



ข้อถกเถียงต่าง ๆ เกี่ยวกับข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป ได้ปรากฏอย่างเด่นชัดในห้วงเวลาตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน หลายทศวรรษได้แสดงการสนับสนุนการมีข้อตกลงดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่ามีความคุ้มค่าที่ข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังเป็นสัญญาสองฝ่ายซึ่งให้ความแน่นอนในทางการค้า ทำให้สามารถกำหนดนโยบายการผลิตได้ และยังสามารถรับเงินช่วยเหลือในโครงการปลูกพืชทดแทนด้วย นอกจากนี้ข้อตกลงยังกำหนดให้ประเทศไทยเป็นผู้อนุญาตการส่งออก (Export Licensor) อันมีผลทำให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Quota rent) ตกอยู่กับประเทศไทย เป็นต้น แต่ก็มีบางทศวรรษคัดค้านการทำข้อตกลงและการต่ออายุข้อตกลงดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่ามีความเสียหายมากกว่าผลดี กล่าวคือ เห็นว่าข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังมีลักษณะเป็นสัญญาจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจ (Voluntary Export Restraint หรือ VER) ไม่ใช่สัญญาทางการค้า ดังนั้น ประชาคมยุโรปอาจจะซื้อหรือไม่ซื้อสินค้าของเราก็ได้จำนวนโควตาที่ได้รับต่ำเกินไปและมีลักษณะที่ลดลงทุกช่วงปี และประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกมันสำปะหลังรายใหญ่ ตามมาตรา 28 วรรค 2 ย่อมมีสิทธิเรียกค่าทดแทนจากการที่ประชาคมยุโรปจะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรที่ได้ให้ไว้ในการประชุมแกตต์รอบเคนเนดีในปี 2510 ซึ่งจะได้ค่าทดแทนในจำนวนที่สูงกว่าเงินช่วยเหลือที่ได้รับอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังฉบับนี้ยังคงดำรงอยู่และจะมีผลใช้บังคับไปจนถึงปี 2537 อันอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศได้ในระดับหนึ่ง จึงควรศึกษาเพื่อให้ทราบถึงสาระสำคัญของข้อตกลง ประเด็นกฎหมายที่เกิดขึ้นจากตัวข้อตกลง ตลอดจนหลักเกณฑ์ของแกตต์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขต่อไปในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นในทางกฎหมายระหว่างประเทศจะถือเป็นเรื่องเป็นประเด็นพื้นฐานต่อการวิเคราะห์สำหรับการศึกษานี้

1.1 ความสำคัญของปัญหา

มันสำปะหลังเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญที่ทำรายได้เข้าประเทศมากชนิดหนึ่ง เนื่องจากมูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยที่ส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศมีมูลค่าเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับพืชชนิดอื่น ๆ ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ตลาดส่งออกที่สำคัญของไทยได้แก่กลุ่มประเทศประชาคมยุโรป รองลงมาได้แก่ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ไชเวียต และเกาหลีใต้ จากสถิติที่ผ่านมาในอดีตพบว่าแนวโน้มการส่งออกของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะปริมาณการส่งออกที่ส่งไปจำหน่ายยังประชาคมยุโรปจนทำให้ประชาคมยุโรปต้องมาเจรจาขอทำความตกลงการค้ามันสำปะหลังกับไทย ผลจากการทำข้อตกลงการค้าดังกล่าวทำให้ปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยที่มีแนวโน้มสูงเพิ่มขึ้นทุกปีกลับชะลอตัวและมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัด ผลที่ตามมาคือทำให้รายได้ของประเทศต้องขาดหายไปเป็นจำนวนมาก จากการศึกษาพบว่าปัญหาหรืออุปสรรคที่สำคัญที่มีต่อการค้ามันสำปะหลังของไทยนั้นเกิดขึ้นเนื่องมาจากข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังที่ไทยได้ทำไว้กับประชาคมยุโรป ซึ่งข้อตกลงการค้าดังกล่าวนี้ได้ทำขึ้นก่อนที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสมาชิกแกตต์ (GATT) และสาระสำคัญของข้อตกลงก็มีลักษณะเป็นการจำกัดปริมาณการส่งออกที่ลดลงตามกำหนดช่วงระยะเวลาซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจของประเทศเป็นอันมาก เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีรายได้จากการส่งออกพืชผลทางการเกษตรเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องหาทางแก้ไขปัญหา หรือลดอุปสรรคทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังให้หมดสิ้นไปหรือลดน้อยลงกว่าที่เป็นอยู่ แนวทางหนึ่งที่น่าพิจารณาก็คือ การนำหลักการของแกตต์ (GATT) มาใช้ในการเจรจาข้อตกลงการค้าฉบับใหม่ที่มีขึ้น เพื่อให้ประเทศไทยได้รับสิทธิประโยชน์สูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้

1.2 วัตถุประสงค์

- ก. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจ (Voluntary Export Restraints หรือ VERs) ตลอดจนศึกษาผลของการมี VER ต่อระบบเศรษฐกิจของโลก

- ข. เพื่อศึกษาถึงสถานะภาพทางกฎหมายของข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจ
- ค. เพื่อศึกษาถึงภูมิหลังของการค้าและการทำข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
- ง. เพื่อศึกษาสถานะภาพทางกฎหมายของไทยในเวทีการค้าระหว่างประเทศในการค้ามันสำปะหลังภายหลังจากที่ไทยเข้าเป็นภาคีของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) แล้วตลอดจนสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากการเข้าเป็นภาคีสมาชิกของข้อตกลงดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้ามันสำปะหลังของไทยและประชาคมยุโรป
- จ. เพื่อศึกษาสาระสำคัญของข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปในแต่ละฉบับว่าเป็นอย่างไรและมีผลดีผลเสียต่อการค้ามันสำปะหลังของไทยอย่างไร
- ฉ. เพื่อศึกษา เรื่องการนำหลักการของแกตต์มาใช้ในการเจรจาข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังของไทยกับประชาคมยุโรปภายหลังการหมดอายุข้อตกลงฉบับปัจจุบัน

1.3 วิจัยวิจัยและขอบเขตการศึกษา

ก. วิจัยวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสารทั้งหมดโดยวิเคราะห์จากข้อตกลงที่ไทยได้ทำไว้กับประชาคมยุโรปตลอดจนวิเคราะห์ข้อกฎหมายของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

ข. ขอบเขตการวิจัย

สมมุติฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ การทำข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยและประชาคมยุโรป ก่อให้เกิดปัญหากฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อประเทศไทย และได้ทำการศึกษาภายในขอบเขต ดังนี้คือ

1. ศึกษาเกี่ยวกับวิวัฒนาการของการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจ (Voluntary Export Restraints หรือ VERs) ว่ามีความเป็นมาอย่างไร โดยนำหลักการและกฎเกณฑ์ของแกตต์ (General Agreement on Tariff and Trade หรือ GATT) เกี่ยวกับหลักการค่าเสรี หลักการห้ามการจำกัดจำนวน และข้อยกเว้นของหลักการห้ามการจำกัดจำนวน มาเป็นวัตถุประสงค์ศึกษาตลอดจนศึกษาผลของการมี VER กับระบบการค้าของโลก
2. ศึกษาถึงความสำคัญของมันสำปะหลังในฐานะที่เป็นพืชเศรษฐกิจของประเทศไทยที่มีมูลค่าการส่งออกมากอันดับหนึ่งของสินค้าเกษตรกรรม ศึกษาความเป็นมา และภูมิหลังของการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป ตลอดจนการทำข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังของประเทศทั้งสอง
3. ศึกษาผลจากการที่ไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิกของแกตต์ และสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากการเป็นภาคีสมาชิกของข้อตกลงดังกล่าว ตลอดจนสถานะทางกฎหมายในเวทีการค้าระหว่างประเทศของไทยในเรื่องการค้ามันสำปะหลังกับประชาคมยุโรป
4. วิเคราะห์ข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประชาคมยุโรปในเรื่องการผลิต การตลาด และการค้ามันสำปะหลังแต่ละฉบับว่ามีสาระสำคัญ และมีผลดีผลเสียต่อประเทศไทยอย่างไร และศึกษาถึงสถานะทางกฎหมายของข้อตกลงการค้าดังกล่าว



5. ศึกษาหลักกฎหมายมาตรา 28 ของ GATT และมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาถึงการนำหลักเกณฑ์ของ GATT ไปใช้เจรจากับประชาคมยุโรป เพื่อให้ประเทศไทย ได้มีข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองมากที่สุด

จากการศึกษาพบว่า การทำข้อตกลงดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหากฎหมายขึ้น หลายลักษณะ กล่าวคือ

1. ตัวข้อตกลงฯ เป็น VER ที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจาก VER ที่เกิดจากการเบี่ยงเบนทบทวนในมาตรา 19, 6 และ 28 ของแกตต์ นอกจากนี้ยังเป็นข้อตกลงที่ทำขึ้นก่อนที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีแกตต์ แม้ภายหลังเข้าเป็นภาคีแกตต์แล้วก็ยังคงลักษณะเดิมโดยมิได้อิงหลักเกณฑ์ของแกตต์แต่อย่างใด จึงทำให้เกิดปัญหาในการต่อรองเจรจา

2. ข้อตกลงฯ ดังกล่าวมีผลกระทบต่อกฎหมายภายใน กล่าวคือ ทำให้รัฐบาลไทยต้องออกกฎและระเบียบต่าง ๆ มาควบคุมและจัดสรรการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่จะส่งไปจำหน่ายยังประชาคมยุโรป

3. ก่อให้เกิดปัญหาด้านเศรษฐกิจการเมือง ซึ่งส่งผลต่อการเจรจา เนื่องจากข้อตกลง VER ก่อให้เกิด Quota Rents จากการเป็นผู้ควบคุมการส่งออก

4. ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของตัวข้อตกลง เช่น การเป็นผู้ส่งออก รายใหญ่ พักัดอัตราภาษีศุลกากร และนิยามของมันอัดเม็ด เป็นต้น

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์นี้

- ก. ทำให้ทราบถึงความจำเป็นของการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจในระบบการค้าโลก
- ข. ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในปัญหาการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยและประชาคมยุโรป
- ค. ทำให้ทราบเกี่ยวกับสถานะภาพทางกฎหมายของข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป
- ง. ทำให้ทราบถึงสถานะภาพทางกฎหมายและอำนาจในการเจรจาต่อรองของประเทศไทยที่มีต่อประชาคมยุโรปว่ามีมากน้อยเพียงใดในเรื่องการค้ามันสำปะหลัง
- จ. เพื่อเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำเอาข้อมูลและความคิดเห็นต่าง ๆ ไปใช้ในการแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศไทยไว้ให้มากที่สุด