.67	11.23	7.58
เวียดนาม	6.60	6.99	6.37
ปากีสถาน	3.21	3.26	4.04
สหรัฐอเมริกา	3.37	3.16	3.12
จีน	1.17	2.09	2.75

ที่มา : สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย, 2563

(5) พื้นที่เพาะปลูกและผลผลิตข้าวในประเทศไทย

1) ด้านการผลิต

- ข้าวนาปี

ในปี 2562/63 มีเนื้อที่เพาะปลูก 61.20 ล้านไร่ ผลผลิต 24.06 ล้านตันข้าวเปลือก และผลผลิตต่อ ไร่ 393 กิโลกรัม เมื่อเทียบกับปี 2561/62 ที่มีเนื้อที่เพาะปลูก 59.98 ล้านไร่ ผลผลิต 25.18 ล้านตัน ข้าวเปลือก และผลผลิตต่อไร่ 420 กิโลกรัม พบว่า เนื้อที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.03 สำหรับผลผลิตและ ผลผลิตต่อไร่ลดลงร้อยละ 4.45 และร้อยละ 6.43 ตามลำดับ โดยเนื้อที่เพาะปลูกที่เพิ่มขึ้นนั้น เนื่องจาก ภาครัฐมีมาตรการสนับสนุนช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปี ปีเพาะปลูก 2562/63 เช่น โครงการประกัน รายได้ โครงการสนับสนุนต้นทุนการผลิต และโครงการช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าว ประกอบกับราคาข้าวอยู่ในเกณฑ์ที่เกษตรกรพอใจ จึงจูงใจให้เกษตรกรขยายพื้นที่ปลูกในที่นาที่เคยปล่อยว่างไว้ อย่างไรก็ตาม ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา พื้นที่เพาะปลูกแหล่งใหญ่ของประเทศประสบปัญหาภัยแล้ง และ ฝนทิ้งช่วง ประกอบกับปัญหาศัตรูพืชส่งผลให้ผลผลิตต่อไร่ลดลง

- ข้าวนาปรัง

ในปี 2563 มีเนื้อที่เพาะปลูก 7.32 ล้านไร่ ผลผลิต 4.54 ล้านตันข้าวเปลือก และผลผลิตตอไร่ 620 กิโลกรัม เมื่อเทียบกับปี 2562 ที่มีเนื้อที่เพาะปลูก 11 ล้านไร่ ผลผลิต 7.17 ล้านตัน ข้าวเปลือก และผลผลิต ต่อไร่ 652 กิโลกรัม พบว่า เนื้อที่เพาะปลูก ผลผลิต และผลผลิตต่อไร่ลดลง ร้อยละ 33.45 ร้อยละ 36.68 และ ร้อยละ 4.91 ตามลำดับ ทั้งนี้ สาเหตุหลักที่ทำให้เนื้อที่เพาะปลูก

และผลผลิตต่อไร่ลดลง ได้แก่ ปริมาณน้ำไม่ เพียงพอต่อการขยายเนื้อที่เพาะปลูกในหลายพื้นที่ และไม่เพียงพอต่อการเจริญเติบโตของต้นข้าว มีวัชพืช จำนวนมาก สภาพอากาศร้อนทำให้เมล็ดข้าวไม่สมบูรณ์ ส่งผลให้ภาพรวมผลผลิตทั้งประเทศลดลง

ตารางที่ 14 พื้นที่เพาะปลูกและผลผลิตข้าวในประเทศไทย

รายการ	2560/61	2561/62	2562/63	2563/64*
เนื้อที่เพาะปลูก (ล้านไร่)				
-ข้าวนาปี	59.22	59.98	61.20	61.28
-ข้าวนาปรัง	12.07	11.00	7.32	6.10
ผลผลิตข้าวเปลือก (ล้านตัน)				
-ข้าวนาปี	24.93	25.18	24.06	25.45
-ข้าวนาปรัง	7.97	7.17	4.54	3.65
ผลผลิตต่อไร่ (กก.)				
-ข้าวนาปี	421	420	393	415
-ข้าวนาปรัง	660	652	620	598

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สำนักเศรษฐกิจการเกษตร, 2564)/ หมายเหตุ: * ประมาณการ

3.1.4 ด้านอุปสงค์และอุปทานข้าวไทย

สำหรับปี 2563/2564 คาดว่า จะมีความต้องการใช้ในประเทศเพื่อการบริโภค ทำเมล็ดพันธุ์ และอุตสาหกรรม รวม 17.09 ล้านตันข้าวเปลือก ลดลงจากปริมาณ 17.10 ล้านตันข้าวเปลือก ในปี 2562/2563 ร้อยละ 0.06 เนื่องจากความต้องการใช้เพื่อการบริโภค และผลิตเมล็ดพันธุ์ มีแนวโน้มลดลง เล็กน้อย

ตารางที่ 15 อุปสงค์และอุปทานข้าวไทย

หน่วย: ล้านตันข้าวเปลือก

รายการ	2561	2562	2563	2564*
- ผลผลิต	29.5	34.99	34.16	30.87
- ความต้องการใช้	15.65	17.11	17.10	17.09
- การส่งออก	15.52	16.92	15.38	11.69
- การส่งออก (ล้านตันข้าวสาร)	10.24	11	10	7.60

ที่มา: แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจรปี 2560 – 2563 กรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2564) หมายเหตุ: * ประมาณการ

1) ราคาข้าว

ในปี 2563 ราคาที่เกษตรกรขายได้ของข้าวเปลือกหอมมะลิลดลงจากตันละ 14,282 บาท ในปี 2562 เป็นตันละ 13,500 บาท หรือลดลงร้อยละ 5.48 ข้าวเปลือกเจ้าความชื้น 15% สูงขึ้นจากตันละ 7,812 บาท

ตารางที่ 16 ราคาข้าวที่เกษตรไทยขายได้

รายการ	2560	2561	2562	2563
ราคาที่เกษตรกรขายได้ (บาท/ตัน)				
-ข้าวหอมมะลิ	11,433	15,199	14,282	13,500
-ข้าวขาว	7,905	7,892	7,812	9,300
-ข้าวเหนียวเมล็ดยาว	9,156	9,834	13,863	14,000
ราคาส่งออก F.O.B. (บาท/ตัน)	27,186	36,413	35,652	33,660
-ข้าวหอมมะลิ	13,597	13,466	12,850	15,606
-ข้าวขาว	23,868	22,654	35,077	34,272
-ข้าวเหนียวเมล็ดยาว				

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สำนักเศรษฐกิจการเกษตร, 2564)

2) การส่งออกข้าวไทย

ในปี 2563 การส่งออกข้าวของไทยมีปริมาณการส่งออก 5,724,660 ตัน คิดเป็นมูลค่า 3,727 ล้านเหรียญสหรัฐฯ โดยเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2562 ที่ไทยส่งออกได้ 7,583,662 ตัน คิดเป็นมูลค่า 4,207 ล้านเหรียญสหรัฐฯ พบว่า การส่งออกมีปริมาณลดลงร้อยละ 24.54 และมูลค่าลดลงร้อยละ 11.41 เนื่องจากค่าเงินบาทแข็งค่า ส่งผลให้ราคาข้าวไทยสูงกว่าคู่แข่ง ประกอบกับจีนซึ่งเดิมเป็นประเทศผู้นำเข้าข้าว จากไทย ได้กลายมาเป็นผู้ส่งออก และส่งออกไปแย่งตลาดไทยในแอฟริกาที่เป็นตลาดหลักของไทย อีกทั้งข้าว ไทยไม่มีพันธุ์ที่ตอบสนองความต้องการของตลาดเท่าที่ควร โดยเฉพาะข้าวพันธุ์พื้นนุ่ม และช่วงปลายปีมีปัญหาขนส่ง ขาดแคลนตู้คอนเทนเนอร์ รวมทั้งสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโควิด-19 ทำให้ต่างประเทศสั่งซื้อข้าวจากไทยตั้งแต่ช่วงต้นปี (เดือนมกราคม – เมษายน 2563) เพื่อสำรองไว้บริโภคในประเทศ จึงทำให้มีการสั่งซื้อจากต่างประเทศน้อยลงหลังจากช่วงเดือนเมษายน จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปริมาณการส่งออกข้าวรวมของไทยในปี 2563 ลดลง อย่างไรก็ตาม ประเทศที่มีกำลังซื้อสูง เช่น สหรัฐอเมริกา ยังคงสั่งซื้อข้าวไทยอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ตลาดส่งออกสินค้าข้าวของไทยที่สำคัญ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แอฟริกาใต้ จีน เบนิน ฮ่องกง โดยมีสัดส่วนการส่งออกร้อยละ 19 ร้อยละ 9 ร้อยละ 7 ร้อยละ 5.98 และร้อยละ 5.12 ตามลำดับ

3.1.5 พฤติกรรมการตลาด (จากการสัมภาษณ์)

ตลาดข้าวภายในประเทศยังคงมีราคาต่ำ ยังต้องได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐมาโดยตลอด เนื่องจากเกษตรกรต้องแบกรับต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้นทุกวัน และยังต้องรับปัจจัยเสี่ยงจากสภาวะอากาศ ภาวะหนี้สินในภาคเกษตรกรมาอย่างยาวนาน แม้จะมีการส่งเสริมการรวมกลุ่มของชาวนา เพื่อมีอำนาจการต่อรองในด้านราคา แต่ก็ไม่สามารถหาตลาดรองรับสินค้าเกษตรกรได้มากพอจะส่งเสริมการขยายตัวของกลุ่มเกษตรกร

ในด้านการขายภายในประเทศ แม้ข้าวจะเป็นอาหารหลักของการบริโภคของคนไทยแต่การบริโภคปัจจุบันมีการลดลงกว่าอดีตอยู่ที่ประมาณ 83 กิโลกรัมต่อคนต่อปี (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ.2564 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร) เนื่องจากพฤติกรรมการบริโภคที่เปลี่ยนไปของคนไทย มีการลดลงจากการบริโภคในอัตรา 90-100 กิโลกรัมต่อคนต่อปี (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2562 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร) และการบริโภคลดลงในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา เนื่องจากการเกิดโรคระบาดโควิด-19 ทำให้การท่องเที่ยวลดลงจึงส่งผลให้การบริโภคภายในประเทศลดลงไปด้วย

ในด้านการส่งออกยังคงมีตลาดรองรับในภูมิภาคเอเชียมากขึ้นโดยเฉพาะ จีน และฮ่องกง ที่นิยมการบริโภคผลิตภัณฑ์พรีเมียมมากขึ้น ทำให้เกิดการสนับสนุนการผลิตข้าวพรีเมียมเพื่อการส่งออก ซึ่งเป็นนโยบายหลักในการส่งเสริมการค้าข้าวของไทย ณ ปัจจุบัน ผนวกกับช่วงเวลาที่ผ่านมาเวียดนามมีการระงับการส่งออกชั่วคราวทำให้ไทยเข้าไปมีส่วนแบ่งของตลาดข้าวในฮ่องกงเป็นอันดับ 1 ที่มีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 66[13]

โดยรวมแล้วพฤติกรรมตลาดข้าวกำลังจะมีการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ภาคการผลิตของเกษตรกรที่ต้องหันมาผลิตข้าวพรีเมียมเพิ่มมากขึ้นเพื่อรองรับตลาดในต่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้เกษตรกรขายข้าวได้ราคาที่ดีกว่าเดิม ถึงแม้จะมีกฎระเบียบ นโยบาย การขอใบอนุญาตต่าง ๆ ถ้าหากได้หน่วยงานภาครัฐเข้ามาสนับสนุนอย่างเต็มที่และจริงจังก็จะทำให้การดำเนินการเป็นไปได้ดีขึ้น

3.1.6 การวิเคราะห์ SWOT การค้าข้าวไทย

ข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาในประเทศหลายสิบล้านคน และยังเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของไทยมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทำให้ไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวที่สำคัญของโลก โดยในแต่ละปีไทยมีการส่งออกข้าวและนำรายได้เข้าประเทศอย่างมาก

[13] สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2563

จุดแข็ง

1. เกษตรกรมีการพัฒนาการปลูก รวมกลุ่มและใช้องค์ความรู้เพื่อพัฒนาเป็นเกษตรประณีตมากยิ่งขึ้น ช่วยทำให้ผลผลิตมีคุณภาพที่ดีขึ้น

2. มีแหล่งรองรับผลผลิตจากเกษตรกรในพื้นที่ ทำให้เกิดการลดต้นของทุนเกษตรกรในการขนส่งผลผลิตไปขายยังต่างพื้นที่

3. ไทยมีเสถียรภาพในการผลิตข้าวสูง มีสภาพภูมิประเทศที่เอื้อต่อการปลูกข้าวและมีความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติน้อย โดยไทยสามารถผลิตข้าวได้ตลอดทั้งปีจึงทำให้มีผลผลิตข้าวออกสู่ตลาดอย่างต่อเนื่อง และทำให้ไทยครองความเป็นผู้นำในตลาดโลกสำหรับสินค้าข้าวมาอย่างยาวนาน

4. ไทยมีการวิจัยและพัฒนาเพื่อปรับปรุงสายพันธุ์ข้าวมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาข้าวไทยให้มีคุณภาพดีและหลากหลายสายพันธุ์

จุดอ่อน

1. กฎหมายมีความล้าหลังเพราะยังคงใช้กฎหมาย พรบ. เก่าแม้จะมีการปรับปรุงหลายครั้งแต่ก็ยังไม่มีความก้าวหน้าแต่อย่างใด

2. ภาคเกษตรกรยังมีส่วนร่วมน้อยในการร่างกฎหมาย หรือ พรบ.ข้าว ทำให้ผู้ร่างกฎหมายไม่ได้รับปัญหาที่เกิดกับเกษตรกรไปปรับกฎหมายและนโยบายอย่างแท้จริง

3. ผลผลิตทางการเกษตรยังคงต้องพึ่งพาปัจจัยทางธรรมชาติ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยหลักต่อการทำนาข้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของแหล่งน้ำ

4. ต้นทุนการทำนาที่สูงขึ้น ทั้งค่าแรงงาน ค่าปุ๋ย ค่าน้ำมัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนมาจากนโยบายของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกร และไม่ได้มีกฎหมายออกรองรับเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร

5. กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน ยังคงมีปัญหาแก่เกษตรกรที่จะทำการยกระดับผลผลิตตัวเองให้ไปสู่เกษตรยั่งยืนเนื่องจากยังมีกฎระเบียบเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน

6. กฎระเบียบ นโยบายของรัฐวิสากิจไม่ได้เอื้อต้องการแข่งขันส่งออก หรือหาตลาดให้แก่กลุ่มรัฐวิสาหกิจ

โอกาส

1. ตลาดสินค้าอินทรีย์ หรือสินค้าพรีเมียมมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากประชากรหันมาใส่ใจสุขภาพตนเองมากขึ้น และผู้ประกอบการบางรายยังต้องการผลิตข้าวที่มีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะพื้นที่ ซึ่งส่งผลต่อราคาผลผลิตที่ดีขึ้น

2. การส่งออกข้าวไทยยังคงเป็นอันดับต้น ๆ ของโลกและยังมีตลาดรองรับอยู่หลากหลายตลาด

3. เกษตรกรมีการปรับเปลี่ยนวิถีการปลูกข้าวมากขึ้น จากการปลูกข้าวแบบเดิมปรับเปลี่ยนมาปลูกข้าวทั้งแบบเกษตรอินทรีย์ เกษตรประณีต และเกษตรผสมผสาน ช่วยให้มีผลผลิตที่มีคุณภาพมากขึ้น

อุปสรรค

1. กฎหมาย กฎระเบียบการขอใบอนุญาตเพื่อการส่งออกข้าวมีข้อจำกัดอยู่ ทำให้ผู้ส่งออกขนาดเล็กหรือผู้ส่งออกรายใหม่เกิดขึ้นมาได้น้อย

2. การแข่งขันค้าข้าวในระดับโลกมีการแข่งที่สูงขึ้น และประเทศคู่แข่งมีการพัฒนาผลผลิตอย่างต่อเนื่องจนมีคุณภาพผลผลิตใกล้เคียงแต่มีราคาที่ต่ำกว่าจึงทำให้คู่แข่งได้เปรียบกว่าในการส่งออก

3. ยังมีกฎหมายกีดกันทางการค้าของคู่ค้าบางประเทศที่ส่งผลต่อการส่งออก ทำให้การส่งออกเป็นไปได้ยาก ก่อให้เกิดผลผลิตคงค้างในประเทศและส่งผลทำให้ราคาข้าวตกต่ำ

3.2 นโยบายและการทำการค้าข้าวในประเทศไทย

3.2.1 วิวัฒนาการนโยบายการค้า

การดำเนินการด้านนโยบายของรัฐบาลไทยด้านราคาข้าวในช่วงอดีตจนถึงปัจจุบันในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาทั้งด้านการผลิตและการตลาดข้าวไทยมีด้วยกันหลากหลายมาตรการ นโยบายเสถียรภาพของราคาข้าว (สมพร, 2553) มีจุดเริ่มต้นนับจากการทำสนธิสัญญาเบาริ่งกับอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 นับว่าเป็นก้าวสำคัญในการเปิดประตูการค้าเสรีกับประเทศตะวันตก ในสมัยนั้นข้าวเป็นสินค้าขาดแคลนและมีความต้องการจากตลาดต่างประเทศ ระดับราคาเกิดความผันผวนเนื่องจากความไม่แน่นอนในอุปทานการผลิตที่เกิดขึ้นกับประเทศต่าง ๆ ที่ประชากรบริโภคข้าวเป็นอาหารหลัก สำหรับประเทศไทยในยุคนั้น ได้ใช้ความขาดแคลนของสินค้าข้าวในตลาดต่างประเทศและระดับราคาที่ผันผวน ไปสู่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรได้ขยายการผลิตข้าว รัฐสนับสนุนให้ขยายการผลิตข้าว (ชมพูนุช, 2563) มีการขุดคลองสายต่าง ๆ เพื่อเปิดพื้นที่และให้เกษตรกรได้อพยพเข้าไปประกอบอาชีพ รวมถึงใช้เป็นแหล่งคมนาคมขนส่งผลผลิตข้าว จากนั้นใน พ.ศ. 2400 รัฐออกกฎหมายให้สิทธิพิเศษสำหรับการทำนาในพื้นที่บุกเบิกใหม่ ทั้งนาคู่โค (นาบนโคก) และนาฟางลอย (นาในที่ลุ่ม) จะได้รับการยกเว้นภาษีในปีแรกและในสามปีถัดมา โดยนาคู่โคจะได้รับการลดหย่อนภาษีกึ่งหนึ่ง ในขณะที่นาฟางลอยต้องเสียภาษีในอัตราสองในสามของอัตราปกติ หลังจากนั้นจึงจะทำการเก็บภาษีเต็มอัตรา ประกอบกับใช้มาตรการอื่น ๆ เช่น การปลดปล่อยแรงงานจากเจ้าศักดินาเพื่อการทำนา ใน พ.ศ. 2417 โดยออกกฎหมายเลิกทาส เป็นต้น ส่งผลให้การเพาะปลูกขยายตัวทั้งในด้านพื้นที่และผลผลิต มีการส่งออกข้าวประมาณ 1,169,000 หาบ ในระหว่าง พ.ศ. 2400-2403 เพิ่มขึ้นเป็น 6,167,000 หาบ ในระหว่าง พ.ศ. 2429-2433 หรือเพิ่มขึ้นมากกว่า 5

เท่า ภายในระยะเวลา 30 ปี จนสินค้าข้าวกลายเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทยนับตั้งแต่นั้นมา และนับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงจากการผลิตเพื่อการบริโภค มาเป็นการผลิตเพื่อการค้าโดยสมบูรณ์ หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ใน พ.ศ. 2475 นโยบายของรัฐเน้นการส่งเสริมให้ชาวนามีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เพื่อลดปัญหาภาวะวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำ ปัญหาการถือครองที่ดินค่าเช่านาราคาสูง ปัญหาหนี้สินของชาวนาและราคาข้าวตกต่ำ เป็นต้น มาตรการที่รัฐดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้แก่ ยกเลิกภาษีที่ดินและภาษีอื่น ๆ ในสมัยพระยามโนปกรณ์ อีกแนวทางหนึ่งได้ตั้งกองทุนช่วยเหลือชาวนาและช่วยหาช่องทางตลาดข้าวใหม่จากต่างประเทศ ขณะเดียวกันรัฐแก้ไขปัญหาพ่อค้าคนกลางได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์มากที่สุดจากการค้าขายข้าวด้วยการตั้งบริษัทข้าวไทยรวมโรงสีขนาดใหญ่ของชาวจีน 10 โรงเข้าด้วยกันเพื่อลดอำนาจผูกขาดของโรงสีและผู้ส่งออก ใน พ.ศ. 2481 แต่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ส่วนแนวทางที่จะสร้างยุ้งฉางเก็บข้าวทั่วประเทศผลที่เกิดขึ้นยังไม่ดีเท่าที่ควรเช่นกัน เนื่องจากมีปัญหาขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ขาดการเอาจริงเอาจัง ต่อมาหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ใน พ.ศ. 2488 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับข้าวที่เป็นรูปธรรม ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งนับตั้งแต่ช่วงเวลาดังกล่าวจนถึงปัจจุบันมีนโยบายต่าง ๆ ที่น่าสนใจ ดังนี้

1) นโยบายพรีเมี่ยมข้าว

เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2488 ประเทศไทยต้องเสียค่าปรับสงคราม โดยจะต้องส่งมอบข้าวให้กับประชาชาติจำนวนหนึ่งเพื่อเป็นค่าปรับสงครามตามข้อผูกพันสัญญาสมบูรณ์แบบ (สมพร, 2553) ซึ่งกระทรวงพาณิชย์ หรือกระทรวงเศรษฐการในสมัยนั้น จะต้องรับภาระในการจัดหาข้าวและส่งมอบข้าวให้กับองค์การสหประชาชาติ กระทรวงเศรษฐการจึงระงับไม่ให้เอกชนส่งออก โดยรัฐบาลในขณะนั้นได้จัดตั้งองค์การข้าว (ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานข้าว) เพื่อทำหน้าที่ในการรวบรวมข้าวและส่งมอบข้าวให้กับองค์การสหประชาชาติและเมื่อหมดภาระข้อผูกพันตามสัญญาในปี พ.ศ. 2491 รัฐได้ผ่อนคลายให้เอกชนสามารถส่งออกข้าวได้ แต่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ราชการกำหนด โดยทางราชการควบคุมการออกใบอนุญาตและเก็บค่าพรีเมี่ยมข้าว ซึ่งผู้ส่งออกจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับรัฐบาลในทุก ๆ ตันข้าวที่ส่งออก ค่าพรีเมี่ยมข้าวจึงเปรียบเสมือนเป็นภาษีส่งออกข้าว ทั้งนี้การเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวได้เริ่มต้นขึ้นในปี 2499 แม้ในระยะแรก ๆ ของการเก็บพรีเมี่ยมข้าวจะมีวัตถุประสงค์ทางการคลังเพราะเป็นการหารายได้ของรัฐ ต่อมาการเก็บค่าพรีเมี่ยมได้นำใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวสารให้อยู่ในระดับต่ำ เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถบริโภคข้าวสารในราคาถูกและเป็นการสร้างสวัสดิการให้กับผู้บริโภค (อัมมาร สยามวาลา และ วิโรจน์ ณ ระนอง, 2533) ในช่วงปี พ.ศ. 2509-2516 ที่ราคาข้าวในตลาดโลกแปรปรวนสูง นอกจากรัฐจะเรียกเก็บค่าพรีเมี่ยมให้ผันแปรไปตามราคาข้าวในตลาดโลกแล้ว รัฐยังได้ใช้นโยบายพรีเมี่ยมผนวกกับมาตรการเสริมต่าง ๆ เช่น มาตรการจำกัดการส่งออกข้าว มาตรการห้ามส่งออกใน

บางปี การกำหนดโควตาการส่งออก และรวมถึงมาตรการข้าวสำรองจากผู้ส่งออกในราคาต่ำกว่าราคาตลาด การบังคับให้ผู้ส่งออกสต็อกข้าวตามสัดส่วนการส่งออก เป็นต้น มาตรการเสริมดังกล่าวนอกจากจะสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวภายในประเทศแล้วยังกดดันให้ราคาข้าวสารและข้าวเปลือกในประเทศให้ลดต่ำลง นโยบายในช่วงนั้นจึงเป็นการเรียกขานกันว่าเป็นนโยบายเอาใจผู้บริโภค หรือ Consumer-Led Food Policy อย่างไรก็ตาม การเข้าสู่ยุคของการปฏิวัติเขียวในช่วงเวลาต่อมา ได้เป็นก้าวสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในนโยบายเอาใจผู้บริโภคดังกล่าว ทั้งนี้เพราะอุปทานผลผลิตข้าวของโลกและของไทยที่ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าอุปสงค์ ทำให้อุปทานข้าวในตลาดส่งออกขยายตัวและสถานการณ์ภาวะการขาดแคลนข้าวผ่อนคลายลง ราคาข้าวในตลาดโลกได้ถูกกดดันจากอุปทานผลผลิตข้าวที่มีมากให้มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง และภาวะแรงกดดันจากราคาในตลาดส่งออกได้ส่งผ่านมายังตลาดข้าวเปลือกทำให้ราคาข้าวเปลือกในประเทศลดต่ำลงต่อเนื่องตามมา จนทำให้รัฐบาลไทยในขณะนั้นต้องยกเลิกการเก็บค่าพรีเมี่ยมข้าวไปในปี 2529 เมื่อนโยบายเอาใจผู้บริโภคผ่านพ้นไป การที่ระดับราคาข้าวเปลือกได้ตกต่ำอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลจากการปฏิวัติเขียวส่งผลต่อการขยายตัวของการปลูกข้าวพันธุ์ไม่ไวต่อช่วงแสงที่ทำให้เกษตรกรสามารถใช้ที่ดินเท่าเดิมแต่ปลูกข้าวได้หลายครั้งในรอบปี ทำให้อุปทานผลผลิตข้าวของไทยเพิ่มขึ้นมาก และในขณะเดียวกันการค้าข้าวสารในตลาดการค้าระหว่างประเทศก็ได้เปลี่ยนจากการเป็นสินค้าขาดแคลนมาเป็นสินค้าที่หาได้ง่ายมากขึ้น ตลาดการค้าข้าวระหว่างประเทศได้พัฒนาจากการที่ผู้ผลิตหรือประเทศผู้ส่งออกมีอิทธิพลในการกำหนดอำนาจตลาด มาสู่การที่ประเทศผู้นำเข้าหรือผู้บริโภคในตลาดนำเข้ามีอิทธิพลต่ออำนาจการตลาด นโยบายเรื่องข้าวและการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวของไทยจึงได้พัฒนาไปสู่นโยบายการเอาใจผู้ผลิตตามมา หรือ Producer-Led Food Policy ดังนั้น การแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐจากการแทรกแซงกลไกตลาดข้าวสารและตลาดส่งออกได้ปรับเปลี่ยนไปสู่การแทรกแซงกลไกตลาดข้าวเปลือกเพื่อยกระดับราคาให้ผู้ผลิตได้รับราคาที่สูงขึ้น

นโยบายพรีเมี่ยมข้าว (ชมพูนุช, 2563) หรือภาษีข้าวที่เรียกเก็บจากผู้ส่งออก มีที่มาจากการที่ประเทศไทยต้องส่งมอบข้าวให้กับสหประชาชาติจำนวนหนึ่งเพื่อเป็นค่าปรับสงครามตามข้อผูกพันสัญญา ระงับไม่ให้เอกชนเป็นผู้ส่งออกผูกขาดการส่งออกโดยรัฐบาล ซึ่งมีกระทรวงพาณิชย์หรือกระทรวงเศรษฐการ เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดหาข้าวและส่งมอบข้าวให้กับองค์การสหประชาชาติ แต่หลังจากหมดภาระข้อผูกพันตามสัญญาใน พ.ศ. 2491 รัฐบาลได้ผ่อนผันให้เอกชนสามารถ ส่งออกข้าวได้ แต่ต้องอยู่ในเงื่อนไขที่ราชการกำหนด กล่าวคือ ภาครัฐควบคุมการออกใบอนุญาตและเก็บค่าพรีเมี่ยมข้าวโดยผู้ส่งออกจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมข้าว ตั้งแต่ พ.ศ. 2499 ถึง พ.ศ. 2529 (Somporn Isvilanonda, 2011, pp.87) เนื่องจากสถานการณ์ในขณะนั้น ต้องเผชิญกับความไม่แน่นอน ตลาดข้าวภายในมีการแข่งขันสูง ส่งผลให้ผู้ส่งออกไม่อาจผลักภาระภาษีไปสู่ตลาดในต่างประเทศได้ ซึ่งนโยบายของรัฐดังกล่าว เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรละทิ้งไร่นาแล้วหันไป

ประกอบอาชีพอื่นแทน เพราะรู้สึกว่ารายได้ของชาวนาไม่ได้เพิ่มขึ้น แม้ประเทศจะมีรายได้จากการส่งออกเพิ่มขึ้นก็ตาม (Porphant Ouyyanont, 2002, pp.17)

2) นโยบายพยุงราคาข้าว

พ.ศ. 2508 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบาย พยุงราคาข้าวหรือประกันราคาข้าวขั้นต่ำ (Price Support Policy) เพื่อแก้ไขปัญหาราคาข้าวตกต่ำบางช่วงเวลา โดยให้คณะกรรมการสำรองข้าวเป็นผู้รับซื้อข้าวเปลือกส่วนกลาง และให้องค์การคลังสินค้าเป็นหน่วยงานรับซื้อข้าวเปลือกในภูมิภาคแล้วนำมาแปรรูปข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร และส่งออกขายให้รัฐบาลต่างประเทศ อีกส่วนหนึ่งขายให้กับประชาชนตามนโยบายตรึงราคาข้าวสารในตลาด พ.ศ. 2516 รัฐบาลได้ยกระดับราคาข้าวเปลือกให้สอดคล้องกับราคาข้าวสาร โดยประกาศราคาข้าวเปลือกเกวียนละ 2,500 บาท ส่วนราคาข้าวสาร ถังละ 75 บาท โดยให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) ซึ่งตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2517 เป็นหน่วยงานที่รับซื้อข้าวเปลือกและแปรรูปข้าวเปลือกเป็นข้าวสารส่งออกขายไปยังต่างประเทศตามโควตาที่กรมการค้าต่างประเทศจัดสรรให้ตามสัญญาขายข้าวระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล ส่วนที่เหลือนำมาขายให้กับองค์การคลังสินค้าเพื่อขายให้กับประชาชนต่อไปตามนโยบายตรึงราคาข้าวสารในตลาด ต่อมา พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้ใช้นโยบายประกันราคาข้าวควบคู่กับมาตรการพยุงราคาข้าวและนโยบายยกระดับราคาข้าว แต่ในความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยยังไม่เคยทำการประกันราคาตามความหมายที่แท้จริง เพราะการประกันราคาพืชผลหากเกษตรกรไม่สามารถขายให้แก่พ่อค้าหรือผู้ซื้อรายใดได้ตามราคาประกันที่รัฐกำหนด รัฐจะต้องเข้ามารับซื้อสินค้าทั้งหมดโดยไม่จำกัดจำนวนเพื่อให้เกษตรกรขายผลผลิตได้ตามราคาประกัน ซึ่งรัฐต้องใช้งบประมาณและบุคลากรจำนวนมากในการรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรและต้องมีภาระในการเก็บรักษาข้าว จึงไม่มีรัฐบาลใดประกันราคาได้สำเร็จตามความหมายที่แท้จริง พ.ศ. 2522-2524 รัฐบาลได้ลดบทบาทลงเนื่องจากความต้องการข้าวเพื่อการส่งออกมีมากขึ้น จึงส่งผลให้ราคาข้าวเปลือกเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ประกอบกับมีการจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชนข้าวสารมีบทบาทมากขึ้น กล่าวคือรัฐจัดหาสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยต่ำให้กับโรงสีเพื่อให้โรงสีออกไปซื้อข้าวจากเกษตรกร แล้วนำมาแปรรูปเป็นข้าวสารส่งมอบให้ อคส. เพื่อเป็นข้าวสำรองและนำไปจำหน่ายในราคาถูกให้กับประชาชน แต่เมื่อดำเนินมาตรการไประยะหนึ่งพบว่า องค์การคลังสินค้าประสบภาวะขาดทุนเนื่องจากไปซื้อข้าวในบางท้องที่สูงกว่าราคาตลาดจากมาตรการพยุงราคาข้าวหรือประกันราคาข้าวขั้นต่ำข้างต้น ชี้ให้เห็นว่าปัญหาเริ่มเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลดำเนินนโยบายนี้ โดยกำหนดราคาประกันสูงกว่าราคาตลาด แต่ดำเนินนโยบายในช่วงเก็บเกี่ยวข้าวนาปีเท่านั้น ซึ่งเป็นช่วงที่ชาวนามีผลผลิตข้าวออกมาเป็นจำนวนมากและขายได้ราคาต่ำนับได้ว่าเป็นการช่วยยกระดับราคาข้าวเปลือกตอนต้นฤดู

3) นโยบายรับจำนำข้าวเปลือก

พ.ศ. 2524 รัฐบาลได้ดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่งในแต่ละช่วงมีเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานที่แตกต่างกันไป โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ปีการผลิต 2524/25 มีวัตถุประสงค์หลักในการรับจำนำข้าวเปลือก โดยรัฐบาลต้องการให้เกษตรกรชะลอการขายข้าวเปลือกในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวที่ราคาข้าวตกต่ำ โดยมีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) เป็นผู้ให้สินเชื่อจำนวนร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าวที่นำฝากไว้กับองค์การคลังสินค้า แต่ไม่เกินรายละ 100,000 บาท ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 13 ต่อปี ซึ่งชาวนาต้องขนข้าวเปลือกไปส่งโกดังเองและต้องจ่ายค่ารับฝากข้าวให้แก่ อคส. ถ้าก่อนครบกำหนดราคาข้าวในตลาดสูงขึ้นกว่าราคาจำนำเกษตรกรสามารถไถ่ถอนข้าวที่จำนำไว้ได้ แต่นโยบายดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จมากนักเนื่องจากมีชาวนาร่วมโครงการเพียง 69 ราย เพราะชาวนาต้องเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ขณะที่รัฐบาลไม่ต้องรับภาระเรื่องสต็อกข้าว

ปีการผลิต 2529/30 มีการรับจำนำข้าวเปลือกโดยให้ ธ.ก.ส. ดำเนินการรับจำนำยุ้งฉาง กล่าวคือ ให้ชาวนาเก็บข้าวจำนำไว้ในยุ้งฉางของชาวนาเอง เพื่อแก้ไขปัญหาชาวนาต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการขนส่งและเป็นการลดขั้นตอนการรับจำนำ รวมถึง ธ.ก.ส. ได้ปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกษตรกรต้องชำระเหลือเพียงร้อยละ 3 ต่อปี สำหรับการจำนำในระหว่างเดือนมกราคมถึงมิถุนายนและอัตราร้อยละ 6 ต่อปี หากจำนำระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงสิงหาคม

ปีการผลิต 2530/31 ได้มีการปรับอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปี ตลอดระยะเวลาจำนำ และด้วยมาตรการจูงใจนี้ส่งผลให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการถึง 360,269 ราย มีปริมาณข้าวเปลือก 2,275,939 ตัน ใช้งบประมาณในการรับจำนำรวม 3,809.6 ล้านบาท

ปีการผลิต 2533/34 มีการจัดตั้ง “กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร” ในกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เพื่อให้เงินอุดหนุนสินค้าเกษตรที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ รวมทั้งมีการปรับจำนวนเงินกู้ให้เกษตรกรไม่เกินร้อยละ 90 ของราคาเป้าหมาย ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้ที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพ และที่สำคัญคือเกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำนำสามารถไถ่ถอนจำนำได้ทุกราย

ปีการผลิต 2536/37 ถึงปี 2540/41 รัฐบาล ได้ดำเนินนโยบายรับจำนำ 2 ลักษณะ คือ รับจำนำข้าวเปลือกที่ยุ้งฉางและรับจำนำใบประทวนสินค้าโดยองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรดูแลการจำนำใบประทวน 3 ปี และให้องค์การคลังสินค้าเข้าร่วม ต่อมาได้ให้องค์การคลังสินค้าเป็นผู้รับผิดชอบหลัก และได้มีการปรับระยะเวลาการรับจำนำและระยะเวลาไถ่ถอน โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับระยะเวลาเก็บเกี่ยว มากขึ้น

ปีการผลิต 2541/42 มีการปรับเงินกู้ให้เกษตรกรแต่ละรายไม่เกินร้อยละ 95 ของราคาเป้าหมาย ซึ่งมีเกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำนำร้อยละ 27 ของเป้าหมาย ส่วนราคาข้าวเปลือกในช่วง

ไถ่ถอนลดต่ำลงส่งผลให้ข้าวเปลือกหลุดจำนำเป็นจำนวนมาก ภาระในการระบายข้าวออกจึงตกอยู่ที่รัฐบาล และระยะต่อมาปริมาณข้าวที่รัฐบาลรับผิดชอบยิ่งสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ อีกทั้งประสบปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำเนื่องจากรัฐบาลได้ขยายโครงการรับจำนำข้าว ประกอบกับปรับเงินกู้ให้เกษตรกรแต่ละรายสามารถกู้ได้ไม่เกินร้อยละ 100 ของราคาเป้าหมาย

ต่อมา พ.ศ. 2544 สมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ปรับเปลี่ยนหลักการสำคัญของนโยบายดังกล่าว โดยเพิ่มราคาเป้าหมายในการรับจำนำให้เท่ากับราคาตลาด และค่อย ๆ ทยอยปรับให้มีการรับจำนำสูงกว่าราคาตลาด ส่งผลให้รัฐบาลมีภาระทางการคลังเพิ่มขึ้นมหาศาล นอกจากนั้นรัฐบาลได้พยายามที่จะให้การส่งออกข้าวโดยการประมูลข้าวของรัฐบาลไปสู่ผู้ส่งออกรายเดียว

ปีการผลิต 2549/50 ถึง ปี 2550/51 สมัยรัฐบาลของ พลเอก สุรยุทธ จุลานนท์ ราคารับจำนำได้ปรับลดลงมาใกล้เคียงกับราคาตลาดอีกครั้งหนึ่ง ส่งผลให้สัดส่วนการรับจำนำลดลงมาอย่างชัดเจน พ.ศ. 2551 สมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช ราคารับจำนำได้ปรับสูงขึ้นอีกครั้ง ถึงตันละ 14,000 บาท ซึ่งเรียกได้ว่านโยบายรับจำนำข้าวเปลือกถูกบิดเบือนให้กลายเป็นนโยบายประกันราคาอีกครั้งหนึ่ง ต่อมาในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ดำเนินนโยบายโดยรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาตันละ 15,000 บาท และ 20,000 บาท ตามลำดับ ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าตลาดและไม่มีชาวนาคนใดที่จะไปถ่ายถอนข้าวคืน นอกจากนี้นโยบายจำนำข้าวดังกล่าวแสดงให้เห็นรูปแบบของรัฐที่มีศักยภาพในการแทรกแซงกลไกตลาด แต่กลับมีกลไกรัฐที่อ่อนแอเพราะถูกควบคุมโดยพรรคการเมือง โดยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนมีลักษณะของรัฐผู้ประกอบการ คือรัฐเข้าไปทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทั้งซื้อขาย เก็บรักษา และแลกเปลี่ยนข้าว ในขณะที่เอกชนกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกลไกรัฐที่ทำหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายเพราะเป็นทางเลือกที่ดีกว่าการแยกไปประกอบกิจการในระบบตลาดปกติ และจำเป็นต้องสร้างความใกล้ชิดกับรัฐและพรรคการเมืองเพื่อเข้าถึงฐานทรัพยากรในกระบวนการ

4) นโยบายประชารัฐ

นโยบายประชารัฐเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยมีเป้าหมายเน้นการรวมพลังระหว่างภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาครัฐในการทำงานพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากและสร้างความเชื่อมั่นประเทศไทย ตลอดจนการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการบริการของรัฐและกระบวนการทางกฎหมายต่าง ๆ ประกอบกับยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมวิชาการเกษตร กรมการข้าว และ กรมส่งเสริมสหกรณ์) ร่วมกับสมาคมการค้าปัจจัยการผลิต จำนวน 7 สมาคม มีผู้ประกอบการ 238 ราย และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้ขับเคลื่อน “โครงการสานพลังประชารัฐเพื่อปัจจัยการผลิตทางการเกษตร” ตามนโยบายรัฐบาล โดยมีแผนดำเนินการรองรับฤดูการผลิตปี 2559/60 เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรได้ใช้ปัจจัยการผลิตที่มี

คุณภาพได้มาตรฐานในราคาที่เป็นธรรม พร้อมสร้างเครือข่ายผู้ผลิตปัจจัยการผลิตคุณภาพโดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันเกษตรกร และได้มีการลงนาม MOU เพื่อดำเนินกิจกรรม 3 ส่วน ได้แก่ 1) การรักษาคุณภาพ โดยผู้แทนทั้ง 7 สมาคม 238 ราย จะติดตามแก้ไขปัญหาสินค้าที่ไม่ได้คุณภาพ เกษตรกรสามารถคืนสินค้าตามช่องทาง การสื่อสารต่าง ๆ ได้ 2) การลดราคา เช่น การลดราคาปุ๋ยเหลือกระสอบละ 20 บาท จำนวนกระสอบละ 50 กิโลกรัม หรือลดราคาปุ๋ย ตันละ 400 บาท จำนวน 1 ล้านตัน รวมเป็นเงินที่ลดลง 400 ล้านบาท เป็นต้น และ 3) การอบรมให้ความรู้ จะมีการจัดอบรมเกษตรกรให้มีความรู้ด้านการใช้สารกำจัดศัตรูพืช รวม 40 จังหวัด เกษตรกร 48,000 คน และการจัดทำป้ายรณรงค์การใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดี ทั้งนี้เกษตรกรสามารถซื้อปัจจัยการผลิตที่เข้าร่วมโครงการได้จากร้านค้าที่ขึ้นทะเบียนกับกรมวิชาการเกษตร จำนวน 20,000 กว่าแห่งทั่วประเทศ การช่วยเหลือเกษตรกรให้ได้ปัจจัยการผลิตราคาถูกดังกล่าวถูกตีความว่าเป็นการกระตุ้นยอดขายปุ๋ยและสารเคมีให้กับกลุ่มธุรกิจเคมีเกษตร เนื่องจากยอดขายปัจจัยการผลิตลดลงมากจากปัญหาราคาผลผลิตการเกษตรตกต่ำและภัยแล้ง ประชารัฐภาคเกษตรจึงไม่ได้เกี่ยวข้องใด ๆ กับการพัฒนาเกษตรกรรมให้ยั่งยืน เพราะปัญหาของการเกษตรไทยคือการใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีกำจัดศัตรูพืชมากเกินไป การส่งเสริมยอดขายปัจจัยการผลิตไม่ได้เกี่ยวข้องกับการเพิ่มผลผลิตและการพัฒนาการเกษตรที่ยั่งยืนแต่ประการใด นอกจากนั้นรัฐบาลได้ดำเนินโครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปีหรือโครงการจำนำยุ้งฉาง แต่มีชาวนาเข้าร่วมโครงการนี้ไม่มากนักโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคใต้ ไม่มีสถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรเข้าร่วมโครงการนี้เลย ขณะที่ภาคกลางในจังหวัดสุพรรณบุรีมีเพียงสหกรณ์การเกษตร 2 แห่ง เท่านั้นที่เข้าร่วมโครงการนี้ เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ของโครงการนี้แล้วพบว่าไม่เหมาะสมกับสภาพบริบท วิถีชีวิต และวิถีการผลิต ของชาวนาที่เปลี่ยนแปลงไป มีเฉพาะพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเท่านั้นที่ยังคงมียุ้งฉางไว้เก็บข้าว ขณะเดียวกันชาวนาไม่สามารถเก็บข้าวไว้รอขายได้นานเพื่อรอราคาข้าวขึ้นสูงเนื่องจากภาระหนี้สินและค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันที่นับวันจะเพิ่มขึ้น ประกอบกับการเก็บข้าวไว้ในยุ้งฉางชาวนาต้องเสียค่าใช้จ่ายและแรงงานเพิ่มขึ้น เช่น ค่ารถบรรทุกนำข้าวจากที่นามาเก็บที่ยุ้งฉาง ค่าขนข้าวขึ้นเก็บ ขนข้าวลงตาก และขนข้าวไปขาย เป็นต้น รวมถึงไม่มีสถานที่ตากข้าว ไม่มีเทคโนโลยีช่วยลดความชื้นตลอดจนต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนของดินฟ้าอากาศ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลได้มีนโยบายการแทรกแซงตลาดข้าวมานาน แต่นักการเมืองในอดีตไม่สามารถใช้ประโยชน์จากเงินอุดหนุนข้าวในการแสวงหาการสนับสนุนทางการเมือง แม้จะมีเกษตรกรจำนวนมากในประเทศ รัฐบาลจากการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2544 จะมีการอุดหนุนผู้ผลิตข้าวในระดับที่แตกต่างกัน แสดงให้เห็นว่าสถาบันทางการเมืองได้สร้างแรงจูงใจสำหรับนักการเมืองที่จะตอบสนองต่อการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน ในช่วง พ.ศ. 2523 ภายใต้รัฐบาลระบอบเผด็จการผู้นำไทยได้ใช้นโยบายราคาข้าวเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคในเมืองและรัฐบาล

ตารางที่ 17 เปรียบเทียบนโยบายข้าวเกี่ยวกับการผลิตและการตลาด

นโยบาย	ผลผลิตและการตลาด
นโยบายพรีเมี่ยมข้าว (ปี พ.ศ. 2499 - พ.ศ. 2529)	เน้นเรื่องการตลาด โดยกดราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำลง ผูกขาดการส่งออกโดยรัฐบาล ระงับไม่ให้เอกชนเป็นผู้ส่งออก และผ่อนผันโดยผู้ส่งออกจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมข้าวให้แก่รัฐ ส่วนรัฐควบคุมการออกใบอนุญาตและเก็บค่าพรีเมี่ยมข้าว
นโยบายพยุงราคาข้าว (ปี พ.ศ. 2508 - พ.ศ. 2524)	เป็นนโยบายที่ช่วยแก้ปัญหาชาวนาผลิตข้าวออกมาพร้อมกันเป็นจำนวนมาก ทำให้ราคาข้าวตกต่ำ รัฐจึงทำการแก้ปัญหาที่การตลาด โดยประกันราคาข้าวขั้นต่ำ
นโยบายรับจำนำข้าวเปลือก (ปี พ.ศ. 2524 - พ.ศ. 2557)	รัฐบาลต้องการให้เกษตรกรชะลอการขายข้าวเปลือก ในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวที่ราคาข้าวตกต่ำ รัฐจึงทำการรับจำนำ ข้าวเปลือก ซึ่งมีบางช่วงเวลาที่รับจำนำสูงกว่าราคาตลาด
นโยบายประชารัฐ (ปี พ.ศ. 2557 - ปัจจุบัน)	เน้นการรวมพลังระหว่างภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และ ภาครัฐในการทำงาน โดยด้านการผลิตให้ความสำคัญกับการสนับสนุนให้เกษตรกรได้ใช้ปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพ ได้มาตรฐานในราคาที่เป็นธรรม และสร้างเครือข่ายผู้ผลิต ส่วนด้านการตลาด ดำเนินโครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปีหรือโครงการจำนำยุ้งฉาง

ที่มา: ชมพูนุช หุ่นนาค, แนวทางการพัฒนาการผลิตและการตลาดข้าวไทย, 2563

3.2.2 สถานการณ์การผลิตและการตลาดข้าวต่างประเทศ

สถานการณ์และปัญหาการผลิตและการตลาดข้าวต่างประเทศในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ล้วนส่งผลกับทิศทางการผลิตและการตลาดของประเทศไทยด้วย อาทิเช่น หากต่างประเทศมีความต้องการสินค้าข้าวสูงแต่ผลิตในประเทศได้น้อยก็ต้องนำเข้าข้าวจากต่างประเทศมาก จึงนับเป็นโอกาสที่ดีของประเทศไทยในการผลิตข้าวส่งออกในราคาที่สูงขึ้น แต่ในมุมกลับกันหากต่างประเทศมีความต้องการสินค้าข้าวต่ำ ประกอบกับสามารถผลิตข้าวในประเทศได้มากจึงมีแนวโน้มที่จะอุดหนุนข้าวจากประเทศไทยน้อยลง หรืออาจเป็นคู่แข่งทางการค้าในอนาคตซึ่งประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ในทวีปเอเชียส่วนใหญ่มีบริบทสภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ วิถีชีวิต และอาชีพคล้ายคลึงกับประเทศไทยมีการดำเนินการผลิตและการตลาดของสินค้าข้าว ดังนี้

3.2.3 นโยบายข้าวของต่างประเทศ

นโยบายข้าวของประเทศต่าง ๆ นั้นรัฐบาลในแต่ละประเทศมุ่งให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือเกษตรกรภายในประเทศเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งดำเนินนโยบายหรือมาตรการเกี่ยวกับการรักษาราคาข้าวในประเทศให้มีราคาสูงเป็นหลัก โดยเชื่อว่าแนวทางดังกล่าวจะส่งผลให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ประกอบกับพยายามลดการนำเข้าข้าวจากต่างประเทศ รวมถึงนโยบายเฉพาะที่เป็นการช่วยเหลือคนจนให้ไม่ต้องซื้อข้าวบริโภคในราคาที่สูง โดยนโยบายข้าวของประเทศต่าง ๆ มีดังนี้

ประเทศอินโดนีเซีย ต้องการพึ่งตนเองในเรื่องข้าวแม้จะมีผู้นำเข้าข้าวเป็นจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการภายในประเทศ และลักษณะประเทศเป็นหมู่เกาะทำให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการขนส่งก็ตาม โดยภาครัฐเน้นช่วยเหลือเกษตรกรด้วยการปรุงแต่งตลาดข้าวผ่านเงินอุดหนุน ภาษี และกลไกต่าง ๆ เพื่อเป็นการสนับสนุนผู้ผลิตข้าวภายในประเทศ ซึ่งการแทรกแซงของภาครัฐเหล่านี้ส่งผลให้ข้าวมีราคาที่สูงขึ้น แต่ในมุมกลับกันได้ส่งผลกระทบในแง่ลบต่อผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริโภคที่มีกำลังซื้อไม่มากนักหรือคนยากจน ประกอบกับมีมาตรการรับประกันราคาพื้นฐานและเพดานสูงสุดของข้าวและรักษาปริมาณข้าว แนวทางที่ให้ความสำคัญกับการผลิตภายในประเทศดังกล่าว สอดคล้องกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีความพยายามที่จะลดการนำเข้าข้าวจากต่างประเทศและมีการตั้งกำแพงภาษีที่สูงมาก โดยภาษีนำเข้าข้าวสารอยู่ที่ร้อยละ 778 ต่างจากอัตราภาษีศุลกากรในการนำเข้าผลิตผลทางการเกษตรชนิดอื่น ๆ ที่มีแนวโน้มจะลดลง รวมถึงมีการรักษาและอุดหนุนเครือข่ายของเกษตรกรข้าวขนาดเล็กที่ไม่มีประสิทธิภาพ

ประเทศฟิลิปปินส์[14] ข้าวเป็นสินค้าอ่อนไหวของฟิลิปปินส์ รัฐบาลมีนโยบายให้ชาวนาได้รับรายได้ที่เหมาะสมสามารถผลิตข้าวในราคาที่สามารถแข่งขันกับข้าวที่นำเข้าได้ และมีปริมาณเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศNational Food Authority (NFA) เป็นหน่วยงานที่กำกับดูและการสำรองข้าวของรัฐบาลเพื่อความมั่นคงด้านอาหาร จะทำหน้าที่บริหารจัดการ ให้มีปริมาณข้าวเพียงพอกับความต้องการในช่วงเวลาที่ประเทศประสพปัญหาภัยธรรมชาติ ภาวะฉุกเฉิน และรักษาเสถียรภาพด้านอุปทานและราคา รวมทั้งควบคุมราคาขายปลีกข้าวให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมสำหรับผู้บริโภคและสร้างรายได้ให้เพียงพอแก่เกษตรกรรัฐบาลฟิลิปปินส์มีเป้าหมายที่จะยกระดับอัตราการพึ่งพาตนเองเป็นร้อยละ 97-100 ในปี 2556 จึงได้ร่วมมือกับภาคเอกชนและสถาบันการเงิน เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่เกษตรกรมากขึ้น โดยมีนโยบายหลักใน 3 ประเด็น คือ (1) ระบบการประมูลราคาขายข้าวของฟิลิปปินส์ ในปี 2551 รัฐบาลฟิลิปปินส์โดย NFA ได้ซื้อข้าวผ่านวิธีการเปิดประมูลต่อสาธารณชน โดยให้เอกชนต่างต่างประเทศเข้าร่วมการประมูลได้ แต่หลังจากเกิดภาวะวิกฤตขาดแคลนข้าวตั้งแต่ต้นปี 2551 ฟิลิปปินส์เห็นว่าวิธีการประมูลในระบบดังกล่าวได้ส่งผลให้ระดับราคาข้าว

[14] สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ กรุงมะนิลา, 2552.

สูงขึ้น (จาก 350 USD ต่อเมตริกตัน เมื่อธันวาคม 2550 เป็น 1,100 USD ต่อเมตริกตันในเดือนเมษายน 2551) ดังนั้นรัฐบาลฟิลิปปินส์จึงได้ใช้วิธีอื่น โดยเป็นการซื้อขายระหว่างรัฐต่อรัฐในการซื้อข้าวโดยหวังว่าจะควบคุมราคาซื้อข้าวให้คงที่ (2) นโยบายอุดหนุนราคาขายข้าว เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้บริโภคภายในประเทศ ในปี 2551 NFA ได้อุดหนุนราคาขายข้าวในระดับราคา 18 เปโซ/1 กก. (ราคาขายข้าวในตลาดทั่วไปประมาณ 30-45 เปโซ/1 กก.) นอกจากนี้ รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ซื้อข้าวทั้งจากเกษตรกรภายในประเทศ(ในราคาอุดหนุน) และจากต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มปริมาณสำรองข้าวให้เพียงพอต่อการบริโภคในประเทศ (3) นโยบายเพิ่มความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางด้านอาหาร (Food Security) ในระยะยาว รัฐบาลฟิลิปปินส์มีนโยบายเพิ่มความสามารถในการพึ่งพาตนเองด้านอาหารและการเกษตร โดยประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ได้ตั้งเป้าหมายลดการนำเข้าข้าวจากต่างประเทศจนถึงร้อยละ 0 ในปี 2556 โดยเพิ่มปริมาณการผลิตข้าวในประเทศ นอกจากนี้ ยังได้เน้นเรื่องการฟื้นฟูภาคการเกษตร และประมง เพื่อเพิ่มความมั่นคงทางอาหารของฟิลิปปินส์

การผลิตและการบริโภค ฟิลิปปินส์มีพื้นที่ปลูกข้าวประมาณ 4 ล้านเฮกตาร์ โดยในปี 2009 คาดว่าจะมีผลผลิตข้าวเปลือก 17.45 ล้านเมตริกตัน โดยเป็นข้าวสารประมาณ 10.47 ล้านเมตริกตัน โดยเป็นผลผลิตที่เพิ่มขึ้นจากปี 2009 ร้อยละ 3.77 ซึ่งเป็นผลมาจากการขยายพื้นที่การเพาะปลูกข้าวเพิ่มขึ้น ร้อยละ 3.21 การบริโภคภายในประเทศเฉลี่ยประมาณปีละ 9-10 ล้านเมตริกตัน (อัตราการบริโภคเฉลี่ยต่อวัน ประมาณ 33,000 เมตริกตัน) ชาวฟิลิปปินส์บริโภคข้าว (เมล็ดยาว) เป็นอาหารหลักรองจากข้าวโพด และข้าวสาลีที่มีสัดส่วนการบริโภคเพิ่มขึ้นเช่นกัน อัตราการบริโภค เฉลี่ยต่อคนประมาณปีละ 120-130 กิโลกรัม ต่อคน ต่อปี(ประชาการประมาณ 93 ล้านคน)

กฎระเบียบในการนำเข้า เนื่องจากสินค้าข้าวเป็นสินค้าควบคุม โดยมีหน่วยงานของรัฐ คือ NFA ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับสำนักประธานาธิบดี และเป็นหน่วยงานที่นำเข้าข้าวเองแบบรัฐต่อรัฐ หรือรัฐกับเอกชนในต่างประเทศ (กรณีที่ซื้อจากเอกชนจากต่างประเทศ) จะประกาศประกวดราคารับซื้อเป็นครั้งคราว และเป็นผู้อนุมัติการนำเข้าข้าวให้กับเอกชนใน 2 ลักษณะคือ 1) การนำเข้าข้าวชนิดคุณภาพดี (ข้าวหอมมะลิ ข้าว 5-10%) 2) การนำเข้าโดยการประมูลโควตา (ข้าวคุณภาพต่ำ 15-25%)

การนำเข้าข้าวโดยเอกชนทั้งสองแบบจะต้องเสียภาษีนำเข้าในอัตราร้อยละ 50 NFA กำหนดเงื่อนไขของผู้นำเข้าเอกชนทั้งสองลักษณะไว้คือ 1) เอกชนที่เป็นผู้นำเข้าข้าวชนิดคุณภาพดี ต้องยื่นขอจดทะเบียนเป็นผู้นำเข้าที่ NFA 2) เอกชนหรือสหกรณ์การเกษตรที่จะนำเข้าข้าวโดยการประมูลโควตา สามารถนำเข้าข้าวสูงสุดครั้งละไม่เกิน 25,000 เมตริกตัน

ประเทศเวียดนาม ซึ่งเป็นประเทศที่ผลิตและส่งออกข้าวสูงเช่นเดียวกับไทย สำหรับนโยบายของเวียดนามได้ใช้ระบบโควตาในการจำกัดปริมาณการส่งออกข้าวไปยังประเทศต่าง ๆ ส่งผลให้ประเทศเวียดนามสามารถรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวในประเทศได้เป็นอย่างดี ในขณะเดียวกัน

นำไปสู่ความมั่นคงหรือไม่มีปัญหาในเรื่องการลักลอบส่งออกข้าวไปยังประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่เคร่งครัดในการกำหนดโควตานำเข้าข้าว

นอกจากนั้นยังมีนโยบายรัฐบาลอีกหลาย ๆ ประเทศที่พยายามช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวภายในประเทศ เช่น ประเทศจีน กว่าทศวรรษที่ผ่านมารัฐบาลใช้มาตรการซื้อข้าวจากเกษตรกรในท้องถิ่นในอัตราที่สูงกว่าราคาตลาดเพื่อรักษาระดับข้าวในคลังสินค้า

ส่วนประเทศอินเดียใช้มาตรการประกันราคาข้าวให้แก่เกษตรกร ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ไม่มองข้ามคนจนที่มีกำลังซื้อไม่มากนัก ด้วยการให้คนจนสามารถซื้อข้าวจากรัฐบาลในอัตราที่ต่ำกว่าท้องตลาดจากร้านค้าที่เป็นเครือข่ายของรัฐบาลซึ่งมีประมาณ 60,000 ร้านค้า

3.3 พระราชบัญญัติ การค้าข้าว พุทธศักราช 2489

พระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 ถือเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญในการกำกับและส่งเสริมการค้าข้าวในประเทศไทย โดยมีการกำหนดกรอบควบคุมการค้าข้าวโดยกว้างและมอบอำนาจให้แก่คณะกรรมการค้าข้าวที่มีอำนาจกำกับควบคุมการค้าข้าวทั้งหมดของประเทศไทย นอกจากนี้เนื่องจากการกำกับทางกฎหมายของไทยจะมีการกำหนดให้มี การตรากฎหมายฉบับรองลงมาตามกฎหมายแม่บทในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 โดยกรอบกฎหมายเบื้องต้นเกี่ยวกับการค้าข้าว ตามพระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 ประกอบไปด้วย

3.3.1 การกำหนดขอบเขตการค้าข้าว

- *การให้ความหมายอย่างกว้างว่าด้วยสินค้าข้าว* โดยกำหนดว่า ให้ข้าวที่อยู่ในกำกับของพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 คือ ข้าวเปลือก ข้าวกล้อง ข้าวสาร ข้าวเหนียว และรวมตลอดถึงปลายข้าว รำ และสิ่งใด ๆ ที่แปรสภาพมาจากข้าว
- *การให้ความหมายของการค้าข้าว* โดยกำหนดว่า การค้าข้าวคือ การซื้อ ขาย แลกเปลี่ยนหรือโอนกรรมสิทธิ์ข้าว รวมตลอดถึงการสีข้าว ทั้งนี้ นอกจากสำหรับบริโภคในครอบครัว

จากข้างต้นในภาพรวม พระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 กำหนดขอบเขตโดยกว้างในการบังคับใช้กับการกระทำการค้ากับสินค้าข้าวทุกชนิด และกำกับคือ การซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน รวมตลอดถึงการดำเนินการของโรงสีข้าวทั้งนี้เป็นการกำหนดขอบเขตที่เป็นวงกว้างและเป็นการบัญญัติกฎหมายที่กำกับควบคุมทุกกิจกรรมการค้าข้าว ยกเว้นเพียงการปลูกเพื่อการบริโภค ซึ่งจะเห็นได้ว่าในทุกกิจกรรมทางการค้าข้าวจะต้องดำเนินการตามกำหนดของพระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489

3.3.2 การตั้งคณะกรรมการกำกับการค้าข้าว

ตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 มาตรา 4 จะต้องมีการจัดตั้งและแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) โดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการจะประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งท่าน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าหกท่าน โดยมีการตั้งคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ได้มีการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ลงวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2519 และลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2516 ทั้งนี้องค์ประกอบโดยรวมของคณะกรรมการกำกับการค้าข้าวเป็นไปตามตารางด้านล่าง

ตารางที่ 18 คณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	ประธานคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติ การค้าข้าว พุทธศักราช 2489
รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์	รองประธานคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติ การค้าข้าวพุทธศักราช 2489
ปลัดกระทรวงพาณิชย์	กรรมการ
ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	
อธิบดีกรมการค้าภายใน	
อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ	
ผู้แทนกรมสรรพากร	
ผู้แทนกรมการปกครอง	
ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ	
ผู้แทนกรมการค้าภายใน	
ผู้แทนกรมวิชาการเกษตร	
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	
ผู้อำนวยการ กรมการค้าภายใน	กรรมการและเลขาธิการ

3.3.3 อำนาจคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489

เมื่อมีการตั้งคณะกรรมการแล้วพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการอันประกอบไปด้วย

มาตรา 5 คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลใดหรือคณะบุคคลใดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการอันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งแทนคณะกรรมการได้

มาตรา 6 ให้คณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่หรือเคหะสถานของบุคคลใดเพื่อตรวจข้าว ใบรับในการขาย หรือ แลกเปลี่ยนข้าว รายงานการค้าข้าว และเอกสารอื่น ๆ เกี่ยวกับการค้าข้าวได้ในเวลากลางวัน และมีอำนาจสั่งบุคคลใดที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำในเรื่องที่เกี่ยวกับการนั้นได้

มาตรา 7 ให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศเขตควบคุมค้าข้าวได้

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการมีหน้าที่หลักคือการกำกับการค้าข้าวในประเทศไทย และสามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ในเพื่อตรวจข้าว ใบรับในการขาย หรือ แลกเปลี่ยนข้าว รายงานการค้าข้าว และเอกสารอื่น ๆ เกี่ยวกับการค้าข้าว ได้ในเวลากลางวัน และมีอำนาจสั่งบุคคลใดที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำในเรื่องที่ เกี่ยวกับการนั้นได้ โดยในปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการจะเป็นในส่วนของเจ้าหน้าที่กระทรวงพานิชย์ หรือพานิชย์จังหวัดแต่ละจังหวัดที่ได้รับมอบอำนาจในการกำกับข้าวจากคณะกรรมการข้าว[15] โดยคณะกรรมการจะประกาศเขตให้มีการค้าข้าวได้ โดยจะมีการจำกัดเขตการค้าข้าวซึ่งต้องได้รับอนุญาตการค้าข้าวจากคณะกรรมการ ซึ่งในทางปฏิบัติคือต้องได้รับอนุญาตจากพานิชย์จังหวัดที่ได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการตาม พระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489

3.3.4 การจัดเขตควบคุมการค้าข้าว

ในการค้าข้าวจะต้องมีการขออนุญาตเพื่อดำเนินกิจการค้าข้าว ซึ่งพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 กำหนดไว้โดยละเอียด อันประกอบด้วย

มาตรา 8 ในเขตควบคุมการค้าข้าว ให้คณะกรรมการมีอำนาจ

(1) แบ่งแยกประเภทผู้ประกอบการค้าข้าว และสั่งผู้ประกอบการค้าข้าวประเภทหนึ่งประเภทใด หรือทุกประเภท ให้ขออนุญาตประกอบการค้าข้าว

(2) กำหนดราคาข้าว และสั่งห้ามมิให้ขายเกินกว่าราคาที่กำหนดไว้นั้น

(3) กำหนดราคาข้าว และสั่งห้ามมิให้ซื้อจากกสิกรต่ำกว่าราคาที่กำหนดไว้นั้น

(4) สั่งห้ามซื้อหรือขายหรือแลกเปลี่ยนหรือโอนกรรมสิทธิข้าว เว้นแต่จะได้รับหนังสืออนุญาตจากคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้

(5) สั่งให้แจ้งปริมาณและสถานที่เก็บข้าว หรือสั่งห้ามยักย้ายข้าวจากสถานที่เก็บ หรือเปลี่ยนแปลงสภาพข้าว เว้นแต่จะได้รับหนังสืออนุญาตจากคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้

[15] ดูตัวอย่างได้จากพานิชย์จังหวัดพิษณุโลกในการประกาศให้ผู้ประกอบการค้าข้าวที่ประสงค์จะประกอบการค้าข้าวขออนุญาตประกอบการค้าข้าว ตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489

(6) สั่งให้ผู้มีข้าวอยู่ในครอบครองขายข้าวให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดตามราคาและปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด หรือสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ยึดและบังคับซื้อข้าวตามราคา และปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด ในกรณีที่มีการขัดขืนคำสั่งของคณะกรรมการกับมีอำนาจกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขในการชำระเงินค่าข้าวและในการส่งมอบข้าวนั้น

ในกรณีไม่พบตัวผู้มีข้าวอยู่ในครอบครอง คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ปิดคำสั่งให้ขายข้าวไว้ ณ สถานที่เก็บข้าวหรือพาหนะขนข้าวนั้น เมื่อล่วงพ้นเจ็ดสิบสองชั่วโมง นับแต่เวลาปิดคำสั่งแล้ว ผู้มีข้าวอยู่ในครอบครองไม่มาจัดการขายให้ คณะกรรมการมีอำนาจสั่งยึดและบังคับซื้อตามความในวรรคก่อนได้

มาตรา 9 ในเขตควบคุมการค้าข้าว ผู้ประกอบการค้าข้าวประเภทซึ่งคณะกรรมการสั่งให้ขออนุญาตประกอบการค้าข้าว ต้องได้รับหนังสืออนุญาตจากคณะกรรมการก่อน จึงจะทำการค้าข้าวได้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขระบุไว้ในหนังสืออนุญาต ผู้ประกอบการค้าข้าว ต้องปฏิบัติตามข้อความและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในหนังสืออนุญาตนั้นการขออนุญาตประกอบการค้าข้าว ให้ทำตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด ผู้ทำการค้าข้าวประเภทซึ่งคณะกรรมการสั่งให้ขออนุญาต หากได้ประกอบการค้าข้าวอยู่ ก่อนวันที่คณะกรรมการสั่งนั้น ให้ยื่นคำขออนุญาตประกอบการค้าข้าวภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

3.3.5 การขออนุญาตการค้าข้าว

มาตรา 10 ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าว ต้องเก็บหนังสืออนุญาตนั้นไว้ในที่เปิดเผย ซึ่งอาจจะแลเห็นได้สะดวก ณ สถานที่ทำการค้าข้าว

มาตรา 11 บทบัญญัติมาตรา 9 มิให้ใช้บังคับแก่

(1) กสิกรซึ่งขายหรือแลกเปลี่ยนข้าว ซึ่งกสิกรนั้นผลิตได้จากเนื้อที่ที่ตนทำ

(2) ผู้ที่ขายหรือแลกเปลี่ยนข้าวครั้งหนึ่งมีปริมาณดังนี้

(ก) ข้าวเปลือกทุกชนิด ไม่เกินสองเกวียนหลวง

(ข) ข้าวอื่น ๆ ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดกิโลกรัม

มาตรา 12 ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าวตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องทำรายงานการค้าข้าวประจำวันตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด เก็บไว้ ณ สถานที่ที่ทำการค้าข้าว และต้องยื่นรายงานการค้าข้าวต่อคณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบระยะเวลาและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด การทำรายงานการค้าข้าวดังกล่าวในวรรคก่อน คณะกรรมการมีอำนาจสั่งยกเว้นให้แก่ผู้ประกอบการค้าข้าวประเภทหนึ่งประเภทใดก็ได้ และให้มีอำนาจสั่งถอนการยกเว้นนั้นด้วย

มาตรา 13 หนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าว หรือหนังสืออนุญาตอื่น ๆ ให้มีกำหนดเวลาตามที่คณะกรรมการกำหนดระบุไว้ในหนังสืออนุญาต

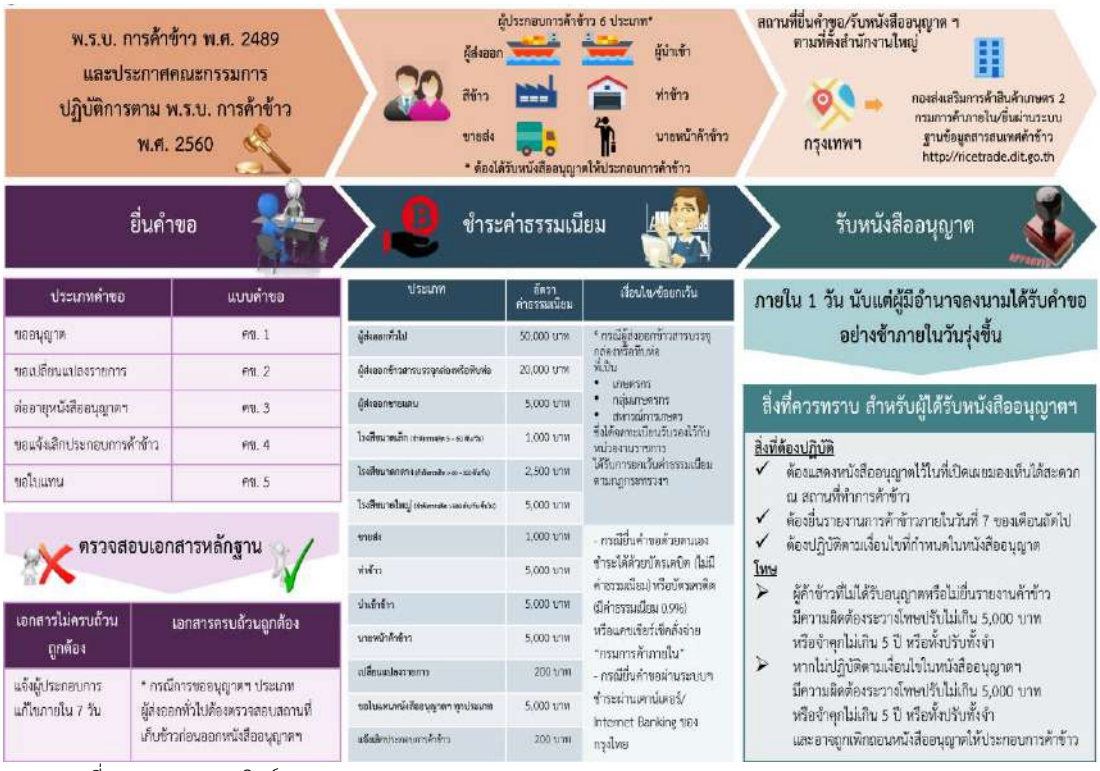
มาตรา 14 ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าว ต้องแสดงราคาข้าวประจำวันเป็นภาษาไทยไว้ในที่เปิดเผย ซึ่งอาจจะแลเห็นได้สะดวก ณ สถานที่ทำการค้าข้าว

มาตรา 15 ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตคนใดฝ่าฝืนประกาศหรือคำสั่งคณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือปฏิบัติผิดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดที่ระบุไว้ในหนังสืออนุญาตหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติใด ๆ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งถอนหนังสืออนุญาตนั้นได้

มาตรา 16 หนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าวให้ใช้ได้เฉพาะตัว จะโอนกันไม่ได้และเมื่อเลิกประกอบการค้าข้าวแล้ว ต้องแจ้งให้คณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 กำหนดให้ผู้ที่จะทำการค้าข้าวต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการและต้องดำเนินการตามแนวปฏิบัติที่กฎหมายกำหนด แม้ว่าจะมีการยกเว้นกรณีที่เกษตรกรแลกเปลี่ยนข้าวระหว่างกันหรือมีการซื้อขายข้าวเปลือกในปริมาณไม่มากก็ตาม แต่การให้อนุญาตจะเน้นไปที่การจำกัดสิทธิของประชาชนโดยทั่วไปในการค้าข้าวได้โดยเสรี ทั้งนี้การกำหนดการขออนุญาตการค้าข้าวเป็นไปตามแผนภาพจากกระทรวงพานิชย์ อันประกอบด้วย

การออกหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าวตาม พ.ร.บ. การค้าข้าว พ.ศ. 2489 ในเขตกรุงเทพฯ



ที่มา: กระทรวงพาณิชย์, 2564 < https://www.dit.go.th/FILE/CONTENT_FILE/25611127111321918151 7.pdf>

การออกหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าวตาม พ.ร.บ. การค้าข้าว พ.ศ. 2489 ในเขตต่างจังหวัด

ที่มา : กระทรวงพาณิชย์ , 2564 < https://www.dit.go.th/FILE/CONTENT_FILE/25611127111321918151 7.pdf>

การออกหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าวประเภทนายหน้าค้าข้าว

ผู้ส่งออกทั่วไป ได้แก่ บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด สหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนตามกฎหมายหรือรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งออกข้าว สามารถส่งออกข้าวได้ทุกขนาดบรรจุภัณฑ์

ผู้ประกอบการ	เอกสารประกอบคำขอ
นิติบุคคล	1. หนังสือรับรองนิติบุคคลแสดงวัตถุประสงค์การส่งออกข้าว รับรองก่อนยื่นคำขอไม่เกิน 1 เดือน 2. บัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (กรณีบริษัท) ไม่เกิน 1 เดือน 3. เอกสารแสดงสถานที่เก็บข้าว เช่น โฉนดที่ดิน สัญญาเช่า หรือหนังสือยินยอมให้ใช้สถานที่ (ต้องเป็นปัจจุบันและต้องมีระยะเวลาตั้งแต่ 1 ปี ตามกำหนดอายุหนังสืออนุญาต : เป็นอย่างน้อย) โดยแนบเอกสารแสดงสิทธิ์เจ้าของสถานที่เก็บข้าว **กรณีผู้ให้เช่าหรือยินยอมให้ใช้สถานที่เป็นนิติบุคคล** หนังสือรับรองนิติบุคคล **กรณีเป็นบุคคลธรรมดา** สำเนาทะเบียนบ้าน หรือสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน 4. แผนผังเก็บข้าวและแผนที่ตั้ง 5. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนผู้มีอำนาจลงนาม 6. แผนที่ตั้งสำนักงาน 7. หนังสือมอบอำนาจ พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มอบและผู้รับมอบ และติดอากรแสตมป์ (กรณีมอบอำนาจ)
รัฐวิสาหกิจ	1. หนังสือรับรองของส่วนราชการที่กำกับดูแล 2. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนผู้มีอำนาจลงนาม 3. หนังสือมอบอำนาจ พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มอบและผู้รับมอบ และติดอากรแสตมป์ (กรณีมอบอำนาจ) 4. แผนที่ตั้งสำนักงาน

หมายเหตุ กรณีผู้ยื่นคำขออนุญาตฯ ประเภทผู้ส่งออกทั่วไป เป็นบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด ต้องมีรายชื่อกรรมการที่มีสัญชาติไทยเกินครึ่งจากจำนวนทั้งหมด และต้องมีบุคคลสัญชาติไทยที่มีอำนาจลงนามอย่างน้อย 1 คน สลายเมื่อยื่นคำขออนุญาต และในสำเนาหนังสือ ต่างๆ พร้อมทั้งต้องมีทุนจดทะเบียน ไม่น้อยกว่า 5 ล้านบาท

เงื่อนไข	ข้อยกเว้น
1. ผู้ส่งออกทั่วไปที่เป็นบริษัทต้องมีทุนจดทะเบียนและสต็อกข้าวสารตามที่กฎหมายกำหนด ภายใน 15 วัน หลังจากวันที่ได้รับหนังสืออนุญาตฯ **ทุนจดทะเบียน (ล้านบาท)** / **ปริมาณข้าวสาร (ตัน)** 5 - 20 / ≥ 500 > 20 / ≥ 1,000	กรณีผู้ส่งออกทั่วไปที่เป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร หรือรัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทที่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ มีทุนรวมอยู่ด้วย * ได้รับการยกเว้นไม่ต้องสต็อกข้าวตามประกาศคณะกรรมการ ปกข. ฉบับที่ 150 พ.ศ. 2560 ข้อ 19
2. ผู้ประกอบการต้องเก็บข้าวไว้ในสถานที่เก็บข้าวตามที่ยื่นหลักฐานไว้	
3. การเปลี่ยนแปลง การเพิ่ม หรือลดจำนวนสถานที่เก็บข้าวต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 15 วัน นับแต่วันเปลี่ยนแปลง เพิ่ม หรือลดจำนวนสถานที่เก็บข้าว	

ที่มา: กระทรวงพาณิชย์, 2564 < https://www.dit.go.th/FILE/CONTENT_FILE/256111271113219181517.pdf>

การออกหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าวประเภทขายส่ง

ได้แก่ ผู้ประกอบการที่มีวัตถุประสงค์ค้าข้าวที่ทำการค้าลักษณะดังต่อไปนี้
1. ทำการขายข้าวให้ผู้ประกอบการค้าข้าวประเภทขายปลีก
2. ทำการขายข้าวเฉลี่ยเดือนละ ไม่น้อยกว่า 40 ตันข้าวเปลือก หรือข้าวอย่างอื่นไม่น้อยกว่า 25 ตัน
3. ทำการขายข้าวโดยมีข้าวในครอบครองไม่น้อยกว่า 5 ตันข้าวเปลือก หรือข้าวอย่างอื่นไม่น้อยกว่า 10 ตัน

ผู้ประกอบการ	เอกสารประกอบคำขอ
นิติบุคคล	1. หนังสือรับรองนิติบุคคลแสดงวัตถุประสงค์การค้าข้าว รับรองก่อนยื่นคำขอไม่เกิน 1 เดือน 2. บัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (กรณีบริษัท) ไม่เกิน 1 เดือน 3. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนผู้มีอำนาจลงนาม 4. แผนที่ตั้งสำนักงาน 5. หนังสือมอบอำนาจ พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มอบและผู้รับมอบ และอากรแสตมป์ 30 บาท (กรณีมอบอำนาจ)
รัฐวิสาหกิจ	1. หนังสือรับรองของส่วนราชการที่กำกับดูแล 2. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนผู้มีอำนาจลงนาม 3. แผนที่ตั้งสำนักงาน 4. หนังสือมอบอำนาจ พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มอบและผู้รับมอบ และอากรแสตมป์ 30 บาท (กรณีมอบอำนาจ)
บุคคลธรรมดา	1. สำเนาใบทะเบียนพาณิชย์ที่มีวัตถุประสงค์ค้าข้าว 2. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนผู้เป็นเจ้าของ 3. แผนที่ตั้งสำนักงาน 4. หนังสือมอบอำนาจ พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มอบและผู้รับมอบ และอากรแสตมป์ 30 บาท (กรณีมอบอำนาจ)

ผู้ประกอบการ	เอกสารประกอบคำขอ
สหกรณ์การเกษตร/กลุ่มเกษตรกร	1. สำเนาใบสำคัญแสดงการรับจดทะเบียนสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร 2. หนังสือรับรองของส่วนราชการที่กำกับดูแลที่แสดงรายชื่อคณะกรรมการที่เป็นผู้แทน ทุน และวัตถุประสงค์ค้าข้าว 3. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนผู้จัดการหรือกรรมการที่เป็นผู้แทนของสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร 4. แผนที่ตั้งสำนักงาน 5. หนังสือมอบอำนาจ พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มอบและผู้รับมอบ และอากรแสตมป์ 30 บาท (กรณีมอบอำนาจ)
วิสาหกิจชุมชน/เกษตรกร	1. สำเนาใบทะเบียนพาณิชย์ที่มีวัตถุประสงค์ค้าข้าว 2. หนังสือรับรองของส่วนราชการที่กำกับดูแลวิสาหกิจชุมชน หรือสำเนาสมุดทะเบียนเกษตรกร 3. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนประธานหรือกรรมการที่เป็นผู้แทนของวิสาหกิจชุมชน หรือสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนเกษตรกร 4. แผนที่ตั้งสำนักงาน 5. หนังสือมอบอำนาจ พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มอบและผู้รับมอบ และอากรแสตมป์ 30 บาท (กรณีมอบอำนาจ)

ที่มา: กระทรวงพาณิชย์, 2564 < https://www.dit.go.th/FILE/CONTENT_FILE/256111271113219181517.pdf>

การออกหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าวประเภทท่าข้าว

ได้แก่ ผู้ประกอบการที่มีวัตถุประสงค์ค้าข้าวที่มีสถานที่จัดไว้เพื่อการค้าข้าว และรวมถึงตลาดกลางข้าวเปลือกด้วย

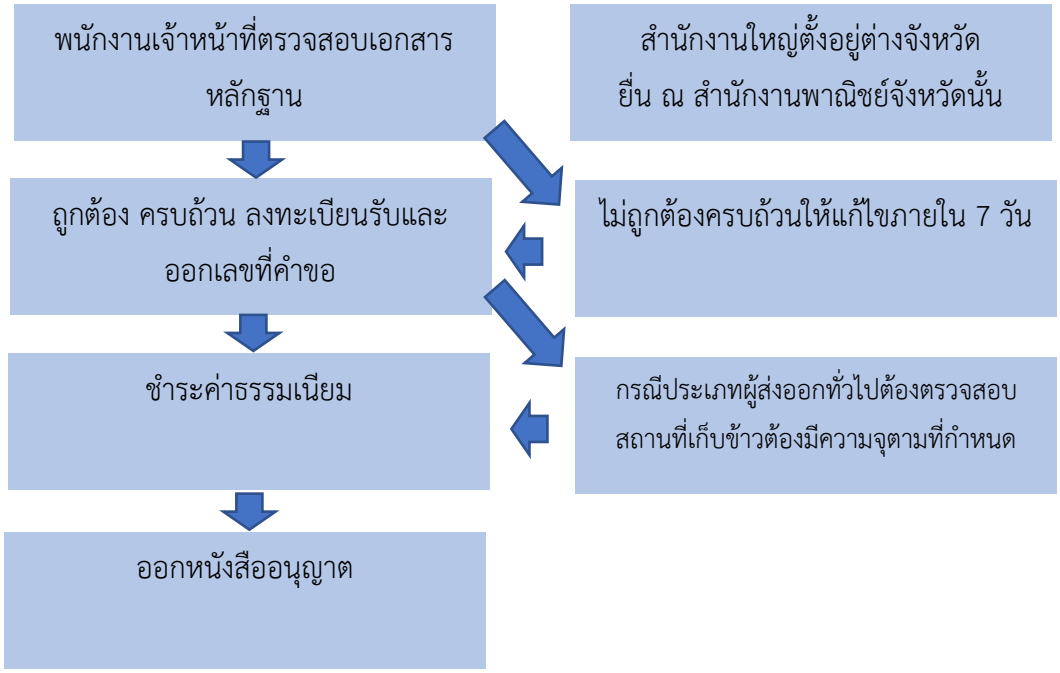
ผู้ประกอบการ	เอกสารประกอบคำขอ
นิติบุคคล	1.หนังสือรับรองนิติบุคคลแสดงวัตถุประสงค์การค้าข้าว รับรองก่อนยื่นคำขอไม่เกิน 1 เดือน 2. บัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (กรณีบริษัท) ไม่เกิน 1 เดือน 3. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนผู้มีอำนาจลงนาม 4. แผนที่ตั้งสำนักงาน 5. หนังสือมอบอำนาจ พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มอบและผู้รับมอบ และอากรแสตมป์ 30 บาท (กรณีมอบอำนาจ)
รัฐวิสาหกิจ	1. หนังสือรับรองของส่วนราชการที่กำกับดูแล 2. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนผู้มีอำนาจลงนาม 3. แผนที่ตั้งสำนักงาน 4. หนังสือมอบอำนาจ พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มอบและผู้รับมอบ และอากรแสตมป์ 30 บาท (กรณีมอบอำนาจ)
บุคคลธรรมดา	1. สำเนาใบทะเบียนพาณิชย์ที่มีวัตถุประสงค์ค้าข้าว 2. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนผู้เป็นเจ้าของ 3. แผนที่ตั้งสำนักงาน 4. หนังสือมอบอำนาจ พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มอบและผู้รับมอบ และอากรแสตมป์ 30 บาท (กรณีมอบอำนาจ)

ผู้ประกอบการ	เอกสารประกอบคำขอ
สหกรณ์การเกษตร/กลุ่มเกษตรกร	1. สำเนาใบสำคัญแสดงการรับจดทะเบียนสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร 2. หนังสือรับรองของส่วนราชการที่กำกับดูแลที่แสดงรายชื่อคณะกรรมการที่เป็นผู้แทน ทุน และวัตถุประสงค์ค้าข้าว 3. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนผู้จัดการหรือกรรมการที่เป็นผู้แทนของสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร 4. แผนที่ตั้งสำนักงาน 5. หนังสือมอบอำนาจ พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มอบและผู้รับมอบ และอากรแสตมป์ 30 บาท (กรณีมอบอำนาจ)
วิสาหกิจชุมชน/เกษตรกร	1. สำเนาใบทะเบียนพาณิชย์ที่มีวัตถุประสงค์ค้าข้าว 2. หนังสือรับรองของส่วนราชการที่กำกับดูแลวิสาหกิจชุมชน หรือสำเนาสมุดทะเบียนเกษตรกร 3. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนประธานหรือกรรมการที่เป็นผู้แทนของวิสาหกิจชุมชน หรือสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนเกษตรกร 4. แผนที่ตั้งสำนักงาน 5. หนังสือมอบอำนาจ พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มอบและผู้รับมอบ และอากรแสตมป์ 30 บาท (กรณีมอบอำนาจ)

หมายเหตุ กรณีผู้ยื่นคำขออนุญาตฯ เป็นบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด ต้องมีรายชื่อกรรมการที่มีสัญชาติไทยกึ่งหนึ่งจากจำนวนทั้งหมด และต้องมีบุคคลสัญชาติไทยที่มีอำนาจลงนามอย่างน้อย 1 คน ลงลายมือชื่อในคำขออนุญาต และในสำเนาเอกสารต่างๆ

ที่มา: กระทรวงพาณิชย์, 2564 < https://www.dit.go.th/FILE/CONTENT_FILE/25611127111321918151 7.pdf>

การขออนุญาตประกอบการค้าข้าว



ที่มา: กระทรวงพาณิชย์, 2564 < https://www.dit.go.th/FILE/CONTENT_FILE/25611127111321918151 7.pdf>

3.3.6 การกำหนดโทษหากไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489

หากมีการทำการค้าที่ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 จะนำไปสู่การลงโทษทางอาญา ซึ่งเป็นประเด็นที่ประชาชนโดยทั่วไปจำเป็นต้องพึงระวัง ทั้งนี้บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ประกอบไปด้วย

มาตรา 16 ทวิ เจ้าของโรงสีข้าว หรือผู้ประกอบการโรงสีข้าวคนใดหยุดหรือแกล้งหยุดทำการสีข้าว หรือไม่ทำการสีข้าวให้เต็มกำลังที่โรงสีนั้นสามารถที่จะทำการสีได้ คณะกรรมการมีอำนาจที่จะเรียกให้กระทำการสีข้าวหรือสีข้าวให้เต็มกำลังต่อไปภายในระยะเวลาที่กำหนด และมีอำนาจกำหนดค่าจ้างสีข้าวให้ปฏิบัติได้ เมื่อคณะกรรมการได้มีคำสั่งตามความในวรรคก่อนแล้ว เจ้าของโรงสีข้าวหรือผู้ประกอบการโรงสีข้าว ไม่ปฏิบัติภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเข้ายึดโรงสีนั้นมาดำเนินการเสียเองได้ และในการนี้เจ้าของโรงสีไม่มีสิทธิที่จะเรียกค่าทดแทน หรือค่าเสียหายใด ๆ ทั้งสิ้น

มาตรา 17 ผู้ใดฝ่าฝืนประกาศหรือคำสั่งคณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งออกตามความในมาตรา 8 (2) หรือ (3) หรือ (4) หรือ (5) หรือ (6) หรือปฏิบัติผิดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดที่ระบุไว้ในหนังสืออนุญาต ซึ่งออกตามความในมาตรา 8 (4) หรือ (5) ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามเดือนขึ้นไปจนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงห้าพันบาท

มาตรา 18 ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 9 หรือมาตรา 12 วรรค 1 ผู้นั้นมีความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือจำคุกไม่เกินห้าปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา 19 ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 10 มาตรา 14 หรือมาตรา 16 ผู้นั้นมีความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา 20 ผู้ใดให้ถ้อยคำเท็จในการแจ้งปริมาณ หรือสถานที่เก็บข้าวหรือขัดขืน หรือฝ่าฝืนคำสั่งคณะกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการตามมาตรา 6 หรือให้ถ้อยคำเท็จแก่บุคคลนั้น ๆ ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือจำคุกไม่เกินห้าปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา 21 พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดปฏิบัติการหรือละเว้นปฏิบัติการในหน้าที่อันเป็นการช่วยเหลือให้มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าด้วยประการใด ๆ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี และปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 21 ทวิ ข้าวซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความผิด ตลอดจนสิ่งที่ใช้บรรจุให้ริบเสีย

3.3.7 คดีตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ.2489

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 474/2518

เลขที่ฎีกา 474/2518 พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ.2489 มาตรา 21ทวิ บัญญัติว่าข้าวเกี่ยวเนื่องกับความผิดตลอดจนสิ่งของใช้บรรจุให้ริบเสีย เมื่อข้าวและกระสอบบรรจุข้าวของกลางเป็นสิ่งของที่จำเลยใช้ทำการค้าโดยไม่ได้รับหนังสืออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่กองควบคุมข้าวกรมการค้าภายใน ข้าวและกระสอบดังกล่าวจึงเกี่ยวเนื่องกับความผิดอันจะต้องริบ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1981/2492

โจทก์ฟ้องหาว่า จำเลยได้เอาข้าวโภชน์ไปแลกข้าวเปลือกกับบุคคลอื่นรวมข้าวเปลือก 68 ถัง ซึ่งเป็นการเกินกว่าปริมาณที่เจ้าหน้าที่ได้กำหนดไว้ให้ทำการแลกเปลี่ยนข้าวเปลือกได้ครั้งหนึ่งไม่เกิน 10 ถัง ขอให้ลงโทษ ศาลชั้นต้นเห็นว่า ประกาศของคณะกรรมการฯ ขัดต่อพระราชบัญญัติ พิพากษายกฟ้อง

ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน

โจทก์ฎีกา,

ศาลฎีกาเห็นว่า พ.ร.บ.การค้าข้าวมาตรา 11 ว่า บทบัญญัติในมาตรา 9 มิให้ใช้บังคับแก่ผู้ที่ขายหรือแลกข้าวครั้งหนึ่งมีปริมาณข้าวเปลือกทุกชนิดไม่เกิน 2 เกวียนหลวง มาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ. การค้าข้าว (ฉบับที่ 1) 2489 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 2 มาตรา 5 เป็นเรื่องที่บัญญัติถึงผู้ประกอบการค้าข้าวชนิดที่ต้องขออนุญาตประกอบการค้า หาได้บัญญัติถึงบุคคลทั่วไปที่ทำการค้าเป็นครั้งคราวโดยมิได้ขออนุญาตเป็นผู้ประกอบการค้าข้าวไม่ จึงมีผลเท่ากับว่า มาตรา 11 เป็นข้อยกเว้นสำหรับผู้ประกอบการค้าข้าวที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9.

การที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และประกาศของคณะกรรมการฯ ฉบับที่ 4 ประกาศห้ามมิให้ผู้ใดซื้อขายแลกเปลี่ยนข้าวครั้งหนึ่งไม่เกิน 10 ถังนั้น เป็นประกาศห้ามแก่บุคคลทั่วไปอีกเรื่องหนึ่งต่างหากโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 8 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 2 ไม่เกี่ยวแก่การบัญญัติถึงผู้ประกอบการค้าข้าวตามมาตรา 9.

การลงโทษก็แยกไว้ต่างบทกัน ซึ่งเห็นได้ว่าลักษณะความผิดต่างฐานกับคดี ฟังได้ว่าจำเลยทำผิดจริงดังฟ้อง

พิพากษากลับให้จำคุกจำเลย 11 เดือน 15 วันแต่ให้รอการลงอาญาไว้ ข้าวของกลางริบ แต่เรือที่ใช้เป็นยานพาหนะ ไม่ใช่สิ่งที่ใช้บรรจุ ไม่ริบ

ที่มา: https://law.dit.go.th/SearchResultUI.aspx?DocID=2220

3.3.8 กฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ.2489

นอกจากจะมีการตราพระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ.2489 แล้ว ยังมีการตรากฎหมายลำดับรองที่สร้างให้เกิดกรอบการกำกับเพิ่มเติมในส่วนของรายละเอียดต่าง ๆ ในการค้าข้าว

- “กฎกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489
- กฎกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2521) ออกตามความในพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489
- ประกาศคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ฉบับที่ 148 พ.ศ. 2558 เรื่อง แก้ไขปรับปรุงการให้ผู้ประกอบการค้าข้าวขออนุญาตประกอบค้าข้าว การกำหนดเงื่อนไขในหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าว และการสั่งถอนหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าว ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2558
- ประกาศคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ฉบับที่ 145 พ.ศ. 2558 เรื่อง กำหนดเขตควบคุมการค้าข้าว และกำหนดประเภทผู้ประกอบการค้าข้าว ลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2558
- ประกาศคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ฉบับที่ 146 พ.ศ. 2558 เรื่อง ให้ผู้ประกอบการค้าข้าวขออนุญาตประกอบการค้าข้าว การกำหนดเงื่อนไขในหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าว และการสั่งถอนหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าว ลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2558
- ประกาศคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ฉบับที่ 142 พ.ศ. 2548 เรื่อง กำหนดเขตควบคุมการค้าข้าวและกำหนดประเภทผู้ประกอบการค้าข้าว ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548
- ประกาศคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ฉบับที่ 143 พ.ศ. 2548 เรื่อง ให้ผู้ประกอบการค้าข้าวขออนุญาตประกอบการค้าข้าว การกำหนดเงื่อนไขในหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าวและการสั่งถอนหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าว ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 [16]

[16] https://www.moc.go.th/index.php/rice-service-all/category/category-product003.html

3.3.9 กฎหมายที่มีส่วนกำกับการค้าข้าวอื่น ๆ

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าข้าวอาทิ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งเน้นการกำกับโดยคณะกรรมการ คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการและกระทรวงพานิชย์ ซึ่งมีการกำหนดกรอบการค้าข้าวและการเคลื่อนย้ายข้าวในแต่ละเขตพื้นที่ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการค้าข้าวโดยเกษตรกร ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ฉบับที่ 22 พ.ศ. 2563 เรื่อง การควบคุมการขนย้ายข้าวเปลือก ข้าวสาร ซึ่งสั่งห้ามมิให้บุคคลใดขนย้ายข้าวเปลือกหรือข้าวสารอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่างรวมกัน ซึ่งมีปริมาณครั้งละตั้งแต่สิบเมตริกตันขึ้นไป ออกจากท้องที่อำเภอที่กำหนดเว้นแต่จะได้รับหนังสืออนุญาตจากประธานคณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ[17] ผู้ค้าข้าวประต้องทำการยื่นคำขอผ่านทางระบบการขออนุญาตขนย้ายสินค้าควบคุมทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงลงนามในบันทึกแสดงความตกลงกับสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ กรมการค้าภายในกระทรวงพาณิชย์ และหากได้ใบอนุญาตต้องขนย้ายให้ตรงตามชนิด คุณภาพ ปริมาณ ระยะเวลา สถานที่และใช้ยานพาหนะที่มีหมายเลขทะเบียนตามที่ระบุไว้ในหนังสืออนุญาตขนย้าย รวมทั้งจะต้องนำหนังสืออนุญาตกำกับการขนย้ายไปด้วยทุกครั้ง และหนังสืออนุญาตให้ใช้เฉพาะการขนย้ายครั้งเดียวเท่านั้นและหากมีการฝ่าฝืนจะมีโทษทางอาญา เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นการเน้นการให้อำนาจกำกับกับรัฐในการกำกับการค้าข้าว โดยผู้ที่จะค้าข้าวหรือขนย้ายข้าวตามได้จะต้องได้รับอนุญาตพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งถือเป็นการสร้างขั้นตอนการขออนุญาตให้ผู้ค้าสินค้าข้าวเพิ่มขึ้นโดยการกำกับภายใต้กระทรวงพานิชย์

ในอีกส่วนข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2503 ที่ให้อำนาจต่อกระทรวงพานิชย์ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าขาออกจากประเทศไทย ซึ่งมีการตราประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้ข้าวหอมมะลิไทยเป็นสินค้ามาตรฐานและมาตรฐานสินค้าข้าวหอมมะลิไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2559 โดยเป็นการจำกัดการส่งออกสินค้าข้าวไทย ซึ่งต้องมีการวินิจฉัยเกี่ยวกับมาตรฐานหรือคุณภาพของสินค้ามาตรฐานข้าวหอมมะลิไทย โดยถือผลการตรวจ วิเคราะห์ตัวอย่างของสำนักงานมาตรฐานสินค้าหรือหน่วยงานที่สำนักงานมาตรฐานสินค้ามอบหมายเป็นเกณฑ์ ทำให้เห็นได้ว่าในกระบวนการส่งออกก็มีการจำกัดด้วยข้อกฎหมายและสร้างให้เกิดอุปสรรคต่อผู้ค้าข้าวซึ่งหากคำนึงถึงกรณีเกษตรกรและผู้ประกอบการค้าข้าวรายเล็กที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเกณฑ์การค้าส่งออกข้าวตามมาตรฐานที่กำหนดจะพบว่า เกษตรกรและผู้ประกอบการรายเล็กจะผันเข้าสู่การเป็นผู้ค้าข้าวในระดับส่งออกสินค้าข้าวเองเป็นไปได้ยาก

---

[17] ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ฉบับที่ 22 พ.ศ. 2563 เรื่อง การควบคุมการขนย้ายข้าวเปลือก ข้าวสาร http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2563/E/217/T_0105.PDF

3.4 มาตรการทางด้านภาษีและไม่ใช่ภาษีของต่างประเทศ

1) มาตรการด้านภาษี

มาตรการด้านภาษีของประเทศคู่ค้าและนำเข้าข้าวจากประเทศไทย หลายประเทศได้กำหนดมาตรการด้านการนำเข้าแตกต่างกันออกไป ทั้งมาตรการด้านภาษีที่อำนวยประโยชน์ให้กับประเทศผู้ส่งออกข้าว และมาตรการด้านภาษีที่ส่งผลกระทบด้านด้านลบต่อผู้ส่งออกด้วยเช่นกัน อาทิ กานาประกาศยกเลิกมาตรการการลดภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าข้าว ข้าวสาลี และน้ำมันประกอบอาหาร จีนกำหนดให้เรียกเก็บภาษีนำเข้าในโควตาร้อยละ 1 ขณะที่เรียกเก็บภาษีนำเข้านอกโควตาร้อยละ 65 เกาหลีใต้ประกาศใช้อัตราภาษีนี้กับสินค้า 16 รายการ ซึ่งข้าวเป็นหนึ่งในสินค้าที่ถูกเรียกเก็บภาษี โดยการนำเข้าข้าวแปรรูปจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจากปกติร้อยละ 8 เป็น Adjustment Duty ร้อยละ 50 สำหรับญี่ปุ่นมีการกำหนดเรียกเก็บภาษีในโควตาข้าวและผลิตภัณฑ์ที่แปรรูปจากข้าวแต่ละประเทศแตกต่างกันออกไป เช่น ข้าวหัก ภาษีในโควตาร้อยละ 0 และผู้นำเข้าข้าวต้องชำระเงินให้แก่รัฐบาลญี่ปุ่น 239 เยนต่อกิโลกรัม แป้งจากข้าว ภาษีในโควตาร้อยละ 25 และผู้นำเข้าต้องชำระเงินให้รัฐบาลญี่ปุ่น 321 เยนต่อกิโลกกรัม เป็นต้น สำหรับมาตรการด้านภาษีของประเทศอื่น ๆ ที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 19 มาตรการด้านภาษีสินค้าข้าวและผลิตภัณฑ์ของต่างประเทศที่สำคัญ

ประเทศ	มาตรการ
จีน	กำหนดให้เรียกเก็บภาษีนำเข้าในโควตาร้อยละ 1 ขณะที่เรียกเก็บภาษีนำเข้านอกโควตาร้อยละ 65 และกำหนดอากรนำเข้าข้าวเพียงร้อยละ 1 ของมูลค่าการนำเข้า รายใหม่และโรงงานผลิตอาหารแปรรูปที่ใช้ข้าวและแป้งเป็นวัตถุดิบประสบปัญหาเกี่ยวกับกฎระเบียบและขั้นตอนการขอโควตานำเข้าข้าวอยู่มาก ทำให้ยากที่จะมีผู้นำข้าวรายใหม่เกิดขึ้น หรือผู้ประสงค์จะนำเข้าข้าวไทย จำเป็นต้องใช้ความสัมพันธ์อันดีหรือนำเข้าผ่านผู้ประกอบการที่มีใบอนุญาต ซึ่งทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากขึ้น ขณะที่โรงงานผลิตอาหารสำเร็จรูปก็จำเป็นต้องซื้อข้าวจีนผ่านผู้จัดจำหน่ายในประเทศในราคาที่สูงและคุณภาพไม่สม่ำเสมอ ทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันด้านราคาและคุณภาพของสินค้าสำเร็จรูปที่ผลิตเพื่อการส่งออกลดลง และหากต้องการนำเข้าข้าวนอกโควตา ผู้นำเข้าก็ต้องเสียภาษีนอกโควตาในอัตราสูงถึงร้อยละ 40
สหรัฐอเมริกา	ได้กำหนดมาตรการด้านการนำเข้าข้าวจากไทยไว้ว่า เมื่อสหรัฐอเมริกานำเข้าข้าวจากไทยจะมีมาตรการเรียกเก็บภาษีนำเข้าข้าว 1.80 เซนต์ต่อกิโลกรัม ข้าวนึ่ง 11.20 เซนต์ต่อกิโลกรัม ข้าวกล้อง 0.44 เซนต์ต่อกิโลกรัม แต่สำหรับข้าวหอมจากไทยสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนมาตรการในการเรียกเก็บภาษีแต่อย่างใด
เกาหลีใต้	มาตรการชั่วคราวที่มีผลบังคับใช้ครั้งละ 6 เดือน (ปรับเป็นครั้งละ 1 ปี ตั้งแต่ปี

	2540) และสามารถต่ออายุการใช้ภาษีได้ทุกปี มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายใน เมื่อมีการนำเข้าสินค้าใดสินค้าหนึ่งมากเกินไป เกาหลีใต้ได้ประกาศใช้อัตราภาษีนี้กับสินค้า 16 รายการ ซึ่งข้าวก็เป็นหนึ่งในสินค้าที่ถูกเรียกเก็บภาษี โดยการนำเข้าข้าวแปรรูปจัดการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจากปกติร้อยละ 8 เป็น Adjustment duty ร้อยละ 50
อินโดนิเซีย	ลดภาษีข้าวจาก ร้อยละ 30 เหลือ ร้อยละ 25 ในปี 2015
ไนจีเรีย	เรี่ยกเก็บภาษีนำเข้าข้าวในอัตราร้อยละ 104 ของราคาประเมินซึ่งทางการไนจีเรียคิดขึ้นต่ำสำหรับการนำเข้าข้าวจากไทยที่ 365 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน
รัสเซีย	เรียกเก็บภาษีนำเข้าข้าว 70 ยูโรต่อตัน มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ ปี 2559
สหภาพยุโรป	เรียกเก็บภาษีนำเข้าข้าวขาวและข้าวหอมมะลิในอัตรา 145 ยูโต่อตัน สำหรับปริมาณการนำเข้าที่กำหนด แต่หากเกินจะเรียกเก็บในอัตรา 175 ยูโรต่อตัน และเรียกเก็บภาษีนำเข้าสำหรับข้าวกล้องและข้าวหักในอัตรา 65 ยูโรต่อตันโดยไม่จำกัดปริมาณ
กัวเตมาลา	โควตาภาษี กำหนดปริมาณนำเข้าปีละ 11,100 ตัน ภาษีในโควตา ร้อยละ 30
เวเนซุเอลา	โควตาภาษี กำหนดปริมาณนำเข้าปีละ 30,197 ตัน ภาษีในโควตาร้อยละ 40
ฟิลิปปินส์	โควตาภาษี เปิดให้นำเข้าข้าวตามพันธกรณีองค์การการค้าโลกกำหนดโควตานำเข้าในปี 2544 ปริมาณ 400,000 ตัน อัตราภาษีโควตาร้อยละ 50
โมรอกโค	โควตาภาษี กำหนดปริมาณนำเข้าปีละ 7,200 ตัน ภาษีในโควตาร้อยละ 177
อิตาลี	โควตาภาษี เปิดตลาดการค้าเสรีตามความตกลงองค์การการค้าโลกปีละ 41,600 ตัน
ญี่ปุ่น	โควตาภาษี - กำหนดปริมาณนำเข้า ปีละ 379,000 ตัน - ผูกพันการเปิดตลาดข้าวกับองค์การการค้าโลก 379,000 ตัน แต่ได้เปิดตลาดจริงในปี 2543 ประมาณ 682,200 ตัน - ข้าวเปลือก ภาษีโควตาร้อยละ 0 และผู้นำเข้าต้องชำระเงินให้แก่รัฐบาลญี่ปุ่น 292 เยนต่อกิโลกรัม - ข้าวกล้อง ภาษีในโควตา ร้อยละ 0 และผู้นำเข้าต้องชำระเงินให้แก่รัฐบาลญี่ปุ่น 292 เยนต่อกิโลกรัม - ข้าวที่สีบ้างแล้วหรือสีทั้งหมดจะขัดหรือไม่ก็ตาม ภาษีในโควตา ร้อยละ 0 และผู้นำเข้าต้องชำระเงินให้แก่รัฐบาลญี่ปุ่น 292 เยนต่อกิโลกรัม - ข้าวหัก ภาษีในโควตา ร้อยละ 0 และผู้นำเข้าต้องชำระเงินให้แก่รัฐบาลญี่ปุ่น 292 เยนต่อกิโลกรัม - แป้งจากข้าว ภาษีในโควตา ร้อยละ 25 และผู้นำเข้าต้องชำระเงินให้แก่รัฐบาลญี่ปุ่น 321 เยนต่อกิโลกรัม - เมล็ดหักและแป้งหยาบของข้าว ภาษีในโควตาร้อยละ 25 และผู้นำเข้าต้องชำระ

	เงินให้แก่รัฐบาลญี่ปุ่น 321 เยนต่อกิโลกรัม - เพลเลตของข้าว ภาษีในโควตา ร้อยละ 25 และผู้นำเข้าต้องชำระเงินให้แก่รัฐบาลญี่ปุ่น 321 เยนต่อกิโลกรัม - ข้าวที่ทำให้แบนหรือเป็นเกล็ด ภาษีในโควตา ร้อยละ 25 และผู้นำเข้าต้องชำระเงินให้แก่รัฐบาลญี่ปุ่น 292 เยนต่อกิโลกรัม - ข้าวอื่น ๆ เช่น เอาเปลือกออกทำให้เป็นเม็ดกลางฝางหรือบดแตก ภาษีในโควตา ร้อยละ 25 และผู้นำเข้าต้องชำระเงินให้แก่รัฐบาลญี่ปุ่น 321 เยนต่อกิโลกรัม - ส่วนประกอบของอาหารที่มีข้าวผสมมากกว่าร้อยละ 85 ภาษีในโควตาร้อยละ 25 และผู้นำเข้าต้องชำระเงินให้แก่รัฐบาลญี่ปุ่น 321 เยนต่อกิโลกรัม -ผลิตภัณฑ์ข้าวสำหรับต้ม Doughs for rice products ยกเว้นอาหารเด็กทารกและอาหารลดความอ้วน ภาษีในโควตาร้อยละ 25 และผู้นำเข้าต้องชำระเงินให้แก่รัฐบาลญี่ปุ่น 321 เยนต่อกิโลกกรัม - โมจิ, ดังโงะ และผลิตภัณฑ์ข้าวที่คล้ายกัน รวมทั้งอาหารเด็กทารก และอาหารลดความอ้วน ภาษีในโควตา ร้อยละ 25 และผู้นำเข้าต้องชำระเงินให้แก่รัฐบาลญี่ปุ่น 321 เยนต่อกิโลกรัม - อาหารปรุงแต่งที่มีข้าวผสมมากกว่าร้อยละ 50 ที่ทำให้พองฟูหรือปิ้ง ภาษีในโควตาร้อยละ 25 และผู้นำเข้าต้องชำระเงินให้แก่รัฐบาลญี่ปุ่น 292 เยนต่อกิโลกรัม - ข้าวที่ยังมีสภาพเป็นเมล็ดพร้อมปรุง ภาษีในโควตาร้อยละ 25 และผู้นำเข้าต้องชำระเงินให้แก่รัฐบาลญี่ปุ่น 292 เยน
กานา	ยกเลิกมาตรการลดภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าข้าว ข้าวสาลี และน้ำมันประกอบอาหาร ซึ่งเคยใช้ลดภาษีนำเข้าในช่วงที่ราคาข้าวสูงในปี 2551 เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2552
รัสเซีย	ตั้งแต่วันที่ 15 ก.พ.-15 พ.ค.2552 ขึ้นภาษีนำเข้าสินค้าข้าวและธัญพืชบางชนิด (1006, 1103, 1104 และ 1108) จาก 0.07 ยูโรต่อกิโลกรัม เป็น 0.16 ยูโรต่อกิโลกรัม ตั้งแต่ 2 ธ.ค.-2 ส.ค.53 ได้ขึ้นภาษีนำเข้าสินค้าข้าวและธัญพืชบางชนิด (1006, 1103, 1104 และ 1108) จาก 0.07 ยูโรต่อกิโลกรัม เป็น 0.12 ยูโรต่อกิโลกรัม

ที่มา: สถาบันอาหารและกองบริหารการค้าข้าว สำนักมาตรการทางการค้า กรมการค้าต่างประเทศ (กรมการค้าต่างประเทศ, 2564)

2) มาตรการที่มิใช่ภาษี

หลายประเทศพยายามลดกำแพงภาษีและขจัดอุปสรรคทางการค้าลง แต่อย่างไรก็ตามก็มีอุปสรรคใหม่ที่มีผลกระทบต่อผู้ประกอบการ คือ มาตรการกีดกันการค้าที่มิใช่ภาษีที่หลายประเทศมีการออกมาตรการดังกล่าวเพิ่มเติมอยู่ตลอด ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ ประกอบกับประเทศผู้ค้าและผู้นำเข้าข้าวส่วนใหญ่ มีการควบคุมนำเข้าข้าวอย่างเข้มงวด ทั้งการขออนุญาตนำเข้า กำหนดวัตุประสงค์ในการนำเข้า กำหนดผู้นำเข้า วิธีการในการนำเข้า กำหนดโควตานำเข้าตามระบบ

Minimum Market Access (MMA) ตลอดจนมาตรการโควตาภาษี (Tariff-Rate Quota) และมาตรการควบคุมปลอดภัยด้านอาหาร เช่น มาตรการด้านความปลอดภัยด้านอาหาร มาตรการตรวจสอบสารเคมีตกค้าง ข้าวและผลิตภัณฑ์ ของญี่ปุ่น เป็นต้น รายละเอียดมาตรการที่มิใช่ภาษีของประเทศคู่ค้าและผู้นำเข้าสินค้าข้าวและผลิตภัณฑ์แปรรูปข้าวของประเทศอื่น ๆ ที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 20 มาตรการที่มิใช่ภาษีสินค้าข้าวและผลิตภัณฑ์ของต่างประเทศที่สำคัญ

ประเทศ	มาตรการ
ญี่ปุ่น	- การนำเข้าโควตา หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ Grain Trade Division (Staple Food Department, General Food Policy Bureau, Ministry of Agriculture Forestry and Fisheries) โดยมีการนำเข้าข้าวโดยวิธีประมูล คือ 1) General Import (GI) เป็นการนำเข้าข้าวเพื่อใช้ในอุตสาหกรรม ใช้เป็นข้าวสำรองและเก็บไว้เพื่อบริจาคในปริมาณ 582,000 ตันต่อปี 2) Simultaneous Buy & Sale (SBS) เป็นการนำเข้าเพื่อการบริโภคในปริมาณ 100,000 ตันต่อปี โดยผู้ที่ต้องการนำเข้าข้าวแสดงความต้องการนำเข้ากับผู้นำเข้าที่มีใบอนุญาตว่าต้องการนำเข้าข้าวประเภทใด จากแหล่งผลิตใด เพื่อให้ผู้นำเข้าที่มีใบอนุญาตรวมยื่นประมูลต่อ Grain Trad Division - ความปลอดภัยด้านอาหาร มีการตรวจสอบย้อนกลับ ผู้จำหน่าย แปรรูป หรือผู้ประกอบธุรกิจด้านข้าวและผลิตภัณฑ์ และมีการระบุประเทศแหล่งกำเนิด - ตรวจสอบสารเคมีตกค้างข้าวและผลิตภัณฑ์ - การปิดฉลากต้องระบุชื่อสินค้า ชื่อสายพันธุ์ วันที่สีข้าว ปริมาณบรรจุ และชื่อ ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ของผู้จัดจำหน่าย
จีน	- กำหนดปริมาณนำเข้า ได้กำหนดโควตานำเข้าจากไทยในปี 2542 ปริมาณ 200,000 ตัน เมื่อจีนเข้าองค์การการค้าโลก (WTO) ในปีแรก จีนจะเพิ่มโควค้านำเข้าข้าวเป็น 2.66 ล้านตัน และจะเพิ่มขึ้นทุกปีจนถึงปีที่ 5 จะเพิ่มโควตาจำเข้าข้าวเป็น 5.32 ล้านตัน - กำหนดเงื่อนไขการนำเข้า โดยให้ Cerial Foods ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการนำเข้าและทำสัญญาซื้อขายกันกับผู้ส่งออกแต่เพียงผู้เดียว - สุขอนามัย จีนได้กำหนดให้บริษัทของจีน (CCIC) เป็นผู้ตรวจสอบและออกใบรับรองด้านสุขอนามัยของข้าวโดยการตรวจสอบการนำเข้าจากไทยนั้นประมาณร้อยละ 70 จะดำเนินการตรวจสอบโดยบริษัท CCIC (Thailand) Co.,Ltd. ที่ท่าเรือกรุงเทพฯ ส่วนที่เหลือจะตรวจสอบที่ท่าเรือในประเทศจีน - อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติกฎระเบียบและขั้นตอนในการขอโควตานำเข้าข้าวค่อนข้างยุ่งยากและต้องเป็นผู้นำเข้าที่ได้รับการอนุญาตจากรัฐบาลเท่านั้น
สหรัฐอเมริกา	- ค่าธรรมเนียมศุลกากรและค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตนำเข้า ได้กำหนดขึ้นและเป็นการเพิ่มต้นทุนให้แก่สินค้าส่งออกของประเทศคู่ค้า กฎหมายของสหรัฐอเมริกามีผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก เช่น Helm-Burton Act และ Section 301 อัน

ประเทศ	มาตรการ
	เป็นนโยบายการค้าแต่เพียงฝ่ายเดียว และมีการนำมาเป็นเครื่องมือในการปิดกั้นประเทศคู่ค้าไม่ให้มีทางเลือก นอกเสียจากว่าการเจรจาต่อรองที่มีพื้นฐานอยู่บนเงื่อนไขซึ่งกำหนดขึ้นมาโดยสหรัฐอเมริกาเท่านั้น - กำหนดมาตรฐานของสินค้าที่แตกต่างไปจากบรรทัดฐานของการค้าระหว่างประเทศ ส่งผลให้สินค้าที่ผลิตขึ้นในประเทศคู่ค้าซึ่งมีบรรทัดฐานอยู่บนมาตรฐานสากลระหว่างประเทศไม่สามารถเข้าไปจำหน่ายภายในตลาดของสหรัฐอเมริกาได้ ปัญหาทางการค้าที่ก่อความยุ่งยากอื่น ๆ ได้แก่ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปิดฉลากสินค้ารวมทั้งมาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช การปิดฉลากสินค้า - การปิดฉลากผลิตภัณฑ์อาหารของสหรัฐอเมริกาได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมากในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารที่มีการวางจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคในตลาดสหรัฐอเมริกา ได้แก่ Food and Drug Administration (FDA) ซึ่งดำเนินการดูแลเกี่ยวกับคุณภาพของอาหารเพื่อความปลอดภัยต่อการบริโภคและการปิดฉลากผลิตภัณฑ์อาหารอย่างถูกต้องเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้บริโภคชาวอเมริกัน สำหรับบทบาทและหน้าที่ของ FDA คือ ผลิตภัณฑ์อาหารที่ส่งเข้าไปจำหน่ายในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อผ่านการตรวจสอบของด่านศุลกากรแล้ว จะมีการดำเนินการตรวจสอบโดย FDA ก่อนที่สินค้าดังกล่าวจะมีการวางจำหน่ายในประเทศได้ สำหรับผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ผ่านการตรวจสอบ ทาง FDA มีขั้นตอนการดำเนินการ คือ ก.แจ้งให้ผู้นำเข้าทราบถึงการกักสินค้าและให้ผู้นำเข้าแก้ไขให้ถูกต้องภายใน 60 วัน โดยที่ผู้นำเข้าต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมด ข.ทำลายสินค้านั้น ถ้าหากว่าการเก็บรักษาไว้จะก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรง เช่น มีการปนเปื้อนของเชื้อโรคที่สามารถแพร่ระบาดได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ FDA จะเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบผลิตภัณฑ์อาหารที่มีการจำหน่ายอยู่ตลาดของสหรัฐอเมริกา ถ้าตรวจสินค้าที่มีการปิดฉลากไม่ถูกต้องก็จะดำเนินการสั่งห้ามจำหน่ายสินค้าดังกล่าวในตลาดต่อไป ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปิดฉลากผลิตภัณฑ์อาหารของสหรัฐอเมริกาซึ่งข้าวและผลิตภัณฑ์จากข้าวของไทยก็เช่นเดียวกันกับสินค้าส่งออกอื่น ๆ ไปยังสหรัฐอเมริกาคือต้องผ่านการตรวจสอบจาก FDA ในเรื่องสิ่งปนเปื้อน
อินโดนิเซีย	ต้องมีวัตุประสงค์พิเศษในการนำเข้า เช่น นำเข้าเพื่อสุขภาพ การบริโภคพิเศษเฉพาะกลุ่ม และผู้นำเข้าต้องจดทะเบียนเป็นผู้นำเข้าพร้อมขอการรับรองจากกระทรวงเกษตรก่อน และต้องต้องขออนุญาตกระทรวงการค้าในแต่การจัดส่งแต่ละครั้ง แต่ในทางปฏิบัติการขอรับคำร้องการนำเข้าต้องใช้เวลานานมาก
ไต้หวัน	นำเข้าข้าวโดยระบบ Tariff Rate Quota (TRQ) ปริมาณ 144,720 ตัน อัตราภาษีร้อยละ 0 และนำเข้านอกโควตา 45 เหรียญไต้หวันต่อกิโลกรัม โดยกำหนดการนำเข้าในโควตาการนำเข้าโดยรัฐบาล โดยใช้วิธีการประมูลแบบยื่นซองประกวดราคา และการนำเข้าโดยเอกชน บริษัทที่จดทะเบียนเป็นผู้ค้าสามารถยื่นประมูลได้

ประเทศ	มาตรการ
ฮ่องกง	ผู้นำเข้าต้องขออนุญาตนำเข้าข้าวจากกรมการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry) ซึ่งมีหน้าที่ในการติดต่อประสานงานกับผู้ค้าข้าว ตลอดจนตรวจสอบการนำเข้า การเก็บสินค้า และการขายข้าวอย่างใกล้ชิด
สิงคโปร์	ผู้นำเข้าต้องจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทไว้กับหน่วยงานสิงคโปร์ และต้องได้รับอนุญาตนำเข้าจากรัฐบาลสิงคโปร์ - สิงคโปร์ไม่มีการเก็บภาษีนำเข้าข้าว แต่กำหนดให้ผู้นำเข้าข้าวต้องสำรองข้าววไว้ในปริมาณ 2 เท่าของปริมาณที่จะนำเข้าในแต่ละเดือน และต้องเก็บสำรองไว้ในโกดังสินค้าของรัฐบาลเท่านั้น โดยข้าวที่ต้องสำรอง ได้แก่ ข้าวหอม ข้าวขาว และข้าวหัก โดยไม่มีข้อกำหนดว่าข้าวที่ต้องสำรองจะต้องเป็นข้าวชนิดเดียวกับข้าวที่นำเข้า สำหรับข้าวที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องสำรอง ได้แก่ ข้าวกล้อง ข้าวนึ่ง ข้าวเหนียว และข้าวบัสมาติ - ปี 2554 ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายการนำเข้าสินค้าข้าว โดยได้ออกประกาศให้ผู้นำเข้าข้าวต้องเพิ่มปริมาณการสำรองข้าว
ฟิลิปปินส์	ข้าวเป็นสินค้าควบคุมโดยมี National Food Authority (NFA) เป็นหน่วยงานกำกับ ดูแลการสำรองข้าวของรัฐบาลเพื่อความมั่นคงด้านอาหาร นำเข้าในรูปแบบของรัฐต่อรัฐ (G to G) และแบบรัฐกับเอกชนในต่างประเทศ (G to P) โดยประกาศประกวดราคารับซื้อเป็นครั้งคราว และเป็นผู้อนุมัติการนำเข้าข้าวให้กับภาคเอกชนใน 2 ลักษณะ 1) การนำเข้าข้าวคุณภาพดี (ข้าวหอมมะลิ ข้าว 5-10%) ผู้นำเข้าต้องยื่นขอทะเบียนเป็นผู้นำเข้าจาก NFA 2) การนำเข้าข้าวคุณภาพต่ำ โดยการประมูลโควตา (ข้าว 15-20%) นำเข้าได้สูงสุดครั้งละไม่เกิน 25,000 ตัน
บรูไน	เป็นการเจรจาระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล โดยผู้ส่งออกของประเทศนั้น ๆ ต้องได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นกรณีพิเศษ
กัมพูชา	ควบคุมการส่งออกโดยต้องขออนุญาตส่งออกจากกระทรวงพาณิชย์กัมพูชา
เกาหลีใต้	-กำหนดโควตานำเข้าข้าว -จำกัดการนำไปใช้ ให้ใช้เฉพาะในอุตสาหกรรมโรงงานแปรรูปอาหารเท่านั้นห้ามนำเข้าเพื่อการบริโภค -กำหนดเงื่อนไขการนำเข้าโดยการประมูล
บราซิล	- สุขอนามัย การปิดฉลาก ต้องผ่านการตรวจสอบด้านคุณภาพและสุขอนามัยจาก MAA - ควบคุมการนำเข้า ต้องขออนุญาตนำเข้าจาก SECEX/DECEX
ออสเตรเลีย	ต้องผ่านการรมยาด้วยสาร Methyl Bromide หรือ Sulfuryl Fluoride และต้องมีหนังสือรับรอง

ที่มา: สถาบันอาหารและกองบริหารการค้าข้าว สำนักมาตรการทางการค้า กรมการค้าต่างประเทศ (กรมการค้าต่างประเทศ, 2564)

3.5 สรุป

จากสถานการณ์และปัญหาการผลิตและการตลาดข้าวไทยดังกล่าวข้าวต้น ชี้ให้เห็นว่าปัญหาสำคัญของการผลิตข้าว คือ ชาวนาทุกภูมิภาคประสบปัญหาปริมาณน้ำไม่เพียงพอต่อการผลิตข้าวซึ่งส่งผลกระทบต่อชาวนาเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากน้ำเป็นปัจจัยสำคัญต่อการผลิตข้าว ส่วนปัญหาด้านการตลาด คือ ราคาข้าวตกต่ำ ไม่คุ้มต้นทุนในการผลิตข้าว ซึ่งสอดคล้องกับงานวิชาการของ ประภาส ปิ่นตบแต่ง ที่กล่าวถึงสาเหตุของราคาตกต่ำลงมากเนื่องจากปัจจัยภายนอก คือ ข้าวในตลาดโลกมากกว่าประเทศไทยผลิตได้ร้อยละ 4 ของข้าวทั้งหมดซึ่งอยู่ภายใต้กลไกตลาดโลก ปัจจุบันปริมาณข้าวเพิ่มขึ้น สต็อกข้าวของสหรัฐก็เพิ่มขึ้น เวียดนามผลิตได้มากขึ้น เทคโนโลยีการผลิตข้าวก็ปรับเปลี่ยนไปมาก ตลาดที่ TDRI พยายามชี้ให้เห็นคือในแอฟริกา หรือที่อื่น ๆ ก็ลดลงไป ข้าวหอมมะลิที่ไทยเคยขายได้ 700 เหรียญสหรัฐ ตอนนี้ต้องลดลงมาแข่งขันกับข้าวคุณภาพใกล้ ๆ กัน ที่ประมาณ 600 เหรียญสหรัฐ นำมาสู่การกดราคาภายในซึ่งทางผู้ประกอบการโรงสีกล่าวไว้ชัดเจนว่าเขาขายได้ถูกเขาก็ต้องซื้อถูก ซึ่งมันเป็นธุรกิจ ส่วนปัจจัยภายใน คือ ภัยแล้งทำนาไม่ได้ พอฝนตกต้องตามฤดูกาล จึงจะสามารถทำนาได้ปริมาณมากแต่ข้าวก็ออกมามากจนล้นตลาด (ชมพูนุช, 2563)

นอกจากนี้ มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการผลิต และการตลาดข้าวไทย ดังนี้ Orawan Srisompan, Thatpicha Jarernrat, and Namfa Thipphayanet (2014, pp. F-I) ทำการวิจัยเรื่องโครงสร้างการผลิตและการตลาดข้าวหอมมะลิไทย ผลการวิจัย พบว่า ประเทศไทยมีพื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิ ประมาณ 25.98 ล้านไร่ และพื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิในช่วงกว่าสองทศวรรษ ที่ผ่านมามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งเป็นผลจากนโยบายของรัฐบาลที่มีส่วนสนับสนุนให้เกษตรกรหันไปปลูกข้าวหอมมะลิมากขึ้น เพราะมีการกำหนดราคารับจำนำข้าวหอมมะลิสูงกว่าข้าวพันธุ์อื่น ๆ ผลจากข้อจำกัดของแรงงานเกษตรและการเข้าสู่สังคมสูงวัยของเกษตรกร ทำให้มีการยอมรับเทคโนโลยีการผลิตที่ประหยัดแรงงานมากขึ้นส่งผลต่อคุณภาพข้าวหอมมะลิที่ผลิตได้ ซึ่งผลการศึกษาสถานภาพการผลิตและแบบแผนการผลิตข้าวหอมมะลิของเกษตรกร สะท้อนให้เห็นว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ยังพึ่งพิงอาชีพด้านเกษตรกรรมโดยเฉพาะการปลูกข้าวเป็นหลัก แต่เกษตรกรทั่วไปให้ความสำคัญกับการจัดการคุณภาพข้าวหอมมะลิในแปลงน้อยลง ไม่มีการคัดเลือกเมล็ดพันธุ์ก่อนปลูก ไม่ปลูกพืชหมุนเวียนหรือปรับปรุงคุณภาพของดินและเนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่ใช้รถเกี่ยวนวดในการเก็บเกี่ยวผลผลิตจึงไม่มีการลดความชื้นก่อนขายส่วนใหญ่เกษตรกรจะนิยมขายข้าวสด นอกจากนั้นพบว่า ควรมุ่งพัฒนาการผลิตข้าวหอมมะลิในระดับต้นน้ำโดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกร ส่วนในระดับกลางน้ำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องส่งเสริมให้กลไกตลาดข้าวในประเทศทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และในระดับปลายน้ำภาครัฐและเอกชนต้องร่วมมือกันอย่างเข้มแข็งในการรักษาตลาดส่งออกข้าวหอมมะลิเดิมและการขยายตลาดส่งออกใหม่ และ Witsanu Attavanich (2015, pp.114-118) ทำการวิจัยเรื่อง การประเมินผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าว

ที่มีต่อสถานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรไทย ผลการวิจัย พบว่า โครงการรับจำนำข้าวมีส่วนช่วยให้รายรับทางตรงจากการเกษตรของฟาร์มทุกขนาดที่เข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้น มีส่วนทำให้ราคาข้าวในตลาดและต้นทุนการผลิตข้าวปรับเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบกับก่อนมีโครงการ ส่วนข้อเสนอแนะคือรัฐบาลควรมีแนวทางคู่ขนานที่จะช่วยลดต้นทุนการผลิตโดยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิต เพื่อเพิ่มความคุ้มค่าของงบประมาณที่ใช้จ่ายผ่านโครงการ หรือโครงการสาธารณะอื่นในอนาคต Chompoonuch Hunnak (2017, pp.132-151) ทำการวิจัยเรื่อง คุณภาพชีวิตชาวนาไทย: ศึกษากรณีจังหวัดสุพรรณบุรี ผลการวิจัย พบว่า ชาวนามีปัญหาสภาพหรือปริมาณน้ำที่ไม่เหมาะสมในการปลูกข้าว ภัยทางธรรมชาติ และปัญหามีที่ดินทำกินไม่เพียงพอต้องเช่าที่ดินเพิ่ม อีกทั้งแนวโน้มชาวนาขายที่มากขึ้น และกลายเป็นนาแปลงใหญ่ที่มีเจ้าเพียงไม่กี่ราย ราคาผลผลิตไม่มีความแน่นอน ชาวนายังคงขาดความรู้เรื่องการตลาด การพัฒนาและแปรรูปผลิตภัณฑ์ข้าวเพื่อช่วยเพิ่มมูลค่าสินค้าตลอดจนขาดช่องทางการตลาดที่หลากหลายทันสมัย ชาวนาได้รับผลกระทบทั้งในแง่ลบและแง่บวกจากนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งผลให้วิถีการผลิต ค่านิยมการปลูกข้าวเปลี่ยนแปลงไปและปัจจัยการผลิตราคาสูงขึ้น ส่วนแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน ได้แก่ 1) การกำหนดเขตพื้นที่การเพาะปลูกเพื่อไม่ให้ข้าวออกสู่ตลาดพร้อมกัน 2) การวางระบบการบริหารและจัดการน้ำแบบบูรณาการ ทั้งภาครัฐ เอกชน และชุมชนให้สอดคล้องกับวิถีการทำเกษตร บริบทของพื้นที่และปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ ที่มากระทบ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งภาครัฐควรลงทุนในเรื่องระบบชลประทานให้เพิ่มมากขึ้น 3) พัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการเกษตรให้มีความหลากหลาย ทันสมัยและเหมาะสมต่อบริบทของพื้นที่ 4) บูรณาการเครือข่ายความร่วมมือหลากหลายภาคส่วนเพื่อแก้ไขปัญหาและจัดการทั้งกระบวนการ รวมถึง 5) สนับสนุนให้ชุมชนรวมกลุ่มในรูปวิสาหกิจชุมชน หรือสหกรณ์สร้างเครือข่าย และการทำงานอย่างประณีต เพื่อผลิตข้าวอินทรีย์ที่มีคุณภาพ เพิ่มความสามารถในการจัดการตนเองอย่างยั่งยืน โดยมีวิถีการผลิตที่เป็นมิตรกับธรรมชาติ การใช้ภูมิปัญญาพื้นบ้านนวัตกรรมและเทคโนโลยีการพัฒนาแปรรูปผลิตภัณฑ์เพื่อเพิ่มมูลค่า

3.5.1 อุปสรรคจากกฎหมายเกี่ยวกับการค้าข้าวไทย

(1) การขออนุญาตการค้าข้าว

อุปสรรคสำคัญที่สร้างให้เกิดอุปสรรคในการทำการค้าข้าวในประเทศและการส่งออกไปต่างประเทศ เกิดจากการกำหนดให้มีการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 การกำหนดให้มีการขออนุญาตเป็นกรอบกหมายที่สร้างให้เกิดภาระกับผู้ประกอบการและเกษตรกรที่ดำเนินการทางการค้า การมีใบอนุญาตนำไปสู่การทำการค้าที่มีการใช้ระบบ การแสวงหาค่าเช่าทางธุรกิจ (Business Rent Seeking) ผู้ที่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลหรือสามารถติดต่อประสานงานได้กับหน่วยงานของรัฐในการขอใบอนุญาตจะสามารถดำเนินการค้าข้าวได้ตามกฎหมาย ในขณะเดียวกัน

เกษตรกรที่อยากทำการค้าข้าวโดยส่วนใหญ่ไม่สามารถค้าข้าวได้โดยถูกกฎหมายเนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงการได้รับอนุญาตตามที่กำหนดในกฎหมาย ทั้งนี้การเข้าถึงใบอนุญาตมีสองส่วน คือ ส่วนใบอนุญาตการค้าข้าวภายในประเทศ และ ส่วนการค้าข้าวไปต่างประเทศ

ส่วนการขออนุญาตการค้าข้าวในประเทศ จะมีการกำหนดเกณฑ์ในการเป็นผู้ค้าข้าว แบบปลีก แบบส่ง และแบบที่เป็นคนกลางในการค้าข้าว ในส่วนนี้มีเกณฑ์และมาตรฐานในการขออนุญาตที่สร้างให้เกิดภาระแก่เกษตรกรและผู้ที่สนใจจะเข้าสู่การทำธุรกิจการค้าข้าว ซึ่งหากดูข้อกำหนดในหัวข้อ 2.2.5 ของบทนี้จะพบว่าจะต้องมีการชำระค่าธรรมเนียมและมีการดำเนินการตามขั้นตอนที่กระทรวงพานิชย์กำหนดโดยอาศัยอำนาจที่มอบโดยคณะกรรมการตาม พระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489

ส่วนการขออนุญาตการค้าข้าวต่างประเทศ จะมีการกำหนดเกณฑ์ในการเป็นผู้ค้าข้าวที่สามารถมีสิทธิในการส่งออกข้าวได้ และต้องมีการดำเนินการตามนโยบายรวมศูนย์ของคณะกรรมการกำกับการค้าข้าว ซึ่งนโยบายการกำกับและการใช้อำนาจของคณะกรรมการ อาจก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งและนำไปสู่ปัญหาของการเอาเปรียบผู้ค้ารายอื่นและการเอาเปรียบเกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่ไม่สามารถที่จะเป็นผู้ค้าส่งออกข้าวได้โดยสะดวกเพราะมีการกำกับตามกฎหมายรวมถึงนโยบายที่ออกตามอำนาจคณะกรรมการกำกับการค้าข้าว

(2) อุปสรรคจากเขตควบคุมการค้าข้าว

การที่คณะกรรมการสามารถที่จะกำหนดเขตควบคุมข้าวโดยผู้ที่จะทำการค้าข้าวต้องได้รับอนุญาตในการทำการค้าในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง รวมถึงการกำกับการเคลื่อนย้ายข้าว การมีกฎหมายและข้อบังคับเขตพื้นที่ค้าข้าวดังกล่าวอาจเป็นสาเหตุให้มีการกระจุกตัวของเขตพื้นที่ค้าข้าวอันส่งผลให้มีการรวมการค้าข้าวต่อกลุ่มการค้าใดการค้าหนึ่ง ทำให้ให้เกษตรกรขาดอิสระในการที่จะทำการค้าข้าวในพื้นที่ใด ๆ ที่ตนเองอยากจะทำการค้าข้าว รวมถึงการมีเขตควบคุมข้าวทำให้เกษตรกรขาดอิสระในการทำธุรกิจข้าวของตนและต้องอาศัยพึงพิงการค้าข้าวกับธุรกิจที่มีใบอนุญาตค้าข้าวในเขตพื้นที่ที่มีการกำหนดไว้ตามกฎหมาย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเขตควบคุมข้าวเป็นส่วนหนึ่งของอุปสรรคที่เกษตรกรจะผันตัวมาเป็นผู้ค้าข้าวด้วยตนเองเพราะเขตพื้นที่ต้องได้รับอนุญาตจากพานิชย์ในแต่ละเขตพื้นที่

(3) อุปสรรคจากสมาคมค้าข้าวไทย

จากการที่พระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 มีการกำหนดใบอนุญาตและการกำหนดเขตค้าข้าวทำให้เกิดการเอื้อให้เกิดการกระจุกตัวของผู้ค้ารายใหญ่และสามารถที่จะก่อให้เกิดการควบคุมตลาดอันเป็นการสร้างอุปสรรคต่อเกษตรกรค้าข้าว และเอื้อให้กลุ่มการค้าข้าวรายใหญ่สามารถเอาประโยชน์จากการกำกับตามพระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 ตัวอย่างเช่น การที่มีการกำกับการค้าข้าวทั้งการค้าภายในและในส่วนของการส่งออกข้าวจากสมาคมผู้ส่งออกข้าว

ไทย ด้วยการที่พระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 เป็นการสร้างกรอบบังคับทางกฎหมายที่เน้นการกำกับทำให้เป็นเครื่องมือต่อผู้ทำการค้าข้าวที่สามารถเข้าถึงข้อมูลและได้รับอนุญาตจากกรอบการกำกับการค้าข้าวตามพระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 แต่เกษตรกรหรือผู้ค้าที่รายเล็กรายกลาง ไม่สามารถที่จะเข้าสู่ตลาดการค้าข้าวเนื่องจากกำแพงการกำกับของกฎหมายและการกำกับของสมาคมการค้าข้าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งออกข้าวไปต่างประเทศ

สมาคมค้าข้าว ได้ดำรงอยู่มาจนถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ในช่วงเวลาดังกล่าว นอกจากจะมีการเปลี่ยนแปลงชื่อสมาคมแล้ว ในส่วนของนายกสมาคม กิจการของสมาชิก และสถานที่ทำการก็มีการเปลี่ยนแปลงไปอีกมากมายหลายครั้ง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2505 สมาคมค้าข้าวก็ได้เปลี่ยนชื่อเรียกเป็น “สมาคมพ่อค้าข้าวแห่งประเทศไทย (Rice Traders Association)” เพราะสถานภาพของบรรดาสมาชิกส่วนใหญ่เริ่มก้าวหน้าไปเป็นลักษณะของผู้ส่งออกข้าวมากกว่าโรงสีและผู้ค้าข้าวในประเทศ และเมื่อรัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติสมาคมการค้าและหอการค้า พ.ศ. 2509 สมาคมพ่อค้าข้าวแห่งประเทศไทยก็ได้จดทะเบียนตาม พ.ร.บ. สมาคมการค้าฯ ดังกล่าว ที่สำนักงานทะเบียนการค้า กรมทะเบียนการค้า เป็นที่เรียบร้อยในปีถัดมา[18] ซึ่งมีงานศึกษาของ Kumse et al, (2018) ชี้ให้เห็นว่าแม้ภาครัฐจะมีนโยบายในการจัดการกับอำนาจตลาดของกลุ่มผู้ซื้อข้าวรายใหญ่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสมาคมค้าข้าว แต่ก็ยังไม่สามารถจัดการกับอำนาจในการซื้อข้าวและควบคุมตลาดของกลุ่มผู้ซื้อข้าวรายใหญ่ทำให้เกษตรกรรายเล็กไม่สามารถต่อรองกับกลุ่มสมาคมผู้ซื้อข้าวเพื่อทำการส่งออกรายใหญ่ได้ นอกจากนี้หากมองไปที่ไปการสองกฎหมายในแนวทางการใช้กฎหมายโดยกลุ่มผลประโยชน์ (Regulatory Capture) การมีกรอบกฎหมายในการกำหนดการอนุญาตการค้าในสิ่งใดจะสร้างให้เกิดประโยชน์กับบางกลุ่มที่สามารถเข้าถึงหรือสามารถร่วมกับรัฐในการกำกับกฎหมาย (Ernesto Dal BÓ, 2006) ทำให้กลุ่มอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรที่ไม่มีอำนาจต่อรองไม่สามารถเข้าถึงประโยชน์ของกฎหมายหรือไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการทางกฎหมายเพื่อให้สามารถเป็นผู้ค้าในระดับการส่งออกได้

3.5.2 กฎหมายและระเบียบของไทยที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกข้าว

ตามที่ได้มีการนำเสนอเกี่ยวกับนโยบายความเป็นมาและมีการศึกษาพระราชบัญญัติติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 แล้วจะเห็นได้ว่า นโยบายและกฎหมายไม่ได้สอดรับกับการพัฒนาการเกษตรและการค้าข้าว แต่กฎหมายกลับไปสร้างประโยชน์ที่กระจุกตัวให้กับกลุ่มผู้ค้าข้าว โดยเป็นพ่อค้าคนกลางและผู้ส่งออก กรอบกฎหมายการค้าข้าวหลักเป็นการสร้างอุปสรรคเพราะเน้นไปที่การจำกัดการค้ามากกว่าที่จะเปิดให้มีกลไกการตลาดและสร้างการเข้าสู่ตลาดต่อผู้ประกอบการรายใหม่ โดย

[18] http://www.thairiceexporters.or.th/background_th.htm

พระราชบัญญัติติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 เน้นไปที่การให้อนุญาตและการกำกับพื้นที่การค้าข้าวซึ่งหากเป็นไปตามหลักกฎหมายเศรษฐกิจจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติติการค้าข้าว พ.ศ.2489 เน้นการใช้การกำกับโดยไม่เน้นการสร้างกลไกการตลาดที่เปิดให้ผู้ค้าเข้ามาร่วมสร้างกลไกการตลาดกลับเป็นการที่รัฐคงการกำกับไว้ แม้ว่าจะเป็นประโยชน์ในเชิงเสถียรภาพและความสะดวกในการกำกับการค้าข้าว รวมถึงการอุดหนุนเกษตรกรจากภาครัฐ ทำให้สามารถดำเนินการทางนโยบายการค้าข้าวจากรัฐส่วนกลางเป็นไปได้สะดวก แต่การกำกับของรัฐโดยไม่ปรับปรุงกฎหมายหลักเป็นการสร้างอุปสรรคต่อการเกิดของตลาด รวมถึงเป็นการสร้างระบบให้กลุ่มการค้ารายใหญ่สามารถใช้กฎหมายที่เป็นเครื่องมือกำกับในการหาผลประโยชน์ต่อกลุ่มการค้ารายใหญ่เองแทนที่ผลประโยชน์จากการค้าควรเกิดการกระจายไปให้เกษตรกรและผู้ค้าข้าวที่หลากหลายรายมากขึ้น

นอกจากนี้ตามที่ได้อธิบายในส่วนของกฎหมายซึ่งมีกฎหมายหลักคือ พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 และ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2503 ซึ่งไม่ค่อยได้มีการปฏิรูปในเชิงโครงสร้างกฎหมายหลัก และจากกฎหมายอีกส่วนคือ มีกฎหมายในลำดับรองเป็นจำนวนมากซึ่งทำให้เกษตรกรหรือผู้ค้าข้าวที่เป็นกลุ่มเกษตรกรไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลทางกฎหมายได้ โดยตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวเนื่อง คือ

- พระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 32) พ.ศ. 2516
- พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 กฎหมายของคู่แข่งขัน คู่ค้าข้าวที่สำคัญของไทย

ประกาศ

- ประกาศกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง การตรวจสอบข้าวที่ส่งออกนอกราชอาณาจักร ลงวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2500
- ประกาศกรมการค้าต่างประเทศ ฉบับที่ 99 (พ.ศ.2534) เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการส่งข้าวเอกชนออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2534
- ประกาศคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ฉบับที่ 137 พ.ศ. 2535 เรื่องให้ผู้ประกอบการค้าข้าวขออนุญาตประกอบการค้าข้าว
- ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร (ฉบับที่ 66) พ.ศ. 2536
- ประกาศกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการส่งข้าวออกไปนอกราชอาณาจักรโดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้า พ.ศ.2545

- ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การส่งข้าว ช้าง และไม้ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2549 ลงวันที่ 17
- มีนาคม พ.ศ. 2549
- ประกาศกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การขอรับหนังสือสำคัญการส่งออก-นำเข้าสินค้า โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2554
- ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2555

ระเบียบ

- ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการส่งข้าวออกไปนอกราชอาณาจักร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534
- ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการส่งข้าวออกไปนอกราชอาณาจักร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2541

มาตรฐานที่เกี่ยวข้อง

- มาตรฐานกระทรวงเกษตรฯ มาตรฐานข้าวหอมมะลิไทย (2546) มาตรฐานข้าวหอมไทย (2551) การปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีสำหรับข้าว (2551) การปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีสำหรับข้าวหอมมะลิไทย (2552) การปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงสีข้าว (2553) เกษตรอินทรีย์เล่ม 4: ข้าวอินทรีย์ (2553) การปฏิบัติที่ดีสำหรับข้าวกล้องงอก (2555) มาตรฐานข้าวกล้องงอก (2555) มาตรฐาน ข้าว (2555)
- มาตรฐานกระทรวงพาณิชย์ มาตรฐานสินค้าข้าว (2559) มาตรฐานข้าวหอมมะลิไทย (2559) มาตรฐานข้าวหอมไทย (2559) มาตรฐานข้าวสีไทย (2562)

ซึ่งกฎหมายหลักที่เกษตรกรหรือผู้ค้าข้าวต้องทำความเข้าใจเบื้องต้นแล้วยังต้องเข้าไปศึกษารายละเอียดที่กฎหมายลำดับรองกำหนดมาตรฐานและเกณฑ์การอนุญาตเป็นจำนวนมาก จึงไม่น่าแปลกใจที่จากการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์จากเกษตกรและกลุ่มหอการค้าจะให้ความเห็นไปในทางเดียวกันคือ ไม่สามารถค้าข้าวเพื่อการส่งออกได้เนื่องจากมีกรอบกำหนดกฎหมายเป็นจำนวนมากและยากต่อการปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นกรอบกำหนดการค้าข้าวภายในประเทศและการส่งออกไปต่างประเทศ

ตารางที่ 21 สรุปประเด็นกฎหมาย กฎระเบียบ นโยบาย ของไทยที่มีผลกระทบต่อต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ข้าว

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร (ต้นน้ำ)	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโรงสี (กลางน้ำ)	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
พรบ.การค้าข้าว พ.ศ.2489 **มาตรา 3**	(1) แบ่งแยกประเภทผู้ประกอบการค้าข้าว และสั่งผู้ประกอบการค้าข้าว ประเภทหนึ่งประเภทใดหรือทุกประเภท ให้ขออนุญาตประกอบการค้าข้าว (2) กำหนดราคาข้าว และสั่งห้ามมิให้ขายเกินกว่าราคาที่กำหนดไว้นั้น (3) กำหนดราคาข้าว และสั่งห้ามมิให้ซื้อจากกสิกรต่ำกว่าราคาที่กำหนดไว้นั้น (4) สั่งห้ามซื้อหรือขายหรือแลกเปลี่ยนหรือโอนกรรมสิทธิ์ข้าว เว้นแต่จะได้รับหนังสืออนุญาตจากคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้ (5) สั่งให้แจ้งปริมาณและสถานที่เก็บข้าว หรือสั่งห้ามยักย้ายข้าวจากสถานที่เก็บหรือเปลี่ยนแปลงสภาพข้าว เว้นแต่จะได้รับหนังสืออนุญาตจากคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้ (6) สั่งให้ผู้มีข้าวอยู่ในครอบครองขายข้าวให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดตามราคาและปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดหรือสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ยึดและบังคับซื้อข้าวตามราคาและปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดในกรณีที่มีการขัดขืนคำสั่งของคณะกรรมการกับมีอำนาจกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขในการชำระเงินค่าข้าวและในการส่งมอบข้าวนั้น ในกรณีไม่พบตัวผู้มีข้าวอยู่ในครอบครอง คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ปิดคำสั่งให้ขายข้าวไว้ ณ สถานที่เก็บข้าวหรือพาหนะขนข้าวนั้น เมื่อล่วงพ้นเจ็ดสิบสองชั่วโมงนับแต่เวลาปิดคำสั่งแล้ว ผู้มีข้าวอยู่ในครอบครองไม่มาจัดการขายให้ คณะกรรมการมีอำนาจสั่งยึดและบังคับซื้อตามความในวรรคก่อนได้		✓	
มาตรา 4	ตามพระราชบัญญัติ การค้าข้าวพุทธศักราช 2489 มาตรา 4 จะต้องมีการจัดตั้งและแต่งตั้ง ณะ			✓

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร (ต้นน้ำ)	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโรงสี (กลางน้ำ)	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
	กรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) โดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการจะประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งท่าน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าหกท่าน โดยมีตั้งคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติ การค้าข้าวพุทธศักราช 2489 ได้มีการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ลงวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2519 และลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2516 คณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 -รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติ การค้าข้าว พุทธศักราช 2489 -รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์รองประธานคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติ การค้าข้าว พุทธศักราช 2489 -ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ผู้แทนกรมสรรพากร ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนกรมการค้าภายใน ผู้แทนกรมวิชาการเกษตร เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นกรรมการ -ผู้อำนวยการ กรมการค้าภายใน			
มาตรา 8	มาตรา 8(4) ในเขตควบคุมการค้าข้าว ให้คณะกรรมการมีอำนาจ (1) แบ่งแยกประเภทผู้ประกอบการค้าข้าว และสั่งผู้ประกอบการค้าข้าว ประเภทหนึ่งประเภทใดหรือทุกประเภท ให้ขออนุญาตประกอบการค้าข้าว		✓	

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร (ต้นน้ำ)	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโรงสี (กลางน้ำ)	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
	(2) กำหนดราคาข้าว และสั่งห้ามมิให้ขายเกินกว่าราคาที่กำหนดไว้นั้น (3) กำหนดราคาข้าว และสั่งห้ามมิให้ซื้อจากกสิกรต่ำกว่าราคาที่กำหนดไว้นั้น (4) สั่งห้ามซื้อหรือขายหรือแลกเปลี่ยนหรือโอนกรรมสิทธิ์ข้าว เว้นแต่จะได้รับหนังสืออนุญาตจากคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้ (5) สั่งให้แจ้งปริมาณและสถานที่เก็บข้าว หรือสั่งห้ามยักย้ายข้าวจากสถานที่เก็บหรือเปลี่ยนแปลงสภาพข้าว เว้นแต่จะได้รับหนังสืออนุญาตจากคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้ (6) สั่งให้ผู้มีข้าวอยู่ในครอบครองขายข้าวให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดตามราคาและปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดหรือสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ยึดและบังคับซื้อข้าวตามราคาและปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดในกรณีที่มีการขัดขืนคำสั่งของคณะกรรมการกับมีอำนาจกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขในการชำระเงินค่าข้าวและในการส่งมอบข้าวนั้น ในกรณีไม่พบตัวผู้มีข้าวอยู่ในครอบครอง คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ปิดคำสั่งให้ขายข้าวไว้ ณ สถานที่เก็บข้าวหรือพาหนะขนข้าวนั้น เมื่อล่วงพ้นเจ็ดสิบสองชั่วโมงนับแต่เวลาปิดคำสั่งแล้ว ผู้มีข้าวอยู่ในครอบครองไม่มาจัดการขายให้ คณะกรรมการมีอำนาจสั่งยึดและบังคับซื้อตามความในวรรคก่อนได้			
มาตรา 9	ในเขตควบคุมการค้าข้าว ผู้ประกอบการค้าข้าวประเภทซึ่งคณะกรรมการสั่งให้ขออนุญาตประกอบการค้าข้าว ต้องได้รับหนังสืออนุญาตจากคณะกรรมการก่อนจึงจะทำการค้าข้าวได้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขระบุไว้ในหนังสืออนุญาต ผู้ประกอบการค้าข้าวต้องปฏิบัติตามข้อความและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในหนังสืออนุญาตนั้น			✓

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร (ต้นน้ำ)	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโรงสี (กลางน้ำ)	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
	การขออนุญาตประกอบการค้าข้าว ให้ทำตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด ผู้ทำการค้าข้าวประเภทซึ่งคณะกรรมการสั่งให้ขออนุญาตหากได้ประกอบการค้าข้าวอยู่ก่อนวันที่คณะกรรมการสั่งนั้นให้ยื่นคำขออนุญาตประกอบการค้าข้าวภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด			
มาตรา 5	คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลใดหรือคณะบุคคลใด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติการอันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนใน ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งแทนคณะกรรมการได้	✓	✓	✓
มาตรา 6	คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลใดหรือคณะบุคคลใด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติการอันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนใน ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งแทนคณะกรรมการได้			
มาตรา 7	ให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศเขตควบคุมค้าข้าวได้			
นโยบายพรีเมี่ยมข้าว (ปี พ.ศ. 2499 - พ.ศ. 2529)	ที่มาจากการที่ประเทศไทยต้องส่งมอบข้าวให้กับสหประชาชาติจำนวนหนึ่งเพื่อเป็นค่าปรับสงครามตามข้อผูกพันสัญญา ระงับไม่ให้เอกชนเป็นผู้ส่งออกผูกขาดการส่งออกโดยรัฐบาล ซึ่งมีกระทรวงพาณิชย์หรือกระทรวงเศรษฐการ เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดหาข้าวและส่งมอบข้าวให้กับองค์การสหประชาชาติ แต่หลังจากหมดภาระข้อผูกพันตามสัญญาใน พ.ศ. 2491 รัฐบาลได้ผ่อนผันให้เอกชนสามารถ ส่งออกข้าวได้ แต่ต้องอยู่ในเงื่อนไขที่ราชการกำหนด กล่าวคือ ภาครัฐควบคุมการออกใบอนุญาตและเก็บค่าพรีเมี่ยมข้าวโดยผู้ส่งออกจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมข้าวตั้งแต่ พ.ศ. 2499 ถึง พ.ศ. 2529			✓
นโยบายพยุงราคาข้าว (ปี	พ.ศ. 2508 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบาย พยุงราคาข้าวหรือประกันราคาข้าวขั้นต่ำ (price support	✓		

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร (ต้นน้ำ)	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโรงสี (กลางน้ำ)	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
พ.ศ. 2508 - พ.ศ. 2524)	policy) เพื่อแก้ไขปัญหาราคาข้าวตกต่ำบางช่วงเวลา โดยให้คณะกรรมการสำรองข้าวเป็นผู้รับซื้อข้าวเปลือกส่วนกลาง และให้องค์การคลังสินค้าเป็นหน่วยงานรับซื้อข้าวเปลือกในภูมิภาคแล้วนำมาแปรรูปข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร และส่งออกขายให้รัฐบาลต่างประเทศ อีกส่วนหนึ่งขายให้กับประชาชนตามนโยบายตรึงราคาข้าวสารในตลาด พ.ศ. 2516 รัฐบาลได้ยกระดับราคาข้าวเปลือกให้สอดคล้องกับราคาข้าวสาร โดยประกาศราคาข้าวเปลือกเกวียนละ 2,500 บาท ส่วนราคาข้าวสาร ถังละ 75 บาท โดยให้ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) ซึ่งตั้งขึ้น ใน พ.ศ. 2517 เป็นหน่วยงานที่รับซื้อข้าวเปลือกและแปรรูปข้าวเปลือกเป็นข้าวสารส่งออกขายไปยังต่างประเทศตามโควตาที่กรมการค้าต่างประเทศจัดสรรให้ตามสัญญาขายข้าวระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล ส่วนที่เหลือนำมาขายให้กับองค์การคลังสินค้าเพื่อขายให้กับประชาชนต่อไปตามนโยบายตรึงราคาข้าวสารในตลาด พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้ใช้นโยบายประกันราคาข้าวควบคู่กับมาตรการพยุงราคาข้าวและนโยบายยกระดับราคาข้าว แต่ในความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยยังไม่เคยทำการประกันราคาตามความหมายที่แท้จริง เพราะการประกันราคาพืชผลหากเกษตรกรไม่สามารถขายให้แก่พ่อค้าหรือผู้ซื้อรายใดได้ตามราคาประกันที่รัฐกำหนด รัฐจะต้องเข้ามารับซื้อสินค้าทั้งหมดโดยไม่จำกัดจำนวนเพื่อให้เกษตรกรขายผลผลิตได้ตามราคาประกัน ซึ่งรัฐต้องใช้งบประมาณ และบุคลากรจำนวนมากในการรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรและต้องมีภาระในการเก็บรักษาข้าว จึงไม่มีรัฐบาลใดประกันราคาได้สำเร็จตามความหมายที่แท้จริง พ.ศ. 2522-2524 รัฐบาลได้ลดบทบาทลง เนื่องจากความต้องการข้าวเพื่อการส่งออกมีมากขึ้น จึง			

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร (ต้นน้ำ)	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโรงสี (กลางน้ำ)	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
	ส่งผลให้ราคาข้าวเปลือกเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ประกอบกับมีการจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชนข้าวสารมีบทบาทมากขึ้น กล่าวคือรัฐจัดหาสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยต่ำให้กับโรงสีเพื่อให้โรงสีออกไปซื้อข้าวจากเกษตรกร แล้วนำมาแปรรูปเป็นข้าวสารส่งมอบให้ อคส. เพื่อเป็นข้าวสำรองและนำไปจำหน่ายในราคาถูกให้กับประชาชน			
นโยบายรับจำนำข้าวเปลือก (ปี พ.ศ. 2524 - พ.ศ. 2557)	ปีการผลิต 2524/25 มีวัตถุประสงค์หลักในการรับจำนำข้าวเปลือก โดยรัฐบาลต้องการให้เกษตรกรชะลอการขายข้าวเปลือกในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวที่ราคาข้าวตกต่ำ โดยมีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) เป็นผู้ให้สินเชื่อจำนวนร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าวที่นำฝากไว้กับองค์การคลังสินค้า แต่ไม่เกินรายละ 100,000 บาท ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 13 ต่อปี ปีการผลิต 2529/30 มีการรับจำนำข้าวเปลือกโดยให้ ธ.ก.ส. ดำเนินการรับจำนำยุ้งฉาง กล่าวคือให้ชาวนาเก็บข้าวจำนำไว้ในยุ้งฉางของชาวนาเอง เพื่อแก้ไขปัญหาชาวนาต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการขนส่งและเป็นการลดขั้นตอนการรับจำนำ รวมถึง ธ.ก.ส. ได้ปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกษตรกรต้องชำระเหลือเพียงร้อยละ 3 ต่อปี สำหรับการจำนำในระหว่างเดือนมกราคมถึงมิถุนายนและอัตราร้อยละ 6 ต่อปี หากจำนำระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงสิงหาคม ปีการผลิต 2530/31 ได้มีการปรับอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปี ตลอดระยะเวลาจำนำ และด้วยมาตรการจูงใจนี้ส่งผลให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการถึง 360,269 ราย มีปริมาณข้าวเปลือก 2,275,939 ตัน ใช้งบประมาณในการรับจำนำรวม 3,809.6 ล้านบาท ปีการผลิต 2533/34 มีการจัดตั้ง “กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร” เพื่อให้เงินอุดหนุนสินค้าเกษตรที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ รวมทั้งมีการปรับจำนวนเงินกู้ให้เกษตรกรไม่เกินร้อยละ 90	✓		

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร (ต้นน้ำ)	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโรงสี (กลางน้ำ)	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
	ของราคาเป้าหมาย ปีการผลิต 2536/37 ถึงปี 2540/41 ดำเนินนโยบายรับจำนำ 2 ลักษณะ คือ รับจำนำข้าวเปลือกที่ยุ้งฉางและรับจำนำใบประทวนสินค้า ปีการผลิต 2541/42 มีการปรับเงินกู้ ให้เกษตรกรแต่ละรายไม่เกินร้อยละ 95 ของ ราคาเป้าหมาย ซึ่งมีเกษตรกรนำข้าวเปลือก มาจำนำร้อยละ 27 ของเป้าหมาย ส่วนราคาข้าวเปลือกในช่วงไถ่ถอนลดต่ำลง ส่งผลให้ข้าวเปลือกหลุดจำนำเป็นจำนวนมาก ภาระในการระบายข้าวออกจึงตกอยู่ที่รัฐบาล และระยะต่อมาปริมาณข้าวที่รัฐบาลรับผิดชอบยิ่งสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ อีกทั้งประสบปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำ เนื่องจากรัฐบาลได้ขยายโครงการรับจำนำข้าว ประกอบกับปรับเงินกู้ให้เกษตรกรแต่ละรายสามารถกู้ได้ไม่เกินร้อยละ 100 ของราคาเป้าหมาย ต่อมา พ.ศ. 2544 ได้ปรับเปลี่ยนหลักการสำคัญของนโยบายดังกล่าว โดยเพิ่มราคาเป้าหมายในการรับจำนำให้เท่ากับราคาตลาด และค่อย ๆ ทยอยปรับให้มีการรับจำนำสูงกว่าราคาตลาด ปีการผลิต 2549/50 ถึง ปี 2550/51 ราคารับจำนำได้ปรับลดลงมาใกล้เคียงกับราคาตลาดอีกครั้งหนึ่ง ส่งผลให้สัดส่วนการรับจำนำลดลงมาอย่างชัดเจน พ.ศ. 2551 ราคารับจำนำได้ปรับสูงขึ้นอีกครั้ง ถึงตันละ 14,000 บาท ซึ่งเรียกได้ว่านโยบายรับจำนำข้าวเปลือกถูกบิดเบือนให้กลายเป็นนโยบายประกันราคาอีกครั้งหนึ่ง ต่อมาได้ดำเนินนโยบายโดยรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาตันละ 15,000 บาท และ 20,000 บาท ตามลำดับ ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าตลาด และไม่มีชาวนาคนใดที่จะไปไถ่ถอนข้าวคืน			

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร (ต้นน้ำ)	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโรงสี (กลางน้ำ)	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
นโยบายประชารัฐ (ปี พ.ศ. 2557 - ปัจจุบัน)	เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจมีเป้าหมายเน้นการรวมพลังระหว่างภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาครัฐในการทำงานพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากและสร้างความเชื่อมั่นประเทศไทย ตลอดจนการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำการเข้าถึงการบริการของรัฐ และกระบวนการทางกฎหมายต่าง ๆ ประกอบกับยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรได้ใช้ปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพได้มาตรฐานในราคาที่เป็นธรรม พร้อมสร้างเครือข่ายผู้ผลิตปัจจัยการผลิตคุณภาพโดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันเกษตรกร	√		

บทที่ 4
กฎหมายเกี่ยวกับการค้ายางและอุปสรรคจากกฎหมายว่าด้วยการค้ายาง

ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญของไทย โดยไทยเป็นประเทศที่ส่งออกยางพาราและผลิตภัณฑ์ยางพาราเป็นอันดับหนึ่งของโลก นับตั้งแต่ พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา ทั้งนี้ยางพาราเป็นสินค้าที่ทำรายได้เข้าประเทศสูงเป็นอันดับต้น ๆ รายได้จากยางพารากระจายไปสู่เกษตรกรเจ้าของสวนยางพาราและผู้เกี่ยวข้องมากกว่า 1 ล้านครัวเรือน โดยไทยเป็นประเทศผู้ผลิตยางพาราธรรมชาติอันดับหนึ่งของโลกและมีศักยภาพในการผลิตยางพาราที่มีคุณภาพดีเป็นที่ยอมรับ ประเทศที่มีปริมาณผลผลิตยางพาราธรรมชาติรองลงมาจากไทย คือ อินโดนีเซีย เวียดนาม และมาเลเซีย สำหรับยางพาราที่ไทยผลิตได้มากเป็นอันดับต้น ๆ ได้แก่ ยางแผ่นรมควัน ยางแท่ง ยางเครป ยางผึ่งแห้ง น้ำยางข้น ซึ่งเป็นวัตถุดิบพื้นฐานสำคัญในการผลิตผลิตภัณฑ์ยางพาราต่าง ๆ เช่น ยางล้อรถยนต์ ถุงมือยาง ท่อยาง เป็นต้น ทำให้การปรับตัวขึ้นลงของราคายางพาราส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่องที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ยุคทองของยางพาราในช่วงปี 2545-2551 ที่ราคายางพาราไทยมีการปรับตัวจากประมาณ 20 บาทต่อกิโลกรัม เพิ่มสูงขึ้นจนเกือบ 200 บาทต่อกิโลกรัมนั้น ทำให้หลายประเทศในโลกรวมถึงไทยมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกยางพารา ส่งผลให้ผลผลิตยางพาราในไทยและตลาดโลกมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ต่อมา ในปี 2551 ในช่วงการเกิดภาวะถดถอยของเศรษฐกิจโลกจนกลายเป็นภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ประกอบกับราคาน้ำมันซึ่งเป็นวัตถุดิบในการผลิตยางสังเคราะห์ (ซึ่งเป็นสินค้าทดแทนยางธรรมชาติ) มีราคาลดลง ความต้องการใช้ยางพาราจึงลดลงมากกว่าปริมาณผลผลิตยางพารา ส่งผลกระทบด้านลบต่อราคายางพาราโลกและราคายางพาราของไทย โดยปัจจุบันราคากลางยางแผ่นดิบอยู่ที่ 63.10บาท/กิโลกรัม และราคายางแผ่นรมควันอยู่ที่ 66.01บาท/กิโลกรัม (ข้อมูลราคา ณ วันที่ 1 มีนาคม 2564, การยางแห่งประเทศไทย) เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาราคายางพาราตกต่ำ ภาครัฐไทยส่งเสริมให้มีการใช้ยางพาราในประเทศควบคู่ไปกับการผลักดันการส่งออกและมีนโยบายลดพื้นที่ปลูกยางพารา โดยส่งเสริมให้ปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดอื่นทดแทนสำหรับยางพาราที่เติบโตจนถึงอายุโค่นต้นยางพารา โดยหวังที่จะช่วยควบคุมปริมาณการปลูกยางพาราในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับการปลูก ตลอดจนส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกพืชแซมเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรชาวสวนยางพาราได้มีรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อรองรับสถานการณ์ในช่วงที่ราคายางพารามีการปรับตัวลดลง (กรมการค้าต่างประเทศ, 2564)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าไทยจะเป็นผู้ผลิตยางพาราอันดับหนึ่งของโลกและเป็นสมาชิกสภาไตรภาคียางพารา (สมาชิกประกอบด้วยไทย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย) แต่กลับไม่มีบทบาทในการเป็นผู้กำหนดราคายางพาราในตลาดโลก และยังเผชิญกับสภาพการแข่งขันจากต่างประเทศ เช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย รวมทั้งจีน เวียดนาม กัมพูชา และ สปป.ลาว ที่มีการเพาะปลูกยางพาราใน

ประเทศเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ไทยมีการแปรรูปยางพาราเป็นผลิตภัณฑ์ยางในสัดส่วนที่ไม่สูงมากนัก หากเปรียบเทียบกับปริมาณผลผลิตยางพาราธรรมชาติที่ผลิตได้ส่งผลให้ไทยยังไม่สามารถหลุดพ้นจากปัญหาผลผลิตยางมีปริมาณสูงเกินกว่าความต้องการใช้ยางในประเทศนำไปสู่ปัญหายางล้นตลาด เกษตรกรชาวสวนยางได้รับผลกระทบจากราคายางตกต่ำ ทำให้ภาครัฐบาลไทยต้องหามาตรการเพื่อเยียวยาผลกระทบดังกล่าวอยู่เป็นระยะ

4.1 โครงสร้างทางการตลาดและการส่งผ่านราคายางพารา

4.1.1 โครงสร้างการตลาดและวิถีการตลาดยางพารา

1) โครงสร้างตลาดยางพารา

ตามพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติให้จัดตั้ง “กองทุนพัฒนายางพารา” โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนายางพารา โดยผู้ที่จะได้รับประโยชน์ได้แก่เกษตรกรชาวสวนยางพาราและสถาบันเกษตรกรชาวสวนยางพารา ซึ่งจะต้องขึ้นทะเบียนไว้กับการยางแห่งประเทศไทย โดยประโยชน์ที่ได้รับจากการขึ้นทะเบียน คือ สามารถขอรับการส่งเสริม สนับสนุนและความช่วยเหลือเพื่อการปลูก (เงินสงเคราะห์สวนยางเดิม) สามารถขอรับการส่งเสริม ในด้านการปรับปรุงคุณภาพผลผลิต การผลิต การแปรรูปยางพารา/ไม้ยาง ตามวิธีการที่ กยท. กำหนด ได้รับการจัดสวัสดิการ ตามที่ กยท. กำหนด และได้รับความช่วยเหลือจาก กยท. ในการรวมกลุ่มเป็นสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง

สำหรับผู้ที่มีสิทธิ์ที่จะขึ้นทะเบียนประกอบด้วย 4 กลุ่ม คือ (1) เจ้าของสวนยางพารา ต้องเป็นผู้ขอขึ้นทะเบียนที่มีชื่ออยู่ในเอกสารหลักฐานที่ดิน ซึ่งมีสิทธิได้รับผลผลิตจากสวนยางพาราในที่ดิน ไม่ว่าจะกรีดเองหรือจ้างกรีด (2) ผู้เช่าสวนยางพารา โดยต้องเป็นผู้ขอขึ้นทะเบียน ซึ่งไม่มีชื่ออยู่ในเอกสารหลักฐานที่ดิน แต่มีสิทธิได้รับผลผลิตจากสวนยางพารานั้น เนื่องจากได้ทำสัญญาเช่าที่ดินโดยเจ้าของที่ดินต้องไม่มีสิทธิรับผลผลิตจากสวนยางพารานั้น (3) ผู้ทำสวนยางพารา โดยต้องเป็นผู้ขอขึ้นทะเบียน ซึ่งไม่มีชื่ออยู่ในเอกสารหลักฐานที่ดิน แต่มีสิทธิได้รับผลผลิตจากสวนยางนั้น เนื่องจากได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินต้องไม่มีสิทธิรับผลผลิตจากสวนยางพารานั้น และ (4) คนกรีดยางพารา โดยต้องเป็นผู้รับจ้างกรีดยางพารา โดยได้รับส่วนแบ่งจากผลผลิตตามสัดส่วนและตามจำนวนที่กรีด โดยผู้ว่าจ้างจะต้องขึ้นทะเบียนเป็นเกษตรกรชาวสวนยางพาราแล้ว คนกรีดยางพาราจะต้องไม่เป็นเจ้าของสวนยางพารา ผู้เช่าหรือผู้ทำสวนยางพารา

2) วิถีการตลาดยางพารา

โดยภาพรวมวิถีการตลาดยางพาราในประเทศไทย (สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, 2564) เริ่มต้นตั้งแต่เกษตรกรผู้ปลูกยางพาราซึ่งกระจายตัวอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ คือภาคใต้ ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ เกษตรกรจะกรีดยางพารา และนำไปจำหน่ายในรูปของ น้ำยางดิบ ยางก้อนถ้วย หรือ ยางแผ่นดิบ โดยเกษตรกรจะรวบรวมผลผลิต หลังจากนั้นมีการนำไปสู่กระบวนการแปรรูปต่าง ๆ สู่การผลิต จนออกสู่กลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมยาง ผลิตภัณฑ์ยาง ล้อยาง รถยนต์ ถุงมือยาง สายพานลำเลียง และผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์ เป็นต้น ซึ่งมีช่องทางในการนำส่งผลผลิต 4 ช่องทาง ดังนี้

(1) ช่องทางที่ 1 เกษตรกรจะนำไปจำหน่ายให้แก่พ่อค้าคนกลางในระดับหมู่บ้าน/อำเภอ ซึ่งเป็นผู้รวบรวมผลผลิตที่กระจายตัวอยู่ในพื้นที่จำนวนมาก

(2) ช่องทางที่ 2 เกษตรกรจะนำไปจำหน่ายให้แก่กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร ซึ่งพ่อค้าคนกลางระดับหมู่บ้าน/อำเภอ กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตรส่วนมากจะรวบรวมผลผลิตเพื่อนำไปจำหน่ายต่อให้แก่พ่อค้าคนกลางระดับจังหวัด ซึ่งเป็นผู้รวบรวมรายใหญ่

(3) ช่องทางที่ 3 เกษตรกรให้แก่พ่อค้าคนกลางระดับจังหวัด ซึ่งเป็นผู้รวบรวมรายใหญ่

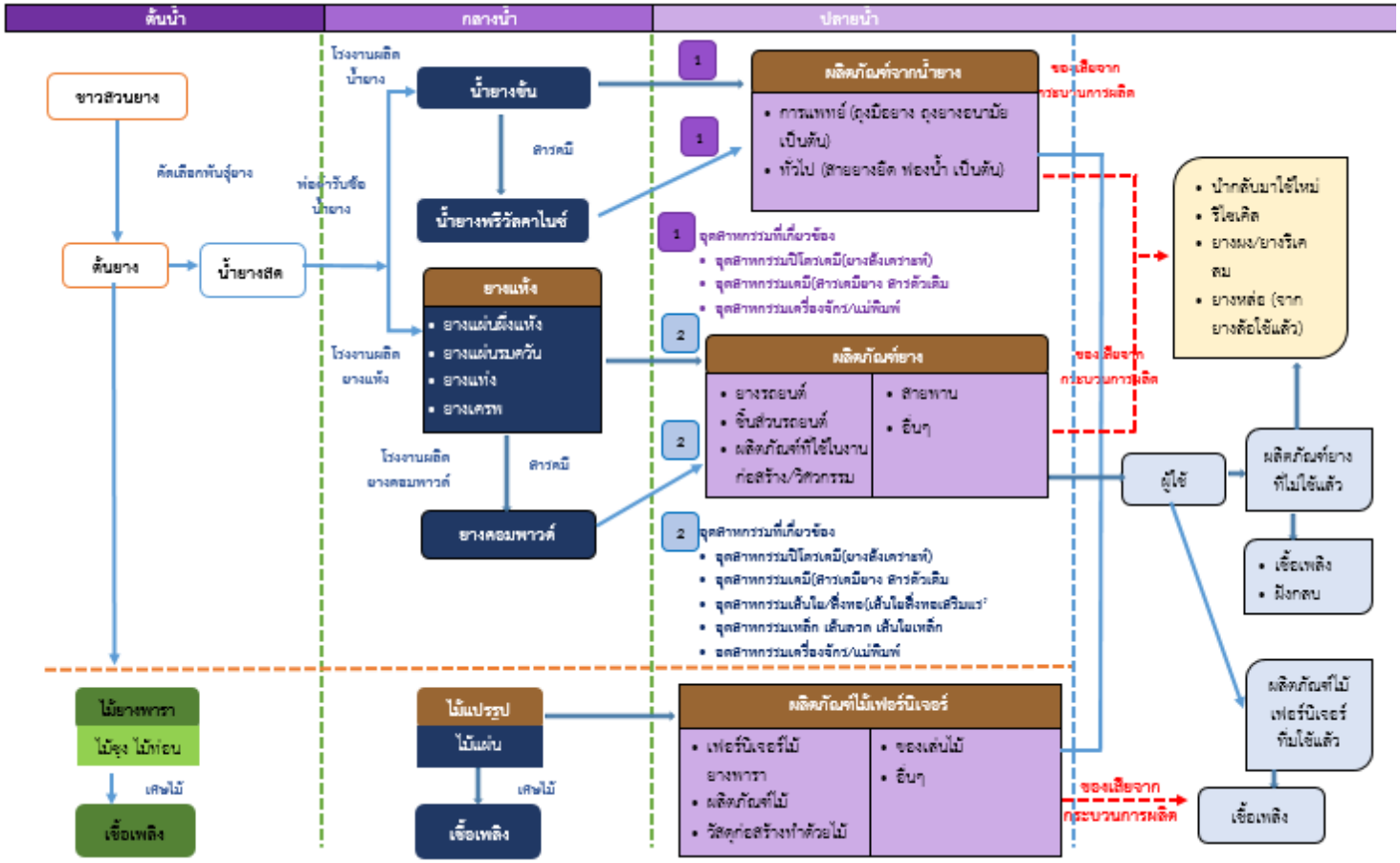
(4) ช่องทางที่ 4 เกษตรจะนำไปจำหน่ายผ่านตลาดกลาง หรือ ตลาดประมูลยาง หรืออาจจำหน่ายโดยตรงให้แก่โรงงานแปรรูปขั้นต้น

อนึ่งในส่วนของพ่อค้าคนกลางระดับจังหวัด เมื่อรวบรวมผลผลิตได้จำนวนมาก จะนำไปจำหน่ายให้แก่โรงงานแปรรูปยางพาราขึ้นต้น เพื่อแปรรูปเป็นยางแผ่นรมควัน ยางแท่ง ยางเครป น้ำยางข้น และ ยางคอมปาวน์ ต่อไป

ในส่วนของการจำหน่ายผ่านตลาดกลางนั้น เนื่องจากสินค้าที่มีการซื้อขายในตลาดกลางมีสินค้า 3 ชนิดคือยางแผ่นดิบ ยางแผ่นรมควัน และ น้ำยาง จึงมีโรงงานผู้แปรรูปขั้นต้นคือโรงงานยางแท่ง โรงงานยางแผ่นรมควันและพ่อค้าคนกลางระดับจังหวัดเข้ามาทำการประมูลซื้อสินค้า เมื่อผู้แปรรูปขั้นต้นน้ำสินค้าไปแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ยางพาราขั้นต้นแล้ว ผลิตภัณฑ์ยางพาราที่ได้ จะถูกส่งจำหน่ายไปยังผู้ใช้ทั้งในประเทศ และส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศต่อไป

สำหรับกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางพาราในประเทศ ได้แก่ โรงงานแปรรูปผลิตภัณฑ์ยางประเภทต่าง ๆ เช่น โรงงานผลิตยางล้อรถยนต์ โรงงานถุงมือยาง ถุงยางอนามัย เป็นต้น ในส่วนส่งออกจะถูกส่งออกในรูปของผลิตภัณฑ์แปรรูปขั้นต้นไปยังประเทศต่าง ๆ อาทิเช่น ประเทศจีน เป็นต้น

โครงสร้างการตลาดและวิถีการตลาดยางพารา



ที่มา: Rubber intelligence unit (สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, 2564)

ภาพที่ 9 **โครงสร้างการตลาดและวิถีการตลาดยางพารา**

4.1.2 ห่วงโซ่อุปทานยางพารา (Supply Chain)

โครงสร้างห่วงโซ่อุปทานของสินค้ายางพารา มีความเกี่ยวข้องกับหลายสาขาอุตสาหกรรม เริ่มจากห่วงโซ่ต้นน้ำ สาขาเกษตรกรรม ผลิตภัณฑ์ คือ น้ำยางสด ยางแผ่นดิบ ยางก้อนถ้วย เศษยาง และไม้ยางพารา ผลผลิตที่ได้จะเข้าสู่ห่วงโซ่กลางน้ำซึ่งเป็นสาขาอุตสาหกรรมเกษตร มีกิจกรรมแปรรูปขั้นต้นที่นำเอาน้ำยางสดที่กรีดได้จากต้นยางพารามาแปรรูปให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมและสะดวกในการนำไปใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตผลิตภัณฑ์ยาง ยางที่ผลิตได้แบ่งออกได้เป็น 5 ชนิด ได้แก่ ยางแผ่นรมควัน ยางแท่ง ยางเครป ยางผึ่งแห้ง และน้ำยางข้น โดยยางพาราเหล่านี้จะนำไปใช้ในการผลิตผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปอื่น ๆ ในห่วงโซ่ปลายน้ำ เป็นสาขาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง มีกิจกรรมการผลิตและตรวจคุณภาพผลิตภัณฑ์ที่ได้จะเป็นผลิตภัณฑ์ ขั้นสุดท้ายก่อนเข้าสู่กระบวนการตลาดและจัดจำหน่าย เช่น ยางรถยนต์ ยางรถจักรยานยนต์ ยางรถจักรยาน ถุงมือยาง ถุงยางอนามัย ยางรัดของ และท่อยางต่าง ๆ เป็นต้น (สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, 2564)

อุตสาหกรรมต้นน้ำ เมื่อชาวสวนยางพาราได้คัดเลือกสายพันธุ์และเตรียมพื้นที่สำหรับการปลูกยางพารา เมื่อต้นยางพาราได้อายุสำหรับการกรีดน้ำยางแล้ว ชาวสวนยางพาราก็จะได้ทำการกรีดยางซึ่งผลผลิตในอุตสาหกรรมต้นน้ำนี้ ผลผลิตหลักที่ได้จากเกษตรกรชาวสวนยางพารา คือ ยางแผ่นดิบ น้ำยางสด เศษยางและยางก้อนถ้วย จากข้อมูลในแผนผังการแปรรูปยางของข้อมูลวิชาการยางพารา พบว่า น้ำยางที่ได้จากต้นยางพารา 100% จะได้น้ำยางสด 92% อีก 8 % ที่เหลือเป็นยางก้อนถ้วยและเศษยาง ซึ่งส่วนใหญ่ประมาณ 90% ใช้ในการผลิตยางแท่งชั้นต่ำ ส่วนที่เหลือจึงผลิตเป็นยางเครปชั้นต่ำ ส่วนน้ำยางสดนั้นจะมีการแปรรูปเป็นยางแห้งถึง 90% โดยส่วนใหญ่ถึง 97% ของยางแห้ง เป็นยางแผ่นรมควัน อีก 2% เป็นยางแท่งชั้นดีซึ่งบางส่วนของยางแผ่นรมควันก็ถูกนำมาแปรรูปใหม่เป็นยางแท่งชั้นดีเช่นกันจะได้เป็นน้ำยางสด และน้ำยางก้นถ้วย สำหรับอุตสาหกรรมต้นน้ำไม้ยางพารา จะได้ไม้ยางพาราที่เป็นไม้ซุง ไม้ท่อน และเศษไม้สำหรับเป็นเชื้อเพลิง

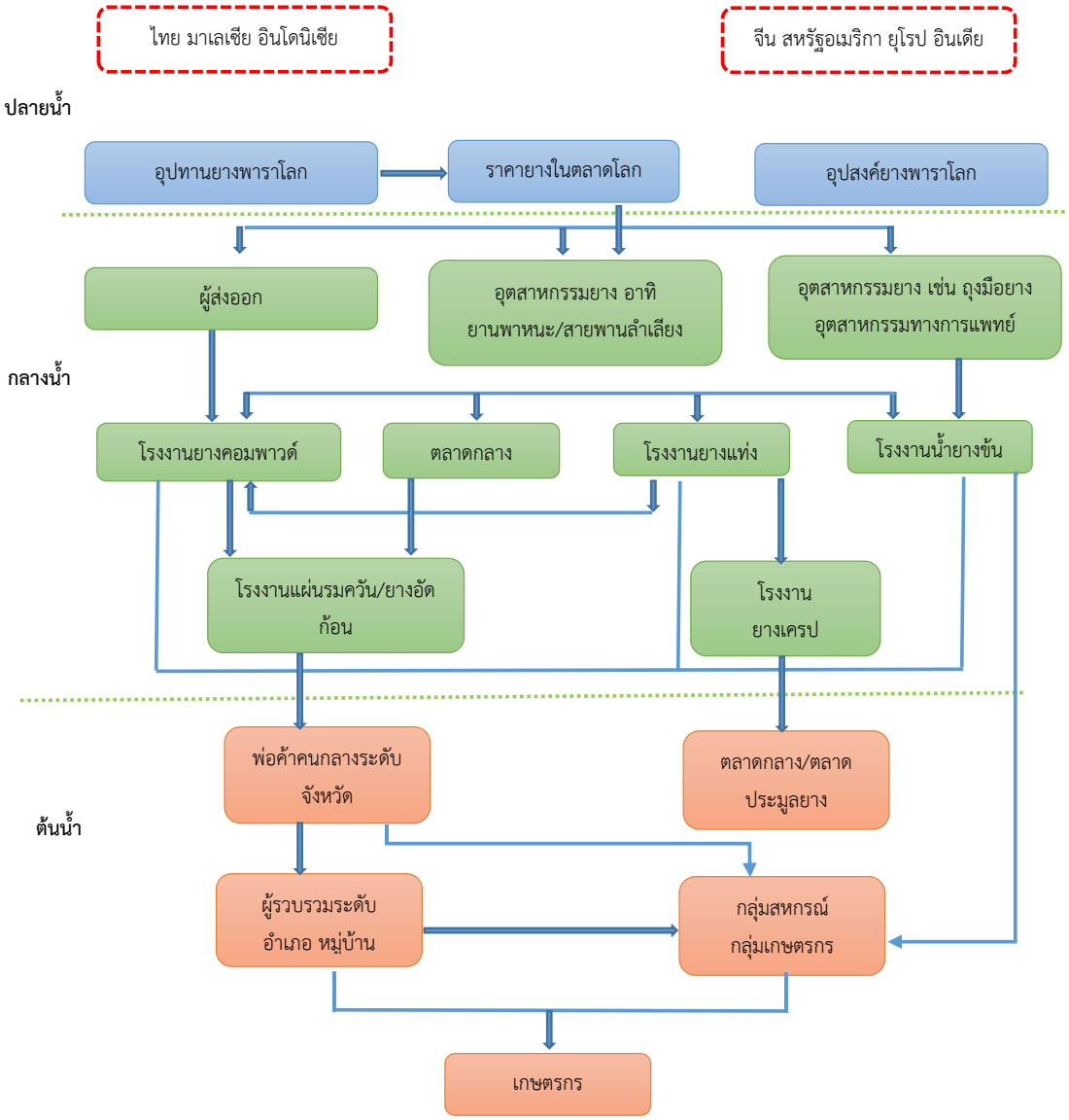
เกษตรกรชาวสวนยางพารา เมื่อเกษตรกรกรีดน้ำยางได้มา ก็จะขายต่อไปในรูปน้ำยางสดหรือทำการแปรรูปขั้นต้นเป็นยางแห้ง เช่น ยางแผ่นดิบ ยางก้อนถ้วย เป็นต้น โดยจะทำการขาย ให้กับพ่อค้าในระดับต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับปริมาณที่เกษตรกรผลิตได้ และสภาพการคมนาคมขนส่ง กล่าวคือ หากปริมาณที่ผลิตได้มีมากและมีการคมนาคมสะดวก ก็เป็นการคุ้มที่จะขนสินค้าเข้าไปขายให้กับพ่อค้าในเมืองที่จะให้ราคาดีกว่าพ่อค้าเร่ ซึ่งจะนำไปขายต่อให้พ่อค้าคนกลางอีกหลายระดับ ราคาที่เกษตรกรขายได้จะอยู่ในเกณฑ์ต่ำ แต่โดยส่วนใหญ่แล้วเกษตรกรนิยมขายให้กับพ่อค้าท้องถิ่นเนื่องจากได้รับความสะดวกและได้รับเงินเร็ว เกษตรกรบางส่วนขายผลผลิตโดยตรงให้กับโรงงานแปรรูปยางในท้องถิ่นเนื่องจากโรงงานอยู่ใกล้สวนยางพารา ขณะที่การขายให้แก่สหกรณ์มักไม่เป็นที่นิยมเนื่องจากมีขั้นตอนที่เข้มงวดและได้เงินช้า

พ่อค้าคนกลาง พ่อค้าคนกลางจะมีหลายระดับด้วยกัน เช่น พ่อค้าเร่ พ่อค้าท้องถิ่น พ่อค้าในเมือง เป็นต้น การเข้าถึงเกษตรกรก็แตกต่างกันไปตามระดับ เช่น พ่อค้าเร่ก็จะเข้าถึงเกษตรกรตามสวนเลย แต่พ่อค้าในเมืองก็จะมีจุดรับซื้อที่แน่นอน เป็นต้น นอกจากนี้ปริมาณการซื้อ-ขายของพ่อค้าในแต่ละระดับก็จะแตกต่างกันด้วย

สหกรณ์กองทุนสวนยาง มีบทบาทในการช่วยเหลือเกษตรกรโดยการรับซื้อยางแล รมควันยาง รวมถึงการสร้างเสริมความรู้แก่เกษตรกร การขายของสหกรณ์จะนำไปประมูลที่ตลาดกลางยางพาราหรือนำไปขายให้โรงงานแปรรูปโดยตรง

อุตสาหกรรมกลางน้ำ เมื่อชาวสวนยางนำน้ำยางไปขายต่อให้กับพ่อค้าที่รับซื้อน้ำยาง พ่อค้ารวบรวมน้ำยางดิบได้จำนวนมากแล้วก็จะนำยางดิบไปขายต่อให้กับโรงงานผลิตน้ำยาง และโรงงานผลิตยางแห้ง โรงงานผลิตน้ำยางจะทำการผสมสารเคมีกับน้ำยางแล้วได้น้ำยางพรีวัลคาไนซ์เพื่อนำไปผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ต่อไป ส่วนยางแห้งนั้น จะประกอบด้วย ยางแผ่นผึ่งแห้ง ยางแผ่นรมควัน ยางแท่ง และยางเครพ โรงงานจะผลิตเป็นยางคอมพาวด์ เพื่อนำไปผลิตในอุตสาหกรรมและชิ้นส่วนยานยนต์หรือในอุตสาหกรรมอื่น ๆ ต่อไป สำหรับอุตสาหกรรมกลางน้ำไม้ยางพารา ซึ่งเป็นไม้แปรรูปเป็นแผ่น ส่วนที่เหลือเป็นเศษไม้จะนำไปทำเป็นเชื้อเพลิงต่อไป

อุตสาหกรรมปลายน้ำ ในขั้นตอนนี้เมื่อได้ผลิตภัณฑ์น้ำยางพรีวัลคาไนซ์แล้ว ก็จะไปทำเป็นผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ คือผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์ เช่น ถุงมือยาง ถุงยางอนามัย เป็นต้น นอกจากนั้นจะเป็นผลิตภัณฑ์ทั่วไป เช่น สายยางยืด เส้นด้ายยางยืด โฟมยาง ลูกโป่ง เป็นต้น สำหรับผลิตภัณฑ์ที่ใช้งานอุตสาหกรรมและงานด้านวิศวกรรม เช่น ยางรถยนต์ ชั้นส่วนรถยนต์ สายพาน แผ่นยางปูพื้น ยางรองคอสะพาน ยางรองหมอนรถไฟ นอกจากนั้นยังมีผลิตภัณฑ์อื่น ๆ เช่น กระเป๋าน้ำร้อน กาว ยางจัดฟัน ยางรัดของ ยางพื้นรองเท้า ยางลบ รองเท้าบู๊ท ลูกฟุตบอล ลูกเทนนิส เป็นต้น อุตสาหกรรมปลายน้ำของไม้ยางพารา เมื่อได้ไม้แปรรูปแล้ว จากนั้นจะนำไปผลิตเป็นเฟอร์นิเจอร์และของเล่นจากไม้ยางพารา ต่อไป



ที่มา : Rubber Intelligence Unit (RIU), 2564

ภาพที่ 10 ห่วงโซ่อุปทานยางพารา

4.1.3 การส่งผ่านราคายางพารา

ราคายางพาราของไทยนั้นจะเป็นการอ้างอิงมาจากราคาตลาดโลก จากการศึกษาของฝ่ายเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2014) เหตุผลเพราะโครงสร้างตลาดของไทยที่มีผู้ซื้อจำนวนน้อยรายและต้องพึ่งพิงตลาดส่งออกต่างประเทศ ทำให้ราคายางพาราของไทยต้องขึ้นอยู่กับราคายางในตลาดโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอ้างอิงราคาจากตลาดล่วงหน้า การกำหนดราคายางพาราในตลาดโลก จะขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านอุปสงค์และอุปทานโลก เนื่องจากยางพาราเป็นสินค้าที่ซื้อขายกันทั่วโลก ปัจจัยที่จะกำหนดอุปสงค์คือความต้องการจากประเทศผู้ใช้ยางรายใหญ่ ได้แก่ จีน สหรัฐฯ ยุโรป อินเดีย ขณะที่ปัจจัยกำหนดอุปทานคือผลผลิตของประเทศที่ผู้ผลิตหลัก ได้แก่ ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย โดยราคายางพาราไทยจะสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญโดยจะเกี่ยวข้องกับตัวแปรที่ส่งผลต่ออุปสงค์อุปทานของโลก คือ

- เศรษฐกิจของประเทศผู้ใช้ยางพารา ความต้องการใช้ยางพาราโลกจะมาจากประเทศผู้ใช้หลัก ได้แก่ จีน สหรัฐฯ และยุโรป คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 36.5, 9.5 และ 9.3 ของปริมาณการใช้ยางพาราโลก ตามลำดับ โดยจีนเป็นผู้บริโภคยางและเป็นผู้ผลิตรถยนต์อันดับ 1 ของโลก และเป็นตลาดส่งออกที่สำคัญที่สุดของไทย ราคายางพาราของไทยเคลื่อนไหวไปในทิศทางเดียวกับอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจจีนมาโดยตลอด แต่ช่วงปี 2552 ได้เกิดวิกฤตในหลายประเทศซึ่งเป็นตลาดหลักของจีน เช่น ปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินของสหรัฐฯ ทำให้อุตสาหกรรมยานยนต์ของจีนและไทยต้องลดสัดส่วนการผลิตลง และราคายางพาราฟื้นตัวอีกครั้งในปี 2553 เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจโลกเริ่มขยายตัว ประกอบกับการเก็งกำไรในตลาด Commodity สูงขึ้น ทำให้ราคายางเพิ่มขึ้นสูงสุดในปี 2554 ตรงข้ามกับทิศทางอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจจีน อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมแล้วจะเห็นว่าช่วงไหนที่เศรษฐกิจโลกดีปริมาณการใช้ยางจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกตลาดและส่งผลในทิศทางบวกต่อราคายางพาราไทย

- ความต้องการใช้ยางสังเคราะห์ ยางสังเคราะห์กลายเป็นสินค้าทดแทนยางธรรมชาติในการปรับสัดส่วนการผลิตในอุตสาหกรรมยางและผลิตภัณฑ์ยาง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในการผลิตสินค้าบางชนิดจะมีการใช้ยางสังเคราะห์เป็นสินค้าทดแทนยางธรรมชาติ เช่น ล้อยางรถยนต์ แต่ยางสังเคราะห์ไม่สามารถทดแทนยางธรรมชาติได้สมบูรณ์ เนื่องจากยางธรรมชาติมีคุณสมบัติความยืดหยุ่นที่ดีกว่า ดังนั้นความต้องการใช้ยางธรรมชาติของโลกจะยังคงมีอยู่ เนื่องจากยางสังเคราะห์เป็นสินค้าทดแทนยางธรรมชาติ ดังนั้นราคาจึงมีความสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ถ้าราคาน้ำมันดิบซึ่งเป็นวัตถุดิบตั้งต้นมีราคาสูงขึ้น ต้นทุนการผลิตยางสังเคราะห์ก็สูงขึ้นตาม เมื่อยางสังเคราะห์ราคาสูงขึ้นมาก ผู้ใช้ยางสังเคราะห์จะปรับเปลี่ยนมาใช้ยางธรรมชาติมากขึ้นส่งผลให้ราคายางธรรมชาติสูงขึ้นตามปริมาณความต้องการใช้ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ

- พื้นที่เพาะปลูก การเคลื่อนไหวของราคายางและนโยบายการปลูกยางของแต่ละประเทศเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่ม/ลดพื้นที่ปลูกยาง เช่น ปี 2556 เวียดนามมีพื้นที่เพาะปลูกยางอยู่ที่ 5.8 ล้านไร่ ให้ผลผลิต 9.5 แสนตัน และรัฐบาลได้มีนโยบายขยายพื้นที่เพาะปลูก ไปถึง 6.3 ล้านไร่ เพื่อให้ได้ผลผลิต 1.2-1.4 ล้านตันภายในปี 2563 นอกจากนี้ในระหว่างปี 2548-2555 จีนมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกปีละ 2.6 แสนไร่ ทำให้ปี 2556 จีนมีพื้นที่เพาะปลูกมากเป็นอันดับ 3 ของโลกรองจากไทยและมาเลเซีย คิดเป็นพื้นที่ 7.3 ล้านไร่ และรัฐบาลจีนยังมีนโยบายขยายพื้นที่ปลูกไปยังกลุ่มประเทศ CLMV ทำให้พื้นที่เพาะปลูกในประเทศดังกล่าวปรับตัวสูงขึ้น การขยายพื้นที่เพาะปลูกยางพาราของโลก จะทำให้ผลผลิตของโลกมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งอาจทำให้โลกเผชิญภาวะผลผลิตล้นตลาดอย่างต่อเนื่องและกดดันให้ราคายางพาราไม่สามารถปรับตัวสูงขึ้นได้

- ฤดูกาลและความผิดปกติของสภาพภูมิอากาศ ยางพาราเป็นสินค้าเกษตรที่ขึ้นอยู่กับฤดูกาล ในช่วงฤดูยางผลัดใบจะทำให้ผลผลิตยางพาราออกมาน้อย ฤดูที่ยางผลัดใบจะแตกต่างกันไปตามท้องถิ่นและชนิดของพันธุ์ยาง โดยมักจะเป็นช่วงหน้าร้อนของแต่ละพื้นที่ ดังนั้นในบางเดือนจะทำให้ผลผลิตออกมามากน้อยแตกต่างกันไป นอกจากนี้ปัญหาน้ำท่วม ภัยแล้ง และฝนตกนานผิดปกติเป็นอุปสรรคต่อการกรีดยาง ล้วนส่งผลกระทบต่อผลผลิตและราคายางด้วย

- นโยบายการผลิตและการส่งออกของประเทศผู้ผลิตหลัก ในปี 2555 สภาความร่วมมือยางพาราระหว่างประเทศ (ITRC) ซึ่งประกอบด้วยผู้ผลิตหลัก ได้แก่ ไทย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย มีนโยบายความร่วมมือเพื่อจำกัดปริมาณการส่งออก 3 แสนตัน โดยไทยรับภาระการส่งออก 1.5 แสนตัน ทั้งนี้การจำกัดปริมาณการส่งออกมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณผลผลิตยางธรรมชาติในตลาดโลกเพื่อทำให้ราคายางตลาดโลกสูงขึ้น ดังนั้นนโยบายที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงจะส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงราคายางพาราในตลาดโลกและราคายางพาราไทย

- ราคาน้ำมันดิบ ราคายางพาราและราคาน้ำมันดิบจะเคลื่อนไหวไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากยางพาราเป็น Commodity เหมือนกับน้ำมันดิบ นอกจากนี้ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกยังเป็นตัวสะท้อนที่สำคัญของราคายางสังเคราะห์หากราคาน้ำมันดิบสูงขึ้น ต้นทุนการผลิตยางสังเคราะห์จะเพิ่มขึ้นส่งผลให้ราคายางสังเคราะห์เพิ่มขึ้น ทำให้ความต้องการใช้ยางพาราและราคายางพาราเพิ่มขึ้นด้วย

4.1.4 การผลิตและการส่งออกยางพารา

ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญของไทย โดยไทยเป็นประเทศที่ส่งออกยางพาราและผลิตภัณฑ์ยางพาราเป็นอันดับหนึ่งของโลก นับตั้งแต่ พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา ทั้งนี้ยางพาราเป็นสินค้าที่ทำรายได้เข้าประเทศสูงเป็นอันดับต้น ๆ รายได้จากยางพารากระจายไปสู่เกษตรกรเจ้าของสวนยางและผู้เกี่ยวข้องมากกว่า 1 ล้านครัวเรือน โดยไทยเป็นประเทศผู้ผลิตยางพาราธรรมชาติอันดับหนึ่งของโลกและมีศักยภาพในการผลิตยางพาราที่มีคุณภาพดีเป็นที่ยอมรับ ประเทศที่มีปริมาณผลผลิตยางพาราธรรมชาติรองลงมาจากไทย คือ อินโดนีเซีย เวียดนาม และมาเลเซีย ยางพาราที่ไทยผลิตได้มากเป็นอันดับต้น ได้แก่ ยางแผ่นรมควัน ยางแท่ง ยางเครป ยางผึ่งแห้ง น้ำยางข้น ซึ่งเป็นวัตถุดิบพื้นฐานสำคัญในการผลิตผลิตภัณฑ์ยางพาราต่าง ๆ เช่น ยางล้อรถยนต์ ถุงมือยาง ท่อยาง เป็นต้น ทำให้การปรับตัวขึ้น-ลงของราคายางพาราส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่องที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ยุคทองของยางพาราในช่วงปี 2545-2551 ที่ราคายางพาราไทยมีการปรับตัวจากประมาณ 20 บาทต่อกิโลกรัม เพิ่มสูงขึ้นจนเกือบ 200 บาทต่อกิโลกรัมนั้น ทำให้หลายประเทศในโลกรวมถึงไทยมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกยางพารา ส่งผลให้ผลผลิตยางพาราในไทยและตลาดโลกมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ต่อมาในปี 2551 ในช่วงการเกิดภาวะถดถอยของเศรษฐกิจโลกจนกลายเป็นภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ประกอบกับราคาน้ำมันซึ่งเป็นวัตถุดิบในการผลิตยางสังเคราะห์ (ซึ่งเป็นสินค้าทดแทนยางธรรมชาติ) มีราคาลดลง ความต้องการใช้ยางพาราจึงลดลงมากกว่าปริมาณผลผลิตยางพารา ส่งผลกระทบด้านลบต่อราคายางพาราโลกและราคายางพาราของไทย โดยปัจจุบันราคากลางยางแผ่นดิบอยู่ที่ 63.10 บาท/กิโลกรัม และราคายางแผ่นรมควันอยู่ที่ 66.01 บาท/กิโลกรัม (ข้อมูลราคา ณ วันที่ 1 มีนาคม 2564, การยางแห่งประเทศไทย) เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาราคายางพาราตกต่ำ ภาครัฐไทยส่งเสริมให้มีการใช้ยางพาราในประเทศควบคู่ไปกับการผลักดันการส่งออกและมีนโยบายลดพื้นที่ปลูกยางพารา โดยส่งเสริมให้ปลูกพืชเศรษฐกิจอื่นทดแทนสำหรับยางพาราที่เติบโตจนถึงอายุโค่นต้นยางพารา โดยหวังที่จะช่วยควบคุมปริมาณการปลูกยางพาราในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับการปลูกยางพารา ตลอดจนส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกพืชแซมยางเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรชาวสวนยางได้มีรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อรองรับสถานการณ์ในช่วงที่ราคายางพารามีการปรับตัวลดลง

อย่างไรก็ดีแม้ว่าไทยจะเป็นผู้ผลิตยางพาราอันดับหนึ่งของโลกและเป็นสมาชิกสภาไตรภาคียางพารา (สมาชิกประกอบด้วยไทย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย) แต่กลับไม่มีบทบาทในการเป็นผู้กำหนดราคายางพาราในตลาดโลก และยังเผชิญกับสภาพการแข่งขันจากต่างประเทศ เช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย รวมทั้งจีน เวียดนาม กัมพูชา และ สปป.ลาว ที่มีการเพาะปลูกยางพาราในประเทศเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ไทยมีการแปรรูปยางพาราเป็นผลิตภัณฑ์ยางในสัดส่วนที่ไม่สูงมากนักหากเปรียบเทียบกับปริมาณผลผลิตยางพาราธรรมชาติที่ผลิตได้ส่งผลให้ไทยยังไม่สามารถหลุดพ้นจาก

ปัญหาผลผลิตยางมีปริมาณสูงเกินกว่าความต้องการใช้ยางในประเทศนำไปสู่ปัญหายางล้นตลาด เกษตรกรชาวสวนยางได้รับผลกระทบจากราคายางตกต่ำ ทำให้ภาครัฐไทยต้องหามาตรการเพื่อเยียวยาผลกระทบดังกล่าวอยู่เป็นระยะ

1. ปริมาณการส่งออกยางพาราของประเทศผู้ผลิตยางพารารายใหญ่ของโลก

การผลิตยางพาราในภาพรวม ปี 2562 ไทยมีผลผลิตเป็นอันดับ 1 จำนวน 4.77 ล้านตัน โดยมี ประเทศอินโดนิเซีย จำนวน 3.30 ล้านตัน เวียดนาม จำนวน 1.19 ล้านตัน และมาเลเซีย จำนวน 0.64 มีผลผลิตรองลงมา ตามลำดับ สอดคล้องกับการส่งออกยางพาราไทยยังเป็นผู้ส่งออกยางพาราอันดับ 1 ของโลก โดยปี 2562 ส่งออก จำนวน 3.94 ล้านตัน รองลงมา คือ อินโดนีเซีย จำนวน 2.58 ล้านตัน เวียดนาม 1.63 ล้านตัน และมาเลเซีย 1.06 ล้านตัน ตามลำดับ

ตารางที่ 22 การผลิตยางพาราโลก ปี 2558 - 2563

ปี	เนื้อที่เพาะปลูก (ล้านไร่)						ผลผลิต (ล้านตัน)					
	ไทย**	อินโดนิเซีย	เวียดนาม	มาเลเซีย	อื่น ๆ	รวม	ไทย**	อินโดนิเซีย	เวียดนาม	มาเลเซีย	อื่น ๆ	รวม
2558	18.43	22.63	6.16	6.72	23.66	77.60	4.34	3.15	1.01	0.72	3.03	12.25
2559	18.47	22.74	6.08	6.74	24.73	78.76	4.27	3.36	1.04	0.67	3.15	12.49
2560	19.11	22.87	6.07	6.76	33.33	88.14	4.43	3.62	1.09	0.74	3.50	13.38
2561	20.02	22.94	6.01	6.78	32.60	88.35	4.74	3.63	1.14	0.60	3.73	13.84
2562	20.46	22.98	5.88	6.96	31.64	87.92	4.77	3.30	1.19	0.64	3.94	13.84
2563*	20.58	23.01	5.79	6.92	31.31	87.61	4.68	2.88	1.17	0.55	3.62	12.90

หมายเหตุ: * ประมาณการ

** ข้อมูลพื้นที่กรีดและผลผลิตจากศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ที่มา : องค์กรยางระหว่างประเทศ, 2564

ตารางที่ 23 การส่งออกยางพาราของประเทศผู้ส่งออกที่สำคัญ ปี 2558 – 2563

หน่วย : ล้านตัน

ปี	โลก	ไทย	อินโดนิเซีย	เวียดนาม	มาเลเซีย
2558	10.21	3.75	2.67	1.14	1.13
2559	10.46	3.80	2.60	1.25	1.05
2560	12.17	4.10	3.27	1.38	1.22
2561	12.09	4.30	2.95	1.50	1.12
2562	11.61	3.94	2.58	1.63	1.06
2563*	11.03	3.80	2.40	1.52	1.04

หมายเหตุ : * ประมาณการ

ที่มา : องค์กรยางระหว่างประเทศ, 2564

ตารางที่ 24 ความต้องการใช้ยางพาราของประเทศผู้ใช้ที่สำคัญปี 2558 - 2563

ปี	โลก	จีน	สหภาพยุโรป	อินเดีย	อเมริกา	ญี่ปุ่น
2558	12.26	4.78	1.16	0.99	0.94	0.69
2559	12.74	5.01	1.18	1.03	0.93	0.68
2560	13.33	5.39	1.24	10.8	0.96	0.68
2561	13.89	5.69	1.23	1.22	0.99	0.71
2562	13.77	5.55	1.19	1.14	1.01	0.71
2563*	12.61	5.06	1.09	0.92	0.89	0.68

หมายเหตุ : * ประมาณการ

ที่มา : องค์กรยางระหว่างประเทศ, **2564**

2. สถานการณ์การผลิต พื้นที่เพาะปลูกยางพาราในประเทศไทย

จังหวัดของไทยที่มีปริมาณผลผลิตยางพาราสูงสุด 5 อันดับแรกในปี 2562-2564 คือ (1) สุราษฎร์ธานี (2) สงขลา (3) นครศรีธรรมราช (4) ตรัง และ (5) ยะลา โดยมีเนื้อที่เพาะปลูกรวมในปี 2563 จำนวน 24,785,014.22 ไร่ คาดว่าปี 2564 จำนวน 23,691,630.73 ไร่ ปริมาณผลผลิตยางพาราของไทยปี 2563 จำนวน 4,693,628 ตัน การพยากรณ์ ปี 2564 จำนวน 4,754,019 ตัน

ตารางที่ 25 พื้นที่เพาะปลูกยาพาราในประเทศไทย 12 อันดับ

ลำดับ	พื้นที่/แมลง	เนื้อที่ปลูก (ไร่)						ราคาที่เกษตรกรขายได้เฉลี่ย (บาท/กิโลกรัม)					
		2559	2560	2561	2562	2563	2564	2559	2560	2561	2562	2563	2564
	รวมทั้งหมด	24,976,996.81	25,230,133.74	24,027,176.69	25,565,613.94	24,785,014.22	23,691,630.73	41.46	28.32	21.45	12.9	18.06	17.39
1	สุราษฎร์ธานี	3,078,018.45	3,202,948.20	3,081,649.32	3,136,606.64	2,775,392.19	2,488,002.62	50.24	52.01	35.97	39.85	38.07	40.87
2	สงขลา	2,171,410.69	2,192,934.69	1,895,198.89	2,128,011.55	2,031,530.26	1,908,057.63	49.2	6.13	0.27	0.34	20.41	19.49
3	นครศรีธรรมราช	1,640,434.95	1,973,148.49	1,701,280.28	1,860,275.78	1,843,864.23	1,598,860.11	40.1	39.4	29.07	21.05	11.19	22.52
4	ตรัง	1,553,913.00	1,571,136.00	1,676,666.77	1,518,613.27	1,484,188.28	1,452,167.68	55.04	41.66	26.66	7.5	10.19	2.73
5	ยะลา	1,321,472.00	1,281,448.00	1,140,199.00	1,209,598.00	1,212,842.00	1,207,221.14	60.65	34.2	21.7	5.31	15.83	33.29
6	นราธิวาส	1,020,491.00	986,301.00	999,077.52	1,038,629.78	1,050,006.09	1,022,958.41	33.74	30.14	15.51	8.43	18.25	21.15
7	พัทลุง	958,345.00	0	0	1,054,286.00	1,005,502.00	1,004,312.00	47.51	0	0	1.29	1.4	0.74
8	เลย	830,551.27	816,950.58	907,893.55	1,036,809.85	948,286.25	991,649.50	23.71	20.23	0.25	1.48	2.62	0.4
9	บึงกาฬ	906,757.25	837,533.75	924,169.25	855,632.00	834,541.00	827,261.00	35.38	15.59	3.79	3.06	1.61	0.59
10	ชุมพร	0	0	0	0	716,911.25	749,969.25	0	0	0	0	35.89	34.26
11	กระบี่	825,396.00	814,016.00	800,826.00	817,440.00	0	0	46.85	52.05	40.51	38.49	0	0
12	ระยอง	0	770,632.50	740,777.00	0	0	0	0	22.82	7.62	0	0	0

ที่มา: ระบบสารสนเทศการผลิตทางด้านการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ม, 2565

ตารางที่ 26 ปริมาณผลผลิตยางพาราของไทยระหว่างปี 2562-2564

ภาค	เนื้อที่กรีดยาง				ผลผลิต (ตัน)				ผลผลิตต่อไร่ (กิโลกรัม)			
	2562	2563	2564	การเปลี่ยนแปลง ปี 63/64 (%)	2562	2563	2564	การเปลี่ยนแปลง ปี 63/64 (%)	2562	2563	2564	การเปลี่ยนแปลง ปี 63/64 (%)
ภาคเหนือ	1,202,915	1,265,266	1,287,499	1.76	215,779	224,602	234,570	4.44	179	228	232	2.25
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4,959,631	5,034,607	5,032,080	-0.05	1,097,240	1,107,704	1,126,131	2.26	221	178	182	1.82
ภาคกลาง	2,221,536	2,210,816	5,032,080	-0.90	445,966	443,138	447,756	1.66	201	220	224	2.00
ภาคใต	12,071,712	12,068,507	11,951,314	-0.97	3,080,967	2,918,184	2,945,562	1.04	255	200	204	1.65
รวม	**12,071,712**	**20,579,196**	**11,951,314**	**-0.57**	**4,839,952**	**4,693,628**	**4,754,019**	**1.29**	**237**	**228**	**246**	**1.75**

หมายเหตุ: ข้อมูล ปี 2562 - 2564 เป็นตัวเลขพยากรณ์ ณ วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2564

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2564 (www.oae.go.th)

ผลิตภัณฑ์ยางที่ใช้ยางธรรมชาติเป็นวัตถุดิบมากที่สุด 6 อันดับแรกคือ (1) ยางล้อรถยนต์ (2) ถุงมือยาง (3) สายยางยืด (4) ยางรัดของ (5) ยางล้อรถจักรยานยนต์ และ (6) รองเท้า ทั้งนี้ ยางแท่ง (STR 10, STR 20 และ STR Compound) ส่วนใหญ่จะนำมาใช้ในอุตสาหกรรมยางล้อรถยนต์ ยางแผ่นรมควัน จะใช้ในการผลิตผลิตภัณฑ์สายพาน ท่อน้ำ รองเท้า และอะไหล่รถยนต์ ในส่วนน้ำยางข้นที่เกิดจากการนำน้ำยางสดมาผ่านกระบวนการผลิตเพื่อให้มีความเข้มข้นนั้น ผู้ประกอบการจะนำมาผลิตเป็นถุงมือยาง

3. การซื้อขายและราคายางพาราในประเทศไทยและต่างประเทศ

ตลาดยางในประเทศ

ข้อมูลความเคลื่อนไหวของราคายางพาราชนิดต่าง ๆ ตั้งแต่เดือนเมษายน 2563 ถึง มีนาคม 2564 โดยราคาประมูล ณ ตลาดกลางยางพารา อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา และตลาดท้องถิ่น มีดังนี้

ตารางที่ 27 ราคายางพาราในประเทศไทย

เดือน / ปี	ท้องถิ่น		ราคาประมูล ณ ตลาดกลางยางพารา อ.หาดใหญ่	
	ยางแผ่นดิบ	น้ำยางสด (ราคา ณ โรงงาน)	ยางแผ่นดิบ	ยางแผ่นรมควัน ชั้น 3
เม.ย.-63	35.5	37.4	37	39.72
พ.ค.-63	35.62	39.89	37.36	39.88
มิ.ย.-63	36.76	44.39	38.99	42.93
ก.ค.-63	38.34	41.57	40.29	43.9
ส.ค.-63	45.02	42.81	47.02	50.12
ก.ย.-63	51.27	47.25	53.96	56.91
ต.ค.-63	57.72	57.6	59.88	64.17
พ.ย.-63	58.18	53.12	61.95	64.69
ธ.ค.-63	58.59	52.23	60.75	63.8
ม.ค.-64	54.3	48.27	55.67	59.18
ก.พ.-64	55.13	52.65	57.32	61.46
มี.ค.-64	59.04	59.62	61.17	64.11

ที่มา : การยางแห่งประเทศไทย, 2564

4. ตลาดยางต่างประเทศ

ตลาดล่วงหน้าสิงคโปร์และตลาดล่วงหน้าโตเกียวเป็นตลาดที่มีการซื้อขายยางตามมาตรฐานสากลและมีกฎระเบียบเป็นที่ยอมรับในทางการค้าระหว่างประเทศ มีความสำคัญและมีบทบาทชี้นำราคายางทั่วโลก ราคายางพาราในตลาดล่วงหน้าสิงคโปร์และตลาดล่วงหน้าโตเกียวในระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2559 – 2563) มีดังนี้

ตารางที่ 28 ตลาดล่วงหน้าสิงคโปร์ (Singapore Exchange: SGX)

ปี	ยางแผ่นรมควันชั้น3		ยางแท่ง 20	
	บาท / กิโลกรัม	เซนต์สหรัฐฯ / กิโลกรัม	บาท / กิโลกรัม	เซนต์สหรัฐฯ / กิโลกรัม
2559	55.92	164.61	47.08	138.36
2560	67.2	198.74	55.38	163.95
2561	49.66	155.11	43.74	136.51
2562	50.65	165.11	43.15	140.67
2563	51.09	163.73	39.66	127.11

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2564

ตารางที่ 29 ตลาดล่วงหน้าโตเกียว

ปี	ยางแผ่นรมควันชั้น 3	
	บาท/กิโลกรัม	เยน/กิโลกรัม
2559	55.24	175.55
2560	70.12	234.36
2561	48.83	169.54
2562	52.22	186.39
2563	49.5	171.26

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2564

5. มูลค่าการส่งออกยางพาราของไทยไปยังต่างประเทศ

มูลค่าการส่งออกยางพาราของประเทศไทย ในปี 2563 มีมูลค่ารวม 484,250 ล้านบาท สำหรับการพยากรณ์ในปี 2564 จะมีมูลค่าการส่งออกยางและผลิตภัณฑ์จากยาง จำนวน 313,158 ล้านบาท โดยเป็นผลิตภัณฑ์ยาง ยางแปรรูป ยางสังเคราะห์ และยางลักษณะอื่น ๆ ตามลำดับ

ตารางที่ 30 มูลค่าการส่งออกยางและผลิตภัณฑ์ยางของไทย

หน่วย: ล้านบาท

ปี	ผลิตภัณฑ์ยาง	ยางแปรรูป	ยางลักษณะอื่น ๆ	ยางสังเคราะห์	รวม
2559	218,558	197,336	3,199	9,495	428,588
2560	250,574	284,600	3,661	12,462	551,298
2561	262,176	220,595	5,324	12,580	500,675
2562	271,954	188,948	2,566	12,570	476,038
2563	291,450	180,503	2,285	10,012	484,250
2564*	187,285	117,018	1,203	7,652	313,158

หมายเหตุ *ข้อมูลถึงเดือนมิถุนายน 2564

ที่มา: กรมศุลกากร, 2564

ตารางที่ 31 มูลค่าการส่งออกยางและผลิตภัณฑ์ยางแยกตามประเทศ (15 ประเทศที่มีมูลค่าสูงสุด)

หน่วย: ล้านบาท

ปี	สหรัฐฯ	จีน	มาเลเซีย	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	เวียดนาม	ออสเตรเลีย	เยอรมนี	อินเดีย	สหราชอาณาจักร	บราซิล	เนเธอร์แลนด์	ตุรกี	อินโดนีเซีย	ไต้หวัน	ทั่วโลก
2559	79,249	130,274	31,083	26,115	9,779	9,421	8,118	10,351	9,440	3,075	5,748	4,102	4,588	6,276	4,812	**428,588**
2560	97,334	196,353	38,792	31,965	10,959	12,320	8,624	10,640	10,470	3,728	7,691	5,555	5,312	7,266	5,431	**551,298**
2561	103,944	153,668	34,198	26,833	10,386	12,538	8,782	9,218	13,477	3,785	6,517	6,493	4,772	7,983	4,607	**500,675**
2562	119,873	124,416	30,122	25,695	11,403	11,226	8,673	8,111	10,427	3,540	6,300	7,158	5,054	7,145	4,215	**476,038**
2563	129,067	127,141	31,189	24,382	11,712	10,613	9,153	8,486	8,011	7,913	6,484	6,329	5,812	5,400	5,155	**484,250**
2564	84,194	71,541	21,455	16,532	8,244	6,978	6,187	6,823	6,168	3,488	5,467	4,846	4,372	4,438	3,077	**133,158**

หมายเหตุ *ข้อมูลถึงเดือนมิถุนายน 2564

ที่มา: กรมศุลกากร, 2564

4.1.5 สรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์

ยางพาราในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาราคาตกต่ำมาอย่างต่อเนื่องหลายปี เนื่องจากยางพาราเกิดภาวะล้นตลาดภายในประเทศ และต่างประเทศเองที่เป็นตลาดรองรับอย่างประเทศจีน ก็มีการส่งเสริมการปลูกยางพาราในประเทศเพื่อนบ้าน อย่างเช่น สปป.ลาวและเวียดนาม เป็นจำนวนมากทำให้เกิดผลกระทบต่อราคายางพารา แม้ในช่วง 2 ปีหลังที่ผ่านมา (2562-2563) ราคายางพารามีการปรับตัวเพิ่มขึ้นแต่ก็ยังคงถือได้ว่ายังเป็นราคาที่ต่ำ

การบริโภคภายในประเทศถือว่าเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ราคายางพาราขยับขึ้นมาได้ในช่วงที่ผ่านมา เนื่องจากการเข้ามาลงทุนของต่างชาติ โดยเฉพาะบริษัทผลิตยางรถยนต์จากจีน เช่น บริษัทหงโต้ว เป็นต้น ซึ่งมีหลายบริษัทเข้ามาเริ่มเปิดโรงงานในประเทศไทยตั้งแต่ ปี 2557 ทำให้เกิดตลาดรองรับยางพาราในประเทศเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ราคาขยับตัวมากขึ้น จึงส่งผลดีต่อการบริโภคภายในประเทศ

สำหรับการส่งออกยังคงมีปัญหาสำหรับผู้ส่งออกรายเล็กและกลุ่มสหกรณ์ชาวสวนยางพาราต่าง ๆ เนื่องจากมีการเก็บอัตราค่าธรรมเนียมตรวจสอบ[19] ที่อัตรากิโลกรัมละ 2 บาท จึงเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ส่งออกรายย่อย รวมไปถึงการส่งออกของกลุ่มสหกรณ์ชาวสวนยางพาราซึ่งปัจจุบันมีอยู่หลายกลุ่มแต่มีเพียงจำนวนน้อยที่สามารถส่งออกได้ และเป็นการจัดหาตลาดส่งออกด้วยตนเองเองจากสมาชิกในกลุ่ม

ตลาดยางพาราถือว่าปัจจุบันมีการปรับตัวไปแนวทางที่ดีขึ้นจากการเข้ามาลงทุนของต่างชาติ การส่งเสริมการลงทุนในประเทศจะส่งผลดีต่อตลาดยางพารา เนื่องจากเกษตรกรได้ส่งผลผลิตโดยตรงถึงแหล่งผู้รับซื้อและเป็นการลดการแข่งขันจากต่างประเทศที่เริ่มมีการส่งเสริมการปลูกจำนวนมากจากจีน ซึ่งในช่วงก่อนตลาดสำคัญของยาพาราคือตลาดส่งออกซึ่งสูงถึงร้อยละ 75 มีการใช้บริโภคในประเทศเพียงร้อยละ 25[20] แม้จะมีการแข่งขันจากต่างประเทศมากขึ้นแต่ตลาดต่างประเทศเองก็ยอมรับในความมีคุณภาพของยางพาราไทย เพื่อนำใช้ในอุตสาหกรรมหลัก อย่างเช่น การผลิตล้อรถยนต์ซึ่งถือว่ายางพาราของไทยผ่านเกณฑ์มาตรฐาน นั่นจึงเป็นเหตุผลความต้องการของเกษตรกรชาวสวนยางพาราที่ต้องการการลงทุนในประเทศเพื่อรองรับผลผลิตยางพาราในประเทศ มากกว่าการหาตลาดเพื่อการส่งออก

[19] การยางแห่งประเทศไทย, 2563

[20] คลังข้อมูลสารสนเทศระดับภูมิภาค (ภาคใต้)ม 2563

การวิเคราะห์ SWOT

จุดแข็ง (Strength)

1. มีการให้ทุนสงเคราะห์การทำสวนยางอย่างเป็นระบบ ทำให้การขยายการผลิตยางพาราทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพเป็นไปอย่างก้าวหน้า

2. ประสบการณ์ของอุตสาหกรรมยางพาราต้นทางเหนือกว่าประเทศอื่น ๆ ยางแผ่นดิบและน้ำยางมีคุณภาพสูง เกษตรกรสวนยางของไทยมีความรู้ความชำนาญ (Skilled Labor) แต่อุตสาหกรรมช่วงกลางน้ำและปลายน้ำในการแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์อย่างมีศักยภาพน้อย

3. ปริมาณผลผลิตและการส่งออกยางแปรรูปขั้นพื้นฐานจำนวนมาก มีฐานลูกค้าที่เชื่อมั่นคุณภาพวัตถุดิบยางพาราไทย

4. มีสถาบันเกษตรกรด้านยางพาราจำนวนมากและเข้มแข็ง มีผู้ประกอบการยางพาราจำนวนมาก พร้อมรับการพัฒนาและการส่งเสริม

5. มีศักยภาพและมีความสามารถในการแข่งขันสูงในเรื่องการผลิตและการแปรรูปยางพาราโดยเฉพาะยางแผ่นรมควัน ซึ่งไทยเป็นผู้ผลิตและผู้ส่งออกรายใหญ่ที่สุดของโลกต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 20 ปี

6. ทำเลที่ตั้งของประเทศไทย เป็นศูนย์กลางการผลิตและการจำหน่ายใน ASEAN พื้นที่ปลูกที่เหมาะสม ทำเลของประเทศตั้งอยู่ในเขตร้อนชื้นเหมาะสำหรับการปลูกยาง

จุดอ่อน (Weakness)

1. ต้นทุนการผลิต (กล้ายาง ปุ๋ย แรงงาน) และต้นทุนโลจิติกส์สูงกว่าประเทศคู่แข่งและโครงสร้างการผลิตยางเป็นเกษตรกรรายย่อย ทำให้มีต้นทุนการผลิตสูงและรายได้ไม่เพียงพอในช่วงราคาตกต่ำโครงสร้างการผลิตกว่าร้อยละ 80 เป็นเกษตรกรรายย่อยที่มีพื้นที่สวนยางไม่เกิน 15 ไร่ ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงรวมทั้งต้นทุนการผลิตไปผูกพันกับค่าใช้จ่ายรายวันของครัวเรือนเกษตรกร ทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนการดำเนินงาน

2. องค์กรด้านยางพารา (กยท.) มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิผลจำกัดและขาดการบูรณาการภายใน โดยองค์กรที่บริหารระบบยางพาราของไทยยังมีปัญหาและอ่อนแอ ไม่มีองค์กรที่ชัดเจนในการบริหารโดยรวม

3. ไม่มีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่ชัดเจน แม้ว่าจะมียุทธศาสตร์ยางพารา 5 ปี และ 20 ปี แต่ไม่มีการยอมรับในวงกว้างและไม่มีการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์

4. กลไกที่เป็นอยู่ (คณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ) ไม่มีประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนของระบบยางพารา และปัญหาเชิงโครงสร้างของยางพารา

5. ผู้ประกอบการยังไม่สนใจความต้องการลูกค้าผู้บริโภคปลายทางอย่างแท้จริง ไม่มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางเพื่อตอบสนองผู้บริโภคปลายทาง รวมทั้งอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตภัณฑ์ยางในขอบเขตที่จำกัด

6. ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ 2542 อย่างจริงจังและอย่างมีประสิทธิผล ทำให้ไม่ทราบถึงข้อมูลการผลิตยางอย่างแท้จริงและไม่สามารถควบคุมปริมาณการผลิตยางภายในประเทศได้

7. ขาดกลไกด้านอุตสาหกรรมต่อเนื่องในการสร้างมูลค่าเพิ่มซึ่งยังจำนวนน้อยและขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัย ขาดการพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางและการแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่าของยางธรรมชาติ เทคโนโลยีการผลิตยังล้าหลังกว่าประเทศคู่แข่งรายสำคัญอย่างมาเลเซีย

8.ขาดกฎหมายมาตรการส่งเสริมการลงทุนพิเศษสำหรับอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง ขาดแคลนบุคลากรด้านงานวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมยาง และงานวิจัยและพัฒนายาง มีการนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการผลิตไม่มากนัก

9. ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางพาราส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลาง จึงมีข้อจำกัดด้านเงินทุน การผลิต เทคโนโลยี และขาดความพร้อมด้านอุตสาหกรรมสนับสนุน เช่น แม่พิมพ์แบบจุ่มอะไหล่เครื่องจักรซึ่งต้องนำเข้าจากต่างประเทศ

10. ช่องทางการจำหน่ายในประเทศมีจำกัดคือมีผู้ซื้อน้อยราย ต้องพึ่งพาตลาดต่างประเทศเป็นหลักและไม่มีอำนาจการต่อรองด้านราคา และนโยบายการใช้ยางภายในประเทศยังไม่สัมฤทธิ์ผล

11. ผลผลิตยาง เป็นการผลิตวัตถุดิบต้นทางเพื่อการส่งออกเท่านั้นยังไม่มีโครงสร้างระบบการผลิตการค้าการตลาดข้อมูลข่าวสารและระบบการบริหารจัดการภายใน ที่เชื่อมโยงและบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม

12. นโยบายรัฐบาลเน้นแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยอาศัยข้อมูลที่ขาดความเป็นเอกภาพ

13. มีอุปสรรคด้านกฎหมาย ประกาศผังเมืองและสิ่งแวดล้อม ในการขยายการแปรรูปยางกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดและยังไม่ได้เตรียมการส่งเสริมเขตพื้นที่พิเศษในการส่งเสริมการลงทุน

โอกาส (Opportunity)

1. เส้นทางเชื่อมโยงเศรษฐกิจมีการพัฒนาช่วยลดต้นทุนโลจิติกส์

2. การเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ทำให้การค้า การลงทุน ขยายตัวมากขึ้น

3. ราคาน้ำมันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทำให้มีโอกาสใช้ยางธรรมชาติทดแทนยางสังเคราะห์เพิ่มมากขึ้น

4. การมีนโยบายสนับสนุนด้านเงินทุน เทคโนโลยีการผลิต การแปรรูป และการตลาด

5. เอกชนสนใจจะร่วมทุนเป็นพันธมิตรทางการค้า แปรรูป และการตลาด

6. แนวโน้มการขยายตัวของอุตสาหกรรมยานยนต์ของอาเซียน จีน เวียดนาม และอินเดีย ส่งผลให้มีความต้องการใช้ยางพาราเพิ่มขึ้นช่วยทดแทนความต้องการใช้ยางพาราของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป ที่ยังมีความผันผวนตามสภาวะทางเศรษฐกิจ

7. การตื่นตัวและให้ความสำคัญในการป้องกันรักษาสุขภาพทั้งในภาคอุตสาหกรรมและภาคครัวเรือนเนื่องมาจากการแพร่ระบาดของโรคอุบัติใหม่ โรคสายพันธุ์ใหม่ ๆ เช่น โควิด-19 ไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ เป็นต้น ส่งผลให้อุตสาหกรรมถุงมือยางมีการเติบโตดีขึ้น

อุปสรรค (Threat)

1. มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางสังเคราะห์ใช้ทดแทนยางธรรมชาติได้อย่างรวดเร็ว

2. การพัฒนาเทคโนโลยีช้ากว่าประเทศคู่แข่งขัน

3. การเมืองประเทศไม่มีเสถียรภาพไม่เอื้อต่อการลงทุน

4. ราคายางมีความผันผวนสูง กระทบต่อต้นทุนการผลิตผลิตภัณฑ์ยาง และราคามีแนวโน้มอยู่ระดับสูงกว่ายางสังเคราะห์

5. ค่าใช้จ่ายครองชีพของครัวเรือนไทยสูงขึ้น ทำให้ความจำเป็นใช้จ่ายมากขึ้นประกอบกับโครงสร้างทางเกษตรกรรายย่อยทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น

6. ผู้ผลิตยางล้อรถยนต์พยายามคิดค้นเทคโนโลยีการพัฒนายางสังเคราะห์ให้มีคุณสมบัติทดแทนอย่างธรรมชาติได้มากขึ้นเนื่องจากราคายางธรรมชาติมีความผันผวนสูงกว่าราคาสังเคราะห์มากประกอบกับอุปทานยางสังเคราะห์สามารถตอบสนองอุปสงค์ได้รวดเร็วกว่ายางธรรมชาติ

7. การแข่งขันที่รุนแรงมีผู้ปลูกยางรายใหม่เกิดขึ้นโดยประเทศในแถบอาเซียน ประเทศเพื่อนบ้านเป็นคู่แข่งในการผลิตยางมากขึ้นหันมานิยมปลูกยางเพิ่มมากขึ้น

4.2 นโยบายและการทำการค้ายางในประเทศไทย

4.2.1 วิวัฒนาการของนโยบายยางพารา

ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจและเป็นธุรกิจเคียงคู่กับประเทศไทยมาอย่างยาวนานที่ผ่านมาการผลิตยางพาราต้องเผชิญกับความเสี่ยงอันเนื่องมาจากหลายปัจจัย เช่น ภัยธรรมชาติ ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ การระบาดของโรคพืชและศัตรูพืช ความผันผวนของราคาปัจจัยการผลิตและราคาน้ำมัน อัตราแลกเปลี่ยน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผันผวนของราคายางพารา กรณีนี้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจึงต้องเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาดยางพาราผ่านการใช้นโยบายต่าง ๆ ที่คาดว่ามีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อให้เกษตรกรชาวสวนยางขายผลผลิตยางพาราได้ในราคาที่สูงขึ้นและมีรายได้เพิ่มขึ้น พ.ศ.2444 นับเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินนโยบายยางพาราในประเทศไทย โดยในช่วงปีพ.ศ.2444-2477 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบาย

ส่งเสริมการปลูกยางพารา เพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตยางพาราภายในประเทศซึ่งเน้นการเพิ่มพื้นที่ปลูกยางพาราเป็นหลัก ต่อมาในช่วงปีพ.ศ.2478-2503 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายยางพาราตามพระราชบัญญัติควบคุมจำกัดยาง พ.ศ.2477 เพื่อควบคุมการปลูกและการค้ายางพารา หลังจากนั้นในช่วงปี พ.ศ.2504-2542 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายส่งเสริมและพัฒนาการผลิตยางพาราโดยมุ่งการเพิ่มปริมาณและคุณภาพการผลิตยางพาราเป็นสำคัญและในปี พ.ศ.2543 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายควบคุมยางพาราแทนที่นโยบายส่งเสริมการปลูกยางพารา โดยควบคุมพื้นที่ปลูกยางพาราไม่ให้เกิน 12 ล้านไร่ต่อปี และลดปริมาณการผลิตยางพาราลง แต่ยังคงดำเนินนโยบายพัฒนาการผลิตยางพาราต่อไป (นิธิตา, 2562)

1) นโยบายแทรกแซงราคายางพาราและนโยบายควบคุมพื้นที่สวนยางพารา (พ.ศ.2535-2545)

ในช่วงปีพ.ศ.2535-2543 จากผลกระทบราคายางพาราตกต่ำและการขาดการพัฒนาตลาดมาอย่างยาวนาน ราคายางพาราของประเทศถูกกำหนดโดยตลาดโลกที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาส่งผลกระทบต่อราคายางพาราในประเทศ รัฐบาลจึงดำเนินนโยบายทั้งการควบคุมอุปทานยางพาราและการพัฒนาตลาดยางพารา โดยจัดตั้งตลาดกลางยางพาราหาดใหญ่เป็นตลาดกลางยางพาราแห่งแรก นับเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลได้ออกนโยบายควบคุมพื้นที่สวนยางพาราให้อยู่ในระดับ 12.50 ล้านไร่ในช่วงปี พ.ศ.2540-2544 และเร่งรัดโค่นปลูกทดแทนยางเพื่อลดอุปทานยางพารา เพื่อให้ปริมาณผลผลิตในระดับต่ำกว่า 2 ล้านตัน รัฐดำเนินนโยบายแทรกแซงราคายางพารา (Price Support) เป็นช่วง ๆ จำนวน 6 ครั้ง ระหว่างปี พ.ศ. 2535-2545 โดยใช้งบประมาณกว่า 18,826 ล้านบาท ซื้อผลผลิตยางพาราเข้าสต๊อกรัฐบาลได้เพียงร้อยละ 9.1 ของผลผลิตยางทั้งประเทศ และมีเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์จากโครงการจำนวน 57,973 ครัวเรือน สรุปผลดำเนินงาน ระยะที่ 1-6 ปริมาณยางพาราที่แทรกแซงทั้งหมด 1,351,539.9 ตัน มูลค่า 32,361 ล้านบาท เฉลี่ยกิโลกรัมละ 23.94 บาท วงเงินกู้ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี รวม 25,394 ล้านบาท รวมทั้งสิ้นขาดทุน 15,809 ล้านบาท เงินขาดทุนทั้งหมดนี้ถือได้ว่าเป็นนโยบายยอมขาดทุนเพื่อเกษตรกรชาวสวนยางพารา โดยรัฐบาลขาดทุนจากการดำเนินโครงการ 16,019 ล้านบาท (ปี 2535-2545) หรือ 11.86 บาทต่อกิโลกรัม จ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่เกษตรกรผู้ขายยางพาราเพียง 1.80 บาทต่อกิโลกรัม อีกประมาณ 10 บาท รัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการดำเนินการ เช่น ค่าใช้จ่ายในการรับซื้อ ค่าเช่าโกดัง ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียน เป็นต้น ซึ่งมีกระบวนการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอยู่ที่ก่อให้เกิดต้นทุนอย่างมากในการดำเนินโครงการ และรัฐก็ไม่มีตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการที่ชัดเจน

กล่าวได้ว่านโยบายแทรกแซงตลาดยางพาราไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมแก่เกษตรกรชาวสวนยางพารารายย่อยได้อย่างทั่วถึง ราคายางพาราที่สูงขึ้นเป็นเรื่องชั่วคราวและมีผลทำให้กลไกตลาดผิดเพี้ยนไปมาก ไม่มีรัฐบาลใดประกันราคาเสถียรภาพพืชผลเกษตรจริงจังอย่างได้ผลต่อเนื่อง

การแทรกแซงราคายางพาราของรัฐที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ปัญหาราคายางตกต่ำแก่เกษตรกรชาวสวนยางพาราในภาพรวมได้

2) นโยบายส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราใหม่ (พ.ศ.2546-2554)

ในปี พ.ศ.2546 รัฐบาลได้ยกเลิกนโยบายการควบคุมและลดพื้นที่ปลูกยางพาราที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 และหันกลับมาใช้นโยบายการส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยางพารา โดยเฉพาะการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราในพื้นที่ใหม่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. 2546-2554 ราคายางพาราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลใช้โอกาสนี้ส่งเสริมการขยายพื้นที่เพาะปลูกภายใต้โครงการ ดังนี้

โครงการยางล้านไร่ระยะที่ 1 (พ.ศ.2546-2549) เป้าหมาย พื้นที่ 1 ล้านไร่

โครงการยางล้านไร่ระยะที่ 2 (พ.ศ.2550-2553) เป้าหมาย พื้นที่ 1 ล้านไร่

โครงการยางล้านไร่ระยะที่ 3 (พ.ศ.2554-2556) เป้าหมาย พื้นที่ 0.8 ล้านไร่

จากนโยบายดังกล่าว ส่งผลให้พื้นที่ปลูกยางพาราของภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มขึ้นกว่า 3.07 ล้านไร่ และภาคเหนือ 861,000 ไร่ พื้นที่ปลูกยางรวมทั้งประเทศเพิ่มจาก 12 ล้านไร่ใน ปี พ.ศ. 2546 เพิ่มขึ้นเป็น 18 ล้านไร่ในปี พ.ศ.2555 กล่าวได้ว่า สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) ที่เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีสวนยางพาราและใช้ยางพาราพันธุ์ดี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประสบความสำเร็จในการส่งเสริมการปลูกยางพาราในพื้นที่ใหม่และขยายงานส่งเสริมยางพาราไปทุกภูมิภาคของประเทศไทย ในขณะที่นโยบายส่งเสริมการปลูกทดแทนภายใต้ความรับผิดชอบของ สกย. เน้นส่งเสริมการใช้ยางพาราพันธุ์ RRIT 251 แทนพันธุ์ RRIM 600 และส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีตามคำแนะนำทางวิชาการแก่เกษตรกร ด้วยเหตุผลการสูงขึ้นของราคายางพาราอย่างต่อเนื่องเป็นประวัติการณ์ระหว่างปี พ.ศ. 2542-2554 ราคายางพาราสูงขึ้นเป็นลำดับไปอยู่ที่ 127.76 บาทต่อกิโลกรัม ในปี พ.ศ. 2554 จึงเป็นมูลเหตุจูงใจสำคัญให้รัฐบาลไทยส่งเสริมการเพาะปลูกยางพาราในพื้นที่ปลูกแห่งใหม่กันเป็นการใหญ่โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือของประเทศ รวมทั้งเกษตรกรอาชีพต่าง ๆ และปัจเจกบุคคลโดยทั่วไปต่างก็หันมาปลูกยางพารากันอย่างเป็นล่ำเป็นสัน เป็นเหตุให้พื้นที่เพาะปลูกยางพาราของไทยขยายตัวสูงขึ้น โดยภาคเหนือมีอัตราเพิ่มต่อปีระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2549-2554 สูงสุดที่ร้อยละ 29.54 (สถาบันวิจัยยาง, 2559) อย่างไรก็ตาม ผลระทบที่สำคัญคือมีการขยายการเพาะปลูกยางพาราเข้าไปในพื้นที่ป่าและพื้นที่นาเป็นจำนวนมากซึ่งถือเป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม

3) นโยบายควบคุมและลดพื้นที่ปลูกยางพาราและการบังคับใช้พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558 (พ.ศ.2555-2558)

หลังปี พ.ศ.2555 ราคายางพาราในตลาดโลกตกต่ำอย่างรุนแรง ซึ่งเป็นผลมาจากวิกฤติหนี้สินของกลุ่มยูโรโซนและการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก ความต้องการบริโภคและการลงทุนชะลอตัวลง ประกอบกับแรงกดดันทางการเมืองที่เพิ่มขึ้น รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตอบสนองด้วยการใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคายางพาราในปี พ.ศ.2555-2557 และหยุดโครงการสนับสนุนการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราใหม่ตั้งแต่ปี พ.ศ.2556 สถานการณ์วิกฤติราคายางยังคงกดดันรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง เป็นผลมาจากการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทยและในหลายประเทศทั่วโลก ส่งผลให้ผลผลิตยางพาราที่ออกสู่ตลาดมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับเศรษฐกิจของประเทศจีน กลุ่มประเทศยุโรปและประเทศสหรัฐอเมริกายังไม่ฟื้นตัว รวมทั้งนโยบายปรับสมดุลในการพัฒนาและมาตรการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศจีน ซึ่งเป็นประเทศนำเข้ายางพารารายใหญ่ที่สุดของไทยและของโลก โดยมีการคาดการณ์ว่าเกษตรกรชาวสวนยางจะประสบปัญหาราคายางพาราตกต่ำไปอีกหลายปี ส่งผลให้ในปี พ.ศ.2557-2558 รัฐบาลตอบสนองด้วยการดำเนินนโยบายลดพื้นที่ปลูกยางพารา ส่งเสริมการลงทุนการแปรรูปการใช้ยางพาราภายในประเทศและการแทรกแซงตลาดผ่านโครงการสร้างมูลภัณฑ์กันชนเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางพาราและโครงการชดเชยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยางพารา แรงกดดันจากราคายางตกต่ำลงเรื่อย ๆ จนถึงรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงดำเนินนโยบายควบคุมพื้นที่ปลูกยางพารา นับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2557 ถึงเดือนกันยายน 2564 ซึ่งใช้งบประมาณจากเงินสงเคราะห์ที่จัดเก็บจากผู้ส่งออกยางพาราและงบปกติ โดยมีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรชาวสวนยางพาราตัดโค่นต้นยางในสวนยางพาราเก่าปีละ 400,000 ไร่ แล้วปลูกแทนและให้เปลี่ยนไปปลูกพืชอื่นที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่ายางพาราปีละ 100,000 ไร่ ระยะเวลา 7 ปี คาดว่าจะลดพื้นที่ปลูกยางพาราแบบถาวรลงได้ 700,000 ไร่ และลดอุปทานยางได้ลง 1.01 แสนตันต่อปี โดยรัฐมีการผ่อนปรนให้เกษตรกรชาวสวนยางพาราที่ขอรับการสงเคราะห์สามารถเลือกปลูกพืชแบบผสมผสานได้ตามหลักเกณฑ์การพิจารณาให้การสงเคราะห์ปลูกแทนแบบเกษตรผสมผสาน เกษตรกรชาวสวนยางที่ขอรับสนับสนุนการปลูกแทนบางส่วนจะปลูกพืชแบบผสมผสานโดยไม่ปลูกยางพาราเลยก็ได้หรืออาจปลูกพืชร่วมยางพาราเพื่อเสริมรายได้โดยลดจำนวนต้นยางพาราที่ปลูกต่อไร่ลง และเพิ่มจำนวนพืชร่วมยางพาราที่ปลูกต่อไร่ให้มากขึ้น ในกรณีนี้จำนวนต้นยางพาราที่ปลูกจะต้องไม่ต่ำกว่า 40 ต้นต่อไร่ ตามเงื่อนไขของการยางแห่งประเทศไทย นโยบายนี้หากมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องระยะยาว ควบคู่กับการให้ความรู้และการสร้างความมั่นใจให้แก่เกษตรกรชาวสวนยางพาราในการปลูกพืชแบบผสมผสานและการปลูกพืชร่วมยางพารา ผลกระทบที่สำคัญคาดว่าจะทำให้การปลูกยางพาราเชิงเดี่ยวค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนไปเป็นการปลูกพืชร่วมยางพาราและพืชผสมผสานมากขึ้น อย่างไรก็ตามช่วงปี พ.ศ.2557-2560 พื้นที่ปลูก

ยางพาราในไทยยังคงเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.40 โดยปี พ.ศ. 2557 มีพื้นที่ปลูกยางพาราจำนวน 18.16 ล้านไร่ ปี พ.ศ.2558 มีพื้นที่ปลูกยางพาราจำนวน 18.43 ล้านไร่ ปี พ.ศ.2559 มีพื้นที่ปลูกยางพาราจำนวน 18.57 ล้านไร่ และปี พ.ศ. 2560 มีพื้นที่ปลูกยางจำนวน 19.06 ล้านไร่ จุดเปลี่ยนทางนโยบายยางพาราที่สำคัญเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2558 เมื่อรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ผ่านพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558 ซึ่งส่งผลให้องค์กรด้านยางพาราที่สำคัญของประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) สถาบันวิจัยยาง (สวย.) และองค์การสวนยาง (อสย.) รวมกันเป็น “การยางแห่งประเทศ ไทย” นับได้ว่าเป็นการปรับรื้อโครงสร้างองค์กรยางของประเทศไทยเพื่อให้มีองค์กรกลางรับผิดชอบบริหารจัดการยางพาราของประเทศทั้งระบบอย่างครบวงจร เหตุผลที่ต้องตราพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558 ด้วยเหตุผล (1) เนื่องจากระบบการบริหารจัดการของทั้ง 3 องค์การขาดความเป็นเอกภาพก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนใช้ทรัพยากรได้อย่างไม่เต็มที่ (2) ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยกำหนดตำแหน่งที่จะเป็นผู้ผลิตและส่งออกวัตถุดิบยางพารารายใหญ่ของโลก แต่ปัจจุบันเมื่อโลกเปลี่ยนตำแหน่งเรื่องยางพาราของประเทศไทยจึงต้องปรับเปลี่ยนใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงและเกิดประโยชน์สูงสุดต่ออุตสาหกรรมยางพาราของไทยครบวงจร (3) เพราะเกษตรกรไม่ได้รับโอกาสในการร่วมกำหนดนโยบายยางพาราของประเทศในคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางพาราที่ผ่านมาประธานเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และตัวแทนจากหน่วยงานราชการและมีตัวแทนเพียง 2-3 คนเท่านั้น เกษตรกรที่มีความรู้ความสามารถในด้านการผลิตและตลาดไม่มีโอกาสไปอยู่ในบอร์ดบริหาร อย่างไรก็ตามผลที่เกิดขึ้นทั้งสามหน่วยงานเก่าที่รวมตัวกันยังไม่เกิดความกลมกลืนกันทั้งโครงสร้างองค์การสิทธิประโยชน์และการสร้างวัฒนธรรมองค์การใหม่ กลายเป็นการดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวของ สกย. ทำให้ขาดความร่วมมือในการปฏิบัติงาน

4) นโยบายดูดซับปริมาณยางพารา เพิ่มปริมาณการใช้และลดปริมาณผลผลิต (พ.ศ. 2559-2561)

ราคายางพาราที่ต่ำลงเรื่อย ๆ จนต่ำกว่าต้นทุน เนื่องจากต้นทุนการผลิตยางพาราของเกษตรกรไทยอยู่ที่ประมาณ 60 บาท/กิโลกรัม แต่ราคายางแผ่นดิบชั้นคุณภาพดี ณ ตลาดกลางยางพาราสงขลา ปี พ.ศ. 2559 กลับอยู่ที่ 49 บาท/กิโลกรัม รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงเห็นชอบให้ดำเนินโครงการประกอบด้วย 7 มาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาราคายางพาราตกต่ำเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ.2560 ประกอบด้วย

1) โครงการสนับสนุนเงินหมุนเวียนแก่สถาบันเกษตรต่าง ๆ จำนวน 10,000 ล้านบาท เพื่อการรวบรวมยางพาราจากเกษตรกร โดยมีค่าใช้จ่ายเบี้ยประกัน ร้อยละ 0.36 ต่อปี เป็นเวลา 3 ปี

2) โครงการสนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนจำนวน 20,000 ล้านบาท ให้ผู้รับซื้อยางพาราเพื่อดูดซับยางพาราจำนวน 350,000 ตัน ออกจากตลาดในห้วงปี 2561 โดยรัฐชดเชยดอกเบี้ยให้ไม่เกินร้อยละ 3 ต่อปี

3) การสนับสนุนให้ 7 กระทรวง ซื้อยางพารานำมาใช้ 200,000 ตัน มูลค่า 12,000 ล้านบาท โดยใช้งบกลางสำรองจ่าย

4) โครงการควบคุมผลผลิต โดยจะลดพื้นที่ปลูกชั่วคราว 200,000 ไร่ ลดพื้นที่ปลูกถาวร 200,000 ไร่และลดปริมาณสวนยางที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐกว่า 100,000 ไร่

5) โครงการตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราร่วมกัน โดยการยางแห่งประเทศไทยและผู้ส่งออกรายใหญ่ 5 บริษัท

6) เป็นโครงการเดิมที่มีการทบทวน คือ โครงการสินเชื่อสำหรับผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ยางพาราในการขยายหรือปรับปรุงการผลิต รัฐบาลเคยอนุมัติวงเงินไว้ 15,000 ล้านบาท แต่มีผู้ขอรับสินเชื่อไม่ครบ จึงขยายโครงการไปถึงเดือนมิถุนายน 2561

7) รัฐบาลอนุมัติการสนับสนุนสินเชื่อให้กับกลุ่มเกษตรกรหรือวิสาหกิจชุมชนเพื่อใช้ในการแปรรูปผลิตภัณฑ์ยางพาราในอัตราร้อยละ 0.49 ต่อไป ขณะเดียวกันรัฐบาลได้ประกาศนโยบายส่งเสริมการนำยางพาราไปใช้ในประเทศ โดยในระยะเร่งด่วนปีงบประมาณ 2560 (กรกฎาคม-กันยายน 2560) หน่วยงานภาครัฐมีปริมาณความต้องการนำยางพาราไปใช้งานในหน่วยงาน รวมทั้งสิ้น 2,200 ต้น เช่น กรมชลประทาน จำนวน 100 ต้น กรมปศุสัตว์จำนวน 1,272 ต้น เป็นต้น โดยปัจจัยสำคัญที่จะผลักดันให้มีการใช้ยางพาราในหน่วยงานภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นนั้น จำเป็นต้องมีงบประมาณที่เพียงพอ บางหน่วยงานไม่มีงบประมาณรองรับ ต้องขอสนับสนุนงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2560 ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2560 พบว่า มีหน่วยงานของรัฐ 9 หน่วยงานยื่นความจำนงที่จะใช้ยางพาราในภารกิจของตนเอง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงกลาโหม กระทรวงคมนาคม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และกรุงเทพมหานคร แบ่งเป็นปริมาณน้ำยางประมาณ 22,000 ตัน และยางแห้งประมาณ 2,900 ตัน คิดเป็นงบประมาณทั้งสิ้น 16,925 ล้านบาท ทั้งนี้รายการ ผลิตภัณฑ์ยางพาราที่แต่ละหน่วยงานจะนำไปใช้มีทั้งสิ้น 23 รายการ อาทิ แผ่นรองคอสะพาน ท่อดูดน้ำและส่งน้ำ แผ่นยางกันซึม ยางคั่นรอยต่อพื้นคอนกรีต แผ่นปูยางคอกปศุสัตว์ ยางปูสนามฟุตบอล ถุงมือยาง เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ดำเนินโครงการถนนยางพารา 1 หมู่บ้าน 1 กิโลเมตร ที่สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำน้ำยางพาราไปใช้สร้างถนนพาราซอยล์ซีเมนต์ทั่วประเทศ ซึ่งนโยบายนี้เกิดจากการเรียกร้องของแกนนำชาวสวนยางพารา เนื่องจากถนนยางพารามีค่าความอ่อนตัวสูงกว่า จึงทนทานต่อความร้อนได้มากกว่าประมาณร้อยละ 48 ดังนั้นถนนผสม

ยางพาราจึงมีความทนทานและแข็งแรง นอกจากนี้ถนนยางพารายังมีคุณสมบัติช่วยลดการลื่นไถลของยานพาหนะและมีความต้านทานการเกิดร่องล้อ จึงช่วยให้การขับขี่มีความปลอดภัยมากขึ้นด้วย ซึ่งแต่ละท้องถิ่นจะทยอยเปลี่ยนถนนลูกรังเป็นถนนผสมยางพาราปีละ 50,000 กิโลเมตร ซึ่งคาดว่าจะช่วยให้ราคายางพาราปรับสูงขึ้นและมีเสถียรภาพต่อเนื่อง

ทั้งนี้ ผลจากการที่รัฐบาลผลักดันให้ใช้ยางภายในประเทศมากขึ้น ส่งผลให้ราคายางแผ่นรมควันชั้น 3 สูงสุดในรอบ 6 เดือน ปิดสูงสุดที่ 55.71 บาท (ณ วันที่ 1 มิถุนายน 2562) และยังสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซีย หลังจากที่เกษตรกรชาวสวนยางพาราได้เรียกร้องให้ภาครัฐนำยางพาราไปทำถนนนานกว่า 10 ปี ซึ่งจะช่วยให้ถนนลูกรังในชนบทกลายเป็นถนนพาราซอยล์ซีเมนต์ไร้ฝุ่นที่มีความคงทนกว่า โดยมีอายุการใช้งานอย่างน้อย 3-5 ปี โดยรัฐดำเนินการไปพร้อมกับโครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยางพาราที่จ่ายเงินช่วยเหลือ 1,800 บาทต่อไร่ ซึ่งเป็นมาตรการระยะสั้น มีเกษตรกรเข้าร่วม 820,862 ราย รวมพื้นที่กว่า 7.8 ล้านไร่ ซึ่งดำเนินการไปแล้วร้อยละ 91.11 ที่เหลืออยู่ระหว่างตรวจสอบสิทธิและเร่งจ่ายเงินโดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขราคายางพาราตกต่ำ (นิธิตา, 2562)

4.3 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ถือเป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้กำกับการทำการเกษตรและการค้ายางในประเทศไทยซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ.2542 ได้ถูกวางกรอบวัตถุประสงค์สำคัญคือ การควบคุมและการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับยางพาราให้เป็นระบบครบวงจรตั้งแต่การผลิต การค้า การแปรรูปยางพารา ตลอดจนการตลาด ให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์และเกิดความเป็นธรรมต่อเกษตรกรและผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเนื้อหาหลักพยายามกำกับการทำธุรกิจการค้ายางตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำกล่าวคือ มีการกำหนดพันธ์ยางพารา เขตการทำสวนยางพารา การควบคุมปริมาณเนื้อยางพารา ตลาดกลางยางพารา การขออนุญาตขยายพันธุ์ การตั้งโรงงาน การขออนุญาตทำการค้าและโรงงานยางพาราต่าง ๆ และหากมีการฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษตามกฎหมาย[21] ทั้งนี้พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายกำกับการยางที่สำคัญจะประกอบด้วยกัน 5 หมวด คือ มีการกำหนดการกำกับโดยรวมโดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และมีการกำหนดต่าง ๆ อันประกอบด้วย หมวด 1 คณะกรรมการควบคุมยาง หมวด 2 การขออนุญาตและการออกใบอนุญาต หมวด 3 หน้าที่ของผู้รับใบอนุญาต หมวด 4 พนักงานเจ้าหน้าที่ หมวด 5 บทกำหนดโทษ โดยรายละเอียดของแต่ละหมวดจะอธิบายส่วนต่อไป

[21] นายพงษ์ศักดิ์ ปัตถา, 2563, ระบบอนุญาตในพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542, https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2449

4.3.1 กำหนดทั่วไปว่าด้วยอำนาจรัฐมนตรีในการกำกับการยาง

ในส่วนของการกำหนดทั่วไปเพื่อให้อำนาจแก่รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะประกอบไปด้วย

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ลดค่าธรรมเนียมยกเว้น ค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่น

(2) ออกประกาศ

(3) แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่

ทั้งนี้ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้กฎกระทรวงหรือประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการผลิต การค้ายาง การนำยางเข้าและการส่งยางออก ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนด

(1) ต้นยางชนิดอื่นเป็นต้นยางที่อยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้

(2) ต้นยางพันธุ์ดี

(3) เขตทำสวนยาง

(4) การแจ้งเนื้อที่สวนยางจำนวนต้นยางและพันธุ์ของต้นยางที่ปลูกในสวนยาง รวมทั้งปริมาณเนื้อยางที่ผู้ทำสวนยางทำได้ในแต่ละปี

(5) เขตห้ามปลูกต้นยาง

(6) วิธีการทำสวนสวนยางในบางท้องที่

(7) เขตควบคุมการขนย้ายยาง

(8) ปริมาณควบคุมเนื้อยางและ ปริมาณจัดสรรเนื้อยางตามความเหมาะสมแก้สถานการณ์ยางของประเทศ

(9) การจัดตั้งตลาดกลางแลกเปลี่ยนยางธรรมชาติรวมทั้งวิธีดำเนินการ อำนาจหน้าที่ และการควบคุมตลาดกลางแลกเปลี่ยนยางธรรมชาติดังกล่าว

(10) มาตรฐานยางและวิธีการมดยางและการบรรจุหีบห่อยางเพื่อการส่งออก การประกาศตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้อธิบดีเป็นผู้ประกาศแทนก็ได้

มาตรา 7 เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดให้ผู้ทำสวนยางแจงเนื้อที่สวนยาง จำนวนต้นยางพันธุ์ของต้นยางที่ปลูกในสวนยาง และปริมาณเนื้อยางที่ทำได้ในแต่ละปีตามมาตรา 6(4) แล้วผู้ทำสวนยางต้องแจงข้อมูลดังกล่าวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ในประกาศ การแจ้งข้อมูลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

มาตรา 8 ในกรณีที่มีโรคระบาดเกี่ยวกับยางเกิดขึ้นในท้องที่ใดแล้ว รัฐมนตรีมีอานาจประกาศกำหนดเขตห้ามปลูกต้นยางตามมาตรา 6(5)

เมื่อได้มีประกาศกำหนดเขตห้ามปลูกต้นยางตามวรรคหนึ่งแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกต้นยางขึ้นอีกในเขตดังกล่าว

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องทำลายต้นยางในเขตห้ามปลูกต้นยางตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งให้ผู้ทำสวนยางทำลายต้นยางที่เห็นว่าเอื้อต่อการระบาดของโรคตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

มาตรา 9 เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยางในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดตามมาตรา 6(3) หรือ (6) แล้ว ผู้ทำสวนยางในท้องที่ดังกล่าวต้องปลูกต้นยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าเหมาะสมที่จะปลูกในท้องที่ดังกล่าว และต้องทำสวนยางตามวิธีการรัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา 10 เมื่อได้จัดตั้งตลาดกลางแลกเปลี่ยนยางธรรมชาติขึ้นตามประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 6(9) แล้ว ผู้ค้ายางและผู้นำยางเข้าหรือผู้ส่งยางออกต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การค้ายางที่ตลาดกลางแลกเปลี่ยนยางธรรมชาติกำหนด

จากมาตรากำหนดตามพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 มีการให้อำนาจหลักแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรในการประกาศกำหนดการปลูก การค้ายางในระบบ ที่มีการกำกับไปถึงในส่วนของคุณภาพยางและการกำหนดเขตตลาดกลางยาง และโดยรวมสามารถกำกับการเพาะปลูกไปจนถึงการจัดจำหน่ายตลาดยางทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

4.3.2 คณะกรรมการควบคุมการทำธุรกิจยาง

พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดคณะการควบคุมยาง โดยมาตรา 11 กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการตามตารางด้านล่าง

ตารางที่ 32 คณะกรรมการควบคุมยาง

ตำแหน่งในคณะกรรมการควบคุมยาง	ที่มา
ประธานกรรมการ	รัฐมนตรีว่าาการกระทรวงเกษตรและสหกรณหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมายเป็นประธานกรรมการ
รองประธานกรรมการ	ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
กรรมการโดยตำแหน่งราชการ	- อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร - อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ - เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร - เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม - เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

	- ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง - ผู้อำนวยการองค์การสวนยาง - อธิบดีกรมศุลกากร - อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ - ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกเจ็ดคน	- แต่งตั้งจากผู้แทนสถาบันเกษตรกรที่เป็นนิติบุคคลสี่คน - เจ้าของโรงงานยาง หนึ่งคน - เจ้าของโรงงานผลิตภัณฑ์ยาง หนึ่งคน - ผู้ค้ายาง หนึ่งคน
กรรมการและเลขานุการ	อธิบดีกรมวิชาการเกษตร
กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ	ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยยางกรมวิชาการเกษตรเป็น

ซึ่งตามมาตรา 12 กรรมการในคณะการควบคุมยาง จะมีวาระ 2 ปี แต่หากผู้มีตำแหน่งไปแล้วสามารถรับเลือกตั้งอีกได้

ในส่วนของกรอบอำนาจคณะกรรมการจะมีบัญญัติไว้ กล่าวคือ

มาตรา 15 ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ให้คำแนะนำหรือความเห็นแก่รัฐมนตรีหรือผู้อนุญาตแล้วแต่กรณี ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การออกประกาศตามมาตรา 6

(2) การออกกฎกระทรวงตามมาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 31 วรรคสอง มาตรา 35 วรรคสอง และมาตรา 42 วรรคสอง

(3) การพักใช้ใบอนุญาตหรือการเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 32

(4) การวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 34

(5) เรื่องอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีมอบหมายหรือผู้อนุญาตร้องขอ

(6) การปฏิบัติตามสนธิสัญญา ข้อผูกพันและโครงการระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับยาง

มาตรา 16 ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และให้นำความในมาตรา 14 มาใช้บังคับแก่การประชุม ของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา 17 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือสิ่งใดมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้

4.3.3 การขออนุญาตและการออกใบอนุญาตทำธุรกิจยาง

ในการขออนุญาตและการออกใบอนุญาตจะมีการกำหนดไว้ในหมวดที่ 2 ตามพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ซึ่งประกอบด้วย

มาตรา 18 ผู้ใดจะนำเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งต้นยาง ดอก เมล็ด หรือตาของต้นยาง หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของต้นยางที่อาจใช้เพาะพันธุ์ได้ ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต

มาตรา 19 ผู้ใดจะนำเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งต้นยาง ดอก เมล็ด หรือตาของต้นยาง หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของต้นยางที่อาจใช้เพาะพันธุ์ได้ต้องได้ต้องนำเข้าหรือส่งออกทางด้านศุลกากรที่ระบุในใบอนุญาต

มาตรา 20 เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตควบคุมการขนย้ายยางตามมาตรา 6(7) ในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดแล้ว ผู้ใดจะขนย้ายยางเข้าหรือออกจากเขตดังกล่าวต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต

มาตรา 21 ผู้ใดจะขยายพันธุ์ต้นยางเพื่อการค้าต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต และผู้รับใบอนุญาตต้องขยายพันธุ์ต้นยางจากต้นยางพันธุ์ดี

มาตรา 22 ผู้ใดจะค้ายาง ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต

มาตรา 23 ผู้ค้ายางจะต้องทำบัญชีการซื้อยางบัญชีการจำหน่ายยางและปริมาณยางคงเหลือของทุก ๆ เดือน และจัดส่งบัญชีดังกล่าวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในวันที่สิบของเดือนถัดไป

บัญชีการซื้อยาง บัญชีการจำหน่ายยาง และบัญชีปริมาณยางคงเหลือตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

มาตรา 24 ในการค้ายางแต่ละครั้ง ผู้ซื้อยาง ผู้ขายยาง หรือผู้แลกเปลี่ยนยางต้องตรวจใบอนุญาตค้ายาง จดเลขที่ใบอนุญาตค้ายางของแต่ละฝ่ายและจดปริมาณยางที่ซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนกันไว้เพื่อเป็นหลักฐานในการทำบัญชีตามมาตรา 23

มาตรา 25 ผู้ใดจะตั้งโรงทำยาง ต้องได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต

มาตรา 26 ผู้ใดจะนำยางเข้ามาในหรือส่งยางออกไปนอกราชอาณาจักรต้องได้รับใบอนุญาตเป็นผู้นำยางเข้าหรือผู้ส่งยางออกจากผู้อนุญาต เว้นแต่เป็นการนำยางเข้ามาในหรือส่งยางออกไปนอกราชอาณาจักร เพื่อเป็นตัวอย่างและมีน้ำหนักไม่เกินห้ากิโลกรัม

มาตรา 27 ในการนำยางเข้ามาในหรือส่งยางออกไปนอกราชอาณาจักรแต่ละครั้ง ผู้นำยางเข้าหรือผู้ส่งยางออกจะต้องได้รับใบผ่านด่านศุลกากรจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และจะต้องนำยางเข้าหรือส่งยางออกทางด่านศุลกากรที่ระบุไว้ในใบผ่านด่านศุลกากร

มาตรา 28 ในการส่งยางออกไปนอกราชอาณาจักร ผู้ส่งยางออกต้องส่งยางที่ได้มาตรฐานและต้องจัดให้มีการมัดและบรรจุหีบห่ออย่างที่ส่งออกทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 6 (10)

มาตรา 29 ผู้ใดจะจัดให้มีการวิเคราะห์หรือการทดสอบคุณภาพยางต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาตและผู้รับใบอนุญาตต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้สำหรับการวิเคราะห์หรือการทดสอบคุณภาพยางรวมทั้งผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่การวิเคราะห์หรือการทดสอบคุณภาพยางซึ่งกระทำโดยหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 30 การขออนุญาตและการออกใบอนุญาตตามมาตรา 18 มาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 29 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการออกใบอนุญาต ผู้อนุญาตจะกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

มาตรา 31 ใบอนุญาตตามมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 29 มีอายุหนึ่งปีนับแต่วันออกใบอนุญาต ถ้าผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาตให้ยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตสิ้นสุด เมื่อได้ยื่นคำขอดังกล่าวแล้วจะประกอบกิจการต่อไปก็ได้จนกว่าผู้อนุญาตจะสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตนั้น

การขอต่ออายุใบอนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 32 เมื่อปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวงหรือประกาศ หรือเงื่อนไขในใบอนุญาต หรือเมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้รับใบอนุญาตได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อนุญาตโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้โดยมีกำหนดครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน หรือจะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก็ได้ ทั้งนี้ แล้วแต่ความร้ายแรงของการกระทำความผิด และในกรณีที่มีการฟ้องผู้รับใบอนุญาตต่อศาลว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อนุญาตจะสั่งพักใช้ใบอนุญาตไว้รอคำพิพากษาอันถึงที่สุดก็ได้

ผู้รับใบอนุญาตซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตต้องหยุดประกอบกิจการตามใบอนุญาตนั้น และในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะขอรับใบอนุญาตใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้

ผู้ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจะขอรับใบอนุญาตใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้อีกไม่ได้จนกว่าจะพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา 33 คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตและคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ทำเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้รับใบอนุญาตทราบ ถ้าไม่สามารถสั่งคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตได้ หรือผู้รับใบอนุญาตไม่ยอมรับคำสั่งดังกล่าว ให้ปิดคำสั่งไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต หรือที่เคหสถานของผู้รับใบอนุญาตและให้ถือว่าผู้รับใบอนุญาตได้ทราบคำสั่งนั้นแล้วตั้งแต่วันที่ปิดคำสั่ง

มาตรา 34 ในกรณีที่ผู้อนุญาตไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต หรือมีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ผู้ขอรับใบอนุญาตหรือผู้ขอต่ออายุใบอนุญาต หรือผู้ถูกพักใช้ใบอนุญาตหรือผู้ถูกเพิกถอนใบอนุญาต มีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ทราบถึงการไม่ออกใบอนุญาต หรือการไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตหรือการพักใช้ใบอนุญาต หรือการเพิกถอนใบอนุญาต แล้วแต่กรณี

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด

ในกรณีที่ผู้อนุญาตไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตเมื่อได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งแล้วผู้อุทธรณ์จะประกอบกิจการต่อไปจนกว่ารัฐมนตรีจะวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ต่ออายุใบอนุญาต

จากมาตรา 18- 34 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่าในทุกการกระทำทางการปลูก จนกระทั่งไปถึงการผลิต หรือ นำเข้าส่งออกยาง จะต้องอยู่ภายใต้กรอบข้อกำหนดว่าด้วยการได้มาซึ่งใบอนุญาตจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การได้มาซึ่งใบอนุญาต จึงเป็นส่วนหนึ่งของอุปสรรคทางการค้าสินค้ายางและในภาพรวมจากการพิจารณาตัวกฎหมายจะพบว่าการกำหนดการขออนุญาตในทุก ๆ ส่วนการดำเนินการค้ายาง เกษตรกรผู้ปลูกเองอาจไม่สามารถยกระดับตัวเองไปสู่การเป็นผู้ค้าหรือผู้ผลิตได้จากการที่ต้องเผชิญอุปสรรคในการขออนุญาตการค้ายางในส่วนธุรกิจต่าง ๆ ก่อนที่จะทำการค้าได้ และหากจะค้ายางในตลาดก็ต้องพึ่งพิงการค้าของตนกับหน่วยธุรกิจที่ได้รับอนุญาตในการทำการค้ายางแล้ว ทั้งนี้โดยภาพรวมเบื้องต้นการทำการค้าต้องทำการขออนุญาตอันประกอบด้วย

- การนำเข้าหรือส่งออกซึ่งต้นยาง ดอก เมล็ด หรือตาของต้นยาง หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของต้นยางที่อาจใช้เพาะพันธุ์ได้ (มาตรา 18-19)
- การนำยางเข้าใน ผ่าน หรือออกจากเขตควบคุมการขนย้ายยาง (มาตรา 20)
- การขยายพันธุ์ต้นยางเพื่อการค้า (มาตรา 21)
- การ ค้ายาง หมายถึง ผู้ที่ซื้อ ขาย หรือแลกเปลี่ยนยาง และหมายความรวมถึงการซื้อยาง ขายยาง ตามตราสารที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ออกตราสารนั้น หรือโดยประการอื่นแต่ไม่รวมถึงผู้ทำสวนยาง ขายน้ำยางสด ยางก้อน เศษยาง หรือยางแผ่นดิบ ซึ่งเป็นผลิตผลจากสวนยางของตน (มาตรา 22)
- การตั้งโรงทำยาง หมายถึง สถานที่ที่ใช้น้ำยางสด ยางก้อน เศษยาง หรือยางแผ่นดิบ มาแปรรูปเป็นน้ำยางข้น ยางแผ่นผึ่งแห้ง ยางแผ่นรมควัน ยางแท่ง ยางเครพ ยางดิบชนิดอื่น ๆ อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างรวมกัน และหมายความรวมถึงสถานที่ที่ผลิตยางผสม แต่ไม่รวมถึงสถานที่ที่ทำยางแผ่นดิบ (มาตรา 25)

- การนำเข้ามาในหรือส่งยางไปนอกราชอาณาจักร ยกเว้นเพื่อเป็นตัวอย่างและมีน้ำหนักไม่เกิน 5 กิโลกรัม (มาตรา 26)
- การจัดให้มีการวิเคราะห์หรือการทดสอบคุณภาพยาง (มาตรา 27)

หากพิจารณาจากมาตราที่กำหนดด้านใบอนุญาต การขออนุญาตตามกฎหมายในทุกขั้นตอนหรือทุกแบบนำไปสู่อุปสรรคสำคัญต่อเกษตรกรในการดำเนินการค้ายางในตลาดการค้า

4.3.4 หน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตในการทำธุรกิจยาง

พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 กำหนดหน้าที่ผู้รับใบอนุญาตในการทำธุรกิจยางในหมวด 3 หน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตไว้โดยมีรายละเอียดอันประกอบด้วย

มาตรา 35 ในกรณีที่ใบอนุญาตตามมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 29 สูญหายหรือถูกทำลายในสาระสำคัญ ให้ผู้รับใบอนุญาตแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และยื่นคำขอ รับใบแทนใบอนุญาตภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบถึงการสูญหาย หรือถูกทำลายดังกล่าว

การขอรับใบแทนใบอนุญาตและการออกใบแทนใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 36 ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 25 มาตรา 26 และ มาตรา 29 ต้องแสดงใบอนุญาตหรือใบแทนใบอนุญาต แล้วแต่กรณี ไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตหรือใบแทนใบอนุญาต ในกรณีที่มีสถานที่ระบุไว้มากกว่าหนึ่งแห่ง ให้แสดงภาพถ่ายของใบอนุญาตหรือใบแทนใบอนุญาตไว้ในสถานที่ดังกล่าวทุกแห่ง

มาตรา 37 ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาถึงแก่ความตายและใบอนุญาต ยังไม่สิ้นอายุ ถ้าทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วหรือผู้จัดการมรดกของผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะประกอบกิจการนั้นต่อไป ก็ให้ประกอบกิจการต่อไปได้จนกว่าใบอนุญาตจะสิ้นอายุ แต่ต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้รับใบอนุญาตตาย

มาตรา 38 ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตโอนกิจการให้บุคคลอื่น และใบอนุญาตยังไม่สิ้นอายุ ผู้รับโอนต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อผู้อนุญาตภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับโอน และให้ประกอบกิจการนั้นต่อไปได้จนกว่าจะได้รับใบอนุญาตใหม่

มาตรา 39 ผู้รับใบอนุญาตซึ่งประสงค์จะย้ายสถานที่ประกอบกิจการของตนต้องแจ้งการย้ายสถานที่ดังกล่าวเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ย้าย

มาตรา 40 ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดเลิกกิจการที่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องแจ้งการเลิกกิจการเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าาที่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเลิกกิจการและให้ถือว่าใบอนุญาตสิ้นอายุตั้งแต่วันเลิกกิจการตามที่แจ้งไว้นั้น

จากข้างต้นเมื่อมีการกำหนดการขออนุญาตแล้วยังมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้รับอนุญาต ซึ่งถือเป็นการกำกับกิจการการค้ายางอย่างต่อเนื่องเจ้าพนักงงานจึงมีบทบาทในการตามกำกับผู้รับอนุญาตเป็นอย่างมาก

4.3.5 พนักงานเจ้าหน้าที่กำกับการค้ายาง

พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542ให้อำนาจต่อเจ้าหน้าที่ในการกำกับการค้ายาง ตามมาตรา มาตรา 41 โดยให้เจ้าหน้าที่มอำนาจอันประกอบด้วย

1) เข้าไปในสวนยาง แปลงปลูก โรงยาง หรือโรงผลิตยาง เพื่อตรวจสอบการดำเนินกิจการเกี่ยวกับยาง
2) นำต้นยางหรือสวนใดสวนหนึ่งของต้นยางหรือยางในปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่างเพื่อการตรวจสอบหรือวิเคราะห์
3) เข้าไปในสถานที่หรือยานพาหนะใด ๆ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542
4) ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ทำสวนยางหรือธุรกิจการยาง ให้มีหนังสือสอบถามหรือเรียกผู้ทำสวนยางหรือผู้ใบอนุญาตมาให้ข้อมูลได้

ทว่าตามมาตรา 42 ในการปฏิบัติหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ทำสวนยางหรือ ผู้รับใบอนุญาต หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องนอกจากนี้ยังมีการกำหนดมาตรา 44 ที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ที่สามารถดำเนินการตามกฎหมายอาญาหากมีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542

4.3.6 การกำหนดโทษหากมีการกระทำผิด

พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 หมวด 5 ได้กำหนดโทษทางอาญาที่สำคัญอันประกอบด้วย

มาตรา 45 ผู้ทำสวนยางผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 46 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 8 วรรคสองต้องระวางโทษปรับเป็นรายต้นยาง ต้นละไม่เกินหนึ่งร้อยบาท และต้นยางที่ปลูกโดยการฝ่าฝืนนั้นให้ทำลายเสีย

ผู้ใดไม่ทำลายต้นยางที่ปลูกโดยการฝ่าฝืนตามวรรคหนึ่งหรือไม่ทำลายต้นยางตามคำสั่งของอธิบดีตามมาตรา 8 วรรคสาม ให้พนักงานเจ้าที่มีอำนาจทำลายต้นยางดังกล่าวได้ โดยผู้ฝ่าฝืนต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

มาตรา 47 ผู้ทำสวนยางในท้องที่ที่ได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยางตามมาตรา 6(3) หรือ (6) ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 9 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทและถ้าต้นยางที่ปลูกนั้นไม่ใช่ต้นยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าเหมาะสมที่จะปลูกในท้องที่ดังกล่าวให้ทำลายเสีย

ถ้าผู้ทำสวนยางไม่ทำลายต้นยางที่ไม่ใช่ต้นยางพันธุ์ดีตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำลายต้นยางดังกล่าวได้โดยผู้ทำสวนยางต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

มาตรา 48 ผู้ค้ายางและผู้นำยางเข้าหรือผู้ส่งยางออกผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 10 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 49 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 18 มาตรา 20 หรือมาตรา 25 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 50 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 21 มาตรา 22 หรือมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 51 ผู้ค้ายางผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 23 หรือมาตรา 24 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 52 ผู้ใดนำยางเข้ามาในหรือส่งยางออกไปนอกราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้นำยางเข้าหรือผู้ส่งยางออกตามมาตรา 26 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 53 ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตตองระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 54 ผู้ส่งยางออกผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 28 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 55 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 35 วรรคหนึ่ง มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 39 หรือมาตรา 40 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

มาตรา 56 ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานหรือสิ่งใดตามคำสั่งของคณะกรรมการที่สั่งตามมาตรา 17 หรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 41 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสามพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 57 เมื่อมีการลงโทษตามมาตรา 49 มาตรา 50 มาตรา 52 หรือมาตรา 54 ให้ริบต้นยางหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของต้นยาง ยาง เครื่องมือเครื่องใช้รวมทั้งภาชนะและหีบห่อบรรจุยาง ที่เกี่ยวเนื่องกับความผิดในคดี และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดการทำลายเสียหรือจัดการอย่างอื่น ตามที่เห็นสมควร

จากมาตราที่กำหนดจะเห็นได้ว่า โทษจำคุกและปรับทางอาญาจะเน้นไปที่การกำกับการได้ใบอนุญาต ซึ่งเป็นแนวการกำกับทางกฎหมายเพื่อปรามมิให้ผู้ที่ไม่มีใบอนุญาตดำเนินการทางการค้ายาง ทว่าการได้มาซึ่งใบอนุญาตก็ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 รวมถึงตามกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติควบคุมยาง

4.3.7 กฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติควบคุมยาง

ในส่วนของกฎและประกาศ กระทรวงที่ได้มีการตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 มีอยู่ด้วยกันเป็นจำนวนมากประกอบไปด้วย

- กฎกระทรวง กำหนดตราเครื่องหมายของการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2559
- ประกาศคณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทย เรื่อง แบบและวิธีการยื่นคำขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูกแทน พ.ศ. 2558
- ประกาศคณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทย เรื่อง แบบและวิธีการยื่นคำขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูกแทน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561
- ประกาศการยางแห่งประเทศไทย ว่าด้วยกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนงานและหน่วยงาน พ.ศ. 2559 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 และสถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสาร
- ประกาศคณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทย เรื่อง แบบและวิธีการยื่นคำขอรับเงินกองทุนพัฒนายางพารา เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมและสนับสนุนสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง พ.ศ. 2560
- ประกาศคณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทย เรื่อง แบบและวิธีการยื่นคำขอรับสวัสดิการเพื่อเกษตรกรชาวสวนยาง พ.ศ. 2560
- ประกาศคณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทย เรื่อง แบบและวิธีการยื่นคำขอรับการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยาง สถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง และผู้ประกอบกิจการยาง พ.ศ. 2560
- ประกาศคณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การสำรวจตรวจสอบในการพิจารณาให้การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูกแทน พ.ศ. 2558
- ประกาศคณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทย เรื่อง แบบและวิธีการยื่นคำขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูกแทน พ.ศ. 2558

- ประกาศคณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง พ.ศ. 2558
- ประกาศคณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนเกษตรกรชาวสวนยาง พ.ศ. 2558
- ข้อบังคับคณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการบริหารและจัดสรรเงินกองทุนพัฒนายางพารา พ.ศ. 2559

จะเห็นได้ว่านอกจากการต้องอยู่ภายใต้กำกับพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 แล้ว ผู้ประกอบการค้ายางยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมายกำกับที่ถือเป็นกฎหมายลลำดับรองที่ตราขึ้นมาในการกำกับการค้ายางหลายส่วน

4.3.8 กฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

นอกจากพระราชบัญญัติควบคุมยางที่ออกมาโดยตรงเพื่อให้มีการควบคุมการปลูก การซื้อขายยางแล้ว ยังมีกฎหมายบางฉบับที่สร้างให้เกิดการสนับสนุนและการกำกับการปลูกและการค้ายาง อาทิ พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติ มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติ การยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558

ทว่ากฎหมายทั้งสามฉบับจะไม่เป็นประเด็นหลักในการศึกษาแต่งานวิจัยนำเสนอให้เห็นถึงบริบทของกฎระเบียบที่มีผลต่อการค้าสินค้ายางในประเทศไทย

ในส่วนของพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 ตราขึ้นเพื่อสนับสนุนความมั่นคงของการทำสวนยางแก่เกษตรกร โดยจัดขนาดของสวนยางขนาดเล็ก กลาง และใหญ่ เพื่อใช้ในการสนับสนุนการปลูกยาง และนำไปสู่การมีการกำหนดให้มีการเก็บเข้าสู่กองทุนที่จัดตั้งขึ้นชื่อกองทุนสงเคราะห์การทำยาง เพื่อเป็นทุนให้แก่การผลิตยางที่ได้ผลน้อยให้ได้ดียิ่งขึ้น[22] และมีการตั้งคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง โดยในทุกปีจัดสรรเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้ช่วยเหลือแก่เกษตรกร[23] การมีพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 ทำให้เกิดการสนับสนุนการปลูกยางและทำให้เกิดการขยายตัวของการปลูกยางแต่ก็ไม่สามารถนำสู่การยกระดับการปลูกยางของเกษตรกรและยังพยายามแยกระหว่างผู้ส่งออกและผู้ปลูกยางทำให้เห็นหลักกฎหมายที่ชัดเจนในการแยกเกษตรกรออกจากการเป็นผู้ส่งออกและผู้ส่งออกทำหน้าที่ส่งเงินสงเคราะห์เข้าสู่กองทุนเพื่อสงเคราะห์เกษตรกร

[22] พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 มาตรา 4

[23] พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 มาตรา 18-19

จากที่มีการดำเนินการของกองทุนสงเคราะห์มาหลายปีนำสู่การพยายามตรากฎหมายใหม่เพื่อให้สามารถตอบรับกับการเปลี่ยนแปลงการปลูกและการค้ายางของประเทศไทยโดยการตราพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 และนำสู่กรอบการสนับสนุนการยางของประเทศไทยใหม่อันประกอบด้วย

- การจัดตั้งการยางแห่งประเทศไทยมีสภาพ เป็นนิติบุคคล มีสำนักงานใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดใกล้เคียงและจะตั้งสำนักงานสาขาหรือตัวแทนขึ้น เพื่อที่ส่งเสริมและสนับสนุนการปรับปรุงคุณภาพของผลผลิตและระบบตลาดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรชาวสวนยางและผู้ประกอบกิจการยาง[24]

***- การจัดตั้งกองทุน*พัฒนายางพารา** เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนายางพารา โดยการใช้จ่ายเงินกองทุนให้กระทำอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงประโยชน์ของเกษตรกรชาวสวนยางเป็นหลักซึ่งยังคงหลักการให้บุคคลใดส่งยางพาราออกนอกประเทศไทยต้องส่งเงินเข้าสู่กองทุน ตามอัตราที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด แต่จะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า

ด้านการสนับสนุนการปลูกยาง[25]

- การสนับสนุนเกษตรกรชาวสวนยาง โดยกำหนดให้ผู้ใดมีสวนยางตั้งอยู่บนที่ดินที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย หากประสงค์จะขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูก ให้ยื่นคำขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนต่อ กยท. ตามแบบและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด แต่ผู้จะได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูกแทนตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นเกษตรกรชาวสวนยางที่มีต้นยางอายุกว่ายี่สิบห้าปีขึ้นไป หรือต้นยางทรุดโทรมเสียหาย หรือต้นยางได้ผลน้อยตามหลักเกณฑ์ที่ กยท. กำหนดทั้งนี้ในการสงเคราะห์ จะเป็นการจ่ายเงินกองทุนที่จัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูกในแต่ละปี ให้ใช้เพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนเกษตรกรชาวสวนยางที่ขอปลูกแทนตามจำนวนไม่เกินร้อยละแปดสิบสำหรับสวนยางที่มีเนื้อที่ไม่เกินสามสิบไร่ หรือ สำหรับสวนยางที่มีเนื้อที่เกินกว่าสามสิบไร่ขึ้นไป[26] การมีพระราชบัญญัติ การยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ก็ยังคงหลักการให้มีการสนับสนุนการปลูกยางแต่มิได้นำไปสู่การสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาการค้ายางโดยเกษตรกร รวมถึงมีการกำหนดให้ใช้ระบบกองทุนเพื่อสนับสนุนการปลูกยางเพื่อป้อนเข้าสู่การทำอุตสาหกรรมและการส่งออก ซึ่งในแง่หนึ่งเป็นการพยายมให้เกิดการ

[24] พระราชบัญญัติ การยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 มาตรา 6 7 9

[25] พระราชบัญญัติ การยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 มาตรา 43-46

[26] พระราชบัญญัติ การยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 มาตรา 36 37 38

พัฒนาการสนับสนุนที่เป็นระบบมากขึ้นแต่ก็ยังอยู่ในโครงสร้างการกำหนดแยกส่วนการปลูกและการค้าในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511ที่เป็นกฎหมายกำกับการผลิตเชิงอุตสาหกรรมของผลิตผลิตภัณฑ์ยางต่าง ๆ โดยจะมีคณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ที่สามารถออกข้อบังคับระดับรองให้มีการกำกับผลิตภัณฑ์ยาง ตัวอย่างเช่น กฎกระทรวงการกำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมถุงมือสำหรับการตรวจวินิจฉัยทางการแพทย์ชนิดใช้ครั้งเดียว ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 5038 (พ.ศ.2561) ออกตามความในพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 เรื่อง แก้ไขมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมยางล้อแบบสูบลมสำหรับรถจักรยานยนต์และโมเปด ซึ่งพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511จะเน้นเรื่องการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมให้ได้มาตรฐานแม้ว่าจะเกี่ยวโยงกับการค้ายางบ้างแต่ไม่ได้มีความเชื่อมโยงโดยหลักกับการปลูกและการค้ายางโดยรวม

จากการรวบรวมกฎหมายหลักอันประกอบด้วยพระราชบัญญัติควบคุมยาง พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์ยางและปรับเปลี่ยนมาเป็นพระราชบัญญัติการยาง จะทำให้เห็นได้ว่ามีกรอบกฎหมายที่ทำการกำกับการค้าและมีกรอบกฎหมายที่สร้างให้เกิดการอุดหนุนสนับสนุนการปลูกยาง ซึ่งมีความหลากหลายของข้อกำกับ แต่ยังสร้างให้เห็นถึงหลักคิดแนวทางอันประกอบด้วยการสร้างการกำกับตลาดยางโดยรัฐด้วยกฎหมาย การสนับสนุนการปลูกยางและแยกส่วนจากการทำการค้าในระดับสูงขึ้นไป การจัดการกรอบสนับสนุนเป็นส่วนดีในการให้เกษตรกรสามารถดำรงค์การปลูกได้แต่ทว่าอาจสร้างให้เกิดควาไม่หลากหลายในการปลูกยางและนำไปสู่การแยกออกจากกันในเชิงโครงสร้างระหว่างผู้ปลูก ผู้ค้ายาง ผู้ส่งออกหรือผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ยางเชิงอุตสาหกรรม

4.4 กฎระเบียบของต่างประเทศ

กฎระเบียบของต่างประเทศที่นำเข้ายางพาราที่สำคัญ มีดังนี้

4.4.1 ประเทศจีน

กฎระเบียบการนำเข้ายางพารา

1) ผู้นำเข้ายางพาราของจีนจะต้องเป็นบริษัทที่รัฐบาลจีนกำหนด หรือบริษัทร่วมทุนต่างชาติที่นำเข้ามาเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตของบริษัทดังกล่าว

2) ผู้นำเข้ายางพาราของจีนต้องขอ Automatic Import Permit ก่อนนำเข้า โดยจะใช้เวลาในการขอประมาณ 10 วันทำการ (Automatic Import Permit)

3) ผู้ส่งออกยางพาราไทยจะต้องเตรียมเอกสารให้กับผู้นำเข้าจีน เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินการนำเข้า ดังนี้

- Quarantine Certificate จากบริษัทตรวจสอบคุณภาพสินค้าที่ตกลงกันระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย

- Certificate of Origin จากกระทรวงพาณิชย์

- Trade Contract (เอกสารระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย)

- Letter of Credit - Invoice/Bill of Lading

อัตราภาษีนำเข้ายางพาราธรรมชาติของจีน

จีนจะนำเข้ายางพาราธรรมชาติเป็นหลักประมาณร้อยละ 80 ของยางพาราที่นำเข้าทั้งหมด และในแต่ละปีอัตราภาษีนำเข้ายางพาราธรรมชาติของจีนจะมีการเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตาม ภายใต้ข้อตกลงเขตการค้าเสรีจีน-อาเซียน (ACFTA) ตั้งแต่ปี 2557 ภาษีนำเข้ายางพาราธรรมชาติและยางผสม ของจีนสำหรับประเทศในกลุ่มอาเซียนอัตราร้อยละ 0 ในขณะที่ภาษีนำเข้ายางพาราจากประเทศอื่น อาทิเช่น ปากีสถาน ภาษีนำเข้ายางธรรมชาติ (HS Code 40011000) อัตราร้อยละ 17 และยางผสม (HS Code 40059900) อัตราร้อยละ 5 ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศในกลุ่มอาเซียนมีความได้เปรียบในการส่งออกยางพารามายังจีนเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ นับเป็นปัจจัยสนับสนุนให้ปริมาณการส่งออกยางพาราของกลุ่มอาเซียนมายังจีนขยายตัวเพิ่มขึ้น

4.4.2 สหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปจัดยางธรรมชาติอยู่ในบัญชีรายชื่อวัตถุดิบที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก (Critical Raw Materials : CRMs)คือ เป็นวัตถุดิบที่มีแหล่งผลิต จำนวนจำกัด หรือไม่สามารถใช้วัตถุดิบประเภทอื่นทดแทนได้หรือมีความ สำคัญทางเศรษฐกิจสูง หรือสามารถนำกลับมาใช้ซ้ำน้อย โดยยางธรรมชาติเป็น CRMsครั้งแรกเมื่อเดือนกันยายน 2560 มีผลครอบคลุม 3 ปี (และเมื่อเดือนกันยายน 2563 ประกาศขยายเวลาอีก 3 ปี) จึงส่งผลให้มีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการพัฒนายางธรรมชาติเพิ่มขึ้น เพื่อสร้างความหลากหลายของอุปทาน กระตุ้นการผลิตในพื้นที่อื่นนอกเหนือจากประเทศผู้ผลิตดั้งเดิม เพิ่มขีดความสามารถในการผลิตยางชนิดอื่นทดแทนยางธรรมชาติ สนับสนุนการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ รวมทั้งนโยบายการค้าและการวิจัยของสหภาพยุโรปจะให้ความสำคัญกับยางธรรมชาติมากยิ่งขึ้น

จากแนวโน้มอุตสาหกรรมผลิตยางล้อรถยนต์และยางทั่วโลกที่ให้ความสำคัญกับความยั่งยืนมากขึ้น ตั้งแต่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ยั่งยืน (Sustainable Procurement) นั่นคือโปร่งใส ตรวจสอบย้อนกลับได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ ความปลอดภัย และเคารพในหลักสิทธิมนุษยชน ดังนั้น จึงมีการนำฉลากคุณภาพและมาตรฐาน ความยั่งยืนต่าง ๆ ที่ใช้กับไม้ผลิตภัณฑ์ป่าไม้และสินค้าเกษตรมาปรับใช้กับการจัดการสวนยางและผลิตภัณฑ์ยาง เช่น

(1) พื้นที่มีคุณค่าสูงด้านการอนุรักษ์ (High Conservation Value: HCV) คือ หลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดแบ่งพื้นที่ตามคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพ ระบบนิเวศ สังคมและอื่น ๆ โดยมีการใช้หลัก HCV ประเมินมาตรฐานการปลูกฝ้ายและการผลิตน้ำมันปาล์มอย่างยั่งยืน ส่วนหลักเกณฑ์การกักเก็บคาร์บอนสูง (High Carbon Stock : HCS) ใช้ประเมินการสะสมของคาร์บอนในชีวมวลบนพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง โดยป่าไม้มีการสะสมของคาร์บอนสูงกว่าพื้นที่ปลูกป่าใหม่หรือพื้นที่โล่งแจ้ง หลักเกณฑ์ HCV และ HCS มักถูกนำมาใช้ควบคู่กันและส่งเสริมซึ่งกันและกัน

(2) มาตรฐาน FSC (Forest Stewardship Council) ใช้รับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ว่ามาจากป่าธรรมชาติหรือป่าปลูกที่มีการจัดการอย่างยั่งยืน ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม มีการปลูกป่าทดแทนไม้ที่นำมาใช้มาตรฐาน FSC ใช้รับรองระบบการจัดการสวนยาง รวมถึงรับรองผลิตภัณฑ์ยางลาเท็กซ์ ยางธรรมชาติ ยางล้อรถยนต์ เบาะนอน เป็นต้น

(3) มาตรฐาน Fair Rubber รับรองการทำสวนยางพาราอย่างยั่งยืน (Sustainable Rubber Cultivation) และการค้าที่เป็นธรรม (Fair Trade) โดยสมาชิกของสมาคม Fair Rubber Association ต้องจ่ายค่าส่วนเพิ่มสำหรับการซื้อผลิตภัณฑ์ยางพาราทุก ๆ กิโลกรัม และผลิตภัณฑ์ยางต้องผ่านกระบวนการผลิตที่เป็นธรรม ส่วนรายได้จากค่าส่วนเพิ่มจะนำไปใช้ปรับปรุงสภาพการทำงานและคุณภาพชีวิตของผู้ผลิตยางขั้นต้น

(4) มาตรฐาน The Rainforest Alliance ใช้รับรองสินค้าเกษตรหรือผลิตภัณฑ์จากป่าเขตร้อน (เช่น กาแฟ โกโก้ และกล้วย) ที่มาจากพื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนตามหลักเกณฑ์ Sustainable Agricultural Network มาตรฐาน The Rainforest Alliance มุ่งลดปัญหาการทำป่าที่ไม่ถูกต้อง และพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ผลิต โดยไม่มีการให้ค่าพรีเมียมสำหรับผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการรับรองเพราะเน้นการอบรมด้านเกษตรกรรมให้คำปรึกษาและสร้างความโปร่งใสในห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain)

(5) มาตรฐาน Global Organic Standard (GOLS) เกี่ยวข้องตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทานเริ่มตั้งแต่วัตถุดิบที่ใช้ขั้นตอนเพาะปลูก แปรรูปไปจนกระทั่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่วางจำหน่าย โดยรับรองว่าร้อยละ 95 ของส่วนประกอบในผลิตภัณฑ์มาจากผลผลิตเกษตรอินทรีย์ซึ่งมีการใช้มาตรฐาน GOLS รับรองเกษตรอินทรีย์สำหรับผลิตภัณฑ์ยางลาเท็กซ์

(6) มาตรฐานอื่น ๆ เช่น ตรารับรอง eco-INSTITUT จากสถาบัน eco-INSTITUT Germany GmbH, ตรารับรอง QUL ของสมาคมด้านคุณภาพพรมยางที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยมาตรฐานทั้งสองนี้เน้นตรวจสอบว่ามีสารมลพิษในตัวผลิตภัณฑ์ในระดับที่เกินมาตรฐานหรือไม่

4.4.3 ประเทศสิงคโปร์

ยางพาราและผลิตภัณฑ์ยางพาราเป็นสินค้าควบคุมภายใต้กรอบกฎหมาย Rubber Industry Act

การนำเข้า สิงคโปร์เป็นศูนย์กลางการซื้อขายยางพาราของตลาดโลก ในการทำสัญญาซื้อขาย รวมถึงการส่งสินค้า จะทำโดยประเทศต้นทางไปยังประเทศปลายทางโดยตรงไม่ผ่านสิงคโปร์และในสิงคโปร์ไม่มีโรงงานผลิตผลิตภัณฑ์จากยางพารา เช่น ยางรถยนต์ และถุงมือยาง การนำเข้าจึงเป็นการนำเข้าเพื่อการส่งต่อไปยังต่างประเทศ

การส่งออก

1. การขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ยาง (Rubber License) กำกับดูแลโดย Enterprise Singapore โดยสมัครผ่าน License One

2. การขออนุญาตส่งออก จากศุลกากรผ่าน TradeNet ก่อนการส่งสินค้าออกจากสิงคโปร์ เนื่องจากผลิตภัณฑ์ยางพารา (รวมทั้งน้ำยาง) เป็นสินค้าควบคุมสินค้าเชิงกลยุทธ์ (Strategic Goods Control) ภายใต้พระราชบัญญัติสินค้าเชิงกลยุทธ์ หรือ Strategic Goods (Control) Act (SGCA) กำกับดูแลโดยหน่วยงาน Strategic Goods Control Unit ภายใต้ Singapore Customs

4.5 อัตราภาษียางพาราและผลิตภัณฑ์ภายใต้ความตกลงการค้าเสรีของไทยกับประเทศคู่ภาคี

ไทยและประเทศคู่ภาคีส่วนใหญ่ลดภาษีภายใต้ FTA เหลืออัตราร้อยละ 0 แล้วยกเว้นสินค้าบางพิกัดสำหรับบาง FTA ภาพรวมการลดภาษีระหว่างไทยกับประเทศคู่ภาคีสรุปได้ ดังนี้

(1) น้ำยางข้น ยางแผ่นรมควัน ยางแท่ง ไทยและคู่ภาคีเก็บภาษีอัตราร้อยละ 0 ทั้งภายใต้ FTA และ MFN ยกเว้นจีนเก็บที่อัตราร้อยละ 20 และอินเดียไม่ผูกพันการลดภาษี

(2) ยางแผ่นผึ่งแห้ง ไทยเก็บภาษี MFN เฉลี่ยร้อยละ 3.5 ไทยและคู่ภาคีเก็บภาษี FTA อัตราร้อยละ 0 ยกเว้นจีนเก็บร้อยละ 20 และอินเดียไม่ผูกพันการลดภาษี

(3) ยางพาราอื่น ๆ ไทยเก็บภาษี MFN ร้อยละ 5 ไทยและคู่ภาคีเก็บภาษีภายใต้ FTA อัตราร้อยละ 0 ยกเว้นอินเดียที่ไม่ผูกพันการลดภาษีภายใต้ FTA ไทยอินเดีย

(4) ยางสังเคราะห์ไทยเก็บภาษี MFN ร้อยละ 30 ไทยและคู่ภาคีเก็บภาษีภายใต้ FTA ส่วนใหญ่ที่อัตราร้อยละ 0 ยกเว้น FTA อาเซียน-อินเดียที่ไทยไม่ผูกพันการลดภาษีและอินเดียเก็บภาษีร้อยละ 0 ยกเว้น 4002.1919 เก็บที่ร้อยละ 5 และ FTA ไทย-อินเดีย ไทยเก็บภาษีร้อยละ 0 และอินเดียไม่ผูกพันการลดภาษี

(5) ยางคอมพาวด์ไทยเก็บภาษี MFN ร้อยละ 3 ไทยและคู่ภาคีเก็บภาษีภายใต้ FTA ที่ร้อยละ 0 ยกเว้น FTA ไทย-อินเดีย ทั้งสองฝ่ายไม่ผูกพันการลดภาษี

(6) ยางเป็นแผ่น แผ่นบาง และเป็นแถบ ไทยเก็บภาษี MFN ร้อยละ 5 และ 30 ไทยและคู่ภาคีเก็บภาษีภายใต้ FTA ร้อยละ 0 ยกเว้น FTA อาเซียน-อินเดีย ไทยเก็บร้อยละ 0 อินเดียเก็บร้อยละ 5 และ FTA ไทย-อินเดีย ทั้งสองฝ่ายไม่ผูกพันการลดภาษี

(7) ยางนอกชนิดอัดลมที่เป็นของใหม่ ไทยเก็บภาษี MFN ร้อยละ 35 ไทยและคู่ภาคีเก็บภาษีส่วนใหญ่ภายใต้ FTA ร้อยละ 0 ยกเว้น FTA อาเซียน-อินเดีย ซึ่งอินเดียเก็บภาษีบางรายการร้อยละ 0,5 และ FTA ไทย-อินเดีย ทั้งสองฝ่ายไม่ผูกพันการลดภาษี

(8) ยางใน ไทยเก็บภาษี MFN ร้อยละ 35 ไทยและคู่ภาคีเก็บภาษีส่วนใหญ่ภายใต้ FTA ร้อยละ 0 ยกเว้น FTA อาเซียน -จีน ไทยเก็บอัตราร้อยละ 5 ยกเว้นชนิดที่ใช้กับจักรยานเก็บร้อยละ 0 จีนเก็บที่อัตราร้อยละ 0 และ FTA ไทย-อินเดีย ทั้งสองฝ่ายไม่ผูกพันการลดภาษี

(9) ของใช้เพื่อการอนามัยหรือใช้ในทางเภสัชกรรมที่ทำด้วยยางวัลแคไนซ์ไทยเก็บภาษี MFN ร้อยละ 35 ไทยและคู่ภาคีเก็บภาษีภายใต้ FTA ร้อยละ 0 ยกเว้น FTA ไทย-ชิลี ไทยเก็บอัตราร้อยละ 1.66 (ยกเว้น 4014.90.40เก็บที่ร้อยละ 0) ชิลีเก็บที่ร้อยละ 0 และ FTA ไทย-อินเดีย ทั้งสองฝ่ายไม่ผูกพันการลดภาษี

(10) ที่นอนที่ผลิตจากยางพาราหรือวัสดุอื่น ไทยเก็บภาษีMFN ร้อยละ 80 ไทยและคู่ภาคีเก็บภาษีภายใต้ FTA ร้อยละ 0 ยกเว้น FTA ไทย-เปรู ไทยไม่ผูกพันการลดภาษีเปรูเก็บภาษีที่อัตราร้อยละ 0 และ FTA ไทย-อินเดีย ทั้งสองฝ่ายไม่ผูกพันการลดภาษี

(11) ของตกแต่งเตียงอื่น ๆ ที่ทำด้วยยาง รวมถึงหมอน ไทยเก็บภาษี MFN ร้อยละ 80 ไทยและคู่ภาคีเก็บภาษีภายใต้ FTA ร้อยละ 0 ยกเว้น FTA ไทย-ชิลี ไทยเก็บร้อยละ 3.33 ชิลีเก็บร้อยละ 0 FTA ไทย-เปรู ไทยไม่ผูกพันการลดภาษีเปรูเก็บภาษีที่อัตราร้อยละ 0 และ FTA ไทย-อินเดีย ทั้งสองฝ่ายไม่ผูกพันการลดภาษี

(12) ไม้ยางพารา ไทยเก็บภาษี MFN ร้อยละ 0 และ 5 ไทยและคู่ภาคีเก็บภาษีภายใต้ FTA ส่วนใหญ่ที่ร้อยละ 0 ยกเว้น FTA อาเซียน-เกาหลีไทยเก็บภาษีไม้ยางพาราแบบไส ขัด หรือต่อปลายร้อยละ 5 และเก็บภาษีไม้ยางพาราอื่น ๆ ร้อยละ 0 เกาหลีเก็บร้อยละ 5 / FTA ไทย-เปรูไทยไม่ผูกพันการลดภาษีสำหรับไม้ยางพาราที่ไส ขัด หรือต่อปลาย แต่ลดภาษีสำหรับไม้ยางพาราอื่น ๆ เหลือร้อยละ 0 ในขณะที่เปรูจะยกเลิกภาษีภายใน 6 ปี หลังจากความตกลงมีผลบังคับใช้และ FTA ไทย-อินเดีย ทั้งสองฝ่ายไม่ผูกพันการลดภาษี

4.6 สรุปเบื้องต้นอุปสรรคจากกฎหมายเกี่ยวกับการค้ายางพารา

การค้ายางนั้นถูกกำกับโดยกฎหมายหลักคือ พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ.2542 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและกำกับดูแลการประกอบ ธุรกิจเกี่ยวกับยางให้เป็นระบบครบวงจร ทว่าแนวทางการกำกับตาม พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ.2542 เป็นแนวทางที่เน้นไปในทางให้อำนาจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการกำกับการทำธุรกิจยาง และ มีการกำหนดให้มีการได้มาซึ่งใบอนุญาตต่าง ๆ ก่อนที่จะสามารถดำเนินการการค้ายางได้

ในส่วนของการให้อำนาจกำกับพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ.2542 สร้างให้เกิดคณะกรรมการชุดสำคัญที่ถือเป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินงานการค้ายางของประเทศไทย ซึ่งเป็นการรวมศูนย์การกำกับการค้ายาง โดยปราศจากความยืดหยุ่นโดยรวมในแต่ละเขตพื้นที่ และในส่วนของคณะกรรมการเองอาจกลายเป็นช่องทางในการสร้าง กฎ ระเบียบ หรือนโยบายทางการยางที่เอื้อต่อกลุ่มธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งที่สามารถเข้ามามีส่วนในการให้ความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ

ในประเด็นเรื่องการที่ผู้ค้ายางหรือเกษตรกรผู้ปลูกยางต้องได้มาซึ่งใบอนุญาตในการทำการค้ายางด้านต่าง ๆ ได้แสดงให้เห็นว่าการเข้าสู่ตลาดหรือการค้าที่จะเริ่มทำธุรกิจการค้ายางเป็นไปได้ยาก รวมถึงเกษตรกรเองซึ่งเป็นผู้ปลูกอาจไม่สามารถที่จะข้ามส่วนการดำเนินธุรกิจจากผู้ปลูกไปเป็นเจ้าของกิจการลานค้ายาง โรงยางหรือโรงผลิตยาง เนื่องด้วยมีข้อกำหนดด้านใบอนุญาตกำกับอยู่ในหลายส่วน

นอกจากนี้ยังมีส่วนของประเด็นว่าด้วยการปลูกที่พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ.2542 เน้นการปลูกยางที่เป็นพันธุ์ดีที่กำหนดโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การที่เกษตรกรจะปลูกยางพันธุ์ใดในส่วนพื้นที่ใดของตนเองจึงเป็นได้โดยยากเพราะมีการกำกับรวมศูนย์พันธุ์ยางไว้จากพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ.2542 ซึ่งโครงสร้างที่มีการแข่งขันและไม่มีอุปสรรคทางการค้า เกษตรกรสามารถที่จะเลือกปลูกยางตามพันธุ์ที่ตนต้องการและอาจสามารถพัฒนาพันธุ์ยางของตนเองได้ ด้วยเหตุที่มีการกำกับทั้งพันธุ์ยางและพื้นที่ปลูกทำให้มีอุปสรรคต่อเกษตรกรในการขาดอิสรภาพในการดำเนินการด้านการปลูกและการค้ายางของเกษตรกรเอง ในส่วนของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือผู้ค้ายางรายย่อยที่พยายามดำเนินการค้ายางโดยการส่งออกก็เป็นไปด้วยความยากลำบากเพราะไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลทางกฎหมายและไม่สามารถเข้าสู่การได้รับอนุญาตซึ่งมีข้อกำหนดที่ละเอียด รวมถึงมีการตั้งมาตรฐานยาง การมัด และการบรรจุหีบห่อ ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่ง หากหน่วยงานรัฐไม่เข้าไปเอื้อหนุนการดำเนินการของเกษตรกรให้ได้มาตรฐานและได้เป็นผู้ค้ายางเอง ก็จะเป็นการยากที่เกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกรจะสามารถดำเนินการตามมาตรฐานได้ ทั้งนี้ในการดำเนินการของกลุ่มเกษตรกรส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการในลักษณะของสหกรณ์ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกรอบกฎหมายสหกรณ์และในบางกรณีไม่สามารถตอบโจทย์การทำการค้าได้เทียบเท่ากับบริษัทหรืออุตสาหกรรมการยางขนาดใหญ่

หากมองในภาพรวมของกฎหมายและนโยบายของประเทศไทยเกี่ยวกับยางและการค้ายางจะเห็นได้ว่ารัฐไทยพยายามเข้าไปช่วยเหลือสนับสนุนและสร้างกรอบการอุดหนุนกำหนดราคาเพื่อช่วยชาวสวนยางที่สนับสนุนให้เกษตรกรปลูกผลิตยางข้นมาเพื่อป้อนเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรม โดยงานศึกษาของ วิโรจน์ ณ ระนอง ชี้ให้เห็นว่าการใช้กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางมาเป็นกลไกในการช่วยกำหนดและแทรกแซงราคา เป็นการบิดเบือนตลาดและสร้างให้เกิดการสนับสนุนการปลูกโดยไม่คำนึงถึงการค้าสินค้ายางในตลาดโลก ซึ่งควรมีการปรับแนวทางเป็นกองทุนรักษาเสถียรภาพราคา ให้ต้นทุนแทรกแซงน้อยลงโดย เวลาที่ยางราคาดีก็เพิ่มภาษี และถ้าราคาลดต่ำลงก็ลดภาษีแล้วนำกองทุนมาแทรกแซงราคาของยางแทน โดยรัฐไทยเองไม่ควรไปกำหนดกลไกของการค้ายางหรือไปกำหนดราคายางควรสนับสนุนให้มีกลไกตลาดมากขึ้น[27]

[27] วิโรจน์ ณ ระนอง : 13 ข้อเท็จจริงสำคัญ ประกอบอภิปรายแก้ปมยาง โดยเพิ่มแปรรูป-ใช้ในประเทศ, 2559, <https://prachatai.com/journal/2016/01/63652 >; วิโรจน์ ณ ระนอง, วิเคราะห์ปัญหาราคายางพาราและมายาคติต่างๆ ที่เกี่ยวกับแนวทางการแก้ไข กับ ดร.วิโรจน์ ณ ระนอง, 2560, https://tdri.or.th/2017/11/100-5-the-rubber-price-problem/

ตารางที่ 33 สรุปประเด็นกฎหมาย กฎระเบียบ นโยบายของไทยที่มีผลกระทบต่อ ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ยางพารา

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรปลูกยางพารา (ต้นน้ำ)	ผู้รับซื้อโรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
พรบ.ควบคุมยาง พศ.2542 กำหนดทั่วไปว่าด้วยอำนาจรัฐมนตรีในการกำกับการยาง มาตรา 5	ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ (1) ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ลดค่าธรรมเนียมยกเว้น ค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่น (2) ออกประกาศ (3) แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้กฎกระทรวงหรือประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้	√	√	√
มาตรา 6	เพื่อประโยชน์ในการผลิต การค้ายาง การนำยางเข้าและการส่งยางออก ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนด (1) ต้นยางชนิดอื่นเป็นต้นยางที่อยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ (2) ต้นยางพันธุ์ดี (3) เขตทำสวนยาง (4) การแจ้งเนื้อที่สวนยางจำนวนต้นยางและพันธุ์ของต้นยางที่ปลูกในสวนยาง รวมทั้งปริมาณเนื้อยางที่ผู้ทำสวนยางทำได้ในแต่ละปี (5) เขตห้ามปลูกต้นยาง (6) วิธีการทำสวนสวนยางในบางท้องที่ (7) เขตควบคุมการขนย้ายยาง	√	√	√

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรปลูกยางพารา (ต้นน้ำ)	ผู้รับซื้อโรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
	(8) ปริมาณควบคุมเนื้อยางและ ปริมาณจัดสรรเนื้อยางตามความเหมาะสมแก้สถานการณ์ยางของประเทศ (9) การจัดตั้งตลาดกลางแลกเปลี่ยนยางธรรมชาติรวมทั้งวิธีดำเนินการ อำนาจหน้าที่ และการควบคุมตลาดกลางแลกเปลี่ยนยางธรรมชาติดังกล่าว (10) มาตรฐานยางและวิธีการมดยางและการบรรจุหีบห่อยางเพื่อการส่งออก การประกาศตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้อธิบดีเป็นผู้ประกาศแทนก็ได้			
มาตรา 7	เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดให้ผู้ทำสวนยางแจงเนื้อที่สวนยาง จำนวนต้นยางพันธุ์ของต้นยางที่ปลูกในสวนยาง และปริมาณเนื้อยางที่ทำได้ในแต่ละปีตามมาตรา 6(4) แล้วผู้ทำสวนยางต้องแจงข้อมูลดังกล่าวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ในประกาศ การแจ้งข้อมูลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด	✓		
มาตรา 8	ในกรณีที่มีโรคระบาดเกี่ยวกับยางเกิดขึ้นในท้องที่ใดแล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตห้ามปลูกต้นยางตามมาตรา 6(5) เมื่อได้มีประกาศกำหนดเขตห้ามปลูกต้นยางตามวรรคหนึ่งแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกต้นยางขึ้นอีกในเขตดังกล่าว ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องทำลายต้นยางในเขตห้ามปลูกต้นยางตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งให้ผู้ทำสวนยางทำลายต้นยางที่เห็นว่าเอื้อต่อการระบาดของโรคตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด	✓		
มาตรา 9	เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยางในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดตามมาตรา 6(3) หรือ (6) แล้ว ผู้ทำสวนยางในท้องที่ดังกล่าวต้องปลูกต้นยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าเหมาะสมที่จะปลูกในท้องที่ดังกล่าว และต้องทำสวนยางตามวิธีการรัฐมนตรี	✓		

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรปลูกยางพารา (ต้นน้ำ)	ผู้รับซื้อโรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
	ประกาศกำหนด			
มาตรา 10	เมื่อได้จัดตั้งตลาดกลางแลกเปลี่ยนยางธรรมชาติขึ้นตามประกาศของรัฐมนตรี ตามมาตรา 6(9) แล้ว ผู้ค้ายางและผู้นำยางเข้าหรือผู้ส่งยางออกต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การค้ายาง ที่ตลาดกลางแลกเปลี่ยนยางธรรมชาติกำหนด จากมาตรากำหนดตามพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่า มีการให้อำนาจหลักแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรในการประกาศกำหนดการปลูก การค้ายางในระบบ ที่มีการกำกับไปถึงในส่วนของคุณภาพยางและการกำหนดเขตตลาดกลางยาง และโดยรวมสามารถกำกับการเพาะปลูกไปจนถึงการจัดจำหน่ายตลาดยางทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ		✓	
มาตรา 12	กรรมการในคณะการควบคุมยาง จะมีวาระ 2 ปีแต่หากผู้มีตำแหน่งไปแล้วสามารถรับเลือกตั้งอีกได้ ในส่วนของกรอบอำนาจคณะกรรมการ	✓	✓	✓
มาตรา 15	ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ให้คำแนะนำหรือความเห็นแก่รัฐมนตรีหรือผู้อนุญาต แล้วแต่กรณี ในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) การออกประกาศตามมาตรา 6 (2) การออกกฎกระทรวงตามมาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 31 วรรคสอง มาตรา 35 วรรคสอง และมาตรา 42 วรรคสอง (3) การพักใช้ใบอนุญาตหรือการเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 32 (4) การวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 34 (5) เรื่องอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีมอบหมายหรือผู้อนุญาตร้องขอ	✓	✓	✓

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรปลูกยางพารา (ต้นน้ำ)	ผู้รับซื้อโรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
	(6) การปฏิบัติตามสนธิสัญญา ข้อผูกพันและโครงการระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับยาง			
มาตรา 16	ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการ อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และให้นำความในมาตรา 14 มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม	√	√	√
มาตรา 17	ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่ง เป็นหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือสิ่งใดมาเพื่อ ประกอบการพิจารณาได้		√	√
พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 มาตรา 18	ผู้ใดจะนำเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งต้นยาง ดอก เมล็ด หรือ ตาของต้นยาง หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของตนยางที่อาจใช้เพาะพันธุ์ได้ต้องได้ รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต			√
มาตรา 19	ผู้ใดจะนำเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งต้นยาง ดอก เมล็ด หรือ ตาของต้นยาง หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของตนยางที่อาจใช้เพาะพันธุ์ได้ต้องได้ต้องนำเข้าหรือส่งออกทางด้านศุลกากรที่ระบุในใบอนุญาต			√
มาตรา 20	เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตควบคุมการขนย้ายยางตามมาตรา 6(7) ในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดแล้ว ผู้ใดจะขนย้ายยางเข้าในผ่าน หรือออกจากเขตดังกล่าวต้องได้รับใบอนุญาต จากผู้อนุญาต	√	√	√
มาตรา 21	ผู้ใดจะขยายพันธุ์ต้นยางเพื่อการค้าต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต และผู้รับใบอนุญาตต้องขยายพันธุ์ต้นยางจากต้นยางพันธุ์ดี	√		
มาตรา 22	ผู้ใดจะค้ายาง ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต		√	

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรปลูกยางพารา (ต้นน้ำ)	ผู้รับซื้อโรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
มาตรา 23	ผู้ค้ายางจะต้องทำบัญชีการซื้อยางบัญชีการจำหน่ายยางและปริมาณยางคงเหลือของทุก ๆ เดือน และจัดส่งบัญชีดังกล่าวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในวันที่สิบของเดือนถัดไป บัญชีการซื้อยาง บัญชีการจำหน่ายยาง และบัญชีปริมาณยางคงเหลือตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด			
มาตรา 24	ในการค้ายางแต่ละครั้ง ผู้ซื้อยาง ผู้ขายยาง หรือผู้แลกเปลี่ยนยางต้องตรวจ ใบอนุญาตค้ายาง จดเลขที่ใบอนุญาตค่ายางของแต่ละฝ่ายและจดปริมาณยางที่ซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนกันไว้เพื่อเป็นหลักฐานในการทำบัญชีตามมาตรา 23	✓	✓	
มาตรา 25	ผู้ใดจะตั้งโรงทำยาง ต้องได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต			
มาตรา 26	ผู้ใดจะนำยางเข้ามาในหรือส่งยางออกไปนอกราชอาณาจักรต้องได้รับใบอนุญาตเป็นผู้นำยางเข้าหรือผู้ส่งยางออกจากผู้อนุญาต เว้นแต่เป็นการนำยางเข้ามาในหรือส่งยางออกไปนอกราชอาณาจักร เพื่อเป็นตัวอย่างและมีน้ำหนักไม่เกินห้ากิโลกรัม			✓
มาตรา 27	ในการนำยางเข้ามาในหรือส่งยางออกไปนอกราชอาณาจักรแต่ละครั้ง ผู้นำยางเข้าหรือผู้ส่งยางออกจะต้องได้รับใบผ่านด่านศุลกากรจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และจะต้องนำยางเข้าหรือส่งยางออกทางด่านศุลกากรที่ระบุไว้ในใบผ่านด่านศุลกากร			✓
มาตรา 28	ในการส่งยางออกไปนอกราชอาณาจักร ผู้ส่งยางออกต้องส่งยางที่ได้มาตรฐานและต้องจัดให้มีการมัดและบรรจุหีบห่ออย่างที่ส่งออกทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 6 (10)			✓
มาตรา 29	ผู้ใดจะจัดให้มีการวิเคราะห์หรือการทดสอบคุณภาพยางต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาตและผู้รับใบอนุญาตต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้สำหรับการวิเคราะห์หรือการทดสอบคุณภาพยางรวมทั้งผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง	✓	✓	✓

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรปลูกยางพารา (ต้นน้ำ)	ผู้รับซื้อโรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
	ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่การวิเคราะห์หรือการทดสอบคุณภาพยางซึ่งกระทำโดยหน่วยงานของรัฐ			
มาตรา 30	การขออนุญาตและการออกใบอนุญาตตามมาตรา 18 มาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 29 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ในการออกใบอนุญาต ผู้อนุญาตจะกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องปฏิบัติด้วยก็ได้	√	√	√
มาตรา 31	ใบอนุญาตตามมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 29 มีอายุหนึ่งปีนับแต่วันออกใบอนุญาต ถ้าผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาตให้ยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตสิ้นสุด เมื่อได้ ยื่นคำขอดังกล่าวแล้วจะประกอบกิจการต่อไปก็ได้จนกว่าผู้อนุญาตจะสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตนั้น การขอต่ออายุใบอนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง	√	√	√
มาตรา 32	เมื่อปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวงหรือประกาศหรือเงื่อนไขในใบอนุญาต หรือเมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า ผู้รับใบอนุญาตได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อนุญาตโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้โดยมีกำหนดครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน หรือจะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก็ได้ ทั้งนี้ แล้วแต่ความร้ายแรงของการกระทำความผิด และในกรณีที่มีการฟ้องผู้รับใบอนุญาตต่อศาลว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อนุญาตจะสั่งพักใช้ใบอนุญาตไว้รอคำพิพากษาอันถึงที่สุดก็ได้	√	√	√

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรปลูกยางพารา (ต้นน้ำ)	ผู้รับซื้อโรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
	ผู้รับใบอนุญาตซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตต้องหยุดประกอบกิจการตามใบอนุญาตนั้น และในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะขอรับใบอนุญาตใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ ผู้ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจะขอรับใบอนุญาตใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้อีกไม่ได้จนกว่าจะพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต			
มาตรา 33	คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตและคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ทำเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้รับ ใบอนุญาตทราบ ถ้าไม่สามารถสั่งคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตได้ หรือผู้รับใบอนุญาตไม่ยอมรับคำสั่งดังกล่าว ให้ปิดคำสั่งไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต หรือที่เคหสถานของ ผู้รับใบอนุญาตและให้ถือว่าผู้รับใบอนุญาตได้ทราบคำสั่งนั้นแล้วตั้งแต่วันที่ปิดคำสั่ง	√	√	√
มาตรา 34	ในกรณีที่ผู้อนุญาตไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต หรือมี คำสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ผู้ขอรับใบอนุญาตหรือผู้ขอต่ออายุใบอนุญาต หรือผู้ถูกพักใช้ใบอนุญาตหรือผู้ถูกเพิกถอนใบอนุญาต มีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ทราบถึงการไม่ออกใบอนุญาต หรือการไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต หรือ การพักใช้ใบอนุญาต หรือการเพิกถอนใบอนุญาต แล้วแต่กรณี คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด ในกรณีที่ผู้อนุญาตไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตเมื่อได้ยื่นอุทธรณ์ต่อ รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง แล้วผู้อุทธรณ์จะประกอบกิจการต่อไปจนกว่ารัฐมนตรีจะวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ต่ออายุใบอนุญาต	√	√	√
หน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตในการทำธุรกิจยาง **มาตรา 35**	ในกรณีที่ใบอนุญาตตามมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 25 มาตรา 26 และ มาตรา 29 สูญหาย หรือถูกทำลายในสาระสำคัญ ให้ผู้รับใบอนุญาตแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และยื่น คำขอ รับใบแทนใบอนุญาตภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบถึงการสูญหาย หรือถูกทำลายดังกล่าว	√	√	√

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรปลูกยางพารา (ต้นน้ำ)	ผู้รับซื้อโรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
	การขอรับใบแทนใบอนุญาตและการออกใบแทนใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง			
มาตรา 36	ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 25 มาตรา 26 และ มาตรา 29 ต้องแสดงใบอนุญาตหรือใบแทนใบอนุญาต แล้วแต่กรณี ไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตหรือใบแทนใบอนุญาต ในกรณีที่มีสถานที่ระบุไว้มากกว่าหนึ่งแห่ง ให้แสดงภาพถ่ายของใบอนุญาตหรือใบแทนใบอนุญาตไว้ในสถานที่ดังกล่าวทุกแห่ง	√	√	√
มาตรา 37	ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาถึงแก่ความตายและใบอนุญาต ยังไม่สิ้นอายุ ถ้าทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วหรือผู้จัดการมรดกของผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะประกอบ กิจการนั้นต่อไป ก็ให้ประกอบกิจการต่อไปได้จนกว่าใบอนุญาตจะสิ้นอายุ แต่ต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้รับใบอนุญาตตาย	√	√	√
มาตรา 38	ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตโอนกิจการให้บุคคลอื่น และใบอนุญาตยังไม่สิ้นอายุ ผู้รับโอนต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อผู้อนุญาตภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับโอน และให้ประกอบ กิจการนั้นต่อไปได้จนกว่าจะได้รับใบอนุญาตใหม่	√	√	√
มาตรา 39	ผู้รับใบอนุญาตซึ่งประสงค์จะย้ายสถานที่ประกอบกิจการของตนต้องแจ้งการย้าย สถานที่ดังกล่าวเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ย้าย		√	√
มาตรา 40	ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดเลิกกิจการที่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องแจ้งการ เลิกกิจการเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเลิกกิจการและให้ถือว่าใบอนุญาตสิ้นอายุตั้งแต่วันเลิกกิจการตามที่แจ้งไว้นั้น		√	√
มาตรา 41	ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจอันประกอบด้วย	√	√	√

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรปลูกยางพารา (ต้นน้ำ)	ผู้รับซื้อโรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
	1) เข้าไปในสวนยาง แปลงปลูก โรงยาง หรือโรงผลิตยาง เพื่อตรวจสอบการดำเนินกิจการเกี่ยวกับยาง 2) นำต้นยางหรือสวนใดสวนหนึ่งของต้นยางหรือยางในปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่างเพื่อการตรวจสอบหรือวิเคราะห์ 3) เข้าไปในสถานที่หรือยานพาหนะใด ๆ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 4) ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ทำสวนยางหรือธุรกิจการยาง ให้มีหนังสือสอบถามหรือเรียกผู้ทำสวนยางหรือผู้ใบอนุญาตมาให้ข้อมูลได้			
มาตรา 42	ในการปฏิบัติหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ทำสวนยางหรือ ผู้รับใบอนุญาต หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องนอกจากนี้ยังมีการกำหนดมาตรา 44 ที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานให้เป็น เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ที่สามารถดำเนินการตามกฎหมายอาญาหากมีความผิดตาม พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542	√	√	√
มาตรา 45	ผู้ทำสวนยางผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน หนึ่งพันบาท	√		
มาตรา 46	ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 8 วรรคสองต้องระวางโทษปรับเป็นรายต้นยาง ต้นละไม่เกินหนึ่งร้อยบาท และต้นยางที่ปลูกโดยการฝ่าฝืนนั้นให้ทำลายเสีย ผู้ใดไม่ทำลายต้นยางที่ปลูกโดยการฝ่าฝืนตามวรรคหนึ่งหรือไม่ทำลายต้นยางตามคำสั่งของอธิบดีตามมาตรา 8 วรรคสาม ให้พนักงานเจ้าที่มีอำนาจทำลายต้นยางดังกล่าวได้ โดยผู้ฝ่าฝืนต้องเป็น ผู้เสียค่าใช้จ่าย	√		
มาตรา 47	ผู้ทำสวนยางในท้องที่ที่ได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการ ทำสวนยางตาม	√		

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรปลูกยางพารา (ต้นน้ำ)	ผู้รับซื้อโรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
	มาตรา 6(3) หรือ (6) ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 9 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทและถ้าต้นยางที่ปลูกนั้นไม่ใช่ต้นยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าเหมาะสมที่จะปลูกในท้องที่ดังกล่าวให้ทำลายเสีย ถ้าผู้ทำสวนยางไม่ทำลายต้นยางที่ไม่ใช่ต้นยางพันธุ์ดีตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำลายต้นยางดังกล่าวได้โดยผู้ทำสวนยางต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย			
มาตรา 48	ผู้ค้ายางและผู้นำยางเข้าหรือผู้ส่งยางออกผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 10 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท		✓	✓
มาตรา 49	ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 18 มาตรา 20 หรือมาตรา 25 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ		✓	✓
มาตรา 50	ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 21 มาตรา 22 หรือมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท		✓	✓
มาตรา 51	ผู้ค้ายางผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 23 หรือมาตรา 24 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท		✓	✓
มาตรา 52	ผู้ใดนำยางเข้ามาในหรือส่งยางออกไปนอกราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับใบอนุญาต เป็นผู้นำยางเข้าหรือผู้ส่งยางออกตามมาตรา 26 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกิน หกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ			✓
มาตรา 53	ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตตองระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท			✓
มาตรา 54	ผู้ส่งยางออกผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 28 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ			✓

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรปลูกยางพารา (ต้นน้ำ)	ผู้รับซื้อโรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
มาตรา 55	ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 35 วรรคหนึ่ง มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 39 หรือมาตรา 40 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท			√
มาตรา 56	ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานหรือสิ่งใดตามคำสั่งของคณะกรรมการที่สั่งตามมาตรา 17 หรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 41 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสามพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ			√
มาตรา 57	เมื่อมีการลงโทษตามมาตรา 49 มาตรา 50 มาตรา 52 หรือมาตรา 54 ให้ริบต้นยางหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของต้นยาง ยาง เครื่องมือเครื่องใช้รวมทั้งภาชนะและหีบห่อบรรจุยางที่เกี่ยวเนื่องกับความผิดในคดี และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดการทำลายเสียหรือจัดการอย่างอื่น ตามที่เห็นสมควร	√		
นโยบายแทรกแซงราคายางและนโยบายควบคุมพื้นที่สวนยาง (พ.ศ.2535-2545)	รัฐดำเนินนโยบายแทรกแซงราคายาง (Price Support) เป็นช่วง ๆ จำนวน 6 ครั้ง ระหว่างปี พ.ศ. 2535-2545 โดยใช้งบประมาณกว่า 18,826 ล้านบาท ซื้อผลผลิตยางเข้าสต๊อกรัฐบาลได้เพียงร้อยละ 9.1 ของผลผลิตยางทั้งประเทศ และมีเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์จากโครงการจำนวน 57,973 ครัวเรือน สรุปผลดำเนินงาน ระยะที่ 1-6 ปริมาณยางที่แทรกแซงทั้งหมด 1,351,539.9 ตัน มูลค่า 32,361 ล้านบาท เฉลี่ยกิโลกรัมละ 23.94 บาท วงเงินกู้ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี รวม 25,394 ล้านบาท รวมทั้งสิ้นผลการขาดทุน 15,809 ล้านบาท เงินขาดทุนทั้งหมดนี้ถือได้ว่าเป็นนโยบายยอมขาดทุนเพื่อเกษตรกรชาวสวนยาง โดยรัฐบาลขาดทุนจากการดำเนินโครงการ 16,019 ล้านบาท (ปี 2535-2545) หรือ 11.86 บาทต่อกิโลกรัม จ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่เกษตรกรผู้ขายยางเพียง 1.80 บาทต่อกิโลกรัม อีกประมาณ 10 บาท	√		
นโยบายส่งเสริมการขยาย	โครงการยางล้านไร่ระยะที่ 1 (พ.ศ.2546-2549) เป้าหมาย พื้นที่ 1 ล้านไร่	√		

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรปลูกยางพารา (ต้นน้ำ)	ผู้รับซื้อโรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
พื้นที่ปลูกยางพาราใหม่ (พ.ศ.2546-2554)	โครงการยางล้านไร่ระยะที่ 2 (พ.ศ.2550-2553) เป้าหมาย พื้นที่ 1 ล้านไร่ โครงการยางล้านไร่ระยะที่ 3 (พ.ศ.2554-2556) เป้าหมาย พื้นที่ 0.8 ล้านไร่			
นโยบายควบคุมและลดพื้นที่ปลูกยางและการบังคับใช้พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558 (พ.ศ.2555-2558)	หลังปี พ.ศ.2555 ราคายางในตลาดโลกตกต่ำอย่างรุนแรง โดยมีการคาดการณ์ว่าเกษตรกรชาวสวนยางจะประสบปัญหาราคายางตกต่ำไปอีกหลายปี ส่งผลให้ในปีพ.ศ.2557-2558 รัฐบาลตอบสนองด้วยการดำเนินนโยบายลดพื้นที่ปลูกยางพารา ส่งเสริมการลงทุนการแปรรูปการใช้ยางภายในประเทศ และการแทรกแซงตลาดผ่านโครงการสร้างมูลภัณฑ์กันชนเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางและโครงการชดเชยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง และดำเนินนโยบายควบคุมพื้นที่ปลูกยาง นับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2557 ถึงเดือนกันยายน 2564 ซึ่งใช้ งบประมาณจากเงินสงเคราะห์ที่จัดเก็บจากผู้ส่งออกยางพาราและงบปกติ โดยมีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรชาวสวนยางตัดโค่นต้นยางในสวนยางพาราเก่าปีละ 400,000 ไร่ แล้วปลูกแทนและให้เปลี่ยนไปปลูกพืชอื่นที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่ายางพาราปีละ 100,000 ไร่ ระยะเวลา 7 ปี คาดว่าจะลดพื้นที่ปลูกยางแบบถาวรลงได้ 700,000 ไร่ และลดอุปทานยางได้ลง 1.01 แสนตันต่อปี การปลูกพืชแบบผสมผสานและการปลูกพืชร่วมยาง ผลกระทบที่สำคัญคาดว่าจะทำให้การปลูกยางพาราเชิงเดี่ยวค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนไปเป็นการปลูกพืชร่วมยางและพืชผสมผสานมากขึ้น อย่างไรก็ตามช่วงปีพ.ศ.2557-2560 พื้นที่ปลูกยางพาราในไทยยังคงเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.40 โดยปี พ.ศ. 2557 มีพื้นที่ปลูกยางจำนวน 18.16 ล้านไร่ ปี พ.ศ.2558 มีพื้นที่ปลูกยางจำนวน 18.43 ล้านไร่ ปี พ.ศ.2559 มีพื้นที่ปลูกยางจำนวน 18.57 ล้านไร่ และปี พ.ศ. 2560 มีพื้นที่ปลูกยางจำนวน 19.06 ล้านไร่ จุดเปลี่ยนทางนโยบายยางพาราที่สำคัญเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558 ซึ่งส่งผลให้องค์กรด้านยางพาราที่สำคัญของ	✓	✓	✓

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรปลูกยางพารา (ต้นน้ำ)	ผู้รับซื้อโรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
	ประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) สถาบันวิจัยยาง (สวย.) และองค์การสวนยาง (อสย.) รวมกันเป็น “การยางแห่งประเทศ ไทย” นับได้ว่าเป็นการปรับรื้อโครงสร้างองค์กรยางของประเทศไทยเพื่อให้มีองค์กรกลางรับผิดชอบบริหารจัดการยางพาราของประเทศทั้งระบบอย่างครบวงจร เหตุผลที่ต้องตราพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ด้วยเหตุผล (1) เนื่องจากระบบการบริหารจัดการของทั้ง 3 องค์การขาดความเป็นเอกภาพก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนใช้ทรัพยากรได้อย่างไม่เต็มที่ (2) ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยกำหนดตำแหน่งที่จะเป็นผู้ผลิตและส่งออกวัตถุดิบยางพารารายใหญ่ของโลก			
นโยบาย ดูดซับปริมาณยาง เพิ่มปริมาณการใช้และลดปริมาณผลผลิต (พ.ศ.2559-2561)	ราคายางที่ต่ำลงเรื่อย ๆ จนต่ำกว่าต้นทุน เนื่องจากต้นทุนการผลิตยางพาราของเกษตรกรไทยอยู่ที่ประมาณ 60 บาท/กิโลกรัม แต่ราคายางแผ่นดิบชั้นคุณภาพดี ณ ตลาดกลางยางพาราสงขลา ปี พ.ศ. 2559 กลับอยู่ที่ 49 บาท/กิโลกรัม รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงเห็นชอบให้ดำเนินโครงการประกอบด้วย 7 มาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ.2560 ประกอบด้วย 1) โครงการสนับสนุนเงินหมุนเวียนแก่สถาบันเกษตรต่าง ๆ จำนวน 10,000 ล้านบาท 2) โครงการสนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนจำนวน 20,000 ล้านบาท 3) การสนับสนุนให้ 7 กระทรวง ซื้อยางพารานำมาใช้ 200,000 ตัน มูลค่า 12,000 ล้านบาท 4) โครงการควบคุมผลผลิต โดยจะลดพื้นที่ปลูกชั่วคราว 200,000 ไร่ ลดพื้นที่ปลูกถาวร 200,000 ไร่ 5) โครงการตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางร่วมกัน โดยการยางแห่งประเทศไทยและผู้ส่งออกรายใหญ่ 5 บริษัท	√	√	

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรปลูกยางพารา (ต้นน้ำ)	ผู้รับซื้อโรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออก (ปลายน้ำ)
	6) เป็นโครงการเดิมที่มีการทบทวน คือ โครงกา สินเชื่อสำหรับผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ยางในการขยายหรือปรับปรุงการผลิต รัฐบาลเคยอนุมัติวงเงินไว้ 15,000 ล้านบาท 7) รัฐบาลอนุมัติการสนับสนุนสินเชื่อให้กับกลุ่มเกษตรกรหรือวิสาหกิจชุมชนเพื่อใช้ในการแปรรูป			

บทที่ 5
กฎหมายเกี่ยวกับการค้าอ้อยและน้ำตาลทรายและอุปสรรคจากกฎหมาย

5.1 โครงสร้างทางการตลาดและการส่งผ่านราคาอ้อยและน้ำตาลทราย

1) โครงสร้างตลาดอ้อยโรงงาน

ในอดีตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยได้ประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลทรายที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการบริโภคน้ำตาลภายในประเทศ เนื่องจากปัญหาภัยแล้งประกอบกับปัญหาการขาดเสถียรภาพทางด้านราคาอ้อยที่เกษตรกรได้รับที่มีความผันผวนตามราคาน้ำตาลในตลาดโลกซึ่งทำการค้าเป็นไปอย่างเสรีตามกลไกตลาดและไม่มีกฎเกณฑ์ราคารับซื้ออ้อยที่แน่นอน ทำให้โรงงานน้ำตาลทรายในฐานะผู้ซื้อ และเกษตรกรชาวไร่อ้อยในฐานะผู้ขายไม่สามารถกำหนดราคาตามความพอใจของตนได้ บ่อยครั้งเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายในการตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ และจากราคารับซื้ออ้อยที่ไม่แน่นอนจึงส่งผลต่อการตัดสินใจเพาะปลูกของเกษตรกรในปีถัดไป ซึ่งเกษตรกรชาวไร่อ้อยคาดการณ์ว่าราคาจะอยู่ในระดับเดียวกับปีที่ผ่านมา ทำให้เกษตรกรไม่สามารถความคุมปริมาณผลผลิตอ้อยให้สอดคล้องกับระดับราคา ณ ปีนั้น ๆ ได้ และการปรับแผนการเพาะปลูกของเกษตรกรจะเป็นเช่นนี้มาตลอด กล่าวคือ หากปีใดราคาน้ำตาลในตลาดโลกแพงขึ้นก็จูงใจให้เกษตรกรชาวไร่อ้อยก็หันมาเพาะปลูกอ้อยเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ผลผลิตอ้อยเข้าหีบในปีถัดไปนั้นมีปริมาณที่มากขึ้นส่งผลให้ราคาอ้อยที่เกษตรกรได้รับถูกลงและอ้อยเป็นพืชที่เพาะปลูก 1 ครั้ง สามารถไว้ตอเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ 3-4 ปี หรือมากกว่า ขึ้นอยู่กับการบำรุงตอ ทำให้การลงทุนแต่ละครั้งของเกษตรกรมีต้นทุนที่สูง (กรมวิชาการเกษตร, 2556) จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกษตรกรชาวไร่อ้อยขาดความมั่นคงในอาชีพและหันไปปลูกพืชชนิดอื่นที่ให้ผลตอบแทนมากกว่า เช่น มันสำปะหลัง เป็นต้น ทำปริมาณอ้อยเข้าหีบที่ไม่คงที่ส่งผลต่อความไม่แน่นอนในการผลิตน้ำตาลทรายทำให้ปริมาณน้ำตาลเพื่อบริโภคภายในประเทศขาดเสถียรภาพตามไปด้วย ซึ่งส่งผลกระทบต่อราคาจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศอีกด้วย และน้ำตาลทรายยังถือว่าเป็นสินค้าจำเป็นต่อการอุปโภคบริโภคภายในครัวเรือนทำให้ส่งผลต่อค่าครองชีพด้วยเช่นกัน (กระทรวงพาณิชย์, 2559)

อย่างไรก็ตาม จากปัญหาความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายเกี่ยวกับบราคาการรับซื้ออ้อยมีการชุมนุมเรียกร้องซึ่งกระทบต่อฐานะทางการเมืองของรัฐบาลและในอดีตทุก ๆ ปี จะมีการเจรจาต่อรองราคาอ้อยโดยมีภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการไกล่เกลี่ยและภาครัฐมักจะถูกผลักภาระให้อุดหนุนอุตสาหกรรมอยู่เสมอ ที่ผ่านมาการดำเนินการของภาครัฐเน้นแกไข้

ปัญหาปีต่อปีโดยแต่ละปีก็จะมีปัญหาที่แตกต่างกันไป หากปีใดปริมาณผลผลิตอ้อยมีมากและราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกและภายในประเทศตกต่ำ ราคาอ้อยก็จะถูกตามไปด้วยทำให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่โรงงานน้ำตาลเสมอเพื่อพยุงราคารับซื้ออ้อยจากเกษตรกร ทำให้การบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายในประเทศไม่สามารถควบคุมการผลิตให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในตลาดโลกได้และด้วยอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยเป็นตลาดที่มีผู้ผลิตน้อยราย (Oligopoly) และเกษตรกรชาวไร่อ้อยเองก็มีการรวมกลุ่มเรียกว่า “สมาคมชาวไร่อ้อย” ถึงแม้ว่าอ้อยจะเป็นสินค้าเกษตรแต่อ้อยเป็นพืชที่สามารถเจรจาต่อรองได้สูง (วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ, 2558) นำมาสู่การตราพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ขึ้นรองรับโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยเริ่มตั้งแต่การบริหารจัดการภายในไร่อ้อย การผลิตน้ำตาลในโรงงานน้ำตาลทราย รวมไปถึงการส่งออก ตลอดจนการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย โดยการนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ (Sharing System) 70 : 30 มาใช้ในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งการคำนวณราคาอ้อยมาจากหลักการแบ่งรายได้สุทธิที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งภายในและต่างประเทศในแต่ละฤดูการผลิต โดยที่เกษตรกรชาวไร่อ้อยได้รับผลประโยชน์อัตราส่วนร้อยละ 70 และโรงงานน้ำตาลทรายได้รับผลประโยชน์อัตราส่วนร้อยละ 30 อีกทั้งภาครัฐยังได้ควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายในการรักษาเสถียรภาพทางด้านปริมาณ โดยสาระสำคัญพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีบทบัญญัติ 11 หมวด 87 มาตรา คือ กำหนดโครงสร้างระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และกำหนดระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 โดยการกำหนดโครงสร้างระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในระบบไตรภาคี มีผู้แทนส่วนราชการชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาล ประกอบกันอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการ ได้แก่ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการอ้อยและคณะกรรมการน้ำตาลทราย มีอำนาจและหน้าที่จัดระเบียบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปลูกอ้อย การกำหนดราคาอ้อย การผลิตน้ำตาลทราย การจำหน่ายน้ำตาลทรายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศในรูปแบบโควตาตลอดจนการส่งเสริมหรือวิจัยเพื่อพัฒนาระบบอุตสาหกรรมให้เจริญก้าวหน้ามีเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ สำหรับระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 นั้น ได้กำหนดให้ผลประโยชน์ของระบบจำนวนร้อยละ 70 จัดสรรให้เกษตรกรผู้ปลูกอ้อยและส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 30 จัดสรรให้ผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาล (พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย, 2527) นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายใหม่มีระบบการบริหารที่ชัดเจนและเป็นระเบียบยิ่งขึ้น สามารถผลิตน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ และบริหารการส่งออกน้ำตาล

ทรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันการกำหนดราคาอ้อยและระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานตามมาตรา 17 (23) ที่เรียกว่า ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์โดยกำหนดไว้ 70:30 ใช้หลักเกณฑ์นี้มาตั้งแต่ฤดูการผลิต 2525/26 แต่เนื่องจากขั้นตอนการคำนวณราคาอ้อยเกิดยุ่งยากซับซ้อนและหลายขั้นตอน การขาดเสถียรภาพของราคา มีคณะกรรมการหลายคณะมีอำนาจทับซ้อนกัน แต่ละปีการผลิตจะมีหลักเกณฑ์แตกต่างกัน ทำให้เกิดความขัดแย้ง เกี่ยวกับฐานการคำนวณผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงาน เช่น หลักเกณฑ์การนำตัวเลขอ้างอิงเกี่ยวกับการคำนวณผลประโยชน์ ต้นทุนการผลิต ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบน้ำตาลทรายขาวและกากน้ำตาลไปต่างประเทศกับต้นทุนจริงในการจำหน่ายน้ำตาล อัตราแลกเปลี่ยนค่าเงินบาท การคำนวณค่าขนส่งน้ำตาล การแบ่งเขตคำนวณราคาอ้อย โดยเฉพาะเกี่ยวกับปัญหาการนำผลพลอยได้มาคำนวณรายรับ จึงทำให้เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะในปัจจุบันอ้อยสามารถนำไปผลิตสินค้าอื่น ๆ ที่มีมูลค่าสูงขึ้น เช่น เอทานอล ผลิตภัณฑ์ชีวเคมี พลาสติกชีวภาพ อีกทั้งระบบปัจจุบันไม่ส่งเสริมหรือจูงใจเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาชี้ขาดตัดสินหรือส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ หรือบางครั้งอาจต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล เช่น คดีศาลแพ่ง คดีหมายเลขแดงที่ ปค.8/2546 เพิกถอนประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2541 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อย และค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล และคดีศาลปกครองสูงสุดหมายเลขแดงที่ ฟ.43/2551เพิกถอนประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ฤดูการผลิตปี 2544/2545 เป็นต้น

อุตสาหกรรมนี้ยังคงอยู่ภายใต้การบริหารจัดการตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายอ้อย จึงจำเป็นต้องจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อยของชาวไร่อ้อย โดยให้ชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทรายซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงเข้ามาร่วมมือกับทางราชการตั้งแต่การผลิตอ้อยไปจนถึงการจัดสรรเงินรายได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งในและนอกราชอาณาจักร ระหว่างชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย เจ้าของโรงงานน้ำตาลทรายและประชาชนผู้บริโภค พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ประกอบด้วย 11 หมวด 87 มาตรา โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับชาวไร่อ้อยโดยตรงคือ “ผู้ใดปลูกอ้อยเพื่อส่งโรงงานต้องจดทะเบียนเป็นชาวไร่อ้อย” และในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในทุกระดับดำเนินการ

ประกาศ “ราคาอ้อยขั้นต้น” และ “ราคาอ้อยขั้นสุดท้าย” ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของชาวไร่อ้อยโดยตรง ราคาอ้อยขั้นต้นและขั้นสุดท้ายที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีนับเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งที่เป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรไทยหันมาปลูกอ้อยเพิ่มขึ้น สำหรับการขายผลผลิตสามารถจำแนกการขายได้ดังนี้

(1) เกษตรกร สถานการณ์การตลาดในส่วนของเกษตรกร จะต้องจดทะเบียนคู่สัญญาขายผลผลิตกับโรงงานน้ำตาลในพื้นที่เพาะปลูกกับโรงงานน้ำตาล และเพื่อที่จะส่งผลผลิตตามจำนวนปริมาณที่แท้จริงไว้กับโรงงานน้ำตาล ซึ่งราคาที่เกษตรกรขายได้ประกันความหวานขั้นต่ำ 10 CCS อยู่ที่ตันละ 800 บาท ฤดูการผลิตปี 2561/2562 ส่วนใหญ่จะขายได้ในราคาที่สูงกว่าราคาประกันที่ประกาศขั้นต่ำไว้ ซึ่งความหวานของผลผลิตที่เกษตรกรผลิตได้เฉลี่ยอยู่ที่ 12-14 CCS การส่งผลผลิตอ้อยโรงงานเกือบทั้งหมดของเกษตรกรให้กับโรงงานน้ำตาลภายใต้พื้นที่ มีเพียงส่วนน้อยที่ส่งไปยังจังหวัดอื่น

(2) โรงงานน้ำตาล โดยปกติโรงงานน้ำตาลได้ทำการเปิดหีบรับซื้อผลผลิตอ้อยโรงงานจากเกษตรกร ในช่วงเดือนธันวาคม ถึง เดือนมีนาคม การรับซื้อเป็นไปตามเงื่อนไขและกลไกของตลาดที่ค่อนข้างชัดเจน

2) วิถีการตลาดอ้อยโรงงาน

วิถีการตลาดอ้อยโรงงานของพื้นที่ โดยผลผลิตที่เกษตรกรสามารถนำมาขายให้กับโรงงานน้ำตาลทรายนั้น มีข้อกำหนดว่าเกษตรกรจะต้องสมัครเป็นสมาชิกและขึ้นทะเบียนกับโรงงานน้ำตาลในแต่ละแห่ง ซึ่งจะขายโดยตรงให้กับโรงงานน้ำตาล หรือสถานีรวบรวมผลผลิตของโรงงานที่อยู่ในพื้นที่ที่เกษตรกรสามารถนำผลผลิตไปส่งได้ โดยที่จะไม่ผ่านหัวหน้าโควตาหรือผู้รวบรวมในพื้นที่แต่อย่างใด ซึ่งมีช่องทางในการนำส่งผลผลิต 4 ช่องทาง ดังนี้

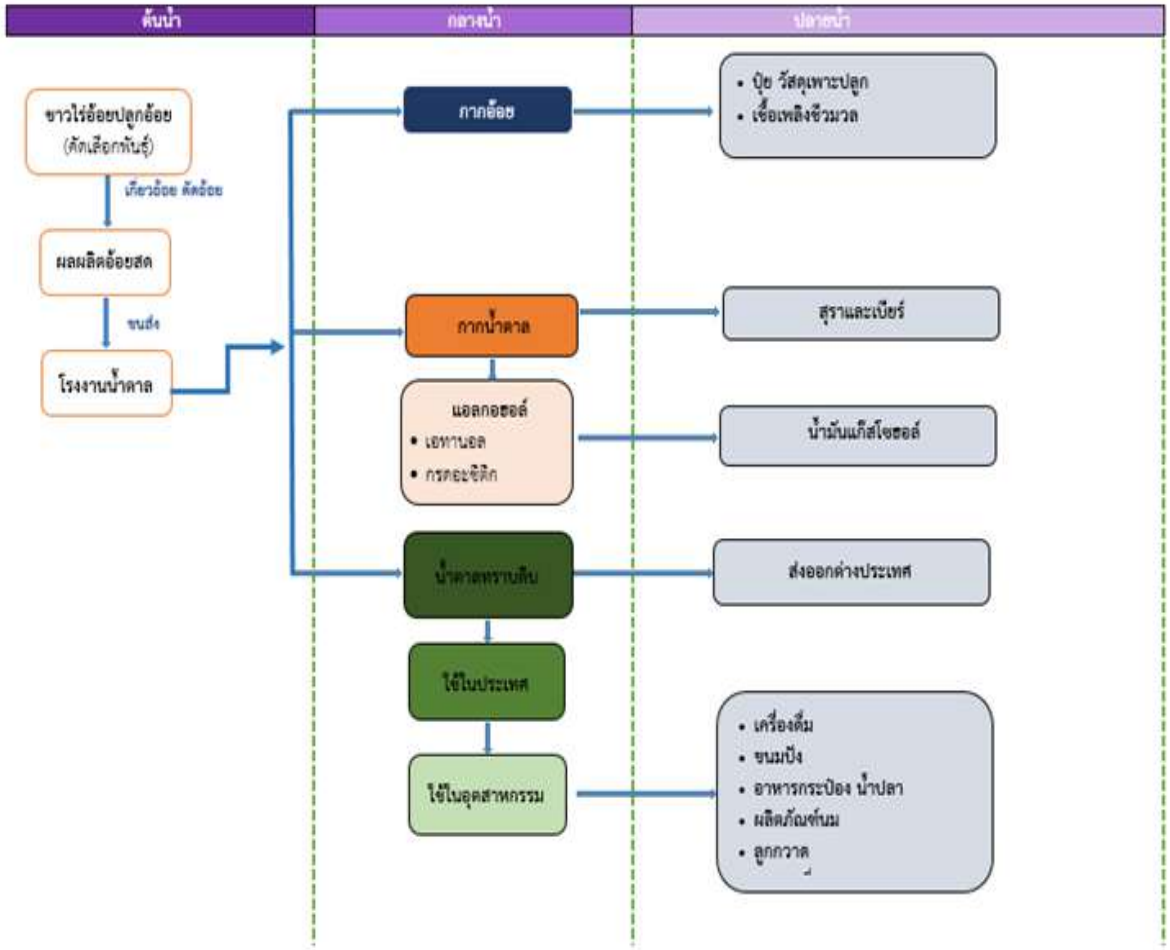
(1) ***ช่องทางที่ 1*** เกษตรกรรายใหญ่จะนำผลผลิตส่งให้กับโรงงานน้ำตาลโดยตรง ซึ่งช่องทางนี้จะเป็นเกษตรกรรายใหญ่ที่มีเนื้อที่ปลูกอ้อย เพื่อส่งผลผลิตเข้าสู่โรงงานที่เป็นของตนเอง และเป็นที่เช่า เพื่อปลูกอ้อยส่งโรงงานน้ำตาลทราย มีความพร้อมในเรื่องของการผลิตที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นเงินทุน เครื่องจักรกล แรงงาน และปัจจัยการผลิต โดยไม่ต้องรับการสนับสนุนจากโรงงานน้ำตาลทรายในพื้นที่

(2) ***ช่องทางที่ 2*** เกษตรกรรายย่อย ซึ่งช่องทางนี้เกษตรกรจะนำผลผลิตขนส่งไปขายให้กับโรงงานน้ำตาลทรายโดยตรง หรือขายให้กับจุดรับซื้อของโรงงานน้ำตาลทรายที่ใกล้กับพื้นที่ปลูกโดยที่มีระยะทางค่อนข้างไกล เป็นการลดต้นทุนในการขนส่ง

ผลผลิตให้กับเกษตรกร จุดรับซื้อของโรงงานน้ำตาลทรายดังกล่าวยังเป็นจุดที่สนับสนุนในเรื่องของเงินทุนของเกษตรกรที่เป็นสมาชิกกู้จากโรงงาน ก่อนปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เช่น ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช และมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายการผลิตสามารถให้คำแนะนำองค์ความรู้ด้านการผลิตให้แก่เกษตรกรที่เป็นสมาชิก เป็นต้น

(3) ***ช่องทางที่ 3*** เกษตรกรรายย่อยมีพื้นที่ปลูกภายในจังหวัด ซึ่งเป็นเขตติดต่อกับโรงงานน้ำตาลทรายของจังหวัดใกล้เคียง และมีรัศมีการขนส่งผลผลิตไม่ไกลจากโรงงานน้ำตาลทรายนอกจังหวัด ซึ่งเกษตรกรกลุ่มนี้จะขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกกับโรงงานน้ำตาลทรายนอกจังหวัด

(4) ***ช่องทางที่ 4*** เกษตรกรรายย่อยที่อยู่จังหวัดอื่นมีพื้นที่ปลูกอ้อยโรงงานในเขตรอยต่อกับจังหวัดในพื้นที่ และเป็นสมาชิกของโรงงานน้ำตาลภายในจังหวัด จะนำผลผลิตมาขายให้กับโรงงาน ที่จดทะเบียนเป็นสมาชิก



ที่มา: สำนักเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, 2564.

ภาพที่ 11 โครงสร้างวิถีการตลาดอ้อยและน้ำตาลทราย

5.1.1 ห่วงโซ่อุปทานอ้อยและน้ำตาลทราย (Supply Chain)

อ้อยถือเป็นสินค้าเกษตรที่มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทยและเป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งน้ำตาลทรายนี้ยังเป็นปัจจัยการผลิตขั้นกลางที่สำคัญในอุตสาหกรรมอาหารแปรรูปอีกด้วย จึงก่อให้เกิดการเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจตั้งแต่ต้นน้ำไปจนถึงปลายน้ำโดยกระบวนการทั้งหมดสามารถทำได้ต่อเนื่องและสำเร็จภายในประเทศ เริ่มตั้งแต่การเพาะปลูกอ้อยไปสู่กระบวนการแปรรูปเป็นน้ำตาลและผลิตภัณฑ์ผลพลอยได้ต่าง ๆ โดยใน ปี พ.ศ. 2563 อุตสาหกรรมอาหารแปรรูปสร้างมูลค่าถึง 135,574.63 ล้านบาท (สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, 2564) ยิ่งไปกว่านั้น ด้วยศักยภาพของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่สามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เกินความต้องการบริโภคภายในประเทศ ส่งผลให้ไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายรายใหญ่เป็นอันดับสอง

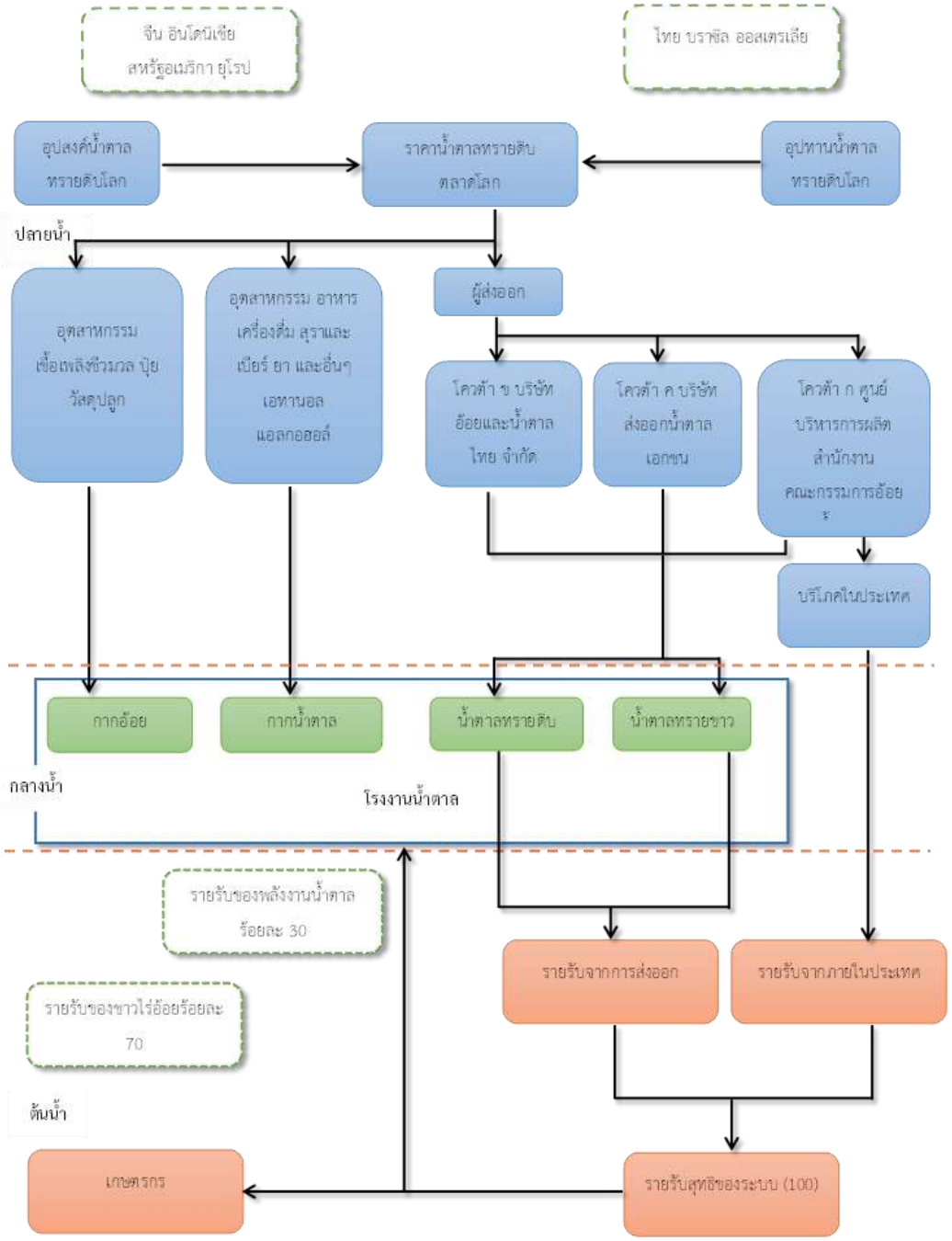
ของโลกรองจากสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล โดยส่งออกถึงร้อยละ 73.57 ของปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ทั้งหมดภายในประเทศ และมีมูลค่าการส่งออกน้ำตาลทราย 62,890 ล้านบาท ซึ่งก่อเกิดการจ้างงานและกระจายรายได้ให้กับแรงงานในอุตสาหกรรมไม่น้อย (สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, 2563) เมื่อพิจารณาห่วงโซ่อุปทานอุตสาหกรรมน้ำตาลของไทย (อมรรัตน์, 2564) จะเห็นว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลมีความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมอื่น ๆ ทั้งเชื่อมโยงไปข้างหน้าและเชื่อมโยงไปข้างหลังซึ่งได้จำแนกออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงต้นน้ำ ช่วงกลางน้ำ และช่วงปลายน้ำ โดยจากการศึกษาของ

ในช่วงต้นน้ำ เริ่มจากเกษตรกรชาวไร่อ้อยทำการเพราะปลูกโดยอาศัยประสบการณ์ และได้รับการพัฒนา ส่งเสริมเชิงวิชาการ ทางด้านความรู้จากทางหน่วยงานของภาครัฐ ภาคเอกชน และโรงงานน้ำตาลทราย เพื่อประสิทธิภาพการเพาะปลูกและเป็นการพัฒนาที่ยังยืนตั้งแต่การเพราะปลูกตลอดจนการเก็บเกี่ยวผลผลิตซึ่งเป็นสินค้าต้นน้ำ และการทำการเพาะปลูกของเกษตรกรชาวไร่อ้อยยังเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับอีกหลายหลายธุรกิจ เช่น บริษัทเครื่องจักรกลการเกษตร ผู้ค้าผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ผู้ประกอบธุรกิจรับเพาะปลูกและการเก็บเกี่ยวอ้อย รวมถึงผู้ประกอบธุรกิจขนส่งซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรชาวไร่อ้อยที่มีขนาดใหญ่ที่พร้อมทั้งแรงงานและเครื่องจักร สำหรับแหล่งเงินทุนในการสนับสนุนการลงทุนปีการผลิตถัดไป ได้แก่ โรงงานน้ำตาลทราย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น หลังจากที่อ้อยอายุครบตามกำหนดก็เริ่มทำการเก็บเกี่ยวผลผลิตจากนั้นเกษตรกรชาวไร่อ้อยนำอ้อยนำส่งโรงงานน้ำตาลทรายเข้าสู่ช่วงกลางน้ำเพื่อเข้าสู่กระบวนการแปรรูปในช่วงเดือนธันวาคม ถึง มีนาคม ของทุกปี ซึ่งแบ่งกระบวนการแปรรูปออกเป็นขั้นต้นและขั้นกลาง

อุตสาหกรรมแปรรูปขั้นต้น เมื่อนำอ้อยเข้าหีบผ่านกระบวนการหีบเพื่อสกัดน้ำอ้อย โดยแยกกากอ้อย (ชานอ้อย) ออก หลังจากนั้นพักน้ำใสด้วยเชิงเทคนิคแยกน้ำอ้อยออกจากกากหม้อกรอง (Filter Cake) แล้วนำน้ำอ้อยเข้ากระบวนการต้มให้น้ำระเหยออกแล้วเคี่ยวให้หนืดเพื่อเข้าสู่กระบวนการปั่นจนเกิดเม็ดน้ำตาลเป็นน้ำตาลทรายดิบและแยกกากน้ำตาล (น้ำโมลาส) แล้วนำน้ำตาลทรายดิบไปผลิตเป็นน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายแดงต่อไป

อุตสาหกรรมแปรรูปขั้นกลาง การนำผลิตภัณฑ์อื่น ๆ หรือเรียกวาผลพลอยได้จากส่วนที่เหลือจากน้ำอ้อย ได้แก่ กากอ้อย (ชานอ้อย) กากหม้อกรอง (Filter Cake)และกากน้ำตาล (น้ำโมลาส) นำเข้าสู่กระบวนการแปรรูปต่อไปยังอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ได้แก่ อุตสาหกรรมไฟฟ้า เยื่อกระดาษ ปุ๋ยชีวภาพ และเอทานอล เป็นต้น ซึ่งในช่วงกลางน้ำนี้ยังเกี่ยวข้องกับแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเทคโนโลยีเครื่องจักรในการผลิต รวมไปโครงการสนับสนุนจากทางภาครัฐที่เข้ามาส่งเสริมหรือสนับสนุนในแต่ละปีการผลิตอีกด้วย สำหรับบางบริษัทที่มีศักยภาพก็ได้ขยายฐานการผลิตโรงงานน้ำตาลไปสู่ต่างประเทศ เช่น สปป.ลาว จีน อีกด้วย และช่วงปลายน้ำ เป็นวิถีการตลาดน้ำตาลทรายสู่

ผู้บริโภคและอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบ ทั้งการใช้น้ำตาลทรายภายในประเทศ (โควตา ก.) และการส่งออกน้ำตาลทรายในตลาดต่างประเทศ (โควตา ข. และ โควตา ค.)



ที่มา: เรียบเรียงจากสำนักเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, 2564.

ภาพที่ 12 ห่วงโซ่อุปทานอ้อยและน้ำตาลทราย

5.1.2 การส่งผ่านราคาอ้อยและน้ำตาลทราย

ในส่วนของการผลิตและการตลาดอ้อยและน้ำตาลทรายภายในประเทศไทยนั้นถูกควบคุมดูแลภายใต้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 โดยมีสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมการผลิตทุกขั้นตอนรวมถึงการตลาด และมีหน้าที่กำหนดราคาอ้อยและน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศอีกด้วย โดยเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการดำเนินการระบบการกำหนดราคา คือ ระบบแบ่งปันผลประโยชน์โดยหลักการของระบบแบ่งปันผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นการแบ่งรายรับสุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคภายในประเทศ และน้ำตาลทรายที่ส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศในอัตราร้อยละ 70 เป็นของชาวไร่อ้อย และร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งระบบแบ่งปันผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดราคารับซื้ออ้อยในแต่ละปีการผลิต และช่วยทำให้ระบบการจำหน่าย น้ำตาลทรายภายในประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นระบบที่มีการควบคุมโดยรัฐบาลพยายามควบคุมกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลทรายไม่ให้ขยายตัวมากเกินไปด้วยการกำหนดโควตาการผลิตและจำหน่ายน้ำตาล (อมรรัตน์, 2564) ซึ่งแยกออกเป็น 3 ส่วน คือ โควตา ก. เป็นปริมาณน้ำตาลทรายที่อนุญาตให้โรงงานน้ำตาลทรายแต่ละโรงจำหน่ายในตลาดภายในประเทศ เพื่อรักษาระดับราคาน้ำตาลทรายให้อยู่ในระดับที่กำหนดไว้และทำให้มีน้ำตาลทรายออกสู่ตลาดอย่างค่อนข้างสม่ำเสมอ โควตา ข. เป็นน้ำตาลทรายดิบที่ขายโดยบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด (อนท.) ซึ่งเป็นบริษัทร่วมของเกษตรกรชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทรายและภาครัฐ เพื่อนำไปจำหน่ายต่างประเทศ โดยให้ถือว่าราคาน้ำตาลทรายดิบโควตา ข. ในแต่ละฤดูการผลิต เป็นราคาน้ำตาลส่งออก และใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาน้ำตาลทราย และใช้ในการคำนวณรายได้การขายน้ำตาลในโควตา ค. ซึ่งเป็นน้ำตาลส่วนที่เหลือ (หลังจากหักน้ำตาลโควตา ก. และโควตา ข. ออกจากปริมาณ น้ำตาลที่ผลิตได้ทั้งหมด) โดยน้ำตาลโควตา ค. เป็นส่วนที่ส่งออกโดยบริษัทเอกชนเพื่อเป็นราคาอ้างอิงในการคำนวณราคาน้ำตาลทรายที่ส่งออก

5.1.3 การผลิตและการส่งออกอ้อยและน้ำตาลทราย

อ้อยเป็นหนึ่งในพืชเศรษฐกิจสำคัญของไทย โดยเป็นวัตถุดิบหลักที่ใช้ในการผลิตน้ำตาลทรายและพลังงานทดแทน นอกจากนี้ น้ำตาลทรายยังเป็นวัตถุดิบที่สำคัญในอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่มซึ่งเป็นอุตสาหกรรมสำคัญของไทย ที่ผ่านมาไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าน้ำตาลสำคัญอันดับ 2 ของโลกรองจากบราซิล อย่างไรก็ดี ไทยส่งออกน้ำตาลลดลงตั้งแต่ปี 2563 เป็นต้นมา จากข้อมูลสถิติของ Global Trade Atlas พบว่า ในปี 2563 ไทยส่งออกน้ำตาลทรายปริมาณ 5.41 ล้านตัน ลดลงร้อยละ 43.29 จากปี 2562 ที่ส่งออกได้ปริมาณ 9.54 ล้านตัน ทำให้ไทยเป็นผู้ส่งออกสำคัญ

อันดับ 3 รองจากบราซิลและอินเดีย ตลาดส่งออกน้ำตาลที่สำคัญของไทย คือ อินโดนีเซีย เวียดนาม กัมพูชา เกาหลีใต้ และไต้หวัน สำหรับในช่วงครึ่งปีแรกของปี 2564 (มกราคม-มิถุนายน) ไทยส่งออกน้ำตาลทรายปริมาณ 1.81 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 726.88 ล้านเหรียญสหรัฐฯ รองจากบราซิลที่สามารถส่งออกได้ปริมาณ 12.79 ล้านตัน และอินเดียที่มีการส่งออก 5 เดือนแรก (มกราคม-พฤษภาคม) ปริมาณ 4.76 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 4,143.35 และ 1,889.30 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ตามลำดับปริมาณการส่งออกน้ำตาลของประเทศผู้ผลิตรายใหญ่ของโลก

1. พื้นที่เพาะปลูกอ้อยในประเทศไทย

สำหรับพื้นที่เพาะปลูกอ้อยในประเทศไทยในปี 2563 จังหวัดที่มีพื้นที่เพาะปลูกมากที่สุด 5 อันดับแรก คือ กาญจนบุรี กำแพงเพชร นครราชสีมา ขอนแก่น และชัยภูมิ โดยพื้นที่เพาะปลูกรวมทั้งประเทศมีจำนวน 10,559,438.15 ไร่ ซึ่งจากข้อมูลแสดงให้เห็นถึงจำนวนพื้นที่เพาะปลูกอ้อยลดลงอย่างต่อเนื่อง และจำนวนครัวเรือนของเกษตรกรที่เพาะปลูกอ้อยที่มีจำนวนลดลงเช่นเดียวกัน จาก 504,635 ครัวเรือนในปี 2562 ลดลงเป็น 441,817 ครัวเรือน ในปี 2563

ตารางที่ 34 พื้นที่เพาะปลูกอ้อยในประเทศไทย 20 อันดับแรก

ลำดับ	จังหวัด	เนื้อที่ปลูก (ไร่)				
		2559	2560	2561	2562	2563
	รวมทั้งประเทศ	14,331,113.95	13,882,093.66	13,504,861.53	12,473,907.43	10,559,438.15
1	กาญจนบุรี	1,119,958.00	1,037,559.34	1,060,599.59	931,740.32	906,822.07
2	กำแพงเพชร	1,098,731.50	740,142.75	752,848.75	759,889.75	776,610.50
3	นครราชสีมา	841,059.00	894,300.00	851,713.90	842,704.63	723,935.17
4	ขอนแก่น	1,036,319.25	1,050,748.50	945,172.50	730,130.25	711,166.00
5	ชัยภูมิ	1,061,045.00	958,288.04	936,711.74	717,487.81	702,662.65
6	สุพรรณบุรี	879,592.25	846,038.00	781,809.00	799,945.25	614,489.25
7	เพชรบูรณ์	577,289.00	738,577.00	697,795.75	686,650.50	569,562.50
8	อุดรธานี	760,394.50	808,832.00	686,862.12	606,091.12	556,022.12
9	นครสวรรค์	910,870.00	851,959.00	884,596.25	777,174.35	543,868.10
10	หนองบัวลำภู	774,578.00	726,412.00	601,470.00	689,045.42	466,330.42
11	เลย	384,683.00	364,978.12	459,908.20	454,055.45	437,996.56
12	ลพบุรี	963,618.00	910,303.25	855,645.25	652,871.25	377,203.25
13	สระแก้ว	434,149.00	429,686.00	451,162.53	407,590.53	376,536.83
14	สุโขทัย	326,456.50	321,234.25	313,771.00	309,415.00	357,641.00
15	กาฬสินธุ์	388,548.25	269,296.75	325,617.10	319,941.30	291,698.77
16	บุรีรัมย์	262,215.90	308,558.20	308,145.00	290,807.73	268,594.90

ลำดับ	จังหวัด	เนื้อที่ปลูก (ไร่)				
		2559	2560	2561	2562	2563
17	ราชบุรี	253,864.00	252,247.00	237,154.00	284,080.86	231,220.61
18	อุทัยธานี	423,552.00	435,672.30	454,908.80	434,648.30	229,084.00
19	พิษณุโลก	173,703.00	194,063.75	197,559.55	217,081.30	208,309.05
20	ชัยนาท	250,117.75	335,300.50	293,623.75	300,041.75	125,947.25

ที่มา: ระบบสารสนเทศการผลิตทางด้านการเกษตร, กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2564

ตารางที่ 35 จำนวนครัวเรือนเกษตรกรผู้ปลูกอ้อย

ลำดับ	จังหวัด	จำนวนครัวเรือนเกษตรกร				
		2559	2560	2561	2562	2563
	รวมทั้งประเทศ	497,219.00	745,782.00	778,177.00	504,635.00	441,817.00
1	ชัยภูมิ	42,056.00	44,122.00	54,263.00	55,170.00	47,315.00
2	ขอนแก่น	52,613.00	54,675.00	61,713.00	58,187.00	45,318.00
3	อุดรธานี	37,455.00	37,540.00	37,577.00	34,702.00	34,537.00
4	นครราชสีมา	32,292.00	33,124.00	35,482.00	35,026.00	31,646.00
5	หนองบัวลำภู	31,507.00	31,859.00	34,245.00	32,978.00	28,986.00
6	เลย	17,934.00	19,932.00	23,447.00	23,979.00	22,028.00
7	กาฬสินธุ์	28,596.00	22,169.00	22,870.00	22,077.00	19,985.00
8	กาญจนบุรี	24,220.00	21,703.00	22,047.00	20,235.00	18,585.00
9	สุโขทัย	12,969.00	12,467.00	13,039.00	15,042.00	16,473.00
10	กำแพงเพชร	16,488.00	13,119.00	13,895.00	15,758.00	16,039.00
11	บุรีรัมย์	15,398.00	16,754.00	17,546.00	18,252.00	15,999.00
12	สุพรรณบุรี	30,343.00	25,110.00	25,785.00	24,933.00	15,586.00
13	เพชรบูรณ์	13,062.00	14,270.00	14,855.00	16,569.00	14,278.00
14	นครสวรรค์	16,927.00	17,350.00	18,030.00	15,775.00	13,338.00
15	ลพบุรี	14,897.00	14,550.00	14,105.00	15,069.00	12,442.00
16	อุทัยธานี	13,495.00	13,636.00	13,661.00	13,016.00	12,004.00
17	สระแก้ว	11,521.00	13,616.00	13,990.00	12,192.00	11,937.00
18	มหาสารคาม	13,946.00	9,902.00	10,810.00	10,252.00	8,960.00
19	มุกดาหาร	6,604.00	5,451.00	6,605.00	6,146.00	7,892.00
20	ราชบุรี	8,664.00	7,288.00	6,373.00	7,208.00	6,282.00

ที่มา: ระบบสารสนเทศการผลิตทางด้านการเกษตร, กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2564

โดยช่วงเวลาในการปลูกอ้อยของเกษตรกรจะแบ่งช่วงเวลาในการปลูก คือ

1. ปลูกอ้อยต้นฝน (ปลายเดือนเมษายน.–ต้นเดือนมิถุนายน) อายุการเก็บเกี่ยว 9-10 เดือน (พันธุ์เบา)

2. ปลูกอ้อยน้ำราด หรือน้ำสูบ (มกราคม-มีนาคม) อายุการเก็บเกี่ยว 11-12 เดือน (พันธุ์กลาง)

3. ปลูกอ้อยข้ามแล้ง (พฤษจิกายน-ธันวาคม) อายุการเก็บเกี่ยว 13 - 15 เดือน (พันธุ์หนัก)

ช่วงเวลาเก็บเกี่ยวผลผลิตจะอยู่ในช่วงเดือนพฤศจิกายน-พฤษภาคม ซึ่งมีผลผลิตอ้อยมากในเดือนมกราคม-มีนาคม โดยการบริโภคและความต้องการใช้ของภาคอุตสาหกรรมในประเทศโดยเฉลี่ยมีจำนวนความต้องการจำนวน 2.60 ล้านตัน ในแต่ละปี

ในปี 2562/63 มีเนื้อที่เก็บเกี่ยวผลผลิตและผลผลิตต่อไร่ของอ้อยโรงงาน 11.46 ล้านไร่ 74.89 ล้านตัน และ 6.53 ตันต่อไร่ ลดลงจากปี 2561/2562 ที่มี เนื้อที่เก็บเกี่ยวผลผลิตและผลผลิตต่อไร่ของอ้อยโรงงาน 11.47 ล้านไร่ 130.97 ล้านตัน และ 11.42 ตันต่อไร่ ลดลงคิดเป็นร้อยละ 0.09 42.82 และ 95.01 ตามลำดับ โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากปัญหาภัยแล้งส่งผลให้ผลผลิตและผลผลิตต่อไร่ลดลง ปี 2558/59 - 2562/63 ผลผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 0.43 ต่อปี โดยเพิ่มขึ้นจาก 9.79 ล้านตัน ในปี 2558/59 เป็น 14.58 ล้านตัน ในปี 2561/62 สำหรับปี 2562/63 มีผลผลิตน้ำตาลทราย 8.29 ล้านตัน ลดลงจากปี 2561/2562 ที่มีผลผลิต 14.58 ล้านตัน ร้อยละ 43.14

สำหรับราคาอ้อยขั้นต้นมีการปรับตัวทิศทางเดียวกับราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลก โดยราคาอ้อยขั้นต้นปี 2558/59 - 2561/62 ลดลงเฉลี่ยร้อยละ 5.39 ต่อปี โดย ลดลงจาก 808 บาทต่อตัน ในปี 2558/59 เหลือ 750 บาทต่อตัน ในปี 2562/63 เนื่องจากราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกมีความผันผวนและมีการปรับตัวลดลง

สำหรับปี 2562/63 ราคาอ้อยขั้นต้น 750 บาทต่อตัน ณ ระดับความหวานที่ 10 ซี.ซี.เอส. มีอัตราขึ้น-ลงของราคาต่อความหวาน 1 ซี.ซี.เอส. เท่ากับ 45 บาทต่อตัน สูงขึ้นร้อยละ 7.14 จาก 700 บาทต่อตัน ณ ระดับความหวานที่ 10 ซี.ซี.เอส. อัตราขึ้น/ลงของราคาต่อความหวาน 1 ซี.ซี.เอส. เท่ากับ 42 บาทต่อตัน ในปี 2561/62

ตารางที่ 36 ข้อมูลการผลิต ปี 2558/59-2563/64 ของไทย

รายการ	2558/2559	2559/2560	2560/2561	2561/2562	2562/2563	2563/2564
เนื้อที่เก็บเกี่ยว (ล้านไร่)	10.94	9.75	11.19	11.47	11.46	8.56
ผลผลิต (ล้านตัน)	94.05	92.95	134.93	130.97	74.89	67.04
ผลผลิตต่อไร่ (ตัน)	8.06	8.53	12.06	11.42	6.53	7.87
ผลผลิตน้ำตาล (ล้านตัน)	9.79	10.02	14.71	14.58	8.29	7.38
ราคาอ้อยโรงงาน						
ต้นทุนการผลิต (บาท/ตัน)	983.00	930.00	977.00	1,131.00	1,420.00	1,134.00
ราคาเกษตรกรขายได้ ณ ไร่นา (บาท/ตัน)	737.00	942.00	763.00	597.00	673.00	-
ราคาอ้อยขั้นต้น (บาท/ตัน)	808.00	1,050.00	880.00	700.00	750.00	920.00
ราคาอ้อยขั้นสุดท้าย (บาท/ตัน)	881.00	1,084.00	791.00	681.00	833.22	-

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, 2564

หมายเหตุ – เป็นตัวเลขตามฤดูการผลิต ระหว่างเดือน ตุลาคม – เดือนมิถุนายน

2. ปริมาณ ราคา และมูลค่าการส่งออกน้ำตาลของไทยไปยังต่างประเทศ

(1) การส่งออกน้ำตาลทรายโลก

ปี 2558/59 - 2562/63 การส่งออกน้ำตาลทรายดิบของโลกลดลง เฉลี่ยร้อยละ 0.43 ต่อปี จากปริมาณ 53.87 ล้านตัน ในปี 2558/59 เป็น 54.12 ล้านตัน ในปี 2562/63 เนื่องจากบราซิลและออสเตรเลียผลิตน้ำตาลทรายดิบได้ลดลง สำหรับปี 2562/63 การส่งออกน้ำตาลทรายดิบของโลกลดลงร้อยละ 3.37 จาก 54.12 ล้านตัน ในปี 2560/61 เป็น 56.01 ล้านตัน โดยประเทศผู้ส่งออกสำคัญ ได้แก่ บราซิล อินเดีย ไทย ฝรั่งเศส และเยอรมนี

(2) การส่งออกน้ำตาลทรายประเทศไทย

จากข้อมูลสถิติของศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร พบว่า ในปี 2563 ไทยส่งออกสินค้าน้ำตาลทรายไปตลาดโลกปริมาณ 5.49 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 1,789.17 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ลดลงจากปีก่อนหน้าที่สามารถส่งออกได้ปริมาณ 9.95 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 3,041.81 ล้านเหรียญสหรัฐฯ หรือลดลงร้อยละ 44.82 และ 41.18 ตามลำดับ ซึ่งตลาดส่งออกสำคัญของไทยในปี 2563 ได้แก่ อินโดนีเซีย เวียดนาม กัมพูชา เกาหลีใต้ และไต้หวัน

ราคาส่งออกน้ำตาลทราย ในปี 2559 - 2563 ราคาส่งออกน้ำตาลทรายดิบลดลงเฉลี่ยร้อยละ 9.41 ต่อปี จาก 11,669 บาทต่อตัน ในปี 2559 เหลือ 9,088 บาทต่อตัน ในปี 2563 และราคาส่งออกน้ำตาลทรายขาวปี 2559-2563 ลดลงเฉลี่ยร้อยละ 10.18 ต่อปี จาก 15,393 บาทต่อตัน ในปี 2559 เหลือ 11,337 บาทต่อตัน ในปี 2563 สำหรับปี 2563 ราคาส่งออกน้ำตาลทรายดิบสูงขึ้นจาก 9,073 บาทต่อตัน ในปี 2562 ร้อยละ 0.17 และราคาส่งออกน้ำตาลทรายขาวลดลงจาก 10,555 บาทต่อตัน ในปี 2562 ร้อยละ 7.41

ราคาน้ำตาลทราย ปี 2559-2563 ราคาน้ำตาลทรายดิบตลาดนิวยอร์กลดลงเฉลี่ย ร้อยละ 9.70 ต่อปี จากราคาเฉลี่ย 18.13 เซนต์ต่อปอนด์ หรือกิโลกรัมละ 14.01 บาท (อัตราแลกเปลี่ยน 35.05 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ) ในปี 2559 เหลือ 12.31 เซนต์ต่อปอนด์ หรือกิโลกรัมละ 8.54 บาท (อัตรา แลกเปลี่ยน 31.47 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ) ในปี 2563 เนื่องจากราคาน้ำตาลมีความเคลื่อนไหวผันผวนและการปรับตัวลดลงตามแรงขายของกลุ่มกองทุน นักเก็งกำไร และปริมาณน้ำตาลทรายดิบส่วนเกิน (Surplus) ของโลก ประกอบกับความกังวลเกี่ยวกับการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ส่งผลให้ความต้องการใช้น้ำตาลทรายลดลง

ตารางที่ 37 ราคาส่งออกน้ำตาลทรายของไทย ปี 2559-2560

หน่วย:บาทต่อตัน

รายการ	2559	2560	2561	2562	2563
น้ำตาลทรายดิบ	11,669	14,780	9,828	9,073	9,088
น้ำตาลทรายขาว	15,393	16,756	11,479	11,555	11,337

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร,2564

ตารางที่ 38 ผลผลิต การบริโภค ส่งออก และนำเข้าน้ำตาลทรายดิบของโลก ปี 2558/59 – 2563-64

หน่วย:ล้านตัน

รายการ	2558/2559	2559/2560	2560/2561	2561/2562	2562/2563	2563/2564
ผลผลิต	164.97	174.05	194.26	179.66	166.18	188.08
การบริโภค	169.25	170.59	173.27	172.62	171.58	177.8
ส่งออก	53.87	59.01	64.33	56.01	54.12	65.23
นำเข้า	54.64	54.41	54.14	51.53	50.71	54.8

ที่มา : Sugar, World Markets and Trade. USDA Foreign Agricultural Services, May 2020/ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ,2564

ตารางที่ 39 ราคาน้ำตาลทรายดิบตลาดนิวยอร์ก ปี 2559 – 2563

รายการ	2559	2560	2561	2562	2563
เซ็นต์/ปอนด์	18.13	15.81	12.25	12.36	12.31
บาท/กก.	14.01	11.77	8.66	8.38	8.54

ที่มา : Sugar, World Markets and Trade. USDA Foreign Agricultural Services, May 2020/ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ,2564

ตารางที่ 40 ประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายที่สำคัญของโลก

มูลค่า : ล้านเหรียญสหรัฐฯ / ปริมาณ : ล้านตัน

อันดับ	ประเทศ	2559		2560		2561		2562		2563		2564		% เปลี่ยนแปลง
		มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	ตามมูลค่า 64/63
1	บราซิล	10,434.85	28.93	11,411.93	28.70	6,525.78	21.26	5,179.14	17.89	3,163.58	11.10	4,143.35	12.79	30.97
2	อินเดีย	1,517.16	3.32	986.15	2.00	942.51	2.64	1,710.87	5.17	1319.71*	3.83*	1,889.30	4.76*	43.16
3	ไทย	2,287.41	5.98	2,678.09	5.75	3,024.89	9.54	2,980.14	9.54	1,146.72	3.65	726.88	1.81	-36.61
4	ฝรั่งเศส	1,058.86	2.12	1,355.61	2.68	1,376.09	3.25	956.92	2.49	496.12	1.16	374.92	0.75	-24.43
5	เยอรมัน	592.47	1.06	751.38	1.32	802.07	1.78	619.13	1.46	271.34	0.55	390.89	0.69	44.06
6	กัวเตมาลา	816.72	2.08	826.38	1.91	633.19	2.03	695.56	2.03	395.65	1.16	342.76	0.91	-13.37
7	โคลอมเบีย	378.18	0.51	273.34	0.71	347.34	0.76	320.19	0.71	152.31	0.32	135.27	0.27	-11.19
8	เนเธอร์แลนด์	300.97	0.49	394.76	0.63	481.45	0.97	304.36	0.59	120.02*	0.20*	141.90	0.22*	18.23
9	แอฟริกาใต้	139.23	0.25	273.37	0.58	376.56	1.06	489.94	1.47	171.61	0.51	111.41	0.25	-35.08
10	เบลเยี่ยม	370.19	0.56	466.44	0.83	541.54	1.20	347.91	0.72	130.06*	0.24*	118.06	0.18*	-9.23

ที่มา : Global Trade Atlas, 2021

*ข้อมูลถึงเดือนพฤษภาคม 2564

ตารางที่ 41 ประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลทรายที่สำคัญของโลก

มูลค่า : ล้านเหรียญสหรัฐฯ / ปริมาณ : ล้านตัน

อันดับ	ประเทศ	2559		2560		2561		2562		2563		2564		% เปลี่ยนแปลงตามมูลค่า 64/63
		มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	
1	สหรัฐฯ	1,770.69	3.12	1,657.33	2.80	1,595.16	2.86	1,588.47	2.89	2,011.23	3.51	1,090.66	19.1	857.74
2	อินโดนีเซีย	2,090.13	3.12	2,071.97	4.47	1,790.91	5.01	1,366.14	4.09	1,935.93	5.54	1,221.26	3.48	1,488.26
3	จีน	1,173.09	3.07	1,078.38	2.29	1,030.02	2.80	1,121.33	3.39	1,801.94	5.27	460.33	1.24	724.36
4	มาเลเซีย	814.68	1.88	919.74	2.00	736.14	2.06	630.34	1.88	767.02	2.19	307.12	0.88*	328.67*
5	อิตาลี	846.99	1.58	904.30	1.61	721.11	1.62	716.07	1.71	764.51	1.59	302.52*	0.66*	273.60*
6	ไนจีเรีย	-	-	-	-	527.33	0.61	541.22	0.84	724.78	1.15	140.48**	0.18**	239.04**
7	เกาหลีใต้	732.43	1.88	850.07	1.83	659.12	1.91	629.69	1.95	646.07	1.94	341.35	0.99	384.40
8	อินเดีย	66.86	1.06	1,053.42	2.54	578.02	1.84	541.22	0.99	638.98	2.01	126.96	0.39*	150.64*
9	สเปน	517.91	1.07	653.32	1.18	550.65	1.14	558.12	1.40	521.64	1.03	259.29	0.53	263.85
10	โมร็อกโก	466.86	1.06	372.23	1.16	502.11	1.06	372.23	1.21	463.24	1.29	246.34	0.67	279.49

ที่มา : Global Trade Atlas, 2021

*ข้อมูลถึงเดือนพฤษภาคม 2564/ **ข้อมูลถึงเดือนมีนาคม 2564

5.1.4 ประเด็นปัญหาของอ้อยและน้ำตาลทราย (จากการสัมภาษณ์)

อ้อยถือได้ว่าที่เป็นพืชที่มีการจัดการระบบในทางที่ดี ทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ เพราะการมีกฎระเบียบ พรบ. และข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่มีหลายภาคส่วน ทั้งเกษตรกร โรงงานน้ำตาลทราย และหน่วยงานรัฐช่วยให้ พรบ.และกฎหมายต่าง ๆ ของอ้อย ส่งผลไปในทางที่ดีต่อทุกฝ่าย แต่ปัจจุบันถือได้ว่ากฎระเบียบเริ่มล้าหลังเนื่องจากใช้ฉบับเดิมมาอย่างยาวนาน แม้มีการแก้ไขแต่ก็ถูกแก้ไขแค่เพียงเล็กน้อย ปัจจุบันจึงมีการเริ่มพูดคุยการปรับเปลี่ยนข้อกฎหมาย กฎระเบียบ นโยบาย และ พรบ. แต่ก็ยังอยู่ในขั้นตอนของการพูดคุยกันหลาย ๆ ฝ่าย

การผูกเกษตรกรไร่อ้อยและโรงงานเข้าด้วยกันทำให้เกษตรกรไม่ต้องมีภาระในเรื่องของการหาตลาดเองและไม่ต้องกังวลเรื่องผลผลิตล้นตลาด เนื่องจากราคาและโควตาการปลูกที่จะส่งมาจากส่วนกลางมอบให้แก่โรงงานแต่ละพื้นที่ และโรงงานก็จะส่งต่อข้อมูลเหล่านี้ให้เกษตรกรไร่อ้อย เกษตรกรก็ทำการเพาะปลูกและส่งให้กับโรงงานในพื้นที่เป็นการลดต้นทุนด้านการขนส่ง ปัญหาหลักที่ส่งผลกระทบต่อชาวไร่อ้อย คือ ปัญหาภัยแล้งที่จะส่งผลกระทบแก่เกษตรกรไร่อ้อยที่ทำให้ขาดทุน แม้ว่าจะมีการผูกเกษตรกรกับโรงงานน้ำตาลทรายแต่ก็ไม่สร้างให้เกิดเสรีภาพในการทำการค้าสินค้าอ้อยของเกษตรกร รวมถึงส่วนใหญ่เกษตรกรเมื่อผูกเข้ากับโรงงานก็จะเข้าสู่กลไกการเป็นหนี้เพื่อซื้อวัตถุดิบในการทำการเกษตรโดยโรงงานเป็นผู้ให้การสนับสนุนเงินทุนและมีการตัดยอดหนี้เมื่อมีการนำอ้อยที่ปลูกได้มาขายที่โรงงานซึ่งการดำเนินการในกรอบการค้าแบบนี้ส่วนหนึ่งเป็นการสร้างความมั่นคงให้เกษตรกรแต่อีกส่วนหนึ่งคือการสร้างการกำกับโดยหนี้ให้เกษตรกรอยู่ในวงจรการค้า และเมื่อเกษตรกรไม่เข้าใจการบริหารทางการเงินหรือธุรกิจก็จะติดอยู่ในกับดักสภาพหนี้ที่ผูกเข้ากับการส่งขายอ้อยตามสัญญา โดยเกษตรกรบางรายก็ได้มีการเลิกการดำเนินการตามสัญญาแล้วหันไปทำการเกษตรด้านอื่นแทน

ในส่วนของโรงงานมีหน้าที่ในการรับอ้อยเข้าโรงงานและบรรจุหีบส่งต่อไปผลิตน้ำตาลทราย ต้องยอมรับว่าอ้อยเป็นพืชที่สามารถนำไปใช้ได้ทุกส่วน ทั้งผลิตน้ำตาลทราย กากอ้อยก็นำผลิตเชื้อเพลิงไฟฟ้าได้ แต่โรงงานหีบอ้อยจะอยู่ได้ก็อยู่กับเกษตรกรด้วยเช่นกันหากในพื้นที่มีการปลูกอ้อยไม่มากโรงงานก็จะได้รับโควตามาน้อยและไม่คุ้มทุนที่จะทำโรงงานต่อไปได้ ดังนั้นเกษตรกรและโรงงานต่างก็ต้องพึ่งพากัน และกฎระเบียบ นโยบายต่าง ๆ รวมไปถึง พรบ.อ้อย โรงงานและเกษตรกรก็ใช้เหมือนกันและมีส่วนในการออกความเห็นในการร่างกฎระเบียบ พรบ. เหล่านี้ขึ้นมา ซึ่งกฎหมายอ้อยและน้ำตาลทรายที่ส่งผลต่อการกำหนดราคาที่มีการแบ่งปันผลประโยชน์ ร้อยละ 70 แก่เกษตรกร และ 30 แก่ผู้ผลิตน้ำตาลทรายก็เกิดจากการเจรจาต่อรองระหว่างโรงงานน้ำตาลทรายและ

เกษตรกรซึ่งเป็นการจับมือร่วมกัน โดยโครงสร้างการกำหนดแบบนี้จะทำให้ธุรกิจการค้าอ้อยและน้ำตาลทรายไม่ค่อยมีพ่อค้าคนกลางเมื่อเทียบกับสินค้าข้าวและยางพารา

การส่งออกน้ำตาลทราย ประเทศไทยถือได้ว่าเป็นผู้ส่งออกอันดับต้น ๆ ของโลก แต่การส่งออกก็ต้องผ่านผู้ที่มีใบอนุญาตและมีโควตาการส่งออก แต่อ้อยจะต่างจากพืชชนิดอื่น เพราะเมื่อส่งออกขายแล้วเงินจะไปสู่ชาวไร่อ้อยตามสัดส่วนที่แบ่งไว้ใน พรบ. อย่างชัดเจน และในอดีตมีการเก็บเงินเข้ากองทุนอ้อยไว้คอยช่วยเหลือเกษตรกรเพื่อให้เกษตรกรอยู่รอดได้มาตลอด ซึ่งสิ่งนี้อาจทำให้ราคาน้ำตาลทรายในประเทศอาจสูงขึ้นแต่ก็ส่งผลดีต่อความเป็นอยู่ของเกษตรกร และการปลูกอ้อยภายในประเทศยังถือว่าน้อยเพราะอ้อยสามารถนำไปทำอย่างอื่นได้มากกว่าน้ำตาลทราย

ปัญหาการส่งออกที่ประเทศไทยเจอในปัจจุบันคือการถูกร้องเรียนเรื่องการอุดหนุนราคาภายประเทศที่ถูกบราซิลซึ่งเป็นผู้ส่งออกอันดับหนึ่งของโลก ในองค์การการค้าโลกหรือ WTO มีกฎระเบียบหลาย ๆ อย่างที่ทั้งมีผลดีและผลเสียต่อการค้าขายระหว่างประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศจะเลือกใช้อย่างไหนก็ขึ้นอยู่แต่ละประเทศกับประเทศคู่ค้า กฎหมายการค้าโลกได้ระบุในเรื่องของการอุดหนุนราคาสินค้าเกษตรว่าการอุดหนุนประเทศคู่ค้าสามารถเปิดการไต่สวนเพื่อเก็บอากรตอบโต้การอุดหนุนได้ แต่บราซิลร้องโดยตรงต่อ WTO เรื่องการอุดหนุนราคาอ้อยในประเทศเพื่อเป็นการตอบโต้การแข่งขันการส่งออกน้ำตาล นอกจากนี้สินค้าเกษตรโดยเฉพาะน้ำตาลทราย มีมาตรฐานต่างประเทศว่าด้วยสุขอนามัย สินค้าเกษตรเพื่อการบริโภค ความเป็นไปได้คือให้ทางประเทศไทยพยายามเจรจาให้เกิดความง่ายขึ้นในการส่งออกสินค้าเกษตรที่ไปยังประเทศต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น กรณีไทยออสเตรเลียที่จะต้องมีการพูดคุยกันในประเด็นมาตรฐานและข้อกำหนดด้านสุขอนามัยในการส่งออกสินค้าระหว่างกัน

5.1.5 การวิเคราะห์ SWOT

จุดแข็ง (Strength)

1. พรบ. อ้อยช่วยให้เกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงาน และการส่งออกสอดคล้องซึ่งกันและกันทำให้เกษตรได้รับผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม

2. ผู้ผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสามารถนำผลพลอยได้จากน้ำตาลทรายไปใช้ผลิตต่อในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น โรงงานเอทานอล ปุ๋ยชีวภาพ กระดาษ น้ำส้มสายชู และผงชูรส ซึ่งอ้อยจัดว่าพืชที่ได้สามารถใช้ได้ทุกส่วน (Renewable) ดังนั้นผู้ผลิตจึงมีรายได้อื่นนอกเหนือรายได้จากการผลิตน้ำตาล

3. คุณภาพของน้ำตาลทรายขาวของไทยนั้นมีคุณภาพที่สูงกว่าน้ำตาลทรายขาวของอินเดีย จนเป็นที่ยอมรับจากประเทศผู้นำเข้าต่าง ๆ อีกทั้งยังได้เปรียบด้านทำเลที่ตั้งของประเทศไทยที่ใกล้กับประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นผู้นำเข้าน้ำตาลรายใหญ่ที่สุดของโลก

4. มีการรวมกลุ่มระหว่างผู้ผลิตน้ำตาลทราย ภายใต้สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยทำให้เกิดเอกภาพ และสร้างอำนาจต่อรองกับลูกค้าที่เป็นกลุ่มอุตสาหกรรมอาหารเครื่องดื่ม ยา ทำให้ราคาสินค้าน้ำตาลปรับตัวสูงขึ้น

5. การแบ่งโควตาการผลิต แต่ละโรงงานในแต่ละพื้นที่เป็นอย่างเท่าเทียม และราคารับซื้อล่วงออกมาให้เกษตรกรได้ตัดสินใจในการเพาะปลูกแต่ละปี และประเมิณต้นทุนตนเองได้ว่าต้องใช้ช่วยให้เกษตรกรไม่เกิดภาวะหนี้สิน

6 เกษตรกร โรงงาน ผู้ส่งออก มีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายการค้าอ้อย ทำให้ทุกภาคส่วนได้รับผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม

จุดอ่อน (Weakness)

1. เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย ต้องพบปัญหาภัยแล้ง ซึ่งเป็นเหตุปัจจัยหลักทำให้ผลิตมีน้อย ทำให้ในปีถัดไปโรงงานในพื้นที่ก็จะได้รับโคงต้าการปลูกที่ลดลง

2 กฎหมาย นโยบาย พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย ยังคงมีความล้าหลัง แม้จะมีการประชุมเพื่อปรับเปลี่ยนหลายครั้งแต่ยังไม่มีความคืบหน้ามาหลายปี

3. การอุดหนุนจากภาครัฐที่เข้ามาแทรกแซงในช่วง 2-3 ปีที่ผ่าน ทำเกิดข้อพิพาทที่ประเทศคู่ค้าใช้ในการกีดกันการค้าน้ำตาลทรายในตลาดโลก ทำให้ไทยเสียเปรียบในการแข้งขันในตลาดโลก

4. พื้นที่ปลูกอ้อยลดลงและผลผลิตอ้อยไม่เพียงพอต่อความต้องการของโรงงาน เนื่องจากเกษตรหันไปปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดอื่น เช่น มันสำปะหลัง ยางพารา เป็นต้น

5. การส่งเสริมการนำอ้อยไปแปรรูปนอกเหนือจากน้ำตาล เช่น เอทานอล ยังค่อนข้าวไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริง

โอกาส (Opportunity)

1. ตามกรอบการเจรจาข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ทำให้ประเทศสมาชิกในกลุ่มการค้าต้องลดหย่อนภาษีศุลกากรให้แก่กัน ส่งผลให้ประเทศสมาชิกนำเข้าน้ำตาลทรายจากประเทศไทยมากขึ้น

2. รัฐบาลกำหนดนโยบายสนับสนุนการใช้รถยนต์ E-85 อย่างเป็นรูปธรรม ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่มีการผลิตเอทานอลอยู่แล้ว ได้ประโยชน์จากการจำหน่ายเอทานอลมากขึ้นในอนาคต

3. ปริมาณความต้องการบริโภคน้ำตาลทรายของคนในภูมิภาคเอเชีย ยังคงมีปริมาณความต้องการที่สูง ถึงแม้ว่าอัตราการบริโภคจะยังคงอยู่ระดับที่ต่ำกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อส่งออกน้ำตาลทรายไปยังกัมพูชา ซึ่งถือว่าเป็นตลาดนำเข้าน้ำตาลทรายรายใหญ่ของไทย ผู้ส่งออกน้ำตาลไทยได้รับประโยชน์ในด้านต้นทุนค่าขนส่งที่ประหยัดลงได้มากกว่าการส่งออกของประเทศบราซิลมายังภูมิภาคเอเชีย

4. การขยายการลงทุนด้านอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในต่างประเทศเช่น สปป.ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ซึ่งประเทศเหล่านี้ยังคงมีความอุดมสมบูรณ์และเต็มไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติประกอบกับต้นทุนค่าแรงงานต่ำ อีกทั้งนักลงทุนของประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากสิทธิพิเศษอัตราภาษีศุลกากร (GSP) หรือจำนวนโควตาตามที่ประเทศพัฒนาแล้วได้จัดสรรให้กับประเทศต่าง ๆ ที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศ LDCs (Least Developed Countries)

อุปสรรค (Threat)

1. นโยบายของภาครัฐที่ควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของโรงงานน้ำตาลตั้งแต่ปริมาณการผลิต การส่งออก ราคาอ้อย ราคาน้ำตาลทราย ผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาลทรายรวมถึงการเพิ่มปริมาณการผลิต การย้ายฐานการผลิต ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายก่อน ทำให้การดำเนินการล่าช้าไม่เป็นอิสระและราคาน้ำตาลไม่ได้เป็นไปตามกลไกตลาดอย่างแท้จริง

2. ขาดระบบชลประทาน เนื่องจากอ้อยเป็นพืชที่ใช้น้ำมาก แต่พื้นที่เพาะปลูกบางแหล่งประสบปัญหาขาดน้ำ ทำให้ผลผลิตที่ได้ไม่มีคุณภาพ ให้ความหวานต่ำ

3. ถูกบราซิลร้องเรียนต่อ WTO เนื่องจากประเทศไทยมีการอุดหนุนราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศซึ่งทำให้มีราคาสูงมากกว่าตลาดโลก ซึ่งผิดกฎการอุดหนุนราคาสินค้าเกษตรตามกฎหมายของ WTO

4. ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกมีแนวโน้มปรับตัวลดลงเนื่องจากปริมาณการผลิตมีมากกว่าความต้องการในการบริโภคของคน

5. พฤติกรรมการบริโภคอาหารของคนเปลี่ยนไป หันมาใส่ใจสุขภาพมากขึ้นและจำกัดปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายเปลี่ยนไปบริโภคสารให้ความหวานแทนน้ำตาลทราย

6. ภาวะเศรษฐกิจโลกถดถอยและโรคระบาดโควิด-19 ทำให้บริษัทหลายแห่งในต่างประเทศปิดกิจการและชะลอการลงทุน จนเกิดปัญหาการว่างงานไปทั่วโลก ส่งผลให้การนำเข้าน้ำตาลทรายจากไทยลดลงด้วย

5.2 นโยบายและการทำการค้าอ้อยในประเทศไทย

5.2.1 วิวัฒนาการนโยบายอ้อยและน้ำตาลทราย

อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยเริ่มต้นขึ้นเมื่อรัฐบาลได้จัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาวแห่งแรกที่จังหวัดลำปาง ในปี 2480 และแห่งที่สองที่จังหวัดอุตรดิตถ์ ในปี 2485 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตรของประเทศและผลิตน้ำตาลทรายขาวให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ ต่อมาเอกชนได้เข้ามาลงทุนโดยประกอบกิจการน้ำตาลทรายขาวเพิ่มมากขึ้น ทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายขยายตัวอย่างต่อเนื่องจนเกินความต้องการบริโภคภายในประเทศ รัฐบาลจึงได้เข้ามาช่วยเหลือเพื่อส่งออกน้ำตาลทรายไปแข่งขันในตลาดต่างประเทศ (ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ, 2529: น. 7 11)

รัฐบาลให้การส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายโดยออกพระราชบัญญัติและจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือ แก้ปัญหา และพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมาโดยตลอด ซึ่งพระราชบัญญัติจะครอบคลุมตั้งแต่การเพาะปลูกของชาวไร่อ้อยจนถึงการส่งออกน้ำตาลทราย อย่างไรก็ดี รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายอยู่หลายฉบับ จนกระทั่งในปี 2527 กระทรวงอุตสาหกรรมได้พิจารณาข้อเสนอของคณะทำงานเรื่องแก้ไขพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 และได้ผ่านความเห็นชอบตามลำดับชั้น จนที่สุดได้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 สิงหาคม 2527 เป็นต้นมา (ฤทัยชนก, 2558)

1) กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ประกอบด้วยคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในด้านต่าง ๆ คณะกรรมการทั้ง 5 คณะ ได้แก่

1. คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.)
2. คณะกรรมการบริหาร (กบ.)
3. คณะกรรมการบริหารกองทุน (กท.)
4. คณะกรรมการอ้อย (กอ.)
5. คณะกรรมการน้ำตาลทราย (กน.)

ทั้งนี้ หน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 ครอบคลุมการดูแลทุกขั้นตอนของกระบวนการผลิตจากอ้อยมาสู่น้ำตาลทราย เริ่มตั้งแต่ชาวไร่ปลูกอ้อยจนถึงน้ำตาลทรายถูกขายให้แก่ผู้บริโภค อาจกล่าวได้ว่ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เนื่องจากอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมีความเกี่ยวพันกับ 3 กระทรวง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจึงเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานกระทรวงทั้ง 3

กระทรวงกับชาวไร่อ้อยและโรงงานเพื่อบริหารจัดการอ้อยและน้ำตาลทรายให้มีประสิทธิภาพและเบ็ดเสร็จในหน่วยงานเดียว จะเห็นได้จากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 กำหนดให้โอนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอ้อยและน้ำตาลทรายที่จัดตั้งมาก่อนหน้านี้ ได้แก่ สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายและสำนักงานรักษาระดับราคาน้ำตาลทรายไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย จึงเท่ากับว่ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายทำหน้าที่ดูแลอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ

5.3 กฎหมายการค้าอ้อย

กฎหมายที่ใช้กำกับอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 ซึ่งใช้กำกับพืชอ้อย น้ำตาลทราย น้ำตาลทรายที่ผลิตได้จากอ้อย กากน้ำตาล และผลพลอยได้อื่นใดที่ได้จากการผลิตน้ำตาลทราย ทั้งนี้ มาตรา 5ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 ในส่วนของรายละเอียดข้อกำหนดมาตรา จะประกอบไปด้วย 11 หมวดหลักเพื่อใช้กำกับอ้อยและน้ำตาลทราย

5.3.1 แนวทางโดยทั่วไปในการดำเนินการของกฎหมาย

ในส่วนของแนวทางทั่วไปที่เน้นไปที่การพยายามอธิบายหลักการในการกำกับการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 มีข้อกำหนดว่าด้วย

มาตรา 6 เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายและให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงานและผู้บริโภค การจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 7 เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้ถือว่าบรรดากรรมการและอนุกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ และลูกจ้างที่จ้างโดยใช้เงินกองทุน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมีมติว่า กรรมการ อนุกรรมการหรือลูกจ้างตามวรรคหนึ่ง ผู้ใดทุจริตหรือประพฤติมิชอบให้รัฐมนตรีผู้สั่งแต่งตั้งสำหรับกรณีของกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมสำหรับกรณีอื่น สั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง และในกรณีการกระทำของผู้นั้นเป็นความผิดอาญาด้วย ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการดำเนินการต่อไป

ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

มาตรา 8 ภายใต้บังคับมาตรา 24 วรรคสาม ผู้ใดจะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการต่าง ๆ หรือคณะอนุกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ในขณะเดียวกันเกินสองคณะมิได้

จากมาตราข้างต้นจะเห็นได้ว่าการตราเป็นการสร้างแนวทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายและให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงานและผู้บริโภค ซึ่งมีการกำหนดคณะกรรมการที่ถือเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้การกำหนดแนวทางของกฎหมายชัดเจนว่าเพื่อประโยชน์โดยรวม

5.3.2 คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อให้เป็นแกนหลักในการออกนโยบายและกำกับกิจการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 มีข้อกำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย อันประกอบไปด้วย

มาตรา 9 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย” ประกอบด้วย

- ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน
- ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงพาณิชย์สองคน
- ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน
- ผู้แทนชาวไร่อ้อยเก้าคน
- ผู้แทนโรงงานเจ็ดคน เป็นกรรมการ

โดยให้คณะกรรมการเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการคนที่หนึ่งและรองประธานกรรมการคนที่สองตำแหน่งละหนึ่งคน

ให้เลขาธิการคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นเลขานุการคณะกรรมการ

มาตรา 10 ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งตามมาตรา 9 ต้องไม่เป็นชาวไร่อ้อย กรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของโรงงาน

มาตรา 11 ผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) ไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลาย

(3) ไม่เคยได้รับโทษโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(4) ไม่เคยเป็นผู้ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 7 วรรคสอง

(5) ไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือดำรงตำแหน่งในทางการเมือง

(6) ไม่เป็นกรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

ผู้แทนชาวไร่อ้อยต้องเป็นชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสถาบันชาวไร่อ้อยโดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนของปริมาณอ้อยของสมาชิกของแต่ละสถาบัน และต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของโรงงาน

ผู้แทนโรงงานต้องเป็นกรรมการ ผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของโรงงานซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสมาคมโรงงานและต้องคำนึงถึงสัดส่วนตามกำลังผลิตของสมาชิกของสมาคมโรงงาน

การเสนอและการถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายนั้นเน้นการคำนึงถึงเกษตรกรและโรงงานน้ำตาลในการกำหนดนโยบายและข้อกำกับเพื่อการควบคุมการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย ทว่าในความเป็นจริงอาจมีประเด็นในส่วนของการอำนาจต่อรองที่ต่างกันระหว่างโรงงานน้ำตาลทรายและเกษตรกรผู้ปลูกอ้อย

มาตรา 12 ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี

เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวรรคหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งหรือเสนอบุคคลอื่นเป็นกรรมการ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือเสนอเข้ารับหน้าที่

ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่ง อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะแต่งตั้งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

นอกจากนี้ในส่วนหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น จะมีการกำหนดตามมาตราที่ 17-18 อันประกอบไปด้วย

มาตรา 17 คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดแผนการปลูกและผลิตอ้อยและการผลิตน้ำตาลทราย

(2) กำหนดท้องที่ที่เหมาะสมสำหรับการส่งเสริมการปลูกอ้อย

(3) กำหนดพันธุ์อ้อยที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยปลูกอ้อยในท้องที่ที่คณะกรรมการกำหนดตาม (2)

(4) กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอจดทะเบียนและการรับจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อย

(5) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย และเพิกถอนการจดทะเบียนหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย

(6) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการของหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย

(7) กำหนดปริมาณอ้อยที่ให้ชาวไร่อ้อยผลิตซึ่งต้องคำนึงถึงพื้นที่ปลูกอ้อยที่จดทะเบียนไว้ตาม (5) และปริมาณผลผลิตโดยเฉลี่ยในสามปีที่ผ่านมา

(8) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดสรรปริมาณอ้อยให้แก่โรงงาน

(9) กำหนดระเบียบว่าด้วยการส่งเสริมการปลูกอ้อย รวมทั้งการป้องกันควบคุมและการปราบศัตรูอ้อย

(10) กำหนดระเบียบว่าด้วยการตัดและส่งอ้อยให้แก่โรงงาน และการตรวจสอบคุณภาพอ้อย

(11) กำหนดวันเริ่มต้นการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย อัตราการหีบอ้อยปกติต่อวันของแต่ละโรงงานและวันสิ้นสุดการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย

(12) กำหนดระเบียบว่าด้วยการรับอ้อยจากชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย

(13) กำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต

(14) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดการอ้อยหรือน้ำตาลทรายส่วนที่ผลิตเกินจากปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดตาม (7) หรือ (13)

(15) กำหนดระเบียบว่าด้วยการดำเนินการกับโรงงานที่ผลิตน้ำตาลทรายไม่ครบตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดตาม (13)

(16) กำหนดระเบียบและวิธีการในการจัดการน้ำตาลทรายที่ไม่ได้คุณภาพที่คณะกรรมการกำหนดตาม (13)

(17) กำหนดระเบียบว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย และผลพลอยได้

(18) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร และกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายดังกล่าว

(19) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการนำเข้าน้ำตาลทรายในกรณีที่เกิดความจำเป็น

(20) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ส่งออกแต่เพียงผู้เดียว

(21) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย

(22) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งต้องคำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและกองทุนที่มีอยู่ด้วย

(23) กำหนดอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน โดยคำนึงถึงรายได้ที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ทั้งหมด เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย

(24) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและวิธีการชำระค่าธรรมเนียม ตลอดจนอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย

(25) กำหนดระเบียบว่าด้วยเบี้ยปรับและเงินรางวัลสำหรับการนำจับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

(26) กำหนดระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การจำหน่าย การนำเข้าและการส่งออกน้ำตาลทราย

(27) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจ้างลูกจ้างโดยใช้เงินกองทุน

(28) กำหนดค่าตอบแทนคณะกรรมการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

(29) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(30) กำหนดระเบียบอื่นใดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

การกำหนดตาม (1) (4) (5) (6) (14) (15) (16) (18) (19) (20) (21) (22) (23) (25) (26) (28) และ (30) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

การกำหนดตาม (2) (3) (7) (8) (9) (10) (11) (12) (13) (17) (24) และ (27) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

การกำหนดตาม (2) (3) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (11) (12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) (19) (20) (21) (22) (23) (24) (25) (26) และ (30) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 18 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจะมอบอำนาจให้คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการอ้อย คณะกรรมการน้ำตาลทราย หรือสำนักงานกระทำการใด ๆ แทน หรือมีหนังสือเรียกบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำหรือความเห็นได้

เมื่อคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการอ้อยคณะกรรมการน้ำตาลทราย หรือสำนักงานได้กระทำการไปแล้วตามวรรคหนึ่ง ต้องรายงานให้คณะกรรมการทราบด้วย

จะเห็นได้ว่ามาตรา 17 กำหนดหลักเกณฑ์และค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปลูกและค้าอ้อย รวมถึงการดำเนินการผลิตน้ำตาลจากการรับซื้ออ้อย ซึ่งตามมาตราที่ 17 คณะกรรมการสามารถกำกับธุรกิจการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย ได้ทั้งหมด และสามารถมอบอำนาจให้หน่วยงานหรือบุคคลไปปฏิบัติในทางกำกับทางกาค้าอ้อยและน้ำตาลทรายได้ ทำให้คณะกรรมการเป็นสถาบันหลักในการควบคุม กำกับ การค้าอ้อยและน้ำตาลทรายในประเทศไทย

5.2.4 คณะกรรมการบริหารและกำกับคณะกรรมการอ้อย และคณะกรรมการน้ำตาลทราย

นอกจากพระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ได้กำหนดตั้งให้มีคณะกรรมการอ้อย และน้ำตาลทรายแล้วยังมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อให้เกิดการกำกับธุรกิจอ้อยและน้ำตาลทรายในลำดับชั้นรองต่อมา ซึ่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 กำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการบริหาร อันประกอบไปด้วย

มาตรา 20 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการบริหาร” ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยห้าคน ผู้แทนโรงงานสี่คน และผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคน เป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และเลขานุการ ตำแหน่งละหนึ่งคน

ให้นำมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 21 คณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการในเรื่องตามมาตรา 17 นอกจาก (28) และ (29)

(2) ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอ้อย และคณะกรรมการน้ำตาลทราย

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการมอบหมาย

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการบริหารอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องใด หรือมอบหมายให้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด และให้นำมาตรา 15 วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะอนุกรรมการและคณะทำงานโดยอนุโลม

คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการบริหารจะมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนคณะกรรมการบริหาร ต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน ตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา 20

มาตรา 22 ในการกระทำตามมาตรา 21 กับบุคคลภายนอก ให้ประธานคณะกรรมการบริหารเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการบริหาร เพื่อการนี้ประธานคณะกรรมการบริหารจะมอบอำนาจให้บุคคลใดเป็นตัวแทนหรือกระทำกิจการเฉพาะอย่างแทนก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

นิติกรรมที่ประธานคณะกรรมการบริหารกระทำโดยฝ่าฝืนระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดหรือมติคณะกรรมการบริหาร ย่อมไม่ผูกพันคณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหาร

5.3.3 การจัดกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

นอกจากจะมีการตั้งคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และคณะกรรมการบริหารแล้ว พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 ยังกำหนดให้มีกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โดยรายละเอียดของกองทุนประกอบไปด้วย

มาตรา 23 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย” โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษา วิจัย พัฒนา และส่งเสริมการผลิต การใช้และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย

(2) รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

(3) รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศ เพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค

(4) กระทำการอื่นที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นนิติบุคคลและมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

มาตรา 24 ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการบริหารกองทุน” ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงบประมาณหนึ่งคน ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยสามคน และผู้แทนโรงงานสามคน เป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการและเลขานุการ ตำแหน่งละหนึ่งคน

กรรมการตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่ดำรงตำแหน่งกรรมการหรืออนุกรรมการในคณะกรรมการอื่นใดซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

ให้นำมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 25 คณะกรรมการบริหารกองทุนมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา 23 โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

(2) กำหนดระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษา การหาผลประโยชน์และการใช้จ่ายเงินกองทุน โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

(3) ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(5) บริหาร และควบคุมการปฏิบัติงานกองทุนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำมาตรา 21 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการบริหารกองทุนจะมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนคณะกรรมการบริหารกองทุน ต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อย และผู้แทนโรงงาน ตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา 24

มาตรา 26 ในการกระทำตามมาตรา 25 กับบุคคลภายนอกให้ประธานคณะกรรมการบริหารกองทุนเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการบริหารกองทุน และให้นำมาตรา 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 27 กองทุนประกอบด้วย

(1) ค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย

(2) เบี้ยปรับตามมาตรา 17 (25)

(3) เงินที่ได้รับตามมาตรา 57

(4) ดอกผลของกองทุน

(5) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

(6) เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

(7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(8) เงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ตกเป็นของกองทุน

มาตรา 28 ให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานชำระค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายโดยคำนวณจากปริมาณอ้อยที่ส่งให้แก่โรงงานและจากปริมาณน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ที่ผลิตได้ แล้วแต่กรณี ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 29 ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดสรรเงินจำนวนร้อยละสิบของเงินที่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้รับตามมาตรา 57 ส่งเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

ในกรณีจำเป็นเกี่ยวกับฐานะทางการเงินของกองทุน คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้งดจัดสรรเงินตามวรรคหนึ่งไว้เป็นการชั่วคราว หรือลดอัตราการจัดสรรลงให้ต่ำกว่าร้อยละสิบก็ได้

มาตรา 30 เงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้นำมาใช้จ่ายได้เฉพาะเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 23 และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย และของสำนักงานตามที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งค่าตอบแทนต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 31 ภายในเดือนเมษายนของทุกปี ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดทำงบดุลแสดงฐานะการเงิน โดยมีคำรับรองการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานเสนอต่อรัฐมนตรี

ให้รัฐมนตรีจัดให้มีการประกาศงบดุลและรายงานตามวรรคหนึ่งในราชกิจจานุเบกษา

5.3.4 การกำกับอ้อย

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 มีการสร้างกรอบการกำกับอ้อยในรูปแบบของการให้อำนาจหจ้าที่แก่คณะกรรมการอ้อย ที่สามารถควบคุมดูแลการปลูกหรือการค้าอ้อยได้ โดยรายละเอียดของการกับอ้อยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 ประกอบไปด้วย

มาตรา 32 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการอ้อย” ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรกรและสหกรณ์สองคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยหกคน และผู้แทนโรงงานสี่คน เป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการอ้อยเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการและเลขานุการตำแหน่งละหนึ่งคน

ให้นำมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 33 คณะกรรมการอ้อยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารตามมาตรา 17 (1) (2) (3) (5) (6) (7) (8) (9) และ (10)

(2) ดำเนินการและควบคุมดูแลในเรื่องที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 17 (1) (2) (3) (5) (6) (7) (8) (9) (10) และ (21) ในส่วนที่เกี่ยวกับต้นทุนการผลิตอ้อย

(3) ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารมอบหมาย

ให้นำมาตรา 21 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการอ้อยจะมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนคณะกรรมการอ้อย ต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อย และผู้แทนโรงงานตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา 32

มาตรา 34 ในการกระทำตามมาตรา 33 กับบุคคลภายนอกให้ประธานคณะกรรมการอ้อยเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการอ้อยและให้นำมาตรา 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 35 ผู้ใดปลูกอ้อยเพื่อส่งโรงงานต้องจดทะเบียนเป็นชาวไร่อ้อย

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 36 ชาวไร่อ้อยต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

(2) รายงานปริมาณอ้อยที่จะส่งให้แก่หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยหรือโรงงานตามแบบวิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการอ้อยกำหนด

มาตรา 37 ชาวไร่อ้อยต้องปลูกอ้อยตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่การปลูกอ้อยมีปริมาณสูงหรือต่ำกว่าที่คณะกรรมการกำหนดหรือมิได้ทำการปลูกอ้อยตามที่แจ้งไว้ ให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 38 หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยต้องจดทะเบียนเป็นหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่ง และการเพิกถอนการจดทะเบียนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 39 หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

(2) รายงานปริมาณอ้อยที่จะได้รับจากชาวไร่อ้อยและส่งให้แก่โรงงานตามแบบวิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการอ้อยกำหนด

มาตรา 40 หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยต้องส่งอ้อยให้แก่โรงงานตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด และให้นำมาตรา 37 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

จะเห็นได้ว่าการทำการปลูกและค้าอ้อยอยู่ภายใต้กำกับของกฎหมายที่กำกับชาวไร่อ้อยให้ปลูกและค้าอ้อยตามที่ระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการอ้อยกำหนด ซึ่งถือเป็นการจำกัดเสรีภาพตลาดและจำกัดเสรีภาพของชาวไร่อ้อยในการทำการเกษตรและทำการค้าอ้อย นอกจากนี้ยังมีการกำกับเพื่อแบ่งชั้นการกำกับการทำเกษตรโดยมีหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยและผู้ปลูกอ้อยเพื่อให้เกิดการกำกับการปลูกและรับซื้ออ้อยตามที่คณะกรรมการอ้อยกำหนด

5.3.5 การกำกับน้ำตาลทราย

นอกจากการกำกับอ้อยแล้วยังมีการกำกับน้ำตาลทรายอีกเช่นเดียวกัน โดย พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการน้ำตาลทราย และมีอำนาจในการกำกับธุรกิจน้ำตาลทรายที่ต่อเนื่องกับการค้าอ้อย โดยรายละเอียดของการกำกับน้ำตาลทรายประกอบไปด้วย

มาตรา 41 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการน้ำตาลทราย” ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยห้าคน และผู้แทนโรงงานห้าคน เป็นกรรมการ

ให้นำมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 15 และมาตรา 32 วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 42 คณะกรรมการน้ำตาลทรายมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารในเรื่องตามมาตรา 17 (11) (12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) (19) (20) และ (21) ในส่วนที่เกี่ยวกับต้นทุนในการผลิตน้ำตาลทราย

(2) ควบคุมการจำหน่ายน้ำตาลทรายในราชอาณาจักร และการส่งออกน้ำตาลทราย

(3) จัดให้มีการนำเข้าน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร ในกรณีที่เกิดการขาดแคลน โดยจะนำเข้าเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้

(4) ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารมอบหมาย

(6) ดำเนินการและควบคุมดูแลในเรื่องที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 17 (11) (12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) (19) (20) และ (21)

ให้นำมาตรา 21 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายจะมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนคณะกรรมการน้ำตาลทรายต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน ตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา 41

มาตรา 43 ในการกระทำตามมาตรา 42 กับบุคคลภายนอก ให้ประธานคณะกรรมการน้ำตาลทรายเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการน้ำตาลทราย และให้นำมาตรา 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

5.3.6 การกำกับโรงงานน้ำตาลทราย

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 นอกจากการกำกับการปลูกและค้าอ้อยและน้ำตาลทรายแล้ว ยังมีบทกำกับการดำเนินงานของโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งมีกำหนดตามมาตราอันประกอบด้วย

มาตรา 44 โรงงานต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

(2) เตรียมโรงงานให้อยู่ในสภาพที่พร้อมที่จะหีบอ้อยตามเวลาที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 17 (11)

(3) รับอ้อยจากชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด หรือสั่งในกรณีที่ให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มตามมาตรา 45

(4) ผลิตน้ำตาลทรายตามชนิด คุณภาพ และปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด

(5) ไม่เปิดการหีบอ้อยหรือปิดการหีบอ้อยก่อนวันที่คณะกรรมการกำหนด หรือหยุดการหีบอ้อยโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(6) เก็บรักษาน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ ณ ที่ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหาร

(7) ไม่ขนย้ายน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ออกนอกบริเวณโรงงาน นอกจากขนย้ายตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(8) รายงานชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิต เก็บรักษา ขนย้าย ส่งมอบ และคงเหลือเป็นรายเดือนตามแบบ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายกำหนด

(9) นำส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา 57

มาตรา 45 ในกรณีที่มีความจำเป็น คณะกรรมการบริหารอาจสั่งให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มได้ ในกรณีเช่นนี้ให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด น้ำตาลทรายส่วนที่ผลิตเพิ่มนี้ให้จัดการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 46 โรงงานต้องจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ผลิตได้เพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่โรงงานไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารดำเนินการตามที่เห็นสมควร โดยให้โรงงานเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนี้ทั้งสิ้น

5.3.7 การกำกับการนำเข้าส่งออกน้ำตาลทราย

มากไปกว่าการกำกับอ้อย น้ำตาลทราย โรงงาน และการค้าอ้อยและน้ำตาลทรายในประเทศ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 ยังสร้างกรอบการกำกับการนำเข้าและส่งออกน้ำตาลทราย อันมีองค์ประกอบกล่าวคือ

มาตรา 47 ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าน้ำตาลทราย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 48 ผู้ใดจะส่งออกน้ำตาลทรายต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการจะกำหนดปริมาณ ราคา และระยะเวลาสำหรับการส่งออกด้วยก็ได้

การส่งออกน้ำตาลทรายไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการส่งออกตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

5.3.8 การควบคุมราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 มีบทกำหนดเกี่ยวกับการกำกับราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย เพื่อให้เกิดมาตรการการกำกับด้านราคาที่ไม่ปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด โดยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 กำหนดราคาอ้อยและน้ำตาลทราย อันประกอบไปด้วย

มาตรา 49 ก่อนเริ่มฤดูการผลิตน้ำตาลทราย ให้คณะกรรมการบริหารจัดทำประมาณการรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายที่จะผลิตในฤดูนั้น เพื่อกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น

การจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละแปดสิบของประมาณการรายได้ โดยให้คำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย

มาตรา 50 เมื่อคณะกรรมการบริหารได้จัดทำประมาณการรายได้และกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นแล้ว ให้แจ้งให้สถาบันชาวไร่อ้อยและสมาคมโรงงานทราบ และจัดให้มีการประชุมผู้แทนสถาบันชาวไร่อ้อย และผู้แทนสมาคมโรงงานเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อคัดค้าน ถ้ามี โดยทำเป็นหนังสือแจ้งให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวันก่อนวันประชุม การทำคำคัดค้านให้กระทำเป็นหนังสือพร้อมด้วยเหตุผลโดยละเอียดยื่นต่อสำนักงานก่อนวันเรียกประชุมดังกล่าว

มาตรา 51 ให้สำนักงานเสนอประมาณการรายได้ ราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นและผลการประชุมตามมาตรา 50 ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

มาตรา 52 เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาประมาณการรายได้ราคาอ้อยขั้นต้น และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นพร้อมด้วยคำคัดค้านในกรณีที่มีคำคัดค้าน แล้วให้คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

มาตรา 53 เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นตามมาตรา 52 แล้ว ให้สำนักงานประกาศราคาอ้อยขั้นต้น และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นในราชกิจจานุเบกษา

ให้โรงงานชำระค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยตามราคาอ้อยขั้นต้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 54 เมื่อสิ้นเดือนกันยายนของทุกปี ให้คณะกรรมการบริหารคำนวณรายได้สุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายในแต่ละฤดูการผลิต

ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 49 มาใช้บังคับแก่การคำนวณรายได้สุทธิโดยอนุโลม

มาตรา 55 ภายในเดือนตุลาคมของทุกปี ให้คณะกรรมการบริหารกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) รายได้สุทธิตามมาตรา 54

(2) ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตอ้อย

(3) ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตน้ำตาลทราย

(4) ราคาอ้อยขั้นต้น

(5) ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น

(6) เงินที่ได้รับจากกองทุน

ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักงานประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 56 ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้กองทุนจ่ายเงินชดเชยให้แก่โรงงานเท่ากับส่วนต่างดังกล่าว แต่ชาวไร่อ้อยไม่ต้องส่งคืนค่าอ้อยที่ได้รับเกิน

ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้โรงงานชำระค่าอ้อยเพิ่มให้แก่ชาวไร่อ้อยจนครบตามราคาอ้อยขั้นสุดท้าย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 57 ให้โรงงานนำส่งเงินเข้ากองทุนเท่าจำนวนผลต่างระหว่างรายได้สุทธิตามมาตรา 54 และค่าอ้อยตามราคาอ้อยขั้นสุดท้ายรวมกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ทั้งนี้ ภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

5.3.9 การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อใช้เป็นหน่วยการดำเนินงานของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย โดยมีการกำหนดกรอบทางกฎหมายของสำนักงานอันประกอบไปด้วย

มาตรา 61 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการและคณะกรรมการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้

(2) เก็บ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การใช้และการจำหน่ายน้ำตาลทราย

(3) จัดทำแผนการปลูกและผลิตอ้อยเพื่อใช้ในการผลิตน้ำตาลทราย แผนการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักรและส่งออกเสนอคณะกรรมการ

(4) รับจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย

(5) จัดทำทะเบียนชาวไร่อ้อยและที่ดินที่ใช้ในการปลูกอ้อย

(6) ทดสอบคุณภาพอ้อยและน้ำตาลทราย

(7) วิจัยและพัฒนาการผลิตและการใช้ประโยชน์จากอ้อยและน้ำตาลทราย

(8) ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการผลิต การใช้ และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนภาวะการตลาดของน้ำตาลทรายทั้งในและนอกราชอาณาจักร

(9) ประสานงานกับคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการอ้อยและคณะกรรมการน้ำตาลทราย

(10) ติดต่อประสานงานกับองค์การต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

(11) กระทำกิจการอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี คณะกรรมการ และคณะกรรมการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้มอบหมาย

ความในวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่การดำเนินการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องสอดคล้องกับข้อกำหนดหรือระเบียบของคณะกรรมการตามมาตรา 17

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง สำนักงานจะมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้

มาตรา 62 ให้มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ให้เลขาธิการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

5.3.10 โทษหากละเมิดพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 มีกรอบการลงโทษทางกฎหมายแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือกระทำผิด บทลงโทษส่วนใหญ่จะเป็นการปรับในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติหรือตามกฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ยังมีโทษอาญาจำคุกในกรณีที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำกิจกรรมตามพระราชบัญญัติ ทั้งนี้รายละเอียดของบทกำหนดโทษประกอบไปด้วย

มาตรา 65 ชาวไร่อ้อยผู้ใดหรือโรงงานใด ไม่ชำระค่าธรรมเนียมตามมาตรา 28 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 66 ผู้ใดปลูกอ้อยโดยมิได้จดทะเบียนเป็นชาวไร่อ้อยตามมาตรา 35 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 67 ชาวไร่อ้อยผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 36 (1) หรือไม่รายงานปริมาณอ้อย หรือโดยจงใจรายงานให้ผิดไปจากความเป็นจริงตามมาตรา 36 (2) หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 37 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 68 ผู้ใดมิได้จดทะเบียนเป็นหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยหรือถูกเพิกถอนทะเบียนการเป็นหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยแล้วส่งอ้อยที่ตนมิได้ผลิตให้แก่โรงงาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท

มาตรา 69 หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 39 หรือมาตรา 40 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท

มาตรา 70 โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 44 (2) (3) (4) (5) (6) หรือ (8) หรือรายงานตามมาตรา 44 (8) อันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท

มาตรา 71 โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 44 (7) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับสองเท่าของมูลค่าน้ำตาลทรายที่ขนย้ายออกนอกบริเวณโรงงาน แต่ต้องไม่น้อยกว่าห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 72 โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 45 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 73 โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 74 โรงงานใดไม่ส่งเงินเข้ากองทุน หรือส่งไม่ครบถ้วนตามมาตรา 57 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และให้ส่งเงินเข้ากองทุนจนครบพร้อมด้วยเงินเพิ่มอีกร้อยละสามต่อเดือนนับแต่วันที่ถึงกำหนดส่งหรือชำระ

การคำนวณระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีเศษของเดือนให้คิดเป็นหนึ่งเดือน เงินเพิ่มตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นของกองทุนด้วย

มาตรา 75 ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการตามมาตรา 63 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 76 ในกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าผู้แทนนิติบุคคล กรรมการ ผู้จัดการ และบุคคลอื่นใดซึ่งมีอำนาจหน้าที่กระทำแทนนิติบุคคล เป็นผู้กระทำความผิดและต้องระวางโทษเช่นเดียวกับนิติบุคคลนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นเป็นใจกับการกระทำความผิดนั้น หรือได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดนั้นแล้ว

5.4 กฎหมายลำดับรองตามที่ตราขึ้นตามกำหนดของพระราชบัญญัติ

นอกจากจะมีกรอบกำหนดทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 แล้ว ในแต่ละคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย รวมถึงกระทรวงอุตสาหกรรมได้ตรากฎหมายลำดับรองเพื่อใช้ในการกำกับการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย โดยกฎหมายลำดับรองประกอบไปด้วย

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม

- ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การให้ตั้งโรงงานที่ใช้อ้อยเป็นวัตถุดิบในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2562
- ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การให้ตั้งหรือขยายโรงงานน้ำตาลในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2558

- ประกาศสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย หลักเกณฑ์และวิธีการรับรองในการขออนุญาตตั้งหรือขยายโรงงานน้ำตาล ลงวันที่ 20 ส.ค. 2558

ประกาศระดับคณะกรรมการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527

- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2532 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวนต้นทุนในการผลิตอ้อย
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2533 กำหนดระยะเวลาในการจัดทำประมาณการรายจ่ายประจำปีที่ใช้จ่ายจากเงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2535 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการซื้อขายอ้อยและชำระราคาอ้อยตามคุณภาพ (ซี.ซี.เอส)
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2538 แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการซื้อขายอ้อยและการชำระราคาอ้อยตามคุณภาพ (ซี.ซี.เอส)
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดท้องที่ที่เหมาะสมสำหรับการส่งเสริมการปลูกอ้อย พ.ศ. 2548
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดพันธุ์อ้อยที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยปลูกในท้องที่ที่คณะกรรมการกำหนด พ.ศ. 2548
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดพันธุ์อ้อยที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยปลูกในท้องที่ที่คณะกรรมการกำหนด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดพันธุ์อ้อยที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยปลูกในท้องที่ที่คณะกรรมการกำหนด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดพันธุ์อ้อยที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยปลูกในท้องที่ที่คณะกรรมการกำหนด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2553

- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดพันธุ์อ้อยที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยปลูกในท้องที่ที่คณะกรรมการกำหนด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดพันธุ์อ้อยที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยปลูกในท้องที่ที่คณะกรรมการกำหนด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2560
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วน ฯ พ.ศ. 2553
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับเงินที่หักจากค่าอ้อยไฟไหม้ อ้อยยอดยาว และอ้อยที่มีกาบใบ พ.ศ. 2561
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2534 เรื่อง กำหนดคุณภาพน้ำตาลทรายแดง
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดชนิดและคุณภาพน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต พ.ศ. 2562
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร ลงวันที่ 30 เม.ย. 2551
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไขการจำหน่ายและราคาขายน้ำตาลทรายดิบภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2550
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดราคาน้ำตาลทรายดิบที่ให้โรงงานจำหน่ายในราชอาณาจักร ลงวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2550
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดประเภทกิจการเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมที่ให้โรงงานจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบในราชอาณาจักรและเงื่อนไขในการอนุญาต พ.ศ. 2550
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดประเภทกิจการเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมที่ให้โรงงานจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบภายในราชอาณาจักรและเงื่อนไขในการอนุญาต (ฉ.2) 2550

- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดประเภทกิจการเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมที่ให้โรงงานจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบภายในราชอาณาจักรและเงื่อนไขในการอนุญาต (ฉ.3) 255
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดประเภทกิจการเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมที่ให้โรงงานจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบภายในราชอาณาจักรและเงื่อนไขในการอนุญาต (ฉ.4) 255
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการผลิตน้ำตาลทรายแตกต่างไปจากชนิดคุณภาพและปริมาณที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนด พ.ศ. 2554
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง เงื่อนไขการยกให้หรือการบริจาตน้ำตาลทราย พ.ศ. 2554
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์การผ่อนผันการพิมพ์เครื่องหมายหรือข้อความบนกระสอบหรือบรรจุภัณฑ์อื่นใดที่ใช้บรรจุน้ำตาลทรายโควตา
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดค่าตอบแทนการประชุมคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ลงวันที่ 4 กันยายน 2555
- ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุน ว่าด้วย ค่าตอบแทนการประชุม พ.ศ. 2556
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการนำเข้าน้ำตาลทรายเข้ามาในราชอาณาจักรภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) พ.ศ. 2551
- ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการนำเข้ากากน้ำตาลเข้ามาในราชอาณาจักรภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) พ.ศ. 2552
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2536 ว่าด้วยส่งเสริมการปลูกอ้อย รวมทั้งการป้องกันควบคุมและการปราบศัตรูอ้อย
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2529 ค่าธรรมเนียมพิเศษที่เรียกเก็บจากการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย

- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบ การจำหน่ายน้ำตาลทราย และการรายงานปริมาณอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2561
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2528 ว่าด้วยการจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อย
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2531 ว่าด้วย การจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อย
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อย พ.ศ. 2558.:
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย พ.ศ. 2549
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2559
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การกำหนดปริมาณอ้อยให้ชาวไร่อ้อยผลิตและการจัดสรรปริมาณอ้อยให้แก่โรงงาน พ.ศ. 2552
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายให้โรงงานผลิต พ.ศ. 2561
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การตัดและส่งอ้อยให้แก่โรงงาน การตรวจสอบคุณภาพอ้อยและการรับอ้อยจากชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้าชาวไร่อ้อย พ.ศ. 2553
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการตัดและส่งอ้อยให้แก่โรงงาน การตรวจสอบคุณภาพอ้อยและการรับอ้อยจากชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการตัดและส่งอ้อยให้แก่โรงงาน การตรวจสอบคุณภาพอ้อยและการรับอ้อยจากชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563

- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การกำหนดอัตตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2559
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2560
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2563
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและวิธีการชำระค่าธรรมเนียม พ.ศ. 2549
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย วิธีการในการจัดการน้ำตาลทรายที่ไม่ได้คุณภาพ พ.ศ. 2556
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย วิธีการในการจัดการน้ำตาลทรายแดงที่ไม่ได้คุณภาพ พ.ศ. 2544
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย พ.ศ. 2550
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การจำหน่ายน้ำตาลทรายให้แก่ผู้ประกอบกิจการ พ.ศ. 2553
- ประกาศคณะกรรมการน้ำตาลทราย เรื่องกำหนดมาตราการควบคุมการจำหน่ายน้ำตาลทรายให้แก่ผู้ประกอบการ พ.ศ. 2560
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการจัดเก็บเงินจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวฯ ภายในราชอาณาจักรเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2551
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อใช้ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2563

- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย หลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อชำระหนี้ให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรตามโครงการเงินเพิ่มค่าอ้อยขั้นต้น
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การกำหนดระยะเวลาในการนำส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 พ.ศ. 2547
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย ค่าใช้จ่ายในการควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การจำหน่าย การนำเข้าและการส่งออกน้ำตาลทราย และการใช้จ่ายเงินของกองทุน
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย เบี้ยปรับและเงินรางวัล พ.ศ. 2548
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉ.2 พ.ศ.2533 การจ้างลูกจ้างโดยใช้เงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อปฏิบัติงานในสำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2533 ว่าด้วย การจ้างลูกจ้างโดยใช้เงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉ.1 พ.ศ.2537 ว่าด้วย การจ้างลูกจ้างโดยใช้เงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉ.2 พ.ศ.2537 การจ้างลูกจ้างโดยใช้เงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อปฏิบัติงานในสำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉ.2 พ.ศ.2541 ว่าด้วย การจ้างลูกจ้างโดยใช้เงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉ.3 พ.ศ.2541 ว่าด้วย การจ้างลูกจ้างโดยใช้เงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อปฏิบัติงานในสำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉ.7 พ.ศ.2550 ว่าด้วย การจ้างลูกจ้างโดยใช้เงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉ.10 พ.ศ.2554 ว่าด้วย การจ้างลูกจ้างโดยใช้เงินกองทุนและน้ำตาลทรายเพื่อปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2529 การมอบหมายการดำเนินการบางอย่างของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายให้บุคคลอื่นการทำการแทน

5.5 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของต่างประเทศ

5.5.1 ประเทศบราซิล

ประเทศบราซิล เป็นประเทศที่ปล่อยระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นระบบเสรี โดยได้ยกเลิกกฎหมาย Sugar and Alcohol Act 1933 แต่ยังคงมีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้ในการบริหารอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายและแอลกอฮอล์ เช่น กฎหมายว่าด้วยการใช้เอทานอลผสมในน้ำมัน 2 ฉบับ คือ ฉบับที่ 8.723 วันที่ 1 พฤศจิกายน 1993 และฉบับที่ 10.203 วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2001 กฎหมายว่าด้วยการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับเอทานอลและน้ำมัน ประกาศฉบับที่ 64/96 องค์การผู้ปลูกอ้อยแห่งรัฐเซาเปาโล (Organizacao de Plantadores do Estado de Sao Paulo-ORPLANA)

5.5.2 ประเทศออสเตรเลีย

กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ได้แก่ Sugar Industry Act 1999 และ Sugar Industry Amendment Act 2000 มีเจตนารมณ์เพื่อสนับสนุนศักยภาพในการแข่งขันในระดับโลกของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ที่มุ่งเน้นการส่งออกบนฐานของการผลิตที่ยั่งยืน และเพื่อประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องของทุกฝ่ายและชุมชนเป็นส่วนรวม ภายใต้กรอบการบริหารงาน 2 ประการ คือ

1) การเจรจาระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานรับอ้อยเข้าหีบในโรงงาน โดยอาศัยระบบการเจรจาต่อรองเพื่อให้บรรลุข้อตกลง

2) การบริหารทรัพยากรที่ยั่งยืนโดยอาศัยระบบ Cane Production Area System โดยมีโครงสร้างการบริหารจัดการ การผลิตอ้อย ผลิตน้ำตาลทรายและการแบ่งปันผลประโยชน์

5.5.3 ประเทศแอฟริกาใต้

กฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำตาลของแอฟริกาใต้ในปัจจุบันที่สำคัญมีอยู่ 2 ฉบับ คือ กฎหมายน้ำตาลปี 1978 (Sugar Act 1798 และข้อตกลงอุตสาหกรรมน้ำตาลปี 2000 (Sugar Industry Agreement 2000) ซึ่งกฎหมายน้ำตาลทรายปี 1978 มีสาระสำคัญ คือ

1) การรองรับมาตรฐานสมาคมน้ำตาลทรายแห่งแอฟริกาใต้ (SASA) ให้เป็นองค์กรนิติบุคคลมีอำนาจสูงสุดในการบราร ส่วนข้อบังคับของสมาคมเป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนดและอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรี
2) ยอมรับข้อตกลงอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย
3) การทำหน้าที่ของรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศและหน้าที่อื่น ๆ

ส่วนข้อตกลงอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายปี 2000 เป็นการกำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการบริหาร (The Sugar Administration Board หรือ SAB) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (The Sugar Appeal Tribunal) และคณะกรรมการประจำโรงงาน (Mill Group Board) การผลิตอ้อย (Supply of Cane) การจ่ายเงินอ้อย (Payment for Cane) การกำหนดและแบ่งปันรายรับและราคาอ้อย (Determination and Distribution of Proceeds and Cane Price) และสมาคมน้ำตาลทรายแห่งประเทศแอฟริกาใต้และการจำหน่ายผลผลิต (South African Association and Disposal of Crop)

5.5.4 พันธกรณีการเปิดตลาดสินค้าน้ำตาลทรายของประเทศคู่ภาคี FTA ของไทย

พันธกรณีการเปิดตลาดสินค้าน้ำตาลของประเทศคู่ภาคี FTA ของไทยสามารถสรุปได้ ดังนี้

1) ภายใต้ความตกลงอาเซียน (ATIGA) ประเทศสมาชิกอาเซียนลดภาษีเป็น 0 ให้แก่ไทย ยกเว้น

1.1 น้ำตาลที่ได้จากหัวบีต (พิกัด 1701.12.00) เมียนมา ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซียยังคงเก็บภาษีร้อยละ 0.5 5 และ 10 ตามลำดับ

1.2 น้ำตาลที่ได้จากอ้อย และอ้อยอื่น ๆ (พิกัด 1701.13.00 และ 1701.14.00) อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม เก็บภาษีร้อยละ 5 และเมียนมาเก็บภาษีร้อยละ 0.5

1.3 น้ำตาลที่เติมสารปรุงกลิ่น รส หรือสารแต่งสี (พิกัด 1701.91.00) อินโดนีเซียเก็บภาษีร้อยละ 10 และเวียดนามเก็บภาษีร้อยละ 5

1.4 น้ำตาลทรายบริสุทธิ์ และน้ำตาลทรายบริสุทธิ์อื่นๆ (พิกัด 1701.99.10 และ 1701.99.90) อินโดนีเซียเก็บภาษีร้อยละ 10 ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม เก็บภาษีร้อยละ 5

2) ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และฮ่องกง ลดภาษีเป็น 0 ภายใต้ TAFTA TNZCEP AANZFTA และ AHKFTA

3) ภายใต้ ACFTA จีนจัดให้น้ำตาลเป็นสินค้าอ่อนไหวสูง (Highly Sensitive List – HSL) เปิดตลาดตามโควตา WTO ปริมาณ 1.945 ล้านตันต่อปี อัตราภาษีใน โควตาร้อยละ 15 และภาษีนอกโควตาร้อยละ 50

4) ภายใต้ AKFTA เกาหลีใต้ลดภาษีเป็น 0 ยกเว้นน้ำตาลที่เติมสารปรุงกลิ่น รส หรือสารแต่งสี (พิกัด 1701.91) และ น้ำตาลทรายบริสุทธิ์ และน้ำตาลทรายบริสุทธิ์อื่น ๆ (พิกัด 1701.99) เกาหลีใต้เก็บภาษีร้อยละ 40

5) ในปี 2563 ชิลีเก็บภาษีร้อยละ 2 และอัตราภาษีในระบบ Price Band

6) ญี่ปุ่น อินเดียและเปรู ไม่ผูกพันการลดภาษีให้แก่ไทยภายใต้ FTA

5.5.5 พันธกรณีการเปิดตลาดสินค้าน้ำตาลของไทย

พันธกรณีการเปิดตลาดสินค้าน้ำตาลของไทย สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) น้ำตาลเป็นสินค้าที่ไทยผูกพันโควตาอัตราภาษีภายใต้ WTO โดยไทยผูกพันการเปิดตลาดปริมาณปีละ 13,760 ตัน อัตราภาษีในโควตาร้อยละ 65 และภาษีนอก โควตาร้อยละ 94

2) ไทยลดภาษีสินค้าน้ำตาลเป็นร้อยละ 0 ภายใต้ความตกลง TNZCEP ในปี 2548 ภายใต้ความตกลง ATIGA ในปี 2553 และเปิดตลาดสินค้าน้ำตาลให้แก่ออสเตรเลีย ภายใต้ TAFTA โดยสามารถนำเข้าในโควตาในอัตราภาษีร้อยละ 0 ได้แบบไม่จำกัดปริมาณในปี 2563

3) ไทยเปิดตลาดน้ำตาลภายใต้ FTA แบบทวิภาคีกับญี่ปุ่น (JTEPA) และชิลี (TCFTA) และเปิดให้เกาหลีใต้ภายใต้ความตกลง AKFTA อัตราภาษีในโควตาร้อยละ 0 นอกโควตาร้อยละ 94 ปริมาณการเปิดตลาดตาม WTO คือ ปีละ 13,760 ตัน

4) ภายใต้ ACFTA ไทยเปิดตลาดน้ำตาลตาม WTO คือ อัตราภาษีในโควตาร้อยละ 65 และภาษีนอกโควตาร้อยละ 94 ปริมาณการเปิดตลาดปีละ 13,760 ตัน

5) ไทยไม่ผูกพันการลดภาษีสินค้าน้ำตาลภายใต้ AJCEP AIFTA AANZFTA AHKFTA TIFTA และ TPCEP

5.5.6 กฎหมายหรือกฎระเบียบสำคัญที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย

จากประเด็นด้านกฎหมายและกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายแล้วดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีประเด็นที่สำคัญจากกฎหมายและกฎระเบียบที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไทย (วิจัยกรุงศรี, 2564) คือ

1. บราซิลได้แจ้งต่อองค์การการค้าโลก (WTO) เมื่อเดือนเมษายน 2559 ยื่นฟ้องไทยกรณีรัฐบาลเข้ามาแทรกแซงอุดหนุนการส่งออกน้ำตาล โดยใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย อาทิ

(1) การตั้งราคาขายน้ำตาลในประเทศสูงกว่าราคาตลาดโลก ทำให้เมื่อนำรายได้มาถัวเฉลี่ยกับราคาส่งออกจะทำให้ไทยสามารถส่งออกน้ำตาลไปตลาดโลกได้ในราคาที่ต่ำ

(2) การอุดหนุนเกษตรกรและโรงงานน้ำตาลด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น อนุมัติเงินเพิ่มให้กับชาวไร่อ้อย กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายกู้เงินมาจ่ายเงินให้ชาวไร่อ้อย การปล่อยกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำ การอุดหนุนปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เกินกว่าที่ WTO กำหนด รวมถึงการอุดหนุนเอทานอลซึ่งส่วนใหญ่ผลิตมาจากกากน้ำตาล

2. ภาครัฐประกาศลอยตัวราคาน้ำตาลทรายตั้งแต่ฤดูการผลิต 2560/2561 (มีผล 15 มกราคม 2561) เพื่อรองรับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทั้งระบบ (ส่วนหนึ่งเพื่อลดแรงกดดันจากการฟ้องร้องของบราซิล) มีผลให้วิธีการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลในประเทศเปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

(1) ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายในประเทศเปลี่ยนจากราคาคงที่เป็นราคาที่เคลื่อนไหวตามตลาดโลก (อ้างอิงราคาน้ำตาลทรายขาวที่ตลาดลอนดอน No.5) บวกด้วยค่าพรีเมี่ยม แล้วคำนวณกลับมาเป็นสกุลเงินบาท ซึ่งราคาที่ได้จะเป็นราคาฐาน หรือราคาขั้นต่ำ (Minimum Price) ในการจำหน่ายน้ำตาลทรายในประเทศในแต่ละเดือนส่งผลให้รายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายมีความไม่แน่นอน

(2) การยกเลิกระบบโควตาน้ำตาลทราย (Quota System) ที่เดิมมี 3 ส่วน คือ บริโภคในประเทศ (โควตา ก.) ส่งออกโดยบริษัท อ้อยและน้ำตาลทรายไทย จำกัด (โควตา ข.) และส่งออกโดยโรงงาน (โควตา ค.) มาเป็นการกำหนดให้โรงงานน้ำตาลสำรองน้ำตาลทราย (Buffer Security) 250,000 ตันต่อเดือน เพื่อป้องกันภาวะขาดแคลนน้ำตาลทรายในประเทศ แม้การกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายสำรองจะไม่มีผลต่อการดำเนินงานของโรงงานน้ำตาลทรายมากนัก เนื่องจากเป็นปริมาณที่ใกล้เคียงกับระบบโควตาเดิม แต่การยกเลิกโควตา ข. และ ค. จะกระทบผลประกอบการของโรงงานแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับการคาดการณ์ทิศทางราคาน้ำตาลทรายตลาดโลก

(3) การยกเลิกหักเงิน (อัตรา 5 บาท/กิโลกรัม) จากราคาหน้าโรงงานเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย (The Cane and Sugar Fund: CSF) และกำหนดวิธีคำนวณเงินส่งเข้ากองทุนฯ รูปแบบใหม่ โดยให้นำส่วนต่างของราคาขายส่งหน้าโรงงาน (ราคาจากการสำรวจตลาด) กับราคาฐาน ส่งเข้ากองทุนฯ แทน ทำให้เงินกองทุนฯ มีความไม่แน่นอน ขึ้นกับภาวะตลาดในประเทศและตลาดโลก (กรณีราคาหน้าโรงงานต่ำกว่าราคาฐานไม่จำเป็นต้องส่งเงินเข้ากองทุนฯ)

3. ปัจจุบัน พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทรายอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วัตถุประสงค์หลัก คือ (1) เพื่อปรับกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกับเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก (WTO) และ (2) เพื่อแก้ปัญหาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในช่วงราคาตกต่ำ โดยมีการปรับเปลี่ยนประเด็นสำคัญ อาทิ

(1) การปรับนิยามของ “น้ำตาล” ซึ่งอาจมีผลต่อการคำนวณรายได้ของผู้ประกอบการ (ตามข้อเสนอขององค์กรชาวไร่อ้อย) อาทิ “อ้อย” และ “น้ำตาลทราย” จะนับรวม “น้ำอ้อย” ส่วน “ผลพลอยได้” จะนับรวม “กากอ้อย กากตะกอนกรอง และเอทานอล” เข้าสู่การคำนวณตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล จึงอาจกระทบรายได้ของโรงงานน้ำตาลที่จะไม่สามารถรับรู้รายได้จากการจำหน่าย “ผลพลอยได้” เต็มจำนวนเช่นที่ผ่านมา

(2) การลดบทบาทของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายที่เกี่ยวข้องกับระบบจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างราคาอ้อยขั้นต้นและขั้นสุดท้าย โดยเฉพาะกรณีที่ราคาอ้อยขั้นต้นสูงกว่าราคาอ้อยขั้นสุดท้าย (หมายถึง โรงงานน้ำตาลทรายจ่ายเงินค่าอ้อยล่วงหน้าให้กับชาวไร่อ้อยสูงเกินจริง) ซึ่งใน พ.ร.บ.ฉบับปรับปรุงใหม่มีแนวโน้มจะกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายเรียกเก็บเงินชดเชยส่วนต่างดังกล่าวจากชาวไร่อ้อยโดยตรง โดยจะหักจากค่าอ้อยในฤดูการผลิตถัดไป จากปัจจุบันที่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย จะเป็นผู้จ่ายเงินชดเชยนี้ให้แก่โรงงานน้ำตาลทราย

4. มาตรการแก้ไขปัญหาอ้อยไฟไหม้ โดยตั้งเป้าหมายภายใน 3 ปี (2563-2565) เป็นมาตรการกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายลดสัดส่วนการรับอ้อยไฟไหม้เข้าหีบ ไม่เกิน 50% ในฤดูการผลิตปี 2562/2563 และไม่เกิน 20% ในปี 2563/2564 จากนั้นเหลือเพียง 0-5% ในปี 2564/2565 นอกจากนี้ ภาครัฐได้ปรับเงื่อนไขเงินช่วยเหลือเกษตรกร จากเดิมในปี 2562/2563 รัฐมีเงินอุดหนุนเกษตรกร 2 ส่วนคือ (1) เพื่อช่วยต้นทุนการผลิต และ (2) เพิ่มเงินให้กลุ่มเกษตรกรที่ตัดอ้อยสด แต่รอบปี 2563/2564 รัฐจะเพิ่มเงินให้เฉพาะเกษตรกรที่ตัดอ้อยสดเท่านั้น โดยชาวไร่อ้อยที่ตัดอ้อยสดจะได้เงินอุดหนุน 130 บาท/ตัน มีวงเงินช่วยเหลือทั้งสิ้น 7,280 ล้านบาท (คำนวณจากปริมาณอ้อยที่

คาดว่าจะเข้าหีบในปี 2563/2564 ประมาณ 70 ล้านตัน โดยประมาณสัดส่วนการตัดอ้อยสดไว้ที่ 80% ของปริมาณอ้อยเข้าหีบทั้งหมด หรือคิดเป็น 56 ล้านตัน)

5.6 บทสรุปอุปสรรคจากกฎหมายว่าด้วยการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย

จากกรอบกฎหมายตามตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 และกฎหมายลำดับรองข้างต้นทำให้สามารถพิจารณาได้ว่ากฎหมายที่ใช้กำกับอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นกลไกทางกฎหมายที่สร้างให้เกิดอุปสรรคต่อการปลูกอ้อย และการทำธุรกิจอ้อยและน้ำตาลทราย ในประเด็นอันประกอบด้วย

การสร้างกรอบกฎหมายที่เน้นการกำกับ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 เน้นไปที่การสร้งกฎกติกาในการทำการปลูกอ้อย การค้าอ้อยและการผลิตน้ำตาลซึ่งไม่ได้มีกรอบกฎหมายที่เอื้อให้การทำการค้าอ้อยและน้ำตาลทรายสะดวกง่ายขึ้นกฎหมายกลับไปเน้นที่การให้อำนาจหน่วยงานรัฐโดยเฉพาะกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้มีอำนาจกำกับธุรกิจอ้อยและน้ำตาลทราย การสร้างกฎหมายแนวการกำกับนี้จึงไม่สอดคล้องกับหลักการการเปิดให้ตลาดขับเคลื่อนได้ด้วยตัวเอง แต่กลับไปเน้นการกำกับที่อาจส่งผลให้มีบางภาคส่วนใช้การกำกับทางกฎหมายเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์จากธุรกิจอ้อยและน้ำตาลทราย และเมื่อมีกลุ่มที่ได้ประโยชน์จากการกำกับกฎหมายอ้อยและน้ำตาลทราย ก็จะมีบางกลุ่มที่ขาดประโยชน์หรือถูกเอารัดเอาเปรียบ ซึ่งในบริบทประเทศไทยที่เกษตรกรผู้ปลูกอ้อยอาจไม่สามารถเข้าถึงการตลาดหรือข้อมูลกฎหมายที่ใช้กำกับตัวการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย

การตั้งคณะกรรมการและการให้อำจาจคณะกรรมการในการกำกับ คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 เน้นไปที่การตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อใช้ในการกำกับดูแลอ้อยและน้ำตาลทราย โดยคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 จะประกอบไปด้วยกรรมการ 6 ชุด กล่าวคือ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) คณะกรรมการบริหาร (กบ.)คณะกรรมการอ้อย (กอ.) คณะกรรมการน้ำตาลทราย (กน.) คณะกรรมการบริหารกองทุน (กท.) ซึ่งการมีคณะกรรมการหลายชุดและแต่ละกรรมการมีอำนาจในทางการกำกับแบบแยกส่วนจะทำให้มีการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 แบบแยกส่วนและทำให้มีข้อกำหนดรายละเอียดเป็นจำนวนมากซึ่งเกษตรกรผู้ปลูกอ้อย ผู้ค้าอ้อย โรงงานน้ำตาลทรายและผู้ค้าน้ำตาลทรายไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลทางกฎหมายหรือไม่อาจที่ดำเนินการตามการกำกับของหลากหลายชุดกรรมการได้ และการไม่ดำเนินการตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดอาจส่งผลให้เป็นการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 ได้

กฎหมายลำดับรองในการกำกับธุรกิจอ้อยและน้ำตาลทราย จากที่ได้นำเสนอในส่วนข้างต้นว่านอกจากที่จะมีการกำหนดมาตราต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 กระทวงอุตสาหกรรมและคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ได้มีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อใช้ในการกำกับในรายละเอียดของการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งการมีกฎหมายลำดับรองเป็นจำนวนมากสร้างให้เกิดความสับสนในการอยู่ภายใต้กำกับของกฎหมายอีกทั้งการมีกฎหมายลำดับรองเป็นจำนวนมากทำให้เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย ผู้ค้าอ้อยและน้ำตาลทราย ไม่สามารถที่จะมีข้อมูลทางกฎหมายที่รอบด้านเพื่อทำให้สามารถค้าอ้อยและน้ำตาลทราย อย่างครบวงจรทางกการทำธุรกิจอ้อยและน้ำตาลทราย

กฎหมายกับระบบการออกใบอนุญาต จากที่มีกฎหมายลำดับรองที่ออกตามตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 เป็นจำนวนมาก ทำให้มีมีการสร้างระบบการขออนุญาตในการดำเนินกิจกรรมและธุรกิจที่เกี่ยวกับการปลูก การค้า การผลิต อ้อยและน้ำตาลทราย การที่ใช้ระบบกำกับควบคู่กับการสร้างข้อกำหนดด้านใบอนุญาต เป็นการทำกฎหมายให้เป็นเครื่องมือกั้นการเข้าถึงธุรกิจอ้อยและน้ำตาลทราย และในบางกรณีการกำหนดให้มีข้อกำหนดด้านใบอนุญาตเป็นการสร้างช่องทางให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับตามกฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทรายสามารถที่จะแสวงหาประโยชน์จากการให้อนุญาตได้ นอกจากนี้เกษตรกรที่ขาดซึ่งองค์ความรู้จด้านกฎหมายและระเบียบจะไม่สามารถที่จะเข้าถึงใบอนุญาตและจำเป็นต้องอยู่ภายใต้สภาวะการเป็นผู้ปลูกหรือทำการเกษตรอ้อยแต่ไม่สามารถยกระดับการทำการเกษตรของตนไปสุ่การเป็นผู้ค้าและโรงงานผลิตน้ำตาลได้เนื่องจากเกษตรกรไม่สามมารถเข้าถึงใบอนุญาตตามกรอบกฎหมายที่กำหนด

การกำหนดสัญญารับซื้ออ้อยเพื่อผลิตน้ำตาล ในกรณีของการดำเนินการปลูกอ้อยของเกษตรกรจะผูกเข้ากับการทำโรงงานน้ำตาลที่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2527 ซึ่งในส่วนหนึ่งถือเป็นการดีต่อเกษตรกรในการทำไร่อ้อยที่สามารถมีสัญญารับซื้อล่วงหน้าได้ แต่ในอีกส่วนหนึ่งกลับเป็นการจำกัดกรอบการค้าอ้อยของเกษตรกรและเป็นการดึงเกษตรกรเข้าสู่การทำเกษตรที่ได้รับเงินทุนหรือหนี้จากภาคอุตสาหกรรมการผลิตอ้อยอันนำไปสู่การแบกภารพหนี้ของเกษตรกรและทำให้เกษตรกรต้องติดอยู่ในกับดักวงจรการค้าอ้อยเพื่อส่งป้อนโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลที่เป็นเจ้าหนี้ ซึ่งแม้ว่าการปลูกและขายอ้อยจะไม่ค่อยมีบริบทของพ่อค้าคนกลางมากนักแต่เป็นการที่ผู้เกษตรกรที่ต้องค้าอ้อยต้องอยู่ภายใต้การกำกับโดยตรงจากโรงงานผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย

โดยรวมการวางกรอบทำให้เกิดการกำกับที่ครอบคลุมทั้งการปลูก การค้าและการดำเนินการของสินค้าอ้อยและน้ำตาลซึ่งจะเน้นไปในเชิงการควบคุมโครงสร้างตลาด ในงานศึกษาของวิโรจน์ ณ ระนอง ชี้ให้เห็นว่า พระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทรายได้สร้างให้เกิดการควบคุมและโครงสร้างตลาดที่มีผู้ปลูกและผู้ค้าอันแบ่งปันผลประโยชน์ในรูปแบบ 70:30 และชี้ให้เห็นว่ากรอบกำหนดพระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาล มีค่อนข้างสูงควรที่จะมีการลดการกำกับให้น้อยลงเพื่อลดการควบคุมราคาในประเทศ เพื่อสร้างให้เกิดกลไกตลาดที่สะท้อนราคาอ้อยและน้ำตาลภายในประเทศ

และต่างประเทศได้อย่างแท้จริง[28] ซึ่งจะเป็นนการแก้ไขปัญหากฎหมายที่สร้างให้เกิดกรอบการค้าอ้อยและน้ำตาลทรายที่เน้นเพียงการกำกับแต่ไม่ได้มุ่งเน้นการพัฒนาภาคการเกษตร การค้าและการลงทุนด้านอ้อยและน้ำตาลทราย

[28] วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ 2558 การศึกษาเพื่อปรบโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย, วช, <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2015/06/structural-change-sugar-cane-industry.pdf>

ตารางที่ 42 กฎระเบียบ นโยบายของไทยที่มีผลกระทบต่อต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ อ้อยและน้ำตาล

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล 2527 **มาตรา 6**	มาตรา 6 เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายและให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงานและผู้บริโภค การจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้		✓	
มาตรา 7	มาตรา 7 เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้ถือว่าบรรดากรรมการและอนุกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ และลูกจ้างที่จ้างโดยใช้เงินกองทุน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมีมติว่า กรรมการ อนุกรรมการหรือลูกจ้างตามวรรคหนึ่ง ผู้ใดทุจริตหรือประพฤติมิชอบให้รัฐมนตรีผู้สั่งแต่งตั้งสำหรับกรณีของกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมสำหรับกรณีอื่น สั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง และในกรณีการกระทำของผู้นั้นเป็นความผิดอาญาด้วย ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ		✓	
มาตรา 8	มาตรา 8 ภายใต้บังคับมาตรา 24 วรรคสาม ผู้ใดจะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการต่าง ๆ หรือคณะอนุกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ในขณะเดียวกันเกินสองคณะมิได้ จากกมาตราข้างต้นจะเห็นได้ว่าการตราเป็นการสร้างแนวทางเศรษฐกิจของประเทศและ	✓	✓	✓

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
	คุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายและให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงานและผู้บริโภค ซึ่งมีการกำหนดคณะกรรมการที่ถือเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้การกำหนดแนวทางของกฎหมายชัดเจนว่าเพื่อประโยชน์โดยรวม			
มาตรา 9	มาตรา 9 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย” ประกอบด้วย - ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน - ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงพาณิชย์สองคน - ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน - ผู้แทนชาวไร่อ้อยเก้าคน - ผู้แทนโรงงานเจ็ดคน เป็นกรรมการ โดยให้คณะกรรมการเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง และรองประธานกรรมการคนที่สองตำแหน่งละหนึ่งคน ให้เลขาธิการคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นเลขานุการคณะกรรมการ	✓	✓	✓
มาตรา 10	มาตรา 10 ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งตามมาตรา 9 ต้องไม่เป็นชาวไร่อ้อย กรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของโรงงาน			✓
มาตรา 11	มาตรา 11 ผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม	✓		

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
	ดังต่อไปนี้ (1) มีสัญชาติไทย (2) ไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลาย (3) ไม่เคยได้รับโทษโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ (4) ไม่เคยเป็นผู้ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 7 วรรคสอง (5) ไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือดำรงตำแหน่งในทางการเมือง (6) ไม่เป็นกรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง ผู้แทนชาวไร่อ้อยต้องเป็นชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสถาบันชาวไร่อ้อยโดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนของปริมาณอ้อยของสมาชิกของแต่ละสถาบัน และต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของโรงงาน ผู้แทนโรงงานต้องเป็นกรรมการ ผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของโรงงานซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสมาคมโรงงานและต้องคำนึงถึงสัดส่วนตามกำลังผลิตของสมาชิกของสมาคมโรงงาน การเสนอและการถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี			
มาตรา 12	มาตรา 12 ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวรรคหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งหรือเสนอบุคคลอื่นเป็นกรรมการ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือเสนอเข้ารับหน้าที่	✓	✓	✓

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
	ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่ง อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะแต่งตั้งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ นอกจากนี้ในส่วนหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น จะมีการกำหนดตามมาตราที่ 17-18 อันประกอบไปด้วย			
มาตรา 17	มาตรา 17 คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดแผนการปลูกและผลิตอ้อยและการผลิตน้ำตาลทราย (2) กำหนดท้องที่ที่เหมาะสมสำหรับการส่งเสริมการปลูกอ้อย (3) กำหนดพันธุ์อ้อยที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยปลูกอ้อยในท้องที่ที่คณะกรรมการกำหนดตาม (2) (4) กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอจดทะเบียนและการรับจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อย (5) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย และเพิกถอนการจดทะเบียนหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย (6) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการของหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย (7) กำหนดปริมาณอ้อยที่ให้ชาวไร่อ้อยผลิตซึ่งต้องคำนึงถึงพื้นที่ปลูกอ้อยที่จดทะเบียนไว้ตาม (5) และปริมาณผลผลิตโดยเฉลี่ยในสามปีที่ผ่านมา (8) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดสรรปริมาณอ้อยให้แก่โรงงาน (9) กำหนดระเบียบว่าด้วยการส่งเสริมการปลูกอ้อย รวมทั้งการป้องกันควบคุมและการปราบศัตรูอ้อย	✓	✓	✓

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
	(10) กำหนดระเบียบว่าด้วยการตัดและส่งอ้อยให้แก่โรงงาน และการตรวจสอบคุณภาพอ้อย (11) กำหนดวันเริ่มต้นการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย อัตราการหีบอ้อยปกติต่อวันของแต่ละโรงงานและวันสิ้นสุดการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย (12) กำหนดระเบียบว่าด้วยการรับอ้อยจากชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย (13) กำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต (14) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดการอ้อยหรือน้ำตาลทรายส่วนที่ผลิตเกินจากปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดตาม (7) หรือ (13) (15) กำหนดระเบียบว่าด้วยการดำเนินการกับโรงงานที่ผลิตน้ำตาลทรายไม่ครบตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดตาม (13) (16) กำหนดระเบียบและวิธีการในการจัดการน้ำตาลทรายที่ไม่ได้คุณภาพที่คณะกรรมการกำหนดตาม (13) (17) กำหนดระเบียบว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย และผลพลอยได้ (18) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร และกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายดังกล่าว (19) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการนำเข้าน้ำตาลทรายในกรณีที่เกิดความจำเป็น (20) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ส่งออกแต่เพียงผู้เดียว			

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
	(21) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย (22) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งต้องคำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและกองทุนที่มีอยู่ด้วย (23) กำหนดอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน โดยคำนึงถึงรายได้ที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ทั้งหมด เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย (24) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย และวิธีการชำระค่าธรรมเนียม ตลอดจนอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย (25) กำหนดระเบียบว่าด้วยเบี้ยปรับและเงินรางวัลสำหรับการนำจับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด (26) กำหนดระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การจำหน่าย การนำเข้าและการส่งออกน้ำตาลทราย (27) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจ้างลูกจ้างโดยใช้เงินกองทุน (28) กำหนดค่าตอบแทนคณะกรรมการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (29) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย (30) กำหนดระเบียบอื่นใดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ การกำหนดตาม (1) (4) (5) (6) (14) (15) (16) (18) (19) (20) (21) (22) (23) (25) (26) (28)			

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
	และ (30) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี การกำหนดตาม (2) (3) (7) (8) (9) (10) (11) (12) (13) (17) (24) และ (27) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี การกำหนดตาม (2) (3) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (11) (12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) (19) (20) (21) (22) (23) (24) (25) (26) และ (30) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา			
มาตรา 18	มาตรา 18 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจะมอบอำนาจให้คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการอ้อย คณะกรรมการน้ำตาลทราย หรือสำนักงานกระทำการใด ๆ แทน หรือมีหนังสือเรียกบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำหรือความเห็นได้ เมื่อคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการอ้อยคณะกรรมการน้ำตาลทราย หรือสำนักงานได้กระทำการไปแล้วตามวรรคหนึ่ง ต้องรายงานให้คณะกรรมการทราบด้วย	✓	✓	✓
มาตรา 20	มาตรา 20 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการบริหาร” ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยห้าคน ผู้แทนโรงงานสี่คน และผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคน เป็นกรรมการ ให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการและเลขานุการ ตำแหน่งละหนึ่งคน ให้นำมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม	✓	✓	✓

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
มาตรา 21	มาตรา 21 คณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการในเรื่องตามมาตรา 17 นอกจาก (28) และ (29) (2) ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด (3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอ้อย และคณะกรรมการน้ำตาลทราย (4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการมอบหมาย ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการบริหารอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องใด หรือมอบหมายให้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด และให้นำมาตรา 15 วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะอนุกรรมการและคณะทำงานโดยอนุโลม คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการบริหารจะมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนคณะกรรมการบริหาร ต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา 20	√	√	√
มาตรา 22	มาตรา 22 ในการกระทำตามมาตรา 21 กับบุคคลภายนอก ให้ประธานคณะกรรมการบริหารเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการบริหาร เพื่อการนี้ประธานคณะกรรมการบริหารจะมอบอำนาจให้บุคคลใดเป็นตัวแทนหรือกระทำกิจการเฉพาะอย่างแทนก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ นิติกรรมที่ประธานคณะกรรมการบริหารกระทำโดยฝ่าฝืนระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดหรือมติคณะกรรมการบริหาร ย่อมไม่ผูกพันคณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหาร	√	√	√

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
มาตรา 23	มาตรา 23 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย” โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (1) ศึกษา วิจัย พัฒนา และส่งเสริมการผลิต การใช้และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย (2) รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ (3) รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศ เพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค (4) กระทำการอื่นที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นนิติบุคคลและมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม	✓	✓	✓
มาตรา 24	มาตรา 24 ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการบริหารกองทุน” ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงบประมาณหนึ่งคน ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยสามคน และผู้แทนโรงงานสามคน เป็นกรรมการ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการและเลขานุการ ตำแหน่งละหนึ่งคน กรรมการตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่ดำรงตำแหน่งกรรมการหรืออนุกรรมการในคณะกรรมการอื่นใดซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม	✓	✓	✓

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
	มาตรา 25 คณะกรรมการบริหารกองทุนมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา 23 โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ (2) กำหนดระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษา การหาผลประโยชน์และการใช้จ่ายเงินกองทุน โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ (3) ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด (4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย (5) บริหาร และควบคุมการปฏิบัติงานกองทุนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำมาตรา 21 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการบริหารกองทุนจะมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนคณะกรรมการบริหารกองทุน ต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อย และผู้แทนโรงงาน ตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา 24			
มาตรา 26	มาตรา 26 ในการกระทำตามมาตรา 25 กับบุคคลภายนอกให้ประธานคณะกรรมการบริหารกองทุนเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการบริหารกองทุน และให้นำมาตรา 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลม	√	√	√
มาตรา 27	มาตรา 27 กองทุนประกอบด้วย (1) ค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย (2) เบี้ยปรับตามมาตรา 17 (25) (3) เงินที่ได้รับตามมาตรา 57	√	√	√

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
	(4) ดอกผลของกองทุน (5) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้ (6) เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (8) เงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ตกเป็นของกองทุน			
มาตรา 28	มาตรา 28 ให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานชำระค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายโดยคำนวณจากปริมาณอ้อยที่ส่งให้แก่โรงงานและจากปริมาณน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ที่ผลิตได้ แล้วแต่กรณี ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด	√	√	
มาตรา 29	มาตรา 29 ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดสรรเงินจำนวนร้อยละสิบของเงินที่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้รับตามมาตรา 57 ส่งเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ในกรณีจำเป็นเกี่ยวกับฐานะทางการเงินของกองทุน คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้งดจัดสรรเงินตามวรรคหนึ่งไว้เป็นการชั่วคราว หรือลดอัตราการจัดสรรลงให้ต่ำกว่าร้อยละสิบก็ได้			√
มาตรา 30	มาตรา 30 เงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้นำมาใช้จ่ายได้เฉพาะเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 23 และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย และของสำนักงานตามที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งค่าตอบแทนต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 31 ภายในเดือนเมษายนของทุกปี ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดทำงบดุลแสดงฐานะการเงิน โดยมีคำรับรองการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและทำรายงาน	√	√	√

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
	แสดงผลการปฏิบัติงานเสนอต่อรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีจัดให้มีการประกาศงบดุลและรายงานตามวรรคหนึ่งในราชกิจจานุเบกษา			
มาตรา 31	มาตรา 31 ภายในเดือนเมษายนของทุกปี ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดทำงบดุลแสดงฐานะการเงิน โดยมีคำรับรองการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานเสนอต่อรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีจัดให้มีการประกาศงบดุลและรายงานตามวรรคหนึ่งในราชกิจจานุเบกษา	√	√	√
มาตรา 32	มาตรา 32 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการอ้อย” ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรกรและสหกรณ์สองคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยหกคน และผู้แทนโรงงานสี่คน เป็นกรรมการ ให้คณะกรรมการอ้อยเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และเลขานุการตำแหน่งละหนึ่งคน ให้นำมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม	√	√	√
มาตรา 33	มาตรา 33 คณะกรรมการอ้อยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารตามมาตรา 17 (1) (2) (3) (5) (6) (7) (8) (9) และ (10) (2) ดำเนินการและควบคุมดูแลในเรื่องที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 17 (1) (2) (3) (5) (6) (7) (8) (9) (10) และ (21) ในส่วนที่เกี่ยวกับต้นทุนการผลิตอ้อย (3) ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด	√	√	√

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
	(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารมอบหมาย ให้นำมาตรา 21 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการอ้อยจะมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนคณะกรรมการอ้อย ต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อย และผู้แทนโรงงานตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา 32			
มาตรา 34	มาตรา 34 ในการกระทำตามมาตรา 33 กับบุคคลภายนอกให้ประธานคณะกรรมการอ้อยเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการอ้อยและให้นำมาตรา 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลม	✓	✓	✓
มาตรา 35	มาตรา 35 ผู้ใดปลูกอ้อยเพื่อส่งโรงงานต้องจดทะเบียนเป็นชาวไร่อ้อย การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด	✓		
มาตรา 36	มาตรา 36 ชาวไร่อ้อยต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้ (1) ปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการกำหนด (2) รายงานปริมาณอ้อยที่จะส่งให้แก่หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยหรือโรงงานตามแบบ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการอ้อยกำหนด	✓		
มาตรา 37	มาตรา 37 ชาวไร่อ้อยต้องปลูกอ้อยตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด ในกรณีที่การปลูกอ้อยมีปริมาณสูงหรือต่ำกว่าที่คณะกรรมการกำหนดหรือมิได้ทำการปลูกอ้อยตามที่แจ้งไว้ ให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด	✓		
มาตรา 38	มาตรา 38 หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยต้องจดทะเบียนเป็นหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่ง และการเพิกถอนการจดทะเบียนให้เป็นไปตามระเบียบที่	✓		

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
	คณะกรรมการกำหนด			
มาตรา 39	มาตรา 39 หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้ (1) ปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการกำหนด (2) รายงานปริมาณอ้อยที่จะได้รับจากชาวไร่อ้อยและส่งให้แก่โรงงานตามแบบ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการอ้อยกำหนด	√		
มาตรา 41	มาตรา 41 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการน้ำตาลทราย” ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยห้าคน และผู้แทนโรงงานห้าคน เป็นกรรมการ ให้นำมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 15 และมาตรา 32 วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม	√	√	√
มาตรา 42	มาตรา 42 คณะกรรมการน้ำตาลทรายมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารในเรื่องตามมาตรา 17 (11) (12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) (19) (20) และ (21) ในส่วนที่เกี่ยวกับต้นทุนในการผลิตน้ำตาลทราย (2) ควบคุมการจำหน่ายน้ำตาลทรายในราชอาณาจักร และการส่งออกน้ำตาลทราย (3) จัดให้มีการนำเข้าน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร ในกรณีที่เกิดการขาดแคลน โดยจะนำเข้าเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้ (4) ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด	√	√	√

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
	(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารมอบหมาย (6) ดำเนินการและควบคุมดูแลในเรื่องที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 17 (11) (12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) (19) (20) และ (21) ให้นำมาตรา 21 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายจะมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนคณะกรรมการน้ำตาลทรายต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน ตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา 41 มาตรา 43 ในการกระทำตามมาตรา 42 กับบุคคลภายนอก ให้ประธานคณะกรรมการน้ำตาลทรายเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการน้ำตาลทราย และให้นำมาตรา 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลม			
มาตรา 43	มาตรา 43 ในการกระทำตามมาตรา 42 กับบุคคลภายนอก ให้ประธานคณะกรรมการน้ำตาลทรายเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการน้ำตาลทราย และให้นำมาตรา 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลม	√	√	√
มาตรา 44	มาตรา 44 โรงงานต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้ (1) ปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการกำหนด (2) เตรียมโรงงานให้อยู่ในสภาพที่พร้อมที่จะหีบอ้อยตามเวลาที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 17 (11) (3) รับอ้อยจากชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด หรือ	√	√	√

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
	สั่งในกรณีที่ให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มตามมาตรา 45 (4) ผลิตน้ำตาลทรายตามชนิด คุณภาพ และปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด (5) ไม่เปิดการหีบอ้อยหรือปิดการหีบอ้อยก่อนวันที่คณะกรรมการกำหนด หรือหยุดการหีบอ้อยโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (6) เก็บรักษาน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ ณ ที่ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหาร (7) ไม่ขนย้ายน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ออกนอกบริเวณโรงงาน นอกจากขนย้ายตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด (8) รายงานชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิต เก็บรักษา ขนย้าย ส่งมอบ และคงเหลือเป็นรายเดือนตามแบบ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายกำหนด (9) นำส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา 57			
มาตรา 45	มาตรา 45 ในกรณีที่มีความจำเป็น คณะกรรมการบริหารอาจสั่งให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มได้ ในกรณีเช่นนี้ให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด น้ำตาลทรายส่วนที่ผลิตเพิ่มนี้ ให้จัดการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด		✓	
มาตรา 46	มาตรา 46 โรงงานต้องจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ผลิตได้เพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ในกรณีที่โรงงานไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารดำเนินการตามที่เห็นสมควร โดยให้โรงงานเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนี้ทั้งสิ้น		✓	
มาตรา 47	มาตรา 47 ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าน้ำตาลทราย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด			✓

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
มาตรา 48	มาตรา 48 ผู้ใดจะส่งออกน้ำตาลทรายต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการจะกำหนดปริมาณ ราคา และระยะเวลาสำหรับการส่งออกด้วยก็ได้ การส่งออกน้ำตาลทรายไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการส่งออกตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร			✓
มาตรา 49	ก่อนเริ่มฤดูการผลิตน้ำตาลทราย ให้คณะกรรมการบริหารจัดทำประมาณการรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายที่จะผลิตในฤดูนั้น เพื่อกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น การจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละแปดสิบของประมาณการรายได้ โดยให้คำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย	✓	✓	✓
มาตรา 50	เมื่อคณะกรรมการบริหารได้จัดทำประมาณการรายได้และกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นแล้ว ให้แจ้งให้สถาบันชาวไร่อ้อยและสมาคมโรงงานทราบ และจัดให้มีการประชุมผู้แทนสถาบันชาวไร่อ้อย และผู้แทนสมาคมโรงงานเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อคัดค้าน ถ้ามี โดยทำเป็นหนังสือแจ้งให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวันก่อนวันประชุม การทำคำคัดค้านให้กระทำเป็นหนังสือพร้อมด้วยเหตุผลโดยละเอียดยื่นต่อสำนักงานก่อนวันเรียกประชุมดังกล่าว	✓	✓	✓
มาตรา 51	ให้สำนักงานเสนอประมาณการรายได้ ราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่าย	✓	✓	

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
	น้ำตาลทรายขั้นต้นและผลการประชุมตามมาตรา 50 ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา			
มาตรา 52	เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาประมาณการรายได้ราคาอ้อยขั้นต้น และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นพร้อมด้วยคำคัดค้านในกรณีที่มีคำคัดค้าน แล้วให้คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา	√	√	√
มาตรา 53	เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นตามมาตรา 52 แล้ว ให้สำนักงานประกาศราคาอ้อยขั้นต้น และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นในราชกิจจานุเบกษา ให้โรงงานชำระค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยตามราคาอ้อยขั้นต้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด	√	√	√
มาตรา 54	เมื่อสิ้นเดือนกันยายนของทุกปี ให้คณะกรรมการบริหารคำนวณรายได้สุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายในแต่ละฤดูการผลิต ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 49 มาใช้บังคับแก่การคำนวณรายได้สุทธิโดยอนุโลม	√	√	√
มาตรา 55	ภายในเดือนตุลาคมของทุกปี ให้คณะกรรมการบริหารกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ (1) รายได้สุทธิตามมาตรา 54 (2) ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตอ้อย (3) ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตน้ำตาลทราย (4) ราคาอ้อยขั้นต้น	√	√	√

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
	(5) ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น (6) เงินที่ได้รับจากกองทุน ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักงานประกาศในราชกิจจานุเบกษา			
มาตรา 56	ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้กองทุนจ่ายเงินชดเชยให้แก่โรงงานเท่ากับส่วนต่างดังกล่าว แต่ชาวไร่อ้อยไม่ต้องส่งคืนค่าอ้อยที่ได้รับเกิน ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้โรงงานชำระค่าอ้อยเพิ่มให้แก่ชาวไร่อ้อยจนครบตามราคาอ้อยขั้นสุดท้าย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด	✓	✓	
มาตรา 57	ให้โรงงานนำส่งเงินเข้ากองทุนเท่าจำนวนผลต่างระหว่างรายได้สุทธิตามมาตรา 54 และค่าอ้อยตามราคาอ้อยขั้นสุดท้ายรวมกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ทั้งนี้ภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด		✓	
มาตรา 61	ให้มีสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการและคณะกรรมการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้	✓	✓	✓

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
	(2) เก็บ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การใช้และการจำหน่ายน้ำตาลทราย (3) จัดทำแผนการปลูกและผลิตอ้อยเพื่อใช้ในการผลิตน้ำตาลทราย แผนการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักรและส่งออกเสนอคณะกรรมการ (4) รับจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย (5) จัดทำทะเบียนชาวไร่อ้อยและที่ดินที่ใช้ในการปลูกอ้อย (6) ทดสอบคุณภาพอ้อยและน้ำตาลทราย (7) วิจัยและพัฒนาการผลิตและการใช้ประโยชน์จากอ้อยและน้ำตาลทราย (8) ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการผลิต การใช้ และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายตลอดจนภาวะการตลาดของน้ำตาลทรายทั้งในและนอกราชอาณาจักร (9) ประสานงานกับคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการอ้อยและคณะกรรมการน้ำตาลทราย (10) ติดต่อประสานงานกับองค์การต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ (11) กระทำกิจการอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี คณะกรรมการ และคณะกรรมการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้มอบหมาย ความในวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่การดำเนินการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องสอดคล้องกับข้อกำหนดหรือระเบียบของคณะกรรมการตามมาตรา 17 ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง สำนักงานจะมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนตาม			

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
	ระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้			
มาตรา 62	ให้มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ให้เลขาธิการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ	✓	✓	✓
มาตรา 65	ชาวไร่อ้อยผู้ใดหรือโรงงานใด ไม่ชำระค่าธรรมเนียมตามมาตรา 28 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท	✓	✓	
มาตรา 66	ผู้ใดปลูกอ้อยโดยมิได้จดทะเบียนเป็นชาวไร่อ้อยตามมาตรา 35 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท			
มาตรา 67	ชาวไร่อ้อยผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 36 (1) หรือไม่รายงานปริมาณอ้อย หรือโดยจงใจรายงานให้ผิดไปจากความเป็นจริงตามมาตรา 36 (2) หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 37 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท	✓		
มาตรา 68	ผู้ใดมิได้จดทะเบียนเป็นหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยหรือถูกเพิกถอนทะเบียนการเป็นหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยแล้วส่งอ้อยที่ตนมิได้ผลิตให้แก่โรงงาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท	✓		
มาตรา 69	หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 39 หรือมาตรา 40 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท	✓		
มาตรา 70	โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 44 (2) (3) (4) (5) (6) หรือ (8) หรือรายงานตามมาตรา 44 (8) อันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท		✓	
มาตรา 71	โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 44 (7) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับสองเท่าของมูลค่าน้ำตาลทรายที่ขนย้ายออกนอกบริเวณโรงงาน แต่ต้องไม่น้อยกว่าห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ		✓	

กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย	รายละเอียด	เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย (ต้นน้ำ)	โรงงาน (กลางน้ำ)	ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย (ปลายน้ำ)
มาตรา 72	โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 45 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ		√	
มาตรา 73	โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ		√	
มาตรา 74	โรงงานใดไม่ส่งเงินเข้ากองทุน หรือส่งไม่ครบถ้วนตามมาตรา 57 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และให้ส่งเงินเข้ากองทุนจนครบพร้อมด้วยเงินเพิ่มอีกร้อยละสามต่อเดือนนับแต่วันที่ถึงกำหนดส่งหรือชำระ การคำนวณระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีเศษของเดือนให้คิดเป็นหนึ่งเดือน เงินเพิ่มตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นของกองทุนด้วย		√	
มาตรา 75	ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการตามมาตรา 63 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	√	√	
มาตรา 76	ในกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าผู้แทนนิติบุคคล กรรมการ ผู้จัดการ และบุคคลอื่นใดซึ่งมีอำนาจหน้าที่กระทำแทนนิติบุคคล เป็นผู้กระทำความผิดและต้องระวางโทษเช่นเดียวกับนิติบุคคลนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นเป็นใจกับการกระทำความผิดนั้น หรือได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดนั้นแล้ว	√	√	√

บทที่ 6
บทสรุปและสังเคราะห์งานวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคจากกฎหมาย ต่อการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย

ในบทที่ 6 ของงานวิจัยนี้ จะเป็นการเสนอการสรุปภาพรวมของปัญหาทางนโยบายและกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าสินค้าเกษตร ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย รวมถึงมีการนำเสนอบทสังเคราะห์และข้อเสนอจากงานวิจัยเพื่อสร้างอนาคตทางการค้าให้กับสินค้าเกษตรไทย ในบทนี้จึงแบ่งเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรก เป็นการสรุปปัญหาทางนโยบายและกฎหมายที่สร้างอุปสรรคโดยใช้เครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment (RIA)) และส่วนที่สอง เป็นสังเคราะห์ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคจากกฎหมายต่อการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย

6.1 ประเด็นทางนโยบายและกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าสินค้าเกษตร ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย

ในการนำเสนอภาพรวมจากประเด็นปัญหาของนโยบายและกฎหมายที่สร้างอุปสรรคต่อการค้าสินค้าเกษตร ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย ที่ส่งผลต่อเกษตรกรนั้น จะใช้กระบวนการพิจารณาผลกระทบทางกฎหมาย (Regulatory Impact assessment(RIA)) ซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่เป็นที่ยอมรับในการทำความเข้าใจประเด็นปัญหาและความจำเป็นในการมีนโยบายหรือกฎหมายกำกับภาคส่วนต่าง ๆ โดยมีการศึกษาเกี่ยวกับ RIA ในบริบทของไทย ในงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2557) ได้ที่มีการทำความเข้าใจการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA)[29] เพื่อปรับเข้าสู่บริบทการพัฒนากฎหมายของประเทศไทย งานวิจัยนำเสนอความเป็นมาและแนวปฏิบัติในการใช้หลักเกณฑ์ RIA ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เสนอแนะแนวทางการใช้ RIA ที่เหมาะสมและเป็นไปได้ที่จะนำมาใช้ในประเทศไทยและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น นำไปสู่การกำหนดมาตรา 77 ตามรัฐธรรมนูญ 2560 นอกจากนี้ในงานศึกษาของพรชัย วิสุทธิศักดิ์ และคณะ นำเสนอให้เห็นว่ามีการตรา 77 และวางกรอบพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์

[29] สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557, โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis), เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2015/04/ria-final.pdf>

การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562[30] โดยพยายามให้มีการใช้การวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมายในการพิจารณากฎหมายใหม่ และการใช้การวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมายในการพิจารณากฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน งานวิจัยชี้ให้เห็นว่ายังขาดประสิทธิภาพในการปรับใช้ RIA กับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการทำธุรกิจในประเทศไทย และหน่วยงานรัฐยังพยายามรักษาอำนาจในการกำกับดูแลภาคส่วนการค้าและธุรกิจในโครงสร้างแบบเดิม เมื่อเชื่อมโยงมาสู่งานวิจัยว่าด้วยกฎหมายและการค้าสินค้าเกษตร ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย จึงมีความสำคัญที่จะใช้หลักการ RIA มาวิเคราะห์อุปสรรคของกฎหมายและเพื่อให้เกิดกรอบการพิจารณาว่าด้วย RIA กับกฎหมายที่เกี่ยวกับการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย ที่ชัดเจน งานวิจัยนี้อิงตามข้อแนะนำของ OECD ในการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้กำกับให้มีคุณภาพ[31] ที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ ที่มีการกำหนดรายการตรวจสอบ (Checklist) เพื่อพิจารณาความจำเป็นและผลกระทบหรืออุปสรรคของกฎหมายต่อภาคส่วนต่าง ๆ โดยรายการตรวจสอบจะเป็นไปตามตารางที่นำเสนอด้านล่าง

ตารางที่ 43 The OECD กำหนดรายการตรวจสอบ (Checklist) เพื่อการพิจารณาและตัดสินใจทางกฎหมาย

Checklist for RIA	รายการตรวจสอบการพิจารณาผลกระทบจากกฎหมาย
1. Is the problem correctly defined? **The problem to be solved should be precisely stated, giving evidence of its nature and magnitude, and explaining why it has arisen (identifying the incentives of affected entities).**	1. กำหนดปัญหาถูกต้องหรือไม่ ควรระบุปัญหาที่จะแก้ไขให้ชัดเจน โดยแสดงหลักฐานเกี่ยวกับลักษณะและขนาดของปัญหา และอธิบายสาเหตุที่เกิดขึ้น (ระบุแรงจูงใจของหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบ)
2. Is government action justified?	2. การดำเนินการของรัฐบาลเป็นธรรมหรือไม่ การแทรกแซงของรัฐบาลควรอยู่บนพื้นฐานของหลักฐานที่ชัดเจนว่า

[30] พรชัย วิสุทธิศักดิ์ และคณะ 2562, การวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมายกับการลดอุปสรรคในการประกอบธุรกิจ: กรณีศึกษาเปรียบเทียบ ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ และ ไทย, สสกว, https://elibrary.trf.or.th/project_content.asp?PJID=RDG6110062

[31] OECD (1995), The 1995 Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation

Checklist for RIA	**รายการตรวจสอบการพิจารณาผลกระทบจากกฎหมาย**
Government intervention should be based on explicit evidence that government action is justified, given the nature of the problem, the likely benefits and costs of action (based on a realistic assessment of government effectiveness), and alternative mechanisms for addressing the problem.	การดำเนินการของรัฐบาลนั้นสมเหตุสมผล โดยพิจารณาจากลักษณะของปัญหา ผลประโยชน์และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่น่าจะเป็นไปได้ (ตามการประเมินประสิทธิผลของรัฐบาลตามความเป็นจริง) และกลไกทางเลือกในการแก้ไขปัญหา
3. Is regulation the best form of government action? **Regulators should carry out, early in the regulatory process, an informed comparison of a variety of regulatory and non-regulatory policy instruments, considering relevant issues such as costs, benefits, distributional effects and administrative requirements.**	3. กฎระเบียบเป็นรูปแบบการดำเนินการของรัฐบาลที่ดีที่สุดหรือไม่ ในช่วงต้นของกระบวนการกำกับดูแล หน่วยงานกำกับดูแลควรดำเนินการเปรียบเทียบเครื่องมือนโยบายด้านกฎระเบียบและนโยบายที่ไม่ใช่ข้อบังคับต่าง ๆ อย่างมีข้อมูล โดยพิจารณาจากประเด็นที่เกี่ยวข้อง เช่น ต้นทุน ผลประโยชน์ ผลกระทบจากการกระจายสินค้า และข้อกำหนดด้านการบริหาร
4. Is there a legal basis for regulation? **Regulatory processes should be structured so that all regulatory decisions rigorously respect the “rule of law”; that is, responsibility should be explicit for ensuring that all regulations are authorised by higher-level regulations and consistent with treaty obligations, and comply**	4. มีพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับข้อบังคับหรือไม่ กระบวนการกำกับดูแลควรมีโครงสร้างเพื่อให้การตัดสินใจด้านกฎระเบียบทั้งหมดเคารพ "หลักนิติธรรม" อย่างเคร่งครัด กล่าวคือความรับผิดชอบควรมีความชัดเจนในการทำให้มั่นใจว่ากฎระเบียบทั้งหมดได้รับอนุญาตจากกฎระเบียบระดับสูงและสอดคล้องกับพันธกรณีตามสนธิสัญญา และปฏิบัติตามหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ความแน่นอน ความได้สัดส่วน และข้อกำหนดขั้นตอนที่บังคับใช้

Checklist for RIA	**รายการตรวจสอบการพิจารณาผลกระทบจากกฎหมาย**
with relevant legal principles such as certainty, proportionality and applicable procedural requirements.	
5. What is the appropriate level (or levels) of government for this action? **Regulators should choose the most appropriate level of government to take action, or if multiple levels are involved, should design effective systems of co-ordination between levels of government.**	5. ระดับที่เหมาะสม (หรือระดับ) ของรัฐบาลสำหรับการดำเนินการนี้คืออะไร หน่วยงานกำกับดูแลควรเลือกระดับรัฐบาลที่เหมาะสมที่สุดในการดำเนินการ หรือหากเกี่ยวข้องหลายระดับ ควรออกแบบระบบการประสานงานระหว่างระดับต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มีประสิทธิผล
6. Do the benefits of regulation justify the costs? **Regulators should estimate the total expected costs and benefits of each regulatory proposal and of feasible alternatives, and should make the estimates available in accessible format to decision-makers. The costs of government action should be justified by its benefits before action is taken.**	6. ประโยชน์ของกฎระเบียบนั้นสมเหตุสมผลกับต้นทุนหรือไม่ หน่วยงานกำกับดูแลควรประมาณการค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ทั้งหมดที่คาดหวังของข้อเสนอด้านกฎระเบียบแต่ละข้อและทางเลือกที่เป็นไปได้ และควรจัดทำการประมาณการในรูปแบบที่เข้าถึงได้สำหรับผู้มีอำนาจตัดสินใจ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของรัฐบาลควรได้รับการพิสูจน์โดยผลประโยชน์ก่อนที่จะดำเนินการ
7. Is the distribution of effects across society transparent? **To the extent that distributive and equity values are affected by government intervention, regulators should make**	7. การกระจายผลกระทบในสังคมโปร่งใสหรือไม่ ในขอบเขตที่มูลค่าการกระจายและความเท่าเทียมได้รับผลกระทบจากการแทรกแซงของรัฐบาล หน่วยงานกำกับดูแลควรทำให้การกระจายต้นทุนและผลประโยชน์ด้านกฎระเบียบเป็นไปอย่างโปร่งใสในกลุ่มสังคมต่าง ๆ

Checklist for RIA	**รายการตรวจสอบการพิจารณาผลกระทบจากกฎหมาย**
transparent the distribution of regulatory costs and benefits across social groups.	
8. Is the regulation clear, consistent, comprehensible and accessible to users? **Regulators should assess whether rules will be understood by likely users, and to that end should take steps to ensure that the text and structure of rules are as clear as possible.**	8. กฎระเบียบมีความชัดเจน สม่ำเสมอ เข้าใจได้ และเข้าถึงได้โดยผู้ใช้หรือไม่ หน่วยงานกำกับดูแลควรประเมินว่าผู้ใช้ที่มีแนวโน้มจะเข้าใจกฎหรือไม่ และควรดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อให้แน่ใจว่าข้อความและโครงสร้างของกฎมีความชัดเจนที่สุด
9. Have all interested parties had the opportunity to present their views? **Regulations should be developed in an open and transparent fashion, with appropriate procedures for effective and timely input from interested parties such as affected businesses and trade unions, other interest groups, or other levels of government.**	9. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือไม่ กฎระเบียบควรได้รับการพัฒนาอย่างเปิดเผยและโปร่งใส โดยมีขั้นตอนที่เหมาะสมสำหรับการป้อนข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและทันเวลาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ธุรกิจที่ได้รับผลกระทบและสหภาพแรงงาน กลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ หรือระดับอื่น ๆ ของรัฐบาล
10. How will compliance be achieved? **Regulators should assess the incentives and institutions through which the regulation will take effect, and should design responsive implementation strategies that**	10. จะบรรลุการปฏิบัติตามได้อย่างไร หน่วยงานกำกับดูแลควรประเมินสิ่งจูงใจและสถาบันต่าง ๆ ที่กฎระเบียบจะมีผลบังคับใช้ และควรออกแบบกลยุทธ์การดำเนินการตามการตอบสนองที่ใช้ประโยชน์ได้ดีที่สุด

Checklist for RIA	รายการตรวจสอบการพิจารณาผลกระทบจากกฎหมาย
make the best use of them.	

ในงานวิจัยนี้จึงเป็นการเสนอสรุปภาพรวมของงานวิจัยจากข้อมูลในส่วนของบทต่าง ๆ ที่มีการนำเสนอข้อมูลของการค้า นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตร ข้าว อ้อยและน้ำตาลทราย

6.1.1 การพิจารณาผลกระทบทางกฎหมายการค้าข้าว

รายการตรวจสอบการพิจารณาผลกระทบจากกฎหมาย	ผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับการค้าข้าว
1. กำหนดปัญหาถูกต้องหรือไม่	- พระราชบัญญัติ การค้าข้าว พุทธศักราช 2489 มุ่งเน้นการรวมศูนย์การค้าข้าว ซึ่งเป็นการสร้างความมั่นคงในการส่งออกเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเวลาที่หนึ่ง แต่ทว่ากฎหมายไม่ได้มีการปรับปรุงในเชิงระบบเพื่อเปิดให้เกิดการค้าข้าวที่คล่องตัวตามบริบทการพัฒนาทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีทางการค้าที่เปลี่ยนไป
2. การดำเนินการของรัฐบาลเป็นธรรมหรือไม่	- กฎหมายที่รัฐใช้จะเน้นไปในเชิงการกำกับการค้าและสร้างระบบอนุญาตที่ไม่เอื้อต่อเกษตรกรที่อยากเป็นผู้ค้าสินค้าข้าว หรือแม้แต่ผู้ประกอบการรายย่อยก็ไม่สามาระเข้าสู่ตลาดการส่งออกได้โดยสะดวกเพราะมีการกำกับโดยกฎหมายและนโยบาย
3. กฎระเบียบเป็นรูปแบบการดำเนินการของรัฐบาลที่ดีที่สุดหรือไม่	- กฎระเบียบไม่เปลี่ยนแปลงตามการเปลี่ยนแปลงทางธุรกิจและการเกิดเทคโนโลยีทางการค้าใหม่ ๆ - การมีใบอนุญาตนำไปสู่การทำการค้าที่มีการใช้ระบบ การแสวงหาค่าเช่าทางธุรกิจ (Business Rent Seeking)
4. มีพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับข้อบังคับหรือไม่	- รูปแบบคณะกรรมการและการให้อนุญาตโดยเน้นการกำกับทำให้เกิด Rent Seeking - กฎหมายวางอยู่บนพื้นฐานของการกำกับทำให้ไม่เกิดการสนับสนุนการแข่งขันและการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่
5. ระดับที่เหมาะสม (หรือระดับ) ของรัฐบาลสำหรับการดำเนินการนี้คืออะไร	- ตามพระราชบัญญัติ การค้าข้าว พุทธศักราช 2489การกำกับโดยกระทรวงพาณิชย์ และมีคณะกรรมการ จะมีลักษณะการดำเนินการในเชิงราชการและล่าช้าในการขับเคลื่อนการสนับสนุนหรือการเปิดโอกาศให้ผู้ค้าข้าวที่เป็นเกษตรกรหรือผู้ค้ารายย่อย - หน่วยงานพาณิชย์จากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดมี

รายการตรวจสอบการพิจารณาผลกระทบจากกฎหมาย	ผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับการค้าข้าว
	การเชื่อมโยงเชิงกฎหมายและนโยบายแต่เมื่อนโยบายและการกำกับส่วนกลางไม่เปลี่ยนแปลงทำให้หน่วยงานเชิงพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการให้เหมาะกับพื้นที่ได้
6. ประโยชน์ของกฎระเบียบนั้นสมเหตุสมผลกับต้นทุนหรือไม่	- ประโยชน์ของกฎหมายพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 จะสร้างให้เกิดเสถียรภาพของการส่งออกและการจัดการพื้นที่และผู้ประกอบการค้าข้าว แต่การปรับใช้กฎหมายทำให้เกิดอุปสรรคทางการค้าข้าวและระบบ การหาผลประโยชน์จากการกระจุกตัวการค้าจากการกำกับทางกฎหมาย ซึ่งสร้างให้เกิดการขาดประสิทธิภาพของการแข่งขันและมีต้นทุนทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าการกำกับ - นอกจากนี้กฎหมาย กฎระเบียบต่อการส่งออกของภาคเกษตรอินทรีย์ ด้วยกฎระเบียบต่างที่ออกมาทำให้การส่งออกข้าวมีเพียงไม่กี่รายที่ส่งออกได้ และการส่งออกก็ส่งออกได้แต่ข้าวที่มีจำนวนสูง ทำให้ข้าวเกรดพรีเมียม หรือข้าวพันธ์ท้องถิ่นที่มีคุณลักษณะที่ดีไม่มีในตลาดต่างประเทศ
7. การกระจายผลกระทบในสังคมโปร่งใสหรือไม่	- จากการเก็บข้อมูลเชิงพื้นที่และจาการพิจารณาพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ทำให้เห็นว่า กฎหมายไม่เอื้อให้เกิดอิสระทางการค้า ไม่เกิดการกระจายผลประโยชน์ และรวมศูนย์ผลประโยชน์ที่กลุ่มผู้ค้าข้าวส่งออกที่ได้ถือครองใบอนุญาตการส่งออก รวมถึงการที่กลุ่มผู้ค้าข้าวได้รับโควตาในการส่งออกตามนโยบายของรัฐ - กฎหมายกีดกันทางการค้าของคู่ค้าบางประเทศที่ส่งผลการส่งออกทำให้การส่งออกเป็นไปได้ยาก ทำให้มีผลผลิตคงค้างในประเทศและทำให้ราคาตกต่ำ
8. กฎระเบียบมีความชัดเจน สม่ำเสมอ เข้าใจได้ และเข้าถึงได้โดยผู้ใช้หรือไม่	- ด้วยความที่มีกฎระเบียบในเชิงกฎหมายระดับรองเป็นจำนวนมากทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่ไม่สามารถเข้าถึงการอนุญาต หรือเข้าสู่ตลาดการค้าข้าวได้ โดยกระทรวงพานิชย์ - จากข้อมูลที่เก็บในเชิงพื้นที่และเชื่อมโยงกับการศึกษาพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 พบว่า เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือผู้ค้ารายย่อย ไม่สามารถเข้าถึงความเข้าใจทางกฎหมายที่มีข้อกำหนดที่ซับซ้อน และทำให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือผู้ค้ารายย่อย ไม่สามารถเข้าสู่การเป็นผู้ค้าข้าวได้โดยง่ายโดยเฉพาะการส่งออกข้าวเนื่องจาก มีการปรับระเบียบ

รายการตรวจสอบการพิจารณาผลกระทบจากกฎหมาย	ผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับการค้าข้าว
	กระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการส่งข้าวออกไปนอกราชอาณาจักรหลายครั้ง[32] - กฎระเบียบ นโยบายไม่ได้เอื้อต้องการแข่งขันส่งออก หรือหาตลาด
9. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือไม่	- กฎระเบียบยังขาดการพัฒนาอย่างเปิดเผย และยังไม่ได้มีการเน้นไปที่การสนับสนุนการค้าที่เสรี แต่เป็นการกำกับและไม่ค่อยมีการพัฒนากฎหมายจากมุมมองของเกษตรกรผู้ผลิตข้าวที่อยากเป็นผู้ค้าข้าว - ภาคเกษตรกรมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการค้าข้าวยังน้อยและไม่เสนอผู้ร่างกฎไม่ได้รับปัญหาที่เกิดกับเกษตรกรไปปรับอย่างแท้จริง
10. จะบรรลุการปฏิบัติตามได้อย่างไร	- หน่วยงานกำกับดูแลควรประเมินสิ่งจูงใจและสถาบันต่าง ๆ ที่กฎระเบียบจะมีผลบังคับใช้ และควรออกแบบกลยุทธ์การดำเนินการตามการตอบสนองที่ใช้ประโยชน์ได้ดีที่สุด

ประเด็นเพิ่มเติม

กฎหมายที่ดินในประเทศไทยไม่ได้เอื้อให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเข้าถึงที่ดิน ไม่มีการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินทางการเกษตร ทำให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวต้องประสบกับอุปสรรคในการเข้าถึงการใช้ที่ดิน

6.1.2 การพิจารณาผลกระทบทางกฎหมายการค้ายางพารา

รายการตรวจสอบการพิจารณาผลกระทบจากกฎหมาย	ผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับการค้ายางพารา
1. กำหนดปัญหาถูกต้องหรือไม่	- พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติให้จัดตั้ง “กองทุนพัฒนายางพารา” โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุน และส่งเสริมการพัฒนายางพารา โดยผู้ที่จะได้รับประโยชน์ได้แก่เกษตรกรชาวสวนยางและสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง ซึ่งจะต้องขึ้นทะเบียนไว้กับการยางแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 เน้นการกำกับการปลูกและผลิตยาง

[32] ตัวอย่าง ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการส่งข้าวออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2562 http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/E/034/T_0001.PDF

รายการตรวจสอบการพิจารณาผลกระทบจากกฎหมาย	ผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับการค้ายางพารา
	- หากมองในแง่ผู้กำกับตามกฎหมายถือว่าตอบโจทย์การสร้างเสถียรภาพการกำกับการค้ายาง แต่กฎหมายมิได้ตอบโจทย์การเปิดเสรีการค้า และกฎหมายยังสร้างอุปสรรครวมถึงแบ่งแยกผู้ปลูก ผู้ผลิต และผู้ค้ายางออกจากกัน
2. การดำเนินการของรัฐบาลเป็นธรรมหรือไม่	- การที่ภาครัฐใช้อำนาจตามกรอบกฎหมายพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 และ พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 มีการกำหนดราคายางแต่เกษตรกรชาวสวนยางพารา ถูกผลกระทบจากราคายางพาราที่ตกต่ำมานานหลายปี ซึ่งปัจจุบันแม้ราคาจะดีขึ้นแต่ก็ยังไม่เป็นธรรมกับราคาที่เกษตรกรควรได้ และในหลายพื้นที่ที่มีการส่งเสริมปลูกยาพาราแต่ไม่มีจุดรับซื้อทำให้ชาวสวนยางพารามีต้นทุนการขนส่งผลผลิตไปสู่แหล่งรับซื้อมากขึ้น ชาวสวนยางจึงพึ่งพาตนเองโดยการรวมตัวเป็นรัฐวิสาหกิจชุมชน
3. กฎระเบียบเป็นรูปแบบการดำเนินการของรัฐบาลที่ดีที่สุดหรือไม่	- ตามพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ทุกการกระทำทางการปลูกจนกระทั้งไปถึงการผลิต หรือ นำเข้าส่งออกยาง จะต้องอยู่ภายใต้กรอบข้อกำหนดว่าด้วยการได้มาซึ่งใบอนุญาตจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการทำการค้ายาง - กฎหมายเน้นกำกับทำให้เกิดช่องทางของธุรกิจรายใหญ่ที่สามารถควบคุมตลาดการค้าบางได้
4. มีพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับข้อบังคับหรือไม่	- พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 วางกรอบการกำกับการปลูก การผลิตและการค้า รวมถึงการตั้งกองทุน
5. ระดับที่เหมาะสม (หรือระดับ) ของรัฐบาลสำหรับการดำเนินการนี้คืออะไร	- กลุ่มเกษตรกรสวนยาง ไม่ได้รับการส่งเสริมจากหน่วยงานภาครัฐ และกฎหมาย กฎระเบียบหลายอย่างยังคงทับซ้อนกันมากจนเกินไป
6. ประโยชน์ของกฎระเบียบนั้นสมเหตุสมผลกับต้นทุนหรือไม่?	- แม้ว่าพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 จะทำให้เกิดเสถียรภาพของการค้ายาง แต่สร้างอุปสรรคทางการค้าแก่เกษตรกร และไม่เอื้อให้เกษตรกรกลายเป็นผู้ประกอบการค้ายาง ผู้ค้ายางรายย่อยก็จะไม่สามารถต่อรองกับผู้ค้ายางรายใหญ่ที่ควบคุมตลาดการส่งออก - นอกจากนี้ยังมีการกำหนดค่า เสียค่าบริการให้ Cess ให้การยางแห่งประเทศไทยที่กิโลละ 2 บาทซึ่งเป็นการเรียกเก็บที่ยางส่งออก - ในการกำหนดกรอบกฎหมายและนโยบายจึงเน้นไปที่การกำกับและไม่เอื้อให้เกิดการพัฒนาของเกษตรกรให้เป็นผู้ประกอบการ

รายการตรวจสอบการพิจารณาผลกระทบจากกฎหมาย	ผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับการค้ายางพารา
7. การกระจายผลกระทบในสังคมโปร่งใสหรือไม่	- ตามกรอบกฎหมายที่เน้นการกำกับทำให้ไม่สามารถเข้าถึงตลาดการค้าได้โดยง่าย หรือไม่สามารถพัฒนาให้เกิดการเป็นผู้ประกอบการของเกษตรกร รวมถึงกรอบกฎหมายและนโยบายสร้างให้เกิดกลุ่มการค้ายางส่งออกรายใหญ่ที่กระจุกตัว
8. กฎระเบียบมีความชัดเจน สม่ำเสมอ เข้าใจได้ และเข้าถึงได้โดยผู้ใช้หรือไม่	- แม่ว่ากรอบกฎหมายหมายที่เน้นการกำกับจะมีความชัดเจน แต่เกษตรกรผู้ปลูกยาง และ ผู้ค้ายางรายย่อยไม่เข้าใจกรอบกฎหมาย - รวมถึงไม่สามารถเข้าถึงการอนุญาตในการส่งออกได้เพราะมีข้อกำหนดหลากหลาย จึงเป็นโอกาสให้ธุรกิจค้ายางรายใหญ่สามารถควบคุมตลาดการค้ายาง - ทว่าในมุมมองของกลุ่มอุตสาหกรรมยางจะพบว่ากฎหมายและนโยบายเอื้อให้สามารถค้ายางไปต่างประเทศได้โดยสะดวก
9. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือไม่	- กลุ่มเกษตรกรที่อยากร่วมกันทำการค้ายางสามารถให้ความคิดเห็นแก่ภาครัฐได้ แต่มักจะไม่ประสบความสำเร็จในการส่งประเด็นปัญหาให้เกิดการแก้ไขกฎหมายหรือนโยบายที่เกี่ยวกับการค้ายาง
10. จะบรรลุการปฏิบัติตามได้อย่างไร	- ผู้ค้ายางเห็นว่ากรอบกฎหมายปัจจุบันดีอยู่แล้วและสามารถช่วยให้มีการซื้อขายยางที่แปรรูปเป็นวัตถุดิบอื่น ๆ ได้ง่าย แต่ผู้ค้ายางมิได้เข้าใจกรอบกฎหมายโดยรวมที่เอื้อให้เกิดการกระจุกตัวของผลประโยชน์การค้ายาง

ประเด็นเพิ่มเติม

- กฎหมายที่เกี่ยวกับสหกรณ์ ที่ไม่มีความต่อเนื่องในการบริหารจัดการและไม่สามารถนำไปสู่การสร้างการเป็นผู้ประกอบการที่สามารถทันต่อการค้ากับผู้ประกอบการรายใหญ่ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

- กรอบกฎหมายหลักเป็นการส่งเสริมการปลูกยางพาราแต่มิได้สนับสนุนความหลากหลายทางการค้าด้านอื่น ๆ เช่น การปลูกยางพาราควรควบคู่ไปกับการปลูกพืชชนิดอื่น

6.1.3 การพิจารณาผลกระทบทางกฎหมายการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย

รายการตรวจสอบการพิจารณาผลกระทบจากกฎหมาย	ผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย
1. กำหนดปัญหาถูกต้องหรือไม่	- พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายอ้อย ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่รวมเอาการปลูกอ้อยเข้ากับการผลิตเชิงอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายซึ่งต่างจากกฎหมายเกี่ยวกับข้าวและยางพารา ที่เน้นเชิงกำกับการปลูกและผลิตแต่ไม่ได้สร้างเสริมให้เกิดการค้า
2. การดำเนินการของรัฐบาลเป็นธรรมหรือไม่	- ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 จะมีการดำเนินการประกาศ “ราคาอ้อยขั้นต้น” และ “ราคาอ้อยขั้นสุดท้าย” ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของชาวไร่อ้อยโดยตรง ราคาอ้อยขั้นต้นและขั้นสุดท้ายที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีนับเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งที่เป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรไทย
3. กฎระเบียบเป็นรูปแบบการดำเนินการของรัฐบาลที่ดีที่สุดหรือไม่	- ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 สร้างให้เกิดระบบที่ให้เกษตรกรจะต้องสมัครเป็นสมาชิกและขึ้นทะเบียนกับโรงงานน้ำตาลในแต่ละแห่ง ซึ่งจะขายโดยตรงให้กับโรงงานน้ำตาลหรือสถานีรวบรวมผลผลิตของโรงงานที่อยู่ในพื้นที่ที่เกษตรกรสามารถนำผลผลิตไปส่งได้ - กฎหมายสร้างการแบ่งโควตาการผลิต แต่ละโรงงานแต่ละพื้นที่เป็นอย่างเท่าเทียม
4. มีพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับข้อบังคับหรือไม่	- พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 สร้างให้เกิดเสถียรภาพในทางการค้าอ้อยและน้ำตาลทรายและสร้างให้ประเทศไทยเป็นผู้ค้ารายสำคัญของตลาดน้ำตาลทรายโลก - การมีพื้นฐานกฎหมายพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และมีการตกลงกรอบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างเกษตรกรผู้ปลูกอ้อย กับ อุตสาหกรรมน้ำตาล สร้างให้เกิดการค้าในเชิงระบบที่ไม่เน้นให้มีกลุ่มธุรกิจคนกลาง - พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เน้นการกำกับโดยใช้คณะกรรมการอ้อย และ คณะกรรมการน้ำตาลทรายและต้องมีการได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการหากจะทำการส่งออกน้ำตาลทราย
5. ระดับที่เหมาะสม (หรือระดับ) ของรัฐบาลสำหรับการ	- พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 สร้างให้เกิดเสถียรภาพในทางการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย แต่นำไปสู่การกำกับ

ดำเนินการนี้คืออะไร	เชิงระบบที่ไม่เปิดช่องให้เกิดอิสระทางการค้าอ้อยของผู้ปลูกอ้อย
6. ประโยชน์ของกฎระเบียบนั้นสมเหตุสมผลกับต้นทุนหรือไม่	- พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 สร้างระบบการสนับสนุนและอุดหนุนการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลทรายแต่นำไปสู่การ เปิดการไต่สวนเพื่อเก็บอากรตอบโต้การอุดหนุนได้ แต่บราซิลร้องโดยตรงต่อ WTO เรื่องการอุดหนุนราคาอ้อยในประเทศเพื่อเป็นการตอบโต้การแข่งขันการส่งออกน้ำตาลทราย
7. การกระจายผลกระทบในสังคมโปร่งใสหรือไม่	- ปัญหาหลักที่ส่งผลกระทบต่อชาวไร่อ้อย คือปัญหาภัยแล้งที่จะส่งผลกระทบแกเกษตรกรไร่อ้อยขาดทุน แต่ทว่าแม้ว่าจะมีการผูกเกษตรกรกับโรงงานนำตาลก็เป็นการไม่สร้างให้เกิดเสรีภาพในการทำการค้าสินค้าอ้อยของเกษตรกร รวมถึงส่วนใหญ่เกษตรกรเมื่อผูกเข้ากับโรงงานก็จะเข้าสู่กลไกการเป็นหนี้ - นอกจากนี้ตามกรอบกฎหมายและนโยบายของภาครัฐที่ควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของโรงงานน้ำตาลตั้งแต่ปริมาณการผลิต การส่งออก ราคาอ้อย ราคาน้ำตาลทราย - เกษตรกรสามารถทำการเกษตรอ้อยแต่ไม่สามารถยกระดับการทำการเกษตรของตนไปสู่การเป็นผู้ค้าและโรงงานผลิตน้ำตาลได้ เนื่องจากเกษตรกรไม่สามมารถเข้าถึงใบอนุญาตตามกรอบกฎหมายที่กำหนด
8. กฎระเบียบมีความชัดเจน สม่ำเสมอ เข้าใจได้ และเข้าถึงได้โดยผู้ใช้หรือไม่	- กฎหมายสร้างกรอบการค้าอ้อยและการผลิตน้ำตาลทราย - รวมถึงการกำหนดกรอบราคาที่ชัดเจน แต่เกษตรกรผู้ปลูกอ้อยมิได้มีความเข้าใจในกฎหมายหรือกรอบนโยบาย - กฎหมายกำกับชาวไร่อ้อยให้ต้องปลูกอ้อยตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งถือเป็นกรอบการกำหนดการค้าโดยการแทรกแซงโดยตรงของภาครัฐ - นอกจากนี้ยังมีกฎหมายลำดับรองที่หลากหลายทำให้เกษตรกรหรือผู้ค้าอ้อยและน้ำตาลทรายรายย่อยไม่เข้าใจในกรอบกฎหมาย
9. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือไม่	- แม้ว่าจะมีกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกอ้อยที่สามารถส่งความคิดเห็นในประเด็นกฎหมาย แต่เกษตรกรรายเล็กไม่สามารถเข้าถึงความเข้าใจในกฎหมายหรือกรอบนโยบาย
10. จะบรรลุการปฏิบัติตามได้อย่างไร	- กฎหมายอ้อยและน้ำตาลสร้างเสถียรภาพแต่ไม่ได้สร้างการสนับสนุนการให้เกิดความสะดวกของกลไกการค้าโดยเชิงตลาด เพราะเกษตรกรหรือผู้ค้ารายย่อยต้องอยู่ในระบบทะเบียนของโรงงานน้ำตาล

6.1.4 ข้อสรุปนโยบายและกฎหมายกับอุปสรรคการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย

จากการสัมภาษณ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหา อุปสรรค สามารถนำมาเสนอเป็นข้อนโยบายได้ดังนี้ ในด้านของเกษตรกรนั้น เกษตรกรยังมีความรู้ด้านกฎหมายด้านการเกษตรน้อย ตัวอย่างเช่น ชาวนาไม่ได้รับการใส่ใจกับการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านสภาพห่วงโซ่ของการปลูก การผลิต การจัดจำหน่าย และการตลาด ทั้งนี้เกษตรกรหวังเพียงแค่การมีรายรับให้มากกว่าต้นทุนการผลิตก็เพียงพอ และการทำนามีลักษณะเป็นนาแปลงเล็ก หวังเพียงแค่รายรับที่สามารถอยู่ได้โดยไม่เดือดร้อนและไม่มีหนี้สิน เนื่องจากการมีภาระหนี้สินมากทำให้ไม่มีฐานความรู้ที่จะก้าวไปสู่การเป็นสมาคมชาวนา สำหรับเกษตรกรชาวสวนยางพารานั้นก็มีปัญหาด้านราคา ด้านการขายมีผู้รับซื้อเข้าโรงงานของบริษัทใหญ่ที่มีห่วงโซ่ไปสู่การส่งออก แม้จะมีตัวอย่างของการประสบผลสำเร็จโดยสหกรณ์การเกษตรบ่อทองที่ จังหวัดชลบุรี ไปทำการตลาดและพร้อมสำหรับการส่งออกในจีน (มณฑลชานตง) ก็ไม่สามารถจะฝ่าฟันกับกฎเกณฑ์ของสหกรณ์การเกษตรของไทยที่ว่าด้วยเรื่องของทุนจดทะเบียน และความสามารถในการทำนิติกรรมระหว่างประเทศของสหกรณ์การเกษตร เช่นเดียวกับชาวไร่อ้อยที่ต้องพึ่งพาผู้ซื้อรายเดียวหรือไม่กี่รายภายในพื้นที่เท่านั้น การมีต้นทุนที่สูง การพึ่งพาห่วงโซ่ของการค้าโลก และการมีระบบของโควตากลับเป็นจุดที่ทำให้เกิดการฟ้องร้องจากคู่แข่ง เช่น บราซิล

จากกรอบนโยบายและกฎหมายที่สลับซับซ้อนทำให้เกษตรกรไม่มองถึงการเป็นผู้ค้าและการเป็นผู้ส่งออกในระดับการค้าระหว่างประเทศ เกษตรกรมองว่าเป็นเรื่องที่ไกลตัวและเป็นไปได้ยากมาก ทำให้ประโยชน์ทางการค้าเกิดกับเกษตรกรได้น้อย เกษตรกรจึงรอความหวังจากการประกันราคาหรือการได้รับเงินสนับสนุน นอกจากนี้ปัญหาในด้านการขาดแคลนปัจจัยการผลิต ด้านราคาสินค้าที่ขายไม่ได้ราคา ด้านการขนส่งสินค้าเกษตรไปในระยะทางที่ไกล ทำให้พ่อค้าคนกลาง (กลางน้ำ) และผู้ส่งออกสินค้าเกษตรได้รับประโยชน์ เนื่องจากมีสรรพกำลังและความพร้อมที่มากกว่า ทำให้ต้องมีการพึ่งพาการค้าสินค้าเกษตรในระดับ กลางน้ำ และปลายน้ำ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้มีเกษตรกรจำนวนน้อยที่จะผันตัวไปเป็นผู้ค้าสินค้าเกษตรได้ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่มีต้นทุนทางธุรกรรมที่สูง (Transaction Cost) ในการเข้ามาเป็นผู้ค้า โดยต้นทุนนั้นจะมีความเกี่ยวพันกับการทำธุรกิจการผลิตการขายให้ได้ในปริมาณมากเพื่อให้เกิดการคุ้มทุนในการทำการค้า ซึ่งหากเกษตรกรผลิตได้มีปริมาณไม่มากพอและมีต้นทุนทางธุรกรรมที่สูง เกษตรกรก็จะตัดสินใจไม่มาเป็นผู้ค้าสินค้าเกษตร สำหรับในส่วนของต้นทุนทางกฎหมายที่ทำให้เกิดต้นทุนทางธุรกรรมที่สูงขึ้น ก็เป็นส่วนหนึ่งในการทำให้เกษตรกรไม่ปรับเปลี่ยนตนเองมาเป็นผู้ค้าสินค้าในระดับที่ใหญ่ขึ้น โดยต้นทุนทางกฎหมายประกอบไปด้วยการขออนุญาต การต่อการอนุญาต การปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งในทางกฎหมายถือเป็นอุปสรรคในทางการกำกับและอาจสร้างให้เกษตรกรที่ขาดความเข้าใจกฎหมายไม่ผันตัวมาเป็นผู้ค้าสินค้าเกษตร นอกจากนี้หากพิจารณาในลักษณะการค้ากับกลุ่มผลประโยชน์ ก็จะมีการพยายามจำกัดการเข้าสู่ตลาดของการเป็นผู้ค้าของเกษตรกร ซึ่งเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างการค้าที่เอื้อให้เกิดการค้าที่ไม่เป็น

ธรรม โดยดูตัวอย่างการกีดกันทางการค้าในคดีพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของผู้รับซื้อผลผลิตทางการเกษตรที่มีการจำกัดทางการค้าไม่ให้เกิดการค้าที่เป็นไปตามกลไกตลาด[33]

นอกจากนั้น ปัญหาอื่นที่พบ คือ ความซ้ำซ้อน และความล่าช้าจากการติดต่อหน่วยงานในการให้ความช่วยเหลือ ทำให้เกิดข้อเสนอแนะด้านนโยบายที่จำเป็นต้องมีหน่วยงานด้าน One Stop Services ของการเกษตร ซึ่งจะต้องการติดตามปัญหาอย่างต่อเนื่อง โดยมองภาพของเกษตรกรรายย่อยเชื่อมโยงกับตลาดในประเทศและต่างประเทศในมิติเศรษฐกิจ กฎหมายสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยด้านอาหารที่มีมาตรฐาน และต้องมีสถาบันที่มีความรู้ มีความเชี่ยวชาญในการประสานการทำงานอย่างใกล้ชิดกับเกษตรกร มีการปฏิรูปที่มีรูปธรรมจากล่างสู่บน

(1) สภาพปัญหาการค้าข้าว ในระดับเกษตรกรหรือระดับต้นน้ำ ยังคงมีปัญหาของราคาข้าวที่ตกต่ำ ต้นทุนการปลูกที่สูง ภัยแล้ง น้ำท่วม แหล่งตลาดกระจายสินค้า แม้มีความพยายามปรับเปลี่ยนการทำนา หรือการรวมกลุ่มกันแต่ก็ไม่สามารถดำเนินการให้ตัวเองออกจากภาวะมีหนี้สินหรือขาดทุนจากการทำนาได้ และการสืบต่อการทำนาโดยเฉลี่ยอายุผู้ที่ทำนาอยู่ราวสี่สิบปีขึ้นไป รวมไปถึงการขาดแคลนแรงงานในพื้นที่ ความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐก็เป็นเพียงแต่ด้านความรู้และวิธีการทำนาให้ได้ราคาที่ดีขึ้นแต่ก็ไม่ได้หาแหล่งตลาดให้เกษตรกรกระจายสินค้าได้ สุดท้ายก็ต้องพึ่งพาแหล่งเดิมและกลับไปทำนาแบบเดิมอย่างเช่นเคย ภาวะหนี้สินก็เป็นปัญหาหลักของเกษตรกรมาตลอดเวลาจากรุ่นสู่รุ่นของเกษตรกร เนื่องจากต้องแบกภาระที่สูงขึ้นทุกปี ทั้งค่าจ้างแรงงาน ราคาปุ๋ย ราคาเมล็ดพันธุ์ ที่เกษตรกรต้องซื้อทุกปีไม่สามารถเก็บผลผลิตของตนเองเป็นเมล็ดพันธุ์ได้ สุดท้ายเกษตรกรต้องสูญเสียที่นาไปเป็นของนายทุน แต่ก็ยังต้องเช่าที่ดินของตนเองทำนาต่อไป

ด้านกฎระเบียบ นโยบายต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อเกษตรกรทำนามีค่อนข้างน้อย แต่ประเด็นหลัก คือ กฎระเบียบของการรวมกลุ่มเกษตรเพื่อตั้งเป็นวิสาหกิจ หรือการได้ใบรับรองการทำนาอินทรีย์ เนื่องจากปัญหาที่ดินของสมาชิกในกลุ่มที่ไม่ได้อยู่เป็นผืนเดียวกันหรืออยู่ติดกัน และมีพื้นที่นาใกล้เคียงที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มได้มีการทำนาในแบบใช้สารเคมี ก็ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรที่เป็นสมาชิกเกษตรอินทรีย์ รวมไปถึงกฎหมายการถือครองที่ดินทำกินของเกษตรกรบางรายไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินหรือที่ทำกินยังไม่มีโฉนด ก็ไม่สามารถเข้าร่วมกลุ่มหรือไม่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานของรัฐ

ในด้านของโรงสีข้าวที่มักถูกกล่าวถึงในเรื่องของการกดราคาข้าวของเกษตรกร ซึ่งความเป็นจริงแล้วเกษตรกรได้ถูกส่งผ่านจากพ่อค้าคนกลางมาก่อนแล้ว สำหรับขั้นตอนการแปรรูปสีข้าวนั้น ทำการแปรรูปเพียงเพื่อจำหน่ายภายในประเทศเท่านั้น โดยการส่งออกเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เพราะติดปัญหาในเรื่องของกฎระเบียบต่าง ๆ การขออนุญาต หรือการมีโควตาในการส่งออกมีจำกัด ที่มีการ

[33] ตัวอย่างคดี ผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า กรณีพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของผู้รับซื้อผลผลิตทางการเกษตร เขตพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน, 2563

ส่งออกได้เพียงไม่กี่ราย จึงส่งผลกระทบต่อการจะส่งออกข้าวที่มีคุณภาพที่สูงกว่าข้าวตลาด หรือข้าวพันธุ์ท้องถิ่นที่ขายได้ราคาสูงกว่าราคาข้าวทั่วไป เมื่อการส่งออกข้าวมีกฎระเบียบที่ทำให้ข้าวพันธุ์อื่น ๆ หรือข้าวอินทรีย์ส่งออกได้ยาก ทำให้เกษตรกรต้องหันกลับไปทำนาแบบเก่า เกษตรกรที่รวมกลุ่มกันก็ไม่สามารถไปหาตลาดภายนอกเพื่อการส่งออกได้ ถึงแม้จะมีความต้องการของตลาดก็ตาม เนื่องจากติดข้อบังคับและกฎระเบียบการส่งออกรวมถึงมีการจำกัดด้วยระบบโควตา จึงทำให้ผู้ส่งออกข้าวมีน้อยราย

สภาพปัญหาการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย อ้อย ถือได้ว่าที่เป็นพืชที่มีการจัดการระบบในทางที่ดี ทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ เพราะการมีกฎระเบียบ พรบ. และข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่มีหลายภาคส่วน ทั้งเกษตรกร โรงงานน้ำตาล และหน่วยงานรัฐช่วยให้ พรบ.และกฎหมายต่าง ๆ ของอ้อย ส่งผลไปในทางที่ดีต่อทุกฝ่าย แต่ปัจจุบันถือได้ว่ากฎระเบียบเริ่มล้าหลังเนื่องจากใช้ฉบับเดิมมาอย่างยาวนาน แม้มีการแก้ไขแต่ก็ถูกแก้ไขแค่เพียงเล็กน้อย ปัจจุบันจึงมีการเริ่มพูดคุยการปรับเปลี่ยนข้อกฎหมาย กฎระเบียบ นโยบาย และ พรบ. แต่ก็ยังอยู่ในขั้นตอนของการพูดคุยกันหลายฝ่าย

การผูกเกษตรกรไร่อ้อยและโรงงานเข้าด้วยกันทำให้เกษตรกรไม่ต้องมีภาระในเรื่องของการหาตลาดเองและไม่ต้องกังวลเรื่องผลผลิตล้นตลาด เนื่องจากราคาและโควตาการปลูกที่จะส่งมาจากส่วนกลางมอบให้แกโรงงานแต่ละพื้นที่ และโรงงานก็จะส่งต่อข้อมูลเหล่านี้ให้เกษตรกรไร่อ้อย เกษตรกรก็ทำการเพาะปลูกและส่งให้กับโรงงานในพื้นที่ลดต้นทุนด้านการขนส่ง ปัญหาหลักที่ส่งผลกระทบต่อชาวไร่อ้อย คือ ปัญหาภัยแล้งที่จะส่งผลกระทบแก่เกษตรกรไร่อ้อยทำให้เกิดการขาดทุนรวมไปถึงต้นทุนการผลิตของเกษตรกรที่สะสมมาอย่างยาวนาน

ในส่วนของโรงงานมีหน้าที่ในการรับอ้อยเข้าโรงงานและบรรจุหีบส่งต่อไปผลิตน้ำตาลทราย ต้องยอมรับว่าอ้อยเป็นพืชที่สามารถนำไปใช้ได้ทุกส่วน ทั้งผลิตน้ำตาลทราย กากอ้อยก็นำผลิตเชื้อเพลิงไฟฟ้าได้ แต่โรงงานหีบห่ออ้อยจะอยู่ได้ก็ขึ้นอยู่กับเกษตรกรด้วยเช่นกัน หากในพื้นที่มีการปลูกอ้อยไม่มากโรงงานก็จะได้รับโควตามาน้อยและไม่คุ้มทุนที่จะทำโรงงานต่อไปได้ ดังนั้นเกษตรกรและโรงงานต่างก็ต้องพึ่งพากัน และกฎระเบียบ นโยบายต่าง ๆ รวมไปถึง พรบ.อ้อย โรงงานน้ำตาลทรายและเกษตรกรก็ใช้เหมือนกันและมีส่วนในการออกความเห็นในการร่างกฎระเบียบ พรบ. เหล่านี้ขึ้นมา

การส่งออกน้ำตาลทราย ประเทศไทยนั้นถือได้ว่าเป็นผู้ส่งออกอันดับต้น ๆ ของโลก แต่การส่งออกก็ต้องผ่านผู้ที่มีใบอนุญาตและมีโควตาการส่งออก แต่อ้อยจะต่างจากพืชชนิดอื่น ๆ เพราะเมื่อส่งออกขายแล้วเงินจะไปสู่ชาวไร่อ้อยตามสัดส่วนที่แบ่งไว้ใน พรบ. อย่างชัดเจน และในอดีตมีการเก็บเงินเข้ากองทุนอ้อยไว้ค่อยช่วยเหลือเกษตรกรเพื่อให้เกษตรกรอยู่รอดได้มาตลอด ซึ่งสิ่งนี้อาจทำให้ราคาน้ำตาลทรายในประเทศอาจสูงขึ้นแต่ก็ส่งผลดีต่อความเป็นอยู่ของเกษตรกร และการปลูกอ้อยภายในประเทศยังถือว่าน้อย เพราะอ้อยสามารถนำไปทำอย่างอื่นได้มากกว่าน้ำตาลทราย

ปัญหาการส่งออกของประเทศไทย ณ ปัจจุบันคือการถูกร้องเรียนเรื่องการอุดหนุนราคาภายในประเทศที่ถูกบราซิลซึ่งเป็นผู้ส่งออกอันดับหนึ่งของโลกทำการร้องเรียน ซึ่งในองค์การค้าโลกหรือ WTO มีกฎระเบียบหลาย ๆ อย่างที่ทั้งมีผลดีและผลเสียต้องการค้าขายระหว่างประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศจะเลือกใช้อย่างไหนขึ้นอยู่แต่ละประเทศกับประเทศคู่ค้า กฎหมายการค้าโลกได้ระบุในเรื่องของการอุดหนุนราคาสินค้าเกษตรว่าการอุดหนุนประเทศคู่ค้าสามารถปิดการไต่สวนเพื่อเก็บอากรตอบโต้การอุดหนุนได้ แต่บราซิลร้องโดยตรงต่อ WTO เรื่องการอุดหนุนราคาอ้อยในประเทศเพื่อเป็นการตอบโต้การแข่งขันการส่งออกน้ำตาลทราย

สภาพปัญหาการค้ายางพารา เกษตรกรชาวสวนยางพารา ถูกผลกระทบจากราคายางพาราที่ตกต่ำมานานหลายปี ซึ่งปัจจุบันแม้ราคาจะดีขึ้นแต่ก็ยังไม่เป็นธรรมกับราคาที่เกษตรกรควรได้ และในหลายพื้นที่ที่มีการส่งเสริมปลูกยางพาราแต่ไม่มีจุดรับซื้อทำให้ชาวสวนยางพารามีต้นทุนการขนส่งผลผลิตไปสู่แหล่งรับซื้อมากขึ้น ชาวสวนยางจึงพึ่งพาตนเองโดยการรวมตัวเป็นรัฐวิสาหกิจชุมชนเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการขายผลผลิตในกลุ่มตนเอง

โดยตลาดภายในประเทศมีไม่เพียงพอต่อผลผลิตจำนวนจึงมองหาตลาดต่างประเทศแต่ด้วยกฎระเบียบรัฐวิสาหกิจที่ไม่เอื้อต่อกลุ่มรัฐวิสาหกิจทำการส่งออกได้ ขนาดตลาดต่อเกษตรกรไม่สามารถขายได้ รวมไปถึงการที่จีนมีแหล่งผลิตของตนเองที่เพิ่มสูงขึ้นความต้องการยางพาราจากไทยก็มีน้อยลง เพราะกลุ่มเกษตรกรสวนยางพาราไม่ได้รับการส่งเสริมจากหน่วยงานภาครัฐ และกฎหมายกฎระเบียบหลายอย่างยังคงทับซ้อนกันมากจนเกินไป

เกษตรกรและผู้รับซื้อยางพารามีความต้องการตั้งโรงงานแปรรูปยางในไทยมากกว่าการส่งออกต่างประเทศ ซึ่งที่ผ่านก็พอมีอยู่บ้างแต่ก็ยังไม่เพียงพอ

การส่งออกน้ำยางไปยังจีนถ้าเป็นผู้ค้ารายย่อย ถือได้ว่าแทบจะไม่ได้กำไรจากการส่งออก ต่างจากผู้ค้ารายใหญ่ที่มีโควตาการส่งออก เพราะผู้ส่งออกรายย่อยต้องแบกรับภาระค่าขนส่งที่สูงและมีการเก็บค่าดำเนินการจาก กยท. (การยางแห่งประเทศ) รวมถึงการกีดกันทางการจากจีนบางส่วน แม้จีนจะมีความต้องการแต่ก็ไม่มีหน่วยงานรัฐเข้าไปหาตลาดให้แก่เกษตรกรหรือผู้ค้ารายย่อยในประเทศ

การส่งออกยางพารา แม้จะไม่มีข้อจำกัดเป็นรูปธรรมที่เป็นการกีดกันการส่งออก แต่ก็มีระเบียบบางอย่างที่ทำให้ผู้ส่งออกรายย่อยเกิดการไม่คุ้มค่าที่จะส่งออก เช่น การจะส่งออกต้องได้รับโควตา การต้องเสียค่าบริการให้ กยท. จำนวน 2 บาทต่อกิโลกรัม ทำให้การส่งออกของผู้ค้ารายย่อยเป็นไปได้ยาก รวมไปถึงการตลาดที่ต้องพึ่งพาตนเองในการหาตลาดและยังต้องประสบกับกฎระเบียบที่เป็นปัญหาในประเทศตนเอง

6.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการลดอุปสรรคทางกฎหมายต่อการค้า ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย

จากข้อมูลงานวิจัยที่ชี้ให้เห็นถึงประเด็นอุปสรรคจากกฎหมายต่อการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย อันส่งผลต่อเกษตรกรและผู้ค้ารายเล็กที่ต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายที่เอื้อต่อการกำกับโครงสร้างตลาดแบบกระจุกตัวทางเศรษฐกิจ งานวิจัยชิ้นนี้มีขอเสนอแนะอันประกอบไปด้วย ***(1) การปฏิรูปกฎหมายการเกษตรและการค้าเพื่อเกษตรกร (2) การลดกฎหมายและขั้นตอนของกฎหมายที่ไม่จำเป็นต่อการทำการค้า (3) การสร้างกรอบกฎหมายและนโยบายการเข้าถึงตลาดแก่เกษตรกรและผู้ค้ารายย่อย (4) การวางกรอบนโยบายให้เกษตรกรเป็นผู้ค้าสินค้า***

(1) การปฏิรูปกฎหมายการเกษตรและการค้าเพื่อเกษตรกร

ตามที่นำเสนอ กฎหมายเฉพาะที่กำกับการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย มีลักษณะในเชิงกำกับควบคุมและพยายามสร้างให้เกิดเสถียรภาพและโครงสร้างการกำหนดจากส่วนกลาง จึงส่งผลให้เกิดการกระจุกตัวของการค้าสินค้าเกษตรโดยเฉพาะในการส่งออกสินค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย ด้วยสภาวะการที่เปลี่ยนไปและด้วยเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารที่สะดวกมากขึ้น การกำหนดกรอบกฎหมายที่สร้างการกำกับอาจจะไม่ช่วยส่งเสริมให้เกษตรกรทำการค้าสินค้าเกษตรของตนได้อย่างอิสระ กฎหมายกลับกลายเป็นเครื่องมือของกลุ่มธุรกิจที่ใช้เพื่อกำกับเกษตรกรให้เป็นเพียงผู้ผลิต งานวิจัยนี้จึงเสนอให้มีการปฏิรูปกฎหมายรายสินค้าเกษตรของข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย โดยมุ่งเน้นให้เกิดเสรีภาพในการทำการค้าซึ่งจะประกอบด้วย

- ***การยกเลิกการกำหนดเขตพื้นที่การค้า และสร้างกลไกตลาด*** ซึ่งกฎหมายทั้งพระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 กำหนดกรอบทางการค้าให้มีการอนุญาตทางการค้า มีการกำกับการปลูก การผลิต การค้าสินค้าเกษตร ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย รวมถึงการกำหนดกรอบพื้นที่ในการทำการค้าโดยทางตรงจากการกำหนดบังคับมาตราและโดยทางอ้อมจากการทำให้เกิดการจัดกรอบการค้าสินค้าเกษตรเชิงพื้นที่ ทำให้เกษตรกรถูกจำกัดกับเขตพื้นที่การค้า และกับสัญญาการขายผลิตผลทางการเกษตรกับกลุ่มธุรกิจ ดังนั้นควรมีการยกเลิกมาตราที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการกำกับการค้าและกำกับพื้นที่ทางการค้าเพื่อเปิดให้เกิดอิสระภาพในการทำการค้าของเกษตรกร
- ***การลดความเป็นศูนย์กลางของกฎหมาย*** กฎหมายเกษตรว่าด้วย พระราชบัญญัติ การค้าข้าวพุทธศักราช 2489 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เน้นการกำกับ

แบบศูนย์กลางทางนโยบายซึ่งสามาถสร้างให้เกิดเสถียรภาพทางการค้าโดยรวมแต่เท่ากับเป็นการแลกมาด้วยผลประโยชน์ที่เกษตรกรต้องเสียไปจากการไม่สามารถเป็นผู้ค้าในกลไกตลาดเสรี ซึ่งจะสังเกตุได้ว่ากฎหมายที่กำหนดไว้ไม่ค่อยมีการปรับปรุงในเชิงโครงสร้างแต่จะมีการปรับปรุงเพียงรายมาตรา ทำไม่สามารถยกระดับทางการค้าสินค้าเกษตรต่อเกษตรกร กฎหมายดังกล่าวจึงควรได้รับการพิจารณาผลกระทบทางกฎหมายและสร้างตัวแบบทางเศรษฐกิจที่เอื้อให้มีกลไกตลาดเสรีเพื่อเปิดโอกาสให้เกษตรกรหรือผู้ค้ารายย่อยสามารถค้าขายได้อย่างอิสระ และกฎหมายเกษตรดังกล่าวควรเปิดช่องให้มีการกำหนดการค้าในเชิงภูมิภาคหรือท้องที่ที่มีความหลากหลายในเชิงการผลิตและการค้า

- การสร้างความหลากหลายของสินค้าเกษตร ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย

กฎหมายเกษตรว่าด้วย พระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เน้นการกำกับ เน้นตัวแบบเดียวให้เหมือนกันทั้งประเทศไทย แต่ในความเป็นจริงแล้ว ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย มีความหลากหลายของแต่ละสินค้ารวมถึงมีความหลากหลายของแต่ละพื้นที่ การกำหนดให้เกิดระบบการปลูกและการค้าในลักษณะเดียวกันสามารถสร้างปริมาณการผลิตให้ในปริมาณมากได้แต่ไม่อาจจะสร้างการผลิตในเชิงคุณภาพได้ อาทิเช่น ข้าวอินทรีย์ ยางพาราอินทรีย์ และอ้อยอินทรีย์ ซึ่งมีเกษตรกรปลูกและผลิตเป็นสินค้าแต่ไม่อาจเข้าสู่ระบบการค้าหรือตลาดสินค้าได้อย่างสมบูรณ์ เพราะโครงสร้างทางกฎหมายไม่เอื้อให้เกิดการเติบโตของการผลิตสินค้าเกษตรในเชิงคุณภาพ ซึ่งนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่จำเป็นเร่งด่วนให้มีการปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เพื่อเปิดโอกาสให้มีการผลิตสินค้าเกษตรในเชิงคุณภาพ ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นและประเทศเกาหลี ที่เน้นกฎหมายและนโยบายให้เกษตรกรผลิตสินค้าในเชิงพื้นที่เพื่อสร้างเอกลักษณ์ที่มีคุณภาพของพื้นที่การผลิต

(2) การลดกฎหมายและขั้นตอนของกฎหมายที่ไม่จำเป็นต่อการทำการค้าสินค้าเกษตร

ตามที่รัฐบาลไทยได้มีการออกเกณฑ์และนโยบายในการการทบทวนการอนุญาตของทางราชการที่เน้นการทบทวนกระบวนการอนุญาตให้ดำเนินการทางการค้าโดยเน้นไปที่การลดอุปสรรคทางการทำธุรกิจ[34] ซึ่งกฎมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย [35] ที่มีขั้นตอนการขออนุญาต การกำหนดมาตรฐาน และการกำหนดพื้นที่ทางการค้า โดยมีการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานจึงทำให้เกิดอุปสรรคทางการค้า และในบางกรณีเป็นการเอื้อโอกาสให้เกิดการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานอย่างไม่เป็นธรรม ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในการลดกฎหมายและขั้นตอนทางกฎหมาย อันประกอบด้วย

- การสร้างคล่องตัวของกฎหมาย (Regulatory Streamlining) ซึ่งจะต้องมีการการลดปริมาณกฎระเบียบและทำให้เกิดกระบวนการที่เป็นทางการ ที่สร้างภาระให้กับการทำการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย เนื่องจากกฎหมายเป็นเหตุให้เกิดต้นทุนในทางการกำกับ ต้นทุนในทางการอยู่ภายใต้การกำกับและ ต้นทุนด้านเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนกฎหมาย การลดอุปสรรคทางกฎหมายจึงจำเป็นต้องมีการปรับลด หรือยกเลิกกฎหมายมาตราที่กำหนดโดยไม่จำเป็นหรือไม่คุ้มค่าในการทำให้เกิดความคล่องตัวในการทำการค้า

- การสร้างความชัดเจนและง่ายต่อการเข้าใจทางกฎหมาย เมื่อมีการลดกฎหมายที่ไม่จำเป็นในการค้าสินค้าเกษตรแล้ว ต้องสร้างความเข้าใจได้โดยง่ายของกฎหมายให้แก่เกษตรกร เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรและผู้ค้ารายย่อยสามารถเข้าถึงกฎหมายและสามารถอยู่ภายใต้กฎหมายกำกับการค้าสินค้าเกษตรกรได้อยากสะดวก เนื่องจากที่ผ่านมากฎหมายเป็นเรื่องไกลตัวของเกษตรกร และปล่อยให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ หรือให้โอกาสธุรกิจรายใหญ่ในการเข้าถึงกฎหมายเพื่อกำกับโครงสร้างการค้าสินค้าเกษตร ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำกฎหมายการค้าสินค้าเกษตรที่เข้าใจง่ายทำให้เกษตรกรเข้าถึงความเข้าใจทางกฎหมาย โดยการให้กฎหมายเป็นคำที่เข้าใจง่ายจะเป็นการช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมาย (Regulatory Asymmetry) ระหว่างเกษตรกร ผู้ค้ารายย่อย และผู้ค้าสินค้าเกษตรรายใหญ่

---

[34] ธนาคารแห่งประเทศไทย Regulatory Guillotine ปฏิรูปกฎหมาย เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ https://www.bot.or.th/Thai/BOTMagazine/Pages/256204Knowledge03.aspx

[35] ดูในส่วนของการปรับปรุงกฎหมายอ้อยและน้ำตาลได้จาก - วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ 2558 การศึกษาเพื่อปรบโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย, วช, <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2015/06/structural-change-sugar-cane-industry.pdf>

- การใช้เทคโนโลยีในการกำกับ โดยเน้นไปที่การใช้ระบบอิเล็คโทรนิกส์ที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจและสามารถตรวจสอบกรอบระยะเวลา รวมถึงเหตุผลของการให้อนุญาตหรือไม่ให้อนุญาตดำเนินการ โดยทำให้การอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย เข้าสู่การดำเนินการโดยเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาในเรื่องของกรอบเวลาทางเอกสาร รวมถึงการลดปัญหาในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่มีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตร โดยการนำเอาการบริหารจัดการภาครัฐที่มุ่งสนองต่อการบริหารจัดการอย่างรวดเร็ว เพื่อแก้ไขปัญหาความทับซ้อนการทำงานของหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องการทำการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อการส่งออก ซึ่งแม้จะมีความท้าทายในการปรับปรุงระบบราชการที่เกี่ยวเนื่องกับการค้าสินค้าเกษตรแต่หากมีการนำเทคโนโลยีมาปรับใช้จะเป็นการสอดคล้องกับการยกระดับการค้าสินค้าเกษตรและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในภาพรวม

(3) การสร้างกรอบกฎหมายและนโยบายการเข้าถึงตลาดแก่เกษตรกรและผู้ค้ารายย่อย

นอกจากการปรับปรุงกฎหมายและการลดขั้นตอนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตร ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย แล้ว งานวิจัยยังพบประเด็นทางกฎหมายในภาพรวมที่สร้างอุปสรรคในการทำการค้าสินค้าเกษตรที่เกิดจากการไม่มีการวางแผนภาพรวมทางการเกษตร การค้าสินค้าเกษตร และการพัฒนาพื้นที่หรือที่ดินในเขตการเกษตรตามพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งทำให้จำเป็นต้องมีการปฏิรูปหรือสร้างกรอบกฎหมายใหม่ให้เกิดการพัฒนาการทำการเกษตรในภาพรวม อันประกอบด้วย

- การสร้างเกษตรการค้าและการพัฒนาพื้นที่ กฎหมายควรมีการปฏิรูปเพื่อให้เอื้อต่อการเชื่อมโยงระหว่างการผลิตทางการเกษตร การค้าสินค้าทางการเกษตร การเป็นผู้ประกอบการทางการเกษตรและการพัฒนาในเชิงพื้นที่ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือประเทศญี่ปุ่นและประเทศเกาหลีใต้ ที่มีการนำเสนอในบทที่ 2 ของงานวิจัยว่า ประเทศญี่ปุ่นมีการปรับปรุงกฎหมายพื้นฐานว่าด้วย อาหาร เกษตรกรรม และพื้นที่ห่างไกล (Basic Law of Food, Agriculture, and Rural Areas 1999) ได้นำไปสู่ระบบที่ทำให้เกิดกลไกตลาดของการค้าสินค้าเกษตร การเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพในการทำเกษตรกรรม การสร้างความพอเพียงในการผลิตและบริโภคสินค้าเกษตร โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับเพียงแค่ดูโครงสร้างของทรัพยากรทางอาหารที่จำเป็นและได้มีการยกเลิกหน่วยงานกลาง (Food Agency) ซึ่งการปฏิรูปกฎหมายทางการเกษตรเพื่อลดอุปสรรคทางการค้า ควรเน้นไปที่การเชื่อมโยงกันของการเกษตร การค้าสินค้าเกษตร อาหาร อุตสาหกรรม และการพัฒนาชนบท และเชื่อมโยงไปกับการส่งออกไป

ต่างประเทศในกรอบของกฎหมายเดียวกัน ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่เน้นการกำหนดกฎหมายเพียงเฉพาะด้าน เช่น การกำหนดกฎหมายด้านการเกษตรกรรม ก็จะไม่เชื่อมโยงกับกรอบกฎหมายรวมกับการทำอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าเกษตร รวมถึงการไม่เชื่อมโยงกับการค้า การทำธุรกิจสินค้าเกษตรที่จะนำไปสู่การส่งออกด้วยตัวเกษตรกรเอง กฎหมายไทยที่กำกับการค้าสินค้าเกษตรแต่ละฉบับก็ละเลยการพัฒนาเชิงพื้นที่ชนบทที่ต้องทำควบคู่กันไป ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงเสนอให้มีการวางกรอบกฎหมายในเชิงบูรณาการของการเชื่อมโยงการเกษตร การค้าสินค้าเกษตร อุตสาหกรรมอาหาร และการพัฒนาพื้นที่ชนบท ซึ่งจะเป็นการจัดการกับปัญหาการทำเกษตรและความยากจนของเกษตรกรได้อย่างตรงจุด เนื่องจากที่ผ่านมาเกษตรกรไม่ได้ถูกทำให้แยกออกจากการค้าและการอุตสาหกรรมอาหารอย่างที่ประเทศไทยคงวางกรอบกฎหมายไว้

- การพัฒนากฎหมายสหกรณ์การเกษตร การจำกัดกรอบกฎหมายการสหกรณ์ให้เป็นรูปแบบสหกรณ์ทำให้เกษตรกรถูกแยกออกจากการบริหารงานทางการค้าและการบริหารในเชิงธุรกิจที่ต้องการความต่อเนื่องและสามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว การกำหนดกรอบกฎหมายสหกรณ์ที่สนับสนุนกลุ่มเกษตร อาจส่งผลให้เกิดการพัฒนาในช่วงระยะเวลาเริ่มต้นของเกษตรกร หากทว่าเมื่อบริบทการค้า เทคโนโลยี และตลาดเปลี่ยนแปลงไป การกำหนดกรอบกฎหมายสหกรณ์ที่ไม่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงและยังมองเกษตรกรเป็นกลุ่มการเกษตรโดยไม่เชื่อมโยงกับการทำการค้าและอุตสาหกรรมจะทำให้เกิดอุปสรรคต่อเกษตรกรในดำเนินการทางการค้า กฎหมายสหกรณ์จึงควรเน้นไปที่การสร้างความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงทางการค้า ความต่อเนื่องของการบริหารงานทางธุรกิจของสหกรณ์ และการยกระดับทางธุรกิจของสหกรณ์ให้เชื่อมโยงกับการค้าในระดับที่สูงขึ้น โดยสหกรณ์มิใช่เป็นแค่เพียงสหกรณ์การเกษตร แต่ต้องเป็นหน่วยทางธุรกิจการค้าที่สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของตลาดได้เหมือนกับภาคธุรกิจ โดยประเทศไทยนั้นมีระบบสหกรณ์การเกษตรมากว่า 100 ปี แต่หากเทียบกับต่างประเทศกลับไม่มีการปรับปรุงกรอบกฎหมายเพื่อให้เกิดการพัฒนาการทำสหกรณ์ให้ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ความสามารถวิเคราะห์ถึงต้นทุนทางธุรกรรม การเข้าถึงข้อมูลทางการค้าที่สำคัญ และสามารถวิเคราะห์ความสลับซับซ้อนของการทำการค้าสินค้าเกษตรได้ โดยตัวอย่างอาจพิจารณาได้จากประเทศญี่ปุ่นที่มีการปรับปรุงกฎหมายและกรอบการดำเนินการของสหกรณ์เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการทำการเกษตรและสามารถสร้างอำนาจต่อรองในการทำการค้าสินค้าเกษตรในโครงสร้างการค้าสินค้าเกษตรกรในภาพรวมได้ (Wataru 2018)

- การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน แม้ว่าประเทศไทยจะมีการตรากฎหมาย การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในช่วงปี 2518 ที่เน้นการการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ในห้วงเวลาที่ผ่านมาช่วงปี 2520-2564 จะเห็นได้ว่าปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรยังคงมีอยู่ และยังมีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินโดยกลุ่มทุน ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการดำเนินนโยบายของภาครัฐที่มุ่งเน้นให้เกิดการย้ายจากภาคการเกษตรไปสู่การดำเนินการทางอุตสาหกรรม ซึ่งงานวิจัยเสนอว่าควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่เชื่อมโยงการเกษตรกรรม การผลิตสินค้าเกษตร การค้าสินค้าเกษตรและการจัดการที่ดิน ซึ่งจะเห็นได้จากตัวอย่างจากประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ที่มีการออกกฎหมายที่สนับสนุนการทำการเกษตร การทำการค้าสินค้าเกษตรและการพัฒนาที่ดินในชนบทในกรอบกฎหมายเดียวกัน ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้เกษตรกรและกลุ่มเกษตรกรร่วมกับหน่วยงานรัฐ ท้องถิ่นในการทำการเกษตร การค้าสินค้าเกษตร และการพัฒนาการใช้ที่ดินในทางเกษตรกรรมของชุมชน

(4) การวางกรอบนโยบายให้เกษตรกรเป็นผู้ค้าสินค้า

การจะทำให้เกษตรกรสามารถกลายเป็นผู้ค้าสินค้าเกษตรและการลดขั้นตอนในการผ่านพ่อค้าคนกลาง โดยช่วยให้เกษตรกรขายสินค้าเกษตรไปถึงมือรัฐบาลได้โดยตรง โดยเน้นตลาดในประเทศแบบครบวงจร และหาทางพัฒนาให้เกิดความแข็งแกร่ง ไม่ควรมุ่งเน้นตลาดต่างประเทศเพียงอย่างเดียว จนลืมความมั่นคงด้านอาหารภายในประเทศ เกษตรกรจะมุ่งเน้นเรื่องการขายผลผลิตของตัวเองเป็นหลัก ซึ่งการจะสร้างให้เกษตรกรเข้าถึงตลาดด้วยตนเองได้จะประกอบด้วย

- การขับเคลื่อนความเข้มแข็งขององค์กรเกษตรกร โดยแต่ละปีของงานวิจัยที่ออกมาต้องประสบกับการไม่สามารถนำไปใช้ให้เกิดผลกระทบด้านการเกษตรได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะการขาดเจ้าภาพในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ทำให้ต้องมาหาคำตอบจากงานวิจัยเรื่องเดิม ซึ่งก็จะพบปัญหาแบบเดิมอีกครั้ง ดังนั้น การมีสถาบันที่ดูแลเรื่องของการนำฐานข้อมูลวิจัยด้านการเกษตรในการนำมาใช้ในองค์กรของด้านการเกษตรกรอย่างแท้จริง จะทำให้เกิดรูปธรรมจากการนำไปใช้ ตัวอย่างเช่น ไต้หวันที่มีการตั้งสมาคมการเกษตร มีการผลักดันให้เกษตรกรรายย่อยเข้าถึงตลาดได้ โดยใช้ลักษณะของ Farmer Association เป็นตัวขับเคลื่อนเพื่อลดปัญหาการเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้า จึงเสนอให้ต้องเกิดการผลักดันด้านการจัดตั้ง Farmer Association of Thailand เพื่อสร้างนวัตกรรมการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนให้กับเกษตรกรไทยโดยการจัดตั้งหน่วยงานที่ดูแลการเกษตรโดยตรง สำหรับในด้านของเกษตรกร ต้องมี

สมาคมเกษตรกร (Farmer Association) ที่มีลักษณะเหมือนกับไต้หวัน[36] โดยมีพันธกิจที่ดูแลเกษตรกรไทยแบบครบวงจร โดยในนั้นต้องมีพืชทางการเกษตรที่สร้างความมั่นคงด้านรายได้ ราคา ความรู้ แหล่งทุน และการแก้ปัญหา การอบรมข้อกฎหมาย เกษตรกรรายย่อยสามารถนำสินค้าเกษตรมาจำหน่ายและขายที่ Farmer Association ได้โดยตรง โดยลักษณะของ Farmer's Association in Taiwan จะคล้ายกับสหกรณ์การเกษตรของไทย [37] ซึ่ง Farmer Association (FA) สามารถขจัดปัญหาโดยการทำการพยากรณ์ วิเคราะห์กลไกราคาตลาด และสามารถทำการชี้นำการผลิต การเพาะปลูกของเกษตรกรของพืชแต่ละชนิดได้อย่างเหมาะสม สามารถทำให้ผลผลิตมีมูลค่าสูงขึ้น เพิ่มช่องทางการจำหน่ายโดยไม่ผ่านพ่อค้าคนกลาง รวมถึงการสร้างมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์ เช่น บรรจุภัณฑ์ของสินค้าเกษตร การตลาด และโลจิสติกส์ ซึ่ง Farmer Association of Thailand จะมีความเข้มแข็งต่อเกษตรกรรายย่อย ซึ่งนโยบายเบ็ดเสร็จที่มาจาก Farmer Association of Thailand นั้นจะสามารถกลั่นกรองประเด็นปัญหา นำไปสู่การแก้ไขแบบ One Stop Service ของเกษตรกรได้ มีการติดตามสถานการณ์ของทุกมิติทั้งการผลิต การเพาะปลูก การรายงานสถานการณ์สำคัญ การทำนโยบายจะต้องมีการแจ้งให้เกษตรกรรับรู้ เพื่อสามารถปรับตัวอย่างรวดเร็ว โดย Farmer Association of Thailand จะต้องมีส่วนมองภาพของการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ของโลกด้านการเกษตรเพื่อการปรับตัวตลอดเวลา ในมิติด้านการเกษตรอย่างจริงจังและตรงประเด็น เป็นผู้วางแผนปริมาณการผลิตเพื่อให้ผลผลิตทางการเกษตรสามารถบริโภคได้ในประเทศอย่างเพียงพอ

- การสนับสนุนด้านสินเชื่อเพื่อให้เกษตรกรเข้าถึงตลาดการค้า มีการบริหารจัดการในการปล่อยกู้สินเชื่อให้กับเกษตรกรที่มีประสิทธิภาพ มีการดูแลให้ความรู้ที่ครบวงจรทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ[38] ภายใต้ระบบนี้ เกษตรกรจะเลือกผู้แทน คณะกรรมการ ผู้จัดการทั่วไปของสหกรณ์ โดยผู้สมัครจะได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากกรมวิชาการเกษตร

- การสร้างความมั่นคงด้านอาหารของพืชหลักโดยการใช้เทคโนโลยี ซึ่งเน้นไปที่การผสมผสานกับรูปแบบใหม่ของเกษตรกรแบบแม่นยำ โดยใช้ฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big DATA) เพื่อจัดการด้านการเกษตร การค้าสินค้าเกษตร การจัดมาตรฐาน การตรวจสอบย้อนกลับได้อย่างสมบูรณ์โดยใช้เทคโนโลยี AI Blockchain และ Big DATA อย่างสมบูรณ์ ซึ่งจะนำไปสู่

[36] https://ap.fftc.org.tw/article/1214

[37] https://taiwantoday.tw/news.php?unit=8,8,29,32,32,45&post=13802

[38] ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก https://taiwantoday.tw/news.php?unit=8,8,29,32,32,45&post=13802 https://michaelturton.blogspot.com/2007/05/farmers-associations-and-rural-politics.html)

การเร่งสร้างขีดความสามารถของภาคการเกษตรของไทยโดยเน้นเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืนของเกษตรกรบนพื้นฐานของความสมดุล กล่าวคือ มีการเสริมสร้างความเข้มแข็งของทุกภาคส่วนในระบบเศรษฐกิจ มีกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง

ท้ายนี้ ผู้วิจัยมองว่าการแก้หรือปฏิรูปกฎหมาย การลดขั้นตอนกฎหมาย การสร้างกรอบนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายให้เกษตรกรเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก แต่ประเทศไทยจะประสบความยากลำบากกว่าหากไม่มีการดำเนินการในการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายการค้าสินค้าเกษตรเหมือนที่ผ่านมา

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักเศรษฐกิจการเกษตร. (2558). *ยุทธศาสตร์การพัฒนาโลจิสติกส์และโซ่อุปทานภาคการเกษตร (พ.ศ.2556-2559).* กรุงเทพฯ: สำนักเศรษฐกิจการเกษตร.

การยางแห่งประเทศไทย. (2564). เข้าถึงได้จาก การยางแห่งประเทศไทย: https://www.raot.co.th/main.php?filename=index

วิจัยกรุงศรี. (2564). *ธนาคารกรุงศรีอยุธยา*. เข้าถึงได้จาก https://www.krungsri.com/th/research/industry/industry-outlook/agriculture/sugar/IO/io-sugar-21

เจนพล ทองยืน และ สุมาลี วงษ์วิทิต, การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล, *วารสารดุษฎีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 2559.

ไฉไล ศักดิวรพงศ์ และ ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก. (2539). กฎหมายการเกษตร : การถือครองที่ดินของเกษตรกรไทย (ภาค 1). วารสารวิทยาสารเกษตรศาสตร์ สาขาสังคมศาสตร์, 17 (2) ,139-148

ไฉไล ศักดิวรพงศ์ และ สุรพันธ์ เพชราภา. (2540). กฎหมายการเกษตร : การถือครองที่ดินของเกษตรกรไทย (ภาค 2). วารสารวิทยาสารเกษตรศาสตร์ สาขาสังคมศาสตร์, 18 (2) ,184-194

นิพนธ์ พัวพงศกร, (2554). “การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรกับการกระจุกตัวของผลตอบแทนส่วนเกิน” ใน โครงการการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

นิพนธ์ พัวพงศกร, (2557) ทิศทางการพัฒนาด้านการเกษตรและการวิจัยเพื่อสร้างชุมชนที่เข้มแข็ง, KHON KAEN AGR. J. 42 (1): แก่นเกษตร 42 (1) : 1-6.

นิธิตา สิริพงศ์ทักษิณ. (2562). ผลกระทบจากนโยบายยางพาราของรัฐบาลต่อการปลูกยางพาราในไทย. *Research and Development Journal Suan Sunandha Rajabhat University, 11*(2).

นลิตรา ไทยประเสริฐ (2554) “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม” ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2014). *เบื้องหลังตลาดและการกำหนดราคายางพาราไทย.* กรุงเทพฯ: ธนาคารแหงประเทศไทย.

พรชัย วิสุทธิศักดิ์, (2563). การวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมายกับการลดอุปสรรคในการประกอบธุรกิจ: กรณีศึกษาเปรียบเทียบ ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ และ ไทยม สนับสนุนทุนวิจัยโดย สกสว.

วิวัฒน์ชัย อัตถากร, (2561), เศรษฐศาสตร์การเมืองวิเคราะห์ เกษตรแบบแปลงใหญ่กับเกษตรแบบยั่งยืน, วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน Journal of Public and Private Management, 25(1).

สถาบันพลาสติก สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม. (2564). *http://rubber.oie.go.th/*. เข้าถึงได้จาก http://rubber.oie.go.th/

สำนักการค้าสินค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (2563). *กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ.* เข้าถึงได้จาก https://api.dtn.go.th/files/v3/5e86e3beef4140de4e288a50/download

สมพร อิศวิลานนท์, (2551(ก)), การประเมินผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกต่อการผลิต ข้าวในประเทศไทย.

สมพร อิศวิลานนท์, (2551(ข)), ความเป็นพลวัตของเศรษฐกิจการผลิตข้าวของไทยและการมองไปข้างหน้า.

สมพร อิศวิลานนท์, (2553), ข้าวไทย: การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการผลิตและช่องทางการกระจาย, สถาบันคลังสมองของชาติ.

สำนักงานกฎหมายสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์,(2560), รวมกฎหมายเกษตร,กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, https://www.cpd.go.th/cpdth2560/images/Law_books.pdf

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ (2554), กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สนพ.แห่งจุฬา

เอกสารต่างประเทศ

Ahamat, H., & Al, M. (2019). *Restrictive Measures on Rice Trade in ASEAN: Problems and Solutions*. Paper presented at the The First International Conference On Islamic Development Studies 2019, Bandar Lampung, Indonesia. https://www.researchgate.net/publication/337461767_Restrictive_Measures_on_Rice_Trade_in_ASEAN_Problems_and_Solutions

Aksoy, M. A., & Beghin, J. C. (2005). *Global Agricultural Trade and Developing Countries*: World Bank

Anderson, K. (2004). *Trade Liberalization, Agriculture and Poverty in Low-Income Countries*. London: Palgrave Macmillan.

Anderson, K. (2008). Agriculture, Trade Reform and Poverty Reduction: Implications for Sub-Saharan Africa. *PSN: International Institutions & Law: Compliance (Topic)*. doi:10.2139/ssrn.1280112

Anderson, K. C., John Martin, Will. (2011). *Would freeing up world trade reduce poverty and inequality? The vexed role of agricultural distortions*.

Bellemare, M. F., Chua, K., Santamaria, J., & Vu, K. (2020). Tenurial security and agricultural investment: Evidence from Vietnam. *Food Policy,* 94, 101839. doi:https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2020.101839

Binswanger, H., & Lutz, E. (2003). Agricultural trade barriers, trade negotiations and the interests of developing countries. In J. Toye (Ed.), *Trade and Development*: Edward Elgar Publishing.

Carstensen, P. (2001). Concentration and the Destruction of Competition in Agricultural Markets: the Case for Change in Public Policy. *Wisconsin Law Review, 2000*.

Daño, E. C., & Samonte, E. D. (2005). Public Sector Intervention In The Rice Industry In Malaysia. In SEARICE (Ed.), *Southeast Asia Regional Initiatives for Community Empowerment*: SEARICE.

Dardak, R. A. (2019). Overview of Agriculture Trade in Malaysia. *FFTC Agricultural Policy Platform (FFTC-AP)*. Retrieved from https://ap.fftc.org.tw/article/1427

Davis, C., & Oh, J. (2007). Repeal of the Rice Laws in Japan: The Role of International Pressure to Overcome Vested Interests. *Comparative Politics,* 40(1), 21-40. doi:10.2307/20434062

Dieu, P. Q. (2006). *Agriculture Sector of Vietnam-Policies and Performance*. Paper presented at the International Congress on Human Development Madrid, Madrid. http://www.reduniversitaria.es/ficheros/Pham%20Quang%20Dieu.pdf

Diu, P. T. H. (2014). *Rice Price Controls Policy of Vietnam and its competition with Thailand. a practical application of spatial equilibrium model.* (Ph.D.). e Humboldt-Universität, Retrieved from https://edoc.hu-berlin.de/bitstream/handle/18452/17839/pham.pdf?sequence=1

Ernesto Dal BÓ, “Regulatory Capture a Review” (2006) 2(22), *Oxford Review of Economic Policy,* pp. 203-225

Fahmi, Z., Samah, B. A., & Abdullah, H. (2013). Paddy industry and paddy farmers well-being: a success recipe for agriculture industry in Malaysia. *Asian Social Science, 9*(3), 177.

Feitshans, T. A. (2019). *Agricultural and Agribusiness Law An Introduction for Non-Lawyers*: Routledge.

Fényes, T. I. (2000). TOMORROW'S AGRICULTURE: INCENTIVES, INSTITUTIONS, INFRASTRUCTURE AND INNOVATIONS. *Agrekon, 39*(3), 357-360. doi:10.1080/03031853.2000.9523581

Godo, Y. (2013). The History of Japan’s Post-Pacific-War Rice Policy. Retrieved from https://ap.fftc.org.tw/article/542

Hamilton, N. D. (1988). The Role of the Law in Shaping the Future of American Agricultre. *Drake L. Rev, 38*(3).

Hamilton, N. D. (1994). Agriculture without farmers is industrialization restructing american food production and threatening the future of sustainable agriculture. , 14(3), 613-658. *Northern Illinois University Law Review, 14*(3), 613-658.

Hannah, H. W. (1946). Law and Agriculture. *Virginia Law Review, 32*(4), 781-801. doi:10.2307/1068799

Hayami, Y. (1972). Rice Policy in Japan's Economic Development. *American Journal of Agricultural Economics,* 54(1), 19-31. doi:10.2307/1237730

Hillman, J. (1996). *Nontariff agricultural trade barriers revisited*. Retrieved from https://ageconsearch.umn.edu/record/14602/

Hillman, J. S. (1978). Nontariff Barriers: Major Problem in Agricultural Trade. *American Journal of Agricultural Economics, 60*(3), 491-501. doi:10.2307/1239946

Honma, M., Trewin, R., Amyx, J., & Rae, A. (2000). The new agricultural basic law and trade policy reform in Japan *Pacific Economic Papers*. Retrieved from https://crawford.anu.edu.au/pdf/pep/pep-300.pdf

Im, J. (2019). Recent Agricultural Policy Development in Korea. *FFTC Agricultural Policy Platform (FFTC-AP)*. Retrieved from https://ap.fftc.org.tw/article/1367

Khazanah Research Institute. (2019). *The Status of the Paddy and Rice Industry in Malaysia*. Kuala Lumpur: Khazanah Research Institute.

Koo, W., & Kennedy, P. L. (2005). International Trade and Agriculture. *Management of Environmental Quality: An International Journal, 16*(5), 566-567. doi:10.1108/meq.2005.16.5.566.4

Lauck, J. (2000). After Deregulation: Constructing Agricultural Policy in the Age of Freedom to Farm. *Drake Journal of Agriculture Law, 5*(3).

Levinsohn, James, (1994). *Competition Policy and International Trade,* NBER working papers 4972, National Bureau of Economic Research, Cambridge,

Linh, D. B., & Thang, T. C. (2017). Vietnam's Rice Export: Seeking for More Flexible Policies. *FFTC Agricultural Policy Platform (FFTC-AP)*. Retrieved from https://ap.fftc.org.tw/article/1200

Linh, D. T. B., & Thang, T. C. (2015). Rice Policy Review in Vietnam. *FFTC Agricultural Policy Platform (FFTC-AP)*. Retrieved from https://ap.fftc.org.tw/article/839

MAFF. (2020). Outline of the Basic Plan for Food, Agriculture and Rural Areas [Press release]. Retrieved from https://www.maff.go.jp/e/policies/law_plan/attach/pdf/index-11.pdf

McLaren, A., (2015). *Asymmetry in Price Transmission in Agricultural Markets*. Review of Development Economics, 19(2), 415–433. doi:10.1111/rode.12151

McMahon, J. A. (2019). *EU Agricultural Law and Policy*: Edward Elgar.

Mosley, P., and Suleiman, A, (2007). *Aid, Agriculture and Poverty in Developing Countries*, Review of Development Economics 11, 139–58.

Murphy, S, (2006). *Concentrated Market Power and Agricultural Trade,* Ecofair Trade Dialogue discussion paper 1. Available at http://www.iatp.org/files/451_2_89014.pdf

Ngoc, V. B., Hung, N. M., & Pham, P. T. (2021). Agricultural Restructure Policy in Vietnam and Practical Application for Sustainable Development in Agriculture. *Journal of Nanomaterials,* 2021, 5801913. doi:10.1155/2021/5801913

Nishikawa, K. (2018). Overview of Japan's Rice Policy for the Last 30 Years: from Price Support to Direct Payments. Retrieved from https://ap.fftc.org.tw/article/1327

North, D. C. (1994). Economic Performance Through Time. *The American Economic Review, 84*(3), 359-368. Retrieved from http://www.jstor.org/stable/2118057

OECD. (1999). *Review of Agricultural Policies in Korea*. Retrieved from https://www.oecd.org/korea/40417830.pdf

OECD. (2009). *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Japan*.

OECD. (2018). *Innovation, Agricultural Productivity and Sustainability in Korea*.

OECD. (2020). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation* 2020.

OECD. (2021). *Perspectives on Decentralisation and Rural-Urban Linkages in Korea*.

Orden, D., Paarlberg, R., & Roe, T. (1996). Can Farm Policy Be Reformed? Challenge of the Freedom to Farm Act. *Choices, 11*(1), 4-40. Retrieved from www.jstor.org/stable/43625741

Posner, R. A. (1974). Theories of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science, 5*(2), 335.

Rodgers, C. (2016). *Agricultural Law* (Vol. 4th): Bloomsbury Professional;.

Kumse, K., Suzuki, N., & Sato, T. (2018). Measuring Oligopsony Power in Thai Jasmine Rice Market; Re-evaluating the Paddy Pledging Program. Retrieved from https://EconPapers.repec.org/RePEc:ags:aaea18:274198

Sánchez C, M. V. (2004). *Rising inequality and falling poverty in Costa Rica's agriculture during trade reform: a macro-micro general equilibrium analysis*. Maastricht: Shaker.

S&P Global (Producer). (2021). Thailand in tight race with Vietnam to be 2021's second-largest global rice exporter.

Schneider, S. (2009). A reconsideration of agricultural law: a call for the law of food, farming, and sustainability. *William & Mary Environmental Law and Policy Review, 34*(3).

Shawn Arita, Mitchell, L., & Beckman, J. (2015). *Estimating the Effects of Selected Sanitary and Phytosanitary Measures and Technical Barriers to Trade on U.S.-EU Agricultural Trade*. Retrieved from

Slater, R. (2007). *Biofuels, Agriculture and Poverty Reduction*. Retrieved from https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3441.pdf

Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science, 2*(1), 3-21. Retrieved from http://www.jstor.org/stable/3003160

Son, D. K., Que, N. N., Dieu, P. Q., Trang, T. T. T., & Beresford, M. (2006). Policy reform and the transformation of Vietnamese agriculture. In P. K. Mudbhary (Ed.), *Rapid growth of selected Asian economies Lessons and implications for agriculture and food security Republic of Korea, Thailand and Viet Nam*. FAO- Bangkok: FAO.

Thang, T. C. (2014). Overview of Agricultural Policies in Vietnam. *FFTC Agricultural Policy Platform (FFTC-AP)*. Retrieved from https://ap.fftc.org.tw/article/629

Thanh, L. Y. (2019). New Policy on Rice Exportation Management in Vietnam. *FFTC Agricultural Policy Platform (FFTC-AP)*. Retrieved from https://ap.fftc.org.tw/article/1374

Wadley, J. B. (1983). The future of government regulation of agriculture: Biting the hand that feeds us. *Northern Illinois University Law Review, 3*(2), 299-322.

Wataru, Y.(2018). Japan's Agricultural Cooperatives Challenging Regional Revitalization: Aiming at Reconstruction of "Solidarity"< https://www.nochuri.co.jp/english/pdf/rpt_20190725.pdf>.

Weyerbrock, S., & Xia, T. (2000). Technical trade barriers in US/Europe agricultural trade. *Agribusiness, 16*(2), 235-251. doi:10.1002/(sici)1520-6297(200021)16:2<235::Aid-agr7>3.0.Co;2-n

Wipf, L. J. (1971). Tariffs, Nontariff Distortions, and Effective Protection in U. S. Agriculture. *American Journal of Agricultural Economics, 53*(3), 423-430. doi:10.2307/1238219

World Bank, & WTO. (2015). *The Role of Trade in Ending Poverty*.

ภาคผนวก ก
การสำรวจข้อมูลการค้าสินค้าเกษตร ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย

ข้าว

สรุปประเด็นการสัมภาษณ์ จังหวัดอุบลราชธานี โดยหน่วยงานที่ให้ข้อมูล คือ ประธานหอการค้าจังหวัดอุบลราชธานี ประธานประชารัฐจังหวัดอุบลราชธานี พาณิชย์จังหวัดอุบลราชธานี เลขาสภาอุตสาหกรรมจังหวัดอุบลราชธานี หน่วยงานประชารัฐ คณาจารย์คณะบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี กลุ่มวิสาหกิจชุมชนบ้านสร้างมิ่ง รวมจำนวน 21 ท่าน

- ด้านกฎหมายเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ข้าว ต้องมีการขึ้นทะเบียนกับกรมการค้าข้าว ซึ่งมีกฎระเบียบปฏิบัติค่อนข้างมากเกินไป
- ด้านการส่งออกต้องส่งออก ที่ต้องส่งออกผ่านสมาคมค้าข้าวเท่านั้น ซึ่งหลายคนคิดว่าโรงสีเป็นผู้ส่งออกเองซึ่งไม่เป็นจริง ความผิดมักตกกับโรงสี
- มีปัญหาในด้านการประสานนโยบายทั้งหน่วยงานของรัฐกับรัฐด้วยกัน และเอกชนกับรัฐที่มักไม่สอดคล้องกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและเกิดความล่าช้า
- การทำการเกษตรประณีตมีตลาดค่อนข้างน้อย จึงควรสนับสนุนด้านการตลาดให้มากขึ้น เพื่อให้เกษตรกรได้ขายสินค้าที่มีคุณภาพและมีตลาดรองรับ เนื่องเกษตรกรทำการเกษตรแบบประณีตแต่ยังคงใช้ต้นทุนที่สูงและมีตลาดรองรับที่น้อย
- ควรเพิ่มกฎระเบียบป้องกันการหลอกลวงของผู้ประกอบการ และยังมีการลักลอบนำเข้าสินค้าเกษตรจากฝั่งลาว
- ควรลดโควตาการส่งออกเพื่อเปิดช่องว่างในการเพิ่มการส่งออก
- พ.ร.บ. ข้าว 2489 ควรมีการปรับปรุงเนื่องจากเป็นอุปสรรคในการส่งออก ไทยเราไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ส่งออกอันดับ 1 แต่ควรเป็นผู้ส่งออกสินค้าที่มีคุณภาพ
- ปัญหาการส่งออกข้าวท้องถิ่นที่มีเอกลักษณ์เฉพาะพื้นที่ เช่น ข้าวสาวไห้ ที่เป็นที่ต้องการของตลาดจีนแต่ติดขัดในเรื่องของกฎระเบียบการส่งออก

สรุปประเด็นการสัมภาษณ์จังหวัดมุกดาหาร โดยหน่วยงานที่ให้ข้อมูล คือ ประธานสภาหอการค้าจังหวัดมุกดาหาร พาณิชย์จังหวัดมุกดาหาร ผู้ประกอบการชุมชุนการเกษตรจังหวัดมุกดาหาร ผู้ประกอบการโรงงานแปรรูปมันสำปะหลัง (บริษัท พรีเมียร์ควอลิตี้ สตาร์ช จำกัด) รวมจำนวน 5 ท่าน

- ควรงดการช่วยเหลือเกษตรกรเพื่อให้เกษตรกรได้เรียนรู้ถึงวิธีการวางแผนการผลิตว่าควรผลิตสินค้าจำนวนเท่าใด ผลิตช่วงไหนจะได้ราคาสูง
- กฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับสินค้าเกษตรส่งผลกระทบต่อตลาดอย่างมาก เพราะเกษตรกรรายย่อยไม่สามารถกำหนดราคาเองได้ ขึ้นอยู่กับพ่อค้าหรือผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นการประสบปัญหาด้านการแข่งขันราคาทำให้ต้องออกจากตลาด เหลือแต่รายใหญ่เป็นผู้กำหนดส่วนแบ่ง
- ควรยกเลิกนโยบายอุดหนุน เพราะทำให้เกษตรกรไม่พัฒนาตนเอง รอแต่ความช่วยเหลือของภาครัฐ
- การค้าแถบชายแดนมีการแอบอ้างสวมสิทธิเพื่อการส่งออก
- สินค้าเกษตรยังมีต้นทุนค่าขนส่งที่สูง ดังนั้นควรนำเรื่องมือใหม่ ๆ มาใช้ในการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาทางด้านต้นทุนที่ลดลง อีกทั้งยังมีปัญหาฐานภาษีอาเซียน ซึ่งกระทรวงพาณิชย์ต้องพยายามส่งเสริมให้ตลาดชุมชนส่งออกไห้ได้

สรุปประเด็นสัมภาษณ์ โรงสีข้าว จังหวัดพิจิตร

- ความคิดในการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ นโยบายนั้นมีอยู่แล้วเพราะรัฐมักอุ้มชาวนาหรือการเข้ามาแทรกแซงราคาข้าวอยู่ตลอด ทำไห้โรงสีไม่สามารถขายต่อได้ ทำไห้เกิดการค้าขายคล้ายกับการพนันที่ต้องเสี่ยงกับราคาที่ไม่ใช่ชัดเจนตลอดเวลา เช่น ซื้อวันนี้มีราคาแพง แต่ผ่านไปอีก 2-3 วัน ราคาถูกลง ทำไห้ราคาข้าวที่สีออกมาก็ต้องขายถูกทำให้โรงสีขาดทุน
- คนที่มีกำไรมากที่สุด คือ พ่อค้าคนกลาง ที่ไม่ได้มีส่วนอะไรระหว่างชาวนาและโรงสี เนื่องจากได้ส่วนต่างที่ง่ายมากแค่รับซื้อแล้วส่งโรงสีแล้วสามารถไปเรียกราคาที่เกษตรกรได้ โรงสีเองนั้นก็มีต้นทุนหลายอย่างในกระบวนการผลิตทำให้ต้องแบกภาระหนัก
- ในกระบวนการขายของโรงสีเองก็ยังต้องผ่านคนกลาง นั่นคือ ร้านขายข้าวและผู้ส่งออก โรงสีไม่ได้ขายด้วยตัวเอง ซึ่งคนกลางเหล่านี้ได้กำไรประมาณร้อยละ 20

- ผู้ส่งออกก็ถือได้ว่าเป็นคอขวด เพราะการผลิตในประเทศมีมากแต่การส่งออกมีน้อยมาก เพราะถ้าผู้ส่งออกส่งออกไม่ได้ พ่อค้าในประเทศก็ไม่สามารถไปขายต่างประเทศเองได้ ทำให้เกิดข้าวล้นประเทศแล้วราคาก็ลดลง อย่างเช่นปีนี้จากราคา 14 บาทต่อกิโลกรัมเหลือเพียงราคา 11 บาทต่อกิโลกรัม
- ปัจจุบันโรงสีไม่สามารถทำกำไรได้แล้ว เนื่องจากถูกเอาเปรียบตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ โรงสีต้องแบกภาระอย่างมาก ซึ่งเป็นมาตลอดโดยเฉพาะช่วงนโยบายจำนำข้าวที่มีการเพิ่มธุรกิจโรงสีอย่างมาก บวกกับการแบ่งสรรปันส่วนของนักการเมือง ก็ทำให้ธุรกิจดำเนินไปโดยมีหนี้สินจากการลงทุนเครื่องจักร และยังส่งผลกระทบต่อการปลูกข้าวเมื่อมีนโยบายจำนำข้าว นั่นหมายถึงการผลิตข้าวเพื่อขายโดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับพันธุ์ข้าวที่ดีและคุณภาพการผลิต และปัจจุบันเมื่อไม่มีโครงการรับจำนำข้าวการอุดหนุนของรัฐก็หมดไป โรงสีก็เริ่มหายไป แต่ผลิตภัณฑ์ข้าวยังไม่ได้ดีขึ้น
- การที่เกษตรกรยังคงอยู่ในสภาพแบบนี้ที่ต้องคอยให้รัฐอุ้มอยู่ตลอดสาเหตุหนึ่งก็มาจากชาวนาเองด้วยเช่นกันเพราะปัจจุบันนี้ชาวนาได้แต่เพิ่มต้นทุนการผลิตตนเองโดยการจ้างการทำงานทุกอย่าง ทำให้เพิ่มต้นทุนอยู่ตลอดเวลาไม่สามารถลดต้นทุนได้

สรุปการสัมภาษณ์เกษตรกรในจังหวัดเพชรบูรณ์ โดยกลุ่มเกษตรกรแปลงใหญ่ทุ่งทอง

- เริ่มการร่วมกลุ่มเพื่อการหลุดพ้นจากการถูกกำหนดราคาโดยกลุ่มพ่อค้าคนกลาง จึงมีการรวมกลุ่มเกษตรแปลงใหญ่เพื่อให้มีอำนาจต่อรองหรือหาตลาดเองได้
- โครงสร้างตลาดของข้าว เริ่มเปลี่ยนแปลงจากการรวมกลุ่มเกษตรนาแปลงใหญ่ โดยการหาตลาดกันเองภายในกลุ่มให้ได้ราคาที่ดีกว่า แต่ยังไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ ปัญหาหลักมาจากเรื่องเงินทุน เช่น การผลิตในฤดูกาลออกมาพร้อมทั้งหมดกลุ่มเงินทุนของกลุ่มเองก็ไม่มีมากในการรับซื้อเองได้หมด จึงทำให้เกษตรกรบางคนก็ต้องขายแบบเดิมเพื่อคววามอยู่รอด
- ราคา ณ ปัจจุบันมองว่าถูกกำหนดจากพ่อค้ามากกว่าจากราคาตลาดโลก เพราะมองว่าตลาดของเกษตรกรไม่ได้มีตลาดทางเลือกมากนัก คือขายให้กับพ่อค้าคนกลางหรือโรงสีเท่านั้น จึงถูกกดราคาเช่นเดิม
- หากมองไปถึงการที่เกษตรกรสามารถเข้าถึงภาคการส่งออกยังคงเป็นไปได้ยาก เพราะการออกกฎหมาย นโยบาย ยังไม่เอื้อต่อเกษตรกร จึงควรมีชาวนาเข้าไปมีส่วนร่วมให้มากกว่านี้ การเข้าไปถือระดับนโยบายได้จะมีประโยชน์มาก

- ภาครัฐควรสนับสนุนเกษตรกรโดยการส่งเสริมการซื้อข้าวโดยตรงจากเกษตรกร เพราะมีหลายหน่วยงานของรัฐที่ต้องการใช้ข้าว เช่น โรงเรียนตำรวจ หน่วยงานทหาร ที่มีความต้องใช้จำนวนมากทุกปี เท่าที่ทราบต้องเป็นไปตามกลไกการประมูลก็ทำให้เกษตรกรเข้าไปมีส่วนร่วมไม่ได้
- ปัญหาใหญ่ของเกษตรกรในปัจจุบันคือในเรื่องของตลาด การที่จะเข้าตลาดทั่วไปได้นั้นเป็นเรื่องยาก เพราะกระบวนการผลิตไม่ได้เทียบเท่าผู้ผลิตรายใหญ่ เช่น บรรจุภัณฑ์ที่ไม่สวยงาม การเก็บรักษาที่ยากกว่า เพราะเป็นข้าวที่ไร้สารเคมี ดังนั้นการขายก็ต้องขายโดยการบอกต่อของลูกค้ามากกว่า และตลาดทั่วไปอย่างเช่นห้างสรรพสินค้า หรือตลาดทั่วไป ก็ไปได้ยาก

สรุปประเด็นการสัมภาษณ์เกษตรกรจังหวัดชัยนาท กลุ่มเกษตรกรกลุ่มร้อยใจ

- กลุ่มผลิตข้าวกลุ่มร้อยใจ ผลิตข้าวเพื่อตลาดเฉพาะของศูนย์วิจัยเข้า ตั้งอยู่ที่ตำบลบางพุด จังหวัดชัยนาท จากความช่วยเหลือของศูนย์อาจารย์ป๋วย อึ้งภากรณ์ โดยริเริ่มจากการทำนาว่าน แล้วจึงมาปรับปรุงศูนย์ ณ ปัจจุบัน เพื่อลดหนี้สินของชาวนา โดยการลดต้นทุนการผลิต เพราะต้นทุนของชาวนาภาคกลางคือการมีต้นทุนเพิ่มจากการเช่าพื้นที่ทำนา
- ปัญหาปัจจุบันที่เกิดขึ้นใน 1-2 ปีที่ผ่านมา คือ เกิดการขาดแหล่งน้ำในการผลิต ทำให้ภาระหนี้ของชาวนาพอกพูน แม้บางคนจะพยายามสูบน้ำจากแหล่งน้ำระยะไกลก็เกิดปัญหาการเพิ่มต้นทุน จึงหยุดการปลูกข้าวแต่ก็มีการสนับสนุนสินค้าเกษตรชนิดอื่น เช่น กล้วย ผัก เป็นต้น
- การทำการเกษตรอย่างอื่น เช่น การแปรรูปกล้วยก็เกิดจากการส่งเสริมการปลูกกล้วยเนื่องจากมีราคาสูงจากปัญหาภัยแล้งแต่เมื่อทำการเพาะปลูกจนผลผลิตออกโดยในระยะเวลาหนึ่งปีได้ผลผลิตมาก็เกิดปัญหาราคาตกต่ำเนื่องจากหลายพื้นที่มีน้ำเพียงพอก็มีผลผลิตออกมาสู่ตลาดจนล้นตลาด จึงได้คิดวิธีการแปรรูปรวมไปถึงการผลิตปุ๋ยหมัก ปุ๋ยอินทรีย์ควบคู่ไปด้วย
- การเรียกร้องความช่วยเหลือของรัฐบาล หากเป็นกลุ่มเกษตรกรกลุ่มขนาดเล็กก็ได้ความช่วยเหลือเพียงเล็กน้อยต่างจากกลุ่มขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่ภาครัฐช่วยเหลือเพียงในเรื่องขององค์ความรู้แต่ก็ไม่ได้ให้ความช่วยเหลือทุกกลุ่ม บางกลุ่มก็พึ่งพาตนเองมากกว่าที่พึ่งพาภาครัฐ
- เกษตรกรไม่ได้เข้าใจถึงราคากลไกราคาข้าวในตลาดถึงการมีราคาที่ต่ำลง ทั้งที่ต้นทุนในการปลูกข้าวเพิ่มขึ้นทุกวัน เช่น ค่าพันธุ์ข้าว ค่าแรง ค่าปุ๋ย ค่าเช่า

- อุปสรรคหลักที่ทำให้ต้นทุนการผลิตข้าวในภาคกลางสูง คือ ค่าเช่านา เกิดจากเกษตรกรโดนยึดที่นาในการเป็นภาระหนี้สิน ทั้งการค้ำประกันปุ๋ย การค้ำประกันหนี้สินกับ ธ.ก.ส. รวมไปถึงการเช่าที่นา การเข้ารวมกลุ่มกลับกลุ่มนาแปลงใหญ่ก็ไม่สามารถทำได้เนื่องจากไม่ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองก็เข้ารวมกลุ่มไม่ได้
- การเช่านาเกิดจากการถูกยึดที่ดินโดยนายทุนจากหนี้สินต่าง ๆ ของเกษตรกร แล้วก็ไปก็เช่านาตนเองเพื่อทำนา โดยส่วนใหญ่ค่าเช่าอยู่ที่ประมาณ 20 ถังต่อไร่ ผลผลิตจะมากจะน้อยก็ต้องเสียค่าเช่าในอัตราเดิม นายทุนบางรายยังต้องการข้าวแห้ง (ข้าวแห้งคือข้าวที่มีค่าความชื้นไม่เกินร้อยละ 15) ซึ่งราคาต่างจากข้าวสด เพราะราคาข้าวสดขายได้ประมาณ 6,000-6,700 บาท เมื่อปีที่ผ่านมา พื้นที่ 13 ไร่ได้ข้าวเปลือก 7 เกวียนก็ทำให้เกษตรขาดทุนแล้ว แต่ราคาข้าวแห้งก็อยู่ราคาอีกระดับหนึ่งทำให้ค่าเช่าก็สูงไปอีก
- สุดท้ายการทำนาของชาวนามีแต่จะเพิ่มต้นทุน การทำลายดิน การทำลายสุขภาพชาวนาเอง เนื่องจากต้องเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้ได้มากที่สุดก็ต้องใช้สารเคมี นั่นจึงเกิดการร่วมกลุ่มเพื่อลดการใช้สารเคมี โดยใช้การปลูกแบบอินทรีย์ในจำนวนคนละประมาณ 5-10 ไร่ เนื่องจากการทำลายดินจากสารเคมีมานานมาก การจะเปลี่ยนเป็นปลูกแบบอินทรีย์ทีเดียวทั้งหมดนั้นเป็นไปได้ยาก จึงเริ่มต้นโดยการปลูกเพื่อการบริโภคและตลาดเฉพาะตามที่มีความต้องการ ก็ยังติดปัญหาในเรื่องของการสีข้าวที่ไม่มีโรงสีเอง แต่ก็ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐจึงได้โรงสีขนาดเล็กมาใช้ในกลุ่ม
- รัฐบาลไม่ได้สร้างแรงจูงใจในการทำนา แม้จะได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐแต่ต้องไม่ลืมว่าเกษตรกรบางส่วนไม่ได้เป็นเจ้าของที่นา จึงต้องผ่านนายทุนเจ้าของนาในการรับเงินเยียวยาหรือเงินช่วยเหลือจากภาครัฐโดยถูกหักจากนายทุนครึ่งหนึ่ง จึงอยากได้รับการช่วยเหลือแบบการให้ความรู้ การรวบรวมกลุ่ม การส่งเสริมซื้อข้าวโดยตรงจากเกษตรกรมากกว่า
- ปัจจุบันได้รับการช่วยเหลือในเรื่องของการตลาดจากคนกลุ่มที่อาสารับซื้อข้าวอินทรีย์เพื่อไปบริโภคภายในองค์กรของตนเอง ทั้งเอกชน และ NGO เป็นต้น
- ความช่วยเหลือจากรัฐแม้จะมีอยู่บ้างแต่เป็นความช่วยเหลือที่ไม่ยั่งยืน เกษตรกรก็ยังวนเวียนอยู่เหมือนเดิม แม้จะมีหน่วยงานด้านการเกษตรที่เข้ามาช่วยเหลือก็ช่วยได้บ้างที่สามารถให้เกษตรกรพอลืมตาอ้าปากได้ อย่างเช่น หน่วยงานวิจัยพันธุ์ข้าวที่ส่งเสริมการปลูกข้าว กข.43 แต่เกษตรกรเองก็ไม่สามารถทำได้เนื่องจากปัญหาหลายอย่าง เช่น ระบบชลประทานที่ไม่เพียงพอ

- สุดท้ายการจะทำให้เกษตรกรอยู่ได้คือการลดขั้นตอนในการผ่านพ่อค้าคนกลางและโรงสี โดยช่วยให้เกษตรกรขายข้าวไปถึงมือรัฐบาลได้โดยตรง

สรุปประเด็นการสัมภาษณ์เกษตรกรในจังหวัดกำแพงเพชร โดยกลุ่มเกษตรกรนาแปลงใหญ่กำแพงเพชร

- ความเป็นมาเริ่มการทำปุ๋ยอินทรีย์ แล้วเมื่อผลิตปุ๋ยได้ก็รวมตัวกันเป็นกลุ่มเกษตร ณ ปัจจุบันเป็นกลุ่มนาแปลงใหญ่
- ปัญหาการพัฒนาของกลุ่ม คือ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของเกษตรกรยังทำได้น้อย เกษตรกรยังคงเคยชินกับการปลูกข้าวแบบสารเคมีอยู่ แต่ปัจจุบันเมื่อมีตลาดล่วงหน้ามากำกับเกษตรกร เกษตรกรก็ปรับเปลี่ยนเพื่อให้ขายผลผลิตตามที่ตลาดต้องการได้บางแต่ก็ยังไม่มากเท่าที่ควร
- ทางกลุ่มมีการบริหารจัดการ 2 รูปแบบ คือการปลูกแบบอินทรีย์ที่ยังมีไม่มาก ประมาณ 140 ไร่ นอกนั้นเป็นกลุ่มมาตราฐาน GAP แต่ก็ยังติดขัดปัญหาในเรื่องของการตลาดที่กลุ่มยังขาดความรู้ความสามารถ
- ด้านราคาของผลผลิตด้านการเกษตร จะรอให้ภาครัฐช่วยเหลืออย่างเดียวก็ไม่ได้ เกษตรกรควรมีการเปลี่ยนแปลงควบคู่ไปด้วย โดยสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มเพื่อตัดคนกลางออกไป แต่จะไปถึงขั้นส่งออกคงเป็นไปได้ยากเนื่องจากไม่มีประสบการณ์และเรื่องของกฎหมายเกี่ยวกับใบอนุญาตต่าง ๆ แต่ถ้ารวมเกษตรกรกลุ่มขนาดใหญ่ในระดับจังหวัดหรือภูมิภาคก็อาจจะพอมีความเป็นไปได้ในการส่งออก
- เกษตรกรเองที่เข้ามารวมกลุ่มส่วนใหญ่ยังมองหาแต่ผลประโยชน์มากกว่าการพยายามรวมกลุ่มให้เข้มแข็ง ยังไม่มีความเสียสละส่วนตัวเพื่อให้ส่วนรวม โดยเฉพาะการมองถึงรายได้เพราะบางอย่างนั้นทางกลุ่มทำเพื่อการเปลี่ยนแปลงอาจมีขาดรายได้ในระยะสั้นแต่ในระยะยาวเกษตรกรจะอยู่ได้ และมีความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มแต่ละกลุ่มในจังหวัด
- ในการจะร่วมกลุ่มเพื่อให้ไม่ต้องผ่านพ่อค้าคนกลางยังมีปัญหาเกิดขึ้น เช่น การขาดผู้ประสานงานอย่างจริงจัง การสนับสนุนจากภาครัฐนั้นยังมองแต่กลุ่มที่มีศักยภาพสูง โดยยังไม่ได้ส่งเสริมกลุ่มที่มีศักยภาพด้อยกว่าก็ทำให้กลุ่มไม่มีความเข้มแข็ง
- ภาพรวมของกลุ่มเกษตรกรที่มีความประสบผลสำเร็จคือกลุ่มเกษตรทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ทำการเกษตรแบบต้องรอฝนจากฤดูกาล ส่วนกลุ่มภาคกลางที่อาศัยชลประทาน บางคนเข้าไม่ถึงจึงเกิดปัญหา

- มีสัญญาตลาดล่วงหน้ากับรัฐวิสาหกิจชุมชนห้วยไผ่ ในการรับซื้อในราคาที่ประกันราคาข้าว แล้วรวบรวมไปขายลดการผ่านคนกลางซึ่งเป็นผลดีต่อเกษตรกร โดยรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ช่วยเหลือในการตลาดกับโรงสีที่มีการต่อรองคุณภาพและราคาให้กับเกษตรกร
- ปัญหาเรื่องของของต้นทุนยังคงเป็นปัญหาหลักของเกษตรกรโดยเฉพาะในเรื่องของแรงงานที่ปัจจุบันเกษตรกรชาวนาเริ่มมีอายุสูงขึ้น หากผู้สูงอายุภายในครอบครัวไม่สบายก็ต้องมีการดูแล และอีกประการหนึ่งคือเรื่องการไม่จดบันทึกต้นทุนของเกษตรกรและการยึดติดในการปลูกแบบรูปแบบเดิมของเกษตรกร
- การส่งต่อรุ่นของชาวนายังคงน่าเป็นห่วง แม้จะมีการส่งเสริมลูกหลานเข้ามามีส่วนร่วมแต่ก็มีส่วนน้อยและไม่มีความเข้าใจในการทำนา
- ต้องการปรับเปลี่ยนกลไกในการต่อรองกับพ่อค้าคนกลางได้ แต่อย่างไรก็ต้องยอมรับว่าเกษตรกรเองไม่ได้มีความเข้มแข็ง มีหนี้ตั้งแต่เริ่มทำการผลิตในเรื่องปุ๋ยที่ต้องไปเอามาใช้ก่อน เมื่อได้ผลผลิตก็ต้องรีบขายเพื่อนำเงินไปใช้หนี้ให้เร็วเนื่องจากมีดอกเบี้ย และยิ่งราคาตกต่ำก็ยิ่งเพิ่มหนี้เกษตรกรวนเวียนแบบเดิม
- ในเรื่องของกฎหมายที่เอื้อต่อนายทุนถ้ามองว่าเอื้อหรือไม่นั้น สามารถได้ว่าเอื้อต่อนายทุนเกษตรกรไม่สามารถต่อรองอะไรได้มาก เนื่องจากความต้องใช้เงินในการชำระหนี้สินหรือใช้จ่ายทำให้ต้องขายในราคาที่นายทุนให้มา ไม่สามารถต่อรองได้

สรุปประเด็นการสัมภาษณ์กลุ่มเกษตรจังหวัดสุโขทัย

- มีปัญหาในด้านของต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น ทั้งด้านปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และค่าจ้างในการปลูกและเก็บเกี่ยวโดยใช้เครื่องจักรในการเข้ามาทำแทนคน เนื่องจากลูกหลานไม่มีใครทำนาแล้ว และต้นทุนการเกี่ยวข้าวและสีพ่นข้าว ที่สูงขึ้นจากปัญหาราคาน้ำมันที่สูงขึ้นด้วย
- ประสบปัญหาในด้านเรื่องของน้ำในการทำนา เนื่องจากต้องทำนาปีโดยต้องรอฝน บางปีฝนแล้งทำให้ไม่ได้ผลผลิตมาก
- ราคาขายข้าวไม่ได้ราคาและจำเป็นต้องขายให้กับโรงสีหรือผู้รวบรวมที่บางครั้งมาจากต่างพื้นที่ที่รับซื้อในราคาที่ต่ำ เกษตรกรไม่สามารถต่อรองราคาได้แต่ต้องขายทั้งที่ขาดทุน เพราะถ้าหากไม่ขายก็ไม่มีเงินไปชำระหนี้ ทั้ง ธกส. หนี้นอกระบบ หนี้จากร้านปุ๋ย ยาฆ่าแมลง เป็นต้น

สรุปประเด็นการสัมภาษณ์กลุ่มข้าวเกษตรอินทรีย์บ้านปางมดแดง จ.พะเยา

- ที่มาของกลุ่มเริ่มจากการเห็นปัญหาที่พ่อแม่ผู้เป็นชาวนามักถูกเอาเปรียบในเรื่องของราคาข้าว จึงตั้งกลุ่มขนาดเล็กก่อนแล้วขยายมาอย่างต่อเนื่อง โดยทางกลุ่มหวังที่จะแก้ปัญหาในหลาย ๆ ด้านให้แก่เกษตรกร เช่น ราคาข้าว ลดต้นทุนการทำนา รวมถึงสุขภาพเกษตรกร
- ความพยายามเพิ่มมูลค่าและวิถีชีวิตของชาวนาให้เป็นการปลูกข้าวแบบอินทรีย์แต่ก็มีปัญหาในเรื่องของตลาดที่ไม่สามารถหาตลาดมาขายผลิตภัณฑ์ของตนเองได้ จึงปรับเปลี่ยนเป็นการปลูกแบบลดต้นทุนมากกว่า
- ด้านความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐไม่สามารถพึ่งพาได้ในเรื่องของการตลาด แม้ปัจจุบันทางกลุ่มมีการทำ MOU กับเอกชนแต่ก็ไม่ได้ราคาสูงอย่างที่คิดไว้และขายได้ในปริมาณที่ยังไม่มาก และหากข้ามไปยังผู้รับซื้อผลผลิตจำนวนมากก็ไม่สามารถตกลงขายกันได้เนื่องจากการที่เกษตรกรไม่สามารถทำผลผลิตให้ได้ตามที่บริษัทต้องการ
- เกษตรกรไม่มีความสามรถในการต่อรองการซื้อขายได้ ทำให้ราคาข้าวแม้จะเป็นข้าวอินทรีย์ก็ไม่ได้ราคาที่ต้องการ เพราะสุดท้ายก็ต้องพึ่งพาตลาดจากพ่อค้าคนกลางและจากโรงสีอยู่ดี และสุดท้ายแม้จะทำข้าวเกษตรอินทรีย์ก็ต้องยอมขายในราคาข้าวทั่วไปเพื่อให้อยู่รอด
- ด้านความเป็นอยู่ของเกษตรกร ในอนาคตคงอยู่รอดต่อไปได้ยากเนื่องจากเกษตรกรมีต้นทุนในการผลิตประมาณ 5- 6 พันบาทต่อไร่ แต่ราคาขายข้าวกลับถูกลงอย่างมากแต่การมีหนี้ก็ยังมีเพิ่มขึ้น ถ้าตลาดในระดับประเทศไม่สามารถขายสินค้าไปยังต่างประเทศได้ก็จะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง
- การเพิ่มรายได้ของเกษตรกร คือ การทำนาในแบบลดต้นทุน แต่การจะปรับเปลี่ยนต้องใช้เวลา เนื่องจากในของช่วงของปรับเปลี่ยนเกษตรจะมีรายได้ต่ำกว่าเดิมทำให้เกษตรกรมองไม่เห็นการเปลี่ยนแปลงของตนเอง ก็จะกลับไปทำนาแบบเดิมซึ่งต้นทุนการทำนาในด้านราคาปุ๋ยสูง ราคาน้ำมันสูง
- อยากให้หน่วยงานรัฐเข้ามาช่วยในด้านการลดต้นทุนการทำนาให้แก่เกษตรกร เพราะทางกลุ่มมีความพยายามรวบรวมเงินในการหาซื้อวัตถุดิบมาใช้ในกลุ่มเพื่อจะได้ราคาที่ถูกลงกว่าไปซื้อร้านค้าในพื้นที่ที่มีราคาสูงกว่า
- หน่วยงานรัฐไม่รับฟังข้อคิดเห็นของเกษตรกร แม้ให้เกษตรกรเสนอแนะแต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนองและไม่ได้รับความสำคัญ

- ด้านราคา ควรมีความชัดเจนก่อนข้าวจะออกสู่ตลาดเพราะเกษตรกรไม่สามารถระบุราคาที่จะขายได้ในช่วงฤดูเก็บเกี่ยว ทำให้เกษตรกรไม่สามารถควบคุมต้นทุนตามไปด้วย
- ด้านการประสานงานในระดับจังหวัด ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมามีการสนับสนุนจากทางจังหวัด เนื่องจากข้าวของจังหวัดพะเยามีผลผลิตที่ดีและได้รับรางวัล แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร
- ด้านปัญหาภายในกลุ่ม คือ เรื่องการที่ไม่พยายามทำผลผลิตให้มีคุณภาพ ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงตามกลุ่ม ทางกลุ่มเองก็พยายามทำนาแล้วแสดงให้คนในกลุ่มเห็นและเพื่อให้ทำตามกันเป็นวงกว้าง และในอนาคตมีความพยายามที่จะใช้เทคโนโลยีเข้ามาใช้เพื่อเพิ่มคุณภาพของผลิตภัณฑ์ในกลุ่ม

สรุปประเด็นการสัมภาษณ์กลุ่มข้าว อ.พาน จ.เชียงราย

- การทำนาในพื้นที่เป็นการพึ่งพาแหล่งน้ำจากชลประทาน ดังนั้นจึงเกิดปัญหาการแย่งน้ำกันทั้งในหมู่บ้านด้วยกันเองและระหว่างหมู่บ้านต้นน้ำจนต้องเกิดการจัดสรรการใช้น้ำกัน ในอดีตไม่มีปัญหาเหล่านี้เพราะทำนาเพียงครั้งเดียว แต่ระยะหลัง ๆ มามีการทำนาสองรอบ จึงประสบกับปัญหาน้ำในการทำนาไม่เพียงพอ
- ความช่วยเหลือจากรัฐถือว่ามีน้อยมาก ไม่มีการช่วยเหลือเรื่องความรู้ ความเข้าใจหรือการสนับสนุนวิธีการปลูก ภาวะน้ำขาดแคลนน้ำ และภาวะราคาข้าวตกต่ำ
- การปลูกข้าวด้วยความเร่งด่วนหรือระยะเวลาที่ไม่เหมาะสม ยิ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนแก่เกษตรกรที่ต้องพึ่งพาสารเคมีในการทำนาและผลผลิตก็ไม่ได้คุณภาพ เพราะการทำนาปัจจุบันต้องพึ่งพารถไถขนาดใหญ่ซึ่งมีไม่เพียงพอและหากทำช้าก็หาทางเข้านาตนเองไม่ได้เนื่องจากที่นาข้างใกล้เคียงกันได้ทำนาไปแล้ว
- การเลือกเมล็ดพันธุ์ข้าวก็มีผลกระทบในการทำนาในพื้นที่ เพราะหากทำช้าต้องใช้พันธุ์ข้าวเดียวกับพื้นที่ข้างเคียง เพื่อการเก็บเกี่ยวจะเป็นไปได้ได้ง่ายและรวดเร็ว จะได้ไม่เกิดปัญหาในช่วงเก็บเกี่ยวที่ต้องรอคิวรถเก็บเกี่ยวด้วยเช่นกัน
- การรวมกลุ่มทำนาในพื้นที่ค่อนข้างยากเนื่องจากสมาชิกในกลุ่มมีแหล่งนาที่ไม่อยู่ติดกันหรือใกล้เคียงกัน และสมาชิกบางคนก็มีที่นาในหลายแหล่งไม่ได้เป็นผืนใหญ่ทำให้การรวมกลุ่มเป็นไปได้ยาก
- หน่วยงานรัฐมีการช่วยเหลือเฉพาะในเรื่องราคาหรือการรับประกันราคาเท่านั้น แต่ไม่ได้สนับสนุนในการปลูก การสนับสายพันธุ์ข้าวให้เป็นไปในทางทิศเดียวกันเพื่อทำ

ให้คุณภาพของข้าวดีขึ้น จะได้ไม่ต้องปลูกข้าวเพียงเพราะไห้ได้ปริมาณแต่ข้าวไม่ได้คุณภาพ

- เรื่องราคาข้าวที่มีราคาตกต่ำเรื่อย ๆ โดยในปีนี้ราคาตกลงไปถึงกิโลกรัมละ 5-8 บาท ซึ่งการทำนาหนึ่งไร่มีต้นทุนเฉลี่ยอยู่ที่ไร่ 2,500 -3,000 บาท โดยผลผลิตต่อไร่ได้ข้าวประมาณ 400-600 กิโลกรัมต่อไร่ เนื่องจากปีนี้มีฝนมากเกินไปทำให้ข้าวเกิดปัญหาเชื้อรา
- อายุเฉลี่ยของชาวนามีแต่จะสูงขึ้น ไม่มีคนรุ่นใหม่ต้องการทำนาเพราะมีแต่จะขาดทุนและก็เห็นภาพพ่อแม่ที่ยากจนเสมอ

ยางพารา

สรุปประเด็นการสัมภาษณ์ จังหวัดบึงกาฬ โดย หน่วยงานที่ให้ข้อมูล ได้แก่ ประธานหอการค้าจังหวัดบึงกาฬ เลขาธิการหอการค้าจังหวัดบึงกาฬ ผู้ประกอบการภาคเอกชน (บมจ.ไทยฮั้วยางพารา) โดยผู้ให้สัมภาษณ์มองว่า

- ในด้านกฎหมาย กฎระเบียบ นโยบายต่าง ๆ นั้น ต้องปรับเปลี่ยน ปรับแก้ให้สมดุลทุกฝ่าย โดยทางจังหวัดบึงกาฬจะต้องวางทิศทางของจังหวัดในการสนับสนุนยางพาราให้ชัดเจน
- ควรมีการส่งเสริมเกษตรกรใช้เทคโนโลยีในการกรีดยาง เพื่อเป็นการลดต้นทุนทางด้านแรงงาน
- ปัญหาที่พบในพื้นที่ เช่น การขาดแรงงานกรีดยาง ขาดการสนับสนุนการแปรรูปยางในพื้นที่ และด้านการตลาดที่ถูกผูกขาดมากเกินไปจากผู้รับซื้อที่มีจำนวนน้อยราย
- ในด้านหน่วยงานของภาครัฐ สถาบันเกษตรยังไม่มีที่ดินทำการเกษตรเป็นตัวอย่าง และเสนอให้แก้กฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน

สรุปประเด็นการสัมภาษณ์ คุณบุญหาญ อู่อุดมยิ่ง รองประธานกลุ่มอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

- บทบาทของคุณบุญหาญ อู่อุดมยิ่ง คือดำรงตำแหน่งเลขาธิการกลุ่มอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และบทบาทสำคัญคือการรวบรวมสมาชิกที่เป็นผู้ผลิตภัณฑ์ยางพารา โดยได้แสดงความคิดเห็นดังนี้
- ในด้านของปัญหาและอุปสรรค ในส่วนของปลายน้ำไม่ค่อยมีปัญหาอุปสรรคมากนักในเรื่องเกี่ยวกับการค้า แต่ยังมีปัญหาที่เกี่ยวกับคู่ค้ามากกว่า ยกตัวอย่างเช่น ประเทศอินโดนิเซีย เมื่อผู้ผลิตในประเทศไทยต้องการส่งผลิตภัณฑ์ล้อยางเข้าไปขาย ก็จะถูกการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี เช่น เมื่อหลายปีก่อนผู้ที่ต้องการส่งล้อยางจักรยานยนต์ไปขายในอินโดนิเซีย จะต้องมีการซื้อสติ๊กเกอร์รับรองคุณภาพจากทางการอินโดนิเซีย ถึงแม้จะผ่านคุณภาพมาจากที่ใดมาแล้วก็ตาม และเมื่อปีที่แล้วอินโดนิเซียมีการเพิ่มกฎระเบียบการนำเข้ายางล้อทุกชนิดจะต้องได้รับโควตา ดังนั้นผู้นำเข้าจากอินโดนิเซียจะต้องได้รับโควตาให้เรียบร้อยก่อนถึงจะนำเข้าได้ จึงส่งผลกระทบต่อการเตรียมความพร้อมของผู้ผลิตในไทยว่าจะได้เท่าไร และได้เมื่อใด ซึ่งก็เป็นปัญหาในตลาดต่างประเทศหลาย ๆ ประเทศเช่นเดียวกัน
- ประเทศไทยเองได้ส่งผลิตภัณฑ์ไปขายในหลายพื้นที่ อาทิ อาเซียน จีน ยุโรป อเมริกา ตะวันออกกลาง อเมริกาใต้ อเมริกาเหนือ ที่เป็นคู่ค้าสำคัญของไทย แต่ก็มีอุปสรรคเล็กน้อยอยู่ในขั้นที่พอรับได้ เช่น ยุโรป มีกติกาว่าจะต้องผ่านมาตรฐานความปลอดภัย UNECE ซึ่ง

เราจำเป็นต้องพัฒนาเพื่อให้ผ่านมาตราฐานดังกล่าว และยังมีกฎของการควบคุมสารเคมี นั่นหมายถึงผู้ผลิตจะต้องปฏิบัติตามกฎเพื่อการค้า

- ข้อได้เปรียบบางส่วนของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ยางพาราในประเทศไทย คือประเทศไทยถือได้ว่ามีการแปรรูปผลิตภัณฑ์ยางเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก ซึ่งนั่นทำให้ประเทศต่าง ๆ ออกกฎระเบียบมากีดกันมากไม่ได้เพราะอาจทำให้ไทยไม่สามารถส่งออกได้และต่างประเทศเองอาจจะมีผลผลิตไม่เพียงพอ
- ร้อยละ 70 ของผลิตภัณฑ์ยางพาราในประเทศ คือผลิตภัณฑ์ยางล้อ และอีกร้อยละ 15-20 เป็นถุงมือยางและถุงยางอนามัย และที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 10 คือผลิตภัณฑ์นวัตกรรม เช่น ท่อยาง สายยาง ชิ้นส่วนยานยนต์ เป็นต้น
- กฎหมายเกี่ยวกับยางพารา ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ของประเทศไทยเองที่เป็นประเด็น คือ การที่ประเทศไทยไม่ได้ปล่อยให้ราคายางพาราตั้งแต่ต้นน้ำเป็นไปตามกลไกตลาด ซึ่งมีการประกันราคา มีการแทรกแซงราคายาง ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรม ทำให้ผู้ประกอบการต้องวางแผนรองรับ รวมไปถึงการตลาดของต่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยเองเป็นผู้ส่งออกยางพาราเป็นอันดับ 1 ดังนั้นการแทรกแซงราคายางพาราบ่อยครั้งทำให้คู่ค้าต่างประเทศก็ได้รับผลกระทบด้วยแต่อาจไม่มากเท่าผู้ผลิตในประเทศเพราะไม่สามารถนำเข้าได้ ตาม พรบ.การยาง ถึงจะนำเข้าได้ก็เป็นครั้งคราวเท่านั้นและต้องแจ้งเรื่องไปถึงรัฐมนตรี
- ในส่วนของยางพาราไม่มีปัญหาผู้ผลิตขาดแคลนวัตถุดิบยางพารา เนื่องจากประเทศไทยผลิตได้อันดับ 1 ของโลก แต่เราใช้ในการผลิตภายในประเทศเพียงประมาณร้อยละ 14-15 ที่เหลืออีกร้อยละ 80 เป็นการส่งออกในรูปแบบยางพารา
- ปัจจุบันอุตสาหกรรมยางพารายังดำเนินการต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง แต่อาจจะมีสิ่งที่รบกวนจากปัจจัยภายนอก โดยกลุ่มประเทศ GPSNR (Global Platform for Sustainable Natural Rubber) และ SNRI (Sustainable Natural Rubber Initiative) โดยกลุ่ม GPSNR ก่อตั้งโดยกลุ่มบริษัทผลิตล้อยางชั้นนำของโลก 11 บริษัท โดยระบุว่าจะทำการซื้อยางพาราจากยางพาราที่ปลูกโดยไม่ทำลายป่า ไม่ทำลายคน ไม่ทำลายดิน คล้ายกับ ISO ในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรไทยไม่มีใบรับรองเหล่านี้ซึ่งในอนาคตจะมีปัญหาว่าสามารถขายยางได้หรือไม่ แต่ตัวผู้ผลิตเองหากไม่ซื้อแล้วจะมีใช้เพียงพอใช้หรือไม่ เพราะประเทศไทยถือได้ว่าเป็นแหล่งผลิตยางพาราขนาดใหญ่ แม้ในภาคการผลิตจะใช้ยางสังเคราะห์แต่ในส่วนประกอบยังคงต้องมียางพาราอยู่ร้อยละ 40 ซึ่ง แล้วประเทศไทยเราจะรับมือสิ่งอย่างไรจะไปในทิศทางไหน

- ในส่วนของกลางน้ำ ที่มีประเด็นของ 5 เสือ ต้องทำความเข้าใจก่อนว่าเกษตรกรซึ่งเป็นผู้ขายย่อมต้องการราคาที่สูง ในส่วนของผู้ผลิตก็ต้องการควบคุมต้นทุนเพื่อการขายที่เหมาะสมกับผู้ซื้อผลิตภัณฑ์ปลายน้ำ ย่อมมีความเห็นที่ไม่ตรงกันของทั้งเกษตรกรและผู้ผลิตในอดีต แต่ ณ ปัจจุบันก็มีการเข้าใจกันมากขึ้นและปรับให้ราคาเหมาะสมตามสมควร อย่างไรก็ตามตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การซื้อยางพาราต้องผ่านกลางน้ำ (5 เสือ) ซึ่งผู้ผลิตผลิตภัณฑ์จากยางพาราเองก็ไม่ทราบรายละเอียดของกลางน้ำ แต่รัฐบาลเองก็พยายามสนับสนุนให้ชาวสวนมีความแข็งแกร่งเป็นสหกรณ์แล้วไม่ต้องพึ่งคนกลาง ณ ปัจจุบันก็เริ่มมีสหกรณ์บางสหกรณ์ที่สามารถเข้าไปขายถึงมือผู้ผลิตผลิตภัณฑ์จากยางราโดยตรง
- ด้านราคา ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดราคากลางของยางพารา แต่มีการประกาศราคากลางโดยการยางแห่งประเทศไทยทุกวัน แต่การซื้อขาย ณ ปัจจุบันผู้ขายจะดูราคาทั้งราคาปัจจุบัน ราคาซื้อขายล่วงหน้า แล้วนำไปขายต่อปลายน้ำ ซึ่งมักจะมีการแข่งขันในตัวของระบบเอง แต่ราคาจะไม่ต่างไปจากราคาที่การยางแห่งประเทศไทยประกาศไปมากเท่าไร และมีอีกปัจจัยที่อาจจะทำให้เกิดการแกว่งของราคายางพารา คือ ผู้ที่ลงทุนผ่านตลาดล่วงหน้าแม้ว่าจะไม่ได้มีความรู้เกี่ยวกับยางพาราหรือการใช้ยางพาราแต่อย่างใด แต่ก็เข้าไปซื้อขายอาจก่อให้เกิดการแกว่งของราคาได้เช่นกัน ซึ่งในอดีตก็เคยเกิดขึ้นจากราคายาง 18 บาท กระโดดไปเป็น 180 บาท แต่ปัจจุบันก็ค่อนข้างมีเสถียรภาพที่ดีและราคาปัจจุบันก็ถือได้ว่าเป็นที่ยอมรับได้ของผู้ผลิตและตัวเกษตรกรเอง
- ตอนนี้ภาครัฐเองในด้านตัวบทกฎหมายภายในประเทศค่อนข้างเป็นไปตามระบบ ไม่ได้ขัดขวางการค้าขายแต่อย่างใด แต่ในการค้ากับต่างประเทศนั้นค่อนข้างจะมีมากขึ้นทุกวัน โดยเฉพาะการกีดกันด้านคุณภาพของสินค้า เราก็ควรมีศูนย์ในการประเมินคุณภาพภายในประเทศและให้เป็นที่ยอมรับต่างประเทศว่าการวัดคุณภาพของเราน่าเชื่อถือ ก็จะเป็นการลดต้นทุนการส่งสินค้าไปยังต่างประเทศเพื่อทดสอบ ซึ่งสิ่งเหล่านี้รัฐบาลก็กำลังทำอยู่
- เรื่องของการวิจัยและพัฒนาการผลิต ต้นน้ำ ปลายน้ำ เช่น การผลิตมีของเสียน้อยลง ต้นทุนต่ำลง ซึ่งรัฐบาลควรสนับสนุน และปัจจุบันรัฐบาลก็พยายามทำอยู่ โดยตัวบทกฎหมายและนโยบายไม่ได้เป็นอุปสรรคแต่อย่างใด
- ประเด็นของสินค้าทางการเมืองนั่นคือ ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งในกระทรวงอุตสาหกรรมเองนั้นต้องยอมรับว่ามีโมเดลในการควบคุมอ้อยมาแล้ว และปัจจุบันมีความพยามใช้โมเดลตัวนี้ในการควบคุมยางพาราเช่นกัน แต่ยังไม่มั่นใจในตัวของรายละเอียดของตัวบทกฎหมาย ซึ่งในตัวบทกฎหมายของอ้อยนั้นมีการกำหนดหลาย

อย่าง เช่น การกำหนดราคา การกำหนดเขตการซื้อ การกำหนดโควตา แต่กับยางพาราไม่เป็นเช่นนั้น แต่ถามว่าจะเป็นได้หรือไม่ที่จะให้ยางพาราใช้โมเดลอ้อยนั้นต้องดูกันต่อไป มีความพยายามอย่างอื่นโดยกระทรวงพาณิชย์ที่มักมีการควบคุมราคาสินค้าหรือที่เราเรียกว่าสินค้าควบคุม ในการควบคุมราคายางพาราว่าห้ามขายต่ำกว่าราคาที่กำหนดก็ไม่สามารถทำได้ แต่ต้องยอมรับว่ายางพาราคือสินค้าทางการเมืองเป็นที่เรียบร้อยแล้วตั้งแต่อดีต

- ในช่วงปัจจุบันปัญหาโรคระบาดโควิด-19 มีผลกระทบในการส่งออกเนื่องจากมาตราการควบคุมของปลายทาง ยกตัวอย่างเช่น มาเลเซีย โดยปกติมีการขนส่งทางเรือก็ต้องยกเลิกไปเนื่องจากมีการตรวจสอบและควบคุมมาก เปลี่ยนเป็นขนทางรถก็ไม่ได้ง่ายเช่นกัน และสินค้าเกี่ยวกับยานยนต์ต้องยอมรับช่วงแรกนั้นซบเซาทำให้การขายได้รับผลกระทบเช่นกัน แต่ในด้านอุปทาน (Supply) นั้นไม่มีปัญหา
- ในการมีส่วนร่วมด้านการส่งออกของภาคเกษตรกรที่บางครั้งก็อยากมีการส่งออกบ้าง ตัวอย่างเช่นในประเทศมาเลเซีย การควบคุมของมาเลเซียนั้นจะมาโดยตรงจากรัฐบาลส่งต่อให้สมาคม รัฐบาลมาเลเซียประกาศแผนระยะยาว 20 ปี คือ ยางพารา และอุตสาหกรรมที่มาเลเซียเลือกคือการผลิตถุงมือยาง ซึ่งพัฒนาจนเป็นผู้ส่งออกถุงมือยางอันดับ 1 ของโลก โดยรัฐบาลได้กำหนดคำขึ้นมาคือ SMG (Standard Malaysia Glove) คำนี้จะเป็นมาตราฐานของการผลิต ส่วนด้านการตลาดก็มีทีมที่แข็งแกร่งในการค้า ในการผลิตรัฐบาลสนับสนุนอย่างเต็มที่แม้ว่าการผลิตยางพาราในประเทศจะน้อยลง ก็ได้นำโรงงานผลิตประชิดชายแดนไทยแล้วนำเข้ายางพาราจากไทยและการสนับสนุนน้ำยางพาราสังเคราะห์ด้วยรวมทั้งการลดต้นทุนการผลิตด้วย สำหรับการปกป้องภาพลักษณ์สินค้าโดยรัฐบาล เช่น การถูกกล่าวหาว่าสินค้ามีผลกระทบต่อผู้ใช้นั้น รัฐบาลมาเลเซียจะออกหน้าในการตรวจสอบ วิจัย และทดลอง ว่าเป็นผลมาจากอะไรทำให้ผู้บริโภคมั่นใจในสินค้าของตนเอง
- สมาคมอื่น ๆ ที่มีความแข็งแกร่งเหมือนกับมาเลเซียจะเป็นสมาคมผู้ใช้แถบยุโรป ซึ่งมีการร่วมมือกับมหาวิทยาลัยในการวิเคราะห์ วิจัย ต่าง ๆ
- ของไทยเองปัจจุบันมียุทธศาสตร์โดยการนำของการยางแห่งประเทศไทย โดยในภาคของผู้ผลิตพยายามร้องขอการส่งเสริมการวิจัย การพัฒนา มาตรการต่าง ๆ ในภาคของผู้ผลิต
- ประเทศไทยมีปัญหาของยางพาราที่เกิดจากภาคเกษตรกรเป็นส่วนใหญ่ แม้จะพยายามมีการรวมกลุ่มกับผู้ผลิตต่าง ๆ เช่น ITRC ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของไทย อินโดนิเซีย และมาเลเซีย ซึ่งถือครองตลาดยางพารา ร้อยละ 60 ของโลก มีการพูดคุยในเรื่องของราคาแต่ก็ได้ผลในระดับหนึ่งเท่านั้น แล้วมองย้อนกลับมาในประเทศไทย หาก

เราเองยังพึ่งพาการส่งออกก็จะถูกกำหนดราคาจากต่างประเทศอยู่ตลอด แต่ถ้าหากเราสนับสนุนการใช้ยางพาราในประเทศเพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 14-15 ก็จะช่วยสนับสนุนราคาให้เกษตรกรได้

- ปัจจุบันมีการเชิญชวนการลงทุนจากต่างประเทศให้มาลงทุนการผลิตในประเทศไทย อย่างบริษัทผลิตยางรถยนต์ Linlong, Maxxis ที่มีโรงงานผลิตภายในประเทศไทยซึ่งจะส่งผลต่อการใช้ยางพาราในประเทศเป็นอย่างดี

สรุปประเด็นการสัมภาษณ์กลุ่มสหกรณ์กองทุนสวนยางบ่อทอง จำกัด จังหวัดชลบุรี โดย คุณประชา ทรัพย์พิพัฒนา ประธานกรรมการสหกรณ์กองทุนสวนยางบ่อทอง จำกัด

ในการเข้าสู่การแข่งขันไม่ว่าจะเป็นสินค้าใด ๆ ก็มีผู้ที่ควบคุมหรือเรียกว่าผู้มีอิทธิพลในกลุ่มสินค้าที่มีผลประโยชน์มากอยู่แล้ว เช่นเดียวกับยางพาราที่มีกลุ่มที่เรียกว่ากลุ่ม 5 เสือ ควบคุมตลาดการค้าขายยางพาราออกสู่ต่างประเทศ ดั้งนั้นการเข้าหาตลาดต่างประเทศเองนั้นยากมาก ไม่เฉพาะประเทศไทยเท่านั้นที่มีกลุ่มเหล่านี้ควบคุม ในต่างประเทศก็มีเช่นกัน ซึ่งมองว่ากลุ่มเหล่านี้เป็นปัญหาในการส่งออก ในอดีตที่ผ่านมาเมื่อประมาณ 8 ปีก่อน สหกรณ์ยางบ่อทองก่อตั้งขึ้นมาเพื่อรวบรวมผลผลิตยางพาราเพื่อนำไปขายที่โรงงานและโบรคเกอร์ และมีแนวความคิดการขายเพื่อส่งออกให้ได้ ในขณะนั้นยาง STR 20 ยังมีน้อยโดยส่วนใหญ่เป็นยางแผ่นรมควัน จึงได้เสนอการจัดตั้งโรงงานเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มโดยการอบรมควันอัดก้อนจำหน่ายในระดับกลางน้ำ แต่เมื่อผลิตออกมาก็ถูกควบคุมราคาจากกลุ่ม 5 เสืออยู่ดี แม้จะมีตลาดจีนมารองรับแต่ก็ไม่สามารถเข้าถึง

การตลาดในประเทศจีนก็ยังไม่ได้รับความไว้วางใจเหมือนกลุ่ม 5 เสือ ที่มีการค้าขายมานาน ทางจีนจึงแนะนำการตลาดโดยให้ส่งยางเข้าสู่ประเทศจีนแล้วตั้งทีมขายให้ เพราะในประเทศจีนมีอุตสาหกรรมขนาดเล็กหรือ SME ที่ต้องการใช้ยางประมาณวันละ 1-2 ตัน จำนวนมาก จึงเป็นหนทางในการเข้าสู่การแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้ แต่ปัญหาคือการตั้งบริษัทในจีนต้องมีคนจีนถือหุ้น 51% แต่ด้วย พรบ. สหกรณ์ของประเทศไทยไม่สามารถร่วมทุนได้ แต่ก็ได้รับการสนับจากนักธุรกิจจีนและนักการเมืองที่เล็งเห็นว่าอุตสาหกรรม SME ในจีนเองก็จะได้ผลประโยชน์จากการมีผู้ค้าในระดับภาคเกษตรกรของไทยที่ไม่ต้องผ่านคนกลางอย่าง 5 เสือ เพื่อลดต้นทุนแก่อุตสาหกรรม SME จึงอนุญาติให้ก่อตั้งบริษัทโดยทุนสหกรณ์ชาวสวนยางบ่อทองในมนฑลซานตง หลังจากนั้นไม่นานมานี้มีการขยายธุรกิจของยางล้อรถยนต์เข้ามาตั้งฐานการผลิตในประเทศไทยหลายบริษัท ซึ่งส่งผลดีที่สามารถส่งผลผลิตตรงเข้าสู่ตรงสู่โรงงานได้เลย ซึ่งปัจจุบันการส่งยางพาราเข้าสู่โรงงานยังไม่เพียงพอ เนื่องจากด้วยระบบเงินทุนหมุนเวียนในสหกรณ์ยังมีข้อจำกัดหลายอย่างทำให้ผลิตได้ไม่เพียงพอต่อความต้องการของบริษัทซึ่งส่งผลต่อการเสียโอกาส

การที่สหกรณ์หรือเกษตรกรจะทำการค้าไปสู่การค้าระดับต่างประเทศนั้น วัตถุดิบต้องมีคุณภาพ มีมาตราฐาน และมีเพียงพอต่อความต้องการของโรงงานอย่างต่อเนื่องและยังต้องมีวัตถุดิบสำรองเพื่อป้องกันการความไม่เพียงพอของวัตถุดิบที่ส่งโรงงาน

อุปสรรคในด้านกฎหมายของการส่งออกคือจะทำอย่างไรที่จะสร้างความเชื่อมั่นแก่ลูกค้าที่จะทำการค้ากับเรา เพราะบริษัทในต่างประเทศไม่ได้ต้องการผู้ส่งวัตถุดิบยางพารามากราย แต่ต้องการใช้ยางพาราต่อวันจำนวนมาก เนื่องจากหากมีคู่ค้ามากรายก็จะมีปัญหามากและทำให้การควบคุมมาตรฐานเป็นเรื่องยาก

ตลาดยางพารามี 2 ระบบ คือ ระบบตลาดซื้อขายแบบไม่ส่งมอบจริงและตลาดซื้อขายแบบส่งมอบจริง ในแบบที่สองมักจะเรียกว่าการขายล่วงหน้าแบบอิงราคาภายในระยะเวลาการส่งมอบแล้วใช้ราคาภายในระยะเวลาส่งมอบมาเฉลี่ยแล้วขายในราคานั้น แต่ราคาแบบไม่ส่งมอบจริงคือการใช้ราคาที่กำหนดในวันที่จะส่งมอบหรือแล้วแต่ผู้ค้าและลูกค้าตกลงกัน จะใช้ราคาในระยะเวลานั้น ๆ ที่กำหนด

สำหรับการขออนุมัติการจดทะเบียนขายในต่างประเทศต้องแจ้งทั้งฝ่ายนิติกรสหกรณ์ และฝ่ายวิจัยและพัฒนาสหกรณ์ ซึ่งไม่ได้รับการสนับสนุนแต่อย่างใด ทางสหรกร์ต้องไปจัดการกันเอง โดยตามระบบสหกรณ์ทำให้การเดินหน้าของกลุ่มสหกรณ์เดินหน้าต่อไปได้ยาก ยังคงต้องขายผ่านพ่อค้าคนกลางเช่นเดิม แต่หากเปิดให้กลุ่มสหกรณ์สามารถไปติดต่อกับต่างประเทศเองจะเป็นประโยชน์มากกว่า

กฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคนั้นยังค่อนข้างคลุมเครือจากการตีความของผู้ใช้เอง จึงอยากให้ศึกษากฎระเบียบสหกรณ์ที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพสหกรณ์ให้ทำการค้าขายต่างประเทศได้ และการส่งเสริมจากภาครัฐ อย่างเช่นนักธุรกิจในจีนหากมีศักยภาพและมีความสามารถที่ทางรัฐเล็งเห็นว่ามีประโยชน์และธุรกิจมีศักยภาพก็จะให้การสนับสนุนทั้งทางการเงินและกฎระเบียบอย่างเต็มที่ หรือแม้กระทั่งนักธุรกิจจากต่างประเทศก็ตามก็ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่เช่นกัน

สรุป

- ยางพารา มีกลุ่มที่ถูกเรียกว่ากลุ่ม 5 เสือควบคุมตลาด การค้าขายยางพาราออกต่างประเทศจะผ่านกลุ่มนี้ ดั้งนั้นการเข้าหาตลาดต่างประเทศเองนั้นยากมาก ในต่างประเทศก็มีเช่นกัน ซึ่งเป็นปัญหาในการส่งออก
- ในอดีตที่ผ่านมาเมื่อประมาณ 8 ปี ก่อนสหกรณ์ยางบ่อทองก่อตั้งขึ้นมาเพื่อนรวบรวมผลผลิตยางพารา ขายโรงงาน และโบรกเกอร์ และได้มีแนวความคิดการจะขายส่งออกจึงเสนอการจัดตั้งโรงงานเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มโดยการอบรมควันอัดก้อนจำหน่ายใน

ระดับกลางน้ำ แต่ก็ถูกควบคุมราคาจากกลุ่ม 5 เสือ แม้จะมีตลาดจีนมารองรับก็ไม่สามารถเข้าถึง

- การตลาดในประเทศจีนก็ยังไม่ได้รับความไว้วางใจเหมือนกลุ่ม 5 เสือ ที่มีการค้าขายมานาน ทางจีนจึงแนะนำการตลาดโดยการที่เป็นผู้ค้าหน้าใหม่ให้ส่งยางเข้าสู่ประเทศจีนแล้วตั้งทีมขายให้ เนื่องจากมี SME ที่ต้องการใช้ยางประมาณวันละ 1-2 ตัน อยู่จำนวนมาก จึงเป็นหนทางการเข้าสู่การแข็งขันในตลาดต่างประเทศได้ แต่ปัญหาคือการตั้งบริษัทในจีนต้องมีคนจีนถือหุ้น 51% แต่ด้วย พรบ. สหกรณ์ของประเทศไทยไม่สามารถร่วมทุนได้ แต่ก็ได้รับการสนับจากนักธุรกิจจีนและนักการเมืองที่เล็งเห็นว่าอุตสาหกรรม SME ในจีนเองก็จะได้ผลประโยชน์จากการมีผู้ค้าในระดับภาคเกษตรกรของไทยที่ไม่ต้องผ่านคนกลางอย่าง 5 เสือเพื่อลดต้นทุน จึงอนุญาติให้ก่อตั้งบริษัทโดยทุนสหกรณ์ชาวสวนยางบ่อทอง ในมนฑลซานตง
- มีการขยายธุรกิจของยางล้อรถยนต์เข้ามาตั้งฐานการผลิตในประเทศไทยหลายบริษัทซึ่งส่งผลดีในการส่งยางพาราเข้าสู่โรงงานได้โดยตรง ปัจจุบันการส่งยางพาราเข้าสู่โรงงานยังคงไม่เพียงพอเนื่องด้วยระบบเงินทุนหมุนเวียนในสหกรณ์ยังมีข้อจำกัดหลายอย่าง ทำให้ผลิตได้ไม่เพียงพอต่อความต้องการของบริษัทซึ่งทำให้เสียโอกาสไป
- การที่สหกรณ์หรือเกษตรกรจะทำการค้าไปสู่การค้าระดับต่างประเทศนั้น วัตถุดิบต้องมีคุณภาพ มีมาตรฐาน และมีเพียงพอต่อความต้องการของโรงงาน
- อุปสรรคในกฎหมายของการส่งออก คือการสร้างความเชื่อมั่นแก่ลูกค้า บริษัทในต่างประเทศนั้นไม่ต้องการผู้ส่งวัตถุดิบยางพาราจำนวนมากรายเพราะยากต่อการควบคุมมาตรฐาน
- ตลาดยางพารามี 2 ระบบ คือ ระบบตลาดซื้อขายแบบไม่ส่งมอบจริง และตลาดซื้อขายแบบส่งมอบจริงหรือเรียกว่าการขายล่วงหน้าแบบอิงราคาภายในระยะเวลาการส่งมอบแล้วใช้ราคาภายในระยะเวลาส่งมอบมาเฉลี่ยแล้วขายในราคานั้น แต่ราคาแบบไม่ส่งมอบจริงคือการใช้ราคาที่กำหนดในวันที่จะส่งมอบหรือแล้วแต่ผู้ค้าและลูกค้าตกลงกัน จะใช้ราคาในระยะเวลานั้น ๆ ที่กำหนด
- การขออนุมัติการจดทะเบียนขายในต่างประเทศต้องแจ้งต่อทั้งฝ่ายนิติกรสหกรณ์ และฝ่ายวิจัยและพัฒนาสหกรณ์ซึ่งไม่ค่อยได้รับการสนับสนุน ทำให้ยังคงต้องขายผ่านพ่อค้าคนกลางเช่นเดิม หากเปิดให้กลุ่มสหกรณ์สามารถติดต่อกับต่างประเทศได้เองจะส่งผลดีมากกว่า

- กฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคนั้นยังค่อนข้างคลุมเครือจากการตีความของผู้ใช้เอง จึงอยากให้ศึกษากฎระเบียบสหกรณ์ในเอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพสหกรณ์ให้ทำการค้าขายกับต่างประเทศได้

สรุปประเด็นการสัมภาษณ์กลุ่มยางพาราภาคใต้

- ปัญหาด้านกฎระเบียบและนโยบายที่ผูกมัดชาวสวนยาง ตัวอย่างเช่น สหกรณ์ถูกกำหนดว่าผู้ที่จะมาเป็นประธานสหกรณ์สามารถเป็นได้ไม่เกิน 2 วาระ ๆ ละ 2 ปี ซึ่งเห็นว่าประเด็นนี้เป็นจุดอ่อนอย่างมาก เพราะจะทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่อง
- ด้านการรวมกลุ่ม จุดสำคัญของเกษตรกร คือการรวมกลุ่มซึ่งเป็นข้อดีอย่างมากในเพื่อการต่อสู้กับพ่อค้าคน
- ด้านการผลิต กลุ่มเกษตรกรต้องสร้างมาตรฐานให้ได้ตามกำหนดตรงตามความต้องการของผู้ซื้อ โดยเริ่มตั้งแต่สวนยางที่ต้องมีมาตรฐาน GAP จุดรวบรวมน้ำยางต้องได้มาตรฐาน GMP เพื่อให้ได้การรับรอง FFC เป็นการเพิ่มช่องทางในการขาย ดังนั้นการทำสวนยางอย่างยั่งยืนคือการทำสวนยางตามแนวทางมาตราฐานโลก
- กยท. ยังไม่สนับสนุนการรวมกลุ่มเกษตรกรอย่างจริงจัง และรัฐควรมีมาตราการส่งเสริมอย่างจริงจัง และลดอุปสรรคในเรื่องของกฎหมายและนโยบายของกลุ่มสหกรณ์การเกษตร ควรนำโมเดลธุรกิจมาเทียบเคียงในการใช้ในกลุ่มสหกรณ์ซึ่งจะทำให้สถาบันสหกรณ์มีความเข้มแข็ง
- ด้านกฎหมายป่าไม้ เกษตรกรหลายคนยังไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินของตนเองทำให้ไม่ได้รับการช่วยเหลือและไม่สามารถหาแหล่งทุนเพิ่มได้
- ด้านสนับสนุนการปลูกพืชผสมผสานในสวนยางเพื่อความยั่งยืนของชาวสวนยางพารานั้นยังไม่ได้รับการสนับสนุนจาก กยท.
- ควรมีการผลักดันเรื่องคาร์บอนเครดิตเพื่อการทำสวนยางอย่างยั่งยืน
- ปัญหาของเกษตรกร คือ การนิยมปลูกสินค้าเกษตรชนิดไหนที่มีราคาแพงก็หันไปปลูกกันมาก ทำให้เกิดการล้นตลาดของสินค้าเกษตร ปัญหาที่ตามมาคือการถูกกดราคาจากผู้รับซื้อ รวมถึงการปลูกไม่ได้มีการวางแผนอย่างเป็นระบบ
- ด้านหนี้สิน ชาวสวนยางขนาดเล็กยังมีหนี้สินอยู่มาก ทำให้ไม่มีคนรุ่นใหม่เข้ามาทำต่อ อาจส่งผลต่อการทำสวนยางของคนรุ่นถัดไป
- การผลิตน้ำยางแบบพรีเมียม ซึ่งจะได้ราคาเพิ่มขึ้นจากราคาปกติ 4 บาท/กก. เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการมีตลาดเพิ่มมากขึ้น เช่น ในประเทศเยอรมัน แต่การทำสวนยางพาราอย่างยั่งยืนควรมีการลดต้นทุนโดยการลดการใช้สารเคมี รวมถึงไม่มีการบุก

รุกป่าเพื่อทำสวนยางพารา ซึ่งปัจจุบันน้ำยางพาราพรีเมียมยังมีผลผลิตยังไม่เพียงพอต่อตลาด

- ในการสร้างความเชื่อมั่นแก่เกษตรกรชาวสวนยางขนาดเล็ก ต้องมีการสนับสนุนเพิ่มเติมเนื่องจากเกษตรกรรายย่อยที่มีพื้นที่ไม่เกิน 10 ไร่ จะไม่สามารถทำในรูปแบบชาวสวนยางพาราขนาดใหญ่ได้ จึงควรมีการสนับสนุนกิจกรรมในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป
- การส่งต่อสวนยางพาราให้กับลูกหลานเริ่มลดน้อยลงไปทุกวัน เพราะเด็กรุ่นใหม่เห็นภาพว่าการทำเกษตรนั้นมีแต่เป็นหนี้ และตัวของเกษตรกรเองก็ส่งเสริมลูกหลานไปเรียนเพื่อที่จะได้ทำงานในบริษัทมากขึ้น ซึ่งเด็กรุ่นใหม่มองเห็นโอกาสในเรื่องของการตลาดมากกว่าคนรุ่นที่ทำอยู่ปัจจุบัน ดังนั้นการรักษาสวนยางพาราของเกษตรกรก็จะลดลง รวมถึงการทำสวนยางแบบยั่งยืนก็ลดลงตามไปด้วย
- ราคาของยางพารายังคงไม่ได้รับความยุติธรรมต่อชาวสวนยาง

กลุ่มสหกรณ์การเกษตรยางพาราดอยหลวง อำเภอดอยหลวง จังหวัดเชียงราย

- ในประเทศจีนกำลังจะมีการก่อตั้งเขตพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางในสิบสองปันนา ซึ่งมีผลกระทบต่อยุทธศาสตร์ยางภาคเหนือของไทยอย่างแน่นอนเนื่องจากเป็นตลาดที่ใกล้ภาคเหนือมากที่สุด
- การมีกฎระเบียบในการขายยางพาราให้แก่กลุ่มรัฐวิสาหกิจอื่น เป็นเหตุทำให้การทำยางที่ต่างรูปแบบไปไม่มีตลาดในการขาย ถึงแม้ว่าผลผลิตนั้นจะเป็นผลผลิตที่มีคุณภาพก็ตาม
- พ่อค้าคนกลางเปลี่ยนจากการซื้อยางแผ่นรมควันมาเป็นยางก้นถ้วย ซึ่งการทำยางก้นถ้วยถือว่าเป็นการทำลายต้นยางและธรรมชาติโดยรอบสวนยางมากกว่ายางแผ่น สาเหตุที่พ่อค้าคนกลางอยากได้ยางก้นถ้วยเพราะมีค่าส่วนต่างที่มากกว่ายางแผ่นนั่นเอง
- ทางกลุ่มมีการขายยางพาราเพื่อทำถนน โดยมีการจัดทำโครงการ 1 หมู่บ้าน 1 กิโลเมตร เป็นการช่วยเกษตรกรในพื้นที่ในการขายยางพารา
- การจะอยู่ได้ของชาวสวนยางพารา คือ ต้องมีโรงงานรองรับน้ำยางในพื้นที่และชาวสวนยาพาราต้องมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของโรงงานด้วย
- กลุ่มสหกรณ์ยางพารา อ.ดอยหลวง ไม่ต้องได้เงินช่วยเหลือจากภาครัฐเนื่องจากภาครัฐมีการเข้ามาแทรกแซงการทำงานของกลุ่ม เป็นเหตุให้ไม่สามารถเดินไปในทิศทางที่กลุ่มต้องการได้

- ปัจจุบันชาวสวนยางพารามีการปรับตัวโดยการปลูกพืชผสมผสานตามร่องยางเพื่อสร้างรายได้เพิ่ม
- ปัญหาสำคัญของเกษตรกรชาวสวนยางพารา คือ เมื่อจะทำการส่งออกต้องขอใบอนุญาตจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไม่ใช่ที่ กยท.
- การส่งออกน้ำยางพาราไปจีนโดยกลุ่มสหกรณ์การเกษตรยางพารา อ.ดอยหลวง มองว่ามีสองแบบ คือ แบบมีโควตา และไม่มีโควตา
- ประเทศจีนจะซื้อยางพาราโดยมีการกำหนดราคาล่วงหน้าและราคาที่กำหนดจะมีราคาที่ต่ำเสมอ ทำให้เกษตรเดือดร้อน
- สาเหตุที่เกษตรกรไทยไม่สามารถขายยางพาราได้เนื่องจากการที่มีต้นทุนเพิ่มขึ้นจากราคาปกติที่ถูกกดราคามาอยู่แล้ว หากจะส่งออกไปจีนต้องเสียค่าเงินสงเคราะห์ (CESS) ให้กับ กยท. จำนวน 2 บาท แต่ผู้ส่งออกได้กำไรจากการขายเพียงแค่ 50 สตางค์ต่อกิโลกรัม จึงต้องการเสนอให้ยกเลิกเงินเข้ากองทุน กยท.
- จีนยังคงมีความต้องยางพาราจากไทยเนื่องจากมีคุณภาพที่น่าเชื่อถือ และมีปริมาณมาก จึงถือว่าเป็นโอกาสของไทย
- การทำงานที่ซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานภาครัฐส่งผลกระทบต่อการทำงานของกลุ่มสหกรณ์เนื่องจากต้องส่งเรื่องและเอกสารต่าง ๆ ในแบบเดียวกันไปให้กับหลายหน่วยงาน และกฎระเบียบของแต่ละหน่วยงานก็ต่างกันโดยไม่จำเป็น
- กฎหมาย นโยบาย ไม่ได้มีผลกับการส่งออกยางพารา แต่มีผลกับราคายางมากกว่า
- ภาคเหนือยังคงขาดตลาดกลางและโรงงานสำหรับรับซื้อยางพารา ทำให้มีต้นทุนสูงในการขนส่งเพื่อไปขายในแหล่งรับซื้อที่อยู่ห่างไกลออกไปจากพื้นที่
- กฎหมายผู้ค้าและคู่ค้าต้องมีความสอดคล้องกัน ควรมีการเจรจากันในระดับประเทศคู่ค้าเพื่อเป็นการทำธุรกิจที่เอื้อต่อกัน
- ปัจจุบันจีนค่อนข้างมีกฎระเบียบที่มากขึ้นในการนำเข้ายางพารา เช่น การจะรับสินค้าจากไทยต้องได้รับอนุญาตและมีใบประกอบต่าง ๆ ที่ชัดเจน เนื่องจากที่ผ่านมามีการแอบลักลอบนำผลผลิตจากไทยและแจ้งการขายเพียงครึ่งหนึ่งของยอดส่งที่แท้จริง แล้วไปรับของในประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มที่ท่าเรือลาวก่อนเข้าจีน ทำให้ทางการจีนต้องระงับการนำเข้ายางพารา
- การรวมกฎหมายและนโยบายจากหลายหน่วยงานมาเป็นหน่วยงานเดียวจะเอื้อต่อการส่งออกมากกว่า เพราะจะสะดวกรวดเร็วและเข้าใจได้ง่าย
- การสร้าง Platform การส่งออกจะทำให้การส่งออกมีความสะดวกและง่ายขึ้น
- ควรพยายามร่วมมือกับจีนในหาแนวทางการส่งออกไปยังจีนให้ได้มากยิ่งขึ้น

อ้อยและน้ำตาลทราย

บทสัมภาษณ์โรงงานน้ำตาลเอกลักษณ์ จ.อุตรดิตถ์ โดย คุณ ภาณุวัฒน์ ค้ำชู

อุปสรรคและปัญหาเกี่ยวกับนโยบายของภาครัฐในการค้าขายกับต่างประเทศ ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าน้ำตาลทรายมีการกำหนดโควตาการส่งออกและการบริโภคภายในประเทศ ซึ่งแต่ละโรงงานจะได้การจัดสรรตามกำลังการผลิต เมื่อได้โควตามาแล้วก็ต้องมาวางแผนการผลิตตามที่กำหนด หากไม่สามารถทำได้ก็ถูกลดโควตาลงในปีถัดไป ยกตัวอย่างเช่น การผลิตในปี 2563 ที่เกิดภาวะขาดแคลนอ้อยทั่วประเทศทำให้หลาย ๆ บริษัทไม่สามารถทำยอดตามโควตาได้จึงเป็นสาเหตุให้ปีนี้ที่จะถูกลดโควตาลง

- การที่รัฐเข้ามาควบคุมการจัดสรรโควตานั้นมีผลต่อการแข่งขันตลาดโลก เนื่องจากปัจจุบันภาคอุตสาหกรรมเริ่มมีการขยับขยายในการปรับกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ แต่ก็ยังยกร่างไม่แล้วเสร็จ เพราะมีข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของภาคเกษตรกร เนื่องจากภาคเกษตรกรต้องแบกภาระที่สูงขึ้น แต่ราคาถูกควบคุมจากราคาตลาดบราซิลโดยราคาจะออกมาจากตลาดกลางที่ลอนดอน ประเทศอังกฤษ ซึ่งบางครั้งทำให้ราคาส่งออกต้องปรับลดลงตามราคาตลาดหากบราซิลมีการผลิตที่มากขึ้น เมื่อราคาส่งออกลดลงก็มีผลกระทบก็เกษตรกรโดยตรง เทียบแล้วการที่เกษตรกรจะอยู่ได้ราคาน้ำตาลทรายอย่างน้อยต้องเท่ากับต้นทุนการผลิตอ้อยของเกษตรกร ซึ่งปัจจุบันเกษตรกรมีต้นทุนการผลิตอยู่ที่ประมาณ 1,100 บาทต่อไร่ เมื่อเกิดเหตุการณ์ภาวะราคาอ้อยตกต่ำรัฐก็ต้องเข้ามาแทรกแซงราคา
- ปัญหาภาระหนี้สินก็เป็นส่วนหนึ่งของการทำให้ลูกไร่ต้องผูกติดกับโรงงานตลอดไปไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ แต่ก็ขึ้นอยู่กับวินัยการใช้เงินของเกษตรกร ซึ่งโรงงานได้สนับสนุนในหลาย ๆ อย่างให้แก่เกษตรกรลูกไร่ โดยในอดีตเกษตรกรมักใช้เงินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ทำให้เกิดภาวะหนี้สิน ปัจจุบันปัญหาหนี้ลักษระนี้น้อยลง ปัญหาหนี้สินส่วนใหญ่ปัจจุบันเกิดมีสาเหตุจากภัยแล้งมากกว่า ทำให้ผลผลิตอ้อยไม่ได้มากตามที่ควรจะเป็น
- การทำไร่อ้อยปัจจุบันมีการส่งผลให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นในหลาย ๆ พื้นที่ โดยเฉพาะหากเป็นหน้าเปิดหีบซึ่งอยู่ในช่วงเดือนธันวาคม-เดือนเมษายน
- ต้นน้ำเป็นจุดที่ต้องมีการดูแลเป็นอย่างดี และต้องพยายามสนับสนุนอย่างระมัดระวัง เพราะต้องผลิตอ้อยให้เพียงพอต่อโรงงานที่ได้รับโควตา เนื่องจากจะกระทบต่อโรงงานและโควตาในการส่งออก เมื่อผลผลิตไม่พียงพอต่อการส่งออกก็จะทำไห้ถูกลดในปีถัดไป ส่งผลถึงอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น น้ำตาลทราย การผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงกากอ้อยได้รับผลกระทบตามไปด้วย

- ในส่วนของผู้ค้าต่างประเทศเองก็ได้รับผลกระทบเพราะการซื้อขายซึ่งเป็นการซื้อขายล่วงหน้า หากทำไม่ได้ตามยอดก็ต้องหามาเพิ่มเติม ซึ่งต้องไปหาน้ำตาลทรายเพื่อชดเชยจากภายนอกซึ่งมีราคาแพงมาขายในราคาถูก ดังนั้นผู้ค้ามักมีการกักตุนน้ำตาลไว้เพื่อรองรับการขาดแคลนน้ำตาล
- ปัญหาที่ทำให้อ้อยขาดแคลนก็เกิดมากจากปัญหาภัยธรมชาติอย่างเช่นภัยแล้ง เนื่องจากน้ำเป็นปัจจัยสำคัญในการทำเกษตร
- การผูกขาดของตลาดน้ำตาลนั้นประเทศไทยที่ถือว่ามีสัดส่วนส่งออกอยู่อันดับ 3 ของโลก ต้องต่อสู้กับออสเตรเลียและบราซิล ซึ่งการตลาดของไทยยังอยู่ในแถบเอเชียเท่านั้นเนื่องจากสู้กับต้นทุนสินค้าไม่ไหว ดังนั้นหากจะดำเนินการปรับหรือแก้ไขในเรื่องใดแล้วก็น่าจะเป็นในเรื่องของต้นทุนทั้ง ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ รวมไปถึงการสนับสนุนอุตสาหกรรมทางเลือก เช่น การแปรรูปเอทานอล
- ด้านผู้ส่งออกรายใหญ่ ที่ถูกเรียกว่า 5 เสือ ถือว่ายังคงมีประโยชน์ต่อการค้าน้ำตาลทราย เพราะกลุ่มเหล่านี้ก็ยังมีความสามารถในการแข่งขันตลาดโลกได้ ซึ่งหากไม่มีกลุ่ม 5 เสือนี้ การส่งออกน้ำตาลทรายและการแข่งขันกับทั่วโลกจะเป็นไปด้วยความยากลำบากเช่นกัน
- กฎระเบียบ และนโยบายของภาครัฐในการควบคุมผลผลิตอ้อย การผลิตน้ำตาลทราย การส่งออก ยังคงมีต่อไป เพราะรัฐจะเป็นตัวชี้ขาดในการร้องขอของเกษตรกรและผู้ผลิตน้ำตาลทรายเพื่อให้เป็นไปตามความเหมาะสม
- กฎหมาย นโยบาย ยังไม่เป็นปัญหาต่อภาคเกษตรกรมากเท่าไหร่นัก หากแต่เป็นผลผลิตมากกว่าที่จะเป็นตัวชี้วัดความอยู่รอดเกษตรกร

สรุปการสัมภาษณ์หน่วยงานของรัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้อง

สรุปประเด็นสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายอ้อยและน้ำตาล โดย ศ.ทัชมัย ฤกษะสุต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- อุปสรรคของภาพรวมของการค้าระหว่างประเทศของสินค้าเกษตร กฎหมายเหล่านี้ที่เป็นอุปสรรคของการส่งออกประเทศของไทยและข้อกังวลเนื่องจากเราเป็นประเทศค้าขายสินค้าเกษตรรายใหญ่ของโลก ดังนั้น ประการต้องตั้งอยู่บนสมมติฐานก่อนว่าประเทศคู่ค้าของไทยนั้นไม่ได้ตั้งใจจะกีดกันทางการค้า แต่ในความเป็นจริงมีบางกฎหมาย กฎระเบียบบาง บางอย่างถูกนำมาใช้เพื่อการกีดกันทางการค้า เช่น สุขอนามัย และสุขอนามัยพืช ที่สินค้าเกษตรจะเจอ เช่น ไทยส่งออกไปแล้วแต่ถูกตีกลับเนื่องจากสินค้าไม่ได้มาตรฐาน เรื่องนี้จะมีผลทันทีเนื่องจากสินค้า

เกษตรเมื่อเดินทางไปแล้วต้องใช้เวลา ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สินค้าได้ แต่ประเทศคู่ค้ามีสิทธิที่จะใช้มาตราฐานของตนเองในการตรวจสินค้านำเข้าให้ได้มาตราฐานตามที่ประเทศตนเองตั้งขึ้น ด้วยเหตุผลเพื่อการปกป้องพืช ปศุสัตว์ และประชาชนของตนเอง

- มาตรฐานที่ประเทศคู่ค้าใช้อยู่มันชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น หากอยู่ในกลุ่ม FTA ก็เกิดข้อพิพาทกันได้ เช่น การส่งออกไปยังออสเตรเลียที่เป็นสมาชิก WTO และ FTA ก็จะใช้มาตราฐานจาก WTO แต่ก็จะมีการพึ่งพาซึ่งกันและกันมากขึ้นช่วยทำให้เกิดความโปร่งใส และลดอุปสรรคการส่งออกต่อกันได้ดีขึ้น เช่น เมื่อไทยส่งออกสินค้าไปออสเตรเลียแล้วเจอปัญหาด้านคุณภาพสินค้า ออสเตรเลียต้องแจ้งไทยว่าสินค้าไม่ได้มาตราฐานเกษตรที่ออสเตรเลียวางเอาไว้ ออสเตรเลียและไทยก็จะร่วมมือกันในแก้ปัญหา ซึ่งการมี FTA ต่อกันของไทยและออสเตรเลียก็ตกลงว่าจะแก้ปัญหาสินค้าเฉพาะล็อตนั้น ๆ ซึ่งไม่มีผลต่อสินค้าล็อตต่อไป แต่หากในกรณีที่ไม่มี FTA เมื่อส่งสินค้าแล้วมีปัญหาออสเตรเลียก็ไม่ต้องแจ้งเรื่องให้ไทยแต่เป็นหน้าที่ของทูตพาณิชย์ไทยในออสเตรเลีย ในการหาข้อมูลแล้วส่งกลับมายังไทย แล้วสินค้าชนิดเดียวกันในล็อตต่อไปก็อาจจะโดนระงับในแบบเดียวกัน เนื่องจากปัญหาไม่ได้ถูกแก้ด้วยกัน ซึ่งประเทศเจอปัญหาเหล่านี้มาบ่อยเป็นระยะเวลายาวนาน เช่นในอดีตไทยเคยโดนระงับสินค้าแช่แข็งจากออสเตรเลียอย่างยาวนาน ดังนั้นกฎหมาย WTO หรือ FTA ที่บางท่านไม่เห็นด้วยนั้นต้องยอมรับว่ายังเป็นเครื่องมือในการเจรจาเพื่อบอกว่าไทยทำได้แบบไหน อย่างไร และช่วยเหลือกันระหว่างผู้นำเข้าและส่งออก มากกว่าการกีดกันแบบที่ไทยไม่ทราบสาเหตุแล้วต้องไปฟ้องร้องคดีกันเอง
- ด้านมาตราการอุดหนุน ไม่ว่าจะอุดหนุนภายในประเทศหรือส่งออกก็ตาม เมื่อส่งออกสินค้าไปยังต่างประเทศ ประเทศคู่ค้ามีสิทธิในการ “เปิดการไต่สวนเพื่อเก็บอากรตอบโต้การอุดหนุน” หมายความว่าจะมีการเก็บภาษีจากการอุดหนุนแต่เก็บไม่ได้ทันที แต่เมื่อมีการไต่สวน ซึ่งมี 2 ขั้นตอน คือ อย่างแรกไม่บังคับ (Preliminary Determination) และแบบที่สองคือบังคับ (Final Determination) โดยส่วนใหญ่แล้วประเทศคู่ค้าจะทำหมด การจะเยียวยาได้ต้องใช้เวลานานอาจจะเป็นปี ซึ่งเกิดความเสียหายแก่ผู้ผลิต ซึ่งจะใช้มาตราชั่วคราวก็ได้แต่ต้องทำแบบไม่บังคับ (Preliminary Determination) เพื่อจะทราบอัตราอากรตอบโต้

- กรณีของน้ำตาลทราย บราซิลไม่ได้ใช้กระบวนการข้างต้นที่กล่าวมา เพราะว่าการใช้มาตราการตอบนี้ใช้เฉพาะกรณีที่ประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลทรายแต่บราซิลเองไม่ใช้ประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลทราย จึงไปยื่นเรื่องต่อ WTO ซึ่งยังอยู่ในขั้นตอนของการรับเรื่องข้อพิพาท
- การอุดหนุนการ Dumping ไทยเองเคยถูกกล่าวหาจากการส่งออกสินค้ากลุ่มแช่แข็งไปที่สหรัฐว่าไทยทุ่มตลาด สหรัฐได้เปิดการไต่สวน กระบวนการตอบโต้ Subsidy และ Dumping บางครั้งหากประเทศผู้นำเข้าสงสัยก็สามารถเปิดการไต่สวนพร้อมกันได้
- กรณีที่เป็นการควบคุมโควตานำเข้า ตามกรอบของ WTO ในเรื่องของสินค้าเกษตรมีกรอบในเรื่องของความเป็นเสรีมากก็จริง แต่ก็ยังคงมีความเป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศผู้ทำการค้าสินค้าเกษตรใช้มาตรการาบางอย่างที่สร้างอุปสรรคทางการค้าได้
- มาตรการาปกป้อง แบ่งออกเป็นสองมาตรการด้วยกัน คือ มาตรการปกป้องทั่วไป (Agreement on Safeguard) ซึ่งใช้กับสินค้าทุกชนิดคือการนำเข้าจำนวนมากเกินไปส่งผลกระทบต่อสินค้าภายในประเทศที่แข่งขัน ประเทศผู้นำเข้าก็เปิดการไต่สวนเพื่อพิสูจน์โดยใช้มาตรการปกป้องได้ เรียกว่า Special Safeguard อยู่ในมาตราที่ 5 ในมาตรการ Agreement on A Counter
- ประเทศที่พัฒนาแล้วมีการปกป้องสินค้าเกษตรของตนเองอย่างมาก จนกล่าวกันว่ามีการใช้งบประมาณในการอุดหนุนสินค้าเกษตรของประเทศที่พัฒนาแล้วมากกว่ากว่างบประมาณพัฒนาของประเทศเสียอีก
- เกษตรกรไทยยังดูอ่อนแอมากแต่มีสินค้าเดียวที่ดูมีความเข้มแข็งที่สุดนั่นก็คืออ้อย เพราะเกิดความร่วมมือกันระหว่างโรงงานผู้ผลิตน้ำตาลทรายและชาวไร่อ้อย เนื่องจากรากเง้าเมื่อปี 2527 การปลูกอ้อยมีพื้นที่จำกัด แม้ปัจจุบันจะขยายปลูกได้หลายพื้นที่ แต่ พรบ. อ้อยและน้ำตาล ถูกเขียนขึ้นร่วมกันจากทั้งภาครัฐ เกษตรกรและโรงงานผลิตน้ำตาลทราย
- มาตรการกีดกันทางการค้าล่าสุด คือ บุหรี่ บางครั้งเมื่อส่งออกไปแล้วไทยจะถูกประเทศคู่ค้าบอกว่าอัตราราคาสินค้าของไทยที่ยื่นนั้นไม่ตรงความเป็นจริง เกิดความไม่เชื่อใจ ประเทศผู้นำเข้าก็จะประเมินราคาภาษีอากรใหม่ทำให้เกิดการจัดอากรภาษีเพิ่มขึ้น และประการหนึ่ง คือ Import Licensing มี 2 ระบบ คือ แบบอัตโนมัติและไม่อัตโนมัติ เพราะบางครั้งมันอาจจะมีการควบคุมอะไรบางอย่างถ้าจะเกิดการ

ใช้มาตรการแบบอัตโนมัตินี้ ถ้าสินค้าที่นำเข้านั้นมีเอกสารครบถ้วน ถูกต้อง ประเทศที่นำเข้าต้องมีระยะเวลานำเข้าตามจำนวนวันที่กำหนด ส่วนแบบไม่อัตโนมัติ โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการบริหารโควตา หรือเก็บสถิติต่าง ๆ แต่ก็อยู่ภายใต้กำหนดเวลาเช่นกันและที่อาจจะเจอในอนาคต คือ การที่จะถูกจำกัดในการใช้พันธุ์พืชพื้นเมือง

- มาตรการปกป้องหรือที่ไทยเรียกว่าการกีดกันทางการค้า เมื่อไทยมองในฐานะของผู้ส่งออกดูเหมือนว่าเป็นการกีดกันทางการค้า แต่หากมองในฐานะผู้นำเข้าไทยก็ใช้มาตรการเหล่านี้ได้เช่นกัน เช่น น้ำตาลทราย สิ่งที่ไทยทำภายใต้ พรบ.อ้อยและน้ำตาล ต้องยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนจากการที่มีการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลทราย ซึ่งผิดหลักของ WTO
- ประเด็นการได้เปรียบของชาวไร่อ้อยหรือโรงงานน้ำตาลทรายจากการอุดหนุนของรัฐ ส่วนใหญ่มักบอกว่าโรงงานคือผู้ได้เปรียบ แต่อย่างไรก็ตามจากส่วนแบ่งจริง ๆ แล้ว ชาวไร่อ้อยได้ผลประโยชน์ร้อยละ 70 โรงงานน้ำตาลร้อยละ 30 เป็นการตกลงระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ก่อนเกิด พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 แต่เมื่อผ่านในที่ประชุมต่าง ๆ ต่างฝ่ายต่างมองว่าตนเองเสียเปรียบกว่าอีกฝ่าย
- บราซิลแม้ว่าจะมีการอุดหนุนอ้อยและน้ำตาลทรายแต่ไม่ได้มีกฎหมายชัดเจนแบบของไทย แต่ใช้วิธีตั้งองค์กรขึ้นมาดูแลเรื่องอ้อยและน้ำตาลทราย และเอทานอลโดยเฉพาะ และอาศัยการออกกฎระเบียบระยะสั้นมาอุดหนุนทั้งชาวไร่อ้อยและโรงงาน แม้การอุดหนุนนั้นจะผิดกฎของ WTO แต่เป็นการใช้ช่องโหว่ ต่างจากไทยที่เขียนไว้ใน พรบ. ชัดเจน
- การปรับโครงสร้าง พรบ. จึงเสนอให้นำกองทุนใน พรบ. ออกไป และไม่ขึ้นอยู่กับอำนาจการตัดสินใจของรัฐ ไม่ใช่ว่าจะไม่อุดหนุนอีกต่อไปแต่เพื่อให้หลุดจากการโจมตีทางการค้ากับบราซิล เพราะการอุดหนุนสินค้าเป็นเรื่องจำเป็นและต้องมีเพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกร
- กลไกของน้ำตาลทรายไม่ได้มีตัวบทกฎหมายที่กีดกันทางการค้าแก่เกษตรกรที่จะก้าวไปสู่การเป็นผู้ส่งออก แต่เป็นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเพราะการส่งออกไม่ว่าใครเป็นผู้ส่งออกรายได้ไม่ได้ไปไหนและข้อมูลไปถึงชาวไร่อ้อยหมด ทำให้

เกษตรกรรับรู้ว่าตัวเองควรได้รับอะไร หรือใครได้เปรียบเสียเปรียบ ซึ่งต่างจาก ข้าว และยางพารา ที่มีพ่อค้าคนกลางเข้ามาเกี่ยวข้อง

- กฎระเบียบอ้อยและน้ำตาลทรายที่ใช้ปัจจุบันก็ใช้ได้อย่างปกติ เพียงแต่มีข้อพิพาทกับบราซิลจึงต้องมีการแก้ไขปรับปรุง ด้านโควตาส่งออกก็เป็นไปตามปกติ แต่โควตาที่เป็นที่ต้องการคือการจำหน่ายภายประเทศ เพราะคนไทยบริโภคน้ำตาลที่ราคาสูงกว่าราคาตลาดโลก ดังนั้นการจะเปลี่ยนแปลงสินค้าเกษตรชนิดอื่นให้ขึ้นมาแบบอ้อยนั้น มีกลไกง่าย ๆ คือเรื่องของกองทุน เพราะสินค้าเกษตรไม่ได้กำหนดราคาจากผู้ผลิต แต่ถูกกำหนดราคาจากตลาดโลก

หน่วยงานศุลกากรพื้นที่ภาคที่ 3 โดยคุณฐิติวัจน์ ภัทรสิทธิ์เจริญ ผู้เชี่ยวชาญด้านการควบคุมทางศุลกากรพื้นที่ภาคที่ 3

- ในขั้นตอนการปฏิบัติการส่งออกสินค้าเกษตรกให้มีความคล่องตัว ทางศุลกากรเองเป็นผู้ดูแลในเรื่องของพิธีการเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ทางศุลกากรเองมีหน้าที่ด้านเอกสารว่ามีใบรับรองถูกต้องหรือไม่ เช่น ข้าว ก็ต้องมีใบอนุญาติของกรมการค้าต่างประเทศ ซึ่งที่หลัก ๆ ที่ต้องมีใบอนุญาติ คือ ข้าว และน้ำตาลทราย ส่วนอ้อยและยางพารานั้นต้องมีการเก็บค่าบริการเพื่อเข้ากองทุน
- ปัจจุบันกรมศุลกากรมีการใช้ระบบพิธีการผ่านระบบออนไลน์ทำให้สามารถส่งเอกสารต่าง ๆ เข้าสู่ระบบได้เลยว่าต้องไปเสียภาษีอะไร อย่างไร ผู้ส่งออกสามารถจัดการล่วงหน้าได้ ทำให้การส่งออกสินค้าเกษตรทำได้สะดวกมากขึ้น แต่โดยส่วนใหญ่แล้วสินค้าเกษตรจะได้ยกเว้นอากรแทบทั้งหมด
- ในการส่งสินค้าออกด่านชายแดนทั้ง 9 ด่านของไทย มีอัตราการลดลงอย่างต่อเนื่องเป็นเพราะมีจุดส่งออกได้หลายจุดไม่จำเป็นต้องไปที่เดียว
- ด้านสหกรณ์เพื่อเป็นผู้ส่งออก ถ้ามองในรูปแบบของพิธีการกงสุลนั้นไม่ได้มีประเด็นขัดข้องอย่างไร แต่การสนับสนุนของรัฐต้องสนับสนุนอย่างมาก ประเด็นนี้มองว่าการที่มี 5 เสือ ก็ไม่ต่างกัน

สรุปประเด็นสัมภาษณ์การท่าเรือแห่งประเทศไทย โดยคุณจีรวิชญ์ กล่อมเภรี รองผู้อำนวยการฝ่ายกลยุทธ์องค์กร

- การจัดส่งสินค้าทางเรือมี 3 รูปแบบ คือ แบบที่ 1.ขนส่งแบบตู้ขนสินค้าสินค้าจะบรรจุในถุงหรือบรรจุภัณฑ์ใด ๆ เพื่อบรรจุในตู้ใส่สินค้า 2.ส่งแบบเทกอง มักจะส่งสินค้าเกษตรโดยการกองสินค้าแล้วบรรจุในที่เก็บสินค้าบนเรือขนส่งโดยตรง เช่นเดียวกับแบบที่ 3 แต่แตกต่างกันตรงที่แบบที่ 3 เป็นสินค้าชนิดของเหลว เช่น น้ำมัน น้ำมันปาล์ม
- การตรวจสอบสินค้า การท่าเรือจะไม่มีกระบวนการนี้มากเท่ากับทางศุลกากร การท่าเรือจะเป็นการตรวจสอบเอกสาร การชำระค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพราะการท่าเรือมีกรอบงานในการให้บริการ การขึ้น-ลง สินค้ามากกว่า
- การขนส่งสินค้าจากต้นน้ำมายังท่าเรือที่กรุงเทพ ซึ่งมี 2 ที่ คือ ท่าเรือกรุงเทพและท่าเรือแหลมฉบัง โดยการขนส่งแบ่งเป็นสองวิธีคือ ทางบก โดยรถบรรทุกสินค้าต่าง ๆ และคือทางน้ำ คือเรือบาส ทั้งที่เป็นแบบมีและไม่มีเครื่องยนต์ ซึ่งจะมาตามแม่น้ำเจ้าพระยา
- แต่ถ้าภาคใต้ของประเทศไทยตั้งแต่ จ.ชุมพรลงไปมักจะขนส่งข้ามไปขึ้นท่าเรือที่มาเลเซียเพราะมีต้นทุนที่ต่ำกว่า
- กฎระเบียบการส่งออกและนำเข้าของท่าเรือไม่ได้จำกัดสิทธิของสินค้าใด ๆ จะมีกฎระเบียบเหมือนกันทุกสินค้า แต่อุปสรรคการส่งออกและนำเข้าจะมีอุปสรรคจากกฎระเบียบในส่วนอื่นมากกว่า ที่ยังคงมีกฎระเบียบที่ซ้ำซ้อนกันทำให้การส่งออกนำเข้าล่าช้า
- ท่าเรือที่มีการส่งออกและนำเข้าผลไม้มากอีกท่าเรือคือท่าเรือเชียงแสน แต่จะมีข้อจำกัดทางกฎระเบียบ นโยบายหลายประการ ทำให้ไม่คล่องตัว เช่น นโยบายการห้ามนำรถของไทยผ่านไปถึงปลายทาง ต้องมีการย้ายสินค้าจากรถบรรทุกไทยไปรถบรรทุกจีน ก่อให้เกิดต้นทุนโดยไม่จำเป็น
- จุดเด่นของท่าเรือไทยนั้นหากให้มองว่าเรามีความเป็นไปได้น้อยที่จะเป็นท่าเรือแบบ Transition Hub เรามีจุดเด่นเพียงมีจุดขนส่งทางบกที่เชื่อมต่อเพื่อนบ้านอย่าง สปป.ลาว พม่า เวียดนาม และจีนตอนใต้ แต่ในอนาคตการพัฒนาโครงข่ายการรถไฟของจีนที่ขยายมากอาจมีผลกระทบต่อการท่าเรือ แต่ก็มีข้อได้เปรียบตรงการขนส่งท่าเรือยังคงมีต้นทุนต่ำกว่าการขนส่งทางอื่นอยู่มาก

สรุปการสัมภาษณ์จังหวัดหนองคาย โดยหน่วยงานที่ให้ข้อมูล คือ ประธานกลุ่ม Young Entrepreneur ประธานสภาหอการค้าจังหวัดหนองคาย และเจ้าหน้าที่ รวมจำนวน 6 ท่าน โดยให้ความเห็นว่าสินค้าเกษตรบางส่วนไม่สามารถแปรรูปในพื้นที่ได้ ทำให้ไม่มีการสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าเกษตรของพื้นที่ ซึ่งภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่เป็นเพียงขนาดกลางและขนาดย่อมเท่านั้น สำหรับทิศทางของจังหวัดนั้นมีความต้องการที่จะให้มีความเป็นไปได้ในเชิงของการท่องเที่ยว และมีการอภิปรายถึงประเด็นนี้อย่างกว้างขวาง ทั้งการค้า การท่องเที่ยว การศึกษา สุขภาพ ศูนย์กลางทางการเงิน ต้องการให้วาง Position ที่เป็น Trade Hub ซึ่งจำต้องนำไปประกอบการแผนของภาครัฐที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากขึ้น

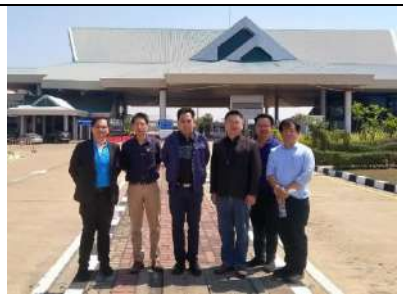
รูปภาพการลงพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อเก็บข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก

จ.อุบลราชธานี	

จ.อุบลราชธานี	
UBS UBON RATCHATHANI BUSINESS SCHOOL UBS คณะบริหารศาสตร์ UBON RATCHATHANI BUSINESS SCHOOL	

จ.อุบลราชธานี	

จ.มุกดาหาร	

จ.มุกดาหาร	
	

จ.บึงกาฬ	

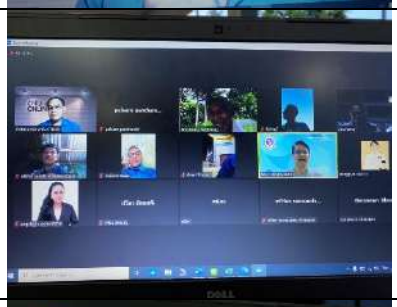
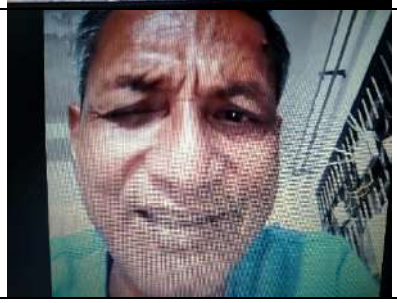
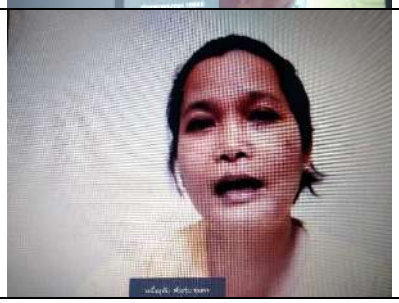
จ.หนองคาย	

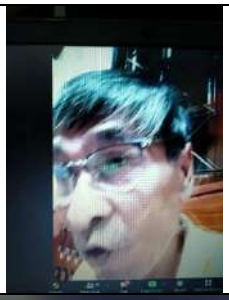
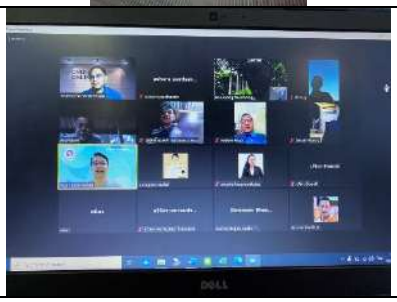
กลุ่มข้าวบ้านปางมดแดง จ.พะเยา	

กลุ่มเกษตรกรข้าว อ.ศรีสัชนาลัย จ.สุโขทัย	

กลุ่มเกษตรกรข้าว อ.พาน จ.เชียงราย	

กลุ่มสหกรณ์ยางพารา อ.ดอยหลวง จ.เชียงราย	

กลุ่มเกษตรกรยางพารา ภาคใต้	
	
	

กลุ่มเกษตรกรยางพารา ภาคใต้	
	
	

การสัมภาษณ์ ศ.ทัชมัย ฤกษะสุต	

กรมศุลกากรพื้นที่ภาคที่ 3	

กรมศุลกากรพื้นที่ภาคที่ 3	

ภาคผนวก ข
แบบฟอร์มสรุปผลงานวิจัย

1. ชื่อผลงาน/โครงการ (ภาษาไทย) โครงการอุปสรรคจากกฎหมายและนโยบายกับการค้าสินค้าเกษตรในประเทศไทย

(ภาษาอังกฤษ) Legal and Policy Barriers on Agriculture Trade in Thailand

2. ชื่อ - นามสกุล นักวิจัย (ภาษาไทย) รองศาสตราจารย์ ดร.พรชัย วิสุทธิศักดิ์

(ภาษาอังกฤษ) Pornchai Wisuttisak

ที่อยู่ที่ติดต่อได้ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ **เบอร์โทรศัพท์** 053-942-909-10

E-mail pornchai.w@cmu.ac.th

ชื่อหน่วยงาน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ชื่อ- นามสกุล นักวิจัย (ภาษาไทย) รองศาสตราจารย์ ดร.นิสิต พันธมิตร

(ภาษาอังกฤษ) Nisit Panthamit

ที่อยู่ที่ติดต่อได้ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ **เบอร์โทรศัพท์** 053-942-208

Email nisit.p@cmu.ac.th

3. ปี พ.ศ. ที่ดำเนินการเสร็จ 2565

4. คำค้น keyword กฎหมายและนโนบายต่อสินค้าเกษตร, การค้าสินค้าเกษตร, ข้าว, อ้อยและน้ำตาลทราย, ยางพารา

5. อ้างอิง -

6. รูปภาพ หรือภาพเคลื่อนไหว (สามารถแยกไฟล์ หรือใส่รวมไว้ในเนื้อหาได้)

7. คำอธิบาย 1 หน้ากระดาษ A4 (font Tahoma ขนาด 10 แบบ Regular)

การวิจัยในครั้งนี้มุ่งศึกษาอุปสรรคที่เกิดจากกฎหมายและนโยบายในการค้าสินค้าเกษตร โดยเฉพาะสินค้าเกษตร 3 ชนิด ที่มีสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทยในการส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย โดยทำการวิเคราะห์ทางด้านกฎหมาย การดำเนินนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลว่าส่งผลกระทบอย่างไรต่อสินค้าเกษตรของไทย โดยวิธีดำเนินการวิจัย 3 แบบ ประกอบด้วย 1) การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary

Research) 2) การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Research) และ 3) การเก็บข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview) โดยการวิจัยนำเสนอการสรุปปัญหาทางนโยบายและกฎหมายที่สร้างอุปสรรคโดยใช้เครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment (RIA)) และการสังเคราะห์ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคจากกฎหมายต่อการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย

จากการศึกษาประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สร้างให้เกิดข้อเสนอแนะเพื่อการลดอุปสรรคทางกฎหมายต่อการค้าสินค้าเกษตร ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย โดยเกษตรกร นำไปสู่ข้อเสนอในการพัฒนาอันประกอบด้วย (1) การปฏิรูปกฎหมายการเกษตรและการค้าเพื่อเกษตรกร (2) การลดกฎหมายและขั้นตอนของกฎหมายที่ไม่จำเป็นต่อการทำการค้า (3) การสร้างกรอบกฎหมายและนโยบายการเข้าถึงตลาดแก่เกษตรกรและผู้ค้ารายย่อย และ (4) การวางกรอบนโยบายให้เกษตรกรเป็นผู้ค้าสินค้า

งานศึกษาเสนอให้มีการปฏิรูปกฎหมายการเกษตรและการค้าเพื่อเกษตรกร ควรมีการการยกเลิกการกำหนดเขตพื้นที่การค้าและสร้างกลไกตลาด รวมถึงการวางกรอบกฎหมายที่สร้างความหลากหลายของสินค้าเกษตร รวมถึงควรมีการลดกฎหมายและขั้นตอนของกฎหมายที่ไม่จำเป็นต่อการทำการค้าสินค้าเกษตรและสร้างความคล่องตัวในการดำเนินการทางกฎหมายและใช้เทคโนโลยีกำกับแทนการใช้กฎหมาย นอกจากนี้งานวิจัยยังได้เสนอให้มีการสร้างกรอบกฎหมายเพื่อการเข้าถึงตลาดแก่เกษตรกรและผู้ค้ารายย่อยโดยสนับสนุนการทำการเกษตรที่มีการพัฒนาพื้นที่ชนบทและมีการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เพื่อให้กลุ่มสหกรณ์สามารถดำเนินการได้อย่างสะดวกและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีทางด้านการค้าสินค้าเกษตรและการตลาดได้อย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน

แบบฟอร์สรุปผลงานวิจัย/โครงการวิจัย 5 บรรทัด

1. ชื่อผลงาน/โครงการ (ภาษาไทย) โครงการอุปสรรคจากกฎหมายและนโยบายกับการค้าสินค้าเกษตรในประเทศไทย

(ภาษาอังกฤษ) Legal and Policy Barriers on Agriculture Trade in Thailand

2. ชื่อ - นามสกุล นักวิจัย (ภาษาไทย) รองศาสตราจารย์ ดร.พรชัย วิสุทธิศักดิ์

(ภาษาอังกฤษ) Pornchai Wisuttisak

ที่อยู่ที่ติดต่อได้ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ **เบอร์โทรศัพท์** 053-942-909-10

E-mail pornchai.w@cmu.ac.th

ชื่อหน่วยงาน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ชื่อ- นามสกุล นักวิจัย (ภาษาไทย) รองศาสตราจารย์ ดร.นิสิต พันธมิตร

(ภาษาอังกฤษ) Nisit Panthamit

ที่อยู่ที่ติดต่อได้ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ **เบอร์โทรศัพท์** 053-942-208

Email nisit.p@cmu.ac.th

3. ปี พ.ศ. ที่ดำเนินการเสร็จ 2565

4. คำค้น keyword กฎหมายและนโนบายต่อสินค้าเกษตร, การค้าสินค้าเกษตร, ข้าว, อ้อยและน้ำตาลทราย, ยางพารา

5. อ้างอิง -

6. รูปภาพ หรือภาพเคลื่อนไหว (สามารถแยกไฟล์ หรือใส่รวมไว้ในเนื้อหาได้)

7. คำอธิบาย 1 หน้ากระดาษ A4 (font Tahoma ขนาด 10 แบบ Regular)

การวิจัยในครั้งนี้มุ่งศึกษาอุปสรรคที่เกิดจากกฎหมายและนโยบายในการค้าสินค้าเกษตรที่มีสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทยในการส่งออก ได้แก่ ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย โดยทำการวิเคราะห์ทางด้านกฎหมาย การดำเนินนโยบายและมาตรการ โดยการวิจัย 3 แบบ คือ 1) การวิจัยเชิงเอกสาร 2) การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ และ 3) การเก็บข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า การลดอุปสรรคทางกฎหมายต่อการค้าสินค้าเกษตรที่ประเทศไทยต้องดำเนินการ คือ (1) การปฏิรูปกฎหมายการเกษตรและการค้าเพื่อเกษตรกร (2) การลดกฎหมายและขั้นตอนของกฎหมายที่ไม่

จำเป็นต่อการทำการค้าสินค้าเกษตร (3) การสร้างกรอบกฎหมายและนโยบายการเข้าถึงตลาดแก่เกษตรกรและผู้ค้ารายย่อย และ (4) การวางกรอบนโยบายให้เกษตรกรเป็นผู้ค้าสินค้าเกษตร

1. กำหนดปัญหาถูกต้อง
พรบ. การค้าข้าว พุทธศักราช 2489 เพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเวลาที่หนึ่ง แต่ทว่ากฎหมายไม่ได้มีการปรับปรุงในเชิงตามบริบทการพัฒนาทางเศรษฐกิจ
2. การดำเนินการของรัฐบาลเป็นธรรมหรือไม่
กฎหมายจะเน้นไปในเชิงการกำกับการค้า ไม่เอื้อต่อเกษตรกรที่อยากเป็นผู้ค้าข้าวเพื่อการส่งออกได้โดยสะดวกเพราะมีการกำกับโดยกฎหมายและนโยบาย
3. กฎระเบียบเป็นรูปแบบการดำเนินการของรัฐบาลที่ดีที่สุด
• กฎระเบียบไม่เปลี่ยนแปลงตามการเปลี่ยนแปลงทางธุรกิจ
• การมีใบอนุญาตนำไปสู่การแสวงหาค่าเช่าทางธุรกิจ (Business Rent Seeking)
4. มีพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับข้อบังคับหรือไม่
• รูปแบบคณะกรรมการและการให้อนุญาตโดยเน้นการกำกับทำให้เกิด Rent Seeking
• กฎหมายตั้งอยู่บนพื้นฐานของการกำกับทำให้ไม่เกิดการสนับสนุนการแข่งขัน
5. ระดับที่เหมาะสม สำหรับการดำเนินการคืออะไร
พระราชบัญญัติ การค้าข้าว พุทธศักราช 2489 การกำกับโดยกระทรวงพาณิชย์ และมีคณะกรรมการ มีลักษณะการดำเนินการในเชิงราชการและล่าช้าในการขับเคลื่อนและไม่เหมาะสมตามพื้นที่
6. ประโยชน์ของกฎระเบียบนั้นสมเหตุสมผลกับต้นทุน
• พรบ.การค้าข้าว พุทธศักราช 2489 สร้างให้เกิดเสถียรภาพของการส่งออกและการจัดการพื้นที่ แต่การปรับใช้กฎหมายทำให้เกิดอุปสรรคทางการค้าข้าว รวมถึงการส่งออกของภาคเกษตรอินทรีย์
7. การกระจายผลกระทบในสังคมโปร่งใส
• จากการเก็บข้อมูลเชิงพื้นที่และจากการพิจารณาทำให้เห็นว่า กฎหมายไม่เอื้อให้เกิดอิสระทางการค้า
• กฎหมายกีดกันทางการค้าของคู่ค้าบางประเทศทำให้การส่งออกเป็นไปได้ยาก
8. กฎระเบียบมีความชัดเจน และเข้าถึงได้โดยผู้ใช้หรือไม่
• การมีกฎระเบียบในเชิงกฎหมายระดับรองเป็นจำนวนมาก ทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่ไม่สามารถเข้าถึงการอนุญาต
• เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือผู้ค้ารายย่อยไม่สามารถเข้าถึงความเข้าใจทางกฎหมาย
9. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือไม่
กฎระเบียบยังขาดการพัฒนาอย่างเปิดเผย และยังไม่ได้มีการเน้นไปที่การสนับสนุนการค้าที่เสรี แต่เป็นการกำกับและไม่ค่อยมีการพัฒนากฎหมายจากมุมมองของเกษตรกร
10. จะบรรลุการปฏิบัติตามได้อย่างไร
หน่วยงานกำกับดูแลควรประเมินสิ่งจูงใจและสถาบันต่าง ๆ ที่กฎระเบียบจะมีผลบังคับใช้ และควรออกแบบกลยุทธ์การดำเนินการตามการตอบสนองที่ใช้ประโยชน์ได้ดีที่สุด

การพิจารณาผลกระทบทางกฎหมายการค้ายางพารา

1. กำหนดปัญหาถูกต้อง
พ.ร.บ. การยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ให้จัดตั้ง “กองทุนพัฒนายางพารา” ในแง่ผู้กำกับตามกฎหมายถือว่าตอบโจทย์การสร้างเสถียรภาพแต่ไม่ได้ตอบโจทย์การเปิดเสรีการค้า

2. การดำเนินการของรัฐบาลเป็นธรรมหรือไม่
• การที่ภาครัฐใช้อำนาจตามกรอบกฎหมายมีการกำหนดราคายางพารา แต่เกษตรกรถูกผลกระทบจากราคายางพาราที่ตกต่ำมานาน ปัจจุบันแม้ราคาจะดีขึ้นแต่ก็ยังไม่เป็นธรรม

3. กฎระเบียบเป็นรูปแบบการดำเนินการของรัฐบาลที่ดีที่สุด
• ตาม พรบ.ควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ทุกการกระทำต้องอยู่ภายใต้กรอบข้อกำหนดว่าด้วยการได้มาซึ่งใบอนุญาต เน้นกำกับทำให้เกิดช่องทางของธุรกิจรายใหญ่ที่สามารถควบคุมตลาดการค้ายางพาราได้

4. มีพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับข้อบังคับหรือไม่
• พ.ร.บ. การยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 . พ.ร.บ.ควบคุมยาง พ.ศ. 2542 วางกรอบการกำกับการปลูก การผลิตและการค้า รวมถึงการตั้งกองทุน

5. ระดับที่เหมาะสม สำหรับการดำเนินการคืออะไร
• กลุ่มเกษตรกรสวนยางพารา ไม่ได้รับการส่งเสริมจากหน่วยงานภาครัฐ และกฎหมายกฎระเบียบหลายอย่างยังคงทับซ้อนกัน

6. ประโยชน์ของกฎระเบียบนั้นสมเหตุสมผลกับต้นทุน
• พ.ร.บ.การยางแห่งประเทศไทย ทำให้เกิดสเถียรภาพ แต่ก็สร้างอุปสรรคทางการค้าแก่เกษตรกร
• มีการกำหนดเสียค่า Cess ให้การยางแห่งประเทศไทยที่ ก.ก. ละ 2 บาท โดยเป็นการเรียกเก็บยางส่งออก

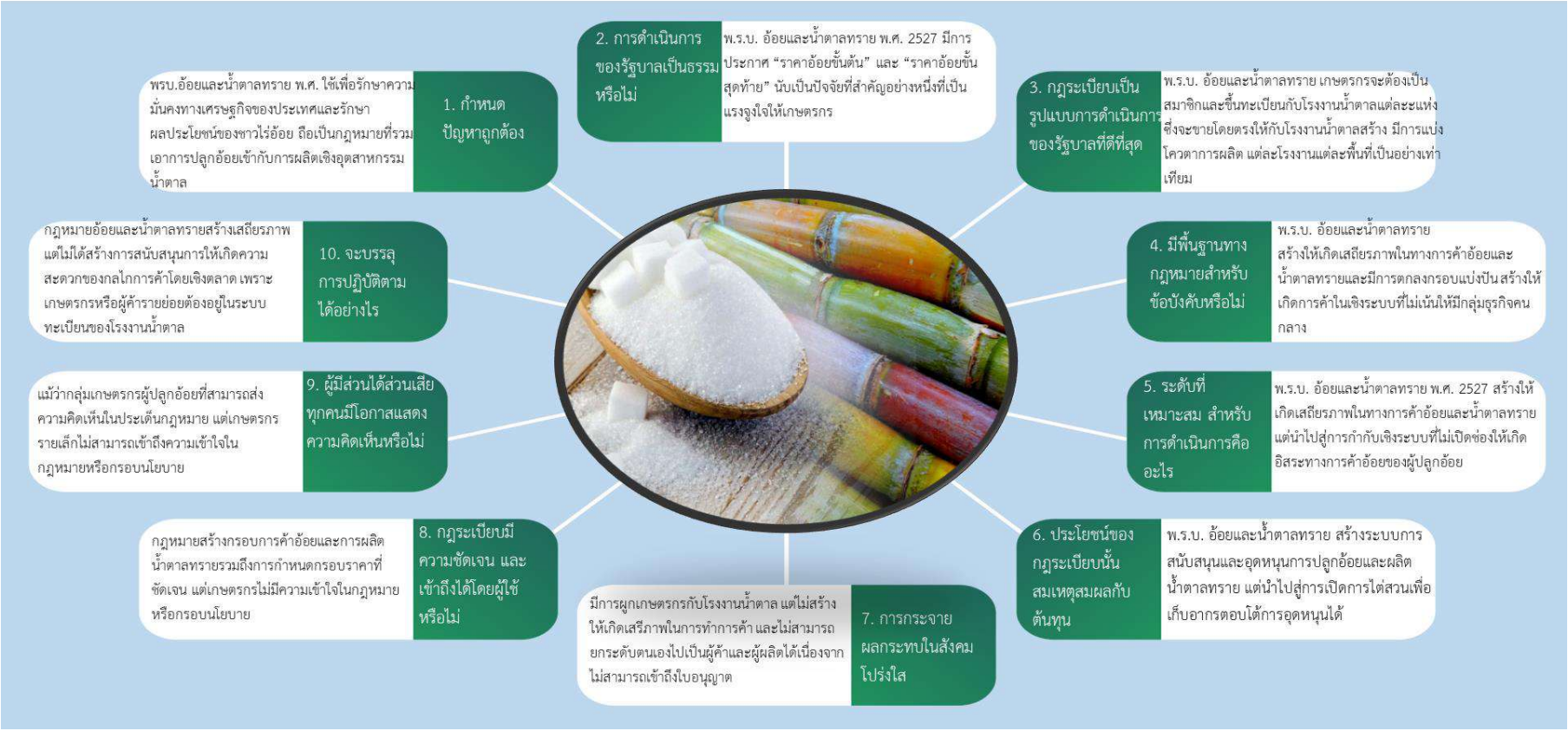
7. การกระจายผลกระทบในสังคมโปร่งใส
• กรอบกฎหมายที่เน้นการกำกับ ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงตลาดการค้าได้โดยง่าย หรือไม่สามารถพัฒนาให้เกิดการเป็นผู้ประกอบการของเกษตรกร

8. กฎระเบียบมีความชัดเจน และเข้าถึงได้โดยผู้ใช้หรือไม่
• กรอบกฎหมายหมายที่เน้นการกำกับมีความชัดเจน แต่เกษตรกร และ ผู้ค้ายางพารารายย่อยไม่เข้าใจกรอบกฎหมาย รวมถึงไม่สามารถเข้าถึงการอนุญาตในการส่งออกได้

9. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือไม่
กลุ่มเกษตรกรสามารถให้ความคิดเห็นแก่ภาครัฐได้ แต่มักจะไม่ประสบความสำเร็จในการส่งประเด็นปัญหาให้เกิดการแก้ไขกฎหมายหรือนโยบายที่เกี่ยวกับการค้ายางพารา

10. จะบรรลุการปฏิบัติตามได้อย่างไร
ผู้ค้ายางพาราเห็นว่ากรอบกฎหมายปัจจุบันดีอยู่แล้วและสามารถช่วยให้มีการซื้อขายยางพาราแปรรูปเป็นวัตถุดิบอื่น ๆ ได้ง่าย แต่ไม่ได้เข้าใจกรอบกฎหมายโดยรวมที่เอื้อให้เกิดการกระจุกตัวของผลประโยชน์การค้ายางพารา

การพิจารณาผลกระทบทางกฎหมายการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย



ข้อเสนอแนะเพื่อการลดอุปสรรคทางกฎหมายต่อการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย

01 การปฏิรูป

เสนอให้มีการปฏิรูปกฎหมายรายสินค้าเกษตร ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย โดยมุ่งเน้นให้เกิดเสรีภาพในการทำการค้า คือ

1) การยกเลิกการกำหนดเขตพื้นที่การค้าและสร้างกลไกตลาด

2) การลดความเป็นศูนย์กลางของกฎหมาย

3) การสร้างความหลากหลายของสินค้าเกษตร ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย

02 การลด

จะต้องดำเนินในการลดกฎหมายและขั้นตอนทาง คือ

1) การสร้างคล่องตัวของกฎหมาย (Regulatory Streamlining) การสร้างความชัดเจนและง่ายต่อการเข้าใจทางกฎหมาย

2) การใช้เทคโนโลยีในการกำกับ

03 การสร้าง

ต้องมีการปฏิรูปหรือสร้างกรอบกฎหมายใหม่ให้เกิดการพัฒนาการทำการเกษตรในภาพรวม คือ 1) การสร้างเกษตรการค้าและการพัฒนาพื้นที่ 2) การพัฒนากฎหมายกฎหมายสหกรณ์การเกษตร 3) การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน

04 เกษตรกรเป็นผู้ค้าสินค้าเกษตร

การจะสร้างให้เกษตรกรเข้าถึงตลาดด้วยตนเองได้จะประกอบด้วย

1) การขับเคลื่อนความเข้มแข็งขององค์กรเกษตรกร

2) การสนับสนุนด้านสินเชื่อเพื่อให้เกษตรกรเข้าถึงตลาดการค้า

3) การสร้างความมั่นคงด้านอาหารของพืชหลักโดยการใช้เทคโนโลยี