

ความสัมพันธ์นโยบายกับนโยบายการจัดการจราจร โดยด้านการส่งออกสินค้าสิ่งทอไทย
ไปยังตลาดข้อตกลงระหว่างปี 2522 - ปี 2532

จากการศึกษาลักษณะของนโยบายการจัดการจราจร โดยด้านการส่งออกสินค้าสิ่งทอไทย ไปยัง
ตลาดข้อตกลงทำให้เข้าใจถึงกลไกของนโยบายที่เป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศก็เป็นภาคี
สมาชิกข้อตกลง และลักษณะของความสัมพันธ์นโยบายต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบาย
ให้มีสาระสำคัญไปในแนวทางที่มุ่งจัดการในแต่ละช่วงระหว่างปี 2522 - ปี 2532 ดังนั้นนโยบายนี้
จึงจะ ได้ทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายอย่างไรบ้าง
โดยจะได้แบ่งช่วงของระยะเวลาในการวิเคราะห์ออกเป็นยุคสมัยตาม สภาวะทางเศรษฐกิจโดยรวม
ที่เกิดขึ้นกับวงการการส่งออกสินค้าสิ่งทอของไทย ไปยังตลาดข้อตกลง ซึ่งสามารถจัดแบ่งได้เป็น 3
ยุคดังต่อไปนี้

1. ยุคแรก : ยุคแห่งความเป็นระเบียบ (ระหว่างปี 2522-ปี 2527)
2. ยุคกลาง : ยุคแห่งความสับสน (ระหว่างปี 2528- ปี2529)
3. ยุคปัจจุบัน : ยุคแห่งความวุ่นวายกัน (ระหว่างปี 2530- ปี2532)

และนอกจากจะได้ทำการวิเคราะห์การเข้ามาซื้อสินค้าของสินค้าส่งในแต่ละยุคสมัย
แล้ว ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์นโยบายการจัดการจราจร โดยด้านการส่งออกสินค้าสิ่งทอไทย ไปยังตลาด
ข้อตกลงในปัจจุบันเกี่ยวกับขั้นตอนในการส่งออกสินค้าสิ่งทอ หลักเกณฑ์การจัดการจราจรโดยด้านและปัญหา
อุปสรรคต่าง ๆ รวมทั้งจะได้เสนอแนะแนวทางที่จะช่วยฟื้นฟูนโยบายการจัดการจราจร โดยด้านการส่งออก
สินค้าสิ่งทอไทย ไปยังตลาดข้อตกลงนี้ประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย

การเข้าไม่มีสิทธิพิเศษของความสัมพันธ์นโยบายการค้าเงินนโยบายการจัดการจราจร โดยด้านการส่งออกสินค้า
สิ่งทอไทย ไปยังตลาดข้อตกลง

สภาพเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในวงการสิ่งทอของไทยมีลักษณะที่แตกต่างกัน
อย่างมากในแต่ละช่วงเวลา กล่าวคือ ในช่วงเวลานั้นสภาพการณ์ในการส่งออกเมื่อ การ
กำหนดนโยบายการจัดการจราจรโดยค้า ก็อยู่ในภาวะที่ไม่มีปัญหาหรือข้อ ได้แย้งใด ๆ หรืออาจมีความไม่
เห็นด้วยของบุคคลบางกลุ่มก็จะดำเนินไปอย่างเงียบ ๆ และฝ่ายรัฐบาลหรือหน่วยงานของทาง
ราชการก็จะดำเนินมาตรการตัดสินใจกับ ปัญหาดังกล่าวโดยอิสระและง่ายล้าส แต่ในบางช่วงเวลา

สถานการณ์การส่งออก ซึ่งรวมไปถึงการกำหนดนโยบายในการจัดสรรโควต้าสิ่งทอที่ถูกระงับจาก เหตุการณ์วอลุ่มทำให้มีการตื่นตัว และเข้ามามีส่วนร่วมกันอย่างจริงจังและเป็นไปทั้งรูปแบบของ การประนีประนอมและรุนแรง ดังนั้นในการวิเคราะห์นโยบายการจัดสรรโควต้าการส่งออกสินค้า สิ่งทอของไทยไปยังตลาดช็อคกลางระหว่างปี 2522-ปี 2532 จึงได้พิจารณาสถานการณ์โดยส่วนรวม ของแต่ละปีและกำหนดแบ่งช่วงเวลาของการวิเคราะห์ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

1. ยุคแรก : ยุคแห่งความเป็นระเบียบ (ระหว่างปี 2522 - ปี 2527)

การจัดสรรนโยบายการส่งออกสินค้าสิ่งทอไทยในยุคนี้ กล่าวได้ว่าเป็นไปอย่างมี ระเบียบ คือมีความเรียบร้อยในการตัดสินใจรวมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมของตัวแสดงนโยบาย แต่ละกลุ่มก็เป็นไปตามระเบียบแบบแผน ไม่ปรากฏว่ามีความรุนแรงเกิดขึ้นในการเรียกร้องใด ๆ¹ ที่ไม่สามารถทอثيرของการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของตัวแสดงนโยบายแต่ละกลุ่ม ดังต่อไปนี้

1.1 กลุ่มการเมือง ตัวแสดงนโยบายที่สำคัญคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

พาณิชย์ จากผลการศึกษารายงานว่าตัวแสดงนโยบายกลุ่มนี้ เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย น้อยมาก กล่าวคือในการกำหนดนโยบายที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะรับข้อ เสนอและแนวทาง ต่าง ๆ ที่ข้าราชการประจำเสนอมาเพื่อพิจารณา แต่ผลของการพิจารณาทั้งหมด เรื่องจะเห็น ด้วยหรือสอดคล้องกับการนำเสนอของข้าราชการประจำโดยตลอด จะมีการเปลี่ยนแปลงที่ไร่นั้น อย่างไม่ค่อยได้ ก็จะทำให้ข้าราชการประจำไม่พอใจและตัดสินใจลาออกทางที่ข้าราชการประจำเสนอ ความเห็น² ยกตัวอย่างเช่น ในปี 2528 สมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทยได้เสนอข้อคิดเห็นต่อทาง กระทรวงพาณิชย์เกี่ยวกับกาหนดระเบียบการจัดสรรโควต้า การส่งออกผ้าและน้ำมันว่า ควร จะมีการแยกออกจากระเบียบเสื้อผ้าสำเร็จรูปถึงในขณะนั้นได้ใช้บังคับรวมในระเบียบเดียวกัน ซึ่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ประมวลจากสารนิพนธ์ข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ และสมาคมการค้าสิ่งทอ

² นิพนธ์ข้าราชการประจำระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง, 21 พฤศจิกายน 2532

ในการนิจารณาดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้สั่งการให้ข้าราชการประจำดำเนินการนิจารณาถึงผลดี และผลเสียของการยกฐานะเป็นพนักงานประจำ ข้าราชการประจำได้เสนอความเห็นให้มีการยกฐานะเป็นพนักงานประจำตามที่สมาคมได้ร้องเรียนมา โดยชี้แจงว่าการส่งออกด้วยและนำสินค้าที่มีภาวะการตลาด การผลิต แตกต่างจากเสื้อผ้าสำเร็จรูป อีกทั้งจำนวนผู้ส่งออกและกลุ่มผู้ส่งออกที่มีรายใหญ่เป็นส่วนมากต่างจากเสื้อผ้าสำเร็จรูป ดังนั้นจึงง่ายต่อการควบคุม และไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการขอโควตาของกลางจากผู้ส่งออกรายเล็ก ๆ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้นำไปพิจารณา และในที่สุดก็ได้ตัดสินใจยกฐานะเป็นการจัดสรรโควตาการส่งออกด้วยและนำขึ้น และการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปออกจากกัน เมื่อ 30 ธันวาคม 2525 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2526 เป็นต้นไป ³ นอกจากนี้แม้ว่าการอนุมัติการจัดสรรโควตาลักและโควตาของกลางต่าง ๆ ก็ไม่มีปัญหาในการร้องเรียนถึงความล่าช้า และช่วงเวลาการส่งออกค่อนข้างใด ซึ่งการจัดสรรในแต่ละงวดสำหรับโควตาของกลาง เมื่อรัฐมนตรีตรวจสอบแล้วก็ได้ลงนามอนุมัติตามที่ข้าราชการประจำเสนอ โดยไม่มีข้อกังขาหรือสงสัย ⁴

1.2 กลุ่มข้าราชการประจำ ได้แก่ข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์โดยเฉพาะกองการค้าสิ่งทอ ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการจัดสรรและนำเสนอนโยบายต่าง ๆ ในช่วงนี้การดำเนินงานของกลุ่มข้าราชการประจำปรากฏว่าไม่พบกัมปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานที่ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางที่ได้นำเสนอ ซึ่งในขณะนั้นการประสานงานกับรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์เป็นไปอย่างราบรื่นโดยส่วนรวม ⁵ ซึ่งในขณะนั้นได้มีการปรับปรุงระเบียบให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในปี 2526 - ปี 2527 ได้มีการเพิ่มการลงโทษผู้ที่ไม่สามารถส่งออกได้ตามกำหนดและไม่คืนโควตาภายในเวลาที่กำหนดให้ ซึ่งในการออกกระเปาะดังกล่าวซึ่งผลเสียหายให้แก่ผู้ส่งออกที่ไม่สามารถวางแผนการส่งออกได้ล่วงหน้า ซึ่งจะก่อให้เกิดทั้งโควตาลงและได้รับโควตา

³ สภาพาณิชย์ข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ ท่ามหนึ่ง, 10 พฤศจิกายน 2532

⁴ สภาพาณิชย์ข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ ท่ามหนึ่ง, 24 พฤศจิกายน 2532

⁵ สภาพาณิชย์ข้าราชการประจำระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ ท่ามหนึ่ง, 21 พฤศจิกายน 2532

หลักในข้อต่อไปนี้ออกว่าที่ส่งออก ดังที่ผู้ส่งออกและสมาคมจึงได้ทำหนังสือร้องเรียนต่อกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้รับแจ้ง⁶ แต่หลังจากมีการขึ้นเงินเหตุผลความจำเป็นของข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ที่ต้องการให้กระทรวงใช้โควตาอย่างเต็มประสิทธิภาพมากที่สุดแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ก็ได้มีมติเห็นชอบตามที่ข้าราชการประจำเสนอมา ทำให้ข้อคัดค้านของสมาคมตกไป⁷ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงสาเหตุที่ทำให้ข้าราชการประจำมีอีกชั้นสูงในอุตสาหกรรมนี้อาจจำแนกได้เป็น 2 สาเหตุใหญ่ด้วยกันคือ

1. ความพร้อมของข้าราชการประจำ ในฐานะเป็นผู้มีพื้นฐานในการจัดสรรโควตา ซึ่งได้เป็นผู้ริเริ่มดำเนินการตั้งแต่การเจรจาข้อตกลงกับประเทศต่าง ๆ และการนิยามในการประชุมภาคีสมาชิก AFTA ทำให้เป็นผู้รอบรู้มากที่สุดรวมทั้งมีแหล่งข้อมูลที่สมบูรณ์ที่สุดในขณะนั้นด้วย ทั้งข้อมูลเชิงสถิติ และหลักการต่าง ๆ

2. ความไม่พร้อมของหัวหน้าแสดงนโยบายกลุ่มอื่น ๆ อันได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และสมาคมการค้าต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะในอุตสาหกรรมที่มีการเปลี่ยนแปลงวิวัฒนาการบ่อยครั้งมากทำให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งในแต่ละกระทรวง ซึ่งรวมถึงกระทรวงพาณิชย์มีระยะเวลาการปฏิบัติงานสั้นมากโดยตั้งแต่ปี 2522 - ปี 2526 มีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ถึง 5 ท่านด้วยกัน ดังนั้นการศึกษางานและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานจึงมีไม่มากเท่ากับข้าราชการประจำที่เป็นผู้ปฏิบัติงานมาโดยตลอด และต่อเนื่อง จึงเป็นผู้รอบรู้และมีข้อมูลข้อเท็จจริงอยู่มาก อีกทั้งสมาคมการค้าต่าง ๆ ในอุตสาหกรรมนี้ได้รับการยอมรับในระดับที่ไม่มากเพียงพอที่จะเข้ามาศึกษาหาประสบการณ์และเสนอแนะแนวทางต่าง ๆ ได้รวมทั้งสมาคมต่าง ๆ ก็เพิ่งเริ่มทำการบุกเบิกรากฐานของตน จึงไม่มีโอกาสสามารถหาแหล่งข้อมูลและความชำนาญเกี่ยวกับการจัดสรรโควตาส่งออกได้ทันเทียมกับข้าราชการประจำ⁸

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶ สัมภาษณ์ผู้แทนสมาคมสิ่งทอ ท่านหนึ่ง, 5 กรกฎาคม 2532
⁷ สัมภาษณ์ข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ ท่านหนึ่ง, 15 กันยายน 2532
⁸ สัมภาษณ์ผู้แทนสมาคมการค้าสิ่งทอ ท่านหนึ่ง, 5 กรกฎาคม 2532



1.3 กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ได้แก่

1.3.1 กลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ

จากที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นถึงการทำนายส่วนที่ขมวดเนื้อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ตัดสินใจดำเนินนโยบายนั้นจะเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ เช่นบริษัทส่งออก สมาคม การค้าต่าง ๆ ก็ได้มีการพยายามผลักดันนโยบายต่าง ๆ แก่ทางราชการ ซึ่งทางราชการก็มักหันหน้า แสวงนโยบายนั้น ๆ ส่วนใหญ่แล้วหากข้าราชการประจำมีความเห็นสอดคล้องนโยบายดังกล่าวก็จะ ได้รับการพิจารณา แต่หากมีความเห็นไม่สอดคล้องกับข้าราชการประจำนโยบายนั้นก็มักจะตกไป ทั้งนี้สามารถอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ด้วยเหตุผลเช่นเดียวกับที่ได้กล่าวแล้วในสารอธิบาย อิทธิพลของข้าราชการประจำนั้นคือการขาดข้อมูลข่าวสารที่จะใช้ในการต่อรองและช่วงเวลาของ สมาคมที่ส่วนใหญ่ต้องใช้ในการบุกเบิกวางรากฐานไว้แก่สมาคม นอกจากนั้นแล้วอำนาจของ หนึ่งของผลประโยชน์ได้ว่าเท่าที่ผ่านมากการกำหนดนโยบายตั้งแต่ปี 2522 - ปี 2527 นั้น โดยส่วน วมแล้วเป็นการส่งเสริมผู้ส่งออกรายใหญ่ ดังนั้นจึงทำให้ผู้ส่งออกรายใหญ่ไม่กระทบภาระเกิน ซึ่ง จากสภาพข้อเท็จจริงของการค้าสิ่งของที่ได้ศึกษาในบทที่ 5 นี้พบว่าการค้าสิ่งของของไทยส่วนใหญ่จะมี การกระจุกตัว และมีการรวมตัวกัน ของผู้ส่งออกรายใหญ่จำนวนมาก ทำให้อิทธิพลในการผลักดัน นโยบายจึงไม่เกิดขึ้นเมื่อผู้ส่งออกรายใหญ่ไม่เสียประโยชน์

1.3.2 กลุ่มผลประโยชน์ต่างประเทศ

ความสนใจนโยบายกลุ่มนี้ได้แก่กลุ่มประเทศต่าง ๆ ในตลาดข้อตกลงและการเคลื่อนไหว ของกลุ่มประเทศนั้น ๆ เพื่อป้องกันมิให้นโยบายการจักรจรโคจรการค้าการส่งออกสินค้าสิ่งของของไทย ต้องเปลี่ยนแปลงไปตามแนวทางและผลประโยชน์ของประเทศผู้นำเข้าเหล่านี้ สำหรับในขณะนี้ ยังไม่ปรากฏว่ากลุ่มประเทศในตลาดข้อตกลงดำเนินการใดที่เป็นการกีดกันการนำเข้าจากไทย ในทางตรงกันข้ามกลุ่มผู้นำเข้ายังได้เพิ่มโควตา ให้แก่ประเทศไทยในอัตราที่สูงอีกด้วย รวมทั้ง ในส่วนรวมแล้วเงื่อนไขต่าง ๆ ตามข้อตกลงการค้าที่เป็นการส่งเสริมการส่งออกของไทยด้วย

* สัมภาษณ์ผู้แทนสมาคมการค้าสิ่งของ ท่านหนึ่ง, 5 กรกฎาคม 2532

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าในยุคสมัยนี้ กลุ่มผลประโยชน์ภายนอกประเทศไม่มีอิทธิพลในการดำเนินนโยบายการจัดการจัดสรรโควตาส่งออกของไทยแต่อย่างไร

1.4 กลุ่มทางสังคม

ตัวแสดงนโยบายกลุ่มนี้ได้แก่ สื่อมวลชนต่าง ๆ นักวิชาการ และประชาชนที่สนใจเกี่ยวกับนโยบายการจัดการจัดสรรโควตาส่งออกสิ่งทอไทยไปยังตลาดข้อตกลง ซึ่งจากสถานการณ์ในช่วงนั้นปรากฏว่าไม่มีข่าวใดที่เป็นปัญหาหรือเป็นข้อสังเกต หรือวิกฤตการณ์ด้านการค้าสิ่งทอเกิดขึ้น จึงทำให้สื่อมวลชนต่าง ๆ ไม่มีการนำเสนอข่าวคราวในด้านนี้เท่าใดนัก จะมีก็เพียงการขึ้นหนังสือของสมาคมขอเสนอแนะเรื่องต่าง ๆ และนับได้ว่าน้อยมาก ซึ่งจากการศึกษาปรากฏว่าในยุคสมัยนี้สื่อมวลชนได้นำเสนอข่าวเกี่ยวกับการจัดสรรโควตาส่งออกสิ่งทอไทยไม่ถึง 10 เรื่อง จึงกล่าวได้ว่ากลุ่มทางสังคมในยุคนี้ไม่มีบทบาทต่อการผลักดันนโยบายแต่อย่างใด เช่นเดียวกับกลุ่มผลประโยชน์ต่างประเทศ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. ยุคกลาง : ยุคแห่งความสับสน (ระหว่างปี 2528 - ปี 2529)

นโยบายการจัดการจัดสรรโควตาการส่งออกสินค้าสิ่งทอไทย ไปยังตลาดข้อตกลงในยุคนี้ เรียกได้ว่าเป็นยุคแห่งความสับสนวุ่นวาย ทั้งนี้เพราะในช่วงปี 2528 - ปี 2529 มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบการส่งออกสินค้าสิ่งทอ ไปยังตลาดข้อตกลงหลายครั้งด้วยกัน และมีการออกประกาศเฉพาะกาลเกี่ยวกับการจัดสรรโควตาเป็นจำนวนมากประมาณ 10-20 ฉบับ รวมทั้งการจัดสรรโควตาของกลางล่าช้า ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมหาศาลต่อวงการสิ่งทอในยุคนั้น จนทนายเรียกได้ว่าความเดิมโดยของอุตสาหกรรมสิ่งทอที่มีมา เป็นเวลาช้านานเกือบจะหายไปในปี 2528 นั้นเอง สำหรับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในยุคนั้นแบ่งได้เป็น 2 ช่วงคือ ในช่วงต้นปี 2528 อุตสาหกรรมสิ่งทอ ได้เผชิญกับปัญหาในเรื่อง โควตาส่งออกที่รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ นายโกศล ไกรฤกษ์ ได้เปลี่ยนแปลงระบบโควตาที่จะส่งออกนอกประเทศ ซึ่งทำให้เกิดเป็นความขัดแย้งครั้งแรกของอุตสาหกรรมสิ่งทอระหว่างกลุ่มหลายกลุ่มคือระหว่างรัฐบาลกับเอกชน และระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์กับข้าราชการประจำระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ คือ อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศนั่นเอง นอกจากนี้แล้วในช่วงปลายปี 2528 - ปี 2529 อุตสาหกรรมสิ่งทอยังต้องประสบกับปัญหาของถาวรนำมาตรการกีดกันทางการค้ามาใช้โดยสหรัฐอเมริกาซึ่งนับว่าเป็นพันธมิตรของไทยอีกด้วย

ในการวิเคราะห์และอธิบายสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในยุคนั้น ผู้ศึกษาจะได้ทำการอธิบายโดยใช้ตัวแสดงนโยบายเป็นหลักเพื่อให้เห็นถึงการเข้ามาสัมพันธ์และผลักดันนโยบายของตัวแสดงนโยบายกลุ่มต่าง ๆ โดยผู้ศึกษาจะได้สรุปเพื่อชมเชยวิธีการเข้ามามีบทบาทรวมถึงระดับการเข้ามามีบทบาทของตัวแสดงนโยบายทั้งหมดอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งตัวแสดงนโยบายดังกล่าวจะแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มดังต่อไปนี้

2.1 กลุ่มการเมือง ได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัดที่ผลักดันในการควบคุมปริมาณการจัดสรรโควตาการส่งออกสินค้าสิ่งทอไทย ไปยังตลาดข้อตกลงจนทำให้มีการตกลงกันไว้ภายใต้การของ AFTA เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการกำหนดนโยบายในยุคนี้ พบว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายการจัดการจัดสรรโควตาอย่างมาก โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงที่ผ่านมาในยุคเริ่มต้น โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้นำระบบการจัดสรรโควตาแบบโซนที่ไม่มีขุคสมัยใดเคยใช้มาปฏิบัติคือให้จัดสรรโควตาหลักร้อยละ 70 และโควตาของกลางร้อยละ 30 หรือเรียกว่าระบบ

70 : 30 เพื่อเป็นการสนับสนุนผู้ส่งออกทรายใหม่ โดยโอนหน้าที่นายโกลด์ ไทรกฤษ จะเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์นั้น การจัดส่งเรือดำเสื้อผ้าสำเร็จรูปที่ใช้อยู่ จะใช้ระบบ 90 : 10 คือเป็นโควตาหลักร้อยละ 90 และโควตากลางร้อยละ 10 โดยโควตาหลักนั้นจะมีการแบ่งสรรให้กับผู้ส่งออกเดิม ตามประวัติของการส่งออกของปีที่ผ่านมา ซึ่งโควตาส่วนนี้ก็จะให้กับผู้ส่งออกเดิม ส่วนโควตากลางอีกร้อยละ 10 นั้นเป็นโควตาที่ให้กับผู้ผลิตรายใหม่ที่ยังไม่มีประวัติในการส่งออก แต่สามารถหาลูกค้าได้ และมีคำสั่งซื้อจากต่างประเทศมาแสดง นอกจากนี้โควตากลางยังจะแบ่งให้กับผู้ส่งออกเดิมที่สามารถส่งออกสินค้าในโควตาเก่าได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในช่วงที่ผ่านมากการจัดส่งระบบโควตาจะเอื้ออำนวยให้กับผู้ส่งออกเดิมมากเกินไป เพราะนอกจากจะได้โควตาหลักแล้วยังได้รับโควตาจากโควตากลางด้วย ส่วนผู้ส่งออกรายใหม่ก็ควรจะได้รับโควตากลางจะต้องหาคำสั่งซื้อมาให้กระทรวงพาณิชย์ทราบเสียก่อน ถึงจะมีสิทธิ์ที่จะได้รับโควตากลาง ซึ่งไม่มีผู้ส่งออกรายใหม่จึงเกิดขึ้นได้ยากในวงการของการส่งออกสิ่งทอของไทย ซึ่งนับว่าไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง²⁰

และนอกจากนี้แล้วปัญหาที่ตามมาคือการชิงโควตาของผู้ส่งออกเดิม หรือการซื้อโควตาจากผู้ส่งออกเดิมนั่นเอง ซึ่งนอกจากเราได้อะไรจากผู้ส่งออกเดิมจะเพิ่มขึ้นแล้ว โควตาก็เพิ่มขึ้นก็จะเป็นโควตาตามประวัติอันเป็นแนวทางในการพิจารณาโควตาในอดีตต่อไปด้วย จึงถือได้ว่าผู้ส่งออกทรายเก่าเป็นเสมือนสิทธิอันมีของตนเอง²¹ และโดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เชื่อว่าสภาพการณ์ของอุตสาหกรรมการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยมีการซื้อขายโควตาเกิดขึ้น และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมอย่างกว้างขวางเช่นนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จึงได้เรียกประชุมผู้ส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปกว่า 200 คน โดยงานในวันที่ 16 มกราคม 2528 พร้อมทั้งประกาศว่ามีผู้ส่งออกบางราย ได้วิ่งโควต้ามานแล้ว ไม่ยอมส่งออกแต่นำไปขายให้กับผู้ส่งออกรายใหม่ จึงเห็น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁰ ประมวลจากการสัมภาษณ์อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง และผู้แทนบริษัทส่งออกสิ่งทอ

²¹ สัมภาษณ์ผู้แทนสมาคมการค้าสิ่งทอท่านหนึ่ง, 29 กันยายน 2532

ว่าการใช้ระบบการจัดสรรแบบเดิมเป็นการเอื้ออำนวยให้กับผู้ส่งออกเดิมเท่านั้น¹² และต่อมาในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2528 ระเบียบการส่งออกใหม่ของนายโทส ไทรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้นก็ได้ออกใช้บังคับโดยมีโควต้าหลักร้อยละ 70 และโควต้าของกลางร้อยละ 30 และในการขอโควต้าของกลางของผู้ส่งออกรายเก่าก็จะต้องทำการส่งออกจริงตัวร้อยละ 90 สำหรับตลาดอเมริกา และร้อยละ 60 สำหรับตลาดร่วมยุโรป ซึ่งเดิมเคยกำหนดไว้ร้อยละ 60 ทั้ง 2 ตลาด ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการสนับสนุนผู้ส่งออกรายใหม่ ซึ่งหากจะพิจารณาจนถึงเบื้องหลังการตัดสินใจกำหนดนโยบายดังกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แล้วอาจพิจารณาได้เป็น 3 ประเด็น คือ

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ต้องการใช้มาตรการเปิดโปงผู้ส่งออกรายเก่าที่ทำการทุจริตแอบลักลอบขายโควต้า เพื่อนำมาลงโทษ ทั้งนี้เพราะข้อมูลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้รับอยู่เสมอก็คือการร้องเรียนอย่างมากกว่าบริษัทต่าง ๆ มีการซื้อขายโควต้ากันและขอให้ตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง เมื่อกำลังจับผิดเหล่านี้แล้ว และนายหน้าที่เป็นตัวกลางทำการซื้อขายโควต้าให้หมดสิ้น¹³ สำหรับในกรณีที่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏก็คือทุกคนในวงการสิ่งทอต่างก็รู้กันดีว่ามีการซื้อขายโควต้ากันเกิดขึ้น ซึ่งมีการยืนยันว่ามีการซื้อขายโควต้าการส่งออกในราคาโหลละ 5 เหรียญสหรัฐ¹⁴ นอกจากนี้แล้วถึงแม้ว่านโยบายการจัดสรรโควต้าแบบใหม่จะทำให้มีผู้เสียผลประโยชน์มากมายจนถึงกับมีการเรียกรไ้เงินเพื่อเลื่อยขาเก้าอี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แล้ว¹⁵ ดังนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จึงต้องดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้ข้อเท็จจริงกระจ่างชัดขึ้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้ใช้ทั้งวิธีการเจรจาและการโจรกรรมซ้ำ นั่นคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้แต่งตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ทำการจัดสรรโควต้าส่งออกโดยมีนายเฉลิมศักดิ์ นาคสวัสดิ์ รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานกรรมการทำ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹² สัมภาษณ์ผู้แทนบริษัทส่งออกสิ่งทอท่านหนึ่ง, 18 ตุลาคม 2532
¹³ สัมภาษณ์อดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง, 7 สิงหาคม 2532
¹⁴ สัมภาษณ์ผู้แทนบริษัทส่งออกสิ่งทอท่านหนึ่ง, 13 กันยายน 2532
¹⁵ มติชน (14 มีนาคม 2528) : 16

การสอบสวนใน 5 ประเด็นคือ ¹⁶

1. ผู้ผลิตเดิมแต่ละราย ได้รับโควต้าส่งออกในส่วนของโควต้าประจำปี 2526 มาได้อย่างไร
2. ใช้โควต้าส่งออกของปี 2526 กับควมค้างเหลือไม่เพราะเหตุใด
3. มีการขอใช้โควต้ากองกลางบ้างหรือไม่
4. ผู้ผลิตเดิมมีการได้รับการจัดสรรโควต้าประจำปี 2527 มาได้โดยลักษณะใด และใช้โควต้าที่ได้รับกันอย่างไร
5. ตัวเลขการจัดสรรโควต้าการส่งออกสำหรับปี 2528 ซึ่งกรมการค้าต่างประเทศโดยนายต๋นยู่ ดุละลันนะ อธิบดีจัดสรรให้ก่อนระเบียบใหม่ เป็นอย่างไรถูกต้องตามระเบียบหรือไม่

นอกจากนี้แล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ยังได้สั่งย้ายนายสมศักดิ์ ขณะสมิตร รองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ไปเป็นรองผู้อำนวยการสำนักงานประกันภัยและใช้นายชัชวาลย์ สุกิจจณิษฐ์ รองผู้อำนวยการสำนักงานประกันภัยมาเป็นรองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศแทน ซึ่งสาเหตุการย้ายนี้ได้เนื่องมาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เห็นว่านายสมศักดิ์ ปฏิบัติหน้าที่สนองนโยบายของตนไม่เต็มที่ เช่นสั่งย้ายให้นายสมศักดิ์แก้ไขระเบียบส่งออกหลายเรื่อง เช่นระเบียบส่งออกสิ่งทอและกาแฟ แต่นายสมศักดิ์ไม่สามารถทำการได้ทันตามกำหนด ¹⁷ นอกจากนี้แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ยังได้ส่งสายลับร่วมประชุมกับสมาคมอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มไทยด้วยโดยสายลับได้เปิดเผยถึงการตีความและเตรียมการเกี่ยวกับภาวะทุนทุบประท้วงของเจ้าของโรงงานและลูกจ้าง โดยมีการเตรียมแผนป้ายต่าง ๆ รวมทั้งสายลับยังได้รายงานวาทะที่ประชุมได้มีการแจ้งต่อผู้เข้าร่วมประชุมด้วยว่าถ้าใครไม่เห็นด้วยที่จะประท้วงก็ขอให้เดินออกไป และก็จะต้องออกจากท่าเรือเป็นสมาชิกทันที ซึ่งในเรื่องการโจทกรรมข่านนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ให้เหตุผลว่าเป็นเรื่องธรรมดาด้วย ¹⁸

¹⁶ ประชาชาติธุรกิจ (5 กุมภาพันธ์ 2528) : 7

¹⁷ สัมภาษณ์ข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ที่กรุงเทพฯ, 10 พฤศจิกายน 2532

¹⁸ มติชน (18 มีนาคม 2528) : 16

2. ความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์กับอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศในเวลานั้น เป็นเรื่องที่อยู่ภายในใจของบุคคลทั้งสองฝ่ายมาเป็นเวลานาน เริ่มตั้งแต่ปี 2526 ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ต้องการที่จะแก้ไขปัญหานักสำเนียงที่ตลาดร่วมยุโรปสั่งจำกัดการนำเข้า จึงได้กำหนดนโยบายบังคับให้ผู้ส่งออกซื้อเข้ามาสต็อกและจะกำหนดโควต้าตามสต็อกที่มีอยู่ของแต่ละราย แต่อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศกลับเห็นว่าควรต้องใช้โควต้ารวม ซึ่งกรณีนี้ได้เกิดเป็นความขัดแย้งในใจกันมาตลอดจนอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศสั่งทำเรื่องขอย้ายตนเองแต่นายกรัฐมนตรีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เข้ามาไกล่เกลี่ยและให้สำร่งตำแหน่งเดิมต่อไป ซึ่งไปกว่านั้นเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่มหาอำนาจภาวะเป็นบารจิสวรรโควต้าเสียสำเร็จรูปแล้วก็ได้สั่งการด้วยวาจาให้อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศจัดสรรโควต้าใหม่โดยวางระเบียบใหม่ให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมกว่าเก่า แต่นโยบายดังกล่าวก็มิได้รับการสนองตอบแต่อย่างใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จึงได้ดำเนินการวางแผนนโยบายใหม่โดยใช้ระบบ 70 : 30 ตามแนวทางที่ตนเห็นควร แต่อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศกลับดำเนินการจัดสรรโควต้าตามเดิม โดยใช้อำนาจอธิบดีสั่งการขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไปราชการต่างประเทศ ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เกิดความไม่พอใจมากซึ่งที่เรจนถึงกับต้องใช้อำนาจรัฐมนตรีประกาศใช้ระเบียบใหม่และยกเลิกคำสั่งของนายสตีไป¹⁰ ความขัดแย้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์กับอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศจึงได้เกิดขึ้นนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาและยิ่งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์สั่งการให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ทำการสอบสวนข้อเท็จจริง ทำการสอบสวนที่ขาดนิจมาถึงการปฏิบัติงานของอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศว่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับบทกวดใน เรื่องของการจัดสรรโควต้าสิ่งกอดค้ายหรือไม่

3. ข้อสังเกตหนึ่งที่น่าสนใจจะนำมาอภิปรายสาเหตุหรือเบื้องหลังแห่งการตัดสินใจกำหนดนโยบายการจิสวรรโควต้าแบบใหม่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ก็คือการพิจารณา

¹⁰ ประมวลจากการสัมภาษณ์อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่งและข้าราชการการประจำระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์

ถึงผู้เสียประโยชน์ทางธุรกิจจากนโยบาย กล่าวคือในการดำเนินการจัดสรรโควต้าตามนโยบาย
ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์นั้นทำให้ผู้ที่เคยเป็นใหญ่ในวงการธุรกิจสิ่งทอ หรือผู้ส่งออกราย
ใหญ่จะเป็นผู้สูญเสียผลประโยชน์รวมทั้งหากมองในแง่ของการเมืองแล้วนโยบายดังกล่าว
ทำให้เกิดการถูกลบลาของเจ้าพ่อวงการสิ่งทออย่างมาก²⁰ ซึ่งหากพิจารณาให้ลึกถึงอีกระดับหนึ่ง
แล้วจะเห็นได้ว่าในอดีตประเทศไทยเป็นนครการเมืองที่ฐานะทางธุรกิจทางด้านสิ่งทอที่ยิ่ง
ใหญ่กลุ่มหนึ่ง ดังนั้นเบื้องหลังแห่งการตัดสินใจกำหนดนโยบายของนายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่า
การกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งสังกัดพรรคกิจสังคมอาจถูกมองในแง่การเมืองได้ว่าการตัดสินใจมีส่วนได้
รับความผลักดันจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ อันเป็นวิถีทางการเมืองต่อสู้ทางการเมืองระหว่างพรรค
การเมืองที่อยู่คนละฝ่าย และต่างก็ต้องการช่วงชิงผลประโยชน์ และกลายฐานะทางการเมือง โดย
เฉพาะฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของอีกฝ่ายหนึ่ง

จากการวิเคราะห์เบื้องต้นหรือส่วนหลัสนี้ก็นำไปสู่การตัดสินใจกำหนดนโยบาย
การจัดสรรโควต้ารวม 70 : 30 และการดำเนินมาตรการกีดกันนโยบายดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่าใน
ยุคนี้ซึ่งเป็นยุคที่นายโกศล ไกรฤกษ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์นั้น รัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้เข้ามาบีบบังคับมากในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควต้าการส่งออก
สินค้าสิ่งทอ รวมทั้งการเข้ามาถึงการจัดสรรโควต้าของกลางในแต่ละเดือนด้วย ทั้งนี้เพราะใน
ทางกฎหมายแล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะเป็นผู้มีอำนาจลงนามเกี่ยวกับการประกาศ
จัดสรรโควต้าสิ่งทอในแต่ละเดือน แต่ปรากฏว่าในยุคนี้พ่อค้าส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปต้องประสบกับ
ปัญหาการขอโควต้าของกลางอย่างมาก เพราะต้องรอใช้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเรื่องสิ่งทอ
พิเศษให้ได้เสียก่อนว่ามีส่งออกรายอื่น ๆ ได้รับโควต้าของกลางปี 2527 ไปอย่างถูกต้อง ซึ่งถึง
แม้ว่าจะมีการผ่อนผันการส่งออกโควต้าของกลางอยู่บ้างหลายครั้ง แต่ก็ทำให้ผู้ส่งออกหลายราย
พลาดโอกาสการส่งออกเนื่องจากได้รับการจัดสรรโควต้าของกลางไม่ทันตามเวลาที่ลูกค้า
ต่างประเทศสั่งเข้ามา²¹

²⁰ สัมภาษณ์อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง, 7 สิงหาคม 2532

²¹ สัมภาษณ์ผู้แทนบริษัทส่งออกสิ่งทอท่านหนึ่ง, 4 ตุลาคม 2532

ต่อมาในช่วงปลายปี 2528 หลังจากที่เกิดปัญหาสัมพันธไมตรีกับสหรัฐอเมริกา และได้มีการแก้ไขข้อตกลงสองฝ่ายที่ทำไว้กับสหรัฐฯ ใหม่แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จึงได้ออกระเบียบ ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2528 เพื่อให้ควบคุมการส่งออกผ้าสำเร็จรูปไปยังสหรัฐอเมริกาใหม่ โดยให้ใช้บังคับตั้งแต่ 1 ธันวาคม 2528 เป็นต้นไป ซึ่งการกำหนดระเบียบดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และข้าราชการประจำกรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้ทำการนิยามร่วมกันกำหนดนโยบาย โดยได้กำหนดนโยบายตามแนวทางการตกลงกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งการออกระเบียบดังกล่าว ไม่ได้รับทราบต่อต้านจากสมาคมการค้าสิ่งทอ หรือผู้ส่งออกเท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะระเบียบดังกล่าวเป็นผลจากการเจรจากับสหรัฐอเมริกาซึ่งไทยจำยอมที่จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลง²² ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การกำหนดนโยบายการจัดสรรโควต้าไปยังสหรัฐอเมริกา ในปี 2528 นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้เข้าไปมีบทบาทอย่างเต็มที่ในทางตัดสินใจจัดสรรโควต้า โดยสามารถดำเนินการได้โดยไม่มีคำสั่งจากสมาคมการค้าสิ่งทอและผู้ส่งออก รวมทั้งในขณะนั้นก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศใหม่เป็นนายพร อิศรเสนา ณถน นายคณีย์ ดุละฉิมพะ ลี้วง จึงยังทำให้การเข้าไปมีอำนาจตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เข้มมากขึ้น ทั้งนี้ข้อสังเกตว่า นายพร อิศรเสนา อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศคนใหม่ ก็เป็นหนึ่งในคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงกรณีโควต้าสิ่งทอที่นาย โปศน์ นนท์ตั้งให้ดำเนินการสอบสวนหาวิธีการจัดสรรโควต้าสิ่งทอด้วย

ในปี 2529 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จากนาย โปศน์ ไกรฤกษ์ เป็นร้อยตำรวจเอกสุวัฒน์ โอสถานุเคราะห์ ในช่วงนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้เปลี่ยนแปลงระเบียบการจัดสรรโควต้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปใหม่ โดยยกเลิกระบบการจัดสรรในระบบ 70 : 30 เดิม และให้ใช้การจัดสรรโควต้าหลักตามประวัติการส่งออกร้อยละ 100 เพื่อลดความกดดันที่เกิดขึ้น เมื่อปี 2528 รวมทั้งใช้ระเบียบการส่งออกไปยังประเทศที่มีข้อตกลงเดิมส่วนเกินทุกประเทศ เพื่อให้ง่ายต่อการปฏิบัติ โดยให้ยกเลิกระเบียบการส่งออกที่ใช้ปฏิบัติ 2 ฉบับ คือ ระเบียบที่ใช้ส่งออกไปยังประเทศประชาคมเศรษฐกิจอเมริกา แครเว สวีเดน ญี่ปุ่นและ

²² สัมภาษณ์ผู้แทนสมาคมการค้าสิ่งทอท่านหนึ่ง, 5 กรกฎาคม 2532

ออสเตรเลีย และระเบียบที่ให้ออกไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ในช่วงทศปี 2529 ได้มีการเปลี่ยนแปลงอธิปไตยการค้าต่างประเทศจากนายชวริศรเสนา เป็นนางอนุช โอสถานนท์

สำหรับในช่วงปี 2529 ซึ่งเป็นช่วงที่ร้อยตำรวจเอกสุวิทย์ โอสถานุเคราะห์ เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์นั้น ได้มีเรื่องสืบสวนว่าขออยู่หลายประการ รวมทั้งได้เข้าไปมีบทบาทในการจัดสรรโควต้ากองกลางในแต่ละเดือนดังนี้

1. การจัดสรรโควต้ากองกลางเสื้อผ้าสำเร็จรูปไปยังสหรัฐอเมริกา นั้น กรมการค้าต่างประเทศจะเปิดให้ผู้ส่งออกขึ้นขอโควต้ากองกลาง ซึ่งเงื่อนไขในสมัยของร้อยตำรวจเอกสุวิทย์ นั้นมิได้มีความแตกต่างไปจากเดิมเท่าไรนักคือหากผู้ส่งออกที่มีโควต้าหลักและใช้โควต้าหลักที่ได้รับไปแล้วไม่เกินกว่าร้อยละ 50 ก็จะสามารถมาขอรับการจัดสรรโควต้ากองกลางได้ แต่ปรากฏว่าเมื่อผู้ส่งออกมาขอรับการจัดสรรโควต้ากองกลางก็ถูกปฏิเสธและแจ้งว่าโควต้าหมดแล้ว ทำให้ผู้ส่งออกไม่มีโควต้าส่งออก ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ส่งออกที่ได้รับคำสั่งซื้อมาแล้ว แต่ไม่สามารถส่งออก ได้ทำให้ขาดโอกาสส่งออก รวมทั้งถูกปรับเป็นเงินจำนวนมากด้วย ²³ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีโควต้าทั้งในส่วนของโควต้าประจำต้นและโควต้ากองกลางก็ถูกปิดอย่างมิดชิด โดยไม่มีการนำออกมาประกาศให้ผู้ส่งออกทั่วไปรู้สถานการณ์ว่ามีการใช้โควต้าไปแล้วเท่าไร และยังมีเหลืออยู่อีกเท่าไร ดังนั้นจึงทำให้ช่วงเวลาถึงแล้วเกิดความสับสนและวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางในวงการผู้ส่งออกสิ่งทอไทยว่า โควต้าการจัดสรรเสื้อผ้าสำเร็จรูปไปยังสหรัฐอเมริกา นอกจากนั้นยังมีการตั้งข้อสังเกตว่า โควต้าสิ่งทออาจถูกนำไปถือ-ขาย ซึ่งมีการยืนยันว่า โควต้าสิ่งทอในช่วงนี้มีการซื้อขายกันถึงตารางหลาย 8-14 บาท ²⁴ จึงทำให้กลุ่มผู้ส่งออกเริ่มไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีผู้โควต้าสิ่งทอถูกปิดโดยอ้างว่าเป็นข้อมูลกับทางราชการ ไม่ปรากฏจะเปิดเผย สำหรับข้อเท็จจริงในเรื่องนี้

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²³ ผู้แทนบริษัทสิ่งทอรายหนึ่ง ใ้การยืนยันว่ามีบริษัทสิ่งทอหลายบริษัทได้ไปควบคุมเสียหายจากการจัดสรรโควต้ากองกลางเสื้อผ้าสำเร็จรูปในสมัยรัฐมนตรีสุวิทย์ เป็นเงินจำนวนมาก, 4 ตุลาคม 2532.

²⁴ สัมภาษณ์ผู้แทนบริษัทสิ่งทอท่านหนึ่ง, 4 ตุลาคม 2532

ได้หากจะพิจารณาถึงความจำเป็นที่รัฐบาลควรพิจารณาถึงข้อต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรโควต้ากองกลางนั้นอาจพิจารณาได้ว่าเป็นผลกระทบจากการผูกขาดการเอมบาร์โกจากสหรัฐฯ เมื่อปลายปี 2528 ทั้งนี้เพราะจากการเจรจากับสหรัฐฯ ไทยจะต้องรับผิดชอบคืนโควต้าที่ทำการส่งออกเกินจำนวนโควต้าที่ได้รับในปี 2527 เป็นจำนวนถึง 23 ล้านตารางหลา โดยให้ไทยเฉลี่ยใช้คืนในปีโควต้า 2529 จำนวน 3 ล้านตารางหลา ปี 2530 จำนวน 8 ล้านตารางหลา และปี 2531 จำนวน 12 ล้านตารางหลา และนอกจากนั้นยังต้องเฉลี่ยใช้คืนโควต้าที่ทะลักเข้าไปยังสหรัฐฯ ในช่วงปลายปี 2528 (ตุลาคม - พฤศจิกายน) ที่ถูกกักไว้ ณ ผ่านศุลกากรเมื่อครั้งที่สหรัฐฯ ใช้นาตาการเอมบาร์โก ยับยั้งสินค้าของไทย ซึ่งเมื่อสหรัฐฯ ประกาศยกเลิกมาตรการดังกล่าวทำให้เสียความสำเร็จรูปจากประเทศไทยทะลักเข้าไปสหรัฐอเมริกากันที ซึ่งจำนวนหรือปริมาณสินค้าดังกล่าวต้องใช้โควต้าของปี 2529 เช่นกัน ซึ่งจากการประมาณการในครั้งแรกรับประมาณว่าจะมีสินค้าที่ถูกกัก ณ ผ่านศุลกากร สหรัฐฯ เพียง 4.1 ล้านตารางหลา แต่ปรากฏว่าในข้อเท็จจริงมีถึง 20 กว่าล้านตารางหลา ²⁵ ดังนั้นจึงต้องยอมรับกันว่า ปัญหาโควต้าที่สหรัฐฯ ยังไม่จบทั้งนี้เพราะสินค้าจำนวนดังกล่าวอาจทำให้ยอดส่งออกของประเทศไทย ในปี 2529 ทะลุขีดและอาจถูกสั่งเอมบาร์โก อีกครั้งหนึ่งก็ได้ ดังนั้นกระทรวงพาณิชย์จึงจำเป็นต้องหาทางตกลงผ่อนปรนในเรื่องนี้อย่างเร่งด่วนที่สุด เพื่อมิให้กลุ่มผลประโยชน์ภายในของสหรัฐฯ ที่กำลังจับตามองรัฐบาลสหรัฐเกี่ยวกับมาตรการกีดกันในารควบคุมโควต้าต่อต้านจึงจำเป็นที่กระทรวงพาณิชย์จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมีอาจเปิดเขตอภัยสิทธิ์ชั่วคราวบางส่วนได้ เพราะหากถูกตีพิมพ์เผยแพร่อาจเป็นผลลบต่อประเทศ ²⁶

อย่างไรก็ตามแม้ว่ากระทรวงพาณิชย์จะมีเหตุผลดังกล่าว แต่จากการศึกษาพบว่านอกจากเหตุผลหลักดังกล่าวก็ทำให้รัฐบาลควรพิจารณาถึงข้อต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรโควต้ากองกลาง เมื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว มีข้อที่น่าสังเกตคือผู้ส่งออกที่ส่งออกไปยัง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁵ สัมภาษณ์ข้าราชการประจำระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง, 21 พฤศจิกายน 2532

²⁶ สัมภาษณ์อดีตรัฐบาลว่ากระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง, 18 กันยายน 2532

สหรัฐอเมริกาในปี 2528 นั้น ส่วนใหญ่ที่ส่งเกินโควต้าเป็นบริษัทส่งออกขนาดใหญ่ที่ส่งเกินโควต้าและจะต้องถูกหักโควต้าประจำปี 2529 มากจนกระทั่งเมื่อหักลบโควต้าแล้วก็ยังไม่พอ ซึ่งบริษัทดังกล่าวส่วนใหญ่จะมีอิทธิพลทั้งทางด้านการเมือง และเศรษฐกิจซึ่งอาจก่อให้เกิดอิทธิพลผลักดันให้กระทรวงพาณิชย์ต้องเก็บกักโควต้ากองกลางไว้เพื่อบริษัทผู้แทนกับบริษัทส่งออกเหล่านั้นก็
เป็นได้ ²⁷

2. การจัดสรรโควต้ากองกลางเสื้อผ้าสำเร็จรูปไปยังประชาคมเศรษฐกิจยุโรป นอกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะเข้าไปมีบทบาทในการจัดสรรโควต้ากองกลางเสื้อผ้าสำเร็จรูปไปยังสหรัฐฯ แล้ว ยังมีบทบาทในการจัดสรรโควต้ากองกลางไปยังประชาคมเศรษฐกิจยุโรปอีกด้วย กล่าวคือ ในการจัดสรรโควต้ากองกลางช่วงเดือนมีนาคมที่ยังเหลืออยู่อีกร้อยละ 50 นั้น ปรากฏว่า หน่วยงานค้าต่างประเทศนิวยอร์กเข้าเป็นเวลาดัง 3-4 เดือน โดยให้เหตุผลว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ยังไม่ลงนามออกประกาศการจัดสรรโควต้ากองกลาง ทำให้ผู้ส่งออกขาดแคลนโควต้า เพื่อใช้ในการส่งออกและเป็นผลเสียหายถึงกับตลาดโอกาสการส่งออกถึงขั้นด้านมากในงานแฟชั่นเสื้อผ้าส่งออกปี 2529 (เรดดิ กู นัวร์) ซึ่งเป็นช่วงที่กรมพาณิชย์สัมพันธ์จัดขึ้นเพื่อให้กลุ่มผู้ซื้อในต่างประเทศเข้าชมงาน ซึ่งงานดังกล่าวนั้นโดยปกติก็อยู่ในต่างประเทศจะส่งสินค้ากลับเป็นจำนวนมาก ซึ่งคาดว่าจะจะได้ยอดซื้อจากนั้นก็ยังมีด้านมาก แต่กลับได้เพียง 150 ล้านบาท ทั้งนี้เพราะผู้ส่งออกส่วนใหญ่ไม่มีโควต้าส่งออกเนื่องจากกระทรวงพาณิชย์ ไม่ยอมนำโควต้ากองกลางสำหรับประชาคมเศรษฐกิจยุโรปที่ยังเหลืออยู่อีกร้อยละ 50 มาจัดสรรให้แก่ผู้ส่งออก ²⁸ สำหรับเหตุผลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรโควต้าดังกล่าวก็เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ต้องการมีใบปรับระบุระเบียบส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปปี 2529 ให้เสร็จเรียบร้อยก่อนเพื่อความยุติธรรม และเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์มากยิ่งขึ้น ²⁹ แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁷ ประมวลจากการสัมภาษณ์ผู้แทนสมาคมการค้าสิ่งทอ และผู้แทนบริษัทสิ่งทอ
²⁸ สัมภาษณ์ผู้แทนสมาคมการค้าสิ่งทอไทยท่านหนึ่ง, 5 กรกฎาคม 2532
²⁹ สัมภาษณ์อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง, 18 กันยายน 2532

พาณิชย์ อาจถูกบีบบังคับจากบรรดาโรงงานสหประชาชาติเข้ามารดด้วย³⁰

2.2 กลุ่มข้าราชการประจำ ได้แก่ อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ และ ข้าราชการประจำกองการค้าสิ่งทอ กรมการค้าต่างประเทศ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของทางราชการที่มีหน้าที่พิจารณานำเสนอนโยบายและวิธีการจัดสรรโควตา รวมทั้งปฏิบัติตามระเบียบและควบคุมให้มีการใช้โควตาดำเนินระเบียบที่กำหนดไว้ จากการพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในขณะนี้ พบว่า ข้าราชการประจำ ได้เข้ามามีบทบาทในความพยายามผลักดันนโยบายการจัดสรรโควตาอย่างมาก แต่อิทธิพลหรือผลของความพยายามยังไม่เห็นผลสำเร็จหรืออิทธิพลของการผลักดันนโยบายยังไม่มาก เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงที่ผ่านมาในชุดเริ่มต้น ดังเช่นการจัดสนใจกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาสิ่งทอในระบบใหม่คือระบบ 70 : 30 นั้น ข้าราชการประจำต่างก็คิดว่า ระเบียบใหม่นี้มีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมผู้ส่งออกรายใหม่ ซึ่งจะทำให้ผู้ส่งออกรายเก่าเสียผลประโยชน์ เหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นจากการประกาศใช้ระเบียบดังกล่าวก็คือปริมาณของผู้เสียประโยชน์³¹ ซึ่งความเห็นดังกล่าวของอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ นายสนธิ์ ลุดดีนะ ก็ได้เคยเรียนถึงนายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ด้วยแล้ว แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์รับรองยืนยันและเห็นว่าระเบียบใหม่ตามระบบ 70 : 30 นั้นถูกต้องและจะรับมิตรยอมเต็มที่หากเกิดเหตุการอะไรขึ้น³² ซึ่งในขณะนี้ จะเห็นได้ว่าข้าราชการประจำได้พยายามแสดงเจตนารมณ์ และคัดค้านนโยบายดังกล่าวตลอดมา แต่ก็ไม่สามารถชักจูงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เห็นชอบด้วยได้และยิ่งไปกว่านั้นการพิจารณาจัดทำและร่างระเบียบดังกล่าวยังเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมายให้นายเฉลิมศักดิ์ นาคสวัสดิ์ รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นประธานกรรมการร่วมสามข้อเท็จจริงกรณีการจัดสรรโควตาสิ่งทอเป็นผู้ร่างระเบียบและกรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบเท่านั้น ซึ่งตามอำนาจหน้าที่แล้วจะต้องเป็นหน้าที่ของกรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้ดำเนินการร่าง

³⁰ มติชน (14 พฤษภาคม 2529) : 16

³¹ สัมภาษณ์ข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง, 10 พฤศจิกายน 2532

³² สัมภาษณ์ข้าราชการประจำระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง, 21 พฤศจิกายน

ระเบียบดังกล่าว สภาทนายความจึงกล่าวหาไว้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงฐานะของกรมการค้าต่างประเทศ หรือข้าราชการประจำในยุคนั้นว่าเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามเท่านั้น หากได้มีการพิจารณาคดีตามนโยบายแต่อย่างใดไม่ ซึ่งจากสภาทนายความจะพิจารณาแล้วอาจจะกล่าวได้ว่าสาเหตุที่ทำให้กรมการค้าต่างประเทศหรือข้าราชการประจำซึ่งเคยมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายแต่เดิมอ่อนกำลังลงสืบสาเหตุหลักก็คือกรมการค้าต่างประเทศไม่สามารถแสดงให้เห็นประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะการควบคุมการซื้อ-ขายโคเวต้าระหว่างผู้ส่งออก รวมทั้งไม่สามารถแก้ไขหรือเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เป็นที่พอใจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยที่ราชการประจำในช่วงนั้นได้ยอมรับว่ามีการซื้อ-ขายโคเวต้าจริงและเป็นเรื่องธรรมดา เพราะสามารถทำกำไรได้โดยไม่ต้องผลิตส่งออกเอง และกรมการค้าต่างประเทศไม่เคยจับได้แต่อย่างใด^{๒๓} ผู้ปฏิบัติงานได้ให้เหตุผลว่าการดำเนินการป้องกันการค้าซื้อ-ขายโคเวต้าที่มีข้อจำกัดและปฏิบัติได้ลำบากยิ่ง ทั้งนี้เพราะการค้าซื้อขายโคเวต้า ไม่มีหลักฐาน และทางกรมการค้าต่างประเทศก็จำเป็นต้องออกโคเวต้าให้แก่ผู้ที่ได้รับโคเวต้าของกลางนั้น อย่างไรก็ตามแม้ว่าเจ้าหน้าที่จะดำเนินการตรวจสอบโรงงานของผู้ผลิตก็ไม่สามารถพบความผิดได้ เพราะมีการผลิตจริงแต่สินค้าที่ส่งออกนั้นกลับเป็นสินค้าของบริษัทอื่น แต่มีการเปิดแอลกอฮอล์จ่ายเงินส่วนจริงรวมทั้งส่งออกในนามของบริษัทที่ขอโคเวต้าของกลาง ดังนั้นการค้าซื้อ-ขายโคเวต้าจึงไม่มีหลักฐานที่จะทำการตรวจสอบได้เลย^{๒๔}

นอกจากนี้แล้วฐานะของข้าราชการประจำกรมการค้าต่างประเทศซึ่งอยู่ในภาวะที่ยากลำบากมากขึ้นเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้สั่งการให้มีการสอบสวนข้าราชการระดับสูงบางคน ในกรมการค้าต่างประเทศในฐานะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดสรรโคเวต้า โดยไม่เป็นธรรมด้วย อีกทั้งข้าราชการประจำในยุคนั้นยังเกิดความสับสนและไม่แน่ใจในระเบียบการจัดสรรโคเวต้าสิ่งทอ ซึ่งนับว่าในช่วงนี้ข้าราชการรู้สึกเสียขวัญมาก โดยเฉพาะเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้สั่งการให้ขโมยตัวเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันภัยจำนวน 3 คนไปทำการตรวจสอบบัญชีของกองส่งเสริมสินค้าออก ซึ่งขณะนั้นกำลังสอบสวนจัดสรรโคเวต้าสิ่งทอฯ กรมการค้าต่างประเทศ^{๒๕}

^{๒๓} สภาทนายความข้าราชการประจำระดับสูง กระทรวงพาณิชย์ท่าหนึ่ง, 11 ตุลาคม 2532

^{๒๔} สภาทนายข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ท่าหนึ่ง, 24 พฤศจิกายน 2532

^{๒๕} บ้านเมือง (28 กุมภาพันธ์ 2528) : 16

ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ในทางดังกล่าวต้องเตรียมข้อมูลตลอดเวลา รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อยครั้งทำให้ต้องทำงานอย่างหนัก ซึ่งบางคนถึงกับจะขอย้ายตัวเองไปยังหน่วยงานอื่นด้วย^{๑๖}

ต่อมาในปี 2529 เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จากนาย โทศล ไกรฤกษ์ เป็นร้อยตำรวจเอกสุรัตน์ โอสุกานะเคราะห์ นั้น ฐานะของข้าราชการนั้นว่าอยู่ในฐานะของผู้ที่ปฏิบัติตามแนวทางที่รัฐมนตรีสั่งการโดยไม่มีความขัดแย้งใด ๆ ซึ่งในส่วนตัวความสนับสนุนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ ไม่อยู่ในภาวะตึงเครียดเท่ากับสมัยรัฐมนตรีโทศล ไกรฤกษ์ แต่ได้หันมาร่วมมือกันมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อรัฐมนตรีสุรัตน์ ได้สั่งการให้ยกเลิกการสอบสวนข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์เกี่ยวกับบทพิจารณาจัดสรรโควตาตามที่รัฐมนตรีโทศล ได้สั่งการไว้^{๑๗} แต่อย่างไรก็ตามข้าราชการประจำก็ยังคงอยู่ในฐานะปฏิบัติตามนโยบายมากกว่านำเสนอนโยบายไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรโควตาดังกล่าวไปสหรัฐอเมริกาหรือประชาคมเศรษฐกิจยุโรป

สำหรับการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมการค้าต่างประเทศ ในช่วงของรัฐมนตรีสุรัตน์ นั้น นับได้ว่ายังต้องพบกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ มากมาย ซึ่งเป็นผลจากการปรับนโยบายการจัดสรรโควตาเหมือนที่โรเบิร์ต ฮอปกินส์ เอ็มบาร์โก โดยสหรัฐฯ กล่าวคือ

1. จากการศึกษาการค้าต่างประเทศปรับปรุงสู่การส่งออกโควตาการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปไปยังสหรัฐฯ สำหรับปี 2529 ในขั้นต้น ปรากฏว่าผลการคำนวณของกรมการค้าต่างประเทศนั้นวิธีการที่สลับซับซ้อนมาก นอกจากนี้ยังปรากฏผู้ส่งออกบางรายถูกหักโควตาดำเนินการมีโควตาส่งออกปี 2529 น้อย และบางรายถึงกับคิดลงทำให้เกิดรายชื่อรายชื่อโควตาสำหรับถึง 15 ล้านตารางหลา คิดเป็นมูลค่ากว่า 100 ล้านบาท^{๑๘} ซึ่งโดยส่วนตัวแล้วเป็นเรื่องที่กรมการค้าต่างประเทศต้องดำเนินการแก้ไข แต่ก็ไม่สามารถจะกระทำได้ตามขนาดอนุสัญญาสหประชาชาติที่เมืองกรุงเทพฯ และกลุ่มผู้ส่งออกต้องดำเนินการเรียกร้องให้กรมการค้าต่างประเทศออกตรวจสอบและ

^{๑๖} มติชน (28 กุมภาพันธ์ 2528) : 4

^{๑๗} สัมภาษณ์ข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง, 24 พฤศจิกายน 2532

^{๑๘} แนวหน้า (20 กุมภาพันธ์ 2529) : 7

เร่งค้นหาตัวและยึดคืน โครด้าจากผู้ที่ได้รับจัดสรร โครด้าและไม่ได้ทำการส่งออกจริง ๆ โดยด่วนด้วย

2. นอกจากการซื้อขาย โครด้าดังกล่าวแล้ว กระทรวงพาณิชย์ยังต้องประสานปัญหาที่ผู้ส่งออกนำกลยุทธ์ในการเอาตัวรอดจากการลดลงใช้ โครด้าส่วนเกินที่เป็นผลมาจากภาษีเอมบารีโต้ ด้วย กล่าวคือ ผู้ส่งออกบางรายได้ใช้วิธีตั้งโรงงานใหม่ เนื่องจากจะจดทะเบียนตั้งบริษัทใหม่ และย้ายเครื่องจักรเดิมบางส่วนไปตั้งขึ้นสด ซึ่งเวลาเจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมไปตรวจสอบก็จะออกไปอนุญาตให้ซึ่งสามารถนำไปประกอบของใช้โครด้ากลางได้³⁹

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ในยุคนี้เริ่มเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย โดยหน้าที่และอำนาจตามระเบียบและนำเสนอความเห็นรวมทั้งข้อมูลข่าวสารต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ แต่อิทธิพลในการผลักดันไม่มากเท่าในต่างประเทศ รวมทั้งข้าราชการประจำต้องประสบกับปัญหาที่ค่อนข้างจำเป็นการแก้ไขหลายประการด้วย

2.3 กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

2.3.1 กลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ ได้แก่ บริษัทที่ทำการส่งออกสินค้าสิ่งทอ และสมาคมการค้าสิ่งทอ ซึ่งสมาคมที่มีผลประโยชน์โดยตรงในอุตสาหกรรมผลิตผ้าทอกรรมผลิตผ้าทอ เครื่องนุ่งห่มไทย จากการพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการกำหนดนโยบายในอุตสาหกรรมนี้ พบว่ากลุ่มผลประโยชน์ได้มีการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นโดยเฉพาะระหว่างผู้ส่งออกด้วยกัน และสมาชิกสมาคมการค้าสิ่งทอ กล่าวคือ หลังจากที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นาย โทศล ไทรฤกษ์ ประกาศใช้นโยบายการจัดสรรโครด้าในระบอบ 70 : 30 แล้วผู้ส่งออกสิ่งทอที่เป็นสมาชิกสมาคมผลิตผ้าทอเครื่องนุ่งห่มไทยได้เรียกร้องเกือบ 100 ราย เพื่อร่วมพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นก็คิดเป็นมูลค่ากว่า 10 ล้านบาท โดยพิจารณาจากผู้ส่งออก 40 ราย ที่ไม่สามารถได้รับใบอนุญาตถึงกว่า 200 ราย⁴⁰ หลังจากนั้นก็ได้ร่วมกันยื่นข้อเสนอสื่อต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เพื่อขอให้ยกเลิกระเบียบการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูป ฉบับลงวันที่ 8

³⁹ สัมภาษณ์ข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง, 15 กันยายน 2532

⁴⁰ สัมภาษณ์ผู้แทนสมาคมการค้าท่านหนึ่ง, 5 กรกฎาคม 2532

กฎหมาย 2528 ก็ประกาศใช้ระบบ 70 : 30 รวมทั้งประกาศคำสั่งต่าง ๆ อีกทั้งยังขอให้
พิจารณายกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเรื่องสิ่งทอด้วย และหากจะออกระเบียบ
การส่งออกสิ่งทอฉบับใหม่ขอให้ผู้ส่งออกได้เข้าร่วมพิจารณาด้วย แต่อย่างไรก็ตามการเข้าพบและ
เรียกร้องดังกล่าวไม่ได้ประสบความสำเร็จ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ยังคงยืนยันว่าจะต้อง
ทำตามนโยบายที่วางไว้ต่อไป ทั้งนี้เพราะได้เสนอเรื่องให้มาשרรัฐมนตรีรับทราบแล้วจึงเป็นหน้าที่
และความรับผิดชอบที่จะต้องดำเนินการต่อไปเพื่อมิให้เป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจ ดังนั้นการยกเลิก
ระเบียบคลอจดคณะกรรมการจึงไม่อาจจะกระทำได้ ⁴¹

หลังจากที่สมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เครื่องนุ่งห่มไทยและสมาชิกไม่ได้รับคำอธิบายที่
เพียงพอ ประกอบกับความเสียหายที่ได้รับจากนโยบายของนายโกศล จึงได้รวมตัวกันเพื่อขอเข้า
พบพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ในขณะที่โดยคนงานโรงงานต่าง ๆ ได้ชุมนุมกันหน้า
ทำเนียบเพื่อประท้วงรัฐบาลเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2520 และยื่นข้อเสนอสู่ 4 ข้อ ซึ่งเป็นข้อเสนอ
เดียวกันกับที่ยื่นเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์คือ ให้ยกเลิกระเบียบโซนและประกาศ
ต่าง ๆ รวมทั้งคณะกรรมการสอบสวน อีกทั้งให้ผู้ส่งออกได้เข้าร่วมพิจารณาเมื่อมีการกำหนด
ระเบียบใหม่ด้วย ทั้งนี้กลุ่มที่ประท้วงได้ให้เหตุผลว่า ⁴²

1. การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ตั้งโควต้าร้อยละ 30 ขึ้นไปไว้ใน
กองกลาง เพื่อแจกจ่ายให้กับโรงงานในถิ่นไม่มีประโยชน์ทั้งนี้เพราะโควต้าควรที่จะอยู่กับ
โรงงานที่มีความสามารถ เพราะโรงงานในถิ่นที่ตั้งไม่รู้อาจจะเป็นกลุ่มใด และไม่เข้าใจว่ารัฐมนตรี
กระทรวงพาณิชย์จะเอาไว้ให้กับกลุ่มใดกันแน่
2. ขณะนี้กลุ่มผู้ส่งออกได้รับความเดือดร้อนอย่างมากเพราะขาดโควต้าไม่สามารถ
ส่งออกได้ตามอเดอร์ต้องสูญเสียลูกค้าและยังถูกปรับเป็นเงินอีกด้วย อีกทั้งสหภาพคนทอหรือ
โรงงานต่าง ๆ ทุกโรงงานจำเป็นต้องลดคนงานลงเพื่อเป็นการประหยัดค่าความเดือดร้อน ซึ่งจะ
ทำให้เกิดปัญหาแรงงานตามหาอย่าง ไม่สามารถหาต่อเหลือได้

⁴¹ สันนิษฐานว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง, 7 สิงหาคม 2522

⁴² ประมวลจากวารสารการเมืองและสมาคมการค้าสิ่งทอและสิ่งทอแห่งประเทศไทย



3. การตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวนี้เสมือนเป็นการจับผิดโรงงานต่าง ๆ และเพื่อชะลอการจัดสรรโควตาเท่านั้น

การประชุมดังกล่าวดำเนินไป 1 วัน 1 คืน ก็ได้มีการเจรจาโดยผู้แทนสมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑเครื่องนุ่งห่มไทย จำนวน 13 ตัวแทน เข้าพบรัฐบาลโดยรัฐบาลได้แต่งตั้งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวน 3 คน เป็นตัวแทนเพื่อเจรจากับปัญหา คือ รตท. ชาญ มุขธรรม รท.สุลี มหาสินทะ และนายมีชัย ฤชุพันธ์ เนื่องรับฟังความคิดเห็นของสมาคม แต่อย่างไรก็ตามผลของการเจรจาปรากฏว่าวันที่ 28 มีนาคม 2532 สมาชิกสมาคมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งทอทั้งหมดได้ร่วมกับกระทรวงพาณิชย์แถลงข่าว 2 ฝ่าย ซึ่งได้มีการตกลงและเข้าใจต่อปัญหาสิ่งทอเรียบร้อยแล้ว โดยทางสมาคมได้ยื่นขอปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ทางกระทรวงพาณิชย์ได้ปฏิบัติไป ตามที่คณะกรรมการที่นายโกศลฯ ได้แต่งตั้งให้ดำเนินการ นอกจากนี้สมาคมยังยินดีที่จะขอภัยต่อนายโกศล ในกรณีที่ทางสมาคมเดินขบวนที่เข้ามาแล้ว ⁴³

จากสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นนี้หากนำมาพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการชุมนุมเรียกร้องดังกล่าวมีข้อน่าสังเกตคือ การนัดชุมนุมประท้วงของโรงงานทอผ้าดังกล่าวนั้น จากข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีกรรโช่งรำทำเพลงและมีอาหารกล่องโยนพร้อมเขียนข้อความจกจ่ายให้กับผู้ชุมนุมกันอย่างสนุกสนาน อีกทั้งมีเจ้าหน้าที่ของสมาคมคอยดูแลและเคี่ยวขอกที่ชุมนุมว่าจะมีการฉวยโอกาสกลางแปลง 2 ขอบ ซึ่งได้สร้างความพอใจให้กับผู้ร่วมชุมนุมเป็นอย่างมาก ⁴⁴ นอกจากนี้แล้ว นายเดช บุญหลง อธิบดีกรมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทยยังได้แถลงต่อสื่อมวลชนด้วยว่าการชุมนุมของโรงงานทอผ้าดังกล่าวเป็นภาพกระทำในนามของสมาคมอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มไทย ไม่ใช่สมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย ⁴⁵ รวมทั้งได้มีผู้ส่งออกบางราย โดยเฉพาะผู้ส่งออกขนาดกลางและเล็ก ยืนยันว่าได้เห็นด้วยและเข้าร่วมกับการชุมนุมที่เกิดขึ้น ⁴⁶ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว สิ่งที่

⁴³ มติชน (28 มีนาคม 2528) : 16
⁴⁴ มติชน (19 มีนาคม 2528) : 16
⁴⁵ บ้านเมือง (20 มีนาคม 2528) : 16
⁴⁶ ประมวลจากการสัมภาษณ์ผู้แทนบริษัทสิ่งทอ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ควรข่มขู่พิจารณาที่บุคคลกลุ่มใดที่เป็นแกนหลักในการคัดค้านและพยายามผลักดันให้เกิดการ
 ชุมนุมประท้วงขึ้น ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวของ ได้ทั้ง โฉม่งของผู้นำเสื้อประ โยชน์และ โฉม่ง
 การเมืองกล่าวคือ โฉม่งของผู้นำเสื้อประ โยชน์คือบริษัทส่งออกรายใหญ่หรือผู้ผลิตรายเก่าที่เป็นผู้เสี
 ประ โยชน์โดยตรงและด้วยอิทธิพลต่อวงการสิ่งทอของไทยทั้งสิ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าสมาชิกส่วนใหญ่
 ของสมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เครื่องนุ่งห่มไทย เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่เกือบร้อยละ 80 ดังนั้น
 สมาคมจึงเป็นแกนหลักในการออกมาคัดค้านและกระดือรือร้นเป็นพิเศษถึงกับนายเอี่ยม เอื้อโธมสกุล
 นายกสมาคมในขณะนั้นกล่าวไว้ในที่ตั้งแต่วันแรกที่การใช้โควต้าใหม่ของนายโกลจะทำให้คนงาน
 ในอุตสาหกรรมนี้ตกงานทันทีถึง 7 หมื่นคนและยิ่งไม่เท่านั้น หากพิจารณาในแง่การเมือง
 แล้ว จะสามารถพิจารณาได้เข้าใจยิ่งขึ้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านายเอี่ยม เอื้อโธมสกุล แห่ง
 แสตนดาร์การ์เมนต์ ก็คือทายาทสืบตระกูลของมหาเศรษฐีชื่อดัง "อ้อจือเฮ่ฮอง" ซึ่งมีสาย
 สัมพันธ์อันดีกับพรรคการเมืองที่มีฐานะทางธุรกิจด้านผ้าด้วย ⁴⁷

กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่าอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในยุคนั้นเริ่มที่จะมีบทบาท
 ในการเข้ามามีส่วนร่วมคัดค้านหรือกำหนดนโยบายมากขึ้น แต่เนื่องจากการเข้ามาของสมาคมและ
 กลุ่มผู้ส่งออกยังคงเป็นการเข้ามาโดยรวมตัวกันเฉพาะผู้ส่งออกเพียงกลุ่มเดียว รวมทั้งยังไม่มี
 จุดยืนที่แน่นอน และยิ่งเป็นการเข้ามาที่อาจจะมองได้ โฉม่งของการสร้างรัฐสภาการเมือง
 มากกว่าผลประโยชน์ของผู้ส่งออกโดยตรงด้วย จึงทำให้อิทธิพลหรือการต่อสู้เพื่อเรียกร้อง
 ผลประโยชน์จึงยังไม่เด่นชัดเท่าที่ควร ประกอบกับฐานอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
 ในขณะนั้นก็มีได้ว่ามีคนและมีแนวร่วมที่เข้มแข็งรวมทั้ง ได้ยึดเป็นการส่วนตัวกับผู้มีอำนาจทาง
 การเมืองที่สำคัญด้วย จึงยิ่งทำให้อำนาจการต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวไม่เข้มแข็ง และ
 ไม่นานหลังจากนี้จะผลักดันนโยบายให้เป็นไปตามแนวทางที่กลุ่มของสภาต้องการ

ต่อมาในปี 2529 ในสมัยร้อยตำรวจเอกสุวัจน์ โสภานุเคราะห์ เข้าดำรงตำแหน่ง
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์นั้น ปรากฏว่ากลุ่มผลประโยชน์คือบริษัทสิ่งทอต่าง ๆ และสมาคมก็
 ได้เข้ามามีอิทธิพล โฉม่งของการผลักดันให้นโยบายการลดอัตราโควต้ามีความเร่งด่วนมากขึ้นเพราะ

⁴⁷ สภาเกษียณเกษียณบริษัทสิ่งทอท่าลตมิ่ง, 4 ตุลาคม 2532

ผู้ส่งออก ได้รับความเดือดร้อนอย่างมากจากความล่าช้าในการจัดสรรโควต้าในขณะนี้ แต่อย่างไรก็ตาม อภินิหารของกลุ่มผลประโยชน์ที่ยังคงเป็นไปในลักษณะของการรายงานความเดือดร้อนและเร่งให้ดำเนินการเร็วขึ้นเท่านั้นหาได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายแต่อย่างใดไม่

2.3.2 กลุ่มผลประโยชน์ภายนอกประเทศ ได้แก่ กลุ่มประเทศในตลาดข้อตกลงที่เป็นผู้นำ ฐานผลิตภัณฑ์สิ่งทอของไทย สำหรับในขณะนี้ยังปรากฏว่ากลุ่มผลประโยชน์ภายนอกประเทศมีบทบาทอย่างมากต่อการผลักดันนโยบายการจัดสรรโควตาส่งออกสิ่งทอไทย จนทำให้ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนนโยบายและกำหนดแนวทางในการจัดสรรโควต้าวิธีใหม่ สำหรับประเทศที่มีบทบาทสำคัญในช่วงนี้คือ สหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงปี 2528 สหรัฐฯ ต้องประสบกับปัญหาภายในประเทศอย่างหนักทั้งจากการขาดดุลการค้าและการขาดงบประมาณ จึงทำให้สหรัฐฯ ต้องดำเนินนโยบายที่ดกทางการค้า (Protectionism) เน้นกีดกันสินค้าดังกล่าวและหนึ่งในนโยบายนี้ที่ไทยถูกสหรัฐฯ นำออกมาใช้ก็คือมาตรการเอนบารีท์ ซึ่งทำให้ผลิตภัณฑ์เสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยไม่สามารถส่งเข้าไปจำหน่ายยังสหรัฐฯ ได้ โดยได้เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 8 ตุลาคม 2528 สำหรับความเป็นมาหรือสาเหตุของการเกิดเอนบารีท์นี้กลับว่าเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างกระทันหันมากกว่าคือ ในขณะที่ไทยกับสหรัฐฯ มีสัญญาข้อตกลงในการจำกัดนำเข้าหรือสัญญาการค้าเสรีระหว่างกัน (Bilateral Agreement) ซึ่งข้อตกลงนี้ออกเป็น 2 หมวดคือ

1. สิ่งทอที่ไม่ใช่เครื่องนุ่งห่ม มีการควบคุมเพียง 9 รายการ จากรายการที่สหรัฐฯ กำหนดให้อยู่ในข่ายควบคุม 32 รายการ โดยมีการกำหนดยอดโควต้าให้เป็นจำนวนตารางหลาในแต่ละรายการที่ควบคุม

2. เครื่องนุ่งห่ม มีการกำหนดโควต้าควบคุมเฉพาะรายการ (Specific Item) เพียง 13 รายการจากรายการที่อยู่ในข่ายควบคุม 76 รายการ นอกจากนี้ยังมีกำหนดโควต้าควบคุมปริมาณรวมเป็นตารางหลา (Aggregate Quota) ไร้ขีด ซึ่งเมื่อเริ่มทำสัญญานั้น ปริมาณควบคุมรวมมีอยู่เป็นตารางหลานี้สูงกว่ายอดควบคุมเฉพาะรายการทั้ง 13 รายการรวมกัน ทำให้ไทยสามารถส่งผลิตภัณฑ์สิ่งทอในหมวด 2 ส่วนที่เหลืออีก 63 รายการ (Non-Specific Item) ได้

จากการกำหนดปริมาณโควต้าดังกล่าว เนื่องจาก ทางฝ่ายไทยมีปัญหาทางด้านมาตรฐานการแปรหน่วยจากจำนวนโหลมาเป็นตารางหลา ประกอบแล้ว สหรัฐฯ นั้นในระยะแรกก็ไม่สนใจกับปัญหาด้านนี้ด้วย จึงทำให้การส่งออกของไทยในระยะหลังคือช่วงปลายปี 2527-ปี 2528

ได้ละเลยข้อกำหนดการควบคุมโควตาโดยรวม ซึ่งในปี 2527 การส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปได้เกินกว่า
ยอดโควตาโดยรวมถึง 18.6 ล้านตารางหลา แต่อย่างไรก็ตามในขณะที่สหรัฐฯ ก็ไม่ทำที่จะยับยั้ง
การนำเข้า จึงทำให้ทางฝ่ายผู้ผลิตและผู้ส่งออกไทยจึงเชื่อมั่นว่าสหรัฐฯ จะไม่เพิกยอดควบคุมรวม
เป็นหลัก

ต่อมาในปี 2528 สหรัฐฯ ได้ทำการเจรจากับไทยเพื่อกำหนดโควตาควบคุมผลิตภัณฑ์
ในหมวดเครื่องนุ่งห่มเพิ่มขึ้นอีก 3 รายการ ในขณะที่ไม่ได้มีการตกลงที่จะขยายโควตาควบคุม
ปริมาณรวม (Aggregate Quota) ซึ่งทำให้ยอดรวมของปริมาณควบคุม ถึง 16 รายการรวมกัน
สูงขึ้นในขณะที่ยอดโควตาโดยรวมยังอยู่ในระดับเดิมเท่ากับในปี 2528 สภาการส่งออก
เสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยไปยังสหรัฐฯ ได้ชวาทศันเพิ่มขึ้นมาก และสภาอุตสาหกรรมในสหรัฐฯ ต้อง
เผชิญกับปัญหาภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังเกิดการว่างงานอย่างกว้างขวางทำให้เริ่มมีแรง
กดดันจากบรรดาผู้ผลิตและผู้ใช้แรงงานในสหรัฐฯ เกี่ยวกับການนำเข้าผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ จากภาย
นอกประเทศ โดยเฉพาะสินค้าสิ่งทอได้รับความสนใจอย่างมาก จึงทำให้ประเด็นการส่งออก
ผลิตภัณฑ์สิ่งทอเกินโควตาควบคุมปริมาณรวม ได้ถูกหยิบยกรื้อขึ้นมาเป็นประเด็นในการถกกันทางการค้า
และสหรัฐฯ ได้ขอเจรจากับไทยอย่างกระทันหัน โดยเสนอทางเลือกให้เมือง 2 ทางเท่านั้นคือ

1. สหรัฐฯ จะใช้มาตรการเอนเบร์โก้ กล่าวคือสินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปที่ส่งออก
จากไทยเกินจากยอดควบคุมรวม สหรัฐฯ จะทำรายการเอาไว้ที่ท่าเรือโดยไม่ให้ผู้ผู้นำสินค้าผ่าน
ขึ้นคอนเทนเนอร์ทางการเพื่อนำออกไปขายได้ จนถึงสิ้นปี 2528

2. รับข้อเสนอง่ายของสหรัฐฯ ซึ่งจะตัดโควตาหลักที่ประเทศไทยมีอยู่โดยเฉลี่ย
ประมาณร้อยละ 20 โดยไม่มีอัตราเพิ่มในปีต่อ ๆ ไปอีก และยังเพิ่มโควตาอีก 10 รายการเข้า
มาเป็น Specific Quota

จะเห็นได้ว่าในเงื่อนไขไทยจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างมากสำหรับอุตสาหกรรม
สิ่งทอของไทย และสำหรับเงื่อนไขที่ 2 ก็จะมีผลทำให้ไทยอยู่ในภาวะเสี่ยงปริมาณมาก ดังนั้น ฝ่าย
ไทยจึงปฏิเสธที่จะรับเงื่อนไขดังกล่าว ทำให้สหรัฐฯ ประกาศมาตรการเอนเบร์โก้ผลิตภัณฑ์เครื่อง
นุ่งห่มไทยจนถึงสิ้นปี 2528 โดยเริ่มบังคับตั้งแต่ 8 ตุลาคม 2528 เป็นต้นไป การผูกขาดการ
เอนเบร์โก้ดังกล่าวส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อวงการสิ่งทอของไทยอย่างมากจนทำให้ผู้ส่งออก
ได้รับความเดือดร้อนและเรียกร้องให้กระทรวงการคลังและผู้แทนไทยไปเจรจากับสหรัฐฯ ในที่สุด
รัฐบาลไทยจึงได้ส่งคณะผู้แทนไทยไปเจรจากับสหรัฐฯ เพื่อขอผ่อนผันมาตรการเอนเบร์โก้ ซึ่ง
ปรากฏว่าการเจรจาลี้ภัยนั้นผลให้สหรัฐฯ ยกเลิกมาตรการเอนเบร์โก้และปริมาณที่ไทยส่งไปขาย

เกินข้อตกลงนั้นจะต้องถูกนับไปเฉลี่ยใช้คืนในโควตาปี 2529 - ปี 2531 แต่อย่างไรก็ตามไทยได้ถูกตัดโควตาสินค้า 4 ประเภท คือ เส้นผ้า เสื้อกันหนาว เสื้อเชิ้ตโสรังเคราะห์ และเสื้อกันสัตรี รวมกันประมาณ 9.3 ล้านดอลลาร์รวมแล้ว แต่สำหรับไทย ก็ได้เพิ่มโควตาในส่วนอื่น ๆ รวมกันทั้งหมดประมาณ 18.6 ล้านดอลลาร์ ดังนั้นจึงนับได้ว่าการเจรจาครั้งนี้ของไทยประสบความสำเร็จดีเป็นส่วนใหญ่

จากมาตรการเอ็มบาร์โกที่ไทยได้รับจากสหรัฐฯ นั้นมีผลกระทบต่อให้เกิดผลกระทบในทางลบกับวงการอุตสาหกรรมสิ่งทอไทยอย่างมาก ซึ่งสามารถสรุปประเด็นได้ดังต่อไปนี้

1. มาตรการ EMBARGO ได้สร้างความปั่นป่วนแก่บรรดาผู้ผลิตและผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์เส้นผ้าสำเร็จรูปไทยเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากสินค้าในลำที่ส่งออกจากไทย ไปแล้วแต่ยังไม่ถึงท่าเรือสหรัฐฯ เมื่อส่งไปถึงสหรัฐฯ ก็จะถูกกักเอาไว้ที่ท่าเรือ โดยไม่ให้ผู้ซื้อนำสินค้าผ่านขั้นตอนพิธีการศุลกากรเพื่อนำออกไปขายได้ และโดยเหตุที่สินค้าประเภทผลิตภัณฑ์เส้นผ้าสำเร็จรูปไทยที่ส่งไปขายยังสหรัฐฯ ส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่เก็บสต็อกตามแบบ สีสรร ตลอดจนความนิยมในแต่ละช่วงเวลาเป็นหลัก ดังนั้นหากสินค้าไม่สามารถส่งเข้าไปได้ก็หมายความว่าเวลาที่วางแผนไว้ก็ไม่สามารถจำหน่ายได้เลย จึงเป็นเหตุให้ผู้ซื้อบางรายปฏิเสธการซื้อ โดยสิ้นเชิงและเรียกค่าเสียหาย นอกจากนี้สินค้าที่อยู่ระหว่างการผลิตตามคำสั่งซื้อก็ได้มีผลกระทบไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันดังที่แสดงจากวันที่ 8 ตุลาคม 2528 เป็นต้นมาจึงมีสินค้าประเภทเส้นผ้าสำเร็จรูปมากมายหลายประเภทที่ผู้ซื้อต้องแจ้งยกเลิกคำสั่งซื้อจากผู้จำหน่ายซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในระยะเวลาที่นานมากจนแทบไม่น่าเชื่ออย่างกว้างขวาง

2. ผลกระทบด้านอื่น ๆ ที่เห็นได้ชัดคือ ในส่วนของสินค้าที่อยู่ระหว่างขั้นตอนการผลิตและผู้ผลิตได้นำ L/C (LETTER OF CREDIT) ไปขาด (PACKING LOAN) ให้กับธนาคารแล้ว แต่เมื่อการส่งออกไปยังสหรัฐฯ ต้องหยุดชะงักลงอย่างกระทันหัน ดังนั้นจึงได้รับความเสียหายกันโดยทั่วหน้า นอกจากนี้ในภาวะที่มาตรการ EMBARGO ออกนี้ทำให้กระทบต่อการที่ทางธนาคารพาณิชย์จะรับเปิด L/C รวมทั้งการรับส่งชำระและการทำงานที่ส่งสินค้าด้วยเงินไปรษณีย์เมื่อผนวกเข้ากับความเสียหายอันเกิดขึ้นนี้เองจากวัตถุประสงค์บางส่วนที่ใช้ไปในการผลิตเป็นยารนำเข้ามาในลักษณะคลังสินค้าก็เช่นกัน การที่การส่งออกต้องหยุดชะงักไปก็มีส่วนเพิ่มภาวะปัญหาให้อยู่ในสถานการณ์ที่สากล้นมากยิ่งขึ้น

3. หากพิจารณาผลกระทบทางอ้อมแล้วผลกระทบที่เกิดกับอุตสาหกรรมเส้นผ้าสำเร็จรูป ซึ่งจัดเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานสูงที่สุดนั้น อาจต้องมีการหยุดการผลิตในบาง

โรงงานและต้องเลิกจ้างคนงานเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นโดยเหตุที่ผลิตภัณฑ์เสื้อผ้าสำเร็จรูป
 ยังเป็นอุตสาหกรรมขั้นสุดท้ายในอุตสาหกรรมสิ่งทอ ดังนั้นผลกระทบที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรม
 ผลิตภัณฑ์เสื้อผ้าสำเร็จรูป ย่อมส่งผลกระทบต่อเป็นลูกโซ่ไปยังอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ใน
 ลักษณะแนวนอน (HORIZONTAL INTEGRATION INDUSTRIES) เช่น กระดุม ซิป ไฝเชือก
 และฟองน้ำ เป็นต้น และในลักษณะแนวตั้ง (VERTICAL INTEGRATION INDUSTRIES) เช่น
 อุตสาหกรรมฟอกย้อม ทอผ้า ปั่นด้าย และอุตสาหกรรมผลิตเส้นใยสังเคราะห์ เป็นต้น จากการ
 ประมาณการของบรรดาผู้เกี่ยวข้องในวงการเสื้อผ้าสำเร็จรูปอ้างว่าการที่สหรัฐฯ นำมาตรการ
 EMBARGO เข้ามาใช้ทำให้โรงงานผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปถึง 140 โรงงานของไทยได้รับผลกระทบ
 มาก ซึ่งคิดเป็นการสูญเสียโดยประมาณถึง 2,800 ล้านบาท ⁴⁸

หลังจากที่ไทยได้เจรจาปัญหาเอ็มบาร์โกกับสหรัฐฯ ได้ไม่นานก็ปรากฏว่าสหรัฐฯ จะ
 เริ่มนำมาตรการการป้องกันตนเองวิธีการใหม่มาใช้ นั่นคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากรัฐจอร์เจีย
 สิงคโปร์และเดนมาร์ก ชื่อ นายเอ็ด เจนกินส์ ได้เสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการค้า
 สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ปี 2528 หรือ เจนกินส์ บิลล์ ต่อสภาผู้แทนฯ สหรัฐฯ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้
 ถ้าออกมาได้จะช่วยลดดุลการค้าของสหรัฐฯ ในสินค้าประเภทสิ่งทอได้อย่างน้อย 3,072.9 ล้าน
 เหรียญสหรัฐฯ ในปี 2528 และในปี 2529 จะสามารถลดการนำเข้าสิ่งทอได้ 30.1% จากปี
 2527 แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเจนกินส์ บิลล์ในครั้งนี้มีมากเพราะจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง
 ในวงการการค้าสิ่งทอทั่วโลก ตั้งแต่ขั้นตอนการผลิต การจ้างงานที่ต้องลดลงในประเทศที่ผูกดุล
 การนำเข้าจากสหรัฐฯ ตลอดจนการที่ต้องปิดตัวเองของโรงงานสิ่งทอ อันส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ
 โลกและอาจนำมาซึ่งการตอบโต้จากบรรดาประเทศต่าง ๆ ได้

ผลกระทบของกฎหมายนี้ถ้าผ่านสภาได้สมารถเป็นกฎหมาย จะส่งผลกระทบต่อประเทศใน
 ทวีปเอเชียเป็นส่วนใหญ่ อันได้แก่ฮ่องกง ไต้หวัน สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐประชาชนจีน
 ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย สิงคโปร์ ไทยและอินโดนีเซีย จะถูกลดจำนวนส่งออกสิ่งทอ และประเทศ
 เหล่านี้ก็ได้แสดงท่าทีคัดค้านออกมาอย่างชัดเจน โดยเฉพาะสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งกับแสดงท่า

⁴⁸ สัมภาษณ์ผู้แทนบริษัทสิ่งทอแห่งหนึ่ง, 4 ตุลาคม 2532

ที่ว่าจะดำเนินการตอบโต้ด้วยการหยุดการรับซื้อสินค้าจากสหรัฐอเมริกา: บิลบีบิสส์ผู้ว่าจะยกเลิกไม่ให้
 สหรัฐฯ ใช้ฐานกันใบในประเทศต่อไป ได้ทวีตตอบโต้ว่า ถ้ากฎหมายนี้ออกมาจะทำให้ได้วันสูญเสีย
 รายได้ไปเป็นจำนวนมหาศาล ได้ทวีตจึงไม่มีเงินพอที่จะซื้อสินค้าประเภทอื่นๆ จากสหรัฐฯ ส่วน
 ประเทศไทย ได้มีเสียงคัดค้านกฎหมายดังกล่าวอย่างรุนแรงจากทางภาคเอกชน ทั้งสหพันธ์อุตสาหกรรม
 กรรมสิ่งทอแห่งประเทศไทย สมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เครื่องหนังไทย และกรรมกร มีการ
 ชูว่าจะเดินขบวนประท้วงแสดงพลังการคัดค้าน ในท้ายที่สุดแล้ว ส่วนทางฝ่ายรัฐบาลก็มีการ
 เคลื่อนไหวเพื่อหาหนทางยับยั้งกฎหมายเจเนนส์ บิลล์นี้ แต่ท้ายที่สุดก็ออกมาไม่รุนแรงโดยวางเป้า
 หมายไว้ 4 ขั้นตอน คือ ⁴⁹

- การหน่วงเหนี่ยวไม่ให้มีการดำเนินการในเรื่องนี้ในรัฐสภาสหรัฐฯ
- ขอความสนับสนุนจากรัฐสภาสหรัฐฯ ในทางแก้ไขร่างกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้มี
 ผลกระทบต่อประเทศไทยให้น้อยที่สุด
- เรียกร้องให้ประธานาธิบดี เรแกน ใช้อำนาจยับยั้ง
- พยายามไม่ให้วุฒิสภาลงมติการรับซื้อของประธานาธิบดีสหรัฐฯ

ช่วงเวลาการดำเนินงานได้เริ่มต้นแต่เดือนกันยายนจนถึงเดือนธันวาคม โดยได้มีการ
 การประสานกันระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว มีการเดินทางไปยัง
 ประเทศสหรัฐฯ ให้ข้อมูลความเสียหายของไทยต่อผู้เกี่ยวข้องทั้งจากภาคเอกชน รัฐบาล กรรมกร
 และสถาบันกษัตริย์ของไทย รวมทั้งให้ข้อมูลที่เกี่ยวเนื่องในวงการสิ่งทอของไทยติดต่อและจ้างกลุ่มล็อบบี้
 ขึ้นในสหรัฐฯ ดังกล่าวในสหรัฐฯ ด้วย ⁵⁰

จากการคัดค้านและผลกระทบที่ได้รับจากร่างกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งการที่สหรัฐฯ
 ดำเนินถึงผลกระทบที่จะกลับสู่ตนว่ามีแนวโน้มจะรุนแรงโดยเฉพาะประเทศที่ได้รับผลจากมาตรการนี้
 เป็นประเทศที่มีความสำคัญต่อสหรัฐฯ ทั้งในด้านกาส่งออกและด้านยุทธศาสตร์ทางการเมือง ทำให้
 ร่างกฎหมายเจเนนส์ บิลล์ ผ่านสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงด้วยคะแนนไม่ถึง 2 ใน 3 จึงเป็นอัน

⁴⁹ สัมภาษณ์ข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง, 18 กันยายน 2532

⁵⁰ สัมภาษณ์ผู้แทนสมาคมการค้าท่านหนึ่ง, 5 กรกฎาคม 2532

ว่าร่างกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีผลบังคับใช้

4. กลุ่มทางสังคม ได้แก่ ประชาชน สื่อมวลชนและนักวิชาการต่าง ๆ จากสภาพการณ์และข้อเท็จจริงในยุคนี้ปรากฏว่ามีกลุ่มทางสังคมที่มีบทบาทสำคัญในทางผลักดันนโยบายก็คือสื่อมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือพิมพ์ มีการเสนอข่าวต่าง ๆ รวมทั้งวิพากษ์วิจารณ์เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในแง่ของการเปลี่ยนแปลงระเบียบการ จัดสรรเป็นระบบ 70 : 30 ในช่วงการถูกเอมิเนนารีโก้ และร่างกฎหมายเจสันส์ บิลล์ ซึ่งในแง่ นี้ผู้นำทางด้านการค้าต่าง ๆ ได้ถูกติดตามอย่างใกล้ชิดจากหนังสือพิมพ์เพื่อสอบถามความเห็น และรายงานข่าวต่อประชาชน ⁵¹ ซึ่งการเสนอข่าวดังกล่าวมีผลทั้งในทางบวกและทางลบ กล่าวคือ ในทางบวกเท่ากับเป็นการกระตุ้นให้การดำเนินงานของหน่วยงานราชการเกิดความรวดเร็วยิ่งขึ้นเพราะหน่วยงานจะถูกติดตามอยู่เสมอ จึงต้องเร่งดำเนินการต่าง ๆ ตามข้อเรียกร้องให้รวดเร็วยิ่งขึ้น ⁵² แต่อย่างไรก็ตามการเสนอข่าวดังกล่าวก็มีผลในทางลบด้วยเช่นกัน กล่าวคือทำให้เกิดการเข้าใจผิดและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอาจเลวร้ายกว่าความเป็นจริงแทนในกรณี ความขัดแย้งของข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รวมทั้ง ทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานราชการเป็นไปด้วยความยากลำบากยิ่งขึ้น ในกรณีที่ไม้อาจอธิบายสาเหตุที่เกิดขึ้นในสื่อมวลชนได้หากกรณีนี้เป็นความลับและการเผยแพร่จะทำให้เกิดปัญหายุ่งยาก และเป็นผลเสียหายต่อประเทศโดยส่วนรวมได้ ⁵³

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵¹ สัมภาษณ์ผู้แทนสมาคมการค้าสิ่งทอต่างชนิด, 5 กรกฎาคม 2532

⁵² สัมภาษณ์ผู้แทนบริษัทสิ่งทอต่างชนิด, 4 ตุลาคม 2532

⁵³ สัมภาษณ์อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ต่างชนิด, 18 กันยายน 2532

3. ยุคปัจจุบัน : ยุคแห่งความร่วมมือกัน (ระหว่างปี 2530 - ปี 2532)

จากสถานการณ์ในช่วงที่ผ่านมาของวงการการส่งออกสินค้าสิ่งทอไทย โดยเฉพาะที่
เกี่ยวกับมาตรการจัดสรรโควตาการส่งออกทั้งในเรื่องของการปรับปรุงและใช้มากขึ้นกับภาคมากซึ่งของ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รวมทั้งความปัดป้องและละเลยของกระทรวงพาณิชย์ ต่อการ
ควบคุมการส่งออก จนทำให้ไทยต้องได้รับมาตรการจำกัดการนำเข้าที่รุนแรงจากสหรัฐอเมริกาอัน
ทำให้เกิดความเสียหายอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการผลักดันให้ทางทูตของสมาคมต่าง ๆ ที่มี
การเรียกร้องเมื่อเสียผลประโยชน์ ทำให้วงการการส่งออกไทยในช่วงที่ผ่านมาเกิดความวุ่นวาย
สับสนมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ และจากช่วงเวลาดังกล่าวเมื่อได้ผ่านไป ทำให้หลายฝ่ายทั้ง
ภาคเอกชนและหน่วยงานราชการต่างก็ได้รับบทเรียนมากมาย จึงทำให้ในยุคสมัยนี้ ตัวแสดง
นโยบายต่าง ๆ ที่เคยต่างฝ่ายต่างผลักดันนโยบายของตนในยุคแรก และต่างฝ่ายต่างรุนแรงเข้า
หากันในยุคกลาง เริ่มหันหน้าร่วมมือและประสานผลประโยชน์ร่วมกันมากขึ้น จนเรียกได้ว่าเป็น
ยุคแห่งความร่วมมือกัน โดยสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในยุคนี้จะเป็นไปในลักษณะที่มีว่าต่างฝ่ายต่างก็
พยายามเข้ามาผลักดันนโยบายตามวิถีทางของตน แต่อย่างไรก็ตามการปรึกษาหารือและประสาน
ผลประโยชน์ร่วมกันมีมากขึ้นจนอาจเรียกได้ว่าการผูกพันกันและกันในยุคสมัยนี้ ซึ่งลักษณะ
การเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของแต่ละกลุ่มนี้สามารถอธิบายได้ดังนี้

1.1 กลุ่มการเมือง

ตัวแสดงนโยบายที่สำคัญคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
พาณิชย์ในช่วงนี้ มี การรับฟังข้อคิดเห็นจากสมาคมการค้าต่าง ๆ มากขึ้นรวมทั้งพิจารณาการ
เสนอแนะทางของนโยบายจากข้าราชการประจำเป็นหลักในการตัดสินใจ เช่นนโยบายของการ
กำหนดแนวทางในการพิจารณาจัดสรรโควตาของกลางนั้น เดิมเป็นการพิจารณาให้แต่ละรายเฉลี่ย
เท่ากันหมด สมาคมจึงได้เสนอขอใช้วิธีการยกเว้นระเบียบใหม่ ให้จัดสรรแก่รายที่มีคำสั่งซื้อจะต้อง
ส่งออกก่อน ถ้าแต่ละคำสั่งซื้อมีช่วงส่งมอบสินค้าใช้คู่ค้าในช่วงเดียวกัน ให้จัดสรรแก่รายที่มีคำสั่ง
ซื้อที่มีมูลค่าขายต่อหน่วยสูงสุดก่อน ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้เรียก
ข้าราชการประจำเข้าพบและเสนอแนะข้อคิดเห็น ซึ่งข้าราชการประจำก็ได้ชี้แจงถึงข้อดีและ
ผลเสียที่

๕๔ สัมภาษณ์ผู้แทนสมาคมการค้าสิ่งทอ ท่ามสินธุ์, 5 กรกฎาคม 2532

จะเกิดขึ้น ซึ่งในที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ก็ได้กำหนดนโยบายการจัดสรรโควต้า
กึ่งกลางตามที่สมาคมเสนอ⁵⁵ นอกจากนี้แล้วอาจจะมองได้ว่าการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
พาณิชย์เปิดโอกาสให้สมาคมการค้าต่าง ๆ เข้ามาจับบทบาทต่อการกำหนดนโยบายนั้นมากขึ้น
ก็เพราะ การพัฒนาตนเองของสมาคมในด้านข่าวสารข้อมูล และเทคโนโลยีของผู้นำกลุ่มในภาครัฐเข้าพบ
และร้องเรียน⁵⁶

1.2 กลุ่มข้าราชการประจำ

กลุ่มข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ในยุคสมัยนั้น ปรากฏว่าได้มีการเปิดโอกาส
ให้สมาคมเข้าร่วมประชุม และเสนอข้อมูลตัวเลขต่าง ๆ และขอรับมากขึ้น⁵⁷ เช่นในปี 2531
สมาคมอุตสาหกรรมผลิตเครื่องนุ่งห่มไทย ได้ร่วมเดินทางกับกรมการค้าต่างประเทศไปที่จังหวัดภูเก็ต
การตีความสินค้าเสื้อผ้าตามระบบฮาร์โมนีไซส์⁵⁸ หรือแม้แต่การเสนอแนะและเชิญเข้าร่วมประชุม
ในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดสรรโควต้าในแต่ละครั้ง⁵⁹ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าข้าราชการ
ประจำจะเปิดโอกาสให้กลุ่มสมาคมมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากขึ้น แต่การเข้าร่วม
เสนอความเห็นถึงข้าราชการประจำยังคงส่งวนเวียนในการเรียกประชุมด้วย กล่าวคือจะ
สามารถเสนอแนะหรือ เข้าร่วมประชุมได้เฉพาะเมื่อกระทรวงพาณิชย์เห็นสมควรเท่านั้น⁶⁰ อีกทั้งข้อมูล
บางส่วนก็ยังถูกบิดบังและเป็นความลับ เช่นตัวเลขการจัดสรรโควต้ากึ่งกลางของแต่ละบริษัท ที่

⁵⁵ สัมภาษณ์ข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง, 10 พฤศจิกายน 2532

⁵⁶ สัมภาษณ์ผู้แทนสมาคมการค้าสิ่งทอ ท่านหนึ่ง, 5 กรกฎาคม 2532

⁵⁷ สัมภาษณ์ผู้แทนสมาคมการค้าสิ่งทอ ท่านหนึ่ง, 5 กรกฎาคม 2532

⁵⁸ มติชน (13 มกราคม 2532) : หน้า 7

⁵⁹ สัมภาษณ์ข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง

⁶⁰ สัมภาษณ์ผู้แทนสมาคมการค้าสิ่งทอท่านหนึ่ง, 5 กรกฎาคม 2532

ได้รับจัดสรรรวมทั้งปริมาณการจัดสรรของแต่ละราย ซึ่งข้อมูลดังกล่าวกระทรวงพาณิชย์ยังคงเปิดบัง และถือว่าเป็นเรื่องที่จะต้องมิได้ตัว ^{๕๑}

1.3 กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

1.3.1 กลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ

การเข้ามามีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจภายในประเทศ เช่น บริษัท สิ่งทอ หรือสมาคมการค้าต่าง ๆ ในยุคนี้ เห็นได้ว่าเป็นการเตรียมพร้อมมากขึ้น โดยบริษัทสิ่งทอต่าง ๆ มีการเก็บรวบรวมข้อมูลสถิติเพื่อให้ประกอบเพื่อแสดงความคิดเห็น หรือเมื่อสมาคมต้องการ ^{๕๒} รวมทั้งสมาคมต่าง ๆ ก็มีการสร้างฐานข้อมูล โดยเฉพาะเกี่ยวกับตัวเลขการส่งออกและสถิติต่าง ๆ และการพัฒนาความรู้ความชำนาญงานเกี่ยวกับการส่งออก และการจัดสรรโควตาการส่งออก ^{๕๓} แต่อย่างไรก็ตามระดับของการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายก็ยังขึ้นอยู่กับเจตจำนงของภาครัฐบาลอยู่มาก กล่าวคือจะสามารถเข้ามาเป็นกรรมการร่วมในการให้ข้อคิดเห็นหรือเสนอแนะได้เมื่อข้าราชการประจำ หรือฝ่ายบริหารเห็นสมควร ^{๕๔} แต่อย่างไรก็ตามหน่วยงานของทางราชการ ก็ยังคงต้องอาศัยข้อมูลต่าง ๆ จากสมาคมอยู่มาก รวมทั้งยังคงต้องให้สมาคมสิ่งทอช่วยควบคุมดูแลการใช้โควตา รวมทั้งพฤติการณ์ของบริษัทส่งออกสิ่งทออยู่ด้วย ^{๕๕} การเข้ามามีส่วนร่วมของกลุ่มสมาคมสิ่งทอต่าง ๆ ในยุคนี้เห็นได้ชัดเจนในแง่ของการร่วมกันแก้ไขปัญหาค่าเงินบาทที่แข็งค่า ซึ่งทำให้สิ่งทอไทยต้องถูกจำกัดโควตาเป็นอย่างมากทั้งนี้ สมาคมเครื่องนุ่งห่มไทย ได้มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมความเสียหาย และร่วมให้ความในการจัดรายการเสื้อผ้าสำเร็จรูปใหม่ในระบบ

^{๕๑} ปรชมวลการสิ่งทอแห่งประเทศไทย

^{๕๒} สิ่งทอแห่งประเทศไทย กทม. 18 ตุลาคม 2532

^{๕๓} สิ่งทอแห่งประเทศไทย สมาคมการค้าสิ่งทอ กทม. 4 ตุลาคม 2532

^{๕๔} สิ่งทอแห่งประเทศไทย สมาคมการค้าสิ่งทอ กทม. 4 ตุลาคม 2532

^{๕๕} สิ่งทอแห่งประเทศไทย ข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ กทม. 22 พฤศจิกายน 2532

ยาร์ไมไนซ์^{๑๑} รวมทั้ง ได้มีผู้แทนของสมาคมร่วมเดินทาง ไปกับอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ไปเจรจาปัญหา ณ ประเทศเบลเยียมด้วย

1.3.2 กลุ่มผลประโยชน์ภายนอกประเทศ

กลุ่มผลประโยชน์ภายนอกประเทศ ได้แก่มูลุ่ประเทศในตลาดข้อตกลง ซึ่งในขณะนี้ปรากฏว่ากลุ่มประเทศต่าง ๆ ในตลาดข้อตกลงไม่ได้นำมาผลการจำกัดการนำเข้าที่รุนแรงมาใช้กับประเทศไทยจนทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดสรรโควต้า เช่น ในยุคกลาง แต่อย่างไรก็ตามในอนาคตอาจมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการ จัดสรรโควต้าการส่งออกสิ่งทอใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น กับกลุ่มประเทศในตลาดข้อตกลง ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงของกลุ่มประเทศในตลาดข้อตกลง และสถานการณ์ของข้อตกลง MFA กล่าวคือ ในปี 2535 ประเทศสมาชิกยุโรปรวมตัวกันเป็นตลาดเดียว ซึ่งจะทำได้ทั้ง 12 ประเทศทำการค้าขายติดต่อระหว่างกันโดยอิสระ แต่ละเดี่ยวก็น่าจะดำเนินการมาตรการเข้มงวดต่าง ๆ เพื่อสกัดกั้นการค้ากับประเทศนอกกลุ่ม และนอกจากนั้น ประเทศสมาชิกยุโรปมีแนวโน้มที่จะนำเอาระบบโควต้ารวม (Community-wide System) มาใช้ โดยประเทศผู้ส่งออกแต่ละรายสามารถส่งสิ่งทอ ไปยังประเทศกลุ่มประเทศสมาชิกยุโรป ได้ในปริมาณรวมโดยไม่มี การจัดสรรในรายละเอียดว่าจะส่งไปยังประเทศสมาชิกกลุ่มประเทศสมาชิกยุโรป ประเทศละเท่าไร ดังนั้นการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควต้าของไทย จึงจะต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ดังกล่าวในอนาคต

นอกจากการรวมตัวเป็นตลาดเดียวของประเทศในกลุ่มประเทศสมาชิกยุโรปแล้วฐานะของข้อตกลง MFA ในปัจจุบันซึ่งมีความไม่แน่นอน กล่าวคือ ขณะนี้ประเทศที่ได้นำแล้วหลายประเทศโดย เฉพาะกลุ่มประเทศสมาชิกยุโรปเห็นว่าควรยกเลิกข้อตกลง MFA และรวม MFA เข้าไว้ภายใต้ GATT เพื่อใช้วิธีการที่เท่าเทียมกัน ซึ่งในอัตราที่สูงนอกเหนือจากโควต้าระหว่างกัน แต่อย่างไรก็ตามข้อเสนอนี้ดังกล่าวยังไม่มีทางการหรือระดับระหว่างประเทศหรือระดับอื่นสนับสนุนในการดำเนินการ แต่ผลของการยกเลิก MFA จะต้องส่งผลกระทบต่อนโยบายการจัดสรรโควต้าการส่งออก

^{๑๑} สัมภาษณ์ข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ ท่านหนึ่ง, 23 พฤศจิกายน 2532

ของไทยอย่างแน่นอน โดยเฉพาะในช่วงที่เริ่มเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปในความร่วมมือ MFA
ไว้ภายใต้ GATT

จากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์ทางชนบทประเทศดังกล่าวนี้ ทั้งทางฝ่าย
รัฐบาลคือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และภาคเอกชนคือ สมาคมการค้าต่าง ๆ ก็ได้มีความตื่น
ตัวและร่วมมือกันรวบรวมข้อมูลและประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาแนวทางการเตรียมตัวในอนาคต เป็น
ระยะ ๆ เรื่อยมา ^{๑7}

1.4 กลุ่มทางสังคม จากการศึกษาพบว่าในชุมชนี่มีขนาดชนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการ
ผลักดันนโยบายไม่มากนัก เนื่องจากสภาพการค้าต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในวงการสิ่งทอเป็นสถานการณ์ที่
ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรโควต้ามากนัก ซึ่งข้อมูลที่น่าสนใจจะเป็นการเสนอว่าควรเข้าร่วมมือ
กันระหว่างหน่วยงานราชการและภาคเอกชน ในการเจรจาปัญหาสิ่งทอเป็นส่วนใหญ่ แต่ไม่ปรากฏว่ามี
การผลักดันหรือวิพากษ์วิจารณ์การจัดสรรโควต้าสิ่งทออย่างรุนแรงเท่าในยุคคลางที่ผ่านมา

จากการวิเคราะห์ด้านสังคมนโยบายที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับทางการกำหนดนโยบายการ
จัดสรรโควตาด้านการส่งออกสินค้าสิ่งทอไปยังตลาดข้อตกลงตั้งแต่ปี 2522- ปี 2532 แล้วจะเห็นได้
ว่า การเข้ามามีอิทธิพลของตัวแทนสังคมนโยบายมีผลแตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา โดยตัวแทน
นโยบายนั้นจะแตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา โดยตัวแทนนโยบายระดับกลุ่มจะมีอิทธิพลต่อการ
กำหนดนโยบายไม่เท่ากัน เมื่อช่วงเวลาเปลี่ยนแปลงไป ดังสามารถสรุปอิทธิพลของตัวแทนสังคม
นโยบายแต่ละกลุ่มได้ดังตารางต่อไปนี้



^{๑7} ประมวลจากการสัมภาษณ์ข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ และผู้แทน
สมาคมการค้าสิ่งทอ

ตารางที่ 8.1 แสดงระดับการเข้ามาถือสิทธิ์ของตัวแสดงนโยบาย
แต่ละกลุ่มในแต่ละช่วงเวลา

ตัวแสดงนโยบาย ระยะเวลา	กลุ่มการเมือง	กลุ่มข้าราชการประจำ	กลุ่มผลประโยชน์		กลุ่มทางสังคม
			ในประเทศ	นอกประเทศ	
1. ยุคแรก (ปี 2522-ปี 2526)	น้อย	มาก	น้อย	น้อย	น้อย
2. ยุคกลาง (ปี 2527-ปี 2528)	มาก	น้อย	น้อย	มาก	น้อย
3. ยุคปัจจุบัน (ปี 2530-ปี 2532)	มีอิทธิพลเท่าเทียมกันหมดทุกกลุ่ม				

จากตารางจะเห็นได้ว่า ตัวแสดงนโยบายกลุ่มการเมืองนั้น ในยุคแรก จะไม่มีบทบาทหรืออิทธิพลในการกำหนดนโยบายมากนักแต่ในยุคกลางจะเข้ามามีอิทธิพลสูง และในทางกลับกัน สำหรับตัวแสดงนโยบายกลุ่มข้าราชการประจำนั้น ในยุคแรกจะมีอิทธิพลมากแต่ในยุคกลางอิทธิพลจะลดลง โดยในยุคปัจจุบัน ตัวแสดงนโยบายแต่ละกลุ่ม ได้มีการร่วมมือกันมากขึ้น จึงมีอิทธิพลเท่าเทียมกันทุกกลุ่ม.

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นโยบายการจัดการสรรโควด้าการส่งออกสินค้าสิ่งทอ ไทย ไปยังตลาดข้อตกลง ในปัจจุบัน

1. ขั้นตอนการส่งออกสินค้าสิ่งทอ ไปยังตลาดข้อตกลง

เนื่องจากการผลิตและการค้าสิ่งทอของประเทศต่าง ๆ ได้ขยายตัวอย่างกว้างขวาง และรวดเร็ว ทำให้มีการนำเข้าสินค้าสิ่งทอจากประเทศที่กำลังพัฒนา ไปยังประเทศที่พัฒนาแล้ว ในปริมาณที่สูงมาก จนทำให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้รับความเดือดร้อน ประเทศต่าง ๆ ทั้งที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาจึงได้ร่วมกันจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ เรียกว่า Multi Fibre Arrangement (MFA) ซึ่งเป็นข้อตกลงในรูปแบบภาคีเป็นแม่บทหรือกติกาในการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ และจากการได้เปรียบในด้านต้นทุนการผลิตสินค้าสิ่งทอจากประเทศไทยก็ได้ส่งเข้าไปจำหน่ายในประเทศที่พัฒนาแล้วเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ จนเป็นผลกระทบต่่ออุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศพัฒนา ดังนั้นเพื่อให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมสิ่งทอของตน ประเทศพัฒนาจึงได้ใช้มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศไทย ประเทศสมาชิกที่ตกลงการนำเข้าและจำกัดปริมาณการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศไทยคือ สหรัฐอเมริกา ดังนั้น ในในปี 2515 ประเทศไทยจึงได้ทำความตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอในรูปแบบภาคีกับสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศแรก และต่อมาได้มีประเทศพัฒนาแล้วอีกหลายประเทศลงทำข้อตกลงการค้าสิ่งทอกับประเทศไทยเพิ่มขึ้นอีก จนปัจจุบันประเทศไทยได้ทำข้อตกลงการค้าสิ่งทอในรูปแบบภาคีกับประเทศต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเป็น 18 ประเทศ ซึ่งประเทศที่ได้ทำความตกลงกันมีจำนวนเป็นตลาดสินค้าสิ่งทอที่สำคัญของไทย คือสหรัฐอเมริกา ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป 12 ประเทศ แคนาดา สวีเดน นอร์เวย์ ญี่ปุ่นและออสเตรเลีย และด้วยความเป็นมาดังกล่าวจึงทำให้สิ่งทอกลายเป็นสินค้าที่จะต้องขออนุญาตส่งออกภายใต้โควต้าที่ทางการค้าต่างประเทศจะจัดสรรให้ ดังนั้น ขั้นตอนในการส่งออกสินค้าสิ่งทอ ไปยังตลาดข้อตกลงจึงมีขั้นตอนในการปฏิบัติตามตกลงไปจากการส่งออกสินค้ามาตรฐานและสินค้าทั่วไป

สำหรับขั้นตอนที่เกี่ยวกับวิธีการส่งออกสินค้าสิ่งทอมี สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ในขั้นตอนแรก ผู้ส่งออกจะต้องตรวจสอบสินค้าของตนและนำตัวอย่างสินค้าที่จะส่งออก ไปให้ผู้เจ้าหน้าที่กรมการค้าต่างประเทศตรวจสอบสินค้าเสียก่อนว่า สินค้าชิ้นนั้นเป็นสินค้าประเภทใด หรืออยู่ในรายการใด (Category) เป็นสินค้าที่มีโควต้าหรือไม่ หากไม่มีโควต้าก็สามารถส่งออกได้ตามขั้นตอนของศุลกากร เช่นเดียวกับสินค้าส่งออกทั่วไป

2. หากสินค้าสิ่งทอเป็นสินค้าที่มีการจำกัดโควตา ผู้ส่งออกก็ต้องกลับไปดูว่าตัวเองมีคุณสมบัติถูกต้องตามระเบียบที่จะขอรับการจัดสรรโควตาหรือไม่ หรือกล่าวโดยหลักก็คือเป็นผู้ผลิตหรือไม่ หากไปก็ให้ดำเนินการขอรับการจัดสรรโควตาและขอรับใบอนุญาตต่อไป

3. การดำเนินการขอรับการจัดสรรโควตาหลักและโควตาของกลางนั้น ผู้ส่งออกจะต้องยื่นแสดงหลักฐานการเป็นผู้มีสิทธิขอรับการจัดสรรโควตาที่กองการค้าสิ่งทอภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบโดยจะต้องยื่นจดหมายคำร้องขอรับการจัดสรรโควตา หนังสือรับรองการส่งออก และแบบฟอร์ม ส.ท. 1 คือ แบบฟอร์มการส่งออกสินค้าสิ่งทอของกรมการค้าต่างประเทศ รวมทั้งเอกสารประกอบคำขอต่าง ๆ ที่กรมการค้าต่างประเทศได้กำหนดไว้

4. หลังจากที่มีผู้ส่งออกยื่นแสดงหลักฐานขอรับการจัดสรรโควตาสิ่งทอแล้วกรมการค้าต่างประเทศจะเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบหลักฐานและดำเนินการจัดสรรโควตาตามหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานและจะประกาศผลให้ทราบตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบการส่งออก

5. หลังจากที่มีการการค้าต่างประเทศประกาศผลการจัดสรรโควตาแล้วผู้ส่งออกจะต้องมาลงชื่อรับทราบผลการจัดสรรโควตาภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบแล้วดำเนินการยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตส่งออกที่ศูนย์บริการการค้าต่างประเทศ กรมการค้าต่างประเทศ

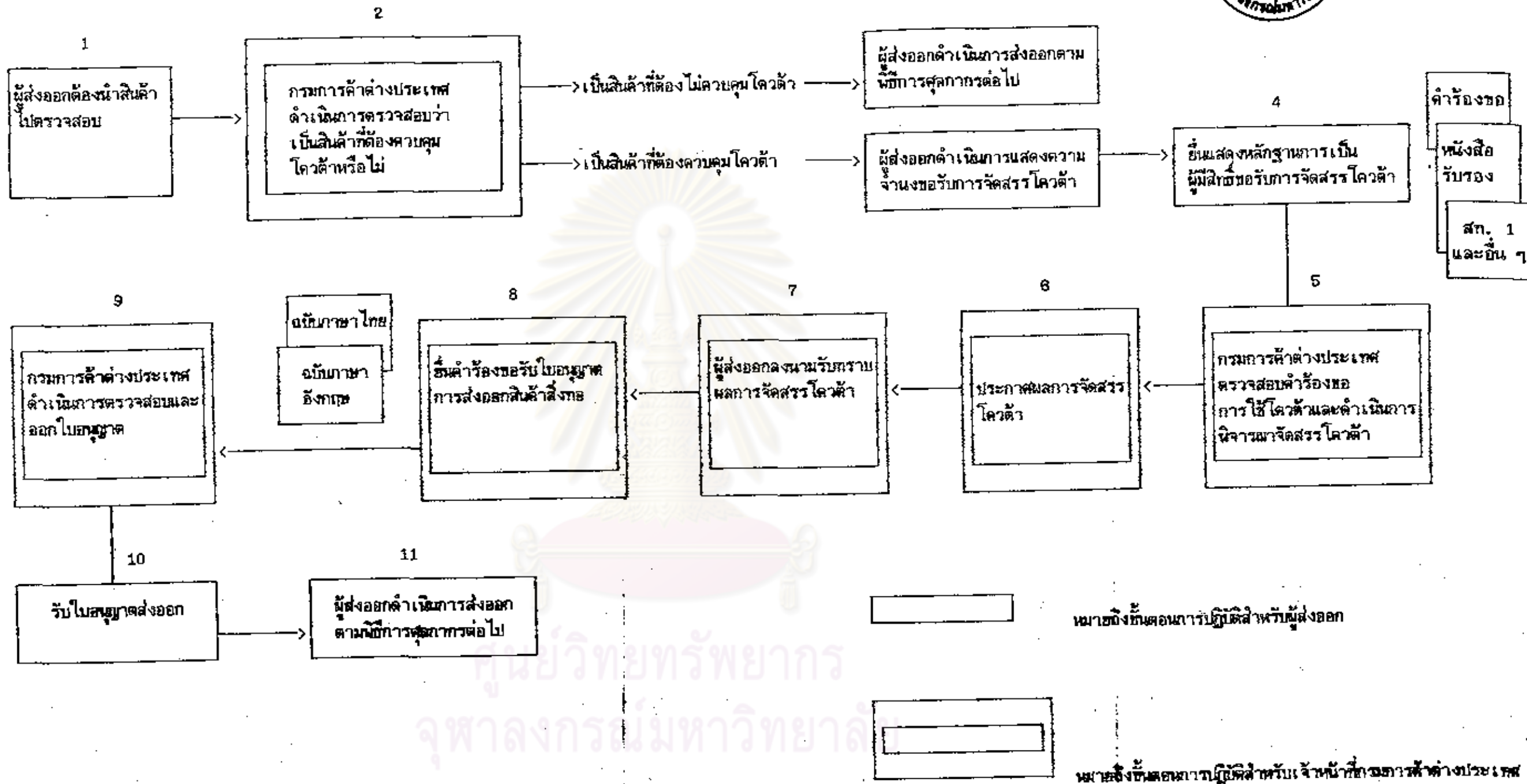
6. การยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตส่งออกนั้นจะต้องขอรับใบอนุญาต 2 ฉบับคือ

6.1 ยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตส่งออกสิ่งทอฉบับภาษาไทย ซึ่งเป็นเอกสารที่จะต้องนำไปแสดงต่อกรมศุลกากรไทย

6.2 ยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตฉบับภาษาอังกฤษ (Invoice Visa, Export Licence และ Export Certificate) ซึ่งเป็นเอกสารที่ผู้ส่งออกจะต้องแสดงต่อกรมศุลกากรของประเทศในลาคอร์ดกลางที่จะส่งสินค้าไปพร้อมทั้งหนังสือรับรองแหล่งกำเนิด (Certificate of Origin) หากประเทศใด ๆ กำหนดให้มี

7. หลังจากที่มีการการค้าต่างประเทศดำเนินการจัดทำใบอนุญาตส่งออกและผู้ส่งออกมาที่ใบอนุญาตส่งออกเรียบร้อยแล้ว ผู้ส่งออกก็สามารถยื่นคำร้องขอรับทราบผลการไปการส่งออกต่อไป

ทั้งนี้สามารถสรุปขั้นตอนการส่งออกสินค้าสิ่งทอในราชการที่ชาวควบคุมโควตาไปยังตลาดข้อตกลงได้ดังแผนภาพต่อไปนี้



หมายเหตุ : ขั้นตอนการดำเนินการส่งออกทุกข้อมูลจะมีพิธีการปฏิบัติที่สำคัญซึ่งแตกต่างกันในลักษณะต่าง ๆ เช่น ระยะเวลาการขอรับการ จัดสรร โควต้า การประกาศผลการจัดสรร หรือหลักฐานประกอบ การอนุมัติจัดสรร โควต้า เป็นต้น

๕๕ ประมวลจากการศึกษาของนักศึกษา

จากขั้นตอนการส่งออกสินค้าสิ่งทอ ไปยังตลาดข้อตกลงดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นไป ตามลำดับขั้นตอน ซึ่งไม่มีความยุ่งยากและซับซ้อนในการปฏิบัติต่ออย่างไรก็ตามอาจพบได้ว่ามีปัญหา เกี่ยวกับรายละเอียดของเอกสารประกอบซึ่งมีจำนวนมากเกินไป ซึ่งเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวกระทรวงพาณิชย์ก็ได้มีการทบทวนและแก้ไขปรับปรุงอยู่ตลอดเวลาเพื่อขจัดปัญหาดังกล่าวให้ลดน้อยลง^{๖๖} และในปัจจุบันไม่นับว่าขั้นตอนการส่งออกดังกล่าว เป็นปัญหาสำหรับผู้ส่งออกแต่อย่างใด^{๖๗}

2. หลักเกณฑ์การจัดสรรโควตาการส่งออกสินค้าสิ่งทอ ไทยไปยังตลาดข้อตกลงในปัจจุบัน

จากวิวัฒนาการของนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกสินค้าสิ่งทอ ไทยไปยังตลาด ข้อตกลงตั้งแต่ปี 2522- ปี 2532 จะเห็นได้ว่าทุกฝ่ายทั้งหน่วยงานราชการและกลุ่มเอกชนต่าง ๆ ได้พยายามเข้ามามีส่วนร่วมและผลักดันให้นโยบายมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมการส่งออกสินค้า สิ่งทอไทยให้มีมูลค่าสูงที่สุด ซึ่งในแต่ละยุคสมัยที่ผ่านมาก็ได้มีการปรับปรุงระเบียบโดยเฉพาะ ใน ส่วนของความเข้มงวดในการใช้โควตา ซึ่งประเด็นหลักสำคัญที่มุ่งที่จะหาแนวทางหรือมาตรการ ต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการใช้โควตาอย่างเต็มประสิทธิภาพที่สุด ทั้งโดยทางการและภาคการลงโทษที่หนัก หนักและให้การส่งเสริมรูปร่างต่าง ๆ แก่ผู้ที่สิ้นโควตาภายในกำหนด แต่อย่างไรก็ตามจากการ ศึกษาพบว่าหลักเกณฑ์การจัดสรรโควตาในปัจจุบันก็ยังคงมีจุดอ่อนเมื่อนำไปปฏิบัติซึ่งก่อให้เกิดปัญหา ที่จะต้องทำการควบคุมรวมทั้งแก้ไขปัญหามากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ผู้ส่งออกโดยเฉพาะผู้ส่งออก รายเล็กยังต้องการให้กระทรวงพาณิชย์ปรับปรุงระเบียบเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมซึ่งขั้นต้นนี้ ทั้งนี้จะได้พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรโควตาสิ่งทอ โดยแยกเป็นประเภทดังต่อไปนี้

2.1 ระเบียบการจัดสรรโควตาการส่งออกผ้าและผ้าพัน

จากระเบียบปัจจุบันรวมทั้งวิวัฒนาการที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าการจัดสรร โควตาส่งออกผ้าและผ้าพัน ไม่มีปัญหาเท่ากับการจัดสรรโควตาเสื้อผ้าสำเร็จรูป ทั้งนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๖๖} สันถายใช้าราชการประจํากระทรวงพาณิชย์. 24 พฤศจิกายน 2532
^{๖๗} ประมวลจากกรมการค้าระหว่างประเทศ

เพราะลักษณะของสินค้าคือผ้าและผ้าผืน ไม่ถูกจำกัดในเรื่องความเร่งด่วนเกี่ยวกับเวลาในการส่งออกเท่ากับเสื้อผ้าสำเร็จรูปที่ต้องส่งออกตามฤดูกาลของเขมรซึ่งบางครั้งอาจมีโควต้าไม่เพียงพอที่จะส่งออกตามคำสั่งซื้อจึงจำเป็นต้องหาวิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งโควต้า โดยอาจจะต้องทำการซื้อ-ขาย โควต้ากันเพราะหากเก็บสินค้าไปแล้วอาจไม่สามารถทำการส่งออกในงวดต่อไปได้เนื่องจากนั้นฤดูกาลหากเป็นเสื้อผ้าตามฤดูกาล หรือผ้าผืนหากเป็นเสื้อผ้าตามแฟชั่นได้⁷¹ นอกจากนั้นแล้วบริษัทสิ่งทอที่ทำการผลิตผ้า และผ้าผืน ก็ยังมีจำนวนไม่มากเท่ากับบริษัทที่ทำการผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป อีกทั้งผู้ผลิตก็จะต้องเป็นผู้ผลิตสินค้าจำนวนมากที่เป็นรายใหญ่ด้วย ทั้งนี้เพราะการจัดตั้งโรงงานผลิตผ้าและผ้าผืนถูกจำกัดโดยจำนวนเงินที่ใช้ในการลงทุน ซึ่งมีต้นทุนการผลิตที่สูงมาก บริษัทสิ่งทอหรือโรงงานใหม่ ๆ จึงเกิดขึ้นได้ยาก ดังที่สภาพการณ์กระเบื้องต่าง ๆ จึงไม่ทำให้เกิดความแตกต่างในประโยชน์ที่ได้รับ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือวิธีการต่าง ๆ ที่ทำการผลิตผ้าและผ้าผืน ไม่มีความแตกต่างในเรื่องของประโยชน์มากนัก⁷² ซึ่งจากการสรุปดังกล่าวมีข้อพิสูจน์ที่เห็นได้ชัดคือ ในระยะที่ผ่านมามีการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควต้าผ้าผืนและผ้าผืนในปี 2522 บริษัทสิ่งทอที่ทำการผลิตผ้าและผ้าผืนไม่มี การ เรียกร้องใด ๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดสรรโควต้ารวมทั้งไม่เคยประท้วงว่ามีข้อขัดแย้งหรือเกิดปัญหาที่รุนแรงระหว่างผู้ผลิตกับหน่วยงานราชการเกี่ยวกับการจัดสรรโควต้าเหมือนเช่นที่การจัดสรรโควต้าเสื้อผ้าสำเร็จรูป

2.2 ระเบียบการจัดสรรโควต้าการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูป

การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรโควต้าการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปในปัจจุบันมีประเด็นที่เป็นจุดอ่อนหรือก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ หลายประการด้วยกันทั้งในระเบียบการจัดสรรโควต้าหลักและโควต้ากองกลางกล่าวคือ

⁷¹ สัมภาษณ์ผู้แทนบริษัทสิ่งทอต่างเมือง 28 กันยายน 2532

⁷² ประมวลจากการสัมภาษณ์ผู้แทนบริษัทสิ่งทอที่ทำการผลิตผ้าและผ้าผืน และสัมภาษณ์การค้าสิ่งทอ โดยทุกบริษัทที่ทำการสัมภาษณ์ยืนยันว่า ระเบียบการจัดสรรโควต้าในปัจจุบันไม่ก่อให้เกิดปัญหาใดและเห็นด้วยกับระเบียบปฏิบัติที่มีอยู่ โดยไม่มีการขัดแย้งประโยชน์ระหว่างบริษัทด้วย

2.2.1 โควต้าหลัก หลักเกณฑ์การจัดสรรโควต้าหลักในปัจจุบันมีผู้ใช้
 ประสิทธิภาพส่งออก ในปีถัดไปเป็นฐานในการคำนวณปริมาณโควต้าที่จะได้รับในปีต่อไป ทั้งนี้เพราะ
 กระทรวงพาณิชย์ให้ความสำคัญกับการใช้โควต้าอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเท่ากับเป็นการสนับสนุน
 บริษัทที่สามารถใช้โควต้าได้ครบถ้วน และก่อให้เกิดหลักประกันในการส่งออกเพื่อก่อให้เกิดการ
 พัฒนาการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทย⁷³ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวก่อให้เกิดผลดีในด้านของการ
 พัฒนาการส่งออกและช่วยให้บริษัทผู้ผลิตสามารถคาดการณ์เกี่ยวกับปริมาณการผลิตที่จะต้องทำการ
 ส่งออกได้ซึ่งจะช่วยให้การวางแผนการผลิตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและสามารถส่งออกได้
 ภายในเวลาที่ตลาดต่างประเทศต้องการ อันจะก่อให้เกิดความไว้วางใจและความเชื่อถือของ
 ลูกค้าต่างประเทศที่สั่งซื้อเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยไปจำหน่ายในประเทศ⁷⁴ แต่อย่างไรก็ตาม
 การจัดสรรโควต้าหลักโดยใช้ประสิทธิภาพส่งออกเป็นฐานในการคำนวณนั้นอาจทำให้เกิดความไม่
 เป็นธรรมกับผู้ส่งออกรายเล็กและผู้ส่งออกรายใหญ่ที่ไม่มีประสิทธิภาพส่งออกหรือมีฐานของประ
 สิทธิภาพส่งออกน้อยกว่าบริษัทใหญ่ ซึ่งจะให้มูลค่าพัฒนาการเติบโตของธุรกิจและเป็นการผูกขาดการจัด
 สรรโควต้าให้แก่บริษัทขนาดใหญ่⁷⁵ นอกจากนี้แล้วอาจทำให้เกิดการทุจริตซื้อขายโควต้า
 เกิดขึ้นเมื่อผู้ส่งออกรายใหญ่ที่เคยได้รับโครงการจำนวนมากระหว่างการระดมประสิทธิภาพส่งออก
 แต่ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงในกำลังการผลิต คือมีสินค้าได้ลดน้อยลง ดังนั้นเมื่อใช้ของเสีย
 ประสิทธิภาพส่งออกและตกลงไทยบริษัทอื่นจึงอาจหากทางออกโดยการซื้อขายโควต้าให้แก่บริษัทอื่น⁷⁶
 ดังนั้น ประสิทธิภาพส่งออกจึงอาจไม่ใช่ตัวเกณฑ์ที่จะใช้วัดความสามารถในการส่งออกของบริษัท
 หนึ่ง ๆ โดยเฉพาะจะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นหากพิจารณาถึงอัตราขายโอนโควต้าระหว่างบริษัทซึ่งปี
 หนึ่ง ๆ จะมีเป็นจำนวนมาก⁷⁷ จึงนับว่าหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรโควต้าหลักโดยใช้ประ
 สิทธิภาพส่งออก

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷³ สัมภาษณ์ข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ท่ามกลาง 15 กันยายน 2532

⁷⁴ สัมภาษณ์ผู้แทนบริษัทสิ่งทอท่ามกลาง 4 ตุลาคม 2532

⁷⁵ สัมภาษณ์ผู้แทนบริษัทสิ่งทอท่ามกลาง 26 กันยายน 2532

⁷⁶ สัมภาษณ์ผู้แทนบริษัทสิ่งทอท่ามกลาง 31 สิงหาคม 2532

⁷⁷ สัมภาษณ์ผู้แทนสมาคมการค้าสิ่งทอท่ามกลาง 16 สิงหาคม 2532

เป็นฐานในการคำนวณถึง ไม่เป็นธรรมสำหรับผู้ส่งออกรายเล็กและผู้ส่งออกรายใหม่⁷⁰

2.2.2 โควต้ากลาง มีหลักการการจัดสรรดังนี้

ก) รายการที่มีปริมาณคงเหลือสำหรับกองกลางมากกว่าร้อยละ 10 (Cold Item) จะใช้ลำดับการส่งออกเป็นเกณฑ์พิจารณา

ข) รายการที่มีปริมาณคงเหลือสำหรับกองกลางน้อยกว่าร้อยละ 10 (Hot Item) จะใช้มูลค่าการส่งออกสูงสุดต่อหน่วยเป็นเกณฑ์พิจารณา

ค) รายการที่มีปริมาณคงเหลือสำหรับกองกลางน้อยกว่าปริมาณรวมที่ขอรับการจัดสรรจะให้มีวิธีการเฉลี่ยรายละเท่า ๆ กัน สำหรับผู้ที่ขอรับการจัดสรรน้อยกว่าที่เฉลี่ยจะได้รับเท่ากับปริมาณที่ขอ

สำหรับเกณฑ์การจัดสรรดังกล่าวพบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่เกณฑ์ ซึ่งปัญหาดังกล่าวบางปัญหาที่จะเกิดจากการขยายขนาดหาวิธีการเพื่อให้ได้โควต้ามากที่สุดของผู้ส่งออกรวมทั้งเพื่อหลีกเลี่ยงการผูกงไทย ดังนี้

1. การใช้ลำดับการส่งออกเป็นเกณฑ์พิจารณานั้น จะมีปัญหาเกี่ยวกับความยุติธรรมสำหรับบริษัทขนาดเล็ก เนื่องจากบริษัทขนาดเล็กมีความถี่ของการส่งออกสูงกว่าบริษัทขนาดใหญ่และขนาดกลาง ทั้งในเรื่องของประเภทและการตลาดซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะไม่สามารถแข่งขันกับบริษัทใหญ่ ๆ ได้ในแง่ของความเร็วในการหาลูกค้าและคำสั่งซื้อ ดังนั้นเมื่อใช้ลำดับการส่งออกเป็นเกณฑ์พิจารณาบริษัทเล็ก ๆ จึงมีโอกาสที่จะได้รับการจัดสรรโควต้าน้อยมาก

2. การใช้มูลค่าการส่งออกสูงสุดต่อหน่วย เป็นเกณฑ์พิจารณาซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมูลค่าการส่งออกของไทยให้สูงขึ้น⁷⁰ แต่ในทางปฏิบัติยากต่อการพิสูจน์ว่าการส่งออกตามมูลค่าที่ได้ระบุไว้ ทั้งนี้เพราะบริษัทเล็ก ๆ สามารถสร้างหลักฐานการสั่งซื้อได้ง่ายกว่าภาคที่ซื้อ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁰ ประมวลจากความสัมพันธ์ผู้แทนบริษัทผู้ส่งออกรายเล็ก โดยหลายบริษัทให้ความเห็นว่าควรจะมีการพิจารณาระเบียบการจัดสรรโควต้าในปี 2528 คือระบบ 70:30 มาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรโควต้าบาทถึงขั้น

⁷⁰ สัมภาษณ์ผู้แทนบริษัทท่านหนึ่ง. 29 กันยายน 2532

ขายกันจริงเพื่อให้ได้รับการจัดสรรโควตาตามจำนวนที่เสนอขอ โดยโอกาสปฏิบัติดังกล่าวเป็นไปได้
ได้ง่ายกว่าสำหรับบริษัทขนาดใหญ่ที่ค่าเงินบาทมีจำนวนมากและได้รับความไว้วางใจระหว่างกันกับคู่
สั่งซื้อจากต่างประเทศ

3. การใช้วิธีการเฉลี่ยให้แก่ผู้ขอรับการจัดสรรโควตารายละเอียดเท่า ๆ กันนั้นหาก
พิจารณาโดยผิวเผินแล้วนับว่าเป็นการให้ความยุติธรรมสำหรับผู้ส่งออกขนาดใหญ่ กลางและเล็ก
อย่างเท่าเทียมกัน แต่อย่างไรก็ตามวิธีการจัดสรรดังกล่าวอาจทำให้เกิดการถือขาดโควตา
ระหว่างกันได้หากจำนวนโควตาที่ได้รับน้อยกว่าค่าตั้งชื่อมากซึ่งอาจทำให้ถูกปรับและไม่คุ้มทุน ผู้
ส่งออกรายเล็กก็จะทำการขายโควตาให้แก่บริษัทอื่นที่ต้องการโควตานั้น^{๕๐} หรืออาจเป็นการ
ช่วยเหลือระหว่างกัน^{๕๑} รวมทั้งบริษัทขนาดเล็กส่วนใหญ่ก็จะขอโควตาไว้มาก ๆ เพื่อสะสมเป็น
ประวัติการส่งออก โดยไม่ได้มีการส่งออกจริงแต่เอาโควตาไปขายให้แก่บริษัทที่ต้องการโควตา^{๕๒}

นอกจากนี้แล้วการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ส่งออกที่เท่ากันจะมิอาจ
ขอรับการจัดสรรโควตาของกลางได้เมื่อจะต้องใช้โควตาหลักไปแล้วร้อยละ 50 นั้น ได้ก่อให้เกิด
ปัญหาเกี่ยวกับจำนวนบริษัทส่งออกขนาดเล็กเกิดที่มากมาย ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงเงื่อนไขดังกล่าว^{๕๓}

สำหรับหลักเกณฑ์การลงโทษนั้น แม้ว่าจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการใช้โควตาอย่างเต็ม
ประสิทธิภาพและช่วยให้บริษัทขนาดเล็กมีโอกาสได้รับโควตามากขึ้นจากการถือโควตาของศูนย์กลาง
โทษเข้าของกลางเพื่อจัดสรรต่อไม่เต็ม แต่บริษัทต่าง ๆ อาจหลีกเลี่ยงการผูกขาดโควตาด้วยการให้
โควตากับบริษัทอื่น โดยไม่คิดมูลค่าหรืออาจขายโควตาในราคาที่ต่ำมากซึ่งยากแก่การนิยามของ
กระทรวงพาณิชย์^{๕๔}

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๐} สัมภาษณ์นักทบทวนบริษัทส่งออกท่าบอง. 29 กันยายน 2532
^{๕๑} สัมภาษณ์นักทบทวนสมาคมการค้าท่าบอง ซึ่งได้ยืนยันว่าการช่วยเหลือระหว่าง
ผู้ส่งออกเกิดขึ้นจริง. 18 สิงหาคม 2532
^{๕๒} สัมภาษณ์นักทบทวนบริษัทส่งออกท่าบอง. 31 สิงหาคม 2532
^{๕๓} สัมภาษณ์นักทบทวนบริษัทส่งออกท่าบอง ซึ่งได้ยืนยันว่าบริษัทใหญ่ส่วนมากจะมีบริษัท
เล็ก ๆ ในเครือถึง 3-4 บริษัทเพื่อใช้ขอโควตาของกลาง. 22 ตุลาคม 2532
^{๕๔} สัมภาษณ์นักทบทวนบริษัทส่งออกท่าบอง. 31 สิงหาคม 2532

ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกสินค้าสิ่งทอไทยไปยังตลาดข้อตกลง

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏเกี่ยวกับสถานการณ์ วิกฤตการณ์ รวมทั้งการวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกสินค้าสิ่งทอไทยไปยังตลาดข้อตกลงตั้งแต่ปี 2522-ปี 2532 นั้น จะเห็นได้ว่านโยบายดังกล่าวยังมีจุดอ่อนหรือปัญหาอยู่หลายประการทั้งในแง่ของผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรือตัวแสดงนโยบาย (Policy Actors) และหลักเกณฑ์การจัดสรรโควตา ดังนั้นเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกสิ่งทอไปยังตลาดข้อตกลงในอนาคตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. การประกาศระเบียบการจัดสรรโควตาดูควรมีความแน่นอน และวางแนวทางในการขอโควตาไว้เป็นเกณฑ์ที่มีระยะเวลาที่กำหนดชัดเจน เช่น กำหนดอายุของระเบียบแต่ละฉบับเป็นเวลา 1-2 ปี เพื่อให้เกิดความทันใจแก่ผู้ผลิตและสามารถวางแผนการผลิตให้สอดคล้องกับนโยบาย นอกจากนี้เพื่อป้องกันการเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความไม่แน่นอนและสับสนในนโยบาย แต่ก็จำเป็นต้องมีความคล่องตัวและเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอาจมีการกำหนดเฉพาะกาลเพื่อใช้เปลี่ยนแปลงเป็นครั้งคราวเมื่อจำเป็นก็ได้

2. นโยบายควรจะต้องมีความแน่นอนและเด่นชัดว่าจะเปิดโอกาสในการได้รักษาจัดสรรโควตาด้านผู้ส่งออกรายใหม่หรือรายเดิมมากน้อยเท่าไร และอย่างไร เช่น ผู้ส่งออกรายใหม่จะสามารถขอโควตาในรายการต่าง ๆ ได้มีขนาดหรือระยะเวลาเท่าใด หรือให้การส่งเสริมพิเศษอื่น ๆ แก่ผู้ส่งออกรายใหม่เพื่อลดความเสี่ยงโอกาสจลาจลระเบียบที่อาจกำหนดขึ้นแล้วทำให้ผู้ส่งออกรายเก่าได้รับประโยชน์มากกว่า ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

3. ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมหลักเกณฑ์การจัดสรรโควตาเพื่อจะได้รับการปรึกษาและวิธีการหลีกเลี่ยงของผู้ส่งออกเมื่อหากทางป้องกันช่องโหว่ของระเบียบให้มีข้อที่สุด เช่น อาจมีการนิยามกำหนดความสามารถของผู้ส่งออกทุก ๆ 2 ปี เพื่อป้องกันการได้รับโควตามากกว่าสมรรถนะการผลิตในปัจจุบัน ซึ่งอาจทำให้เกิดการณ์รโควตาที่ได้รับไปขายเป็นต้น

4. กรมการค้าต่างประเทศควรจะต้องเพิ่มบทบาทในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มากยิ่งขึ้นกับปัจจุบันทั้งหน่วยงานราชการและภาคเอกชน เช่น กระทรวงอุตสาหกรรมในการตรวจสอบกำลังการผลิตของโรงงานเพื่อนำมาตั้งข้อสังเกตและหาความสัมพันธ์กับจำนวนโควตาที่ได้รับหรือประสานงานกับภาคเอกชน คือ สมาคมการค้าต่าง ๆ เพื่อใช้ข้อมูลและสนับสนุนข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการนิยามนโยบายการจัดสรร

โควต้าเพิ่มมากขึ้น เช่น ควรตั้งเป็นขบวนการนิจายภาพทบทวนระเบียบการจัดสรรโควต้าโดย
ตำแหน่งนบการเรียกประชุมเฉพาะที่กระทรวงพาณิชย์เห็นสมควร ทั้งนี้เพราะสมาคมต่าง ๆ เป็น
ผู้ที่ใกล้ชิดกับผู้ผลิตและผู้ส่งออก ซึ่งจะสามารถรู้ข้อมูล และมีข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์รวมทั้งรู้
ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในขบวนการนโยบาย ไม่ปฏิบัติด้วย

5. ควรที่จะมีการนัดหมายรวบรวมข้อมูล ของกรมการค้าต่างประเทศให้ทันสมัย มี
ประสิทธิภาพถูกต้องและรวดเร็วต่อการเรียกใช้ข้อมูลยิ่งขึ้น โดยอาจใช้ระบบคอมพิวเตอร์ช่วยใน
การจัดเก็บและประมวลข้อมูล รวมทั้งคำนวณหาการใช้และจัดสรรโควต้า

6. กระทรวงพาณิชย์ควรเพิ่มบทบาทในการเจรจาข้อตกลงสิ่งทอกับประเทศผู้นำ
เข้าเพื่อนำวงเพิ่มโควต้าให้มากที่สุด รวมทั้งต้องนำมาลดการตอบโต้ต่าง ๆ มาใช้เพื่อเพิ่ม
อำนาจต่อรองของฝ่ายไทยด้วย

นอกจากแนวทางดังกล่าวแล้วสิ่งสำคัญที่สุดก็คือ ความจริงใจและความตั้งใจจริงของ
ตัวแทนนโยบายต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควต้าการส่งออก
สิ่งทอของไทย โดยต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตนหรือเฉพาะกลุ่ม
ซึ่งจะช่วยให้เกิดการนัดหมายส่งออกสินค้าสิ่งทอไทยและทำให้สินค้าสิ่งทอเป็นสินค้าที่มูลค่าการ
ส่งออกสูงเป็นอันดับหนึ่งตลอดไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย