

ผลกระทบจากการใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าสินค้าพืชสวนของอินโดนีเซีย และแนวทางแก้ไขปัญหา

อินโดนีเซียเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย โดยในปี 2556 อินโดนีเซียเป็นคู่ค้าอันดับที่ 7 ของไทย และเป็นคู่ค้าอันดับที่ 3 ของไทยในอาเซียน (รองจากมาเลเซียและสิงคโปร์) และในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา มูลค่าการค้าระหว่างไทยและอินโดนีเซียมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก 5,527.02 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2547 เป็น 18,964.30 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2556 โดยตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา ไทยเป็นฝ่ายได้เปรียบดุลการค้า อินโดนีเซียมาโดยตลอด ทั้งนี้ สินค้าส่งออกที่สำคัญของไทย ได้แก่ รถยนต์ เม็ดพลาสติก น้ำตาลทราย เครื่องจักรกล และเคมีภัณฑ์ ในขณะที่สินค้านำเข้าที่สำคัญของไทย ได้แก่ น้ำมันดิบ ถ่านหิน สินแร่โลหะ เครื่องจักรกล และรถยนต์นั่ง

สำหรับสินค้าเกษตร ถึงแม้ไทยจะมีมูลค่าการส่งออกไปยังอินโดนีเซียไม่มากนักเมื่อเทียบกับสินค้าอุตสาหกรรม แต่อินโดนีเซียก็เป็นตลาดที่สำคัญและมีศักยภาพในการเติบโตมากที่สุดในอาเซียน เนื่องจากชาวอินโดนีเซียนิยมบริโภคสินค้าไทย โดยเฉพาะสินค้าผลไม้และอาหาร โดยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา อินโดนีเซียมีการนำเข้าผักและผลไม้จากไทยประมาณ 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี ทั้งนี้ อินโดนีเซียนำเข้าผักและผลไม้จากจีนมากเป็นอันดับหนึ่ง คิดเป็นร้อยละกว่า 50 ของการนำเข้าทั้งหมด รองลงมาคือการนำเข้าจากไทย ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 13 ของการนำเข้าจากทั่วโลก สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ ที่เป็นคู่แข่งที่สำคัญของไทยในตลาดอินโดนีเซีย ได้แก่ เวียดนาม เมียนมาร์ และมาเลเซีย อย่างไรก็ตาม การส่งออกสินค้าผักและผลไม้จากทั้งสามประเทศนี้ไปยังอินโดนีเซียยังมีมูลค่าไม่มากนัก เมื่อเทียบกับมูลค่าการส่งออกจากไทย

นโยบายพึ่งพาตนเองของอินโดนีเซีย

รัฐบาลอินโดนีเซียได้มีนโยบายพึ่งพาตนเอง (self-sufficient policy) มากกว่า 20 ปี แล้ว โดยเริ่มต้นจากสินค้าข้าว และต่อมาได้ขยายไปยังสินค้าน้ำตาล และสินค้าเกษตรอื่นๆ ทั้งนี้ นโยบายพึ่งพาตนเองมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหารภายในประเทศ โดยนโยบายดังกล่าวมุ่งเน้นการใช้วัตถุดิบภายในประเทศและนำเข้าเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะส่งออกสินค้าอาหารก็ต่อเมื่อมีจำนวนเกินความต้องการภายในประเทศ โดยอินโดนีเซียกำหนดเป้าหมายด้านความมั่นคงทางอาหารของประเทศว่า วัตถุดิบเพื่อการบริโภคจะต้องมาจากสินค้าภายในประเทศร้อยละ 90 ภายในปี 2557 โดยนโยบายพึ่งพาตนเองดังกล่าว ถือเป็นนโยบายที่ได้รับการตอบรับจากประชาชนอย่างยิ่ง ทำให้ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีอินโดนีเซียครั้งล่าสุด ซึ่งมีขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม 2557 ผู้สมัครแข่งขันทั้ง 2 คน ได้แก่ นายพลปราโบโว ซูเบียนโต และนายโจโก วิโดโด ได้ชูนโยบายพึ่งพาตนเองเป็นนโยบายหลักในการหาเสียง และเน้นย้ำว่าจะผลักดันนโยบายดังกล่าว ต่อไปหากตนเองชนะการเลือกตั้ง ทั้งนี้ สินค้าสำคัญภายใต้ นโยบายพึ่งพาตนเอง ได้แก่ ข้าว เนื้อสัตว์ น้ำตาล ถั่วเหลือง และข้าวโพด

หลังจากที่อินโดนีเซียเริ่มใช้นโยบายพึ่งพาตนเองดังกล่าวแล้ว รัฐบาลอินโดนีเซียก็ได้ออกมา มาตรการทางการค้า หลายมาตรการ เพื่อควบคุม/จำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรจากต่างประเทศ เช่น มาตรการจำกัดด่านนำเข้าสินค้าเกษตร มาตรการจำกัดการนำเข้าสินค้าพืชสวน และมาตรการควบคุมการจัดจำหน่ายสินค้า ซึ่งกำหนดให้สินค้านำเข้าต้อง จำหน่ายผ่านพ่อค้าคนกลางเท่านั้น โดยมาตรการดังกล่าวมีเป้าหมายหลักเพื่อควบคุม /จำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตร จากจีน ซึ่งเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ที่สุด อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าเกษตรของ ไทยไปยังอินโดนีเซียด้วย ทั้งนี้ มาตรการจำกัดการนำเข้าสินค้าพืชสวน ซึ่งอินโดนีเซียเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่เดือนเมษายน 2556 ส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าเกษตรของไทยอย่างรุนแรง โดยเฉพาะในสินค้าทุเรียน ลำไย และหอมแดง

กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับมาตรการจำกัดการนำเข้าสินค้าพืชสวนของอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียออกกฎกระทรวงการค้า เลขที่ 16/2013 และกฎกระทรวงเกษตร เลขที่ 47/2013 (บังคับใช้เมื่อ เดือนเมษายน 2556) และต่อมาได้ออกกฎกระทรวงการค้า เลขที่ 47/2013 และกฎกระทรวงเกษตร เลขที่ 86/2013 (บังคับใช้ตั้งแต่ 2 กันยายน 2556) เพื่อปรับแก้กฎกระทรวงการค้า เลขที่ 16/2013 และยกเลิกกฎกระทรวงเกษตร เลขที่ 47/2013 เพื่อควบคุมการนำเข้าสินค้าพืชสวน จากต่างประเทศ โดยสินค้าพืชสวนนำเข้า ที่ต้องปฏิบัติตาม กฎกระทรวงการค้าและกฎกระทรวงเกษตรดังกล่าว ได้แก่

พืช	หอมใหญ่, มัน, แครอท, บร็อคโคลี่, พริก, หอมแดง
ผลไม้	กล้วย, มะม่วง, สับปะรด, ส้ม, องุ่น, มะละกอ, ทุเรียน, ลำไย, แอปเปิ้ล, เมล่อน, มะนาว
อื่นๆ	ซอสพริก, น้ำผลไม้ต่างๆ

กฎกระทรวงการค้า เลขที่ 16/2013 และ 47/2013 และกฎกระทรวงเกษตร เลขที่ 86/2013 กำหนด ระยะเวลาในการยื่นขอใบรับรองการนำเข้า (RIPH) จากกระทรวงเกษตร และหนังสือรับรองการนำเข้า (Import Approval) จากการกระทรวงการค้า ดังนี้

- 1) หากเป็นการนำเข้าในช่วงครึ่งปีแรก (ม.ค. - มิ.ย.) ต้องยื่นขอ RIPH ในเดือนพฤศจิกายน และขอ Import Approval ในเดือนธันวาคมของปีก่อนหน้าเท่านั้น
- 2) หากเป็นการนำเข้าในช่วงครึ่งปีหลัง (ก.ค. - ธ.ค.) ต้องยื่นขอ RIPH ในเดือนพฤษภาคม และขอ Import Approval ในเดือนมิถุนายนเท่านั้น
- 3) การขอ RIPH จะเปิดให้ยื่นขอเป็นเวลา 15 วันทำการ และการขอ Import Approval จะเปิดให้ยื่นขอ เป็นเวลา 1 เดือนเท่านั้น
- 4) หากเป็นคำขอสำหรับพริก (HS 0709.60.10.00) และหอมแดง (HS 0703.10.29.00) ผู้นำเข้าสามารถยื่น ขอ RIPH และ Import Approval ได้ตลอดทั้งปี อย่างไรก็ตาม การนำเข้าสินค้าทั้งสองชนิดนี้ จะขึ้นอยู่กับราคาอ้างอิง

(Reference Price) ที่รัฐบาลอินโดนีเซียกำหนด โดยถ้าหากราคาพริกและหอมแดงในประเทศต่ำกว่าราคาอ้างอิงดังกล่าว รัฐบาลอินโดนีเซียจะชะลอการนำเข้าพริกและหอมแดง จนกว่าราคาในประเทศจะกลับมาขยับราคาอ้างอิงที่กำหนดไว้ จึงจะเปิดให้นำเข้าได้อีกครั้ง

ทั้งนี้ ผู้นำเข้าจะต้องนำเข้าสินค้าดังกล่าวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของปริมาณที่ระบุไว้ใน Import Approval และจะต้องนำเข้าจากประเทศแหล่งกำเนิดตามที่ระบุไว้ใน RIPH เท่านั้น โดยถ้าหากไม่สามารถปฏิบัติได้ ผู้นำเข้าจะถูกเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเป็นระยะเวลา 2 ปี

ผลกระทบจากการใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าสินค้าพืชสวนของอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียเป็นตลาดส่งออกผลไม้ (ผลไม้สด แช่เย็น แช่แข็ง และแห้ง) ที่สำคัญของไทย โดยเป็นตลาดส่งออกผลไม้ลำดับที่ 4 รองจากจีน ฮองกง และเวียดนาม อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่อินโดนีเซียออกมาตรการจำกัดการนำเข้าสินค้าพืชสวนดังกล่าว การส่งออกสินค้าพืชสวนของไทยไปยังอินโดนีเซียได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก โดยในปี 2556 มูลค่าการส่งออกผลไม้ไทยไปยังอินโดนีเซียลดลงมากกว่าร้อยละ 50 เมื่อเปรียบเทียบกับ การส่งออกของปี 2555 โดยผลไม้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือ **ทุเรียน** ซึ่งเป็นผลไม้ที่ไทยส่งออกไปยังอินโดนีเซียเป็นลำดับ 2 รองจากลำไย และเป็นตลาดส่งออกทุเรียนอันดับ 3 ของไทย รองจากจีนและฮองกง ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีผู้นำเข้าทุเรียนจากไทยเป็นอันดับ 1 โดยมีปริมาณนำเข้าคิดเป็นร้อยละ 97 ของการนำเข้าทุเรียนทั้งหมดของอินโดนีเซีย นอกจากนี้ มาตรการจำกัดการนำเข้าสินค้าพืชสวน ดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าน้ำผลไม้ไทย เนื่องจากผู้นำเข้าน้ำผลไม้ จากต่างประเทศ จะต้องปฏิบัติตาม กฎกระทรวงการค้า เลขที่ 16/2013 และ 47/2013 และกฎกระทรวงเกษตร เลขที่ 86/2013 ด้วยเช่นกัน

สินค้า	มูลค่าการส่งออกไปยังอินโดนีเซีย		
	ปี 2555	ปี 2556	Δ% (2555-2556)
ผลไม้สด แช่เย็น แช่แข็ง และแห้ง	104.2	49.3	-52.65
ทุเรียน	13.7	4.4	- 67.9
ลำไย	86.0	43.1	- 50
หอมแดง	11.4	9.6	- 15.7
น้ำผลไม้	3.04	5.30	74

ที่มา: กรมศุลกากร

หน่วย: ล้านบาทหรือดอลลาร์สหรัฐ

ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ในระยะสั้น ไทยควรดำเนินการเจรจากับรัฐบาลอินโดนีเซียในระดับทวิภาคีและในเวทีอาเซียนทุกระดับ เพื่อให้อินโดนีเซียผ่อนปรน การใช้มาตรการดังกล่าว รวมถึงขอให้อนุญาตให้มีการนำเข้าสินค้าพืชสวนไทยเป็นกรณีพิเศษ โดยเฉพาะสินค้าทุเรียน ซึ่งได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากการใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าสินค้าพืชสวน

ในระยะยาว ไทยอาจพิจารณาฟ้องร้องอินโดนีเซียภายใต้กลไกระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก (WTO) เนื่องจากกฎระเบียบด้านการนำเข้าสินค้าพืชสวนของอินโดนีเซีย อาจขัดกับความตกลงต่างๆ ภายใต้ WTO โดยเฉพาะความตกลง GATT และความตกลงว่าด้วยสินค้าเกษตร (Agreement on Agriculture) ที่ห้ามมิให้สมาชิก WTO ใช้มาตรการที่ห้ามหรือจำกัดการนำเข้า รวมถึงอาจขัดต่อ ความตกลงว่าด้วยวิธีดำเนินการออกใบอนุญาตนำเข้า (Agreement on Import Licensing Procedures) เนื่องจากขั้นตอนการขออนุญาต RIPH และ Import Approval มีความยุ่งยากและสร้างภาระให้กับผู้นำเข้าเกินความจำเป็น ทั้งนี้ ในปัจจุบัน สหรัฐอเมริกาและนิวซีแลนด์ได้ ยื่นขอหารือ (Consultation) กับอินโดนีเซียภายใต้กลไกระงับข้อพิพาทของ WTO เกี่ยวกับมาตรการนำเข้าพืชสวนและผลิตภัณฑ์จากสัตว์ของอินโดนีเซีย และไทยได้ขอเข้าร่วมการหารือ ฯ ดังกล่าว ในฐานะประเทศฝ่ายที่สาม (Third Party) ที่มีผลประโยชน์ทางการค้าที่สำคัญ โดยการหารือฯ ได้มีขึ้นเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2557 ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย อย่างไรก็ตาม หลังจากการหารือฯ ทั้งสหรัฐอเมริกาและนิวซีแลนด์ ยังไม่มีท่าทีชัดเจนว่าจะขอตั้งคณะผู้พิจารณา (Establishment of a Panel) หรือไม่ ทั้งนี้ หากไทยจะดำเนินการฟ้องร้องอินโดนีเซียภายใต้ WTO ด้วยตนเอง ไทย จะต้องติดตามรวบรวมข้อมูลผลกระทบจากกฎระเบียบดังกล่าวอย่างใกล้ชิด เพื่อใช้ประโยชน์ในกระบวนการฟ้องร้องต่อไป

นอกจากนี้ เนื่องจากรัฐบาลอินโดนีเซียแสดงจุดยืนที่ชัดเจนว่า นโยบายพึ่งพาตนเอง เป็นนโยบายหลักของประเทศ และไม่มีท่าทีว่าจะยกเลิกมาตรการต่างๆ ที่ใช้ควบคุมการนำเข้าสินค้าเกษตรจากต่างประเทศในอนาคตอันใกล้ ดังนั้น นอกเหนือจากการกดดันให้รัฐบาลอินโดนีเซียยกเลิก/ผ่อนคลามาตรการจำกัดการนำเข้าพืชสวนแล้ว ผู้ส่งออกไทยควรมองหาตลาดอื่นๆ เพื่อเพิ่มทางเลือกในการส่งออกสินค้า พืชสวนของไทย โดยตลาดส่งออกสินค้าพืชสวนที่มีศักยภาพ ได้แก่ จีน จีนไทเป เกาหลีใต้ และตลาดอาเซียนอื่นๆ เช่น สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ เป็นต้น

ส่วนมาตรการที่มีใช้ภาษี / สำนักการค้าสินค้า
กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
กันยายน 2557