



บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหา

เกี่ยวกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

เมื่อเกิดปัญหาเสถียรภาพด้านราคาของไข่ไก่ในปัจจุบัน จึงทำให้พบว่า มีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อทำให้ปัญหาดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลปัญหาด้านระบบการค้าไก่ไข่ ปัญหาด้านมาตรฐานผลิตภัณฑ์ไข่ไก่ และแนวทางการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ดังจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อหาแนวทางแก้ไข ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาด้านองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแล

ปัจจุบันการกำกับดูแลอาชีพการเลี้ยงไก่ไข่ของประเทศไทยเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ โดยมีคณะกรรมการที่ปรึกษาทำหน้าที่เพื่อให้คำปรึกษาและช่วยเหลือในการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

4.1.1 คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์แต่งตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 ซึ่งมีการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการไว้ในข้อ 4 บัญญัติว่า

“ข้อ 4 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์” ประกอบด้วย

- 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ
- 2) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ
- 3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้อำนวยการสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ นายกษามคมสัตวบาลแห่งประเทศไทย และนายกสัตวแพทยสมาคมแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์

4) กรรมการซึ่งเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกจากผู้ค้าจำนวนหนึ่งคน ผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งคน สมาคมผู้เลี้ยงไก่ไข่จำนวนหนึ่งคน และสหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่จำนวนหนึ่งคน

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

ให้อธิบดีกรมปศุสัตว์ เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรมปศุสัตว์แต่งตั้งข้าราชการของกรมปศุสัตว์ไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

การคัดเลือกกรรมการตาม (4) และ (5) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

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

คณะกรรมการจากภาคเอกชนที่มาจากการคัดเลือก โดยหลักเกณฑ์ในการคัดเลือก เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ 4 กลุ่ม คือ³⁶

1) ผู้ค้า หมายถึง บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ทำการค้าส่งไข่ไก่รวมทั้งผู้ค้าเวชภัณฑ์สำหรับสัตว์และผู้ค้าอาหารสัตว์ คัดเลือกผู้แทนจำนวน 1 คน

2) ผู้ประกอบการ หมายถึง บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่เลี้ยงไก่ไข่วินิจฉัย ผู้ค้า และผู้ขนส่ง คัดเลือกผู้แทนจำนวน 1 คน

3) สหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่ จำนวน 1 คน

4) สมาคมผู้เลี้ยงไก่ไข่ จำนวน 1 คน

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ประกอบกับอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามข้อ 8 บัญญัติว่า

“ข้อ 8 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) พิจารณาการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ทั้งระบบ และกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหายุบสรรคในเรื่องดังกล่าว เพื่อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี และสนับสนุนให้ภาคเอกชนร่วมมือดำเนินการให้มีเอกภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

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

2) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนในการกำหนดมาตรฐานปัจจัยการผลิตและผลิตภัณฑ์ และสถานที่เลี้ยงไก่ไข่ เพื่อให้การผลิตและการตลาดไก่ไข่และผลิตภัณฑ์เข้าสู่เกณฑ์มาตรฐาน

3) ส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือภาคเอกชนในการรวมกลุ่มหรือจัดตั้งองค์กรเพื่อให้มีบทบาทในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับไก่ไข่ รวมทั้งการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือช่วยเหลือในด้านต่างๆ เกี่ยวกับกิจการไก่ไข่ในระหว่างภาคเอกชนด้วยกัน

4) ประสานกับหน่วยงานของรัฐและคณะกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการผลิตและการตลาดไก่ไข่รวมทั้งผลิตภัณฑ์จากไก่ไข่ และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับไก่ไข่

5) ประสานการจัดทำแผนและโครงการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในเรื่องการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

6) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการตามระเบียบหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

7) ออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้

8) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบนี้หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องใด ถ้าคณะกรรมการเห็นว่ามีกรณีจำเป็นอาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอย่างใดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามโดยเร็ว”

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

จากการจัดสรรโควตาของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่จำนวน 113 ฟาร์ม ในนามบริษัท เอ เอฟ อี จำกัด ได้ยื่นฟ้องกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมปศุสัตว์ และคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ต่อศาลปกครองกลาง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างว่า คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ที่มาจากผู้แทนภาคเอกชนมีส่วนได้เสียในการกำหนดโควตารับเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ เนื่องจากเป็นผู้ขอโควตารับเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่เสียเอง แต่มาทำหน้าที่ในการพิจารณาจัดสรรโควตารับเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่

สำหรับการกำหนดคณะกรรมการไข่ไก่ ไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา (มลรัฐอินเดียน่า) หรือประเทศฟิลิปปินส์นั้นไม่พบว่า คณะกรรมการไข่ไก่นี้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดโควตารับเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ เนื่องจากแต่ละประเทศกำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจไข่ไก่เพียงเท่านั้น

ดังนั้น จากกาหนดโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ในส่วนของภาคเอกชนประกอบกับอำนาจหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 นั้น จึงเป็นการขัดทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) อันส่งผลกระทบต่อวงการธุรกิจไข่ไก่ กล่าวคือ ส่งผลให้เกิดการผูกขาดโดย ผู้นำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรรายย่อยในการได้รับจัดสรรจึงต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ให้มีความเหมาะสม เพื่อให้เกิดการแข่งขันในวงการธุรกิจไข่ไก่อย่างเสรี

4.1.2 คณะกรรมการที่ปรึกษา

นอกจากการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลอาชีพการเลี้ยงไก่ไข่แล้ว มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 ข้อ 9 บัญญัติว่า

“ข้อ 9 ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษาและช่วยเหลือในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ประกอบด้วย อธิบดีกรมปศุสัตว์เป็นประธานกรรมการและผู้แทนภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ค้า ผู้ประกอบการ และองค์กรผู้เลี้ยงซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามจำนวนที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ

ให้ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยี กรมปศุสัตว์เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยีไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

โดยคณะกรรมการที่ปรึกษามีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 ข้อ 10 บัญญัติว่า

“ให้คณะกรรมการที่ปรึกษามีหน้าที่เสนอข้อมูลหรือความเห็นต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และดำเนินการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ”

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษา พบว่า คณะกรรมการที่ปรึกษามีองค์ประกอบหลักมาจากภาคเอกชน ได้แก่ ผู้ค้า ผู้ประกอบการ และองค์กรผู้เลี้ยง โดยมีหน้าที่เสนอข้อมูลหรือความเห็นต่อคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ และดำเนินการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ และจากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ประกอบกันทำให้พบว่า คณะกรรมการที่ปรึกษาสามารถทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในเรื่องการจัดสรรโควตาคาดานำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศได้

เมื่อปี 2553 จากมติคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ที่กำหนดให้มีการจัดสรรโควตาคาดานำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศให้กับบริษัทผู้นำเข้าเพียง 9 รายดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการที่ปรึกษาเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการทำหน้าที่ในฐานะของคณะกรรมการ โดยเป็นผู้ขอโควตาคาดานำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ในคราวนั้นด้วย โครงสร้างของคณะกรรมการที่ปรึกษา จึงเป็นการขัดทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) เช่นเดียวกับโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ตั้งนั้น จึงต้องปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการประกอบธุรกิจไก่ไข่ต่อไป

4.2 ปัญหาด้านระบบการค้าไก่ไข่

ระบบการค้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ที่ผ่านมานในอดีตนั้น เป็นการเปิดให้มีการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศได้โดยเสรี แต่เมื่อปี พ.ศ. 2544-พ.ศ. 2545 เกษตรกรประสบปัญหาไข่ไก่ล้นตลาด จึงนำมาสู่การกำหนดโควตาคาดานำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศ เพื่อจำกัดจำนวนไก่สาวและปริมาณไข่ไก่ในตลาด

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

อำนาจหน้าที่ตามข้อ 8 (1) พิจารณาการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ทั้งระบบ และกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหายุบพรรคในเรื่องดังกล่าว เพื่อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี และสนับสนุนให้ภาคเอกชนร่วมมือดำเนินการให้มีเอกภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งย่อมหมายถึงรวมถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรโควตานำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศด้วย

ในการจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ มิได้มีการกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน มีเพียงข้อตกลงกับผู้เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์เพื่อแก้ไขปัญหาและควบคุมปริมาณการผลิตไก่ไข่ตามแผนการผลิตที่เหมาะสม โดยมีการกำหนดเงื่อนไขการนำเข้าพันธุ์สัตว์ 8 ข้อ ดังต่อไปนี้

- 1) ผู้เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์ต้องขึ้นทะเบียนผู้เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์กับกรมปศุสัตว์
- 2) สหกรณ์ที่ได้รับโควตาให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่แจ้งเพื่อเลี้ยงและจำหน่ายให้เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่รายกลาง รายเล็ก และรายย่อย
- 3) ผู้เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์ที่ได้รับจัดสรรโควตาต้องแจ้งสถานที่เลี้ยงทุกแห่งที่นำไก่ไข่พันธุ์เข้าเลี้ยงกับคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์และสถานที่เลี้ยงต้องขึ้นทะเบียนกับกรมปศุสัตว์
- 4) ผู้นำเข้าไม่ตรงตามแผนจะถูกตัดสิทธิ์ในงวดนั้นๆ ยกเว้นกรณีที่มีปัญหาเรื่องโรคระบาดสัตว์ หรือกรณีเหตุจำเป็นสุดวิสัยให้ทำหนังสือแจ้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์
- 5) กรณีมีผู้เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์รายใหม่ขอเข้าร่วมดำเนินการเลี้ยงไก่ไข่พันธุ์ให้นำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายไก่ไข่และผลิตภัณฑ์พิจารณา
- 6) ผู้ขอนำเข้าพันธุ์สัตว์จะต้องเสนอแผนการผลิต แผนการตลาดและแนวทางแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดภาวะวิกฤติผลผลิตล้นตลาด และราคาตกต่ำ
- 7) ผู้ขอนำเข้าพันธุ์สัตว์ จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่ให้ไว้กับคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์อย่างเคร่งครัด
- 8) บริษัทผู้ผลิตไก่ไข่พันธุ์ที่ได้โควตานำเข้า ถ้าไม่มีการผลิตลูกไก่เองให้นำโควตาดังกล่าวคืนกองกลาง³⁷

เมื่อการกำหนดเงื่อนไขการนำเข้าโควตาพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศ เป็นเพียงข้อตกลงของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ จึงทำให้ไม่มีบทบังคับหรือแนวทางที่ชัดเจนให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

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

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

ดังนั้น แม้ว่าการเปิดให้มีการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่โดยเสรีจะเป็นธรรมแก่เกษตรกร แต่เมื่อพิจารณาผลกระทบในระยะยาวแล้วอาจส่งผลกระทบต่อเกษตรกรเพิ่มมากขึ้นกว่าการกำหนดให้มีการจัดสรรโควตา แต่ระบบการค้าไก่ไข่นั้นจะต้องมีการกำหนดปริมาณและเงื่อนไขการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศที่ชัดเจน มิใช่เป็นเพียงข้อตกลงของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ดังเช่นที่ผ่านมา และมีการกำหนดโควตารายการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศให้มีการกระจายพันธุ์สัตว์ไปถึงเกษตรกรรายย่อยอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อมิให้เกิดระบบการผูกขาด

4.3 ปัญหาด้านการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ

ปัจจุบันกฎหมายของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกำหนดให้ผู้เลี้ยงไก่ไข่จะต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์และกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดให้หลังจากที่ได้รับใบอนุญาตแล้วผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับไก่ไข่ด้วย ซึ่งทำให้ไม่สามารถทราบข้อมูลจำนวนไก่ไข่ที่เลี้ยงภายในประเทศอย่างแท้จริง จึงส่งผลให้การกำหนดราคาหรือปริมาณที่ขายในท้องตลาดถูกบิดเบือนจากกลุ่มผู้ประกอบการรายใหญ่หรือกลุ่มพ่อค้าคนกลาง

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

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการตั้งแต่การนำเข้าปู่ย่าพันธุ์หรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่และผู้เลี้ยงไก่ไข่รายย่อย เพื่อประโยชน์ในการทราบจำนวนผลผลิตในท้องตลาดและการนำข้อมูลดังกล่าวมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดสรรโควตารายการนำเข้า

ปู้ย่าพันธุ์หรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ปริมาณผลผลิตในประเทศมีเหมาะสมเพียงพอต่อความต้องการและไม่ก่อให้เกิดปัญหาผลผลิตล้นตลาด

4.4 ปัญหาด้านมาตรฐานผลิตภัณฑ์ไข่ไก่

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

4.4.1 การบังคับใช้มาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับไข่ไก่

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

“ในกรณีที่มีประกาศกำหนดมาตรฐานทั่วไปสำหรับสินค้าเกษตรใดแล้ว ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า แล้วแต่กรณี ซึ่งสินค้าเกษตรนั้นจะขอรับการตรวจสอบและขอใบรับรองตามมาตรฐานทั่วไปจากผู้ประกอบการตรวจสอบก็ได้”

ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้ประกอบการจึงไม่ถูกบังคับให้ได้รับการตรวจสอบและต้องมีใบรับรองมาตรฐานสำหรับสินค้าไข่ไก่ แต่หากผู้ประกอบการรายใดผ่านการตรวจสอบและได้รับใบรับรองแล้วสามารถใช้เครื่องหมายรับรองมาตรฐานทั่วไปสำหรับแสดงกับสินค้าไข่ไก่ที่ได้รับใบรับรองได้

จึงพบว่า ไข่ไก่ที่มีจำหน่ายอยู่ในปัจจุบันจึงมีทั้งไข่ไก่ที่เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไป บางส่วน ดังนั้น หากไข่ไก่ที่จำหน่ายในท้องตลาดไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานทั่วไป ทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถทราบได้เลยว่า ไข่ไก่ที่ซื้อไปบริโภคนั้นมีคุณภาพอย่างไร ผลิตมาจากแหล่งผลิตใด

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

ย่อมไม่ต้องได้รับโทษใดๆ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เมื่อไข่ไก่เป็นสินค้าที่มีการบริโภคในประเทศเป็นหลัก ประกอบกับมีการส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศบางส่วน จึงต้องมีการกำหนดให้ไข่ไก่เป็นสินค้าที่ต้องมีมาตรฐานในตัวผลิตภัณฑ์โดยมีการกำหนดให้มีการแสดงข้อความเกี่ยวกับตัวผลิตภัณฑ์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานสินค้าเกษตรของไทยให้มีมาตรฐานเพิ่มมากขึ้นและสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้บริโภคในการบริโภคสินค้านั้นด้วย

4.4.2 การกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับไข่ไก่

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

“11. การแสดงเครื่องหมายและฉลาก

11.1 ภาชนะบรรจุสำหรับผู้บริโภค

ให้แสดงฉลากตามข้อกำหนดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างน้อยต้องมีข้อความแสดงรายละเอียดที่ภาชนะบรรจุให้เห็นได้ง่าย ชัดเจน ไม่เป็นเท็จหรือหลอกลวง ดังต่อไปนี้

11.1.1 ประเภทของผลิตภัณฑ์ ให้มีชื่อผลิตภัณฑ์ โดยมีข้อความว่า “ไข่ไก่” ระดับชั้นคุณภาพและขนาด

11.1.2 จำนวนฟองต่อภาชนะบรรจุ หรือน้ำหนักสุทธิเป็นกรัมหรือกิโลกรัม

11.1.3 ข้อมูลผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จำหน่าย

ให้ระบุชื่อและที่ตั้งของสถานที่ผลิต หรือแบ่งบรรจุ หรือจัดจำหน่าย ทั้งนี้อาจแสดงชื่อและที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ของผู้ผลิต หรือผู้แบ่งบรรจุ กรณีนำเข้าให้ระบุชื่อและที่ตั้งของผู้นำเข้าและประเทศผู้ผลิต

11.1.4 วัน เดือน ปีที่บรรจุ และ/หรือ วัน เดือน ปีที่ควรบริโภคก่อน

11.1.5 ชุดการผลิต

11.1.6 ข้อแนะนำในการเก็บรักษาและการขนส่ง

ควรมีข้อความ “ระวังแตก” บนภาชนะบรรจุ

11.1.7 ภาษา

กรณีที่เกิดเพื่อจำหน่ายในประเทศต้องใช้ข้อความเป็นภาษาไทย กรณีที่เกิดเพื่อการส่งออกให้แสดงข้อความเป็นภาษาต่างประเทศได้

11.2 ภาษนะบรรจุสำหรับขายส่ง

แต่ละภาษนะบรรจุต้องมีข้อความที่ระบุในเอกสารกำกับสินค้า ฉลาก หรือแสดงไว้ที่ภาษนะบรรจุ โดยข้อความต้องอ่านได้ชัดเจน ไม่หลุดลอก ไม่เป็นเท็จหรือหลอกลวง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

11.2.1 ประเภทของผลิตภัณฑ์ ให้มีชื่อผลิตภัณฑ์ โดยมีข้อความว่า “ไขไก่” ระดับชั้นคุณภาพ และขนาด

11.2.2 จำนวนฟอง หรือน้ำหนักสุทธิเป็นกรัมหรือกิโลกรัม

11.2.3 ข้อมูลผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จำหน่าย

ให้ระบุชื่อและที่ตั้งของสถานที่ผลิต หรือแบ่งบรรจุ หรือจัดจำหน่าย ทั้งนี้อาจแสดงชื่อและที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ของผู้ผลิต หรือผู้แบ่งบรรจุ กรณีนำเข้าให้ระบุชื่อและที่ตั้งของผู้นำเข้า และประเทศผู้ผลิต

11.2.4 วัน เดือน ปีที่บรรจุ

11.2.5 ชุดการผลิต

11.2.6 ข้อแนะนำในการเก็บรักษาและการขนส่ง

ควรมีข้อความ “ระวังแตก” บนภาษนะบรรจุ

11.2.7 ภาษา

กรณีที่เกิดเพื่อจำหน่ายในประเทศต้องใช้ข้อความเป็นภาษาไทย กรณีที่เกิดเพื่อการส่งออกให้แสดงข้อความเป็นภาษาต่างประเทศได้

11.3 การแสดงเครื่องหมายการตรวจรับรองจากทางราชการ

การแสดงเครื่องหมายการตรวจรับรองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของหน่วยตรวจหรือหน่วยรับรองและเป็นไปตามมาตรฐานนี้ และได้รับการยอมรับจากคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรแห่งชาติ”

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

1) ตำแหน่งของการแสดงเครื่องหมายและฉลาก

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

2) รูปแบบของเครื่องหมาย

เมื่อผลิตภัณฑ์ไข่ไก่เป็นไปตามมาตรฐานสินค้าเกษตรดังกล่าว ผู้ประกอบการสามารถใช้เครื่องหมายรับรองมาตรฐานทั่วไปตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ดังนั้น ไม่ว่าไข่ไก่ชั้นคุณภาพใดจะมีลักษณะของเครื่องหมายที่ใช้เหมือนกันผู้บริโภคจำเป็นต้องอ่านข้อความกำกับไข่ไก่ในภาชนะบรรจุ ซึ่งหากมีความแตกต่างกันในรูปแบบของเครื่องหมายสำหรับไข่ไก่ในแต่ละชั้นคุณภาพแล้ว ย่อมทำให้ผู้บริโภคสามารถแยกแยะได้

3) ข้อความเกี่ยวกับรูปแบบการเลี้ยงไก่ไข่

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

นอกจากนี้ นโยบายของรัฐบาลในปัจจุบันมีนโยบายประชานิยมโดยมีมาตรการร่วมลดต้นทุนเกษตรกรซึ่งดูแลเรื่องอาหารสัตว์และการเข้าถึงพ่อพันธุ์แม่พันธุ์ไก่ไข่ ไก่เนื้อและสุกรมากขึ้น ให้มีการเปิดเผยข้อมูลต้นทุนราคาต่างๆ อย่างทั่วถึงเท่าเทียมมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเว็บไซต์ หรือมีสถานีโทรทัศน์ เพื่อให้ประชาชนรับรู้การเคลื่อนไหวของราคาต้นทุนต่างๆ ส่งผลให้ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ และมาตรการราคาอาหารเป็นธรรมโปร่งใสซึ่งดูแลให้ทั้งเกษตรกร ผู้ประกอบการรายย่อยให้มีรายได้เพิ่มขึ้น อาหารในส่วนของผู้บริโภคจะต้องมีทางเลือกมากขึ้น โดยต้องมีการเปิดเผย

ต้นทุนการผลิต ต้องมีความโปร่งใสไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ และทั้ง 2 มาตรการดังกล่าวนี้มีแนวคิดให้มีการจำหน่ายไข่ไก่เป็นกิโลกรัม เพื่อเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับประชาชนในการซื้อไข่ไก่ จากปัจจุบันที่จำหน่ายไข่ไก่เป็นเบอร์ (เบอร์ 0-5) มาเป็นการจำหน่ายด้วยวิธีชั่งในราคา กิโลกรัมละ 50-52 บาท โดยผู้ขายจะประหยัดต้นทุนคัดไข่ไก่ประมาณ 5-10 บาทต่อกิโลกรัม (ฟองละ 10 สตางค์) และผู้ซื้อจะประหยัดเงิน 2-3 บาทต่อกิโลกรัม โดยให้เริ่มจำหน่ายตามตลาดสดเมื่อเดือน กุมภาพันธ์ 2554 นั้น ซึ่งจากการทดลองขายในช่วงเริ่มแรกนั้นพบปัญหาต่างๆ อาทิเช่น

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

2) เรื่องของน้ำหนักไข่ในแต่ละฟอง เนื่องจากการขายไข่เป็นกิโลกรัมคิดเป็นหน่วยกรัม หรือ 1,000 กรัม เท่ากับ 1 กิโลกรัม แต่น้ำหนักของไข่แต่ละฟองจะหายไปตลอดการเดินทาง ตั้งแต่ฟาร์มมาถึงมือผู้บริโภค ถึงแม้ว่าตั้งไข่ไก่ไว้เฉยๆ น้ำหนักไข่ก็จะลดลงทุกวัน เนื่องจากการระเหยของน้ำในไข่ ปัญหาที่จะเกิดขึ้นคือ ผู้ค้าซื้อไข่ไก่ตามเบอร์ต้องมาขายเป็นกิโลกรัม ยิ่งสต็อกไว้นาน น้ำหนักไข่ยิ่งลดลง ทำให้ประสิทธิภาพขาดทุนตามมา

3) ปัญหาไข่นุบ ไข่เปลือกไม่สวย ตามปกติไข่ประเภทนี้ราคาขายจะลดลงครึ่งหนึ่งของราคาปกติตามเบอร์ เมื่อเปลี่ยนระบบการซื้อไข่เป็นกิโลกรัม ผู้ขายยอมนำไข่เหล่านี้เข้ามาคละไว้ในกระจาด ขณะที่ผู้ซื้อก็ไม่ต้องการไข่ประเภทนี้ แต่จะเลือกตามขนาดที่ตนต้องการมากกว่า

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

จึงเห็นว่า แม้ว่านโยบายของรัฐบาลดังกล่าวนั้นเป็นการเพิ่มทางเลือกในการจำหน่ายไข่ไก่ และเป็นมาตรการมาช่วยแก้ไขปัญหาเสถียรภาพด้านราคาของไข่ไก่ก็ตาม แต่วิธีการขายไข่ไก่โดยวิธีการชั่งกิโลดังกล่าวจะเป็นการทำลายระบบมาตรฐานผลิตภัณฑ์ไข่ไก่อันส่งผลถึงคุณภาพไข่ไก่ที่ผู้บริโภคจะได้รับด้วย

ดังนั้น จากการศึกษาดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า การกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับไข่ไก่ในปัจจุบันเป็นเพียงมาตรฐานทั่วไปซึ่งขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้ผลิตเป็นสำคัญ จึงมิได้มีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะได้บริโภคผลิตภัณฑ์ที่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่ควรจะเป็น ประกอบกับเมื่อมีการเปิดเสรีด้านการค้า ประเทศไทยควรมีการผลักดันและส่งเสริมให้สินค้าเกษตรของไทยส่งออกไปต่างประเทศเพิ่มขึ้น จึงต้องมีการปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้า

เกษตรของไทยให้เป็นที่ยอมรับของต่างประเทศ โดยหากมีการส่งออกไปต่างประเทศเพิ่มขึ้นย่อมส่งผลต่อรายได้ของเกษตรกรไทยตามมา

4.5 แนวทางเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

เมื่อเกิดปัญหาเสถียรภาพด้านราคาของไข่ไก่ขึ้น จึงมีแนวความคิดที่จะหามาตรการช่วยเหลือเกษตรกรที่ประกอบอาชีพเลี้ยงไก่ไข่ในรูปแบบต่างๆ ซึ่งรวมถึงแนวความคิดในการจัดตั้งกองทุนด้วย

คณะกรรมการนโยบายไข่ไก่แห่งชาติ ได้ทำการศึกษารายละเอียดหลักเกณฑ์เพื่อจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือในยามที่ภาวะราคาไม่มีเสถียรภาพ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นมากองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนพัฒนาไข่ไก่และผลิตภัณฑ์” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือพัฒนาไข่ไก่และผลิตภัณฑ์ทั้งระบบด้วยเงินและทรัพย์สินของกองทุน

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

3) หน้าที่ของคณะกรรมการกองทุน

(1) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอรับจัดสรรเงินและการใช้จ่ายหรือให้ความช่วยเหลือผู้เลี้ยงและพัฒนาไข่ไก่ทั้งระบบ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(2) วางระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการเก็บรักษาผลประโยชน์การเบิกจ่ายพัสดุในกิจการของกองทุนตามระเบียบนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(3) ติดตามประเมินผลการดำเนินงาน โครงการที่ได้รับการจัดสรรเงินกองทุนและการใช้จ่ายเงินกองทุน

(4) รายงานผลการปฏิบัติพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้คณะกรรมการ

(5) จัดทำรายงานและบัญชีกองทุน รวมทั้งตรวจสอบผลการดำเนินงานของกองทุนให้ตรวจสอบการเงิน และการบัญชีของกองทุน โดยผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับอนุญาตแล้วรายงานแต่กองทุนดังกล่าวก็มิได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ

ต่อมาเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไข่ไก่และผลิตภัณฑ์ขึ้น มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาไข่ไก่และผลิตภัณฑ์ทั้งหมด 8 มาตรการเพื่อถือปฏิบัติร่วมกันในวงการไข่ไก่ ซึ่งมาตรการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การจัดตั้งกองทุน โดยมีแนวความคิด

ให้ผู้เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์มีข้อตกลงเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาไข่ไก่ โดยมีเงื่อนไขในการส่งเงินเข้ากองทุนดังนี้

1) ผู้เลี้ยงไก่ไข่ที่มีการเลี้ยงตั้งแต่ 50,000 ตัวขึ้นไป จะต้องบริจาคเงินเข้ากองทุนเท่ากับราคาไข่ไก่ 1 ฟอง กล่าวคือ ถ้าดีราคาไข่ไก่ฟองละ 1.30 บาท ผู้เลี้ยงไก่ไข่ที่มีการเลี้ยง 50,000 ตัว ผู้เลี้ยงไก่ไข่จะต้องส่งเงินเข้ากองทุนเป็นเงิน 65,000 บาท

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

3) ผู้เลี้ยงไก่ไข่รายใหญ่ที่นำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ 1 ตัว ต้องบริจาคเงินกองทุนตัวละ 60 บาท สำหรับผู้นำเข้าปู่ย่าพันธุ์จะต้องบริจาคเงินเข้ากองทุนในสูตร $60 \times 78 +$ ปริมาณการนำเข้าปู่ย่าพันธุ์ทั้งหมด

แต่ปัจจุบันนี้กองทุนดังกล่าวยังมีได้มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เนื่องจากมีบริษัทผู้ประกอบการบางรายที่ไม่ยอมรับเงื่อนไขการส่งเงินเข้ากองทุนได้ ประกอบกับการจัดตั้งในรูปแบบของสมาคมนั้นไม่มีผลบังคับทางกฎหมายที่จะกำหนดให้ผู้ประกอบการทุกรายส่งเงินเข้ากองทุนเหมือนเช่นการจัดตั้งกองทุน โดยการตราเป็นกฎหมาย

ทั้งนี้ แม้ว่าในประเทศไทยจะมีการจัดตั้งกองทุนต่างๆ ขึ้นอย่างมากมาย แต่เนื่องด้วยข้อจำกัดของวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินของแต่ละกองทุน และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละกองทุนในการพิจารณาจัดสรรเงินช่วยเหลือนั้น แต่ไม่สามารถนำมาช่วยเหลือปัญหาเสถียรภาพด้านราคาของเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่หรือนำมาช่วยเหลือแก่กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ เพื่อนำมาเป็นเงินทุนสำหรับช่วยเหลือกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ต่อไป

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