

บทที่ 2

การเจรจาทำความตกลงเพื่อลดปริมาณการผลิตและส่งออก ไปสหภาพยุโรป

ปัจจุบันระบบการค้าระหว่างประเทศมีพัฒนาการและมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบให้หลากหลายและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น แม้ว่าจุดมุ่งหมายของแต่ละประเทศนั้นย่อมต้องคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ(Nation Interest) ของตนเป็นสำคัญโดยการแสวงหาความได้เปรียบมากที่สุด หรือเสียประโยชน์น้อยที่สุด หรืออย่างน้อยหวังที่จะได้รับผลประโยชน์อย่างเท่าๆ กันในระบบการค้าระหว่างประเทศ แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ระหว่างประเทศ ณ ขณะนั้น กอปรกับปัจจัยภายในประเทศที่เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดทิศทางและรูปแบบการค้าระหว่างประเทศ ออกเป็นนโยบายของประเทศต่อการปฏิบัติและปฏิสัมพันธ์กับระบบโลก

นโยบายของประเทศที่ออกมานั้นย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศคู่ค้าโดยตรงหรืออย่างน้อยก็ทางอ้อม นอกจากนี้อาจเกิดผลกระทบต่อประเทศที่ไม่ใช่คู่ค้าโดยตรงก็เป็นไปได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์และความพึ่งพาระหว่างประเทศนั้นๆ แนวทางที่จะทำให้ประเทศสามารถรักษาผลประโยชน์จากการเกิดขึ้นของนโยบายจากประเทศคู่ค้า การเจรจาต่อรองถือเป็นแนวทางหนึ่งที่ประเทศคู่ค้าสามารถจะเข้ามาหารือหรือแสวงหาแนวทางร่วมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดเกิดขึ้น รัฐบาลแต่ละประเทศจะเข้ามาเจรจากัน และมีหน่วยงานอื่นคอยให้ความช่วยเหลือ เช่น หน่วยงานภาคเอกชน นักวิชาการ องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาลหรือแม้กระทั่งประชาชนภายในรัฐเองที่จะเข้ามาให้ข้อมูลสนับสนุนหรือคัดค้านต่อนโยบายดังกล่าว

การเจรจาการค้าระหว่างประเทศสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นหลักๆ ด้วยกัน คือ 1) การเจรจาเพื่อแก้ไขกรณีพิพาททางการค้า เช่น กรณีการค้ากัญ กรณีปลาหู เป็นต้น และ 2) การเจรจาเพื่อการพัฒนาทางการค้าและสิทธิประโยชน์ทางการค้า เช่น การเจรจาข้อตกลงทางการค้าด้านสิทธิพิเศษทางด้านภาษี หรือ การปรับปรุงเงื่อนไขทางการค้าที่ปรากฏออกมาในรูปแบบของมาตรการที่มีใช้ภายใน เป็นต้น

ในบทนี้ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงการเจรจาทางการค้าแบบทวิภาคีที่เป็นการเจรจาเพื่อการพัฒนาทางการค้าและสิทธิประโยชน์ทางการค้าระหว่างไทยและสหภาพยุโรป ท่าทีและกลยุทธ์ของไทยต่อมาตรการของทางสหภาพยุโรป และความสามารถของไทยในการเจรจาต่อรองกับทางสหภาพยุโรปผ่านข้อตกลงในแต่ละฉบับในเรื่องของการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

2.1 การเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

การเจรจาต่อรองทางการค้าเป็นกระบวนการในการรับฟัง การโต้แย้งและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกลุ่มบุคคลหรือประเทศที่มีผลประโยชน์แตกต่างกัน เพื่อพยายามที่จะให้บรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ในบางครั้งสิ่งที่แต่ละฝ่ายเสนอเป็นข้อแลกเปลี่ยนไม่ตรงตามความประสงค์ของอีกฝ่ายหนึ่ง จึงทำให้มีการเจรจาต่อรองเพื่อให้สิ่งที่เสนอแลกเปลี่ยนเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย แนวคิดของการเจรจาการค้าระหว่างประเทศนั้น เป็นแนวทางที่คล้ายคลึงกับแนวความคิดของ ทฤษฎีเกมส์ (Theory of Games) ที่เป็นรูปแบบของการเจรจาต่อรองที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจหรือตัดสินใจปัญหาหรือกำหนดวิถีทางแห่งยุทธศาสตร์การเมือง เมื่อเกิดปัญหาคือขึ้นหรือมีการแข่งขัน มีการขัดแย้งระหว่างคู่กรณีสองฝ่ายหรือมากกว่าขึ้นไป คู่กรณีแต่ละฝ่ายอาจจะใช้อิทธิพลบางประการบันดาลให้เกิดผลในเวลาใดเวลาหนึ่งหรือในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าคู่กรณีไม่ว่าฝ่ายใดก็ตามไม่สามารถจะกำหนดผลให้บังเกิดขึ้นตามใจปรารถนาแต่ฝ่ายเดียวได้¹ หากประเทศใดได้รับความเสียหายจากการเจรจาต่อรองดังกล่าวโดยไม่ได้รับการชดเชยหรือสิ่งแลกเปลี่ยนที่สมเหตุสมผลแล้ว ประเทศนั้นอาจจะไม่ร่วมตกลงในการเจรจาด้วย และยังมีคตินิยมปฏิบัติตามวิธีการค้าเดิมๆ ต่อไป นอกจากนี้แล้ว การตกลงทางการค้าต้องมีบทบัญญัติในการลงโทษ (Punishment Scheme) มิฉะนั้นบางประเทศอาจจะมีการกระทำนอกกติกา การเจรจาต่อรองจึงเป็นการเลือกหนทางในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองมากที่สุดหรือให้เสียเปรียบน้อยที่สุด โดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อผลของการตกลงเสร็จเรียบร้อย ซึ่งการตัดสินใจของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดอาจจะนำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมติของการตัดสินใจจากอีกฝ่ายหนึ่งด้วย

การเจรจาการค้าระหว่างประเทศนั้น ประเทศที่เข้าร่วมการเจรจาย่อมต้องมีวัตถุประสงค์หรือแนวคิดพื้นฐานร่วมกันหลายด้านหรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Interest) ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือเสริมสร้างความมั่งคั่งทางการค้าด้วยวิธีการเปลี่ยนแปลงความคิดที่ขัดแย้งหรือโน้มน้าวให้เห็นคล้อยยอมรับร่วมกันในการสร้างแนวปฏิบัติร่วมกันขึ้นมา หรืออาจจะเป็นการลด ละ เลิกข้อจำกัดระหว่างกันให้ลดน้อยลงหรือหมดไป ท้ายที่สุดแล้วประเทศนั้นจะสามารถรับกับข้อเสนอในในระดับที่น้อยที่สุดที่จะรับได้ผลลัพธ์ของการเจรจาจะปรากฏออกเป็น 4 รูปแบบด้วยกัน คือ 1) ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง 2) มีการเปลี่ยนแปลงกติกาเดิม 3) มีการยกเลิกข้อกำหนดเดิม และ 4) สร้างกติกาขึ้นใหม่

¹ สิทธิพันธ์ พุทธพูน. แนวทฤษฎีการศึกษารัฐศาสตร์. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541).

2.2 ประเภทของการเจรจาทางการค้า

การเจรจาการค้าระหว่างประเทศ สามารถแบ่งประเภทออกได้เป็น 1) การเจรจาการค้าสองฝ่ายหรือแบบทวิภาคี 2) การเจรจาการค้ามากฝ่าย และ 3) การเจรจาการค้าหลายฝ่ายหรือพหุภาคี ซึ่งรายละเอียดของประเภทของการเจรจาทางการค้า มีดังนี้

1) การเจรจาการค้าสองฝ่ายหรือแบบทวิภาคี การเจรจาในประเภทนี้ก็มีหลายรูปแบบแยกย่อยลงไปไม่ว่าเป็นแบบการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศต่อประเทศ เช่น การเจรจาการค้าระหว่างไทยและออสเตรเลีย แบบกลุ่มประเทศหนึ่งกับกลุ่มประเทศหนึ่ง เช่น อาเซียน (Association of Southeast Asia Nation: ASEAN) กับสหภาพยุโรป (European Union: EU) หรือหนึ่งประเทศกับหนึ่งกลุ่มประเทศ เช่น ไทยกับสหภาพยุโรป เป็นต้น

การเจรจาการค้าสองฝ่ายหรือแบบทวิภาคีในปัจจุบันเป็นวิธีการเจรจาการค้าที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศเพราะสามารถตกลงกันได้รวดเร็วที่สุดในประเภทของการเจรจา หากปัญหาของการเจรจานั้นไม่ยุ่งยากซับซ้อนและมีความชัดเจนรวมไปถึงจำนวนประเทศที่เจรจามีจำนวนน้อย ทำให้เกิดความสะดวกและง่ายต่อการตกลงเจรจา ทั้งนี้เนื่องด้วยเป็นการแก้ปัญหาโดยตรงของประเทศที่ได้รับผลกระทบเจรจาระหว่างกัน บ่อยครั้งที่การเจรจาแบบสองฝ่ายหรือแบบทวิภาคีล้มเหลว ทั้งนี้สาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากไม่มีกฎกติกาที่แน่นอนหรือไม่มีผลประโยชน์ร่วมกันอย่างชัดเจนหรือในกรณีที่ไม่มีประเทศที่มีอิทธิพลมากกว่าบังคับให้ปฏิบัติตาม(ในกรณีที่ประเทศคู่เจรจามีสถานะภาพเท่าเทียมกัน)

ความสามารถในการเจรจาต่อรองระหว่าง 2 ประเทศนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับบุคลากรและการวางแผนแล้ว ยังขึ้นอยู่กับขนาดและความสำคัญของประเทศ ในกรณีเป็นการเจรจาระหว่างประเทศเล็กและประเทศใหญ่นั้นจะมีแรงกดดันจากประเทศใหญ่กว่าและระดับการพัฒนาสูงกว่า ซึ่งประเทศใหญ่จะได้เปรียบเพราะว่าประเทศเล็กต้องพึ่งพาประเทศใหญ่ในหลายๆ ด้าน เช่น เทคโนโลยี การผลิต การจัดการ ตลาดสำคัญในการส่งออกที่ประเทศเล็กต้องพึ่งพาหรือรวมถึงการพึ่งพาในด้านการเมือง ดังนั้น โอกาสที่ประเทศเล็กจะได้รับความเป็นธรรมอย่างเต็มที่นั้นอาจจะมีน้อยและต้องยอมรับต่อการเสียเปรียบ ทั้งนี้ หากประเทศเล็กต้องการที่จะยื่นหยัดในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการเจรจา ควรจะต้องนำเรื่องเข้าสู่การเจรจามากฝ่ายในระดับภูมิภาคหรือการรวมกลุ่มประเทศที่มีผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อสร้างพันธมิตรหรือนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาในกรอบพหุภาคี²

² เกริกไกร จิระแพทย์, การเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทย (กรุงเทพฯ: บริษัทคู่แข่ง จำกัด (มหาชน), 2539), หน้า 6-4.

2) การเจรจาการค้าที่มีประเทศคู่เจรจามากกว่า 2 ฝ่ายขึ้นไปแต่จะเป็นเจรจาในระดับภูมิภาคเท่านั้น ไม่ครอบคลุมทั้งโลก เช่น การเจรจาในกรอบของสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้(Association of South East Asian Nations: ASEAN) เอเชียแปซิฟิก(Asia Pacific Economic Cooperation: APEC) เป็นต้น การเจรจามากฝ่ายย่อมมีประเด็นที่หลากหลายและซับซ้อนยุ่งยากมากกว่าแบบทวิภาคี ดังนั้น โอกาสการเจรจาจะล้มเหลวหรือไม่มีประสิทธิภาพจึงมีสูง และมีประเด็นด้านอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับนอกเหนือไปจากประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ อาทิ ประเด็นทางการเมือง วัฒนธรรม ศาสนา เป็นอาทิ และการรวมกลุ่มนี้อาจมีวัตถุประสงค์อื่นแอบแฝงนอกเหนือจากวัตถุประสงค์หลักทางด้านการค้า อาทิ วัตถุประสงค์ทางการเมือง เช่น ในระยะแรกเริ่มของการรวมกลุ่มสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือวัตถุประสงค์ทางด้านยุทธศาสตร์เพื่อคานอำนาจอีกฝ่ายหนึ่งของโลก อาทิ ASEM(Asia-Europe Meeting)

3) การเจรจาในระดับพหุภาคี เป็นการเจรจาที่ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนมากหรือรอบโลกก็ได้ การเจรจาระดับนี้ประเด็นการพิจารณาและความคิดเห็นที่แตกต่างกันมากย่อมส่งผลให้ระยะเวลาในการเจรจายืดยาวออกไปหรือไม่สามารถหาข้อสรุปร่วมกันได้ และประเทศใหญ่ก็ไม่สามารถบีบบังคับประเทศเล็กได้ง่ายเหมือนกับการเจรจาแบบทวิภาคี แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นประเทศใหญ่ยังมีความได้เปรียบประเทศเล็กในการสร้างกฎกติกาในการเจรจาการค้าพหุภาคีเนื่องด้วยกฎและกติกาส่วนใหญ่ร่างโดยประเทศมหาอำนาจ เช่น มาตรการทรัพย์สินทางปัญญา มาตรการปกป้องผลผลิตทางการเกษตร เป็นต้น แต่กฎกติกาในระดับพหุภาคียังเป็นกฎที่ได้รับความเคารพและยึดถือกันปฏิบัติเป็นแบบแผนมากกว่าการเจรจาในแบบอื่นๆ เนื่องจากจำนวนผู้เกี่ยวข้องที่มากรวมถึงประเทศมหาอำนาจที่มีส่วนการกำหนดกฎกติกา การเจรจาในระดับพหุภาคีนี้อาทิ องค์การการค้าระหว่างประเทศ(World Trade Organization: WTO) เป็นอาทิ

การศึกษาในที่นี้การเจรจาระหว่างไทยและสหภาพยุโรปเป็นการเจรจาการค้าระหว่างประเทศแบบทวิภาคี ซึ่งการเจรจาดังกล่าวนี้อาจมีประเด็นข้อตกลงมากมายที่เกิดขึ้นภายใต้การเจรจา แต่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนจะเน้นการศึกษาไปที่การเจรจาต่อรองเรื่องผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

2.3 การเจรจาจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจระหว่างไทย-สหภาพยุโรป

การเจรจาระหว่างไทยและสหภาพยุโรปเป็นการเจรจาการค้าระหว่างประเทศแบบทวิภาคีหรือการค้าแบบสองฝ่าย ซึ่งในระดับการค้าแบบทวิภาคีนี้อาจแบ่งจุดประสงค์ของการเจรจาแบบทวิภาคีออกเป็น 2 จุดประสงค์ คือ 1) การเจรจาเพื่อสร้างความสัมพันธ์ทางการค้าหรือ

การลงทุน และ 2) การเจรจาเพื่อเพิ่มสิทธิประโยชน์หรือการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาท ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) การเจรจาเพื่อสร้างความสัมพันธ์ทางการค้าหรือการลงทุน เป็นการเจรจาเพื่อสร้างความร่วมมือหรือสร้างกฎกติการ่วมกัน เช่น การเจรจาทำข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา เป็นต้น เป็นการเจรจาที่ต้องใช้ระยะเวลาในเจรจานาน เนื่องจากเป็นการริเริ่มหรือวิเคราะห์สำรวจรวบรวมข้อมูลในการจัดทำข้อตกลงร่วมกัน และมีการรายงานจากระดับล่างที่ทำหน้าที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเสนอต่อผู้บริหารระดับสูง ความสำเร็จในการเจรจาจึงขึ้นอยู่กับความสามารถภายในประเทศเองที่ต้องทำการศึกษาและวางมาตรการอย่างรอบคอบก่อนทำข้อตกลงร่วมกัน

2) การเจรจาเพื่อเพิ่มสิทธิประโยชน์หรือแก้ไขปัญหาข้อพิพาท เป็นการเจรจาเพื่อหาแนวทางในแก้ไขข้อกำหนดหรือหามาตรการระหว่างกัน ซึ่งการแก้ไขนี้อาจเป็นการแก้ไขเพื่อเพิ่มผลประโยชน์ระหว่างกันหรือเป็นการแก้ไขเพื่อลดความขัดแย้งหรือเสียเปรียบระหว่างกัน

ซึ่งในการศึกษาเรื่อง “มาฆาคติการค้าเสรี: ศึกษาเฉพาะกรณีการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป” นี้เป็นการศึกษาการเจรจาดอรองระหว่างไทยและสหภาพยุโรปในการทำการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ ซึ่งในการเจรจានี้จะเป็นการเจรจาเพื่อเพิ่มสิทธิประโยชน์หรือแก้ไขปัญหาข้อพิพาทจากการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทย การที่จะเห็นภาพของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างไทยและสหภาพยุโรปในประเด็นเรื่องมันสำปะหลังนั้น ก่อนอื่นควรทำความเข้าใจลำดับการเจรจาลimit การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ

2.4 ลำดับการจัดทำการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ

การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจมีลำดับขั้นตอนก่อนที่จะพัฒนาออกมาเป็นความตกลงความร่วมมือระหว่างไทยและสหภาพยุโรป ในเรื่องการผลิต การตลาด และการค้ามันสำปะหลังฉบับที่ 1 ในปีพ.ศ. 2525 ดังนี้

2.4.1 การจัดทำข้อตกลงเบื้องต้น (พ.ศ. 2522-2525)

การลงทุนในสนธิสัญญาโรม (Treaty of Rome) เพื่อกำหนดให้มีระบบการตลาดร่วมสำหรับสินค้าเกษตรในยุโรปหรือที่เรียกว่านโยบายเกษตรร่วม(Common Agricultural Policy: CAP) เมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2500 นั้นตามวัตถุประสงค์หลักของนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรปต้องการจะเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในภาคเกษตรของยุโรป เพื่อให้เกิดหลักประกันต่อเกษตรกรให้มีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้นอย่างเป็นธรรมและสร้างเสถียรภาพในตลาดสินค้า

เกษตร ในการยกระดับรายได้ของเกษตรกรให้ใกล้เคียงกับผู้ประกอบอาชีพในสาขาอื่นๆ สหภาพยุโรปจึงให้การอุดหนุนทางด้านรายแก่เกษตรกรโดยใช้กลไกที่สำคัญ 2 กลไกคือ การกำหนดค่าธรรมเนียมผันแปรและกำหนดอัตราภาษีศุลกากรในการนำเข้า เพื่อป้องกันไม่ให้สินค้านำเข้าจากภายนอกสหภาพยุโรปมาจำหน่ายในราคาที่ต่ำกว่าราคาเป้าหมาย(target price) ที่กำหนด และหากสหภาพยุโรปผลิตสินค้ามากเกินไปเกินความต้องการของตลาด รัฐบาลจะเข้าไปรับซื้อสินค้าเกษตรตามราคารับซื้อขั้นต่ำที่ตกลงกันไว้ หรือที่เรียกว่าราคาแทรกแซง(intervention price) รวมถึงการมุ่งเน้นการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในภาคการเกษตร ซึ่งผลจากการดำเนินนโยบายเช่นนี้ได้ส่งผลกระทบต่อ ปริมาณผลิตผล และราคาธัญพืชปรับตัวสูงขึ้นเมื่อเทียบกับธัญพืชจากภายนอกสหภาพยุโรป ทำให้ความต้องการธัญพืชจากภายนอกสหภาพยุโรปเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ด้วยเหตุที่ราคาธัญพืชในสหภาพยุโรปปรับตัวสูงขึ้น ผู้บริโภคในสหภาพยุโรปจึงนิยมนำเข้าธัญพืชจากประเทศนอกกลุ่มที่มีราคาถูกกว่า โดยเฉพาะเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ที่นำเข้าธัญพืชจากประเทศนอกกลุ่มสหภาพยุโรปมาใช้เลี้ยงสัตว์ เพราะจะทำให้ต้นทุนในการเลี้ยงสัตว์ต่ำลง ซึ่งธัญพืชที่เกษตรกรนิยมนำมาใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์ และให้คุณค่าทางคาร์โบไฮเดรตในอัตราสูงเมื่อนำมาผสมกับธัญพืชชนิดอื่นแล้วจะให้คุณค่าทางโภชนาการใกล้เคียงและมีราคาต่ำกว่าการใช้ธัญพืชเพียงอย่างเดียว ซึ่งสิ่งทดแทนธัญพืชนั้นก็คือ ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

การผลิตมันสำปะหลังของโลกนั้น มีหลายประเทศที่สามารถผลิตได้ในปริมาณมาก แต่ไม่ได้มีการส่งออกมากเท่ากับไทยที่สามารถส่งออกได้มากเป็นอันดับ 1 ของโลก เนื่องมาจากปัจจัยเอื้อหนุน 6 ประการในการส่งเสริมประสิทธิภาพของภาคการผลิตมันสำปะหลังไทย คือ ประการแรก นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2503 เป็นต้นมา ระบบคมนาคมขนส่งทางบกของไทย โดยเฉพาะในภาคตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือสามารถครอบคลุมพื้นที่ในชนบทเกือบทั้งหมด ดังนั้น ระบบการขนส่งจะต้องมีประสิทธิภาพพอสมควรเพื่อที่ทำการขนส่งมันสำปะหลังที่เป็นพืชมีน้ำหนักมากแต่มูลค่าต่ำ ประการที่สอง การพัฒนาเทคโนโลยีในการแปรรูปมันสำปะหลังที่สามารถแปรรูปจากมันเส้นเป็นมันอัดเม็ดทำให้สามารถประหยัดเนื้อที่ในการบรรจุและการลำเลียงขนส่งและสามารถขนส่งได้คราวละมากๆ ประการที่สาม การสร้างระบบการขนถ่ายจากโรงงานมันอัดเม็ดสู่เรือเดินสมุทรที่มีประสิทธิภาพ ทั้งระบบสายพานลำเลียงและระบบการขนถ่ายทางทะเล ประการที่สี่ มันสำปะหลังเป็นพืชที่ทนความแห้งแล้งเหมาะกับการเพาะปลูกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่แห้งแล้งและขาดความอุดมสมบูรณ์ ประการที่ห้า ความต้องการบริโภคภายในประเทศของไทยต่อมันสำปะหลังยังมีน้อยและยังไม่นิยมนำไปผสมในอาหารเลี้ยงสัตว์ เป็นเหตุให้ความต้องการส่วนเกินของมันสำปะหลังมีสูง และประการที่หก เหตุที่ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังถูกนิยมนำมาเลี้ยงสัตว์เนื่องจากมีราคาต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับราคา

ธัญพืชอื่นๆ และสามารถให้คุณค่าโภชนาการทางด้านคาร์โบไฮเดรตในระดับสูง ทำให้สหภาพยุโรปมีความต้องการนำเข้าในอัตราสูง นอกเหนือจากนี้แล้วในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2514) ไทยได้ประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจคือ อุปสงค์ของข้าวและขางพาราในตลาดโลกได้ลดต่ำลง ยังผลให้ราคาตกต่ำลงมาก เนื่องจากข้าวและขางพาราเป็นสินค้าออกที่สำคัญของไทยเมื่อราคาในตลาดโลกลดต่ำลง ข้อมกระทบต่อรายได้จากการส่งออกของไทย ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 รัฐบาลจึงได้กระจายความสำคัญทางการผลิตไปยังพืชอื่นๆ จึงกำหนดเป้าหมายการผลิตมันสำปะหลังระหว่างปี พ.ศ. 2515-2519 ให้เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 6.4 ต่อปีและในปี พ.ศ. 2519 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฉบับดังกล่าวจะผลิตมันสำปะหลังให้ได้ 6.3 ล้านตัน แต่ปรากฏว่าผลผลิตมันสำปะหลังแท้จริงในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ได้เพิ่มขึ้นจาก 3.97 ล้านตันในปี พ.ศ. 2515 มาเป็น 10.14 ล้านตัน ในปี พ.ศ. 2519 อัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 26.9 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่วางไว้มาก ส่วนการขยายพื้นที่เพาะปลูกได้เป็นไปอย่างรวดเร็วจากประมาณ 2 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2515 มาเป็น 4.4 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2519 ดังนั้นในปลายปี พ.ศ. 2517 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้ขออนุมัติคณะรัฐมนตรีให้กวาดล้างการอนุญาตให้ตั้งโรงงานผลิตกัณฑ์มันสำปะหลังและจำกัดการขยายพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังใน 6 จังหวัด คือ นครราชสีมา ชัยภูมิ ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรีและระยอง และเสนอแนะว่าไม่ควรให้มีการจัดตั้งโรงงานผลิตกัณฑ์มันสำปะหลังขึ้นใหม่ยกเว้นใน 6 จังหวัดดังกล่าว ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 รัฐบาลได้มีความเห็นว่ามันสำปะหลังเป็นพืชที่มีส่วนทำลายสภาวะแวดล้อมสูง จึงควรจะหาทางแก้ไขเพื่อรักษาระดับการผลิตให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม จึงได้กำหนดเป้าหมายการผลิตมันสำปะหลังให้ขยายตัวในอัตราที่ลดลงเหลือร้อยละ 3.2 ต่อปี คือ เพิ่มขึ้นจาก 9.8 ล้านตันในปี พ.ศ. 2520 มาเป็น 10.3 ล้านตันในปี พ.ศ. 2521 แต่ในความเป็นจริงผลผลิตที่ไทยผลิตได้เกินเป้าหมายที่ตั้งไว้ตลอด

ด้วยเหตุนี้ผลผลิตมันสำปะหลังของไทยจึงมีปริมาณมากและเพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศและมีอุปทานมากพอที่จะส่งออกยังต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากสหภาพยุโรปประกาศใช้นโยบายเกษตรร่วม และสหภาพยุโรปได้ผูกพันต่อแกตต์ในรูปภาษีศุลกากรเมื่อครั้งเจรจาอบเคนเนดี ที่กำหนดให้อากรขาเข้าผลิตกัณฑ์มันสำปะหลังไว้สูงสุดไม่เกิน 6% เป็นผลให้ปริมาณการส่งออกผลิตกัณฑ์มันสำปะหลังไปสหภาพยุโรปเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วซึ่งเห็นได้จากปริมาณการส่งออกในปี พ.ศ. 2519 ที่มีประมาณสูงถึง 3.7 ล้านตัน เพิ่มขึ้นถึง 284% เมื่อเทียบกับปริมาณการส่งออกในปี พ.ศ. 2515 ที่มีเพียงประมาณ 1 ล้านตัน ปริมาณการส่งออกผลิตกัณฑ์มันสำปะหลังที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและมากเช่นนี้ได้ส่งผลกระทบต่อฝรั่งเศสที่เป็นผู้ผลิต

รัฐพีชรายใหญ่ที่สุดในสหภาพยุโรปได้รับผลกระทบจากการนำเข้ารัฐพีชจากภายนอกกลุ่มสหภาพยุโรปโดยตรง ฝรั่งเศสจึงได้เสนอต่อคณะกรรมการสหภาพยุโรปให้จัดการกับปัญหาการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่มากขึ้นเช่นนี้ โดยฝรั่งเศสเชื่อว่าหากไทยปล่อยให้มีการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยโดยเสรีต่อไป จะทำให้การใช้รัฐพีชภายในสหภาพยุโรปลดลงส่งผลต่อปัญหาผลผลิตเกินความต้องการหรือมีสินค้าล้นสต็อกเพิ่มขึ้นได้ และผลจากการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยที่เพิ่มขึ้นอย่างมากรูปนี้ได้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ปริมาณผลผลิตรัฐพีชของสหภาพยุโรปมีมากเกินความต้องการกระทบต่องบประมาณของทางสหภาพยุโรปที่ต้องคอยช่วยเหลือแก่เกษตรกรและพวงระดับราคาสินค้าเกษตร นอกจากนี้การปฏิบัติดังกล่าวยังขัดต่อนโยบายเกษตรร่วม ฝรั่งเศสจึงเสนอให้คณะมนตรีสหภาพยุโรปเจรจาขอให้ไทยจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง และเพิกถอนข้อผูกพันในแกตต์ตามมาตรา 19*

ขณะเดียวกันฝรั่งเศสได้เสนอ 3 ทางเลือก³ เพื่อเป็นมาตรการป้องกันการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย คือ

1) เสนอให้ขึ้นอากรขาเข้ามันสำปะหลังอัดเม็ดให้อยู่ในระดับเดียวกับอากรขาเข้าที่เรียกเก็บจากข้าวบาร์เลย์และข้าวโพดที่มีเจตนาเพื่อให้ราคามันสำปะหลังอัดเม็ดในตลาดสหภาพยุโรปสูงเท่ากับราคาข้าวบาร์เลย์และข้าวโพดที่ผลิตภายในสหภาพยุโรป และที่สั่งเข้าจากต่างประเทศ

2) เสนอให้มีการแก้พิกัดอากรขาเข้ามันสำปะหลังอัดเม็ดจากพิกัดเดิมให้มาอยู่ในพิกัด 11.06 (สำหรับมันป่น) ซึ่งจะทำให้มันสำปะหลังอัดเม็ดต้องเสียเท่ากับมันป่นในอัตรา 16.79 ECU หรือประมาณ 57.30 มาร์กต่อตัน

3) เสนอให้ประเทศผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจำกัดปริมาณการส่งออกด้วยความสมัครใจตนเอง โดยสหภาพยุโรปจะให้ค่าชดเชยราคาสินค้าส่วนที่ถูกจำกัด

รัฐบาลไทยมีความกังวลใจต่อเรื่องนี้เป็นอย่างมากและกลัวว่าคำขู่ของสหภาพยุโรปจะเป็นจริง รัฐบาลไทยจึงได้เชิญเอกอัครราชทูตประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป เข้าพบและชี้แจง โดยมีหัวหน้าคณะผู้แทนไทยประจำสหภาพยุโรป คือ เอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงบรัสเซลส์ เข้าพบผู้แทนถาวรของสหภาพยุโรปในคณะกรรมการร่วมกับอิน โดนิเซีย ทั้งนี้เพื่อขอ

* สาระของมาตรา 19 นี้รู้จักกันในนามของบทข้อยกเว้น (escape clause) ของแกตต์ที่อนุญาตให้ประเทศภาคีสมาชิก ซึ่งเป็นประเทศผู้นำเข้ากำหนดหรือใช้มาตรการต่างๆ เพื่อลดการนำเข้าสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งหรือหลายชนิดได้ ในกรณีที่การนำเข้าสินค้านั้นๆ ก่อให้เกิดผลเสียต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศของตน

³ สมบูรณ์ ศรีประชัย, VER กับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทย: กรณีศึกษา มันสำปะหลังปี 1982-1987. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 56.

ความเห็นใจและขอให้คัดค้านข้อเสนอของฝรั่งเศส ขณะเดียวกัน เพื่อยืนยันต่อความคิดที่ว่าไทยมีความกังวลใจและเป็นห่วงต่อเรื่องนี้เป็นอย่างมาก พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ส่งนายนาม พูนวัตถุ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เดินทางไปเจรจากับสหภาพยุโรปโดยชี้แจงให้สหภาพยุโรปทราบว่าไทยได้ตระหนักถึงปัญหาของสหภาพยุโรปและเพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ดังกล่าวรัฐบาลไทยจึงไม่มีนโยบายที่จะขยายการเพาะปลูกมันสำปะหลังออกไปอีก ขณะเดียวกันไทยได้พยายามดำเนินการโน้มน้าวให้สหภาพยุโรปเข้าใจถึงความจำเป็นของไทยในขณะนั้นที่จะต้องพึ่งพารายได้จากการส่งออกมันสำปะหลังเพื่อนำมาช่วยแก้ปัญหาทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศและการลดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังโดยปราศจากทางเลือกอื่นๆ ที่เหมาะสมจะสร้างปัญหาทางด้านการพัฒนาสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ซึ่งไม่เพียงแต่ไทยเท่านั้นแต่ยังเกี่ยวข้องไปถึงภูมิภาคอาเซียนทั้งหมดด้วย⁴ ขณะเดียวกันฝ่ายไทยได้ตระหนักถึงปัญหาภายในของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวนี้ ดังนั้น จึงยอมรับว่าการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยในปี พ.ศ. 2522 จะมีปริมาณไม่มากไปกว่าการส่งออกในปี พ.ศ. 2521 และทั้งสองฝ่ายเต็มใจที่จะเจรจามาตรการต่างๆ เพื่อให้ปริมาณการส่งออกไปสหภาพยุโรปลดลงเรื่อยๆ ในอนาคต ฝ่ายสหภาพยุโรปปรับทราบเช่นนั้นก็พอใจและรับจะช่วยเหลือให้เงินอุดหนุนปีละ 100 ล้านบาทเป็นเวลา 5 ปี เพื่อให้ชดเชยแก่เกษตรกรให้เปลี่ยนไปปลูกพืชเศรษฐกิจอื่น⁵

แม้ความพยายามของสหภาพยุโรปที่จะให้ไทยลดพื้นที่เพาะปลูกโดยดำเนินการกดดันด้วยมาตรการต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามความพยายามของไทยที่จะลดพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังไม่ได้ประสบผลสำเร็จตามที่ได้กล่าวต่อสหภาพยุโรปในการร่วมมือลดพื้นที่เพาะปลูก กล่าวคือ เนื้อที่เพาะปลูกมันสำปะหลังของไทยในปี พ.ศ. 2521 มีเนื้อที่เพาะปลูกประมาณ 7.2 ล้านไร่ เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2519 ที่มีเนื้อที่เพาะปลูกประมาณ 4.3 ล้านไร่ หรือคิดเป็นเพิ่มขึ้นร้อยละ

⁴ อารีรัตน์ เจริญมงคล, ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังสหภาพยุโรป. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 48.

⁵ สมบูรณ์ ศิริประชัย, VER กับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทย: กรณีศึกษามันสำปะหลังปี 1982-1987. หน้า 58.

⁶ อารีรัตน์ เจริญมงคล, ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังสหภาพยุโรป. หน้า 48.

⁷ ศุกกิจ นิมมานนรเทพ, มันสำปะหลังไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคตยังสดใส? พิมพ์ครั้งที่สอง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มิตรสยาม, 2525), หน้า 32.

59.72 ขณะเดียวกันปริมาณผลผลิตก็เพิ่มขึ้นเช่นกันจาก 3.5 ล้านตันในปีพ.ศ. 2519 เป็น 6.2 ล้านตันในปีพ.ศ. 2521 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 56.45

ปริมาณการส่งออกที่เพิ่มสูงขึ้นทำให้รัฐบาลไทยออกมาตรการลดพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังอย่างจริงจัง คือ เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2521 กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศห้ามตั้งโรงงานหรือขยายโรงงานแปรรูปอุตสาหกรรมมันสำปะหลังทุกชนิดเว้นแต่ผู้ได้รับอนุญาตก่อนหน้าแล้วซึ่งเป็นประกาศที่สานต่อกับนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ประกาศออกมาก่อนหน้านี้ในปี พ.ศ. 2517 ต่อมาออกพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 20)⁸ ในมาตรา 3 ที่ระบุว่า

ห้ามมิให้ผู้ใดส่งสินค้า (ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง) ทุกชนิดออกไปนอกราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมาย

โดยให้เหตุผลประกอบการห้ามส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย ด้วยเหตุผลว่า

ปัจจุบันการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทุกชนิดออกไปนอกราชอาณาจักรได้มีปริมาณมากขึ้นโดยลำดับ สมควรควบคุมการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทุกชนิดออกไปนอกราชอาณาจักร เพื่อให้การส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกนอกราชอาณาจักรสามารถเป็นไปตามข้อตกลงที่ไทยจะทำกับประเทศผู้ซื้อได้ตามความเหมาะสม

จากพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกนอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2521 นั้น แสดงให้เห็นว่าฝ่ายไทยได้มีการเตรียมการสำหรับความตกลงร่วมระหว่างไทยและสหภาพยุโรป คือ พยายามให้มีการจำกัดและควบคุมการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอย่างจริงจัง และเพื่อแสดงว่าไทยมิได้มีจุดมุ่งหมายในการทุ่มตลาด เพราะนอกจากจะไม่ส่งเสริมให้ปลูกมันสำปะหลังเพิ่ม ยังไม่อนุญาตให้ตั้งหรือขยายโรงงานเพิ่ม รวมไปถึงยังมีการควบคุมการส่งออกอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อที่จะให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่สหภาพยุโรปต้องการ แต่ผลที่เกิดขึ้นหลังจากการ

⁸ พระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกนอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2521. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 95 ตอนที่ 156 วันที่ 31 ธันวาคม 2521. (อค์สำเนา)

ออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนั้นได้ทำให้การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในปี พ.ศ. 2522 มีปริมาณเพียงประมาณ 4 ล้านตัน เท่านั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากมาตรการของรัฐบาลที่ต้องการลดพื้นที่เพาะปลูกและผลผลิตให้ลดลง ทำให้ราคาของหัวมันสำปะหลังสดมีราคาเพิ่มขึ้นจากปีพ.ศ. 2521 จากเดิมที่ราคาหัวมันสำปะหลังสดมีราคาเพียง 0.37 บาทต่อกิโลกรัมเพิ่มสูงขึ้นเป็น 0.77 บาทต่อกิโลกรัมในปีพ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นราคาหัวมันสดที่สูงที่สุดในขณะนั้น

ราคาหัวมันสำปะหลังที่สูงขึ้นนี้เป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรหันมาขยายการเพาะปลูกมันสำปะหลังที่ลงทุนน้อยแต่สามารถขายได้ราคาสูง เมื่อเป็นเช่นนี้ ผลผลิตมันสำปะหลังจึงเพิ่มตามจำนวนเกษตรกรที่เพาะปลูก ปริมาณการส่งออกจึงเพิ่มสูงขึ้นอีกครั้ง โดยปี พ.ศ. 2523 ที่มีปริมาณการส่งออกไปยังสหภาพยุโรปสูงถึง 5 ล้านตัน ทั้งๆ ที่ทางไทยได้ออกมาตรการเพื่อให้เป็นเครื่องสะท้อนและยืนยันถึงความร่วมมือของฝ่ายไทยต่อสหภาพยุโรปในการลดพื้นที่เพาะปลูกและจำกัดการส่งออก ซึ่งหนึ่งในมาตรการดังกล่าวที่เป็นการจำกัดการส่งออกและควบคุมปริมาณการส่งออกไปยังสหภาพยุโรปนั้นได้ออกแจ้งความกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง การอนุญาตให้ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปนอกราชอาณาจักร ในข้อ 6⁹ ที่ว่า

ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องจัดสรรปริมาณการส่งออกไปยังตลาดทั่วไปเพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงที่ทำไว้กับตลาดข้อตกลง ผู้ส่งออกจะต้องส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปยังตลาดทั่วไปแต่ละช่วงเวลาได้ไม่เกินปริมาณที่กรมการค้าต่างประเทศจะพึงจัดสรรให้ และผู้ส่งออกจะต้องขอรับความเห็นชอบจากกรมการค้าต่างประเทศก่อนที่จะตกลงขายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในกรณีที่เป็นการส่งไปยังประเทศที่กำหนดไว้หรือขายให้ผู้ซื้อรายหนึ่งรายใดเกินกว่าปริมาณหรือระยะเวลาการส่งมอบที่กำหนดไว้ หรือส่งมอบในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามข้อ 7

ถึงกระนั้นก็ดี ปริมาณการส่งออกไปสหภาพยุโรปที่เพิ่มขึ้นมากมาก่อนหน้านี้ได้ทำให้สหภาพยุโรปต้องขอเปิดเจรจาเพื่อทำความตกลงกับฝ่ายไทยอีกครั้งเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพราะสถานการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเนื้อที่เพาะปลูกและปริมาณการส่งออกของไทยไม่ได้ลดลงตามที่ได้มีการหารือกับทางสหภาพยุโรปไว้ จนเป็นเหตุให้มีการลงนามในสัญญาข้อตกลง

⁹ แจ้งความกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง การอนุญาตให้ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปนอกราชอาณาจักร. แจ้งความ ณ วันที่ 13 มีนาคม 2523 . (อัคราณา)

เบื้องต้นกับสหภาพยุโรป เพราะหากไทยไม่ลงนามทางสหภาพยุโรปจะหาวิธีการต่างๆ กีดกันผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย ด้วยเหตุนี้ นายตามใจ ซากโค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และฝ่ายสหภาพยุโรป คือ นายฟินน์ โอลาฟ กุนเดอแลช (Fin Olav Gunderlach) ทำการลงนามในสัญญาอย่างไม่เป็นทางการเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2523 ซึ่งเรียกอย่างเป็นทางการว่าหลักการเบื้องต้นของข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางด้านการผลิต การตลาดและการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป¹⁰ (Outline of An Agreement on Cooperation Between Thailand and the European Economic Community in Relation to Manioc Production, Marketing and Trade) มีระยะเวลา 6 ปี (พ.ศ. 2524-2529) ซึ่งข้อตกลงนี้เป็นข้อตกลงที่ไทยยังมีได้ให้สัตยาบัน (Ratification) และต่อมาในคอนหลังข้อตกลงนี้จะเป็นที่มาของการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจของไทยซึ่งจะกล่าวในคราวต่อไป โดยหลักการเบื้องต้นของข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางด้านการผลิต การตลาดและการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปมีสาระสำคัญโดยสังเขปดังนี้

ไทยยอมรับว่าจะจัดการเกี่ยวกับการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายใต้หัวข้อข้อย 07.06 ก ของพิธีคัสตการไปยังสหภาพยุโรป ระหว่างช่วงระยะเวลา 6 ปีจากปี พ.ศ. 2524 ถึงปี พ.ศ. 2529 โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะด้วยกัน ในทางที่ให้เป็นที่น่าใจว่าการส่งออกเหล่านี้จะไม่เกินปริมาณที่ได้ตกลงกันไว้ระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป

ระยะแรก

สำหรับปี พ.ศ. 2524 และปี พ.ศ. 2525 ปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจะส่งออกได้ 5 ล้านตันต่อปีและส่งออกเพิ่มเติมได้อีกไม่เกิน 500,000 ตันสำหรับปี พ.ศ. 2524 และ พ.ศ. 2525

ระยะที่สอง

สำหรับปี พ.ศ. 2526 และปี พ.ศ. 2527 ปริมาณการส่งออกจะลดลงเป็น 4.5 ล้านตันต่อปีและส่งออกเพิ่มเติมได้อีกไม่เกิน 500,000 ตันสำหรับปี พ.ศ. 2526 และปี พ.ศ. 2527

ระยะที่สาม

ระหว่างช่วงเวลาครั้งแรกของปี พ.ศ. 2527 ปริมาณการส่งออกสำหรับปี พ.ศ. 2528 และปี พ.ศ. 2529 จะถูกกำหนดร่วมกันในระดับที่ต่ำกว่าปริมาณที่ถูกกำหนดไว้สำหรับระยะที่สอง โดยการกำหนดขอบเขตของการลดลงต่อไปนี้จะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของมาตรการที่สหภาพ

¹⁰ ชัยวุฒิ ชัยพันธุ์, ข้อตกลงการจำกัดการส่งออกด้วยความสมัครใจระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป: ลักษณะ ผลกระทบ และผลที่ติดตามมา. (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 7-12.

ยุโรปใช้ดำเนินการปกป้องฐานะของไทยในตลาดของสหภาพยุโรป ระดับภาษีขั้นสูงสุดสำหรับการนำเข้าสหภาพยุโรปที่ได้ตกลงกันไว้สำหรับระยะนี้ ความสำเร็จของไทยในการปลูกพืชทดแทนและการกระจายตลาด ผลกระทบทั้งหมดของระยะที่หนึ่งและระยะที่สองที่มีต่อเศรษฐกิจของไทยและฐานะรายได้เงินตราต่างประเทศ โดยเฉพาะสถานการณ์และแนวโน้มของตลาดการเกษตรของสหภาพยุโรป

สำหรับอัตราภาษีการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายใต้ข้อตกลงให้มีจำนวนสูงสุดร้อยละ 6 ตามมาตรา และทำให้เป็นที่แน่ใจว่าไทยจะได้รับการปฏิบัติแบบชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง(MFN) และสหภาพยุโรปจะดำเนินการใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้เป็นที่แน่ใจว่าฐานะของไทยในตลาดผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของสหภาพยุโรปไม่ได้รับความเสียหายมากนักจากการเพิ่มปริมาณการนำเข้าจากประเทศอื่นในจำนวนมาก โดยไทยจะต้องทำให้เป็นที่แน่ใจว่าปริมาณภายใต้ข้อตกลงจะไม่เกินขีดจำกัดที่ระบุไว้ในข้อตกลง และจะไม่ออกใบอนุญาตส่งออกสำหรับปริมาณที่เกินขีดจำกัดดังกล่าว

สหภาพยุโรปจะทำความดีที่สุดที่จะให้ความช่วยเหลือแก่โครงการที่มีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาชนบทและการปลูกพืชทดแทนในไทย และในเขตปลูกมันสำปะหลังที่ยากจนที่สุด โดยเฉพาะเป็นที่เข้าใจว่าโครงการภายใต้การปลูกพืชทดแทนจะรวมถึงโครงการวิจัยในการตลาดของพืชที่ปลูกทดแทน และการใช้ประโยชน์ของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเช่นกันด้วย โดยการให้ความช่วยเหลือนั้นนอกเหนือจากแหล่งการเงินของสหภาพยุโรปแล้ว สหภาพยุโรปจะหาความร่วมมือจากผู้บริจาคแบบทวิภาคี หรือแบบหลายฝ่ายอื่นๆ รวมทั้งจากประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะจะพิจารณาถึงวิธีการของการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนจากแหล่งสหภาพยุโรปในโครงการที่เกี่ยวข้อง

สหภาพยุโรปแสดงความเห็นว่าการช่วยเหลือไทยในโครงการลดพื้นที่ปลูกมันสำปะหลังและการปลูกถั่วพุดทดแทน ซึ่งทางสหภาพยุโรปจะให้การสนับสนุนทางการเงินอย่างเต็มที่ แต่ในขณะนั้นไทยไม่มีข้อโต้แย้งหรือแสดงความไม่พอใจแต่อย่างใด¹¹

นอกจากนี้ หากรัฐบาลไทยพบว่าปริมาณการส่งออกที่มากกว่าที่ได้มีการตกลงไว้กับสหภาพยุโรปจะพิจารณาลงโทษตามที่เห็นสมควร¹² และการอนุญาตให้ไทยเป็นผู้บริหารการ

¹¹ สมบูรณ์ ศรีประจักษ์. วีอีอาร์ (VER) กับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทย: กรณีศึกษา มันสำปะหลัง ปี 1982-1987. หน้า 53.

¹² แจ้งความกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง การอนุญาตให้ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปสหภาพยุโรป. แจ้งความวันที่ 3 กันยายน 2524. (อัครสำเนา)

ส่งออก(Export Licensor) โดยให้สหภาพยุโรปออกใบอนุญาตนำเข้าทุกครั้ง เมื่อผู้นำเข้าได้มีการแสดงใบอนุญาตส่งออกที่ออกโดยรัฐบาลไทย (มาตรา 5 ของข้อตกลง)

ข้อตกลงนี้มีผลบังคับใช้สำหรับช่วงระยะเวลาจากวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2524 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2529 และยังมีผลบังคับใช้ต่อไปอีกเป็นช่วงๆ ละสามปี โดยยึดเอาปริมาณที่กำหนดไว้สำหรับปี พ.ศ. 2528 และ พ.ศ. 2529 เป็นพื้นฐาน ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่แจ้งขอให้สิ้นสุดข้อตกลงอย่างน้อยหนึ่งปีก่อนช่วงระยะเวลาหกปีแรกสิ้นสุดลง หรือช่วงระยะเวลาสามปีถัดไปใดๆ สิ้นสุดลง

ภายหลังการลงนามในหลักการเบื้องต้น การค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยกับสหภาพยุโรปก็ดำเนินไปตามความตกลง แต่ปัญหาในการส่งออกก็ยังคงเกิดขึ้นและถูกหยิบยกนำมาเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ไทยต้องขอมลงนามในความตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจฉบับที่ 1 ขึ้น

2.4.2 ความตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจฉบับที่ 1 พ.ศ. 2525-2529

การทำข้อตกลงเบื้องต้นกับสหภาพยุโรปในปีพ.ศ.2523 นั้นได้เกิดแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ไทยต้องลงนามในความตกลงความร่วมมือระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป ในเรื่องการผลิต การตลาดและการค้ามันสำปะหลังขึ้นในปี พ.ศ. 2525 ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประการคือ

ประการแรกจากทางด้านสหภาพยุโรป

เนื่องจากในการขนส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปสหภาพยุโรปจะทำการส่งมันสำปะหลังอัดเม็ดผ่านทางเรือ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นปัญหาขึ้น คือ เมื่อมันสำปะหลังอัดเม็ดถึงท่าเรือก็จะแต่กร่วมเป็นฝุ่นระหว่างการขนถ่ายมันสำปะหลังอัดเม็ดที่ทำเรือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณท่าเรือขนถ่ายสินค้าได้ร้องเรียนว่าการขนถ่ายมันสำปะหลังอัดเม็ดได้ทำให้เกิดมลภาวะอากาศเป็นพิษจากฝุ่นมันสำปะหลัง ถึงขนาดเมื่อต้นปี พ.ศ. 2521 เรือบรรทุกมันอัดเม็ดถูกสั่งห้ามนำมันอัดเม็ดขึ้นท่าและถูกปรับเป็นจำนวนมาก และหากไทยไม่ปรับปรุงคุณภาพการผลิตมันสำปะหลังแล้ว สหภาพยุโรปจะไม่อนุญาตให้มีการนำเข้าตั้งแต่เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2523 เป็นต้นไป

ประการสองจากทางด้านไทย

จุดเด่นที่ทำให้ทางรัฐบาลไทย โดยกระทรวงพาณิชย์มีความมั่นใจว่า ทางเลือกของการทำความตกลงเป็นทางออกที่ดีที่สุดคือ รายงานจากที่ปรึกษาการพาณิชย์ ณ กรุงบรัสเซลส์

ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2525¹³ ซึ่งให้ข้อมูลความเห็นของคณะที่ปรึกษาสหภาพยุโรปและท่าทีของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับมันสำปะหลัง สาระสำคัญ คือ สหภาพยุโรปมีความจำเป็นต้องนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทยให้ลดน้อยลง เพื่อแก้ปัญหาทางปริมาณสำหรับการชดเชยสินค้าเกษตรกรรมของตน นอกจากนี้เพื่อเป็นหลักประกันแก่ไทยว่าจะมีตลาดรองรับผลผลิตมันสำปะหลังของเกษตรกรที่แน่นอน เพราะมันสำปะหลังเป็นสินค้าที่ไม่มีอำนาจต่อรองในตัวเอง อีกทั้งขณะนั้นไทยพึ่งพิงตลาดสหภาพยุโรปเป็นสำคัญ

ด้านกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนปฏิบัติเกี่ยวกับมันสำปะหลัง (Action plan for cassava) โดยคณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบต่อแผนปฏิบัติดังกล่าว และนำเสนอให้แก่ฝ่ายสหภาพยุโรปในการประชุมเพื่อเป็นแนวทางในเจรจาลงนามในความตกลงร่วมที่จะจัดให้มีขึ้นในเดือนกันยายน พ.ศ. 2525 ทั้งนี้ เอกสารดังกล่าวเป็นแนวทางเพื่อให้สหภาพยุโรปพิจารณาและให้ความช่วยเหลือแก่ไทย โดยที่เป็นการชดเชยให้กับการจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยโดยโครงการดังกล่าวนี้มีการกำหนดแนวทางดังนี้¹⁴

1. แนวทางปฏิบัติตามแผนปฏิบัติ

- เพื่อปลูกไม้ยืนต้นทดแทนมันสำปะหลังในพื้นที่บางส่วน
- เพื่อปรับปรุงระบบการปลูกพืชในแหล่งที่ปลูกมันสำปะหลัง
- เพื่อเพิ่มปริมาณแป้งและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตมันสำปะหลัง ซึ่งจะ
ทำให้สามารถลดพื้นที่เพาะปลูก แต่ยังคงผลิตมันสำปะหลังได้เพียงพอกับความต้องการที่ได้
คาดคะเนไว้
- เพื่อจำกัดพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังให้อยู่เฉพาะแหล่งที่การปลูกมัน
สำปะหลังเมื่อเปรียบเทียบแล้วได้เปรียบกว่าการปลูกพืชชนิดอื่น
- เพื่อรักษาระดับรายได้ของเกษตรกรในแหล่งที่ปลูกมันสำปะหลัง

¹³ สมบูรณ์ ศิริประชัย. วีอีอาร์ (VER) กับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทย: กรณีศึกษา มันสำปะหลัง ปี 1982-1987. หน้า 86.

¹⁴ Thailand's Policy and Action Plan for Cassava, Summary, August 23, 1982, Ministry of Agriculture and Cooperatives, Royal Thai Government. อังโน เพียงใจ เลิศเกียรติศักดิ์. การกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังตลาดประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (EEC) ตั้งแต่ พ.ศ. 2523-2530. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาเศรษฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 230.

- เพื่อหาตลาดใหม่และการใช้ประโยชน์อย่างใหม่ๆ สำหรับมัน
สำปะหลัง

2. ไทยจะขอร้องให้สหภาพยุโรปพิจารณาลดปริมาณนำเข้าผลิตภัณฑ์มัน
สำปะหลังจากไทยหลังจาก 5 ปีไปแล้ว เพื่อให้มีโครงการปลูกพืชทดแทนได้เป็นรูปเป็นร่างขึ้น
แล้ว

3. การช่วยเหลือทางการเงินจากสหภาพยุโรป และประเทศอื่นๆ เป็นสิ่งจำเป็น
เร่งด่วนเพื่อนำมาใช้ในแผนการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลังบนพื้นฐานของแผนปฏิบัตินี้

โดยแผนปฏิบัติที่ดำเนินงานตามแนวทางโครงการดังกล่าวในขั้นแรกเสนอ
โครงการไว้ 8 โครงการด้วยกัน สรุปได้ดังนี้

1. โครงการปลูกยางพาราทดแทนมันสำปะหลังในภาคตะวันออก มีเป้าหมายเพื่อ
ลดพื้นที่ปลูกมันสำปะหลังในภาคตะวันออกโดยปลูกยางพาราทดแทนในพื้นที่ประมาณ 700,000
ไร่ การเลือกยางพาราเป็นพืชปลูกทดแทนนี้เนื่องจากสภาพความเหมาะสมทางด้านนิเวศวิทยา
ของภาคตะวันออกที่ยางพาราสามารถเติบโตได้เช่นเดียวกับในภาคใต้

2. โครงการกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจสำหรับมันสำปะหลัง และจดทะเบียนผู้
ปลูก มีเป้าหมายจำกัดพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังให้อยู่ในเฉพาะแหล่งที่ปลูกมันสำปะหลังแล้ว
ได้เปรียบกว่าปลูกพืชชนิดอื่น รวมทั้งจะสามารถให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและช่วยปรับปรุง
ประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรในเขตนั้นเพื่อเพิ่มรายได้ ทั้งนี้เพื่อให้การผลิตมันสำปะหลัง
สอดคล้องกับความต้องการของตลาดอันเป็นการรักษาเสถียรภาพของราคาในที่สุด

3. โครงการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนแผนงานปกติของกรม
วิชาการเกษตร ทั้งการดำเนินงานในสถานีทดลองและในไร่นาของเกษตรกร เพื่อให้แน่ชัดว่า
วิชาการใหม่ๆ ที่ได้รับการพิสูจน์แล้วนั้นจะสามารถนำมาใช้กับเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรและ
สหกรณ์ได้ ทั้งนี้การดำเนินโครงการถือจะเป็นการศึกษาวิจัยและพัฒนาโดยถือเอาพื้นที่หลักในการ
ปรับปรุงระบบการรวมพื้นที่เพาะปลูก การเลือกปลูกพืชที่เหมาะสมและการจัดระบบไร่นา รวมทั้ง
งานอนุรักษ์ทรัพยากรต่างๆ ด้วย

4. โครงการวิจัยและพัฒนามะม่วงหิมพานต์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งนี้
เพื่อให้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีทางเลือกในการปลูกพืชอื่นๆ
นอกเหนือจากมันสำปะหลัง

5. โครงการปลูกพืชหมุนเวียน เป็นโครงการให้สินเชื่อเพื่อสนับสนุนให้
เกษตรกรปลูกพืชหมุนเวียนสลับกับการปลูกมันสำปะหลังในช่วงระยะเวลา 3 ปี ดำเนินการโดย
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

6. โครงการศึกษาวิจัยการตลาด มีจุดมุ่งหมาย 2 ประการ คือ

- เพื่อรักษาไว้ซึ่งตลาดประจำของผลิตผลมันสำปะหลัง และศึกษาสู่ทางตลาดใหม่ทั้งในประเทศและต่างประเทศ สำหรับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอื่นๆ
- เพื่อศึกษาแนวโน้มทางเศรษฐกิจและการตลาดของพืชที่ปลูกทดแทนมันสำปะหลัง เช่น ขางพารา มะม่วงหิมพานต์ ปอ มะพร้าว และไม้ยืนต้น เป็นต้น

7. โครงการศึกษาการแปรรูปผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เพื่อให้มีการใช้มันสำปะหลังในการผลิตในอุตสาหกรรมต่างๆ เพิ่มขึ้น อาทิ เป็นส่วนผสมอาหารสัตว์เป็นส่วนประกอบของวัตถุดิบในวงการอุตสาหกรรมสิ่งทอและกระดาษ ผลิตแอลกอฮอล์ เป็นต้น

8. โครงการอื่นๆ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาการเกษตรในแหล่งปลูกมันสำปะหลัง โครงการต่างๆ คือ

- โครงการป่าชุมชน
- โครงการอนุรักษ์ดินและน้ำ
- โครงการปลูกมะพร้าวเฉพาะริมฝั่งทะเลตะวันออก

ทั้งนี้เมื่อไทยได้นำเอกสารแผนปฏิบัติเกี่ยวกับมันสำปะหลังดังกล่าวให้สหภาพยุโรปเพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ไทย เพื่อชดเชยรายได้ที่ไทยต้องสูญเสียจากการจำกัดปริมาณการส่งออกปีละประมาณ 1,500 ล้านบาท เป็นเวลา 5 ปี รวม 7,500 ล้านบาทนั้น สหภาพยุโรปได้ส่งคณะทำงานเพื่อศึกษาความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของโครงการทั้ง 8 เพื่อสหภาพยุโรปจะให้ความช่วยเหลือในขั้นต่อไป ซึ่งรายละเอียดต่างๆ จะกล่าวต่อไปหลังจากได้ลงนามข้อจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ไทยจึงได้ยื่นขอมลงนามข้อจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2525 ณ กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม ในสมัยนายกรัฐมนตรีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยมีนาย ปุณมี ปุณศรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ลงนามร่วมกับนาย Paul Dalsager สมาชิกของคณะกรรมการสหภาพยุโรป ร่วมลงนามในความตกลงความร่วมมือระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป ในเรื่องการผลิต การตลาดและการค้ามันสำปะหลัง¹⁵ (Co-operation Agreement between the Kingdom of Thailand and the European Economic Community on manioc production marketing and trade) รายละเอียดของความตกลงความร่วมมือระหว่างไทยและสหภาพยุโรปเศรษฐกิจยุโรปในเรื่องการผลิต การตลาด และการค้ามันสำปะหลัง มีสังเขปดังนี้

¹⁵ ความตกลงความร่วมมือระหว่างไทยและสหภาพยุโรปเศรษฐกิจยุโรปในเรื่องการผลิต การตลาดและการค้ามันสำปะหลัง ปี พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2529 (อัคราณา)

รับทราบว่ายศกรกิจของไทยต้องพึ่งพาการผลิตมันสำปะหลังและการส่งออกมันสำปะหลังไปยังสหภาพยุโรป และปัญหาการตลาดของสหภาพยุโรป ซึ่งเกิดจากการนำเข้ามันสำปะหลังเพิ่มขึ้น สำนึกว่าการผลิตมันสำปะหลังในไทยมีอยู่หนาแน่นในบริเวณที่ยากจนที่สุดและมีความอ่อนไหวทางการเมืองมากที่สุด โดยยืนยันความตั้งใจของทั้งสองฝ่ายที่จะร่วมมือในเรื่องเกี่ยวกับการผลิต การตลาด และการค้ามันสำปะหลังบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน โดยได้ตกลงกันดังนี้

ข้อ 1 คำนึงถึงวัตถุประสงค์ในเรื่องการพัฒนาการเกษตรและการปลูกพืชต่างชนิดในไทย และการรักษาเสถียรภาพของตลาดมันสำปะหลังในประเทศและสหภาพยุโรป โดยไทยยอมรับที่จะจัดการส่งออกมันสำปะหลังไปยังสหภาพยุโรปในระยะเวลา 5 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2529 ซึ่งแบ่งออกได้อย่างที่จะประกันว่าการส่งออกเหล่านี้จะไม่เกินปริมาณที่ได้ตกลงกันระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป โดยมีรายละเอียดดังนี้

สำหรับปี พ.ศ. 2525 ปริมาณการส่งออกไม่เกิน 5 ล้านตัน

ระยะที่ 1 ปี พ.ศ. 2526-2527 ปริมาณการส่งออกไม่เกิน 5 ล้านตันต่อปีและสามารถส่งออกเพิ่มเติมได้ไม่เกิน 500,000 ตัน กล่าวคือ สามารถส่งออกได้ไม่เกิน 5,500,000 ตันต่อปี

ระยะที่ 2 ปี พ.ศ. 2528-2529 ปริมาณการส่งออกไม่เกิน 4.5 ล้านตันต่อปีและสามารถส่งออกเพิ่มเติมได้ไม่เกิน 4,950,000 ตันต่อปี

ข้อ 2 หากความยุ่งยากทางการชำระเงินอย่างรุนแรงมีเพิ่มขึ้น เนื่องจากการควบคุมการส่งออกมันสำปะหลังหรือความยุ่งยากประการสำคัญในเขตการผลิตมันสำปะหลังที่มีความอ่อนไหวเกิดขึ้นในไทย หรือหากเกิดความยุ่งยากอย่างรุนแรงเกิดขึ้นในตลาดผลผลิตการเกษตรของสหภาพยุโรป ภาติทั้งสองฝ่ายจะปรึกษาหารือกันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ข้อ 3 สหภาพยุโรปปรับที่จะจำกัดภาษีที่ใช้กับการนำเข้ามันสำปะหลังในอัตราสูงสุดไม่เกิน 6% ของราคาสินค้า

ข้อ 4 สหภาพยุโรปจะดำเนินมาตรการต่างๆ ที่เหมาะสมเพื่อประกันว่าสถานะของไทยในตลาดสหภาพยุโรปจะไม่ถูกกระทบกระเทือนจากการเพิ่มปริมาณมันสำปะหลังซึ่งนำเข้าจากประเทศอื่นๆ อย่างมาก และสหภาพยุโรปจะคำนึงถึงความสำคัญของการนำเข้าผลิตภัณฑ์คาร์โบไฮเดรตซึ่งอาจแข่งขันโดยตรงกับมันสำปะหลังด้วย

ข้อ 5 ไทยรับประกันว่าปริมาณที่อยู่ภายใต้ความตกลงนี้จะไม่เกินขีดจำกัดที่ระบุไว้ในความตกลง โดยประกันว่าจะไม่ออกใบอนุญาตการส่งออกสำหรับจำนวนที่เกินขีดจำกัดเช่นนั้น

ข้อ 6 สหภาพยุโรปจะดำเนินการให้ถึงที่สุดที่จะให้ความช่วยเหลือแก่โครงการต่างๆ ที่มุ่งถึงการพัฒนาชนบทและการปลูกพืชต่างชนิดในไทย โดยเฉพาะในเขตการผลิตมันสำปะหลังซึ่งยากจนที่สุดของประเทศ ต้องเป็นที่เข้าใจว่าโครงการต่างๆ ภายใต้การปลูกพืชต่างชนิดจะรวมถึงโครงการและวิจัยด้านการตลาด เกี่ยวกับพืชที่ปลูกต่างชนิด รวมถึงด้านการใช้ประโยชน์จากมันสำปะหลังด้วย ซึ่งในการให้ความช่วยเหลือเหล่านี้ นอกจากแหล่งการเงินของสหภาพยุโรปเองแล้ว สหภาพยุโรปจะขอความร่วมมือจากผู้ให้ความช่วยเหลือทวิภาคีและพหุภาคีอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรวมทั้งรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป

ข้อ 7 เมื่อมีความจำเป็นเพื่อการปฏิบัติอย่างถูกต้องตามความตกลงนี้ให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีขึ้นระหว่างรัฐบาลไทยและคณะกรรมการการสหภาพยุโรป

ข้อ 8 ความตกลงนี้จะใช้บังคับกับดินแดนต่างๆ ซึ่งสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป เศรษฐกิจยุโรปใช้บังคับ

ข้อ 9 ระยะเวลาของความตกลงมีอายุ 5 ปี คือจาก 1 มกราคม พ.ศ. 2525 - 31 ธันวาคม พ.ศ. 2529 และจะมีอายุต่อไปอีกเป็นระยะเวลา 3 ปีในแต่ละระยะโดยถือเอาปริมาณที่กำหนดไว้สำหรับปี พ.ศ. 2528 และ พ.ศ. 2529 เป็นเกณฑ์ หากความตกลงนี้ไม่ถูกยกเลิกโดยภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างน้อยหนึ่งปีก่อนหมดอายุเวลา 5 ปีแรกหรือเวลา 3 ปีในภายหลัง

อย่างไรก็ตาม จากการที่ไทยได้นำเอกสารแผนปฏิบัติเกี่ยวกับมันสำปะหลังดังกล่าวให้สหภาพยุโรปเพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ไทยนั้น เมื่อการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการทั้ง 8 ดังกล่าวเสร็จสิ้นลงในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2525 ฝ่ายสหภาพยุโรปมิได้มีท่าทีจะให้ความช่วยเหลือที่แน่นอน ทั้งด้านการกำหนดโครงการที่จะให้ความช่วยเหลือและวงเงินที่แน่ชัด กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้เชิญผู้แทนสหภาพยุโรปมาเจรจาในเรื่องโครงการความช่วยเหลือนี้เมื่อวันที่ 18-22 เมษายน พ.ศ. 2526 กอปรกับคณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติ โดยกรมเศรษฐกิจกระทรวงการต่างประเทศได้ประสานและเจรจาขอความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรป และจากแหล่งอื่นๆ เพื่อพัฒนาการเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้มีความเหมาะสมในการปลูกพืชอื่นๆ นอกจากมันสำปะหลัง รวมทั้งการวิจัยหาพืชที่เหมาะสมอื่นๆ ปลูกทดแทนมันสำปะหลังต่อไป ผลการประชุมสรุปว่าสหภาพยุโรปกำหนดที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ไทยในโครงการต่างๆ ที่กล่าวถึงไว้ในแผนปฏิบัติและแบ่งการให้ความช่วยเหลือเป็นสองช่วง คือระหว่างปี พ.ศ. 2526-2527 และปี พ.ศ. 2528-2529 และกำหนดการให้ความช่วยเหลือช่วงแรกไว้ในวงเงิน 35 ล้าน สหภาพยุโรป สำหรับรายละเอียดของความช่วยเหลือระหว่างปี พ.ศ. 2526-2527 และปี พ.ศ. 2528-2529 มีดังนี้

1. โครงการความช่วยเหลือระหว่างปี พ.ศ. 2526-2527

การประชุมปรึกษาหารือระหว่างคณะผู้แทนไทยและสหภาพยุโรป ในเรื่องการกำหนดโครงการความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ 18-22 เมษายน พ.ศ. 2526 นั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามที่ได้มีการลงนามกันไว้เมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2525 ตามความตกลงร่วมมือการผลิต การตลาดและการค้ำประกันสำปะหลัง ซึ่งผลจากการประชุมดังกล่าว สหภาพยุโรปปรับที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ไทยระหว่างปี พ.ศ. 2526-2527 ในวงเงินประมาณ 35 ล้าน ECU ในโครงการรวม 5 โครงการ คือ

1) โครงการพัฒนาพืชในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Crop Development in the Northeast of Thailand) ที่มีเป้าหมายเพื่อเสริมเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังในภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้มีทางเลือกเมื่อราคามันสำปะหลังตกต่ำ ทั้งนี้ด้วยการจัดหาพันธุ์พืชที่เหมาะสมมาปลูกทดแทนหรือปลูกสลับกับมันสำปะหลัง

2) โครงการพัฒนามะม่วงหิมพานต์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Cashew Development in the Northeast of Thailand) ที่มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือปลูกมะม่วงหิมพานต์แทนการปลูกมันสำปะหลัง

3) โครงการเพิ่มขีดความสามารถในการวางแผนการปลูกพืชทดแทนและการพัฒนาการเกษตร (Strengthening in Planning Capabilities for Diversification and Agricultural Development) ที่มีเป้าหมายที่จะยกระดับและประสานกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ดำเนินงานด้านการพัฒนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคตะวันออก เพื่อให้การพัฒนาการเกษตรในพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพิ่มขีดความสามารถในการวางแผนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปพร้อมๆ กัน

4) โครงการสินเชื่อเพื่อการเกษตร (Agricultural Credit Project) โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ดำเนินงาน โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาผลิตภาพทางการผลิตของเกษตรกรไทย ด้วยการปรับปรุงการผลิตที่มีคุณภาพและทางธนาคารจะจัดสินเชื่อให้เกษตรกรที่นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น

5) โครงการศึกษาการใช้น้ำและการปรับปรุงการใช้น้ำ ลุ่มน้ำชี (Chi Basin Water Use Study and Project Water Management Improvement) เพื่อปรับปรุงมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย โดยการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรด้วยการจัดสรรการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ในวงเงินความช่วยเหลือดังกล่าว สหภาพยุโรปยังพิจารณาจัดสรรความช่วยเหลือให้แก่โครงการศึกษาและวิจัยการตลาดอีก 3 เรื่อง คือ

- การตลาดมะม่วงหิมพานต์ ซึ่งเป็นพืชที่มีเป้าหมายปลูกทดแทนมันสำปะหลัง
- การตลาดอาหารสัตว์ เพื่อศึกษาว่าในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์นั้นมีการใช้วัตถุดิบในการผลิตอะไรบ้าง ทั้งนี้เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับศักยภาพในการใช้มันสำปะหลังผลิตเป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมดังกล่าว
- การตลาดแป้งมันสำปะหลังและเอทานอล ซึ่งผลิตภัณฑ์ทั้งสองใช้มันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบ ถ้ารู้ทางการตลาดแป้งใส จะช่วยเพิ่มปริมาณความต้องการใช้มันสำปะหลังได้เพิ่มขึ้น

จากเงินความช่วยเหลือจำนวน 35 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 700 ล้านบาทนั้น นายเถลิง ชำรงนาวาสวัสดิ์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ชี้แจงว่าสหภาพยุโรปจะจัดสรรแบ่งเป็น 600 ล้านบาท เพื่อช่วยเหลือในรูปปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช โดยผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ซึ่งจะนำปัจจัยการผลิตดังกล่าวไปจำหน่ายแก่เกษตรกรในราคาถูก ส่วนอีก 100 ล้านบาทที่เหลือ จะนำไปใช้ในการส่งเสริมให้เกษตรกรในภาคตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือปลูกยางพาราแทนมันสำปะหลัง¹⁶

2. โครงการความช่วยเหลือปี พ.ศ. 2528-2529

ไทยได้ส่งให้คณะผู้แทนไทยได้เดินทางไปเจรจาเรื่องความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรปในช่วงปี พ.ศ. 2528-2529 ระหว่างวันที่ 19-20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 ซึ่งเป็นผลพวงจากการที่สหภาพยุโรปผูกพันไว้จากการประชุมเมื่อวันที่ 18-22 เมษายน พ.ศ. 2526 โดยโครงการที่ไทยเสนอแก่สหภาพยุโรปเพื่อถือว่าเป็นโครงการความช่วยเหลือ ระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2528-2529 คือโครงการ Agricultural Credit for Seasonal Lending and Rubber Planning ซึ่งเป็นโครงการต่อเนื่องจากโครงการสินเชื่อเพื่อการเกษตรที่เป็นโครงการความช่วยเหลือปี พ.ศ. 2526-2527 และ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำแผนลดการปลูกมันสำปะหลังปี พ.ศ. 2528-2529 โดยมีการขอความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรปเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายตามแผนงาน ดังนั้น โครงการขอความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรปในช่วงปี พ.ศ. 2528-2529 นี้ จึงคงแผนลดการปลูกมันสำปะหลังดังกล่าวเป็นหลักซึ่งเป้าหมายโครงการที่สำคัญ คือ

- 1) เพื่อลดพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลัง รวมทั้งให้เกษตรกรลดการพึ่งพิงรายได้จากมันสำปะหลังเพียงอย่างเดียว

¹⁶ “การช่วยเหลือเกษตรกรที่ปลูกพืชอื่นทดแทนมันสำปะหลัง,” สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 10 ฉบับที่ 5 (8-14 มกราคม 2528): 127.

2) สนับสนุนให้เกษตรกรยอมรับการปลูกพืชชนิดอื่นๆ เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากมันสำปะหลังเพียงชนิดเดียว โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงระบบไร่นาในพื้นที่ดังกล่าวด้วย

3) เพื่อให้การเกษตรของไทยมีการใช้ปัจจัยการผลิตเพื่อเพิ่มผลผลิตอันจะช่วยยกระดับรายได้ของเกษตรกร

4) ปรับปรุงระบบสินเชื่อของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ชกส.) ให้เหมาะสม รวมทั้งให้การปรับปรุงดังกล่าวสนองตอบต่อนโยบายลดพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังของรัฐบาล

ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2528-2529 นี้สหภาพยุโรปผูกพันที่จะให้ความช่วยเหลือในวงเงิน 35 ล้านอีซียูเท่ากับช่วงเวลาที่ให้ไปในปี พ.ศ. 2526-2527

2.4.3 ความตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจฉบับที่ 2 พ.ศ. 2530-2533

ไทยได้พิจารณาเห็นว่าควรที่จะดำเนินการขอยกเลิกสัญญาฉบับที่ 1 พ.ศ. 2525 - 2529 ก่อนที่ความตกลงร่วมมือในเรื่องมันสำปะหลังระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปจะหมดอายุลงในปีพ.ศ. 2529 โดยให้เหตุผลคือ¹⁷ สหภาพยุโรปมีสมาชิกเพิ่มขึ้นใหม่ 2 ประเทศ ได้แก่ สเปนและโปรตุเกส ที่เป็นตลาดนอกสหภาพยุโรปของไทยมาก่อน ขณะเดียวกันอินโดนีเซียได้รับโควตามันสำปะหลังเพิ่มขึ้นในปีพ.ศ. 2528 จาก 750,000 ตันเป็น 850,000 ตันและสหภาพยุโรปนำเข้าธัญพืชจากสหรัฐอเมริกาในอัตราที่สูงขึ้น

นอกจากนี้แล้วเมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2529 ร้อยตำรวจเอกสุรัตน์ โอสถานุเคราะห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้เปิดเผยว่าได้รับทราบว่าสหภาพยุโรปได้ประชุมและลงมติให้โควตานำเข้ามันสำปะหลังจากไทย 21 ล้านตัน สำหรับการนำเข้าในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2530-2533 ซึ่งฝ่ายไทยจะเร่งประชุมคณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติเพื่อขอความเห็นชอบในการลงนามในสัญญานี้โดยเร็วต่อไป ซึ่งไทยคงจะต้องยอมรับโควตาคมที่สหภาพยุโรปกำหนด เพราะจากการหยั่งเสียงของสมาชิกสหภาพยุโรปหลายประเทศส่วนใหญ่เห็นว่าปริมาณโควตาจำนวนดังกล่าวเหมาะสมแล้ว

นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ จึงได้เดินทางไปกรุงบรัสเซลส์ในฐานะผู้แทนของรัฐบาลไทยและลงนามร่วมกับผู้แทนของคณะมนตรีสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528 ในบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) และร่างพิธีสาร (Draft Protocol) ระหว่างไทยและสหภาพยุโรปว่าด้วยการจำกัดปริมาณการส่งออก

¹⁷ ชรินทร์ หาญสืบสาย. ปัญหาการส่งออกมันสำปะหลังของไทย. กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. 2537. หน้า 29-30.

ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในช่วงปี พ.ศ. 2530-2533 ซึ่งในการเจรจาครั้งนี้ไทยได้ทราบว่าในความตกลงฉบับใหม่นี้ไทยยังคงได้โควตาสำหรับการส่งออกปาสทายุโรปในอัตราปีละไม่เกิน 4.5 ล้านตัน ทำให้ฝ่ายไทยไม่พอใจและต้องการขอเจรจาเพิ่ม แต่ทางฝ่ายสหภาพยุโรปปรับรู้ท่าทีของไทยจากการเจรจาหารือกันหลายครั้งและหาช่องทางบีบบังคับให้ไทยยอมรับผลการเจรจาสองฝ่าย และไม่เปิดการเจรจาภายใต้แกตต์ ดังนี้¹⁸

1. สหภาพยุโรปมีหนังสือแจ้งต่อแกตต์ขอระงับข้อผูกพันอัตราภาษีศุลกากรสำหรับมันสำปะหลังต่อไปอีก 3 ปี โดยอ้างว่าได้บรรลุความตกลงกับประเทศสมาชิกแกตต์อื่นๆ แล้ว

2. ร่างข้อตกลงระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปฉบับใหม่ถูกนำเสนอคณะมนตรีสหภาพยุโรปแล้ว แต่ยังไม่ได้รับความเห็นชอบ อีกทั้งปริมาณที่ตกลงไว้มีหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝรั่งเศสค้านว่าสูงเกินไป การที่ไทยจะขอเปิดการเจรจากับสหภาพยุโรปใหม่เพื่อขอโควตาเพิ่ม คณะกรรมการสหภาพยุโรปไม่อาจดำเนินการให้ได้

3. หากไทยจะเจรจายกเลิกแกตต์เพื่อสงวนสิทธิของไทยในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่ของสหภาพยุโรประยะเวลาถึงสิ้นปี พ.ศ. 2529 คงไม่เพียงพอที่จะให้ประเทศภาคีแกตต์วินิจฉัยได้หมด สหภาพยุโรปจะได้รับประโยชน์โดยมีสิทธิกำหนดโควตาการส่งออกของไทยแต่เพียงผู้เดียวในช่วงระยะเวลาต่อไป

4. สหภาพยุโรปอาจใช้วิธีลดความช่วยเหลือไทยในการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลังและหาทางจําแนกภาษีผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใหม่ภายใต้แกตต์ ในกรณีที่ไทยยืนยันเปิดการเจรจายกเลิกแกตต์ และสามารถดำเนินการสำเร็จโดยได้รับโควตาเพิ่มมากกว่า 21 ล้านเมตริกตัน

ขณะเดียวกันนายสุวิทย์ คุณกิตติ เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้กล่าวหลังจากที่ได้เดินทางไปเยือนสหภาพยุโรประหว่างวันที่ 23-26 มีนาคม พ.ศ. 2529 นั้นได้มีโอกาสนพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับกลุ่มผู้ผลิตอาหารสัตว์ของเนเธอร์แลนด์และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันซึ่งเป็นผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังรายใหญ่จากไทยในสหภาพยุโรปได้เห็นผลจากการพบปะดังกล่าวได้ทราบว่าผู้ผลิตดังกล่าวพยายามเร่งรัดให้ไทยรับลงนามต่ออายุความตกลงต่อไป เพราะว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรของเยอรมนีกับฝรั่งเศสกำลังผลักดันเพื่อ

¹⁸ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ “การค้ามันสำปะหลัง” พฤษภาคม 2529 อ้างใน รัชนี เหมทานนท์, การศึกษาผลกระทบของวีอีอาร์ (Voluntary Export Restraints) และการวิเคราะห์ผลของนโยบายมันสำปะหลังของไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2529), หน้า 54.

ปกป้องเกษตรกรในประเทศของคน ซึ่งปลูกพืชที่ใช้ทดแทนผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังได้ และกลุ่มผู้ผลิตอาหารสัตว์ยังได้แสดงทัศนคติด้วยว่า ข้อตกลงเบื้องต้นที่ผู้บริหารระดับสูงของไทย ได้ลงนามไว้ เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2528 เป็นข้อตกลงที่ดี เพราะสหภาพยุโรปได้กำหนดโควตา รวมในการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอัดเม็ดไว้ไม่เกินปีละ 6 ล้านตัน การที่ไทยได้โควตาเฉลี่ย ปีละ 5.25 ล้านตันก็นับว่าดีพอสมควรแล้ว¹⁹ ได้พบกับผู้นำของสหภาพยุโรปก็ได้รับแจ้งว่า หากไทยไม่ให้ความมั่นใจแล้วสหภาพยุโรปจะเปลี่ยนไปใช้พืชอื่นๆ แทนมันสำปะหลัง²⁰

จากท่าทีของสหภาพยุโรปดังกล่าว การที่ไทยจะเจรจาขอเพิ่มปริมาณการส่งออก จากที่กำหนดไว้เดิม จึงมีโอกาที่จะเป็นไปได้น้อยมาก และไทยคงต้องยอมรับในหลักการของการทำความตกลงร่างฉบับใหม่นี้ต่อไปอีก 4 ปี ไทยจึงได้ขอให้มีการต่ออายุความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหภาพยุโรปเศรษฐกิจยุโรป ด้านการผลิต การตลาดและการค้ามันสำปะหลัง ซึ่งต่อไปนี้เรียกว่า ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือ ภายใต้ข้อ 9 ของความตกลง โดยคำนึงถึงความจริงที่ว่า หลังจากที่ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือได้มีผลบังคับใช้แล้ว ราชอาณาจักรไทยได้เข้าเป็นภาคีความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (แกตต์) และเป้าหมายในการพัฒนาด้านการเกษตรและการปลูกพืชทดแทนในไทยไม่อาจบรรลุได้ทั้งหมด ในช่วงระยะเวลา 5 ปีแรกและควรพยายามที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไป จึงได้มีการลงนามพิธีสารว่าด้วยการแก้ไขความตกลงร่วมมือกันระหว่างสหภาพยุโรปเศรษฐกิจยุโรปและราชอาณาจักรไทย เรื่องการผลิต การตลาดและการค้ามันสำปะหลัง (Protocol Renewing the Co-operation agreement between the European Economic Community and the Kingdom of Thailand on Manioc Production, Marketing and Trade) โดยมีร้อยตำรวจเอกสุรัตน์ โอสถานุเคราะห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ร่วมลงนามกับนายฟรานซ แอนดริเอสเซน (Frans Andriessen) รองประธานคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 เหตุที่ต้องรีบลงนามก่อนเป็นเวลาล่วงหน้าหลายเดือนนั้น เป็นเพราะหลังจากการเดินทางไปเจรจากับสหภาพยุโรปของนายสุวิทย์ คุณกิตติ นั้น ได้ทราบมาว่าหากต้องการดำเนินการเจรจากับสหภาพยุโรปนั้น ต้องดำเนินการก่อนเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2529 เนื่องจากสหภาพยุโรปต้องนำผลไปเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการร่วมและที่สำคัญคือ หลายประเทศในสหภาพยุโรปใกล้จะถึงกำหนด

¹⁹ “การตัดสินใจเกี่ยวกับโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปสหภาพยุโรป,” สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 11 ฉบับที่ 14 (4-10 เมษายน 2529): 382.

²⁰ “กรณีคัดค้านการลงนามในสัญญากำหนดโควตาส่งออกมันสำปะหลังไปสหภาพยุโรป,” สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 11 ฉบับที่ 21 (23-29 พฤษภาคม 2529): 576-578.

เลือกตั้งทั่วไป ซึ่งอาจจะเกิดปัญหาทำให้การค้าหยุดชะงักได้²¹ อันเป็นความตกลงที่มีผลบังคับใช้ ตามกฎหมายระหว่างประเทศอย่างสมบูรณ์ รายละเอียดของความตกลงมีสังเขปดังนี้²²

ข้อ 1 ให้ต่ออายุความตกลงว่าด้วยความร่วมมือออกไปอีก 4 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2530 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2533 ถ้าความตกลงนี้ไม่ถูกบอกเลิกโดยภาคีฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่ง หรืออย่างน้อยหนึ่งปีก่อนสิ้นสุดความตกลง หากไม่มีฝ่ายใดบอกเลิกสัญญาจะมีผล ต่อเนื่องออกไปทุกๆ 4 ปี

ข้อ 2 ปริมาณการส่งออกทั้งหมดจะเท่ากับ 21 ล้านตันในช่วงระยะเวลา 4 ปี และสามารถส่งออกได้ไม่เกิน 5.5 ล้านตันต่อปี แต่สามารถขิมโควตาส่งออกเพิ่มเติมเป็น 6,000,000 ตัน ได้เฉพาะในปี พ.ศ. 2529 และปี พ.ศ. 2533

ข้อ 3 สหภาพยุโรปเศรษฐกิจยุโรปจะใช้อัตราภาษีนำเข้าสูงสุด 6% ของราคาสินค้า และยอมรับว่า มันสำปะหลังอิตาลีแข็งเป็นผลมาจากกรรมวิธีซึ่งหวั่น ได้ถูกป่นให้เป็นแป้งก่อนที่จะ อัดเม็ด

2.4.4. ความตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจฉบับที่ 3 พ.ศ. 2534-2537

ตามที่ความตกลงมันสำปะหลังระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปฉบับที่ 2 จะสิ้นสุด ลงในปีพ.ศ. 2533 และในสัญญาามีเงื่อนไขว่าหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก การจำกัดการส่งออกนี้จะต้องแจ้งให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าหนึ่งปี คือต้องแจ้งภายในปีพ.ศ. 2532 มิฉะนั้นจะถือว่าไม่มีฝ่ายใดขอเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก และความตกลงดังกล่าวจะต่ออายุ ออกไปทุก 4 ปีโดยอัตโนมัติ กระทรวงพาณิชย์จึงได้นำเรื่องเข้าหารือในที่ประชุม คณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติ เมื่อ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2532 ว่าควรจะยกเลิก สัญญาฉบับที่ 3 อยู่เพื่อขอเจรจาใหม่หรือไม่ ได้ผลสรุปว่าควรยกเลิกสัญญาเนื่องจากมีเสียง เรียกร้องจากกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากคณะกรรมการเศรษฐกิจสภาผู้แทนราษฎร

²¹ “การตัดสินใจเกี่ยวกับโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปสหภาพยุโรป,” สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 11 ฉบับที่ 14 (4-10 เมษายน 2529): 382.

²² พิธีสารต่ออายุความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหภาพยุโรปเศรษฐกิจ ยุโรป เกี่ยวกับการผลิต การตลาดและการค้ามันสำปะหลัง ปี พ.ศ. 2530 ถึง พ.ศ. 2533. (อัคราณา)

กระทรวงพาณิชย์จึงนำเรื่องนี้เสนอขอความเห็นชอบต่อแนวทางการเจรจากับสหภาพยุโรปจาก คณะรัฐมนตรี รวม 5 ข้อ ดังนี้²³

1) ให้กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ ร่วมกันรับผิดชอบในการขอเจรจากับสหภาพยุโรปอย่างเป็นทางการ ภายใต้มาตรา 1 ของพิธีสารต่ออายุความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปในเรื่อง การผลิต การตลาดและการค้ามันสำปะหลัง เพื่อให้มีการแก้ไขปรับปรุงความตกลงฉบับปัจจุบันให้ได้ ประโยชน์แก่ไทยมากที่สุด

2) หากการเจรจาไม่บรรลุผลตามเป้าหมาย ก็ให้ฝ่ายไทยแจ้งยกเลิกความตกลง ภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2532 ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 1 ของพิธีสารต่ออายุความตกลง

3) ให้ฝ่ายไทยแจ้งต่อแกตต์ ว่าไทยยังคงมีสถานะเป็นผู้ส่งออกมันสำปะหลังราย ใหญ่ในตลาดสหภาพยุโรป ทั้งนี้ เพื่อสงวนท่าทีของไทยในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่ หากยังไม่ สามารถทำความตกลงกับสหภาพยุโรปได้ภายในปีพ.ศ. 2533

4) ในช่วงระหว่างที่บอกเลิกความตกลง จนถึงระยะเวลาที่ความตกลงจะหมดอายุ ลงในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2533 ให้มีการดำเนินการเจรจากับฝ่ายสหภาพยุโรปต่อไป ใน แนวทางที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ไทยอย่างมากที่สุด โดยเฉพาะประโยชน์ที่เกษตรกรจะได้รับ

5) การดำเนินการตามแนวทางข้างต้นจำเป็นที่ไทยจะต้องมีการโน้มน้าวให้ประเทศ สมาชิกสหภาพยุโรปทั้ง 12 ประเทศสนับสนุน โดยการติดต่อขอความสนับสนุนผ่านสถาน เอกอัครราชทูตไทยซึ่งประจำอยู่ในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป และให้ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ และปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เชิญเอกอัครราชทูตของ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปมาพบเพื่อขอความสนับสนุนร่วมกัน

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2532 เห็นชอบตามที่ กระทรวงพาณิชย์เสนอทั้ง 5 ข้อ และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้

ฝ่ายไทยจึงได้เริ่มขอเจรจากับสหภาพยุโรปตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 โดยนาย พงส์ สาร สิ้นรองรองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น และดร. สุบิน ปิ่นขยัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ เดินทางไปเจรจากับผู้แทนระดับสูงของฝ่ายสหภาพยุโรป ณ กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม เพื่อ

²³ รายงานผลการประชุมชี้แจงคณะกรรมการเพื่อพิจารณา โฆษณามันสำปะหลังในคณะกรรมการ เศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กรุงเทพฯ 2532 หน้า 3. อ้างใน ชรินทร์ หาญสืบสาย. ปัญหาการส่งออกมันสำปะหลังของไทย. หน้า 31.

หาทางปรับปรุงความตกลง ให้เป็นประโยชน์กับไทยยิ่งขึ้น²⁴ ต่อมาได้มีการเจรจากรอบความตกลง อย่างไม่เป็นทางการในระดับเจ้าหน้าที่สองครั้งที่กรุงเทพฯ และที่กรุงบรัสเซลส์ รวมเป็นการเจรจาระดับเจ้าหน้าที่ 3 ครั้ง หลังจากนั้นได้มีการเจรจาอย่างเป็นทางการในระดับสูง ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนฝ่ายไทยและนาย R. Mac Sharry กรรมการธิการเกษตรของสหภาพยุโรป ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2532 ณ กรุงบรัสเซลส์ ทั้งสองฝ่ายได้มีการทำบันทึกความตกลง (Agreed Minutes) โดยฝ่ายไทยได้แจ้งข้อเสนอต่อฝ่ายสหภาพยุโรปว่าต้องการที่จะให้มีการปรับปรุงความตกลง เพื่อให้ได้โควตารวมสูงขึ้น

การเจรจาในครั้งนั้น สหภาพยุโรปยอมรับข้อเสนอของฝ่ายไทย ไทยจึงแจ้งยกเลิกความตกลง กับสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2532 ในขณะที่เดียวกันก็ได้ให้สถานเอกอัครราชทูตประจำนครเจนีวาแจ้งต่อแคว้นว่าไทยเป็นผู้ส่งออกมันสำปะหลังรายใหญ่ ทั้งนี้ เพื่อสงวนท่าทีของฝ่ายไทย กล่าวคือ หากไม่สามารถทำความตกลง กับสหภาพยุโรป ได้ภายในปี พ.ศ. 2533 ก็จะได้ดำเนินการเจรจาภายใต้แคว้นต่อไป ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามขั้นตอนที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแล้วคือ ให้กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงการต่างประเทศร่วมกันรับผิดชอบในการเจรจากับสหภาพยุโรปให้ได้ประโยชน์สูงสุด โดยถือผลประโยชน์ของเกษตรกรเป็นสำคัญ

ต่อมาได้มีการประชุมเจรจาระดับเจ้าหน้าที่กับสหภาพยุโรป ระหว่างวันที่ 27 กุมภาพันธ์ - 1 มีนาคม พ.ศ. 2533 ที่จังหวัดเชียงใหม่ เป็นการประชุมตามแนวทางในบันทึกความตกลง (Agreed Minutes) ที่ทำไว้กับสหภาพยุโรป โดยได้เน้นในเรื่องโควตาเป็นสำคัญ ซึ่งสหภาพยุโรป แจ้งว่ายังมีปัญหาในเรื่องของการขยายปริมาณโควตา แต่ก็จะอำนวยความสะดวกในเรื่องความยืดหยุ่นแต่ละปี (Flexibility) โดยจะให้ขีมีโควตาล่วงหน้าเพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำได้สูงสุดถึงปีละ 5.5 ล้านตัน

ส่วนปัญหาที่ยังคงติดค้างอยู่ คือการขีมีโควตาสำหรับปีสุดท้ายของความตกลงในแต่ละช่วง คือ ปี พ.ศ. 2533 กับปี พ.ศ. 2537 ตามสัญญาเดิมในปี พ.ศ. 2533 ให้ขีมีได้ 500,000 ตัน ขณะนั้นสหภาพยุโรป แจ้งว่าจะให้ขีมีได้ 750,000 ตัน แต่ฝ่ายไทยยังไม่ยอมรับ ได้เสนอขอเป็นว่าจะขอขีมีเท่าไรก็ได้เพื่อให้ส่งออกได้สูงสุด 5.5 ล้านตัน ในปีพ.ศ. 2533 ซึ่งเท่ากับเป็นการขีมีโควตา 1.20 ล้านตันและในส่วนนี้ไทยขอขีมีให้เป็นการให้เปล่า (Token) แก่ไทยเป็นจำนวน 250,000 ตัน นอกจากนี้สำหรับปีพ.ศ. 2537 ขอให้ไทยสามารถขีมีโควตาจากสัญญาฉบับต่อไปได้

²⁴ กรมการค้าต่างประเทศ รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2533. กรุงเทพฯ: กระทรวงพาณิชย์, 2533. หน้า 5-6. อ้างใน ชรินทร์ หาญสืบสาย. ปัญหาการส่งออกมันสำปะหลังของไทย. หน้า 33.

ในปริมาณไม่จำกัด และให้สามารถส่งออกได้ 5.75 ล้านตัน (อย่างไรก็ตาม ใน 2 ประเด็นหลังนี้ ไม่ได้รับการพิจารณายินยอมจากสหภาพยุโรป แต่อย่างใด)

ในเรื่องรูปแบบของความตกลง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้เสนอให้ทำในรูปแบบพิธีสารต่ออายุความตกลง (Protocol) เพราะจะทำให้มีขั้นตอนสั้นกว่าและไม่ต้องขออำนาจ (Mandate) ใหม่จากสหภาพยุโรป ในขณะที่การทำความตกลงใหม่จะมีขั้นตอนและเสียเวลามากกว่า อันอาจจะทำให้ไทยเสียประโยชน์ได้

จากการที่การพัฒนาการเกษตรและการปลูกพืชทดแทนในไทยไม่สามารถบรรลุเป้าหมายทั้งหมดได้ในช่วงระยะเวลา 9 ปี แรก (พ.ศ.2525-2533) จึงควรที่จะดำเนินการต่อไป และตัดสินใจที่จะต่ออายุความตกลงว่าด้วยความร่วมมือ จึงได้มีการลงนามต่ออายุความตกลงความร่วมมือระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป ในเรื่องการผลิต การตลาดและการค้ามันสำปะหลัง²⁵ (Co-operation Agreement between the Kingdom of Thailand and the European Economic Community on manioc production marketing and trade) โดยมีนายอเมส ซิลาอ่อน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ร่วมลงนามกับนายเรย์ แมค แชรรี่สมาชิกของคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรป รายละเอียดความตกลงมีสังเขปมีดังนี้

ข้อ 1 ความตกลงจะมีอายุต่อไปอีก 4 ปี นับจากวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2534 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2537 เว้นแต่จะถูกลบออกโดยฝ่ายภาคีใดฝ่ายหนึ่งเป็นเวลาอย่างน้อยหนึ่งปีก่อนการสิ้นสุดของช่วงเวลาที่สี่ปีแรก

ข้อ 2 ปริมาณการส่งออกทั้งสิ้นจะเท่ากับ 21 ล้านตันในช่วงระยะเวลา 4 ปี อย่างไรก็ตามการส่งออกทั้งสิ้นจะต้องไม่เกิน 5,750,000 ตันในแต่ละปี และไทยออกใบอนุญาตส่งออกให้คลุมถึงปริมาณเพิ่มเติมได้ถึง 750,000 ตันในการส่งออกของ 6 เดือนสุดท้ายของปี พ.ศ. 2533 และได้ถึง 650,000 ตัน ใน 6 เดือน สุดท้ายของปี พ.ศ. 2537 และในปีสุดท้ายของช่วงเวลาที่สี่ปีใด ๆ ต่อจากนั้น

ข้อ 3 สหภาพยุโรปเศรษฐกิจยุโรปจะยังคงใช้อัตราภาษีขาเข้าสูงสุดร้อยละ 6 ของราคาตามมูลค่าหัวมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

ข้อ 4 สหภาพยุโรปจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่โครงการต่างๆ ที่มุ่งถึงการพัฒนาชนบทและการปลูกพืชต่างชนิดในไทย โดยเฉพาะในเขตการผลิตมันสำปะหลังซึ่งยากจนที่สุดของประเทศ

²⁵ พิธีสารต่ออายุความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหภาพยุโรปเศรษฐกิจยุโรปด้านการผลิต การตลาด และการค้ามันสำปะหลัง พ.ศ. 2534 ถึง พ.ศ. 2537. (อัคราณา)

2.4.5 ความตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจฉบับที่ 4 พ.ศ. 2538 – 2541

การประชุมครั้งที่ 4/2536 ของคณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติ เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2536 และการประชุมครั้งที่ 11/2536 ของคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2536 มีมติเห็นสอดคล้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติ เฉพาะในกรณีที่มีการเจรจาเกดต์ประสบความสำเร็จให้ต่ออายุข้อตกลงฯ ออกไปโดยอัตโนมัติ²⁶ และเมื่อมติคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2536 ได้มีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) กล่าวคือ กรณีการเจรจาเกดต์รอบอุรุกวัยประสบความสำเร็จให้ต่ออายุความตกลงมันสำปะหลังไทยกับสหภาพยุโรปออกไปโดยอัตโนมัติ แต่ถ้าหากการเจรจาเกดต์รอบอุรุกวัยไม่ประสบความสำเร็จให้คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) พิจารณากำหนดท่าทีของไทยเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

เนื่องจากการเจรจาเกดต์รอบอุรุกวัยที่กรุงเจนีวา ประสบผลสำเร็จสามารถตกลงกันได้ทันตามกำหนดเวลาในวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2536 ดังนั้นการพิจารณาต่ออายุความตกลงจึงต้องเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2536 กล่าวคือปล่อยให้ความตกลงต่ออายุออกไปโดยอัตโนมัติและจะปรับเข้าสู่ความตกลงทวิภาคีซึ่งผูกพันภายใต้เกดต์ในที่สุด

ความตกลงภายใต้เกดต์เริ่มมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 เป็นต้นมาและเปลี่ยนเป็นองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ทำให้ข้อตกลงมันสำปะหลังได้ปรับเปลี่ยนไปสู่ความตกลงสินค้าเกษตรภายใต้องค์การการค้าโลก คือ สหภาพยุโรปผูกพันปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายใต้พันธกรณีการเปิดตลาด (Market Access) และสหภาพยุโรปยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมผันแปรไปเนื่องจากต้องปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าเกษตรภายใต้องค์การการค้าโลก สหภาพยุโรปได้ยื่นข้อเสนอผูกพันภยานำเข้ามันสำปะหลังต่อองค์การการค้าโลก โดยกำหนดตามความตกลงในฉบับที่ 3 ดังนี้²⁷

- กำหนดโควตา 21 ล้านตัน ภายในระยะเวลา 4 ปี หรือเฉลี่ยปีละ 5.25 ล้านตัน
- อัตราภาษีศุลกากรสำหรับมันสำปะหลังในโควตานำเข้าร้อยละ 6

²⁶ กระทรวงพาณิชย์ การพิจารณาต่ออายุความตกลงมันสำปะหลังระหว่างไทย-สหภาพยุโรป. กระทรวงพาณิชย์ 14 ธันวาคม 2536. อ้างใน ชรินทร์ หาญสืบสาย. ปัญหาการส่งออกมันสำปะหลังของไทย. กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ 2537. หน้า 43-44.

²⁷ วรณภา โสภานเสถียรพงศ์. เส้นทางกำนันมันสำปะหลังของไทยและหลักเกณฑ์การส่งออก. กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. 2546. หน้า 57-58.

- อัตราภาษีศุลกากรนอกโควตาร้อยละ 6+148 อีซียูต่อต้าน และลดลงใน อัตราร้อยละ 36 ภายใน 6 ปี เหลือร้อยละ 3.8+95 อีซียูต่อต้านในปีสุดท้าย

ซึ่งทำให้เงื่อนไขความตกลงของไทยกับสหภาพยุโรปทางด้านมันสำปะหลังยังคง เหมือนทุกๆ ปี ที่ผ่านมา กล่าวคือ ไทยยังได้รับการจัดสรรโควตาเพื่อการส่งออกไปยังสหภาพ ยุโรปในปริมาณ 5.25 ล้านตันต่อปี หรือส่งออกไม่เกิน 21 ล้านตันภายในระยะเวลา 4 ปี ตาม ระเบียบกระทรวงพาณิชย์²⁸ ภายใต้ความตกลงร่วมมือระหว่างไทยและสหภาพยุโรปในเรื่องการ ผลิต การตลาดและการค้ำประกันสำปะหลัง

ทางกระทรวงพาณิชย์ได้ออกระเบียบ²⁹ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การส่งออก ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเป็นไปตามความตกลงระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปเป็นไปด้วยความ เรียบร้อยเกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและแก่ประเทศโดยรวม ที่ยังคงกำหนดให้ปริมาณการ ส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังสหภาพยุโรปไม่เกิน 21 ล้านตันในระยะเวลา 4 ปี หรือ ปีละไม่ เกิน 5.25 ล้านตัน³⁰ และผู้ที่ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังสหภาพยุโรปต้องขออนุญาต เป็นผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังรับอนุญาตดังเช่นในอดีต และออกไปรับรองการส่งออก มิให้ ปริมาณการส่งออกเกินปริมาณที่กำหนดไว้³¹

2.4.6 ความตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจฉบับที่ 5 พ.ศ. 2542 – 2545

ในปีพ.ศ. 2541 ไทยไม่ได้บอกเลิกการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจไปยังสหภาพ ยุโรปเป็นผลให้ความตกลงจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังสหภาพยุโรปต่อเนื่องโดย อัคนินันต์เป็นระยะเวลา 4 ปีในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2542-2545 ตามข้อ 1 ซึ่งความเป็นจริงนี้พบได้ จากระเบียบกระทรวงพาณิชย์³² กล่าวว่าเพื่อให้การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังสหภาพ

²⁸ ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการจัดสรรปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังสหภาพ ยุโรปประจำปี 2539 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2538 (อ้างสำเนา)

²⁹ ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการจัดสรรปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังสหภาพ ยุโรปประจำปี 2538 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2537 (อ้างสำเนา)

³⁰ ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการจัดสรรปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังสหภาพ ยุโรปประจำปี 2538 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2537,และ ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการจัดสรรปริมาณการส่งออก ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังสหภาพยุโรปประจำปี 2539 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2538. (อ้างสำเนา)

³¹ ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการจัดสรรปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังสหภาพ ยุโรปประจำปี 2542 (พ.ศ. 2541) (อ้างสำเนา)

³² ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการจัดสรรปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังสหภาพ ยุโรปประจำปี 2542 (พ.ศ. 2541) (อ้างสำเนา)

ยุโรปเป็นไปตามภาวะการผลิตและการค้าในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรและประเทศเป็นส่วนรวม และสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 252๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 และตามความตกลงว่าด้วยการเกษตรขององค์การการค้าโลกและตาม Commission Regulation (EC) No. 2566/2001 ของสหภาพยุโรป ได้กำหนดให้ผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังตามพิกัดศุลกากร H.S. ประเภท 0714 ไปสหภาพยุโรปตามปริมาณของความตกลง ได้รับการลดหย่อนภาษีการนำเข้าสหภาพยุโรป นั้น การส่งออกปี พ.ศ. 2542 หมายถึง การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปสหภาพยุโรปตามปริมาณที่กำหนดไว้ตามความตกลงสำหรับปี 2542 ปริมาณ 5.25 ล้านตัน หรือภายในระยะเวลา 4 ปี พ.ศ. 2542-2545 มีปริมาณไม่เกิน 21 ล้านตัน ตามที่สหภาพยุโรปผูกพันไว้ตามพันธกรณีตามความตกลงว่าด้วยการเกษตรขององค์การการค้าโลก³³ ซึ่งรายละเอียดของความตกลงดังกล่าวจะคล้ายกับความตกลงในฉบับที่ 3 และ 4 คือ

ข้อ 1 ความตกลงจะมีอายุต่อไปอีก 4 ปี นับจากวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2542 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2545 เว้นแต่จะถูกยกเลิกโดยฝ่ายภาคีใดฝ่ายหนึ่งเป็นเวลาอย่างน้อยหนึ่งปีก่อนการสิ้นสุดของช่วงเวลาสี่ปีแรก

ข้อ 2 ปริมาณการส่งออกทั้งสิ้นจะเท่ากับ 21 ล้านตันในช่วงระยะเวลา 4 ปี อย่างไรก็ตามการส่งออกทั้งสิ้นจะต้องไม่เกิน 5,750,000 ตันในแต่ละปี และไทยออกไปอนุญาตส่งออกให้คลุมถึงปริมาณเพิ่มเติมได้ถึง 750,000 ตันในการส่งออกของ 6 เดือนสุดท้ายของปี พ.ศ. 2541 และได้ถึง 650,000 ตัน ใน 6 เดือน สุดท้ายของปี พ.ศ. 2545 และในปีสุดท้ายของช่วงเวลาสี่ปีใดๆ ต่อจากนั้น

ข้อ 3 สหภาพยุโรปเศรษฐกิจยุโรปจะยังคงใช้อัตราภาษีนำเข้าสูงสุดร้อยละ 6 ของราคาตามมูลค่าหัวมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

ข้อ 4 สหภาพยุโรปจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่โครงการต่างๆ ที่มุ่งถึงการพัฒนาชนบทและการปลูกพืชต่างชนิดในไทย โดยเฉพาะในเขตการผลิตมันสำปะหลังซึ่งยากจนที่สุดของประเทศ

³³ ประมวลจากระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังสหภาพยุโรป สำหรับการส่งออกปี 2542/2543 พ.ศ. 2542 และ ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังสหภาพยุโรป สำหรับการส่งออกปี 2543/2544 พ.ศ. 2543 และระเบียบกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังชนิดอัดเม็ดและชนิดเป็นชิ้น ตามปริมาณภายใต้โควตาภาษีไปสหภาพยุโรป สำหรับปี 2545 พ.ศ. 2545

2.4.7 การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจฉบับที่ 6 พ.ศ. 2546 – 2549

ปริมาณการส่งออกของไทยไปยังสหภาพยุโรปยังอยู่ภายใต้ความตกลง เนื่องจากในปี พ.ศ. 2545 ไทยมิได้บอกยกเลิกความตกลง ดังกล่าว เป็นผลให้การส่งออกของไทยไปยังสหภาพยุโรปเป็นไปตามความตกลง ที่ไทยสามารถส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังสหภาพยุโรปในปริมาณ 5.25 ล้านตันต่อปีแต่ไม่เกิน 5.5 ล้านตัน ภายในระยะเวลา 4 ปี คือ ช่วงปี พ.ศ. 2546-2549 ทั้งนี้เป็นเพราะผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร และตามความตกลงว่าด้วยการเกษตรขององค์การการค้าโลกและตาม Commission Regulation (EC) No. 2566/2001 ของสหภาพยุโรป³⁴ เพราะฉะนั้นรายละเอียดของความตกลงในฉบับนี้จะคล้ายกับความตกลงในฉบับที่ 3 4 และ 5 คือ

ข้อ 1 ความตกลงจะมีอายุต่อไปอีก 4 ปี นับจากวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2546 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2549 เว้นแต่จะถูกบอกเลิกโดยฝ่ายภาคใดฝ่ายหนึ่งเป็นเวลาอย่างน้อยหนึ่งปีก่อนการสิ้นสุดของช่วงเวลาสี่ปีแรก

ข้อ 2 ปริมาณการส่งออกทั้งสิ้นจะเท่ากับ 21 ล้านตันในช่วงระยะเวลา 4 ปี อย่างไรก็ตามการส่งออกทั้งสิ้นจะต้องไม่เกิน 5,750,000 ตันในแต่ละปี และไทยออกไปอนุญาตส่งออกให้คลุมถึงปริมาณเพิ่มเติมได้ถึง 750,000 ตันในการส่งออกของ 6 เดือนสุดท้ายของปี พ.ศ. 2545 และได้ถึง 650,000 ตัน ใน 6 เดือน สุดท้ายของปี พ.ศ. 2549 และในปีสุดท้ายของช่วงเวลาสี่ปีใดๆ ต่อจากนั้น

ข้อ 3 สหภาพยุโรปเศรษฐกิจยุโรปจะยังคงใช้อัตรากำไรขาเข้าสูงสุดร้อยละ 6 ของราคาตามมูลค่าหัวมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

ข้อ 4 สหภาพยุโรปจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่โครงการต่างๆ ที่มุ่งถึงการพัฒนาชนบทและการปลูกพืชต่างชนิดในไทย โดยเฉพาะในเขตการผลิตมันสำปะหลังซึ่งยากจนที่สุดของประเทศ

³⁴ ประมวลจาก ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังชนิดอัดเม็ดและชนิดเป็นชิ้น ตามปริมาณภายใต้โควตาภาษีไปสหภาพยุโรป สำหรับปี 2546 พ.ศ. 2545 และระเบียบกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังชนิดอัดเม็ดและชนิดเป็นชิ้น ตามปริมาณภายใต้โควตาภาษีไปสหภาพยุโรป สำหรับปี 2547 พ.ศ. 2546 และระเบียบกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังชนิดอัดเม็ดและชนิดเป็นชิ้น ตามปริมาณภายใต้โควตาภาษีไปสหภาพยุโรป สำหรับปี 2549 พ.ศ. 2548

รัฐบาลมียุทธศาสตร์สำหรับมันสำปะหลังของไทยในปี พ.ศ. 2545-2549³⁵ โดยมี การตั้งเป้าหมาย 1) ที่จะรักษาระดับพื้นที่เพาะปลูกไว้ที่ 6.7 ล้านไร่ แต่เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เพื่อเพิ่มผลผลิตเป็น 20.8 ล้านตัน ในปี พ.ศ. 2549 2) ลดการส่งออกมันอัดเม็ด โดยเน้นการส่งออก มันเส้นคุณภาพดีและแป้งมันสำปะหลังแทน 3) สนับสนุนให้มีการแปรรูปมันสำปะหลังเป็น ผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าสูงทั้งในรูปของอาหารสัตว์และไม่ใช่อาหาร เช่น เอทานอล โดยใช้นโยบาย ดังนี้ 1) ด้านราคา สร้างเสถียรภาพราคาให้มันคงตลอดปี ราคาไม่ขึ้นลงตามฤดูกาลตลอดจนสร้าง กำไรให้ผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึงทั้งระบบ 2) ด้านราคาตลาด พยายามรักษาสัดส่วนการตลาดเดิม เร่งหาตลาดใหม่และดำเนินการในเชิงรุกเพื่อแก้ไขปัญหาราคาและการกีดกันทางการค้า 3) ด้าน การพัฒนาคุณภาพ ปรับปรุงคุณภาพผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังให้สอดคล้องกับความต้องการของ ตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ 4) ด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เพื่อเพิ่มมูลค่าเชิงพาณิชย์

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้วางมาตรการมันสำปะหลังดังนี้ 1) สนับสนุนและส่งเสริม การขยายตลาดในต่างประเทศ เช่น การร่วมงานนิทรรศการที่เกี่ยวข้อง จัดสัมมนาเผยแพร่ ประโยชน์ของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เป็นต้น 2) โครงการเชื่อมโยงการซื้อขายระหว่างผู้ผลิต และผู้ใช้น้ำมันเส้นคุณภาพดี โดยสนับสนุนให้จัดตั้งศูนย์ประสานงานดำเนินการ 3) สนับสนุนการ จัดตั้งศูนย์ตรวจสอบและรับรองคุณภาพมันเส้น มันอัดเม็ด และแป้งมันเพื่อให้สอดคล้องกับ ความต้องการของตลาด 4) สนับสนุนการผลิตผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เพื่อเพิ่มมูลค่าเพิ่มเชิงพาณิชย์ เช่น เอทานอล ข้าวโพดวิทยาศาสตร์และผลิตภัณฑ์กษณะย่อยสลายได้ โดยความร่วมมือของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 5) โครงการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ลานมัน เพื่อพัฒนาคุณภาพ มันเส้น มันสำปะหลัง เช่น ส่งเสริมให้ลานมันใช้เครื่องร่อนทำความสะอาดหัวมันเส้น เป็นต้น 6) จัดหาแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำจากสถาบันการเงิน เพื่อเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงเครื่องจักร 7) ดำเนินการประชาสัมพันธ์จุดเด่นของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เช่น ปลอดภัย ไม่มี GMO และ อื่นๆ ทั้งตลาดในประเทศและต่างประเทศ 8) ดำเนินการรักษาระดับราคาหัวมันสำปะหลังสดให้ สูงกว่าต้นทุนการผลิตของเกษตรกรและไม่ให้เกิดผลบิดเบือนกลไกตลาด ทั้งนี้อาจจะดำเนิน โครงการแทรกแซงตลาดโดยการรับซื้อหรือรับจำหน่ายหัวมันสำปะหลังสดหรือผลิตภัณฑ์มัน สำปะหลังในพื้นที่ที่มีการปลูกมันสำปะหลังทั่วประเทศ หรือบางพื้นที่ในราคา ปริมาณ ช่วงเวลาที่ สอดคล้องกับสภาวะการผลิตการตลาดในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนให้มีการระบายสต็อกในราคาและ ปริมาณและช่วงเวลาที่เพียงพอราคาหัวมันสำปะหลังสดให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม 9) กวดขันให้มี การใช้เครื่องวัดเชื้อแป้งในการซื้อขายหัวมันสด 10) เร่งรัดการกำหนดเขตเศรษฐกิจสำหรับมัน

³⁵ “มันสำปะหลัง” [online] Available from: http://www.dtn.moc.go.th/web/FTA_ASEAN_CHINA/3. มันสำปะหลัง/1DA74~1.DOC [2003, October 10]

สำปะหลัง เพื่อควบคุมพื้นที่ปลูกให้อยู่ในเป้าหมายการผลิต 11) ถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตที่เหมาะสมและถูกต้องให้แก่เกษตรกร

ข้อคถลการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจทั้ง 6 ฉบับนี้ ส่งผลต่อการลดปริมาณการผลิตมันสำปะหลังของไทย อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อในด้านอื่นๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการผลิต หรือวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ ซึ่งผลกระทบเหล่านี้เป็นตัวแปรหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่า การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจนี้ไม่ได้เกิดจากการสมัครใจโดยแท้จริง ข้อคถลนั้นเกิดจากการเจรจาที่อยู่บนพื้นฐานความไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งทั้งหลายเหล่านี้จะขอกล่าวถึงในบทต่อไป