

บทที่ 4

การจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป ช่วงก่อนการลงนามในข้อตกลงจำกัดตนเอง ปี พ.ศ. 2525

ก่อนที่จะกล่าวถึงผู้ที่เข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายในแต่ละช่วง และวิธีการต่างๆ ของกลุ่มคนเหล่านี้ ควรที่จะได้มีการพิจารณาถึงสภาพทางการค้าก่อนที่จะมีการจำกัดตนเองในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปว่าใคร เป็นผู้มืบทบาทหรือมีส่วนเกี่ยวข้องที่ ทำให้ประเทศไทยต้องจำกัดตนเอง

ดังได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ว่าก่อนที่จะมีการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประชาคมยุโรปในเรื่องการผลิต การตลาด และการค้ามันสำปะหลัง เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2525 การค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป เป็นไปโดยเสรี จนกระทั่งการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของประชาคมยุโรปได้ส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตธัญพืชของประเทศไทยในประชาคมยุโรปเอง จนเกิดการผลักดันให้มีการลงนามจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย ดังนั้นในบทนี้จะพิจารณาถึงผู้มีอิทธิพลหรือบทบาทที่ทำให้ไทยต้องจำกัดตนเอง และวิธีการในการเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และผลที่เกิดขึ้นจากการยอมลงนามจำกัดตนเอง รวมไปถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจำกัดตนเอง ซึ่งจะได้พิจารณาเป็นส่วนๆ ดังนี้

ผู้มีอิทธิพลที่ทำให้ประเทศไทยต้องจำกัดตนเองในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป (EEC)

ดังเป็นที่ทราบกันแล้วว่าการลงนามในข้อตกลงดังกล่าวทำให้ไทยต้องถูกจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ส่งไปยังประชาคมยุโรป จากเดิมที่ไทยเคยส่งออกได้มากเท่าไรก็ได้โดยไม่จำกัดจำนวนจนทำให้บางปีไทยสามารถส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ถึงกว่า 6.8 ล้านตัน ต้องลดปริมาณการส่งออกลงเหลือตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลง (รายละเอียดปริมาณการส่งออกของแต่ละปีได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2) ซึ่งจะเห็นได้ว่าข้อตกลงดังกล่าวทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียรายได้จากการถูกจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC นี้ปีละหลายพันล้านบาท อีกทั้งยังจะส่งผลถึงชาวไร่มันซึ่งไม่สามารถที่จะขายผลผลิตของตนเองได้อีกด้วย ดังนั้นคำถามหรือประเด็นที่จะมีการหยิบยกกันขึ้นมาพิจารณาก็คือ ในเมื่อประเทศไทยต้องสูญเสีย

ประโยชน์จากข้อตกลงดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยต้องยอมลงนามในข้อตกลงดังกล่าว การที่จะ
 เข้าใจถึงสาเหตุที่ทำให้ไทยต้องลงนามในข้อตกลงนั้น ควรจะพิจารณาถึงผู้ที่มีอิทธิพลที่ทำให้
 ประเทศไทยต้องยอมลงนามจำกัดตนเองซึ่งได้แก่ ¹

1. กลุ่มประเทศประชาคมยุโรป หรือ EEC จะเห็นว่าการที่ประเทศไทยยอมลงนาม
 ในข้อตกลงที่จะจำกัดตนเองในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC นั้นทาง EEC มีอิทธิพล
 อย่างมากในการผลักดันให้ประเทศไทยยอมตามข้อตกลง โดยเฉพาะกลุ่มประเทศในประชาคม
 ยุโรป ซึ่งผลิตธัญพืชอาหารสัตว์ อย่างเช่นประเทศฝรั่งเศส ² ซึ่งใช้ความพยายามอย่างมากที่จะ
 สกัดกั้นผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยโดยใช้มาตรการต่างๆ เช่น เสนอให้ทางฝ่ายไทยจำกัดตน
 เองในการส่งออก การใช้มาตรการทางภาษี และ ฯลฯ

อย่างไรก็ดี เมื่อพูดถึงประชาคมยุโรปจะต้องเข้าใจด้วยว่าประเทศในประชาคมยุโรป
 ทุกประเทศมิได้มีความเห็นที่สอดคล้องไปในทางเดียวกันทั้งหมด แต่มีความเห็นที่แตกต่างกันออกไป
 แล้วแต่ผลประโยชน์ของแต่ละประเทศ สำหรับในกรณีของเรื่องมันสำปะหลังก็เช่นเดียวกันความ
 เห็นของประเทศใน EEC จะแยกได้เป็น 2 กลุ่มคือ ³

กลุ่มที่ 1 พวกที่ต้องการให้มีการจำกัดปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย
 พวกนี้พยายามที่จะสกัดกั้นมิให้ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเข้าไปในประชาคมยุโรป โดยเสนอมาตรการ
 ต่างๆ ต่อคณะกรรมการให้เห็นด้วยกับข้อเสนอของตน เช่น เสนอว่าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังส่งผล

¹ ประมวลจากการสัมภาษณ์นายกสมาคมโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง จังหวัดชลบุรี
 ข้าราชการประจำระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์บางท่าน และบริษัทผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง
 รายใหญ่

² นอกจากประเทศฝรั่งเศสแล้ว ยังมีกลุ่มประเทศผู้ผลิตธัญพืชอื่นอีกคือ อังกฤษ
 และ เดนมาร์ค.

³ ประมวลจากสมบูรณ์ ศิริประชัย, "พัฒนาการการส่งออกมันสำปะหลังของไทยตั้งแต่
 หลังสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2489-2525)," วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ : 46.
 และสยามจดหมายเหตุ 7 (9-15 กุมภาพันธ์ 2522) : 182-183 และ 13 (23-29 มีนาคม
 2522) : 350-352.

กระทบต่ออัญพิชในประชาคมยุโรป ทำให้อัญพิชต่างๆ เหลือมาก เสนอว่าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังก่อให้เกิดปัญหาในด้านฝุ่น (dust pollution) ในการขนถ่าย ควรหาทางจำกัดการนำเข้าไปยัง EEC กลุ่มประเทศที่พยายามเสนอให้มีการจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังก็ได้แก่ ฝรั่งเศส เดนมาร์ก และอังกฤษ และประเทศอื่นที่ผลิตอัญพิชเป็นหลัก สาเหตุที่พวกนี้ต่อต้านมันสำปะหลังก็เพราะว่าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมีราคาถูก เมื่อนำเข้าไปผสมเป็นอาหารสัตว์ สามารถใช้แทนข้าวโพดหรือข้าวบาร์เลย์ได้ ทำให้อัญพิชใน EEC ล้นตลาด ไม่สามารถขายได้ ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรเดือตร้อน พวกนี้จึงหาทางต่อต้านผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเพื่อผลประโยชน์ของประเทศตนเอง และอีกประการหนึ่งก็เพื่อเป็นฐานทางการเมืองสำหรับตนเองอีกด้วย ทั้งนี้ก็เพราะว่าเกษตรกร ชาวไร่ ชาวนา ถือเป็นฐานทางการเมืองที่มีจำนวนมาก นโยบายในการจำกัดการนำเข้ามันสำปะหลังของกลุ่มประเทศผู้ผลิตอัญพิชจึงเป็นการสร้างคะแนนนิยมไปในตัวด้วยเช่นกัน

กลุ่มที่ 2 ได้แก่พวกที่คัดค้านการจำกัดโควตาการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย กลุ่มนี้เห็นว่าควรที่จะให้มีการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยโดยเสรี ไม่จำกัดจำนวนหรือปริมาณ กลุ่มประเทศเหล่านี้ได้แก่ กลุ่มผู้ผลิตอาหารสัตว์ ซึ่งได้แก่ ประเทศเนเธอร์แลนด์ เยอรมันตะวันตก เบลเยียมและลักเซมเบิร์ก ซึ่งเป็นผู้ผลิตอาหารสัตว์รายใหญ่ สาเหตุที่กลุ่มนี้สนับสนุนให้มีการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยโดยไม่จำกัดจำนวนก็เพราะว่า มันสำปะหลังช่วยลดต้นทุนในการผลิตอาหารสัตว์ลงได้ เนื่องจากมันสำปะหลังมีราคาถูกและเมื่อนำไปผสมกับกากถั่วเหลืองก็จะมีคุณค่าใกล้เคียงกับข้าวบาร์เลย์และข้าวโพด จึงทำให้กลุ่มประเทศที่ผลิตอาหารสัตว์ต้องการที่จะใช้มันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบ นอกจากประเทศผู้ผลิตอาหารสัตว์แล้ว กลุ่มประเทศผู้เลี้ยงสัตว์ก็จะได้ประโยชน์จากผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเช่นกัน เพราะราคาอาหารสัตว์จะถูกลง ต้นทุนในการเลี้ยงสัตว์ก็จะลดลงไปด้วย ดังนั้นประเทศในกลุ่มนี้จึงมีความต้องการมันสำปะหลังมาก และไม่ยากให้มีการจำกัดโควตาหรือปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากประเทศไทย ถึงแม้ว่ากลุ่มนี้จะไม่ต้องการให้มีการจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยก็ตาม พวกเขาที่ต้องการที่จะให้มีการปรับปรุงในด้านคุณภาพและวิธีการขนส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังให้ดีขึ้น

จากการขัดแย้งทางความคิดระหว่างกลุ่มแรกและกลุ่มที่สอง ปรากฏว่ากลุ่มผู้สนับสนุนให้มีการจำกัดโควตาการนำเข้ามันสำปะหลังจากไทย มีอำนาจในการผลักดันแนวความคิดของตนได้มากกว่ากลุ่มที่สอง จึงทำให้ประเทศไทยต้องจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังดังกล่าวมาแล้ว และจะเห็นว่ากลุ่มประเทศใน EEC เป็นฝ่ายต้องการให้ไทยจำกัดตนเองโดยสมัครใจ ดังนั้นกลุ่มนี้จึงมีอิทธิพลทำให้ไทยต้องจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง

EEC สำหรับวิธีการที่กลุ่มประเทศ EEC เข้ามามีอิทธิพลในการจำกัดโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยนั้นพบว่าประชาคมยุโรปใช้วิธีการโดยส่งนาย Finn Olav Gundelach รองประธานกรรมการการค้าประชาคมยุโรปฝ่ายเกษตรและประมง และคณะเป็นตัวแทนเดินทางมาเจรจากับประเทศไทย ซึ่งผลจากการเจรจาสามารถสรุปความต้องการของประชาคมยุโรปได้ดังนี้⁴

1) ชี้ให้เห็นถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นในกรณีที่ฝ่ายไทยไม่ยอมตกลงจำกัดปริมาณการส่งออกโดยกล่าวถึงความจำเป็นที่ทางประชาคมยุโรปต้องจำกัดปริมาณ หรือโควตาการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย เพราะจะส่งผลกระทบต่ออัตราพืชในในกลุ่มประชาคมยุโรป และประชาคมยุโรปจะกำหนดมาตรการต่างๆ มาเพื่อกีดกันมันสำปะหลังของไทย เช่น ใช้การกีดกันทางการเมือง และยังกล่าวต่อไปอีกว่าทางประชาคมยุโรปอาจเปลี่ยนแปลงระบบภาษี ซึ่งทำให้ไทยต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้น การที่ทางประชาคมยุโรปมุ่งใช้มาตรการทางการเมือง เพราะไม่สามารถใช้มาตรการในการจำกัดโควตาการนำเข้ามาห้ามการนำเข้าและกำแพงภาษีได้ เพราะขัดกับหลักการของ GATT ที่กำหนดให้ประเทศในภาคีไม่อาจเลือกปฏิบัติกับประเทศอื่นในเรื่องที่เกี่ยวกับอัตราภาษีศุลกากร ค่าธรรมเนียมและพิธีการต่างๆ ได้ แต่กระนั้นทางฝรั่งเศสได้แจ้งให้ไทยทราบว่าทางประชาคมยุโรปจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ ซึ่งจะทำให้ต้นทุนของมันสำปะหลังใน EEC สูงขึ้นเทียบเท่ากับราคาอัตราพืชในประชาคมยุโรป ซึ่งเป็นการกีดกันผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยในทางอ้อม

2) ทางประชาคมยุโรป ยินยอมที่จะให้ความช่วยเหลือในการลดพื้นที่ปลูกมันสำปะหลังและสนับสนุนการวิจัยการใช้ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในด้านต่างๆ ซึ่งหากพิจารณาในการที่จะลงนามในข้อตกลงระหว่างไทยและประชาคมยุโรปในปี 2525 นั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอแนวคิดที่ประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะลดพื้นที่การปลูกมันสำปะหลังลงได้ และหากไทยลงนามในข้อตกลงจะส่งผลกระทบต่อราคาหัวมันสดในประเทศซึ่งจะทำให้ราคาคงต่ำลง ทำให้เกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจนต้องเดือดร้อน และการลงนามจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

⁴ อารีรัตน์ เจริญมงคล, "ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังประชาคมยุโรป," : หน้า 47-49.

ยังส่งผลต่อดุลการค้าและดุลการชำระเงินของประเทศอีกด้วย^๕ ข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าว เป็นไปในแนวทางที่ไม่เห็นด้วยกับการจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง แต่หลังจากที่ทาง EEC ได้จัดสรรเงินช่วยเหลือ (แบบให้เปล่า) ในโครงการต่างๆ แก่ไทย โดยให้ปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลังและวิจัยเกี่ยวกับมันสำปะหลังโดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ จากวิธีการดังกล่าวทำให้ทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยินยอมและไม่คัดค้านการลงนามในข้อตกลงดังกล่าวอีก^๖

3) นาย Finn และคณะได้ใช้ GATT เป็นเครื่องมือในการบีบบังคับให้ไทยยอมจำกัดตนเอง โดยอ้างว่าจะมีการยกเลิกข้อผูกพันทางภาษีที่ให้ไว้กับ GATT ซึ่งจะทำให้ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยต้องเสียภาษีในอัตราสูงขึ้น และหากไทยไม่มีการเจรจาถอนที่ทางประชาคมยุโรปจะถอนข้อผูกพันทางภาษี ไทยจะประสบกับภาวะลำบาก เพราะข้อผูกพันดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่ทำให้มันสำปะหลังเสียภาษีในอัตราร้อยละ 6 ของมูลค่า ซึ่งข้ออ้างดังกล่าวเป็นการใช้ไม่แข็งในการบีบบังคับให้ไทยต้องยอมตาม นอกจากนี้ทางประชาคมยุโรปยังได้ใช้วิธีการโอนอ่อนผ่อนตามหรือใช้วิธีไม่นามกับไทย โดยประชาคมยุโรปจะป้องกันมิให้มีปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยลดลง และถ้า EEC จะถอนข้อผูกพันทางภาษีใน GATT จะดำเนินการได้หลังจากที่เจรจาตกลงกับไทยแล้วเท่านั้น เพื่อเป็นการอ้างว่าไทยจะได้ไม่เสียประโยชน์ เนื่องจากการเจรจาในช่วงขณะนั้นประเทศไทยยังมิได้เป็นสมาชิกของ GATT ดังนั้นถ้าประเทศไทยจะใช้ GATT เป็นเวทีในการต่อรองกับทางประชาคมยุโรปจึงเป็นเรื่องที่ไม่สามารถทำได้ นอกจากนี้ประเทศในภาคีของ GATT ได้แสดงความจำนงว่าจะรับไทย เข้าไปเป็นสมาชิกแต่ไทยต้องมีข้อแลกเปลี่ยนคือ ยอมที่จะไม่ใช้สิทธิ์เรียกร้องเงินค่าเสียหายจากประชาคมยุโรปในกรณีที่ถูกจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

^๕ อารีรัตน์ เจริญมงคล, "ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังประชาคมยุโรป," : หน้า 54-55 และสยามจดหมายเหตุ 23 (5-11 มิถุนายน 2524) : 630.

^๖ สมบูรณ์ คิริประชัย, "พัฒนาการการส่งออกมันสำปะหลังของไทย ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2489-2525)," วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ : 61.

จะเห็นว่าวิธีการและข้อแลกเปลี่ยนที่ทางประชาคมยุโรปกำหนดนั้น เป็นการผูกมัดและขึ้นๆให้ไทย ต้องยอมจำกัดตนเองในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป

4) นอกจากวิธีการต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว ในการเจรจาให้ประเทศไทยจำกัดตนเอง ในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC นั้น นาย Finn และคณะทางประชาคมยุโรปยังใช้ วิธีการทางการเงินโดยติดต่อกับข้าราชการการเมืองของไทยบางคน ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องในการ เจริญครั้งนี้ เพื่อให้ไทยยอมตกลงที่จะจำกัดตนเอง ซึ่งในเรื่องนี้ผู้ที่เกี่ยวข้องบางท่านได้กล่าวว่า มีข้าราชการการเมืองของไทยบางท่านได้รับค่าน้ำร้อนน้ำชาในการเจรจาดังนี้ถึง 500 ล้านบาท ⁷

จากวิธีการที่ประชาคมยุโรป เข้ามาผลักดันให้ประเทศไทยต้องจำกัดปริมาณการส่งออก ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC จะพบว่าในเรื่องนี้ทางประชาคมยุโรปถือเป็นผู้มีอิทธิพลที่สำคัญ ที่สุด และหากพิจารณาในแง่ของวิธีการแล้วจะพบว่า ทางประชาคมยุโรปใช้วิธีการต่างๆ และความพยายามอย่างมากในการเจรจากับไทย โดยใช้ทั้งไม้หนักและไม้แข็ง เพื่อที่จะให้ไทยยอม ตกลงที่จะจำกัดตนเอง ซึ่งก็เป็นผลสำเร็จ

2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และคณะรัฐมนตรีของไทย พวกนี้ถือเป็นผู้ที่มี อิทธิพลอีกกลุ่มหนึ่งในการที่จะกำหนดนโยบายการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป เพราะคนกลุ่มนี้จะ เป็นผู้มีอำนาจทางกฎหมายโดยตรงในการลงนามจำกัดตนเอง สำหรับในช่วง การเจรจาลงนามในข้อตกลงจำกัดตนเองของไทย ตั้งแต่ปี 2522-2525 ได้มีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์ในฐานะที่เป็นเจ้าของเรื่องโดยตรงของไทยเข้ามาเกี่ยวข้องถึง 3 คน ซึ่งนับ ตั้งแต่การเจรจากับนาย Finn Olav Gundelach เมื่อปี พ.ศ. 2522-2525 ได้แก่ นายนาม พูนวัตฤ นายตามใจ ขำภิต และนาวาตรีบุญมี บุญศรี ซึ่งจะเห็นว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวง พาณิชย์ของไทย ค่อนข้างจะมีแนวความคิดโน้มเอียงไปในแนวทางที่เห็นด้วยที่จะให้ไทยจำกัดตน เองตามข้อเสนอของ EEC ทั้งที่เรื่องดังกล่าวส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก ⁸

⁷ จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอัดเม็ด.

⁸ ประมวลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายทั้งภาครัฐบาล และเอกชน ตลอดจนเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้มีอำนาจโดยตรงตามกฎหมายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติพบว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์หรือคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ได้ใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ตามกฎหมายก่อให้เกิดประโยชน์แก่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ และในบางกรณีอาจมีบางกลุ่มบางฝ่ายที่พยายาม เข้ามามีบทบาทให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจไปในทางที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ฝ่ายตนเองมากที่สุด สำหรับกรณีของการกำหนดนโยบายที่จะจำกัดตนเองในการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC นั้น แม้จะมีเสียงคัดค้านกันว่าไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติเท่าที่ควร แต่ทางฝ่ายไทยก็ยอมที่จะให้มีการจำกัดปริมาณหรือโควตาการนำเข้าโดยมิได้ เข้าไปศึกษาในรายละเอียดของเรื่องอย่างลึกซึ้งเท่าที่ควร^๑ จนกระทั่งมีการกล่าวกันว่าข้าราชการการเมืองของไทยบางคนได้รับประโยชน์ในการจำกัดตนเองถึง 500 ล้านบาท

นอกจากกระทรวงพาณิชย์แล้ว เมื่อพิจารณาถึงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นอีกส่วนงานหนึ่งที่เกี่ยวข้อง จะเห็นว่าครั้งแรกนั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีท่าทีไม่เห็นด้วยในการที่จะจำกัดตนเอง ทั้งนี้เพราะกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นว่าไม่สามารถที่จะห้ามเกษตรกรปลูกมันสำปะหลังได้ เพราะว่ามันสำปะหลังเป็นพืชที่ทำรายได้ให้เกษตรกรเป็นอย่างดี การจำกัดโควตาการส่งออกจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรจำนวนมาก แต่ต่อมากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็เปลี่ยนท่าทีโดยไม่คัดค้านการจำกัดโควตาการส่งออกดังกล่าว เมื่อทาง EEC ได้จัดสรรเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าจำนวนหนึ่ง ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปดำเนินการจัดสรรในการวิจัย

^๑ จะเห็นได้จากข้อเสนอของฝ่ายต่างๆ ที่เสนอขึ้นมาแสดงถึงการไม่ศึกษาข้อมูลอย่างละเอียดรอบคอบ หรือปล่อยปละละเลยในเรื่องสำคัญๆ หลายประการ ซึ่งจะได้พิจารณาในส่วนของข้าราชการประจำต่อไป และนอกจากนี้การเปลี่ยนผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์บ่อยๆ ทำให้การดำเนินนโยบายดังกล่าว เป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง ตั้งแต่พัฒนาการการส่งออกมันสำปะหลังไทยไปยังประชาคมยุโรป

การปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลัง หรือลดพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลัง และวิจัยการใช้มันสำปะหลังในด้านอื่นๆ 10

จะเห็นว่าคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป และการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ลงนามในร่างข้อตกลงลงว่าด้วยการผลิต การตลาดและการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป ในปี 2523 และลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการผลิต การตลาด และการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป (EEC) ในปี 2525 ได้ก่อให้เกิดผลตามมาหลายประการ ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนต่อไปในหน้า 74

3. ข้าราชการประจำของไทย โดยเฉพาะข้าราชการในระดับสูงของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป ทั้งนี้ข้าราชการประจำเหล่านี้จะเป็นผู้ที่รู้ข้อมูลในด้านต่างๆ เป็นอย่างดีและเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการเสนอข้อมูลให้แก่ผู้บริหาร ซึ่งใช้ประกอบในการตัดสินใจ เสนอข้อคิดเห็นในเรื่องต่างๆ เพื่อสั่งการ นอกจากนี้ข้าราชการประจำเหล่านี้จะเป็นผู้ที่รู้ข้อมูลมาก เพราะติดตามหรืออยู่กับ เรื่องดังกล่าวมาโดยตลอด และยังเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย ดังนั้นข้อมูลข่าวสารจากข้าราชการประจำ จึงถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจมาก เพราะหากข้าราชการประจำเสนอข้อมูลที่คลาดเคลื่อน ไม่ว่าจะโดยจงใจหรือไม่ก็ตาม ผลของการตัดสินใจในนโยบายจะผิดพลาดไปได้ และก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประเทศชาติตามมาได้ ข้าราชการประจำจึงถือได้ว่ามีอิทธิพลอย่างมากในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะข้าราชการ

10 ประมวลจากสมบูรณ์ ศิริประชัย, "พัฒนาการการส่งออกมันสำปะหลังของไทยตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2489-2525)," วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ : 61, อาริรัตน์ เจริญมงคล, "ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังประชาคมยุโรป," หน้า 54-55. และสัมภาษณ์ข้าราชการประจำระดับสูงของกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง.

ประจำระดับสูง และในประเทศกำลังพัฒนาที่สถาบันข้าราชการมีความต่อเนื่องและเข้มแข็งมากกว่าสถาบันการเมือง เช่น ประเทศไทย ข้าราชการประจำจะเป็นผู้ที่มีบทบาทและมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลอยู่มาก

ในกรณีของการจำกัดตนเองในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป ข้อมูลจากข้าราชการประจำถือเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะการเจรจาจำกัดตนเองเพียงจะเริ่มมีขึ้น ข้าราชการประจำซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องนี้มาตลอด จึงมีความสำคัญและมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายอย่างมาก และเมื่อพิจารณาแนวความคิดต่างๆ ที่ข้าราชการประจำเสนอแล้ว สิ่งที่เราพบหรือไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือ ข้าราชการประจำมีอิทธิพลอย่างมากในการกำหนดนโยบายที่จะจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC

วิธีการที่ข้าราชการประจำเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายคือ การนำเสนอข้อมูลให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ข้อมูลของข้าราชการประจำในระดับสูง มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายจำกัดตนเอง ในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปของรัฐมนตรีมาก จะเห็นได้จากการนำเสนอข้อมูลของข้าราชการประจำทั้งกระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงการต่างประเทศนั้น มีแนวโน้มที่จะทำให้ไทยยอมที่จะจำกัดปริมาณในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC โดยกระทรวงการต่างประเทศของไทยได้แจ้งว่า ¹¹ ทาง EEC ได้ดำเนินการตกลงเรื่องการกำหนดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC กับอินโดนีเซีย และหากไทยไม่ยอมทำความตกลงอย่างเป็นทางการ ไทยจะตกอยู่ในฐานะลำบากเพราะประชาคมยุโรปอาจถอนข้อผูกพันทางภาษีที่ยื่นไว้กับ GATT ทำให้ไทยขาดเครื่องคุ้มครองในการเสียภาษีในอัตราร้อยละ 6 ของมูลค่าตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่วนในด้านของกระทรวงพาณิชย์ กรมการค้าต่างประเทศได้ชี้ให้เห็นว่าหากประเทศไทยไม่ยอมลงนามจำกัดตนเองแล้ว จะเกิดปัญหาตามมาคือ ¹² ทางประชาคมยุโรปอาจดำเนินการต่างๆ เพื่อโต้ตอบประเทศไทยได้ เช่น ประชาคมยุโรปอาจ

¹¹ หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วนมาก ที่ กต.0500/726 ลงวันที่ 14 มกราคม 2525. อ้างในอารีรัตน์ เจริญมงคล, "ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังประชาคมยุโรป," หน้า 51.

¹² อารีรัตน์ เจริญมงคล, เรื่องเดียวกัน หน้า 53.

เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การตีราคาภาษีศุลกากร ทำให้ประเทศไทยต้องเสียภาษีนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปในอัตราที่สูงขึ้น ทำให้ผู้ใช้ในประชาคมยุโรปหันไปใช้วัตถุดิบอื่น ในการผลิตอาหารสัตว์แทน หรือทางประชาคมยุโรปอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษจากผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเพื่อทำให้ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังสูงเท่ากับธัญพืชใน EEC แล้วจึงค่อยเจรจากับประเทศไทย มาตรการที่ทางประชาคมยุโรปอาจนำมาโต้ตอบไทยตามความเห็นของกรมการค้าต่างประเทศอีกประการหนึ่งก็ได้แก่ การปล่อยให้มีการนำเข้าต่อไปจน จีน บราซิล และ อินโดนีเซีย มีปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC จำนวนมากก่อนแล้วจึงทำการเจรจากับไทย ทำให้โควตาที่ไทยจะได้รับน้อยลง หรือทาง EEC อาจกำหนดโควตารวมในการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง โดยออกใบอนุญาตนำเข้าแก่ผู้นำเข้า ทำให้ผู้นำเข้ามีอำนาจในการต่อรองมากกว่า ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้นไทยก็อาจจะเสียเปรียบจีน ซึ่งสามารถขายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนได้ เพราะรัฐบาลของจีนให้การสนับสนุน อีกทั้งประเทศไทยเองก็ยังมีได้เป็นสมาชิกของ GATT การร้องเรียนต่างๆ ในช่วงนั้นจึงกระทำได้ยาก

จากความเห็นและข้อมูลที่ข้าราชการประจำทั้ง 2 กระทรวงเสนอ จะเห็นว่าทั้ง 2 กระทรวงมีแนวโน้มที่จะเห็นด้วยที่ฝ่ายไทยยินยอมจำกัดตนเองในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วประเทศไทยก็ยินยอมที่จะถูกจำกัดตนเองในการส่งออกตามความเห็นต่างๆ เหล่านี้ การที่ไทยยอมจำกัดตนเองนี้ หากพิจารณาแล้วจะมีสาเหตุมาจากปัจจัยหลายประการและก่อให้เกิดผลตามมาหลายประการซึ่งจะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไปในหน้า 74

จากเนื้อหาสาระของการเจรจาจำกัดตนเองที่กล่าวมา เราสามารถสรุปได้ว่าประเทศไทยขาดประสบการณ์ในการเจรจาต่อรองในเรื่องนี้อยู่มาก เนื่องจากเพิ่งเป็นครั้งแรกที่เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น และขาดการจัดระบบต่างๆ ที่จะใช้ในการเจรจาต่อรองกับทางประชาคมยุโรป จึงทำให้ไทยอยู่ในลักษณะเสียเปรียบ และทำตามความต้องการที่ทางประชาคมยุโรปเรียกร้องมากกว่าที่จะเป็นการเจรจาต่อรองอย่างเท่าเทียมกัน

อย่างไรก็ดี มีประเด็นที่น่าพิจารณาอีกประเด็นหนึ่งคือ ในขณะที่ประเทศไทยและประชาคมยุโรปกำลังอยู่ในช่วงของการเจรจาต่อรอง ให้มีการจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC อยู่ นั้น ทางฝ่ายไทยได้ดำเนินการควบคุมการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังให้แก่ผู้ส่งออกเพื่อให้เป็นไปตามปริมาณที่ได้กำหนดไว้ในข้อตกลง ผู้ที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและจัดสรรปริมาณการส่งออกนี้ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และข้าราชการประจำในสังกัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้ดำเนินการควบคุมในด้านปริมาณ

และการจัดสรรโควตาการส่งออกดังกล่าว การที่ข้าราชการประจำและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีอิทธิพลในการจัดสรรโควตาการส่งออกไปยังประชาคมยุโรปมากนี้ก็เนื่องมาจากกระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลงดังกล่าว

สำหรับวิธีการที่ทางฝ่ายไทยได้กำหนดหรือใช้ในการควบคุมและจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป พอสรุปได้ตามลำดับคือ ¹³

1. กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2521 เรื่องประกาศห้ามตั้งโรงงาน หรือขยายโรงงานแปรรูปอุตสาหกรรมมันสำปะหลังทุกชนิด ยกเว้นที่ได้มีการขออนุญาตไว้ก่อนหน้านี้อแล้ว การควบคุมดังกล่าวเท่ากับเป็นการลดการแพร่ขยายการผลิตผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังลง และเป็นการควบคุมปริมาณการผลิตผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เพื่อให้เป็นไปตามที่ได้มีการเจรจากับทางประชาคมยุโรป จะเห็นว่าการกำหนดห้ามตั้งและขยายโรงงานอุตสาหกรรมมันสำปะหลังได้ดำเนินการก่อนที่จะมีการเจรจากัดโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป ซึ่งทางประเทศไทยอ้างว่า การจำกัดหรือควบคุมจำนวนโรงงานดังกล่าว เป็นไปเพื่อแสดงให้เห็นทางประชาคมยุโรป เห็นว่าประเทศไทยไม่ได้คำนึงและพยายามแก้ปัญหาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังดังกล่าว ซึ่งการกำหนดนโยบายเช่นนี้เป็นไปตามความต้องการของประชาคมยุโรปมาก จะเห็นว่าฝ่ายไทยไม่ได้เตรียมการที่จะตั้งรับหรือเจรจาดูรองกับทางประชาคมยุโรปแต่อย่างใด แต่ดำเนินการตามที่ทางประชาคมยุโรปร้องขอมากกว่า

2. กระทรวงพาณิชย์ได้ออกพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกนอกราชอาณาจักรสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 47) ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2521 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2522 พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะควบคุมการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปนอกราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เพื่อเตรียมการที่จะให้

¹³ ประมวลจากระเบียบของกระทรวงพาณิชย์เกี่ยวกับการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทั้งหมด, อัญญา จิรเมธาธร, วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 160 (พฤศจิกายน 2527) : 5-110. และสมบูรณ์ ศิริประชัย, วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 3 (กันยายน 2530) : 5-62.

เป็นไปตามข้อตกลงที่ทางรัฐบาลไทยจะทำกับประเทศผู้ซื้อ จะเห็นว่าพระราชกฤษฎีกานี้เป็นการควบคุมการส่งออก ซึ่งกระทำต่อมาจากการควบคุมเรื่องการผลิต และเมื่อพิจารณาในทุกๆ ด้านแล้ว จะเห็นว่าประเทศไทยทำการควบคุมตนเองหรือจำกัดตนเองตั้งแต่การเจรจายังไม่เริ่มขึ้นด้วยซ้ำไป กล่าวคือยังไม่มีมีการเจรจาและลงนามกันระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป แต่ไทยได้เตรียมการที่จะจำกัดปริมาณการส่งออกของตนเองเพื่อต้อนรับการเจรจาและการมาเยือนอย่างไม่เป็นทางการของนาย Finn Olav Gundelach พุทธิกรรมของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์นี้ ชี้ให้เห็นว่าเราขาดประสบการณ์ข่าวสารข้อมูลและความรู้ความเข้าใจในด้านนี้อย่างมาก จึงได้กำหนดนโยบายประเภทล้อยตามความต้องการของประชาคมยุโรป

3. กรมการค้าต่างประเทศได้ประกาศแจ้งความกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง "การอนุญาตให้ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปนอกราชอาณาจักร" เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2522 ซึ่งมีการกำหนดดูแลการจำหน่ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ราคาขั้นต่ำ ตลาดทั่วไป ตลาดข้อตกลงสต็อกของผู้ส่งออกและสัญญาค้าประกัน ฯลฯ ประกาศแจ้งความฉบับนี้เป็นจุดเชื่อมต่อหรือจุดเริ่มต้นของการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปสู่การควบคุมอย่างแท้จริง แต่แม้ว่าการดำเนินการของกรมการค้าต่างประเทศจะเป็นการควบคุมการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังก็ตาม การควบคุมดังกล่าวก็เป็นเพียงการกำหนดนโยบายในการควบคุมปริมาณการส่งออกเท่านั้น ไม่ได้กำหนดนโยบายจัดสรรโควตาการส่งออกให้แก่บริษัทผู้ส่งออกบริษัทต่างๆ แต่ประการใด กล่าวคือ ยังให้ผู้ส่งออกหาตลาดเองและส่งออกได้ตามที่แต่ละบริษัทสามารถหาตลาดได้ แต่ก่อนที่จะส่งออกจะต้องมาขออนุญาตจากกรมการค้าต่างประเทศก่อน และเป็นไปตามเงื่อนไขที่ทางกรมการค้าต่างประเทศกำหนดไว้เท่านั้น

4. กรมการค้าต่างประเทศได้ประกาศแจ้งความกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง "การจัดสรรปริมาณการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปยังประชาคมยุโรป" เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2523 ซึ่งประกาศฉบับนี้มีขึ้นหลังการลงนามในร่างข้อตกลงว่าด้วยการผลิต การตลาด และการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปเพียง 9 วัน (ร่างข้อตกลงฉบับนี้ลงนามโดย นายตามใจ ขำภักดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ของไทย และนาย Finn Olav Gundelach ตัวแทนฝ่ายประชาคมยุโรป เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2523) ประกาศแจ้งความฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2524 ซึ่งกำหนดนโยบายหรือมาตรการในการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปให้แก่บริษัทผู้ส่งออก โดยพิจารณาจากประวัติการส่งออก

ย้อนหลัง 3 ปี¹⁴ ซึ่งแนวนโยบายหรือมาตรการในแง่ความจับสนับสนุนนี้ถือ เป็นการกำหนดนโยบายการ จัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปที่แท้จริง โดยรัฐบาล เข้ามา ดำเนินการจัดสรรปริมาณหรือโควตาการส่งออกให้แก่บริษัทต่างๆ

เมื่อพิจารณาถึงวิธีการที่รัฐบาลใช้ในการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ไปยังประชาคมยุโรปแล้ว จะเห็นว่าวิธีการในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลมีลักษณะค่อย เป็นค่อย ไป โดยเริ่มตั้งแต่การควบคุมการผลิต ควบคุมการส่งออก ควบคุมปริมาณการส่งออก และ เข้ามา ดำเนินการจัดสรรโควตาการส่งออกให้แก่ผู้ส่งออกบริษัทต่างๆ ตามประวัติการส่งออก

การที่ประเทศไทยได้กำหนดนโยบายจำกัดตนเองในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไป ยังประชาคมยุโรปนี้กล่าวได้ว่า ผู้ที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายดังกล่าวได้แก่ ประชาคมยุโรป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และข้าราชการประจำระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ โดยเฉพาะ ประชาคมยุโรปจะมีอิทธิพลมากและใช้วิธีการต่างๆ ทำให้ไทยยอมตกลงจำกัดตนเองในการส่งออก ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป อนึ่ง การกำหนดนโยบายในครั้งนี้ ทางด้านนักวิชาการ ตลอดจนถึงผู้ประกอบการธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ไม่ว่าจะเป็นชาวไร่มัน ลานตากมัน โรงงานมันอัดเม็ด ผู้ส่งออก หรือบริษัทที่ดำเนินการขนส่งต่างๆ มิได้ เข้ามามีบทบาทหรือมีอิทธิพล ในการกำหนดนโยบายในเรื่องดังกล่าวแต่ประการใด การกำหนดนโยบายและข้อตกลงที่จะจำกัด โควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC จะอยู่ในแวดวงของข้าราชการประจำระดับ สูงของไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และประชาคมยุโรป เท่านั้น

ปัจจัยที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC

การที่ประเทศไทยยอมจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคม ยุโรปนั้น มีปัจจัยหลายประการที่ทำให้ไทยต้องยอมจำกัดตนเอง ซึ่งปัจจัยที่สำคัญได้แก่

1. ข้อมูลข่าวสารหรือสารสนเทศ ถือ เป็นปัจจัยหรือตัวแปรที่สำคัญในการกำหนด นโยบาย นโยบายจะกำหนดออกมาในรูปแบบใดนั้น ข้อมูลข่าวสารถือเป็น เรื่องที่สำคัญและมีบทบาทมาก

¹⁴ รายละเอียดของนโยบาย และวิธีการในการดำเนินการจัดสรรโควตาให้แก่ผู้ส่งออก ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 และบทที่ 3.



และเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายต่างๆ ใช้อีกด้วย โดยเฉพาะทางด้านของประชาคมยุโรปได้ใช้ข้อมูลข่าวสารและนำเสนอข้อมูลข่าวสารต่างๆ แก่ทางประเทศไทย เพื่อให้ไทยยอมตกลงจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ทั้งนี้เพราะว่าไทยขาดระบบข้อมูลและสารสนเทศที่ดี และไทยยังยึดถือข้อมูลที่ฝ่ายประชาคมยุโรปเสนอมาทั้งสิ้น ฝ่ายไทยเองมิได้มีการเตรียมการหรือศึกษาข้อมูลที่จะเจรจาต่อรองกับทางประชาคมยุโรปอย่างมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน หรือ เสมอกันเท่าที่ควร หากพิจารณาถึงข้อมูลที่ข้าราชการประจำของไทย เสนอผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายแล้ว จะเห็นว่าไทยขาดผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้อย่างมาก เช่น การที่กรมการค้าต่างประเทศ เสนอว่าหากไทยไม่ยอมลงนามทางประชาคมยุโรปอาจปล่อยให้มีการค้าเสรีโดยกำหนดโควตารวม และไทยจะไม่สามารถแข่งขันกับสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ เป็นข้อเสนอที่ชี้ให้เห็นถึงการขาดการติดตามศึกษาในเรื่องนี้อย่างแท้จริง เพราะว่าเป็นความจริง ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังรายใหญ่ที่สุดของโลก และไม่จำเป็นต้องใช้บริษัทยาภายในประเทศ จึงไม่น่ากลัวคู่แข่งอื่นในเรื่องนี้มากนัก อีกทั้งในเรื่องข้อกฎหมายทางฝ่ายไทยก็มิได้มีการเตรียมการที่จะต่อสู้ในประเด็นนี้แต่ประการใด

นอกจากนี้ประเทศไทยยังมอง EEC ในลักษณะที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในเรื่องของการนำเข้ามันสำปะหลังต่างๆ ที่ความจริงแล้ว ทางกลุ่มประเทศผู้ผลิตอาหารสัตว์ และผู้เลี้ยงสัตว์มีความต้องการผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยมาก เราไม่ได้อาศัยจุดนี้เป็นเครื่องมือเจรจาต่อรองหรือเพิ่มเติมปริมาณการส่งออกแต่ประการใด แต่ปล่อยให้ไปตามที่ประชาคมยุโรปต้องการหรือกำหนด จะเห็นได้จากในครั้งแรกที่มีการเจรจาระหว่างนายนาม พูนวัตถุ และนาย Finn Olav Gundelach นั้นกำหนดจะลดปริมาณการส่งออกลงเรื่อยๆ จนเหลือเพียง 5 ล้านตันต่อปี แต่ถ้ามีผลต่อเศรษฐกิจของไทยก็อาจส่งออกเพิ่มเติมได้แต่ไม่เกิน 5.9 ล้านตัน ต่อมาทาง EEC ให้ลดลงเหลือ 4 ล้านตันต่อปี เมื่อลงนามในข้อตกลงจริงๆ แล้วใน 2 ปีสุดท้ายของข้อตกลงปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยของ EEC เหลือ 5.5 ล้านตันในปี 2528 และ 2529 จะเห็นว่าทางประชาคมยุโรปพยายามที่จะใช้วิธีการแบบค่อยเป็นค่อยไปในการลดตัวเลขปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย ในขณะที่ไทยเองมิได้หาทางเจรจาหรือชี้ให้เห็นถึงผลอันจะเกิดขึ้นภายในประเทศเพื่อต่อรองเพิ่มเติมปริมาณแต่ประการใด อีกทั้งฝ่ายไทยยังมีท่าทีจะจำกัดตนเองตั้งแต่ยังมีได้มีการเจรจาดังได้กล่าวมาแล้ว

จะเห็นได้ว่าการที่ประเทศไทยยอมจำกัดตนเองในการส่งออกมันสำปะหลังไปยัง EEC นั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเรายึดถือข้อมูลข่าวสารที่ทาง EEC เสนอมาเป็นหลัก และขาดการจัดระบบ

ข้อมูลข่าวสารหรือระบบสารสนเทศที่ดีพอที่จะใช้ในการนำไปเจรจาต่อรองในเรื่องดังกล่าว ระบบสารสนเทศจึงนับได้ว่ามีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในช่วงนี้

2. ปัจจัยทางการเมือง เป็นปัจจัยหรือสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีอิทธิพลทำให้ไทยยอมจำกัดตนเองในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ปัจจัยทางการเมืองที่เด่นชัดได้แก่ การที่ EEC ใช้มาตรการต่างๆ มาเจรจาโดยเฉพาะการผลักดันให้ไทยลงนามจำกัดตนเองโดยชี้ให้เห็นถึงผลเสียที่ไทยอาจจะได้รับ หากไม่ยอมลงนามในข้อตกลงและอ้างถึงการที่ประเทศไทยไม่ได้เป็นสมาชิก GATT และกดดันทางการเมืองโดยผ่านทางประเทศภาคีสมาชิก GATT ที่ว่าจะยอมรับไทยเป็นสมาชิกก็ต่อเมื่อไทยต้องยอมแลกเปลี่ยนในการสละสิทธิ์ที่จะเรียกร้องเงินชดเชยที่ถูกจำกัดปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจาก EEC การกดดันโดยใช้มาตรการทางการเมืองดังกล่าวนี้ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถที่จะร้องเรียนต่อฝ่ายใดได้ และทำให้ไทยต้องยอมลงนามจำกัดตนเอง

นอกจากปัจจัยทั้ง 2 ประการที่กล่าวมาแล้ว ปัจจัยอีกประการหนึ่งที่น่าจะมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ได้แก่ การที่มีข่าวแพร่ออกมาใน شأنของที่ว่าผู้แทนฝ่ายไทยบางท่านได้รับเงินจากการเจรจาจากกลับมาถึง 500 ล้านบาท¹⁵ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทางประชาคมยุโรปใช้ในการกำหนดนโยบาย เพื่อให้ไทยยินยอมที่จะจำกัดตนเองในเรื่องการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC

ผลที่เกิดขึ้นจากการที่ประเทศไทยลงนามในข้อตกลงจำกัดตนเองในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป

จากการที่ประเทศไทยยอมลงนามให้มีการจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อฝ่ายต่างๆ ทั้งในแง่ที่เป็นผลดีและผลเสีย ผู้ที่จะได้รับผลกระทบต่อการจำกัดตนเองดังกล่าวนี้จะมีตั้งแต่ชาวไร่มัน ลานตากมัน โรงงานมันอัดเม็ด ผู้ส่งออก

¹⁵ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูงสมาคมโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทย (จังหวัดชลบุรี)

รัฐบาล และผู้ใช้ในประชาคมยุโรป ซึ่งจะพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ฝ่ายต่างๆ จากการนำนโยบายดังกล่าวมาใช้ได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงผลดีผลเสียของฝ่ายต่างๆ ที่เกิดจากการกำหนดนโยบายการจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC

กลุ่มบุคคล/ประเทศ	ผลดี	ผลเสีย
1. ผู้ผลิตธัญพืชใน EEC	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีตลาดเพื่อขายธัญพืชสำหรับกลุ่มประเทศประชาคมยุโรปมากขึ้นกว่าเดิม 2. ลดการแข่งขันพืชอื่นๆ ที่จะนำมาใช้แทนธัญพืชของประเทศตน 3. ประหยัดงบประมาณที่จะใช้ในการพยุงราคาธัญพืชตามนโยบายเกษตรกรร่วม 4. เป็นการสร้างภาพพจน์ที่ดีและความเชื่อถือให้แก่กลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตธัญพืช 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ต้องซื้อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทดแทนธัญพืชในราคาที่แพงขึ้น 2. อาจเกิดผลกระทบต่อภาพพจน์ทางการเมืองระหว่างประเทศได้ 3. ประเทศ EEC ทั้งผู้ผลิตธัญพืชและผู้ผลิตอาหารสัตว์ต้องเสียเงินช่วยเหลือให้แก่ประเทศไทย
2. ผู้ผลิตอาหารสัตว์และเลี้ยงสัตว์ใน EEC	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีการรับประกันว่าจะมีผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใช้สม่ำเสมอตลอดปี 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่เข้าไปจำหน่ายจะมีปริมาณน้อยลง 2. ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจะสูงขึ้น

ตารางที่ 2 (ต่อ)

กลุ่มบุคคล/ประเทศ	ผลดี	ผลเสีย
3. รัฐบาลไทย	1. เกิดภาพพจน์ที่ดีกับ EEC	3. เสียค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือประเทศไทยในการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลัง 4. ต้นทุนในการผลิตอาหารสัตว์และการเลี้ยงสัตว์สูงขึ้น 1. ก่อให้เกิดปัญหาทางการค้าที่รัฐบาลต้องเข้ามาแก้ไข 2. ปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ถูกจำกัดลง ซึ่งจุดนี้จะส่งผลถึงรายได้ประชาชาติของประเทศไทยด้วย 3. รัฐบาลต้องหาแนวทางหรือมาตรการมาควบคุมและจัดสรรปริมาณการส่งออกให้แก่บริษัทต่างๆ
4. ข้าราชการประจำ	1. มีอำนาจในการควบคุมการจัดสรรโควตาการส่งออกให้แก่บริษัทต่างๆมากขึ้น 2. อาจใช้ช่องทางจากอำนาจแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวได้	1. ต้องหาทางในการแก้ปัญหาการขาดความคล่องตัวทางการค้าที่ตามมาในภายหลัง

ตารางที่ 2 (ต่อ)

กลุ่มบุคคล/ประเทศ	ผลดี	ผลเสีย
5. บริษัทผู้ส่งออก	1. ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC สูงขึ้น	1. ปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC น้อยลง 2. ขาดความคล่องตัวทางการค้าเพราะรัฐบาลเข้ามาควบคุมการจัดสรรโควตาการส่งออกไปยัง EEC 3. อาจเกิดปัญหาเรื่องการได้รับการจัดสรรโควตาน้อยกว่าการซื้อขายที่ทำสัญญาไว้
6. โรงงานมันอัดเม็ด	1. สามารถขายผลผลิตของตนเองได้ในราคาสูงขึ้น	1. ปริมาณการขายผลผลิตถูกจำกัดลงเนื่องจากปริมาณการส่งออกถูกจำกัด 2. อาจเกิดความสับสนในนโยบายและขาดความคล่องตัวทางการค้า

ที่มา : ประมวลจากการศึกษาของผู้วิจัย

ปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างการเจรจาลงนามจำกัดตนเอง

ดังที่กล่าวแล้วว่าการที่ประเทศไทยยอมลงนามกับประชาคมยุโรป ซึ่งมีผลให้ไทยต้องจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป ได้ก่อให้เกิดผลทางการค้าอย่างมากมาย โดยเฉพาะในแง่ที่ว่าสินค้าที่เคยมีการส่งออกอย่างเสรีต้องถูกจำกัดปริมาณลง

ทำให้ต้องมีการจัดระบบทางการค้าใหม่ เพื่อควบคุมการส่งออกและในช่วงของการเจรจาทั้งนี้ ประเทศไทยก็ได้หามาตรการต่างๆ ที่จะจำกัดปริมาณการส่งออกของตนเอง (ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 2) ซึ่งมาตรการต่างๆ ที่รัฐบาลกำหนดใช้ในช่วงนั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาหลายประการ คือ

1. ปัญหาการขาดความคล่องตัวทางการค้า ปัญหานี้เกิดขึ้นหลังจากที่ไทยใช้วิธีการแบบค่อยเป็นค่อยไปในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป โดยเริ่มจากควบคุมด้านการผลิต จนกระทั่งเข้ามาจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ให้แก่ผู้ส่งออกโดยดูจากประวัติการส่งออกย้อนหลัง 3 ปี ซึ่งการจัดสรรโควตาการส่งออกให้แก่ผู้ส่งออก โดยพิจารณาจากประวัติการส่งออกย้อนหลังนี้ทำให้เกิดความคล่องตัวทางการค้าอย่างมาก ซึ่งแยกพิจารณาได้เป็นประเด็นย่อยๆ คือ

1.1 ด้านเกษตรกร ปัญหาการขาดความคล่องตัวทางการค้าได้แก่ การที่ลานตากมันซึ่อหัวมันสดในราคาต่ำหรือซื้อน้อยเกินไปทำให้เกิดความผันผวนทางการค้า เพราะว่าลานตากมันเองไม่ทราบนโยบายของรัฐบาล และไม่ทราบว่าตนเองจะสามารถขายมันเส้นในราคาเท่าไร และในปริมาณเท่าไร ดังนั้นลานตากมันจึงผลักระความเสี่ยงดังกล่าวไปยังชาวไร่มัน โดยการกดราคาซื้อหัวมันสด จึงเกิดปัญหาตามมาคือ ราคาหัวมันสดตกต่ำจนชาวไร่มันที่ชลบุรีรวมตัวกันร้องเรียนต่อทางการจนทำให้รัฐบาลต้องประกาศยกเลิกมาตรการดังกล่าวเสีย¹⁶ นอกจากภาวะการผันผวนทางการค้าและราคาหัวมันสดตกต่ำลงแล้ว เกษตรกรชาวไร่มันยังจะต้องรับภาระความเสี่ยงที่ฝ่ายต่างๆ พยายามผลักระความเสี่ยงดังกล่าวให้ชาวไร่รับภาระอีกด้วย และที่สำคัญก็คือชาวไร่ไม่สามารถคาดการณ์และวางแผนเกี่ยวกับการผลิตมันสำปะหลังของตนเองได้ เพราะยังไม่ทราบแนวนโยบายที่แน่นอนของรัฐบาลในเรื่องมันสำปะหลัง

¹⁶ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และอัมมาร์ สยามวาลา. เอกสารหมายเลข 1 การตลาดและนโยบายเกษตร เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง มันสำปะหลัง : ผลที่เกิดขึ้นหากไทยบอกเลิกสัญญาจำกัดตนเองกับ EEC เสนอที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 20 พฤศจิกายน 2528 หน้า 6. (เอกสารอัดสำเนา)

1.2 ด้านผู้ส่งออก การส่งออกจะมีขั้นตอนต่างๆ เพิ่มมากขึ้นและจะต้องถูกควบคุมจากรัฐบาลทั้งในแง่ของปริมาณการส่งออกและระเบียบวิธีการและขั้นตอนในการส่งออก เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงที่ทางรัฐบาลได้ทำไว้กับประชาคมยุโรป และยังมีปัญหาในเรื่องสัญญาซื้อขายที่มีการตกลงกันไว้ล่วงหน้ากับประชาคมยุโรปแล้ว เมื่อรัฐบาลจำกัดปริมาณการส่งออกจึงเกิดปัญหาตามมา

1.3 ด้านประชาคมยุโรป ขาดความมั่นใจในผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทย เพราะยังไม่ทราบนโยบายที่แน่นอนของประเทศไทยว่ามีนโยบายอย่างไร สำหรับการส่งออกและราคาของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทำให้ประชาคมยุโรปลังเลในการซื้อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย

2. ปัญหาการขาดความแน่นอนในนโยบายของรัฐบาลในการเข้าไปควบคุมการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป จะเห็นว่าหลังจากที่ประเทศไทยเริ่มจำกัดตนเองในการกำหนดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป ตั้งแต่ปี 2524 ซึ่งรัฐบาลใช้วิธีการจัดสรรโควตาการส่งออกให้แก่ผู้ส่งออกโดยพิจารณาจากประวัติการส่งออกย้อนหลัง ปรากฏว่าในช่วงระยะเวลา 2 ปีก่อนที่จะมีการลงนามจำกัดตนเองอย่างจริงจังนั้น รัฐบาลได้จำกัดปริมาณการส่งออกมันสำปะหลังของตนเองมาโดยตลอด ตั้งแต่ก่อนหน้านั้นและในช่วงเวลานี้เอง นโยบายของรัฐบาลในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมีความผันแปรและไม่แน่นอนอยู่มาก นโยบายของรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย กล่าวคือมีการเปลี่ยนแปลงถึง 4 ครั้ง ตั้งแต่การให้ส่งออกตามประวัติย้อนหลัง ให้ส่งออกเสรีโดยรัฐบาลควบคุมโควตาารวม ให้แจ้งความจำนงขออนุญาตส่งออกในปริมาณที่ต้องการ และต่อมาก็ยกเลิกโดยปล่อยให้มีการติดต่อกันเองโดยเสรี จะเห็นว่านโยบายของรัฐบาลในเรื่องนี้ค่อนข้างที่จะขาดความแน่นอนและเป็นลักษณะของการ "ลองผิดลองถูก" อยู่มาก ทำให้ฝ่ายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ส่งออกก็ดี ลานตากมันก็ดี กลุ่มผู้ขนส่งก็ดี ตลอดจนจนถึงชาวไร่มันไม่สามารถคาดคะเนหรือวางแผนในการดำเนินการของตนได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งกลุ่มคนเหล่านี้ก็ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแต่ประการใด นโยบายส่วนมากจะมาจากข้าราชการประจำโดยเฉพาะในกระทรวงพาณิชย์เป็นหลัก ซึ่งแนวทางที่ใช้ในการกำหนดนโยบายก็ยิ่งขาดความแน่นอน

3. ปัญหาการก่อให้เกิดการผูกขาดทางการค้า จะเห็นว่าในช่วง 2 ปีดังกล่าวนี้ นโยบายของรัฐบาลในบางช่วง เอื้ออำนวยที่จะก่อให้เกิดการผูกขาดทางการค้าขึ้น เช่น นโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกโดยพิจารณาจากประวัติการส่งออกย้อนหลัง 3 ปี ผู้ที่ได้รับประโยชน์เต็มที่จากนโยบายดังกล่าวได้แก่ บริษัทใหญ่ที่มีประวัติการส่งออกย้อนหลังมาก ขณะที่บริษัทเล็กๆ ที่

ไม่เคยมีประวัติการส่งออกย้อนหลังหรือมีประวัติการส่งออกย้อนหลังน้อย จะถูกขจัดออกไปจากการแข่งขันในท้องตลาดในระยะยาว เพราะไม่สามารถแข่งขันกับบริษัทใหญ่ๆ ได้ จนกระทั่งถูกบีบให้เลิกลงและต้องออกจากการแข่งขันหรือออกจากท้องตลาดไปในที่สุด และเมื่อการแข่งขันน้อยลง บริษัทใหญ่ต่างๆ ก็จะสามารถเข้ามาประกอบธุรกิจได้อย่างผูกขาดได้ และเมื่อถึงเวลานั้นปัญหาเรื่องการผูกขาดการซื้อและผูกขาดการขาย และผลประโยชน์ก็จะตกแก่คนเพียงกลุ่มเดียวหรือบริษัทผู้ส่งออกขนาดใหญ่เท่านั้น

4. ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรโควตาการส่งออกให้แก่บริษัทผู้ส่งออก จากนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกของรัฐบาล พบว่าก่อให้เกิดปัญหาแก่กลุ่มต่างๆ อย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงการจัดสรรโควตาการส่งออกจากประวัติย้อนหลัง ปรากฏว่าเกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นคือ มีการขายโควตาการส่งออกกันมากโดยอัตราในการขายโควตาจะตกประมาณ 15-40 เหรียญสหรัฐต่อตัน¹⁷ การขายโควตาการส่งออกนี้เกิดผลกระทบต่อขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการของรัฐ ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการโอนโควตาให้แก่บริษัทผู้ส่งออกต่างๆ กันด้วย

นอกจากปัญหาการขายโควตาการส่งออกของบริษัทผู้ส่งออกในช่วงปี 2524 แล้ว ในปลายปี 2525 ไทยได้โควตาพิเศษจาก EEC หลังจากลงนามจำกัดการส่งออกแล้ว เพราะไทยส่งออกตามจำนวนที่ระบุไว้ในข้อตกลงตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2525 ซึ่งปรากฏว่าโควตาพิเศษที่ไทยได้จาก EEC 500,000 ตันนั้น มีผู้ส่งออกบางรายได้ขนสินค้าไปรออยู่ที่ EEC แล้วถึงเกือบ 200,000 ตัน เนื่องจากรู้ล่วงหน้าทำให้ผู้ส่งออกรายนั้นได้รับประโยชน์จากการได้โควตาพิเศษมากกว่าคนอื่น¹⁸ และเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ส่งออกรายอื่นๆ นอกจากนี้จำนวนโควตาที่เหลือซึ่งทางการได้ใช้วิธีการจัดสรรแบบใครมาก่อนใครได้นั้น ยังพบว่าการแข่งคิวกันเป็นจำนวนมากอีกด้วย ทำให้ผู้ส่งออกบางรายได้รับผลประโยชน์ ในขณะที่ผู้ส่งออกทั่วไปไม่ได้ผลประโยชน์จากแนวทางของนโยบาย

¹⁷ สัมภาษณ์นายกสมาคมโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทย (จังหวัดชลบุรี)

¹⁸ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และอัมมารี สยามวาลา, เอกสารหมายเลข 1 เรื่อง "การตลาดและนโยบายทางการเกษตร," เอกสารในการสัมมนาเรื่องมันสำปะหลัง : ผลที่เกิดขึ้นหากไทยบอกเลิกสัญญาจำกัดตนเองกับ EEC เสนอที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 20 พฤศจิกายน 2528, หน้า 6 (อัดสำเนา)

ดังกล่าว ซึ่งลักษณะ เหล่านี้ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันไปในทางที่ว่าผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายได้รับผลประโยชน์จากนโยบายนี้ด้วย

จะเห็นว่าในช่วงการเจรจาที่จะจำกัดตนเองในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปของไต้หวัน ประเทศไทยก็ได้มีแนวทางที่จะจำกัดตนเองอยู่แล้ว ซึ่งแนวทางต่างๆ ที่ทางการหรือว่าทางรัฐบาลได้ใช้ในการจำกัดตนเองนั้น เป็นไปในลักษณะของการลองผิดลองถูก และการหาจุดลงตัวหรือความเหมาะสมของนโยบายเป็นส่วนใหญ่ นโยบายในช่วงนี้ส่วนมากจะถูกกำหนดจากข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ โดยที่ฝ่ายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ กลุ่มผู้ส่งออก หรือกลุ่มผู้ประกอบการขนส่ง ตลอดจนชาวไร่มันไม่ค่อยมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเหล่านี้แต่ประการใด เพราะไม่มีการศึกษาและเตรียมการในด้านต่างๆ อย่างดีพอ โดยเฉพาะในเรื่องของข้อมูลและการรวมกลุ่มกันต่อรอง จะมีเพียงผู้ส่งออกบางรายที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายเหล่านี้ โดยวิธีการหรือรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เข้าไปแจกจ่ายผลประโยชน์ สิ่งที่เราอาจจะได้ประการหนึ่งก็คือ ผู้กำหนดนโยบายเหล่านี้ออกมาได้แก่ ข้าราชการประจำ ซึ่งได้อาศัยข้อมูลที่ทาง EEC เสนอมาและข้อมูลภายใน เพียงส่วนเดียวในการกำหนดแนวนโยบาย ทำให้เกิดปัญหาในการนำไปใช้หลายประการดังที่ได้กล่าวแล้ว

เนื่องจากการจัดสรรโควตาการส่งออกในปีนี้ก็ก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ รัฐบาลจึงได้ เปลี่ยนนโยบายในการจัดสรรโควตาการส่งออกโดยใช้ระบบ เคาะระมั่งแทนระบบ เดิม ดังนั้นนับแต่ต่อไปผู้วิจัยจะได้อธิบายถึงผู้ที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย วิธีการที่ผู้มีอิทธิพลใช้ในการกำหนดนโยบาย ตลอดจนผลและปัญหาที่เกิดจากนโยบาย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย