

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การค้าเสรีนั้นสะท้อนแนวคิดสำคัญทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่า “ประโยชน์จากการค้าเสรีระหว่างประเทศจะเกิดขึ้นสูงสุดเมื่อประเทศต่าง ๆ ผลิตสินค้าที่มีต้นทุนในการผลิตต่ำที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ แล้วนำสินค้าเหล่านั้นมาค้าขายและเปลี่ยนกัน” แต่ประโยชน์ดังกล่าวนี้จะไม่เกิดขึ้นหากแต่มีการเก็บภาษีเข้าและมีมาตรการกีดกันทางการค้าต่าง ๆ ซึ่งส่งผลบิดเบือนราคาที่แท้จริงของสินค้านั้น ๆ ซึ่งทำให้การค้าขายไม่เป็นไปอย่างเสรีและมีประสิทธิภาพ ดังนั้นระบบเขตการค้าเสรี (Free Trade Area : FTA) จึงถูกนำมาใช้เพื่อลดการบิดเบือนด้านราคาที่เกิดจากภาษีศุลกากรและการกีดกันทางการค้าในรูปแบบต่าง ๆ ส่งผลให้มีการค้าขายแลกเปลี่ยนกันอย่างเสรีมากยิ่งขึ้น

เศรษฐกิจการค้าโลกในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาและมีแนวโน้มที่จะมีการแข่งขันทางการค้าอย่างรุนแรงขึ้น ขณะเดียวกันกับการขับเคลื่อนการเปิดการค้าเสรีขององค์การการค้าโลกในการเปิดเสรีทางการค้าเป็นไปอย่างล่าช้าเพราะประเทศสมาชิกมีความหลากหลาย การจัดทำ FTA จึงเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดในการลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกันทำให้เกิดการค้าเสรีระหว่างประเทศคู่ค้าโดยไม่ขัดกับองค์การการค้าโลก ทางเลือกนี้จึงทำให้ประเทศไทยต้องปรับตัว และดำเนินการเชิงรุกเพื่อหาพันธมิตรในการจัดทำการค้าเสรีร่วมกัน โดยแนวทางของรัฐบาลไทยในขณะนั้น (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี) มีนโยบายให้ดำเนินการเจรจากับประเทศต่าง ๆ เพื่อสร้างความได้เปรียบและเพื่อเร่งให้ประเทศเป้าหมายเปิดการค้าเสรีร่วมกัน โดยมีจุดประสงค์หลักให้ดูผลประโยชน์โดยรวมที่ประเทศไทยได้รับจากการเปิดการค้าเสรี

จากแนวคิดดังกล่าวนี้ทำให้ประเทศไทยได้มีการเจรจการค้าเสรีกับประเทศต่าง ๆ ได้แก่ จีน อินเดีย บาหลีเรน ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์เปรู และ 2 กลุ่มเศรษฐกิจอื่น ได้แก่ BIMSTEC และ EFTA ทั้งนี้ได้มีการลงนามในข้อตกลงกับประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2548 และ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ตามลำดับ

สำหรับประเทศไทยกับออสเตรเลีย ได้มีการลงนามกรอบความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย (Thailand - Australia Free Trade Agreement: TAFTA) เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2547 หากไม่นับความตกลงการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ซึ่งเกิดขึ้นก่อนแล้วนั้น ความตกลงเขตการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย ถือได้ว่าเป็นความตกลงการค้าเสรีฉบับแรกที่มีผลบังคับใช้โดยสมบูรณ์ ในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยข้อตกลงนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2548 ซึ่งการตกลงดังกล่าวนี้มีผลกระทบทางบวกและทางลบต่อสินค้าทางการเกษตรของไทย ซึ่งประเทศไทยจำเป็นต้องเตรียมการปรับตัวรองรับกับผลกระทบให้กับสินค้าเกษตรแต่ละชนิด โดยเฉพาะในด้านปศุสัตว์ได้แก่ อุตสาหกรรมโคนมและโคเนื้อ เป็นต้น

การที่ประเทศไทยได้ทำสัญญาเขตการค้าเสรีกับประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์นั้น ส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้เลี้ยงโคนมในประเทศรวมถึงผู้ผลิตและแปรรูปนํ้านมด้วย เนื่องจากทั้งสองประเทศเป็นประเทศที่มีประสิทธิภาพในการเลี้ยงโคนมและแปรรูปนมรายใหญ่ของโลก ทำให้ระบบการผลิตนํ้านมภายในประเทศได้รับผลกระทบทางลบเพราะทั้งประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์นั้น มีต้นทุนการผลิตนํ้านมต่ำกว่านํ้านมที่ผลิตได้ในประเทศไทยอีกทั้งคุณภาพของนํ้านมก็ดีกว่าที่ผลิตในประเทศด้วย ก่อนการเปิดเสรีผลิตภัณฑ์นํ้ามนั้นประเทศไทยมีระยะเวลาในการให้เกษตรกรปรับตัวเป็นระยะเวลา 20 ปี นับจากข้อตกลงในสัญญามีผลเริ่มใช้ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวสร้างความกังวลให้แก่เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมเป็นอย่างมาก เพราะเกรงว่าจะไม่สามารถเลี้ยงโคนมแข่งขันกับประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ได้ และต้องเลิกเลี้ยงโคนมไปในที่สุด

จากสถิติพบว่า ในช่วง 7 เดือนแรกของการทำความตกลงการค้าเสรี มีการนำเข้านํ้านมดิบเพิ่มขึ้นมากกว่า 300% ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม และธุรกิจต่อเนื่องเป็นจำนวนมาก เนื่องจากต้นทุนนํ้านมดิบของออสเตรเลียต่ำกว่าไทยเกือบครึ่งหนึ่ง ข้อมูลจากสมาคมโคนมแห่งประเทศไทยระบุว่าขณะนี้เกษตรกร ทอยขายโคนมทิ้งไปแล้วสูงถึง 20-30%

เนื่องจากอาชีพการเลี้ยงโคนมในประเทศไทยนับเป็นอาชีพที่ได้รับการส่งเสริมและมีพัฒนาการก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องมากกว่า 40 ปี ทำให้เกิดการสร้างงานสร้างรายได้แก่เกษตรกรประมาณ 23,000 ครอบครัว หรือมากกว่า 130,000 คน และผู้ประกอบการในธุรกิจต่อเนื่องที่เกี่ยวข้องมากมายตลอดทั้งปีมีจำนวนกว่า 200,000 ราย คิดเป็นมูลค่าประมาณ 30,000 ล้านบาท เพราะมีการบริโภคนมและผลิตภัณฑ์จากโคนมทุกวัน ซึ่งแตกต่างจากอาชีพเกษตรกรรมด้านอื่น ๆ เช่น การทำนา ทำสวน และทำไร่ ที่มีรายได้เป็นช่วง ๆ ตามฤดูกาลไม่สามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้

ตลอดทั้งปี หลายฝ่ายกังวลว่า การลงนามในสัญญาการค้าเสรีกับออสเตรเลียก็เท่ากับว่าประกาศเลิกอาชีพเลี้ยงโคนมภายใน 20 ปี เกษตรกรหลายแสนครอบครัวต้องหมดอาชีพ รวมทั้งกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่อง อาทิ ข้าราชการสัตว์ อาหารสัตว์ โคขุน สหกรณ์ปลูกหญ้าต้องได้รับผลกระทบตามไปด้วย ผลกระทบเหล่านี้จะมีผลต่อครอบครัวผู้เลี้ยงโคนมจำนวนมากรวมทั้ง สหกรณ์โคนม 117 แห่ง และกลุ่มโคนมอินทรีย์ล้านครอบครัว เนื่องจากออสเตรเลียมีต้นทุนที่ถูกกว่าจากสภาพภูมิอากาศประเทศที่เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ซึ่งความได้เปรียบนี้แม้แต่สหรัฐอเมริกายังไม่กล้าเปิดเสรีนมและผลิตภัณฑ์นมให้กับออสเตรเลีย

จากข้อตกลงดังกล่าวนับเป็นประเด็นอ่อนไหวที่มีผลกระทบต่อชีวิตของเกษตรกรและครอบครัวจำนวนมาก ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจโดยรวมจำนวนมาก เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ชีวิตในอนาคของผู้คนในสังคมและยังเกี่ยวข้องกับประเด็นผลประโยชน์จากการทำข้อตกลงซึ่งมีทั้งผู้ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในขณะเดียวกันหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมนมของไทยเรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดมาตรการรองรับผลที่จะเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะนำประเด็นการทำสัญญาการค้าเสรีของไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องทางอุตสาหกรรมนมหรือโคนมมาเป็นประเด็นในการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปของการผลิต การตลาด การแปรรูป นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลต่อสินค้านมและผลิตภัณฑ์นมของไทย
2. เพื่อทำการวิเคราะห์ผลกระทบจากนโยบายด้าน โคนมที่รัฐบาลที่มีต่อผู้บริโภคและเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมในประเทศไทย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จากการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกของไทยรวมทั้งการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีกับนานาประเทศนั้นทำให้ไทยไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบจากการทำตามข้อตกลงทั้งผลต่อประเทศโดยรวม การผลิต การบริโภค การนำเข้า รายได้ของเกษตรกรที่อาจได้รับผลประโยชน์หรือสูญเสียผลประโยชน์ ดังนั้นในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงได้นำผลจากการทำการศึกษาดตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาข้างต้น เพื่อให้ทราบถึงสภาพทั่วไปของการผลิต การตลาดการแปรรูป

นมพร้อมดื่มรวมทั้งปัจจัยที่มีผลกระทบต่ออุปสงค์และอุปทานน้ำมันดิบ นมผงขาดมันเนยและนมพร้อมดื่มของประเทศไทย ขนาดของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อบุคคลต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจและนโยบายด้าน โคนมที่ผ่านมา เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำนโยบาย โคนม นมและผลิตภัณฑ์นมที่ทำให้ไทยสามารถดำเนินการทางการค้าได้สอดคล้องกับการเปิดเจรจาการค้ารอบใหม่ โดยได้รับประโยชน์สูงสุดในการทำการค้าภายใต้ข้อตกลงขององค์การการค้าโลก

ขอบเขตในการศึกษา

ในการทำการศึกษผลกระทบของข้อตกลงองค์การการค้าโลกจากการเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนยที่มีต่อผู้บริโภคและเกษตรกรผู้เลี้ยง โคนมในประเทศไทย โดยครอบคลุมถึงสภาพทั่วไปของการผลิต การตลาด ราคา อุปสงค์และอุปทานน้ำมันดิบนมผงขาดมันเนยและนมพร้อมดื่มในประเทศไทยและศึกษาผลกระทบจากนโยบาย โคนมของรัฐในแต่ละยุค ตั้งแต่ พ.ศ. 2526-2549 รวมระยะเวลา 23 ปี โดยในการศึกษารั้งนี้จะเน้นการศึกษาผลกระทบจากการเปิดการค้าเสรีระหว่างไทยกับออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์นมรายใหญ่ของโลกและการเปิดเสรีกับประเทศดังกล่าวมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมนมของไทยอย่างเห็นได้ชัด

วิธีการศึกษา

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) เพื่อนำไปวิเคราะห์เชิงพรรณนา ซึ่งจะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลในช่วงปี พ.ศ. 2526-2549 ซึ่งรวบรวมข้อมูลสถิติที่พิมพ์เผยแพร่ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ ที่มีผู้ศึกษาไว้แล้วทั้งงานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ เอกสาร และข้อมูลจากหน่วยงานดังต่อไปนี้

1. ปริมาณการผลิตน้ำมันดิบ ประชากร โคนม การผลิตนมพร้อมดื่ม จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรมปศุสัตว์
2. ปริมาณความต้องการน้ำมันดิบและนมพร้อมดื่ม จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
3. นโยบาย โคนมและผลิตภัณฑ์นม จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรมปศุสัตว์
4. ราคาน้ำมันดิบและราคาขายส่งนมพร้อมดื่ม UHT 250 cc. จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรกรมการค้าภายใน

5. การส่งออก-นำเข้าขนมและผลิตภัณฑ์ขนม จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรม
ศุลกากร กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

6. ข้อมูลพื้นฐานตามข้อตกลงองค์การการค้าโลก ระดับภาษีศุลกากร จากกรมเจรจาการค้า
ระหว่างประเทศ

7. รวบรวมการสัมภาษณ์ของกลุ่มบุคคลเชิงลึกที่มีผลประโยชน์ได้เสีย และผลกระทบ
จากการทำข้อตกลงการค้า กล่าวคือ การสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบายภาครัฐ ผู้บริหารกิจการ
อุตสาหกรรมการผลิต และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้เลี้ยงโคนมและผู้บริโภค

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) ทำการวิเคราะห์ในส่วนของคุณ
ทางการผลิต การตลาดและราคา การค้าระหว่าง ประเทศ และนโยบายด้านต่าง ๆ ที่รัฐบาล
ดำเนินการ รวมถึงรายละเอียดและข้อตกลงของไทยที่มีต่อองค์การการค้าโลกของสินค้าขนมและนม
ปรุงแต่ง นมผงขาดมันเนย และผลิตภัณฑ์ขนมอื่น ๆ รวมถึงสถานการณ์และการปรับตัวจากการลด
ภาษีนำเข้าและข้อมูลการจัดทำเขตการค้าเสรี ระหว่างไทยกับประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์

2. การวิเคราะห์ข้อมูล โดยการใช้ตารางแสดงความแตกต่างระหว่างแนวทางการวิเคราะห์
เชิงประจักษ์ เชิงประเมิน และ เชิงปทัสถาน