

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ผู้เขียนขอสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

5.1 บทสรุป

การเลี้ยงไก่ไข่เป็นอาชีพที่มีการเลี้ยงในประเทศไทยมานาน ซึ่งการเลี้ยงไก่ไข่ในอดีตที่ผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบันต้องอาศัยการนำเข้าปุ๋ยสัตว์และพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศ แต่เนื่องจากกฎหมายไทยที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ มีอยู่จำนวนหลายฉบับ ผู้เขียนจึงได้จำแนกกลุ่มของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องออกเป็น 4 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

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

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการด้านการรวบรวมข้อมูลการวิเคราะห์นโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ตลอดจนการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่นำแผนแม่บทไปดำเนินการ และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ให้ได้ผลตามแผนที่วางไว้ หรือจัดอุปสรรคในทางปฏิบัติเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขต่อไป ซึ่งมีได้มีบทบังคับกับเกษตรกรหรือกลุ่มผู้เลี้ยงไก่ไข่แต่อย่างใด

พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์กำหนดมาตรการในการควบคุมการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับเอ็มบริโอหรือตัวอ่อนของสัตว์ซึ่งเป็นพาหะให้เกิดโรคระบาดสัตว์อย่างหนึ่ง ซึ่งการเลี้ยงไก่ไข่นั้นตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ด้วย

สำหรับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะ และการอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึง การจัดการและควบคุมปัจจัยหรือสภาวะแวดล้อมที่เป็นหรืออาจเป็น

อันตรายต่อสุขภาพและสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งการเลี้ยงไก่ไข่ถือเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จึงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ด้วยเช่นกัน

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

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

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมในด้านราคาสินค้าและบริการมากยิ่งขึ้น และเพื่อป้องกันมิให้ราคาสินค้าและบริการต่างๆ สูงขึ้นอย่างรวดเร็วเกินสมควร อีกทั้งเพื่อให้มีสินค้าและบริการเพียงพอต่อการบริโภคของผู้บริโภคภายในประเทศ

3) กฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการเลี้ยงไก่ไข่ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549

จากการศึกษาพบว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 เป็นกฎหมายที่มุ่งหมายให้มีการกำกับดูแลอาชีพการเลี้ยงไก่ไข่ทั้งระบบ สอดคล้องกับนโยบายความปลอดภัยสำหรับผู้บริโภคและการเปิดเสรีการค้าโลกเกิดประสิทธิภาพ และได้ประสิทธิผล และจำเป็นต้องพัฒนาการผลิตและการตลาดไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ทั้งระบบให้เข้าสู่เกณฑ์มาตรฐานอย่างมีประสิทธิภาพ

4) กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐาน ได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรฐานและการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรขึ้น เพื่อส่งเสริมสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐานเพื่อความปลอดภัยหรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจจะเกิดแก่ประชาชนหรือแก่กิจการค้าสินค้าเกษตรหรือเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ

ปัจจุบันมีการออกประกาศกำหนดมาตรฐานกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ จำนวน 3 เรื่องดังต่อไปนี้

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

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

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

จากการศึกษาทำให้ผู้เขียนพบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการผลิตและการค้าไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ที่สมควรมีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม เช่น ปัญหาด้านองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ด้านระบบการค้าไก่ไข่ ด้านการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ ด้านมาตรฐานผลิตภัณฑ์ไข่ไก่ และแนวทางการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

5.1.1 ปัญหาด้านองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแล

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



จึงเป็นการขัดทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) อันส่งผลกระทบต่อวงการธุรกิจไถ่ไข กล่าวคือ ส่งผลให้เกิดการผูกขาดโดยผู้นำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไถ่ไขและทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรรายย่อยในการได้รับจัดสรร จึงต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไถ่ไขและผลิตภัณฑ์ให้มีความเหมาะสม เพื่อให้เกิดการแข่งขันในวงการธุรกิจไถ่ไขอย่างเป็นธรรม

นอกจากการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไถ่ไขและผลิตภัณฑ์ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลอาชีพการเลี้ยงไถ่ไขแล้ว มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไถ่ไขและผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 ข้อ 9 ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษาและช่วยเหลือในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ประกอบด้วยอธิบดีกรมปศุสัตว์เป็นประธานกรรมการและผู้แทนภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ค้า ผู้ประกอบการ และองค์กรผู้เลี้ยงซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามจำนวนที่เห็นสมควร เป็นกรรมการให้ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยี กรมปศุสัตว์ เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยีไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษา พบว่าคณะกรรมการที่ปรึกษามีองค์ประกอบหลักมาจากภาคเอกชน ได้แก่ ผู้ค้า ผู้ประกอบการ และองค์กรผู้เลี้ยง โดยมีหน้าที่เสนอข้อมูลหรือความเห็นต่อคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไถ่ไขและผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ที่อยู่ใ้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไถ่ไขและผลิตภัณฑ์ และดำเนินการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไถ่ไขและผลิตภัณฑ์ และจากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไถ่ไขและผลิตภัณฑ์ ประกอบกันทำให้พบว่า คณะกรรมการที่ปรึกษาสามารถทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในเรื่องการจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไถ่ไขจากต่างประเทศได้

เมื่อปี 2553 จากมติคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไถ่ไขและผลิตภัณฑ์ที่กำหนดให้มีการจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไถ่ไขจากต่างประเทศให้กับบริษัทผู้นำเข้าเพียง 9 รายดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการที่ปรึกษาเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการทำหน้าที่ในฐานะของคณะกรรมการ โดยเป็นผู้ขอโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไถ่ไขในคราวนั้นด้วย โครงสร้างของคณะกรรมการที่ปรึกษา จึงเป็นการขัดทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) เช่นเดียวกับโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไถ่ไขและผลิตภัณฑ์ดังนั้นจึงต้องปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการประกอบธุรกิจไถ่ไขต่อไป

5.1.2 ปัญหาด้านระบบการค้าไก่ไข่

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

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

จึงทำให้ไม่มีบทบังคับหรือแนวทางที่ชัดเจนให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และแม้ว่าปัจจุบันจะมีการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศโดยเสรี ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้เกษตรกรทุกรายมีสิทธิในการเข้าอย่างเท่าเทียมกัน เกิดการกระจายพันธุ์สัตว์ไปสู่เกษตรกรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ไม่ก่อให้เกิดการผูกขาดตลาด โดยในการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ต่างประเทศนี้ เกษตรกรจะต้องยื่นคำร้องเพื่อขออนุญาตต่อกรมปศุสัตว์เพื่อตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของสัตว์ที่จะนำเข้าและต้องมีเอกสารยืนยันจากประเทศต้นทางที่นำเข้ามา แต่เมื่อพิจารณาถึงผลของการ

นำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ต่างประเทศโดยเสรีแล้วจะพบว่า ผลผลิตของไก่ไข่จะทำให้เกิดปัญหาไข่ไก่ ล้นตลาดตามมา

5.1.3 ปัญหาด้านการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ

กฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ประกอบการนำเข้า ปู่ย่าพันธุ์หรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่และผู้เลี้ยงไก่ไข่จะต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการและ รายงานปริมาณการเลี้ยงปู่ย่าพันธุ์หรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่และผู้เลี้ยงไก่ไข่ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทราบ จึงทำให้ไม่สามารถทราบจำนวนปริมาณการเลี้ยงที่แท้จริงภายในประเทศอันส่งผลให้เกิดการ บิดเบือนด้านกลไกราคาของผลผลิตในท้องตลาด

5.1.4 ปัญหาด้านมาตรฐานผลิตภัณฑ์ไข่ไก่

ปัจจุบันมีกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมไข่ไก่ คือ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมและส่งเสริมสินค้าเกษตรให้มี คุณภาพเป็นไปตามมาตรฐาน เพื่อความปลอดภัยและคุ้มครองผู้บริโภค ป้องกันความเสียหายที่ อาจเกิดแก่เกษตรกรหรือกิจการการค้าสินค้าเกษตรหรือเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้ สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งมาตรฐานสำหรับสินค้าไข่ไก่นั้นถูกกำหนดเป็น มาตรฐานทั่วไป กล่าวคือ เป็นมาตรฐานที่มีการประกาศกำหนดเพื่อส่งเสริมสินค้าเกษตรให้ได้ มาตรฐาน จึงเป็นเพียงมาตรฐานสมัครใจเท่านั้น

1) การบังคับใช้มาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับไข่ไก่

เมื่อการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับไข่ไก่เป็นเพียงมาตรฐานทั่วไป ซึ่งตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ซึ่งมีได้มีการบังคับให้ผู้ประกอบการ จะต้องปฏิบัติตามก็ได้ ผู้ประกอบการจึงไม่ถูกบังคับให้ได้รับการตรวจสอบและต้องมีใบรับรอง มาตรฐานสำหรับสินค้าไข่ไก่ แต่หากผู้ประกอบการรายใดผ่านการตรวจสอบและได้รับใบรับรอง แล้วสามารถใช้เครื่องหมายรับรองมาตรฐานทั่วไปสำหรับแสดงกับสินค้าไข่ไก่ที่ได้รับใบรับรองได้

จึงพบว่า ไข่ไก่ที่มีจำหน่ายอยู่ในปัจจุบันจึงมีทั้งไข่ไก่ที่เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไป บางส่วน ดังนั้น หากไข่ไก่ที่จำหน่ายในท้องตลาดไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานทั่วไป ทำให้ผู้บริโภค ไม่สามารถทราบได้เลยว่า ไข่ไก่ที่ซื้อไปบริโภคนั้นมีคุณภาพอย่างไร ผลิตมาจากแหล่งผลิตใด

เมื่อพิจารณาประกอบกับบทลงโทษตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 แล้วนั้น พบว่า เมื่อการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับสินค้าไข่ไก่เป็นมาตรฐาน ทั่วไป แม้ว่าผู้ประกอบการจะเป็นผู้ผลิต ผู้ส่งออกหรือผู้นำเข้า ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทั่วไป ย่อมไม่ต้องได้รับโทษใดๆ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เมื่อไข่ไก่เป็นสินค้าที่มีการบริโภคในประเทศเป็นหลัก ประกอบกับมีการส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศบางส่วน จึงต้องมีการกำหนดให้ไข่ไก่เป็นสินค้าที่

ต้องมีมาตรฐานในตัวผลิตภัณฑ์โดยมีการกำหนดให้มีการแสดงข้อความเกี่ยวกับตัวผลิตภัณฑ์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานสินค้าเกษตรของไทยให้มีมาตรฐานเพิ่มมากขึ้นและสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้บริโภคในการบริโภคสินค้านั้นด้วย

2) การกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับไข่ไก่

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

เมื่อผลิตภัณฑ์ไข่ไก่เป็นไปตามมาตรฐานสินค้าเกษตรดังกล่าว ผู้ประกอบการสามารถใช้เครื่องหมายรับรองมาตรฐานทั่วไปตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ดังนั้น ไม่ว่าไข่ไก่ชั้นคุณภาพใดจะมีลักษณะของเครื่องหมายที่ใช้เหมือนกันผู้บริโภคจำเป็นต้องอ่านข้อความกำกับไข่ไก่ในภาชนะบรรจุ ซึ่งหากมีความแตกต่างกันในรูปแบบของเครื่องหมายสำหรับไข่ไก่ในแต่ละชั้นคุณภาพแล้ว ย่อมทำให้ผู้บริโภคสามารถแยกแยะได้

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

5.1.5 แนวทางเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ขึ้น มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ทั้งหมด 8 มาตรการเพื่อถือปฏิบัติร่วมกันในวงการไก่ไข่ ซึ่งมาตรการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การจัดตั้งกองทุน โดยมีแนวความคิดให้ผู้เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์มีข้อตกลงเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาไข่ไก่ โดยมีเงื่อนไขในการส่งเงินเข้ากองทุน แต่ปัจจุบันนี้กองทุนดังกล่าวยังมีได้มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เนื่องจากการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวเป็นไปในรูปของสมาคมพัฒนาธุรกิจไก่ไข่ ซึ่งมีได้มีบทบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด

ประกอบการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เลี้ยงไก่ไข่ในกรณีเกิดโรคระบาดสัตว์นั้น จะเป็นการชดเชยเฉพาะกรณีที่มีการสั่งให้ทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาดเท่านั้น โดยการชดเชยได้มีการจ่ายค่าชดเชยให้ครบถ้วนตามราคาสัตว์เลี้ยงในขณะนั้น อีกทั้งหากเกิดกรณีที่ผู้เลี้ยงตัดสินใจทำลายสัตว์ด้วยตนเองผู้เลี้ยงไม่สามารถได้รับค่าชดเชยภายใต้กฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์หรือแม้แต่การทำลายตามคำสั่งตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์แล้วผู้เลี้ยงก็ยังไม่ได้รับค่าชดเชยให้ครบถ้วน

ทั้งนี้ แม้ว่าในประเทศไทยจะมีการจัดตั้งกองทุนต่างๆ ขึ้นอย่างมากมาย แต่เนื่องด้วยข้อจำกัดของวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินของแต่ละกองทุน และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละกองทุนในการพิจารณาจัดสรรเงินช่วยเหลือนั้น แต่ไม่สามารถนำมาช่วยเหลือปัญหาเสถียรภาพด้านราคาหรือช่วยเหลือกรณีเกิดปัญหาโรคระบาดสัตว์อันเกิดแก่เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรกลุ่มผู้เลี้ยงไก่ไข่เป็นการเฉพาะ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาที่กล่าวมานั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะว่า ให้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและส่งเสริมธุรกิจการเลี้ยงไก่ไข่และผลิตภัณฑ์เป็นการเฉพาะ โดยมีหลักการและสาระสำคัญดังต่อไปนี้

5.2.1 องค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแล

กำหนดให้มีองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแล คือ คณะกรรมการไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ตามเดิม แต่มีการปรับปรุงองค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการให้มีความเหมาะสมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น

1) องค์ประกอบของคณะกรรมการไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ประกอบด้วยผู้แทนจาก 3 ภาคส่วน คือ

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

(2) ภาคเอกชน ซึ่งเป็นผู้แทนของผู้ประกอบการในส่วนของ การผลิต การเลี้ยง การค้า ไก่ไข่และผลิตภัณฑ์รวมทั้งผู้ประกอบการผลิตและจำหน่ายอาหารสัตว์ โดยผู้แทนภาคเอกชนมาจากการเลือกตั้งของผู้ประกอบการแต่ละกลุ่มที่ขึ้นทะเบียนไว้กับหน่วยงานของราชการ

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับด้านการเกษตร ด้านกฎหมาย ด้านการเงินการคลัง ด้านการตลาด ด้านการบริหาร ด้านสิ่งแวดล้อมหรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง

2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

กำหนดให้คณะกรรมการไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอแนะนโยบาย แผนงาน มาตรการเพื่อส่งเสริมและพัฒนาการเลี้ยงไก่ไข่
- (2) เสนอแนะนโยบายและแผนการผลิตและการจำหน่ายไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ
- (4) เสนอแนะหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนในการผลิตไก่ไข่และผลิตภัณฑ์
- (5) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับธุรกิจการเลี้ยงไก่ไข่และธุรกิจเกี่ยวเนื่องเสนอต่อหน่วยงานภาครัฐ

(6) กำหนดอัตราการนำส่งเงินเข้ากองทุน

(7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน

3) ยกเลิกคณะกรรมการที่ปรึกษาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

5.2.2 กำหนดให้มีการควบคุมการนำเข้าปุ๋ยสัตว์ไก่ไข่และพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศ โดยกำหนดเงื่อนไขและปริมาณการนำเข้าปุ๋ยสัตว์ไก่ไข่และพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ในลักษณะของการกำหนดเพดานขั้นสูงสำหรับผู้ที่จะนำเข้าเพื่อให้มีการกระจายพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ให้แก่เกษตรกรผู้เลี้ยงอย่างทั่วถึง และเพื่อมิให้ปุ๋ยสัตว์ไก่ไข่และพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ตกอยู่ในกลุ่มของผู้ประกอบกิจการรายใหญ่แต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ในการจัดสรรโควตาการนำเข้าขั้นนี้

ควรให้หน่วยงานภาครัฐในกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รวบรวมข้อมูลและนำเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้พิจารณา

5.2.3 กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ โดยผู้ที่มีหน้าที่ต้องขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการนั้นประกอบด้วย ผู้นำเข้าปุ๋ยฆ่าพันธุ์หรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ และผู้เลี้ยงไก่ไข่ โดยผู้ประกอบการดังกล่าวมีหน้าที่ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

1) กรณีผู้นำเข้าปุ๋ยฆ่าพันธุ์หรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ ต้องจัดเก็บข้อมูลและรายงานแสดงปริมาณการผลิตพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่หรือลูกไก่ไข่ที่สามารถผลิตได้ รวมทั้งแสดงข้อมูลการจำหน่ายพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่หรือลูกไก่ไข่ให้แก่ผู้ใด เป็นจำนวนเท่าใด หรือเลี้ยงเองเป็นจำนวนเท่าใด ให้แก่กรมปศุสัตว์ทราบทุก 3 เดือน

2) กรณีผู้เลี้ยงไก่ไข่ ต้องจัดเก็บข้อมูลและรายงานแสดงปริมาณการเลี้ยงไก่ไข่ของตนเองให้แก่กรมปศุสัตว์ทราบทุก 3 เดือน

5.2.4 กำหนดให้มีการแสดงข้อความหรือเครื่องหมายบนเปลือกไข่ไก่เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถทราบถึงแหล่งผลิตไข่ไก่ และวันเดือนปีที่ควรบริโภค

5.2.5 กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ โดยมีรูปแบบและโครงสร้างของกองทุนดังนี้

1) วัตถุประสงค์ของกองทุน

กำหนดให้กองทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจไก่ไข่และผลิตภัณฑ์มีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในด้านผลผลิตและราคา โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษา วิจัย พัฒนา และส่งเสริมการผลิต การใช้และการจำหน่ายไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

(2) รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ เพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

(3) รักษาเสถียรภาพของราคาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ที่ใช้บริโภคในประเทศเพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค

(4) ชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เลี้ยงไก่ไข่ในกรณีเกิดโรคระบาดสัตว์และเป็นค่าชดเชยดังกล่าวเป็นค่าชดเชยนอกเหนือจากค่าชดเชยที่ไม่สามารถได้รับการชดเชยตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์

(5) กระทำการอื่นที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุน

2) การบริหารกองทุน

กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุน โดยประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนสำนักงานประมง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนเกษตรกรผู้เลี้ยงผู้ค้า ผู้ส่งออกไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ เป็นกรรมการ

โดยคณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินกองทุนตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

(2) พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ตามแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญที่คณะกรรมการไก่ไข่และผลิตภัณฑ์กำหนด

(3) เสนออัตราการส่งเงินเข้ากองทุนต่อคณะกรรมการไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

(4) กำหนดหลักเกณฑ์ระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษา การหาผลประโยชน์และการใช้จ่ายเงินกองทุน

(5) บริหารและควบคุมการปฏิบัติงานของกองทุนให้เป็นไปตามกฎหมาย

3) แหล่งที่มาของกองทุน

ควรกำหนดให้แหล่งที่มาของกองทุนมาจากเงิน

(1) ค่าธรรมเนียมการนำเข้าปุ๋ยาพันธ์ หรือพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศจากผู้นำเข้า

(2) ค่าธรรมเนียมการเลี้ยงไก่ไข่จากผู้เลี้ยงไก่ไข่

(3) เงินช่วยเหลือจากรัฐ ซึ่งอยู่ในรูปของงบประมาณแผ่นดิน

(4) เงินที่ได้รับจากการบริจาคหรือเงินช่วยเหลืออื่นๆ ไม่ว่าจะจากในประเทศหรือต่างประเทศ

(5) ดอกเบี้ยและผลประโยชน์ของเงินกองทุน