

## บทที่ 3

# การค้ำมันสำปะหลังของไทยและประชาคมยุโรปและผลกระทบของ VER ต่อ กฎหมายภายในของไทย

### 3.1 ผลผลิตมันสำปะหลังของประเทศไทย<sup>1</sup>

มันสำปะหลังเป็นพืชที่จัดอยู่ในตระกูลเดียวกับอ้อย มีลำต้นเป็นข้อๆ ไม่มีแก่น ใ้กลวงแต่อายุยืนยาวกว่าอ้อย เป็นพืชเขตร้อน ลำต้นสูง 2 – 3 เมตร ใบเป็นแฉกมีตั้งแต่ 5 – 9 แฉกมีหลายพันธุ์ ทั้งรสหวานและรสขม มันสำปะหลังมีชื่อสามัญที่ใช้เรียกแตกต่างกันหลายชื่อตามแต่ภาษาของแต่ละท้องถิ่น เช่น ภาษาอังกฤษเรียกว่า Cassava ภาษาสเปนเรียกว่า Yuca ภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า Manioc แต่ที่นิยมเรียกกันมากก็คือ Cassava และ Manioc นอกจากนี้มันสำปะหลังยังมีชื่อที่ใช้เรียกกันในทางวิทยาศาสตร์ คือ *Manihot esculenta* Crantz การนำมันสำปะหลังเข้ามาในประเทศไทยเมื่อใดนั้นไม่ปรากฏหลักฐานที่แน่ชัด แต่มีการสันนิษฐานกันว่า น่าจะนำมาจากอินโดนีเซียหรือมาเลเซีย โดยเข้ามาทางภาคใต้ของประเทศไทย พันธุ์ที่นำเข้ามาครั้งแรกเป็นพันธุ์หวานหรือที่นิยมเรียกกันว่า มันห่านาที่ ส่วนพันธุ์ขมที่นิยมที่ปลูกเพื่อการค้าเชื่อว่านำเข้ามาจากมาเลเซีย การปลูกในระยะแรกๆ ปลูกร่วมกับยางพาราทางภาคใต้ ต่อมาได้ขยายไปทางภาคต่างๆ ตามชายฝั่งภาคตะวันออก เช่น ชลบุรี และระยอง และได้มีการขยายการเพาะปลูกออกไปยังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันตก และภาคกลางตอนบน ปัจจุบันจะพบว่า การเพาะปลูกมันสำปะหลังส่วนใหญ่จะปลูกกันมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคตะวันออก การผลิตมันสำปะหลังของไทยมีลักษณะแตกต่างไปจากประเทศอื่นๆ กล่าวคือ ผลผลิตที่ได้ส่วนใหญ่เมื่อทำการแปรรูปแล้วจะส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศมากกว่าใช้ภายในประเทศ

#### 3.1.1 แป้งมันสำปะหลัง (Cassava Flours)<sup>2</sup>

แต่เดิมประเทศไทยนำเข้าแป้งมันสำปะหลังจากประเทศสิงคโปร์ ซึ่งนิยมเรียกกันว่า แป้งสิงคโปร์ ต่อมาประเทศไทยเริ่มมีการแปรรูปมันสำปะหลังในเชิงอุตสาหกรรมขึ้นเป็นครั้งแรกใน

<sup>1</sup> สมบูรณ์ สิริประชัย. (2530). *มันสำปะหลังในเศรษฐกิจไทย*. กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 12 – 25.

<sup>2</sup> พิศาล มโนลีหกุล และคณะ. (2522). *มันสำปะหลัง*. เอกสารวิชาการธนาคารกสิกรไทย, 2(1), หน้า 10 – 11.

บริเวณภาคใต้ ผลผลิตที่ได้คือแป้งมันสำปะหลังและแป้งสาकु ต่อมาได้ย้ายศูนย์กลางการผลิตมาทางภาคตะวันออกที่จังหวัดชลบุรี และระยอง ผลิตภัณฑ์ที่ได้ส่วนใหญ่จะส่งไปจำหน่ายยังสหรัฐอเมริกาเพื่อในด้านอุตสาหกรรมและมีเหลือจำหน่ายในประเทศเพียงเล็กน้อย ขั้นตอนการผลิตโดยสังเขปมีดังนี้คือ

- 1) นำหัวมันสดไปเข้าเครื่องขังน้ำหนักและวัดเปอร์เซ็นต์แป้งที่มีในหัวมันแล้วส่งเข้าเครื่องร่อนเพื่อแยกเอาดินและทรายออก จากนั้นส่งเข้าเครื่องปอกเปลือก
- 2) ส่งมันที่ปอกเปลือกแล้วไปเข้าเครื่องล้างเพื่อทำความสะอาด
- 3) นำเข้าเครื่องบีบ เพื่อสกัดเอาน้ำแป้งมันสำปะหลัง กากของหัวมันที่บีบเอาน้ำออกแล้วจะถูกนำไปตากแดดให้แห้งเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป
- 4) น้ำแป้งที่ได้จะถูกอบด้วยไอกำมะถันเพื่อฟอกและขจัดยางมันสำปะหลังที่ปะปนมากับน้ำแป้ง เพื่อให้แป้งบริสุทธิ์ขึ้น แล้วนำไปอบให้แห้งด้วยความร้อนโดยการ ใช้หม้ออบ ซึ่งจะทำให้ได้แป้งแห้ง
- 5) ด้วยระบบแรงเหวี่ยงจะทำให้แป้งที่อบแห้งแล้วแตกตัวออกเป็นผง
- 6) นำผงแป้งมาเข้าเครื่องร่อนเพื่อแบ่งคุณภาพและส่งบรรจุถุงเตรียมจำหน่ายต่อไป โดยปกติแล้ว หัวมันสดหนึ่งกิโลกรัมจะได้แป้งมันประมาณ 0.20 กิโลกรัม และได้กากมันประมาณ 0.04 – 0.09 กิโลกรัม

### 3.1.2 มันเส้น ( Cassava Ships )<sup>3</sup>

เดิมการค้ามันสำปะหลังของไทยมีเฉพาะแป้งมันสำปะหลังและแป้งสาकुเท่านั้น ต่อมาในปี 2499 ได้มีชาวเยอรมันทดลองเอากากมันสำปะหลังและจีแป้งส่งไปผสมเป็นอาหารสัตว์ปรากฏว่าได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ประกอบกับค่าระวางเรือจากกรุงเทพฯ ไปยังยุโรปตะวันตกในขณะนั้นไม่แพงมากนัก ทำให้ราคานำเข้าไม่สูงมากปริมาณนำเข้าจึงเพิ่มมากขึ้น แต่เนื่องจากกากมันและจีแป้งมีจำนวนจำกัด จึงมีผู้นำเอาหัวมันสดมาหันด้วยใบมีดเป็นชิ้นๆ แล้วนำมาตากแดดให้แห้ง ซึ่งนิยมเรียกมันเหล่านี้ว่ามันเส้นหรือมันชิ้น

หัวมันสดเมื่อนำมาหันและตากแห้งแล้วจะได้มันสำปะหลังแห้งน้ำหนักลดน้อยลงครึ่งหนึ่งของหัวมันสด กล่าวคือหัวมันสด 2 หาบ เมื่อนำมาทำเป็นมันเส้นหรือมันชิ้นแห้งจะได้น้ำหนักประมาณ 1 หาบ

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11 – 12.

### 3.1.3 มันป่น (Cassava Meals)<sup>4</sup>

มันป่นหรือแป้งมันแห้งเป็นผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่เกิดขึ้นพร้อมกับมันเส้น เนื่องจากขณะนั้นกากมันและชี้แป้งกำลังได้รับความนิยมจากยุโรปเพื่อนำไปผสมอาหารสัตว์เป็นอย่างมาก แต่เนื่องจากกากมันและชี้แป้งมีจำกัดไม่เพียงพอต่อความต้องการ จึงมีผู้คิดนำเอาหัวมันสดมาหั่นเป็นชิ้นๆ แล้วบดด้วยหินบดข้าว ปรากฏว่ามันป่นได้รับความนิยมจากโรงงานผลิตอาหารสัตว์ในยุโรปมาก และในปี 2500 ศาสตราจารย์ อาร์. ซัลเลอร์ ชาวเยอรมันซึ่งเข้ามาตั้งสำนักงานตรวจสอบสินค้าอยู่ในกรุงเทพฯ ได้เสนอให้พ่อค้าไทยใช้เครื่องมือช่วยในการผลิต โดยนำเอาเครื่องโม่หรือป่นที่เรียกว่า “แฮมเมอร์มิลล์” มาใช้ในการผลิต โดยการนำหัวมันไปหั่นเป็นชิ้นเล็กๆ แล้วนำเข้าเครื่องโม่ป่นออกมาเป็นมันป่น แล้วส่งออกไปจำหน่ายแทนชี้แป้งและกากมันสำปะหลัง ปัจจุบันประเทศไทยมิได้ส่งออกมันสำปะหลังป่นแล้ว เนื่องจากเกิดปัญหาปลอมปนกันมาก โดยใช้วัสดุอื่นปนลงไป ในมันป่น เช่น ทราย แกลบ และชี้เลื้อย เป็นต้น จึงทำให้ผู้ซื้อในยุโรปหันไปซื้อมันเส้นแทน

### 3.1.4 มันอัดเม็ด (Cassava Pellets)<sup>5</sup>

มันอัดเม็ดหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “มันแท่ง” เริ่มผลิตเป็นครั้งแรกในประเทศไทยในปี 2510 โดยบริษัท ปีเตอร์เครเมอร์ จำกัด ร่วมกับบริษัท ไทยวา จำกัด ได้สั่งซื้อเครื่องมันเข้ามาเพื่อใช้แก้ปัญหาในการขนส่งมันเส้น เนื่องจากมันเส้นกินเนื้อที่มากอีกทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งสูง เพราะไม่สามารถใช้เครื่องดูดถ่ายออกจากกระวางเรือใหญ่ได้ เครื่องอัดมันเม็ดที่นำเข้ามาใช้ในประเทศไทยนี้ สามารถอัดมันเส้นให้มีปริมาณเล็กน้อยเกือบครึ่งหนึ่ง โดยสูญเสียน้ำหนักสำหรับการผลิตเพียง 5 – 6 % แต่สามารถลดต้นทุนค่าระวางเรือได้ไม่ต่ำกว่าตันละ 100 บาท

มันอัดเม็ดที่ผลิตในประเทศไทยมีสองชนิดคือ ชนิดที่มีขี้ (Brand Pellet) และชนิดที่ไม่มีขี้หรือมันอัดเม็ดพื้นเมือง (Native Pellet) มันอัดเม็ดชนิดที่มีขี้จะผลิตด้วยเครื่องอัดมันเม็ดที่ทำจากต่างประเทศ มันอัดเม็ดที่ได้จะมีขนาดเล็กการยึดเหนี่ยวภายในค่อนข้างดีและขนถ่ายไม่แตกเป็นฝุ่น ส่วนชนิดไม่มีขี้ห้อนั้นผลิตโดยเครื่องจักรที่ทำในประเทศไทย มันอัดเม็ดที่ได้จะมีขนาดใหญ่กว่าเวลาขนถ่ายก็แตกร่วนได้ง่าย การผลิตมันอัดเม็ดของประเทศไทยประมาณร้อยละ 80 เป็นมันอัดเม็ดที่ไม่มีขี้ห้อนั้น ส่วนชนิดที่มีขี้ห้อนั้นผลิตได้เพียงร้อยละ 20 เท่านั้น อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นมันอัดเม็ดชนิดที่มีขี้ห้อนั้นหรือไม่มีขี้ห้อนั้นต่างก็มีกรรมวิธีการผลิตพื้นฐานเหมือนกัน คือ ก่อนทำการอัดมันเส้นจะต้องนำหัวมันมาร่อนเพื่อให้เศษดินและสิ่งเจือปนต่างๆ ออกเสียก่อน เสร็จแล้วจึงแยกมันเส้นที่มี

<sup>4</sup> พิศาล มโนลิหกุล และคณะ. อ้างแล้ว, หน้า 10 – 11.

<sup>5</sup> พิศาล มโนลิหกุล และคณะ. อ้างแล้ว, หน้า 10 – 11.

ขนาดใหญ่เกินมาตรฐานเข้าเครื่องบดแฮมเมอร์มิลล์ เพื่อย่อยมันสำปะหลังให้เป็นชิ้นขนาด 1 นิ้ว หรือเล็กกว่า มันที่ถูกย่อยแล้วนี้เรียกว่ามันเส้นจากนั้นนำไปตากแห้งเพื่อให้ความชื้นลดลงเหลือใน ปริมาณที่พอเหมาะแก่การอัด แล้วจึงนำมันเส้นที่เตรียมไว้ป้อนเข้าเครื่องอัด ความร้อนจากเครื่องอัด และความชื้นที่พอเหมาะของมันเส้นจะทำให้เนื้อแป้งซึ่งเป็นส่วนประกอบสำคัญของมันสำปะหลัง เกิดเป็นเมือกเหมือนวุ้น (Gelatinize) ทำหน้าที่เหมือนตัวประสานในการอัดมันเส้นให้เป็นเม็ด โดย ส่งผ่านออกมาทางรูของจานอัด เมื่อออกจากเครื่องอัดใหม่ๆมันอัดเม็ดจะร้อนและนุ่ม จึงต้องส่งเข้า เครื่องระบายความร้อน เพื่อลดอุณหภูมิและความชื้นลงให้เหลือเพียง 14 % ซึ่งทำให้มันอัดเม็ดมีความแข็งแรงพอที่จะทำการขนถ่ายต่อไปได้ โดยปกติมันเส้น 1 กิโลกรัมจะผลิตมันอัดเม็ดได้ประมาณ 0.89 กิโลกรัม

### 3.2 ตลาดผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย

#### 3.2.1 ตลาดในประเทศ<sup>6</sup>

##### ก) ตลาดหัวมันสด

การซื้อขายหัวมันสดโดยทั่วไปชาวไร่มันจะขายให้กับโรงงานแปรรูปโดยตรง เนื่องจากโรงงานแปรรูปส่วนใหญ่จะตั้งกระจายอยู่ตามไร่มันสำปะหลัง โรงงานแปรรูปมันสำปะหลัง เหล่านี้จะเป็นผู้กำหนดราคารับซื้อหัวมันสดจากชาวไร่ การซื้อขายหัวมันสดจะคิดตามน้ำหนักและเปอร์เซ็นต์แป้งในหัวมัน การพิจารณาเปอร์เซ็นต์แป้งในหัวมันนั้น ก็จะพิจารณาอย่างคร่าวๆ โดยการหักหัวมันคูลีเนื้อในของหัวมัน ถ้าเป็นหัวมันที่มีเปอร์เซ็นต์แป้งสูงเนื้อหัวมันจะมีสีขาวบริสุทธิ์ แต่การรับซื้อหัวมันของโรงงานแปรรูปมันนั้นจะพิถีพิถันกับการวัดเปอร์เซ็นต์แป้งของหัวมันมาก เพราะโรงงานแปรรูปมันสำปะหลังต้องการหัวมันที่มีเปอร์เซ็นต์แป้งสูง โรงงานแปรรูปมันสำปะหลังจะ วัดเปอร์เซ็นต์แป้งโดยการสุ่มตัวอย่างหัวมันที่นำมาขายประมาณ 2 – 3 หัวต่อ 1 คันรถ แล้วสับ หัวมันใส่ตะแกรงชั่งน้ำหนัก 25 กิโลกรัม แล้วนำตะแกรงมันนั้นมาชั่งในน้ำอีกครั้งหนึ่ง น้ำหนักจะ ลดลงจาก 25 กิโลกรัม นำน้ำหนักที่ลดลงนี้ไปเทียบกับตารางก็จะทราบเกณฑ์เฉลี่ยของเปอร์เซ็นต์ แป้งของหัวมันทั้งคันรถ แล้วคิดราคาลดต้นทุนลงมาตามเปอร์เซ็นต์ของแป้งมัน

<sup>6</sup> อรุณศรี ศรีสุภาพ. (ม.ป.ป.). รายงานผลการศึกษา "ปัญหาการค้าหัวมันสด มันเส้นและมันอัดเม็ดของประเทศ ไทย". กรุงเทพฯ : ฝ่ายวิจัยสินค้าเกษตรกรรม กองวิจัยสินค้าและการตลาด กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, หน้า 5 –

## ข) ตลาดผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเพื่อการเลี้ยงสัตว์ในประเทศ

### 1. มันเส้น

ลานมันเส้นส่วนใหญ่มักจะขายมันเส้นให้กับโรงงานมันอัดเม็ดในท้องถิ่น เนื่องจากการส่งออกมันเส้นในปัจจุบันมีน้อยมาก โรงงานมันอัดเม็ดจะรับซื้อมันเส้นโดยถือราคา มันอัดเม็ดที่ตลาดกรุงเทพฯ เป็นเกณฑ์ โดยพิจารณาว่ามันดังกล่าวมีความชื้น สิ่งแปลกปลอมและ เนื้อแป้งบริสุทธิ์มากน้อยเพียงใด การพิจารณาดังกล่าวจะอาศัยความชำนาญและประสบการณ์ของผู้ซื้อเป็นสำคัญ ในการซื้อขายนั้นจะไม่นิยมการซื้อขายล่วงหน้า เพราะมักจะเกิดปัญหาว่าเมื่อราคา มันเส้นสูงกว่าที่ตกลงกันได้ ลานมันเส้นจะขายมันเส้นที่มีความชื้นสูง แต่เมื่อราคามันเส้นในตลาด ต่ำกว่าที่ตกลงกันได้ โรงงานมันอัดเม็ดก็มักจะเข้มงวดต่อคุณภาพของมันเส้น เพื่อหาทางลดราคา มันเส้นที่ซื้อขายลง

### 2. มันอัดเม็ด

มันอัดเม็ดที่ผลิตได้จะถูกส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ โดยโรงงานมันอัดเม็ด ส่วนใหญ่จะส่งมันอัดเม็ด ไปขายให้แก่ผู้ส่งออก 2 แห่งคือ

1) ที่หากผาแดง คือ ที่บริษัทมาบุญครองอบฟิชและไซโล มักจะติดต่อโดยผ่าน พ่อค้าคนกลางซึ่งมักเรียกกันทั่วไปว่า “หยง” ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้ติดต่อการซื้อขาย และแจ้งราคา ให้โรงงานมันอัดเม็ดทราบทุกระยะ

2) ที่บางปะกง ซึ่งเป็นที่ที่มีโกดังของผู้ส่งออกตั้งเรียงรายอยู่ตามฝั่งแม่น้ำบางปะกง การซื้อขายที่บางปะกงนั้น โรงงานมันอัดเม็ดมักติดต่อขายมันอัดเม็ดให้แก่ผู้ส่งออก โดยตรง และมันอัดเม็ดที่บางปะกงนี้จะถูกนำไปลงเรือที่เกาะสีชังเพื่อส่งออกไปประชาคมยุโรปต่อไป

การค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยจะตกอยู่ภายใต้การดำเนินงานของบริษัท ที่สำคัญ 6 บริษัท คือ บริษัท Krohn & Co. (Bangkok) Ltd. บริษัท Alfred C. Toepfer Bangkok Ltd. บริษัท Peter Cremer บริษัท Tradax บริษัท Gamaría B.V. และบริษัทตระกูลคำ ต่อมาบทบาทของบริษัท Granaria และบริษัทตระกูลคำ ได้ลดลงจึงคงเหลือเพียง 4 บริษัทเท่านั้นที่มีบทบาทสำคัญต่อ วงการค้ามันสำปะหลังของไทย

### ค) ตลาดแป้งมันสำปะหลังในประเทศ

แป้งมันสำปะหลังที่ผลิตได้ภายในประเทศนั้น ถูกนำมาใช้ภายในประเทศประมาณ เกือบครึ่งหนึ่งของปริมาณที่ผลิตได้ทั้งหมด โดยนำไปใช้ในการประกอบอาหาร และงานบ้าน ประเภทอื่นๆบ้างเล็กน้อย แต่ส่วนใหญ่จะถูกนำไปใช้ในอุตสาหกรรมต่างๆภายในประเทศ เช่น อุตสาหกรรมการผลิตกาวน้ำ อุตสาหกรรมผลิตไม้อัดและกล่องกระดาษ เป็นต้น การซื้อขาย ภายในประเทศนั้นจะกำหนดราคาตามคุณภาพของแป้งมัน โดยนำแป้งมันทดสอบง่ายๆ ด้วยการ

ละลาย แป้งกับน้ำเย็นแล้วใช้น้ำร้อนลวกแป้งดังกล่าวให้สุก เพื่อดูสีและความเหนียวของแป้งมัน ถ้าสีไม่ค่อนขาวหรือความเหนียวน้อยราคาก็จะลดลง

### 3.2.2 ตลาดต่างประเทศ<sup>7</sup>

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมากเป็นอันดับหนึ่งของโลก แม้ว่าประเทศไทยจะมีผู้ผลิตมันสำปะหลังรายใหญ่ที่สุดในโลกก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากผู้ผลิตรายใหญ่อื่นๆต่างก็มีการบริโภครายในประเทศกันเป็นส่วนใหญ่ การส่งออกจึงมีน้อยในขณะที่ประเทศไทยบริโภครายในประเทศน้อยมาก ดังนั้น ผลผลิตที่เหลือจึงส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศทั้งหมด ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ประเทศไทยส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆคือ ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเพื่อการเลี้ยงสัตว์ และผลิตภัณฑ์แป้งมันสำปะหลัง ตลาดที่ประเทศไทยส่งผลิตภัณฑ์ดังกล่าวออกไปจำหน่ายแบ่งออกเป็น 2 ตลาดคือ

#### ก. ตลาดที่มีข้อตกลง

ตลาดที่มีข้อตกลงก็คือ ตลาดในกลุ่มประเทศประชาคมยุโรปซึ่งไทยได้ทำข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังผูกพันตนเองในอันที่จะไม่ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปจำหน่ายยังตลาดร่วมยุโรปเกินกว่าจำนวนที่ได้ตกลงกันไว้ ปริมาณที่ส่งไปจำหน่ายในประชาคมยุโรปคิดเป็นร้อยละ 95 ของปริมาณการส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศทั้งหมด ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ส่งไปจำหน่ายยังประชาคมยุโรปส่วนใหญ่เป็นมันเส้นและมันอัดเม็ด

#### ข. ตลาดที่ไม่มีข้อตกลง

ตลาดเหล่านี้ได้แก่ ตลาดในประเทศอื่น นอกเหนือจากกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป ประเทศที่สำคัญได้แก่ ญี่ปุ่น สหภาพโซเวียต และเกาหลี เป็นต้น

<sup>7</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. (ม.ป.ป.). *อนาคตของมันสำปะหลัง : หัวเลี้ยวหัวต่อที่ต้องต่อสู้*. ม.ป.ท. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ หมายเลขที่ 6 เสนอที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 20 พฤศจิกายน 2528, หน้า 25 - 26.

### 3.3 ผลกระทบนโยบายการเกษตรร่วมของประชาคมยุโรปต่อการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย<sup>8</sup>

ภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งกลุ่มประชาคมยุโรปขึ้น ประเทศภาคีทั้ง 6 ในขณะนั้นซึ่งประกอบไปด้วยประเทศเบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก เยอรมันตะวันตก ฝรั่งเศส และอิตาลี ได้ตกลงกันให้นำเอานโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy หรือ CAP) มาใช้เพื่อลดความแตกต่างทางด้านนโยบายการเกษตรให้มันน้อยลง โดยเริ่มนำนโยบายการเกษตรร่วม มาใช้ตั้งแต่ปี 2505 เป็นต้นมา โดยมีวัตถุประสงค์หลักดังนี้คือ

- 1) เพื่อเพิ่มรายได้ของเกษตรกรในประชาคมยุโรปให้ทัดเทียมกับรายได้ทางภาคอุตสาหกรรม
- 2) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตร
- 3) เพื่อรักษาเสถียรภาพของตลาดสินค้าเกษตร
- 4) เพื่อให้ผู้บริโภคได้ซื้อสินค้าเกษตรในราคาที่เป็นธรรม

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ประชาคมยุโรปจึงใช้มาตรการพยุงราคาธัญพืชโดยการกำหนดราคาร่วมของธัญพืชชนิดต่างๆในประชาคมยุโรปเป็น UA (Unit of Account) ซึ่งเป็นหน่วยเงินที่ใช้ในประชาคมยุโรป โดยจะทำการกำหนดราคาร่วมเป็นประจำทุกปีและกำหนดให้สูงกว่าราคาตลาดโลก ราคาร่วมที่ประชาคมยุโรปกำหนดขึ้นได้แก่

1) ราคาเป้าหมาย (Target price) เป็นการกำหนดราคาซื้อขายไว้ล่วงหน้าก่อนการเพาะปลูกในแต่ละปี โดยใช้ราคาซื้อขายธัญพืชที่เมือง Duisberg ในประเทศเยอรมันนีตะวันตกเป็นตัวกำหนดราคา เพราะเป็นเมืองที่ขาดแคลนธัญพืชมากที่สุดในประชาคมยุโรป จึงทำให้มีราคาขายสูงสุดเช่นกัน การกำหนดราคาเป้าหมายขึ้นก็เพื่อให้เกษตรกรสามารถวางแผนการเพาะปลูกในปีต่อไปได้อย่างถูกต้อง และต้องการให้ราคาธัญพืชในประชาคมยุโรปทั้งหมดมีราคาใกล้เคียงกับราคาเป้าหมายซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาตลาดโลก

2) ราคาแทรกแซง (Intervention price) เป็นราคาต่ำสุดที่เกษตรกรคาดว่าจะได้รับจากการขายผลิตผลทางการเกษตรของตน หากราคาธัญพืชต่ำกว่าราคาที่กำหนดไว้เจ้าหน้าที่ของประชาคมยุโรป จะเข้าไปดำเนินการรับซื้อผลผลิตดังกล่าวไว้เพื่อให้ตลาดมีเสถียรภาพ ราคาแทรกแซงจึงเป็น

<sup>8</sup> ขงบุทธ อมาตยกุล. (2525). *การใช้ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป*. รายงานเศรษฐกิจธนาคารแห่งประเทศไทย, 22(27), หน้า 91 - 112.

ราคาขั้นต่ำสุดที่เกษตรกรจะขายธัญพืชของตนได้ ปกติแล้วประชาคมยุโรปจะกำหนดราคาแทรกแซงให้ต่ำกว่าราคาเป้าหมายร้อยละ 5 – 10

3) ราคาพรมแดน (Threshold price) หรือราคานำเข้าขั้นต่ำเป็นราคาที่กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้ราคาธัญพืชในประชาคมยุโรปถูกรบกวนจากความไม่แน่นอนของราคาตลาดโลก และเป็นราคาป้องกันการนำเข้าสินค้าธัญพืชจากประเทศนอกประชาคมยุโรปมิให้มีมากจนเกินไป ราคาพรมแดนนี้จะเป็นราคาที่กำหนดขึ้นระหว่างระหว่างราคาแทรกแซงและราคาเป้าหมาย ซึ่งเมื่อบวกกับภาษีนำเข้าแล้วจะทำให้ธัญพืชที่นำเข้าจากประเทศอื่นนอกประชาคมยุโรปมีราคาสูงกว่าราคาในตลาดโลกและสูงกว่าราคาเป้าหมายภายในของประชาคมยุโรป

มาตรการที่ประชาคมยุโรปนำมาใช้ควบคู่ไปกับการกำหนดราคาร่วมก็คือ การกำหนดอากรขาเข้าผันแปร โดยกำหนดขึ้นจากผลต่างระหว่างราคาตลาดพรมแดนกับราคาตลาดโลก ซึ่งจะมีราคาไม่แน่นอนและจะแปรเปลี่ยนไปวันต่อวันตามการผันแปรของราคาธัญพืชในตลาดโลก

มาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ประชาคมยุโรปนำมาใช้และมีผลต่อการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยเป็นอย่างมากก็คือ มาตรการชดเชยทางการเงิน (Monetary Compensation Amounts หรือ MCAs) ซึ่งเป็นมาตรการที่ทำหน้าที่ทั้งด้านเงินชดเชยและด้านภาษีในการค้าธัญพืชระหว่างประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป กล่าวคือ ประเทศที่มีค่าเงินแข็ง เช่น เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก และเยอรมันตะวันตก ใช้ MCA เป็นภาษีสำหรับการนำเข้าและเป็นเงินสนับสนุนการส่งออก ส่วนประเทศที่ค่าเงินอ่อน เช่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส อิตาลี และไอร์แลนด์ ใช้ MCA เป็นภาษีสำหรับการส่งออกและเป็นเงินสนับสนุนการนำเข้า

การใช้นโยบายการเกษตรร่วมกับระบบ MCA ดังกล่าวข้างต้นมีผลต่อธัญพืชเป็นอย่างมาก เนื่องจากทำให้ราคาธัญพืชในประชาคมยุโรปมีราคาสูงขึ้นกว่าราคาตลาดโลก นอกจากนี้การนำราคาพรมแดนและอากรขาเข้าผันแปรมาใช้ก็มีผลทำให้ธัญพืชที่นำเข้าจากต่างประเทศมีราคาสูงขึ้นด้วย ซึ่งมีผลกระทบต่อการผลิตอาหารสัตว์ผสมและการเลี้ยงปศุสัตว์มาก เนื่องจากราคาธัญพืชที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารสัตว์ผสมมีราคาสูงขึ้นนั่นเอง บรรดาผู้ผลิตอาหารสัตว์ผสมและเกษตรกรผู้เลี้ยงปศุสัตว์จึงหันไปหาสิ่งทดแทนธัญพืชอื่นๆที่มีราคาถูกกว่า ด้วยเหตุนี้เองมันสำปะหลังจึงเป็นพืชที่ได้รับความสนใจเป็นพิเศษ เพราะหลังจากเสียภาษีนำเข้าร้อยละ 6 แล้ว ราคาก็ยังต่ำกว่าราคาขั้นต่ำของธัญพืชบางชนิด เช่น ข้าวโพด และข้าวบาร์เลย์ของประชาคมยุโรปทุกปี ประมาณร้อยละ 30 ความนิยมในการนำเอามันสำปะหลังเข้ามาใช้แทนธัญพืช จึงมีมากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากความได้เปรียบในด้านราคานี้เอง



### 3.4 การจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของประชาคมยุโรป

ผลจากการที่ประชาคมยุโรปได้นำนโยบายการเกษตรร่วมมาใช้ประกอบกับการผูกพันตนในการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากร ในอันที่จะเก็บภาษีนำเข้าต่อมันสำปะหลังที่นำเข้าประชาคมยุโรปในอัตราสูงสุดไม่เกินร้อยละ 6 ของมูลค่านำเข้า โดยไม่มีการจำกัดจำนวน ในการประชุมแกตต์รอบเคนเนดีในปี 2510 ทำให้การนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศไทยมีปริมาณที่เพิ่มมากขึ้น และมีผลกระทบต่อประชาคมยุโรปโดยรวม ดังนั้นประชาคมยุโรปจึงพยายามจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังโดยดำเนินการดังนี้คือ

#### 3.4.1 การทำข้อตกลงในการลดหย่อนข้อผูกพันจากประเทศภาคีแกตต์ของประชาคมยุโรป<sup>9</sup>

ประชาคมยุโรปได้มาเจรจาทำข้อตกลงกับประเทศอินโดนีเซีย และบราซิล ในปี 2525 การเจรจาดังกล่าวนี้เป็นการเจรจาตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 28 ของแกตต์ที่กำหนดให้ประเทศที่ต้องการขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 2 ต้องไปทำการเจรจาขอความยินยอมกับประเทศ 3 กลุ่ม คือ 1) ประเทศที่ได้มีการเจรจาให้สิทธิประโยชน์นั้นๆ เป็นประเทศแรกซึ่งได้แก่ประเทศบราซิล 2) ประเทศซึ่งเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ซึ่งในขณะนั้นได้แก่ประเทศอินโดนีเซีย และ 3) ประเทศผู้ส่งออกที่มีผลประโยชน์สำคัญในการขอเปลี่ยนแปลงนั้น

ข้อตกลงที่ประชาคมยุโรปทำกับประเทศทั้งสองเป็นข้อตกลงที่ขออนุญาตประเทศทั้งสองเพื่อขอยกเว้นเป็นการชั่วคราว ซึ่งการบังคับใช้ข้อผูกพัน (Binding) เป็นระยะเวลา 5 ปี ตามอายุของข้อตกลง โดยให้ประชาคมยุโรปสามารถเปลี่ยนแปลงการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรต่อการนำเข้านมันสำปะหลังจากร้อยละ 6 โดยไม่มีโควต้า มาเป็นร้อยละ 6 โดยมีโควต้า ซึ่งมีผลทำให้ประชาคมยุโรปสามารถเก็บภาษีได้ในอัตราที่สูงต่อมันสำปะหลังที่นำเข้าเกินกว่าจำนวนที่ได้ตกลงกันไว้

ลักษณะของข้อตกลงที่ประชาคมยุโรปทำกับอินโดนีเซียและบราซิล มีดังนี้คือ

1) อนุญาตให้ประชาคมยุโรปลดหย่อนข้อผูกพันตามตาราง LXXII ในสินค้ามันสำปะหลัง หรือผลิตภัณฑ์ที่คล้ายคลึงกันภายใต้พิกัด 07.06 A ของ CCT เป็นการชั่วคราวตามอายุของข้อตกลงซึ่งมีกำหนดระยะเวลา 5 ปี โดยให้เก็บภาษีศุลกากรได้ในอัตราร้อยละ 6 โดยมีการจำกัดปริมาณการนำเข้าตามจำนวนที่ได้มีการตกลงกันเอาไว้

2) ข้อตกลงทั้งสองเป็นการจำกัดจำนวนการส่งออกที่มีจำนวนที่เพิ่มขึ้นต่อปี ดังนี้

<sup>9</sup> เพียงใจ เลิศเกียรติศักดิ์. (2530, สิงหาคม). นโยบายการจัดสรรโควตาส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง : ใครกำหนด?. วารสารสังคมศาสตร์, หน้า 104 - 122.

ปี 2525 จำนวน 558,235 ตัน

ปี 2526 จำนวน 882,355 ตัน

ปี 2527 จำนวน 882,355 ตัน

ปี 2528 จำนวน 970,590 ตัน

ปี 2529 จำนวน 970,590 ตัน

3) กำหนดให้อินโดนีเซียในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่ได้รับโควตาร้อยละ 85 ของจำนวนโควตาทั้งหมดที่ประชาคมยุโรปกำหนดเอาไว้ให้กับประเทศที่เป็นภาคีเกดด์

4) ประเทศอินโดนีเซียและบราซิลตกลงให้ประชาคมยุโรปเป็นผู้อนุญาตการนำเข้า

5) ข้อตกลงทั้งสองจะสิ้นสุดอายุลงในวันที่ 31 ธันวาคม 2529 และจะมีผลต่อไปอีก 3 ปี หากไม่มีคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งบอกเลิกข้อตกลง 1 ปีล่วงหน้าก่อนวันสิ้นสุดอายุของข้อตกลง

### 3.4.2 การใช้มาตรการทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองของประชาคมยุโรปในการจำกัด การนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย<sup>10</sup>

เมื่อประชาคมยุโรปได้เจรจาขอความยินยอมในการลดหย่อนข้อผูกพันสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรกับอินโดนีเซียและบราซิลเรียบร้อยแล้ว ประชาคมยุโรปก็ได้มาเจรจากับไทยอีกเป็นประเทศที่ 3 แต่เนื่องจากขณะนั้นประเทศไทยยังมีได้เป็นภาคีเกดด์ ดังนั้นการเจรจาจึงไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขตาม มาตรา 28 แต่อย่างใด ประชาคมยุโรปจึงต้องใช้มาตรการทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองมาช่วยในการเจรจากับประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยยอมทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจ ในการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป โดยมีการดำเนินการต่างๆซึ่งสรุปได้ดังนี้

1) ภายหลังจากที่นายกุนเดอลีช รองประธานกรรมการประชาคมยุโรปฝ่ายเกษตรและประมงได้เดินทางมาเจรจากับนาย นาม พูนวัตถุ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในระหว่างวันที่ 20 – 21 มีนาคม 2522 และได้มีการทำบันทึกความตกลง (Agreed Minutes) เพื่อแสดงท่าทีของทั้งสองฝ่ายต่อปัญหาเรื่องมันสำปะหลังแล้วก็ได้มีการตั้งคณะทำงานร่วมกัน เพื่อพิจารณารายละเอียดของมาตรการและวิธีการในการลดปริมาณการส่งออกมันสำปะหลังของไทย คณะทำงานร่วมนี้ได้มีการประชุมร่วมกัน 2 ครั้ง ในเดือนมิถุนายน 2522 ที่กรุงบรัสเซลส์ และในเดือนตุลาคมปีเดียวกันที่กรุงเทพฯ ผลจากการประชุมสรุปสาระสำคัญได้ 2 ประการ คือประการแรก จากการศึกษาเกี่ยวกับ

<sup>10</sup> เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. (ม.ป.ป.). *มันสำปะหลัง : เราจะยอมให้ข้าวมจีนทางปัญญาอีกหรือ*. ม.ป.ท. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ หมายเลข 2 เสนอที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 20 พฤศจิกายน 2528, หน้า 35 - 51.

การปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลังในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปรากฏว่าไม่อาจทำได้โดยง่าย เนื่องจากต้องใช้เวลาและงบประมาณเป็นจำนวนมาก ประชาคมยุโรปจึงรับที่จะให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและการเงิน และจะช่วยชักจูงให้องค์การระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเห็นชอบ ให้มีส่วนในการให้การสนับสนุน ประการที่สอง ได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ ทางด้านการค้าและการผลิตมันสำปะหลัง นอกจากนี้ทั้งสองฝ่ายต่างก็เห็นพ้องต้องกันว่าควรมีการทำข้อตกลงร่วมระหว่างกัน โดยมีเงื่อนไขที่สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1.1) เพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณการส่งออกที่จะลดลง ควรให้มีมาตรการดำเนินการตามโครงการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลังและการวิจัยตลาดใหม่ๆ ของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ทั้งนี้ให้มีผลภายใน 5 ปี

1.2) ประชาคมยุโรปจะคงอัตราขาเข้าสำหรับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในอัตราร้อยละ 6 ของมูลค่า ทั้งนี้ตลอดระยะเวลา 5 ปี

1.3) การกำหนดปริมาณการส่งออกนั้น ฝ่ายไทยจะใช้ตัวเลข 5.9 ล้านตันซึ่งเป็นปริมาณการส่งออกปี 2521 เป็นฐานและจะลดปริมาณลงเรื่อยๆ ในทุกปีถึง 5.0 ล้านตัน แต่ถ้าวการลดปริมาณดังกล่าวมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศแล้ว ไทยสามารถพิจารณาให้ระดับการส่งออกอยู่ในปริมาณขณะนั้น หรือใช้ในปริมาณสูงสุดแต่ไม่เกิน 5.9 ล้านตันได้

1.4) ในข้อตกลงร่วมของทั้งสองฝ่ายนั้น ต้องระบุมาตรการที่ให้ความคุ้มครองประเทศไทย จากการแข่งขันของผู้ผลิตรายอื่น โดยประชาคมยุโรปต้องป้องกันมิให้สัดส่วนการนำเข้าจากไทยลดลง และหากจะดำเนินการถอนข้อผูกพันทางภาษีในแกตต์นั้น ประชาคมยุโรปจะต้องดำเนินการหลังจากที่ได้มีการตกลงกับไทยแล้วเท่านั้น

1.5) ให้มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมเป็นการถาวร เพื่อพิจารณาชี้แนะและติดตามให้การปฏิบัติดังกล่าวเป็นไปตามข้อตกลง

2) ต่อมา นายตามใจ ขำภโต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์คนใหม่ก็ได้เซ็นสัญญาข้อตกลงเบื้องต้นกับประชาคมยุโรป ในวันที่ 5 พฤศจิกายน 2523 ข้อตกลงเบื้องต้นนี้มีชื่อเรียกว่า “Outline of Agreement on Cooperation Between Thailand and European Economic Community in Relation to Manioc Production, Marketing and Trade” ซึ่งมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

2.1) ทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะนําร่างความตกลงเบื้องต้นนี้ เสนอให้รัฐบาลของทั้งสองประเทศใช้เป็นแนวทางในการทำข้อตกลงร่วมในความสัมพันธ์ด้านการผลิต การตลาด และการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในอนาคต

2.2) จำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายใต้พิกัดศุลกากร 07.06 ของระบบ CCCN ในช่วงปี 2523 – 2529 รวม 6 ปี ให้อยู่ในปริมาณตามที่ได้ตกลงกันได้โดยแบ่งการส่งออกในช่วงเวลาดังกล่าวออกเป็น 3 ระยะๆละ 2 ปี คือ

ระยะที่หนึ่ง ระหว่างปี 2524 – 2525 ส่งออกได้ปีละ 5 ล้านตันและส่งออกเพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละ 10 ในช่วงเวลาสองปีนี้

ระยะที่สอง ระหว่างปี 2526 – 2527 ส่งออกได้ปีละ 4.5 ล้านตันและส่งออกเพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละ 10 ในช่วงเวลาสองปีนี้

ระยะที่สาม ในช่วงหกเดือนแรกของปี 2527 ทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันกำหนดปริมาณการส่งออกสำหรับระยะที่สาม คือ ปี 2528 – 2529 โดยให้มีปริมาณการส่งออกต่ำกว่าใน ระยะที่สอง โดยคำนึงถึงภาวะแวดล้อมอื่นๆประกอบด้วย

2.3) ประชาคมยุโรปจะเก็บภาษีนำเข้าต่อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยภายใต้ ข้อตกลงนี้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 6 ของมูลค่าสินค้า และจะปฏิบัติต่อประเทศไทยอย่างประเทศที่ ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN)

2.4) จะร่วมกันหามาตรการที่เหมาะสมเมื่อประเทศไทยเกิดปัญหาดุลการชำระเงินที่ รุนแรง อันเนื่องมาจากการลดปริมาณการส่งออก

2.5) ประชาคมยุโรปให้ความมั่นใจที่จะปกป้องฐานะของไทยในตลาดประชาคม ยุโรป จากการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากประเทศอื่นๆ รวมทั้งการนำเข้าสินค้าประเภท คาร์โบไฮเดรตที่สามารถทดแทนมันสำปะหลังได้โดยตรง

2.6) ประเทศไทยให้ความมั่นใจว่าการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายใน ระยะเวลาที่ตกลงกันได้จะไม่เกินปริมาณที่ได้กำหนด

2.7) ประชาคมยุโรปปรับที่จะให้ความช่วยเหลือแก่โครงการที่มีจุดมุ่งหมายในการ พัฒนาชนบทและการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลังของไทย รวมทั้ง โครงการวิจัยตลาดพืชทดแทน เหล่านี้

2.8) ให้จัดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามข้อตกลง ดังกล่าว และในกรณีมีความจำเป็นก็ให้มีการประชุมร่วมกันในระดับรัฐมนตรีทั้งสองฝ่าย

2.9) ข้อตกลงนี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2525 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2529 หากคู่สัญญาฝ่ายใดประสงค์จะบอกเลิกข้อตกลง จะต้องแจ้งให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้า อย่างน้อย 1 ปี ก่อนสิ้นสุดอายุข้อตกลง หากไม่มีการแจ้งบอกเลิกข้อตกลงจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ให้ถือว่าข้อตกลงนี้มีผลใช้บังคับต่อไปอีกเป็นช่วงๆละ 3 ปี โดยถือเอาปริมาณที่กำหนดไว้ในปี 2528 และ 2529 เป็นพื้นฐาน

3) หลังจากประเทศไทยได้ลงนามในร่างข้อตกลงในปลายปี 2523 แล้วต่อมาในตอนต้นปี 2525 ประชาคมยุโรปได้เรียกร้องให้ประเทศไทยลงนามในข้อตกลงจำกัดตนเองหากประเทศไทยไม่ลงนามหรือละเลยการลงนามร่วมดังกล่าวแล้ว ประชาคมยุโรปอาจใช้มาตรการต่างๆดำเนินการตอบโต้ประเทศไทยได้ กล่าวคือ

3.1 มาตรการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การประเมินภาษีศุลกากรผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากประเทศไทย คือ จากการที่ประชาคมยุโรปกำหนดหลักเกณฑ์การเก็บภาษีนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังพิกัด 07.06 A จากไทยในอัตราร้อยละ 18 ของภาษีข้าวบาเลย์ แต่ไม่สูงเกินกว่าร้อยละ 6 ของมูลค่ามันสำปะหลังนำเข้า ซึ่งภาษีข้าวบาเลย์อยู่ในระดับค่อนข้างสูง ดังนั้น ร้อยละ 18 ของมูลค่าดังกล่าวจึงสูงกว่าร้อยละ 6 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเสมอ ภาษีผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยจึงเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และประชาคมยุโรปสามารถยกเลิกความคุ้มครองนี้ได้ง่ายมาก เพราะมิได้มีการผูกมัดกับคณะมนตรีว่าด้วยความตกลงร่วมมือทางศุลกากร และเนื่องจากเป็นวิธีการประเมินภาษีของประชาคมยุโรปภายในเอง จึงสามารถแก้ไขกฎเกณฑ์การประเมินภาษีศุลกากรนี้เมื่อไรก็ได้ มาตรการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การประเมินภาษีศุลกากรดังกล่าว จะทำให้ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยสูงขึ้น และมีผลทำให้ผู้ใช้ในประชาคมยุโรปลดการใช้มันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารลงอย่างแน่นอน

3.2 ในร่างความตกลงซึ่งลงนามในเดือนพฤศจิกายน 2523 ซึ่งกำหนดปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย ที่นำเข้าไปยังประชาคมยุโรปให้ได้รับความคุ้มครองเสียภาษีนำเข้าในอัตราร้อยละ 6 ของมูลค่าการนำเข้านั้น ประเทศไทยแสดงความจำนงให้ประชาคมยุโรปถอนข้อผูกพันทางภาษีศุลกากรกับประเทศผู้ผลิตมันสำปะหลังอื่นๆ ที่เป็นสมาชิกแกตต์ ซึ่งขณะนั้นประชาคมยุโรปอยู่ในระหว่างการเจรจาดังกล่าวอยู่ กระทรวงพาณิชย์แจ้งว่าหากประเทศไทยไม่ลงนามในความตกลงดังกล่าว (ขณะนั้นไทยยังไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกแกตต์) ประเทศไทยจะไม่สามารถได้รับความคุ้มครองการเสียภาษีนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในอัตราร้อยละ 6 ขณะเดียวกันผู้แทนฝรั่งเศสในคณะกรรมการประชาคมยุโรปแจ้งว่าประชาคมยุโรปจะดำเนินมาตรการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษเท่ากับผลต่างระหว่าง ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังนำเข้ากับราคาธัญพืชที่รัฐบาลทำประกันราคาไว้ ซึ่งเป็นการกีดกันราคานำเข้าอย่างสิ้นเชิง และหลังจากนั้นจึงจะเปิดการเจรจากับประเทศไทย ซึ่งช่วงนั้นประเทศไทยอยู่ในฐานะเสียเปรียบมาก

3.3 ประชาคมยุโรปอาจจะไม่ใช้มาตรการด้านภาษี แต่จะปล่อยให้มีการนำเข้าต่อไประยะหนึ่งก่อน ซึ่งประเทศอื่นๆ เช่น อินโดนีเซีย จีน บราซิล และอินเดีย จะมีโอกาสเพิ่มประวัติการส่งออกได้เพิ่มขึ้นและเมื่อถึงเวลาที่ไทยต้องทำการลงนาม ปริมาณโควตาที่ได้รับจะน้อยกว่าในร่างข้อตกลงดังกล่าว

3.4 ประชาคมยุโรปอาจจะลดการนำเข้าสินค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทย โดยกำหนดโควต้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเป็น Global Quota ในปริมาณ 6 ล้านตันต่อปี และทางประชาคมยุโรปเป็นผู้ออกใบอนุญาตนำเข้าให้แก่ผู้นำเข้า ซึ่งทำให้ผู้นำเข้าดังกล่าวมีอำนาจต่อรองเหนือกว่าผู้ส่งออกในประเทศต่างๆ เพราะผู้ส่งออกต้องแข่งขันขายให้ประชาคมยุโรปเพียงประเทศเดียว และผู้นำเข้าสามารถเลือกซื้อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในราคาที่ต่ำสุด ซึ่งประเทศผู้ส่งออกที่ได้ประโยชน์จากการนี้คือ ประเทศจีน เพราะสามารถลดราคาได้ต่ำกว่าต้นทุนที่เป็นจริง เนื่องจากรัฐบาลจะช่วยสนับสนุนได้อย่างเต็มที่ และประเทศไทยจะเสียประโยชน์จากการนี้มาก เพราะผู้ส่งออกจนถึงเกษตรกรจะได้รับราคาที่ต่ำลง เนื่องจากต้องแข่งขันกับประเทศอื่นๆ มาก

นอกจากนี้แล้ว กระทรวงพาณิชย์ได้ชี้แจงว่า จากความเข้าใจเดิมว่าหากไทยเป็นสมาชิกแกตต์แล้ว จะได้รับความคุ้มครองทางภาษีร้อยละ 6 ตลอดไปไม่ว่าจะมีการถอนข้อผูกพันทางภาษีหรือไม่ก็ตามนั้น ความเป็นจริงที่เผชิญอยู่นั้นคือ สมาชิกส่วนใหญ่ของแกตต์ เสนอว่าจะยอมรับประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกโดยขอสิ่งแลกเปลี่ยน คือ ให้ไทยสละสิทธิในการเรียกร้องให้ประชาคมยุโรปจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายให้ไทย ในกรณีที่จะมีการเสียหายเกิดขึ้นเนื่องจากการจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย

ดังนั้นจึงได้มีการเสนอร่างความตกลงความร่วมมือระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป (Draft Co - operation Agreement between Thailand and the European Economic Community on Manioc Production, Marketing and Trade) เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาความเหมาะสม สาระของร่างความตกลงดังกล่าวเป็นไปตามร่างข้อตกลงที่ได้ลงนามไว้เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2523 กล่าวคือ เป็นความตกลงระยะเวลา 6 ปี (2524 - 2529) พร้อมทั้งกำหนดช่วงเวลาการส่งออกและปริมาณการส่งออกเช่นเดียวกับร่างความตกลงในเดือนพฤศจิกายนเช่นกัน

4) ประชาคมยุโรปสามารถดำเนินการผลักดันให้มีการลงนามในข้อตกลงร่วมได้สำเร็จเมื่อนายกรัฐมนตรีของไทย เดินทางไปเยือนประชาคมยุโรปในช่วงเดือนกันยายน 2525 จึงได้มีการลงนามในความตกลงความร่วมมือระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป ในเรื่องการผลิต การตลาด และการค้ามันสำปะหลัง โดยมีนาย ปุณมี ปุณศรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ลงนามร่วมกับ MR. Paul Dalsager สมาชิกคณะกรรมการประชาคมยุโรปในวันที่ 2 กันยายน 2525

### 3.5 การเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของไทยภายหลังการเข้าเป็นภาคีของแอกต์<sup>11</sup>

เมื่อพิจารณาประวัติการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยไปจำหน่ายยังต่างประเทศในอดีตที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมากเป็นอันดับหนึ่งของโลก ทั้งนี้เนื่องจากการผลิตมากแต่มีการใช้บริโภคภายในประเทศน้อย ผลผลิตส่วนใหญ่ถูกส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศในรูปผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังชนิดต่างๆ อาทิ แป้งมันสำปะหลัง มันเส้นและมันอัดเม็ด เป็นต้น ประกอบกับการมีระบบการคมนาคมขนส่งที่ดี มีการพัฒนาและปรับปรุงวิธีการผลิตสินค้าให้มีคุณภาพดีขึ้น และความพยายามในการลดต้นทุนในการขนส่งโดยการนำเอามันเส้นมาอัดเป็นมันเม็ด เพื่อให้ขนส่งได้มากขึ้นและเสียค่าใช้จ่ายถูกลงตลอดจนการปรับปรุงระบบขนถ่ายสินค้าลงเรือใหญ่ สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยส่งเสริมให้ประเทศไทยส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังได้มากกว่าประเทศอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปจำหน่ายมากที่สุด แต่ขณะนั้นประเทศไทยยังมิได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกแอกต์ จึงยังมิได้รับการยอมรับจากแอกต์ว่าเป็นประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ (Principal Supplier) ในขณะที่อิน โคนีเซียซึ่งเป็นภาคีแอกต์อยู่ก่อนแล้วนั้น แม้จะมีการส่งออกน้อยกว่าประเทศไทยแต่ก็ได้รับการยอมรับจากแอกต์และประชาคมยุโรปว่าเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่

ต่อมาภายหลังจากที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิกของแอกต์ในวันที่ 20 พฤศจิกายน 2525 แล้ว ประเทศไทยก็เข้าแทนที่อิน โคนีเซียในการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ของแอกต์ในการพิจารณาประวัติการส่งออกในช่วงที่ผ่านมา ปรากฏว่าปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของประเทศไทยมีปริมาณสูงกว่าอิน โคนีเซียมาก และเมื่อประเทศไทยมีสถานะภาพเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่แล้ว ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 28 (1) ของแอกต์ระบุว่าประเทศใดก็ตามที่ต้องการจะขอเปลี่ยนแปลงความผูกพันในสิทธิประโยชน์ที่ได้ให้แก่กันไว้ในมาตรา 2 จะต้องมาเจรจาและขอความยินยอมจากประเทศ 3 ฝ่าย คือ ประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ (Principal Supplier) ประเทศที่ได้มีการเจรจาให้สิทธิประโยชน์แก่กันเป็นประเทศแรก (Initial Supplier) และประเทศที่มีผลประโยชน์สำคัญในสินค้าที่จะขอเปลี่ยนแปลงภยานั้น (Suppliers with Substantial Interests)

ดังนั้นในกรณีของการค้ามันสำปะหลังนี้ หากประชาคมยุโรปต้องการจะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรที่ตนผูกพันไว้ในการประชุมทางการค้าหลายฝ่ายรอบเคนเนดีในปี 2510

<sup>11</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. (ม.ป.ป.). *GATT เป็นเสรีการค้า : กฎหมายหรือความคิด?*. ม.ป.ท. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ หมายเลขที่ 5 เสนอที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 20 พฤศจิกายน 2528, หน้า 42 – 58.

ประชาคมยุโรปก็ต้องการมาเจรจาขอความยินยอมจากประเทศไทยในฐานะที่ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออก รายใหญ่เสียก่อน ซึ่งทำให้ประเทศไทยสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทน (Compensatory Adjustment) ต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรนั้นๆ ได้

### 3.6 การปรับกฎหมายภายในของประเทศไทยก่อนการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออก ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง<sup>12</sup>

ก่อนทำข้อตกลง VER มันสำปะหลัง การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยในช่วงปี 2511 – 2520 เป็นช่วงที่มีการค้าเสรีมากที่สุด เนื่องจากรัฐบาลไทยมิได้มีการแทรกแซงหรือควบคุม แต่อย่างใด คงปล่อยให้การค้ามันสำปะหลังเป็นไปตามกลไกของตลาด จะมีเข้าไปแทรกแซงบ้างก็ เป็นเพียงมาตรการธรรมดา เช่น การควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง หรือ การจัดตั้งหรือขยายโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจะต้องขออนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม ก่อน เป็นต้น รัฐบาลมิได้เข้าไปควบคุมในเรื่องการส่งออกแต่ประการใด จนกระทั่งเดือนตุลาคม 2520 ฝรั่งเศสซึ่งเป็นผู้ผลิตธัญพืชได้มากที่สุดในประเทศยุโรป ได้ยื่นเสนอถึงคณะกรรมการตลาด ร่วมยุโรปให้จำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใช้เลี้ยงสัตว์ที่นำเข้าตลาดร่วมยุโรป หรือให้ตั้ง กำแพงภาษีขาเข้าให้เท่ากับอัตราภาษีการนำเข้าข้าวโพดและข้าวบาร์เลย์ ฝ่ายไทยได้คัดค้านข้อเสนอ ของฝรั่งเศสและแสดงให้เห็นตลาดร่วมยุโรปเห็นว่าประเทศไทยมิได้มีนโยบายที่จะขยายการผลิตมัน สำปะหลังออกไปมากนัก ด้วยเหตุผลที่ว่ามันสำปะหลังเป็นพืชที่โทรมดิน และเพื่อเป็นการย้ำให้ เห็นถึงทำที่ดังกล่าวของฝ่ายไทย รัฐบาลไทยจึงได้ดำเนินมาตรการต่างๆดังจะกล่าวต่อไป

#### 3.6.1 พระราชกฤษฎีกาการควบคุมการส่งออกป่นนอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้านับอย่าง (ฉบับที่ 47) ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2521 ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2522

1) กระทรวงอุตสาหกรรม ได้ประกาศนโยบายระงับการอนุญาตให้ตั้งหรือขยายโรงงาน ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไว้เป็นการชั่วคราว เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2521

2) กระทรวงพาณิชย์ ได้ออกพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกผลิตภัณฑ์มัน สำปะหลังทุกชนิดออกไปนอกราชอาณาจักร (ฉบับที่ 47) ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2521 มีผลบังคับ วันที่ 1 มกราคม 2522 เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากกรมการค้าต่างประเทศ เหตุผลที่ใช้อ้างในพระ ราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ

<sup>12</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. (2529, ธันวาคม). *กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับการค้ามันสำปะหลังระหว่าง ไทยกับประชาคมยุโรป*. วารสารนิติศาสตร์, หน้า 120 – 150.



“..... เนื่องจากในปัจจุบัน การส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปนอกราชอาณาจักร ได้มีปริมาณมากขึ้น โดยลำดับ สมควรควบคุมการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทุกชนิดออกไปนอกราชอาณาจักร เพื่อให้การส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกนอกราชอาณาจักรสามารถเป็นไปตามข้อตกลงที่รัฐบาลไทยจะทำกับประเทศผู้ซื้อได้ตามความเหมาะสม.....”

จากเหตุผลที่ใช้อ้างดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยกระทำการที่ไม่เป็นการสมควรเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นฝ่ายที่ใช้มาตรการควบคุมการส่งออกเสียเอง ทั้งๆที่ยังไม่ได้เริ่มมีการเจรจาทำข้อตกลงกันแต่อย่างใด นอกจากนี้ทางฝ่ายประชาคมยุโรปก็ยังมีได้ดำเนินมาตรการใดๆ เพียงแต่เชิญฝ่ายไทยไปปรับทราบปัญหาเท่านั้น

### 3.6.2 ประกาศกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง การอนุญาตให้ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปนอกราชอาณาจักร ลงวันที่ 13 มีนาคม 2522

นายพชร อิศรเสนา อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศในขณะนั้น ได้ประกาศแจ้งความกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง การอนุญาตให้ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปนอกราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2522 ผลของประกาศฉบับนี้เป็นการแทรกแซงการค้ามันสำปะหลังเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีการกำหนดฤดูกาลจำหน่าย กำหนดราคาส่งออกขั้นต่ำ มีการแบ่งตลาดออกเป็นตลาดข้อตกลงและตลาดทั่วไป กำหนดให้มีการทำสัญญาประกันคุณภาพผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง กำหนดให้มีการเก็บสต็อกมันสำปะหลัง รวมทั้งต้องขอความเห็นชอบจากกรมการค้าต่างประเทศ ก่อนที่จะทำข้อตกลงขายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

ต่อมาในปลายเดือนมีนาคม 2522 นายกุน เดอร์ช ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองประธานกรรมการประชาคมยุโรปฝ่ายเกษตรและประมง ได้เดินทางเข้ามาสำรวจและเจรจาเรื่องมันสำปะหลังกับรัฐบาลไทย ผลการเจรจาระหว่างนายกุน เดอร์ชกับนาย นาม พูนวัตถุ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ของไทย ก่อให้เกิดการทำบันทึกข้อตกลง (Agreed Minutes) ที่แสดงให้เห็นถึงท่าทีของประชาคมยุโรปในขณะนั้นคือ

ก) เสนอให้เห็นถึงความจำเป็นที่จำเป็นต้องมีการลดปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากประเทศไทย รวมทั้งให้กำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมในการลดปริมาณการนำเข้า พร้อมทั้งย้ำว่าเป้าหมายนี้จะบรรลุได้ด้วยความตกลงร่วมระหว่างทั้งสองประเทศเท่านั้น

ข) เสนอให้รัฐบาลนำมาตรการด้านภาษีมาใช้สำหรับการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย ทั้งนี้เพื่อให้ราคาส่งออกสูงขึ้น พร้อมทั้งนำรายได้จากภาษีดังกล่าวไปใช้ในโครงการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลัง รวมทั้งโครงการประกันรายได้ในภาคเกษตร

ค) แจ้งให้ฝ่ายไทยรับรู้ถึงจุดมุ่งหมายของประชาคมยุโรปที่จะดำเนินการตามข้อผูกพัน การปฏิบัติที่จำเป็นภายใต้มาตรา 28 ของแอกต์ ในการดำเนินการถอนข้อผูกพันทางภาษี (Deconsolidation) ที่กำหนดขอบเขตของอัตราภาษีผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

ทั้งนี้ฝ่ายไทยได้แสดงออกต่อท่าทีของประชาคมยุโรปดังกล่าวคือ

ก) ย้ำให้เห็นว่าการลดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังโดยปราศจากทางเลือก อื่นที่เหมาะสม จะสร้างปัญหาทางด้านการพัฒนาทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจที่ไม่เพียงแต่ ประเทศไทยเท่านั้นแต่ยังเกี่ยวข้องไปถึงภูมิภาคอาเซียนทั้งหมดด้วย

ข) ขณะเดียวกันฝ่ายไทยได้ตระหนักถึงปัญหาภายในของประชาคมยุโรปที่เกี่ยวข้องกับ ปัญหาดังกล่าวนี้ ดังนั้น จึงยอมรับว่าการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยในปี 2522 จะมี ปริมาณไม่มากไปกว่าการส่งออกในปี 2521 พร้อมทั้งฝ่ายไทยเต็มใจที่จะให้มีการเจรจาความตกลง ร่วมในมาตรการการลดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป

### 3.6.3 ประกาศกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง กำหนดราคาส่งออกขั้นต่ำ สำหรับการส่งผลิตภัณฑ์ มันสำปะหลังอัดเม็ดไปต่างประเทศ ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2523

กรมการค้าต่างประเทศได้ประกาศการเริ่มใช้มาตรการกำหนดราคาส่งออกขั้นต่ำ สำหรับการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอัดเม็ดไปต่างประเทศ เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2523 เพื่อป้องกันการ แข่งขันดัดราคาระหว่างผู้ส่งออกด้วยกันเอง และเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาในตลาด ภายในประเทศ โดยกำหนดให้ผู้ส่งออกจะต้องแสดงหลักฐานการซื้อขายเป็นสัญญาซื้อขายหรือ เลตเตอร์ออฟเครดิตต่อกรมการค้าต่างประเทศภายใน 15 วันนับแต่วันทำความตกลงขาย

ต่อมาวันที่ 17 ตุลาคม 2523 รัฐบาลไทยได้เริ่มใช้มาตรการกำหนดให้ผู้ส่งออกสร้างสต็อก สินค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไว้ตลอดเวลา เพื่อพยุงราคาหัวมันสดมิให้ต่ำลง โดยกำหนดให้มี สต็อกรวมกันไม่น้อยกว่า 253,000 เมตริกตัน ส่วนผู้ส่งออกรายใหม่จะต้องมีสต็อกไม่น้อยกว่า 1,500 เมตริกตัน โดยทุกรายจะต้องมีสต็อกให้ครบถ้วนภายในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2523 ต่อมาได้มี การผ่อนผันให้ร่วมกันเก็บสต็อกเพียงครึ่งหนึ่ง และในวันที่ 11 ธันวาคม 2524 ก็ได้ประกาศใหม่ ให้สต็อกเป็นจำนวน 250,000 เมตริกตัน ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2524 เป็นต้นไป การใช้มาตรการ สร้างสต็อกมันขึ้นก็เพื่อให้หัวมันสดมีราคาสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ราคาหัวมันสดก็ยังไม่สูงขึ้นตาม รัฐบาลต้องการ กรมการค้าต่างประเทศจึงได้ประกาศเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2524 ให้เพิ่มสต็อกเป็น ไม่น้อยกว่า 500,000 เมตริกตัน โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2524 เป็นต้นไป และ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2524 ก็ได้เพิ่มเป็น 750,000 เมตริกตัน แต่เนื่องจากการเพิ่มสต็อกทำให้ค่าใช้จ่าย ของผู้ส่งออกต้องเพิ่มมากขึ้น ทั้งยังไม่สามารถทำให้ราคาหัวมันสดเป็นไปตามที่รัฐบาลกำหนด

ยิ่งกว่านั้นยังทำให้ราคาหัวมันสดตกลงไปอีก เพราะอุปทานมีมาก ประกอบกับเป็นระยะที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดมากในขณะที่การสั่งซื้อจากต่างประเทศอ่อนตัวลง ดังนั้น กรมการค้าต่างประเทศจึงได้ประกาศลดสต็อกลงเหลือ 400,000 เมตริกตัน เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2524 โดยให้มีผลตั้งแต่ 25 พฤษภาคม 2524 เป็นต้นไป และต่อมาเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2524 ก็ได้มีการประกาศยกเลิกการสร้างสต็อกสินค้าไปเพราะอุปทานภายในมีเหลือมากและผู้ส่งออกมีสินค้าในสต็อกมากกว่าความต้องการของตลาด

### 3.6.4 ประกาศกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง การจัดสรรปริมาณการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังชนิดอัดเม็ดและชนิดมันเส้นออกไปจำหน่ายยังประชาคมยุโรป มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2524

ภายหลังจากที่นาย ตามใจ ขำภัก โธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้น ได้ลงนามในข้อตกลงเบื้องต้น ( Outline of Agreement on Cooperation between Thailand and the European Economic Community in Relation to Manioc Production Marketing and Trade) กับประชาคมยุโรป โดยนาย กุนเดอรัช ในวันที่ 5 พฤศจิกายน 2523 แล้ว กรมการค้าต่างประเทศโดยนาย พชร อิศรเสนา อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศก็ได้ประกาศการจัดสรรปริมาณการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังชนิดอัดเม็ดและมันเส้นออกไปจำหน่ายยังประชาคมยุโรปทันที โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2524 เป็นต้นไป โดยให้พิจารณาจัดสรรตามอัตราส่วนของประวัติการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังชนิดมันอัดเม็ดและมันเส้นออกไปจำหน่ายต่างประเทศในปี 2523 ที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์ เหตุผลที่ออกประกาศฉบับนี้เป็นการอ้างถึงการปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศไทยกับประชาคมยุโรป ที่จะจำกัดปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังตามพิกัด 07.06 A จากประเทศไทยเข้าไปจำหน่ายยังประชาคมยุโรปตามปริมาณที่กำหนดไว้ในแต่ละปี

การกระทำของรัฐบาลโดยกรมการค้าต่างประเทศในการออกประกาศฉบับนี้ ก็เพื่อเป็นการเตรียมการล่วงหน้าในการยอมรับให้มีการควบคุมการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทั้งที่ข้อตกลงดังกล่าว ยังมีได้มีการให้สัตยาบัน (Ratification) แต่อย่างไร สิ่งที่น่าเห็นถึงพฤติกรรมดังกล่าวของรัฐบาลยิ่งขึ้นก็คือ การออกประกาศเรื่องการจัดสรรปริมาณการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังตามพิกัด 07.06 ออกไปยังประชาคมยุโรป

### 3.7 การกำหนดนโยบายของรัฐบาลภายหลังจากการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออก ปี 2525<sup>13</sup>

หลังจากประเทศไทยได้ทำสัญญาจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจในการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปจำหน่ายยังประชาคมยุโรป หรือที่มีชื่อเรียกว่า ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างราชอาณาจักรไทยกับประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเกี่ยวกับการผลิต การตลาด และการค้ามันสำปะหลัง ในเดือนกันยายน 2525 ผลจากการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังดังกล่าวทำให้รัฐบาลใช้นโยบายในการควบคุมการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการดำเนินนโยบายและการใช้มาตรการต่างๆ โดยสังเขปดังนี้คือ

#### 3.7.1 การกำหนดมาตรการผ่อนคลายนโยบายต่างๆให้แก่ผู้ส่งออกในปี 2525

กระทรวงพาณิชย์โดยกรมการค้าต่างประเทศมีนโยบายที่จะเร่งรัดการส่งออกให้ขยายตัวมากขึ้น จึงใช้วิธีการผ่อนคลายนโยบายต่างๆที่เกี่ยวกับการส่งออก โดยยินยอมให้ผู้ส่งออกทำการติดต่อกับผู้ซื้อในต่างประเทศได้อย่างเสรี โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกรมการค้าต่างประเทศก่อน รวมทั้งยกเลิกการกำหนดราคาส่งออกขั้นต่ำ ยกเลิกการควบคุมปริมาณการส่งออกไปยังตลาดนอกประชาคมยุโรป แต่ยังคงควบคุมปริมาณการส่งออกไปยังตลาดประชาคมยุโรปไว้เพื่อไม่ให้มีการส่งออกเกินโควตาที่ได้รับ โดยการจัดสรรการส่งออกไปยังประชาคมยุโรปเป็น 2 งวด งวดแรก ( มกราคม – มิถุนายน 2525 ) ส่งออกร้อยละ 70 ของโควตา งวดที่สอง ( กรกฎาคม – ธันวาคม 2525 ) ร้อยละ 30 ของโควตา

สำหรับวิธีการส่งออกได้เปลี่ยนแปลงจากปี 2524 คือ ผู้ส่งออกต้องมาขออนุญาตเพื่อขนสินค้าลงเรือที่ได้แจ้งกำหนดการเข้ามารับสินค้าไว้ก่อน และต้องนำใบขนสินค้าจากกรมศุลกากร และใบรับรองมาตรฐานจากสภาหอการค้ามาขอใบรับรองการส่งออกหลังจากขนสินค้าลงเรือแล้ว โดยกรมการค้าต่างประเทศจะออกให้ตามลำดับก่อนหลัง

#### 3.7.2 การเปลี่ยนแปลงระบบจัดสรรการส่งออกใหม่ในปี 2526

กรมการค้าต่างประเทศได้ออกระเบียบการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปนอกราชอาณาจักรและการออกใบรับรองการส่งออกในปี 2526 ลงวันที่ 30 กันยายน 2525 ซึ่งสรุปสาระสำคัญ คือ มีการเปลี่ยนแปลงระบบจัดสรรใหม่เพื่อให้การส่งออกเป็นไปอย่างสม่ำเสมอตลอด

<sup>13</sup> อัจฉา จิรเมธาธร. (2536, เมษายน). การดำเนินนโยบายส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ปี 2523 – 2535. วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์, หน้า 25 – 52.

ปี และเพื่อให้ชาวไร่ชาวมันสำปะหลังได้ในราคาสูงและยุติธรรม จึงแบ่งการส่งออกเป็น 4 งวด ซึ่งแต่ละงวดจะออกไปรับรองการส่งออกแตกต่างกันไปตามสถานการณ์การผลิต

หลักเกณฑ์การส่งออก เป็นการเปิดโอกาสให้มีการส่งออกโดยเสรีในแต่ละงวด โดยกรมการค้าต่างประเทศจะออกใบอนุญาตส่งออก (Export License) ให้แก่ผู้ที่นำเรือเข้ามาบรรทุกสินค้าก่อนจนครบตามปริมาณที่กำหนดในแต่ละงวด เมื่อครบตามปริมาณที่กำหนดแล้วจึงปิดการออกใบอนุญาตส่งออก ใบอนุญาตส่งออกนี้จะมีอายุ 30 วัน นับแต่วันที่ออก ผู้ส่งออกจะต้องนำไปขอรับใบรับรองการส่งออก (Export Certificate) ตามลำดับก่อนหลังที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตส่งออก นอกจากนี้ผู้ส่งออกต้องจัดทำสัญญาค้ำประกันคุณภาพผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ส่งออกไปยังประชาคมยุโรป ในอัตราเมตริกตันละ 400 บาท ตามปริมาณที่ขออนุญาตส่งออก

### 3.7.3 การเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการส่งออกและมาตรการการจัดการจัดการส่งออกพิเศษ ปี 2527 – 2533

กรมการค้าต่างประเทศได้เปลี่ยนวิธีการจัดการปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปยังประชาคมยุโรปออกเป็น 7 งวด กำหนดระยะเวลาการส่งออกงวดละ 120 วัน นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดให้ผู้ส่งออกสร้างสต็อกมันขึ้นเพื่อเป็นการรักษาระดับราคาหัวมันสำปะหลังสด และผู้ส่งออกแต่ละรายจะได้รับการจัดการปริมาณการส่งออกตามอัตราส่วนของสต็อกสินค้าที่มีอยู่ โดยจะมีการตรวจสต็อกล่วงหน้า 15 วัน ก่อนการส่งออกในแต่ละงวด และจะทำการประกาศส่วนจัดสรรภายใน 5 – 10 วัน นับจากวันตรวจสต็อก ทั้งผู้ส่งออกจะต้องแจ้งปริมาณสินค้าในสต็อกให้กรมการค้าต่างประเทศทราบทุกวันศุกร์ของสัปดาห์

ในปี 2527 กระทรวงพาณิชย์ได้เริ่มใช้มาตรการจูงใจเพื่อขยายตลาดส่งออกไปยังตลาดนอกประชาคมยุโรป โดยการจัดการส่งออกพิเศษ หรือเรียกว่าโควต้าพิเศษให้แก่ผู้ส่งออกที่สามารถส่งออกในตลาดนอกประชาคมยุโรปได้ และอนุญาตให้มีการโอนส่วนจัดสรรและส่วนจัดสรรพิเศษให้แก่กันได้ แต่ทั้งนี้ผู้รับโอนจะต้องรับโอนสต็อกรวมทั้งทำการส่งออกจากโกดังที่ได้รับการจัดการด้วย อนึ่ง การโอนส่วนจัดสรรและส่วนจัดสรรพิเศษดังกล่าว สามารถจะทำได้เพียงทอดเดียวและต้องเป็นกรณีโอนเพื่อการส่งออกเท่านั้น

สำหรับนโยบายในปี 2533 การจัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังยังคงใช้หลักการเดียวกันกับปี 2527 – 2532 กล่าวคือ จัดสรรให้ตามอัตราส่วนของสต็อกมันอัดเม็ดที่ผู้ส่งออกแต่ละรายครอบครองอยู่ แต่ลดจำนวนงวดการส่งออกเหลือ 5 งวด และขยายระยะเวลาการส่งออกแต่ละงวดเพิ่มขึ้นจากเดิม 120 วัน เป็น 150 วัน

### 3.7.4 การเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการส่งออกใหม่ในปี 2534

กระทรวงพาณิชย์ได้เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใหม่ โดยแบ่งการจัดการส่งออกเป็น 3 วิธีดังนี้

วิธีที่ 1 วิธีการประมูล โดยนำปริมาณมันสำปะหลังอัดเม็ดที่จะอนุญาตให้ส่งออกไปยังประชาคมยุโรปในปี 2534 จำนวนไม่ต่ำกว่า 600,000 ตัน มาประมูลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมการค้าต่างประเทศกำหนด ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้ผู้ประกอบการธุรกิจมีโอกาสทำการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังโดยเสมอภาคกัน

วิธีที่ 2 กำหนดส่วนจัดสรรให้ตามมาตรการจูงใจ โดยนำปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอัดเม็ดที่จะส่งไปประชาคมยุโรป จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณดังกล่าวมาจัดสรรให้แก่ผู้ส่งออกที่แสดงหลักฐานจากกรมศุลกากรว่าได้ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังชนิดอัดเม็ดและมันขึ้นออกไปยังตลาดนอกประชาคมยุโรป ตามอัตราส่วนและหลักเกณฑ์ที่กรมการค้าต่างประเทศกำหนด ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้มีการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปยังตลาดนอกประชาคมยุโรปให้ได้มากที่สุด

วิธีที่ 3 จัดสรรให้ตามมาตรการตรวจสอบสต็อก โดยแบ่งการจัดการส่งออกเป็น 5 งวด ในปริมาณที่เหลือจากการจัดสรรตามวิธีที่ 1 และวิธีที่ 2 โดยนำผลการตรวจสอบสต็อกมันสำปะหลังอัดเม็ดของผู้ส่งออกมาเป็นเกณฑ์พิจารณา โดยกำหนดระยะเวลาในการส่งออก 150 วัน เช่นเดิม

### 3.7.5 การจัดการส่งออกตามอัตราส่วนของสต็อกและตามมาตรการจูงใจปี 2535

กระทรวงพาณิชย์ได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดการจัดการส่งออกอีกครั้งหนึ่ง โดยการยกเลิกการจัดการส่งออกโดยวิธีการประมูล แล้วกลับมาใช้วิธีการเดิมคือ จัดสรรการส่งออกตามอัตราส่วนของสต็อกมันอัดเม็ดและการจัดสรรตามมาตรการจูงใจโดยมีวิธีการดังนี้คือ

1) จัดสรรปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอัดเม็ดที่จะส่งไปยังประชาคมยุโรป ปริมาณร้อยละ 40 ให้แก่ผู้ส่งออกตามอัตราส่วนของสต็อกมันอัดเม็ดที่ผู้ส่งออกแต่ละรายครอบครองอยู่ โดยแบ่งการจัดการส่งออกเป็น 5 งวด ทั้งนี้เพื่อให้มีการซื้อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอัดเม็ดเข้าเก็บโดยเฉพาะในต้นฤดู เพื่อช่วยรักษาเสถียรภาพของราคาและเพื่อประโยชน์ในการบริหารการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ให้สำรองปริมาณการส่งออกไปยังประชาคมยุโรปไว้ร้อยละ 10 ของปริมาณส่งออกขั้นต่ำ (5.25 ล้านตัน) แล้วนำมาจัดสรรให้แก่ผู้ส่งออกตามมาตรการหรือหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กรมการค้าต่างประเทศจะประกาศกำหนดขึ้นในภายหลังโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์

2) จัดสรรมาตรการจูงใจเพื่อส่งเสริมให้มีการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปนอกประชาคมยุโรป โดยกำหนดให้นำปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอัดเม็ดที่จะส่งไปประชาคมยุโรปร้อยละ 50 มาจัดสรรเป็นงวด ๆ ตามเวลาที่เหมาะสมให้แก่ผู้ส่งออกที่สามารถส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังชนิดอัดเม็ดและมันขึ้นออกไปนอกประชาคมยุโรปได้ตามอัตราส่วนที่กรมการค้าต่างประเทศกำหนด