

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การส่งออกอาหารเป็นอุตสาหกรรมที่มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยโดยรวมของประเทศ มันสำปะหลังเป็นพืชอาหารทางเศรษฐกิจที่สำคัญอีกชนิดหนึ่งที่ทำรายได้เข้าประเทศมากชนิดหนึ่ง เนื่องจากมูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยที่ส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศมีมูลค่าเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับพืชอาหารชนิดอื่นๆ ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ตลาดส่งออกที่สำคัญของไทยได้แก่กลุ่มประเทศประชาคมยุโรป รองลงมาได้แก่ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ไชเวียด และเกาหลีใต้ จากสถิติที่ผ่านมาในอดีตพบว่าแนวโน้มของการส่งออกของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะปริมาณการส่งออกที่ส่งไปจำหน่ายยังประชาคมยุโรปจนทำให้ประชาคมยุโรปต้องมาขอทำความตกลงการค้ามันสำปะหลังกับประเทศไทย ผลจากการทำข้อตกลงการค้าดังกล่าวทำให้ปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยที่มีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี กลับชะลอลดลงและมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัด ผลที่ตามมาคือทำให้รายได้ของประเทศต้องขาดหายไปเป็นจำนวนมาก จากการศึกษาพบว่าปัญหาหรืออุปสรรคที่สำคัญที่มีต่อการค้าอาหารพืชมันสำปะหลังของไทยนั้นเกิดขึ้นเนื่องมาจากข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังที่ไทยทำไว้กับประชาคมยุโรป ซึ่งข้อตกลงการค้าดังกล่าวนี้ได้ทำขึ้นก่อนที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีแกตต์ (GATT) และสาระสำคัญของข้อตกลงนี้ก็มีลักษณะเป็นการจำกัดปริมาณการส่งออกที่ลดลงตามกำหนดช่วงระยะเวลา ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจของประเทศเป็นอันมาก เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีรายได้จากการส่งออกพืชอาหารทางการเกษตรเป็นสำคัญ

ข้อถกเถียงต่างๆ เกี่ยวกับข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปได้ปรากฏอย่างชัดเจนในห้วงเวลาดังแต่ปี 2528 เป็นต้นมา หลายทศนะได้แสดงการสนับสนุนการมีข้อตกลงดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าผลดีในแง่ที่ว่าข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังเป็นสัญญาสองฝ่ายซึ่งให้ความแน่นอนในทางการค้า ทำให้สามารถกำหนดนโยบายการผลิตได้และยังได้รับเงินช่วยเหลือในโครงการพืชทดแทนด้วย นอกจากนี้ข้อตกลงยังกำหนดให้ประเทศไทยเป็นผู้อนุญาตการส่งออก (Export Licensor) อันมีผลทำให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Quota rent) ตกอยู่กับประเทศไทยเป็นต้น แต่ก็มีบางทศนะคัดค้านการทำข้อตกลงและการต่ออายุข้อตกลงดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่าผลเสียมากกว่าผลดี กล่าวคือ เห็นว่าข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังมีลักษณะเป็นสัญญาจำกัดการ

ส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraint หรือ VER) ไม่ใช่สัญญาทางการค้า ดังนั้นประชาคมยุโรปอาจจะซื้อหรือไม่ซื้อสินค้าอาหารของเราก็ได้และจำนวนโควต้าที่ได้รับต่ำเกินไปและมีลักษณะที่ลดลงทุกช่วงปี และประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารจากมันสำปะหลังรายใหญ่ตามมาตรา 28 วรรค 2 ย่อมมีสิทธิเรียกค่าทดแทนจากการที่ประชาคมยุโรปจะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรที่ได้ให้ไว้ในการประชุมแกตต์รอบเดนมาร์กในปี 2510 ซึ่งจะได้ค่าทดแทนในจำนวนที่สูงกว่าเงินช่วยเหลือที่ได้รับอยู่ในปัจจุบัน

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องหาทางแก้ไขปัญหา หรือลดอุปสรรคทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังให้หมดสิ้นไปหรือลดน้อยลงกว่าที่เป็นอยู่ แนวทางหนึ่งที่น่าพิจารณาก็คือ การนำหลักการของแกตต์ (GATT) มาใช้ในการเจรจาข้อตกลงการค้าเพื่อให้ประเทศไทยได้รับสิทธิประโยชน์สูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการของการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraints หรือ VERs) ตลอดจนศึกษาผลของการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกต่อระบบเศรษฐกิจ

2.2 เพื่อศึกษาถึงสถานะภาพทางกฎหมายของไทยในเวทีการค้าระหว่างประเทศในการค้ามันสำปะหลังภายหลังจากที่ไทยเข้าเป็นภาคีของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า ตลอดจนสิทธิประโยชน์จากการเข้าเป็นภาคีสมาชิกของข้อตกลงดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้ามันสำปะหลังของไทยและประชาคมยุโรป

2.3 เพื่อศึกษาสาระสำคัญของข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปในแต่ละฉบับว่าเป็นอย่างไรและมีผลดีผลเสียต่อการค้ามันสำปะหลังของไทยอย่างไร

2.4 เพื่อศึกษาเรื่องการนำหลักการของแกตต์มาใช้ในการเจรจาข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังของไทยกับประชาคมยุโรปภายหลังจากการหมดอายุของข้อตกลง

## 3. สมมติฐานของการศึกษา

การที่ยุโรปนำเข้ามันสำปะหลังจากประเทศไทยเพื่อใช้เลี้ยงสัตว์เป็นอันมากเพราะมีคุณค่าทางอาหารสูงและราคาถูกกว่าอาหารสัตว์ที่ฝรั่งเศสส่งออกไปยังประเทศยุโรปอื่น ๆ ที่สำคัญมากทำให้ฝรั่งเศสต้องหาทางจำกัดปริมาณการนำเข้ามันสำปะหลังจากไทยให้มากที่สุด แต่ตามระบอบของ

GATT การจำกัดโควตาการนำเข้าสินค้าไม่สามารถจะทำได้ แต่ถ้าเป็นการจำกัดโควตาการส่งออก โดยผู้ส่งออกสามารถกระทำได้ ฝรั่งเศสจึงถือโอกาสที่จะต้องมีการปรับพิศและระบอบศุลกากร ในประเทศยุโรปให้เท่ากันทั้งหมด แบ่งชนิดของมันสำปะหลังอัดแท่งออกเป็นชนิดที่ทำจากหัวมัน กับที่ทำจากแป้งมัน ซึ่งสำหรับชนิดแรกให้เสียภาษีเพียง 6 % แต่ชนิดหลังต้องเสียภาษีถึง 18 % แล้วเสนอว่าถ้าประเทศไทยลดปริมาณการส่งออกมันสำปะหลังไปยุโรปให้เหลือเพียงปีละ 5 ล้าน ตัน จะเสียภาษีเพียง 6 % ไม่ว่ามันอัดแท่งนั้นจะทำจากหัวมันหรือแป้งมันก็ตาม มิฉะนั้นอาจต้องเสีย ภาษีถึง 18 % ถ้าปรากฏว่ามันแท่งนั้นทำจากแป้งมัน ไทยจึงต้องยอมทำตามที่ฝรั่งเศสต้องการ เพราะถึงแม้จะป้อนหัวมันเข้าเครื่องอัดมันแท่ง เครื่องจักรต้องแปรสภาพหัวมันให้เป็นแป้งมันเสีย ก่อนที่จะอัดเป็นแท่ง

#### 4. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ศึกษาเกี่ยวกับวิวัฒนาการของการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจว่ามีความเป็นมา อย่างไร โดยนำหลักการและเกณฑ์ของแกตต์เกี่ยวกับการค้าเสรี หลักการห้ามจำกัดจำนวนและ ข้อยกเว้นมาใช้ในการศึกษา ซึ่งรวมถึงความเป็นมาและภูมิหลังของการค้ามันสำปะหลังระหว่าง ไทยกับประชาคมยุโรปตลอดจนการทำข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังของทั้งสองประเทศ และศึกษา ผลจากการที่ไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิกของแกตต์และสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากการเป็นภาคีสมาชิก ของข้อตกลงดังกล่าว ซึ่งรวมการศึกษาสถานะภาพทางกฎหมายของข้อตกลงดังกล่าวและหลัก กฎหมายมาตรา 28 ของ GATT และมาตราอื่นๆที่เกี่ยวข้องตลอดถึงการนำหลักเกณฑ์ของ GATT ไปใช้ในการเจรจากับประชาคมยุโรป

#### 5. วิธีการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสารเป็นหลัก ซึ่งเป็นการศึกษาค้นคว้าข้อมูลในทาง กฎหมายโดยวิเคราะห์ข้อกฎหมายของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าในประเด็นที่ เกี่ยวข้อง รวมทั้งดูผลกระทบที่จะเกิดขึ้นและบทบัญญัติแห่งกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับทางการค้า ภายใต้ความตกลงของแกตต์

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

6.1 ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการของการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraints หรือ VERs) ตลอดจนศึกษาผลของการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกต่อระบบเศรษฐกิจ

6.2 ทำให้ทราบถึงสถานะภาพทางกฎหมายของไทยในเวทีการค้าระหว่างประเทศในการค้ามันสำปะหลังภายหลังจากที่ไทยเข้าเป็นภาคีของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า ตลอดจนสิทธิประโยชน์จากการเข้าเป็นภาคีสมาชิกของข้อตกลงดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้ามันสำปะหลังของไทยและประชาคมยุโรป

6.3 ทำให้ทราบถึงสาระสำคัญของข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปในแต่ละฉบับว่าเป็นอย่างไรและมีผลดีผลเสียต่อการค้ามันสำปะหลังของไทยอย่างไร

6.4 ทำให้ทราบถึงเรื่องการนำหลักการของแกตต์มาใช้ในการเจรจาข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังของไทยกับประชาคมยุโรปภายหลังจากการหมดอายุของข้อตกลง