

กรณีศึกษาการต่อสัญญาจำกัดตนเองปี พ.ศ. 2528

ในบทนี้ผู้วิจัยจะพิจารณาถึงการต่อสัญญาจำกัดตนเองในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปต่อจากสัญญาระดับเดิมซึ่งจะหมดอายุลงในปี 2529 และสัญญาระบุไว้ว่าหากจะมีการขอ เลิกสัญญาหรือ เปลี่ยนแปลงสัญญาจะต้องทำก่อนสัญญาจะหมดอายุ 1 ปี การเจรจาต่อสัญญาหรือยกเลิกสัญญาจึงต้องกระทำภายในปี 2528 การเจรจาในปีนี้จึงมีผลต่อระบบการค้ำประกันสำปะหลังของไทยมาก ดังนั้นในบทนี้ผู้วิจัยจะพิจารณาถึงการเจรจาต่อสัญญาซึ่งเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันมากกว่าควรจะต่อสัญญาหรือไม่ โดยจะพิจารณาถึงผู้ที่มีอิทธิพลในการลงนามจำกัดตนเองในการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป สาเหตุที่ทำให้ไทยต้องยอมจำกัดตนเอง ตลอดจนถึงผลและปัญหาที่เกิดจากการต่อสัญญาจำกัดตนเอง ซึ่งจะแยกพิจารณาในแต่ละส่วนได้ดังนี้คือ

ผู้มีอิทธิพลในการต่อสัญญาจำกัดตนเองในการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป ปี พ.ศ. 2528

เนื่องจากในการเจรจากับประชาคมยุโรป เพื่อที่จะยกเลิกสัญญาหรือต่อสัญญาจำกัดตนเองต่อไปของประเทศไทยจะส่งผลกระทบต่อวงการค้ำประกันและผลประโยชน์ของประเทศไทย ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงการค้ำประกันสำปะหลัง และผู้ที่สนใจพยายามเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ซึ่งเราจะพิจารณาถึงผู้มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายดังกล่าวได้คือ

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้ที่ได้รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายที่ได้รับผิดชอบในการเจรจา ดังนั้นนโยบายจะออกมาในรูปใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จึงมีอิทธิพลต่อนโยบายมากและในการไปเจรจาต่อสัญญาหรือบอกยกเลิกสัญญาและลงนามในสัญญาใหม่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ที่ไปเจรจาดตกลงกับทางประชาคมยุโรป ซึ่งในการเจรจาครั้งนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีความเห็นที่จะต่อสัญญาหรือให้มีการจำกัดตนเอง

ในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปต่อไป¹ เหตุผลหลักที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ยกขึ้นมาสนับสนุนการจำกัดตนเองก็คือหากไทยไม่จำกัดตนเองทางประชาคมยุโรปอาจไม่เชื่อมั่นสำปะหลังจากไทย ทำให้เกิดปัญหาสินค้าล้นตลาดภายในประเทศและส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก หรือทางประชาคมยุโรปอาจหาทางขึ้นภาษีผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย ทำให้ไทยได้รับความเดือดร้อน จากเหตุผลดังกล่าวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จึงเชื่อว่าการมีโควตาที่แน่นอนถึงจะน้อยก็ยิ่งดีกว่าไม่มีอะไรเลย² ซึ่งประเด็นนี้ได้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านจากนักวิชาการอย่างมาก โดยเฉพาะความเชื่อที่ว่าทางประชาคมยุโรปจะขึ้นภาษีการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยซึ่งจะขัดกับข้อตกลงของ GATT ที่ทางประชาคมยุโรปได้ทำไว้และไทยสามารถเรียกร้องค่าเสียหายได้มาก แต่สิ่งที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้นำมาโต้แย้งได้แก่ การอ้างว่าแม้จะมีการเรียกร้องต่อ GATT ก็ต้องใช้เวลามาก ซึ่งในช่วงการรอกการพิจารณาของ GATT นี้หากทาง EEC ระวังการเชื่อมั่นไว้ก่อนทางประเทศไทยจะเกิดปัญหาเรื่องผลผลิตล้นตลาดตามมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ไทยต้องยอมจำกัดตนเองในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ว่าหากไทยไม่ยินยอมจำกัดตนเองแล้วผู้ที่ได้รับผลเสียหายหรือความเดือดร้อนมากที่สุด ได้แก่ชาวไร่มันนั่นเอง³ อย่างไรก็ตามก็มีการพิจารณาถึงการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป โดยมีสัญญาจำกัดการนำเข้าเป็นความต้องการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ค่อนข้างมาก แม้ว่าจะมีการคัดค้านจากนักวิชาการและสื่อมวลชนต่างๆ ก็ตาม จะเห็นจากการให้สัมภาษณ์ของนายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้นว่า⁴ "สมมติว่าเราออกเลิกสัญญาใหม่หมดแล้วไปเจรจากับแกตต์ แกตต์ก็บอกว่าเจรจาก็ได้ แต่เขาอาจจะประวิงเวลาเมื่อถึงตอนนั้นอะไรจะเกิดขึ้นถ้ามันสำปะหลัง

1 สัมภาษณ์อดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์, 12 มกราคม 2531.

2 สัมภาษณ์อดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์, 12 มกราคม 2531.

3 สัมภาษณ์อดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์, 12 มกราคม 2531.

4 มติชน (25 ธันวาคม 2528) : 1, 16.



ที่ออกมาปริมาณมากแล้ว ผมก็รับฟังนักวิชาการ แต่รับฟังแล้วจะบังคับให้ปฏิบัติไม่ได้ ทหารเขามี
เสนาธิการคอยให้ความคิดเห็น แต่แม่ทัพเป็นคนตัดสินใจถ้าเสนาธิการตัดสินใจเองมันก็ยุ่ง" การ
ให้สัมภาษณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ แสดงให้เห็นถึงความต้องการจะให้มีการจำกัด
โควตาการส่งออก และยังแสดงถึงความมีอำนาจตามกฎหมายด้วย นายโกศล ไกรฤกษ์ ในฐานะ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้น เป็นผู้ไปลงนามในข้อตกลงเบื้องต้น และต่อมา
ร.ต.อ. สุรัตน์ โอสถานุเคราะห์ ซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แทนได้
ไปลงนามในสัญญาจำกัดตนเองโดยมีการแก้ไขรายละเอียดบางประการ

จะเห็นว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้ที่มีอิทธิพลอย่างมากในการกำหนด
นโยบายการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป โดยเป็นผู้มีอำนาจโดยตรงตาม
กฎหมาย โดยเฉพาะกรณีการต่อสัญญาจะเห็นว่าอิทธิพลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่มีต่อ
นโยบายค่อนข้างชัดเจน เพราะแม้หลายฝ่ายจะไม่เห็นด้วย แต่นโยบายก็ออกมาตามความต้องการ
ของรัฐมนตรี

สำหรับวิธีการเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
ในการต่อสัญญาจำกัดตนเองนี้ จะเห็นได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ใช้อำนาจหน้าที่ตาม
กฎหมายที่ตนเองมีอยู่เข้ามากำหนดนโยบายดังกล่าว และนอกจากใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ยังใช้วิธีการอื่นประกอบการเข้ามามีอิทธิพลเหนือนโยบาย หรือทำ
งานสิ่งที่ตนต้องตัดสินใจให้มีความถูกต้องและชอบธรรมคือ

วิธีแรก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ใช้สื่อมวลชนเป็นเครื่องมือ โดยการให้
สัมภาษณ์และพยายามชี้ให้เห็นถึงผลเสียของการที่ประเทศไทยจะได้รับหากไม่มีสัญญา หรือโควตา
การส่งออก และชี้ให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะเจรจาให้ได้โควตาในการส่งออกมากขึ้น
กว่าเดิม (จาก 4.5 ล้านตัน เป็น 5.25 ล้านตัน) นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
พาณิชย์ยังได้อาศัยสื่อมวลชนในการอ้างว่าได้มีการยกเลิกสัญญาเก่า (ที่เรียกว่า "สัญญาทาส")
แล้ว และได้มีการเจรจาท่องกันใหม่ (ซึ่งเนื้อหาสำคัญมิได้ต่างไปจากเดิมมากนัก เพียงแต่ได้
บริหารจัดการปริมาณในการส่งออกมากขึ้น) การใช้สื่อมวลชนเสนอข่าวดังกล่าวทำให้การตัดสินใจของ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์สามารถลดการต่อต้านจากฝ่ายต่างๆ ได้ เพราะได้อ้างว่าได้
ยกเลิกสัญญาฉบับเก่าแล้วและเจรจาท่องกันใหม่ ทำให้ทุกฝ่ายเห็นว่าทำเพื่อประโยชน์ของคน
ส่วนใหญ่ (และทางรัฐมนตรียังชี้ว่าแม้ส่งออกเกินกว่าโควตาที่ได้รับจัดสรรก็สามารถกระทำได้แต่
ต้องเสียภาษีนำเข้า EEC สูงขึ้นเท่านั้น)

วิธีที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ให้ทุกฝ่าย เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายว่าควรจะมีการต่อสัญญาต่อไปหรือไม่ โดยให้สมาคมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามันเข้ร่วมด้วย แต่ในท้ายที่สุดแล้วนโยบายก็ออกมาตามความต้องการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ การที่ให้หลายฝ่าย เข้ามามีส่วนร่วมนี้ทำให้การตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีความชอบธรรมมากขึ้น และเป็นผลดีแก่รัฐมนตรีคือ ทุกฝ่ายมองว่ากระทรวงพาณิชย์ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่แล้วและตนเองก็ได้ เข้ามามีส่วนร่วมด้วย การต่อต้านนโยบายก็จะน้อยลงอีกทั้งในทางปฏิบัติทุกฝ่ายที่เข้ร่วมต้องเลือกแนวทางตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ต้องการหรือกำหนดไว้แล้ว

วิธีที่สาม การใช้คณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติ เป็น เครื่องมือในการกำหนดนโยบายโดย เสนอแนวความคิดที่ตนต้องการ เข้สู่การพิจารณาของคณะกรรมการ เพื่อให้เป็นนโยบายที่ออกมาจากคณะกรรมการซึ่งจะมีความชอบธรรมและหลีกเลี่ยงปัญหา และแรงต่อต้านจากฝ่ายต่างๆ เพราะมีข้ออ้างได้ว่าเป็นมติของคณะกรรมการ มิใช่ความเห็นของตนเพียงคนเดียว การอ้างมติคณะกรรมการ เป็นการปิดภาวะความรับผิดชอบออกไปจากตนเองได้ นอกจากการอ้างมติคณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติแล้ว ทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ เสนอเรื่องให้ทางคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ การที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องดังกล่าว ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์กล่าวว่า เป็นมติของคณะรัฐมนตรี

2. ข้าราชการประจำถือ เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อการ เจริญต่อสัญญาโดย เฉพาะข้าราชการระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ ทั้งนี้ เพราะ ข้าราชการ เป็นผู้ที่มีข้อมูลในเรื่องดังกล่าวมาโดยตลอด และรู้ข้อมูลต่างๆ ดีกว่ารัฐมนตรี และเป็นผู้ที่ เสนอความเห็นหรือข้อมูลให้รัฐมนตรีในการพิจารณาว่าควร จะต่อสัญญาหรือไม่ ข้อมูลข่าวสารของข้าราชการประจำจึงสำคัญมาก ลักษณะความ เป็น Technocrat ของข้าราชการประจำนี้เองทำให้ข้าราชการมีบทบาทมากในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะความคิดเห็นของข้าราชการ เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบายประการหนึ่ง การ เจริญครั้งนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้นำปลัดกระทรวงพาณิชย์ร่วม เจริญกับทาง EEC ด้วย เมื่อพิจารณาความเห็นของข้าราชการประจำแล้วจะพบว่าข้าราชการประจำ โดยเฉพาะข้าราชการประจำระดับสูงมีความ เห็นไปในทิศทางเดียวกันคือ เห็นด้วยกับการให้มีการ ลงนามในสัญญาที่จำกัดตนเองในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป นโยบายที่ กำหนดขึ้นจึงสะท้อน หรือชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายในเรื่องดังกล่าว

จากการให้สัมภาษณ์ของข้าราชการประจำระดับสูงทั้งกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงการต่างประเทศ ต่างมีความเห็นร่วมกันว่าควรมีการต่อสัญญาจำกัดตนเองในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ดังเช่น ^๖

นายพชร อิศรเสนา ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ได้ตอบคำถามผู้สื่อข่าวว่า "ถ้ายกเลิกสัญญาแล้วไทยจะเสียภาษีนำเข้าเกินจาก 6% หรือไม่ ขึ้นอยู่กับอินโดนีเซียและบราซิลจะยกเลิกสัญญากับ EEC หรือไม่ ถ้าไม่ยกเลิกก็หมายความว่า มี 2 ประเทศเท่านั้นที่จะได้รับภาษีนำเข้า 6% ส่วนไทยเสีย 28% และตามสัญญาหากไทยส่งเกินโควตาก็ต้องเสีย 28%"

นายเดลิน ธารงนาวาสวัสดิ์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กล่าวว่า "ความจริงการทำสัญญากับ EEC ไม่กระทบพ่อค้าส่งออกมันสำปะหลังเลย ถ้าต้องการจะส่งมันให้ได้มากก็สามารถทำได้ตามใจชอบ ขายได้เท่าไรไม่มีข้อบังคับ เป็นการตีเสียดอีกที่การทำสัญญาฝ่ายไทยจะเสียภาษีนำเข้าเพียง 6% หากส่งออกเกินโควตาก็ต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเท่ากับว่าฝ่ายรัฐบาลปกป้องผลประโยชน์ของเอกชนให้เสียภาษีเพียงเล็กน้อยตามจำนวนที่ EEC อนุมัติ"

นายदनัย ดุละลัมพะ อธิบดีกรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ กล่าวว่า "น่าจะริบดำเนินการเซ็นสัญญาโดยเร็วกับคณะกรรมการเศรษฐกิจของ EEC เพราะขณะนั้นมีหลายประเทศใน EEC กำลังจะคัดค้านไม่ยอมลงนามในข้อตกลงดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่าเป็นจำนวนที่สูงเกินไป"

นายกษิต ภิรมย์ รองอธิบดีกรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ กล่าวถึง การแก้สัญญาบางประการ เช่น ให้อยอมรับไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่

^๖ มติชน (24 ตุลาคม 2528) : 16 และมติชน (8-9 มีนาคม 2529) : 16, สยามจดหมายเหตุ 11 (14-20 มีนาคม 2529) : 293-294, และรวมประชาชาติ (29 มกราคม 2529) : 21.

นายอาสา สารสิน กล่าวว่า "ไทยควรจะพอใจในโควต้าที่กระทรวงพาณิชย์ไปตกลงมาได้ในเบื้องต้นคือ 5.25 ล้านตันต่อปี"

นายสมบูรณ์ เสงี่ยมบุตร รองอธิบดีกรมสนธิสัญญา กระทรวงการต่างประเทศ กล่าวว่า "การที่ไทยเปลี่ยนโควต้าการส่งออกให้มาเป็น 5.25 ล้านตันต่อปี จะทำให้มีตลาดมันใน EEC อย่างมั่นคง สำหรับโควต้าดังกล่าวถือได้ว่าเป็นโควต้าที่อยู่ในระดับสูง"

จากความเห็นของข้าราชการประจำระดับสูงเหล่านี้ สามารถสรุปได้ว่าข้าราชการระดับสูงที่มีอำนาจหน้าที่และเกี่ยวข้องกับกิจการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เห็นด้วยกับการที่จะมีสัญญาจำกัดโควต้าการส่งออกไปยัง EEC

สำหรับวิธีการ เข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของข้าราชการประจำอาจพิจารณาได้ดังนี้คือ

วิธีแรก การเสนอข้อมูลข่าวสารให้แก่รัฐมนตรีโดยอาศัยขั้นตอนหรือระเบียบการทำงาน ทั้งนี้เพราะข้าราชการประจำเป็นผู้ที่มีข้อมูลข่าวสารและรู้ขั้นตอนระเบียบปฏิบัติอยู่แล้ว และยังมีหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการด้วย ดังนั้น ข้าราชการประจำจึงอาศัยลักษณะของกฎหมาย เข้ามามีอิทธิพลต่อนโยบาย

วิธีที่สอง การชี้แจงให้ประชาชนเห็นถึงผลดีของการมีสัญญาจำกัดตนเอง จะเห็นว่าการที่ข้าราชการประจำให้สัมภาษณ์ จะพยายามชี้ให้เห็นถึงผลเสียหายของการไม่มีสัญญาจำกัดตนเอง และชี้ถึงผลดีของการมีโควต้าการส่งออกโดยอ้างว่าสามารถส่งออก เกินกว่าโควต้าได้ เพียงแต่ต้องเสียภาษีในอัตราสูงขึ้นไปเท่านั้น ซึ่งจุดนี้หากพิจารณาแล้วจะพบว่า การส่งออก เกินกว่าโควต้าคงเป็นไปไม่ได้ เพราะการส่งออกต้องขออนุญาตจากกระทรวงพาณิชย์ หากไม่มีการอนุญาตก็ไม่สามารถส่งออกได้ และกระทรวงพาณิชย์ก็ไม่เคยจัดสรรโควต้าการส่งออก เกินกว่าโควต้าที่ได้รับ การกล่าวอ้างของข้าราชการประจำนี้ จึงเป็นการลดแรงกดดันไม่ให้มีการต่อต้านนโยบายดังกล่าวมากกว่า ซึ่งวิธีการนี้ทำให้มีการยอมรับนโยบายของข้าราชการประจำมากขึ้น

วิธีที่สาม การแสดงออกถึงท่าทีที่จะบอก เลิกสัญญา เพื่อให้ทุกฝ่าย เห็นว่ารัฐบาลมิได้นิ่งนอนใจ แต่ต้องการยกเลิกสัญญาที่เรียกว่า "สัญญาทาส" โดยนายพชร อิศรเสนา ได้ตามทาง

EEC เมื่อครั้งที่เดินทางไปเจรจาว่า "ทาง EEC จะเป็นอย่างไรหรือไม่หากไทยจะขอยกเลิกสัญญา" ⁶ ซึ่งการถามของนายพชรนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงท่าทีของฝ่ายไทยที่ไม่ยอมให้มีการสัญญาในการจำกัดตนเอง จึงเป็นการลดแรงต่อต้านจากภายในประเทศสำหรับกลุ่มที่ต้องการให้มีการยกเลิกสัญญา แต่ถ้าพิจารณาอีกด้านหนึ่งก็เป็นการบอกให้ทาง EEC ทราบว่าทางฝ่ายไทยไม่ต้องการให้มีการจำกัดตนเองเมื่อทาง EEC ทราบถึงท่าทีของฝ่ายไทยก็จะพยายามหามาตรการต่างๆ เพื่อบีบให้ไทยต้องยินยอมลงนามที่จะจำกัดตนเองในที่สุด นอกจากวิธีการหรือกลยุทธ์ต่างๆ เหล่านี้แล้ว ข้าราชการประจำยังใช้การร่วมประชุมกับผู้ที่เกี่ยวข้อง เสนอความคิดเห็นของตนให้ฝ่ายต่างๆ ได้รับรู้ ซึ่งทุกฝ่ายมักจะยึดตามแนวทางของข้าราชการประจำ ดังนั้นข้าราชการประจำระดับสูงจึงมีบทบาทมาก ⁷

3. ผู้ส่งออก เป็นผู้ที่ได้รับผลโดยตรงจากนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออก ดังนั้นผู้ส่งออกจึงต้องพยายามเข้ามามีอิทธิพลให้นโยบายออกมาในรูปแบบที่ตนเองได้ประโยชน์มากที่สุด หรือเสียประโยชน์น้อยที่สุด กรณีของการต่อสัญญานี้ผู้ส่งออกมิได้มีอิทธิพลในการผลักดันเท่าที่ควร ⁸

การที่ผู้ส่งออกไม่ผลักดันในเรื่องการยกเลิกสัญญานี้ อาจเป็นเพราะว่าการมีโควตาหรือมีสัญญาจำกัดตนเองทำให้ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC สูง เพราะความต้องการมีมากขณะที่ปริมาณที่เสนอขายมีน้อย ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้ส่งออก ทำให้ผู้ส่งออกไม่พยายามเข้าไปเสนอความคิดเห็นในเรื่องนี้ และสมาคมการค้ามันสำปะหลังไทยเองก็ไม่แสดงความคิดเห็นในกรณีนี้ ปล่อยาให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาล แต่นายสุกิจ หวังหลี่ นายกสมาคมการค้ามันสำปะหลังไทยเห็นว่า "การหาทาง

⁶ มติชน (24 ตุลาคม 2528) : 16.

⁷ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่งกล่าวว่า รัฐมนตรีทำอะไรไม่ได้ถ้าข้าราชการประจำไม่ตั้งหน้าตั้งตา ซึ่งแสดงให้เห็นว่าข้าราชการประจำมีบทบาทหรือมีอำนาจเพียงใดในการกำหนดนโยบาย

⁸ กรณีนี้นายนิยม จุฬาเสรีกุล นายกสมาคมโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทย (จ.ชลบุรี) ซึ่งผลักดันให้มีการยกเลิกสัญญาและมีการค้าแบบเสรี กล่าวว่า "ไม่เข้าใจว่าทำไมทางสมาคมการค้ามันสำปะหลังไทยจึงวางเฉยในเรื่องนี้ ทั้งๆ ที่จริงๆ แล้วหากมีการยกเลิกสัญญาแล้วทางผู้ส่งออกต้องได้รับประโยชน์ร่วมกัน แต่ทางผู้ส่งออกมิได้ผลักดันในเรื่องนี้".

ขอเพิ่มโควต้า เป็นวิธีที่ดีที่สุด การยกเลิกสัญญาเป็นวิธีที่น่ากลัวมาก เพราะหากทาง EEC แกล้งไม่ออกใบนำเข้าให้ผู้ส่งออกคงตายแน่" ⁹ การแสดงออกของสมาคมการค้ามันสำปะหลังไทยนี้แสดงให้เห็นถึงความต้องการของผู้ส่งออกต่อนโยบายการต่อสัญญา แต่อย่างไรก็ดี ผู้ส่งออกไม่ได้ออกมาแสดงบทบาทในการกำหนดนโยบายเท่าที่ควรจะเป็น

สำหรับวิธีการเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของผู้ส่งออก ในกรณีนี้ไม่เด่นชัด เนื่องจากผู้ส่งออกต้องการที่จะให้มีการจำกัดโควตาการส่งออก ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และข้าราชการประจำอยู่แล้ว

4. นักวิชาการ ในช่วงที่มีการเจรจาเพื่อที่จะต่อสัญญาหรือทำสัญญาใหม่ในการจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปนั้น นักวิชาการและนิสิตนักศึกษาเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่เข้ามามีบทบาทอยู่มากในการกำหนดนโยบายการจำกัดโควต้า หรือปริมาณการส่งออก โดยนักวิชาการมีความคิดเห็นไปในทางคัดค้านการที่ประเทศไทยจะมีการต่อสัญญาจำกัดตนเองกับทางประชาคมยุโรป ¹⁰ โดยชี้ให้เห็นถึงผลเสียของการที่ไทยต้องยอมจำกัดตนเองว่าทำให้ไทยขาดรายได้จากการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอย่างเสรี เพราะการส่งออกเสรีไทยจะสามารถส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปโดยไม่จำกัดจำนวน โดยที่ทางประชาคมยุโรปไม่สามารถขึ้นภาษีหรือกีดกันทางการค้าต่อประเทศไทยได้ เพราะไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของ GATT แล้ว อีกทั้งไทยยังเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ การขอแก้ไขปรับปรุงสัญญาทางฝ่ายประชาคมยุโรปต้องเจรจากับไทย และไทยยังสามารถร้องเรียน GATT เพื่อเรียกค่าเสียหายได้ เท่ากับที่สูญเสียจากการถูกกีดกันได้ด้วย ¹¹ ที่สำคัญนักวิชาการชี้ให้เห็นว่าสัญญาปัจจุบัน เป็นเพียงสัญญาทาสที่ไทยตกลงว่าจะส่งออกไม่เกินโควต้าที่รับปากไว้เท่านั้น ทางประชาคมจะซื้อหรือไม่ก็ได้ เป็นการยินยอมของไทยเพียงฝ่ายเดียว นักวิชาการที่คัดค้านการจำกัดตนเองในการส่งออกได้ศึกษาข้อมูลต่างๆ ในการจำกัดการส่งออกอย่างกว้างขวางและเสนอสู่สาธารณะชน

⁹ มติชน (21 พฤศจิกายน 2528) : 1, 16.

¹⁰ นักวิชาการเหล่านี้ ได้แก่ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, ประยงค์ เนตยารักษ์, โสภณ ทองปาน, อัมมาร์ สยามวาลา ฯลฯ นักวิชาการเหล่านี้ได้ชี้แจงข้อมูลต่างๆ สู่สาธารณะชนอย่างมาก

¹¹ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, มติชน (21 พฤศจิกายน 2528) : 1, 16.

การกดดันหรือออกมาผลักดันของนักวิชาการและนิสิตนักศึกษาที่คัดค้านการต่อสัญญาจำกัดตนเองได้ส่งผลกระทบต่อรัฐบาลอย่างมาก ทั้งนี้เพราะว่านักวิชาการและนิสิตนักศึกษาเป็นผู้ที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการต่อสัญญาดังกล่าว การออกมาผลักดันเรื่องนี้ของนักวิชาการถูกมองว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ รัฐบาลต้องออกมาชี้แจงและ เสนอข้อมูลต่างๆ ในเรื่องนี้มากขึ้น เพราะเรื่องดังกล่าวกระตุ้นให้ทุกฝ่ายจับตามอง ดังนั้น นักวิชาการรวมถึงนิสิต นักศึกษา จึงถือได้ว่า เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอยู่ด้วย แม้ว่าอิทธิพลดังกล่าวจะไม่ได้ทำให้รัฐบาลต้องยกเลิกสัญญาก็ตาม แต่ก็มีผลทำให้มีการเจรจาท่องกับทาง EEC มากขึ้น มีข้อเสนอรับสิ่งที่ EEC ให้เพียงฝ่ายเดียว โดยเฉพาะในด้านของปริมาณโควตาและรายละเอียดของสัญญาบางประการ เช่น การเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่และการผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอัดเม็ดว่าไม่ได้ผลิตมาจากแป้ง¹² สิ่งเหล่านี้ถือได้ว่านักวิชาการและนิสิตนักศึกษามีอิทธิพลต่อนโยบายในการจัดสรรโควตาการส่งออกในส่วนของการต่อสัญญาจำกัดตนเองดังกล่าว

วิธีการที่นักวิชาการ เข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายมีหลายวิธีการคือ

วิธีแรก การใช้สื่อมวลชน เป็นเครื่องมือโดยการเขียนบทความแสดงความคิดเห็น ชี้ให้เห็นถึงผลดีผลเสียของการมีสัญญาตลอดจนถึงวิธีการแก้ปัญหาและประเด็นในการต่อสู้กับทาง EEC ถ้าทางประชาคมยุโรปใช้วิธีการ หรือมาตรการต่างๆ บีบบังคับประเทศไทยให้ยอมจำกัดตนเอง การเขียนบทความเหล่านี้ กระทำอย่างต่อเนื่องทำให้หลายฝ่ายหันมาสนใจการเคลื่อนไหวดังกล่าว และต่อรองกับทางประชาคมยุโรปอย่างเข้มแข็งขึ้น จึงนับได้ว่าการเคลื่อนไหวของนักวิชาการ เป็นแรงกดดันที่สำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อนโยบาย

¹² ในการเจรจาทำสัญญาเบื้องต้นนั้น สัญญาระบุว่าอินโดนีเซียเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ และระบุว่ามันสำปะหลังอัดเม็ดของไทย เป็นผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากแป้ง ข้อกำหนดดังกล่าวทำให้ประเทศไทย เสียประโยชน์เพราะหาก EEC เปลี่ยนแปลงสัญญาหรือข้อกำหนดก็จะเจรจากับอินโดนีเซียแทนที่จะเจรจากับไทย และ EEC อาจเรียกเก็บภาษีมันสำปะหลังในอัตราที่สูงได้ เพราะพิกัดภาษีต่างกัน เนื่องจากทำจากแป้งซึ่งผิดจากความเป็นจริง และทำให้ไทยต้องเสียประโยชน์.

วิธีการที่สอง คือ การจัดสัมมนาและอภิปรายในปัญหาการต่อสัญญากับประชาคมยุโรป การอภิปรายในที่ต่างๆ นี้ นักวิชาการที่ได้เข้าร่วมการอภิปรายได้ เสนอความเห็นของตนซึ่งส่วนใหญ่จะคัดค้านการต่อสัญญาพร้อมทั้งชี้ให้เห็นถึงผลดีผลเสีย และ เมื่อมีการนำผลอภิปรายที่จัดขึ้นนำเสนอสู่สาธารณชนยิ่งทำให้เกิดคำถามต่างๆ ขึ้นมา ทุกฝ่ายสนใจมากขึ้นและจับตามองความเคลื่อนไหวหรือท่าทีของรัฐบาลมากขึ้น ซึ่งมีผลดีคือทำให้การทำงานหรือเจรจาต่อรองของรัฐบาลรอบคอบมากขึ้น

วิธีการที่สาม การทำหนังสือเสนอผู้ที่เกี่ยวข้องโดยทำจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาล มีการลงชื่อนักวิชาการจำนวนมาก จดหมายเปิดผนึกฉบับดังกล่าวแสดงความเห็นคัดค้านการต่อสัญญาจำกัดตนเองในเรื่องการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป

วิธีการที่สี่ การเดินขบวนเรียกร้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องพิจารณาในเรื่องสัญญาดังกล่าวอย่างรอบคอบ เพราะ เป็น เรื่องของผลประโยชน์ของประเทศ การเดินขบวนนี้เป็นแรงดันทางการเมืองต่อรัฐบาลที่จะต้องพิจารณาสัญญาให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน หรือลดแรงกดดันทางการเมืองดังกล่าว

แม้ว่านักวิชาการ นิสิต นักศึกษา ใช้วิธีการต่างๆ หลายประการควบคู่ไปด้วยกันในการที่จะให้มีการบอกเลิกสัญญาจำกัดตนเองกับประชาคมยุโรปแล้วดำเนินการค้าเสรี แต่วิธีการดังกล่าวมีผลต่อนโยบายไม่มากนัก เนื่องจากสัญญามีการเปลี่ยนแปลงบางประการเท่านั้น และการเปลี่ยนแปลงก็ยังคงอยู่ในลักษณะที่ไทยยังถูกจำกัดปริมาณนำเข้าจาก EEC อีกต่อไป¹³

5. ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เป็นอีกผู้หนึ่งที่เข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปในประเด็นการต่อสัญญา ทั้งนี้ เพราะผู้ผลิตผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง หรือโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง

¹³ ประเด็นนี้ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ถือว่านักวิชาการบรรลุผลเพราะไทยได้รับโควตามากขึ้น ทางนักวิชาการมีวัตถุประสงค์เพียงกระตุ้นให้ไทยมีการต่อรองกับทาง EEC มากขึ้น ไม่ใช่ยอมรับโควตา 4.5 ล้านตันที่ EEC ใจให้และสถานภาพของไทยก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่.

จากนโยบายของรัฐบาล เพราะหากมีการจำกัดโควต้า ปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่โรงงานขายได้ก็น้อยลงไปด้วย ทำให้โรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเสียประโยชน์ไปด้วย โรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจึงมีแนวความคิดที่ต้องการให้มีการยกเลิกสัญญาจำกัดตนเอง และหันมาใช้วิธีการค้าแบบใหม่ คือ เป็นแบบเสรี¹⁴ แต่เมื่อได้มีการบอกเลิกสัญญาโดยมีการตกลงว่าจะมีจำกัดปริมาณการส่งออกต่อไป ทางโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทยก็พยายาม เสนอให้ไทยเจรจาให้ได้โควต้ามากที่สุดโดยการทำหนังสือแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้อง และร้องเรียนให้รัฐบาลสนใจในประเด็นการเพิ่มโควต้า เหตุผลที่ทางโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทยหยิบยกมาใช้ในการขอเพิ่มโควต้าได้แก่ การที่สเปนและโปรตุเกสซึ่งเคยซื้อมันจากไทยถึงปีละประมาณ 7.5 แสนตัน เข้ามาเป็นสมาชิกของ EEC ซึ่งปริมาณนี้ถือเป็นการขายมันนอก EEC เมื่อทั้ง 2 ประเทศได้เป็นสมาชิกของ EEC แล้วไทยควรจะได้โควต้ามานี้เพิ่มขึ้นด้วย ข้อเสนอดังกล่าวนี้ทำให้รัฐบาลให้ความสำคัญและให้ผู้แทนจากโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เข้าร่วมประชุมพิจารณา เรื่องการต่อสัญญาด้วย และได้นำประเด็นนี้ไปเจรจากับทาง EEC จนไทยได้โควต้าเพิ่มขึ้นจาก 4.5 ล้านตันเป็น 5.25 ล้านตันต่อปี¹⁵ ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจึงเป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อนโยบายอีกผู้หนึ่ง

วิธีการที่โรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เข้ามามีบทบาทหรืออิทธิพลในการกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจจะพิจารณาได้คือ

¹⁴ นายนิยม จุฬาเสรีกุล, นายกสมาคมโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทย (จ.ชลบุรี) เห็นด้วยกับการค้าแบบเสรี เพราะไทยจะได้ประโยชน์มากกว่าโดยทุกฝ่าย ตั้งแต่ชาวไร่จนถึงผู้ส่งออกจะได้ประโยชน์ร่วมกัน และยังตั้งข้อสงสัยว่าทำไมทางสมาคมการค้ามันสำปะหลังไทยซึ่งเป็นกลุ่มผู้ส่งออกไม่ได้ผลักดันในเรื่องนี้เท่าที่ควรจะเป็น.

¹⁵ การหยิบยกกรณีสเปนหรือโปรตุเกสขึ้นมาี้ ทำให้ผู้แทนของสมาคมโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทยได้ เข้าร่วมประชุมกับทางรัฐบาล และได้ เสนอความเห็นจนกระทั่งไทยสามารถเจรจากับทาง EEC จนได้โควต้าเพิ่มขึ้น.

วิธีแรก การแสดงความเห็นและร้องเรียนต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องการจำกัดตนเอง ให้นำยกเลิกสัญญาและมีการค้าแบบเสรี แต่เมื่อต้องมีการจำกัดตนเองก็ได้หยิบยกประเด็นการเพิ่มสมาชิกของ EEC มาต่อรองเพื่อให้ไทยได้โควตาเพิ่มซึ่งประเด็นนี้ได้มีผลต่อรัฐบาลมาก ทำให้รัฐบาลต้องหาทางเพิ่มโควตาที่ได้รับจาก EEC ให้ได้¹⁶

วิธีการที่สอง ได้แก่ การเสนอความเห็นในการประชุมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และทางรัฐบาลได้ให้สมาคมโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทยเข้าร่วมประชุมด้วย เพราะเล็งเห็นความสำคัญในประเด็นที่กลุ่มนี้เสนอขึ้นมา ซึ่งประเด็นนี้มีผลกระตุ้นให้รัฐบาลเข้าดำเนินการจนทำให้ไทยได้โควตาเพิ่ม นอกจากการเสนอความคิดเห็นต่อที่ประชุมแล้ว สมาคมโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทยยังได้ใช้เหตุผลนี้แถลงต่อสื่อมวลชนให้นำไปขยายความ เพื่อเป็นแรงกระตุ้นรัฐบาลอีกทางหนึ่งด้วย¹⁷

6. ประชาคมยุโรป เป็นผู้ที่มีอิทธิพลมากในการกำหนดให้มีการต่อสัญญาจำกัดโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ประชาคมยุโรปเป็นผู้ที่ได้รับผลโดยตรงจากการจำกัดตนเองของไทย ดังนั้นจึงพยายามที่จะให้ไทยยอมจำกัดตนเองเพราะการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังโดยเสรีจะมีผลต่อนโยบายเกษตรกรรมและผู้ผลิตธัญพืชของ EEC เพราะหากผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยเข้าสู่ EEC มากจะทำให้ธัญพืชของ EEC ขายได้น้อยดังนั้นทาง EEC จึงพยายามที่จะให้ไทยคงไว้ซึ่งนโยบายจำกัดตนเอง และทาง EEC ได้ใช้วิธีการต่างๆ ที่จะเจรจากับไทยเพื่อให้ไทยจำกัดตนเอง จะเห็นว่าการที่ไทยยอมจำกัดตนเองนี้ เป็นความต้องการของ EEC มากกว่าฝ่ายไทย ตั้งแต่เริ่มมีการจำกัดตนเองในครั้งแรก (พ.ศ. 2525) และในการต่อสัญญาครั้งนี้ก็เช่นกันทาง EEC เข้ามามีบทบาทหรืออิทธิพลให้ประเทศไทยต้องยอมจำกัดตนเองต่อไปอีก

วิธีการที่ประชาคมยุโรป เข้ามามีอิทธิพลต่อการทำสัญญาจำกัดตนเอง อาจพิจารณาได้หลายประการคือ

¹⁶ กรณีนี้ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างนายโกศล ไกรฤกษ์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ กับนายนิยม จุฑาเสรีกุล ซึ่งพยายามผลักดันจนทำให้ไทยได้รับโควตาเพิ่ม.

¹⁷ สัมภาษณ์นายนิยม จุฑาเสรีกุล, นายกสมาคมโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทย (จ. ชลบุรี) วันที่ 20 กันยายน 2530.

วิธีการแรก ทำการเจรจากับประเทศไทยให้ยอมจำกัดตนเองอีกต่อไป โดยให้ข้อมูลกับฝ่ายไทยและเน้นให้เห็นถึงผลเสียที่ไทยจะได้รับหากไม่ต่อสัญญา เช่น ต้องเสียภาษีอัตราที่สูงขึ้นกว่าเดิมมาก และประเทศอื่นๆ ก็ยอมทำสัญญาแล้ว การให้เงินช่วยเหลือแก่ประเทศไทย ซึ่งเงินจำนวนนี้ทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้นำไปใช้ในการลดพื้นที่ปลูกมันสำปะหลัง หรือให้นำมันสำปะหลังไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งเงินจำนวนนี้เองทำให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เห็นด้วยที่จะให้มีการจำกัดโควตาการส่งออก ¹⁸

วิธีการที่สอง ที่ประชาคมยุโรปใช้ได้แก่ การยื่นคำร้องไปยังแกตต์เพื่อขอแก้ไขระเบียบการนำเข้ามันสำปะหลังจากเดิมที่กำหนดให้เก็บภาษีนำเข้าร้อยละ 6 โดยไม่มีโควตาคือเป็นเก็บภาษีนำเข้าร้อยละ 6 แต่มีโควตาจำกัดการนำเข้าซึ่งกดดันให้ไทยเห็นว่าหากไม่ยอมต่อสัญญาเมื่อมีการแก้ไขข้อตกลงแล้วไทยจะเป็นฝ่ายเสียประโยชน์ การเจรจาระหว่าง EEC กับ GATT นี้เป็นแรงกดดันให้ไทยต้องต่อสัญญาจำกัดตนเองต่อไป

อย่างไรก็ดีในการเจรจาที่จะให้มีการจำกัดตนเองกับทางประชาคมยุโรปนี้ แม้ว่าจะมีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องหรือ เข้ามามีอิทธิพลต่อนโยบายก็ตาม แต่มิได้หมายความว่าทุกฝ่ายจะมีอิทธิพลต่อนโยบายเท่าเทียมกัน ในความเป็นจริงผู้ที่มีอิทธิพลอย่างมากในการให้มีการต่อสัญญากับทางประชาคมยุโรปนั้นได้แก่ ข้าราชการประจำและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งจะเห็นได้จากการเข้ามาผลักดันและชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการจำกัดตนเอง แม้ว่าจะได้รับการโต้แย้งอย่างมากจากนักวิชาการก็ตาม วิธีการที่คนกลุ่มนี้ เข้ามามีอิทธิพลเหนือนโยบายก็คืออาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ตนเองมีอยู่ เป็นเครื่องมือ และพยายามเปิดโอกาสให้หลายฝ่าย เข้ามามีส่วนร่วม แต่การมีส่วนร่วมนั้นในท้ายที่สุดก็ต้องยอมรับสิ่งที่ข้าราชการประจำและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เสนอทั้งสิ้น

¹⁸ การให้สัมภาษณ์ของนายณรงค์ วงศ์วรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เห็นว่า "แม้จะได้โควตาเพียง 4.5 ล้านตันก็ยังดีกว่าที่จะไม่ได้เลย" และเมื่อพิจารณาในแง่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้วการมีสัญญาจำกัดตนเอง นอกจากทำให้กระทรวงเกษตรฯ ได้รับเงินช่วยเหลือแล้ว ยังทำให้ราคาหัวมันสดดีขึ้นด้วย," อ้างอิง มติชน (22 ตุลาคม 2528) : 1, 16.

ปัจจัยที่มีอิทธิพลในการต่อสัญญาจำกัดตนเองกับประชาคมยุโรป (สาเหตุที่ไทยต้องต่อสัญญากับ EEC)

จากการที่ข้อตกลงระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปจะหมดอายุลง และจะต้องมีการบอกเลิกสัญญาก่อนหน้าที่สัญญาจะหมดอายุลง 1 ปี มิฉะนั้นสัญญาจะมีผลต่อไปโดยปริยาย ซึ่งเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันมาก และผลที่ออกมาก็คือไทยต้องลงนามในสัญญาจำกัดตนเองในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป การที่ไทยต้องยอมจำกัดตนเองนี้มีปัจจัยหรือสาเหตุหลายประการคือ

1. ปัจจัยทางการเมืองหรือสภาพการณ์ทางการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ไทยต้องยอมจำกัดตนเองในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC จะเห็นว่าการที่ไทยต้องยอมจำกัดตนเองนั้น เป็นความต้องการของประชาคมยุโรป โดยเฉพาะกลุ่มผู้ผลิตธัญพืชได้พยายามหาวิธีเข้ามากดดันให้รัฐบาลไทยต้องยอมที่จะจำกัดตนเอง อาทิเช่น ในระหว่างเจรจากับไทยประชาคมยุโรปก็เจรจาสัญญาจำกัดตนเองกับอินโดนีเซียและบราซิลด้วย ทำหนังสือไปยัง GATT เพื่อขอยกเลิกการนำเข้ามันสำปะหลัง โดยเสียภาษีร้อยละ 6 ของมูลค่านำเข้าแบบไม่มีโควต้าเป็นเสียภาษีร้อยละ 6 ของมูลค่านำเข้าโดยมีโควต้า นอกจากนี้ทาง EEC ยังได้ชี้แจงหรือให้ข้อมูลกับไทยในกรณีที่ไทยไม่ยอมจำกัดตนเองจะเสียประโยชน์มากกว่า เช่น EEC อาจขึ้นภาษีและไทยจะค้าขายสู่ประเทศที่หาสัญญาไม่ได้ นอกจากนี้ EEC เองก็พยายามเบี่ยงเบนจุดสนใจไปทางอื่น เช่น เมื่อมีสัญญาเบื้องต้นทาง EEC ระบุว่ามันสำปะหลังทำมาจากแบ่งหรือบอกว่าอินโดนีเซียคือผู้ส่งออกรายใหญ่ ทำให้ไทยต้องมุ่งมาแก้ไขประเด็น เหล่านี้แทนที่จะเจรจางานแจ้งของการเพิ่มจำนวนโควต้าหรือยกเลิกสัญญาทั้งหมดแล้วหันมาค้าเสรีแทน เมื่อไทยขอแก้ไขในสิ่งเหล่านี้ทาง EEC ก็ยอมทำให้รัฐบาลไทยสามารถนำประเด็น เหล่านี้มาเป็นข้ออ้างในประเทศว่าเราไม่เสียเปรียบ และได้เจรจาย่างดีแล้ว สภาพการณ์ต่างๆ เหล่านี้เป็นการกดดันให้รัฐบาลไทยต้องยอมรับโควต้าการนำเข้าที่ทางประชาคมยุโรปต้องการ อีกทั้งทางฝ่ายไทยเองก็ยังไม่มั่นใจในประเด็นที่ตนจะต่อสู้ไม่ว่าจะเป็นการเจรจายาติศักร์ศรที่เท่าเทียมกันโดยอาศัย GATT เป็นเวที เพราะการขาดความรู้ทางกฎหมายอย่างลึกซึ้งและขาดประสบการณ์ในการเจรจาดูเองเหล่านี้เมื่อทาง EEC ใช้มาตรการ หรือวิธีการทางการเมืองบีบไทยด้วยวิธีการต่างๆ ทำให้ไทยต้องยอมจำกัดตนเองลักษณะที่กล่าวมาจะเห็นว่าสภาพการณ์ทางการเมือง หรือปัจจัยทางการเมืองเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากในกรณีที่ทำให้ไทยต้องต่อสัญญาจำกัดตนเองกับประชาคมยุโรปในที่สุด

2. ข้อมูลข่าวสาร เราจะเห็นว่าในการเจรจาที่ให้มีสัญญาจำกัดตนเองนั้น มีหลายฝ่ายเข้ามาเสนอความเห็นและแนวทางต่างๆ ให้แก่รัฐบาลหรือผู้ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบาย คนเหล่านี้จะชี้ให้เห็นถึงข้อมูล ข่าวสารและข้อเท็จจริงในแง่มุมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดตนเองซึ่งได้แก่ข้อมูลทางการตลาด ข้อมูลด้านกฎหมาย ข้อตกลงของ GATT สภาพความเป็นจริงทางการเมือง ข้อมูลเหล่านี้เป็นเครื่องชี้หรือตัดสินใจว่าในท้ายที่สุดแล้วรัฐบาลควรจะกำหนดนโยบายอย่างไรทั้งผู้ที่เห็นด้วยและผู้คัดค้านการต่อสัญญาจำกัดตนเองต่างก็พยายามเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริงในแง่มุมต่างๆ ออกมาเพื่อหักล้างเหตุผลของอีกฝ่ายหนึ่ง โดยกลุ่มผู้เห็นด้วยกับการมีสัญญาจำกัดตนเองชี้ให้เห็นข้อดีของการมีสัญญา เช่น ทำให้ไทยมีตลาดที่แน่นอนและเสถียรเข้าในอัตราที่ต่ำอีกทั้งหากไทยจะส่งออกเกินกว่าโควตาที่กำหนดไว้ ก็สามารถกระทำได้แต่ต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นเท่านั้น หากไทยไม่ยอมต่อสัญญาจำกัดตนเองแล้ว ทาง EEC อาจดำเนินการตอบโต้โดยไม่ซื้อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย และหันไปใช้ธัญพืชจากประเทศอื่นแทน เพราะมันสำปะหลังเป็นเพียงพืชทดแทนเท่านั้น ถ้า EEC ดำเนินการถึงขั้นนี้ ทางไทยโดยเฉพาะชาวไร่มันจะประสบกับความหายนะตามมา หรือถ้า EEC ขึ้นภาษีการนำเข้าจากร้อย 6 ของมูลค่าเป็นร้อยละ 28 ของมูลค่าการนำเข้า ประเทศไทยจะเสียเปรียบประเทศอื่นที่ทำสัญญากับ EEC อีกทั้งหากไทยจะใช้ GATT เป็นเวทีก็ต้องอาศัยเวลามาก และหากช่วงเวลาที่รอผลการพิจารณาของ GATT อยู่บนทาง EEC ไม่ซื้อมันสำปะหลังจากไทย ชาวไร่มันจะเดือดร้อน

ส่วนผู้ที่คัดค้านการมีสัญญาจำกัดตนเองก็ยกเหตุผล และข้อเท็จจริงสนับสนุนความคิดของตน เช่น เห็นว่าปัจจุบันไทยเป็นสมาชิก GATT แล้วทาง EEC ไม่สามารถเข้ามาตราต่างๆ กับไทยได้ เพราะไทยได้รับความคุ้มครองจาก GATT และไทยสามารถเรียกร้องค่าเสียหายต่างๆ ได้หาก EEC เลือกปฏิบัติ ไทยจึงควรเลิกสัญญาจำกัดตนเองมาเป็นการค้าแบบเสรี เพราะทำให้ไทยได้รับประโยชน์มากกว่า การที่ EEC จะขึ้นภาษีตามที่หลายฝ่ายเข้าใจนั้นกระทำได้ยาก เพราะ EEC ผูกมัดตนไว้กับ GATT แล้ว การแก้ไขเปลี่ยนแปลงทาง EEC ต้องมาเจรจากับไทยก่อนและไทยสามารถร้องเรียน GATT เพื่อเรียกค่าเสียหายจาก EEC ได้ตามจำนวนที่ไทยเสียประโยชน์ และยังชี้ให้เห็นว่าหากไทยเลิกสัญญาจะเป็นประโยชน์มากกว่า ทั้งนี้เพราะจะส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ได้โดยไม่จำกัดจำนวนและถ้า EEC ไม่ซื้อมันสำปะหลังจากไทยเป็นเรื่องยากเพราะในกลุ่ม EEC เองก็แบ่งออกเป็น 2 พวกคือ พวกที่ต้องการมันสำปะหลังจากไทย เช่น เนเธอร์แลนด์ เยอรมัน ฯลฯ พวกนี้จะซื้อมันสำปะหลังจากไทยและอยากให้ไทยยกเลิกสัญญาเพราะพวกนี้จะได้ประโยชน์ด้วย

จะเห็นว่าข้อมูลข่าวสารตลอดจนข้อเท็จจริงต่างๆ มีบทบาทหรือมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายค่อนข้างมาก นโยบายจะกำหนดโดยข้อมูล ข้อเท็จจริง เป็นพื้นฐานและในลักษณะนี้ จะเห็นว่าทุกฝ่ายพยายามที่จะ เสนอข้อมูลข่าวสารและข้อเท็จจริง เพื่อให้ให้นโยบายออกมาในทางที่ตนต้องการมากที่สุด แต่ข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ทั้งสองฝ่าย เสนอมานั้นแตกต่างกันอย่างมาก สิ่งเหล่านี้แสดงถึงการไม่ศึกษาในทุกๆ ด้านอย่างเพียงพอของรัฐบาล จะเห็นว่ารัฐบาลมิได้มีการเตรียมตัวศึกษาข้อมูลก่อนการเจรจาแต่ประการใด นอกจากนี้ไทยเองก็ขาดประสบการณ์การต่อรอง จากลักษณะดังกล่าวจึงทำให้ให้นโยบายออกมาในทิศทางที่ไทยต้องยอมจำกัดตนเอง ดังนั้นจึงถือได้ว่าข้อมูลข่าวสารจึงมีอิทธิพลต่อนโยบายอยู่มาก แล้วแต่ว่าผู้กำหนดนโยบายจะนำข้อมูลด้านใดมาใช้ในการกำหนดนโยบาย

3. ทศนคติของผู้มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อนโยบาย กล่าวคือ การกำหนดนโยบายจะสะท้อนความต้องการของผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายว่าต้องการจะให้ให้นโยบายออกมามีรูปร่างหน้าตาอย่างไร กรณีของการยอมจำกัดตนเองในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ก็เช่นกันได้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของผู้มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย เราจะเห็นว่าช่วงที่มีการเจรจาต่อรองกำหนดนโยบายนั้น ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องของไทยไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และข้าราชการประจำระดับสูง ได้แสดงออกถึงท่าทีที่เห็นด้วยกับการให้มีการจำกัดตนเองแม้ว่าจะได้รับการต่อต้านจากหลายฝ่ายก็ตาม เพราะคนเหล่านี้เห็นว่าเป็นการแน่นอนที่ไทยจะมีตลาดการค้ามันสำปะหลังและยังช่วยให้ผู้ส่งออกสามารถเสียดุลในอัตราต่ำ ซึ่งเท่ากับช่วยเกษตรกรชาวไร่มันไปในตัวอีกด้วย จากความคิดเห็นเหล่านี้ทำให้ข้าราชการมีอำนาจมาก เพราะสามารถจัดสรรโควตาการส่งออกให้แก่กลุ่มต่างๆ อีกทั้งบางครั้งยังมีการอาศัยนโยบายเป็นเครื่องมือในการหารายได้ในทางที่ไม่ชอบธรรมอีกด้วย สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องชี้ถึงความคิดเห็นและทัศนคติของผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายที่มีผลต่อตัวนโยบาย และทำให้ให้นโยบายการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับ EEC ออกมาในรูปที่ไทยยอมจำกัดตนเองดังกล่าว ดังนั้นทัศนคติของผู้มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย จึงถือ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอยู่มาก

ผลดี-ผลเสียจากการต่อสัญญาหรือมีสัญญาจำกัดตนเอง

การที่ประเทศไทยยอมลงนามให้มีการจำกัดตนเอง ในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ไปยัง EEC ได้ก่อให้เกิดผลทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่กลุ่มต่างๆ หลายประการทั้งผลดีและผลเสีย ซึ่งพอจะสรุปให้เห็นถึงผลดี-ผลเสียของการมีสัญญาจำกัดตนเองโดยสามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 2 ในหน้า 75 ที่ผ่านมา

ปัญหาที่เกิดจากการมีสัญญาจำกัดตนเองในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC

จากการที่ไทยได้ต่อสัญญาจำกัดตนเองในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ไปยัง EEC ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการค้ามันสำปะหลังหลายประการคือ

1. ปัญหาการจัดระบบการส่งออกของรัฐบาล หลังจากมีการต่อสัญญาจำกัดตนเองแล้ว รัฐบาลต้องหาวิธีการจัดสรรโควตาการส่งออกตามโควตาที่ได้รับจาก EEC และเท่าที่ผ่านมา วิธีการในการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ไปยัง EEC มีปัญหาตามมาหลายประการ ตั้งแต่ความไม่แน่นอนของนโยบายในช่วงแรกของการจำกัดตนเองในปี 2525-2526 ปัญหาความปั่นป่วนทางการค้าจากการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะแรกหรือระบบ First come first serve และเมื่อมีการนำเอาระบบสต็อกมาใช้ก็เกิดปัญหาแก่ผู้ส่งออกที่ต้องรับภาระในการสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก และยังเกิดปัญหาการใช้สต็อกลม การวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีการกำหนดนโยบายที่เกิดการเหลื่อมล้ำแก่ผู้ส่งออก หรือการส่อเค้าถึงการทุจริตจากการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ เช่น การเลื่อนระยะเวลาในการตรวจสต็อกและส่งออกในปลายปี 2530 การจัดสรรโควตาแต่ละงวดที่มีปริมาณน้อยหรือมากอย่างผิดปกติจนมีการร้องเรียนเกิดขึ้นและทำให้รัฐมนตรีต้องเพิ่มโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง และนอกจากนี้ระบบการใช้สต็อกที่มีอยู่ในปัจจุบันยังก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีกในอนาคต เพราะในปัจจุบันปริมาณสต็อกมันสำปะหลังของผู้ส่งออกมีมาก ทำให้ผู้ส่งออกต้องรับภาระค่าใช้จ่ายต่างๆ สูง และปริมาณการผลิตผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยไม่สามารถลดลงได้ เพราะตลาดที่ราคามันยังคงสูงอยู่ก็จะเป็นแรงจูงใจให้มีการปลูกมันสำปะหลังต่อไป ไม่สามารถลดพื้นที่การปลูกมันสำปะหลังได้ นโยบายการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลังไม่ได้ผล เนื่องจากยังคงมีอุปสงค์เทียมในการซื้ออยู่มาก ลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้ปริมาณมันสำปะหลังในประเทศเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามมาในระยะยาวได้และเป็นปัญหาที่รัฐบาลต้องหาทางจัดระบบการส่งออกที่เหมาะสมในอนาคต

2. ปัญหาการทุจริตหรือคอร์รัปชันโดยอาศัยช่องว่างของระเบียบ ตลอดเวลาที่มีการจัดสรรโควตาการส่งออกไปยัง EEC จะมีการวิพากษ์วิจารณ์ในทำนองที่ว่าผู้กำหนดนโยบายแสวงหารายได้ที่ไม่ชอบตามกฎหมายจากการกำหนดนโยบาย เรื่องนี้อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง เคยกล่าวว่า "มันมีการหาเงินเข้าพรรคกันทั้งนั้น"¹⁹ ในการกำหนดนโยบายแต่ละงวด ไม่ว่าจะมีการกำหนดนโยบายออกมาในรูปแบบใดก็ตามจะส่งผลถึงผู้ที่เกี่ยวข้องและทำให้มีผู้ได้ประโยชน์-เสียประโยชน์ ทั้งนี้ เพราะว่า เรื่องมันสาปะหลัง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนหลายฝ่าย ปัญหาต่างๆ เหล่านี้จึงยังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นต่อไป

3. ปัญหาการไม่สามารถลดพื้นที่ปลูกมันสาปะหลังได้ การที่ไทยต้องจำกัดตนเองในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสาปะหลังไปยัง EEC ทำให้ต้องลดพื้นที่เพาะปลูกมันสาปะหลังลง เพื่อให้ปริมาณผลิตภัณฑ์มันสาปะหลังเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการ และการจัดสรรโควตาการส่งออก เนื่องจากในขณะนี้ผลผลิตมันสาปะหลังของไทยมีมากเกินกว่าความต้องการอยู่มาก ขณะนี้รัฐบาลได้อาศัยวิธีการให้ผู้ส่งออกรับการระงับในการสต็อกมันสาปะหลัง เพื่อเป็นการสร้างอุปสงค์เทียมให้แก่ผลิตภัณฑ์มันสาปะหลังอยู่ ทำให้มันสาปะหลังยังคงเป็นพืชที่ได้รับความนิยมจากชาวไร่ และไม่สามารถลดพื้นที่การเพาะปลูกลงได้ ซึ่งเท่ากับทำให้ปริมาณมันเหลือในประเทศมากขึ้นตาม เป็นลูกโซ่ เมื่อลักษณะดังกล่าวยังคงมีอยู่ต่อไปจะทำให้ปริมาณมันสาปะหลังมีมากขึ้นเรื่อยๆ และเมื่อผู้ส่งออกไม่สามารถรับการระงับการสต็อกมันหรือสร้างอุปสงค์เทียมได้ เพราะค่าใช้จ่ายสูง จนโควตาการส่งออกที่ได้รับจัดสรรไม่คุ้มทุนจะทำให้ระบบสต็อกล้มเหลว เพราะไม่มีใครสามารถรับการระงับปริมาณมันสาปะหลังส่วนเกินได้ ทำให้เกิดปัญหาแก่ชาวไร่ในที่สุด เพราะปริมาณมันสาปะหลังจะมีมากและราคามันจะตกต่ำลง อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาลได้

¹⁹ สัมภาษณ์อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง, 12 มกราคม 2531.