



บทที่ 3

### ความตกลงร่วมในการจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย

ในบทที่ 2 ได้ชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์และความต้องการบทบาทของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยในประชาคมยุโรปทั้งโดยลักษณะของคุณสมบัติทางโภชนาการ การได้เปรียบทางด้านราคา รวมทั้งลักษณะโครงสร้างทางการผลิตพืช เลี้ยงสัตว์และอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ภายในประชาคมเองที่ผลักดันให้การนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประชาคมยุโรปมีปริมาณเพิ่มขึ้นและกว่าร้อยละ 90 ของการนำเข้านี้ไปสู่ประเทศในกลุ่ม เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ สก๊อตแลนด์ และเยอรมัน ซึ่งผลิตพืชไม่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศและมีโครงสร้างปศุสัตว์และอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ผสมที่เอื้ออำนวยต่อการใช้ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปอื่น ๆ เช่น ฝรั่งเศส ที่มีการผลิตพืช เลี้ยงสัตว์เกินปริมาณความต้องการภายในประเทศนั้น การนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังดังกล่าว ถือว่าเป็นการแข่งขันโดยตรงกับพืชที่ผลิตได้ ทำให้ฝรั่งเศสเป็นผู้นำที่สำคัญที่เสนอให้มีการควบคุมการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยในช่วงกลางปี 2520 ซึ่งเป็นปีที่การผลิตพืชของฝรั่งเศสมีปริมาณมาก และมีการผลิตส่วนเกินในระดับที่สูง และผลจากการดำเนินดังกล่าวทำให้เกิดการลงนามในสัญญาความร่วมมือระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป ในเรื่องการผลิต การค้า และการตลาดผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ในวันที่ 2 กันยายน 2525 ซึ่งสาระสำคัญคือ การควบคุมปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากประเทศไทยในระหว่างปี 2525-2529

ดังนั้น สาระสำคัญที่เสนอในบทนี้คือการเสนอกระบวนการจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ประชาคมยุโรปมีต่อประเทศไทย โดยชี้ให้เห็นถึงความกดดันของปัญหาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่กระทบต่อประชาคมยุโรป ซึ่งมีความแตกต่างในแต่ละประเทศ แต่ละกลุ่มบุคคล และความกดดันดังกล่าวมีความสำคัญมากเพียงพอที่ทำให้คณะกรรมการประชาคมยุโรป ต้องดำเนินการให้ความตกลงร่วมกับประเทศไทย ในการจำกัดปริมาณส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป



### 3.1 ผลกระทบของการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังต่อประเทศในประชาคมยุโรป

การนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ที่ทวีปริมาณขึ้นในแต่ละปีนั้น มีผลกระทบต่อกลุ่มคนที่แตกต่างกัน 3 กลุ่มด้วยกันคือ เจ้าหน้าที่รัฐบาลทางการเกษตรของประชาคมยุโรป เกษตรกรฝรั่งเศสผู้ทำการผลิตข้าวบาเลย์และธัญพืชอาหารสัตว์ และท้ายสุดคือ ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอาหารสัตว์และพ่อค้าผลิตภัณฑ์อาหารสัตว์ในประเทศเยอรมัน เนเธอร์แลนด์และเบลเยียม ซึ่งผลกระทบดังกล่าวสรุปได้ดังนี้ (Nelson 1983 :128)

(1) เจ้าหน้าที่รัฐบาลของประชาคมยุโรป การนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่เพิ่มขึ้นนี้ ชี้ให้เห็นถึงการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นของสิ่งทดแทนธัญพืชอาหารสัตว์ภายในประชาคมซึ่งเสียภาษีการนำเข้าในอัตราที่น้อยมากหรือไม่เสียเลย การนำเข้าสิ่งทดแทนธัญพืชอาหารสัตว์เหล่านี้กว่าครึ่งเป็นปริมาณกากเมล็ดพืชน้ำมัน เช่น กากถั่วเหลือง แต่สิ่งทดแทนอื่น ๆ เช่น ผิวสั้ม หรือกากข้าวโพด ซึ่งมีพลังงานสูงกว่ากากเมล็ดพืชน้ำมัน และทดแทนธัญพืชได้ในปริมาณที่มากกว่านั้น ได้มีปริมาณนำเข้าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (ตารางที่ 3.1) พร้อมทั้งที่ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมีปริมาณเพิ่มขึ้นเช่นกัน

ปัญหาที่เจ้าหน้าที่ประชาคมยุโรปเผชิญอยู่ในปัจจุบันคือ ผลกระทบทางด้านงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณที่ประชาคมยุโรปใช้ในการแทรกแซงด้านราคา หรือการช่วยเหลือการส่งออกนั้น ส่วนหนึ่งของรายจ่ายได้มาจากร้อยละ 1 ของสัดส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มสินค้าในประเทศสมาชิกประชาคมแต่ละประเทศ และรายรับจากภาษีทางการค้า การนำเข้าสิ่งทดแทนธัญพืชอาหารสัตว์เหล่านี้ทำให้การนำเข้าธัญพืชอาหารสัตว์ลดลง ซึ่งธัญพืชเหล่านี้ ประชาคมยุโรปได้รับรายได้จากภาษีการนำเข้าในอัตราที่สูง การลดลงจากการนำเข้าธัญพืช ทำให้รายได้จากภาษีเหล่านี้ลดลงด้วยเช่นกัน ในขณะที่การแทรกแซงทางด้านราคาธัญพืชและขายในราคาตลาดนั้น ต้องใช้จ่ายงบประมาณในระดับที่สูง

(2) เกษตรกรในฝรั่งเศส เกษตรกรผู้ทำการผลิตธัญพืช โดยเฉพาะข้าวบาเลย์ ในฝรั่งเศสนั้น ไม่น่าจะมีปัญหาต่อการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในปริมาณที่เพิ่มขึ้น เพราะสามารถขายผลผลิตของเขาได้ตามราคา ภายใต้โครงการแทรกแซงด้านราคาของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตาม เกษตรกรเหล่านี้มีปฏิกิริยาเนื่องจากเหตุผลสองประการคือ หนึ่ง เกษตรกรเหล่านี้จะสะดุ้งขึ้นถ้าสามารถขายผลผลิตในตลาดตามปกติ โดยไม่ต้องขายผ่านรัฐบาล ถ้าราคาในตลาดและราคาแทรกแซงอยู่ในระดับเดียวกัน และไม่ต้องมีการชดเชยด้านราคา นอกจากนั้น ข้าวบาเลย์ ยังมีความไม่แน่นอน ทั้งนี้เนื่องจากการจำกัดปริมาณการนำเข้าด้วยการกำหนดราคาการนำเข้า



ตารางที่ 3.1

การนำเข้า การใช้และการผลิต สิ่งทดแทนอัญพิชอื่น ๆ ของประชาคมยุโรป

ปริมาณ : พันตัน

	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526
การนำเข้าของประชาคมยุโรป									
- พิวส์	490	667	985	1,007	1,200	1,405	1,205	1,265	1,430
(การเปลี่ยนแปลง)	(+45%)	(+36%)	(+47%)	(+22%)	(+19%)	(+17%)	(-14%)	(+5%)	(+13%)
- กากข้าวโพด	993	1,150	1,490	1,690	2,019	2,092	2,837	2,842	3,572
(การเปลี่ยนแปลง)		(+15.8%)	(+29.5%)	(+13%)	(+19%)	(+3.6%)	(+35%)	(0.16%)	(+26%)
การใช้กากข้าวโพด	1,050	1,350	1,700	2,000	2,300	2,300	3,132	3,098	3,845
(การเปลี่ยนแปลง)		(+28.6%)	(+26%)	(+17.7%)	(+15%)	( - )	(+36%)	(-1.1%)	(+24%)
การผลิตกากข้าวโพด	57	200	210	310	281	208	294	256	273
(การเปลี่ยนแปลง)		(+251)	(+5%)	(+47.6%)	(-9.4%)	(-26%)	(+41.4%)	(-13%)	(+6.6%)

ที่มา : การรายงานของประชาคมยุโรป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



เข้าและราคาแทรกแซง ในขณะที่ราคานำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมีการเคลื่อนไหวไม่มากนัก และราคาดังกล่าวอยู่ในระดับต่ำกว่าราคาของข้าวบาเลย์

สำหรับผู้ผลิตอาหารสัตว์ในฝรั่งเศสนั้น ต่อต้านการนำเข้าสิ่งทดแทนธัญพืชเหล่านี้เป็นอย่างมาก เนื่องจากเมืองท่าที่รอตเตอร์ดัม และแอมบวร์คนั้นมีสิ่งอำนวยความสะดวกกว่าเมืองท่าที่ฝรั่งเศส ทำให้ต้นทุนการนำเข้าสิ่งทดแทนธัญพืชเหล่านี้ในฝรั่งเศสสูงกว่าการนำเข้าในประเทศเนเธอร์แลนด์ เยอรมัน และเบลเยียม และผู้ผลิตอาหารสัตว์ในประเทศทั้งสาม มีต้นทุนการนำเข้าอาหารสัตว์ต่ำ เป็นผลให้ราคาอาหารสัตว์ในประเทศทั้งสามต่ำไปด้วย ซึ่งทำให้ฝรั่งเศสไม่อาจแข่งขันทางการผลิตเนื้อสัตว์ได้ ดังนั้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ารัฐบาลฝรั่งเศสมีท่าทีแข็งกร้าวมากต่อการเสนอให้ลดปริมาณนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายในประชาคมยุโรป

(3) ผู้ประกอบการผลิตอาหารสัตว์ พืชอาหารสัตว์ ตลอดจนผู้ทำการปศุสัตว์ ในประเทศเยอรมัน เนเธอร์แลนด์ และเบลเยียม ต่างได้รับประโยชน์จากการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งสิ่งทดแทนธัญพืชอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากความได้เปรียบด้านต้นทุนการผลิตอาหารสัตว์ที่ถูกกว่าประเทศอื่น ๆ ทำให้ราคาเนื้อสัตว์ที่ผลิตถูกกว่าประเทศอื่นและสามารถเข้าไปแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้ จะเห็นได้ว่าประเทศเหล่านี้มีปริมาณปศุสัตว์ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และกลุ่มบุคคลเหล่านี้ที่ผลักดันให้รัฐบาลของตนต่อต้านนโยบายจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากประเทศสมาชิกอื่น ๆ เช่น ฝรั่งเศส เป็นต้น

### 3.2 การดำเนินมาตรการของประชาคมยุโรปในการจำกัดการนำเข้ามันสำปะหลังจากประเทศไทย

นอกจากลักษณะทางธรรมชาติของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังและโครงสร้างทางการเกษตรของประชาคมยุโรปที่เอื้ออำนวยต่อการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังสู่ประชาคมยุโรปแล้ว การที่ประชาคมยุโรปจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ นอกกลุ่ม ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองนั้น ทำให้ประชาคมยุโรปเปิดโอกาสให้แก่การนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในปริมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ทั้งนี้โดยผ่านกฎเกณฑ์ทางการค้าและการตกลงร่วมในระดับชาติ กล่าวคือ ในปี 2503-2508 ประชาคมยุโรปเสนอความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยการกำหนดนโยบายส่งเสริมสินค้าออกทางการเกษตรแก่ประเทศเหล่านั้น ด้วยการกำหนดโควตาให้นำเข้าสินค้าเหล่านั้นไม่เกินร้อยละ 6 ของมูลค่าการนำเข้า รวมทั้งภายหลังการประชุมของความตกลงเป็นการทั่วไปในเรื่องการค้าและศุลกากรหรือแอกต์ (General Agreement on Tariffs and Trade หรือ GATT) รอบเคเนดี (Kennedy Round) ทำให้ประชาคมยุโรปซึ่ง



เป็นสมาชิก แกดต์ นั้น ต้องผูกพันตนเองให้เก็บภาษีการค้าสำหรับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังได้ไม่เกิน ร้อยละ 6 ของมูลค่าสินค้านั้น และการเปลี่ยนแปลงในอัตราภาษีนี้จะต้องแจ้งให้ แกดต์ ได้รับรู้ เพื่อจะได้ให้มีการเจรจาระหว่างประชาคมยุโรปกับประเทศสมาชิก แกดต์ อื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบกระเทือนนี้ เพื่อเจรจาปรองดองและหาข้อยุติกันต่อไป

เมื่อการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยมีปริมาณมากขึ้น และมีผลกระทบต่อประชาคมยุโรปทั้งประชาคมโดยส่วนรวมและประเทศสมาชิก โดยเฉพาะฝรั่งเศส ดังนั้น ช่วงปี 2520 ได้มีการเคลื่อนไหวจากประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปต่อกรณีผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย กล่าวคือ (กรมการค้าต่างประเทศ, 2525)

1. ประมาณกลางปี 2520 ประเทศฝรั่งเศสเสนอคณะกรรมการการค้าประชาคมยุโรปให้จำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย โดยอ้างว่าการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในปริมาณที่มากขึ้นนี้ ทำให้ธัญพืชอาหารสัตว์ที่ผลิตได้ภายในประชาคมยุโรปมีการใช้ที่ต่ำลง และเหลือค้างสต็อกอยู่จำนวนมาก

2. ในปี 2522 มีการร้องเรียนว่าคุณภาพผลิตภัณฑ์มันอัดเม็ดดำ การขนถ่ายสินค้าที่ทำเรือยุโรปเกิดฝุ่น (dust pollution) เป็นผลให้เกิดปัญหาหมอกภาวะแฉะบริเวณท่าเรือ

ต่อมาฝรั่งเศสได้ร้องขอให้ประชาคมยุโรปทามาตรการจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย โดยเสนอมาตรการสองประการคือ หนึ่ง เสนอให้ดำเนินการทางภาษีศุลกากรเพื่อขึ้นอากรผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย สอง เสนอให้เจรจาเพื่อให้ประเทศไทยยอมสมัครใจที่จะจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง (Voluntary Export Restraints หรือ VERs) และทางประชาคมยุโรปได้พยายามที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการที่เสนอมานี้ ซึ่งสรุปการดำเนินการดังกล่าวได้ดังนี้

### 3.2.1 มาตรการทางภาษีศุลกากร

มาตรการทางด้านภาษีเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งที่ประชาคมยุโรปใช้ในการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าบางอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการกำหนดอัตราภาษีนำเข้าแบบผันแปร (Variable Levy) สำหรับธัญพืชต่าง ๆ

ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังนั้น เดิมประชาคมยุโรปให้ความคุ้มครองทางด้านภาษีอากร โดยกำหนดให้เก็บภาษีในอัตราร้อยละ 18 ของภาษีข้าวบาเลย์ แต่ไม่สูงกว่าร้อยละ 6 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ซึ่งจากบทที่ 2 ได้เสนอให้เห็นแล้วว่า อัตราภาษีนำเข้าเฉลี่ย



ข้าวบาเลย์ช่วงปี 2523-25 นั้น ประมาณตันละ 92 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งมูลค่าร้อยละ 18 ของ ภาษีดังกล่าวตกประมาณ 15.56 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน ในขณะที่มูลค่าร้อยละ 6 ของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังตกประมาณตันละ 10.26, 7.74 และ 7.62 ตามราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ในระยะเวลาดังกล่าวตามลำดับ ซึ่งถ้าประชาคมยุโรป เลิกข้อผูกพันพิเศษทางด้านภาษีแล้วผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประชาคมยุโรปจะมีราคาที่สูงกว่าที่เป็นอยู่ประมาณตันละ 6-9 ดอลลาร์สหรัฐ (ตารางที่ 3.2) และที่สำคัญคือ ราคาจะมีความไม่แน่นอนสูงมากเพราะต้องเคลื่อนไหวตามภาษีข้าวบาเลย์ ซึ่งเป็นภาษีผันแปรที่ประชาคมยุโรปจะกำหนดตามภาวะทางการเกษตรในแต่ละปี ซึ่งไม่มีความแน่นอนตายตัว

นอกจากการเสียภาษีในอัตราร้อยละ 18 ของภาษีข้าวบาเลย์แล้ว อีกมาตรการหนึ่งที่ประชาคมยุโรปสามารถดำเนินการกับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยได้คือ การกำหนดอัตราภาษีตามคุณภาพสินค้านำเข้าภายใต้ระบบ CCCN (Customs Co-operation Council Nomenclature) ซึ่งสามารถจำแนกให้ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอยู่ภายใต้หัวข้อ 07.06 A เสียภาษีนำเข้าร้อยละ 6 ของมูลค่า หรือภายใต้หัวข้อ 11.04 เสียภาษีนำเข้าร้อยละ 28 ของมูลค่า ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคุณภาพของผลิตภัณฑ์ดังกล่าว อันประกอบด้วยความชื้น เส้นใย ส่วนผสมของแป้ง ส่วนประกอบอื่น ๆ และการแตก่วน เป็นต้น<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม ในความตกลงร่วมระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปในเรื่องการผลิต การตลาดและการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ภายใต้ความตกลงร่วมดังกล่าวอยู่ในพิกัดอัตราภาษี 07.06 A รวมทั้งภายใต้มาตรา 3 ผูกพันให้เสียภาษีในอัตราร้อยละ 6 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ดังกล่าว

เมื่อประชาคมยุโรปจะเปลี่ยนแปลงระบบพิกัดศุลกากรจาก CCCN เป็น Harmonized System Nomenclature ซึ่งจะเริ่มใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2530 เป็นต้นไปนั้น ประชาคมยุโรปได้จัดให้มันอัดเม็ดในพิกัด c7.06 A เดิม อยู่ในพิกัด 07.14 และมันอัดเม็ดแตก่วนในพิกัด 11.04 เดิม อยู่ในพิกัด 11.06 ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ยังมีข้อความบางตอนที่กำกวมชวนให้การตีความคุณภาพของมันอัดเม็ดธรรมดา (Native Pellets) ประสบปัญหาการจัดเข้าพิกัด

<sup>1</sup> รายละเอียดจำกัดความของสินค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในระบบ CCCN นี้ อยู่ในภาคผนวกที่ ก.



## ตารางที่ 3.2

ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในอัตราภาษีที่แตกต่างกัน

มูลค่า : ดอลลาร์สหรัฐ

	<u>2523</u>	<u>2524</u>	<u>2525</u>
18% ของภาษีข้าวบาเลย์ ต่อตัน	16.56	16.56	16.56
6% ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง	10.26	7.74	7.72
ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง (c.i.f.)	171.00	129.00	127.00
ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เมื่อรวมภาษี 18% ของข้าวบาเลย์	187.56	145.66	143.56
ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เมื่อรวมภาษี 6% ของมูลค่าผลิตภัณฑ์	181.26	136.74	134.72

ที่มา : คำนวณจากตารางภาคผนวกที่ 8

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ศุลกากร เพราะมันอัดเม็ดธรรมชาติมีอัตราการผลิตที่สูงเมื่อถึงท่าเรือปลายทาง ดังนั้น ทางฝ่ายไทยจึงขอเสนอค่าขยายความพิภักศุลกากร 07.14 เพิ่มเติม และกำลังอยู่ในระหว่างการเจรจา<sup>2</sup> หากการเจรจาดังกล่าวไม่ได้ผล กระทรวงพาณิชย์เสนอว่าประเทศไทยอาจต้องขอปรับปรุงความตกลงร่วมในปี 2525 ใหม่ โดยให้ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายใต้ความตกลงร่วมดังกล่าว รวมไปถึงไปถึงผลิตภัณฑ์ในพิภักศุลกากร 11.06 ด้วย เพื่อผลประโยชน์ทางด้านภาษี<sup>3</sup> อย่างไรก็ตาม กระทรวงพาณิชย์เอง ได้ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับ การดำเนินการดังกล่าว มีนัยของการจำกัดการส่งออกของไทยเช่นกัน อันจะเป็นภาระและอุปสรรคทางการค้าเพิ่ม<sup>4</sup> ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยยังมีการส่งออกผลิตภัณฑ์แป้งอื่น ๆ นี้อยู่ภายใต้พิภัก 11.06 นี้ไปยังประชาคมยุโรป ซึ่งแต่เดิมสามารถส่งออกได้โดยเสรี การแก้ไขข้อความในความตกลงร่วมดังกล่าวจะเป็นการจำกัดการส่งออกของไทยเพิ่มขึ้น

### 3.2.2 การจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังด้วยความสมัครใจ

ประชาคมยุโรปไม่อาจจำกัดปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย โดยการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการห้ามนำเข้า (Import Ban) โควตาการนำเข้า (Import Quota) และกำแพงภาษี (Tariff) ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นการขัดกับหลักการพื้นฐานของ แกดต์ ที่ประเทศภาคีไม่อาจจะเลือกปฏิบัติกับประเทศอื่นในเรื่องเกี่ยวกับข้อปฏิบัติเกี่ยวกับอัตราภาษีศุลกากร ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ พิธีการต่าง ๆ เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออก รวมทั้งการใช้กฎหมาย ระเบียบข้อกำหนดต่าง ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อการทำนายสินค้าที่นำเข้ามาภายในประเทศ (แกดต์ มาตรา 1)

<sup>2</sup> คำจำกัดความผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน Harmonized System Nomenclature อยู่ในภาคผนวกที่ ข.

<sup>3</sup> ทั้งนี้ เนื่องจากข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่คือ Native Pellet ของไทยมีสภาพแตก่วนเป็นแป้งสูงมากและประชาคมยุโรปจะใช้มาตรการทางภาษีให้มัน เม็ดแตก่วนนี้ไม่อยู่ในพิภักที่เสียภาษีสูงถึงร้อยละ 28 อันทำให้มีปัญหาด้านการแข่งขันทางราคา.

<sup>4</sup> เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติ ครั้งที่



ดังนั้น การจำกัดปริมาณนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ประชาคมยุโรปจำเป็นต้องใช้มาตรการอื่น เช่น มาตรการทางการเมืองและการเจรจากับประเทศไทย เป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้ไทยยอมรับในความตกลงร่วมที่จะจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

#### การเจรจาในเดือนมีนาคม 2522

ระหว่างวันที่ 20-21 มีนาคม 2522 นาย Finn Olav Gundelach รองประธานกรรมการประชาคมยุโรปฝ่ายเกษตร และประมงได้เดินทางมาเจรจากับนาย นาม พูนวัตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งผลการเจรจาดังกล่าวสรุปเป็นบันทึกตามตกลง (Agreed Minutes) ลงนามร่วมจากทั้งสองฝ่าย สาระของความตกลงดังกล่าวสรุปได้ดังนี้<sup>5</sup>

#### (1) ท่าทีของประชาคมยุโรป

(1.1) เสนอให้เห็นถึงความจำเป็นที่จำเป็นต้องมีการลดปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากประเทศไทย รวมทั้งให้กำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมในการลดการนำเข้า พร้อมทั้งย้ำว่าเป้าหมายนี้ จะบรรลุผลได้ด้วยความตกลงร่วมระหว่างทั้งสองประเทศเท่านั้น

(1.2) เสนอว่ารัฐบาลไทยควรจะนำมาตรการด้านภาษีมาใช้สำหรับการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย ทั้งนี้เพื่อให้ราคาการส่งออกเพิ่มสูงขึ้น พร้อมทั้งนำรายได้ภาษีดังกล่าว ไปใช้ในโครงการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลัง รวมทั้งในโครงการประกันรายได้ในภาคเกษตรกรรม

(1.3) แจ้งให้ฝ่ายไทยได้รับรู้ถึงจุดมุ่งหมายของประชาคมยุโรป ที่จะดำเนินการตามข้อผูกพันของการปฏิบัติที่จำเป็นภายใต้มาตรา 28<sup>6</sup> ของ แกดต์ ในการดำเนินการถอนข้อผูกพันทางภาษี (deconsolidation) ที่กำหนดขอบเขตทางอัตราภาษีผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

<sup>5</sup> เอกสารบันทึกความตกลงดังกล่าวอยู่ในภาคผนวกที่ ค.

<sup>6</sup> มาตรา 28 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงตารางข้อตกลงหย่อนภาษีศุลกากรของประเทศภาคี แกดต์ โดยจะต้องมีการเจรจากับประเทศที่เป็นคู่เจรจาแต่แรก หรือประเทศผู้ส่งออกที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง สำหรับรายการสินค้าที่เปลี่ยนแปลงซึ่งอาจจะกระทำได้ในช่วงทุก ๆ 3 ปี



(2) ท่าทีของฝ่ายไทย

(2.1) ย้ำให้เห็นว่าการลดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง โดยปราศจากทางเลือกอื่น ๆ ที่เหมาะสมนั้น จะสร้างปัญหาทางด้านการพัฒนาการทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลไม่เพียงแต่ประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวโยงไปถึงภูมิภาคอาเซียน ทั้งหมดด้วย

(2.2) ขณะเดียวกันฝ่ายไทยได้ตระหนักถึงปัญหาภายในของประชาคมยุโรปที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวนี้ ดังนั้น จึงยอมรับว่าการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย ในปี 2522 จะมีปริมาณไม่มากไปกว่าการส่งออกในปี 2521<sup>7</sup> พร้อมทั้งฝ่ายไทยเต็มใจที่จะให้มีการเจรจาความตกลงร่วมในมาตรการที่จะลดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป

(3) ความตกลงร่วมของทั้งสองฝ่าย

ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันว่า มาตรการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลังนั้นจะช่วยลดการพึ่งพิงตลาดประชาคมยุโรป ของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทยได้อย่างมาก รวมทั้งได้ตัดสินใจที่จะตั้งคณะทำงานร่วม (Joint Working Group) เพื่อพิจารณาในรายละเอียดของมาตรการและวิธีปฏิบัติในการลดการส่งออกนี้ ซึ่งการเจรจาในเรื่องนี้จะกระทำขึ้นก่อนสิ้นเดือนพฤศจิกายน 2522 เพื่อให้สามารถปฏิบัติได้ภายในปี 2523

ตามผลของบันทึกความตกลงดังกล่าวได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอีก 2 ครั้ง ในเดือนมิถุนายน 2522 ที่กรุงบรัสเซลส์ และเดือนตุลาคมปีเดียวกันที่กรุงเทพฯ สารสำคัญของการประชุมคือการศึกษาเกี่ยวกับการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลัง (Crop Diversification) พบว่าการดำเนินการดังกล่าวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทำได้ยาก ต้องใช้เวลาและงบประมาณค่อนข้างสูง ซึ่งประชาคมยุโรปรับที่จะให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน รวมทั้งจะช่วยชดเชยให้องค์การระหว่างประเทศที่ไทยเห็นชอบให้มีส่วนในการให้ความสนับสนุนด้วย (กรมการค้าต่างประเทศ, 2525)

<sup>7</sup> การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอัดเม็ดปี 2521 มีประมาณ 5.9 ล้านตัน



สาระสำคัญอีกประการหนึ่งของการประชุมร่วมดังกล่าวคือ การพิจารณา มาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการค้าและการผลิตมันสำปะหลัง รวมทั้งความตกลงร่วมในอนาคต ซึ่ง ทั้งสองฝ่ายตกลงว่าควรมีการทำข้อตกลงในระยะเวลา 5 ปี เริ่มตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นไป โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญสรุปได้ดังนี้ (กรมการค้าต่างประเทศ, 2525)

- เพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณการส่งออกที่จะลดลง ควรให้มีมาตรการ ดำเนินการตามโครงการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลังและการวิจัยตลาดใหม่ ๆ ของผลิตภัณฑ์มันสำปะ หลังทั้งนี้ให้มีผลภายใน 5 ปี
- ประชาคมยุโรปจะคงอัตราอากรขาเข้าสำหรับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ในอัตราร้อยละ 6 ของมูลค่า ทั้งนี้ตลอดระยะเวลา 5 ปี
- การกำหนดปริมาณการส่งออกนั้น ฝ่ายไทยจะใช้ตัวเลข 5.9 ล้านตัน ซึ่ง เป็นปริมาณการส่งออกปี 2521 เป็นฐาน และจะลดปริมาณลงเรื่อย ๆ ทุกปี ถึง 5.0 ล้านตัน แต่ถ้การลดปริมาณดังกล่าวมีผลกระทบต่อภาวะ เศรษฐกิจภายในประเทศแล้ว ไทยสามารถพิจารณา ให้ระดับการส่งออกอยู่ในปริมาณขณะนั้น หรือใช้ในปริมาณสูงสุดแต่ไม่เกิน 5.9 ล้านตันได้
- ในข้อตกลงร่วมของทั้งสองฝ่ายนั้น ต้องระบุมมาตรการที่ให้ความคุ้มครอง ประเทศไทย จากการแข่งขันของผู้ผลิตรายอื่น โดยประชาคมยุโรปต้องป้องกันมิให้สัดส่วน การนำเข้าจากไทยลดลง และหากจะดำเนินการถอนข้อผูกพันทางภาษีใน แกตต์ นั้น ประชาคม ยุโรปจะต้องดำเนินการหลังจากที่ได้มีการตกลงกับไทยแล้ว เท่านั้น
- ให้มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วม เป็นการถาวร เพื่อพิจารณาชี้แนะและ ติดตามให้การปฏิบัติดังกล่าว เป็นไปตามข้อตกลง

การลงนามในร่างข้อตกลงความร่วมมือ เรื่องมันสำปะหลัง เดือนพฤศจิกายน 2523

ผลจากการเจรจาระดับรัฐมนตรีในเดือนมีนาคม 2522 ทำให้ระหว่างวันที่ 3-5 พฤศจิกายน 2523 ได้มีการหารือร่วมในระดับรัฐมนตรีของทั้งสองฝ่ายอีกครั้งหนึ่ง ระหว่าง นายตามใจ ขำภโต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และ นาย Finn Olav Qundelach จาก การหารือร่วมดังกล่าว ได้มีการลงนามในร่างข้อตกลงความร่วมมือ เรื่องมันสำปะหลัง (Outline of An Agreement on Cooperation) เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2523 ร่างความตกลงร่วม ดังกล่าวมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้<sup>8</sup>

<sup>8</sup> เอกสารร่างความตกลงร่วม อยู่ในภาคผนวกที่ ง.



(1) ทั้งสองฝ่ายรับที่จะนำร่างความตกลงร่วมกัน เสนอให้รัฐบาลของทั้งสองประเทศ เป็นแนวทางสำหรับความตกลงร่วมในความสัมพันธ์ด้านการผลิต การตลาด และการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในอนาคต

(2) การจำกัดการส่งออก เพื่อให้การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายใต้พิกัดศุลกากร 07.06 A ของระบบ CCCN ระหว่างปี 2523-2529 รวม 6 ปี อยู่ในปริมาณที่ได้ทำการตกลงไว้ นั้น จึงกำหนดการส่งออกในช่วงเวลาดังกล่าวเป็น 3 ระยะ ๆ ละ 2 ปี คือ

ระยะที่หนึ่ง ระหว่างปี 2524-2525 การส่งออกมีปริมาณปีละ 5 ล้านตัน และภายในสองปีนี้ มีส่วนเพิ่มเติมไม่เกินร้อยละ 10 ของปริมาณประจำปีดังกล่าว (ปริมาณ 0.5 ล้านตัน) ซึ่งส่วนเพิ่มนี้จะกำหนดใช้ได้เต็มที่ โดยใช้หมดสิ้นภายในหนึ่งปี หรือใช้เพียงบางส่วนในทั้งสองปีก็ได้

ระยะที่สอง ระหว่างปี 2526-2527 การส่งออกมีปริมาณปีละ 4.5 ล้านตัน และภายในสองปีนี้มีส่วนเพิ่มเติมไม่เกินร้อยละ 10 ของปริมาณประจำปี (ประมาณ 0.45 ล้านตัน) เงื่อนไขการใช้ส่วนเพิ่มเติมเช่นเดียวกับในระยะแรก

ระยะที่สาม ในช่วง หกเดือนแรกของปี 2527 ทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันกำหนดปริมาณการส่งออกสำหรับระยะที่สามคือ ปี 2528-2529 โดยให้การส่งออกดังกล่าวมีปริมาณต่ำกว่าในระยะที่สอง ทั้งนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงภาวะแวดล้อมอื่น ๆ ประกอบกันด้วย อาทิ มาตรการของประชาคมยุโรปที่ใช้ปกป้องฐานะของไทย ระดับภาษีสูงสุดสำหรับการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายใต้ความตกลงนี้ การปลูกพืชทดแทนและการขยายตลาดผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทย ฐานะทางเศรษฐกิจของไทยต่อการลดปริมาณการส่งออกในระยะที่หนึ่งและสอง รวมทั้งสถานการณ์และแนวโน้มตลาดสินค้าเกษตรของประชาคมยุโรป

### (3) เงื่อนไขอื่น ๆ

(3.1) ภาษี ประชาคมยุโรปรับที่จะจำกัดภาษีการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายใต้ข้อตกลงนี้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 6 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง รวมทั้งจะปฏิบัติต่อประเทศไทยอย่างประเทศที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favoured Nation หรือ MFN)

(3.2) การร่วมกันหามาตรการที่เหมาะสม เมื่อประเทศไทยเกิดปัญหาดุลการชำระเงินที่รุนแรง เนื่องจากการลดปริมาณการส่งออก



(3.3) ประชาคมยุโรปให้ความมั่นใจที่จะปกป้องฐานะของไทยในตลาดผลิตภัณฑ์ประชาคมยุโรปจากประเทศผู้ผลิตผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอื่น ๆ รวมทั้งผู้ผลิตอาหารประเภทคาร์โบไฮเดรตที่สามารถทดแทนมันสำปะหลังโดยตรง

(3.4) ประเทศไทยให้ความมั่นใจว่าการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายในระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้จะไม่เกินปริมาณที่ได้กำหนด

(3.5) ประชาคมยุโรปปรับที่จะให้ความช่วยเหลือแก่โครงการที่มีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาชนบทและการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลังของไทย รวมทั้งโครงการวิจัยตลาดพืชทดแทนเหล่านั้น

(3.6) ให้จัดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามข้อตกลงดังกล่าว รวมทั้งหากมีความจำเป็นให้มีการประชุมร่วมในระดับรัฐมนตรีของทั้งสองฝ่าย

(4) ระยะเวลาของข้อตกลงร่วม ข้อตกลงร่วมนี้มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2521 ถึง วันที่ 31 ธันวาคม 2529 และอย่างน้อย ภายใน 1 ปีก่อนข้อตกลงนี้หมดอายุลง หากไม่มีการแจ้งขอยกเลิกจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ให้ถือว่าข้อตกลงนี้มีผลบังคับใช้ต่อไปอีกเป็นช่วง ๆ ละ 3 ปี โดยถือเอาปริมาณที่กำหนดไว้ในปี 2528 และ 2529 เป็นพื้นฐาน

การลงนามในความตกลงร่วมระหว่างประเทศไทยและประชาคมเศรษฐกิจยุโรป  
เรื่อง การผลิต การตลาด และการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ลงนามวันที่ 2 กันยายน 2525

หลังการลงนามในร่างข้อตกลงร่วม เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2523 แล้ว ฝ่ายประชาคมยุโรปได้พยายาม เร่งรัดให้ประเทศไทยพิจารณาทำความตกลงในเรื่องนี้อย่างเป็นทางการ โดยให้เหตุผลดังนี้<sup>9</sup>

(1) ประชาคมยุโรปได้เริ่มดำเนินการเพื่อคุ้มครองตลาดของไทย โดยทำ

<sup>9</sup>หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วนมาก ที่ กต 0500/726 ลงวันที่ 14 มกราคม



ความตกลงจำกัดปริมาณการส่งออกในทำนองเดียวกับอินโดนีเซีย<sup>10</sup> ประเทศผู้ส่งออกมันสำปะหลังรายใหญ่รองจากไทย พร้อมทั้งดำเนินการระงับข้อลดหย่อนผูกพันอัตราภาษีที่สัญญาไว้กับ แกดต์ เป็นการชั่วคราว ซึ่งจะมีผลให้อัตราภาษีนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เพิ่มขึ้น

(2) หากไทยไม่ทำความตกลงอย่างเป็นทางการกับประชาคมยุโรปให้ทันช่วงที่ประชาคมยุโรปยกเลิกข้อผูกพันภาษีเป็นการชั่วคราว ไทยจะตกอยู่ในฐานะลำบาก เพราะขาดเครื่องมือคุ้มครองผลประโยชน์ทางการค้า ทั้งนี้เพราะความตกลงดังกล่าว เป็นเครื่องมือที่จะประกันให้ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังนำเข้าประชาคมยุโรปถูกเก็บภาษีอัตราร้อยละ 6 เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

<sup>10</sup>ประชาคมยุโรปได้ทำความตกลงกับอินโดนีเซีย เกี่ยวกับการจำกัดปริมาณส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ดังนี้

- (1) ระยะเวลาความตกลง 5 ปี ตั้งแต่ปี 2525-2529
- (2) อินโดนีเซียได้ตกลงให้ประชาคมยุโรป เพิกถอนข้อผูกพันต่อ แกดต์ เป็นการชั่วคราว จนถึงปี 2529 และให้กลับสู่สภาพเดิมหลังปีดังกล่าว
- (3) โควตาการส่งออกที่อินโดนีเซียได้รับ คิดเป็นร้อยละ 85 ของปริมาณที่ประชาคมยุโรปกำหนดให้สมาชิก แกดต์ คือ

ปี	โควตาสมาชิก	อินโดนีเซีย
2526	882,355 ตัน	750,000 ตัน
2527	882,355 "	750,000 "
2528	970,590 "	825,000 "
2529	970,590 "	825,000 "

ในปี 2525 อินโดนีเซียเสนอว่าจะส่งออกไม่เกิน 500,000 ตัน ภาษีการนำเข้าร้อยละ 6 ของมูลค่า

- (4) ประชาคมยุโรปรับจะให้ความช่วยเหลือ ในโครงการพัฒนาการเกษตรของอินโดนีเซียในงบประมาณที่จัดสรรให้สำหรับ Non-associated Countries.

ที่มา : หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ, อ้างแล้ว.



เอกสารกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ได้ชี้ให้เห็นว่าหากไทยไม่ลงนามหรือละเลยการลงนามร่วมดังกล่าวแล้ว ประชาคมยุโรปอาจใช้มาตรการต่าง ๆ ดำเนินการโต้ตอบประเทศไทยได้ กล่าวคือ (กรมการค้าต่างประเทศ, 2525)

1. มาตรการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การตีค่าภาษีศุลกากรผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย (Custom Valuation) คือ จากการที่ประชาคมยุโรปกำหนดหลักเกณฑ์การเก็บภาษีนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังพิกัด 07.06 A จากไทยในอัตราร้อยละ 18 ของภาษีขาเข้าบาเลย์ แต่ไม่สูงเกินกว่าร้อยละ 6 ของมูลค่ามันสำปะหลังนำเข้า ซึ่งภาษีขาเข้าบาเลย์อยู่ในระดับค่อนข้างสูง ดังนั้น ร้อยละ 18 ของมูลค่าดังกล่าวจึงสูงกว่าร้อยละ 6 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเสมอ ภาษีผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยจึงเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และประชาคมยุโรปสามารถยกเลิกความคุ้มครองนี้ได้ง่ายมาก เพราะมิได้ผูกมัดกับคณะรัฐมนตรีว่าด้วยความตกลงร่วมมือทางศุลกากร มาตรการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การตีราคาภาษีศุลกากรดังกล่าวจะทำให้ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยสูงขึ้น ทำให้ผู้ใช้ในประชาคมยุโรปลดการใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารสัตว์แน่นอน

2. ในร่างความตกลงซึ่งลงนามในเดือนพฤศจิกายน 2523 ซึ่งกำหนดปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยที่นำเข้าไปยังประชาคมยุโรปให้ได้รับความคุ้มครองเสียอัตราภาษีนำเข้าร้อยละ 6 ของมูลค่าการนำเข้านั้น ประเทศไทยแสดงความจำนงให้ประชาคมยุโรปถอนข้อผูกพันทางภาษีศุลกากรกับประเทศผู้ผลิตมันสำปะหลังอื่น ๆ ที่เป็นสมาชิกแกตต์ ซึ่งขณะนั้นประชาคมยุโรปอยู่ในระหว่างการเจรจาดังกล่าวอยู่ กระทรวงพาณิชย์แจ้งว่าหากประเทศไทยไม่ลงนามในความตกลงดังกล่าว พร้อมกันนั้นไทยยังไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกแกตต์ ประเทศไทยจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองการเสียภาษีนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในอัตราร้อยละ 6 ดังกล่าว พร้อมทั้งผู้แทนฝรั่งเศสในคณะกรรมการประชาคมยุโรปแจ้งว่าประชาคมยุโรปจะดำเนินมาตรการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษเท่ากับผลต่างระหว่างราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังนำเข้ากับราคาอัตราที่รัฐบาลทำการประกันราคาไว้ ซึ่งเป็นการกีดกันราคานำเข้าอย่างสิ้นเชิงและหลังจากนั้นจึงจะเปิดการเจรจากับประเทศไทย ซึ่งช่วงนั้นประเทศไทยอยู่ในฐานะเสียเปรียบมาก

3. ประชาคมยุโรปอาจจะไม่ใช้มาตรการด้านภาษี แต่จะปล่อยให้มีการนำเข้าต่อไประยะหนึ่งก่อน ซึ่งประเทศอื่น ๆ เช่น ฮิโดนีเซีย จีน บราซิล และอินเดีย จะมีโอกาสเพิ่มประวัติการส่งออกได้เพิ่มขึ้นและเมื่อถึงเวลาที่ไทยต้องทำการลงนาม ปริมาณโควตาที่ได้รับจะน้อยกว่าในร่างข้อตกลงดังกล่าว



4. ประชาคมยุโรปอาจลดการนำเข้าสินค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทยกำหนดโควตาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเป็น Global Quota ในปริมาณ 6 ล้านตันต่อปี และทางประชาคมยุโรป เป็นผู้ออกใบอนุญาตนำเข้า (Import License) ให้แก่ผู้นำเข้า ซึ่งทำให้ผู้นำเข้าดังกล่าวมีอำนาจต่อรองเหนือกว่าผู้ส่งออกในประเทศต่าง ๆ เพราะผู้ส่งออกต้องแข่งขันขายให้ประชาคมยุโรปเพียงประเทศเดียว และผู้นำเข้าสามารถเลือกซื้อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในราคาต่ำสุด ซึ่งประเทศผู้ส่งออกได้ประโยชน์จากการนี้คือ ประเทศจีน เพราะสามารถลดราคาได้ต่ำกว่าต้นทุนที่เป็นจริง เนื่องจากรัฐบาลจะช่วยสนับสนุนได้อย่างเต็มที่ และประเทศไทยจะเสียประโยชน์จากการนี้มาก เพราะผู้ส่งออกจนถึงเกษตรกรจะได้รับราคาที่ต่ำลง เนื่องจากต้องแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ มาก

นอกจากนั้นแล้ว กระทรวงพาณิชย์ได้ชี้แจงว่า จากความเข้าใจเดิมว่าหากไทยเป็นสมาชิกแกตต์ แล้ว จะได้รับความคุ้มครองทางภาษีร้อยละ 6 ตลอดไปไม่ว่าจะมีการถอนข้อผูกพันทางภาษีหรือไม่ก็ตามนั้น ความเป็นจริงที่เผชิญอยู่คือ สมาชิกส่วนใหญ่ของแกตต์ เสนอว่า จะยินยอมรับประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกโดยขอสิ่งแลกเปลี่ยนคือ ให้ไทยสละสิทธิ์ในการเรียกร้องให้ประชาคมยุโรปจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายให้ไทย (Compensation) ในกรณีที่จะมีการเสียหายเกิดขึ้น เนื่องจากการจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย

ดังนั้น จึงได้มีการเสนอร่างความตกลงความร่วมมือระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป (Draft Co-operation Agreement between Thailand and the European Economic Community on Manioc Production, Marketing and Trade) เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาความเหมาะสม สาระของร่างความตกลงดังกล่าวเป็นไปตามความร่างข้อตกลงที่ได้ลงนามไว้เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2523 กล่าวคือ เป็นความตกลงระยะเวลา 6 ปี (2524-2529) พร้อมทั้งกำหนดช่วงเวลาการส่งออกและปริมาณการส่งออก เช่นเดียวกับร่างความตกลงในเดือนพฤศจิกายน เช่นกัน

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาให้ความเห็นต่อร่างข้อตกลงดังกล่าวสรุปได้ว่า<sup>11</sup>

<sup>11</sup> หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กส 1302/19835 ลงวันที่ 22 มีนาคม



1. การจำกัดปริมาณการส่งออกของไทยตามร่างความตกลงดังกล่าวยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่ประเทศไทยมีความสามารถในการส่งออกมากกว่านั้น และเป็นการยากที่ไทยจะหาตลาดใหม่ทดแทนได้ในระยะสั้นและมีปริมาณแน่นอน

2. การลดลงของปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ซึ่งเป็นไปในระยะเวลาอันสั้นนั้น มีผลกระทบต่อราคามันสำปะหลังภายในประเทศที่ต้องลดลงอย่างแน่นอน เพราะเกษตรกรไม่อาจลดการเพาะปลูกพืชที่เหมาะสมได้อย่างทันที ดังนั้น จึงมีผลเสียต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศโดยเฉพาะต่อเกษตรกรที่ทำการเพาะปลูกมันสำปะหลัง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรผู้ยากจน และการเสนอให้ใช้กลไกราคาเป็นตัวแก้ปัญหาไม่อาจทำได้เพราะดังที่กล่าวแล้วว่า มันสำปะหลังเป็นพืชเศรษฐกิจนำรายได้ที่สำคัญมาสู่เกษตรกรผู้ยากจน การลดลงของราคาที่ได้รับจะมีผลกระทบต่ออัตราที่รุนแรงสำหรับผู้เพาะปลูก

3. การลดลงของปริมาณการส่งออกดังกล่าว เป็นการเพิ่มปัญหาให้กับดุลการค้า และดุลการชำระเงินของไทย เนื่องจากรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศลดลง อันมีผลถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในที่สุด

พร้อมกันนั้นได้เสนอให้กำหนดปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้นเป็นปีละ 6 ล้านตัน ถ้าเกินกว่านั้น ให้ประชาคมยุโรป เรียกเก็บภาษีในอัตราสูงกว่าที่ได้ตกลงกันไว้คือร้อยละ 6 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังนำเข้า พร้อมทั้งขอให้ประชาคมยุโรปช่วยเหลือในโครงการพัฒนาการเกษตรและปลูกพืชทดแทนในวงเงินประมาณปีละ 1,500 ล้านบาท เป็นเวลา 5 ปี ทั้งนี้เพื่อชดเชยรายได้ที่ไทยต้องสูญเสียจากการจำกัดการส่งออกดังกล่าว

การผลักดันให้มีการลงนามในความตกลงอย่างเป็นทางการของประชาคมยุโรปสัมฤทธิ์ผล เมื่อนายกรัฐมนตรีของไทย เดินทางไปเยือนประชาคมยุโรปช่วงเดือนกันยายน 2525 จึงได้มีการลงนามในความตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประชาคมยุโรป ในเรื่องการผลิต การตลาด และการค้ามันสำปะหลัง (Co-operation Agreement between The Kingdom of Thailand and The European Economic Community on Manioc Production Marketing and Trade) โดย นายปณมิต ปุณศรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และนาย Paul Dalsager สมาชิกคณะกรรมการประชาคมยุโรป ในวันที่ 2 กันยายน 2525 สาระสำคัญของความตกลงร่วมดังกล่าวสรุปได้ดังนี้<sup>12</sup>

<sup>12</sup> เอกสารความตกลงร่วมดังกล่าว อยู่ในภาคผนวกที่ จ.



1. ระยะเวลาของความตกลง เป็นความตกลงที่มีอายุ 5 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2525 ถึง 31 ธันวาคม 2529 หากก่อนการหมดอายุความตกลงนี้อย่างน้อยหนึ่งปีไม่มีการขอยกเลิกความตกลงนี้จากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแล้วถือว่าความตกลงนี้จะมีอายุต่อไปอีก เป็นระยะเวลา 3 ปี ในแต่ละระยะไป โดยถือเอาปริมาณที่กำหนดไว้ในปี 2528 และ 2529 เป็นเกณฑ์

2. ปริมาณการส่งออก การส่งออกนี้กำหนดสำหรับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในพิกัดศุลกากร 07.06 A โดยกำหนดระยะเวลาและปริมาณการส่งออก ดังนี้

ปี 2525 ปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง จำนวน 5 ล้านตัน

ปี 2526 และ 2527 ปริมาณการส่งออกปีละ 5 ล้านตันและมีปริมาณเพิ่มเติมอีกไม่เกินร้อยละ 10 ของปริมาณประจำปีคือ 5 ล้านตัน (ประมาณ 0.5 ล้านตัน) และส่วนเพิ่มเติมนี้จะส่งออกได้ในช่วงระยะทั้งสองปี ซึ่งจะใช้หมดภายในปีเดียวหรือใช้เพียงบางส่วนทั้งสองปีก็ได้

ปี 2528 และ 2529 ปริมาณการส่งออกปีละ 4.5 ล้านตัน ปริมาณเพิ่มเติมอีกร้อยละ 10 ของปริมาณประจำปีคือ 4.5 ล้านตัน (ประมาณ 0.45 ล้านตัน) เงื่อนไขการส่งออกส่วนเพิ่มนี้เช่นเดียวกับที่กำหนดในปี 2526 และ 2527

3. ภาชี้นำเข้า ประชาคมยุโรปปรับที่จะจำกัดภาชีใช้กับการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายใต้ข้อตกลงนี้ ในอัตราสูงสุดไม่เกินร้อยละ 6 ของมูลค่าสินค้า และประเทศไทยจะได้รับการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับอัตราภาชีสำหรับปริมาณที่ตกลงกันนั้น

4. หลักประกันจากประชาคมยุโรป ประชาคมยุโรปปรับจะดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อประกันสถานะของประเทศไทยในตลาดมันสำปะหลังของประชาคมยุโรปในระหว่างเวลาของความตกลงดังกล่าวนี้ กล่าวคือ จะมีให้มีการเพิ่มขึ้นของการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากประเทศอื่น ๆ อย่างมาก รวมทั้ง ผลิตภัณฑ์คาร์โบไฮเดรตอื่น ๆ ซึ่งแข่งขันโดยตรงกับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

นอกจากนี้ ประชาคมยุโรปปรับที่จะให้ความช่วยเหลือแก่โครงการต่าง ๆ ที่มุ่งจะพัฒนาชนบทและปลูกพืชอื่นทดแทนมันสำปะหลังของไทย รวมทั้งโครงการวิจัยตลาดของพืชทดแทน เหล่านั้นและการวิจัยการใช้ประโยชน์อื่น ๆ จากผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเพิ่มขึ้นด้วย

5. ประเทศไทยรับประกันว่า จะไม่ออกใบอนุญาตการส่งออกสำหรับจำนวนผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่เกินกว่าปริมาณการส่งออกที่ได้ระบุไว้ในความตกลงนี้



ทั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วม (Joint Working Group) ขึ้นคณะ  
หนึ่ง เพื่อทบทวนการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อตกลงร่วมนี้<sup>13</sup>

#### สรุป

ตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยไปยังประชาคมยุโรป เป็นไปตามความตกลงร่วมในปี 2525 ที่ประเทศไทยต้องควบคุมปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังให้อยู่ในปริมาณที่ได้มีการตกลงกันไว้ ซึ่งการจำกัดการส่งออกดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศที่มีความเกี่ยวข้องทั้งประเทศคู่สัญญาคือประเทศไทยและประชาคมยุโรปเอง รวมทั้งส่งผลถึงประเทศที่สามที่ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังและสิ่งทดแทนอัญพิช เลี้ยงสัตว์อื่น ๆ ไปยังประชาคมยุโรป เช่น อินโดนีเซีย จีน และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งการวิเคราะห์ถึงผลจากการจำกัดการส่งออกดังกล่าวและการทบทวนนโยบายของรัฐบาลไทย เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามความตกลงร่วมนี้ จะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>13</sup> คณะทำงานร่วมนี้ มีอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นประธาน ตั้งแต่การลงนามในความตกลงร่วม เป็นต้นมาจนถึงปี 2527 ได้มีการประชุมมาแล้ว 3 ครั้ง คือ ที่กรุงบรัสเซลส์ 2 ครั้ง และกรุงเทพฯ 1 ครั้ง ทั้งนี้ กำหนดว่าจะมีการประชุมร่วมกันอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง.