

# แนวทางการจัดการปัญหา การนำเข้าสินค้าประเภทนม จากความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA)



โดย นายกรณชัย ปัญญาวัฒนพงศ์

นักวิชาการศุลกากรชำนาญการพิเศษ

รักษาการผู้เชี่ยวชาญด้านการควบคุมทางศุลกากรพื้นที่ภาคที่ 2

“การเลี้ยงโคนม” เป็นหนึ่งในอาชีพพระราชทานจาก “พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร” โดยทรงมีพระราชดำริอยากให้ชาวไทยทุกคนเข้าถึงการดื่มนม เนื่องจากนมเป็นอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการสูง และเป็นประโยชน์ต่อร่างกายของมนุษย์ อีกทั้งการเลี้ยงโคนมยังช่วยในการส่งเสริมให้เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมมีอาชีพที่มั่นคงและดูแลครอบครัวได้ ดังพระราชดำรัสตอนหนึ่งที่ว่า “การเลี้ยงโคนมก็เป็นอาชีพที่ดีสำหรับคนไทย เหมาะกับประเทศ และถ้าใช้หลักวิชาที่เหมาะสม ก็จะทำให้มีความเจริญและมีรายได้ดี”

ผลจากการส่งเสริมและพัฒนาการเลี้ยงโคนมอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดอาชีพการเลี้ยงโคนมในประเทศไทยขึ้นอย่างแพร่หลาย จนอุตสาหกรรมการเลี้ยงโคนมกลายเป็นอุตสาหกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ โดยรัฐบาลได้มีนโยบายเพื่อสนับสนุนการเลี้ยงโคนมในหลายรูปแบบ โดยโครงการเลี้ยงโคนมที่เป็นที่รู้จักกันดีคือ “โครงการนมโรงเรียน” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาการขาดสารอาหารและภาวะทุพโภชนาการในเด็กวัยเรียน และเป็นการสนับสนุนอุตสาหกรรมการเลี้ยงโคนมโดยใช้น้ำมันดิบจากเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมในประเทศไทยอีกด้วย

## การปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมนม



เนื่องจาก “นม” เป็นสินค้าที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยและมีความเกี่ยวข้องกับเกษตรกรจำนวนมาก ภาครัฐจึงได้มีมาตรการปกป้องทางการค้าระหว่างประเทศโดยใช้มาตรการการควบคุมการนำเข้าสินค้าประเภทนม โดยกระทรวงพาณิชย์ได้กำหนดให้ “นม” เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้ามาในราชอาณาจักรตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 39) พ.ศ. 2527 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2527 โดยกำหนดให้ “นมสดชนิดที่มีได้ทำอย่างข้น ไม่ว่าจะทำให้หวานหรือไม่ก็ตาม ตามพิกัดอัตราศุลกากรประเภทที่ 04.01 และ 04.02 รวมทั้งเครื่องดื่มประเภทนมปรุงแต่ง ตามพิกัดอัตราศุลกากรประเภทที่ 22.02” เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร และประกาศกระทรวงพาณิชย์เรื่องการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2526 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2526 กำหนดให้ “หางนมผง (นมผงขาดมันเนย)” เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร อันเป็นการปกป้องผู้ผลิตนมภายในประเทศ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับสินค้านำเข้าได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ “องค์การการค้าโลก” (World Trade Organization: WTO) ในปี พ.ศ. 2537 และได้ผูกพันสินค้าเกษตร 23 รายการไว้ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยการเกษตร จึงทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงของ WTO ซึ่งตามหลักการแล้ว ประเทศไทยต้อง “ยกเลิกมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีในการกีดกันทางการค้า” รูปแบบต่าง ๆ และเปลี่ยนมาใช้ลักษณะของ “มาตรการโควตาอัตราภาษี (Tariff Rate Quota: TRQ)” แทน ในสินค้าเกษตร 23 รายการ โดยมาตรการที่ต้องดำเนินการยกเลิก เช่น มาตรการการห้ามนำเข้า มาตรการการจำกัดปริมาณนำเข้า มาตรการการขออนุญาตนำเข้า มาตรการการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ เป็นต้น โดยเปลี่ยนมาเป็นการกำหนดภาษีนำเข้าไว้ 2 อัตรา คือ “อัตราต่ำสำหรับการนำเข้าที่ไม่เกินโควตาที่ผูกพันไว้กับ WTO” และ “อัตราสูงสำหรับการนำเข้าที่เกินจากโควตาดังกล่าว” โดย “น้ำมันดิบ นมพร้อมดื่ม และนมผงขาดมันเนย” ยังคงเป็นสินค้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดมาตรการควบคุมการนำเข้าภายใต้มาตรการโควตาอัตราภาษีตามพันธกรณีความตกลงระหว่างประเทศ ผู้นำเข้าจะได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรการนำเข้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด แต่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดและเงื่อนไขการนำเข้าของแต่ละสินค้าในแต่ละความตกลง และต้องมีหนังสือรับรองแสดงการได้รับสิทธิในการชำระภาษีทั้งในหรือนอกโควตาประกอบการนำเข้าด้วย

โดยสิทธิชำระภาษีในโควตาตามพันธกรณีของ WTO นั้น “น้ำมันดิบ นมพร้อมดื่ม และนมผงขาดมันเนย” ต้องชำระอากรในอัตราร้อยละ 20 ในส่วนของน้ำมันดิบและนมพร้อมดื่ม และอัตราร้อยละ 5 ในนมผงขาดมันเนย ส่วนสิทธิชำระภาษีนอกโควตาต้องชำระใน อัตราร้อยละ 41 ร้อยละ 84 และร้อยละ 216 ตามลำดับ ซึ่งจะเห็นได้ว่า “อัตราร้อยละของสินค้านอกโควตานี้สูงกว่าอัตราร้อยละของสินค้าในโควตาเป็นอย่างมาก” จึงส่งผลให้ต้นทุนการนำเข้าสินค้าสูงขึ้น และทำให้ผู้นำเข้ามีความสามารถในการแข่งขันทางการค้ากับผู้ผลิตภายในประเทศได้น้อยลง ถือเป็นมาตรการที่ทำให้ประเทศไทยยังคงควบคุมปริมาณการนำเข้าสินค้าประเภทนมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยนโยบายของกรมศุลกากรได้เน้นการควบคุมการนำเข้าสินค้าประเภทนมดังกล่าว คือ ในกรณีที่มีการนำเข้าสินค้า “น้ำมันดิบ นมพร้อมดื่ม และนมผงขาดมันเนย” เข้ามาในประเทศ กรมศุลกากรจะตรวจสอบพิกัดอัตราศุลกากรของสินค้านี้ว่าเป็นพิกัดอัตราศุลกากรที่ตรงตามสินค้านำเข้าหรือไม่ ซึ่งมักจะมีการสำแดงประเภทพิกัดศุลกากรอันเป็นเท็จ โดยสำแดงเป็นสินค้าที่ไม่ถูกควบคุมการนำเข้า เพื่อหลีกเลี่ยงอากร รวมถึงตรวจสอบหนังสือรับรองแสดงการได้รับสิทธิในการชำระภาษีในและนอกโควตาด้วย เพื่อตรวจสอบว่า สินค้าประเภทนมดังกล่าวนี้เป็นสินค้าที่ต้องชำระอากรในอัตราภาษีสูงหรือต่ำตามประเภทของโควตาที่ได้รับ ซึ่งเป็นการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ และสอดคล้องกับพันธกิจของกรมศุลกากรในด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศด้วยมาตรการทางศุลกากรอีกด้วย

## ผลกระทบจากการค้าเสรีต่ออุตสาหกรรมนมภายในประเทศ

ในปัจจุบัน รัฐบาลไทยได้มีการเจรจาเขตการค้าเสรี (FTA) กับหลายประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบโควตาการนำเข้าสินค้าประเภทนม รวมถึงการควบคุมการนำเข้าสินค้านี้ด้วย โดย “เขตการค้าเสรี” (Free Trade Area : FTA) นั้น เป็นการรวมกลุ่มเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อลดภาษีศุลกากรระหว่างกันภายในกลุ่มที่ทำข้อตกลงให้เหลือน้อยที่สุดหรือร้อยละศูนย์ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดทำ FTA กับ 2 กลุ่มเศรษฐกิจ คือ “ASEAN” และ “BIMSTEC” และ FTA กับ 8 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐฯ ญี่ปุ่น จีน อินเดีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ บาห์เรน เพรู เพื่อเป็นการรักษาสถานภาพและศักยภาพในการส่งออกของไทย ซึ่งมุ่งเน้นในการขยายโอกาสส่งออกและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันด้านราคาของสินค้าไทยในตลาดที่สำคัญ ได้แก่ สหรัฐฯ ญี่ปุ่น อาเซียน และเปิดตลาดใหม่ที่มีศักยภาพสูง ได้แก่ จีน อินเดีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และ BIMSTEC รวมทั้งประเทศที่เป็นประตูการค้าสู่ภูมิภาคอื่นของโลก เช่น บาห์เรน เพรู ด้วยการเข้าร่วมเขตการค้าเสรีดังกล่าว ส่งผลให้มีการนำเข้าสินค้าประเภทนมมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ



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
นมผง ขาดมันเนย	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

ปริมาณ : ตัน มูลค่า : ล้านบาท

ที่มา : รายงานสารสนเทศศุลกากร กรมศุลกากร

จากสถิติการนำเข้าย้อนหลัง 5 ปี ประเทศไทยได้นำเข้าสินค้าประเภทนม 16,490 ตัน คิดเป็นมูลค่า 1,496 ล้านบาท นมผงขาดมันเนย 320,441 ตัน คิดเป็นมูลค่า 24,680 และเครื่องตีนม 78,829 ตัน คิดเป็นมูลค่า 2,770 ล้านบาท ซึ่งนมผงขาดมันเนยเป็นสินค้าที่ประเทศไทยนำเข้ามากที่สุดของกลุ่มสินค้านมและผลิตภัณฑ์ เนื่องจากนมผงขาดมันเนยสามารถนำไปแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์อาหารอื่น ๆ ได้หลายประเภท เช่น นมเปรี้ยว ไอศกรีม และช็อคโกแลต เป็นต้น และมีแนวโน้มในการนำเข้า เนื่องจากผู้ประกอบการต้องใช้นมผงขาดมันเนยเพื่อแปรรูปเป็นอาหารประเภทอื่น ๆ เพื่อจำหน่ายในประเทศและส่งออกมาเพิ่มขึ้น

ทั้งนี้ ไทยได้เปิดเสรีสินค้าประเภทนมและลดภาษีเหลือร้อยละศูนย์เกือบทั้งหมดแล้ว เหลือเพียงสินค้าบางรายการที่จะลดภาษีในปี 2564 และ 2568 ให้กับออสเตรเลียและนิวซีแลนด์เท่านั้น การเปิดเสรีสินค้าจึงส่งผลกระทบโดยตรงต่ออุตสาหกรรมนมและเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมภายในประเทศ โดยเฉพาะประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ นั้นเป็นมหาอำนาจยักษ์ใหญ่ของวงการนมและผลิตภัณฑ์นมของโลก และมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่าไทย เมื่อไม่มีการกำหนดโควตาการนำเข้าและอัตราอากรเป็นศูนย์แล้วจะเกิดการนำเข้าสินค้าประเภทนมจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจจะทำให้เกิดภาวะของนมล้นตลาดภายในประเทศ

แนวทางในการจัดการปัญหาผลกระทบจากความตกลงเขตการค้าเสรี

กรมศุลกากรในฐานะหน่วยงานที่มีบทบาทในการควบคุมการนำเข้าสินค้าภายในประเทศ จึงมีภาระหน้าที่ในการตรวจสอบและเฝ้าระวังนำเข้าสินค้าประเภทนมดังกล่าว ด้วยการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ดูแลเรื่องของการผลิตนมภายในประเทศ เช่น กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการเฝ้าระวังการใช้สิทธิตามโควตา รวมถึงการเฝ้าระวังการสำแดงถิ่นกำเนิดอันเป็นเท็จในกรณีที่มีการใช้สิทธิยกเว้นอากรตามความตกลงการค้าเสรีและเฝ้าระวังการทุ่มตลาด (Anti-dumping) ในสินค้าประเภทนมด้วย ซึ่งการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานจะทำให้รัฐสามารถจัดการกับปัญหามล้นตลาดในประเทศและสามารถจัดเก็บภาษีอากรกับประเทศนอกกลุ่มความตกลงการค้าเสรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีแนวทางดำเนินการดังนี้



1) ในระหว่างที่มาตรการโควตาอัตราภาษียังใช้บังคับอยู่ กรมศุลกากรควรพัฒนาการบริหารจัดการข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบสินค้าประเภทนม เช่น ข้อมูลปริมาณการนำเข้าสินค้าประเภทนมเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณโควตาที่ผู้นำเข้าได้รับอนุญาตจาก กระทรวงพาณิชย์ เพื่อเฝ้าระวังการสำแดงอากรอันเป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียอากรนอกโควตา เป็นต้น

2) เน้นการตรวจสอบกรณีของการสำแดงเมืองกำเนิดอันเป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงอากร เนื่องจากการนำเข้าตามข้อตกลง สินค้าจำเป็นต้องมีถิ่นกำเนิดจากเขตการค้าเสรีนั้น ๆ ถึงจะได้รับการยกเว้นอากรการนำเข้า จึงอาจจะเกิดกรณีสินค้าจากประเทศนอกความตกลงการค้าเสรีใช้กลยุทธ์ในการสำแดงถิ่นกำเนิดของสินค้าเป็นประเทศที่อยู่ภายใต้ความตกลงการค้าเสรีเพื่อยกเว้นอากรและนำเข้าในปริมาณที่มาก ส่งผลเกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมและทำให้รัฐสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งกรณีนี้ กรมศุลกากรจึงควรดำเนินการพัฒนาระบบการควบคุมการนำเข้าสินค้าประเภทนมทุกขั้นตอน ตั้งแต่ข้อมูลหนังสือแสดงถิ่นกำเนิดสินค้าประเภทนมที่ได้รับการยกเว้นภาษีอากรตามข้อตกลงการค้าเสรี เพื่อให้มั่นใจได้ว่า หนังสือแสดงถิ่นกำเนิดสินค้าประเภทนมดังกล่าว นั้น เป็นหนังสือแสดงถิ่นกำเนิดสินค้าที่มาจากประเทศคู่สัญญา มิใช่เป็นหนังสือแสดงถิ่นกำเนิดสินค้าอันเป็นเท็จ รวมทั้งพัฒนาระบบการตรวจสอบการนำเข้าสินค้า ทั้งในด้านของการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งประเทศคู่เจรจาเขตการค้าเสรี เพื่อให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงการสำแดงถิ่นกำเนิดสินค้าอันเป็นเท็จ และดำเนินการป้องกันการนำเข้าสินค้าที่ผิดกฎหมายได้อย่างทันท่วงที

3) ดำเนินการจัดเก็บสถิติของการนำเข้าสินค้าประเภทนมตามข้อตกลงการค้าเสรี เพื่อให้กรมศุลกากรสามารถตรวจสอบการนำเข้าสินค้าประเภทนมตามข้อตกลงการค้าเสรีดังกล่าวข้างต้นว่า เป็นกรณีของการนำเข้าสินค้าเพื่อผลิตและบริโภคตามปกติ หรือเป็นการอาศัยช่องว่างของการยกเว้นภาษีและมีเป้าหมายเพื่อทุ่มตลาดสินค้าประเภทนมภายในประเทศ โดย **“การทุ่มตลาด (Anti-dumping)”** เป็นกรณีที่ประเทศผู้ผลิตนมต่างประเทศกำหนดราคาสินค้าที่ส่งออกไปยังต่างประเทศให้มีราคาต่ำกว่าสินค้าชนิดเดียวกันที่จำหน่ายเพื่อการบริโภคภายในประเทศผู้ส่งออก หรือที่เรียกกันว่า **“การขายในราคาที่ต่ำกว่า "มูลค่าปกติ" ในการค้าระดับเดียวกันในทางการค้าปกติ”** ซึ่งการทุ่มตลาดนั้น จะก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศผู้นำเข้าเป็นอย่างมาก ดังนั้น กรมศุลกากรในฐานะผู้ควบคุมการนำเข้าสินค้าจึงมีหน้าที่ในการจัดเก็บและวิเคราะห์สถิติการนำเข้าสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สินค้าประเภทนมตามข้อตกลงการค้าเสรี เพื่อให้มั่นใจว่า ราคาที่ขายสินค้าประเภทนมดังกล่าว นั้น เป็นราคาซื้อขายในระดับเดียวกันในทางการค้าปกติ หรือเป็นราคาที่มีการทุ่มตลาดทางการค้า โดยอาศัยช่องว่างของการยกเว้นภาษีตามความตกลงของเขตการค้าเสรีดังกล่าว

