

บทที่ 3

แนวความคิด ทฤษฎีและผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีการมององค์การเป็นระบบ เปิดแล้วได้รับผลกระทบจากกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้องค์การการค้าโลก ซึ่งเป็นปัจจัย สภาพแวดล้อมภายนอกด้านการเมือง ฉะนั้นองค์การจะต้องปรับตัวและเลือกเทคนิคที่เหมาะสม ในการพัฒนาองค์การภาครัฐ และภาคเอกชน การบริหารเชิงกลยุทธ์ การกำหนดนโยบายของภาครัฐที่จะเอื้ออำนวยต่อภาคเอกชนในการสนับสนุนการส่งออกเมื่อกฎนี้มีผลบังคับใช้ให้สอดคล้อง กับนโยบายการค้าเสรี ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ขัดต่อหลักเกณฑ์พันธะข้อผูกพันทางการค้าระหว่าง ประเทศ รวมทั้งการศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการค้าข้าวของโลก สถานการณ์ข้าวในประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์ในส่วนที่เป็นกรณีศึกษาในบทที่ 4 ต่อไป

3.1 แนวคิดขององค์การเป็นระบบเปิด ระบบการเมือง การจัดการองค์การ และการพัฒนาองค์การ

แคทซ์และคาร์น (1978) มององค์การเป็นระบบเปิดที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นกระบวนการต่อเนื่องโดยได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมซึ่งประกอบด้วยสภาพแวดล้อมภายใน (Internal environment) และสภาพแวดล้อมภายนอก (External environment) ระบบเปิดประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการแปรสภาพ (Transformation) ออกมาเป็นผลผลิต (Output) ปัจจัยนำเข้า เช่น วัตถุดิบ ทุน ทรัพยากรมนุษย์ ข้อมูลต่าง ๆ ฯลฯ เป็นต้น กระบวนการแปรสภาพ เป็นการเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าออกมาเป็นสินค้าหรือบริการผลผลิต เช่น สินค้า บริการ ผลลัพธ์ทางการเงิน (กำไร ขาดทุน หรือคุ่มทุน) และข้อมูล ฯลฯ เป็นต้น แคทซ์และคาร์น (1978) ได้อธิบายลักษณะขององค์ประกอบของระบบเปิดว่ามี 8 ประการ เช่นจะต้องมีการส่งผลผลิต การแสวงหาข้อมูล และการปรับตัวให้อยู่รอดในสภาพแวดล้อม

สภาพแวดล้อมขององค์การ (Organizational environment) หมายถึง แรงผลักดันต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การ (Bovee and others, 1993 : 73) สภาพแวดล้อมขององค์การ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และเพื่อน , 2541 : 72) ประกอบด้วย

ก. สภาพแวดล้อมทั่วไป (General environment) ได้แก่

* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในพิทยา บวรวัฒนา รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (คศ. 1827- คศ. 1970) หน้า 132-133

1) สภาพแวดล้อมทางการเมืองและกฎหมาย (Political and Legal forces) เช่น นโยบายของรัฐบาล นโยบายของพรรคการเมือง เสถียรภาพของรัฐบาล ข้อกำหนดและกฎหมายต่าง ๆ

2) สังคมและวัฒนธรรม (Sociocultural forces) เช่น ค่านิยมทัศนคติ ความต้องการ ลักษณะทางประชากรศาสตร์

3) อิทธิพลจากต่างประเทศ (International forces) เช่น การแข่งขันทางด้านการค้าระหว่างประเทศ อัตราแลกเปลี่ยนของสกุลเงินต่าง ๆ เหตุการณ์ทางการเมืองของประเทศต่าง ๆ

4) อิทธิพลทางเศรษฐกิจ (Economic forces) เช่น ภาวะเงินเฟ้อระดับรายได้ของประชากร ผลผลิตมวลรวมของประเทศ ดุลการค้า การว่างงาน

5) อิทธิพลทางเทคโนโลยี (Technological forces) เช่น ผลิตภัณฑ์เครื่องมืออุปกรณ์ เครื่องจักรกลใหม่ ๆ ที่ผลิตคิดค้น พัฒนาให้ดีขึ้นแล้วนำสู่ตลาด

ข. สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การ (Task environment)

เป็นสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีผลกระทบโดยตรงต่อองค์การและการดำเนินกิจการขององค์การ ได้แก่ ลูกค้า คู่แข่ง ผู้ส่งวัตถุดิบ สภาพตลาดแรงงาน ผู้ควบคุมผู้ร่วมลงทุน เป็นต้น

1) ลูกค้าและผู้ให้บริการ (Customers and Constituents) เป็นกลุ่มคนหรือบุคคลที่เป็นผู้ซื้อผลิตภัณฑ์หรือใช้บริการขององค์การ ลูกค้าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการอยู่รอดหรือล้มเหลวขององค์การ

2) คู่แข่ง (Competitors)

หมายถึง ผู้ขายสินค้าหรือบริการชนิดเดียวกันซึ่งมีลูกค้ากลุ่มเป้าหมายเดียวกันคู่แข่งจะดำเนินกิจการแข่งขันกับองค์การ อย่างไรก็ตามคู่แข่งจะเป็นแรงผลักดันให้องค์การมีการพัฒนาทางด้านต่าง ๆ

3) ผู้สนับสนุนหรือผู้ส่งวัตถุดิบหรือผู้ขายปัจจัยการผลิต (Supplier)

เป็นผู้ขายวัตถุดิบให้กับองค์กร หรือเป็นหน่วยงานที่ส่งข้อมูลรวมทั้งสนับสนุนทรัพยากรด้านต่าง ๆ ให้กับองค์กร

4) ผู้ควบคุม (Regulators)

เป็นเจ้าหน้าที่รัฐระดับท้องถิ่น จังหวัด และระดับประเทศที่ทำหน้าที่กำกับตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมขององค์กร

5) ผู้ร่วมลงทุน (Partners)

เป็นผู้ร่วมธุรกิจที่ใช้บริการบางอย่างร่วมกันเป็นการลดต้นทุนในการดำเนินธุรกิจหรือผลิตสินค้าและบริการขององค์กร

ค. สภาพแวดล้อมภายในองค์กร (Internal environment)

เป็นแรงผลักดันซึ่งมีผลต่อการบริหารและดำเนินกิจกรรมขององค์กร ได้แก่ พนักงาน โครงสร้างองค์กร เจ้าของกิจการและผู้ถือหุ้น วัฒนธรรมขององค์กร ระบบการบริหาร ทรัพยากรขององค์กร เป็นต้น

ความสัมพันธ์ของสภาพแวดล้อมประเภทต่าง ๆ ขององค์กรจะส่งผลโดยตรงหรือทางอ้อมรวมทั้งความรุนแรงที่กระทบองค์กร องค์กรจะเสียความสมดุลย์และเมื่อพิจารณาตามโมเดล 7's ของแมคคินซี ที่ว่า องค์ประกอบทั้ง 7 ส่วน หรือ 7 ตัวแปรขององค์กรจะต้องทำหน้าที่สอดคล้องประสานกันและทำงานอย่างสัมพันธ์กันจึงจะทำให้องค์กรสามารถบริหารงานได้สัมฤทธิ์ผล องค์ประกอบทั้ง 7 ส่วน ได้แก่

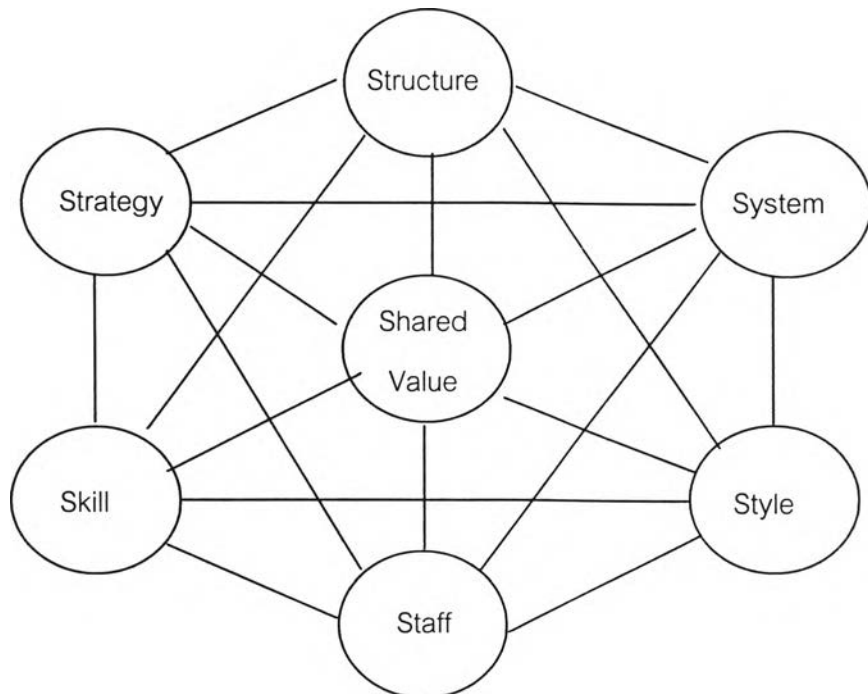
- | | | |
|--------------|-----|--------------------|
| 1. Structure | คือ | โครงสร้างองค์กร |
| 2. Strategy | คือ | กลยุทธ์ |
| 3. System | คือ | ระบบและวิธีการ |
| 4. Staff | คือ | พนักงาน |
| 5. Style | คือ | รูปแบบของการบริหาร |

6. Shared Value คือ วัตถุประสงค์ร่วม

7. Skills คือ ทักษะ

ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบทั้ง 7 ตัวแปร แสดงตามแผนภาพที่ 3.1

แผนภาพที่ 3.1 แสดงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบทั้ง 7 ส่วนของ
องค์การ (Mc. Kinsey 7-s Framework)

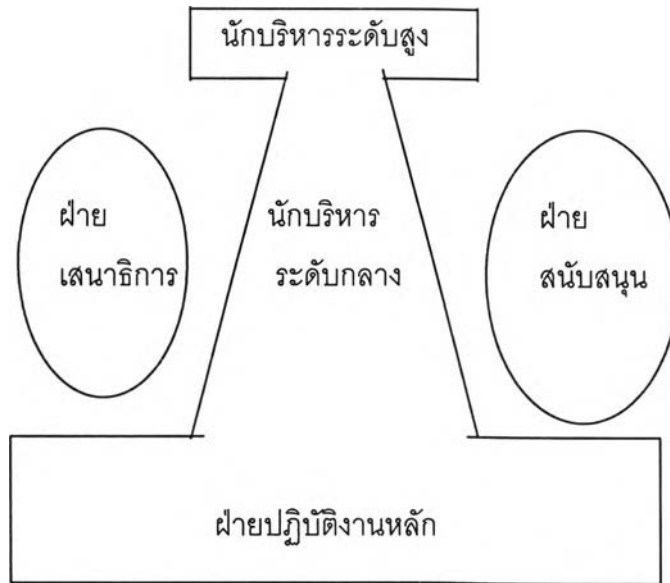


มินท์ซเบิร์กแบ่งรูปแบบการจัดองค์การออกเป็น 5 แบบ (อ้างในพิทยา บวรวัฒนา, 2541 : 158-159) ดังนี้ องค์การสาธารณะแบบเรียบง่าย (The Simple Structure) องค์การสาธารณะแบบเครื่องจักรกล (The Machine Bureaucracy) องค์การสาธารณะแบบวิชาชีพ (The Professional Bureaucracy) องค์การสาธารณะแบบสาขา (The Divisionalized Form) องค์การสาธารณะแบบโครงการ (The Adhocracy)

แต่ละองค์การประกอบด้วยส่วนประกอบพื้นฐานที่สำคัญ 5 ส่วนดังนี้ นักบริหารระดับสูง (Strategic Apex) นักบริหารระดับกลาง (Middle Line) ฝ่ายเสนาธิการ (The

Technostructure) ฝ่ายสนับสนุน (Supporting Staff) ฝ่ายปฏิบัติงานหลัก (Operating Core) องค์ประกอบทั้ง 5 ส่วน มินท์ซเบิร์กได้วางตำแหน่งตามแผนภาพที่ 3.2

แผนภาพที่ 3.2 องค์ประกอบขององค์การตามแนวคิดมินท์ซเบิร์ก



ที่มา : ปรับปรุงจาก Henry Mintz berg, The Structure in Five, 1983 : 11

ในปัจจุบันองค์การทั่วไปมักประสบกับสภาวะแวดล้อมแบบปั่นป่วน (The turbulent field environment) คือเป็นสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงมากที่สุด และมีความไม่แน่นอนสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ในสภาพเช่นนี้ผู้บริหารองค์การจะทำนายการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมได้ยาก รวมทั้งจะต้องคอยปรับภารกิจและปรับแผนกลยุทธ์ขององค์การโดยดูจากข้อมูลหรือผลย้อนกลับ (Feedback) เป็นระยะ ๆ ต้องติดตามประเมินปฏิกิริยาของคู่แข่งตลอดเวลา ทำให้องค์การต้องอาศัยโครงสร้างองค์การที่ยืดหยุ่นและมีลักษณะกระจายอำนาจสูง (พิทยา บวรวัฒนา, 2541 : 117-118)

โครงสร้างองค์การแบบยืดหยุ่น (Organic Structure) มีความสามารถในการปรับตัวสูงเน้นการติดต่อสื่อสารตามแนวนอนมากกว่าตามแนวตั้ง อำนาจของสมาชิกมาจากความรู้ ความชำนาญมากกว่าเน้นเรื่องสั่งการเป็นหลัก เน้นการทำงานเป็นทีมและความสัมพันธ์ของสมาชิกภายในองค์การเป็นแบบไม่เป็นทางการ

นอกจากการมององค์การเป็นระบบเปิดตามแนวคิดของแคทซ์และคาร์ห์แล้ว
กาแรทซ์มอร์แกน มององค์การเป็นระบบการเมืองว่ามีจุดมุ่งหมายการจัดการกับความขัดแย้งให้
ลงตัวซึ่งความขัดแย้งเกิดจากความแตกต่างของค่านิยม ผลประโยชน์ด้านต่าง ๆ ความต้องการ
และเป้าหมายของสมาชิกในองค์การ ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ระดับกลุ่มและระดับองค์การ การ
จัดการกับความขัดแย้งต่าง ๆ เหล่านี้ในอดีตอำนาจเป็นเครื่องมือ แหล่งที่มาของอำนาจในองค์การ
มี 14 ประการ

องค์การจะมีการเลือกรูปแบบการใช้อำนาจที่เหมาะสมในการแก้ไขความขัดแย้ง
โดยให้ความสำคัญกับพฤติกรรมมององค์การและการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายในองค์การเพื่อ
ให้องค์การสามารถบรรลุผลในระยะยาว การจัดระเบียบเชิงอำนาจภายในองค์การเป็นประเด็น
หลักที่สมาชิกองค์การให้ความสนใจมากกว่าการทำงานที่ตอบสนองต่อเป้าหมายขององค์การ ดังนั้น
องค์การจึงเปรียบได้กับสถานที่ของการเจรจาต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน (Consultation
and negotiation) โดยอาศัยรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีอยู่โดยไม่ได้เป็นไปตามจุดมุ่ง
หมายของการก่อตั้งองค์การที่กำหนดไว้ แต่องค์การเป็นเครือข่ายของความสัมพันธ์ของสมาชิก
ขององค์การที่ต่างมุ่งตอบสนองความต้องการของแต่ละคน องค์การจึงกลายเป็นศูนย์รวมของ
ความต้องการที่แตกต่างกัน และในที่สุดย่อมทำให้การตัดสินใจขององค์การก็คือการตัดสินใจทาง
การเมือง (Organization choice always implies political choice) มิใช่การตัดสินใจที่ตอบ
สนองต่อประโยชน์สูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจขององค์การที่ได้รับมอบหมายจากสังคม
แต่อย่างใด

ดังได้กล่าวแล้วว่าการมององค์การเป็นระบบเปิดหรือเป็นระบบการเมืองต่างก็
ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม ซึ่งขึ้นกับแต่ละสถานการณ์ของปัจจัยสภาพแวดล้อมที่มา
กระทบ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพียงแต่รูปแบบของการเปลี่ยนแปลงที่อาจ
แตกต่างกัน กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงแบบวิวัฒนาการค่อยเป็นค่อยไป หรือจะเป็นการเปลี่ยน
แปลงอย่างถอนรากถอนโคน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงโดยมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า (สัทันทา เลหา
นันท์ : 2541 : 34)

ความหมายของการเปลี่ยนแปลงในแง่ขององค์การ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงจาก
สถานภาพหนึ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันในแง่ของโครงสร้าง กระบวนการ ปัจจัยนำเข้าและผลผลิตไปสู่

* ุรายละเอียดยใน Gareth Morgan. Images of Organization 2nd ed. , 1997 , p. 159-160

อีกสภาพหนึ่งในอนาคตที่กำหนดไว้ เพื่อให้องค์การสามารถดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (สุนันทา เลานันท์ , 2541 : 34)

องค์การควรเปลี่ยนแปลงเมื่อใดอย่างไร ขึ้นกับประเภทและความรุนแรงของแรงผลักดัน (forces for change) แรงผลักดันมีหลายรูปแบบ ส่วนใหญ่แล้วมักแบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ แรงผลักดันภายในองค์การ (internal forces for change) และแรงผลักดันภายนอกองค์การ (External forces for change) แรงผลักดันภายในองค์การ เช่น ปัญหาทรัพยากรขององค์การ พนักงาน พฤติกรรมการบริหาร และการตัดสินใจของผู้บริหาร แรงผลักดันภายนอกองค์การ เช่น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ และแรงกดดันทางการเมืองและสังคม เป็นต้น องค์ประกอบของการเปลี่ยนแปลง ประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงใน 4 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

1. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ ข้อความ เป็นทางการ และอำนาจการบริหาร
2. การเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ขององค์การ เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงวิสัยทัศน์ (vision) ภารกิจ (mission) วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายและนโยบาย
3. การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับองค์การที่ปรารถนาความก้าวหน้า การนำวิทยาการหรือเทคโนโลยีใหญ่ ๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรต่าง ๆ ให้ออกมาในรูปของผลผลิตและบริการ เช่นการนำระบบ EDI มาใช้ในการให้บริการภาครัฐ
4. การเปลี่ยนแปลงบุคลากรในองค์การ เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ความหวัง การรับรู้ พฤติกรรม เป็นต้น

ผู้บริหารที่ต้องการบริหารการเปลี่ยนแปลงให้มีประสิทธิผลจะต้องเปลี่ยนแปลงให้องค์ประกอบทั้ง 4 ที่กล่าวข้างต้นให้มีความสัมพันธ์กัน

เคิร์ท เลวิน (1945) นักทฤษฎีองค์การได้เสนอกระบวนการเปลี่ยนแปลงองค์การไว้ 3 ขั้นตอน คือ

1. ก่อนการเปลี่ยนแปลงหรือการละลาย (Unfreezing) เป็นขั้นตอนลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงโดยสมาชิกขององค์การมองอุปสรรคที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงองค์การว่ามี

อะไรบ้าง ซึ่งเปรียบเทียบการมองปัญหาเหล่านี้ว่าจมฝังอยู่ใต้วาฬน้ำแข็งให้คนทุกระดับชั้นขุด ส่วนที่อยู่ใต้วาฬน้ำแข็งขึ้นมาละลายให้เป็นน้ำ เช่น ทศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม ความรู้สึก ปัญหา ความขัดแย้ง เป็นต้น เพื่อให้คนภายในและภายนอกองค์กรมองเห็น

2. การเปลี่ยนแปลง (changing) เป็นขั้นตอนที่ต่อจากขั้นตอนที่ 1 คือหลังจาก ละลายพฤติกรรมเก่าออกไปแล้ว กระบวนการเรียนรู้พฤติกรรมใหม่เข้ามาแทนที่ โดยมีสิ่งจูงใจให้ เกิดพฤติกรรมที่ปรารถนาอย่างต่อเนื่อง

3. การทำให้พฤติกรรมที่พึงปรารถนาดำรงอยู่ตลอดไป (Refreezing) เป็นการทำให้พฤติกรรมที่ได้เปลี่ยนแปลงแล้วคงอยู่ต่อไป ไม่ให้พฤติกรรมอย่างเดิมกลับมาอีก

ในปัจจุบันนี้ ผู้บริหารต่างตระหนักดีว่าไม่อาจจะแก้ปัญหาเพียงแค่ส่วนใดส่วน หนึ่งขององค์กร การแก้ปัญหาระยะยาว ต้องแสวงหากลยุทธ์ในการพัฒนาด้วยวิธีการต่าง ๆ รวมทั้งการจัดระบบข้อมูลที่ทำนายได้และทำนายไม่ได้ไว้ล่วงหน้าหลาย ๆ ปี ด้วยเหตุนี้ผู้บริหารจึง ต้องการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผนทั่วทั้งองค์กร ซึ่งเป็นแนวคิดของการพัฒนาองค์กร

การพัฒนาองค์กร (Organization Development : OD) อรุณ วัชรธรรม (2524) ให้ความหมายว่า เป็นการสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เพื่อมุ่งเปลี่ยนแปลง ความเชื่อ ทศนคติ ค่านิยม และโครงสร้าง เพื่อให้องค์กรสามารถปรับตัวเข้ากับวิทยาการใหม่ ๆ ตลอดจนการ เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว (อ้างในสุนันทา เลานันท์ , 2541 : 52)

ติน ปรัชญพฤทธิ์ ได้ให้ความหมายของการพัฒนาองค์กรว่า “เป็นการเปลี่ยนแปลงองค์กรตามแผนที่ได้วางไว้ล่วงหน้าโดยอาศัยความรู้จากที่ปรึกษาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก องค์กรหรือผู้เชี่ยวชาญจากภายในหน่วยงาน” การพัฒนาองค์กรจะเริ่มเมื่อวิเคราะห์องค์กร แล้วพบว่ามีปัญหาและจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง โดยเน้นการร่วมแรงร่วมใจแทนที่จะแข่งขัน กัน การบังคับบัญชาโดยอาศัยพื้นฐานความรู้ความสามารถ การไว้วางใจและความเปิดเผย แทน การบังคับใช้ตามตัวบทกฎหมาย (ติน ปรัชญพฤทธิ์, 2527 : 50-51)

ขั้นตอนการพัฒนาองค์กรประกอบด้วย

1. การตรวจวินิจฉัยปัญหา (diagnosis) ขององค์กร
2. การวางแผนดำเนินงาน (action-planning) ซึ่งเป็นขั้นเตรียมและจัดทำ กลยุทธ์

3. การนำกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ไปปฏิบัติ (implementing)

4. การติดตามและประเมินผล (monitoring and evaluating)

เทคนิคการพัฒนางานอย่างเฉียบพลันทันใดวิธีหนึ่งคือ การรื้อปรับระบบ (Reengineering) ไมเคิล แฮมเมอร์และเจมส์แชมปี ได้เสนอแนวคิดการรื้อปรับระบบจากตัวอย่างของบริษัทธุรกิจที่ประสบความสำเร็จในการรื้อปรับระบบใหม่ในประเทศสหรัฐอเมริกา เขาให้ความหมายของการรื้อปรับระบบ หมายถึง การคิดทบทวนแบบพื้นฐานและการออกแบบใหม่ชนิดถอนรากถอนโคนของกระบวนการธุรกิจเพื่อก่อให้เกิดการปรับปรุงอย่างขนานใหญ่ โดยมีการวัดผลการปฏิบัติการในด้านต้นทุน คุณภาพ การบริการและความรวดเร็ว (ทศพร ศิริสัมพันธ์ , 2539 : ซึ่งมีหลักสำคัญหลายประการ

แนวคิดของแชมปีและแฮมเมอร์มุ่งให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีการสื่อสารอย่างมากพยายามให้คนเป็นศูนย์กลางของการบริการ การให้พนักงานระดับปฏิบัติการเป็นผู้ตัดสินใจเองมากกว่าที่จะส่งขึ้นมายังผู้บริหารระดับสูง ลดการตรวจสอบและควบคุม

นอกจากนี้ การรื้อปรับระบบภาครัฐยังเกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ (Reinventing Government) ตามแนวคิดของ เดวิด ออสบอร์น และเท็ด เกเบอ์ที่เสนอแนวทางการบริหารงานภาครัฐให้เปลี่ยนจากการมุ่งตรวจสอบควบคุมมาเป็นรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับการบริหารอย่างมีอาชีพ (Entrepreneurial Government) ตอบสนองความต้องการของลูกค้า (Customer-Driven Government) ขับเคลื่อนด้วยภารกิจงาน (Mission Driven Government) และเป็นระบบราชการที่ยึดผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก (Results-Oriented Government) เป็นต้น (David Osborne and Ted Gaebler, 1992 :)

การปฏิรูประบบราชการที่กล่าวมานี้ จะส่งผลให้องค์การมีการพัฒนาทั่วทั้งระบบเกิดความคล่องตัวสามารถให้บริการ อำนวยความสะดวกและสามารถสร้างเสริมศักยภาพทางการแข่งขันแก่ภาคเอกชนในระบบการค้าระหว่างประเทศได้ สำหรับภาคเอกชนโดยเฉพาะภาคการผลิตเพื่อส่งออก เมื่อมีปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกกระทบทำให้จำเป็นต้องปรับภารกิจ เป้าหมาย และกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิต การเปลี่ยนปัจจัยนำ

* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก รุ่ง แก้วแดง วิสัยทัศน์เชิงระบบราชการไทย. 2538 . หน้า 146-147

** ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน David and Ted Gaebler , Reinventing Government. 1992

เข้าหรือกระบวนการผลิตที่เคยทำมาแต่เดิมเพื่อให้ได้ผลผลิตที่สามารถแข่งขันในตลาดโลก การกระทำอย่างมีเหตุมีผลนี้เองที่การจำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน พร้อมกับการปรับโครงสร้างองค์การอย่างเป็นระบบ ทำให้องค์การสามารถทำงานบรรลุเป้าหมายได้ดีที่สุด

อัลเฟรด ดี ชานเดอร์ ได้ให้ความหมายของกลยุทธ์ (Strategy) ว่าหมายถึง การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในระยะยาวขององค์การและการเลือกใช้วิธีการดำเนินการ ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นต่อการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย (อ้างในพิทยา บวรวัฒนา , 2541 : 201) ชานเดอร์ เป็นนักประวัติศาสตร์ได้ศึกษากลยุทธ์และโครงสร้างองค์การของบริษัทขนาดใหญ่เกือบ 100 บริษัทของสหรัฐอเมริกาและสรุปว่าการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ของบริษัทจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ โดยมีวิวัฒนาการจากโครงสร้างระบบรวมอำนาจ ความสลับซับซ้อนและความเป็นทางการต่ำ ต่อมาองค์การเจริญเติบโตขึ้น กลยุทธ์ขององค์การจะกว้างและละเอียดมากขึ้น ขยายการผลิตให้ครอบคลุมสินค้าตัวอื่น แต่เป็นสินค้าในขอบข่ายอุตสาหกรรมเดียวกัน ตามกลยุทธ์สร้างความเป็นหนึ่งในแนวตั้ง (Vertical integration Strategy) ทำให้เกิดความจำเป็นต้องมีระบบประสานงานในหน่วยย่อยที่แยกตัวผลิตสินค้าตามความชำนาญเฉพาะ และเมื่อองค์การขยายงานไปผลิตสินค้าประเภทอื่น (Product diversification strategy) ที่หลากหลายขึ้น โครงสร้างองค์การจำเป็นต้องปรับไปสู่การกระจายอำนาจไปสู่หน่วยงานผลิตสินค้าเหล่านั้นอย่างอิสระ

วิวัฒนาการของกลยุทธ์เป็นปัจจัยเปลี่ยนโครงสร้างองค์การหรือในทางกลับกัน การเปลี่ยนโครงสร้างองค์การทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ในสภาพปัจจุบันที่การค้าระหว่างประเทศมีการแข่งขันอย่างเสรีและรุนแรงมาก กลยุทธ์ในการเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การและแผนกลยุทธ์ทั้งภาครัฐและเอกชนพร้อมกันไปด้วยเพื่อเกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ อันจะส่งผลต่อการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศและเศรษฐกิจของโลกต่อไป

3.2 ทฤษฎีและแนวความคิดว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ

การค้าภายในประเทศหรือการค้าระหว่างประเทศ (Domestic or Foreign Trade) มีลักษณะเหมือนกันคือ การแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการชนิดหนึ่งกับสินค้าและบริการอีกชนิดหนึ่ง เพื่อให้เกิดอรรถประโยชน์ (Utilities) หรือความพึงพอใจ (Satisfaction) แก่ผู้บริโภค โดยการนำสินค้าและบริการบางส่วนที่มีอยู่อย่างเพียงพอหรือมีเกินพอไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าและบริการที่มีไม่พอหรือขาดแคลน เป็นผลให้ต่างได้รับสินค้าและบริการเพื่อการบริโภคมากขึ้น ทำให้มนุษย์มี

มาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่สูงขึ้น การผลิตของประเทศเพิ่มขึ้นและสามารถส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศอีกด้วย การค้าระหว่างประเทศจึงไม่เพียงแต่เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตให้สูงขึ้นแต่ยังเป็นการกระจายทรัพยากรการผลิตของโลกไปยังประเทศต่าง ๆ อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันตามแนวคิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นเลิศแบบพาเรโต (Pareto Optimum Allocation)

อดัม สมิท เชื่อว่าระบบตลาดหรือกลไกราคาจะทำหน้าที่เสมือนมือที่มองไม่เห็น (Invisible hand) ในการจัดระเบียบของสังคมว่าควรจะมีผลิตอะไร ณ ระดับราคาเท่าไรและปริมาณเท่าใดโดยไม่ถูกแทรกแซง กล่าวคือภายใต้ระบบการแข่งขันอย่างสมบูรณ์จะทำให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคเจรจาต่อรองเพื่อแลกเปลี่ยนตกลงซื้อขายสินค้าจนเป็นที่พอใจทั้งสองฝ่ายในแง่ที่ว่าผู้ผลิตจะพยายามแสวงกำไรสูงสุดและผู้บริโภคจะพยายามแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด แต่การที่มีผู้ซื้อและผู้ขายมากมายทำให้ไม่มีใครมีอิทธิพลในการกำหนดราคาสินค้าที่ขายกัน ดังนั้นผู้ผลิตและผู้บริโภคต่างจะต้องยอมรับในราคาซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงอุปสงค์และอุปทานที่ปรากฏอยู่ในตลาดขณะนั้น จะเห็นว่าการทำงานของกลไกราคาจะนำไปสู่สภาวะดุลยภาพ (Equilibrium) ของอุปสงค์และอุปทาน อันจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient Allocation) (ทศพร ศิริสัมพันธ์ , 2539 : 46)

การจัดสรรทรัพยากรในสังคมจะมีประสิทธิภาพที่เรียกว่าการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นเลิศแบบพาเรโต หมายถึง การจัดสรรทรัพยากรในสังคมที่ไม่ทำให้กลุ่มบุคคลหนึ่งได้รับผลประโยชน์สูงขึ้นกว่าเดิม ขณะที่กลุ่มบุคคลอื่นก็ได้รับประโยชน์ไม่ลดลงกว่าเดิม ซึ่งสภาวะเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้เมื่อข้อสมมติฐานของระบบตลาดสมบูรณ์จะต้องมีลักษณะสำคัญ 5 ข้อ คือ มีการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ (Perfect competition) มีความรู้และข้อมูลข่าวสารอย่างสมบูรณ์ (Perfect knowledge & information) มีความสมบูรณ์ในการเคลื่อนย้ายทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิต (Perfect mobility) ต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการต้องเป็นแบบคงที่ไม่มีลดลง รวมทั้งผลประโยชน์และต้นทุนของสินค้าและบริการที่ซื้อขายในตลาดจะต้องไม่มีผลกระทบต่อการผลิตหรือการบริโภคของบุคคลอื่น ๆ

การค้าระหว่างประเทศที่เป็นไปอย่างเสรีโดยไม่ถูกแทรกแซงด้วยมาตรการต่าง ๆ ปล่อยให้เป็นไปตามระบบตลาดที่สมบูรณ์จะทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรของโลกอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในสภาพความเป็นจริงทางปฏิบัติแล้วกลไกตลาดไม่อาจเกิดขึ้นด้วยข้อสมมติฐานที่

¹ ดู ทศพร ศิริสัมพันธ์ . ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ , 2539 , หน้า 47-48

กล่าวมาทั้ง 5 ข้อ ไม่สามารถเป็นจริงได้ ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ประเทศต่าง ๆ พยายามผลิตสินค้าที่ตนเองถนัดและหลีกเลี่ยงในการผลิตสินค้าที่ตนเองไม่ถนัดรวมทั้งการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตและอาศัยปัจจัยที่ประเทศตนได้เปรียบ อันเป็นผลทำให้ต้นทุนเฉลี่ยของการผลิตสินค้าต่อหน่วยลดลง สิ่งเหล่านี้เป็นแนวคิดของทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศสมัยใหม่ของระบบการค้าแบบเสรีนิยมแต่อย่างไรก็ตามควรได้พิจารณาศึกษาวิวัฒนาการของทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศโดยสังเขปดังนี้

ลัทธิพาณิชย์นิยม

ลัทธิพาณิชย์นิยมเกิดขึ้นและเจริญรุ่งเรืองตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 16 ถึงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 18 แล้วเริ่มเสื่อมลงต่อจากนั้น พื้นฐานสำคัญของแนวคิดนี้คือ ลัทธิชาตินิยม (Nationalism) ประเทศต้องการขายสินค้าให้ได้มากที่สุดและกีดกันการนำเข้าสินค้าเข้า ดำเนินนโยบายความได้เปรียบทางการค้าระหว่างประเทศเหนือประเทศคู่ค้า โดยรัฐเข้ามามีบทบาทควบคุมและแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยดำเนินการเน้นหนักในด้านการค้า การเดินเรือและการอุตสาหกรรมเพื่อให้ประเทศสามารถเลี้ยงตนเองได้ทุก ๆ ด้านโดยพึ่งต่างชาติให้น้อยที่สุด (ศรีวงศ์ สุมิตร และสาลินี วรบัณฑิต , 2536)

ปัจจุบันแนวความคิดพาณิชย์นิยมยังเป็นที่ยอมรับและนำมาปฏิบัติกันโดยทั่วไป ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศต่าง ๆ ดำเนินนโยบายการค้าระหว่างประเทศในลักษณะปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศของตน ทั้งในรูปของมาตรการภาษีและที่ไม่ใช่มาตรการภาษี แม้สภาพแวดล้อมในอดีตกับปัจจุบันจะแตกต่างกัน แต่จุดมุ่งหมายและสาระสำคัญยังไม่แตกต่างกัน เพียงแต่เปลี่ยนรูปแบบไป เช่น ในอดีตการครอบงำทางการเมืองและเศรษฐกิจแสดงออกโดยการแสวงหาอาณานิคมและการยึดถือโลหะทองคำและเงินเป็นเงินตราระหว่างประเทศ ปัจจุบันรูปแบบเป็นการครอบงำเศรษฐกิจของธุรกิจข้ามชาติและการถือเงินตราสกุลหลักแทน เช่น เงินดอลลาร์สหรัฐ เป็นต้น

ลัทธิเสรีนิยม

เมื่อลัทธิพาณิชย์นิยมเสื่อมลงและเกิดความนิยมในเสรีภาพและการค้าเสรีมาแทนที่มีการคัดค้านกฎเกณฑ์และข้อบังคับที่รัฐเคยควบคุมอยู่ ในยุคนี้เกิดทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีความได้เปรียบเชิงสัมบูรณ์และทฤษฎีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ ซึ่งสรุปโดยสังเขป (พรพิมล สันติมณีรัตน์ , 2539 : 17) ดังนี้

1. ทฤษฎีความได้เปรียบเชิงสัมบูรณ์ (The Principle of Absolute Advantage)

อดัม สมิท นักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงมากในสมัยคลาสสิก เป็นผู้นำเอาหลักการการแบ่งแยกแรงงาน (The Principle of Division of Labor) มาอธิบายวิเคราะห์การค้าระหว่างประเทศว่า เมื่อมีการผลิตสินค้าซึ่งกระบวนการผลิตมีหลายขั้นตอนการผลิตสินค้าได้มากและรวดเร็ว ควรให้คนงานผลิตเฉพาะตามความถนัดหรือชำนาญโดยการแบ่งงานกันทำ จะทำให้การผลิตสินค้ามีประสิทธิภาพ ประเทศผู้ผลิตจะมีความได้เปรียบเชิงสัมบูรณ์ ถ้าสามารถผลิตสินค้าที่ส่งออกได้มากกว่าประเทศอื่นโดยใช้ปัจจัยแรงงานจำนวนเท่า ๆ กัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ถ้าสองประเทศมีประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าสองชนิดแตกต่างกันแล้ว ประเทศทั้งสองควรค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้ากันโดยการส่งออกสินค้าที่ประเทศตนมีประสิทธิภาพในการผลิตมากกว่า เรียกรการค้าได้เปรียบอย่างสัมบูรณ์ แล้วนำเข้าสินค้าที่ตนเองผลิตได้ด้วยประสิทธิภาพที่ต่ำกว่า เรียกรการค้าเสียเปรียบอย่างสัมบูรณ์

2. ทฤษฎีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (The Principle of Comparative Advantage)

เดวิด ริคาร์โด เสนอแนวคิดที่ว่า ต้นทุนของการค้าระหว่างประเทศไม่ได้ขึ้นอยู่กับความได้เปรียบเชิงสัมบูรณ์ที่ประเทศผู้ส่งออกมีเหนือประเทศคู่ค้า แต่ขึ้นอยู่กับต้นทุนการผลิตที่แตกต่างกันเมื่อนำมาเปรียบเทียบ (The Comparative Cost) ของประเทศทั้งสอง กล่าวคือ ประเทศใดที่สามารถผลิตสินค้าได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับอีกประเทศหนึ่ง ประเทศนั้นควรจะเป็นผู้ส่งออกสินค้านั้นดังกล่าวเพื่อแลกกับสินค้าที่ประเทศตนผลิตแล้วต้นทุนเชิงเปรียบเทียบสูงกว่าประเทศอื่น (พรพิมล สันติมณีรัตน์ , 2539 : 23)

เดวิด ริคาร์โด เป็นนักเศรษฐศาสตร์ที่มีความเชื่อมั่นในลัทธิเสรีนิยม เช่นเดียวกับอดัม สมิท มีความเชื่อในนโยบายการค้าเสรีและการแข่งขันกันอย่างเสรีในทุกตลาด จะทำให้การจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทำให้การผลิตมีประสิทธิภาพสูงขึ้นสามารถสนองความต้องการของตลาดได้ดีที่สุด

นโยบายการค้าเสรี หมายถึง นโยบายการค้าระหว่างประเทศที่รัฐบาลมีบทบาทเข้ามาแทรกแซงน้อยที่สุด รัฐจะต้องไม่ควบคุมหรือกระทำการใด ๆ อันจะเป็นอุปสรรคกีดขวางการค้าและปล่อยให้เอกชนประกอบการทางธุรกิจเป็นส่วนใหญ่ รัฐจะเข้าดำเนินการในกิจการที่มีความจำเป็นเท่านั้น การที่ประเทศต่าง ๆ ดำเนินนโยบายการค้าเสรีก็เพื่อให้การค้าระหว่างประเทศ

ขยายตัว ทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตของประเทศต่าง ๆ สูงขึ้น เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

ลักษณะสำคัญของนโยบายการค้าเสรี คือ

1. ยึดหลักการแบ่งงานกันทำโดยผลิตสินค้าตามความเหมาะสมของทรัพยากรและความชำนาญที่ประเทศของตนมีอยู่
2. ไม่มีการจัดเก็บภาษีศุลกากรเพื่อการคุ้มกัน ปกป้อง ช่วยเหลืออุตสาหกรรมภายในประเทศ
3. ไม่มีการให้สิทธิพิเศษ หรือจงใจเลือกปฏิบัติแก่ประเทศใดประเทศหนึ่ง
4. ไม่มีข้อจำกัดทางการค้า รัฐจะต้องไม่มีการควบคุมการนำสินค้าเข้าและควบคุมการส่งสินค้าออกที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ ยกเว้นในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐเท่านั้น

โดยทั่วไปเป็นที่ยอมรับกันว่า นโยบายการค้าเสรีมีส่วนส่งเสริมทฤษฎีการค้าขายแบบเสรี จะช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรของโลกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และทำให้รายได้ที่แท้จริงของประชากรทั่วโลกเพิ่มขึ้น แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกแทบจะไม่มีประเทศใดเลยที่ดำเนินนโยบายการค้าเสรี ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับเหตุผลทางการเมืองและสังคมมากกว่าเหตุผลทางเศรษฐกิจ มีนโยบายคุ้มครองป้องกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ ตลอดจนใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศตน

แนวความคิดในเรื่องการค้าระหว่างประเทศของแต่ละประเทศนั้น จะเห็นได้จากวิวัฒนาการของนโยบายทางด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะของประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลกในแต่ละยุคสมัยซึ่งมีการรุ่งเรืองแล้วเสื่อมถอย คลื่นลูกใหม่เข้ามาแทนที่เป็นละลอกแต่แนวโน้มคือพยายามไปสู่สภาวะที่ลดปัญหาและอุปสรรค ให้เกิดความเป็นธรรมและการรวมกลุ่มเพื่อให้เกิดความร่วมมือทางการค้า ซึ่งพอจะสรุปแนวคิดในการกำหนดนโยบายการค้าระหว่างประเทศและของไทยพอสังเขปดังนี้

3.3 แนวความคิดในการกำหนดนโยบายการค้าระหว่างประเทศและของไทย

ตามประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของโลกใหม่ นับแต่กลางคริสต์ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา ประเทศอังกฤษมีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศและมีศักยภาพในการแข่งขันในตลาดโลกสูง โดยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมและการแสวงหาอาณานิคม เงินปอนด์สเตอร์ลิงจึงเป็นเงินสกุลหลักทางการค้าระหว่างประเทศ ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ประเทศอังกฤษได้สิ้นสุดความเป็นผู้นำลง ประเทศต่าง ๆ ต่างดำเนินนโยบายกีดกันทางการค้าและปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ ภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำครั้งใหญ่ในทศวรรษ 2470

โครงสร้างอำนาจในระบบทุนนิยมโลกได้เริ่มเปลี่ยนแปลงเมื่อสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จในการพัฒนาเทคโนโลยีมาใช้ในอุตสาหกรรม ทำให้ศักยภาพทางเศรษฐกิจเริ่มแข็งแกร่งขึ้นมาแทนที่ภาวะผู้นำทางเศรษฐกิจแบบประเทศอังกฤษ ระหว่างนี้ (ทศวรรษ 2460-2480) ที่เป็นช่วงของการถ่วงอำนาจของผู้นำทางเศรษฐกิจทั้ง 2 ประเทศ การค้าโลกในระบบทุนนิยมเป็นไปอย่างไร้ระเบียบ การเจรจาระหว่างประเทศทั้งสองเป็นไปเพื่อพยายามจัดระเบียบเศรษฐกิจโลก โดยให้มีการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศเพื่อทำหน้าที่ดูแลและกำกับการค้าระหว่างประเทศให้เป็นไปอย่างเสรีและขจัดอุปสรรคของการค้าระหว่างประเทศทั้งที่เป็นมาตรการทางภาษีและไม่ใช่มาตรการทางภาษี แต่ความพยายามนั้นก็ไม่ประสบความสำเร็จ

สำหรับทางด้านยุโรป ได้เกิดกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองทางการค้าขึ้นหลายกลุ่ม เช่น ประชาคมยุโรป กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ที่เรียก "NICs" ทำให้โครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจของความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของประเทศต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป แต่ประเทศมหาอำนาจบางประเทศยังไม่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างและคงดำเนินมาตรการกีดกันทางการค้าในหลายรูปแบบต่อไปเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศและกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม แต่มาตรการเหล่านี้ก็ขัดต่อหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2491 จึงเกิดความตกลงแกตต์ขึ้นซึ่งขณะนั้นยังไม่ได้มีฐานะเป็นองค์การและพัฒนาต่อมาเป็นองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ขึ้นเมื่อ 1 มกราคม 2538 เพื่อวางระเบียบกฎเกณฑ์การค้าโลกด้านต่าง ๆ

สำหรับประเทศไทยมีการกำหนดนโยบายการค้าระหว่างประเทศตั้งแต่สมัยสุโขทัย แต่ยังไม่ชัดเจนเนื่องจากการค้ากับต่างประเทศยังมีน้อยมากและเป็นการค้าโดยรัฐ เรื่อยมากระทั่งสมัยพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นโยบายการค้าเสรีของไทยเริ่มเห็นชัดเจนมีการเก็บภาษีสิน

ค้าเข้าในอัตรา "ร้อยชักสาม" ในสมัยนี้มีการผลิตสินค้าขึ้นปฐมเพื่อส่งออก ต่อมาในรัชกาลที่ 6 ได้พยายามแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมสำเร็จในปี 2469 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติในปี 2489 และเข้าเป็นสมาชิกแกตตีในปี 2528 และเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกในปี 2538

จะเห็นได้ว่าระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเปิด (Open Economy) ตั้งแต่การทำสนธิสัญญาบาวริงกับประเทศอังกฤษในสมัยรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมาในยุคที่ประเทศอังกฤษรุ่งเรืองในเศรษฐกิจโลก และนโยบายการค้าระหว่างประเทศของไทยชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อสหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีบทบาทการค้าแทนที่อังกฤษโดยในปี 2493 ได้ลงนามร่วมกันกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่จะยึดถือนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม ในช่วงนั้นสหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีบทบาทครอบงำทางการเมืองของภูมิภาคเอเชียเป็นอย่างมากรวมทั้งไทย และประเทศไทยได้มีการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกตั้งแต่ปี 2500 มีสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นมาดูแลการวางแผน โดยมีผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ชาวอเมริกันเข้ามาให้ความช่วยเหลือ ดังนั้นแผนฯ ฉบับที่ 1-3 จึงได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก และมีการกำหนดนโยบายส่งเสริมการส่งออกในแผนฯ 3 และกำหนดไว้ชัดเจนยิ่งขึ้นในแผนฯ ฉบับต่อมาอย่างต่อเนื่อง

สำหรับแผนฯ ฉบับที่ 4, 5 เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักและการกระจายอุตสาหกรรมไปยังส่วนภูมิภาค มีการกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออกไว้อย่างชัดเจน นับแต่การปรับโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจการเกษตรมาสู่เศรษฐกิจแบบเกษตรอุตสาหกรรม การพัฒนาและขยายโครงสร้างพื้นฐาน การสาธารณูปโภคต่าง ๆ การพัฒนาภูมิภาค และด้านอื่น ๆ อย่างไรก็ตามการส่งออกยังคงเป็นนโยบายสำคัญในการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไปทั้งในปัจจุบันและอนาคต

ดังนั้นในฐานะที่กรมศุลกากรเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจในการจัดหารายได้ให้รัฐและเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกด้านการค้าระหว่างประเทศตลอดจนมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนส่งเสริมการส่งออก จะต้องปรับเปลี่ยนภารกิจ นโยบาย และการกำหนดวิสัยทัศน์ให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก โดยเฉพาะนโยบายการค้าเสรีที่แข่งขันกันอย่างรุนแรง ภาคเอกชน ภาคการส่งออกของไทย ตลอดจนภาคประชาชนและชุมชน ทุกฝ่ายจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศเพื่อฟื้นฝ่าวิกฤตเศรษฐกิจ โดยนำเอาส่วนที่ตนเองมีศักยภาพสูงออกมาร่วมในการคิด วางนโยบาย การศึกษาวิจัยและพัฒนา ดังนั้นพิธีการศุลกากรกฎระเบียบต่าง ๆ ควรได้พัฒนาเพื่อไม่ให้เป็นการอุปสรรคทางการค้า การศึกษาแนวโน้มผลกระทบ

ของนโยบายใดที่จะมีผลบังคับใช้ในอนาคตจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้ได้ข้อมูลมาเพื่อการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาและการวางแผนต่อไป

โรเบิร์ต ซีจัดด์ ได้เสนอแนวคิดการวิจัยแบบเทคนิค เดลฟาย (Delphi Technique) ว่าเหมาะสำหรับความต้องการคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตที่เห็นว่าเป้าหมาย (Goal) และวัตถุประสงค์ (Objective) สอดคล้องต่อเนื่องกัน วิธีนี้ใช้ในการประเมินประเด็นปัญหาที่มุ่งหาความเห็นที่สอดคล้องกันเพื่อแก้ปัญหาที่สลับซับซ้อน ทั้งในเชิงโครงสร้าง และการปฏิบัติงาน เพื่อสรุปเป็นหลักการแนวคิดร่วมกัน เทคนิคนี้เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพที่มีขอบข่ายค่อนข้างกว้าง (ทศพร ศิริสัมพันธ์ , 2541 : 61)

เดลฟายเป็นเทคนิคทำนายเหตุการณ์หรือความเป็นไปได้ในอนาคตโดยอาศัยความเห็นที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือฉันทามติ (Consensus) ของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญโดยผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นไม่ต้องเผชิญหน้ากันเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปอันน่าเชื่อถือในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไม่ว่าจะเป็นข้อสรุปที่เป็นแนวคิดหรือเป็นการทำนายเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นหรือความเป็นไปในอนาคต ข้อสรุปจากฉันทามติของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญนี้จะสามารถนำมาใช้ประกอบในการตัดสินใจด้านต่าง ๆ ได้ทั้งในเชิงวิชาการและบริหาร ส่วนใหญ่แล้วมักใช้ข้อมูลในการวิจัยเพื่อการวางแผนและนโยบาย เทคนิคนี้เหมาะสำหรับการพยากรณ์เหตุการณ์ระยะปานกลางถึงระยะยาว (มากกว่า 6 เดือนขึ้นไป) ได้แม่นยำระดับพอใช้ได้ถึงระดับดี

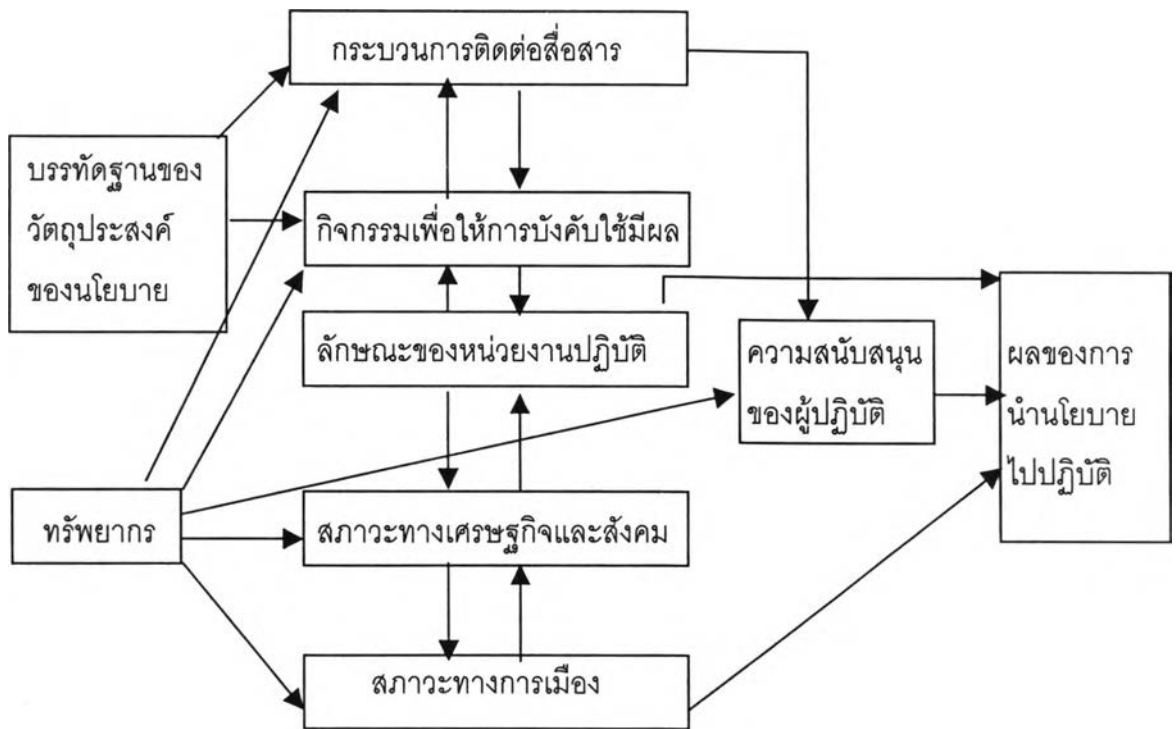
เมื่อศึกษาวิจัยและรวบรวมสรุปความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญแล้วจะได้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนและกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ แล้ว ประการสำคัญต่อมาคือ เมื่อกำหนดนโยบายออกมาแล้ว ความคาดหวังที่จะให้มีการนำนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จควรประกอบด้วยปัจจัยใดบ้าง

วรเดช จันทรศร ได้ทำการรวบรวมและประมวลตัวแบบต่าง ๆ เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีหลายตัวแบบขึ้นกับการให้ความสำคัญของส่วนประกอบใดขององค์การ เช่น ตัวแบบทางการเมือง ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบทางด้านการจัดการ ฯลฯ เป็นต้น สำหรับในการศึกษานี้เลือกตัวแบบทั่วไปเป็นตัวแบบที่ให้ความสำคัญกับหลาย ๆ องค์ประกอบขององค์การรวมทั้งปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกด้วย (ทศพร ศิริสัมพันธ์ , 2539 : 146-152)

ตัวแบบทั่วไป (General model)

เป็นตัวแบบที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยต่าง ๆ ภายในองค์การและสภาพแวดล้อมภายนอก กล่าวคือปัจจัยภายในเช่นตัวนโยบาย ทรัพยากร กระบวนการในการติดต่อสื่อสาร ความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ในด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น สภาพทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งสรุปได้ตามแผนภาพที่ 3.3

แผนภาพที่ 3.3 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบทั่วไป



ที่มา : วรเดช จันทศร. อ่างในทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539: 151

รูปแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบทั่วไปนี้ เงื่อนไขความสำเร็จ ได้แก่ เป้าหมายต่าง ๆ ของนโยบายต้องกำหนดอย่างชัดเจน นโยบายต้องตั้งอยู่บนหลักเหตุผล มีการมอบหมายอำนาจให้แก่หน่วยงานปฏิบัติอย่างเพียงพอ โครงสร้างองค์การดำเนินงานจะต้องเอื้ออำนวยต่อความสำเร็จ บุคลากรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีความพร้อม ผูกพันและยอมรับ ต้องได้รับแรงสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมถึงประชาชน การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ภายนอกที่มากกระทบต้องไม่รุนแรง

การนำนโยบายการค้าระหว่างประเทศที่ประเทศไทยผูกพันจะต้องปฏิบัติภายใต้พันธระองค์การการค้าโลก ควรคำนึงถึงสภาพองค์ประกอบด้านต่าง ๆ ขององค์การทั้งภาครัฐและภาคเอกชนว่าเป็นอยู่เดิมนั้นไปกันได้กับนโยบายนั้นหรือไม่ ควรมีการพัฒนาองค์การเหล่านั้นด้วยเทคนิคที่เหมาะสมกับสภาพปัญหา ต่อจากนั้นคำนึงถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในองค์การและปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกด้านการเมืองคือกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่มากระทบกับประเทศไทย จะทำให้ชาวไทยที่เคยส่งออกมากเป็นอันดับหนึ่งของโลกมาเป็นเวลาช้านานนั้น ชาวไทยจะยังคงได้แหล่งกำเนิดสินค้าเป็นของประเทศไทยหรือไม่ และการคาดคะเนแนวโน้มผลกระทบในอนาคตจะเป็นอย่างไร ควรได้ศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสินค้าชาวของไทยในด้านต่าง ๆ และศักยภาพของคู่แข่งการผลิตข้าวส่งออกในตลาดโลก โดยได้ศึกษาสรุปผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาพอสังเขปดังนี้

3.4 ผลงานการศึกษา วิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.4.1 การเจรจาต่อรองการค้าระหว่างประเทศ

ปีแอร์ แคซี (1992) ได้ให้ความหมายของ “การเจรจาต่อรอง” (Negotiation) คือ กระบวนการที่อย่างน้อยสองฝ่ายซึ่งมีความคิดเห็น ความต้องการ และแรงจูงใจที่แตกต่างกันพยายามที่จะทำความตกลงเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน (อ้างใน เกริกไกร จีระแพทย์, 2538 : 5)

เกริกไกร จีระแพทย์ (2538) ได้ศึกษาเรื่องการเจรจาต่อรองการค้าระหว่างประเทศ และจำแนกประเภทของการเจรจาต่อรองทางการค้าเป็นหลายแบบ ขึ้นกับว่ามองด้านใด เช่น ยึดวัตถุประสงค์ ระดับการเจรจา เป็นต้น สำหรับการศึกษานี้ การพิจารณาแบ่งตามระดับการเจรจาได้ดังนี้

ก. การเจรจาการค้าสองฝ่ายหรือทวิภาคี (Bilateral Trade Negotiation) เป็นการเจรจาระหว่าง 2 ประเทศ หรือระหว่างประเทศ 2 กลุ่ม

ข. การเจรจามากฝ่าย (Plurilateral Trade Negotiation) เป็นการเจรจาของประเทศตั้งแต่ 3 ประเทศขึ้นไป

ค. การเจรจาการค้าหลายฝ่ายหรือพหุภาคี (Multilateral Trade Negotiation) เป็นการเจรจาระหว่างประเทศที่มีประเทศเข้าร่วมเจรจามากมายหลายประเทศและ

มักเป็นการเจรจาครอบคลุมหลายเรื่อง และใช้ระยะเวลาการเจรจายาวนานและต่อเนื่อง เช่น การเจรจาในกรอบของข้อตกลงแกตต์ เป็นต้น การเจรจามากฝ่ายนี้เป็นการเจรจาที่ตกลงกันได้ยาก และต้องใช้เวลากการเจรจายาวนาน เนื่องจากมีประเทศผู้เข้าร่วมเจรจามากและผลประโยชน์แตกต่างกัน การจัดทำข้อตกลงจึงเป็นลักษณะที่ประนีประนอมผลประโยชน์ของทุกฝ่าย บางครั้งทำให้ได้ข้อตกลงที่มีข้อความที่ไม่ชัดเจนต้องตีความซึ่งจะต้องทำให้ทุกฝ่ายพอใจ ซึ่งอาจสร้างปัญหาในทางปฏิบัติในระยะต่อไปได้ (เกริกไกร จีระแพทย์ , 2538 : 5)

เกริกไกร จีระแพทย์ (2538) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทยโดยมุ่งศึกษาในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศของภาครัฐโดยเน้นบทบาทกระทรวงพาณิชย์เป็นหลัก สรุปว่าการเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทยเริ่มมีบทบาทและความเข้มข้นขึ้นหลังจากไทยเข้าเป็นภาคีแกตต์ในปี พ.ศ. 2525 โดยประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง ถึงแม้ว่าจะประสบกับความยากลำบาก อันสืบเนื่องจากเนื้อหาของตัวงานเองกับปัญหาภายในระบบบริหารของไทย

3.4.2 อนาคตข้าวไทยในระยะ 10 ปีข้างหน้า

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ศึกษาแนวโน้มการผลิตและการค้าข้าวของโลกซึ่งศึกษาในปี 2537 พบว่าผลผลิตข้าวส่วนใหญ่ของโลกมาจากทวีปเอเชีย ด้านปริมาณผลผลิตมีการขยายตัวสูงกว่าความต้องการบริโภคของประชากรโลก เนื่องจากการบริโภคข้าวสาลีเข้ามาทดแทน ศักยภาพในการผลิตข้าวของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะในเอเชียยังมีระดับผลิตภาพ (Productivity) ต่ำกว่ากลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว สำหรับประเทศที่เคยเป็นผู้นำเข้าข้าวมีแนวโน้มจะผลิตข้าวเพื่อเลี้ยงตนเอง คือลดการนำเข้าและเลิกนำเข้าข้าว อันเป็นผลมาจากนโยบายห้ามนำเข้าของรัฐและปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งมาตรการกีดกันทางการค้าเหล่านี้ขัดต่อมาตรการต่าง ๆ ของแกตต์ 1994 ที่ให้ประเทศสมาชิกลดการอุดหนุนการส่งออก ให้เปิดตลาดสินค้าเกษตร ลดการกีดกันการนำเข้า ซึ่งผลจากการให้ประเทศสมาชิกภาคีแกตต์เปิดตลาดสินค้าเกษตรส่งผลกระทบต่อตลาดข้าวของบางประเทศเป็นอย่างมาก อาทิ ญี่ปุ่น เกาหลี เป็นต้น แต่สำหรับประเทศไทยแล้วมีผลกระทบน้อยมาก ในด้านบวกคือราคาข้าวส่งออกมีราคาเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ส่วนด้านปริมาณการส่งออกไม่ได้ส่งออกเพิ่มขึ้น เนื่องจากพันธุ์ข้าวญี่ปุ่น (Japonica) มีปลูกในปริมาณจำกัดมาก นอกจากนี้รสชาติข้าวไทยไม่ค่อยตรงตามรสนิยมของคนญี่ปุ่นและเกาหลีซึ่งทั้ง 2 ประเทศเปิดตลาดนำเข้าข้าวตามความตกลงแกตต์ สำหรับผลกระทบด้านลบมีน้อยมาก เนื่องจากไทยได้นำเข้าข้าวพันธุ์ญี่ปุ่นซึ่งเป็นข้าวคุณภาพพิเศษในสัดส่วนร้อยละ 1 และนำเข้าเพื่อบริโภค

ในประเทศสนองตลาดในระดับสูง อาทิ ตามภัตตาคาร โรงแรมและซูเปอร์มาร์เก็ต โอกาสที่เกษตรกรไทยจะผลิตข้าวพันธุ์ดังกล่าวเพิ่มขึ้นยังมีน้อย เนื่องจากไม่มีแรงจูงใจ ขาดเทคโนโลยีและต้นทุนการผลิตสูง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย , 2537)

จากการศึกษาโครงสร้างการส่งออกของไทยในอดีตช่วง 30 ปีที่ผ่านมาจนถึงปี 2539 พบว่าปี 2513-2522 สินค้าเกษตรที่เป็นสินค้าส่งออกหลักมีสัดส่วนการส่งออกเฉลี่ยร้อยละ 52.54 ของมูลค่าการส่งออกรวม สินค้าอุตสาหกรรม มีสัดส่วนการส่งออกเฉลี่ยร้อยละ 27.64 ต่อมาระหว่างปี 2523-2532 สัดส่วนการส่งออกสินค้าเกษตรเป็น 32.97 และสินค้าอุตสาหกรรมสัดส่วนการส่งออก เป็น 56.39 และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตลอดมาเป็นร้อยละ 81.54 ในปี 2539 ในขณะที่สินค้าเกษตรมีสัดส่วนลดลงเรื่อยมามีสัดส่วนการส่งออกเป็น 11.84 ในปี 2539 เป็นต้น จะเห็นได้ว่าโครงสร้างภาคการส่งออกของไทยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจจากการเกษตรมาเป็นอุตสาหกรรมเป็นหลักตั้งแต่ปี 2523 จนถึงปัจจุบัน

สำหรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการส่งออกรายสินค้าโดยเฉพาะในกลุ่มสินค้าเกษตรกรรมถึงแม้ในภาพรวมมีสัดส่วนลดลงแต่ข้าวยังคงมีปริมาณการส่งออกสูงเป็นอันดับหนึ่งในกลุ่มนี้แต่ด้วยสัดส่วนการขยายตัวที่ไม่แน่นอนคือปี 2530 อัตราการขยายตัว 11.75 ปี 2534 อัตราการขยายตัว 9.83 ปี 2539 ร้อยละ 4.37 ปี 2540 อัตราการขยายตัวร้อยละ 28.30 (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย , 2542 : 17)

3.4.3 ข้อตกลงแกตต์ ผลกระทบและการปรับเปลี่ยนขีดความสามารถของไทย

ส่วนวิเคราะห์เศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ธนาकरนครธน จำกัด (มหาชน) ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบจากข้อตกลงของแกตต์ที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยซึ่งจัดทำในช่วงปี 2537-2538 เนื้อหาครอบคลุมสินค้าและบริการ 3 ด้าน คือ ด้านสินค้าเกษตร สินค้าอุตสาหกรรม และภาคบริการ

สำหรับการศึกษาผลกระทบและการปรับขีดความสามารถของไทยในด้านภาคเกษตรโดยเฉพาะสินค้าข้าวสรุปใจความสำคัญกล่าวถึง การเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยที่ใช้เวลาเจรจานาน 7 ปีเศษ และสรุปผลการเจรจาเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2536 ประกอบด้วยสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรคือ

1. ประเทศสมาชิกจะต้องลดการอุดหนุนสินค้าเกษตรในลักษณะที่บิดเบือนกลไกทางการตลาด ซึ่งคาดว่าจะทำให้สินค้าเกษตรมีราคาเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยอย่างน้อยร้อยละ 10 การอุดหนุนนี้หมายถึงการอุดหนุนภายในและการอุดหนุนการส่งออก

ผลการเจรจาทำให้หลาย ๆ ประเทศต้องเปิดตลาดและกำหนดโควตานำเข้าสินค้าเกษตร เช่นประเทศญี่ปุ่นได้เปิดตลาดกำหนดโควตาให้มีการนำเข้าข้าวเป็นครั้งแรก โดยปี 2538 ให้มีการนำเข้าข้าว ร้อยละ 4 ของปริมาณการบริโภคภายในประเทศ และในปี 2544 จะปรับเพิ่มโควตาเป็นร้อยละ 8 ของปริมาณการบริโภคภายในประเทศ

2. ด้านการเปิดตลาด ประเทศสมาชิกจะต้องเปิดตลาดและลดภาษีศุลกากรนำเข้าโดยเฉลี่ยร้อยละ 40

สำหรับประเทศไทยได้ผูกพันข้อตกลงที่จะลดภาษีศุลกากรนำเข้าสินค้าเกษตรจำนวน 997 รายการ โดยจะปรับลดลงเฉลี่ยร้อยละ 24 ภายในระยะเวลา 10 ปี

3. ข้อตกลงในการจัดระเบียบและกิจการทางการค้าต่าง ๆ ทางด้านกฎระเบียบการค้า ได้กำหนดให้ระบุแหล่งกำเนิดสินค้า (Rules of Origin) เป็นต้น

สรุปผลการศึกษาด้านผลกระทบและทิศทางการปรับตัวของธุรกิจไทยภายใต้ข้อตกลงแกตต์ คาดว่าประเทศไทยจะได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบหลายด้านแต่จะได้รับผลดีมากกว่าผลเสีย แต่สาขาการผลิตต่าง ๆ ควรต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับข้อตกลงดังกล่าว ผลกระทบสำหรับสาขาการเกษตรที่ได้รับผลดีคือ สินค้าเกษตรส่งออกของไทย เช่น ข้าว ข้าวโพด น้ำตาล จะมีราคาสูงขึ้นในตลาดโลก ทำให้มูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้น ส่วนผลกระทบด้านลบต่อสินค้าเกษตรที่ให้มีการนำเข้าในประเทศไทยได้ เช่น ปาล์ม น้ำมัน กาแฟ ถั่วเหลือง และมันสำปะหลัง เป็นต้น ซึ่งจะกระทบต่อราคาสินค้าเหล่านี้ภายในประเทศ (ธนาคารนครธนจำกัด มหาชน, 2538)

3.4.4 รายงานการศึกษารายการผลกระทบจากการเปิดตลาดสินค้าเกษตร 23 รายการตามพันธกรณีขององค์การการค้าโลก

การศึกษาพบว่าผลของการเปิดตลาดสินค้าข้าว ประเทศไทยได้นำเข้าข้าวสารพันธุ์ญี่ปุ่นจากสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า California rice ซึ่งเป็นข้าวชั้นดีชนิดเดียวกับที่ประเทศญี่ปุ่นนิยมนำเข้า โดยมีการนำเข้าตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมาในปริมาณเฉลี่ย 30 ตัน ในปี 2538 และ 90 ตันในปี 2539 ตามลำดับ คิดเป็นมูลค่าการนำเข้ารวมแต่ละปีเท่ากับ 1.55 ล้านบาท

และ 3.65 ล้านบาท ตามลำดับ ปริมาณนำเข้าข้าวสารพันธุ์ญี่ปุ่นนี้ทั้งหมดถูกใช้บริโภคในประเทศ เนื่องจากราคาของข้าวสารพันธุ์ญี่ปุ่นมีราคาแพงมาก เมื่อรวมต้นทุนค่าภาษีแล้วจะเป็นราคาขายปลีกเฉลี่ย 54.42 ถึง 64.16 บาทต่อกิโลกรัม (สำรวจ ณ วันที่ 25 พ.ย. 2539) คือถูกลงบรรจุ 5 กิโลกรัมราคาประมาณ 275-320 บาท ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าข้าวสารพันธุ์ญี่ปุ่นที่ปลูกในประเทศประมาณ 1.6 เท่า และสูงกว่าราคาข้าวหอมมะลิอย่างดีที่ผลิตในประเทศอยู่ 3.4 เท่า (ราคาขายปลีกข้าวหอมมะลิเท่ากับ 16 บาทต่อกิโลกรัม)

สรุปผลการศึกษาการเปิดตลาดข้าว กระทบกับผู้ผลิตข้าวภายในประเทศ น้อยมาก เนื่องจากปริมาณที่นำเข้าประมาณร้อยละ 1 ของการผลิตข้าวพันธุ์ญี่ปุ่นรวมทั้งหมดแต่จะมีผลกระทบบ้างต่อข้าวญี่ปุ่นเพื่อบริโภค รวมทั้งราคาขายปลีกของข้าวสารนำเข้าค่อนข้างสูงกว่าข้าวที่ผลิตในประเทศ และประการสำคัญคือผู้ผลิตข้าวญี่ปุ่นในประเทศมุ่งหวังการผลิตเพื่อแปรรูปและเพื่อส่งออกมากกว่ามุ่งตลาดในประเทศ (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540)

จากหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ WTO ที่กล่าวมาในบทที่ 2 ประกอบกับแนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการมององค์การเป็นระบบเปิด มีปัจจัยสภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ มากกระทบ ทำให้องค์การประสบปัญหา จะต้องเปลี่ยนแปลงพัฒนาองค์การและปรับภารกิจงาน ตลอดจนการบริหารเชิงกลยุทธ์เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกทางด้านการค้าระหว่างประเทศที่นโยบายการค้าเสรีเข้ามามีบทบาท มีองค์การระหว่างประเทศเข้ามาจัดระเบียบการค้าโลก ดังนั้นประเทศไทยในฐานะสมาชิกองค์การการค้าโลกจะต้องปฏิบัติตามกติกาเกณฑ์ต่าง ๆ จะมีการเตรียมตัว ปรับเปลี่ยนทางด้านนโยบายการค้าการส่งออกจะได้รับผลกระทบอย่างไร ซึ่งจะได้ศึกษาวิเคราะห์เป็นกรณีศึกษาในบทที่ 4 ต่อไป