



อุตสาหกรรมสิ่งทอ นับเป็นอุตสาหกรรมเก่าแก่อุตสาหกรรมหนึ่งของโลก และยังคงมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ จนถึงทุกวันนี้ สำหรับประเทศไทยนอกจากอุตสาหกรรมสิ่งทอจะทำการรายได้ให้แก่ประเทศอย่างสูงสามารถผลิตสินค้าสิ่งทอที่มีมูลค่าสูงที่สุดในปัจจุบันแล้ว อุตสาหกรรมสิ่งทอยังเป็นอุตสาหกรรมที่นำไปสู่การสร้างงาน ซึ่งทำให้เกิดการจ้างงานจำนวนมากด้วยในรูปแบบเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศ อันเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่องสมบูรณ์ต่อไป

สถานการณ์การส่งออกสินค้าสิ่งทอของไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา นับได้ว่ามีการพัฒนาเป็นลำดับจากสินค้าที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า กลายเป็นสินค้าที่สามารถส่งออก และมีมูลค่าส่งออกเป็นอันดับหนึ่งของหมวดอุตสาหกรรมทั้งหมดตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา แต่อย่างไรก็ตามสถานการณ์การส่งออกในช่วงหลัง ๆ นี้ นับได้ว่าประสบกับปัญหาต่าง ๆ หลายประการ โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดการนำเข้าจากประเทศที่พัฒนามแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ดังนั้นจึงจำเป็นต้องดำเนินนโยบายช่วยเหลือ และสนับสนุนการส่งออกให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการส่งออก ไปยังประเทศในตลาดที่มีการกำหนดโควต้า อันเป็นตลาดสำคัญในการส่งออกสินค้าสิ่งทอของไทย ได้แก่ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป สหรัฐอเมริกา แคนาดา เม็กซิโก สวีเดน ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย ซึ่งนโยบายสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมการส่งออกสินค้าสิ่งทอไปยังประเทศดังกล่าวนี้ก็คือ นโยบายการจัดสรรโควตาส่งออกสินค้าสิ่งทอไปยังตลาดข้อตกลงทั้งนี้เพราะ นโยบายดังกล่าวจะช่วยให้เกิดการใช้โควตานั้นอย่างจำกัด ได้เต็มประสิทธิภาพ อันจะเป็นการเพิ่มมูลค่าการส่งออกสินค้าสิ่งทอยิ่งขึ้น

จากการศึกษา นโยบายการจัดสรรโควตาส่งออกสินค้าสิ่งทอ ไทย ไปยังตลาดข้อตกลงระหว่างปี 2522 - ปี 2532 นั้นสามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

1. นโยบายการจัดสรรโควตาส่งออกสินค้าสิ่งทอ ไทย ไปยังตลาดข้อตกลงเป็นนโยบายที่มีลักษณะเป็นระเบียบที่กำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อใช้บังคับแก่ผู้ส่งออก ให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้และระเบียบดังกล่าวเป็นระเบียบที่ประกาศโดยกระทรวงพาณิชย์ โดยเริ่มออกประกาศใช้เป็นระเบียบเมื่อวันที่ 2522 เป็นต้นมา ซึ่งมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระเบียบหลายครั้งด้วยกัน โดยระเบียบที่มีผลใช้อยู่ในปัจจุบันมี 2 ระเบียบอันคือระเบียบกระทรวงพาณิชย์

ว่าด้วยการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูป ไปยังประเทศที่มีข้อตกลงกับประเทศไทย พ.ศ. 2530 และระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งออกผ้าและผ้าชิ้นนอก ไปยังประเทศที่มีข้อตกลงกับประเทศไทย พ.ศ. 2530 และจากการศึกษาวิวัฒนาการของระเบียบการจัดสรรโควตาส่งทอแล้วปรากฏว่า ในระยะแรกการจัดสรรโควตาส่งทอสำเร็จรูป และการจัดสรรโควตาส่งทอและผ้าชิ้นนอกอยู่ในระเบียบฉบับเดียวกัน และต่อมาเมื่อสถานการณ์การค้าส่งทอขยายตัวขึ้น ประกอบกับลักษณะการส่งออกของสินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปและผ้าชิ้น นี้อาจแตกต่างกันทั้งในแง่ของลักษณะผู้ส่งออก และช่วงเวลาการส่งออกจึงทำให้มีการนอกระเบียบปฏิบัติทั้ง 2 ประเทศออกจากกันในปี 2526 ซึ่งสาระสำคัญของระเบียบทั้ง 2 ตั้งแต่ปี 2522 จนถึงปี 2530 ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่มีความชัดเจนและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการเน้นบทลงโทษสำหรับผู้ส่งออกที่ไม่สามารถใช้โควตาได้สอดคล้องตามที่ได้รับการจัดสรรและใบคืนโควตาทายในกำหนดเวลามากยิ่งขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ได้มีการให้สิ่งจูงใจแก่ผู้คืนโควตาทายในกำหนดเวลามากยิ่งขึ้น ซึ่งโดยสรุปแล้วเนื้อหาสาระสำคัญของระเบียบการจัดสรรโควตาส่งทอที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอันจะมีผลกำหนดในประเด็นสำคัญ ๆ ได้แก่ ผู้ผลิตที่ได้รับการจัดสรรโควตา หลักเกณฑ์การจัดสรรโควตาส่งทอ โควตาส่งทอกลาง ช่วงเวลาการขอรับจัดสรรและส่งทอ และบทลงโทษ

2. การกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาส่งทอสินค้าส่งทอของไทย ไปยังตลาดข้อตกลงนั้นเกี่ยวข้องกับตัวแสดงนโยบายหลายกลุ่ม ซึ่งต่างก็พยายามเข้ามามีอิทธิพล และผลักดันนโยบายให้เป็นไปตามแนวทางที่ตนหรือกลุ่มของตนต้องการซึ่งสามารถจำแนกตัวแสดงนโยบายออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ได้ 4 กลุ่ม คือ กลุ่มการเมือง กลุ่มข้าราชการประจำ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และกลุ่มทางสังคม แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาส่งทอจะต้องอยู่ที่ทิศทางที่ได้ทำความตกลงร่วมกันระหว่างประเทศผู้นำเข้ากับประเทศผู้ส่งออก

3. ทิศทางของนโยบายการจัดสรรโควตาส่งทอสินค้าส่งทอไทย ไปยังตลาดข้อตกลงนั้น ก็คือข้อตกลงเบื้องต้นที่ประเทศไทยยอมรับและใช้เป็นกรอบในการกำหนดนโยบาย โดยหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทางการกำหนดนโยบายนั้นจะต้องกำหนดนโยบายตามที่ได้ศึกษาก่อนแล้ว รวมทั้งตัวแสดงนโยบายที่ทำการเรียกร้องผลักดันนโยบายก็จะต้องดำเนินการเรียกร้องภายใต้ทิศทางของนโยบายแล้วทิศทางของนโยบายการจัดสรรโควตาส่งทอสินค้าส่งทอมีอยู่ 2 ประเภท คือ

3.1 ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (Multi-Fiber Textiles Arrangement) เป็นข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากการที่ประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำที่เข้ามาแล้ว เช่นสหรัฐอเมริกา ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป แคนาดา ได้รับผลเสียหายจากการนำเข้าสินค้าสิ่งทอจากประเทศที่กำลังพัฒนาที่มีต้นทุนการผลิตและราคาต่ำกว่าสินค้าสิ่งทอที่ผลิตภายในประเทศอุตสาหกรรม จนทำให้โรงงานผลิตสินค้าสิ่งทอหลายแห่งในประเทศอุตสาหกรรมต้องปิดกิจการลง ในปี 2504 สหรัฐอเมริกาจึงได้เสนอความเห็นให้มีการเจรจาตกลงด้านการค้าสิ่งทอร่วมกันระหว่างประเทศที่พัฒนามาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนา โดยในระยะแรกข้อตกลงดังกล่าวใช้ประเทศกำลังพัฒนาควบคุมปริมาณการส่งออกสินค้าสิ่งทอเฉพาะฝ้าย ยัน ไคเมก้า ด้าย ฝ้ายเส้น และสินค้าสิ่งทออื่นที่ทำจากฝ้ายเท่านั้น ซึ่งข้อตกลงร่วมดังกล่าวได้มีการโอนมาเป็นลำดับจนกลายเป็นข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ : MFA โดยเริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม 2517 และได้มีการเจรจาต่ออายุ MFA มาตลอดรวม 3 ครั้งด้วยกันและข้อตกลง MFA นี้จะมีอายุของข้อตกลงครั้งละ 4 ปี ซึ่งครั้งล่าสุดได้มีการเจรจาต่ออายุข้อตกลง MFA เป็นฉบับที่ 4 และจะหมดสัญญาความตกลงในวันที่ 31 กรกฎาคม 2534 โดย MFA นี้มีวัตถุประสงค์แท้จริงเพื่อส่งเสริมการขยายตัวทางการค้าสิ่งทอโดยการลดอุปสรรคต่าง ๆ ในทางการค้าและสนับสนุนให้เกิดระบบค้าเสรีเพื่อให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแก่ประเทศกำลังพัฒนา แต่ในระยะเดียวกันก็ได้รับความคุ้มครองและหลักประกันต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอของประเทศพัฒนาด้านการขยายตัวและเพิ่มสัดส่วนการค้าในตลาดโลกด้วย ดังเห็นการตกลงร่วมกันในแต่ละครั้งที่ผ่านมาของข้อตกลง MFA นี้จึงมีลักษณะของการประนีประนอมผลประโยชน์และความขัดแย้งระหว่างฝ่ายประเทศที่พัฒนามาแล้วที่เป็นประเทศผู้นำ เข้ากับประเทศที่กำลังพัฒนาที่เป็นผู้ส่งออกเรื่อยมา และมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นข้อตกลงที่เสริมสร้างมาตรการคุ้มครองอุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศอุตสาหกรรมมากขึ้น อีกทั้งยังมีการเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศในการเจรจากันอีกด้วย

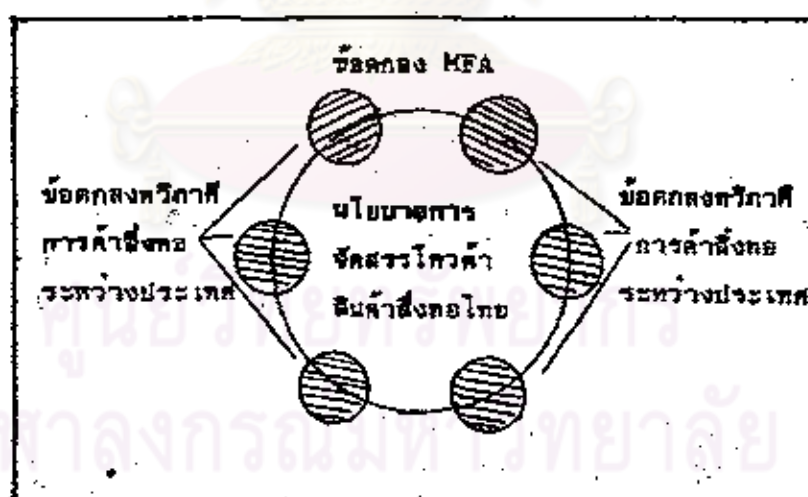
3.2 ข้อตกลงทวิภาคีการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ เป็นข้อตกลงที่ประเทศไทยทำความตกลงในเรื่องของการส่งออกสิ่งทอไปยังประเทศในตลาดข้อตกลงของแต่ละประเทศซึ่งข้อตกลงทวิภาคีนั้นจะกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการส่งออก รวมทั้งประเภทของสินค้าที่อนุญาตโควตาและปริมาณโควตาค่าไทยจะได้รับในแต่ละปี โดยข้อตกลงทวิภาคีนี้มีอายุของข้อตกลงประมาณ 4 ปี หรือตามที่ตกลงกัน และจะมีการขอเจรจาในระหว่างอายุข้อตกลงได้หากมีปัญหาการค้าสิ่งทอระหว่างกันเกิดขึ้น จากวิวัฒนาการของข้อตกลงทวิภาคีที่ได้ทำร่วมกับประเทศในตลาดข้อตกลงนั้น ปรากฏว่ามีการขยายตัวโดยเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายไทยเป็นส่วนรวมมาตลอด กล่าวคือประเทศ

ในตลาดข้อตกลง ได้เพิ่มโควตาในการส่งออกสินค้าสิ่งทอไทย ไปยังประเทศของสมาชิก อีกทั้ง
เงื่อนไขหรือข้อกำหนดต่าง ๆ ก็เพิ่มความคล่องตัวมากขึ้นด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกสินค้าสิ่งทอ
ไทย ไปยังตลาดข้อตกลงนั้นจะมีขอบเขตของนโยบายภายใต้กติกาที่ได้ทำความตกลงร่วมกันและใช้
เป็นเกณฑ์ในการส่งออกสินค้าสิ่งทอไปยังตลาดข้อตกลงคือข้อตกลง MFA และข้อตกลงทวิภาคีการ
ค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ดังสามารถอธิบายได้ตามแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 9.1

แสดงขอบเขตในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออก
สินค้าสิ่งทอไทย ไปยังตลาดข้อตกลง



4. ตัวแสดงนโยบายที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกสินค้าสิ่งทอไทย ไปยังตลาดข้อตกลงนี้ จะเข้ามามีอิทธิพลเพื่อกำหนดนโยบายให้ เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มตน ซึ่งจากการศึกษาสามารถอธิบายตัวแสดงนโยบายต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายรวมทั้งช่วงเวลาที่ตัวแสดงนโยบายแต่ละตัวมีอิทธิพลเด่นชัด ในการผลักดันนโยบายโดยจำแนกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

4.1 กลุ่มการเมือง ตัวแสดงนโยบายที่สำคัญของกลุ่มการเมืองก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และบรรดาการเมืองที่รัฐมนตรีสังกัดอยู่ ตัวแสดงนโยบายกลุ่มนี้ได้เข้ามามีบทบาทในการผลักดันนโยบายตามหน้าที่ที่รับผิดชอบตามกฎหมาย ซึ่งมีเครื่องมือหรือปัจจัยในการผลักดันนโยบาย คืออำนาจที่ได้รับตามกฎหมาย ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากลุ่มนี้จะเข้ามามีบทบาทมากเท่าไรนั้นขึ้นอยู่กับตัวบุคคล กล่าวคือลักษณะและแนวความคิดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่ละคน จะทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมมีระดับ มาก - น้อย แตกต่างกันไป โดยมีกระบวนการทางความคิดจากพรรคการเมืองเป็นปัจจัยสนับสนุน ทั้งนี้ตัวแสดงนโยบายกลุ่มนี้ได้เข้ามามีบทบาทในการผลักดันนโยบายสูงที่สุดในช่วงยุคกลาง คือระหว่างปี 2527 - ปี 2529 ซึ่งเป็นสมัยของนายโกศล ไกรฤกษ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยแนวทางในการจัดสรรโควตาส่วนใหญ่จะมาจากความคิดเห็นและความต้องการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นสำคัญ

4.2 กลุ่มข้าราชการประจำ ได้แก่ข้าราชการประจำที่ทำหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูล และแนวทางในการกำหนดนโยบาย ซึ่งในภายหลังจากนโยบายการจัดสรรโควตาสิ่งทอขึ้น ข้าราชการประจำที่มีบทบาทโดยตรง ก็คือ ข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าบทบาทของข้าราชการประจำนั้นจะลดน้อยลงลง กล่าวคือในช่วงยุคแรกซึ่งเป็นยุคบุกเบิกระเบียบการจัดสรรโควตาสิ่งทอนั้น ๆ สำคัญส่วนใหญ่ของระเบียบเป็นผลมาจากการผลักดันหรือการเสนอความคิดเห็นของข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ด้วยกัน จะมีเปลี่ยนแปลงไปบ้างก็เป็นการปรับเปลี่ยนเพื่อความเหมาะสมโดยมากความเห็นชอบของข้าราชการประจำอื่น แต่ในเวลาต่อมาคือในช่วงยุคกลาง และยุคปัจจุบัน ข้าราชการประจำได้ถูกลดบทบาทลงไปมาก โดยการเข้ามาแทนที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อันได้แก่กลุ่มสมาคมการค้าสิ่งทอและกลุ่มผู้ส่งออกสำคัญ ๆ ที่กุมอำนาจทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการที่ข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายนั้นก็เนื่องมาจากหน้าที่ตามกฎหมาย โดยใช้อำนาจที่ได้รับ เป็นเครื่องมือในการผลักดันนโยบาย

4.3 กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

4.3.1 กลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ ได้แก่บริษัทสิ่งทอที่ทำการส่งออกสินค้าสิ่งทอ และสมาคมการค้าต่าง ๆ ตัวแสดงนโยบายกลุ่มนี้ได้เข้ามาบีบบังคับผลักดันนโยบายที่เพราะผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ โดยกลุ่มบริษัทสิ่งทอที่ทำการผลิตและส่งออกสำคัญกัน จะมีลักษณะของการกระจุกตัวสูง คือมีตระกูลใหญ่ ๆ ไม่มีตระกูลที่ถูมอำนาจทางการผลิตและส่งออกสินค้าสิ่งทอ โดยโควต้าที่ได้รับส่วนใหญ่จะเป็นของมูลนิธิการท่าเรืออุตสาหกรรมสิ่งทอซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนร่วมจากต่างประเทศมาก โดยเฉพาะญี่ปุ่น และบริษัทสิ่งทอใหญ่ ๆ เหล่านี้ยังนิยมเข้ามาเป็นสมาชิกของสมาคมการค้าที่มีการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น เมื่อทำการต่อรองและผลักดันนโยบายให้เป็นไปในแนวทางที่ตนเองต้องการ แต่จากรายงานศึกษาพบว่าตัวแสดงกลุ่มนี้จะพยายามเข้ามาบีบบังคับหากเป็นไปได้ ก็จะถูกจำกัดโดยข้าราชการประจำและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์อย่างมาก แม้ในอดีตที่ผ่านมาตัวแสดงกลุ่มนี้ได้พยายามเข้ามาผลักดันนโยบายโดยวิธีการต่าง ๆ แม้แต่วิธีการรุนแรง คือการชุมนุมประท้วงแต่ก็ปรากฏว่าไม่ประสบผลสำเร็จลงอย่างใด แต่อย่างไรก็ตามกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ยังคงมีเครื่องมือที่เข้ามาบีบบังคับได้โดยอาศัยอำนาจทางการเงินเนื่องแลกเปลี่ยนกับฐานอำนาจทางการเมือง หรือผลประโยชน์แก่ข้าราชการ กลุ่มตัวแสดงนโยบายดังกล่าวมีวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายโดย การเข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานของราชการเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือข่าวสารข้อมูล ที่กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้มีอยู่และหน่วยงานราชการต้องพึ่งพาข้อมูลดังกล่าว ซึ่งจากวิวัฒนาการพบว่าตัวแสดงกลุ่มนี้ได้เข้ามาบีบบังคับและเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานราชการหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจเพิ่มมากขึ้น ในยุคปลายหรือยุคปัจจุบัน (ระหว่างปี 2530 - ปี 2532) โดยได้มีโอกาสเข้ามาแสดงความคิดเห็นและหน่วยงานราชการยอมรับไปปฏิบัติมากขึ้น

4.3.2 กลุ่มผลประโยชน์จากภายนอกประเทศ ได้แก่กลุ่มประเทศในตลาดหรือตลาดที่เป็นผู้นำเข้าสิ่งทอของไทย ซึ่งตัวแสดงนโยบายกลุ่มนี้เข้ามาบีบบังคับในการผลักดันนโยบายที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ทางการค้า และเศรษฐกิจภายในประเทศของตนจากทางการศึกษาพบว่า ตัวแสดงนโยบายกลุ่มนี้จะเข้ามาบีบบังคับมากในยุคกลาง และยุคปัจจุบัน ซึ่งถือเป็นตัวแสดงนโยบายสำคัญที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายการจักรวรรดิค้าของไทย ทั้งนี้เพราะตัวแสดงนโยบายกลุ่มนี้มีเครื่องมือสำคัญ คือ การใช้นาตกรบาทต่าง ๆ เพื่อกดดันทางการนำเข้าจากประเทศไทย ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ได้รับจากกติกาของนโยบายที่ทุกประเทศยอมรับร่วมกัน ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจใด ๆ ที่กระทบกระทั่งต่อภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศโดยเฉพาะเมื่อเป็น

ออกมาจากการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศอื่น ๆ แล้วกลุ่มประเทศเหล่านี้ก็จะใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อบีบบังคับให้ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนนโยบายการจัดสรรโควตา เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในข้อตกลงที่ทำร่วมกัน ซึ่งตัวอย่างสำคัญที่เห็นได้ชัดเจนก็คือมาตรการเอเอ็มวีไอที่ สหรัฐใช้กับประเทศไทยในปี 2528 นั่นเอง

4.4 กลุ่มทางสังคม ได้แก่ประชาชน และนักวิชาการที่มีความสนใจ เกี่ยวกับการจัดสรรโควตาส่งทอ ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากลุ่มทางสังคมที่มีบทบาทสำคัญได้แก่กลุ่ม สื่อมวลชน โดยเฉพาะกลุ่มหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยผลักดันให้นโยบายเป็นไปอย่าง เป็นธรรม มากยิ่งขึ้น แต่ตัวแสดงกลุ่มนี้จะเข้ามามีบทบาทมากเฉพาะในช่วงที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรร โควตา ซึ่งในภาพนั้นคือในช่วงยุคกลาง (ปี 2527 - ปี 2529)

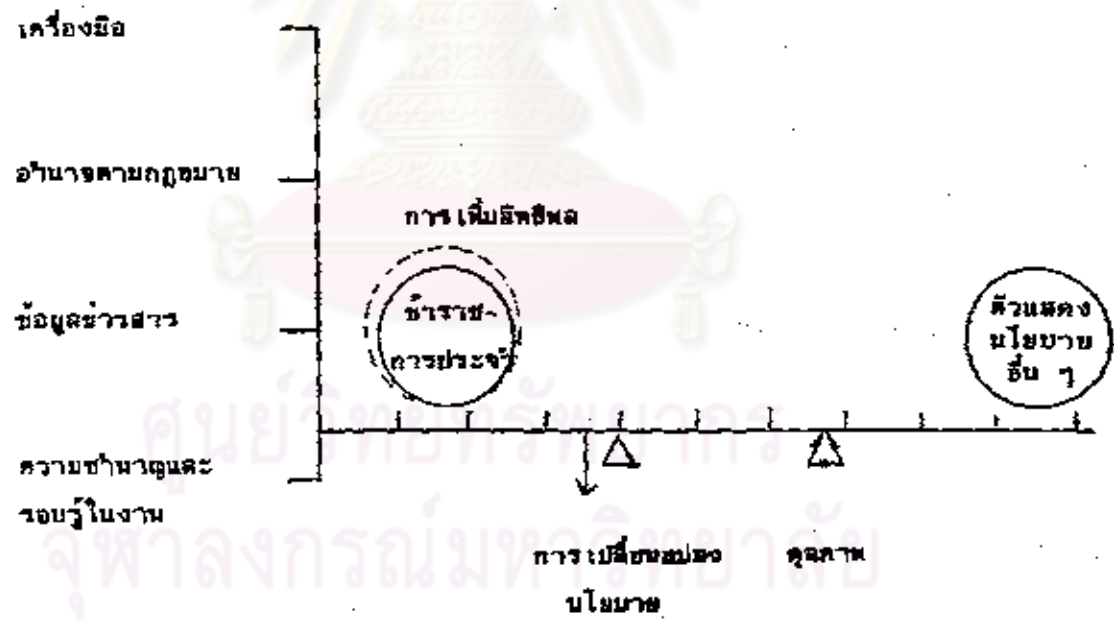
จากผลการศึกษาดังที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าตัวแสดงนโยบาย ที่ได้จัดแบ่งเป็น 4 กลุ่ม คือกลุ่มการเมือง กลุ่มข้าราชการประจำ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มทางสังคม นั้น หากพิจารณาตัวแสดงนโยบายดังกล่าว ในแนวของผลประโยชน์แล้ว ไม่ว่าจะกลุ่มจะมีแนวทางหรือ เป้าหมายอย่างไรก็ตามแต่สุดท้าย ในการดำเนินมาตรการผลักดันนโยบายแล้วตัวแสดงเหล่านี้ ก็มี จุดมุ่งหมายที่ผลประโยชน์ของตนหรือของกลุ่มตนเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์ทางการเมือง ผลประโยชน์ทางชื่อเสียงของตนหรือของกลุ่มด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้นจึง อาจกล่าวได้ว่าตัวแสดงดังกล่าวล้วนเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ผลักดันนโยบายให้โอนเสียงไปตาม ความต้องการของตน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ เป็นกลุ่มผลประโยชน์มหาชน ที่ผลักดันนโยบายโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และกลุ่ม สภาคนส่งทอและผู้ส่งออกสิ่งทอ เป็นกลุ่มผลประโยชน์เอกชน ที่เข้ามาผลักดันนโยบายโดยอาศัย ประสงค์ทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ นอกจากนี้แล้วยังมีกลุ่มผลประโยชน์ภายนอกประเทศ คือกลุ่ม ประเทศในตลาดข้อตกลงที่เป็นผู้นำเข้าสินค้าสิ่งทอจากไทย ร่วมกับผลักดันนโยบายให้โอนเสียงไป ตามผลประโยชน์ของตนด้วย และนอกจากกลุ่มผลประโยชน์แท้จริงดังกล่าวแล้วยังมีกลุ่มผลประโยชน์ ไม่แท้จริง อันได้แก่กลุ่มสื่อมวลชนต่าง ๆ โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์เป็นกลุ่มที่ทำการผลักดันนโยบายใน ทางอ้อมอีกด้วย ซึ่งจากการศึกษาได้พบว่ากลุ่มผลประโยชน์ในแต่ละกลุ่มต่างก็เข้าไปมีบทบาทต่อ การกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกสินค้าสิ่งทอไทยไปยังตลาดข้อตกลงทุกยุคสมัย แต่ อำนาจหรือระดับอิทธิพลนั้นแตกต่างกันไปตามสถานการณ์และภาวะการณ์ในขณะนั้น ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับ ว่าในช่วงเวลาแต่ละช่วง กลุ่มผลประโยชน์ใดจะสามารถใช้เครื่องมือที่ตนมีอยู่ให้สื่ออำนาจต่อ ความสำเร็จของกลุ่มได้มากกว่ากันนั่นเอง

ทั้งนี้เพื่อความเข้าใจและเป็นการสรุปผลการศึกษาในภาพรวมทั้งหมด ผู้ศึกษาจึงได้
สรุปรูปแบบของตัวแสดงนโยบายที่มีอิทธิพลต่อการกำหนด นโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออก
สิ่งทอไทยไปยังตลาดข้อตกลงระหว่างปี 2522 - ปี 2532 ไว้ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 9.2

แสดงรูปแบบของตัวแสดงนโยบายที่มีอิทธิพลต่อการกำหนด
นโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกสินค้าสิ่งทอไทยไปยังตลาดข้อตกลง
ระหว่างปี 2522 - ปี 2532

๑. ชุดแรก (ระหว่างปี 2522 - ปี 2526)



จากแผนภาพดังกล่าวจะเห็นได้ว่าส่วนแสดงนโยบายในแต่ละกลุ่มต่างก็มีอิทธิพลในแต่ละช่วงเวลาแตกต่างกันไป โดยในยุคแรก กลุ่มที่มีอิทธิพลมากที่สุดก็คือข้าราชการประจำ สำหรับในยุคกลางนั้นก็ได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างประเทศ ซึ่งแต่ละกลุ่มต่างก็มีเครื่องมือที่ใช้ในการเข้ามามีอิทธิพลแตกต่างกันไป ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลาว่าเครื่องมือที่มืออยู่จะเอื้ออำนวยให้เกิดพลังหรืออิทธิพลในทางผลักดันนโยบายมากน้อยเท่าใด สำหรับในยุคปัจจุบันจะเห็นได้ว่า นโยบายอยู่ในจุดของจุดขมวดพันพันมาทางด้านแสดงนโยบายทุกกลุ่มต่างก็ได้เสริมบทบาทและเพิ่มอิทธิพลของตนอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมีการร่วมมือกันในทางการผลักดันนโยบายมากยิ่งขึ้นและในขณะเดียวกันกลุ่มผลประโยชน์จากต่างประเทศเองก็ถูกจำกัด บทบาทลงทั้งโดยข้อจำกัดจากการต่อต้านของประเทศที่กำลังพัฒนาต่อมาตรการจำกัดการนำเข้าสินค้านั้น เครื่องมือสำคัญ รวมทั้งความไม่แน่นอนของกติกานโยบายที่เป็นตัวกำหนดบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ระหว่างประเทศด้วย

จากผลการศึกษาดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่าผลการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควต้า การส่งออกสินค้าสิ่งทอ ไทย ไปยังตลาดที่ยืดหยุ่นนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ของผลประโยชน์แตกต่างกันไป เช่นผลประโยชน์ทางการเมือง ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์ต่อชื่อเสียงของคณะหรือกลุ่ม และนโยบายในการจัดสรรโควต้าสิ่งทอนั้นจะโอนเอียงไปตามข้อเรียกร้องหรือแนวทางการของกลุ่มผลประโยชน์ ที่มีอิทธิพลมากกว่า ซึ่งแต่ละกลุ่มต่างก็มีปัจจัยที่ทำให้การเข้ามามีอิทธิพลแตกต่างกันไป เช่น ความต่อเนื่องของการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ภาวะผู้นำ ความรอบรู้ในข้อมูลข่าวสาร ที่มีเชิงภาวผู้นำเท่าเทียมตรงกับสมมติฐานที่ได้กำหนดไว้และสำหรับปัจจัยอื่นที่กำหนดไว้ในสมมติฐานคือ สถานภาพทางสังคม ขนาดของกลุ่ม และความสามัคคีที่เกิดจากการศึกษา ในครั้งนี้ปัจจัยดังกล่าว ไม่มีผลต่ออิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ นอกจากได้แสดงให้เห็นว่าระดับของอิทธิพลของตัวแสดงนโยบายแต่ละกลุ่มจะแตกต่างกันไปตามยุคสมัย และสถานการณ์ของแต่ละช่วงเวลาทำให้ในแต่ละช่วงเวลาจะมีกลุ่มอิทธิพล ที่เข้ามามีส่วนสำคัญในการผลักดันนโยบายแตกต่างกันไป

5. นอกจากการอธิบายลักษณะและระดับของการเข้ามามีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายดังกล่าวในแต่ละช่วงแล้ว การศึกษาซึ่งพบว่านโยบายการจัดสรรโควต้าการส่งออกสินค้าสิ่งทอในปัจจุบันยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่หลากหลายประการโดยเฉพาะความเป็นธรรมกับผู้ส่งออกรายเล็ก หรือผู้ส่งออกรายใหม่ และการถือ-ขายโควต้า ซึ่งผู้ศึกษาได้นำเสนอแนวทางในการจัดสรรโควต้าเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพื่อป้องกันปัญหาการถือ-ขายโควต้า ไว้บางประการ เช่น จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาโดยให้มีผู้แทน จากสมาคม และบริษัทสิ่งทอต่าง ๆ เข้า

ร่วมด้วย และการให้สิทธิพิเศษหรือผลประโยชน์บางประการเพื่อเป็นมาตรการลดความเสี่ยงเปรียบ
ของผู้ส่งออกขนาดเล็ก เป็นต้น

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษารั้งต่อไป

จากการศึกษานโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกสินค้าสิ่งทอไปยังตลาดข้อตกลง
ระหว่างปี 2522-ปี 2532 แล้วทั้งผู้ศึกษาเห็นว่าประเด็นที่ควรกำกับการศึกษาต่อไปก็คือ ควรได้มีการ
การศึกษาถึงสาเหตุที่ทำให้ตัวแสดงนโยบายแต่ละตัวมีอิทธิพลไม่เท่าเทียมกันในแต่ละช่วงเวลา
อย่างละเอียดต่อไป ซึ่งในการศึกษารั้งนี้พบว่าปัจจัยหนึ่งที่ทำให้อิทธิพลของตัวแสดงนโยบายแต่ละ
กลุ่มมีอิทธิพลมาก/น้อย แตกต่างกันนั้นมีส่วนมาจากการมีข้อมูลหรือความเชี่ยวชาญในนโยบายนั้น
บทบาทของผู้นำกลุ่มและปัจจัยในระดับย่อย เช่น ความล้มเหลวของการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวแทนแสดง
บางกลุ่ม นอกจากนี้อาจจะพิจารณาได้จากความต่อเนื่องของการดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงพาณิชย์ หรือการเปลี่ยนแปลงสภาพการเมืองที่มีผลต่อการเน้นอิทธิพลในการกำหนด
นโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกสินค้าสิ่งทอไทยไปยังตลาดข้อตกลง ที่การศึกษาครั้งก่อนจะ
สามารถอธิบายสาเหตุที่ทำให้ตัวแสดงนโยบายแต่ละกลุ่มมีอิทธิพลไม่เท่าเทียมกันได้ชัดเจนยิ่งขึ้น
นอกจากนี้ยังมีประโยชน์ และมีคุณค่าต่อวงการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์อย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะจะ
สามารถนำมาเป็นข้อสังเกตสมมติฐานวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์บ้าง บางทฤษฎีที่ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจ
ของข้าราชการประจำ การเข้าแทรกแซงทางการเมืองของข้าราชการการเมือง เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย