



## บทที่ 2

### ประวัติความเป็นมาของนโยบายการจัดสรรโควตา

#### การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

#### ไปยังประชาคมยุโรป

#### ประวัติการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

มันสำปะหลัง เริ่ม เข้ามาปลูกในประเทศไทย เมื่อใดไม่มีหลักฐานแน่ชัด แต่มีการคาดคะเนว่า มีการนำมันสำปะหลังเข้ามาปลูกในประเทศไทยในราวปี พ.ศ. 2329 โดยนำเข้ามาจากทางภาคใต้ของประเทศ พันธุ์ที่นำเข้ามาได้แก่ มันสำปะหลังชนิดหวานที่เรียกว่ามันทำนาที่ 1 การปลูกมันสำปะหลังของไทยในระยะแรกๆ เป็นไปเพื่อการบริโภคภายในประเทศเพียงอย่างเดียว การปลูกมีปริมาณไม่มากนักและไม่แพร่หลายอย่างในปัจจุบัน ประเทศไทยเริ่มส่งมันสำปะหลังออกเป็นครั้งแรกในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยส่งออกในรูปแบบมันสำปะหลังไปยังสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น<sup>2</sup> การส่งออกเพิ่มปริมาณขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2499 ไทยจึงได้เริ่มส่งมันสำปะหลังไป (ซึ่งทำมาจากกากมันสำปะหลัง อันเป็นผลพลอยได้ในการผลิตแป้งมันสำปะหลัง) ไปยังยุโรปโดยบริษัท Messo Erich Funke and R. Schaller และ Oversea Bate Co., ในเยอรมัน<sup>3</sup> ได้ทดลองนำไปผสมอาหารสัตว์ ซึ่งปรากฏว่าได้ผลดี ประกอบกับค่าระวางเรือในการบรรทุกสินค้าจากไทยไปยังประชาคมยุโรปลดต่ำลง จึงได้มีการส่งออกมันสำปะหลังไปนับแต่นั้นมา ต่อมามันสำปะหลังไปได้รับความนิยมมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งมีปริมาณไม่เพียงพอส่ง เพราะสามารถผลิตได้เพียงฤดูเดียว จากการที่มันสำปะหลังไปได้รับความนิยมสูงและมี

1 อัญญา จิรเมธาธร, "การค้ำมันสำปะหลังของไทย," วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ : 2.

2 เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

3 อารีรัตน์ เจริญมงคล, "ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังประชาคมยุโรป," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 103.

ปริมาณไม่เพียงพอนี้เอง จึงได้มีการปลอมปนเกิดขึ้นและเกิดปัญหาทางการค้าตามมา ต่อมาในราวปี พ.ศ. 2501 จึงได้มีการคิดค้นและนำเครื่อง Hammer mill เข้ามา<sup>4</sup> เพื่อผลิตมันเส้นขึ้น มันเส้น (มันสำปะหลังเส้น หรือมันสำปะหลังแห้ง) จึงได้มีบทบาทและทวีความสำคัญนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา ผลิตภัณ์มันสำปะหลังมีบทบาทในการส่งออกมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 เนื่องจากทางประเทศผู้นำเข้ารายใหญ่ซึ่งได้แก่ประชาคมยุโรป มีการนำนโยบายเกษตรกรรร่วม (Common Agricultural Policy หรือ CAP) เข้ามาใช้ ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้มุ่งที่จะยกฐานะของเกษตรกรในกลุ่มประเทศประชาคมยุโรปให้มีรายได้ทัดเทียมกับภาคอุตสาหกรรม โดยใช้มาตรการทางภาษีกับธัญพืชที่นำเข้ามาแข่งขันกับธัญพืชในประชาคมยุโรป ซึ่งนโยบายเกษตรกรรร่วมนั้นประชาคมยุโรปได้กำหนดราคาธัญพืชภายในกลุ่มประเทศร่วมกัน โดยแบ่งราคาออกเป็น 3 ระดับ คือ<sup>5</sup>

1. ราคาเป้าหมาย (Target Price) เป็นราคาที่กำหนดขึ้นทุกๆ ปี โดยจะใช้ราคาธัญพืชที่เมือง Duisburg ในประเทศเยอรมันซึ่งเป็นเมืองที่ขาดแคลนธัญพืชมากที่สุด เป็นตัวกำหนดราคาเป้าหมาย และต้องการให้ราคาธัญพืชในประเทศประชาคมยุโรปทั้งหมดสูงใกล้เคียงกับราคาเป้าหมาย (ตามหลักเศรษฐศาสตร์ เมืองใดที่ขาดแคลนธัญพืช ธัญพืชนั้นย่อมจะมีราคาสูง)

2. ราคาแทรกแซง (Intervention Price) เป็นราคาขั้นต่ำสุดที่เกษตรกรจะได้รับ โดยรัฐบาลให้หลักประกันว่าจะเข้าไปแทรกแซงหากราคาธัญพืชต่ำกว่าราคาที่กำหนดไว้ ซึ่งโดยปกติราคาแทรกแซงนี้จะต่ำกว่าราคาเป้าหมาย (Target Price) ประมาณร้อยละ 5-10<sup>6</sup>

<sup>4</sup> อัญจนา จิรเมธาธร, "การค้ามันสำปะหลังของไทย," วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ : 2.

<sup>5</sup> สรุปรจากสมบูรณ์ ศิริประชัย, "พัฒนาการการส่งออกมันสำปะหลังของไทย ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2489-2525)," วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 3 (กันยายน 2530) : 18-22.

<sup>6</sup> ธนาคารกสิกรไทย, ส่วนวิชาการและสำนักบริหาร. มันสำปะหลัง (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอเชีย เพรส จำกัด, 2522), หน้า 46.

3. ราคานำเข้าขั้นต่ำ หรือราคาพรมแดน (Threshold Price) ได้กำหนดไว้เพื่อป้องกันไม่ให้นำราคาธัญพืชในประชาคมยุโรปถูกรบกวนจากความไม่แน่นอนในตลาดโลก และป้องกันการนำเข้าธัญพืชจากประเทศนอกประชาคมยุโรป โดยจะกำหนดจากราคาเป้าหมาย (Target Price) หักด้วยค่าขนส่งและค่าขนถ่ายจากเมือง Rotterdam ไปยังเมือง Duisberg แล้วมากำหนดเป็นราคานำเข้าขั้นต่ำ

นอกจากมาตรการทางด้านราคาทั้ง 3 ประการแล้ว นโยบายเกษตรกรรร่วม (Common Agricultural Policy) ยังกำหนดอัตราภาษีนำเข้าผันแปรสำหรับธัญพืชที่จะเข้าไปยังประชาคมยุโรป โดยใช้ภาษีเป็นมาตรการในการยกระดับราคาของธัญพืชที่จะนำเข้าไปยังประชาคมยุโรปให้มีราคาไม่ต่ำกว่าราคาธัญพืชในประชาคมยุโรปอีกด้วย รวมทั้งยังมีการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราในระหว่างประเทศในประชาคมยุโรปเอง เพื่อไม่ให้ราคาธัญพืชในประชาคมฯ ได้รับผลกระทบจากการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราในระหว่างประเทศในประชาคมยุโรปอีกด้วย

จากนโยบายเกษตรกรรร่วมนี้เอง ทำให้ธัญพืชในประชาคมยุโรปมีราคาสูง ประเทศที่ไม่สามารถผลิตธัญพืชได้เอง จึงพยายามแสวงหาพืชทดแทนที่จะสามารถนำมาผสมอาหารสัตว์ได้ ทำให้ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังได้รับความนิยมมากขึ้น เพราะเมื่อนำไปผสมกับกากถั่วเหลืองในอัตราส่วน 4 : 1<sup>7</sup> แล้ว สามารถให้คุณค่าทางอาหารได้มากกว่าข้าวบาเลย์ ประกอบกับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมีราคาถูกมาก เมื่อเทียบกับราคาธัญพืชในประชาคมยุโรป (ทั้งนี้ก็เพราะผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเสียภาษีเพียงร้อยละ 6 ของมูลค่าการนำเข้าและค่าระวางเรือในการขนส่งจากไทยไปยังประชาคมยุโรปก็ไม่สูง)

ต่อมาราวปี พ.ศ. 2511 มีการผลิตมันสำปะหลังอัดเม็ดหรือมันเม็ดขึ้นในประเทศไทย โดยการร่วมกันก่อตั้งโรงงานผลิตมันสำปะหลังอัดเม็ดของบริษัทไทยวา จำกัด บริษัท Peter Cremer จำกัด และบริษัท Khrone & Co. จำกัด และไทยก็เริ่มส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอัดเม็ดออกตั้งแต่นั้นมา การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยไปยังประชาคม

<sup>7</sup> กระทรวงพาณิชย์, กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์. รายงานผลการศึกษาวิจัยผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ข่าวพาณิชย์, 2521), หน้า 18.

ยุโรปได้เพิ่มปริมาณมากขึ้น โดยเฉพาะมันอัดเม็ดได้เพิ่มความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่มันเส้นเริ่มลดความนิยมลง สาเหตุที่มันอัดเม็ดได้รับการส่งออกมากขึ้น เนื่องจากมันอัดเม็ดเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งไม่มาก เพราะสามารถขนส่งแบบเทกองได้เลย ซึ่งการขนส่งแบบนี้เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบการขนถ่ายของประชาคมยุโรปซึ่งใช้วิธีการขนถ่ายโดยดุดมันขึ้นไป ซึ่งไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการบรรจุกระสอบ เช่นเดียวกับมันเส้น อีกทั้งยังช่วยประหยัดค่าระวางเรือในการขนส่ง และการที่ประชาคมยุโรปนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยมากขึ้นนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรปเอง โดยเฉพาะฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศที่ผลิตธัญพืชรายใหญ่ของประชาคมยุโรป ทางฝรั่งเศสโดยเกษตรกรและรัฐบาลจึงได้มีการรวมตัวกันและพยายามผลักดันให้มีการจำกัดโควตา (ปริมาณ) การนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา โดยเสนอต่อกรรมาธิการประชาคมยุโรปว่าการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจำนวนมากนี้ ทำให้ธัญพืชอาหารสัตว์ในประชาคมยุโรปมีอัตราการใช้ต่ำและเหลือค้างสต็อกมาก<sup>๘</sup> และต่อมาในปี พ.ศ. 2522 ประเทศฝรั่งเศสได้ร้องเรียนว่าการขนถ่ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังก่อให้เกิดมลภาวะขึ้นที่บริเวณท่าเรือเพราะมีฝุ่น (dust pollution)<sup>๙</sup> ฝรั่งเศสจึงได้พยายามให้มีการจำกัดปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย โดยใช้มาตรการทางภาษี หรือการตกลงกับไทย โดยให้ไทยสมัครใจที่จะจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปเอง (Voluntary Export Restraints หรือ VER)

#### การเจรจาตกลงจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป

หลังจากฝรั่งเศสได้พยายามที่จะจำกัดปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยของประชาคมยุโรป โดยเสนอทางกรรมาธิการประชาคมยุโรปถึง 2 ครั้งดังกล่าวมาแล้ว ทางประเทศไทยเองก็ได้แสดงการสนองตอบต่อท่าทีในการยอมจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของตน โดยก่อนหน้านี้ กระทรวงพาณิชย์ได้ออกพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกผลิตภัณฑ์

<sup>๘</sup> อารีรัตน์ เจริญมงคล. "ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังประชาคมยุโรป," หน้า 43.

<sup>๙</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

มันสำปะหลังทุกชนิดออกนอกราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2521<sup>10</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ห้ามผู้ใดส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทุกชนิดออก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หรือผู้ส่งออกที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมาย เพราะว่าการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปนอกราชอาณาจักรมีมากขึ้นตามลำดับ จึงสมควรควบคุมปริมาณการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทุกชนิดออกนอกราชอาณาจักร เพื่อให้เป็นไปตามความตกลงที่รัฐบาลไทยจะทำกับต่างประเทศ ทั้งนี้ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2522 เป็นต้นไป<sup>11</sup> อีกทั้งยังได้กำหนดมาตรการในการควบคุมการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง<sup>12</sup> และได้มีการระงับการจัดตั้งหรือขยายโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง<sup>13</sup> เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงความจริงจังของประเทศไทยที่จะจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของตนเอง

ต่อมาในวันที่ 21-22 มีนาคม 2522 นาย Finn Olav Gundelach รองประธานกรรมการประชาคมยุโรปฝ่ายเกษตรและการประมง ได้เดินทางมาประเทศไทยและเจรจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายนาม พูนวิตถุ) พร้อมทั้งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง และเสนอให้ไทยเก็บภาษีส่งออกสูงเพื่อทำให้ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประชาคมยุโรปสูงขึ้น และนำเงินดังกล่าวมาใช้ปลูกพืชทดแทนกับมันสำปะหลังและโครงการประกันรายได้ในภาคเกษตรกรรม<sup>14</sup> การเจรจาดังกล่าว

<sup>10</sup> สมบูรณ์ คิริประชัย. "พัฒนาการการส่งออกมันสำปะหลังของไทยตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง (2489-2525)," วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ : 45.

<sup>11</sup> ธนาคารกสิกรไทย, ส่วนวิชาการและสำนักบริหาร. มันสำปะหลัง, หน้า 81.

<sup>12</sup> คำกล่าวของนายนาม พูนวิตถุ, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์, สยามจดหมายเหตุ 7 (9-15 กุมภาพันธ์ 2523) : 182.

<sup>13</sup> อารีรัตน์ เจริญมงคล. "ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังประชาคมยุโรป," หน้า 84.

<sup>14</sup> อารีรัตน์ เจริญมงคล. "ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังประชาคมยุโรป," หน้า 47.

มีการสรุปเป็นบันทึกความตกลง (Agreed Minuted) และมีการลงนามร่วมกันทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปและชี้ให้เห็นท่าทีของฝ่ายไทยและประชาคมยุโรปขณะนั้นคือ <sup>15</sup>

1. ท่าทีของประชาคมยุโรป

1.1 เสนอให้เห็นถึงความจำเป็นที่จำเป็นต้องมีการลดปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากประเทศไทย รวมทั้งให้กำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมในการลดการนำเข้า พร้อมทั้งย้ำว่า เป้าหมายนี้จะบรรลุผลได้ด้วยความตกลงร่วมระหว่าง 2 ประเทศเท่านั้น

1.2 เสนอว่ารัฐบาลไทยควรจะนำมาตรการด้านภาษีมาใช้สำหรับการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย ทั้งนี้ เพื่อให้ราคาการส่งออกเพิ่มสูงขึ้น พร้อมทั้งนำรายได้จากภาษีดังกล่าวไปใช้ในโครงการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลัง รวมทั้งในโครงการประกันรายได้ในภาคเกษตรกรรม

1.3 แจ้งให้ฝ่ายไทยได้รับรู้ถึงจุดหมายของประชาคมยุโรปที่จะดำเนินการตามข้อผูกพันของการปฏิบัติที่จำเป็นภายใต้มาตรา 28 ของ GATT (GATT = General Agreement on Tariffs and Trade หรือความตกลงเป็นการทั่วไปในเรื่องการค้าและศุลกากร) ในการดำเนินการถอนข้อผูกพันทางภาษี (Deconsolidation) ที่กำหนดขอบเขตทางอัตราภาษีผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

2. ท่าทีของฝ่ายไทย

2.1 ย้ำให้เห็นว่าการลดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังโดยปราศจากทางเลือกอื่น ๆ ที่เหมาะสมนั้น จะสร้างปัญหาทางด้านการพัฒนาทางสังคมการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลไม่เพียงแต่ประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวโยงไปถึงภูมิภาคอาเซียนทั้งหมดด้วย

2.2 ขณะเดียวกันฝ่ายไทยได้ตระหนักถึงปัญหาภายในของประชาคมยุโรปที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวนี้ ดังนั้นจึงยอมรับว่าการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยในปี 2522 จะมีปริมาณไม่มากไปกว่าการส่งออกในปี 2521 (5.9 ล้านตัน) พร้อมทั้งฝ่ายไทยเต็มใจที่จะให้มีการเจรจาความตกลงร่วมในมาตรการที่จะลดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป

---

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

จากการเจรจาและกำหนดท่าทีร่วมกันของทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายประชาคมยุโรป ในเดือน มีนาคม 2522 นี้เอง ได้มีการตั้งคณะทำงานร่วม (Joint Working Group) เพื่อพิจารณาหา มาตรการและวิธีการปฏิบัติในการส่งออกนี้ และได้มีการหารือร่วมกันทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งการประชุม ร่วมกันทั้ง 2 ฝ่ายเห็นว่าควรมีการทำข้อตกลงในระยะเวลา 5 ปี เริ่มตั้งแต่ปี 2523 ซึ่งมีสาระ สำคัญคือ <sup>16</sup>

1. เพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณการส่งออกที่ลดลง ควรให้มีมาตรการดำเนินการตาม โครงการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลังและวิจัยตลาดใหม่ฯ ของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ทั้งนี้ให้ผล ภายใน 5 ปี

2. ประชาคมยุโรป จะคงรักษาอัตราอากรขาเข้าสำหรับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน อัตราร้อยละ 6 ของมูลค่า ทั้งนี้ตลอดระยะเวลา 5 ปี

3. กำหนดปริมาณการส่งออก ฝ่ายไทยจะใช้ตัวเลข 5.9 ล้านตัน ซึ่งเป็นปริมาณการ ส่งออกปี 2521 เป็นฐานและจะลดปริมาณลงเรื่อยๆ ทุกปีจนถึง 5.0 ล้านตัน แต่ถ้การลดปริมาณ ดังกล่าวมีผลกระทบต่อภาวะ เศรษฐกิจภายในประเทศแล้ว ไทยสามารถพิจารณาให้การส่งออกที่มี ปริมาณอยู่ในขณะนั้นหรือใช้ปริมาณสูงสุดแต่ไม่เกิน 5.9 ล้านตัน

4. ในข้อตกลงร่วมของทั้ง 2 ฝ่ายนั้น ต้องระบุมาตรการที่ให้ความคุ้มครองประเทศ ไทยจากการแข่งขันของผู้ผลิตรายอื่นๆ โดยประชาคมยุโรปต้องป้องกันมิให้สัดส่วนการนำเข้าจาก ไทยลดลง และหากจะดำเนินการถอนข้อผูกพันทางภาษีใน GATT ประชาคมยุโรปจะต้องดำเนินการ หลังจากที่ได้มีการตกลงกับไทยแล้วเท่านั้น

5. ให้มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมเป็นการถาวร เพื่อพิจารณาชี้แนะและติดตามให้การ ปฏิบัติดังกล่าวเป็นไปตามข้อตกลง

จากการเจรจาของทั้ง 2 ประเทศในเดือนมีนาคม 2522 และการประชุมร่วมกันของ คณะทำงานร่วม ทำให้มีการหารือร่วมกันของทั้ง 2 ฝ่าย และมีการลงนามในร่างข้อตกลงความร่วมมือเรื่องมันสำปะหลัง (Outline of An Agreement on Cooperation) ระหว่างนาย

<sup>16</sup> สมบูรณ์ ศิริประชัย. "พัฒนาการการส่งออกมันสำปะหลังของไทยตั้งแต่หลังสงคราม โลกครั้งที่สอง (2489-2525)," วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ : 48.

ตามใจ ข้ากโตะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และนาย Finn Olav Gundelach ในวันที่ 5 พฤศจิกายน 2523 ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวมีสาระสำคัญสรุปได้คือ <sup>17</sup>

1. ทั้งสองฝ่ายรับที่จะนำร่างความตกลงเบื้องต้นเสนอให้รัฐบาลของทั้ง 2 ประเทศ เป็นแนวทางสำหรับความตกลงร่วมในความสัมพันธ์ด้านการผลิต การตลาดและการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในอนาคต

2. การจำกัดการส่งออกเพื่อให้การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายใต้พิกัดศุลกากร 07.06 ของระบบ CCCN ระหว่างปี 2524-2529 รวม 6 ปี อยู่ในปริมาณที่ได้ทำการตกลงไว้ นั้น จึงกำหนดการส่งออกในช่วงเวลาดังกล่าวเป็น 3 ระยะๆ ละ 2 ปีคือ

ระยะที่ 1 ระหว่างปี 2524-2525 การส่งออกมีปริมาณปีละ 5 ล้านตัน และภายใน 2 ปีนี้ มีส่วนเพิ่มเติมได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของปริมาณประจำปีดังกล่าว (ปริมาณ 0.5 ล้านตัน) ซึ่งส่วนเพิ่มนี้จะกำหนดใช้ได้เต็มที่ โดยให้หมดสิ้นภายใน 1 ปี หรือใช้เพียงบางส่วนในทั้ง 2 ปีก็ได้

ระยะที่ 2 ระหว่างปี 2526-2527 การส่งออกปริมาณปีละ 4.5 ล้านตัน และภายใน 2 ปีนี้ มีส่วนเพิ่มเติมไม่เกินร้อยละ 10 ของปริมาณประจำปี (ประมาณ 0.45 ล้านตัน) เงื่อนไขการใช้ส่วนเพิ่มเติมนี้ เช่นเดียวกับระยะที่ 1

ระยะที่ 3 ในช่วง 6 เดือนแรกของปี 2527 ทั้ง 2 ฝ่ายจะร่วมกันกำหนดปริมาณการส่งออกสำหรับระยะที่ 3 คือปี 2528-2529 โดยให้การส่งออกดังกล่าวมีปริมาณต่ำกว่าในระยะ 2 ทั้งนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงภาวะแวดล้อมอื่นๆ ประกอบกันด้วย อาทิ มาตรการของประชาคมยุโรปที่ใช้ปกป้องฐานะของไทย ระดับภาษีสูงสุดสำหรับการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายใต้ความตกลงนี้ การปลูกพืชทดแทนและการขยายตลาดผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทย ฐานะทางเศรษฐกิจของไทยต่อการลดปริมาณการส่งออกในระยะที่ 1 และ 2 รวมทั้งสถานการณ์และแนวโน้มตลาดสินค้าเกษตรกรรมของประชาคมยุโรป

<sup>17</sup> สมบูรณ์ ศิริประชัย. "พัฒนาการการส่งออกมันสำปะหลังของไทยตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง (2489-2525)," วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ : 52-53.



### 3. เจือนไขสั้นา

3.1 ภาษี ประชาคมยุโรปปรับที่จะจำกัดภาษีการนำเข้าผลิตภัณฑมันสำปะหลัง ภายใต้ข้อตกลงนี้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 6 ของมูลค่าผลิตภัณฑมันสำปะหลัง รวมทั้งจะปฏิบัติต่อ ประเทศไทยอย่างประเทศที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favoured Nation หรือ MFN)

3.2 การร่วมกันหามาตรการที่เหมาะสม เมื่อประเทศไทยเกิดปัญหาดุลการ ชำระเงินที่รุนแรง เนื่องจากการลดปริมาณการส่งออก

3.3 ประชาคมยุโรป จะให้ความมั่นใจที่จะปกป้องฐานะของไทยในตลาดผลิตภัณฑ มันสำปะหลังของประชาคมยุโรปจากประเทศผู้ผลิตผลิตภัณฑมันสำปะหลังอื่นา รวมทั้งผู้ผลิตอาหาร ประเภทคาร์โบไฮเดรตที่สามารถทดแทนมันสำปะหลังโดยตรง

3.4 ประเทศไทยให้ความมั่นใจว่า การส่งออกผลิตภัณฑมันสำปะหลังภายใน ระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้จะไม่ เกินปริมาณที่ได้กำหนด

3.5 ประชาคมยุโรปปรับที่จะให้ความช่วยเหลือแก่โครงการที่มีจุดมุ่งหมายในการ พัฒนาชนบท และการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลังของไทย รวมทั้งโครงการวิจัยตลาดพืชทดแทน เหล่านั้น

3.6 จะจัดตั้งคณะทำงานร่วมกัน เพื่อควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามข้อตกลง ดังกล่าว รวมทั้งหากมีความจำเป็นให้มีการประชุมร่วมในระดับรัฐมนตรีของทั้งสองฝ่าย

4. ระยะเวลาของข้อตกลงร่วม ข้อตกลงร่วมนี้มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2525 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2529 และอย่างน้อยภายใน 1 ปีก่อนข้อตกลงนี้หมดอายุลง หากไม่มีการแจ้งขอยกเลิกจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งให้ถือว่าข้อตกลงนี้มีผลบังคับใช้ต่อไปอีกเป็นช่วงๆ ละ 3 ปี โดยถือเอาปริมาณที่กำหนดไว้ในปี 2528 และ 2529 เป็นพื้นฐาน

การลงนามในร่างข้อตกลงดังกล่าว ถือเป็นจุดเริ่มแรกของการถูกจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑมันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปของไทย ซึ่งหลังจากที่ได้มีการลงนามร่วมกันแล้ว ทางฝ่ายไทยก็เร่งดำเนินการในการควบคุมปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑมันสำปะหลังไปยังประชาคม ยุโรป เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลง โดยได้ออกแจ้งความกรมการค้าต่างประเทศ เรื่องการจัดสรร ปริมาณการส่งผลิตภัณฑมันสำปะหลังออกไปยังประชาคมยุโรป โดยกำหนดการจัดสรรปริมาณ (โควต้า) การส่งออกผลิตภัณฑมันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2524

โดยพิจารณาจากประวัติการส่งออกย้อนหลัง 3 ปี (ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2520 ถึงเดือนตุลาคม 2523) และได้กำหนดแนวทางหลักคือ <sup>18</sup>

1. ผู้มีสิทธิ์ได้รับการจัดสรร จะต้องทำหนังสือคำประกันการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปจำหน่ายต่างประเทศไว้ต่อกรมการค้าต่างประเทศก่อนวันที่ 7 พฤศจิกายน 2523

2. กรมการค้าต่างประเทศจะจัดสรรปริมาณการส่งออกต่อผู้ส่งออกตามอัตราส่วนการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอัดเม็ดและมันเส้น ออกนอกราชอาณาจักรย้อนหลัง 3 ปี (ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2520 ถึงเดือนตุลาคม 2523) ตามหลักเกณฑ์คือ

2.1 ผู้ที่ได้รับการจัดสรรน้อยกว่า 1,000 ตัน ถือว่าได้รับการจัดสรร 1,000 ตัน

2.2 ผู้ส่งออกรายหนึ่งๆ จะได้รับการจัดสรรไม่เกินร้อยละ 5 ของปริมาณการจัดสรรแต่ละงวด

3. กรมการค้าต่างประเทศ จะพิจารณาจัดสรรปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังชนิดอัดเม็ดและมันเส้นไปยังประชาคมยุโรปให้เป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือจากการจัดสรรปกติแก่ผู้ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอัดเม็ดและมันเส้นไปยังประเทศอื่น นอกจากประชาคมยุโรปคือ

3.1 จัดสรรปริมาณการส่งออกให้เป็นกรณีพิเศษ ในอัตราร้อยละ 10 ของปริมาณมันอัดเม็ดและมันเส้นที่ส่งออกไปยังตลาดนอกประชาคมยุโรป โดยจัดสรรโควตาพิเศษให้เดือนละ 1 ครั้ง และให้ส่งออกตามที่ได้รับจัดสรรภายใน 12 เดือน

3.2 หากสามารถส่งออกไปยังนอกประชาคมยุโรปได้ 2 ปีติดต่อกันจะนำปริมาณการส่งออกเฉลี่ยมาเป็นประวัติการส่งออกให้ในปีที่ 3

4. หลักเกณฑ์ดังกล่าวให้มีผลบังคับใช้เป็นเวลา 2 ปี

นโยบายการจัดสรรปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปในช่วงดังกล่าวของรัฐบาล ไม่สามารถดำเนินการจนครบตามเวลาที่กำหนดไว้ เนื่องจากภาวะ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>18</sup> แจ้งความกรมการค้าต่างประเทศ เรื่องการจัดสรรปริมาณการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปยังประชาคมยุโรป ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2523.

การค้ำประกันสำหรับหลังขาดความคล่องตัวอย่างมาก ทางกรรมการค้าต่างประเทศจึงได้กำหนดให้มีการส่งออกเสรี โดยขอความเห็นชอบจากกระทรวงพาณิชย์ ตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน 2524 เป็นต้นไป<sup>19</sup>

หลังจากเกิดปัญหาการขาดความคล่องตัวทางการค้าในปี 2525 รัฐบาลพยายามผ่อนคลายนโยบายทางการค้าให้มากที่สุด เพื่อให้การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเกิดความคล่องตัวมากขึ้น โดยให้ผู้ส่งออกติดต่อกับผู้ซื้อต่างประเทศโดยตรง และให้การติดต่อเป็นไปโดยเสรี ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกรรมการค้าต่างประเทศก่อน มีการยกเลิกราคาขั้นต่ำของการส่งออก ในขณะที่ไทยมีการผ่อนคลายนโยบายต่างๆ ในการส่งออกอยู่นั้น ทางประชาคมยุโรปได้พยายามเร่งรัดให้ไทยพิจารณาทำความเข้าใจเรื่องการจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปอย่างเป็นทางการ ให้เป็นไปตามข้อตกลงเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2523 โดยให้เหตุผลว่าทางประชาคมยุโรปได้ดำเนินการคุ้มครองการส่งออกของไทย โดยจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของอินโดนีเซียไว้แล้ว และหากไทยไม่ทำความตกลงก่อนประชาคมยุโรปยกเลิกข้อผูกพันภาษีชั่วคราว ไทยจะลำบากเพราะอาจต้องเสียภาษีมากกว่าร้อยละ 6 ซึ่งทางกรรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ได้สนับสนุนในการจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยไปยังประชาคมยุโรป โดยให้เหตุผลว่า หากไทยไม่ลงนามทางประชาคมยุโรป จะหาวิธีการต่างๆ กีดกันผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย<sup>20</sup> เช่น มาตรการทางภาษี การเก็บค่าธรรมเนียม การจำกัดโควตาการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป ซึ่งจะก่อให้เกิดการแข่งขันกัน ซึ่งไทยอาจเสียเปรียบได้ในเรื่องการจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยไปยังประชาคมยุโรปนี้ ทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นว่ายังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศไทย จึงได้เสนอว่าหากมีการจำกัดปริมาณการส่งออกให้ขอเพิ่มปริมาณการส่งออกเป็นปีละ 6 ล้านตัน หากเกินกว่านั้นให้เสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ 6

<sup>19</sup> แจ้งความกรรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง การขออนุญาตให้ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังชนิดอัดเม็ดแข็งออกไปนอกราชอาณาจักร ลงวันที่ 8 เมษายน 2524.

<sup>20</sup> สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 4 ฉบับที่ 13 (23-29 มีนาคม 2522) : 351-352.



และให้ทางประชาคมยุโรปจ่ายเงินในการพัฒนาการปลูกพืชทดแทนปีละ 1,500 ล้านบาท เป็นเวลา 5 ปี เพื่อชดเชยที่ไทยถูกจำกัดปริมาณการส่งออก<sup>21</sup>

จากความเห็นที่หลายฝ่ายเสนอ และจากการผลักดันของฝ่ายต่างๆ (โดยเฉพาะประชาคมยุโรป) ในวันที่ 2 กันยายน 2525 จึงได้มีการลงนามในความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประชาคมยุโรปในเรื่อง การผลิต การตลาด และการค้ามันสำปะหลัง (Co-operation Agreement between The Kingdom of Thailand and The European Economic Community on Manioc Production Marketing and Trade) ระหว่างนายบุญมี บุญศรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และนาย Paul Dalsager สมาชิกกรรมาธิการประชาคมยุโรป ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ<sup>22</sup>

1. ระยะเวลาของความตกลง เป็นความตกลงที่มีอายุ 5 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2525 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2529 หากก่อนการหมดอายุความตกลงน้อยกว่า 1 ปี ไม่มีการขอยกเลิกความตกลงนี้จากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแล้ว ถือว่าความตกลงนี้มีอายุต่อไปอีกเป็นระยะเวลา 3 ปี ในแต่ละระยะไป โดยถือเอาปริมาณที่กำหนดไว้ในปี 2528 และ 2529 เป็นเกณฑ์

2. ปริมาณการส่งออก การส่งออกนี้กำหนดสำหรับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในพิกัดศุลกากร 07.06A โดยกำหนดระยะเวลาและปริมาณการส่งออกคือ

2.1 ปี 2525 ปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจำนวน 5 ล้านตัน

2.2 ปี 2526 และ 2527 ปริมาณการส่งออกปีละ 5 ล้านตัน และมีปริมาณเพิ่มเติมอีกไม่เกินร้อยละ 10 ของปริมาณประจำปี (ประมาณ 5 แสนตัน) และส่วนเพิ่มเติมนี้จะส่งออกได้ในช่วงระยะทั้ง 2 ปี ซึ่งจะช่วยให้หมดภายในปีเดียวหรือเพียงบางส่วนทั้ง 2 ปีก็ได้

2.3 ปี 2528 และ 2529 ปริมาณการส่งออกปีละ 4.5 ล้านตัน และมีปริมาณเพิ่มเติมอีกไม่เกินร้อยละ 10 ของปริมาณประจำปี (ประมาณ 4.5 แสนตัน) เงื่อนไขการส่งออกส่วนเพิ่มยังคงเป็นเช่นเดียวกับที่กำหนดในปี 2526 และ 2527

<sup>21</sup> อาริรัตน์ เจริญมงคล. "ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังประชาคมยุโรป," หน้า 55.

<sup>22</sup> เฟิงอ้าง, หน้าเดียวกัน.

3. ภาชนะนำเข้า ประชาคมยุโรปปรับที่จำกัดภาษีใช้กับการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ภายใต้อัตราสูงสุดไม่เกินร้อยละ 6 ของมูลค่าสินค้าและประเทศไทยจะได้รับการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับอัตราภาษีสำหรับปริมาณที่ตกลงกันไว้

4. หลักประกันจากประชาคมยุโรป ประชาคมยุโรปปรับจะดำเนินการที่เหมาะสม เพื่อประกันสถานะของประเทศไทยในตลาดมันสำปะหลังของประชาคมยุโรป ในระหว่างเวลาของความตกลงดังกล่าวนี้ กล่าวคือจะมีให้มีการเพิ่มขึ้นของการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากประเทศอื่นๆ อย่างมาก รวมทั้งผลิตภัณฑ์คาร์โบไฮเดรตอื่นๆ ซึ่งแข่งขันโดยตรงกับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

นอกจากนี้ ประชาคมยุโรปปรับที่จะให้ความช่วยเหลือแก่โครงการต่างๆ ที่มุ่งจะพัฒนาชนบทและปลูกพืชอื่นทดแทนมันสำปะหลังของไทย รวมทั้งโครงการวิจัยตลาดของพืชทดแทนเหล่านั้น และการวิจัยการใช้ประโยชน์อื่นๆ จากผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเพิ่มขึ้นด้วย

5. ประเทศไทยรับประกันว่า จะไม่ออกใบอนุญาตการส่งออกสำหรับจำนวนผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่เกินกว่าปริมาณการส่งออกที่ได้ระบุไว้ในความตกลงนี้

หลังจากที่ได้มีการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปในเรื่องการผลิต การตลาดและการค้ามันสำปะหลัง ประเทศไทยจึงต้องมีการปฏิบัติตามโดยควบคุมปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปไม่ให้เกินปริมาณที่กำหนดไว้ โดยกำหนดมาตรการต่างๆ ในการควบคุมปริมาณหรือโควตาการส่งออก

#### นโยบายของรัฐบาลในการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป

จากผลของข้อตกลงร่วมกันระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปที่ได้มีการจำกัดโควตาการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาดำเนินการควบคุมโควตาการส่งออกและจัดสรรโควตาการส่งออกโดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการส่งออก เพื่อให้การส่งออกเป็นไปด้วยดี และไม่เกิดปัญหาต่างๆ ขึ้นมา โดยวิธีการและมาตรการที่ทางรัฐบาลใช้ในการจัดสรรโควตาการส่งออกก็จะแตกต่างกันออกไปในแต่ละปี ซึ่งจะพิจารณาได้คือ

นโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปของรัฐบาลปี 2523

ปี 2523 เป็นปีแรกที่มีการลงนามในร่างข้อตกลงระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป ในการที่จะจำกัดโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป โดยได้มีการเริ่มเจรจากันมาตั้งแต่ปี 2522 แต่ในทางปฏิบัติแล้วฝรั่งเศสได้เสนอให้คณะกรรมการประชาคมยุโรป จำกัดปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป หรือตั้งกำแพงภาษีให้เท่ากับ ข้าวโพดหรือข้าวบาร์เลย์ตั้งแต่ปี 2520 ซึ่งเรื่องนี้ได้เริ่มมีการเจรจากันอย่างจริงจังในปี 2522 และได้มีการลงนามในร่างข้อตกลงในปี 2523 ระหว่างนั้นไทยได้ออกพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกสินค้าออก ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2521 เรื่องการควบคุมการส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศของสินค้า 3 ชนิด คือผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ดอกกล้วยไม้ ถั่วทุกชนิด<sup>23</sup> จากพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ทำให้ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอยู่ในความควบคุมของกระทรวงพาณิชย์ แต่นโยบายการควบคุมปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอย่างจริงจังยังมิได้มีการกำหนดออกมา อีกทั้งการลงนามในร่างข้อตกลงก็ได้มีการลงนามกันในปลายปี 2523 (5 พฤศจิกายน 2523) ตลอดปี 2523 จึงไม่มีนโยบายในการควบคุมปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป แต่อย่างใด รัฐบาลเพียงแต่เข้ามากำหนดในเรื่องฤดูกาลจำหน่าย กำหนดราคาจำหน่าย กำหนดตลาดส่งออก และตลาดทั่วไปและสต็อกของผู้ส่งออก รวมทั้งการทำสัญญาค้ำประกันการส่งออก (ตันละ 400 บาท) และกำหนดราคาส่งออกขั้นต่ำ ฯลฯ ซึ่งการกำหนดนโยบายดังกล่าวยังไม่ส่งผลต่อการกำหนดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังแต่ประการใด การค้ายังคงดำเนินไปอย่างเสรี อาจกล่าวได้ว่าในปี 2523 รัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์การจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังตลาดประชาคมยุโรป

<sup>23</sup> สมบูรณ์ ศิริประชัย, "พัฒนาการการส่งออกมันสำปะหลังของไทยตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง (2489-2525)," วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ : 49.

นโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังตลาดประชาคมยุโรปของในปี 2524

ในปี 2524 รัฐบาลได้เริ่มเข้ามากำหนดนโยบายการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังตลาดประชาคมยุโรป โดยกำหนดมาตรการการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป เพื่อให้การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เป็นไปตามปริมาณที่มีการลงนามในร่างข้อตกลงที่กำหนดกันไว้ (5 ล้านตัน) โดยรัฐบาลจะจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปให้แก่บริษัทผู้ส่งออก และพิจารณาจากประวัติการส่งออกย้อนหลัง 3 ปี (ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2520 ถึงเดือนตุลาคม 2523) ซึ่งนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปในปี 2524 พอสรุปได้ดังนี้คือ <sup>24</sup>

1. รัฐบาลกำหนดให้ผู้ที่จะได้รับการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป ต้องทำหนังสือคำประกันการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปจำหน่ายต่างประเทศไว้ต่อกรมการค้าต่างประเทศ

2. รัฐบาลจะจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปให้แก่ผู้ส่งออก โดยพิจารณาจากปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังชนิดมันอัด เม็ดและมันเส้น ออกนอกราชอาณาจักรย้อนหลัง 3 ปี ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2520 ถึงเดือนตุลาคม 2523 โดยมีหลักเกณฑ์ย่อยๆ คือ

2.1 ผู้ส่งออกที่ได้รับการจัดสรรต่ำกว่า 1,000 ตัน ถือว่าได้รับจัดสรร 1,000 ตัน

2.2 จะจัดสรรให้ผู้ส่งออกรายหนึ่งๆ ไม่เกิน 5% ของปริมาณการจัดสรร

3. กำหนดมาตรการจูงใจให้แก่ผู้ที่ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปนอกประชาคมยุโรป เพื่อเป็นการส่งเสริมการขยายตลาดผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง โดยกรมการค้าต่างประเทศจะจัดสรรปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป เป็นกรณีพิเศษให้แก่ ผู้ที่สามารถส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังตลาดนอกประชาคมยุโรป เป็นอัตราร้อยละ 10 ของปริมาณการส่ง

---

<sup>24</sup> สรุปจากแจ้งความกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง การจัดสรรปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปยังประชาคมยุโรป ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2523.

ออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ส่งออกไปนอกประชาคมยุโรป โดยให้ผู้ส่งออกส่งออกภายใน 12 เดือน นับแต่วันได้รับการจัดสรร และหากสามารถส่งออกไปยังประเทศใดได้ติดต่อกัน 2 ปี จะนำผลเฉลี่ยของปริมาณการส่งออกไปประเทศนั้นมา ในระยะ 2 ปีที่ผ่านมาเพิ่ม เป็นประวัติการส่งออกในปี ที่ 3

4. กรมการค้าต่างประเทศจะจัดสรรปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ไปยังประชาคมยุโรปในช่วงเดือนมกราคม - เมษายน 2524 จำนวน 1,000,000 ตัน โดยให้ผู้ส่งออกดำเนินการส่งออกให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ 15 พฤษภาคม 2524

ปรากฏว่านโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป โดยพิจารณาจากประวัติการส่งออกย้อนหลังก็ใช้ได้ไม่นาน ในวันที่ 8 เมษายน 2524 ได้มีแจ้งความกรมการค้าต่างประเทศ เรื่องการอนุญาตให้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังชนิดอัดเม็ดแข็งออกไปนอกราชอาณาจักร <sup>25</sup> ซึ่งกำหนดให้ผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังชนิดอัดเม็ดแข็งไปยังประชาคมยุโรปได้ โดยไม่ต้องพิจารณาประวัติการส่งออกย้อนหลัง แต่ให้ผู้ส่งออกทำการค้าโดยตรงกับทางประชาคมยุโรปอย่างเสรีและขออนุญาตรับสิทธิส่งออกตามระเบียบนี้ ซึ่งรัฐบาลจะจัดสรรโควตาให้แก่ผู้ส่งออก เป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้ผู้ส่งออกจะต้องทำสัญญาค้ำประกันการส่งออกที่คาดว่าจะส่งออกได้สูงสุดในแต่ละเดือนไว้ต่อกรมการค้าต่างประเทศ และต้องส่งออกภายในระยะเวลาที่สัญญาระบุไว้ หากไม่สามารถส่งออกตามเวลาที่ระบุไว้ กรมการค้าต่างประเทศจะงดการจัดสรรสิทธิส่งออกให้แก่ผู้ส่งออกรายนั้นเป็นเวลา 6 เดือน หรือตามที่เห็นสมควร จะเห็นว่านโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปในช่วงนี้เป็นไปอย่างเสรี บริษัทใดติดต่อทำการค้าได้มาก ก็จะได้รับจัดสรรโควตามาก รัฐบาลเพียงแต่ควบคุมปริมาณรวมทั้งหมดเท่านั้นเอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>25</sup> แจ้งความกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง การอนุญาตให้ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังชนิดอัดเม็ดแข็งออกไปนอกราชอาณาจักร ลงวันที่ 8 เมษายน 2524.



นโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปของรัฐบาลในปี 2525

นโยบายในการกำหนดปริมาณและจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปของรัฐบาลในปี 2525 ยังขาดความแน่นอนและไม่ชัดเจนเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะปี 2525 เป็นปีแรกที่มีการลงนามในข้อตกลงอย่างเป็นทางการ ในการจำกัดโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป แม้ว่าในทางปฏิบัติประเทศไทยมีการควบคุมปริมาณการส่งออกมาก่อนหน้านี้ โดยยึดถือตามร่างข้อตกลงที่ได้มีการลงนามไว้ในปี 2523 ซึ่งในปี 2524 รัฐบาลใช้นโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกให้แก่ผู้ส่งออก โดยอาศัยการพิจารณาจากประวัติการส่งออกย้อนหลัง 3 ปี แต่เกิดปัญหาความไม่คล่องตัวทางการค้า รัฐบาลจึงได้ยกเลิกและให้มีการส่งออกโดยเสรี โดยรัฐบาลควบคุมโควตาการส่งออกไม่ให้เกิดเกินปริมาณที่กำหนดไว้ อีกทั้งการลงนามในความตกลงระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป ก็ได้มีการลงนามกันหลังจากที่การส่งออกในปี 2525 เริ่มขึ้นไปแล้ว ซึ่งในช่วงระยะเวลาก่อนการลงนามไทยไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรการส่งออกไว้ประกอบกับช่วงนี้ไทยได้ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปมากแล้ว เมื่อมีการลงนามและจำกัดโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยไปยังประชาคมยุโรปในจำนวนที่แน่นอน และให้มีผลย้อนหลัง รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป สำหรับปี 2525 คือ <sup>26</sup>

1. แบ่งการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกเป็น 2 ช่วง ช่วงแรก (มกราคม - มิถุนายน 2525) จัดสรรให้ส่งออกได้ร้อยละ 70 ของปริมาณที่ประชาคมยุโรปกำหนด คือ จำนวน 3.57 ล้านตัน และในช่วงหลัง (กรกฎาคม - ธันวาคม 2525) ส่งออกได้อีก 1.43 ล้านตัน
2. ยินยอมให้ผู้ส่งออกติดต่อซื้อขายกับผู้ซื้อต่างประเทศโดยเสรี ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกรมการค้าต่างประเทศก่อน
3. ยกเลิกการกำหนดราคาขั้นต่ำของการส่งออก

<sup>26</sup> สรุปจากแจ้งความกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง การอนุญาตให้ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปนอกราชอาณาจักร ลงวันที่ 3 มีนาคม 2525.

นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้ส่งออกขออนุญาตและขนส่งสินค้าจาก กรมศุลกากรและใบรับรองมาตรฐานจากสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยมาขอใบรับรองการส่งออก หลังจากขนส่งสินค้าแล้ว

**นโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปของรัฐบาลปี 2526**

สำหรับการส่งออกในปี 2526 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการส่งออกไม่ต่างจากปี 2525 มากนัก โดยให้มีการติดต่อซื้อขายกันอย่างเสรี รัฐบาลควบคุมปริมาณการส่งออกทั้งหมด เท่านั้น นโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปของรัฐบาลในปี 2526 มีลักษณะสำคัญคือ <sup>27</sup>

1. กำหนดการส่งออกและการออกใบรับรองการส่งออกเป็น 4 งวดคือ

งวดที่	ปริมาณ (ล้านตัน)	ระยะเวลา การส่งออก	ระยะเวลาการออก ใบรับรองการส่งออก
1	1.6	ม.ค. - มี.ค. 2526	1 ม.ค. - 31 มี.ค. 2526
2	1.3	เม.ย. - มิ.ย. 2526	1 เม.ย. - 30 มิ.ย. 2526
3	1.0	ก.ค. - ก.ย. 2526	1 ก.ค. - 30 ก.ย. 2526
4	1.25	ต.ค. - ธ.ค. 2526	1 ต.ค. - 31 ธ.ค. 2526

2. กำหนดคุณสมบัติของผู้ส่งออก ต้องเป็นผู้ที่ได้จดทะเบียนการค้าขาออกหรือเป็นนิติบุคคล หรือเป็นผู้ที่จดทะเบียนพาณิชย์ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะประกอบการพาณิชย์ เป็นผู้ส่งออก

<sup>27</sup> สรุปจากแจ้งความกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง ระเบียบการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปนอกราชอาณาจักรและการออกใบรับรองการส่งออกในปี 2526 ลงวันที่ 30 กันยายน 2525.

ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังหรือสินค้าเกษตรออกไปจำหน่ายต่างประเทศ และเป็นผู้ที่ไม่เคยกระทำการใด ๆ ให้เป็นที่เสียหายต่อการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

3. กำหนดการขออนุญาตส่งออก โดยให้ผู้ขออนุญาตส่งออกต้องยื่นขอใบอนุญาตส่งออก (Export License) ตามแบบคำร้องพร้อมทั้งเอกสารที่กรมการค้าต่างประเทศกำหนด โดยกรมการค้าต่างประเทศจะออกใบอนุญาตส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไว้ในช่วงระยะเวลาการส่งออก ตั้งแต่วันที่กรมการค้าต่างประเทศกำหนด และแจ้งให้ทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 15 วัน

4. กำหนดการออกใบรับรองการส่งออก โดยกรมการค้าต่างประเทศจะยึดหลักการออกใบรับรองตามลำดับก่อน-หลัง

5. กำหนดให้ผู้ส่งออกต้องทำสัญญาค้าประกันการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ไปยังประชาคมยุโรปในอัตราตันละ 400 บาท

6. กรมการค้าต่างประเทศ จะออกใบอนุญาตส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประเทศอื่นนอกประชาคมยุโรปได้โดยไม่จำกัดจำนวน

**นโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปของรัฐบาลตั้งแต่ปี 2527-2530**

สำหรับนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปของรัฐบาลตั้งแต่ปี 2527 จนกระทั่งถึงปี 2529 นั้น ค่อนข้างจะมีความชัดเจนและแน่นอนในหลักการมากกว่านโยบายปีอื่นๆ ที่ผ่านมา ซึ่งหลักการของนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปตั้งแต่ปี 2527-2529 มีสาระสำคัญคือ <sup>๒๘</sup>

1. ใช้ระบบการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปให้แก่ผู้ส่งออกแต่ละรายตามปริมาณการสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของผู้ส่งออกคือ หากผู้ส่งออกรายใด สามารถสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังได้มาก ก็จะได้รับการจัดสรรโควตาการส่งออก

<sup>๒๘</sup> สรุปจากระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังตามพิกัดศุลกากร 07.06 ออกไปนอกราชอาณาจักร และการออกใบรับรองการส่งออกตั้งแต่ปี 2527-2529.

ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปมาก โดยให้ผู้ส่งออกรายงานปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังชนิดอัดเม็ดที่มีอยู่ในสต็อกแก่กรมการค้าต่างประเทศ ตามแบบพิมพ์ที่กำหนดทุกวันศุกร์ของสัปดาห์ และต้องไม่เกินวันพุธถัดไป อีกทั้งผู้ส่งออกต้องแจ้งสถานที่เก็บผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังพร้อมหลักฐานการเป็นผู้มีสิทธิในการใช้สถานที่นั้นต่อกรมการค้าต่างประเทศในเวลา 30 วัน ก่อนวันที่กำหนดให้มีการขนถ่ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ออกไปยังประชาคมยุโรปแต่ละงวดที่กรมการค้าต่างประเทศแจ้งให้ทราบ

2. กำหนดการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปให้แก่ผู้ส่งออกปีละ 7 งวด โดยกำหนดระยะเวลาส่งออกและระยะเวลาการออกใบรับรองการส่งออกดังนี้คือ

ระยะเวลาการส่งออกและระยะเวลาการออกใบรับรองการส่งออกของปี 2527

งวดที่	ระยะเวลาการส่งออก	ระยะเวลาการออกใบรับรองการส่งออก
1	21 ธ.ค. 2526 - 4 มี.ค. 2527	21 ธ.ค. 2526 - 7 มี.ค. 2527
2	4 ก.พ. 2527 - 13 เม.ย. 2527	4 ก.พ. 2527 - 23 เม.ย. 2527
3	20 มี.ค. 2527 - 2 มิ.ย. 2527	20 มี.ค. 2527 - 5 มิ.ย. 2527
4	4 พ.ค. 2527 - 17 ก.ค. 2527	4 พ.ค. 2527 - 20 ก.ค. 2527
5	18 มิ.ย. 2527 - 31 ส.ค. 2527	18 มิ.ย. 2527 - 3 ก.ย. 2527
6	2 ส.ค. 2527 - 15 ต.ค. 2527	2 ส.ค. 2527 - 18 ต.ค. 2527
7	16 ก.ย. 2527 - 29 พ.ย. 2527	16 ก.ย. 2527 - 3 ธ.ค. 2527

ระยะเวลาการส่งออกและระยะเวลาการออกใบรับรองการส่งออกของปี 2528

งวดที่	ระยะเวลาการส่งออก	ระยะเวลาการออกใบรับรองการส่งออก
1	15 ธ.ค. 2527 - 14 เม.ย. 2528	15 ธ.ค. 2527 - 17 เม.ย. 2528
2	30 ม.ค. 2528 - 29 พ.ค. 2528	30 ม.ค. 2528 - 3 มิ.ย. 2528
3	16 มี.ค. 2528 - 14 ก.ค. 2528	16 มี.ค. 2528 - 17 ก.ค. 2528
4	1 พ.ค. 2528 - 29 ส.ค. 2528	1 พ.ค. 2528 - 2 ก.ย. 2528
5	14 มิ.ย. 2528 - 13 ต.ค. 2528	14 มิ.ย. 2528 - 16 ต.ค. 2528
6	30 ก.ค. 2528 - 28 พ.ย. 2528	30 ก.ค. 2528 - 2 ธ.ค. 2528
7	14 ก.ย. 2528 - 31 ธ.ค. 2528	14 ก.ย. 2528 - 3 ม.ค. 2529

ระยะเวลาการส่งออกและระยะเวลาการออกใบรับรองการส่งออกของปี 2529

<u>งวดที่</u>	<u>ระยะเวลาการส่งออก</u>	<u>ระยะเวลาการออกใบรับรองการส่งออก</u>
1	2 ธ.ค. 2528 - 1 เม.ย. 2529	2 ธ.ค. 2528 - 4 เม.ย. 2529
2	15 ม.ค. 2529 - 14 พ.ค. 2529	15 ม.ค. 2529 - 19 พ.ค. 2529
3	3 มี.ค. 2529 - 30 มิ.ย. 2529	3 มี.ค. 2529 - 3 ก.ค. 2529
4	15 เม.ย. 2529 - 14 ส.ค. 2529	15 เม.ย. 2529 - 18 ส.ค. 2529
5	30 พ.ค. 2529 - 28 ก.ย. 2529	30 พ.ค. 2529 - 2 ต.ค. 2529
6	15 ก.ค. 2529 - 14 พ.ย. 2529	15 ก.ค. 2529 - 17 พ.ย. 2529
7	1 ก.ย. 2529 - 31 ธ.ค. 2529	1 ก.ย. 2529 - 5 ม.ค. 2530

ในการกำหนดช่วงเวลาการส่งออกนี้ในปี 2527 รัฐบาลได้กำหนดว่าการส่งออกแต่ละงวดต้องไม่ต่ำกว่า 500,000 ตัน แต่หลังจากปี 2527 รัฐบาลมิได้กำหนดปริมาณขั้นต่ำในการส่งออกแต่ประการใด

3. ระยะเวลาการตรวจสอบสต็อก จะทำการตรวจสอบสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของผู้ส่งออก ภายในเวลาประมาณ 15 วัน ก่อนการส่งออกในแต่ละช่วงของกำรส่งออก และในการตรวจสอบสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังแต่ละครั้ง จะต้องประกอบไปด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ไม่น้อยกว่า 4 หน่วยงาน คือ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) กระทรวงอุตสาหกรรม สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย สมาคมโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทย (จังหวัดชลบุรี) และสมาคมผู้ผลิตมันสำปะหลังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

4. การจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป กรมการค้าต่างประเทศจะจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป ในพิกัด 07.06 ในแต่ละงวดให้แก่ผู้ส่งออกแต่ละรายตามอัตราส่วนของสต็อก และประกาศให้ทราบภายใน 10 วัน นับจากวันตรวจสอบสต็อก

5. มาตรการจูงใจ รัฐบาลใช้มาตรการจูงใจเพื่อส่งเสริมให้มีการขยายตลาดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปนอกประชาคมยุโรป โดยจะจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปให้แก่ผู้ที่สามารถส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปนอกประชาคมยุโรปในกรณีพิเศษ โดยกำหนดอัตราส่วนสำหรับผู้ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปนอกประชาคมยุโรปจะได้รับ

การจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปในอัตราส่วน 1 : 1 (ยกเว้นปี 2528 ที่เปลี่ยนแปลงมาตรการจูงใจจากเดิม 1 : 1 เป็น 1.25 : 1) และให้ผู้ส่งออกดำเนินการส่งออกตามโควตาที่ได้รับจัดสรรนี้ภายใน 180 วัน

นอกจากนี้ในการส่งออก ผู้ส่งออกต้องส่งสินค้าจากโกดังที่ได้รับการจัดสรรทุกโกดังยกเว้นโกดังที่อยู่ในบริเวณชายคาเดียวกัน อาจส่งออกเพียงโกดังใดโกดังหนึ่งได้ และกรณีที่เป็นไซโล กรมการค้าต่างประเทศจะผ่อนผันให้ออกจากไซโลโดยตรวจปล่อยมาจากโกดังนอกบริเวณได้ในปริมาณที่ได้รับจัดสรรของแต่ละโกดัง

นโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปของรัฐบาลในช่วง 3 ปีหลังนี้ (ปี 2527-2529) มีแนวทางที่แน่นอนขึ้น เพียงแต่แตกต่างกันในรายละเอียดของแต่ละงวดว่างวดใดจะจัดสรรโควตาเท่าไร ซึ่งนโยบายนี้ใช้จนกระทั่งความตกลงระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปหมดลงในปี 2529

อย่างไรก็ดีในปี 2528 นโยบายเรื่องการจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป เป็นเรื่องที่ได้รับการถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากทั้งในหมู่นักวิชาการและผู้สนใจทั่วไป ประเด็นการถกเถียงก็ได้แก่ ไทยควรบอกเลิกความตกลง (สัญญา) การจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมหรือไม่ ทั้งนี้ก็เพราะในข้อตกลงระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปกำหนดไว้ว่า การจะบอกเลิกสัญญาดังกล่าวต้องแจ้งให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบก่อนข้อตกลงหมดอายุเป็นเวลา 1 ปี (ก่อนเดือนมกราคม 2529) มิฉะนั้นความตกลงดังกล่าวจะมีอายุต่อไปอีก 3 ปี ดังนั้นการคิดแก้ไขหรือยกเลิกความตกลงดังกล่าวจึงต้องกระทำกันในปี 2528 ซึ่งประเด็นการบอกเลิกสัญญานี้ได้มีความเห็นออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ <sup>29</sup>

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>29</sup> ประมวลจากเอกสารต่างๆ และการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

กลุ่ม 1 กลุ่มที่มีความเห็นให้มีการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงที่ได้ทำไว้กับประชาคมยุโรป

กลุ่มนี้ เสนอให้ไทยบอกเลิกสัญญาจำกัดตนเองที่ทำไว้กับประชาคมยุโรปโดยได้ให้เหตุผลในการบอกเลิกสัญญาดังนี้

1. ให้ไทยบอกเลิกข้อตกลงที่ได้ทำไว้กับประชาคมยุโรป แล้วให้มีการส่งออกโดยเสรี ทั้งนี้ เพราะว่าการกลุ่มนี้ เห็นว่าสัญญาดังกล่าวผูกมัดไทยเพียงฝ่ายเดียวว่าจะส่งออกได้ไม่เกินปีละเท่าไร แต่ทางประชาคมยุโรปจะซื้อหรือไม่ก็ได้ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นเสมือนสัญญาที่ผูกมัดไทยเพียงฝ่ายเดียว หากมีการยกเลิกความตกลง ไทยจะสามารถส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปได้มากขึ้น ซึ่งหมายถึงรายได้ที่จะเข้าสู่ประเทศมีมากขึ้น

2. ให้ใช้ GATT เป็นเวทีการต่อสู้ หากทางประชาคมยุโรปใช้มาตรการหรือวิธีการใดๆ เข้ามาเป็นเครื่องมือในการกีดกันผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย ทั้งนี้ เพราะประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของ GATT แล้วตั้งแต่ปี 2525 และทางประชาคมยุโรปก็ได้ผูกพันอารขาเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไว้กับ GATTว่าจะเก็บในอัตราร้อยละ 6 ของมูลค่าตามมาตรฐานการอนุเคราะห์สูงสุด (MFN) ทำให้ทางประชาคมยุโรปไม่สามารถใช้มาตรการทางภาษีกับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยได้

3. สำหรับข้อวิตกที่เกรงว่าประชาคมยุโรปจะใช้มาตรการต่างๆ กีดกันผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยนั้น กลุ่มนี้ เห็นว่าประชาคมยุโรปไม่สามารถกีดกันผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทยได้ เพราะมีข้อผูกพันไว้กับ GATT และมีมันสำปะหลังก็เป็นพืชที่ทางประชาคมยุโรปต้องการอย่างมาก โดยเฉพาะ เนเธอร์แลนด์ เยอรมัน เบลเยียม ซึ่งเป็นผู้ผลิตอาหารสัตว์รายใหญ่ จึงไม่น่ากังวลว่าประชาคมยุโรปจะไม่ซื้อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย อีกทั้งหากทางประชาคมยุโรปจะมีการเปลี่ยนแปลงภาษีหรือจำกัดปริมาณการนำเข้าก็ต้องเจรจากับทางฝ่ายไทย ซึ่งเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ก่อนและไทยสามารถเรียกเงินชดเชยเท่ากับมูลค่าที่เราเสียไปประมาณ 400 ล้านบาทในเวลา 4 ปีด้วย

จากแนวความคิดและความเชื่อดังกล่าว กลุ่มนี้จึงมีความเห็นว่าจะได้มีการบอกเลิกสัญญาจำกัดตนเอง ผู้ที่เห็นด้วยกับแนวความคิดนี้ได้แก่ นักวิชาการ เป็นส่วนใหญ่

## กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้ที่เห็นด้วยกับการต่อสัญญาที่ทำไว้กับประชาคมยุโรป

กลุ่มนี้เห็นว่า ควรจะได้มีสัญญาหรือความตกลงในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปต่อไป โดยชี้ให้เห็น เหตุผลในการสนับสนุนให้มีการคงไว้ซึ่งข้อตกลงในการจำกัดโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยไปยังประชาคมยุโรป คือ

1. หากไทยไม่ต่อสัญญากับประชาคมยุโรป ทางประชาคมยุโรปอาจใช้มาตรการต่าง ๆ ในการกีดกันผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย และอาจทำให้ไทยไม่สามารถส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปได้อีก (ทางประชาคมยุโรปไม่ยอมซื้อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย) อันจะส่งผลกระทบต่อชาวไร่มันจำนวนมากอีกด้วย

2. หากไทยไม่ต่อสัญญากับทางประชาคมยุโรปและใช้ GATT เป็นเวทีในการต่อสู้ การดำเนินการดังกล่าวต้องใช้เวลาานกว่าจะทราบผลได้ กลุ่มนี้เห็นว่าช่วงที่เรื่องอยู่ในระหว่างดำเนินการของ GATT นั้นหากทางประชาคมยุโรปไม่สั่งซื้อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย จะทำให้มันสำปะหลังที่มีอยู่ในประเทศไม่มีตลาดระบายออก ซึ่งผลกระทบจะตกอยู่กับเกษตรกรหรือชาวไร่ มันนั่นเอง อีกทั้งกลุ่มนี้เห็นว่าการมีโควตาที่แน่นอนดีกว่าการไม่มีอะไรเลย

3. การทำข้อตกลงทางการค้ากับประชาคมยุโรปในเรื่องการจำกัดโควตาการส่งออก ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจะช่วยเป็นหลักประกันแก่ผู้ส่งออกของไทย เพราะไทยจะมีปริมาณการส่งออกที่แน่นอนที่จะเสียภาษีในอัตราที่ต่ำ (คือร้อยละ 6 ของมูลค่า) และหากไทยจะส่งออกเกินกว่า ปริมาณที่ทางประชาคมยุโรปกำหนดก็ย่อมจะกระทำได้โดยไม่ต้องเสียภาษีที่สูงกว่าร้อยละ 6

นอกจากแนวความคิดหลักทั้ง 2 ประการแล้ว ยังมีการเสนอให้มีการต่อสัญญาโดยให้มีการบอกเลิกสัญญาเก่าแล้วทำความตกลงสัญญาใหม่กับทางประชาคมยุโรป โดยทำการต่อรองกัน อย่างมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน

แม้ว่าประเด็นในเรื่องการต่อสัญญาหรือไม่นั้น จะได้มีการหยิบยกขึ้นมาถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากก็ตาม หากพิจารณาในแง่ของผู้บริหารประเทศหรือผู้นำในขณะนั้นแล้ว มีความเห็นโน้มเอียงไปในทางที่จะเห็นด้วยกับการที่จะให้มีการต่อสัญญากับทางประชาคมยุโรป โดยในขั้นแรกมิได้มีการเคลื่อนไหว (ซึ่งเท่ากับปล่อยให้สัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าวมีอายุใช้ต่อไปอีก 3 ปี ตามที่ได้ระบุไว้ในความตกลง เนื่องจากก่อนความตกลงจะหมดอายุ 1 ปี หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้ทำการบอกเลิกความตกลง ความตกลงดังกล่าวจะมีผลต่อไปอีก 3 ปี) แต่มีกระแสคัดค้านจากหลายฝ่ายว่าหากจะให้มีการต่อสัญญาดังกล่าวออกไป โควตาที่ไทยจะได้รับควรจะมากกว่าที่เป็นอยู่คือ 4.5 ล้านตัน โดยอ้างว่า สเปนกับโปรตุเกสได้เข้ามาเป็นสมาชิกประชาคมยุโรป ไทย



ควรจะได้โควตาเพิ่มขึ้นเพราะ 2 ประเทศนี้มีปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยและ  
ไม่ได้นับเป็นโควตาของประชาคม<sup>30</sup> จนกระทั่งปลายปี 2528 (วันที่ 3 ธันวาคม 2528) นาย  
โกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้เดินทางไปยังประชาคมยุโรป และได้มีการลง  
นามในร่างพิธีสาร (Memorandum of Understanding) กำหนดข้อตกลงเบื้องต้นว่าไทยจะส่ง  
ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปในปี 2530 ถึงปี 2533 รวม 21 ล้านตันโดยในปีหนึ่งๆ  
จะส่งออกได้ไม่เกิน 5.5 ล้านตัน และในปี 2529 ทางประชาคมยุโรปยินยอมให้ไทยนำโควตา  
การส่งออกของปี 2530 มาใช้ล่วงหน้าได้ 5 แสนตัน ส่วนเรื่องเงินช่วยเหลือทางกระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์จะได้มีการเจรจาในครั้งต่อไป

หลังจากที่นายโกศล ไกรฤกษ์ ได้ลงนามในพิธีสารดังกล่าวแล้วได้มีการโต้แย้งในราย  
ละเอียดของความตกลงหลายประการของนักวิชาการในแง่ของการยอมรับฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่  
ของไทยและยอมรับว่าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยไม่ได้ทำมาจากแป้งมัน ซึ่งทางประชาคมยุโรป  
ยังไม่ได้ยอมรับ ต่อมาในวันที่ 20 พฤษภาคม 2529 ได้มีการลงนามในสัญญาข้อตกลงการค้า  
ระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป ระหว่าง ร.ต.อ. สุรัตน์ โอสถานุเคราะห์ รัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงพาณิชย์ และนายพาวด์ แอนเดียน รองประธานกลุ่มประชาคมยุโรป ซึ่งสาระสำคัญของ  
ข้อตกลงดังกล่าวมีดังนี้คือ<sup>31</sup>

1. กำหนดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยไปยังประชาคมยุโรป ตั้ง  
แต่ปี 2530-2533 (เป็นเวลา 4 ปี) จำนวน 21 ล้านตัน
2. การตีความมันอัดเม็ดของไทยให้เสียภาษีนำเข้าในอัตราร้อยละ 6 ของมูลค่า  
โดยให้ระบุให้ชัดว่ามันอัดเม็ดของไทยไม่ได้ทำจากแป้งมันดังที่นายโกศล ไกรฤกษ์ ได้ลงนามยอม  
รับไว้ เพื่อมิให้ประชาคมยุโรปใช้เป็นข้ออ้างในการเพิ่มภาษีผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย (เพราะ

<sup>30</sup> ผู้ที่เป็นบุคคลสำคัญในการผลักดันเรื่องนี้ได้แก่นายกสมาคมโรงงานผลิตภัณฑ์มัน  
สำปะหลังไทย (จ.ชลบุรี) โดยเฉพาะนายนิยม จุฬาสรีกุล นายกสมาคมฯ เห็นว่าโควตาที่ไทย  
ควรจะได้รับควรจะมีมากกว่า 4.5 ล้านตัน โดยได้ทำหนังสือถึงรัฐบาลจนกระทั่งรัฐบาลรับไว้  
พิจารณา

<sup>31</sup> สยามจดหมายเหตุ 22 (30 พฤษภาคม - 5 มิถุนายน 2529) : 603.

หากมันอัดเม็ดทำมาจากแป้งมัน จะถือเป็นสินค้าอุตสาหกรรมซึ่งต้องเสียภาษีสูงกว่าร้อยละ 6 ของมูลค่า) โดยทำเป็นบันทึกในการยอมรับว่ามันอัดเม็ดของไทยมิได้ทำมาจากแป้งมัน

3. ทางประชาคมยุโรปยอมรับว่าไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ หากจะมีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงสัญญา หรือมีการเจรจาครั้งใหม่ ทางประชาคมยุโรปจะต้องเจรจากับไทยก่อนในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่ และหากการเจรจาไม่เป็นที่ตกลงกันไทยสามารถนำเรื่องนี้เสนอ GATT พิจารณาได้

หลังจากที่ได้มีการตกลงจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป โดยลงนามในข้อตกลงฉบับใหม่แล้ว รัฐบาลก็ได้ดำเนินการกำหนดนโยบายการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป สำหรับปี 2530 โดยใช้ระบบการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปให้แก่ผู้ส่งออกตามปริมาณสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของผู้ส่งออก เช่นเดียวกับนโยบายในปี 2527-2529 โดยกำหนดงวดการส่งออกดังนี้ <sup>๓๒</sup>

งวดที่	ระยะเวลาการส่งออก	ระยะเวลาการออกใบรับรองการส่งออก
1	5 ม.ค. 2530 - 4 พ.ค. 2530	5 ม.ค. 2530 - 11 พ.ค. 2530
2	18 ก.พ. 2530 - 17 มี.ย. 2530	18 ก.พ. 2530 - 22 มี.ย. 2530
3	1 เม.ย. 2530 - 30 ก.ค. 2530	1 เม.ย. 2530 - 4 ส.ค. 2530
4	14 พ.ค. 2530 - 10 ก.ย. 2530	14 พ.ค. 2530 - 15 ก.ย. 2530
5	22 มี.ย. 2530 - 19 ต.ค. 2530	22 มี.ย. 2530 - 26 ต.ค. 2530
6	27 ก.ค. 2530 - 23 พ.ย. 2530	27 ก.ค. 2530 - 30 พ.ย. 2530
7	31 ส.ค. 2530 - 31 ธ.ค. 2530	31 ส.ค. 2530 - 5 ม.ค. 2531

<sup>๓๒</sup> ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ตามพิกัดศุลกากร 07.06 ออกไปนอกราชอาณาจักร และการออกใบรับรองการส่งออกในปี 2530 พ.ศ. 2529 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2529.

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้มีการเปลี่ยนแปลงระยะเวลาการส่งออกสำหรับผู้ส่งออกที่ได้รับการจัดสรรโควตาพิเศษไปยังประชาคมยุโรป ที่สามารถส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปนอกตลาดประชาคมยุโรป โดยให้ผู้ส่งออกทำการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปภายในระยะเวลา 270 วันนับจากวันที่ได้รับการจัดสรร

จากที่กล่าวมา อาจสรุปได้ว่านโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปของรัฐ แบ่งออกได้เป็น 4 ช่วงด้วยกันคือ

ช่วงแรก (ปี พ.ศ. 2524) รัฐบาลทำการจัดสรรปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปให้แก่ผู้ส่งออกโดยพิจารณาจากประวัติการส่งออกย้อนหลัง 3 ปี

ช่วงที่สอง (ปี พ.ศ. 2525) รัฐบาลให้ผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปติดต่อกับผู้ซื้อโดยเสรี โดยรัฐบาลเพียงแต่ควบคุมปริมาณการส่งออกรวมไม่ให้เกินกว่าที่ระบุไว้ในข้อตกลง

ช่วงที่สาม (ปี พ.ศ. 2526) รัฐบาลจัดสรรปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปให้แก่ผู้ส่งออกโดยวิธีการเคาะระฆัง หรือที่เรียกว่าระบบมาก่อนได้ก่อน (First come first serve)

ช่วงที่สี่ (ปี พ.ศ. 2527-2530) รัฐบาลจัดสรรปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปให้แก่ผู้ส่งออก โดยพิจารณาจากปริมาณสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ผู้ส่งออกมีอยู่เป็นเกณฑ์

นโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ของรัฐบาลทั้ง 4 ช่วงที่กล่าวมานี้จะมีขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการแตกต่างกันออกไป ซึ่งผู้วิจัยจะได้อธิบายรายละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย