

จดหมายข่าว (E-Newsletter):



The Agricultural Economics Society of Thailand
Under Royal Patronage (AEST)

สมาคมเศรษฐศาสตร์เกษตรแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์
ปีที่ 3 ฉบับที่ 6 ประจำเดือน พฤศจิกายน – ธันวาคม 2563



สหรัฐอเมริกาตัด GSP ไทยเจ็บแสบแค่ไหน?

โดย อ.ดร.สุพรรณฯ สายรวมญาติ

ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ช่วงก่อนการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีทรัมป์ได้อนุมัติให้มีการตัดสิทธิพิเศษทางภาษีสินค้านำเข้าจากไทยเพิ่มเติมจากเดิมเมื่อเดือนมิถุนายน 2563 อีกจำนวน 231 รายการ ในวันที่ 30 ธันวาคม 2563 ด้วยเหตุด้านการเปิดตลาดสินค้าและบริการอย่างสมเหตุสมผลในผลิตภัณฑ์เนื้อหมูของสหรัฐอเมริกาจากการร้องเรียนของ The National Pork Producers Council (NPPC) ในปี 2561 หลักจากผลการเจรจาเรื่องการอนุญาตให้นำเข้าเนื้อหมูและชิ้นส่วนหมูจากสหรัฐอเมริกาไม่เป็นดังหวัง แม้ว่าจะมีความพยายามเจรจากดต้นประเด็นนี้กับไทยมาตลอดระยะเวลา 12 ปี

สิทธิพิเศษทางภาษี หรือ Generalized System of Preferences ใช้ตัวย่อ GSP คือ สิทธิพิเศษที่ประเทศพัฒนาแล้วให้กับประเทศกำลังพัฒนา โดยสามารถส่งสินค้าไปยังประเทศพัฒนาแล้วโดยไม่ต้องเสียภาษีศุลกากรหรือเสียในอัตราต่ำกว่าข้อกำหนด เพื่อช่วยให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถแข่งขันกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งการให้ GSP เป็นการให้ฝ่ายเดียว (Unilateral) โดยไม่มีการต่อรองเกิดขึ้น **กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประเทศกำลังพัฒนาไม่มีสิทธิในการเรียกร้องผลประโยชน์จากประเทศพัฒนาแล้วที่ให้สิทธิ GSP ได้** ในกรณีของสหรัฐอเมริกามีการให้สิทธิ GSP กับไทยมาตั้งแต่ปี 2519 ซึ่งการจะได้มาซึ่งสิทธิ GSP นั้น ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขตามข้อกำหนด 6 ข้อ ได้แก่

1. ระดับการพัฒนาประเทศ พิจารณาจาก GNP per capita ต้องไม่เกิน 12,735 เหรียญสหรัฐ (ปี 2557)
2. ต้องมีการเปิดตลาดสินค้าและบริการอย่างสมเหตุสมผล
3. มีการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ
4. มีการคุ้มครองสิทธิแรงงานในระดับที่เป็นที่ยอมรับของนานาชาติ
5. กำหนดนโยบายลงทุนที่ชัดเจน และลดข้อจำกัดทางการค้าของประเทศที่ได้รับสิทธิ
6. ให้การสนับสนุนประเทศสหรัฐอเมริกา ในการต่อต้านการก่อกองการค้า

นอกจากนี้ ยังมีหลักเกณฑ์เพิ่มเติม คือ ต้องมีการพิสูจน์ตามกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า (Rule of Origin) ว่าสินค้านำเข้าทั้งหมดที่ใช้ในการผลิตต้องมีแหล่งกำเนิดมาจากประเทศที่ได้รับสิทธิทั้งหมด หากมีการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศต้องมีวัตถุดิบในประเทศอย่างน้อย 35% ของราคาสินค้าที่โรงงานหรือราคาประเมิน ซึ่งเป็นการผลิตภายใต้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดแบบสะสม (Cumulative Origin) คือ สินค้าหรือสินค้านำเข้า สามารถเป็นสินค้าในกลุ่มประเทศที่ได้รับสิทธิ GSP จากประเทศสหรัฐอเมริกาเช่นเดียวกัน ในกรณีของไทยซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกอาเซียน (ASEAN) ได้แก่ ประเทศกัมพูชา อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และเมียนมาร์ โดยสามารถนำมาคิดตามกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า (Rule of Origin) ให้ครบ 35% ของวัตถุดิบภายในประเทศได้

เมื่อพิจารณาเกณฑ์ในการระงับสิทธิเพิ่มเติม (Safeguard measures) หรือกฎว่าด้วยความจำเป็นด้านการแข่งขัน (Competitive need limit :CNLs) มีเกณฑ์สำคัญคือ ส่วนแบ่งตลาดนำเข้าในประเทศสหรัฐอเมริกาเกิน 50% และมูลค่านำเข้าประเทศสหรัฐอเมริกาเกินมูลค่าขั้นสูงที่กำหนดไว้ในแต่ละปี ประมาณ 185 ล้านดอลลาร์ โดยมูลค่าขั้นสูงจะเพิ่มขึ้นทุกปี ปีละ 5 ล้านดอลลาร์

จากข้อมูลสถิติพบว่า ประเทศไทยมีการใช้สิทธิ GSP มากเป็นอันดับต้นๆ โดยในปี 2561 ไทยใช้สิทธิ \$4,395.77 ล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ 19 ของ GSP ทั้งหมด เป็นในอันดับ 2 รองจากอินเดีย ซึ่งส่งผลให้ในปี 2562 สหรัฐอเมริกาตัดสิทธิ GSP ที่ให้แก่อินเดียทั้งหมดในเดือน มิ.ย. 2019 ด้วยเหตุผลว่า ไม่นับใจว่าจะเข้าไปขายในตลาดอินเดียได้อย่างเท่าเทียม ทำให้ในปี 2562 ไทยใช้สิทธิ GSP เป็นอันดับหนึ่ง มีมูลค่า \$4,817.09 ล้านดอลลาร์ คิดเป็น 23.93% ของการใช้สิทธิ GSP ทั้งหมดจาก 121 ประเทศ เป็นประเทศกำลังพัฒนา 73 ประเทศ และประเทศด้อยพัฒนา 43 ประเทศ โดยมูลค่าการใช้สิทธิ GSP ทั้งหมดในปัจจุบันนั้นน้อยกว่า 1% เมื่อเทียบกับมูลค่าการนำเข้ารวมของสหรัฐอเมริกาและมีแนวโน้มลดลง

แต่ด้วยเหตุที่ไทยขอใช้สิทธิ GSP เพิ่มขึ้นมาตั้งแต่ปี 2557 ทำให้มูลค่าการนำเข้าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้สหรัฐตัดสินใจตัดสิทธิ GSP ของไทยในปี 2020 รวม 804 รายการ แบ่งออกเป็น 2 ครั้ง



ครั้งที่ 1 วันที่ 25 เมษายน 2563 ถูกตัดไปทั้งหมด 573 รายการ ได้แก่ อาหารทะเล ผักและผลไม้ เมล็ดพันธุ์ น้ำเชื่อมและน้ำตาล ซอสถั่วเหลือง น้ำผักและผลไม้ ไปจนถึงอุปกรณ์เครื่องครัว ประตุนหน้าต่าง ไม้อัดและไม้แปรรูป เครื่องประดับ แผ่นเหล็ก และสแตนเลส เป็นต้น



ครั้งที่ 2 เดือน ธันวาคม 2563 จะถูกตัดอีก 231 รายการ ได้แก่ อุปกรณ์ชิ้นส่วนยานยนต์และส่วนประกอบ พวงมาลัยรถยนต์ ล้อรถยนต์ กรอบแว่นตา ทำจากพลาสติก เคมีภัณฑ์ เป็นต้น



อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้านี้ ประเทศไทยถูกตัดสิทธิ GSP ไปแล้ว 3 ระบบ ได้แก่ สหภาพยุโรป ตุรกี และ แคนาดา โดยมีผลไปแล้วตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2558

การถูกตัดสิทธิ GSP จากสหรัฐอเมริกาจึงเป็นระบบที่ 4 ซึ่งเป็นการทยอยตัดสิทธิ โดยข้อมูลจาก The Office of the United State Representative พบว่า ปี 2562 สหรัฐอเมริกานำเข้าสินค้าจากไทยเป็นประเทศอันดับที่ 16 ด้วยมูลค่าประมาณ \$33.400 พันล้านเหรียญ เพิ่มขึ้น 5% จากปี 2561 (เพิ่มขึ้น 75.3% จากปี 2552) โดยกลุ่มที่มีการนำเข้ามากที่สุด (2-digit HS) ได้แก่ เครื่องจักรกล (\$8.4 พันล้านเหรียญ) อุปกรณ์ไฟฟ้า (\$7.6 พันล้านเหรียญ) ผลิตภัณฑ์ยาง (\$4.0 พันล้านเหรียญ) ยานพาหนะ (\$1.2 พันล้านเหรียญ) และอุปกรณ์เกี่ยวกับจักษุ (\$1.2 พันล้านเหรียญ) ซึ่งมีสัดส่วนการขอใช้สิทธิต่อมูลค่าการนำเข้าน้อยกว่า 10% ยกเว้นยานพาหนะมีสัดส่วน 37.8% และอุปกรณ์จักษุ 24.0%

สำหรับอาหารทะเลแปรรูปที่มีการถกเถียงและเป็นที่ยกเว้นต่อผู้ประกอบการ พบว่ามูลค่านำเข้าภายใต้สิทธิ GSP มีสัดส่วนเพียง 0.2% เท่านั้น ดังนั้น การส่งออกอาหารทะเลแปรรูป จึงไม่อาจส่งผลกระทบต่อหากมีการตัด GSP ขณะที่ผลิตภัณฑ์อาหาร เครื่องดื่ม มีสัดส่วนการใช้ GSP ต่อมูลค่านำเข้ารวมค่อนข้างสูงถึงประมาณร้อยละ 90 กลุ่มนี้จึงเป็นกลุ่มที่น่ากังวลมากที่สุด รองลงมาคือ ผลิตภัณฑ์ผักแปรรูป ซึ่งมีสัดส่วน 48.0%

รศ.ดร.จุฑาทิพย์ จงวนิชย์^{1/} ประเมินการว่า ผักและผลไม้ปรุงแต่ง และอาหารทะเลแปรรูป จะมีสัดส่วนการตัดสิทธิ GSP 6.6% และ 6.4% ตามลำดับ นั่นหมายถึง ผักและผลไม้ปรุงแต่ง จะต้องเสียภาษีนำเข้าอยู่ในช่วง 1.3% - 14.9% โดยเฉลี่ย 7% ซึ่งค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าตัวอย่าง แต่เมื่อเฉลี่ยทั้ง 573 รายการ พบว่า ภาษีที่เพิ่มขึ้นจะอยู่ที่ประมาณ 4.3% จากการตัดสิทธิ์ครั้งที่ 1 ตามรายการ Tariff line ประมาณ \$61 - \$93 ล้านเหรียญ

สำหรับการตัดสิทธิ์ครั้งที่ 2 ตามรายการ tariff line จำนวน 231 รายการ ต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นประมาณ \$28 - \$27 ล้านเหรียญ โดยส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มของเครื่องจักร อุปกรณ์ไฟฟ้า อุปกรณ์ยานยนต์ เครื่องจักรกล และยานยนต์ ในส่วนของสินค้าเกษตรกลุ่มผักและผลไม้ปรุงแต่งมีการตัด GSP 5.63% คิดเป็นสัดส่วนมูลค่าการส่งออกอยู่ที่ประมาณ 1.5 - 1.8% หรือ ประมาณ 12.0 - 13.0% ของการใช้สิทธิ GSP ซึ่งถือว่าไม่เยอะมาก คิดเป็น 0.03 - 0.05% ของการส่งออกสินค้ารวมของไทยไปตลาดโลก

^{1/} รศ.ดร.จุฑาทิพย์ จงวนิชย์ กลุ่มวิจัยความสามารถในการแข่งขัน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

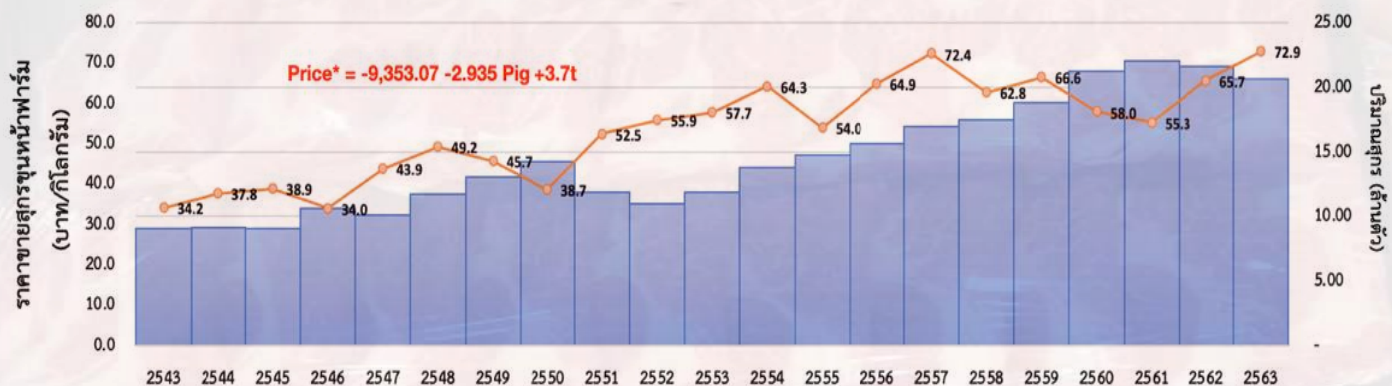
เมื่อพิจารณาผลกระทบหากให้มีการนำเข้าผลิตภัณฑ์เนื้อหมูและชิ้นส่วนสหรัฐอเมริกาอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบโดยตรงคือ อุตสาหกรรมการผลิตสุกรและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง โดยเฉพาะผู้ประกอบการฟาร์มสุกรขนาดเล็กและขนาดกลาง ดังเช่นผลที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมสุกรของเวียดนามที่อนุญาตให้มีการนำเข้าผลิตภัณฑ์เนื้อหมูและชิ้นส่วนไปเมื่อสองปีก่อนจนทำให้ผู้ประกอบการฟาร์มสุกรของเวียดนามประสบภาวะขาดทุนต่อเนื่อง เนื่องด้วยอุตสาหกรรมการผลิตสุกรของไทยมีกลไกทางการตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ราคารับซื้อสุกรหน้าฟาร์มปรับตัวตามอุปสงค์และอุปทานของสุกรและเนื้อสุกร โดยช่วงที่จำนวนอุปทานสุกรมากเกินความต้องการ ราคารับซื้อหน้าฟาร์มจะปรับตัวลดลงจนทำให้ผู้ประกอบการรายเล็กจำนวนมากเลิกกิจการ จึงทำให้จำนวนผู้ประกอบการฟาร์มสุกรรายย่อยและรายเล็กลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา



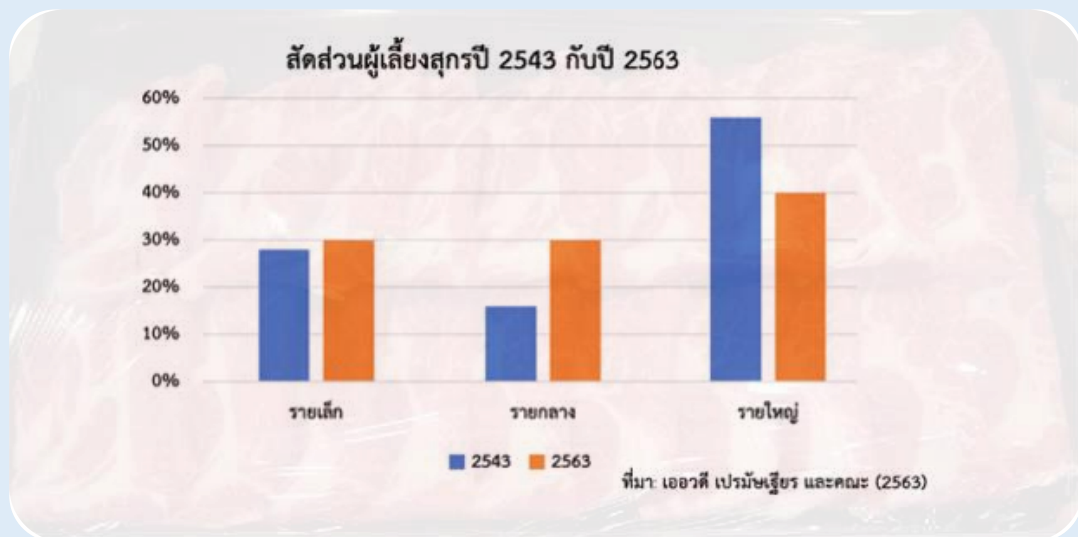
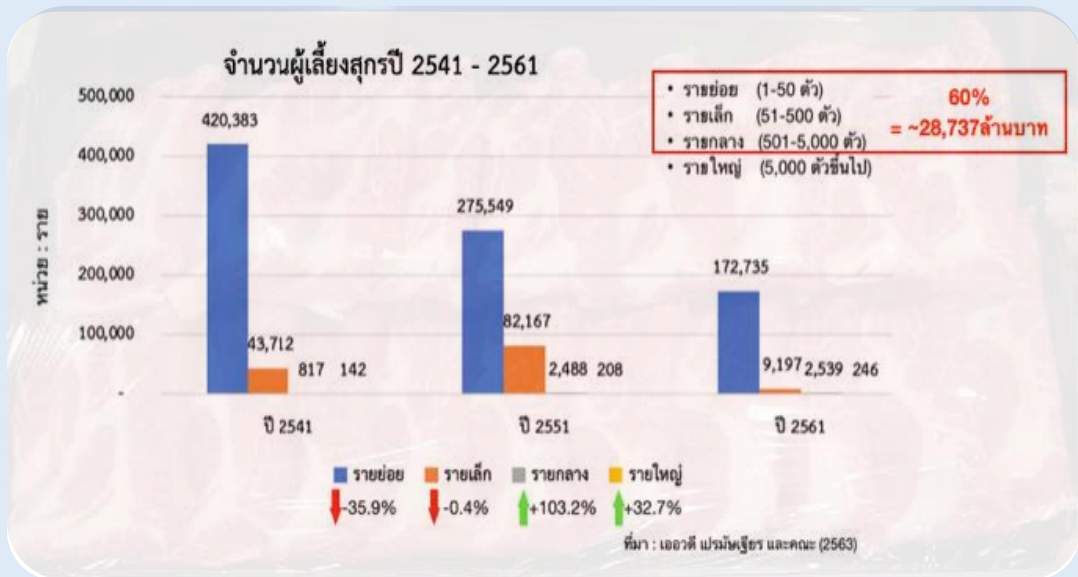
ขณะที่จำนวนฟาร์มขนาดกลางและขนาดใหญ่เพิ่มจำนวนมากขึ้นจากการปรับตัวของการขยายขนาดฟาร์มเพื่อให้เกิดการประหยัดต้นทุน (Economy of Scale) และการทำมาตรฐานฟาร์ม เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน จนทำให้ปี 2563 (มกราคม - ตุลาคม) ไทยสามารถส่งออกสุกรขุนมีชีวิตประมาณ 2 ล้านตัว มูลค่า 1.3 หมื่นล้านบาท และส่งออกเนื้อสุกรและผลิตภัณฑ์รวมถึงชิ้นส่วนต่าง ๆ ปริมาณ 4.3 หมื่นล้านตัน มูลค่า 5.1 พันล้านบาท

เมื่อเทียบกับภาษีที่ไทยต้องเสียเพิ่มขึ้นจากการตัดสิทธิ GSP ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น จึงสามารถสรุปได้ว่าการตัดสิทธิ GSP ของสหรัฐอเมริกา จึงไม่ทำให้ไทยเจ็บเท่าใดนัก และผู้ประกอบการไทยควรที่จะต้องพัฒนาและปรับตัวให้พร้อมกับการแข่งขันทางการค้าที่ไม่มีสิทธิ GSP

ปริมาณสุกรและราคาขายสุกรขุนหน้าฟาร์ม ปี 2543-2563



ที่มา : สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทย (2563)



อ้างอิงข้อมูลจาก

กรมการค้าระหว่างประเทศ. 2563. โครงการ GSP ที่ไทยถูกตัดสิทธิ. ออนไลน์: <https://www.dft.go.th/th-th/บริการจากกรม/บริการข้อมูล-Information/สิทธิประโยชน์ทางการค้า/โครงการ-GSP-ที่ไทยถูกตัดสิทธิ>

The Office of the United States Trade Representative. 2020. USTR Announces GSP Enforcement Action, Country Successes, and New Eligibility Reviews. Online: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/pressreleases/2020/october/ustr-announces-gsp-enforcement-action-country-successes-and-new-eligibility-reviews>