

บทที่ 5 มาตรการเสริมสร้างสมรรถนะในการแข่งขันของ ผลิตผลเกษตรและอาหารของไทย

5.1 ความนำ

ประเทศไทยมีมาตรการหลายอย่างที่จัดทำขึ้น เพื่อให้สอดคล้องและทันกับการเปลี่ยนแปลงของ มาตรการความปลอดภัยอาหารของโลก โดยเฉพาะมาตรการที่ประเทศต่างๆ ซึ่งเป็นประเทศคู่ค้าได้กำหนดขึ้น เรียกว่า มาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (non-tariff barrier) โดยใช้ข้อตกลงขององค์การการค้าโลก ซึ่งได้แก่ มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Measures; SPS) และความตกลง ว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Technical Barrier to Trade; TBT) ซึ่งแต่ละประเทศจะมีความเข้มงวด มากขึ้น

นอกจากนี้ ประเทศไทยได้มีการนำข้อตกลงว่าด้วยการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ ได้แก่ จีน อินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ซึ่งจากการทำข้อตกลงว่าด้วยการจัดทำเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ นี้เอง ทำให้มีผลกระทบต่อเกษตรกรและผู้ประกอบการอุตสาหกรรมแปรรูปภายในประเทศ ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ดังที่ได้อธิบายไว้ในบทก่อนหน้า

จากมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี และการเปิดเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ ทำให้มี ผลกระทบต่อเกษตรกรและผู้ประกอบการอุตสาหกรรมแปรรูป จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ไทยจะต้องเตรียมความพร้อมและสร้างสมรรถนะขึ้นในกลุ่มผู้ผลิตผลิตผลเกษตรและอาหาร เพื่อให้สามารถที่จะดำเนินธุรกิจให้ สอดคล้องกับข้อกำหนดต่างๆ ที่ประเทศคู่ค้ากำหนดขึ้นและทำให้ประเทศไม่สูญเสียกับความมั่นคงทางอาหาร ของประเทศได้

5.2 มาตรการเสริมสร้างสมรรถนะในการแข่งขันของประเทศไทย

มาตรการสำคัญที่ประเทศไทยจะต้องเตรียมสร้างสมรรถนะในการแข่งขันของผลิตผลเกษตรและอาหาร เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก และการเปิดเขตการค้าเสรี ประกอบด้วย

5.2.1 ให้ความสำคัญต่อมาตรฐานของสินค้า

มาตรฐานมีความเกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ มาตรฐานช่วยยกระดับของคุณภาพของผลิตผลและ ผลิตภัณฑ์ ช่วยสนับสนุนด้านสุขอนามัยและด้านความปลอดภัย อันมีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้น และมาตรฐานช่วยเพิ่มปริมาณการส่งออกของประเทศ ดังนั้น มาตรฐานจึงมีความสำคัญต่อบุคคล ต่อธุรกิจ และต่อประเทศ ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต การแข่งขันทางการค้าโดยนำข้ออ้างทางด้านความปลอดภัยใน อาหารเป็นปัจจัยหลัก แม้ว่าจะมีการระบุว่า การกำหนดและการบังคับใช้มาตรฐานต้องเป็นไปตามประมวลข้อ ปฏิบัติในการออกและการบังคับให้ใช้หลักปฏิบัติคนชาติและหลักปฏิบัติเสมือนชาติ ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง

กล่าวคือ มาตรฐานที่กำหนดสำหรับผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกันที่ผลิตภายในประเทศ และผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกันจากประเทศที่สาม

เมื่อประเทศไทยได้ก้าวสู่เวทีการแข่งขันในด้านการเป็นผู้นำการส่งออก และได้เปิดเขตการค้าเสรีกับหลายประเทศ ทำให้ผู้ผลิตทุกช่วงในห่วงโซ่คุณค่าอาหาร (value food chain) จะต้องมีการทบทวนและปรับปรุงมาตรฐานของสินค้า เพราะว่ามาตรฐานมีความสำคัญต่อความปลอดภัยในอาหาร ความมั่นคงในอาหารและขีดความสามารถในการแข่งขันของสินค้า ยุทธศาสตร์การพัฒนาขีดความสามารถด้านมาตรฐานสินค้า มีดังนี้

(1) การตรวจสอบมาตรฐานของผลิตภัณฑ์เกษตรและผลิตภัณฑ์แปรรูปที่มีอยู่ เพื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานของสินค้าชนิดเดียวกันของประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะประเทศคู่ค้า หากมาตรฐานสินค้าไม่ได้ระดับที่ต้องการจะต้องทำการพัฒนา และปรับปรุงให้ได้มาตรฐานที่ต้องการ หรือสูงกว่ามาตรฐานของประเทศคู่ค้า

(2) การใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ทันสมัยในการจัดทำมาตรฐาน การจัดทำมาตรฐานของสินค้าเกษตรและแปรรูปในอดีตมีจุดอ่อนที่สำคัญ คือ ขาดการนำข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ทันสมัย และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของวิทยาการ มาใช้ประกอบการจัดทำมาตรฐาน ฉะนั้น ในการจัดทำมาตรฐานจำเป็นต้องใช้ข้อมูลวิทยาศาสตร์ที่ทันสมัยมาใช้ในการจัดทำ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสร้างงานวิจัยในแต่ละประเด็นหรือในแต่ละหัวข้ออย่างต่อเนื่อง เช่น การศึกษาวิจัยโครงสร้าง คุณสมบัติ พิษวิทยา และค่า MRL ที่จะมีส่วนต่อความปลอดภัยของสารในโทรฟูแรนต่อผู้บริโภค หรือการเกิดโรคระบาดใช้หัวตลกในไก่ จะต้องมีการมีนักวิจัยที่ศึกษาระบาดวิทยาของเชื้อก่อโรค โครงสร้าง คุณสมบัติ พิษวิทยาและการป้องกัน นั่นคือ การจัดทำ risk analysis ซึ่งจะนำข้อมูลเหล่านี้สามารถนำมาใช้ในการกำหนดชั้นมาตรฐานได้ทันที

(3) การจัดทำมาตรฐานระบบการผลิตหรือมาตรฐานสินค้า โดยการผสมผสานมาตรฐานที่เกี่ยวข้องของทั้งระบบห่วงโซ่อาหารเข้าด้วยกัน ซึ่งได้แก่

- ปัจจัยมาตรฐานการผลิต ได้แก่ มาตรฐานระบบต่างๆ เช่น GAP, GMP และ HACCP
- ปัจจัยมาตรฐานสินค้า ได้แก่ คุณลักษณะและคุณสมบัติของสินค้า โดยเฉพาะปัจจัยทางกายภาพ ปัจจัยทางเคมี และปัจจัยทางจุลินทรีย์
- ปัจจัยอื่นๆ ได้แก่ ปัจจัยทางด้านบรรจุภัณฑ์ ปัจจัยทางด้านการกระจายสินค้า

(4) การจัดทำฐานข้อมูลที่มีคุณภาพสูงและทันสมัย การที่ประเทศจะมีขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้าได้ จำเป็นต้องมีฐานข้อมูลที่มีคุณภาพสูงและมีความทันสมัย ฐานข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ ฐานข้อมูลของมาตรฐานสินค้าส่งออกและนำเข้า ฐานข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ของสินค้าส่งออก ฐานข้อมูลของสินค้าที่ถูกส่งกลับ ฐานข้อมูลด้านความปลอดภัยในอาหาร ฐานข้อมูลนักวิทยาศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในด้านมาตรฐาน เป็นต้น

5.2.2 การแก้ไขอุปสรรคด้านมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี

มาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี โดยเฉพาะมาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) ซึ่งเป็นมาตรการที่ทุกประเทศที่เป็นคู่ค้า โดยเฉพาะประเทศที่มีการเปิดเขตการค้าเสรีกับประเทศไทย ยังคงนำมาเป็นข้ออ้างถึงความปลอดภัยในอาหาร ซึ่งปัญหานี้ ในขณะนี้ ได้รับการแก้ไขเบื้องต้นโดยการทำ MRA (mutual recognition agreement) ระหว่างประเทศไทยกับประเทศที่ตกลงทำเขตการค้าเสรีให้ตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาปัญหาทางด้าน SPS

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยจะต้องเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันให้เพิ่มสูงขึ้น ให้กับผู้ผลิตสินค้าเกษตรและอาหารแปรรูปเพื่อให้เกิดการปรับตัว โดยเพิ่มความเข้มงวดให้ปฏิบัติตามมาตรฐานระบบการผลิต โดยเฉพาะการส่งผลผลิตเกษตรจำพวกผักและผลไม้สด เกษตรกรจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานระบบการผลิต GAP อย่างเคร่งครัด และหากผลิตผลเกษตรนั้น ผ่านการแปรรูปเบื้องต้น ผู้ผลิตจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐาน GMP และโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตการเกษตร จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐาน GMP และ HACCP

ปัญหาในทางปฏิบัติตามมาตรฐานระบบการผลิต GAP ณ ขณะนี้ อาจจะไม่สมบูรณ์ โดยเฉพาะการรับรองมาตรฐานฟาร์ม ทั้งนี้เพราะว่าผู้ตรวจสอบระบบ (auditor) ซึ่งมีอยู่ในขณะนี้ มีไม่เพียงพอกับจำนวนฟาร์ม/เกษตรกรที่มีอยู่ ทำให้การรับรองฟาร์ม/เกษตรกรที่ได้รับการรับรองมีจำนวนน้อย และขาดการติดตามประเมินผล รวมถึงขั้นตอนของกระบวนการรับรองยังขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ มาตรฐานใน GAP ของประเทศจำเป็นต้องเปรียบเทียบกับมาตรฐานระบบการผลิตของประเทศอื่น เช่น มาตรฐาน EurepGAP และเปรียบเทียบกับมาตรฐานการผลิตสากล และนำมาปรับปรุงมาตรฐานให้สอดคล้องกับกับมาตรฐานสากลหรือของประเทศคู่ค้า

5.2.3 การปรับปรุงระบบโลจิสติกส์และโครงสร้างพื้นฐาน (Logistics and Infrastructure)

ระบบโลจิสติกส์ นับวันจะมีความสำคัญและสัมพันธ์กับห่วงโซ่อุปทานในรูปของความสดและความปลอดภัยในอาหาร (wholesomeness and safety) ทั้งนี้เพราะระบบโลจิสติกส์ไม่ใช่เพียงแค่การขนถ่ายสินค้าจากแหล่งผลิตไปจนถึงแหล่งส่งออกแล้ว ยังรวมถึงระเบียบวิธีในการขนส่งและการกระจายสินค้า ซึ่งการขนส่งและการกระจายสินค้าในแต่ละประเทศต่างก็มีความแตกต่างในกฎระเบียบและวิธีการ ซึ่งประเด็นดังกล่าวควรที่ประเทศไทยจะต้องมีการจัดการระบบโลจิสติกส์ เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพและนำไปสู่การลดต้นทุนในระบบการขนส่งและการกระจายสินค้าตามมา นอกจากนี้ควรสนับสนุนให้มีหน่วยงานที่ศึกษาและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบอันเกี่ยวข้องกับโลจิสติกส์ของประเทศต่างๆ เพื่อให้เกิดการนำไปใช้ประโยชน์ร่วมกัน อันนำไปสู่การเสริมสร้างประโยชน์ทางการค้าและทางเศรษฐกิจตามมา ประการต่อมา การใช้มาตรฐานระบบการผลิต GMP และ HACCP ร่วมกับระบบโลจิสติกส์ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในอาหาร เช่น container ควรมีการปรับปรุงอุณหภูมิและสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับผลผลิตแต่ละชนิด การรักษาสุขลักษณะของ container การวิเคราะห์จุดอันตรายที่อาจจะมีในระบบโลจิสติกส์ สิ่งทีกล่าวมานี้ จะเป็นมาตรการช่วยเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันและสนับสนุนเรื่องมาตรฐานของสินค้าที่กล่าวมาข้างต้น

โครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง เพียงหนึ่งหน่วยงานในเรื่องของความปลอดภัยในอาหาร เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จ ต่อเนื่อง และมีเอกภาพ ซึ่งปัจจุบันงานความปลอดภัยอาหารกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพในการทำงาน โครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ยังไม่มีห้องปฏิบัติการระดับมาตรฐานสากลที่ทำการศึกษาวิจัยด้าน risk assessment และการประเมินความเสี่ยงอย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง ปัจจุบันหน่วยวิจัยต่างๆ กระจายอยู่ในกรม / กอง และสถาบันการศึกษา จะทำการศึกษาวิจัยก็ต่อเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น ทำให้ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ฉะนั้นหากประเทศจะจัดให้มีห้องปฏิบัติการที่มีมาตรฐานสากลระดับชาติ เพื่อศึกษาด้านนี้โดยเฉพาะและวิจัยอย่างต่อเนื่อง จะทำให้ได้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เพื่อสนับสนุนทั้งในด้านการจัดทำมาตรฐานของสินค้าและการตอบโต้กับประเทศคู่ค้าได้ทันการณ์

5.2.4 การเสริมสร้างขีดความสามารถของเกษตรกร

เนื่องจากประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตร เกษตรแปรรูปและอาหาร ต่างให้ความสำคัญกับคุณภาพของสินค้าและความปลอดภัยของผู้บริโภคเป็นหลักสำคัญ ดังนั้น สินค้าเกษตร เกษตรแปรรูปและอาหารมีความจำเป็นจะต้องสร้างห่วงโซ่อุปทานของวัตถุดิบนับตั้งแต่แหล่งผลิต ซึ่งในระบบการผลิตที่ดีหรือที่เรียกว่า GAP (good agricultural practice) นั้น มีความจำเป็นที่รัฐและภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือกันในการเสริมสร้างขีดความสามารถของเกษตรกร เพื่อให้เกิดมาตรฐานระบบการผลิตในระดับไร่นา ซึ่งในประเด็นนี้ควรสร้างแรงจูงใจทางด้านราคาที่แตกต่างกันเพื่อให้เกิดมาตรฐานระบบการผลิต ทั้งในรูปของการสร้างเครือข่ายระหว่างผู้ประกอบการผลิตกลางน้ำกับเกษตรกรผู้ผลิตต้นน้ำ ให้เกิดการเชื่อมโยง ความเชื่อถือ และเกิดความไว้วางใจในการแลกเปลี่ยนสินค้า ความเชื่อมโยงของเครือข่ายอุปทานดังกล่าว นอกจากจะช่วยลดต้นทุนของการแลกเปลี่ยน (transaction cost) แล้ว ยังนำมาซึ่งการลดความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากวัตถุดิบที่ขาดมาตรฐานและส่งผลเสียต่อห่วงโซ่อุปทานสินค้าทั้งระบบตามมา

5.2.5 การสนับสนุนคุณภาพของสินค้าโดยผ่านกลไกทางการตลาดการค้าสมัยใหม่

การเสริมสร้างมาตรฐานระบบการผลิตในระดับไร่นาดังกล่าว จะต้องจัดทำพร้อมกับการพัฒนาโลกที่สนับสนุนให้เกิดห่วงโซ่คุณภาพ ซึ่งในปัจจุบัน ช่องทางการค้าสมัยใหม่ หรือตลาดค้าปลีกสมัยใหม่ (modern trade) ได้เข้ามามีบทบาทต่อผู้บริโภคในทุกระดับเพิ่มมากขึ้น รัฐควรใช้ประโยชน์จากช่องทางการค้าสมัยใหม่ในการพัฒนาคุณภาพของสินค้าไปพร้อมๆ กับการสร้างเครือข่ายคุณภาพ ทั้งนี้อาจทำได้โดยการกำหนดว่าตลาดการค้าสมัยใหม่จะต้องให้ความสำคัญกับความปลอดภัยในสินค้าต่อผู้บริโภค และจะต้องให้ความสำคัญกับความตรวจสอบตลอดห่วงโซ่อุปทานของสินค้า แม้ว่าการพัฒนาโลกดังกล่าวจะเกิดต้นทุนทั้งต่อผู้ผลิต ผู้ค้าและผู้บริโภค ที่เพิ่มสูงขึ้นอยู่บ้างก็ตาม แต่ในระยะยาวแล้วจะให้ความคุ้มค้ำกับเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพราะจะเป็นการยกระดับมาตรฐานระบบความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศให้เป็นที่ยอมรับ และสามารถแข่งขันได้ในตลาดการค้าระหว่างประเทศ ไปพร้อมๆ กับคุณภาพด้านสุขอนามัยของผู้บริโภคที่ดีขึ้นและส่งผลให้ผู้บริโภคมีพฤติกรรมการเลือกซื้อสินค้าที่พิถีพิถันมากขึ้น

นอกจากนี้เป็นที่ตระหนักดีว่า ความแตกต่างในรสนิยมของผู้บริโภค ความได้เปรียบในลักษณะจำเพาะในแหล่งผลิต รวมถึงความก้าวหน้าในเทคโนโลยีด้านการสื่อสาร ทำให้ในส่วนต่างๆ ของโลกเกิดความหลากหลายของตลาดจำเพาะ (niche market) เกิดขึ้น ซึ่งหากสินค้าที่ผลิตนั้นมีคุณภาพและเป็นไปตามมาตรฐานระบบแล้ว ย่อมสนับสนุนให้เกิดช่องทางการตลาดจำเพาะเกิดขึ้นตามมา อันจะเป็นผลต่อความยั่งยืนและความมั่นคงในระบบการผลิตตามมาด้วยเช่นกัน

5.3 ความสรุป

ผลกระทบของมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารของโลกที่ประเทศคู่ค้าต่างๆ ได้กำหนดขึ้น และจากการเปิดเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ ที่มีผลต่อเกษตรกรและผู้ประกอบการธุรกิจการแปรรูปสินค้าเกษตร ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องสร้างกลไกเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการแข่งขันของผลิตผลทางการเกษตร ซึ่งคณะผู้ศึกษาได้เสนอมาตรการ ดังต่อไปนี้

- (1) ให้ความสำคัญต่อมาตรฐานของสินค้า
- (2) แก้ไขอุปสรรคด้านมาตรการการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี
- (3) ปรับปรุงระบบโลจิสติกส์และโครงสร้างพื้นฐาน
- (4) เสริมสร้างขีดความสามารถของเกษตรกร
- (5) ใช้ช่องทางการตลาดการค้าสมัยใหม่

ทั้งหมดนี้ เป็นเพียงมาตรการที่จะต้องนำมาปรับและแปลงเป็นแผนปฏิบัติการ (action plan) เพื่อให้เกิดผลต่อการบรรลุเป้าหมายต่อไป