

บทสรุปปัญหาและอุปสรรคจากมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษี ในการใช้สิทธิประโยชน์จากเขตการค้าเสรี

สืบเนื่องจากการเจรจาการค้าเสรีของไทยกับประเทศคู่เจรจา ซึ่งได้มีผลบังคับใช้แล้วในหลายประเทศ ได้ทำให้ผู้ส่งออกไทยได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีในการส่งออกสินค้าไปยังกลุ่มประเทศคู่เจรจา ซึ่งเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยให้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม บางประเทศมีการออกมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษี (Non-Tariff Barrier) อาทิ การกำหนดพิธีการทางศุลกากร การออกกฎหมายภายในประเทศให้มีความแตกต่างกันระหว่างรัฐบาลกลางและระดับมณฑล การออกกฎระเบียบเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้า เป็นต้น เพื่อควบคุมการนำเข้าสินค้าและคุ้มครองผู้ประกอบการภายในประเทศ ซึ่งทำให้ผู้ส่งออกของไทยไม่สามารถใช้สิทธิประโยชน์จากการค้าเสรีได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

ในการนี้ สภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย (สรท.) หรือสภาผู้ส่งออกฯ จึงได้มอบหมายให้คณะกรรมการส่งเสริมการส่งออก ดำเนินการติดตามและสอบถามปัญหาจากสมาชิกกว่า 2,700 ราย ครอบคลุม 26 กลุ่มอุตสาหกรรมส่งออกที่สำคัญ เพื่อนำมาเป็นข้อมูลสำหรับใช้ประกอบการเจรจาปรับปรุงเงื่อนไขทางการค้า เพื่อลดข้อกีดกันทางการค้าภายในประเทศคู่เจรจา และทำให้การเจรจาการค้าเสรีในอนาคตสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ส่งออกได้อย่างแท้จริง

อนึ่ง การรวบรวมข้อมูลในครั้งนี้ เกิดจากการสอบถามข้อมูลผ่านแบบสอบถามและการรวบรวมประเด็นข้อร้องเรียนจากผู้ส่งออก เพื่อนำมาสรุปและจัดส่งให้กับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ และสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

การใช้สิทธิประโยชน์จากการค้าเสรีในการส่งออก

จากผลการสำรวจพบว่าผู้ส่งออกไทยได้รับประโยชน์จากการค้าเสรีใน 2 เหตุผลหลัก โดยร้อยละ 63 ของผู้ส่งออกที่ใช้สิทธิประโยชน์แจ้งว่าทำให้บริษัทสามารถลดต้นทุนในการส่งออกลง ทำให้สามารถแข่งขันในด้านราคากับสินค้าที่มาจากประเทศอื่นๆ เพราะคู่ค้าของไทยสามารถลดภาษีการนำเข้าซึ่งหมายถึงสามารถซื้อสินค้าได้ในราคาที่ต่ำลง จึงสามารถลดราคาขายในตลาด ซึ่งเมื่อรวมกับคุณภาพของสินค้าไทยที่เหนือกว่า จึงทำให้ผู้บริโภคหันมาซื้อสินค้าไทยมากขึ้น จนสามารถเพิ่มมูลค่าการส่งออกให้เพิ่มขึ้นได้อย่างมาก

ในขณะที่ร้อยละ 61 ของกลุ่มผู้ส่งออกให้ข้อมูลว่าการส่งออกภายใต้เขตการค้าเสรี ทำให้เกิดการอำนวยความสะดวกทางการค้ามากขึ้น โดยเฉพาะคู่ค้าที่ปลายทางสามารถทำพิธีการศุลกากรเข้าได้สะดวกมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ผลการสำรวจในครั้งนี้ ทำให้ทราบว่า **“มีผู้ส่งออกไทยเพียงร้อยละ 55 เท่านั้นที่มีการใช้สิทธิประโยชน์จากการค้าเสรีในการส่งออก”** ในขณะที่ผู้ส่งออกบางรายมีการใช้สิทธิประโยชน์ในการส่งออกไปยังประเทศคู่เจรจาบางแห่งเท่านั้น ซึ่งเหตุผลหลักประกอบไปด้วย

- ผู้ส่งออกหลายรายและคู่ค้ายังคงไม่ทราบถึงสิทธิประโยชน์จากเขตการค้าเสรี เนื่องจากไม่มีข้อมูล/ไม่ได้ศึกษาอย่างถ่องแท้ว่าตลาดของตนเองสามารถใช้สิทธิประโยชน์ได้หรือไม่ ในขณะที่เจ้าหน้าที่

ภาครัฐเองยังคงไม่สามารถให้คำตอบในเชิงปฏิบัติ ซึ่งอาจเกิดจากความไม่เข้าใจในตัวสินค้า หรือการทำการค้าอย่างถ่องแท้ จึงไม่สามารถตอบคำถามและทำความเข้าใจให้ผู้ส่งออกได้ดีเท่าที่ควร ส่งผลให้ผู้ส่งออกไม่สามารถใช้สิทธิประโยชน์ได้ จึงยังคงส่งออกในลักษณะเดิมต่อไป

- ในขณะที่ผู้ส่งออกบางรายไม่แน่ใจในหลักเกณฑ์การใช้สิทธิประโยชน์ รวมถึงเห็นว่าการใช้สิทธิประโยชน์จะมีข้อจำกัดในการส่งออก อาทิ Rule of Origin เป็นต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมที่จำเป็นต้องนำเข้าวัตถุดิบทั้งหมดจากต่างประเทศ มาทำการผลิตและไม่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้มากเพียงพอในการใช้สิทธิประโยชน์
- เนื่องจากอัตราภาษีของประเทศคู่เจรจา อาทิ จีน และอินเดีย เป็นต้น ก่อนการเจรจาอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง ทำให้สิทธิประโยชน์ที่ได้ยังไม่ชักจูงใจ โดยผู้ส่งออกในบางกลุ่มมีการใช้สิทธิประโยชน์จาก BOI ซึ่งมีสิทธิประโยชน์ที่เท่ากันหรือมากกว่าสิทธิประโยชน์จากการค้าเสรี เลือกที่จะส่งออกภายใต้ BOI ดังเช่นที่เคยทำมา
- แม้ว่าจะมีการเปิดเสรีทางการค้า และมีการลดภาษีนำเข้าในประเทศคู่เจรจา แต่กลับมีการกำหนดโควตาการส่งออกและนำเข้า ทำให้ผู้ส่งออกหลายรายไม่ได้รับการจัดสรรโควตาทำให้เสียโอกาสในการส่งออกไปยังประเทศคู่เจรจา ขณะที่สินค้าบางรายการ อย่างเช่น แร่ใยหิน เป็นต้น ไม่เคยมีการกีดกันทางการค้าหรือคิดภาษีการนำเข้า ทำให้ไม่มีความจำเป็นต้องใช้สิทธิประโยชน์จากเขตการค้าเสรีแต่อย่างใด กลับมีการกำหนดโควตาในการส่งออก

ประเด็นปัญหาที่พบจากการส่งออกไปยังคู่เจรจาการค้าเสรี และแนวทางการแก้ไขในมุมมองของผู้ส่งออก

แม้ว่ากลุ่มผู้ส่งออกถึงร้อยละ 40 จะระบุว่าไม่พบปัญหาใดในการส่งออกภายใต้การค้าเสรี แต่ยังมีพบว่ามีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิประโยชน์จากการค้าเสรีเป็นจำนวนมาก โดยมีสรุปประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหา	ข้อเสนอแนะ
<ul style="list-style-type: none"> ● นอกจากการไม่ทราบถึงสิทธิประโยชน์ที่มีอยู่ ทำให้เสียโอกาสทางการค้าแล้ว สิ่งที่ยากที่สุดในการส่งออกสินค้า โดยใช้สิทธิประโยชน์คือ การจัดการด้านเอกสารสำหรับการขอใช้สิทธิประโยชน์ ซึ่งมีความยุ่งยากและไม่ค่อยชัดเจน 	<ul style="list-style-type: none"> ● ผู้ส่งออกไทยต้องการให้หน่วยงานภาครัฐมีการประชาสัมพันธ์สิทธิประโยชน์ทางการค้าให้ทราบอย่างละเอียด ● ต้องการให้มีการจัดอบรม / สัมมนาอธิบายวิธีการในการดำเนินการด้านเอกสารเพื่อให้สามารถใช้สิทธิประโยชน์ได้อย่างถูกต้อง ● การดำเนินการข้างต้นควรแยกปฏิบัติเป็นอุตสาหกรรม และดำเนินการอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง
<ul style="list-style-type: none"> ● ปัญหาในการผ่านพิธีการศุลกากรในประเทศผู้นำเข้า โดยสินค้าที่ใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจะถูกตรวจสอบมากกว่าสินค้าที่นำเข้าโดยไม่ใช้สิทธิประโยชน์ รวมถึงพนักงานศุลกากรของประเทศผู้นำเข้ามักมีการคิดภาษีสำหรับสินค้าที่มีการใช้สิทธิประโยชน์อย่างเข้มงวด 	<ul style="list-style-type: none"> ● ภาครัฐควรเจรจาปรับปรุงเงื่อนไขในการดำเนินพิธีการศุลกากรในประเทศคู่เจรจาให้มีความเป็นสากล และมีมาตรฐานเดียวกัน โดยหลีกเลี่ยงการใช้วิจารณ์ญาณของเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบหรือใช้ให้น้อยที่สุด

ประเด็นปัญหา	ข้อเสนอแนะ
<ul style="list-style-type: none"> ● การประเมินภาษีที่ไม่ชัดเจน โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้วิจารณญาณเป็นหลัก ทำให้ผู้นำเข้ามักมีต้นทุนเพิ่มสูงขึ้นจากที่ได้คาดการณ์ไว้ ● การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมซ้ำซ้อนกันในประเทศผู้นำเข้า อาทิ อินเดีย, จีน เป็นต้น ทำให้ผู้ส่งออกมีต้นทุนส่วนเพิ่มเท่ากับค่าใช้จ่ายที่เป็นอยู่ก่อนการลงนามการค้าเสรี ● การส่งออกสินค้าโดยใช้สิทธิประโยชน์ โดยการใช L/C ในการชำระเงิน ธนาคารของประเทศผู้นำเข้า อาทิ เวียดนาม เป็นต้น มักจะมีการร้องขอเอกสารประกอบการส่งออกมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ทำให้ผู้ส่งออกต้องใช้เวลาในการทำเอกสารมากเกินไป โดยเอกสารบางรายการไม่มีความจำเป็นในการเดินพิธีการศุลกากร 	
<ul style="list-style-type: none"> ● ประเทศคู่ค้าโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วมีการกำหนดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมออกมาควบคุมสินค้าที่จะนำเข้า ซึ่งส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิต ในขณะที่ผู้ประกอบการโดยส่วนใหญ่ของไทย ที่ขาดความสามารถและเงินทุนในการพัฒนาสินค้าและกระบวนการผลิตให้ตรงตามมาตรฐานที่กำหนด ไม่สามารถส่งสินค้าเข้าไปในประเทศเหล่านั้นได้ ● หลายประเทศมีการกำหนดกฎระเบียบและมาตรฐานสินค้าขึ้นมารองรับการค้าเสรีโดยเฉพาะ เพื่อป้องกันอุตสาหกรรมในประเทศ รวมถึงกำหนดโควตาการนำเข้าขึ้นมาป้องกันมิให้มีการนำเข้าสินค้าจากไทยมากเกินไป ส่งผลให้มีการส่งออกสินค้าเข้าไปได้จำกัด 	<ul style="list-style-type: none"> ● ประเทศไทยควรมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบอย่างชัดเจน และควรแยกออกตามกลุ่มอุตสาหกรรม/รายประเทศ เพื่อทำหน้าที่ติดตามความเคลื่อนไหวในประเทศคู่เจรจา ตรวจสอบการทุ่มตลาดภายในประเทศรวมถึงทำหน้าที่เป็นศูนย์รับข้อร้องเรียนและประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับภาคอุตสาหกรรม ● ภาครัฐของไทยจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการภายในประเทศเพื่อตอบโต้มาตรการของประเทศคู่เจรจา โดยเฉพาะกฎหมาย Anti Dumping ในประเทศไทยที่ยังไม่มีการบังคับใช้ดีเพียงพอ ทำให้มีสินค้าด้อยคุณภาพเข้ามาตีตลาดอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่การส่งออกสินค้าไทยไปยังต่างประเทศ ถูกกฎหมายในท้องถิ่นกีดกันอย่างต่อเนื่อง
<ul style="list-style-type: none"> ● การกำหนดเงื่อนไขในการห้ามเรือที่ขนส่งสินค้าทำการถ่ายลำระหว่างทางขนส่ง ทำให้ต้นทุนการขนส่งสูงขึ้นเนื่องมาจากตัวเลือกของผู้ส่งออกมีน้อยลง ● นอกจากนี้ การห้ามถ่ายลำยังขัดแย้งกับการปฏิบัติ จริงเพราะในปัจจุบันมีเรือที่ให้บริการแบบ direct call จากไม่เพียงพอ และบางเส้นทางไม่มีให้บริการ ทำให้จำเป็นต้องมีการใช้เรือ Feeder ขนส่งสินค้าไปยังสิงคโปร์ หรือฮ่องกงเพื่อขนส่งต่อเนื่องไปยังประเทศปลายทาง 	<ul style="list-style-type: none"> ● ภาครัฐควรมีการเจรจาเรื่องการค้าถ่ายลำให้ชัดเจน และประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนของประเทศคู่เจรจารับทราบโดยทั่วถึงกัน เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้างาน

ข้อเสนอแนะสำหรับการเจรจาเพื่อปรับปรุงเงื่อนไขและการเจรจาการค้าเสรีในอนาคต

การสำรวจในครั้งนี้ ได้สอบถามความเห็นจากผู้ส่งออกถึงประเด็นที่ต้องการให้ภาครัฐรับทราบและนำมาปฏิบัติ เพื่อการเจรจาปรับปรุงเงื่อนไขกับคู่เจรจาเดิมและการเจรจากับคู่เจรจาใหม่ในอนาคต ซึ่งผู้ส่งออกของไทยต้องการให้ ภาครัฐเร่งเจรจาปรับปรุงเงื่อนไขที่สร้างปัญหาและเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิประโยชน์ทางการค้า โดยผู้ส่งออกกว่า 62% ต้องการให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อรวบรวมประเด็นปัญหาจากการค้าเสรีอย่างเร่งด่วน เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นมี หลากหลาย ในขณะที่ผู้ส่งออกไม่ทราบว่าจะสามารถติดต่อไปยังหน่วยงานใด ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าว ยังควรทำหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลการเจรจาการค้าและสิทธิประโยชน์ทางภาษี ไปพร้อมๆ กันเพียงหน่วยงานเดียว

นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะ ซึ่งสภาผู้ส่งออกฯ ได้ประมวลผลและสรุปความคิดเห็นดังต่อไปนี้

- เนื่องจากการเจรจาในแต่ละครั้งจะต้องดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น ในขณะที่ผู้แทนเหล่านั้นไม่มีความชำนาญในรายละเอียดของการทำธุรกิจ ดังนั้นผู้ส่งออกกว่า 49% ต้องการให้การเจรจาการค้าเสรีแต่ละครั้ง มีการเชิญผู้แทนจากภาคเอกชนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องมากขึ้นในตรวจสอบเงื่อนไขหรือระเบียบในรายละเอียดเป็นรายอุตสาหกรรม ก่อนการเจรจาในแต่ละครั้ง รวมถึงทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาระหว่างการเดินทางไปเจรจา มิใช่แค่เพียงการเปิดประเด็นเพื่อให้เรียนรู้ปัญหาหรือให้เตรียมตัวรับมือภายหลังการลงนามไปแล้วดังเช่นที่ผ่านมา เพื่อทำให้สามารถป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นและเป็นสาเหตุที่ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิประโยชน์ทางการค้า ดังตัวอย่างต่อไปนี้
 - บริษัทผู้ผลิตและส่งออกหลอดสแตนเลส H.S. 7223 ซึ่งต้องนำเข้าวัตถุดิบ H.S. 7221 เท่านั้น แต่เมื่อไปดำเนินการขอ Form FTA ก็มีกฎในการออกเอกสาร Form FTA ว่า จะให้เอกสารได้ก็ต่อเมื่อหลอดสแตนเลส จะต้องไม่ผลิตจาก H.S. 7221 ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นไปได้ เพราะทางปฏิบัติหลอดสแตนเลสต้องผลิตจากวัตถุดิบ H.S. 7221 เท่านั้น
- เมื่อการเจรจาได้มีการลงนามเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้ส่งออกจำนวนมากเห็นว่า การใช้สิทธิประโยชน์ไม่ ควรต้องใช้แบบฟอร์ม FTA แต่ควรระบุเงื่อนไขใน Invoice ที่สามารถสื่อให้เห็นว่าเป็นสินค้าที่อยู่ภายใต้ สิทธิประโยชน์ เพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาในการยื่นขอรับรองกับหน่วยงานราชการ รวมถึงความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นจากการกรอกข้อมูลในเอกสาร อันเป็นปัญหาในการใช้สิทธิประโยชน์ที่พบบ่อย ปัจจุบัน ซึ่งภาครัฐของไทยจำเป็นต้องเจรจากับประเทศคู่ค้าให้ยอมรับและปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน

ฝ่ายส่งเสริมการส่งออก
สภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย
กุมภาพันธ์ 2553