

## สู่กฎระเบียบการนำเข้าไม้ของประเทศไทย

| โดย มารีโกลด์ นอร์แมน และ เจต ชอนเดอร์ |



ในระหว่างปี พ.ศ. 2555 และ 2559 ประเทศไทยนับเป็นผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์ไม้รายสำคัญที่สุดของโลก (ภาพที่ 1) จากการส่งออกที่มีมูลค่าเกือบ 4.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ ต่อปี โดยประเทศไทยมีความพยายามเพิ่มมากขึ้นในการก้าวขึ้นเป็นศูนย์กลางการผลิตผลิตภัณฑ์จากไม้ของภูมิภาค ทั้งยังเป็นผู้จัดหาสินค้าเฟอร์นิเจอร์และผลิตภัณฑ์จากไม้รายหลักให้แก่ตลาดสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และตลาดเอเชีย ไม้ส่วนมากที่นำมาใช้ในอุตสาหกรรมแปรรูปที่กำลังเติบโตในขณะนี้ มาจากทั้งสวนป่าภายในประเทศและจากการนำเข้า

เนื่องจากประเทศไทยจัดวางตนเองในฐานะผู้ผลิตเพื่อการส่งออก การรักษาการเข้าถึงตลาดต่างๆ จึงจำต้องอาศัยความพยายามที่เพิ่มมากขึ้นในการพิสูจน์ว่าไม้ที่นำมาผลิตสินค้าทั้งหมดนั้น (ทั้งสินค้าจากการนำเข้าและที่ผลิตภายในประเทศ) ถูกต้องตามกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ เพื่อจัดการกับการค้าไม้ผิดกฎหมายได้มีการดำเนินการมาแล้วหลายปีในทุกภาคส่วนของสหภาพยุโรป (ผ่านกฎระเบียบการค้าไม้ของสหภาพยุโรป หรือ EUTR) และในสหรัฐอเมริกา (ผ่านกฎหมายเลซีย์) รวมถึงในออสเตรเลีย (ผ่าน พ.ร.บ. ว่าด้วยการห้ามทำไม้ผิดกฎหมาย หรือ ILPA) พร้อมด้วยการบังคับใช้และนำไปปฏิบัติที่ดี โดยล่าสุดประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีได้จัดทำข้อกำหนดในการส่งเสริมการค้าสินค้าไม้ที่ถูกกฎหมาย ขณะที่อินโดนีเซียและเวียดนามได้มีฉันทามติในการแยกไม้ผิดกฎหมายออกจากการนำเข้าในฐานะองค์ประกอบสำคัญของระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ภายใต้ข้อตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ การบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติบาล และการค้า (FLEGT VPAs) เช่นเดียวกันกับประเทศจีน ที่มีรายงานว่ากำลังอยู่ระหว่างพิจารณาการควบคุมการนำเข้าไม้ การเคลื่อนไหวในทิศทางเดียวกันนี้สะท้อนให้เห็นถึงความกังวลต่อการเข้าถึงตลาดสำหรับไม้แปรรูป และเห็นถึงการมีส่วนร่วมของประเทศต่างๆ ในการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศผ่าน “การนำเข้า” ไม้ที่เกี่ยวข้องกับการทำลายป่าอย่างผิดกฎหมาย

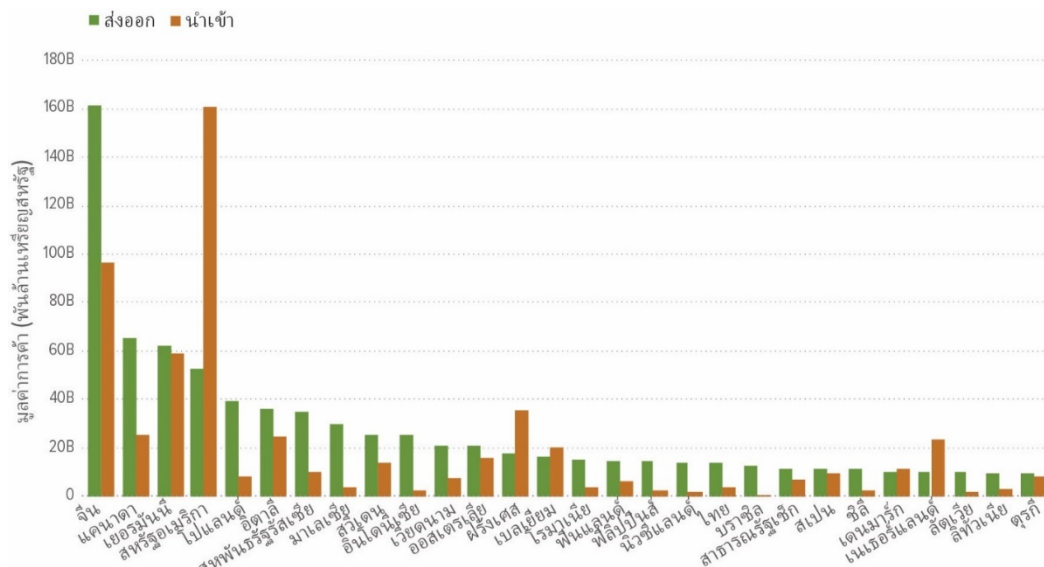
ประเทศไทยได้เริ่มหรือข้อตกลง FLEGT VPA กับสหภาพยุโรปในเดือนกันยายน พ.ศ. 2556 และจัดการประชุมเจรจาอย่างเป็นทางการขึ้นเป็นครั้งแรกในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560 ภายใต้กระบวนการข้อตกลงดังกล่าว ประเทศไทยจะมีการจัดทำระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้เพื่อพิสูจน์ว่าผลิตภัณฑ์จากไม้ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งกฎหมายของประเทศแหล่งปลูกและประเทศที่นำเข้า

ในเอกสารฉบับนี้เป็นการอภิปรายถึงความเสี่ยงหลักของประเทศไทยในการส่งออกและนำเข้าผลิตภัณฑ์ไม้ เยื่อกระดาษและกระดาษ รวมถึงพิจารณาผลกระทบจากความต้องการกฎระเบียบเกี่ยวกับไม้หรือระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ที่เพิ่มขึ้นในฝั่งอุปสงค์โลกที่อาจมีต่ออุตสาหกรรม



แปรรูปไม้ของประเทศไทย การสรุปข้อมูลในครั้งนี้จึงได้วิเคราะห์ตัวแปรทางกฎหมายที่สำคัญซึ่งมีความจำเป็นต่อประเทศไทยในการจัดทำระบบการควบคุมการนำเข้าที่มีประสิทธิภาพ โดยถอดบทเรียนจากความพยายามในการจัดทำและนำไปปฏิบัติเพื่อควบคุมการนำเข้าไม้ที่ตัดโค่นอย่างผิดกฎหมายที่มีอยู่

ภาพที่ 1: ประเทศที่ส่งออกและนำเข้าผลิตภัณฑ์ไม้ เยื่อกระดาษและกระดาษสูงสุด ระหว่างปี พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2559 (เป็นมูลค่าเหรียญสหรัฐ)



ที่มา: ข้อมูลจากการค้าระหว่างประเทศของสหประชาชาติ, 2561. รวบรวมโดยเฟอร์เรร์ เทเรซ, 2561.

## การส่งออกหลักของประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีการส่งออกผลิตภัณฑ์ไม้ เยื่อกระดาษและกระดาษเพิ่มขึ้นอย่างคงที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 (ภาพที่ 2) ภายในปี พ.ศ. 2559<sup>1</sup> การส่งออกมีมูลค่ามากกว่าในปี พ.ศ. 2550 ร้อยละ 33 (จากมูลค่าเหรียญสหรัฐ) จากสถิติของรัฐบาลไทย สินค้าส่งออกหลักประกอบด้วย เยื่อกระดาษและกระดาษไม้แผ่นแปรรูป แผ่นไม้อัด ไม้เฟอร์นิเจอร์และไม้แผ่นปาร์ติเคิล อย่างไรก็ตาม เยื่อกระดาษ ไม้แผ่นแปรรูป ไม้ประสาน ไม้และอุปกรณ์ครัว ไม้แผ่นปาร์ติเคิล เฟอร์นิเจอร์สำนักงานและเฟอร์นิเจอร์ครัว มีการส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 มากกว่าร้อยละ 70 ของการส่งออกเฟอร์นิเจอร์สำนักงานและเฟอร์นิเจอร์ครัวได้ถูกส่งไปยังสหรัฐอเมริกา ขณะที่ร้อยละ 70 ของการส่งออกอุปกรณ์ครัวและโต๊ะของไทยได้ส่งออกไปยังตลาดที่มีการควบคุมของสหรัฐอเมริกา (ร้อยละ 35) และสหภาพยุโรป (ร้อยละ 35)

ประเทศไทยได้มีการส่งออกเยื่อกระดาษร้อยละ 30 ไปยังประเทศฝรั่งเศส ในระหว่างปี พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2559 โดยการส่งออกเยื่อกระดาษส่วนมาก (ร้อยละ 65) และไม้แผ่นแปรรูปเกือบทั้งหมดในช่วงที่ผ่านมา (ร้อยละ 99) ถูกส่งไปยังประเทศจีน จากการวิเคราะห์ของฐานข้อมูลสถิติการป่าไม้ของไทย ซึ่งรวมถึงข้อมูลบางส่วนเกี่ยวกับชนิดพันธุ์สำหรับการส่งออกไม้ท่อนและไม้แผ่นแปรรูป แสดงให้เห็นว่าการส่งออกไม้ยางมากกว่าร้อยละ 86 ของการส่งออกไม้แผ่นแปรรูปในช่วงเวลาเดียวกัน สำหรับการส่งออกผลิตภัณฑ์ไม้ประสานมีความหลากหลายมากกว่า โดยร้อยละ 90 ส่งออกไปยังประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา อินเดีย มาเลเซีย ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป 28 ประเทศ เวียดนาม เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ และตุรกี สำหรับไม้แผ่นปาร์ติเคิลส่วนมากจะถูกส่งไปยังสาธารณรัฐเกาหลี (ร้อยละ 35) มาเลเซีย (ร้อยละ 20) อินโดนีเซีย (ร้อยละ 13) และจีน (ร้อยละ 11)

ภาพที่ 3 เน้นให้เห็นมูลค่าโดยรวมของการส่งออกไปยังตลาดต่างๆ ที่มีการบังคับใช้กฎระเบียบในการนำเข้าในปัจจุบัน โดยกว่าทศวรรษที่ผ่านมา จำนวนข้อกำหนดกฎระเบียบในระดับประเทศถูกกำหนดขึ้นเพื่อสกัดกั้นไม้ผิดกฎหมายจากการนำเข้ามีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมาก เป็นการเพิ่มแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการไทยที่ประกอบการค้าไม้ถูกกฎหมายที่สามารถตรวจพิสูจน์ได้ โดยที่สหรัฐอเมริกาเป็นเพียงตลาดเดียวที่มีการควบคุมบังคับใช้ข้อกำหนดดังกล่าวในปี พ.ศ. 2551

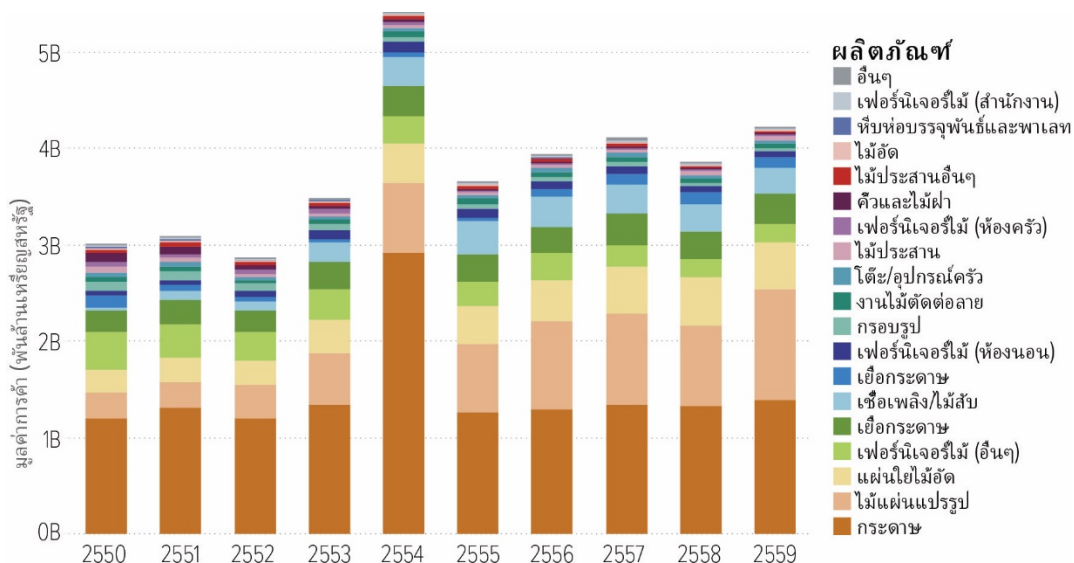
<sup>1</sup> ข้อมูลรายงานการค้าระหว่างประเทศของสหประชาชาติโดยประเทศไทย (<https://comtrade.un.org/data/>). ประจำเดือนเมษายน 2562, ประเทศไทยมีรายงานจนถึงปี 2559.



ซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ 10 ของการส่งออกของไทย เมื่อกฎระเบียบ EUTR และ พ.ร.บ. ILPA ของออสเตรเลียมีการบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 และ 2557 การส่งออกสินค้าไม้ของประเทศไทยไปยังตลาดที่มีการควบคุมสูงถึงร้อยละ 14 และภายในปี พ.ศ. 2559 มูลค่าการส่งออกไปยังตลาดที่มีการควบคุมทั้ง 3 แห่งเพิ่มขึ้นอีกครั้ง โดยคิดเป็นร้อยละ 23 ของการส่งออกต่อปีของประเทศไทย และมีแนวโน้มการค้ากับตลาดที่มีการควบคุมเพิ่มขึ้นต่อไปอีก

ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี จีน เวียดนาม อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ได้ดำเนินการจัดทำข้อกำหนดการนำเข้าเพื่อป้องกันไม้ที่ตัดโค่นอย่างผิดกฎหมายออกจากตลาดของตน โดยความเคลื่อนไหวในการตั้งกฎระเบียบเพื่อควบคุมตลาดเอเชียดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อภาคการส่งออกของไทย โดยจากข้อมูลการส่งออกในปี พ.ศ. 2559 ประเทศแถบเอเชียต่างๆ ที่กำลังมีการจัดทำและบังคับใช้กฎหมายการนำเข้าชิ้น ล้วนเป็นประเทศปลายทางของการส่งออกไม้ เยื่อกระดาษและกระดาษของประเทศไทยถึงร้อยละ 54 เช่นเดียวกับกับในประเทศสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และออสเตรเลีย ประเทศไทยได้มีการส่งออกผลิตภัณฑ์จากไม้ คิดเป็นร้อยละ 76 ไปยังตลาดที่จะมีการกำหนดให้ต้องมีการตรวจสอบพิสูจน์ความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ในหลายปีถัดมา แม้ว่าหลายบริษัทชั้นนำต่างๆ ของไทยอาจมีระบบในการพิสูจน์ความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ของตนอยู่แล้ว แต่สำหรับอุตสาหกรรมกระแสหลักจะมีความจำเป็นมากขึ้นที่ต้องแสดงให้เห็นว่าสินค้าของพวกเขาทำจากไม้ที่ตัดโค่นจากแหล่งที่ถูกกฎหมาย เนื่องจากมีการบังคับใช้กฎระเบียบดังกล่าวในฝั่งอุปสงค์กับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

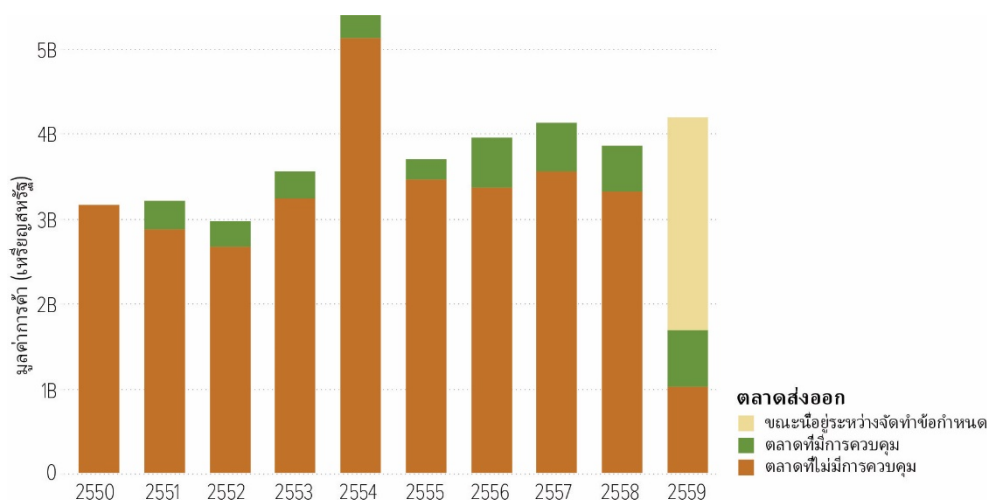
ภาพที่ 2: การส่งออกไม้ เยื่อกระดาษและกระดาษของไทย ในปี พ.ศ. 2550 ถึง 2559 (เป็นมูลค่าเหรียญสหรัฐ)



ที่มา: ข้อมูลจากการค้าระหว่างประเทศของสหประชาชาติ, 2561. รวบรวมโดยฟอร์เรสต์ เทรนต์, 2561.



ภาพที่ 3: การส่งออกผลิตภัณฑ์จากไม้ เยื่อกระดาษและกระดาษของไทย ปี พ.ศ. 2550 - พ.ศ. 2559 ไปยังตลาดที่มีการควบคุมและไม่มีการควบคุม (เป็นมูลค่าเหรียญสหรัฐ)



ที่มา: ข้อมูลจากการค้าระหว่างประเทศของสหประชาชาติ, 2561. รวบรวมโดยเฟอร์เรต์ เทเรนซ์, 2561.

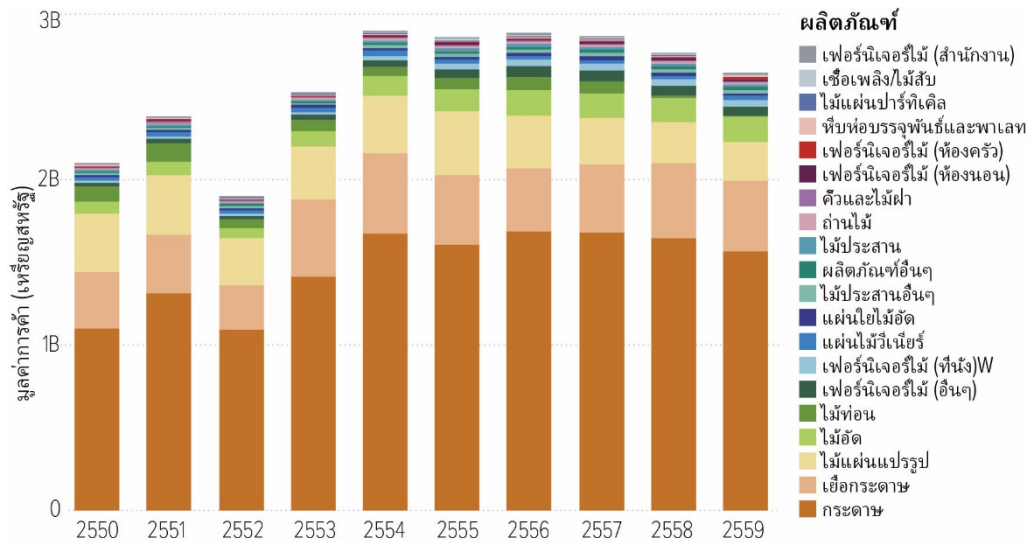
## ข้อมูลการนำเข้า

อุตสาหกรรมการแปรรูปของไทยยึดโยงกับวัตถุดิบจากการนำเข้าและไม้จากสวนป่าที่ผ่านการแปรรูปภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น สอดคล้องกับจุดยืนของประเทศไทยในการเป็นผู้ผลิตเพื่อการส่งออกรายหลัก มีการนำเข้าสินค้าไม้ เยื่อกระดาษและกระดาษเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในระหว่างปี พ.ศ. 2552 และ พ.ศ. 2554 (ภาพที่ 4) โดยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 มูลค่าการนำเข้าอยู่ระหว่าง 2.6 และ 2.9 พันล้านเหรียญสหรัฐต่อปี ผลิตภัณฑ์ไม้หลักที่มีการนำเข้ามายังประเทศไทยคำนวณโดยมูลค่า ได้แก่ กระดาษ เยื่อกระดาษ ไม้แผ่นแปรรูป ไม้อัด และไม้ท่อน ผลิตภัณฑ์ทั้ง 5 ชนิดนี้คิดเป็นร้อยละ 93 ของการนำเข้าของไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2559

ในระหว่างปี พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2559 ร้อยละ 90 ของสินค้าทั้ง 5 ชนิดของประเทศไทยมีแหล่งที่มาจากประเทศจีน ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป 28 ประเทศ มาเลเซีย ญี่ปุ่น สิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา อินโดนีเซีย แคนาดา สาธารณรัฐเกาหลี แอฟริกาใต้ และบราซิล อย่างไรก็ตามจากแผนภาพรายงานการค้าระหว่างประเทศ สหประชาชาติของรัฐบาลไทย ประเทศไทยมีการจัดหาแหล่งวัตถุดิบสำหรับกระดาษ เยื่อกระดาษ ไม้อัด ไม้ท่อน และไม้แผ่นแปรรูปจากประเทศเบนิิน ปากีสถาน เปรู และประเทศกินีเพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าอัตราการนำเข้าสินค้าเหล่านี้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ



ภาพที่ 4: การนำเข้าผลิตภัณฑ์ไม้ เื่อกระดาษและกระดาษของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2550 - พ.ศ. 2559 (เป็นมูลค่าเหรียญสหรัฐ)



ที่มา: ข้อมูลจากการค้าระหว่างประเทศของสหประชาชาติ, 2561. รวบรวมโดยฟอร์สท์ เทรนด์, 2561.

ไม้ท่อนและไม้แผ่นแปรรูปมักใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับผลิตภัณฑ์แปรรูปจำนวนมากที่ส่งออกจากประเทศไทย ส่วนใหญ่ของการนำเข้าไม้แผ่นแปรรูปและไม้ท่อนมาจากประเทศที่มีธรรมชาติป่าไม้ต่ำและมีการรายงานเชิงเอกสารที่มีนัยสำคัญเกี่ยวกับการทำไม้ผิดกฎหมาย (ภาพที่ 5 และ 6)<sup>2</sup>นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 จำนวน 2 ใน 3 ของการนำเข้าไม้ท่อนของประเทศไทยมาจากประเทศเมียนมาร์ (ร้อยละ 45 ของการนำเข้า โดยคำนวณจากมูลค่าระหว่างปี พ.ศ. 2553 และ 2560) และมาเลเซีย (ร้อยละ 18) สำหรับประเทศนิวซีแลนด์ สาธารณรัฐคองโก หมู่เกาะโซโลมอน และสหรัฐอเมริกา เป็นแหล่งวัตถุดิบสำหรับตลาดของไทยเช่นเดียวกัน (รวมกันคิดเป็นร้อยละ 12 โดยประมาณ) อย่างไรก็ตาม การนำเข้าไม้ท่อนได้หดตัวลงอย่างมีนัยสำคัญในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังจากช่วงที่มีการกักตุนไม้สักจากประเทศเมียนมาร์ในปี พ.ศ. 2556 และต้นปี พ.ศ. 2557 ก่อนการห้ามส่งออกไม้ท่อนในเดือนเมษายน พ.ศ. 2557 (ภาพที่ 7)<sup>3</sup>ในปี พ.ศ. 2560 ความต้องการไม้สักท่อนของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปจากความต้องการไม้สักจากประเทศเมียนมาร์ (ซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ 2 ของการนำเข้า) มาเป็นบราซิลและแอฟริกาใต้ ขณะเดียวกันก็เปลี่ยนมาสู่การจัดหาไม้ท่อนจากชนิดพันธุ์ที่ใกล้เคียงกัน อาทิ มะค่าโมง หรือ “doussie” จากประเทศต่างๆ ซึ่งรวมถึงสาธารณรัฐคองโกและสาธารณรัฐแอฟริกากลาง

การนำเข้าไม้แผ่นแปรรูปมีการหดตัวลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 เช่นเดียวกัน แต่ไม่ชัดเจนเท่าไม้ท่อน โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 ประเทศไทยนำเข้าไม้แผ่นแปรรูปกว่าครึ่งจากมาเลเซีย และอีกร้อยละ 14 จากประเทศลาว และนำเข้าจากประเทศนิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา และเมียนมาร์ คิดเป็น 1 ใน 5 ของการนำเข้าของไทย เนื่องจากเมียนมาร์ออกกฎหมายห้ามส่งออกไม้ท่อนในปี พ.ศ. 2557 บริษัทต่างๆ ของไทยได้หันไปสู่การซื้อแผ่นไม้สักแปรรูป ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 21 ของการนำเข้าไม้แผ่นแปรรูปทั้งหมดในปี พ.ศ. 2560 (ภาพที่ 8)

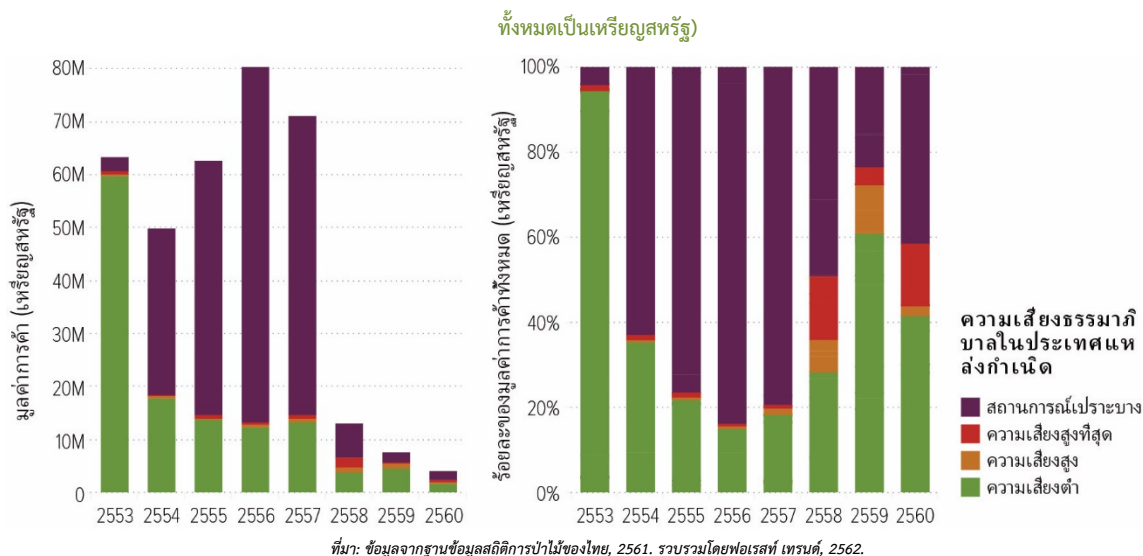
<sup>2</sup> ประเภทของประเทศแหล่งปลูก “ความเสี่ยงต่ำ” และ “ความเสี่ยงสูง” ที่แสดงในภาพที่ 5 และ 6 สะท้อนคะแนนประเทศของลำดับค่าธรรมชาติของประตทางสถิติเฉลี่ยสัมพัทธ์โดยฟอร์สท์เทรนด์ ซึ่งให้คะแนนความเสี่ยงการทุจริตและธรรมชาติสัมพัทธ์เฉลี่ย ระหว่าง 1 ถึง 100 แก่ 211 ประเทศทั่วโลก โดยประเทศที่มีอันดับสูงกว่าจะเชื่อมโยงกับความท้าทายด้านการทุจริตและธรรมชาติที่สูงกว่า ในการวิเคราะห์ในเอกสารนี้ ฟอร์สท์เทรนด์จัดให้ประเทศอื่นๆ ที่อยู่ในระดับต่ำกว่า 50 เป็นประเทศ “ความเสี่ยงต่ำ” และประเทศที่อยู่ในอันดับระหว่าง 50 และ 75 เป็นประเทศที่มี “ความเสี่ยงสูง” สำหรับประเทศที่อยู่ระหว่าง 75 และ 100 จัดเป็นประเทศที่มี “ความเสี่ยงสูงที่สุด” การนำเข้าจากประเทศที่อยู่ในรายการประจำปีเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เปราะบางของธนาคารโลก ปี 2562 จะจัดเป็นประเทศที่มี “สถานการณ์ที่เปราะบาง”

<sup>3</sup> ข้อมูลที่ใช้ในภาพที่ 5, 6, 7 และ 8 รวบรวมจากฐานข้อมูลเชิงสถิติการค้าไม้ของไทย ข้อมูลชนิดพันธุ์มีเพียงข้อมูลเกี่ยวกับไม้ท่อนและไม้แผ่นแปรรูปเท่านั้น โดยข้อมูลที่ชนิดพันธุ์เชื่อมโยงโดยตรงกับประเทศต้นกำเนิดไม่แสดงในฐานข้อมูล

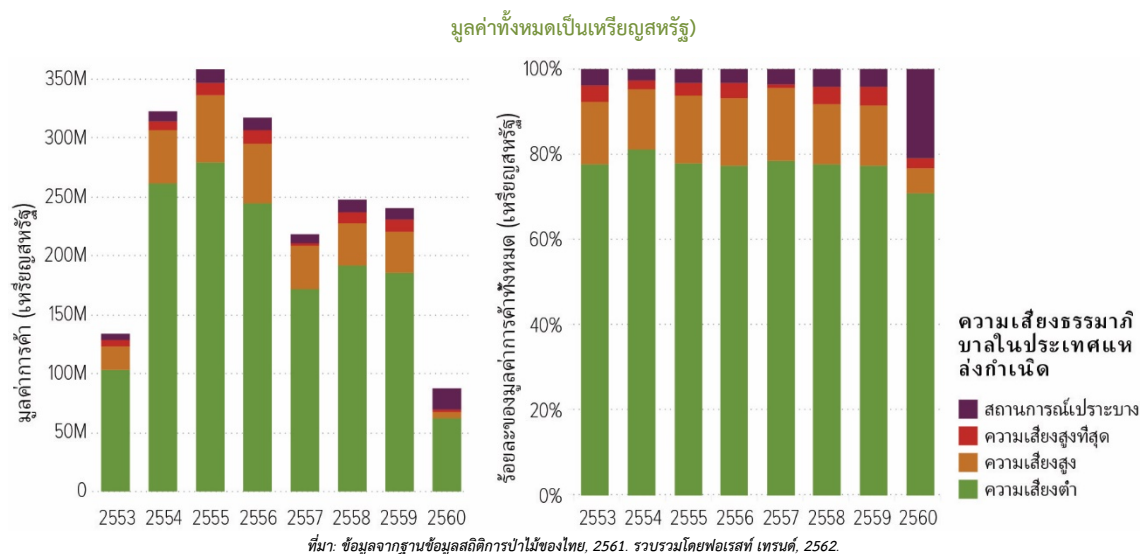




ภาพที่ 5: ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าไม้ท่อนในช่วงปี พ.ศ. 2553 - พ.ศ. 2560 (จากมูลค่าเหรียญสหรัฐและสัดส่วนร้อยละของมูลค่าทั้งหมดเป็นเหรียญสหรัฐ)

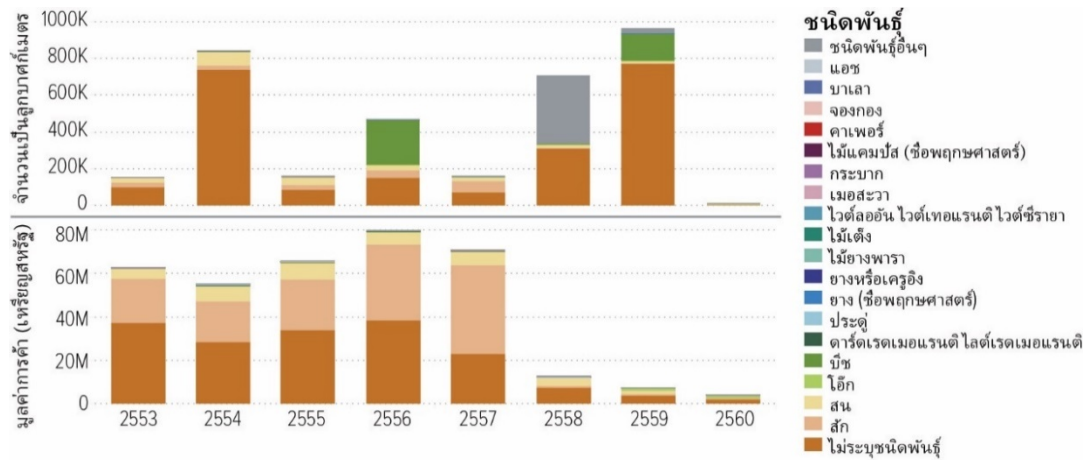


ภาพที่ 6: ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าไม้แผ่นแปรรูปในช่วงปี พ.ศ. 2553 - พ.ศ. 2560 (จากมูลค่าเหรียญสหรัฐและสัดส่วนร้อยละของมูลค่าทั้งหมดเป็นเหรียญสหรัฐ)



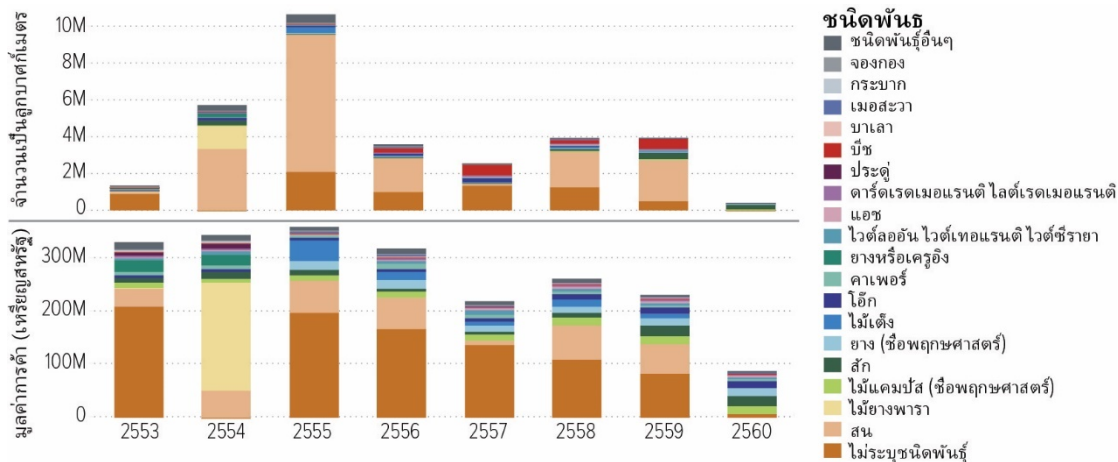


ภาพที่ 7: 20 ลำดับสูงสุดของชนิดพันธุ์ไม้ของไม้ท่อนที่มีการนำเข้าในช่วงปี พ.ศ. 2553 - พ.ศ. 2560 (จากมูลค่าเหรียญสหรัฐและจำนวนลูกบาศก์เมตร)



ที่มา: ข้อมูลจากฐานข้อมูลสถิติการป่าไม้ของไทย, 2561. รวบรวมโดยฟอเรสต์ เทรนด์, 2562.

ภาพที่ 8: 20 ลำดับสูงสุดของชนิดพันธุ์ไม้ของไม้แผ่นแปรรูปที่มีการนำเข้าในช่วงปี พ.ศ. 2553 - พ.ศ. 2560 (จากมูลค่าเหรียญสหรัฐและจำนวนลูกบาศก์เมตร)



ที่มา: ข้อมูลจากฐานข้อมูลสถิติการป่าไม้ของไทย, 2561. รวบรวมโดยฟอเรสต์ เทรนด์, 2562.

ผู้ผลิตไม้แผ่นแปรรูปและไม้ท่อนจำนวนไม่น้อยอยู่ในลำดับสูงของการจัดอันดับการทุจริตและความท้าทายเชิงธรรมาภิบาลของโลก หรืออยู่ในรายการสถานการณ์ที่เปราะบางของธนาคารโลกในปัจจุบัน<sup>4</sup> ซึ่งระบุความท้าทายที่สำคัญของฝ่ายรัฐบาลในการรักษากฎนิธธรรม ความเกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่รัฐในการทุจริตในหลายรัฐยังผลต่อความหยาบคายในการบังคับใช้กฎระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและจัดการป่าไม้ ซึ่งนำมาซึ่งความเสี่ยงในการซื้อไม้ผิดกฎหมายที่เพิ่มมากขึ้น<sup>5</sup> NEPCo<sup>6</sup> ได้มีการรายงานความเสี่ยงที่สำคัญของการทำไม้ผิดกฎหมายในประเทศแหล่งกำเนิดหลักที่ไทยนำเข้า ขณะที่ Forest Trends ได้แสดงให้เห็นว่า สาธารณรัฐคองโก สาธารณรัฐแอฟริกากลาง เมียนมาร์ และหมู่เกาะโซโลมอน อยู่ในอันดับล่างจากประเทศต่างๆ ที่वलสำหรับข้อกังวลเรื่องการทุจริตและธรรมาภิบาลของชาติ<sup>7</sup>

<sup>4</sup> “รายการรวมสถานการณ์เปราะบาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562,” ธนาคารโลก, จัดทำล่าสุด 1 กรกฎาคม 2561, <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/harmonized-list-of-fragile-situations>

<sup>5</sup> นอร์แมน เอ็ม. ซอนเดอร์, เจ. และ แคนบี, เค. ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลแห่งชาติ. ความสัมพันธ์กันของกฎระเบียบการค้าไม้ผิดกฎหมาย. (วอชิงตัน ดีซี: ฟอเรสต์ เทรนด์, 2560).

<sup>6</sup> การขึ้นทะเบียนป่าไม้โลก เอฟเอสซี. เนปคอง, พันธมิตรป่าดงดิบและเอฟเอสซี. สืบค้นได้ที่ <https://www.globalforestregistry.org/>

<sup>7</sup> นอร์แมน เอ็ม. ซอนเดอร์, เจ. และ แคนบี, เค. ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลแห่งชาติ. ความสัมพันธ์กันของกฎระเบียบการค้าไม้ผิดกฎหมาย. (วอชิงตัน ดีซี: ฟอเรสต์ เทรนด์, 2560).



ขณะที่บริษัทชั้นนำจำนวนมากของไทยได้มีการจัดทำระบบการสอบทานเอกสาร (Due Diligence System) เพื่ออธิบายความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ แต่สำหรับผู้ประกอบการรายย่อยและขนาดกลางอาจต้องการการสนับสนุนในการจัดตั้งผู้จัดหาที่ถูกกฎหมายและในการรักษาการเข้าถึงตลาด บางบริษัทของไทยมีการนำเข้าไม้ท่อนและไม้แผ่นแปรรูปจากประเทศที่มีความเสี่ยงด้านการทุจริตและธรรมาภิบาลอย่างรุนแรงในอัตราส่วนที่สูง ขณะเดียวกัน ตลาดส่งออกหลักของประเทศไทยมีการดำเนินการควบคุมทางกฎหมายในการจัดไม้ผิดกฎหมายออกจากตลาด ซึ่งหมายความว่า บริษัทของไทยอาจตกอยู่ภายใต้ความกดดันในการอธิบายความถูกต้องตามกฎหมายของผลิตภัณฑ์ไม้ของพวกเขา

## หนทางสู่การควบคุมการนำเข้าของประเทศไทย

ขณะนี้รัฐบาลไทยกำลังดำเนินการตอบสนองกับความต้องการที่เปลี่ยนไปสำหรับไม้ที่ถูกกฎหมายจากตลาดผู้บริโภคหลัก โดยส่วนหนึ่งของการประชุมเจรจาร่วมกับสหภาพยุโรปอย่างเป็นทางการที่จัดขึ้นเป็นครั้งแรกในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560 ประเทศไทยได้ให้คำมั่นในการจัดทำระบบในการตรวจสอบเอกสารและตรวจพิสูจน์ความถูกต้องตามกฎหมายของผลิตภัณฑ์ไม้ที่บริษัทไทยเป็นผู้ส่งออก พร้อมด้วยการริเริ่มแนวทางอื่นๆ เพื่อเพิ่มความโปร่งใสของภาคป่าไม้และการติดตามกำกับดูแลอย่างอิสระ

สำหรับการประชุมเจรจาดังที่กล่าวถึง จัดขึ้นในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2561 โดยมุ่งเน้นที่การพัฒนานิยามความถูกต้องตามกฎหมายและระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ (TLAS) พร้อมทั้งเน้นย้ำถึงความจำเป็นของการมีข้อกำหนดที่มีประสิทธิภาพเพื่อควบคุมการนำเข้าภายในระบบ TLAS แห่งชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ยื่นพันธะสัญญาทางการเมืองระดับสูงในการเร่งรัดกระบวนการประชุมเจรจาข้อตกลง VPA ด้วยการจัดการประชุมเจรจาดังที่ 3 ซึ่งวางแผนว่าจะจัดขึ้นในเดือนตุลาคมหรือพฤศจิกายน พ.ศ. 2562 โดยในปีที่ผ่านมา คณะทำงานกลุ่มย่อยการควบคุมการนำเข้าไม้ได้มีการจัดทำร่างระบบการสอบทานเอกสาร (Due Diligence System) ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ TLAS

## การจัดทำรูปแบบข้อกำหนดในการควบคุมการนำเข้าไม้

ความหลากหลายของหมวดหมู่ผลิตภัณฑ์ไม้หรือรหัส HS ของศุลกากรตามที่ระบุในขอบเขตผลิตภัณฑ์ของข้อตกลง VPA นั้น มีความสำคัญ ยกตัวอย่างเช่น ข้อกำหนดการนำเข้าของเวียดนามใช้บังคับกับทุกผลิตภัณฑ์ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้แปรรูปที่เข้าสู่เวียดนามและบังคับใช้กับทุกผู้ประกอบการ (จำแนกเป็นทั้งจากครัวเรือนหรือหน่วยงาน) การมีขอบเขตที่กว้างมีแนวโน้มในการทำให้แน่ใจได้มากกว่าขอบเขตที่แคบกว่า ว่าไม่ทุกชนิดทุกประเภทที่นำเข้าสู่ประเทศและนำมาใช้ในผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการแปรรูปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งไปยังสหภาพยุโรปและตลาดที่มีการควบคุมอื่นๆ นั้นถูกต้องตามกฎหมาย โดยประเทศไทยได้มีการจัดทำร่างขอบเขตผลิตภัณฑ์ที่ครอบคลุมสินค้าหลักหรือรหัส HS ในการนำเข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมาก

อีกหนึ่งข้อดีในการจัดทำมาตรการควบคุมการนำเข้า ก็คือการตั้งความต้องการที่ชัดเจนแก่บริษัทต่างๆ ว่าควรต้องบรรลุข้อกำหนดอย่างไร ความชัดเจนดังกล่าวจะชักจูงให้บริษัทที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลจัดทำระบบเพื่อลดความเสี่ยงของไม้ผิดกฎหมายในการเข้าสู่ตลาด ทั้งยังสอดคล้องกับกฎระเบียบ EUTR และ พ.ร.บ. ว่าด้วยการห้ามค้าไม้ผิดกฎหมาย (ILPA) ของออสเตรเลียอีกด้วย โดยพบว่าข้อกำหนด “การสอบทานเอกสาร (Due Diligence)” ที่คล้ายคลึงกันในสหภาพยุโรปและออสเตรเลีย ได้เปลี่ยนพฤติกรรมกระทำแหล่งวัตถุดิบของบริษัทต่างๆ และผ่านจากผู้ประกอบการที่ไม่สามารถให้เอกสารได้ครบถ้วนหรือไม่เต็มใจให้มีการตรวจพิสูจน์ความถูกต้องตามกฎหมายของไม้มาสู่ผู้ประกอบการที่สามารถหรือยินดีให้ดำเนินการได้

## การบังคับใช้การควบคุมการนำเข้าที่มีประสิทธิภาพ

เมื่อมีการจัดทำระบบครบถ้วนและมีการบังคับใช้แล้วนั้น ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการตรวจสอบผู้ประกอบการธุรกิจที่เหมาะสมเพื่อให้แน่ใจว่ามีการปฏิบัติตามข้อกำหนดและเพื่อให้แน่ใจว่าตลาดของไทยไม่มีการปนเปื้อนไม้ผิดกฎหมาย ข้อกำหนดการนำเข้าของเวียดนามกำหนดให้ทุกสินค้าต้องมีการสอบทานเอกสารหลักฐาน (Due Diligence) และผ่านการตรวจสอบเอกสาร ณ ชายแดน โดยสินค้าที่ได้รับการพิจารณาว่ามีความเสี่ยงสูงและความเสี่ยงปานกลางจะต้องมีการตรวจสอบทางกายภาพ ทั้งนี้ ขนาดของการตรวจสอบก่อนการนำเข้ามีความสำคัญและอาจย้อนแย้งกับแนวทางในการสร้างความรวดเร็วของพิธีการศุลกากรเพื่อส่งเสริมการค้า ในการที่จะรักษากระบวนการและพิธีการที่ท่าเรือที่มีประสิทธิภาพโดยไม่ให้การตรวจสอบคัดแยกไม้ผิดกฎหมายหย่อนประสิทธิภาพลง จำนวนบุคลากรและทรัพยากรอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของศุลกากรจะต้องมีความพร้อม เนื่องจากหากไร้ซึ่งความพร้อม จะก่อให้เกิดความเสี่ยงที่การสอบทาน





เอกสารหลักฐาน (Due Diligence) ก่อนการนำเข้าจะเป็นเพียงการทำเครื่องหมายใน “กล่องกาบาท” ที่ไร้ความหมายและไม่สามารถแน่ใจได้ว่าถูกแนบเป็นเอกสารประกอบเฉพาะไม้ที่ถูกกฎหมายเท่านั้น ซึ่งดูเหมือนว่าประเทศไทยจะเลือกแนวทางที่มีความเสี่ยงคือการตรวจสอบที่ด้านชายแดน โดยมีกรมศุลกากรเป็นผู้ประเมิน “ความเสี่ยงสูง” ของสินค้าที่ชายแดน สำหรับสินค้าที่พิจารณาว่ามี “ความเสี่ยงต่ำ” จะสามารถผ่านเข้ามาได้โดยอัตโนมัติ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องพิจารณาแนวทางที่ดีที่สุดในการตรวจสอบเหล่านี้ ซึ่งรวมถึงการสุ่มตรวจ และการใช้การวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์เพื่อตรวจจับการสำแดงชนิดพันธุ์หรือแหล่งปลูกเท็จ รวมถึงการตรวจสอบความครบถ้วนของผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้ ประเทศไทยอาจจำเป็นต้องสร้างกลไกในการปกคสินค้าต้องสงสัยไว้ แทนที่จะเป็นกลไกที่ทำให้การผ่านศุลกากรล่าช้า พร้อมทั้งควรเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตหรือผู้จัดหา (Supplier) สามารถให้ข้อมูลเพิ่มเติมได้ โดยแนวทางดังกล่าวกำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของสาธารณรัฐเกาหลีเช่นกัน ในสหภาพยุโรปมีการตรวจสอบหลังการนำเข้า โดยบริษัทต่างๆ มีเวลาในการแสดงความบริสุทธิ์หรือปรับปรุงการสอบทานเอกสารหลักฐาน (Due Diligence) การตรวจสอบลักษณะนี้มักตามมาด้วยการห้ามจำหน่ายสินค้าต้องสงสัยในชุดต่อไป การใช้กลยุทธ์ห้ามจำหน่ายดังกล่าวนี้ ถูกวิจารณ์ว่าส่งผลให้การบังคับใช้กฎระเบียบอันมีประสิทธิภาพเกิดค่าใช้จ่าย เนื่องจากค่าใช้จ่ายคลังสินค้านั้นรับผิดชอบโดยบริษัท ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ

การกำหนดให้มีการตรวจสอบไม้ “ความเสี่ยงสูง” ก่อนการนำเข้า หมายความว่าประเทศไทยต้องการตรวจจับไม้ผิดกฎหมายก่อนที่ไม้ผิดกฎหมายจะเข้าสู่ประเทศ โดยหากมีการตรวจพบว่าไม้ผิดกฎหมาย กรมศุลกากรจะปฏิเสธการนำเข้าสู่ประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ยังคงมีความจำเป็นเช่นกันที่จะต้องกำหนดบทลงโทษทางกฎหมายที่เป็นไปได้สำหรับบริษัทที่ตั้งใจหลีกเลี่ยงมาตรการผ่านการสำแดงเท็จ อาทิ สำแดงตนเป็นชนิดพันธุ์ “ความเสี่ยงต่ำ” หรือมาจากประเทศแหล่งปลูกที่มีความเสี่ยงต่ำ เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบที่ด้านชายแดน บทลงโทษดังกล่าวของกฎระเบียบในฝ่ายอุปสงค์ทั่วโลก ในหลายกรณี ไม่รุนแรงนักและมีขอบเขตสำหรับประเทศไทยที่จะมีบทบาทนำในการอธิบายแนวทางที่เข้มข้นจริงจังของบทลงโทษต่อผู้กระทำผิด กฎระเบียบการนำเข้าไม้ของเวียดนามอาจเป็นแนวทางที่เข้มข้นที่สุดในปัจจุบันนี้ โดยมีการลงโทษทางปกครอง การยุติการค้าเงินกิจกรรมต่างๆ และ/หรือการดำเนินคดี โดยขึ้นกับความรุนแรงของการกระทำผิด สำหรับการลงโทษในสหภาพยุโรปจะแตกต่างออกไป เนื่องด้วยมุ่งหวังให้มีความเหมาะสม มีเหตุผล และจริงจัง โดยจะมีบทลงโทษที่รุนแรงขึ้นสำหรับผู้กระทำผิดซ้ำ

## สรุป

เนื่องจากประเทศไทยจัดวางตนในฐานะผู้ผลิตเพื่อการส่งออกรายสำคัญ ขณะที่ตลาดการส่งออกหลักของไทยเองกำลังมีการดำเนินนโยบายและบังคับใช้กฎระเบียบเพื่อหยุดยั้งการค้าไม้ผิดกฎหมายมากยิ่งขึ้น จากข้อมูลการรายงานล่าสุด ในปี พ.ศ. 2559 ประเทศไทยส่งออกผลิตภัณฑ์ไม้ร้อยละ 76 ไปยังตลาดต่างๆ ทั้งที่มีการบังคับใช้ข้อกำหนดการตรวจพิสูจน์ความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ หรือที่จะมีการบังคับใช้ต่อไปในอนาคตอันใกล้

เนื่องจากกฎระเบียบใหม่ในฝั่งอุปสงค์ของเอเชียเริ่มมีการบังคับใช้ ข้อกำหนดใหม่สำหรับการหาแหล่งที่มาอย่างมีความรับผิดชอบดูเหมือนจะส่งผลกระทบต่อบริษัทกระแสน้ำต่างๆ ของไทย และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต่อผู้ประกอบการขนาดกลางและผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งต้องการการสนับสนุนในการจัดทำระบบการสอบทานเอกสารหลักฐาน (Due Diligence System)

รัฐบาลไทยกำลังดำเนินการให้รองรับกับความต้องการที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วต่อไม้ถูกกฎหมายจากตลาดผู้บริโภคหลักต่างๆ ด้วยการจัดทำระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ซึ่งจะสนับสนุนการส่งออกของไทยอย่างยิ่ง หากข้อกำหนดการนำเข้าประกอบไปด้วย:

- ครอบคลุมขอบเขตของไม้ เยื่อกระดาษและกระดาษที่กว้าง เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดข้อกำหนดการนำเข้าจะต้องปรับใช้อย่างน้อยที่สุดกับเยื่อกระดาษ กระดาษ ไม้แผ่นแปรรูป ไม้ท่อน ไม้อัด ไม้วีเนียร์ ไม้แผ่นปาร์ทิเคิล และแผ่นใยไม้อัด โดยร่างขอบเขตผลิตภัณฑ์ของการนำเข้าฉบับปัจจุบันนะให้ประเทศไทยควบคุมสินค้าเหล่านี้
- จัดทำสิ่งที่มีหวังให้ชัดเจนในการประเมินความเสี่ยงที่สำคัญ
- จัดทำแนวทางที่ชัดเจนสำหรับหลักฐานที่รับได้เพื่อใช้ในการลดความเสี่ยง พร้อมด้วยข้อกำหนดทางกฎหมายสำหรับบริษัทต่างๆ ในการยื่นเพียงเอกสารที่ถูกต้องเท่านั้น



- ทำให้แน่ใจบุคลากรและทรัพยากรอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานมีความพร้อมในการตรวจสอบสินค้าทางกายภาพอย่างเหมาะสม เพื่อสร้างความแน่ใจว่าได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบและป้องกันตลาดจากไม้ผิดกฎหมาย
- มีความสอดคล้องในภาพรวมกับแนวทางของประเทศแถบเอเชียอื่นๆ ที่กำลังมีการจัดทำและบังคับใช้มาตรการการนำเข้าไม้ในฝั่งอุปสงค์ นอกจากนี้กฎระเบียบเหล่านี้จะเป็นแรงจูงใจตลาดในภูมิภาคที่เข้มแข็งสำหรับบริษัทต่างๆ ให้จำหน่ายเพียงไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น



ผู้เขียนขอขอบคุณ นายบรรจง วงศ์ศรีสุนทร และนายเมทนี สิมันตร จากกรมป่าไม้ ประเทศไทย นายจิรวุฒิ ตั้งกิจงามวงศ์ จากสมาคมธุรกิจไม้ และนายสมพร คงชนกฤตกร สำหรับการให้ข้อคิดเห็น ติดตามข้อมูลและนโยบายสรุปย่ออื่นๆ ได้ที่ [www.forest-trends.org](http://www.forest-trends.org)

สนับสนุนโดย

