

## อินโดนีเซียยังคงเข้มงวดกับการใช้มาตรการที่มีใช้ภาษีสับสินค้าพืชสวนของไทย

นับตั้งแต่ปี 2553 ที่ประเทศสมาชิกเดิมในอาเซียน 6 ประเทศ ได้แก่ ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และบรูไน ได้มีข้อตกลงร่วมกัน ในการยกเลิกภาษีสินค้า ทั่วไปเป็น 0 % ตามพันธกรณีของการเปิดเสรีการค้าสินค้าภายใต้ความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าของอาเซียน (ASEAN Trade in Goods Agreement : ATIGA) นั้น พบว่าประเทศอินโดนีเซียมีแนวโน้มที่จะใช้มาตรการ ทางการค้าที่มีใช้ภาษี (Non Tariff Measures : NTMs) เพิ่มขึ้นทั้งรูปแบบและความเข้มงวด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสินค้าพืชสวนที่นำเข้าจากต่างประเทศ

ในช่วงปี 2551-2556 กระทรวงเกษตรและกระทรวงการค้าของอินโดนีเซียได้ออกกฎระเบียบ ควบคุมการนำเข้าสินค้า พืชสวนสดและแปรรูป จำนวนมากกว่า 10 ฉบับ โดยควบคุมสินค้าพืชสวนที่นำเข้าจาก ต่างประเทศ จำนวน 39 รายการ (เดิม 57 รายการ) ประกอบด้วยพืชหัว 4 ชนิด ได้แก่ มันฝรั่ง หอมแดง หอมหัวใหญ่ กระเทียม ผักและผลไม้ สด จำนวน 18 ชนิด ได้แก่ แครอท พริก กลั้ว สับปะรด มะม่วง ส้ม ส้มแมนดาริน เมล่อน มะละกอ แอปเปิ้ล ทูเรียน ลำไย และผักผลไม้แปรรูป 17 รายการ ที่สำคัญ ดังนี้

1) มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Standard: SPS) ควบคุมให้ผักและผลไม้จำนวน 100 รายการที่นำเข้า ต้องมีมาตรฐานความปลอดภัย โดย ไม่มีการปนเปื้อนของสารเคมี และสารชีวภาพที่เกินกว่าระดับสูงสุดที่กำหนด รวมทั้งไม่มีสารเคมีต้องห้าม โดยการนำเข้าจะต้องมีการตรวจสอบ สารเคมี และสารต้องห้าม 100 % หรือต้องเป็นสินค้าที่กระทรวงเกษตรของอินโดนีเซียให้การ รับรองระบบการควบคุม ความปลอดภัยของสินค้าเกษตร (Mutual Recognition Agreement : MRA)

2) มาตรการจำกัดจุดนำเข้า โดยควบคุมตามชนิดสินค้าพืชสวนที่นำเข้า โดยห้ามนำเข้าที่ทำเรือหลัก ในกรุงจาการ์ตา หากสินค้าพืชสวนยังไม่ได้รับการรับรองระบบมาตรฐานความปลอดภัย (MRA) จากอินโดนีเซีย ยกเว้น ทูเรียน และลำไย ยังคงสามารถนำเข้าได้ทั้งจาการ์ตาและจุดนำเข้าอื่นๆ ส่วนสินค้าพืชสวนอื่นๆจะถูก จำกัดจุดนำเข้า เหลือเพียง 4 แห่ง (จากเดิม 8 แห่ง)

3) มาตรการคำรับรองการนำเข้า (Recommendation on Import Horticultural Products : RIPH) โดยการ จัดสรรปริมาณการนำเข้า สินค้าพืชสวน 39 รายการ (จากเดิม 57 รายการ) โดยกำหนดให้กระทรวง เกษตรออกคำรับรองการนำเข้า และปริมาณการนำเข้าให้แก่ผู้นำเข้าก่อนการดำเนินการนำเข้าในแต่ละ shipment โดย จัดสรรปริมาณการนำเข้า 2 ครั้ง/ปี คือ ช่วงเวลา 6 เดือนแรก (ม.ค.-มิ.ย.) ของปี 2556 และช่วงเวลา 6 เดือนหลัง (ก.ค.-ธ.ค.) ของปี 2556 ทั้งนี้ พืชสวนประเภทที่อินโดนีเซียผลิตเองได้จะไม่เปิดให้ขอคำรับรองการนำเข้า มี 12 ชนิด ประกอบด้วย พืชหัว 4 ชนิด ได้แก่ มันฝรั่ง หอมหัวใหญ่ หอมแดง และกระเทียม และผลไม้ 8 ชนิด ได้แก่ ส้ม ฝรั่ง แอปเปิ้ล และลำไย ส่วนช่วงหลังของปี 2556 กำหนดให้ขอคำรับรองการนำเข้า 19 ชนิด ประกอบด้วย พืชหัว 4 ชนิด เช่น หอมแดง หอมหัวใหญ่ มันฝรั่ง (เพื่อบริโภค และอุตสาหกรรม) ผักและผลไม้ 15 ชนิด ได้แก่ แครอท พริก กลั้ว มะม่วง ส้ม ส้มแมนดาริน ส้มโอ มะนาว ฝรั่ง เมล่อน มะละกอทูเรียน ลำไย (2 ชนิด) และ แอปเปิ้ล

ทั้งนี้ การนำเข้าในครึ่งปีแรกของปี 2557 ผู้นำเข้าต้องยื่นขอคำรับรองการนำเข้า (RIPH) ภายใน วันที่ 1-15 พฤศจิกายน 2556 และยื่นขอใบอนุญาตนำเข้า (Import Permit) ภายในเดือนธันวาคม 2556 เท่านั้น ส่วนการนำเข้าในครึ่งปีหลังของปี 2557 ผู้นำเข้าต้องยื่นขอคำรับรองการนำเข้า (RIPH) ภายในวันที่ 1-15 พฤษภาคม 2557 และยื่นขอใบอนุญาตนำเข้าภายในเดือนมิถุนายน 2557

4) มาตรการข้อกำหนดทางเทคนิคต่อการค้า (Technical Barriers to Trade : TBT) ได้แก่ การ จำกัดจำนวนผู้จัดจำหน่ายไม่ต่ำกว่า 3 ราย ผู้นำเข้าต้องมีห้องเย็นเก็บสินค้า และพาหนะขนส่งแบบห้องเย็น ห้ามนำเข้า เพื่อจำหน่ายโดยตรงให้แก่ผู้บริโภค หรือร้านค้าปลีก นอกจากนี้ยังกำหนดให้มี การติดฉลาก การใช้บรรจุภัณฑ์ ตาม มาตรฐานสินค้าอุตสาหกรรมภายในประเทศ (National Standard Indonesia : NSI) รวมทั้งกำหนดให้ผู้ส่งออก

ดำเนินการตรวจสอบเอกสารการส่งออก ณ ต้นทาง (Pre-shipment Inspection) โดย surveyor ที่มีอำนาจในการตรวจสอบ ซึ่งเป็นเครือข่ายกับบริษัทสำรวจที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงการค้าของอินโดนีเซีย

5) มาตรการออกใบอนุญาตผู้นำเข้า (Import Licensing) และการขออนุญาตนำเข้า (Import Permit) แต่ละครั้ง โดยกำหนดให้การนำเข้าสินค้า พืชสวนนั้น จะต้องได้รับใบอนุญาตนำเข้า (Import License) ตามระเบียบวิธีและขั้นตอนในการออกใบอนุญาต ซึ่งยื่นจดทะเบียนเป็นผู้นำเข้าประเภทผู้ผลิต (Manufacturer Importer-MI) หรือผู้นำเข้าประเภทผู้ค้า/ผู้จัดจำหน่าย (Registered Importer-RI) จากนั้นผู้นำเข้าจะต้องยื่นคำร้องการนำเข้าจากกระทรวงเกษตรก่อน จึงจะได้รับใบอนุญาตในการนำเข้า (Import Permit) ในแต่ละ Shipment ที่มีการนำเข้า

6) มาตรการกำหนดราคากลาง (Price Reference) ของพืชสวนนำเข้า 2 ชนิด ได้แก่ พริก และหอมแดง (ล่าสุดเมื่อวันที่ 30 ส.ค. 56) โดยทีมควบคุมกำกับราคาของกระทรวงการค้า โดยกำหนดว่าหากราคาพริกและหอมแดงในประเทศมีราคาต่ำกว่า ราคากลาง รัฐบาลจะชะลอการนำเข้า จนกว่าราคาในประเทศจะเพิ่มขึ้นสูงกว่าราคากลาง จึงจะออกใบอนุญาตนำเข้าให้ (แม้ว่าจะได้รับคำร้องการนำเข้า RIPH แล้วก็ตาม) และผู้นำเข้าต้องดำเนินการนำเข้าสินค้าดังกล่าวอย่างน้อย 80 % ของปริมาณที่ระบุไว้ในใบอนุญาตนำเข้า

การใช้มาตรการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นอุปสรรคต่อการค้าพืชสวนของไทยเป็นอย่างมากได้ทำให้การส่งออกผลไม้สดแช่เย็นแช่แข็ง ของไทย ไปอินโดนีเซีย ลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะในปี 2556 (ม.ค.-ส.ค.) มีมูลค่าการส่งออกสินค้า 33.57 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ลดลงร้อยละ 61.93 เมื่อเทียบกับในช่วง 8 เดือนแรกของปี 2555 โดยมีผักและผลไม้สำคัญ เช่น ทูเรียน (ลดลงร้อยละ 80.95 %) ลำไย (ลดลงร้อยละ 58.54) หอมแดง (ลดลงร้อยละ 14.42) ทั้งนี้ อินโดนีเซีย ปีนตลาดขนาดใหญ่ รองรับผลไม้คุณภาพปานกลางของไทย และสำคัญเป็นอันดับ 4 ของตลาดโลก รองจากตลาดสำคัญ เช่น จีน (อันดับ 1 ร้อยละ 36.94 ) เวียดนาม (อันดับ 2 ร้อยละ 11.95) ฮองกง (อันดับ 3 ร้อยละ 13.91) นอกจากนี้ ยังมีผลทำให้ ความสามารถในการเข้าถึงตลาดลดลง จนไม่สามารถเข้าถึงตลาดได้ โดยเฉพาะช่องทางการจัดจำหน่ายที่ลดลง และ ยากขึ้น จากการจำกัดจุดนำเข้า โดยเฉพาะ ผักและผลไม้จากประเทศไทย ซึ่งยังไม่มียุทธศาสตร์การรับรองคุณภาพความปลอดภัย (MRA) กับอินโดนีเซียสามารถนำเข้าที่ทำเรือหลักในกรุงจาการ์ตา ได้ อีกทั้งยังทำให้ไม่ได้รับความสะดวกทางการค้า เช่น มีขั้นตอนในการ ส่งออกและนำเข้าเพิ่มขึ้น และสร้างภาระต้นทุนสูงขึ้นอย่างมาก จากการใช้มาตรการตรวจสอบสินค้าทางเทคนิคทั้งต้นทางและปลายทาง

ผลกระทบที่สำคัญมากจากการใช้มาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษี (NTMs) ดังกล่าว คือ การจัดสรรปริมาณการนำเข้าเช่นเดียวกับ การใช้โควตานำเข้า ซึ่งแอบแฝงมากับการขอคำร้องการนำเข้า จนทำให้ผู้นำเข้าบางรายไม่สามารถนำเข้าได้ หรือนำเข้าได้ในปริมาณที่ต่ำกว่าความต้องการนำเข้ามาก โดยมีปัจจัยสำคัญที่อินโดนีเซียต้องออกกฎระเบียบควบคุมการนำเข้าผักและผลไม้ พืชสวน ได้แก่ ศักยภาพในการผลิตสินค้า ดังกล่าวของอินโดนีเซียต่ำกว่าสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากไทย และจีน การผลิตมีไม่เพียงพอต่อการบริโภค ขาดการพัฒนาพันธุ์ผักและผลไม้ใหม่ๆ ที่มีคุณภาพสูง จึง ทำให้การนำเข้าเพิ่มสูงขึ้นมากเพื่อรองรับตลาดของผู้บริโภคที่มีอำนาจซื้อสูง และต้องการบริโภคสินค้าที่ดีและมีคุณภาพ นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีแนวคิดของการปกป้องคุ้มครองเกษตรกร ผู้ผลิตภายในประเทศ และนักลงทุนต่างประเทศ เพื่อรองรับการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นจากการเปิดเสรีทางการค้า อีกทั้งรัฐบาลยังต้องการส่งเสริมให้ ผู้บริโภคของอินโดนีเซีย หันมาบริโภคผักและผลไม้ภายในประเทศ เพื่อจูงใจให้เกิดการผลิตเพิ่มขึ้น โดยไม่ต้องแข่งขันในด้านราคาและคุณภาพจากผักและผลไม้ที่นำเข้า จึงทำให้ออก มาตรการควบคุมการนำเข้า ที่เข้มงวดมากขึ้นอยู่ ว่างต่อเนื่องจนเกินความจำเป็น และเกิดอุปสรรคต่อการส่งออกของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย สหภาพยุโรป จีน และไทย

นอกจากนี้มาตรการดังกล่าวยังทำให้ผู้บริโภคของอินโดนีเซียเองได้รับความเดือดร้อน โดยเฉพาะราคาหอมแดงที่เพิ่มขึ้นมาก กว่า 2 เท่า รัฐบาลจึงได้ปรับเปลี่ยนกฎระเบียบเดิม และออกกฎระเบียบใหม่ แต่มาตรการที่นำมาใช้ก็มีได้เกิดการฟ่อนคลายทางการค้าแต่อย่างใด โดยเฉพาะ สหรัฐอเมริกา ซึ่งได้รับผลกระทบอย่างมาก และ เห็นว่ามาตรการของอินโดนีเซียนั้น ขัดกับความตกลงของ WTO โดยเฉพาะการออกใบอนุญาตนำเข้าแบบไม่อัตโนมัติ และการกำหนดค่าธรรมเนียม การนำเข้าที่มีการจัดสรรปริมาณการนำเข้า ก่อให้เกิดการจำกัดทั้งชนิดและปริมาณการนำเข้าของสินค้าผักและผลไม้ และผลิตภัณฑ์จากสัตว์ ที่เข้าข่ายเป็นมาตรการจำกัดปริมาณ (Quantitative restriction) ซึ่งต้องห้ามตามความตกลงแกตต์และ อาเซียน การใช้กระบวนการควบคุม การนำเข้าที่ไม่มีเหตุผลและเกินความจำเป็น ทำให้เกิดผลกระทบในเชิงลบด้านโอกาสการแข่งขันทางการค้า ได้แก่ มีค่าใช้จ่ายและระยะเวลาในการขนส่งมากกว่าเดิม และกระทบต่อการนำเข้าเสียของสินค้านำเข้า

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2556 สหรัฐฯ ได้เข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement : DS) ภายใต้องค์การการค้าโลก โดยยื่นขอหารือ (Consultation) ต่อ WTO เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2556 และล่าสุดเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2556 สหรัฐฯ ได้ยื่นขอหารือครั้งใหม่ (Consultation) นอกจากนี้ นิวซีแลนด์ก็ได้ยื่นขอหารือ (Consultation) กับอินโดนีเซียในฐานะประเทศผู้ฟ้องเช่นกัน

สำหรับกรณีของไทยได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่องทั้งการเจรจาในระดับทวิภาคีและการยกประเด็นหารือในการประชุมคณะกรรมการต่างๆ ภายใต้กรอบของ WTO และ ASEAN เพื่อกดดันให้อินโดนีเซียลดและยกเลิกการใช้มาตรการดังกล่าว นอกจากนี้ยังได้พัฒนาคุณภาพการผลิตสินค้า เกษตร โดยเฉพาะการยื่นขอจัดทำระบบการรับรองคุณภาพสินค้าพืชสวน (MRA) กับอินโดนีเซีย ก็ยังไม่สามารถทำให้อินโดนีเซียลดหรือเลิกการใช้มาตรการดังกล่าว ทั้งนี้ ล่าสุดเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2556 คณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลก ได้ยื่นขอเข้าร่วมการหารือและเข้าร่วมเป็นประเทศฝ่ายที่สาม ในการหารือครั้งใหม่ระหว่างอินโดนีเซียกับสหรัฐฯ และนิวซีแลนด์แล้ว

การดำเนินการแก้ไขปัญหามาตรการดังกล่าวให้เกิดประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องใช้มาตรการต่างๆ ควบคู่กันไป ทั้งการเจรจาต่อรองในทุกระดับโดยกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหา และการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานสินค้าเกษตร โดยเฉพาะการทำระบบการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีและเหมาะสม (Good Agriculture Practice : GAP) ให้สำเร็จในอาเซียน ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) การปรับเปลี่ยน มุมมองของการแก้ไขปัญหาและการดำเนินการในเชิงรุกมากกว่าเชิงรับ การเตรียมความพร้อมของงบประมาณ โดยเฉพาะการจัดตั้งทีมที่ปรึกษาด้านกฎหมาย หากไทยตัดสินใจเลือกแก้ไขปัญหาด้วยการเข้าสู่ กระบวนการ ระงับข้อพิพาทใน WTO เพื่อให้การแก้ไขปัญหา เกิดผลเป็นรูปธรรมมากขึ้นในอนาคตต่อไป

ส่วน AFTA Unit  
สำนักอาเซียน  
กันยายน 2556