

บทที่ 3

มายาคติของความตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ ระหว่างไทยและสหภาพยุโรป

การผลิตมันสำปะหลังของไทยยังไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าเริ่มขึ้นเมื่อใด แต่การผลิตมันสำปะหลังเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ไทยได้มีการผลิตมันสำปะหลังและแปรรูปเป็นแป้งมันสำปะหลังและส่งออกไปญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมกระดาษและทอผ้าของประเทศ ต่อมาได้มีการปรับปรุงคุณภาพจนกลายเป็นแป้งที่ใช้บริโภคเป็นอาหารได้ และการส่งออกขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี การปลูกมันสำปะหลังของไทยจึงเปลี่ยนรูปแบบจากการปลูกเพื่อการบริโภคเป็นปลูกเพื่อการค้าเป็นต้นมา

ภายหลังต่อมาในปี พ.ศ. 2499 มีการผลิตมันสำปะหลังปนจากกากมัน ที่เป็นผลพลอยได้จากการผลิตแป้งมันสำปะหลัง และมีการทดลองนำไปใช้ในการทำอาหารสัตว์ในยุโรป ปรากฏว่าสัตว์กินได้ จึงเริ่มมีการส่งออกมันสำปะหลังปนออกไปจำหน่ายในยุโรปในปี พ.ศ. 2500 แต่การผลิตมันสำปะหลังปนมีข้อด้อยอย่างหนึ่งคือสามารถผลิตได้เฉพาะในหน้าแล้งเท่านั้น ปริมาณการผลิตจึงมีขีดจำกัด จึงมีการเริ่มพัฒนาปรับปรุงมันสำปะหลังใหม่เป็นมันสำปะหลังเส้น และเริ่มเข้ามามีบทบาทในรูปอาหารสัตว์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 แต่โช้วว่ามันสำปะหลังเส้นจะไม่ประสบปัญหา ปัญหาของมันสำปะหลังเส้นคือ สิ้นเปลืองเนื้อที่ในการขนส่งและไม่สะดวกในการขนย้าย จึงได้มีการปรับปรุงมันสำปะหลังใหม่เป็นมันสำปะหลังอัดเม็ด ซึ่งสะดวกต่อการขนย้ายและประหยัดเนื้อที่ในการขนส่ง นับแต่นั้นมา การผลิตมันสำปะหลังอัดเม็ดจึงเป็นที่นิยมและเพิ่มปริมาณการส่งออกอย่างต่อเนื่อง

ขณะเดียวกันคุณสมบัติอีกประการของมันสำปะหลังทางการเพาะปลูกแล้วจะพบว่า

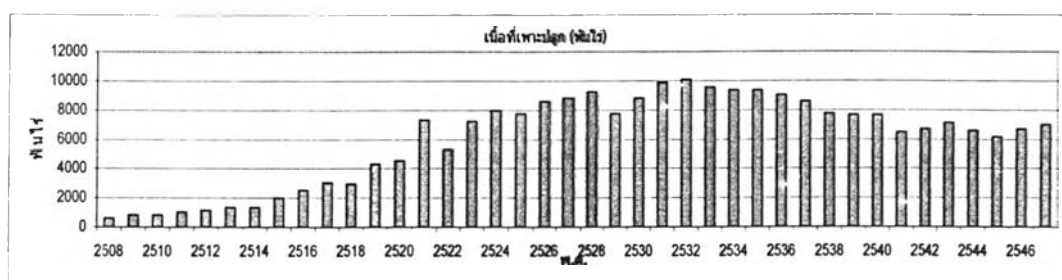
1. มันสำปะหลังเป็นพืชที่ใช้เงินทุนน้อยในการเพาะปลูก เพราะต้นทุนในการผลิตส่วนใหญ่จะเป็นค่าแรงของเกษตรกรที่ทำการเพาะปลูก
2. ไม่มีข้อจำกัดในการเก็บเกี่ยวตามฤดูกาลมากเท่าใด เพราะว่ามันสำปะหลังจะโตเต็มที่และมีปริมาณแป้งมากที่สุดเมื่อมีอายุ 11 ถึง 12 เดือน แต่เกษตรกรสามารถขุดขายได้ตั้งแต่อายุ 6 ถึง 8 เดือนเป็นต้นไป หรือเก็บไว้ได้ดินได้ถึง 18 เดือน
3. มันสำปะหลังเป็นพืชที่สามารถปลูกได้ตลอดปี ปลูกได้ง่ายและสะดวกในการดูแลรักษา

4. มันสำปะหลังเป็นพืชที่ทนความแล้งได้ดี ต้องการน้ำไม่มากเมื่อเปรียบเทียบกับพืชชนิดอื่น และ

5. มันสำปะหลังสามารถให้ผลผลิตได้ในดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ เอื้อแก่การเพาะปลูกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ดินมีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ ซึ่งถ้าใช้ปลูกพืชไร่ชนิดอื่นจะไม่ได้ผลเท่ามันสำปะหลัง

ด้วยคุณสมบัติของการเพาะปลูกง่ายของมันสำปะหลังแล้ว ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่นิยมที่จะทำการเพาะปลูกมันสำปะหลังร่วมกับพืชชนิดอื่นหรือทำเป็นอาชีพเสริมที่เพาะปลูกทิ้งไว้ แล้วไปทำงานอย่างอื่นแทน ทำให้ปริมาณเนื้อที่เพาะปลูกมันสำปะหลังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 เป็นต้นมา ดังกราฟที่ 3.1

กราฟที่ 3.1 เนื้อที่เพาะปลูกมันสำปะหลังปี พ.ศ. 2508-2546



การที่สหภาพยุโรปนิยมนำเข้าน้ำมันสำปะหลังก็เนื่องจากว่า สหภาพยุโรปเป็นผู้ผลิตปศุสัตว์ที่สำคัญรายใหญ่ จึงมีการผลิตและต้องการใช้อาหารในการเลี้ยงสัตว์เป็นจำนวนมาก วัตถุดิบสำคัญที่สหภาพยุโรปใช้ในการเลี้ยงสัตว์ คือ ธัญพืช (อาทิ ข้าวบาร์เลย์ ข้าวโพด ข้าวสาลี เป็นต้น) แต่ในระยะต่อมาสหภาพยุโรปได้มีการนำวัตถุดิบอย่างอื่นเพื่อทดแทนธัญพืชมากขึ้น ซึ่งวัตถุดิบประเภทนี้ได้แก่ ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง(cassava) กากส้ม(citrus pulp) กากข้าวโพด (corn gluten feed) รำข้าว (bran) กากน้ำตาล (molasses) และกากหัวบีท (beet pulp) เป็นต้น ซึ่งวัตถุดิบเหล่านี้สามารถใช้ทดแทนธัญพืชได้ดี จึงเรียกวัตถุดิบเหล่านี้ว่าสิ่งทดแทนธัญพืช (grain substitutes)

จากการสำรวจและแสวงหาธัญพืชทดแทน พบว่า มันสำปะหลังเป็นพืชที่มีคาร์โบไฮเดรตสูง ซึ่งหมายความว่ามันสำปะหลังเป็นพืชที่ให้พลังงานสูงด้วย แล้วเมื่อนำมาผสมกับสารอาหารประเภทโปรตีนแล้ว ก็สามารถเป็นอาหารสัตว์ที่มีคุณค่าทางโภชนาการใกล้เคียงกับธัญพืชเลี้ยงสัตว์ โดยเฉพาะสัตว์ประเภทที่ไม่เคี้ยวเอื้อง (Monogastric Animals) อาทิ สุกร เป็ด ไก่ นก เป็นต้น และประเภทที่เคี้ยวเอื้อง (Ruminants) ซึ่งมีสองกระเพาะอาทิ โค ควาย เป็นต้น สัตว์ในประเภทแรกมีความเหมาะสมในการใช้มันสำปะหลังเป็นอาหาร โดยเฉพาะสุกรเพราะชาวยุโรป

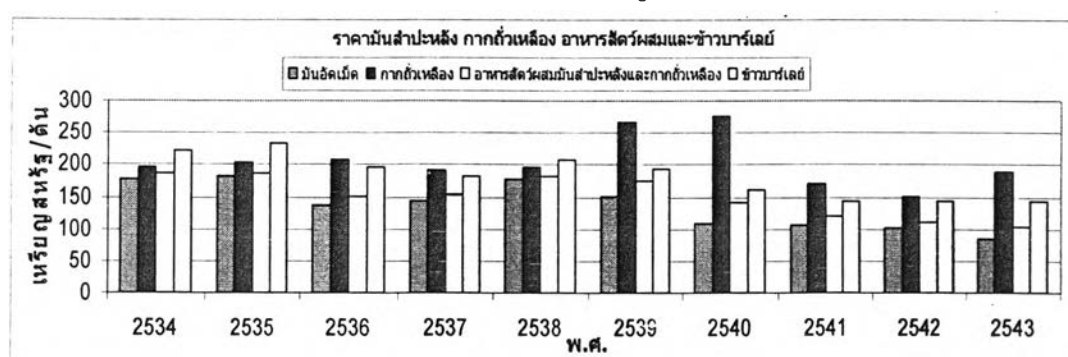
มักนิยมรับประทานเนื้อสุกรที่มีสีขาว ซึ่งลักษณะสีของมันสำปะหลังเป็นสีขาวจะทำให้สัตว์ที่กินมีเนื้อสีที่ออกมาเป็นสีขาว ซึ่งคุณค่าทางโภชนาการของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังสามารถพิจารณาได้ดังตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 คุณสมบัติทางโภชนาการของมันสำปะหลังเปรียบเทียบกับธัญพืชอื่นๆ

ชนิด	โปรตีน%	กิโลแคลอรีของพลังงานที่ ย่อยได้ (ต่อกิโลกรัม)
มันสำปะหลัง	2.84	4,000
บาร์เลย์	13.03	3,467
ข้าวโพด(dent yellow)	9.89	3,961
ข้าวสาลี (soft red winter)	11.86	4,254
กากถั่วเหลือง (expeller)	47.33	3,870

จากตารางที่ 3.1 จะเห็นได้ว่ามันสำปะหลังเป็นสิ่งทดแทนธัญพืชที่มีโปรตีนน้อยที่สุด แต่ให้พลังงานมากที่สุด ในทางตรงข้ามทางด้านกากถั่วเหลือง พบว่า เป็นพืชที่โปรตีนมากที่สุด เมื่อนำธัญพืชทั้งสองชนิดมาผสมกันแล้ว จะสามารถให้คุณค่าทางโภชนาการใกล้เคียงกับการใช้ข้าวบาร์เลย์ในการเลี้ยงสัตว์ที่มีราคาสูง ดังกราฟที่ 3.1

กราฟที่ 3.2 ราคาของมันสำปะหลังเมื่อเปรียบเทียบกับธัญพืชอื่นๆ

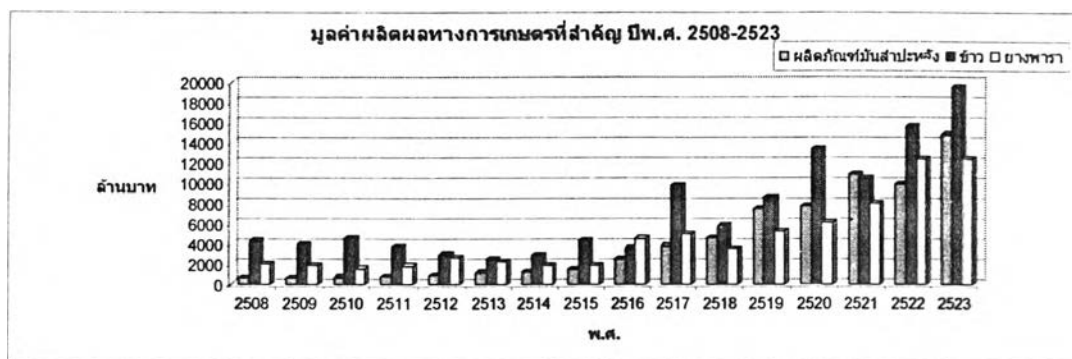


จากกราฟที่ 3.2 พบว่าเมื่อเทียบราคาของมันสำปะหลังจะมีราคา ต่ำกว่าธัญพืชอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทียบกับข้าวบาร์เลย์ แต่ทั้งนี้เมื่อต้องการใช้มันสำปะหลังเป็นอาหารสัตว์จำเป็นต้องมีการใช้ธัญพืชอื่นมาผสมเพื่อเพิ่มโปรตีน ดังนั้นจึงมีการนำเอามันสำปะหลังมาผสมกับกากถั่วเหลืองเพื่อให้คุณค่าทางโภชนาการ แต่ราคาของมันสำปะหลังผสมกากถั่วเหลืองยังมีราคา

ต่ำกว่าการใช้ข้าวบาร์เลย์อย่างเดียวในการเลี้ยงสัตว์ ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2543 ข้าวบาร์เลย์มีราคา 144 เหรียญสหรัฐต่อดัน ขณะที่มันสำปะหลังผสมกากถั่วเหลืองราคา 105 เหรียญสหรัฐต่อดัน เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทยไปสหภาพยุโรปจึงมีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปี จากความต้องการของสิ่งทดแทนธัญพืชของสหภาพยุโรป มูลค่าและปริมาณการส่งออกมันสำปะหลังของไทยจึงมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นและมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศอย่างมาก ในบางปีมูลค่าและปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมีสูงกว่ามูลค่าและการส่งออกข้าวที่เป็นสินค้าเกษตรส่งออกอันดับหนึ่งของไทย ดังเช่นในปี พ.ศ. 2521 ไทยสามารถส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเป็นปริมาณ 6,287,964 ตันตัน สร้างมูลค่าการส่งออก 10,892 ล้านบาท มากกว่าปริมาณและมูลค่าการส่งออกข้าวในปีเดียวกันที่มีปริมาณ 1,606,752 ตันตัน และมีมูลค่าการส่งออก 10,424 ล้านบาท ดังกราฟที่ 3.3

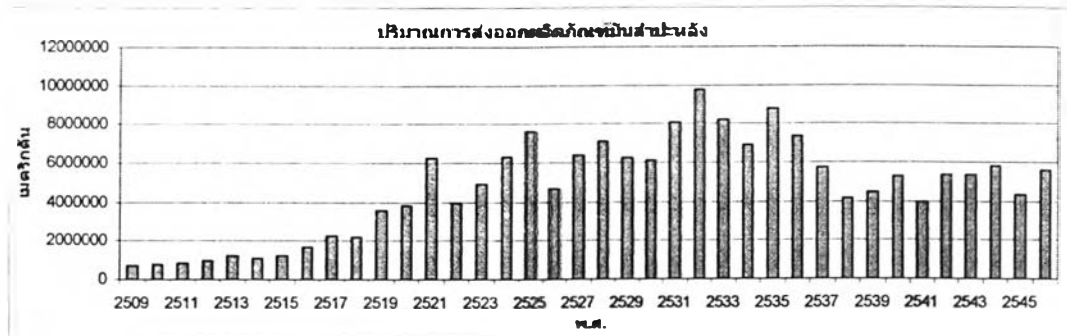
กราฟที่ 3.3 มูลค่าผลิตผลทางการเกษตรที่สำคัญปี พ.ศ. 2508-2523



การทำความตกลงเบื้องต้นในปี พ.ศ. 2523 นั้นเป็นผลให้ไทยต้องจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจและบริหารจัดการปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังให้ไม่เกินตามปริมาณโควตาที่กำหนดไว้ในแต่ละปี ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใหม่ กล่าวคือ ก่อนหน้าที่จะมีการทำข้อตกลงเบื้องต้นนั้น ปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังสหภาพยุโรปเป็นไปอย่างเสรี ตามกลไกตลาด แต่เมื่อมีการทำข้อตกลงเบื้องต้นและทำความตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจแล้ว ปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมิได้เป็นไปอย่างเสรี แต่มีการจำกัดปริมาณการส่งออกตามโควตาที่ได้ตกลงกันไว้ ดังเช่น ปริมาณการส่งออกของไทยในปี พ.ศ. 2522 สามารถส่งออกได้ 3,961,216 ตัน แต่ปี พ.ศ. 2521 ปริมาณที่ส่งออกได้คือ 6,287,964 ตัน การส่งออกที่ลดลงถึง 2,326,762 ตัน และมูลค่าส่งออกเมื่อปี พ.ศ. 2521 มีมูลค่า

10,892 ล้านบาท แต่ในปี พ.ศ. 2522 ลดลงเป็น 9,891 ล้านบาท เท่ากับลดลง 1,001 ล้านบาท ดังกราฟที่ 3.4

กราฟที่ 3.4 ปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2508-2546



จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ถึงภาพรวมของการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทยกับสหภาพยุโรปที่มีการค้าขายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังกันอย่างเสรีในช่วงก่อนมีการลงนามในร่างความตกลงในปี พ.ศ. 2523 จนเมื่อมีการลงนามในความตกลงอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2525 การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจึงได้กลายเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออก และถูกจำกัดปริมาณการส่งออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งออกไปยังสหภาพยุโรป ซึ่งนายนิพนธ์ พัวพงศกร อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ประเมินความเสียหายจากการจำกัดการส่งออกในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 ว่าได้สร้างความเสียหายให้แก่เศรษฐกิจเป็นจำนวนเงินสูงถึง 37,000 ล้านบาท¹ แต่ทั้งนี้ภาพความเสียหายที่เกิดขึ้นจะเป็นไปไม่ได้โดยปราศจากการชักจูงให้เห็นดีเห็นชอบกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว การสร้างความเชื่อให้ดูเหมือนว่าการทำความตกลงจำกัดการส่งออกนี้เป็นวิธีทางที่ดีที่สุดในการสร้างความมั่นคงหรือสร้างความเชื่อมั่นแก่ภาคการส่งออกหรือการถูกบีบบังคับด้วยวิธีการต่างๆ ที่จะทำให้ไทยยอมทำตามสหภาพยุโรปนั้นล้วนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาจากการพยายามสร้างมายาคติให้เกิดขึ้น

1. การเจรจาต่อรองทางการค้า

เริ่มแรกก่อนที่จะกลายมาเป็นความตกลงอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2525 นั้น ไทยได้ทำร่างความตกลงจำกัดการส่งออกกับสหภาพยุโรปมาก่อนหน้านี้แล้วในปี พ.ศ. 2523 แต่เนื่องจากร่างความตกลงนี้เป็นร่างตกลงที่ยังไม่สมบูรณ์เพราะยังไม่มีมีการลงนามอย่างเป็นทางการ

¹ “ผลเสียหายจากการทำสัญญาการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังกับ EEC,” สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 10 ฉบับที่ 44 (29 ตุลาคม-4 พฤศจิกายน 2528): 1222.

ดังนั้น ปัญหาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยจึงยังคงเป็นปัญหาที่สร้างความวิตกและยังไม่มีหลักประกันที่แน่นอนแก่สหภาพยุโรป รวมไปถึงเป้าประสงค์ของสหภาพยุโรปที่ต้องการลดการนำเข้าสิ่งทดแทนรัฐพิธีจากต่างประเทศโดยเฉพาะผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยทั้งทางด้านการลดปริมาณการนำเข้าและลดแหล่งกำเนิดของการเพาะปลูกให้มีจำนวนลดลง ทั้งนี้ ก็เพื่อผลประโยชน์ของทางสหภาพยุโรปเอง ด้วยเหตุนี้สหภาพยุโรปจึงคิดวิธีที่จะทำให้ไทยลดการส่งออกและการผลิตลงอย่างเร่งด่วน โดยให้เหตุผลต่อไทยในการที่ต้องการทำความตกลงจำกัดการส่งออกอย่างเป็นทางการ คือ²

1. สหภาพยุโรปได้เริ่มดำเนินการเพื่อคุ้มครองตลาดของไทย โดยทำความตกลงจำกัดปริมาณการส่งออกในทำนองเดียวกันนี้กับอินโดนีเซียที่ทำความตกลงจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปแล้ว และอินโดนีเซียเป็นประเทศผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังรายใหญ่อันดับสองจากไทย พร้อมทั้งดำเนินการระงับข้อลดย้อนผูกพันอัตราภาษีที่สัญญาไว้กับแกดด์เป็นการชั่วคราว ซึ่งจะมีผลให้อัตรานำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเพิ่มขึ้น

2. หากไทยไม่ทำความตกลงอย่างเป็นทางการกับสหภาพยุโรปให้ทันช่วงที่สหภาพยุโรปยกเลิกข้อผูกพันภาษีเป็นการชั่วคราว ไทยจะตกอยู่ในฐานะลำบาก เพราะขาดเครื่องมือคุ้มครองผลประโยชน์ทางการค้า ทั้งนี้เพราะความตกลงดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่จะประกันให้ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังนำเข้าสหภาพยุโรปถูกเก็บภาษีอัตราร้อยละ 6 เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การเดินทางมาเยือนไทยของนายฟินน์ โอลาฟ กุนเดิลซ์ (Fin Olav Gunderlach) รองประธานกรรมการสหภาพยุโรปฝ่ายเกษตรและประมงเพื่อมาเจรจากับนายนาม พูนสวัสดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ 20-21 มีนาคม พ.ศ. 2522 ผลการเจรจาดังกล่าวเป็นบันทึกความตกลง (Agreed Minutes) ที่ลงนามร่วมทั้งสองฝ่าย ยังทำให้ไทยมีความกังวลใจและเริ่มเห็นคล้อยตามว่าสหภาพยุโรปคงลงมืออย่างจริงจังเพื่อลดปริมาณการนำเข้ามันสำปะหลังจากไทย ซึ่งก่อนหน้านี้สหภาพยุโรปได้ออกมาชี้แจงและให้เหตุผลไว้ โดยสาระสำคัญของการเดินทางมาเจรจามีดังนี้

1. เสนอให้เห็นถึงความจำเป็นรีบด่วนที่ต้องมีการลดปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย รวมทั้งให้กำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมในการลดการนำเข้า พร้อมทั้งย้ำว่าเป้าหมายนี้จะบรรลุผลได้ด้วยความตกลงร่วมระหว่างทั้งสองประเทศเท่านั้น

² หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ คำนวณมาก ที่ กต 0500/726 ลงวันที่ 14 มกราคม 2525. อ้างใน อารีรัตน์ เจริญมงคล, ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังสหภาพยุโรป (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 51-52.

2. เสนอว่ารัฐบาลไทยควรจะนำมาตรการด้านภาษีมาใช้สำหรับการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย ทั้งนี้เพื่อให้ราคาการส่งออกเพิ่มสูงขึ้น พร้อมทั้งนำรายได้ภาษีดังกล่าวไปใช้ในโครงการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลัง รวมทั้งในโครงการประกันรายได้ในภาคเกษตรกรรม

3. แจ้งให้ฝ่ายไทยรับรู้ถึงจุดมุ่งหมายของสหภาพยุโรปที่จะดำเนินการตามข้อผูกพันของการปฏิบัติที่จำเป็นภายใต้มาตรา 28 ของเกดต์ในการดำเนินการถอนข้อผูกพันทางภาษีที่กำหนดขอบเขตทางอัตราภาษีผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

การให้เหตุผลแห่งข่มขู่ของสหภาพยุโรปเพื่อต้องการที่จะให้ไทยขอมลงนามอย่างเป็นทางการ สหภาพยุโรปได้พยายามชักจูงให้ไทยเห็นด้วยและรับรู้ถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหากไทยไม่ขอมลงนามทำความตกลงกับสหภาพยุโรป ทั้งนี้โดยหยิบยื่นเหตุผลในอันที่จะทำให้ไทยเกิดความกังวลใจและตื่นตระหนกกับสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้หากไทยไม่ยินยอมทำตาม อันจะทำให้สหภาพยุโรปสามารถใช้มาตรการต่างๆ ดำเนินการตอบโต้ต่อไทย ดังเช่นที่สหภาพยุโรปได้ให้เหตุผลไว้แล้วนั้น ทั้งนี้ที่ไทยได้ทราบถึงเหตุผลของทางฝ่ายสหภาพยุโรปคือความต้องการที่จะให้ไทยยินยอมทำความตกลงอย่างเป็นทางการดังกล่าว ฝ่ายรัฐบาลไทยโดยกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ได้ชี้แจงเพิ่มเติมและประเมินเกี่ยวกับคำข่มขู่ของทางสหภาพยุโรปว่ามีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดที่จะเป็นจริงดังคำกล่าวที่ทางสหภาพยุโรปได้อ้างไว้ โดยคำชี้แจงดังกล่าวคือ³

1. มาตรการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การตีค่าภาษีศุลกากรผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทย คือ สหภาพยุโรปกำหนดหลักเกณฑ์การเก็บภาษีนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังพิกัด 07.06 A จากไทยในอัตราร้อยละ 18 ของภาษีขาواردเฉลี่ย แต่ไม่สูงเกินกว่าร้อยละ 6 ของมูลค่ามันสำปะหลังนำเข้า ซึ่งภาษีขาواردเฉลี่ยอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ดังนั้น ร้อยละ 18 ของมูลค่าดังกล่าวจึงสูงกว่าร้อยละ 6 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเสมอ ภาษีผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยจึงเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และสหภาพยุโรปสามารถยกเลิกความคุ้มครองนี้ได้ง่ายมาก เพราะมิให้ผูกมัดกับคณะรัฐมนตรีว่าด้วยความตกลงร่วมมือทางศุลกากร มาตรการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การตีราคาภาษีศุลกากรดังกล่าวจะทำให้ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยสูงขึ้น ทำให้ผู้ใช้ในสหภาพยุโรปลดการใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารสัตว์แน่นอน

2. ในร่างความตกลงซึ่งลงนามในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2523 ที่กำหนดปริมาณนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยไปสหภาพยุโรปให้ได้รับความคุ้มครองเสียอัตราภาษีนำเข้า

³ กรมการค้าต่างประเทศ 2525. อ้างใน อารีรัตน์ เจริญมงคล, ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังสหภาพยุโรป, หน้า 53-54.

ร้อยละ 6 ของมูลค่าการนำเข้านั้น ไทยแสดงความจำนงให้สหภาพยุโรปลดอนข้อผูกพันทางภาษี
 สุลกากรกับประเทศผู้ผลิตมันสำปะหลังอื่นๆ ที่เป็นสมาชิกแอกต์ ซึ่งขณะนั้นสหภาพยุโรปอยู่ใน
 ระหว่างการเจรจาดังกล่าวอยู่ พร้อมกันนั้นไทยยังไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกแอกต์ กระทรวงพาณิชย์
 แย้งว่าหากไทยไม่ลงนามในความตกลงดังกล่าว ไทยจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองการเสียภาษีนำเข้า
 ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในอัตราร้อยละ 6 ดังกล่าว พร้อมทั้งผู้แทนฝรั่งเศสในคณะกรรมการ
 สหภาพยุโรปแจ้งว่าสหภาพยุโรปจะดำเนินการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษเท่ากับผลต่างระหว่าง
 ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังนำเข้ากับราคาธัญพืชที่รัฐบาลทำการประกันราคาไว้ ซึ่งเป็นกรคิด
 กันราคานำเข้าอย่างสิ้นเชิงและหลังจากนั้นจึงจะเปิดการเจรจากับไทย ซึ่งช่วงนั้นไทยอยู่ในฐานะ
 เสียเปรียบมาก

3. สหภาพยุโรปอาจจะไม่ใช้มาตรการด้านภาษี แต่จะปล่อยให้มีการนำเข้าต่อไป
 ระยะเวลาหนึ่งก่อน ซึ่งประเทศอื่นๆ เช่น อินโดนีเซีย จีน บราซิล และอินโดนีเซีย จะมีโอกาสเพิ่ม
 ประสิทธิภาพส่งออกได้เพิ่มขึ้นและเมื่อถึงเวลาที่ไทยต้องทำการลงนาม ปริมาณโควตาที่ได้รับจะน้อย
 กว่าในร่างข้อตกลงดังกล่าว

4. สหภาพยุโรปอาจลดการนำเข้าสินค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทยและกำหนด
 โควตาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเป็นโควตารวม (Global Quota) ในปริมาณ 6 ล้านตันต่อปี เนื่องจาก
 สหภาพยุโรปเป็นผู้ออกใบอนุญาตนำเข้าให้แก่ผู้นำเข้า ทำให้ผู้นำเข้าดังกล่าวมีอำนาจต่อรอง
 เหนือกว่าผู้ส่งออกในประเทศต่างๆ เพราะผู้ส่งออกต้องแข่งขันขายให้สหภาพยุโรปเพียงประเทศ
 เดียว และผู้นำเข้าสามารถเลือกซื้อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในราคาที่ต่ำสุดและไทยจะเสีย
 ประโยชน์จากการนี้มาก เพราะผู้ส่งออกจนถึงเกษตรกรจะได้รับราคาที่ต่ำลง เนื่องจากต้องแข่งขัน
 กับประเทศอื่นๆ มาก

ประเด็นหนึ่งที่มีการถกเถียงกันมากในเรื่องของการเป็นสมาชิกแอกต์ที่ถึงแม้ไทย
 จะเป็นสมาชิกชั่วคราวเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2526 แล้วก็ตาม แต่ไทยยังไม่ได้เป็นสมาชิกถาวร
 และมีนักวิชาการหลายท่านออกมาแสดงความคิดเห็นต่อปรากฏการณ์นี้โดยชี้แจงว่าไทยสามารถที่
 จะเรียกร้องค่าเสียหายได้ หากสหภาพยุโรปจำกัดการนำเข้าและเก็บภาษีในอัตราที่สูงเกินกว่าที่ตกลง
 กันไว้ ในความคิดเห็นของผู้เขียนนั้นการที่ไทยจะสามารถเข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่าง
 ประเทศนั้นจำเป็นต้องขอมและทำตามของประเทศที่มีอำนาจในการตัดสินใจในการอนุมัติให้เข้า
 เป็นสมาชิก โดยที่บางครั้งไทยจำเป็นต้องขอมที่จะเสียสละบางอย่างเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนในการ
 เข้าไปเป็นสมาชิกองค์การนั้น ซึ่งสอดคล้องกับคำชี้แจงของกระทรวงพาณิชย์⁴ ที่กล่าวว่า

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

จากความเข้าใจเดิมว่าหากไทยเป็นสมาชิกแกตต์แล้วจะได้รับความคุ้มครองทางภาษีร้อยละ 6 ตลอดไปไม่ว่าจะมีการถอนข้อผูกพันทางภาษีหรือไม่ก็ตามนั้น ความเป็นจริงที่เผชิญอยู่คือ สมาชิกส่วนใหญ่ของแกตต์เสนอว่าจะยินยอมรับไทยเข้าเป็นสมาชิกโดยขอสิ่งแลกเปลี่ยนคือ ให้ไทยสละสิทธิในการเรียกร้องให้สหภาพยุโรปจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายให้ไทย (Compensation) ในกรณีที่จะมีการเสียหายเกิดขึ้นเนื่องจากการจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย

ลักษณะดังกล่าวจะเป็นเสมือนการ “คอบแทน” ซึ่งกันและกัน คือ ไทยจะสามารถเข้าเป็นสมาชิกถาวรของแกตต์ได้แต่ไทยต้องเสียสิทธิในการเรียกร้องให้สหภาพยุโรปจ่ายเงินชดเชย ต่อมาภายหลังจากที่ไทยได้ลงนามในความตกลงจำกัดการส่งออกอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2525 แล้วนั้น ไทยจึงได้เป็นสมาชิกถาวรของแกตต์ในวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2525

กรมการค้าต่างประเทศยังให้เหตุผลเพิ่มเติมต่อการสนับสนุนการลงนามในความตกลงจำกัดการส่งออก คือ⁹

1. ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากไทยส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังสหภาพยุโรปเป็นปริมาณ 5.5 ล้านตัน มูลค่าประมาณ 10,000 ล้านบาท หรือประมาณ 1 ส่วน 6 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด ซึ่งการพึ่งพาสินค้าชนิดเดียวและมีผู้ซื้อรายใหญ่เพียงรายเดียวและครองส่วนแบ่งทางการตลาดกว่าร้อยละ 90 ซึ่งคือ สหภาพยุโรปนี้เป็นการเสี่ยงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก เพราะหากมีเหตุการณ์ใดทำให้การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังต้องชะงักลง ไทยจะได้รับความกระทบกระเทือนมาก ดังนั้นเพื่อเป็นหลักประกันหากไทยสามารถทำข้อตกลงกับสหภาพยุโรปเพื่อให้ปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยได้รับความคุ้มครองที่แน่นอนไว้แล้ว ก็จะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ

2. สหภาพยุโรปจะใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้เป็นที่แน่ใจว่าฐานะของไทยในตลาดผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของสหภาพยุโรปจะไม่ได้รับความเสียหายมากนักจากการเพิ่ม

⁹ สมบูรณ์ ศิริประชัย, วีอีอาร์ (VER) กับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทย: กรณีศึกษามันสำปะหลังปี 1982-1987 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 81.

ปริมาณการนำเข้าจากประเทศอื่นในจำนวนมากคือ จะคำนึงถึงความสำคัญของการนำเข้าผลิตภัณฑ์ประเภทคาร์โบไฮเดรต ซึ่งสามารถแข่งขันได้โดยตรงกับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังด้วย

3. การจำกัดปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังส่งออกจะมีผลทางอ้อมต่อเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือการปลูกมันสำปะหลังในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ใช้ที่ดินซึ่งเคยเป็นป่ามาก่อน การส่งเสริมให้มีการขยายการส่งออกมากขึ้นเท่ากับเป็นการส่งเสริมการตัดไม้ทำลายป่า ตลอดจนอาจขยายการเพาะปลูกมันสำปะหลังลงไปยังภาคอื่นๆ และลดความอุดมสมบูรณ์ของดิน ซึ่งยังสามารถใช้ปลูกพืชอื่นอยู่ได้ในขณะนี้

การให้เหตุผลของหน่วยงานราชการไทยถึงความจำเป็นในการทำความตกลงกับสหภาพยุโรปนั้นเป็นเสียงสะท้อนส่วนหนึ่งของการมองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การให้เหตุผลของเจ้าหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์เพิ่มเติมถึงความจำเป็นดังกล่าวมีเหตุผลที่น่าสนใจอยู่ไม่น้อย เนื่องจากเหตุผลที่ว่า⁶

ไทยได้หวังเหนือหัวเพื่ออีกระยะเวลาการทำความตกลงมานานจนถึงที่สุดแล้ว เนื่องจากในขณะนั้นสหภาพยุโรปได้รับแรงกดดันเป็นอย่างมากจากประเทศสมาชิกบางประเทศ ซึ่งไม่พอใจที่มีการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในปริมาณสูงจากไทย และยังมีปัญหาการร้องเรียนจากกลุ่มประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณท่าเรือขนถ่ายสินค้าในเรื่องมลภาวะอากาศเป็นพิษจากฝุ่นของมันสำปะหลังอัดเม็ดที่เกิดขึ้นในขณะขนถ่าย นอกจากนี้ยังเห็นว่าสหภาพยุโรปได้ทำความตกลงจำกัดการนำเข้ากับบรรดาประเทศสมาชิกแคว้นบางประเทศไปแล้ว จึงไม่สมควรที่จะถ่วงเวลาต่อไปอีก เพราะได้พยายามหวังเหนือหัวให้มีการทำความตกลงมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519-2525 แล้ว ดังนั้นการที่จะขอความเห็นใจจากสหภาพยุโรปต่อไปอีกในขณะนั้นจึงไม่สามารถจะกระทำได้

เมื่อการหลีกเลี่ยงไม่สามารถที่จะกระทำได้ ผลจากการทำความตกลงย่อมมีกระทบเกิดขึ้นบ้าง ถึงแม้ว่าจะมีการพิจารณาในระดับภาพรวมของความจำเป็นต่อการทำความตกลงจนคิดว่าฝ่ายรัฐบาลไทยไม่สนใจต่อเกษตรกรผู้เพาะปลูกมันสำปะหลัง ความเป็นจริงคือ

⁶ ชรินทร์ หาญสืบสาย, ปัญหาการส่งออกมันสำปะหลังของไทย (กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, 2537), หน้า 28.

ฝ่ายรัฐบาลไทยได้มีความกังวลต่อความเดือดร้อนที่เกษตรกรจะได้รับผลกระทบต่อการทำความตกลงนี้ แต่เนื่องจากการลงนามในความตกลงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังที่กองนโยบายเศรษฐกิจกล่าวไว้ว่า⁷

รัฐบาลไทยได้ตระหนักถึงผลกระทบที่สหภาพยุโรปจะจำกัดปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเป็นอย่างดี โดยเฉพาะความเดือดร้อนที่เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังของไทยจะได้รับ เนื่องจากจำเป็นต้องลดปริมาณการผลิตลงจึงได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เท่าที่ประเทศเล็กและมีกำลังทางเศรษฐกิจน้อยอย่างไทยจะพึงทำได้โดยที่ขณะนั้นไทยยังไม่ได้เป็นภาคีแกตต์ มิฉะนั้น ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทยจะถูกเรียกเก็บอัตราอากรสูงถึงร้อยละ 28 ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจะทำให้ราคามันสำปะหลังไม่สามารถแข่งขันกับข้าวบาร์เลย์ในตลาดสหภาพยุโรป

ด้วยเหตุนี้ไทยจึงตกลงทำความตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจกับทางสหภาพยุโรปอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2525 โดยที่ไทยยังอยู่ในสถานะที่ยังไม่มีความพร้อมและไม่มีความเชี่ยวชาญในการที่จะต่อรองทางการค้า หากทำความตกลงอย่างเป็นทางการไปแล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยอย่างมาก ซึ่งหลักฐานนี้ยืนยันได้จากข้อมูลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ได้พิจารณาให้ความเห็นต่อร่างข้อตกลงดังกล่าวสรุปได้ว่า⁸

1. การจำกัดปริมาณการส่งออกของไทยตามร่างความตกลงดังกล่าวยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่ไทยมีความสามารถในการส่งออกมากกว่านั้น และเป็นการยากที่ไทยจะหาตลาดใหม่ทดแทนได้ในระยะสั้นและมีปริมาณแน่นอน
2. การลดลงของปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังซึ่งเป็นไปในระยะเวลาอันสั้นมีผลกระทบถึงราคามันสำปะหลังภายในประเทศที่ต้องลดลงแน่นอน เพราะเกษตรกรไม่อาจลดการเพาะปลูกพืชที่เหมาะสมได้อย่างทันที ดังนั้น จึงมีผลเสียต่อภาวะเศรษฐกิจของไทย โดยเฉพาะต่อเกษตรกรที่ทำการเพาะปลูกมันสำปะหลัง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรผู้

⁷ กองนโยบายเศรษฐกิจ 2529 อ้างใน สมบูรณ์ ศิริประชัย, วีอีอาร์ (VER) กับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทย: กรณีศึกษามันสำปะหลังปี 1982-1987, หน้า 105.

⁸ หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กส 1302/19835 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2525 อ้างใน อริรัตน์ เจริญมงคล, ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังสหภาพยุโรป, หน้า 54-55.

ซากงน และการเสนอให้ใช้กลไกราคาเป็นตัวแก้ปัญหานั้น ไม่อาจทำได้เพราะดังที่กล่าวแล้วว่า มันต่ำปะหลังเป็นพืชเศรษฐกิจนำรายได้ที่สำคัญมาสู่เกษตรกรผู้ซากงน การลดลงของราคาที่ได้รับจะมีผลกระทบในอัตราที่รุนแรงสำหรับผู้เพาะปลูก

3. การลดลงของปริมาณการส่งออกดังกล่าว เป็นการเพิ่มปัญหาให้กับดุลการค้าและดุลการชำระเงินของไทย เนื่องจากรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศลดลง อันมีผลถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในที่สุด

ความมั่นใจของกระทรวงพาณิชย์ในการพิจารณาและเห็นด้วยต่อการทำความตกลงนั้นเป็นทางออกที่ดีที่สุดก็คือ รายงานในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2525 จากที่ปรึกษาการพาณิชย์ ณ กรุงบรัสเซลส์ ซึ่งเป็นตัวแทนของไทยในการประสานงานและติดต่อขอให้ข้อมูลเกี่ยวกับสหภาพยุโรป ซึ่งจะให้ข้อมูลความคิดเห็นของคณะที่ปรึกษาสหภาพยุโรปและท่าทีของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับมันต่ำปะหลัง ซึ่งมีสาระสำคัญคือ⁹

1. จากการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในคณะกรรมการที่ปรึกษาสหภาพยุโรปหลายคณะ ได้แสดงความเห็นว่าช่องทางที่ไทยจะได้รับโควตามันต่ำปะหลังนำเข้าสหภาพยุโรปเพิ่มขึ้นจากปีละ 5 ล้านตันเป็น 6 ล้านตัน ต่างกล่าวว่าจากการประเมินสถานการณ์ขณะนี้คาดว่าจะเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้เนื่องจากสหภาพยุโรปได้ประกาศนโยบายแข็งขันว่าจะพยายามแก้ไขปัญหางบประมาณสำหรับการชดเชยสินค้าเกษตรกรรมของตน โดยปรับราคาสินค้าเกษตรให้ลดลงใกล้เคียงกับตลาดโลก ขยายการผลิตและลดการนำเข้าสินค้าทดแทนธัญพืชส่วนใหญ่คือมันต่ำปะหลังจากประเทศผู้ผลิตต่างๆ ในการนี้สหภาพยุโรปอาจเลือกทางออกที่ดีที่สุดสำหรับแก้ปัญหาคือ การกำหนดโควตานำเข้าผลิตภัณฑ์มันต่ำปะหลังเป็นโควตารวมในปริมาณ 6 ล้านตันต่อปี แนวทางปฏิบัติของโควตารวมคือทางสหภาพยุโรปจะออกใบอนุญาตนำเข้าให้แก่ผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์มันต่ำปะหลังเข้าสหภาพยุโรป ซึ่งจะทำให้ผู้นำเข้าดังกล่าวมีอำนาจการต่อรองเหนือกว่าผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันต่ำปะหลังในประเทศต่างๆ เนื่องจากประเทศผู้นำเข้าสามารถเป็นฝ่ายออกใบอนุญาตนำเข้าให้แก่ผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันต่ำปะหลัง ทางฝ่ายผู้ส่งออกมันต่ำปะหลังของประเทศต่างๆ ก็จะแข่งขันกันขายให้แก่สหภาพยุโรปเพียงประเทศเดียว จึงทำให้ผู้นำเข้าสามารถเลือกซื้อผลิตภัณฑ์มันต่ำปะหลังได้จากผู้ส่งออกที่เสนอขายในราคาต่ำที่สุด ผู้ที่จะถูกกระทบกระเทือนจากมาตรการของสหภาพยุโรปในครั้งนี้คือ ชาวไร่มันต่ำปะหลังไทย เพราะจะขายมันต่ำปะหลังได้ในราคาต่ำลง เนื่องจากผู้ส่งออกถูกกดราคาจึงต้องขายให้สหภาพยุโรปในราคาต่ำ อนึ่ง นายลูฟเฟ้ รองปลัดกระทรวงฝ่ายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของสหภาพยุโรปได้

⁹ สมบูรณ์ ศิริประชัย, วีอีอาร์ (VER) กับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทย: กรณีศึกษามันต่ำปะหลังปี 1982-1987. หน้า 86.

แสดงความเห็นกับเอกอัครราชทูตไทยว่าไม่ควรขอเปิดการเจรจาใหม่ เพราะผลลัพธ์จะเป็นไปในทางที่ไทยจะได้รับผลประโยชน์น้อยลง

2. รองปลัดกระทรวงเกษตรของสหภาพยุโรป นาย Von Verschuer แจ้งว่าได้ทราบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรของอินโดนีเซียว่าไทยได้ขอร้องให้อินโดนีเซียและบราซิลร้องการลงนามในความตกลงเรื่องมันสำปะหลังกับสหภาพยุโรปจนกว่าไทยจะเจรจาขอเข้าเป็นสมาชิกแอกต์ได้สำเร็จ ซึ่งพบว่าหากเป็นความจริงย่อมเท่ากับว่าเป็นการทำลายความตกลงที่ไทยทำไว้กับสหภาพยุโรปในปี พ.ศ. 2523 จึงจะนำเรื่องนี้เข้าพิจารณาในการประชุมคณะมนตรีสหภาพยุโรปเพื่อกำหนดท่าทีของสหภาพยุโรปในปัญหาเรื่องมันสำปะหลังของไทยขึ้นมาใหม่ โดยไม่ต้องรอฟังความคิดเห็นจากนายรัฐมนตรีไทย ซึ่งกำหนดจะไปเยือนยุโรปในปลายเดือนเมษายน ศกนี้

3. สหภาพยุโรปยังคงกล่าวถึงปัญหาเรื่องมันอัดเม็ดของไทยแตกตัวเป็นฝุ่น ในขณะที่นายทำทำให้เกิดปัญหามลพิษขึ้นในยุโรป และขณะนี้กำลังเสนอเรื่องการจำแนกพิกัดอัตราศุลกากรเกี่ยวกับสินค้ามันสำปะหลังนำเข้าสหภาพยุโรปไปยังคณะกรรมการสหภาพยุโรป โดยเสนอให้จำแนกพิกัดอัตราศุลกากรของสินค้ามันสำปะหลังนำเข้าจาก 07.06 A ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน และเสียบายนำเข้าร้อยละ 6 ของมูลค่าออกเป็น 2 ข้อย่อย คือ

ลักษณะที่ 1 เป็นมันสำปะหลังสด ตกแห้ง ทั้งหัวหรือขอยเป็นชิ้นแต่ไม่ผ่านการแปรรูป

ลักษณะที่ 2 เป็นมันอัดเม็ด

ทั้งสองลักษณะนี้เสียบายนำเข้าร้อยละ 6 ของมูลค่านำเข้า นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังกำหนดความหมายของรหัสศุลกากร 11.04 ว่าคือมันสำปะหลังป่นและแป้งมันสำปะหลัง ซึ่งตามรหัส 11.04 นี้จะต้องเสียบายนำเข้าสหภาพยุโรปร้อยละ 28 ของมูลค่าการนำเข้า สหภาพยุโรปอ้างว่าไทยขอนำมันเส้นและมันอัดเม็ดของไทยโดยใช้รหัสศุลกากร 07.06 A และเสียบายร้อยละ 6 แต่สินค้ามันอัดเม็ดของไทยเมื่อไปถึงสหภาพยุโรปจะเป็นรูปมันป่นละเอียด ซึ่งทำให้เกิดฝุ่นฟุ้งไปในอากาศก่อให้เกิดปัญหามลพิษจึงพยายามจะเปลี่ยนรหัสศุลกากรให้มันอัดเม็ดแตกตัวเหล่านี้เข้าอยู่ในรหัส 11.04 และเสียบายนำเข้าร้อยละ 28 ของมูลค่านำเข้า ดังนั้นที่ปรึกษาการพาณิชย์ ณ กรุงบรัสเซลส์จึงสรุปว่า สหภาพยุโรปมีความจำเป็นต้องนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทยให้ลดน้อยลง เพื่อแก้ปัญหาภายในของตน ที่ปรึกษาการพาณิชย์เสนอแนะให้ไทยหาหลักประกันแก่สินค้ามันสำปะหลัง ซึ่งทำรายได้ให้แก่ไทยถึงร้อยละ 8 ของรายได้จากการส่งออกทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศในภายหน้า ในความเห็นของที่ปรึกษาพาณิชย์ก็คือ ให้ไทยยินยอมลงนามจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจอย่างเป็นทางการ

การลงนามในความตกลงอย่างเป็นทางการที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2525 กลับปรากฏว่า นักวิชาการจำนวนไม่น้อยได้แสดงความคิดเห็นและเสนอบทความทางวิชาการในลักษณะของการ กัดค้านไม่เห็นด้วยกับข้อตกลงนี้ และชี้ให้เห็นถึงความเสียหายต่างๆ ที่มีผลต่อไทย พร้อมทั้ง เปรียบเทียบว่าข้อตกลงจำกัดการส่งออกนี้เป็นสัญญาทาสหรือสัญญาอัปยศ¹⁰ ซึ่งปรีชา วงศ์อรุณ ได้ แสดงความคิดเห็นว่าสาเหตุที่นักวิชาการไม่นำเสนอความคิดเห็นดังกล่าวเปิดเผยสู่สาธารณชน โดยเฉพาะต่อเจ้าหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ก่อนที่จะมีการลงนามอย่างเป็นทางการ ทั้งๆ ที่มีเวลา ในการศึกษารายละเอียดต่างๆ เพราะ

1. ข้อตกลงจำกัดการส่งออกอาจจะเป็นเรื่องใหม่สำหรับนักวิชาการในขณะนั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือนักวิชาการขาดข่าวสารข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเศรษฐกิจระหว่าง ประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับแกตต์

ข้อสันนิษฐานเหตุที่ไม่มีการคัดค้านการลงนามการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ จากกลุ่มนักวิชาการ เป็นเพราะนักวิชาการไทยมีสารสนเทศในขณะนั้นไม่เพียงพอ และอีกประการ หนึ่งเป็นการคาดคะเนที่คลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง และเหตุที่ไม่คัดค้านการลงนามในการความ ตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจนั้นก็เพราะเชื่อว่าปริมาณโควตาที่อยู่ในความตกลงนั้นอยู่ใน ภาวะที่ไทยสามารถรับได้ แต่มูลเหตุสำคัญน่าจะมาจากการขาดความรู้และสารสนเทศเกี่ยวกับ กฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับแกตต์¹¹

2. รัฐบาลไทยโดยกระทรวงพาณิชย์อาจจะไม่เห็นความสำคัญนักวิชาการ จึงไม่ ปรึกษาหารือหรือมอบหมายให้วิชาการไปศึกษาถึงผลเสีย และความเป็นไปได้ที่จะหลีกเลี่ยงไม่ ลงนามในข้อตกลงจำกัดการส่งออก

ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นเพิ่มเติมจากปรีชา วงศ์อรุณในเรื่องของผู้มีอิทธิพลในการ กำหนดนโยบายจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ข้าราชการประจำ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้มีอำนาจ การตัดสินใจอยู่ในมือ การที่มึ่นักวิชาการแสดงความคิดเห็นแนะนำนั้น เป็นเพียงเรื่องสะท้อนถึง ความคิดเห็นของสังคม แต่ในทางนำไปปฏิบัตินั้น ผู้มีอิทธิพลเหล่านี้อาจจะรับฟังหรือไม่ก็ได้ ซึ่ง

¹⁰ ปรีชา วงศ์อรุณ, ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจในความสัมพันธ์ไทย-ประชาคมยุโรป (พ.ศ. 2530-2535) (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ สาขาการระหว่างประเทศและการทูต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2537), หน้า 320.

¹¹ สมบูรณ์ ศิริประชัย, วีอีอาร์ (VER) กับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทย: กรณีศึกษามันสำปะหลัง ปี 1982-1987, หน้า 91.

ความคิดเห็นนี้ยืนยันได้จากนายโกศล ไกรฤกษ์ ที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์กล่าวว่านักวิชาการเป็นเพียงผู้ชี้ถึงผลดีผลเสีย รัฐมนตรีจะทำหรือไม่ก็ได้¹²

กระแสของการคัดค้านและเรียกร้องให้มีการยกเลิกความตกลงจำกัดการส่งออกนั้นได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในช่วงแรกของความตกลงในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 ซึ่งประเด็นส่วนใหญ่ที่ถกเถียงกันและตั้งข้อสงสัยในการยอมทำความตกลงจำกัดการส่งออก หลายครั้งมีข้าราชการประจำหรือรัฐมนตรีออกมาชี้แจงเกี่ยวกับกรณีที่เกิดขึ้นถึงสาเหตุในการยอมทำความตกลง อาทิ นายณรงค์ วงศ์วรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า¹³

ตนเองไม่เข้าใจว่าทำไมจึงมีการเรียกร้องให้ยกเลิกสัญญา เพราะจากการศึกษาแล้วตนเองมีความมั่นใจมากกว่าหากไทยไม่ต่อสัญญามันสำปะหลังออกไปจะทำให้ไทยส่งออกมันสำปะหลังเข้าไปในสหภาพยุโรปลดลงอย่างแน่นอน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอในปี 1987 เสนอให้สหภาพยุโรปรับซื้อมันสำปะหลังในงวดปี 1987 ประมาณซึ่งคาดว่าจะส่งผลให้ราคามันสำปะหลังในประเทศดีขึ้น 6 ล้านตัน แต่ถ้าหากสหภาพยุโรปไม่ยอมรับที่จะเพิ่มโควตาให้ไทย ตนก็ยังคงมีความเห็นว่าไทยควรจะต้องสัญญากับสหภาพยุโรปต่อไปอีก แม้จะได้รับโควตาส่งออกเพียง 4.5 ล้านตัน ก็ยังมีประโยชน์มากกว่าที่ไม่มีความแน่นอนในการหาตลาดเลย และจะต้องเหนือบกับการวิ่งหาตลาดจรด้วย

ความคิดเห็นนี้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นายเถลิง ชำรงนาวาสวัสดิ์ ได้ออกมาให้สัมภาษณ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องของการจำกัดปริมาณการส่งออกภายใต้อัตราที่สหภาพยุโรปกำหนด ในวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2528 ว่า¹⁴

¹² มติชน 23 ตุลาคม พ.ศ. 2528 หน้า 13 อ้างใน สมบูรณ์ ศรีประชัย, วีอีอาร์ (VER) กับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทย: กรณีศึกษามันสำปะหลังปี 1982-1987, หน้า 115.

¹³ มติชน 22 ตุลาคม พ.ศ. 2528 หน้า 16 อ้างใน สมบูรณ์ ศรีประชัย, วีอีอาร์ (VER) กับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทย: กรณีศึกษามันสำปะหลังปี 1982-1987, หน้า 118.

¹⁴ มติชน 25 ตุลาคม พ.ศ. 2528 หน้า 16 อ้างใน สมบูรณ์ ศรีประชัย, วีอีอาร์ (VER) กับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทย: กรณีศึกษามันสำปะหลังปี 1982-1987, หน้า 119.

ความจริงแล้วการทำสัญญากับสหภาพยุโรปไม่กระทบพ้อค่าส่งออกมันสำปะหลังเลย ถ้าหากต้องการจะส่งมันสำปะหลังให้ได้มากก็สามารถทำได้ตามใจชอบ ขาดได้เท่าไรก็ไม่มีข้อบังคับเป็นการตีเสียดอีกที่การทำสัญญาฝ่ายไทยจะต้องเสียภาษีนำเข้าเพียง 6% หากส่งออกเกินโควตาก็ต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเท่ากับฝ่ายรัฐบาลได้ปกป้องผลประโยชน์ของเอกชนให้เสียภาษีเพียงเล็กน้อยตามจำนวนที่สหภาพยุโรปอนุมัติ

ปัญหาพื้นฐานของการเจรจาทางการค้าก็คือ อำนาจการต่อรองทางการเมืองและกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งแม้ว่าในกรณีหลังฝ่ายไทยจะมีความได้เปรียบในกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ในทางการเมืองนับได้ว่าไทยมีข้อต่อรองที่ค่อนข้างต่ำ สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากลักษณะโครงสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดินภายในประเทศ โดยเฉพาะรัฐมนตรีที่มาจากพรรคต่างๆ ที่รวมอยู่ในคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ รัฐมนตรีแต่ละคนมีความเจนจัดและสั่งการการบริหารราชการแผ่นดินแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้บางกระทรวงจึงปรากฏว่าบรรดาข้าราชการขุนนางสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ อิทธิพลเหล่านี้จะเพิ่มมากขึ้นเมื่อรัฐมนตรีมีสารสนเทศไม่สมบูรณ์ การเจรจาทางการค้าระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป ทำที่และมโนทัศน์ของนักการเมืองและข้าราชการประจำในไทยต่างก็มีจุดยืนที่แอบแฝง 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก การเลือกการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจเป็นวิธีการที่มีต้นทุนทางการเมืองต่ำสุด เพราะสามารถมีหลักประกันในเรื่องปริมาณการส่งออกขั้นต่ำจำนวนหนึ่ง แต่ถ้าไทยไม่ยินยอมทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจและเกิดข้อพิพาททางการค้าขึ้น นักการเมืองและข้าราชการประจำก็ไม่มี ความมั่นใจว่าจะสามารถเอาชนะได้ทั้งนี้เพราะขาดการศึกษาและขาดสารสนเทศที่สมบูรณ์เพียงพอและถึงแม้มีความรู้ความเข้าใจอย่างดี ก็อาจเลือกทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกเพราะมีความเสี่ยงทางการเมืองน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับวิธีอื่นๆ¹⁵ ประการที่สอง การทำข้อตกลงจำกัดทำให้ไทยเป็นผู้ออกใบอนุญาตและใบรับรองการส่งออก ซึ่งสามารถสร้างผลประโยชน์ให้แก่ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการส่งออก ประสบการณ์ในอดีตของไทยชี้ให้เห็นว่าข้อเท็จจริงที่น่าจะมีส่วนที่สำคัญต่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การจำกัดการส่งออกทำให้เกิดการจัดสรรโควตาการส่งออก พ้อค่าส่งออกที่ได้รับจัดสรรโควตาก็คือผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจของการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ

¹⁵ สมบูรณ์ ศิริประชัย, วีอีอาร์ (VER) กับการค้าเน้นนโยบายของรัฐบาลไทย: กรณีศึกษาต้นสำปะหลังปี 1982-1987, หน้า 154-155.

ความไม่สันติของข้าราชการไทยอย่างหนึ่งนั้นรู้ได้จากผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมาย จากการศึกษาลักษณะของตัวแสดงนโยบายกรณีนี้ ปรากฏว่ามีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง นับแต่ปี พ.ศ. 2514 เป็นต้นมา มีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรถึง 18 คน¹⁶ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ดังนั้น การเปลี่ยนรัฐบาล และรัฐมนตรีต่างๆ แต่ละครั้ง จึงมีผลต่อการกำหนดนโยบายดังกล่าว เช่นในปี พ.ศ. 2516 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จำกัดการปลูกมันสำปะหลังใน 6 เขต และไม่ให้สร้างโรงงานแปรรูปมันสำปะหลังเพิ่ม ต่อมารัฐบาลชุดใหม่ของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ยกเลิกมาตรการดังกล่าว เพราะมีผลเสียมากกว่าผลดีหรือในสมัยของพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ มีการกำหนดนโยบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในระยะยาวปี พ.ศ. 2532-2537 เพื่อหวังผลในการดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ หรือในช่วงคุณชวน หลีกภัย เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ยอมให้ไทยลงนามกับสหภาพยุโรปในนโยบายการค้าจำกัดโควตาส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังสหภาพยุโรป เพราะสหภาพยุโรปยินยอมให้เงินช่วยเหลือ แต่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์คนปัจจุบันร่วมกับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ยกเลิกสัญญาการค้าดังกล่าวกับสหภาพยุโรปและเซ็นสัญญาใหม่มากกว่าเดิมเป็นต้น นอกจากนี้หน่วยงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่สำคัญคือ กรมส่งเสริมเกษตรและกรมวิชาการเกษตร ซึ่งเป็นผู้ดำเนินภาคปฏิบัติตามนโยบายที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงว่าการกำหนดก็มีการเปลี่ยนแปลงตัวอธิบดีด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีก็ดำเนินการ โดยมีข้าราชการประจำระดับสูงเป็นผู้เสนอข้อมูลข่าวสารเพื่อกลั่นกรองสั่งให้ รัฐมนตรีประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบายจึงถือได้ว่าการเปลี่ยนแปลงตัว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีผลต่อการกำหนดนโยบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังด้วย

2. ทักษะและประสบการณ์ในการเจรจาต่อรอง

การลงนามในร่างความตกลงเบื้องต้นเกี่ยวกับการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจในการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปสหภาพยุโรป ในปี พ.ศ. 2523 นั้น เป็นเหตุการณ์ที่แสดงถึงความไม่พร้อมของไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเป็นสินค้าเกษตรที่สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นอย่างมากและสร้างงาน สร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรที่ยากจนและส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้มีงานทำและมีรายได้ แต่

¹⁶ จินตนา คิงมมานันท์, การกำหนดนโยบายการผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังตั้งแต่ พ.ศ. 2514-2537

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 76-77.

ไทยกลับไม่มีหน่วยงานโดยตรงในการกำกับเพื่อทำหน้าที่ตรวจตราดูแลทางด้านนี้อย่างใกล้ชิด และขาดการประสานงานที่จะทำให้เกิดความเข้าใจในแนวทางเดียวกัน ซึ่งปัญหาเหล่านี้เครื่องสะท้อนอย่างหนึ่งในการแสดงถึงการขาดทักษะและประสบการณ์ของรัฐในการแก้ไขปัญหาการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งปัญหาการขาดหน่วยงานกลางนี้ได้กระตุ้นให้กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อให้เกิดหน่วยงานนี้ขึ้นมา ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่กล่าวไว้ในปี พ.ศ. 2524 ต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติขึ้น โดยกล่าวว่า¹⁷

...การแก้ปัญหามันสำปะหลังช่วงที่ผ่านมา มีลักษณะขาดการประสานงานกันเท่าที่ควร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้มีการหารือในเรื่องนี้อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะเมื่อทางสหภาพยุโรปเร่งรัดให้ฝ่ายไทยลงนามอย่างเป็นทางการในความตกลงที่มีเป้าหมายจะควบคุมการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยไปยังสหภาพยุโรปแล้ว จะมีผลต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมของไทย จึงสมควรที่จะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมมือและประสานงานด้านนโยบายและการปฏิบัติอย่างใกล้ชิดทุกกรณี และขอให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการระดับนโยบายในเรื่องมันสำปะหลังขึ้นคณะหนึ่ง

ผลจากการเสนอความคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรีของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น ได้มีมติเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2524 ให้อนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติขึ้น โดยมีองค์ประกอบคือ

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

¹⁷ การจัดตั้งองค์กรเพื่อกำหนดนโยบายระดับชาติ: คณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติ อ้างใน อารีรัตน์ เจริญมงคล, ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังสหภาพยุโรป, หน้า 224-225.

5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

6. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

โดยมีกรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศเป็นสำนักงานเลขานุการและติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

โดยคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่

1. กำหนดและสั่งการในเรื่องนโยบาย แผนงาน และมาตรการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย

2. พิจารณาถกแถลงข้อตกลงที่ไทยจะทำความตกลงกับสหภาพยุโรปในเรื่องมันสำปะหลังเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

คณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติ หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นมาแล้วนั้นมีการดำเนินงานผ่านมา ดังนี้¹⁸

1. ได้เชิญผู้เชี่ยวชาญและผู้อยู่ในวงการมันสำปะหลังสัมมนาระหว่างประเทศว่าด้วยมันสำปะหลัง เมื่อวันที่ 7-10 ธันวาคม พ.ศ. 2524 เพื่อหาแนวทางแก้ไขและพัฒนาอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง

2. ให้ความเห็นชอบต่อแผนการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลัง และการควบคุมการปลูกมันสำปะหลัง (Action Plan for Cassava) ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

3. กระตุ้นให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในปัญหามันสำปะหลังมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะ

- ปัญหาการส่งออกมันอัดเม็ดไปยังสหภาพยุโรป

- การเจรจาขอความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรปและแหล่งอื่นๆ เพื่อพัฒนาการเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและการปลูกพืชทดแทน

แต่อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตบางประการสำหรับคณะกรรมการชุดนี้ คือ

1. บุคลากร เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้ประกอบไปด้วยบุคคลระดับรัฐมนตรีทั้ง 6 กระทรวง ซึ่งดำรงตำแหน่งตามสภาวะทางเมืองในแต่ละช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลหลายครั้ง ทำให้ความต่อเนื่องทางด้านนโยบายอันมีผลถึงการปฏิบัติที่เป็นจริงนั้น ประสบกับปัญหาความชะงักงัน แม้จะมีคณะกรรมการเพื่อพิจารณาถกแถลงและประสานนโยบาย ซึ่งเป็นบุคคลระดับเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่

¹⁸ หนังสือกระทรวงการต่างประเทศถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2526. อ้างใน อารีรัตน์ เจริญมงคล, ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังสหภาพยุโรป, หน้า 227.

การอนุมัตินโยบายจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติในท้ายที่สุด

2. ความเป็นมาของคณะกรรมการ การพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้เริ่มต้นเมื่อไทยประสบปัญหาความกดดัน ทางด้านการส่งออกซึ่งเป็นผลจากนโยบายของประเทศคู่ค้าเป็นสำคัญ ดังนั้น การดำเนินการที่ผ่านมาของคณะกรรมการบริหารโครงการจึงมุ่งเน้นด้านการวางนโยบายสำหรับปัญหาการส่งออกรวมทั้งกลยุทธ์ตอบโต้กับประเทศคู่ค้าและการต่อรองที่นำมาซึ่งความช่วยเหลือที่ไทยควรได้รับทดแทนจากผลประโยชน์ที่สูญเสียไป ดังนั้น นโยบายในหลายด้าน เช่น การวางแผนการผลิตภายในประเทศยังมีได้มีการพิจารณาอย่างจริงจัง

ทางด้านปลัดกระทรวงการต่างประเทศ นายอาสา สารสิน ได้แถลงถึงกรณีที่สหภาพยุโรปได้ทำเรื่องเสนอต่อแกตต์เพื่อขอแก้ไขระเบียบการนำเข้าร้อยละ 6 โดยไม่มีโควตาจำกัดการนำเข้าเมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2529 ว่าเป็นเรื่องที่มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง และสหภาพยุโรปต้องการบีบบังคับให้ไทยต่อรองกับสหภาพยุโรปมากขึ้นไป เพราะในขณะนี้ไทยต้องพึ่งแกตต์มาก ซึ่งในการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับโควตาส่งมันสำปะหลังไปยังสหภาพยุโรป และไทยควรพอใจในโควตาที่กระทรวงพาณิชย์ตกลงมาได้ในปัจจุบัน คือ 5.25 ล้านตันต่อปี เพราะเท่าที่ผ่านมามีแต่บางประเทศที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป เช่น ฝรั่งเศส อิตาลี เบลเยียม ไอร์แลนด์ ยังคัดค้านโควตาดังกล่าว การที่จะเจรจาขอเพิ่มโควตานำเข้าเป็น 6 ล้านตัน หรือมากกว่าที่สามารถเจรจาได้แล้วนั้น คงจะเป็นไปได้ยาก เรื่องที่สหภาพยุโรปเสนอไปยังแกตต์ขอเก็บภาษีร้อยละ 6 แต่มีโควตานั้น จะส่งผลกระทบต่อการเก็บภาษีมันสำปะหลังที่นำเข้าจากไทยมาก กล่าวคือ อาจจะมีการเก็บภาษีถึงร้อยละ 28 ซึ่งไทยคงจะเดือดร้อนมาก ฉะนั้น เข้าใจว่าในเรื่องนี้สหภาพยุโรปคงจะต้องการบีบบังคับให้ไทยมีให้ต่อรองในเรื่องเกี่ยวกับการส่งออกมันสำปะหลังมากกว่า¹⁹ ซึ่งภายในต่อมาสหภาพยุโรปสามารถแก้ไขระเบียบการนำเข้าร้อยละ 6 โดยไม่มีโควตาเป็นการเก็บภาษีไม่เกินร้อยละ 6 แบบมีโควตา หากเกินโควตาที่ได้รับต้องเสียภาษีในอีกอัตราหนึ่งที่สูงกว่า ความรับรู้นี้ได้แสดงถึงการหมัดหวังที่ทางรัฐบาลไทยจะทำอะไรได้อีกต่อการขอเพิ่มเงื่อนไขทางโควตาต่อสหภาพยุโรปและจำยอมทำตามที่สหภาพยุโรปต้องการ นอกเหนือจากนี้แล้วก่อนที่จะมีการลงนามอย่างเป็นทางการในความตกลงฉบับที่ 2 (2530-2533) นั้น ฝ่ายรัฐบาลไทยโดยนายพร อิศรเสนา อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะเจรจาเกี่ยวกับสัญญาข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังกับสหภาพยุโรปได้แถลงเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2528 ว่าเป็นเพราะได้ทำร่วมกันมาตั้งแต่

¹⁹ “คัดค้านการกำหนดโควตานำเข้ามันสำปะหลังของสหภาพยุโรป”, สยามจดหมายเหตุ (14-10 มี.ค. 2529 ปีที่ 11 ฉ. 11): 293.

ต้นแล้ว²⁰ เป็นการยืนยันอย่างชัดเจนว่าเมื่อได้ทำความตกลงไปแล้วนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยไม่สามารถที่จะแก้ไข ต่อรองกับสหภาพยุโรป แต่กลับปล่อยให้ไปคืบคานที่เคยได้ทำความตกลงกันไว้ก่อนหน้า ถึงแม้ที่จะรู้ว่าต้องเสียเปรียบก็ตาม

ในทางกลับกันฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์กลับไม่เห็นด้วยต่อการที่จะทำการต่ออายุความตกลงออกไปอีก ไม่ว่าจะเป็นนายนาขณรงค์ฤทธิ์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา รองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ หรือนายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งความคิดเห็นดังกล่าวนี้เกิดขึ้นภายหลังจากการเดินทางมาเยือนของนายจอห์น แชนเซ็น หัวหน้าคณะผู้แทนจากสหภาพยุโรปในวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2526²¹ เพื่อที่จะมาดูกรรมวิธีการอัดเม็ดของไทยว่าทำจากมันสดหรือว่าอัดจากแป้ง เพราะว่าหากทำจากแป้งแล้วจะคิดอัตราภาษีร้อยละ 11.04 แทน ซึ่งนายณรงค์ฤทธิ์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา รองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศกล่าวเพิ่มเติมว่าการที่สหภาพยุโรปเสนอให้ไทยทำมันอัดเม็ดแข็งนั้น ถือได้ว่าเป็นการกีดกันทางการค้าและเป็นการกระทำที่ไม่ยุติธรรมเพราะไม่ได้มีผลดีต่อโรงงานมันอัดเม็ดธรรมดาแต่อย่างใด แต่จะมีผลต่อบรรดาโรงงานมันอัดเม็ดที่มีทุนมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวต่างประเทศ นับเป็นการช่วยเหลือพวกเดียวกันทางอ้อม นอกจากนี้ นายณรงค์ฤทธิ์ยังสนับสนุนให้มีการค้าแบบเสรี สำหรับพ่อค้าและผู้ซื้อที่จะสามารถต่อรองเจรจาเองได้ว่าต้องการมันชนิดไหน เพราะเท่าที่ผ่านมาสหภาพยุโรปเองก็ต้องการมันอัดเม็ดแบบธรรมชาติเนื่องจากไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มในการบดให้เป็นแป้งอีกครั้งหนึ่ง และเห็นว่าไม่ควรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเข้ามาวุ่นวาย

ขณะเดียวกันผลจากการประชุมของ 3 สมาคมผู้ผลิต-ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยกับ 6 สมาคมผู้ผลิต ผู้ค้า ผู้ใช้วัตถุดิบอาหารสัตว์ของสหภาพยุโรป รวม 9 สมาคมได้มีการประชุมกันระหว่างวันที่ 12-14 กันยายน พ.ศ. 2526 ที่กรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณาปัญหาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังร่วมกันนั้น ทั้ง 9 สมาคมมีความเห็นร่วมกันว่า²² ข้อตกลงระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปในการจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยไปสหภาพยุโรปนั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อผู้ผลิตและผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยรวมไปถึงผู้ผลิต ผู้ค้า ผู้ใช้วัตถุดิบอาหารสัตว์ของสหภาพยุโรปจึงต้องการให้รัฐบาลไทยแก้ไขปัญหา โดยให้

²⁰ “ทัศนะเกี่ยวกับการบอกเลิกหรือต่อสัญญาการค้ามันสำปะหลังกับ EEC”, สยามจดหมายเหตุ (29 ต.ค.-4 พ.ย. 2528 ปีที่ 10 ฉ. 45): 1250.

²¹ “ปัญหาประชาคมยุโรปกีดกันการค้ามันสำปะหลังของไทย”, สยามจดหมายเหตุ (ปีที่ 8 ฉบับที่ 5 28-3 ม.ค. 26): 126.

²² “ข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปสหภาพยุโรป”, สยามจดหมายเหตุ (ปีที่ 8 ฉบับที่ 39 23-29 ก.ย. 26): 1074-1075.

รัฐบาลไทยเรียกร้องต่อสหภาพยุโรปให้พิจารณายกเลิกข้อตกลงจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยไปสหภาพยุโรปซึ่งข้อเสนอของทั้ง 9 สมาคมนี้สอดคล้องกับความคิดเห็นของนายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์

3. ความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรป

เมื่อสหภาพยุโรปเริ่มที่จะหาทางกีดกันการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย โดยหยิบยื่นข้อเสนอแสดงความจำนงว่ายินดีที่จะให้เงินช่วยเหลือแก่ไทยเพื่อการปลูกพืชอื่นทดแทนมันสำปะหลัง โดยมีข้อกำหนดว่าไทยต้องลดปริมาณเนื้อที่การเพาะปลูกมันสำปะหลังลงและลดปริมาณการส่งออกไปสหภาพยุโรป เมื่อสหภาพยุโรปกำหนดเงื่อนไขพร้อมกับรับประกันว่าจะให้เงินช่วยเหลือหากมีการดำเนินการตาม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาเนื้อที่ปลูกมันสำปะหลัง ซึ่งมีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานคณะทำงาน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรเป็นรองประธาน และผู้แทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยคณะทำงานชุดนี้มีหน้าที่

1. วิจัย ศึกษาข้อขัดข้องต่างๆ ในการลดปริมาณการผลิตมันสำปะหลัง

2. จัดทำโครงการที่เหมาะสมเพื่อลดเนื้อที่การปลูกมันสำปะหลังและปลูกพืชอื่นทดแทน ตลอดจนทำโครงการพัฒนาในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. ติดตามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น สรุปประเมินผลเสนอต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อทราบและสั่งการต่อไป

4. พิจารณาทำข้อตกลงกับสหภาพยุโรปในด้านการเกษตร

สหภาพยุโรปจึงได้ให้ความช่วยเหลือขั้นต้น โดยจัดส่งบริษัทที่ปรึกษาเพื่อทำการศึกษาวิจัยข้อมูลต่างๆ เพื่อจัดทำโครงการขอความช่วยเหลือ ซึ่งผลสรุปว่า โครงการที่สหภาพยุโรปพิจารณาให้ความช่วยเหลือโครงการแรกคือ โครงการพัฒนาพืชขั้นต้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่เริ่มโครงการเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2523 โดยมีวัตถุประสงค์มุ่งที่จะหาวิธีการที่เหมาะสมในการพัฒนาโครงการที่มีเป้าหมายลดจำนวนเกษตรกรที่ปลูกมันสำปะหลังเป็นอาชีพหลัก โดยพิจารณาเกษตรกรเป็นส่วนรวมทั้งหมดและเป็นรายย่อย ซึ่งโครงการมีองค์ประกอบสองส่วนคือ

1. การวิจัย การประเมินผล และการติดตามการปลูกพืชในที่ดอนและการจัดระบบไร่นา ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมผลดังกล่าว และวางนโยบายด้านการพัฒนาให้ตรงตามเป้าหมาย

2. การเตรียมการดำเนินงานในระดับกว้าง ด้วยการติดต่อกับเกษตรกรโดยตรง ประสานงานกับโครงการอื่นๆ รวมทั้งมีการวางแผนในรายละเอียดของโครงการต่อไป ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดขั้นตอนที่เหมาะสมของการพัฒนาระบบเพาะปลูกที่เหมาะสมต่อไป

คณะทำงานชุดนี้ได้รายงานผลจากการดำเนินงานในช่วงแรกของโครงการ พบว่า มะม่วงหิมพานต์เป็นพืชที่เหมาะสมในการปลูกทดแทนมันสำปะหลังในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในขณะที่พืชไร่อื่นๆ เช่น ถั่วลิสง ละหุ่ง ฝ้าย และข้าวฟ่างนั้น เกษตรกรให้ความสนใจปลูกพืชไร่เหล่านี้มากเท่าที่ควรและจำเป็นต้องจัดระบบการปลูกพืชไร่เหล่านี้ให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจเมื่อเทียบกับมันสำปะหลัง ขณะเดียวกัน การปลูกมะม่วง หิมพานต์นั้นไม่มีผลกระทบที่สำคัญต่อการลดพื้นที่ปลูกมันสำปะหลังในภาคนี้มากนัก แต่ในระยะยาวแล้ว การปลูกพืชชนิดนี้จะเป็นรายได้หลักของเกษตรกรหลายครอบครัว พร้อมๆ กันนั้นควรเน้นหนักให้เกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มพูนรายได้โครงการเพิ่มกิจกรรมมากขึ้น แต่ในความเป็นจริงการส่งเสริมของรัฐบาลในการสนับสนุนและส่งเสริมการปลูกพืชชนิดอื่นทดแทนมันสำปะหลัง อาทิ ปอ ถั่วลิสง ฝ้าย ละหุ่ง และมะม่วงหิมพานต์นั้น โดยเฉพาะจากการศึกษาชุดนี้ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้แตกต่างและผิดจากความเป็นจริง เมื่อได้เปรียบเทียบกับการวิจัยของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร²³ ที่ได้สรุปปัญหาหากจากการปลูกพืชชนิดอื่นทดแทนมันสำปะหลัง พบว่า พืชทดแทนแต่ละชนิดต่างก็มีปัญหาทางด้านการปลูก เช่น ละหุ่งให้ผลตอบแทนน้อยกว่าการปลูกพืชไร่อื่นดังเช่น ข้าวโพดหรือมันสำปะหลัง เป็นต้น และประสบปัญหาเช่นเดียวกับฝ้ายในเรื่องของการรบกวนจากแมลงศัตรูพืช ทำให้เกษตรกรไม่สนใจปลูกละหุ่งอย่างจริงจัง ส่วนปอจะมีปัญหาทางด้านไม่มีแหล่งน้ำสำหรับแช่ปอ ส่วนมะม่วงหิมพานต์นั้นแม้ว่าจะเป็นพืชที่ปลูกง่ายเหมาะสำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือแต่การปลูกมะม่วงหิมพานต์นั้นกว่าจะได้ผลต้องใช้เวลา 3-5 ปีกว่าจะขายผลผลิตได้ นอกเหนือจากนั้นมะม่วงหิมพานต์ยังประสบปัญหาด้านการไม่มีตลาดรองรับ เนื่องจากมะม่วงหิมพานต์เป็นพืชที่ปลูกใหม่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทำให้เกิดปัญหาการไม่มีตลาดรองรับในแต่ละท้องถิ่นหรือในแต่ละท้องที่ และในบางจังหวัดยังไม่มีโรงกะเทาะเปลือกหรือถ้ามีก็เป็นโรงงานที่ใช้เครื่องมือที่ประดิษฐ์ขึ้นอย่างง่ายๆ และยังไม่ค่อยมีความชำนาญในการกะเทาะเปลือก ทำให้ได้เมล็ดในประเภคุ่น้อย สำหรับเครื่องกะเทาะเมล็ดที่สามารถกะเทาะได้เมล็ดประเภคุ่นและมีน้ำมันจากเปลือกเมล็ดติดที่เมล็ดในน้อยมากยังไม่มี ส่วนใหญ่โรงงานที่มีเครื่องมือดังกล่าวจะอยู่ที่กรุงเทพมหานครและภูเก็ต

²³ รายงานการศึกษาเศรษฐกิจการตลาดมันสำปะหลังและพืชทดแทนมันสำปะหลัง (ฝ่ายวิจัยการตลาดพืช กองวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2526), หน้า 107.

โครงการส่งเสริมการปลูกมะม่วงหิมพานต์ เป็นโครงการที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรหรือที่เรียกกันว่า “โครงการสี่ประสาน” ซึ่งเป็นโครงการที่ธกส. จัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาผลผลิตตกต่ำของเกษตรกรในพื้นที่ปลูกมันสำปะหลัง โดยร่วมมือกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีพื้นที่ครอบคลุมถึง 30 จังหวัด จนถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2535 มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ 21,325 ราย คิดเป็นพื้นที่ 107,377 ไร่ โดยธกส. ให้สินเชื่อไปจำนวน 297.66 ล้านบาทนั้น จนถึงปี พ.ศ. 2536 เกษตรกรยังคงเป็นหนี้ธนาคารอยู่ 239.41 ล้านบาท ขณะที่พื้นที่ปลูกมะม่วงหิมพานต์ลดลงเหลือเพียง 79% ของพื้นที่ปลูกครั้งแรกและมีเกษตรกรคงเหลือในโครงการ 80% ของจำนวนที่เข้าร่วมครั้งแรก เนื่องจากประสบปัญหาคือผลผลิตมะม่วงหิมพานต์ได้น้อยและบางส่วนไม่ติดผล และใช้เวลานานในการให้ผล ทำให้เกษตรกรบางส่วนท้อแท้และหันไปหากิจกรรมการผลิตอื่นๆ ที่ให้ผลตอบแทนดีกว่า²⁴ ขณะที่เกษตรกรยังคงต้องประสบกับปัญหาเรื่องเงินทุน เนื่องจากเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังส่วนใหญ่ยากจน ถึงแม้จะมีหน่วยงานต่างๆ เข้ามาให้ความช่วยเหลือในเรื่องของแหล่งเงินทุนให้ยืมหรือส่งเสริมแบบให้เปล่า แต่ท้ายสุดเกษตรกรก็ต้องเป็นลูกหนี้แก่สถาบันที่ให้กู้เงินต่างๆ ดังนั้นเกษตรกรส่วนใหญ่จึงนิยมที่จะทำการเพาะปลูกมันสำปะหลังแบบเดิมที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า

การเตรียมการของฝ่ายไทย เพื่อร่วมพิจารณาและหารือกับทางสหภาพยุโรปนั้น ได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติเกี่ยวกับมันสำปะหลังหรือ Action Plan for Cassava ซึ่งในขั้นแรกนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เดินทางไปยังกรุงบรัสเซลส์ เพื่อเจรจาท้าหรือกับสหภาพยุโรปเรื่องมันสำปะหลังในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2524 ในการเตรียมการหารือกับฝ่ายสหภาพยุโรปนั้น ฝ่ายไทยได้จัดทำเอกสารทำงานซึ่งแสดงทัศนคติ นโยบาย ทำที่ และแผนพัฒนาอุตสาหกรรมมันสำปะหลังของไทย ซึ่งรวมทั้งการผลิต การแปรรูป การวิจัย การตลาดและการประสานงานระดับต่างๆ ให้สหภาพยุโรปพิจารณาล่วงหน้า พร้อมกันนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้แจ้งให้สหภาพยุโรปทราบว่าฝ่ายไทยจะจัดทำแผนปฏิบัติงาน Action Plan สำหรับเป็นแนวทางที่จะพิจารณาปรับปรุงกิจการมันสำปะหลังทั้งด้านการค้า และการจัดระบบการค้า รวมทั้งการหาตลาดนอกสหภาพยุโรป ด้านการเกษตร และด้านอุตสาหกรรม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอยู่ในกรอบของสถาบันหรือศูนย์มันสำปะหลัง ในคณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติ และจะส่งให้ฝ่ายสหภาพยุโรปไว้ เพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือต่อไป ซึ่งในการนี้ทางฝ่ายสหภาพยุโรปแจ้งว่าพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือในการจัดทำแผนปฏิบัติงานใน

²⁴ สมภพ มานะรังสรรค์, พัฒนาการของภาคเกษตรและผลกระทบต่อชาวไร่ ชาวนาไทย ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2-พ.ศ. 2536 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 171-174.

รายละเอียด โดยจัดส่งผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในการจัดทำดังกล่าวด้วย และขอให้การจัดทำแผนงานดังกล่าวในรายละเอียดขนานไปกับการจัดสัมมนาระหว่างประเทศว่าด้วยมันสำปะหลัง ทั้งนี้เพื่อนำเสนอต่อสหภาพยุโรปต่อไป ไทยจึงได้นำเอกสารแผนปฏิบัติเกี่ยวกับมันสำปะหลังให้สหภาพยุโรปพิจารณาให้ความช่วยเหลือไทยเพื่อชดเชยรายได้ที่ไทยต้องสูญเสียจากการจำกัดการส่งออก อย่างไรก็ตามภายหลังจากการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในโครงการทั้ง 8 โครงการเพื่อเสนอขอความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรปนั้น เมื่อการศึกษาสิ้นสุดลงในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2525 ฝ่ายสหภาพยุโรปมิได้มีท่าทีที่จะให้ความช่วยเหลือที่แน่นอน ทั้งทางด้านกำหนัดโครงการที่จะให้ความช่วยเหลือและวงเงินที่แน่ชัด²⁵ ทั้งๆ ที่ก่อนหน้านี้คณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังมีความเห็นว่าควรได้รับคำมั่นสัญญาในการให้ความช่วยเหลือของสหภาพยุโรปที่แน่ชัดก่อน²⁶

การสร้างความหวังของสหภาพยุโรปที่ให้เงินช่วยเหลือต่อไทยนั้น ได้สร้างปัญหาอย่างมากในการที่จะดำเนินงานเกี่ยวกับมันสำปะหลังในประเทศ เพราะไทยเองก็รอคอยกับเงินช่วยเหลือเหล่านี้ หากไม่ได้รับเงินจากการสนับสนุนนี้ การดำเนินงานของไทยต่อการแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องหยุดชะงักลงทันที ดังจะเห็นได้จากการประชุมคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ครั้งที่ 4/2531 เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2531 ซึ่งมีวาระการประชุมเกี่ยวกับเรื่องแนวทางพัฒนามันสำปะหลังปี 2532/33-2536/37 นั้น ข้อคิดเห็นของที่ประชุมได้เป็นตัวอย่างหนึ่งของการพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากสหภาพยุโรป ถึงแม้ว่าจะได้มีการกำหนัดนโยบายมันสำปะหลังไว้ค่อนข้างชัดเจนและมีการจัดทำแผนงานโครงการที่จะนำไปปฏิบัติแล้ว แต่ปัญหาอยู่ที่การรอคอยความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรป²⁷ ท้ายสุดแล้วจะเห็นว่าการกล่าวอ้างเพื่อให้เห็นว่าไทยจะได้รับเงินชดเชยจากสหภาพยุโรปและสามารถนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงทีนั้นไม่สามารถเกิดขึ้นและแก้ไขปัญหาที่ไทยประสบได้จริง การรับเงินช่วยเหลือจากสหภาพยุโรปเป็นเพียงเครื่องมือชักจูงให้ไทยเห็นคล้อยตามและยอมทำความตกลง จนเวลาผ่านไปล่วงเลยมาเป็น 10 ปี ไทยถึงจะพบได้ว่าการขอรับเงินช่วยเหลือจากทางสหภาพยุโรปนั้น ไม่ได้มา

²⁵ Thailand's Policy and Action Plan for Cassava, Summary, August 23, 1982, Ministry of Agriculture and Cooperatives, Royal Thai Government. อ้างใน อารีรัตน์ เจริญมงคล, ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังสหภาพยุโรป. หน้า 233.

²⁶ เอกสารร่างระเบียบการประชุมคณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติครั้งที่ 1/2524 ระเบียบวาระที่ 3 แนวนโยบายมันสำปะหลัง. อ้างใน อารีรัตน์ เจริญมงคล, ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังสหภาพยุโรป. หน้า 238.

²⁷ พีรพงศ์ ดายพัฒน์, นโยบายการผลิตมันสำปะหลัง (กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2531), หน้า ๓.

อย่างง่าย ๆ และต้องเสียเวลาในการรอคอยเป็นเวลานาน ซึ่งในบางครั้งทำให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับมันสำปะหลังที่ไทยดำเนินงานมาก่อนหน้านี้แล้ว และหากต้องหยุดชะงักลงย่อมที่จะส่งผลกระทบต่อในวงกว้างเป็นอย่างแน่ ด้วยเหตุนี้การแก้ไขปัญหายาจากการรอกเงินช่วยเหลือจากทางสหภาพยุโรปจึงเกิดขึ้น โดยหลังจากที่ได้มีข้อคิดเห็นของที่ประชุมแล้ว จึงได้มติที่ประชุมของคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ว่า ในเรื่องของการรอกเงินช่วยเหลือจากทางสหภาพยุโรปนั้น ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อขอจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเกี่ยวกับมันสำปะหลัง โดยไม่รอกความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรป เมื่อได้รับความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรปแล้วให้ดำเนินงานเป็นการสมทบต่อไป

4. การค้าระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป

มุมมองของนักวิชาการแห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ยอมรับว่าไทยย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงการลงนามข้อตกลงจำกัดการส่งออกได้ เพราะฉะนั้น เมื่อจำเป็นต้องลงนาม การลงนามดังกล่าวจะต้องมีผลทำให้ไทยได้รับเงินชดเชยความเสียหายด้วย²⁸ นักวิชาการเห็นว่า การเป็นภาคีถาวรของแอกต์ อย่างน้อยที่สุดย่อมเป็นเกราะป้องกันผลประโยชน์หรือเป็นหลักประกันที่สามารถมั่นใจว่าผลประโยชน์ของไทย จะได้รับการปกป้องตามหลักการของแอกต์ แต่ในขณะที่นักวิชาการของภาคเอกชนนั้นคือ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกรุงเทพ กลับมีความเห็นที่ตรงกันข้ามว่า ถ้าหากสหภาพยุโรปต้องการเพิ่มภานีนำเข้ามันสำปะหลังอัดเม็ดให้มากกว่าร้อยละ 6 แล้ว ไม่ว่าไทยจะเป็นภาคีถาวรของแอกต์หรือไม่ ไทยก็ไม่สามารถยับยั้งไม่ให้สหภาพยุโรปเพิ่มภานีดังกล่าวได้ นั่นคือ สหภาพยุโรปอาจจะยอมจ่ายเงินชดเชยให้กับไทย แล้วหันไปเพิ่มอัตราภานีให้มากขึ้น เงินชดเชยดังกล่าวจะเทียบกันไม่ได้กับภานีที่จะต้องจ่ายเพิ่มขึ้นอีกมาก

ในขณะเดียวกันนายประสิทธิ์ เอกบุตร นักวิชาการด้านกฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นผู้ที่เชี่ยวชาญทางด้านกฎระเบียบของแอกต์ได้กล่าวถึงระบบกฎหมายของแอกต์หลังจากการประชุมรอบโตเกียวเสร็จสิ้นลงในปี พ.ศ. 2522 ว่ายังไม่มื่ออะไรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก ถึงแม้ว่าในบทบัญญัติของแอกต์จะมีข้อความที่เป็นคุณแก่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาอยู่บ้าง แต่ก็เพียงการอ่อนข้อ(tolerance) ให้เท่านั้น ไม่มีข้อความใดทางกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ตามกฎหมายว่าประเทศพัฒนาแล้วจะต้องยอมรับกระทำหรือละเว้นกระทำการเพื่อให้เกิดคุณประโยชน์ทางการค้าต่อประเทศกำลังพัฒนาแต่อย่างใด และประเทศกำลังพัฒนา

²⁸ ปรีชา วงศ์อรุณ, ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจในความสัมพันธ์ไทย-ประชาคมยุโรป (พ.ศ. 2530-2535), หน้า 324.

ก็ไม่สามารถเรียกร้องหรือบังคับให้ประเทศพัฒนาแล้วจำต้องให้สิทธิพิเศษทางการค้าแก่คนใดแต่อย่างใด

ข้อสรุปในความคิดของนายประสิทธิ์ เอกบุตรดังกล่าว อย่างน้อยที่สุดก็ช่วยให้ข้อผิดพลาดหรือความบกพร่องใดๆ ของกระทรวงพาณิชย์ในสายตาของนักวิชาการลดน้อยลงในระดับหนึ่งและเสมือนเป็นการเสนอแนะชี้แนวทางว่า อย่าได้มองแอกต์ในแง่ดีเกินไปและอย่าให้ความสำคัญต่อแอกต์มากเกินไปเพราะในทางปฏิบัติแล้วสมาชิกแอกต์ทุกประเทศไม่ได้มีความเท่าเทียมกันหมด เนื่องจากการเปลี่ยนแปลง แก้ไข เพิ่มเติมและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของแอกต์นั้นขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเป็นหลัก อันรวมถึงการตีความตามกฎระเบียบกฎหมายต่างๆ ของแอกต์ แม้แต่การลงโทษทางการค้าต่อสหรัฐหรือสหภาพยุโรปในกรณีที่กระทำการผิดกฎระเบียบของแอกต์เป็นไปได้ยาก

การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังถือเป็นหลักของการตลาดอุตสาหกรรมมันสำปะหลังของไทย ทำให้ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมีข้อจำกัดอย่างในเรื่องของการพึ่งพาดตลาดต่างประเทศเป็นสำคัญในด้านของตลาดรับซื้อที่มีอยู่เพียงน้อยรายและรับซื้อในปริมาณสูงอยู่เพียงแหล่งเดียวคือ สหภาพยุโรป ที่ส่วนใหญ่รับซื้อมันสำปะหลังอัดเม็ดจากไทยถึงแม้ว่าจะมีตลาดต่างประเทศอยู่บ้างเช่น รัสเซียและเกาหลีใต้ แต่ก็ยังประสบปัญหาความไม่แน่นอนและปริมาณการรับซื้อที่ต่ำและน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับสหภาพยุโรป การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปสหภาพยุโรปนั้นต้องแข่งขันกับสินค้าธัญพืชอื่นๆ ในสหภาพยุโรปเป็นอย่างมาก แต่การที่ไทยสามารถส่งมันสำปะหลังไปขายได้เป็นเพราะนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรปเองที่ตั้งกำแพงภาษีธัญพืชไว้ในอัตราสูง ทำให้ผู้เลี้ยงสัตว์หันมาใช้มันสำปะหลังซึ่งราคาถูกกว่า เพราะมันสำปะหลังเสียภาษีเพียงร้อยละ 6 หากสหภาพยุโรปเปลี่ยนแปลงนโยบายในการคุ้มครองธัญพืชในสหภาพยุโรปแล้ว ราคาธัญพืชจะลดลงซึ่งราคามันสำปะหลังก็จะลดลงด้วย อันอาจทำให้ไม่คุ้มที่จะส่งออกไปจำหน่ายอีกต่อไป ดังนั้น ภาวะการส่งออกจึงขึ้นอยู่กับนโยบายของสหภาพยุโรปเป็นสำคัญ รวมทั้งไทยยังได้ทำความตกลงกับสหภาพยุโรปผูกพันที่จะจำกัดการส่งออก ดังจะเห็นได้ว่าปริมาณการผลิตมันสำปะหลังของไทยในช่วงปี พ.ศ.2517-2524 นั้น เกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ที่ผลิตได้แล้วถูกส่งออกไปยังสหภาพยุโรป และสร้างมูลค่าให้กับประเทศเป็นอย่างมาก ดังตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 เปรียบเทียบปริมาณและมูลค่าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอัดเม็ดที่ส่งออกทั้งหมดกับที่ส่งออกไปยังสหภาพยุโรป

ปี	ส่งออกทั้งหมด		ส่งไปตลาดร่วมยุโรป			
	ปริมาณ (พันตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)	ปริมาณ (พันตัน)	ปริมาณ(ร้อยละ)	มูลค่า (ล้านบาท)	มูลค่า (ร้อยละ)
2517	2,031.48	2,911.3	1,948.0	95.89	2,766.0	95.01
2518	2,168.74	4,028.0	2,109.9	97.29	3,922.8	97.39
2519	3,441.33	6,667.0	3,399.8	98.79	6,589.7	98.84
2520	3,686.67	6,946.0	3,664.5	99.40	6,906.1	99.43
2521	5,796.12	9,306.0	5,709.4	98.50	9,670.4	98.61
2522	3,678.94	8,951.9	3,672.7	99.38	8,934.3	99.59
2523	4,811.22	13,140.22	4,761.9	98.97	12,993.4	98.88
2524	5,653.20	14,147.56	5,228.2	92.48	12,953.7	91.56

ที่มา: กรมศุลกากร อ้างใน รายงานการศึกษาเศรษฐกิจการค้ามันสำปะหลังและพืชทดแทนมันสำปะหลัง ศูนย์วิจัยการค้าพืช ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2526. หน้า 25.

ขณะเดียวกันสหภาพยุโรปได้ให้โควตานำเข้าแก่ไทยมากที่สุด ในบรรดาประเทศผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปสหภาพยุโรป โดยปริมาณโควตาที่ไทยได้รับคิดเป็นร้อยละ 80 ของปริมาณโควตาที่สหภาพยุโรปให้

ตารางที่ 3.3 เปรียบเทียบปริมาณโควตาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของแต่ละประเทศไปสหภาพยุโรป

ประเทศ	ไทย	อินโดนีเซีย	จีน	ประเทศสมาชิก WTO อื่นๆ	ประเทศอื่นๆที่มีชื่อ สมาชิก WTO
ปริมาณ(ตัน)	5,250,000	825,000	350,000	145,000	32,000
ร้อยละ	79.5	12.5	5.31	2.20	0.49

ความพึงพาเพียงตลาดเดียวทำให้ต้องยอมรับกับสภาพที่เป็นจริงของไทยต่อการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังนั้นได้บอกย้ำให้เห็นถึงความเป็นจริงว่าไทยไม่สามารถทำอะไรได้มาก และรับรู้ถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหากมีการจำกัดการส่งออก ซึ่งหลักฐานชิ้นหลักที่สะท้อนตั้งแต่แรกเริ่มของการทำความเข้าใจการได้จากรายละเอียดในความตกลงจำกัดการส่งออกฉบับแรก ปี พ.ศ. 2525 ในหน้าแรกของความตกลงที่กล่าวไว้

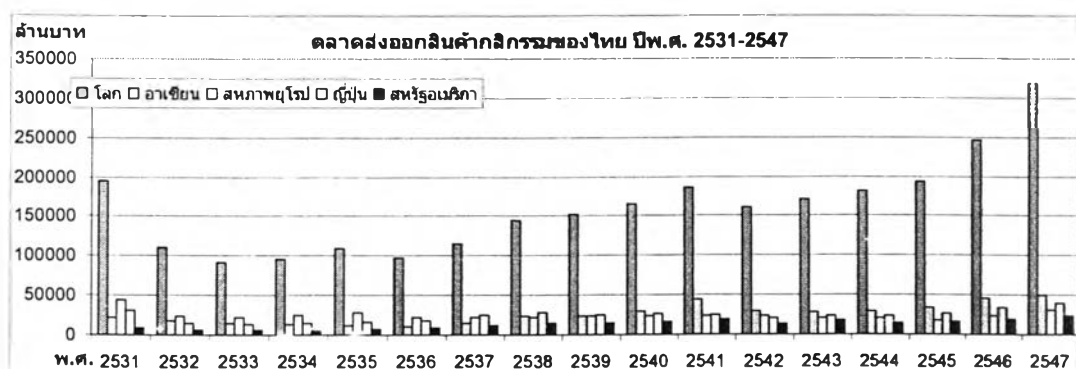
รับทราบว่า เศรษฐกิจของไทยต้องพึ่งพาการผลิตมันสำปะหลังและการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังสหภาพยุโรป และปัญหาการตลาดของสหภาพยุโรป ซึ่งเกิดจากการนำเข้มันสำปะหลังเพิ่มขึ้น

โดยที่เกษตรกรผู้ผลิตมันสำปะหลังหลักอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีปัญหาในเรื่องของความเป็นอยู่และการประกอบอาชีพ รวมไปถึงความสมบูรณ์ของพื้นที่ในการเพาะปลูกนั้น จะได้รับผลกระทบอย่างมากต่อการทำความคดกลนี้ แต่ทั้งนี้สหภาพยุโรปและรัฐบาลไทยต่างก็ทราบและตระหนักถึงปัญหาตรงจุดนี้ ดังจะเห็นได้จากความคดกลจำกัดการส่งออกฉบับแรกในปี พ.ศ. 2525 ในหน้าแรกของความคดกลที่กล่าวว่า

สำนึกว่า การผลิตมันสำปะหลังในไทยมีอยู่หนาแน่นในบริเวณที่
ยากจนที่สุดและมีความอ่อนไหวทางการเมือง

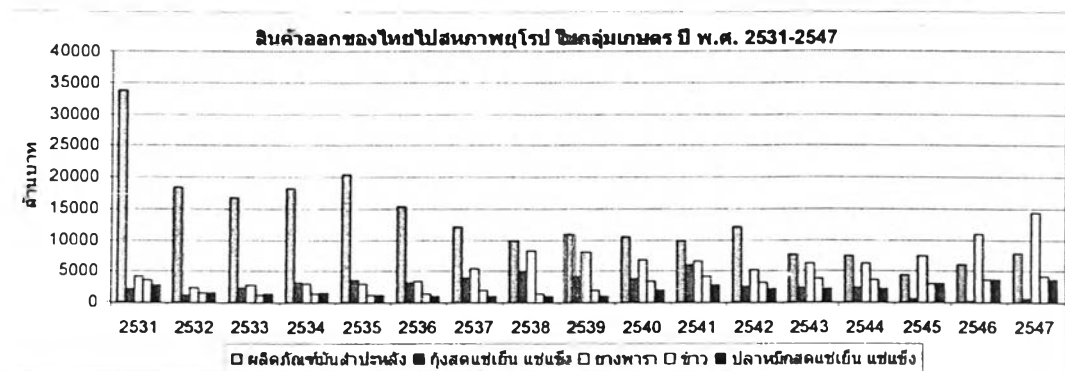
สหภาพยุโรปยังเป็นตลาดส่งออกสินค้าเกษตรกรรมที่สำคัญของไทย กล่าวคือ ไทยส่งออกสินค้าเกษตรกรรมไปยังสหภาพยุโรปมีมูลค่าเป็นอันดับหนึ่งของมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมทั้งหมด ในปี พ.ศ. 2531-2536 ดังกราฟที่ 3.5

กราฟที่ 3.5 ตลาดส่งออกสินค้าการเกษตรของ ไทยปี พ.ศ. 2531 - 2547



สินค้าเกษตรที่ไทยส่งออกไปยังสหภาพยุโรปนั้นในช่วงปี พ.ศ. 2531-2544 ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเป็นสินค้าเกษตรกรรมที่สามารถสร้างรายได้ให้กับไทยได้เป็นอันดับหนึ่ง และเมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าเกษตรชนิดอื่นๆ แล้ว พบว่ายังมีมูลค่ามากกว่าสินค้าเกษตรกรรมชนิดอื่นๆ ที่ส่งออกไปยังสหภาพยุโรปเป็นจำนวนมาก ดังกราฟที่ 3.6

กราฟที่ 3.6 สินค้าออกของไทยไปสหภาพยุโรปในกลุ่มเกษตร ปี พ.ศ. 2531-2547



ด้วยเหตุผลนี้เองหากสหภาพยุโรปกำหนดหรือเจรจาเกี่ยวกับมันสำปะหลังกับไทยแล้วไทยจำเป็นต้องปฏิบัติตาม แต่เกิดคำถามขึ้นมาว่าทำไมทุกๆ ที่ไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของโลกและมีส่วนแบ่งในการส่งออกของโลกเป็นอันดับหนึ่ง อีกทั้งสหภาพยุโรปก็ต้องการผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในการเลี้ยงสัตว์ภายในสหภาพด้วย ไทยกลับไม่สามารถเจรจาต่อรองได้ คำตอบที่น่าจะดูมีเหตุผลมากที่สุดก็คือ สหภาพยุโรปสามารถใช้รัฐพืชชนิดอื่นทดแทนมันสำปะหลังได้เช่นกัน ถึงแม้ว่าราคาของรัฐพืชทดแทนมันสำปะหลังจะมีราคาสูงกว่าก็ตาม เพราะในช่วงหลังที่มีการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมได้ทำให้ราคารัฐพืชของสหภาพยุโรปมีราคาลดต่ำลงเรื่อยๆ ซึ่งทางสหภาพยุโรปได้เตรียมรับมือหากไทยยังส่งออกไปสหภาพยุโรปเป็นจำนวนมาก เพราะจากคำกล่าวถึงเหตุผลในการต่ออายุความตกลงของ ปี พ.ศ. 2530-2533 ของร้อยตำรวจเอกสุรศักดิ์ โอสถานุเคราะห์ รักษาการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หากไทยยังรีรอไม่ไปเซ็นสัญญาใหม่ พ่อค้าผู้นำเข้าจะเกิดความกังวลใจและอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงสูตรอาหารสัตว์ใหม่ เพราะสูตรอาหารสัตว์ใหม่ มีในเครื่องคอมพิวเตอร์ถึง 200-300 สูตร ทั้งที่เป็นสูตรอาหาร สูตรผสม สูตรราคา หากมีการเปลี่ยนแปลงสูตรผสมเป็นอย่างอื่น ไทยจะสูญเสียผลประโยชน์ต่อไป²⁹ และการเปลี่ยนแปลงสูตรการผสมอาหารสัตว์ใหม่นี้ก็จะเกิดขึ้นได้จริง โดยเฉพาะหลังจากการเดินทางไปเยือนของนายสุวิทย์ คุณกิตติ เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่ได้เข้าพบกับผู้นำเข้าของสหภาพยุโรป โดยผู้นำเข้าของสหภาพยุโรปแจ้งให้ทราบว่าหากไทยไม่ยอมลงนามและไม่ให้ความมั่นใจต่อสหภาพยุโรปแล้ว สหภาพยุโรปจะเปลี่ยนไปใช้พืชอื่นๆ แทนมันสำปะหลัง³⁰ จึงอาจจะกล่าวได้เลยว่าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเป็นพืชที่ไม่มีอำนาจต่อรองในตัวเองเลย

²⁹ “กรณีคัดค้านการลงนามในสัญญากำหนดโควตาส่งออกมันสำปะหลังไป EC”, ใน *สยามจดหมายเหตุ* (23-29 พ.ศ. 2529 ปีที่ 11 ฉ. 21), หน้า 577.

³⁰ อ้างแล้ว. หน้า 577.

ด้านความต้องการใช้ภายในประเทศเป็นส่วนหนึ่งที่มีผลต่อการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เนื่องจากปริมาณความต้องการใช้ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายในประเทศยังอยู่ในระดับต่ำ ความต้องการใช้ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายในประเทศเริ่มเพิ่มมากขึ้นหลังจากที่มีการนำผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมาผลิตเป็นเอทานอล ทำให้ไทยยังไม่สามารถที่จะหาตลาดรองรับผลผลิตได้ตามปริมาณการผลิตที่สามารถผลิตได้ ดังตารางที่ 3.4

ตารางที่ 3.4 การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

ชนิด/ประเทศ	ปี พ.ศ. 2546		ปี พ.ศ. 2547	
	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า
มันอัดเม็ด	1,860,865.80	5,096.02	2,212,948.19	6,391.59
สหภาพยุโรป	1,784,920.88	4,872.85	2,029,898.00	5,837.06
นอกสหภาพยุโรป	75,944.92	223.45	183,050.19	554.54
มันเส้น	1,816,124.46	5,352.89	2,805,988.12	8,640.70
จีน	1,809,435.36	5,326.76	2,787,054.78	8,581.10
ประเทศอื่นๆ	6689.1	26.12	18,933.34	59.6
บังคลาเทศ	1,084,050.29	7,439.38	1,113,633.24	8,196.50
ไต้หวัน	269,630.35	1,822.07	287,201.84	1,982.69
ประเทศอื่นๆ	841,149.94	5,617.31	826,431.4	6,213.81
แป้งแปรรูป	517,952.32	8,678.59	637,536.54	10,277.13
ญี่ปุ่น	220,894.61	3,463.89	235,328.05	3,638.38
ประเทศอื่นๆ	297057.71	5214.7	402208.49	6638.75
ผลิตภัณฑ์มันอื่นๆ	82,002.79	369.96	218364.91	760.14
เกาหลีใต้	61,596.55	139.03	110,224.03	273.52
ประเทศอื่นๆ	20406.24	230.93	108140.88	486.62

ถึงแม้ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2547) ปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์ไปสหภาพยุโรปจะลดลง และมีแนวโน้มเปลี่ยนการแปรรูปจากมันสำปะหลังอัดเม็ด ไปเป็น แป้งมันสำปะหลัง มันเส้น เด็กซ์ทรีน และโมดิไฟด์สตาร์ช และปริมาณการใช้หัวมันสำปะหลังสดในไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง คือ จากปี พ.ศ. 2540 ใช้ปริมาณ 4.13 ล้านตัน เพิ่มขึ้นเป็น 5.13 ล้านตันในปี พ.ศ. 2544 ดังตารางที่ 3.5 แต่หัวมันสำปะหลังสดที่ผลิตได้ทั้งหมดประมาณร้อยละ 50 จะถูกส่งเข้าสู่ลานมันและโรงอัดมัน เพื่อแปรรูปเป็นมันเส้น มันอัดเม็ด ซึ่งเป็นการแปรรูปขั้นต้นเพื่อการส่งออกเป็นอาหารสัตว์ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 50 จะถูกส่งเข้าสู่โรงแป้งมันเพื่อผลิตเป็นแป้งมัน แป้งแปรรูป และผลิตภัณฑ์อื่นๆ เพื่อใช้ในประเทศและเพื่อการส่งออก หรือกล่าวได้ว่าการแปรรูปมันสำปะหลังประมาณร้อยละ 76 จะถูกส่งออกไปยังต่างประเทศ และใช้ภายในประเทศเพียงร้อยละ 34 ดังแผนภูมิที่ 3.5

ตารางที่ 3.5 การใช้หัวมันสำปะหลังสดในประเทศ

ปริมาณ: ล้านตัน

ปี	ปริมาณการใช้	ผลผลิต	ปริมาณส่วนเกิน
2540	4.13	18.08	13.95
2541	3.72	15.59	11.87
2542	3.64	16.50	12.86
2543	4.04	19.06	15.02
2544	5.13	18.39	13.26

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และมูลนิธิสถาบันมันสำปะหลังแห่งประเทศไทย สิงหาคม 2544 อ้างใน วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์. สำนักวิจัยเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ. การผลิตและการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง. ปีที่ 33 ฉบับที่ 292 มีนาคม-เมษายน 2545. หน้า 29.