

ผลกระทบจาก Farm Bill ต่อการส่งออกสินค้าปลาดุกของไทย

การเปิดเสรีทางการค้าของประเทศต่างๆ อย่างกว้างขวาง ได้มีการลดภาษีระหว่างกันจนเกือบไม่มีอุปสรรคทางด้านภาษีแล้ว ดังนั้น มาตรการภาษีคงจะไม่ใช่อุปสรรคสำคัญอีกต่อไป แต่ในทางกลับกันมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีนับวันจะทวีความสำคัญเพิ่มขึ้น เนื่องจากประเทศต่างๆ ได้มีแนวโน้มในการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศแทนมาตรการภาษี จนกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการกีดกันการนำเข้าอย่างมีนัยสำคัญ

มาตรการภายใต้ Farm Bill ที่มีผลต่อสินค้าประมงนำเข้า

- สหรัฐอเมริกาใช้กฎหมาย Farm Bill เพื่อคุ้มครองผู้เลี้ยง Catfish ภายในประเทศเป็นลำดับตั้งแต่ Farm Bill 2002 ที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ชื่อทางการค้าของปลาในกลุ่ม Catfish ที่จำหน่ายในสหรัฐอเมริกา¹ ตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2547 โดยให้ใช้ชื่อสินค้า Catfish ได้เฉพาะปลาดุกอเมริกัน (channel catfish) ที่อยู่ใน Family Ictaluridae เท่านั้น² สำหรับปลาดุกประเภท Catfish อื่นๆ เช่น ปลาดุกของไทย³ ที่อยู่ใน Family Clariidae หรือ ปลา Basa, Tra หรือ Swai ของเวียดนามที่จัดอยู่ใน Family Pangasiidae ห้ามปิดฉลากชื่อสินค้าบนบรรจุภัณฑ์ว่าเป็น Catfish เพื่อป้องกันความสับสนของผู้บริโภคในการเลือกซื้อสินค้าปลา และเพื่อประโยชน์ในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้เลี้ยงปลา Catfish ของสหรัฐฯ⁴ แต่วัตถุประสงค์หลักเพื่อปกป้องผู้เลี้ยงปลา catfish ในมลรัฐทางตอนใต้ของประเทศ⁵ ที่ต้องแข่งขันกับสินค้านำเข้าที่มีราคาถูกกว่า โดยเฉพาะจากเวียดนามซึ่งเป็นผู้ส่งออกปลา catfish รายใหญ่ของโลก

- ต่อมา Farm Bill 2008 กำหนดให้การตรวจสอบสินค้าแคชพิซทั้งหมดอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตร (USDA) ซึ่งรวมถึงการควบคุมตรวจสอบการนำเข้าสินค้าดังกล่าวแทนองค์การอาหารและยา (Food and Drug Administration: FDA)⁶ โดยให้ Food Safety and Inspection Service (FSIS) ซึ่งอยู่ภายใต้ USDA ดำเนินโครงการ Catfish Inspection Program เพื่อตรวจสอบสินค้ากลุ่ม Catfish นำเข้าให้มีมาตรฐานความปลอดภัยในการบริโภคเท่าเทียมกับที่ผลิตในสหรัฐฯ ซึ่งจะส่งผลให้การส่งออกสินค้าดังกล่าวไปยังสหรัฐฯ มีความเข้มงวดและมีขั้นตอนมากขึ้น โดยกำหนดให้ประเทศผู้ส่งออกจัดทำมาตรฐานความปลอดภัยให้เทียบเท่า

1 อาศัยข้อบังคับตามมาตราที่เกี่ยวกับ Misbranded ของกฎหมาย Federal Food, Drugs, and Cosmetic Act

2 รายการสินค้าตาม The Harmonized Commodity Description and Coding System หรือ Harmonized System จำแนกประเภทและระบุสินค้าปลา Catfish ประกอบด้วยปลาชนิด *Pangasius spp.*, *Silurus spp.*, *Clarias spp.*, *Ictalurus spp.*

3 ชื่อการค้าของปลาดุกบนฉลากบรรจุภัณฑ์ที่ใช้ได้ เช่น Pla Duk Oui (ปลาดุกอุย) Pla Duk Darn (ปลาดุกด้าน) Pla Duk BigOui (ปลาดุกบิ๊กอุย)

4 ข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้ชื่อทางการค้าของปลาในกลุ่มปลาดุกและปลาสวายที่จำหน่ายในสหรัฐอเมริกา, www.fisheries.go.th

5 รัฐทางตอนใต้ของสหรัฐฯ ประกอบด้วย Louisiana, Mississippi, Alabama และ Arkansas เป็นแหล่งผลิต catfish มากที่สุด โดย Mississippi เป็นผู้ผลิต Catfish รายใหญ่ในขณะที่ Texans บริโภค Catfish มากกว่ารัฐอื่นๆ

6 Food Safety and Inspection Service (FSIS) ขึ้นตรงกับ U.S. Department of Agricultural (USDA) ดูแลเรื่องความปลอดภัยของอาหารที่ทำจากเนื้อสัตว์ เนื้อสัตว์ปีก และผลิตภัณฑ์อาหารที่ทำจากไข่ ทั้งที่ผลิตในประเทศสหรัฐฯ และที่นำเข้าจากต่างประเทศ ยกเว้นเนื้อสัตว์ป่า (game) และเนื้อสัตว์หายาก (exotic meats – เช่น เนื้อจิ้งจอก เนื้อนกกกระทา และเป็ด) Food and Drug Administration (FDA) ขึ้นตรงกับ Department of Health and Human Services (DHHS) ดูแลสินค้าอาหารที่ผลิตในประเทศและที่นำเข้าจากต่างประเทศที่วางจำหน่ายในตลาดสหรัฐฯ รวมถึงสินค้าเนื้อสัตว์ป่าและเนื้อสัตว์หายาก ส่วนผสมอาหาร อาหารสัตว์ ยาสำหรับสัตว์ และผลิตภัณฑ์อาหารเนื้อสัตว์และเนื้อสัตว์ปีกเฉพาะที่มีส่วนผสมเนื้อสัตว์ดังกล่าวที่ทำให้สุกแล้วในปริมาณไม่เกินร้อยละ 2 หรือที่เป็นเนื้อสัตว์ดิบในปริมาณที่ไม่เกินร้อยละ 3 ของปริมาณรวมทั้งสิ้นของสินค้า

มาตรฐานของสหรัฐฯ รวมทั้งส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจสอบสถานประกอบการในประเทศผู้ส่งออกด้วย ซึ่งจะเป็นการเพิ่มภาระให้กับทั้งผู้ประกอบการและภาครัฐของประเทศผู้ส่งออก

แต่ในทางปฏิบัติ USDA ไม่สามารถดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติต่างๆ ในกฎหมายได้ เนื่องจากขาดทรัพยากร (เงิน ความรู้ และบุคลากร) ดังนั้น ตลอดระยะเวลา 5 ปีของ Farm Bill 2008 USDA จึงไม่ได้ทำการตรวจสอบ Catfish ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

● Farm Bill 2014 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับใหม่ที่มีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2557 ไปจนถึงปี 2561 ยังคงให้มี Catfish Inspection Program และให้รวม crop insurance⁷ สำหรับเกษตรกรผู้เลี้ยง Catfish ไว้ด้วย โดยให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อการนี้ และให้เงินสนับสนุน 20 ล้านดอลลาร์ พร้อมทั้งกำหนดให้ USDA จัดทำกฎระเบียบต่างๆ ในการตรวจปลากลุ่ม Catfish ให้เสร็จภายใน 60 วันหลังจากที่กฎหมายประกาศใช้ และต้องดำเนินการตรวจสอบได้ภายใน 1 ปี

นอกจากนั้น Farm Bill 2014 ยังได้ให้อำนาจ USDA ในการขยายขอบเขตสินค้าในโครงการฯ ได้โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนในสภา Congress อีกด้วย ซึ่งอาจมีการขยายขอบเขตการตรวจสอบไปยังปลาและสัตว์น้ำประเภทอื่นๆ ได้อีก ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องติดตามต่อไป

การผลิตและการส่งออกปลาดุกของไทย

● ผลผลิตปลาดุกส่วนใหญ่ใช้บริโภคภายในประเทศ ส่งออกไปต่างประเทศมูลค่าไม่มากนัก ส่วนใหญ่ส่งออกเป็นปลาดุกแช่แข็งและปลาดุกแห้งไม่รมควัน ตลาดส่งออกสำคัญ ได้แก่ สหภาพยุโรป สหรัฐฯ มาเลเซีย เป็นต้น

ปริมาณผลผลิตปลาดุกจากการเพาะเลี้ยง ปี 2553-2556

2553	2554	2555	2556
140,763.32 ตัน	100,885.18 ตัน	110,236.0 ตัน	119,810.0 ตัน

ที่มา: กลุ่มวิจัยและวิเคราะห์สถิติการประมง ศูนย์สารสนเทศ กรมประมง

การส่งออกปลาดุกของไทย

สินค้า	2555		2556		ตลาดส่งออกสำคัญปี 2556
	ปริมาณ (ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)	ปริมาณ (ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)	
ปลามีชีวิต	220.36	2.3302	18.76	0.1936	ฮ่องกง (89.7%) มาเลเซีย (9.3%)
ปลาสด/แช่เย็น	159.45	1.2078	128.56	1.1959	สหรัฐฯ (39.4%) แคนาดา (34.5%) ญี่ปุ่น (21.8%)
ปลาแช่แข็ง	8,183.62	50.1944	6,890.88	51.4353	สหรัฐฯ (32.0%) ฝรั่งเศส (28.6%) อังกฤษ (14.3%)
เนื้อปลาแบบฟิเลตสด/แช่เย็น	63.70	0.5509	-	-	-
เนื้อปลาอื่นๆ แช่แข็ง	32.19	0.2517	245.72	1.4875	สิงคโปร์ (81.5%) อังกฤษ (17.1%) เกาหลีใต้ (1.4%)
ปลาแห้ง (ไม่รมควัน)	923.92	10.3503	2684.03	17.6266	มาเลเซีย (68.9%) สหรัฐฯ (11.1%) ฮ่องกง (7.8%)
รวม	9,583.24	64.8853	9,967.95	71.9389	สหรัฐฯ (26.2%) ฝรั่งเศส (20.4%) มาเลเซีย (16.9%) อังกฤษ (11.8%) เนเธอร์แลนด์ (5.8%) แคนาดา (2.5%)

ที่มา: กรมศุลกากร

7

มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรที่ทำประกันคุ้มครองความสูญเสียทั้งผลผลิตและรายได้ที่เกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติ โดย USDA มีหน้าที่กำกับดูแลสินค้ากว่า 100 รายการ รวมทั้ง Catfish ด้วย

- ในระยะ 5 ปี ที่ผ่านมา ไทยส่งออกสินค้าปลาดุกไปสหรัฐฯ ทุกชนิดรวมกันมีมูลค่าไม่ถึง 20 ล้านบาท

การส่งออกปลาดุกของไทยไปสหรัฐฯ (ล้านบาท)

รายการ	2552	2553	2554	2555	2556
ปลาดุกแช่แข็ง	15.4	15.6	21.7	12.5	16.4
ปลาดุกแห้ง	2.7	2.3	4.1	1.1	2.0
ปลาดุกสด/แช่เย็น	0	0	0	0	0.5
รวม	18.2	17.9	25.7	13.6	18.9

ที่มา: กรมศุลกากร

- สินค้าปลาอื่นๆ ที่ไทยส่งออกไปสหรัฐฯ เป็นตลาดหลัก ได้แก่ เนื้อปลานิล (Tilapias) แบบฟิลเลแช่แข็ง เนื้อปลาทูนา/ปลาสดิบ/แจ็กหรือปลาโอห้องแล็บแบบฟิลเลแช่แข็ง และเนื้อปลาลิ้นหมา (Flat fish) แบบฟิลเลแช่แข็ง โดยในปี 2556 ไทยส่งออกไปสหรัฐฯ เป็นมูลค่า 282.2, 189.9 และ 150.7 ล้านบาท ตามลำดับ

การนำเข้า Catfish ของสหรัฐฯ

- สหรัฐฯ มีการนำเข้า Catfish จากต่างประเทศ (ไม่รวมปลาแห้ง/ปลาเค็ม) เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะ Catfish จากเวียดนาม (ในชื่อปลา basa และ tra) ซึ่งมีราคาถูก โดยนำเข้า Catfish จากเวียดนามถึงกว่า 80% ขณะที่ไทยมีส่วนแบ่งตลาดเพียง 0.1%

การนำเข้าปลาดุกของสหรัฐฯ (ล้านเหรียญฯ)

HS	รายการ	2555	2556	ปี 2556 นำเข้าจาก
030432	Catfish Fillets, Fresh Or Chilled	22.33	31.23	Vietnam (84.8%) China (12.2%) Philippines (2.0%)
030272	Catfish, Fresh Or Chilled	0.16	0.01	Vietnam (100.0%)
030324	Catfish, Frozen	1.76	1.05	Vietnam (80.8%) China (8.4%) Thailand (4.1%)
	รวม	24.25	32.29	Vietnam (84.6%) China (12.1%) Philippines (1.9%) Uganda (1.0%) Thailand (0.132%) Myanmar (0.127%) India (0.06%)

ที่มา: World Trade Atlas

ผลกระทบของ Farm Bill ที่มีต่อการส่งออกสินค้าปลาดุกของไทย

ความเห็น

- แม้ว่ามาตรการภายใต้ Farm Bill มีผลกระทบโดยตรงต่อการส่งออกปลาดุกของไทยไปสหรัฐฯ แล้ว เช่น ชื่อการค้าของปลาดุกบนฉลากบรรจุภัณฑ์ที่จำหน่ายในสหรัฐฯ ต้องเปลี่ยนเป็น Pla Duk Oui (ปลาดุกอุย) Pla Duk Darn (ปลาดุกดำ) Pla Duk BigOui (ปลาดุกบิ๊กอุย) เป็นต้น และ Farm Bill 2014 จะมีผลให้ตรวจสอบสินค้ากลุ่ม Catfish มีความเข้มงวดและมีขั้นตอนมากขึ้น แต่ไม่ได้เป็นปัญหามากนัก เนื่องจากในระยะ 5 ปี ที่ผ่านมา ไทยส่งออกปลาดุกไปต่างประเทศรวมกันมีมูลค่าเฉลี่ยประมาณ 150 ล้านบาท และส่งออกไปตลาดสหรัฐฯ ในมูลค่าไม่ถึง 20 ล้านบาท

- อย่างไรก็ตาม ถ้ามีการขยายขอบเขตการตรวจสอบไปยังปลาประเภทอื่นๆ เพื่อปกป้องเกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำของสหรัฐฯ เช่น ปลานิล⁸ รวมไปถึงกุ้งและผลิตภัณฑ์ ซึ่งเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญมากของไทย มาตรการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรคในการส่งออกสินค้าประมงไปสหรัฐฯ อย่างมีนัยสำคัญ

⁸ สหรัฐฯ นำเข้าเนื้อปลานิล (แบบฟิลเลแช่แข็ง) ปีละกว่า 700 ล้านเหรียญฯ ส่วนใหญ่นำเข้าจากจีน (กว่า 80%) อินโดนีเซีย (ประมาณ 10%) และไทย (ประมาณ 1-2%)

เอกสารอ้างอิง

สรุปมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรของสหรัฐฯ, สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน, 2 มิถุนายน 2557

USDA Catfish Inspection Program : Request for Immediate Assistance, www.thai-frozen.or.th, สมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทย

ผลกระทบของกฎหมาย FARM BILL 2008 ต่อเศรษฐกิจการเกษตร, www.oae.go.th, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้ชื่อทางการค้าของปลาในกลุ่มปลาดุกและปลาสวายที่จำหน่ายในสหรัฐอเมริกา, www.fisheries.go.th

ระบบการตรวจสอบความปลอดภัยสินค้าอาหารของสหรัฐฯ, www.thaitradeusa.com, สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ นครลอสแอนเจลิส, 13 มกราคม 2554

แนวโน้มตลาดปลาเนื้อขาว (Whitefish) ปี 2553, สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำสหภาพยุโรป, 30 มิถุนายน 2553

Agricultural Act of 2014, www.thaitradeusa.com, สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ นครลอสแอนเจลิส, 20 มีนาคม 2557