

แนวทางการจัดการปัญหา การนำเข้าสินค้าประเภทนม จากความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA)



โดย นายกรณชัย ปัญญาวัฒนพงศ์

นักวิชาการสุสการชำนาญการพิเศษ

รักษาการผู้เชี่ยวชาญด้านการควบคุมทางสุสการพื้นที่ภาคที่ 2

“การเลี้ยงโคนม” เป็นหนึ่งในอาชีพพระราชทานจาก “พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร” โดยทรงมีพระราชดำริอยากให้ชาวไทยทุกคนเข้าถึงการดื่มนม เนื่องจากนมเป็นอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการสูงและเป็นประโยชน์ต่อร่างกายของมนุษย์ อีกทั้งการเลี้ยงโคนมสามารถส่งเสริมให้เกษตรกรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังพระราชดำริสตอนหนึ่งที่ว่า “การเลี้ยงโคนมก็เป็นอาชีพที่ดีสำหรับคนไทย เหมาะกับประเทศ และถ้าใช้หลักวิชาที่เหมาะสม ก็จะทำให้มีความเจริญและมีรายได้” ด้วยการส่งเสริมและพัฒนาการเลี้ยงโคนมอย่างต่อเนื่องของรัฐ ทำให้อาชีพการเลี้ยงโคนมในประเทศไทยเริ่มแพร่หลายจนกลายเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ นอกจากนี้ยังมีมาตรการทางการค้าเพื่อควบคุมการนำเข้าสินค้าประเภทนมและปกป้องอุตสาหกรรมนมภายในประเทศ โดยกระทรวงพาณิชย์ได้กำหนดให้ “นมสดชนิดที่มีได้ก้อย่างข้น ไม่ว่าจะทำให้หวานหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งเครื่องดื่มนมประเภทนมปรุงแต่ง และหางนมผง (นมผงขาดมันเนย)” เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร

ในปี พ.ศ. 2537 ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ “องค์การการค้าโลก” (World Trade Organization: WTO) และได้ผูกพันสินค้าเกษตร 23 รายการไว้ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยการเกษตร ทำให้ประเทศไทยต้องยกเลิก “มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีในการกีดกันทางการค้า” และเปลี่ยนมาใช้ “มาตรการโควตาอัตราภาษี (Tariff Rate Quota: TRQ)” ซึ่งกำหนดอัตราภาษีนำเข้าไว้ 2 อัตรา คือ “อัตราในโควตา” (อัตราต่ำสำหรับการนำเข้าที่ไม่เกินโควตาที่ผูกพันไว้กับ WTO) และ “อัตรานอกโควตา” (อัตราสูงสำหรับการนำเข้าที่เกินจากโควตา) โดยกำหนดอัตราอากรในโควตาสำหรับนมและเครื่องตีนมเป็นอัตราร้อยละ 20 นมผงขาดมันเนยเป็นอัตราร้อยละ 5 ในขณะที่อัตราอากรนอกโควตากำหนดเป็นร้อยละ 41 ร้อยละ 84 และร้อยละ 216 ตามลำดับ ซึ่งเห็นได้ว่าอัตราอากรนอกโควตานั้นสูงกว่าอัตราอากรในโควตาเป็นอย่างมาก ส่งผลให้ต้นทุนการนำเข้าสินค้าสูงขึ้นทำให้ผู้ผลิตนมภายในประเทศสามารถแข่งขันกับสินค้านำเข้าได้มากขึ้น โดยเมื่อมีการนำเข้าสินค้าประเภทนม พนักงานศุลกากรจะตรวจสอบพิกัดอัตราศุลกากรว่าตรงตามสินค้านำเข้าหรือไม่ เนื่องจากมักจะมีการสำแดงประเภทพิกัดศุลกากรที่ไม่อยู่ในข่ายสินค้าที่ถูกควบคุมอันเป็นการสำแดงเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงอากร และตรวจสอบหนังสือรับรองแสดงการได้รับสิทธิในการชำระภาษีในและนอกโควตา เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมนมในประเทศและสอดคล้องกับพันธกิจของกรมศุลกากรในด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศด้วยมาตรการทางศุลกากร ดังนั้น มาตรการโควตาอัตราภาษีจึงถือเป็นมาตรการที่ทำให้ประเทศไทยยังคงควบคุมปริมาณการนำเข้าสินค้าประเภทนมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลกระทบจากความตกลงเขตการค้าเสรีต่ออุตสาหกรรมนมภายในประเทศ

ในปัจจุบันรัฐบาลไทยได้มีการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) กับหลายประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบโควตาการนำเข้าสินค้าประเภทนม รวมถึงการควบคุมการนำเข้าสินค้านำเข้าดังกล่าวด้วย ซึ่งประเทศไทยมีการจัดทำ FTA กับ 2 กลุ่มเศรษฐกิจ คือ “ASEAN” และ “BIMSTEC” และ FTA กับ 8 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น จีน อินเดีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ บาหลีเรน เปรู เพื่อเป็นการรักษาสถานภาพและศักยภาพในการส่งออกของประเทศไทย ซึ่งมุ่งเน้นในการขยายโอกาสส่งออกและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันด้านราคาของสินค้าไทยในตลาดโลก



ตารางแสดงการนำเข้าสินค้าประเภทนมระหว่างปี พ.ศ. 2559-2563

สินค้า	2559		2560		2561		2562		2563	
	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า
นมและครีม	2,658	204.38	2,713	268.54	3,271	340.20	4,221	376.11	3,627	306.61
นมผงขาดมันเนย	58,350	4,320.81	64,345	5,203.79	66,914	4,399.32	68,313	5,041.83	62,518	5,714.08
เครื่องตีนม	10,885	367.54	6,835	293.93	8,151	287.85	13,544	435.93	39,415	1,385.24

ที่มา : รายงานสารสนเทศศุลกากร กรมศุลกากร

ปริมาณ : ตัน มูลค่า : ล้านบาท

จากสถิติการนำเข้าย้อนหลัง 5 ปี การนำเข้าสินค้าประเภทนมในแต่ละปีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยมีปริมาณการนำเข้าสินค้านมและครีมรวม 16,490 ตัน คิดเป็นมูลค่า 1,496 ล้านบาท นมผงขาดมันเนยรวม 320,441 ตัน คิดเป็นมูลค่า 24,680 และเครื่องตีนมรวม 78,829 ตัน คิดเป็นมูลค่า 2,770 ล้านบาท ซึ่งนมผงขาดมันเนยเป็นสินค้านำเข้ามากที่สุด เนื่องจากนมผงขาดมันเนยสามารถนำไปแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์อาหารอื่น ๆ ได้หลายประเภท เช่น นมเปรี้ยว ไอศกรีม และช็อคโกแลต เป็นต้น อีกทั้งการเข้าร่วมในความตกลงเขตการค้าเสรีต่าง ๆ ทำให้ประเทศไทยลดอัตราอากรของสินค้าประเภทนมเหลือร้อยละศูนย์เกือบทั้งหมด ยกเว้นประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นประเทศผู้ผลิตนมรายใหญ่ของโลกและมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่าประเทศไทย โดยประเทศไทยมีแผนลดอัตราอากรเหลือร้อยละศูนย์ในปี 2564 และ 2568 ตามลำดับ การลดอัตราอากรดังกล่าวส่งผลให้การนำเข้าสินค้าประเภทนมเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น การเข้าร่วมในความตกลงเขตการค้าเสรีจึงส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมนมและเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมภายในประเทศและอาจทำให้เกิดภาวะของนมล้นตลาดได้



แนวทางในการจัดการปัญหาผลกระทบจากความตกลงเขตการค้าเสรี

นอกเหนือไปจากภารกิจหลักของกรมศุลกากรในการจัดเก็บภาษีอากรแล้ว ยังมีหน้าที่ในการควบคุมการนำเข้าสินค้าให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดเก็บภาษีอากรกับประเทศนอกกลุ่มความตกลงการค้าเสรีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และลดผลกระทบจากปัญหาสินค้านมล้นตลาด ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางดำเนินการดังนี้

1) พัฒนาระบบบริหารจัดการข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบสินค้าประเภทนมโดยบูรณาการข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เชื่อมโยงข้อมูลกับองค์การอาหารและยาในส่วนของการจดทะเบียนอาหารหรือการแจ้งรายละเอียดอาหาร เพื่อใช้ตรวจสอบส่วนประกอบของสินค้าที่นำเข้าว่าเป็นสินค้าตรงตามที่สำแดงหรือไม่ และเชื่อมโยงข้อมูลกับกระทรวงพาณิชย์เพื่อตรวจสอบการนำเข้าจากประเทศที่มาตราการโควตาอัตราภาษียังคงบังคับใช้อยู่ โดยเปรียบเทียบปริมาณโควตาที่ผู้นำเข้าได้รับจัดสรรกับปริมาณที่นำเข้าจริงเพื่อเฝ้าระวังการสำแดงเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียอากร

2) เน้นการตรวจสอบกรณีของการสำแดงเมืองกำเนิดอันเป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงอากร เนื่องจากอาจเกิดกรณีสินค้าจากประเทศนอกความตกลงการค้าเสรีสำแดงถิ่นกำเนิดของสินค้าเป็นประเทศที่อยู่ภายใต้ความตกลงการค้าเสรีเพื่อยกเว้นอากรและนำเข้ามาในปริมาณที่มาก ส่งผลเกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมและทำให้รัฐสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งกรณีนี้ กรมศุลกากรควรดำเนินการพัฒนาระบบเพื่อควบคุมการนำเข้าสินค้าตั้งแต่ข้อมูลหนังสือแสดงถิ่นกำเนิดสินค้าจากประเทศคู่สัญญาจนถึงการนำเข้าในราชอาณาจักร และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศคู่เจรจาเขตการค้าเสรี เพื่อให้ดำเนินการป้องกันการนำเข้าสินค้าที่ผิดกฎหมายได้อย่างทันท่วงที

3) ติดตามและจัดเก็บข้อมูลการนำเข้าสินค้าประเภทนมตามข้อตกลงการค้าเสรี เพื่อตรวจสอบการนำเข้าว่าเป็นกรณีของการนำเข้าสินค้าเพื่อผลิตและบริโภคตามปกติ หรือเป็นการอาศัยช่องว่างของการยกเว้นภาษีและเข้าขายทุ่มตลาดสินค้าภายในประเทศ ซึ่ง “การทุ่มตลาด (Anti-dumping)” เป็นกรณีที่ประเทศผู้ผลิตนมต่างประเทศกำหนดราคาสินค้าที่ส่งออกไปยังต่างประเทศให้มีราคาต่ำกว่าสินค้าชนิดเดียวกันที่จำหน่ายเพื่อการบริโภคภายในประเทศผู้ส่งออก กรมศุลกากรจึงควรเฝ้าระวังและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันเกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ
