

บทที่ 6

การจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป

ปี พ.ศ. 2527-2530

ดังที่ทราบกันแล้วว่า นโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปในอดีต ตั้งแต่เริ่มมีการเจรจาจำกัดตนเองจนกระทั่งถึงนโยบายการส่งออกในปี 2526 นั้น นโยบายของรัฐบาลได้ก่อให้เกิดปัญหาทางการค้าตามมาหลายประการ ปัญหาเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐบาลในการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อตกลงที่ได้กระทำไว้ต่อ EEC และที่สำคัญ นโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมายังขาดความชัดเจนและต่อเนื่อง กล่าวคือนโยบายมีลักษณะของการลองผิดลองถูกและมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมา รัฐบาลไม่ได้พยายามศึกษาหาข้อมูลอย่างจริงจัง ที่จะใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสม และเป็นเครื่องมือที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติมากที่สุด ปραกฏการณ์เหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ส่งออกและผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงการมันสำปะหลังจำนวนมาก เพราะไม่สามารถคาดคะเนและวางแผนในการผลิตและการค้าในระยะยาวได้ อีกทั้งก่อให้เกิดความเสียหายจากความไม่แน่นอนของนโยบายอีกด้วย หากพิจารณาในแง่เศรษฐศาสตร์แล้ว ความเสี่ยงดังกล่าวจะถูกผลกระทบมาเป็นทอดๆ จนกระทั่งถึงราคาหัวมันสด ซึ่งจะทำให้ชาวไร่มันต้องรับภาระดังกล่าวด้วย ดังนั้นในปี พ.ศ. 2527 จึงได้มีการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ใหม่โดยใช้วิธีการจัดสรรโควตาให้แก่ผู้ส่งออกตามปริมาณสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่มีอยู่ และได้กำหนดเงื่อนไขอื่น ๆ อีกหลายประการ ดังนั้นในบทนี้จะกล่าวถึงผู้มีอิทธิพลและปัจจัยที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย ตลอดจนผลและปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายดังกล่าวมาใช้ ตั้งแต่ปี 2527-2530

ผู้มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปในปี พ.ศ. 2527-2530

สำหรับนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ในปี 2527 นี้มีฝ่ายต่างๆ เข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายมากกว่านโยบายในช่วงก่อนๆ ซึ่งในที่นี้จะแยกพิจารณาถึงผู้มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายออกเป็น 2 ส่วนคือ การกำหนดนโยบายการส่ง

ออกโดยใช้สต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของผู้ส่งออก เป็น เกณฑ์ และการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาในแต่ละงวดดังนี้คือ

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัดที่มีหน้าที่ในการควบคุมปริมาณการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างไทยกับ EEC เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการกำหนดนโยบายของปี 2527 พบว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นบุคคลที่สำคัญผู้หนึ่งที่กำหนดให้มีการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC โดยใช้ปริมาณสต็อก เป็น เกณฑ์ในการจัดสรรโควตาให้แก่ผู้ส่งออกในแต่ละงวดการใช้นโยบายการจัดสรรโควตาโดยใช้ระบบสต็อกนี้เกิดจากในช่วงนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ไปสังเกตการณ์การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC โดยวิธีเคาะระฆังและเห็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น จึงกำหนดนโยบายการส่งออกใหม่และได้นำเอาระบบสต็อกนี้มาใช้เพื่อมุ่งที่จะขจัดปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากนโยบายการส่งออกที่ผ่านมา โดยเชื่อว่านโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกตามปริมาณสต็อกนี้ จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายมากขึ้น ¹ จึงได้ออกระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในช่วงปลายปี ² แต่อย่างไรก็ดี การนำระบบสต็อกนี้มาใช้ มิใช่ว่าจะเกิดจากความต้องการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่เพียงฝ่ายเดียว ข้าราชการประจำในกระทรวงพาณิชย์โดยเฉพาะข้าราชการประจำในระดับสูงก็เป็นผู้ที่ต้องการให้มีการใช้ระบบสต็อก เป็น เกณฑ์ในการส่งออกด้วยเช่นกัน

จากการใช้ระบบสต็อกในการจัดสรรโควตาการส่งออกนั้น การส่งออกในแต่ละงวดจะใช้ปริมาณสต็อกของผู้ส่งออก เป็นอัตราส่วน เทียบว่าใครจะได้รับโควตาการส่งออก เท่าไรโดยเทียบจากเปอร์เซ็นต์ของปริมาณสต็อก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จึงเป็นผู้ที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายว่าใครจะได้รับโควตาเท่าใดในงวดหนึ่ง ดังนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะมีอำนาจ

¹ ประมวลจากการสัมภาษณ์อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง และ ข้าราชการระดับสูงในกรมการค้าต่างประเทศ

² สัมภาษณ์อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์, 5 มกราคม 2531 และระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังตามพิกัดศุลกากร 07.06 ออกไปนอกราชอาณาจักร และการออกใบรับรองการส่งออกในปี 2527 พ.ศ. 2526.

อย่างมาก โดยเฉพาะการส่งออกจนทำให้มีความรู้สึกว่าการจะได้รับการจัดสรรโควตาเท่าใดแทนที่จะเป็น เรื่องของการค้าขายปกติ กลับเป็นเรื่องการให้อนุญาตของกระทรวงพาณิชย์^๓ การที่กระทรวงพาณิชย์มีอำนาจมากนี้ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาการหาช่องทางในการทุจริตได้เช่นกัน

นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ยังมีอิทธิพลในการจัดสรรโควตาการส่งออกมันสำปะหลังไปยัง EEC ในแต่ละงวดว่างวดใดจะจัดสรรโควตาการส่งออกกี่เปอร์เซ็นต์ของปริมาณสต็อก ซึ่งเราจะแยกพิจารณาเป็นปีๆ ตามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่ละคนที่เข้ามาดำรงตำแหน่งดังนี้คือ

ในช่วงปี 2527-2528 ซึ่งนายโกศล ไกรฤกษ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้มีอิทธิพลในการจัดสรรโควตาการส่งออกไปยังประชาคมยุโรปแต่ละงวดมาก โดยเฉพาะในทางนี้ตนัยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะเป็นผู้ลงนามในประกาศจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในแต่ละงวด แต่ในทางปฏิบัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะกำหนดโควตาโดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากข้าราชการประจำ แล้วนำมากำหนดว่าจะส่งออกเป็นกี่เปอร์เซ็นต์ของปริมาณสต็อก^๔ หากพิจารณาจากประเด็นนี้จะเห็นถึงอิทธิพลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่มีต่อนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกดังกล่าว

ในช่วงปี 2529 มีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จากนายโกศล ไกรฤกษ์ เป็นร้อยตำรวจเอกสุรัตน์ โอสถานุเคราะห์ ในช่วงนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีอิทธิพลในการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC มากกว่าปีที่ผ่านมา การกำหนดปริมาณการส่งออกแต่ละงวดค่อนข้างจะผันผวน จะเห็นจากการจัดสรรโควตาการส่งออกในงวดที่ 3/2529 ซึ่งจัดสรรเพียง 9% ของปริมาณสต็อก ทำให้เกิดปัญหาการขาดโควตาจากผู้ส่งออกต้องร้องเรียนและต้องเพิ่มโควตาการส่งออกขึ้นอีก รวมเป็น 16% ของปริมาณสต็อก หรือในงวดที่ 5/2529 ซึ่งจัดสรรโควตาการส่งออกถึง 50% ของปริมาณสต็อก^๕ ปริมาณการจัดสรรดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่มีต่อนโยบาย การที่รัฐมนตรีว่าการ

^๓ โสภณ ทองปาน, นโยบายส่งออกสินค้าเกษตรกรรมของไทย, หน้า 19.

^๔ สัมภาษณ์อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์, 5 มกราคม 2531.

^๕ มติชน (5 มีนาคม 2529) : 16.

กระทรวงพาณิชย์กำหนดปริมาณการส่งออกดังกล่าวนี้ทำให้ผู้ส่งออกบางรายได้รับผลประโยชน์อย่างมหาศาลจากนโยบาย และมีข่าวว่าพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องพรรคหนึ่งได้รับประโยชน์จากการกำหนดนโยบายนี้ด้วย ⁶ จากกรณีนี้สามารถชี้ให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายนั้น ถึงแม้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะเป็นผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติผลประโยชน์มหาศาลที่ได้จากนโยบายทำให้พรรคการเมืองและผู้ส่งออกเข้ามามีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายด้วย ดังนั้นนโยบายที่ออกมาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จึงได้รับความคิดหรือข้อเสนอแนะจากพรรคการเมืองและผู้ส่งออก นโยบายการจัดสรรโควตาที่ออกมาในช่วงนี้จึงมีลักษณะผันผวนและตอบสนองต่อพรรคการเมืองและผู้ส่งออกบางกลุ่มตามที่กล่าวมา ⁷

ในปี 2530 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีอิทธิพลในการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป โดยเป็นผู้กำหนดปริมาณการส่งออกในแต่ละงวด ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะกำหนดปริมาณการส่งออกในแต่ละงวด โดยใช้ข้อมูลที่ยาราชการประจำเสนอขึ้นมาตามสายการบังคับบัญชา จากลักษณะดังกล่าวทำให้ยาราชการประจำมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในแต่ละงวดค่อนข้างมาก ดังจะเห็นได้จากปริมาณการส่งออกที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์กำหนดส่วนใหญ่จะเป็นไปตามข้อมูลและแนวความคิดที่ยาราชการประจำเสนอมา ⁸

นอกจากนี้ในช่วงปลายปี 2530 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ยังได้กำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปปี 2531 โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบสต็อกงวดแรกของปี 2531 ในงวดที่ 2 ธันวาคม 2530 และส่งออกในวันที่ 9 ธันวาคม 2530 ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายโดยกำหนดให้เช็คสต็อกวันที่

⁶ ไทยรัฐ (3 มิถุนายน 2529) : 9.

⁷ จากการสัมภาษณ์ยาราชการประจำระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ได้รับการยืนยันว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะกำหนดปริมาณการจัดสรรเอง โดยไม่ได้ปรึกษากับทางยาราชการประจำปริมาณที่จัดสรรมักไม่เหมือนกับที่ยาราชการประจำเสนอ

⁸ สัมภาษณ์ยาราชการประจำระดับสูงของกรมการค้าต่างประเทศท่านหนึ่ง

9 และส่งออกในวันที่ 15 ธันวาคม 2530⁹ การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ดังกล่าวทำให้ผู้ส่งออกรายหนึ่ง (บริษัทศรีกรุงวัฒนา) ได้รับประโยชน์จากนโยบาย จนมีการวิพากษ์วิจารณ์กันว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์กำหนดนโยบายที่จะให้ผลประโยชน์แก่ผู้ส่งออกรายเดียว และผู้ส่งออกที่ได้ประโยชน์เข้ามาผลักดันให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เลื่อนระยะเวลาการส่งออกโดยใช้เวลาเงินถึง 100 ล้านบาท¹⁰ ลักษณะนี้ชี้ให้เห็นว่าแม้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะกำหนดนโยบายตามความต้องการของผู้ส่งออก กล่าวอีกนัยหนึ่งคือผู้ส่งออกเข้ามามีอิทธิพลต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตามก็ดีกว่าเลื่อนระยะเวลาการส่งออกก็ทำให้ผู้ส่งออกที่เสียประโยชน์เข้ามาผลักดันทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ต้องเปลี่ยนแปลงระยะเวลาในการส่งออกอีกครั้งหนึ่ง

วิธีการในการเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ทั้งในแง่ของการนำระบบสต็อกมาใช้และการจัดสรรโควตาการส่งออกแต่ละงวดจะพบว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ใช้วิธีการต่างๆ ในการกำหนดนโยบายหลายวิธีคือ วิธีที่หนึ่งได้แก่การใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดว่าจะจัดสรรโควตาการส่งออกอย่างไรและเท่าใด โดยในเรื่องการจัดสรรโควตาการส่งออกในแต่ละงวดนั้น ข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายของรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้ที่เสนอข้อมูลให้แก่รัฐมนตรี¹¹ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อที่ 2

วิธีที่สองที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เข้ามามีอิทธิพล ในการกำหนดนโยบายได้แก่ การที่ผู้ส่งออกและข้าราชการประจำประสบกับปัญหาการใช้นโยบายส่งออกแบบเก่า (First come first serve) ทุกฝ่ายกำลังต้องการที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย รัฐมนตรีว่าการ

⁹ ไทยรัฐ (7 ตุลาคม 2530) : 2.

¹⁰ แนวหน้า (26 ตุลาคม 2530) : 7

¹¹ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่งกล่าวว่า "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไม่สามารถทำอะไรได้ถ้าข้าราชการประจำไม่ตั้งหน้าให้" ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของข้าราชการประจำที่มีต่อการกำหนดนโยบาย.

กระทรวงพาณิชย์จึง เสนอให้ใช้นโยบายการจัดสรรปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ไปยัง EEC การเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวจึงสอดคล้องกับภาวะความต้องการของฝ่ายต่างๆ

2. ข้าราชการประจำ เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกทั้งในแง่ของการนำเอาระบบสต็อกมาใช้และการจัดสรรโควตาการส่งออกในแต่ละงวดกล่าวคือ การนำระบบสต็อกมาใช้ เป็นกติกากำหนดการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ข้าราชการประจำในระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์จะมีอิทธิพลต่อนโยบายอย่างมาก เพราะ เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อ เรื่องนี้โดยตรงข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ ส่วนใหญ่ต้องการที่จะให้นำระบบสต็อกมาใช้โดยมีความ เชื่อว่าการค้าเสรีจะไม่เกิดขึ้น พ่อค้าจะพยายามกดราคาซื้อให้มากที่สุดแล้วไปตัดราคากันเองในตลาดโลก และ เชื่อว่าพ่อค้ามักจะขาดวินัย ซึ่งต้องกำหนดกฎเกณฑ์หรือติกรอบให้ เด็ดจึงมีการกำหนดนโยบายโดยใช้ระบบสต็อกขึ้น ข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ส่วนใหญ่เห็นว่า ยังไม่มีนโยบายใดที่เหมาะสมในการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมากกว่าระบบสต็อก เพราะ เชื่อว่าระบบนี้จะสร้างความ เป็นธรรมให้กับทุกฝ่ายและยังสามารถใช้ เป็น เครื่องมือในการกำหนดราคาหัวมันสดได้ด้วย

จากความต้องการของข้าราชการประจำที่ต้องการใช้ระบบสต็อก จึงได้ เสนอให้มีการนำระบบสต็อกมาใช้ในการจัดสรรโควตาการส่งออกในช่วงที่นโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกแบบเคาะระฆังก่อให้เกิดปัญหา ซึ่งรัฐบาลและผู้ส่งออกต้องการที่จะ เปลี่ยนแปลงนโยบาย ซึ่ง เมื่อพิจารณาแล้วจะ เห็นว่าการใช้ระบบสต็อกทำให้ข้าราชการประจำมีอำนาจมากในการจัดสรรโควตาให้แก่ผู้ส่งออก เพราะข้าราชการประจำจะทำหน้าที่ตั้งแต่การตรวจสอบจนถึงการควบคุม การส่งออก ดังนั้นข้าราชการประจำจึงต้องการให้ใช้นโยบายดังกล่าว แม้ว่าจะมีกลุ่มผู้ส่งออก เสนอให้ใช้ระบบอื่นทั้งในปี 2527 และ 2528 แต่ก็ไม่ได้ผลแต่ประการใด จึงกล่าวได้ว่า ความ ต้องการของข้าราชการประจำในการที่จะนำเอาระบบสต็อกมาใช้นี้มีค่อนข้างมาก เพราะหาก ข้าราชการประจำไม่เห็นด้วย นโยบายนี้คงไม่สามารถใช้ต่อ เนื่องกันมาได้จนถึงปัจจุบัน ¹² ข้าราชการประจำจึงมีอิทธิพลอย่างมากต่อนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC โดยที่ใช้ปริมาณสต็อกเป็น เกณฑ์ในการจัดสรรโควตาการส่งออก

¹² สัมภาษณ์ข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ระดับสูงท่านหนึ่ง, 22 ธันวาคม 2530.

จากการที่ข้าราชการประจำเสนอให้มีการนำระบบสต็อกมาใช้ ผลที่เกิดจากระบบสต็อกคือการจัดสรรโควตาในแต่ละงวดให้แก่ผู้ส่งออก ข้าราชการประจำจะเข้ามามีบทบาทอย่างมาก กล่าวคือ ในช่วงปี 2527-2528 ข้าราชการประจำจะมีบทบาทในการจัดสรรโควตาการส่งออกแต่ละงวด ทั้งนี้หากพิจารณาถึงขั้นตอนในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกจะเห็นว่า ข้าราชการประจำทำหน้าที่เสนอข้อมูลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยเฉพาะข้าราชการประจำจากกรมการค้าต่างประเทศ (กองส่งเสริมการส่งออก) จะเป็นผู้ทำหน้าที่ถือกำหนดปริมาณการจัดสรรว่า จะส่งออกกี่เปอร์เซ็นต์ของสต็อกพร้อมข้อมูล เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยเว้นตัวเลขปริมาณการจัดสรรไว้ให้ทางรัฐมนตรีเป็นผู้ใส่ตัวเลขเอง ซึ่งส่วนใหญ่รัฐมนตรีก็จะใส่ตัวเลขตามข้อมูลที่ทางข้าราชการประจำเสนอ¹³ ปริมาณการจัดสรรที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์กำหนดกับที่ข้าราชการประจำประมาณไว้จะไม่แตกต่างกันมากนัก และในบางครั้งรัฐมนตรีก็จะเรียกข้าราชการประจำระดับสูงเข้าไป เพื่อให้ข้อมูลในเรื่องการจัดสรรโควตาการส่งออกเพิ่มเติม¹⁴ จากขั้นตอนในทางปฏิบัติจะเห็นว่าข้าราชการประจำมีอิทธิพลหรือบทบาทมากในการจัดสรรโควตาการส่งออกในแต่ละงวดของช่วงนี้¹⁵

ในช่วงปี 2529 ในปีนั้นนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ยังคงใช้รูปแบบเดิม แต่การจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ในแต่ละงวดมีการเปลี่ยนแปลงไปจาก 2 ปีแรกอยู่มาก เพราะมีการเปลี่ยนแปลงผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และในปีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะมีแต่อิทธิพลในการกำหนดนโยบายการส่งออกมากกว่าข้าราชการประจำ¹⁶ เป็นผู้กำหนดนโยบายออกมาเองว่าจะ

¹³ สัมภาษณ์อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และข้าราชการประจำกรมการค้าต่างประเทศ

¹⁴ โดยส่วนใหญ่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะให้ข้าราชการประจำเข้าไปชี้แจงข้อมูลให้ตนทราบ เพื่อจะได้กำหนดปริมาณการจัดสรรโควตาการส่งออก.

¹⁵ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ให้สัมภาษณ์ว่ารัฐมนตรีทำอะไรไม่ได้ถ้าข้าราชการประจำไม่ตั้งแทนเสนอให้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของข้าราชการประจำดังกล่าว.

¹⁶ สัมภาษณ์ข้าราชการประจำของกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์.

จัดสรรโควตาการส่งออกในงวดนี้เท่าไรโดยมิได้พิจารณาข้อมูลที่ทางฝ่ายข้าราชการประจำเสนอ การจัดสรรโควตาการส่งออกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ค่อนข้างผันผวน และขาดความแน่นอน ซึ่งหลายฝ่ายเห็นว่าก่อให้เกิดปัญหาทางการค้า (เกิดความปั่นป่วนทางการค้า) และการจัดสรรโควตาการส่งออกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์หลายงวดก่อให้เกิดการได้ประโยชน์ของผู้ส่งออกบางบริษัทเป็นพิเศษจนมีการร้องเรียนเกิดขึ้น¹⁷ จากกรณีที่เกิดขึ้นในปีนี้ข้าราชการประจำจึงมีอิทธิพลในการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังน้อยกว่าปีที่ผ่านมา

ในปี 2530 ข้าราชการประจำมีอิทธิพลในการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ในแต่ละงวดอีกครั้ง โดยเสนอข้อมูลต่างๆ ในการจัดสรรโควตาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์พิจารณา ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ก็จะยึดตามที่ข้าราชการประจำเสนอในช่วงนี้ปัญหาการจัดสรรโควตาการส่งออกในแต่ละงวดว่าจะส่งออกเท่าไรไม่มีปัญหามากนัก แต่มีปัญหาในเรื่องการใช้ระเบียบการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปในทางที่ไม่ชอบ โดยมีปัญหาการสต็อกคัมเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงนี้ข้าราชการประจำในกรมการค้าต่างประเทศมีอิทธิพลในการในการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในแต่ละงวดมาก¹⁸

จะเห็นว่าการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ทั้งในแง่ของการนำระบบสต็อกมาใช้และการจัดสรรโควตาการส่งออกแต่ละงวดข้าราชการประจำจะเข้ามามีอิทธิพลค่อนข้างมาก (มากกว่าคนอื่น) จะมีเพียงปี 2529 ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เข้ามามีอิทธิพลมากกว่าข้าราชการประจำ ในการจัดสรรโควตาการส่งออกในแต่ละงวด

วิธีการที่ข้าราชการประจำเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายทั้งการนำระบบสต็อกมาใช้และการจัดสรรโควตาการส่งออกแต่ละงวดพอสรุปได้คือ

¹⁷ แนวหน้า (22 เมษายน 2529) : 7.

¹⁸ ข้าราชการประจำระดับสูงของกรมการค้าต่างประเทศท่านหนึ่งกล่าวว่า "ในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาแต่ละงวด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ท่านนี้จะยึดถือข้อมูลตามที่เราเสนอขึ้นไป".



วิธีการแรกได้แก่การอาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ซึ่งให้อำนาจแก่ข้าราชการประจำเสนอความคิดเห็นต่างๆ แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ตาม ขั้นตอนทีกล่ามาแล้ว การเสนอความคิดเห็นเหล่านี้มีอิทธิพลต่อนโยบายมากทั้งการนำระบบสต็อก มาใช้และการจัดสรรโควตาแต่ละงวด เพราะข้าราชการประจำจะรู้ข้อมูลทุกอย่างดีและมีความ ต่อเนื่องของข้อมูลมากกว่าทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ยึดถือตามที่ข้าราชการประจำ เสนอ ดังนั้นนโยบายจึง เป็นไปตามที่ข้าราชการประจำต้องการ เป็นส่วนใหญ่ ในการกำหนดนโยบายระบบ สต็อกและการจัดสรรโควตาการส่งออกแต่ละงวดมีเพียงบางงวดของปี 2529 เท่านั้นที่ข้าราชการ การเมืองหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เข้ามามีอิทธิพลมากกว่าข้าราชการประจำ

วิธีการที่สองได้แก่ การใช้จังหวะเวลาที่เหมาะสม เสนอความคิดเห็นในการกำหนดนโยบาย ซึ่งจะ เห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการส่งออกจากเดิมมาเป็นระบบสต็อก ในขณะที่ทุกฝ่าย เห็นว่าการส่งออกระบบ เดิมมีปัญหาทำให้ทุกฝ่ายยอมรับระบบสต็อกที่ข้าราชการประจำ เสนอ หรือ เห็นชอบ

วิธีการที่สามที่ข้าราชการประจำใช้ได้แก่การให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม เช่น เข้ามามี ส่วนร่วมในการ เสนอความคิดเห็นในช่วงการนำระบบสต็อกมาใช้ การให้ทุกฝ่ายเข้าร่วมในการ ตรวจสอบสต็อก จากการกระทำดังกล่าวทำให้นโยบายที่ออกมาลดการต่อต้านจากฝ่ายต่างๆ ลง เพราะตนเองเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ข้าราชการประจำมิใช่เป็นผู้ที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายอย่างเด็ดขาด เพราะในบางช่วงจะมีปัจจัยอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย ดังนั้นข้าราชการ ประจำจึงมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายแตกต่างกันออกไปตามสถานการณ์

3. กลุ่มผู้ส่งออก เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตา การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งในกรณีของนโยบายการ จัดสรรโควตาการส่งออกโดยผู้ใช้ปริมาณสต็อกของผู้ส่งออก เป็นเกณฑ์ในการพิจารณานั้น ผู้ส่งออกได้ เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ซึ่งเราจะพิจารณาได้ดังนี้

หลังจากที่ประเทศไทยต้องจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC แล้ว นโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปของไทยขาดความ แน่นนอนต่อเนื่องทำให้เกิดปัญหาหลายประการ ซึ่งผู้ส่งออกก็ได้รับผลกระทบจากความไม่แน่นอนของ นโยบายอยู่มาก จึงได้พยายามที่จะเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายหรือผลักดันนโยบาย เพื่อ ให้นำนโยบาย เอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่กลุ่มตัวเองมากที่สุด โดย เสนอแนวความคิดของตนให้

กระทรวงพาณิชย์พิจารณา 4 แนวทางด้วยกันคือ ¹⁹

3.1 เสนอให้มีการกำหนดโควตาส่งออกไปยัง EEC ปีละ 2 งวด ละ 3 และ 2 ล้านตันตามลำดับ โดยโควตาในงวดที่ 2 เป็นโควตาสำหรับจัดสรรเป็นโบนัสแก่ผู้สามารถส่งออก ไปนอก EEC ได้ ²⁰

3.2 ให้แบ่งการส่งออกเป็นงวด ละ 45 วันและงวดหนึ่งๆ ให้จัดสรรโควตาการส่งออกประมาณ 6 แสนตัน กลุ่มนี้อ้างว่าการจัดสรรโควตาโดยวิธีการแบ่งเป็นงวด จะทำให้การค้า มั่นสำปะหลังมีความแน่นอนสม่ำเสมอ

3.3 ให้มีการเก็บค่าพรีเมียมหรือประมูลโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง โดย นำเงินที่ได้ไปใช้ในกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เพื่อใช้ในโครงการต่างๆ

3.4 ให้มีการค้าเสรีและมีการเก็บปริมาณโควตาไว้ เป็นโบนัสแก่ผู้ที่สามารถส่งผลิตภัณฑ์ มันสำปะหลังออกไปนอกตลาดประชาคมยุโรปได้ กลุ่มพวกนี้ส่วนใหญ่ได้แก่นักวิชาการ

การที่กลุ่มต่างๆ เสนอแนวความคิด เห็นให้มีการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการ ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกมาในรูปแบบต่างๆ กันนั้น ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาเป็นตัวกลางใน การจัดสรรประโยชน์และกำหนดนโยบายในรูปแบบที่ประนีประนอมให้ทุกฝ่ายยอมรับกันได้ การที่ หลายฝ่ายต้องการให้มีการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกใหม่นั้น ถือว่าเป็นแรง กระตุ้นหรือเป็นตัวผลักดันให้มีการกำหนดนโยบายหรือวิธีการการจัดสรรโควตาการส่งออกใหม่ ซึ่ง สอดคล้องกับความต้องการทั้งข้าราชการประจำในกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง พาณิชย์ในขณะนั้นที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือวิธีการในการส่งออกอยู่แล้ว

เนื่องจากนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกที่กล่าวมา มิได้เป็นไปตามข้อ เสนอของ กลุ่มผู้ส่งออก ต่อมาช่วงปลายปี 2527 กลุ่มผู้ส่งออกได้ เสนอแนวความคิดต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์ เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือวิธีการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์

¹⁹ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และอัมมาร์ สยามวาลา, เอกสารหมายเลข 1 การตลาด ราคาและนโยบายทางการเกษตร, หน้า 9.

²⁰ กลุ่มที่เสนอแนวความคิดนี้คาดว่าตนจะได้โควตาจากการส่งออกไปนอก EEC โดย การแลกเปลี่ยนมันสำปะหลังกับประเทศอื่น ทำให้ได้รับส่วนจัดสรรพิเศษมาก

มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปใหม่ เพื่อให้มีการนำนโยบายดังกล่าวนี้มาใช้ในปี 2528 โดยเสนอความคิดดังกล่าว เข้าสู่คณะทำงานพิเศษซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงพาณิชย์ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย สมาคมโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทย และสมาคมผู้ผลิตมันสำปะหลังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งข้อเสนอกลุ่มผู้ส่งออกพอสรุปได้เป็น 4 แนวทางคือ ²¹

1. เสนอให้จัดสรรโควตาการส่งออกไปยังประชาคมยุโรปตามอัตราส่วนของสต็อก โดยให้รัฐบาลดำเนินการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปให้แก่ผู้ส่งออกตามอัตราส่วนปริมาณสต็อกของผู้ส่งออกและให้มีการส่งออกเป็นงวด มีการใช้มาตรการจูงใจในอัตราส่วน 1:2 (คือการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปนอกประชาคมยุโรป 1 ตัน จะได้รับการจัดสรรโควตาการส่งออกไปยังประชาคมยุโรป 2 ตัน)

2. เสนอให้มีการส่งออกแบบ เสรีโดยให้มีการเก็บเงินกองทุนการส่งออก และจ่ายชดเชยการส่งออกไปนอกประชาคมยุโรป และให้มีการแบ่งการส่งออกเป็น 2 งวดๆ ละ 60 และ 40 เปอร์เซ็นต์ตามลำดับ และให้มีการส่งออกอย่างเสรีโดยสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนการส่งออกเพื่อจ่ายชดเชยการส่งออกไปนอกประชาคมยุโรป โดยกระทรวงพาณิชย์จะออกไปรับรองการส่งออกตามที่ผู้ส่งออกได้จ่ายเงินไว้กับกองทุน กลุ่มผู้สนับสนุนแนวความคิดนี้ได้แก่ สมาคมโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทย และสมาคมผู้ผลิตมันสำปะหลังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3. เสนอให้มีการส่งออกแบบ เสรีโดยมีสต็อกพื้นฐาน วิธีการนี้กำหนดให้มีการแบ่งการส่งออกเป็น 2 งวดๆ ละ 60 และ 40% และบังคับให้ผู้ส่งออกต้องมีการสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังตามปริมาณที่กำหนดโดยจะมีการตรวจสอบสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเป็นระยะๆ ไป ผู้ที่เห็นด้วยกับแนวทางนี้ได้แก่ผู้ส่งออก เป็นส่วนใหญ่

4. เสนอให้มีการส่งออกแบบ เสรีภายใต้ปริมาณโควตานำเข้าประชาคมยุโรป โดยให้แบ่งการส่งออกเป็น 2 งวดๆ ละ 60 และ 40 ของปริมาณโควตาที่ได้รับจากประชาคมยุโรปตามลำดับ และให้มีการส่งออกแบบ เสรีโดยทางราชการ เป็นผู้ออกไปรับรองการส่งออก

²¹ รวมประชาชาติ (14 กรกฎาคม 2527) : 14

การที่ผู้ส่งออก เข้ามามีอิทธิพลในการ เสนอแนวความคิด เห็นและแนวทางให้มีการ เปลี่ยนแปลงการจัดสรรนโยบายการส่งออกนี้ ถือเป็นตัวผลักดันให้รัฐบาลต้อง เปลี่ยนแปลงนโยบายในการ จัดสรรโควตาการส่งออก ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของทั้งข้าราชการประจำในกระทรวง พาณิชย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่ต้องการจะ เปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดสรรโควตา การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปอยู่แล้ว จึงมีการกำหนดนโยบายการส่งออก โดยใช้รูปแบบของการสต็อกปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เกิดขึ้น ซึ่งระบบสต็อกนี้มีได้ เป็นความ ต้องการของผู้ส่งออก แต่เป็นไปตามความต้องการของข้าราชการประจำ และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้นมากกว่า²² แม้ว่าช่วงปลายปี 2527 ผู้ส่งออกจะ เสนอให้มีการกำหนด นโยบายใหม่ในปี 2528 แต่นโยบายจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังก็ยังคงใช้ระบบ สต็อกเช่นเดิม จะมีการเปลี่ยนแปลงก็เฉพาะในรายละเอียดบางประการเท่านั้น เช่น ระยะเวลา การส่งออก อัตราส่วนจัดสรรตามมาตรการจูงใจ ฯลฯ จะเห็นว่าส่วนนี้ข้าราชการประจำและ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีอิทธิพลมากกว่าผู้ส่งออก ในการนำเอาระบบสต็อกมาใช้ในการ จัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปในแต่ละงวดนั้น เราสามารถ พิจารณาถึงอิทธิพลของผู้ส่งออกได้คือ

ในปี 2527-2528 ซึ่งเริ่มมีการนำนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกโดยนาระบบ สต็อกมาใช้ นั้น ผู้ส่งออกมีได้ เข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออก ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในแต่ละงวดมากขึ้น การกำหนดนโยบายเป็นอำนาจหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ตาม กฎหมาย ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะเป็นผู้กำหนดว่าในแต่ละงวดจะส่งออก เท่าไรหรือ เป็นกี่เปอร์เซ็นต์ของสต็อกโดยข้อมูลต่างๆ ทางรัฐมนตรีจะได้จากข้าราชการประจำใน กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งจะเป็นผู้ที่ทำเรื่องเสนอขึ้นไปตามขั้นตอนหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการ การที่นโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกในแต่ละงวดที่กำหนดออกมาว่า จะจัดสรรเป็นกี่ เปอร์เซ็นต์ของสต็อกนั้นผู้ส่งออกมีได้มีบทบาทหรือมีส่วนในการกำหนด

²² สัมภาษณ์ข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ท่านหนึ่งโดย เฉพาะข้าราชการประจำกล่าวว่ากระทรวงพาณิชย์มีอิทธิพลมากในการกำหนดนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ได้วางไว้ หากข้าราชการประจำไม่เห็นด้วย นโยบาย ดังกล่าวมีโอกาที่จะล้มเหลวมากที่สุด

แม้ว่าผู้ส่งออกจะไม่มีอิทธิพลโดยตรงในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปในแต่ละงวดก็ตาม แต่เนื่องจากนโยบายการจัดสรรโควตาดำเนินผลกระทบโดยตรงต่อผู้ส่งออก ผู้ส่งออกจึงพยายามเข้ามาเสนอความเห็น ตลอดจนข้อมูลข่าวสารต่อรัฐมนตรี เพื่อให้การจัดสรรในแต่ละงวด เอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตนมากที่สุด²³ หรือเพื่อให้ตนเองได้ทราบนโยบายล่วงหน้าว่าจะมีการจัดสรรโควตาในงวดนี้เท่าไรหรือกี่เปอร์เซ็นต์ซึ่งจะทำให้กลุ่มของตนได้ประโยชน์มากที่สุด ข้อเท็จจริงที่ผ่านมามีผู้ส่งออกบางรายรู้นโยบายล่วงหน้าว่าจะจัดสรรการส่งออกเท่าไร โดยเฉพาะผู้ส่งออกที่สนิทสนมกับพรรคการเมือง หรือนักการเมืองที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะทำให้ได้รับประโยชน์จากนโยบายมากกว่า แม้ว่าผู้ส่งออกบางรายจะรู้นโยบายก่อนก็ตาม แต่ในระยะนี้ผู้ส่งออกก็ไม่มีอิทธิพลในการที่จะชี้แนะนโยบายออกมาตามที่ตนต้องการได้ นโยบายในช่วงนี้จะเกิดจากความคิดเห็นหรือความต้องการของข้าราชการประจำในกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นหลัก

ต่อมาในปี 2529 บทบาทของผู้ส่งออกมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปมากกว่าช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยผู้ส่งออกได้เสนอความคิดเห็นให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และนโยบายที่ออกมาซึ่งชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ที่ผู้ส่งออกบางรายได้รับอย่างเป็นกอบเป็นกำ การจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในปีนี้ปรากฏว่าในแต่ละงวดขาดความสม่ำเสมอ และไม่แน่นอน ลักษณะดังกล่าวนี้แสดงให้เห็น

²³ สัมภาษณ์ผู้ส่งออก อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และข้าราชการประจำในกระทรวงพาณิชย์ต่างยืนยันไปในทางเดียวกันว่า มีผู้ส่งออกพยายามเข้ามาพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เพื่อให้ข้อมูลต่างๆ ตลอดจนจนถึงการให้เงินเพื่อให้เห็นนโยบายเป็นไปตามที่ตนต้องการ

เห็นว่ามิผู้ส่งออกบางรายรู้ถึงนโยบายในการจัดสรรโควตาการส่งออกล่วงหน้า²⁴ นอกจากผู้ส่งออกเข้ามามีอิทธิพลในนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ไปยังประชาคมยุโรปในช่วงนี้แล้ว ผู้ส่งออกบางบริษัทยังใช้วิธีการอื่น เข้ามาทำให้ตนเองได้รับประโยชน์จากนโยบายมากที่สุด กล่าวคือ ใช้วิธีการที่เรียกว่า "สต็อกคอม" หรือแจ้งปริมาณสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่อยู่มากกว่าความเป็นจริง เมื่อมีการตรวจสต็อกก็อาจใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวตลอดจนถึงการให้สินจ้างรางวัลแก่ผู้ที่มาตรวจสต็อกและผู้ที่เกี่ยวข้อง²⁵ อันจะทำให้บริษัทของตนได้รับประโยชน์มากที่สุด การที่ผู้ส่งออกใช้สต็อกคอมนั้นทำให้ลดค่าใช้จ่ายในการสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง แต่จะได้รับแจ้งปริมาณสต็อกสำหรับนำไปจัดสรรโควตาการส่งออกไปยังประชาคมยุโรปตามปริมาณที่ตกลงกันไว้ วิธีการสต็อกคอมนี้แพร่หลายในกลุ่มผู้ส่งออกมากขึ้น เพราะผู้ส่งออกจะได้รับความแน่ใจ เนื่องจากปริมาณตัวเลขสต็อกของตนเองสูง ไม่ว่าจะจัดสรรในปริมาณเท่าใดก็จะได้โควตามากขึ้น เพราะมีสต็อกคอมมาก อีกทั้งการดำเนินการเช่นนี้ง่ายกว่าการที่จะพยายามยื่นำให้รัฐมนตรีกำหนดปริมาณการส่งออกตามที่ตนต้องการ ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากกว่าและไม่แน่นอนเพราะทางรัฐมนตรีอาจเปลี่ยนแปลงไม่กำหนดนโยบายตามที่ตนเองเสนอก็ได้ นอกจากนี้การที่รัฐมนตรีจะกำหนดนโยบายการส่งออกในแต่ละงวดจะต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการ การกำหนดนโยบายที่

²⁴ การจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปในงวดที่ 3 ส่งออกเพียง 9% ของปริมาณสต็อกและเกิดปัญหาในเวลาต่อมาจนรัฐบาลต้องเพิ่มโควตาการส่งออกเป็น 16% และงวดที่ 5 ซึ่งรัฐบาลจัดสรรโควตาการส่งออกถึง 50% ของปริมาณสต็อก ทำให้ผู้ส่งออกบางรายมีรายได้ถึง 1,500 ล้านบาท และนำเงินบางส่วนมอบให้พรรคการเมืองพรรคหนึ่งที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามผู้ส่งออกรายนี้มีสายสัมพันธ์แน่นแฟ้นกับพรรคการเมืองที่มีหน้าที่ในการควบคุมการจัดสรรโควตาค่อนข้างสูงและได้รับประโยชน์จากกรณีนี้มาก ดู มติชน (5 มีนาคม 2529) : 16 และเพียงใจ เลิศเกียรติศักดิ์, "นโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง : ใครกำหนด?" วารสารสังคมศาสตร์ 2 (สิงหาคม 2530) : 107.

²⁵ บริษัทผู้ส่งออกรายใหญ่แห่งหนึ่งแจ้งว่าจะต้องจ่ายเงินให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการตรวจสต็อกตันละ 200 บาท.

ให้ประโยชน์แก่บางกลุ่มหรือผู้ส่งออกรายใดรายหนึ่ง กระทำได้ยากเพราะอยู่ภายใต้การจับตามองของทุกฝ่าย และผู้ส่งออกรายอื่นๆ อาจต่อต้านและเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ในทางที่ไม่ดีได้²⁶ การนำวิธีการสต็อกคอมมาไซจึงแพร่หลายในกลุ่มผู้ส่งออกมาก เพื่อที่จะให้ได้บริหารจัดการโควตาการส่งออกมากที่สุด ลักษณะ เช่นนี้สรุปได้ว่าในปีนี้ผู้ส่งออกบางรายมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายมากโดยอาศัยความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการกับรัฐมนตรี

ในปี 2530 การจัดการโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังยังประชาคมยุโรปยังคงใช้ในรูปแบบเดิม แต่ปริมาณการจัดการโควตาการส่งออกค่อนข้างแน่นอนและมีเสถียรภาพกว่าปีที่ผ่านมา ผู้ส่งออกแต่ละกลุ่มไม่ได้เข้ามาผลักดันให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และข้าราชการประจำกำหนดปริมาณการส่งออกตามที่ตนเองต้องการ ทั้งนี้เพราะกลุ่มผู้ส่งออกพยายามตรวจสอบหรือตรวจเช็คกันเองเพื่อไม่ให้กลุ่มตนเองเสียประโยชน์ ดังนั้นในช่วงนี้การจัดการโควตาการส่งออกแต่ละงวดผู้ส่งออกไม่ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อนโยบายมากนัก แต่มีได้หมายความว่า ผู้ส่งออกจะปล่อยให้ข้าราชการประจำและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์กำหนดนโยบายแต่เพียงฝ่ายเดียว ผู้ส่งออกยังคงหาวิถีทางทำให้กลุ่มของตนเองได้ประโยชน์ โดย

²⁶ จะเห็นได้จากการกำหนดนโยบายการจัดการโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปในงวดที่ 3 ของปีนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จัดสรรเพียง 9% ของปริมาณสต็อก ซึ่งมีผู้ส่งออกรายหนึ่งได้รับผลประโยชน์ ทำให้ผู้ส่งออกรายอื่นๆ รวมตัวกันร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จนต้องมีการจัดการโควตาการส่งออกเพิ่มอีก 7% ของสต็อก รวมเป็นจัดการโควตาการส่งออกทั้งสิ้น 16% ของปริมาณสต็อก ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมายทั้งความวุ่นวายและความสับสนในนโยบาย

การใช้ระบบสต็อก 27 โดยเฉพาะบางงวดที่มีข่าวว่ามีสต็อกสูงถึง 60% ของปริมาณสต็อก 28 จากการที่ผู้ส่งออกใช้ระบบสต็อกนี้เอง ทำให้การเข้าปวิ่ง เต็มหรือล้นบ้นให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายจัดสรรโควตาตามความต้องการของตนเองน้อยลง แม้ว่าผู้ส่งออกบางกลุ่มจะทำหนังสือร้องเรียนผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดสรรโควตาการส่งออกให้ควบคุมเรื่องสต็อกก็ตาม แต่การใช้สต็อกของผู้ส่งออกก็ยังกระทำได้ โดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่บางคนรู้เห็นและได้รับประโยชน์จากการสต็อกดังกล่าว

นอกจากระบบสต็อกที่ผู้ส่งออกใช้ในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกในแต่ละงวด เพื่อให้ตนได้โควตาการส่งออกมากที่สุดแล้ว ในช่วงปลายปี 2530 ผู้ส่งออกได้เข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง โดยการเสนอความเห็นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เลื่อนระยะเวลาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ไปยังประชาคมยุโรปในงวดที่ 1 ของปี 2531 จากการตรวจสอบสต็อกวันที่ 2 ส่งออกวันที่ 9 ธันวาคม 2530 เลื่อนเป็นตรวจสอบสต็อกวันที่ 9 และส่งออกในวันที่ 15 ธันวาคม 2530 29 ซึ่งจะทำให้มัน

27 ทั้งกลุ่มข้าราชการประจำและผู้ส่งออกต่างยืนยันในทำนองเดียวกันว่าการใช้สต็อกจะมีอยู่ทั่วไปโดยข้าราชการประจำจะบอกว่สต็อกจะมีราว 10% ตามที่กฎหมายเปิดช่องโหว่ไว้ให้ว่าหากปริมาณการตรวจสอบสต็อกที่ได้ต่างจากที่ผู้ส่งออกแจ้งไว้ไม่เกิน 10% ถือว่าไม่มีความผิดแล้ว ผู้ส่งออกก็อาจต่อรองกับเจ้าหน้าที่ที่ตรวจสอบสต็อกให้ถือปริมาณตามที่ตนแจ้งไว้ เพราะปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจะกองไว้อย่างไม่เป็นระบบ และมีขนาดใหญ่ยากแก่การวัดและการนำมาคำนวณหาปริมาณซึ่งอาจผิดพลาดได้ สำหรับผู้ส่งออกได้ทำหนังสือถึงหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องชี้แจงเรื่องการใช้ระบบสต็อกของกลุ่มผู้ส่งออกซึ่งมีมาก และมีการให้ผลประโยชน์ได้ติดต่อกับผู้ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย.

28 จากหนังสือร้องเรียนของกลุ่มผู้ส่งออกที่ไม่ยอมเข้าโครงการสต็อก เรื่องการทุจริตของกระทรวงพาณิชย์ในการตรวจสอบสต็อกมันสำปะหลังหรือเรียกว่า "สต็อก" ถึงหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบสต็อกมันสำปะหลัง ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2530.

29 ไทยรัฐ (7 ตุลาคม 2530) : 8.

สำปะหลังไปถึงประชาคมยุโรปช้ากว่าที่ควรจะเป็นหรือผ่านมา จากการเลื่อนระยะเวลาการตรวจสต็อกของกระทรวงพาณิชย์ ปรากฏว่ามีผู้ส่งออกรายหนึ่ง เหลือโควตาที่ได้รับจัดสรรโควตาไว้แล้วยังไม่ได้ดำเนินการส่งออกจำนวนมาก ขณะที่ผู้ส่งออกรายอื่นได้ดำเนินการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ได้รับจัดสรรโควตาไป เกือบหมดแล้วและรอการจัดสรรโควตาในงวดใหม่อยู่ เมื่อกระทรวงพาณิชย์เลื่อนระยะเวลาการส่งออก ทำให้กลุ่มที่รอการจัดสรรโควตาในงวดใหม่ได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากขาดโควตาที่จะส่งมอบผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เพราะได้ทำสัญญาขายล่วงหน้าไว้แล้ว อีกทั้งบริษัทที่มีโควตาเหลืออยู่มากได้ทำหนังสือแจ้งไปยังผู้ใช้ทางประชาคมยุโรปให้ทราบถึงปริมาณโควตาการส่งออกที่เหลือของผู้ส่งออกแต่ละรายซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทางการค้า และความไม่แน่ใจแก่ผู้ใช้ในประชาคมยุโรป การที่ผู้ส่งออกรายนั้นแจ้งปริมาณโควตาให้ทางประชาคมยุโรปทราบนี้ ก่อให้เกิดความต้องการใช้ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประชาคมยุโรปเพิ่มขึ้น ทำให้ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังช่วงนี้สูงถึง 170 ดอลลาร์สหรัฐต่อดัน ซึ่งสูงกว่าราคาปกติในขณะนั้นถึง 30-40 เหรียญสหรัฐต่อดัน ทำให้ผู้ส่งออกซึ่งมีโควตาเหลือถึง 400,000 ตัน ได้รับประโยชน์จากการปั่นตลาดและความแตกต่างของราคาเป็นเงินมหาศาล ³⁰ ซึ่งการเลื่อนระยะเวลาการส่งออกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ขณะนั้น เชื่อว่าได้รับอิทธิพลจากผู้ส่งออกที่ได้รับประโยชน์ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการเลื่อนระยะเวลาการส่งออกจะได้รับผลประโยชน์จากการกำหนดนโยบายดังกล่าวถึง 180 ล้านบาท ³¹ จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าผู้ส่งออกมีอิทธิพลมากในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออก นอกจากนี้อิทธิพลของผู้ส่งออกในการกำหนดนโยบายในเรื่องดังกล่าวที่เห็นได้ก็อีกประการหนึ่งในกรณีเดียวกันนี้ได้แก่ การที่ผู้ส่งออกกลุ่มที่เสียผลประโยชน์จากการเลื่อนระยะเวลาการส่งออก พยายามเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย โดยกลุ่มนี้ได้ร้องเรียนผู้ที่มีอำนาจที่เกี่ยวข้องโดยทำหนังสือถึงกระทรวงพาณิชย์และพยายามติดต่อกับสมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย และสมาคมโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทยให้ทำหนังสือร้องเรียนต่อส่วนงานที่เกี่ยวข้องให้เลื่อนระยะเวลาการส่งออกเข้ามา นอกจากการร้องเรียนแล้วผู้ส่งออกกลุ่มนี้ยัง

³⁰ สัมภาษณ์นายกสมาคมโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทย (จ.ชลบุรี) และมติชน (14 ตุลาคม 2530) : 4

³¹ มติชน (14 ตุลาคม 2530) : 4.

ได้แจ้งให้ทางประชาคมยุโรปทราบว่าทางบริษัทของตนมีสินค้าที่จะมอบ โดยเชื่อมั่นว่าทางกระทรวงพาณิชย์จะเลื่อนระยะเวลาการส่งออกเข้ามา ซึ่งทางประชาคมยุโรปเองก็ได้ร้องเรียนนายกรัฐมนตรีถึงความเดือดร้อนที่ทางประชาคมยุโรปได้รับจากการเลื่อนระยะเวลาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังดังกล่าว³² นอกจากการร้องเรียนต่อผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้ส่งออกกลุ่มนี้ยังได้ใช้วิธีการให้ข้อมูลชี้ให้เห็นถึงผลเสียของการเลื่อนระยะเวลาการส่งออก และยังคงกล่าวถึงมารยาททางการค้าของผู้ส่งออกอีกด้วย จากการทำที่ผู้ส่งออกกลุ่มนี้แสดงถึงผลเสียของการเลื่อนระยะเวลาการส่งออก ร้องเรียนไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องตลอดจนการกดดันจากฝ่ายต่างๆ ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ต้องเปลี่ยนแปลงระยะเวลาการส่งออกใหม่ โดยเลื่อนระยะเวลาการส่งออกเข้ามาเป็นตรวจสต็อกวันที่ 18 พฤศจิกายน 2530 และส่งออกวันที่ 20 พฤศจิกายน 2530 เป็นต้นไป³³ ซึ่งการเลื่อนระยะเวลาการส่งออกเข้ามานี้ ผู้มีอิทธิพลต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ก็ได้แก่อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์สังกัดพรรคเดียวกันนั่นเอง³⁴ จากการเลื่อนระยะเวลาดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของผู้ส่งออกที่มีต่อการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป

จากลักษณะการกำหนดนโยบายที่ผ่านมาจะเห็นว่าผู้ส่งออก เป็นกลุ่มสำคัญที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปมาก ทั้งนโยบายการจัดสรรโควตา ซึ่งเป็นกติกาในการจัดสรรโควตาการส่งออกและประมาณการจัดสรรโควตาการส่งออกแต่ละงวดว่าจะเป็นเท่าไร ในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงวิธีการที่กลุ่มผู้ส่งออกเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายดังกล่าว

วิธีการที่ผู้ส่งออกเข้ามามีอิทธิพล ในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปในช่วงนี้พอสรุปได้คือ

วิธีแรก การเสนอข้อมูลตลอดจนความคิดเห็นต่างๆ ให้แก่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย โดยมีสมมติการค้าต่างๆ ที่ตั้งขึ้นมาเป็นองค์การรองรับการเสนอแนะความคิดเห็น

³² มติชน (7 ตุลาคม 2530) : 4.

³³ มติชน (7 ตุลาคม 2530) : 4

³⁴ ไทยรัฐ (17 ตุลาคม 2530) : 8.

ต่าง ๆ ของตนเอง การเสนอแนะความเห็นในลักษณะนี้ทางฝ่ายราชการก็เปิดโอกาสให้ผู้ส่งออก
เข้าร่วมประชุม เพื่อร่วมกำหนดนโยบายด้วย

วิธีที่สอง ได้แก่ การให้อามิสสินจ้างหรือให้เงินแก่ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย เพื่อ
ให้นโยบายเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อกลุ่มของตนมากที่สุด ซึ่งจะเห็นได้จากข่าวต่างๆ ที่ออกมาตลอด
เวลาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

วิธีที่สาม การใช้วิธีการร้องเรียนผู้ที่เกี่ยวข้องถึงผลเสียหายของนโยบายที่ใช้อยู่ เพื่อให้ผู้ที่มี
อำนาจเปลี่ยนแปลงนโยบายให้เป็นไปตามที่ต้องการดังจะเห็นได้จากกรณีของการนำระบบสถิติมา
ใช้ก็เกิดการรวมกลุ่มกันร้องเรียนและผลักดันให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เลื่อนระยะเวลาการ
ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังงวดที่ 1/2531 ให้เร็วขึ้น หลังจากที่ได้เลื่อนเวลาส่งออกให้ช้าลงมา
ทีหนึ่งแล้วก็ดี หรือการร้องเรียนให้มีการเพิ่มโควตาการส่งออกในงวดที่ 3 ของปี
2529 ที่ได้จัดสรรไปแล้วก็ดี ล้วนแต่ใช้วิธีการร้องเรียนผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายตาม
ข้อเสนอของผู้ส่งออกทั้งสิ้น

วิธีที่สี่ ได้แก่ การใช้สื่อมวลชนเป็นเครื่องกดดันโดยการชี้แจงและให้ข่าวกับสื่อมวลชน
เมื่อมีข่าวออกมาทำให้ทุกฝ่ายให้ความสนใจในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลมากขึ้น ซึ่งเท่ากับ
เป็นการตรวจสอบและควบคุมไม่ให้มีการใช้อำนาจในทางที่ให้ผู้ส่งออกบางรายได้ประโยชน์ วิธี
การใช้สื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ วารสาร ฯลฯ นี้ผู้ส่งออกมักใช้ควบคู่ไปกับวิธีอื่นๆ โดยให้
ข้อมูลข่าวสารที่ทำให้ทางรัฐบาลต้องกำหนดนโยบายที่เอื้ออำนวยให้กลุ่มของตนได้ประโยชน์มากที่สุด

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาการเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายที่ผ่านมาจะพบว่าใน
ทางปฏิบัติผู้ส่งออกใช้หลายวิธีพร้อมๆ กันหรือประกอบกันในการผลักดันให้ผู้มีอำนาจหน้าที่กำหนด
นโยบายให้ตนเองได้รับผลประโยชน์มากที่สุด

ปัจจัยที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกในปี พ.ศ. 2527-2530

ในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคม
ยุโรปนั้น ไม่ว่าจะ เป็นในด้านของระเบียบการจัดสรรโควตาและการกำหนดโควตาการส่งออกแต่
ละงวดก็ตาม ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยหลายประการ เพราะหากไม่

คำนึงถึงปัจจัยต่างๆ แล้ว อาจเกิดผลเสียต่อระบบการค้าและประเทศชาติตามมาได้³⁵ ดังนั้น ปัจจัยต่างๆ ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกในช่วงนี้จึงมีหลายประการดังนี้

1. ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประชาคมยุโรป³⁶ เป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายมากยิ่งหรือให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้เพราะราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประชาคมยุโรป จะเป็นตัวกำหนดราคาของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประเทศ และราคาหัวมันสดที่ชาวไร่มันจะได้รับ กล่าวคือ หากรัฐบาลจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปมาก ในช่วงที่ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประชาคมยุโรปสูง ก็จะทำให้มีเงินตราเข้าสู่ประเทศมากทำให้พ่อค้าเร่งซื้อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมาเก็บไว้ หรือแย่งกันซื้อทำให้ราคาหัวมันสดที่ชาวไร่จะได้รับขยับตัวสูงขึ้นตามไปด้วย และในทางตรงข้ามหากรัฐบาลจัดสรรโควตาการส่งออกในงวดที่ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประชาคมยุโรปมีราคาต่ำ รายได้ที่จะได้รับ เข้าสู่ประเทศและรายได้ที่เกษตรกรได้รับก็จะน้อยลงไปด้วย เมื่อรัฐบาลมีเป้าหมายที่จะช่วยย้ให้เกษตรกรมีรายได้ดีและสามารถขายผลิตผลได้ในราคาสูง³⁷ ดังนั้นราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประชาคมยุโรปจึง เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปประการหนึ่งซึ่งเราอาจพิจารณาได้จากตารางที่ 4 และตารางที่ 5 ในหน้าถัดไป

³⁵ ในเรื่องนี้เคยมีการยื่นข้อติงกับรายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในเรื่องการเลื่อนระยะเวลาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปว่าทำให้ผู้ส่งออกบางรายได้ประโยชน์ และทำให้ระบบการค้าขาดเสถียรภาพ.

³⁶ เพียงใจ เลิศเกียรติศักดิ์ "นโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง : ใครกำหนด?" วารสารสังคมศาสตร์ : 108-112

³⁷ ในเรื่องนี้ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ข้าราชการประจำและผู้ส่งออกล้วนแต่มีความเห็นไปในทางเดียวกัน ที่จะใช้การจัดสรรโควตาเป็นเครื่องมือตั้งราคาหัวมันสดในประเทศนารายได้ เข้าสู่ประเทศมากขึ้น เพราะเมื่อไทยถูกจำกัดปริมาณการนำเข้า การทำให้ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประชาคมยุโรปสูง เป็นเพียงวิธีเดียวที่จะทำให้รายได้ เข้าสู่ประเทศมาก

ตารางที่ 4 ราคาเฉลี่ยน้ำมันสาปะหลังอัดเม็ด ซี.ไอ.เอฟ. ทำเรือรอตเตอร์ดัม

ดอยซ์มาร์ก : ตัน

เดือน	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530
มกราคม	308	295	271	324	359	298	336	328
กุมภาพันธ์	308	300	244	347	327	295	315	272
มีนาคม	293	294	255	375	336	310	342	271
เมษายน	295	301	284	401	339	312	329	276
พฤษภาคม	303	290	290	404	341	331	334	298
มิถุนายน	318	296	340	401	319	365	329	289
กรกฎาคม	314	316	315	365	296	356	327	298
สิงหาคม	325	330	321	381	319	357	353	303
กันยายน	335	292	347	387	323	395	356	315
ตุลาคม	330	264	341	380	346	385	363	294
พฤศจิกายน	313	250	349	380	340	370	357	288
ธันวาคม	303	257	350	280	330	342	180	272
เฉลี่ย	312	290	310	377	331	343	326	292

ที่มา : ปี 2518-2523 จากสมาคมการค้ามันสาปะหลังไทย

ปี 2524-2527 จากบริษัทปีเตอร์เครเมอร์

ปี 2528-2530 จากวารสารเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย.

ตารางที่ 5 การจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของรัฐบาลไปยัง EEC ในแต่ละงวด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526-2530

ปี	งวดที่	ระยะเวลา การส่งออก	ปริมาณการส่งออก ตัน	ปริมาณสต็อก ล้านตัน	คิดเป็น % ของสต็อก
2526	1	ม.ค.- มี.ค.	1,600,000	-	-
	2	เม.ย.- มิ.ย.	1,350,000	-	-
	3	ก.ค.- ก.ย.	1,000,000	-	-
	4	ต.ค.- ธ.ค.	1,250,000	-	-
2527	1	21 ธ.ค. 2526- 4 มี.ค. 2527	987,380	1.41	70.19
	2	4 ก.พ. 2527- 13 เม.ย. 2527	728,812	1.52	48.02
	3	20 มี.ค. 2527- 2 มิ.ย. 2527	993,199	2.14	46.41
	4	4 พ.ค. 2527- 17 ก.ค. 2527	553,976	2.9	19.10
	5	18 มิ.ย. 2527- 31 ส.ค. 2527	509,551	2.2	23.16
	6	2 ส.ค. 2527- 5 ต.ค. 2527	687,908	1.9	36.21
	7	16 ก.ย. 2527- 29 พ.ย. 2527	891,325	1.62	55.13
2528	1	15 ธ.ค. 2527- 14 เม.ย. 2528	749,234	1.998	40.00

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ปี	งวดที่	ระยะเวลา การส่งออก	ปริมาณการส่งออก ตัน	ปริมาณสต็อก ล้านตัน	คิดเป็น % ของสต็อก
2528	2	30 ม.ค. 2528-	653,154	2.61	24.98
		29 พ.ค. 2528			
	3	16 มี.ค. 2528-	672,579	3.06	20.00
		14 ก.ค. 2528			
	4	1 พ.ค. 2528-	518,250	3.24	16.00
		29 ส.ค. 2528			
	5	1 มี.ย. 2528-	324,014	2.95	11.00
13 ต.ค. 2528					
6	30 ก.ค. 2528-	276,168	2.51	11.00	
	28 พ.ย. 2528				
7	14 ก.ย. 2528-	337,867	2.25	15.00	
	31 ธ.ค. 2528				
2529	1	2 ธ.ค. 2528-	393,667	1.87	21
		1 เม.ย. 2529			
	2	15 ม.ค. 2529-	413,640	2.17	19
		14 พ.ค. 2529			
	3	3 มี.ค. 2529-	373,074	2.26	16
		30 เม.ย. 2529			
	4	15 เม.ย. 2529-	294,532	2.67	11
		14 ส.ค. 2529			
	5	30 พ.ค. 2529-	1,126,524	2.25	50
		29 ก.ย. 2529			

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ปี	งวดที่	ระยะเวลา การส่งออก	ปริมาณการส่งออก ตัน	ปริมาณสต็อก ล้านตัน	คิดเป็น % ของสต็อก
2529	6	15 ก.ค. 2529- 14 พ.ย. 2529	706,514	1.41	50
	7	1 ก.ย. 2529- 31 ธ.ค. 2529	363,206	0.80	45
2530	1	9 ธ.ค. 2529- 7 เม.ย. 2530	736,822	1.88	39
	2	16 ม.ค. 2530- 24 พ.ค. 2530	762,860	3.50	21.8
	3	27 ก.พ. 2530- 7 ก.ค. 2530	737,986	4.34	17
	4	24 เม.ย. 2530- 20 ส.ค. 2530	808,458	4.25	19
	5	27 พ.ค. 2530- 3 ต.ค. 2530	792,412	3.96	20
	6	9 ก.ค. 2530- 21 พ.ย. 2530	709,839	3.54	20
	7	26 ส.ค. 2530- 31 ธ.ค. 2530	746,630	3.44	21.7

ที่มา : กองส่งเสริมการส่งออก กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

จากตารางที่ 4 และ 5 ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC ที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ในแต่ละงวด ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

ในปี 2527 รัฐบาลจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC มากที่สุดในงวดที่ 1 งวดที่ 3 และงวดที่ 7 (ซึ่งอยู่ในช่วงวันที่ 21 ธ.ค. 2526 - 2 มิ.ย. 2527 และ 16 ก.ย. 2527 - 29 พ.ย. 2527) ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC สูง รัฐบาลจึงได้จัดสรรโควตาการส่งออกไปยัง EEC มากด้วยจึงกล่าวได้ว่าในงวดเหล่านี้ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC มีอิทธิพลต่อนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกค่อนข้างมาก แต่อย่างไรก็ตาม ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC ไม่ได้เป็นเพียงปัจจัยเดียวที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ดังจะเห็นได้ว่าในบางงวดแม้ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC จะสูงแต่รัฐบาลก็จัดสรรโควตาการส่งออกไม่มากนัก เช่น งวดที่ 2 ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC สูงถึง 347-401 ดอยซ์มาร์กต่อดัน แต่รัฐบาลจัดสรรโควตาการส่งออกไม่มากเท่างวดที่ 1 ซึ่งราคาต่ำกว่า ทั้งนี้เพราะว่ามีปัจจัยหลายประการที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการจัดสรรโควตาการส่งออก และในช่วงนี้อาจมีปัจจัยอื่นที่มีอิทธิพลมากกว่าราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC ซึ่งจะได้พิจารณาในส่วนของปัจจัยอื่นต่อไป

ในปี 2528 การจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ของรัฐบาลพบว่าราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC ไม่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรโควตาการส่งออกเท่ากับในปี 2527 จะเห็นว่าราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC สูงในช่วง 6 เดือนหลังของปี 2528 แต่รัฐบาลจัดสรรโควตาการส่งออกมากใน 4 งวดแรก ส่วนใน 3 งวดหลังซึ่งราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC สูงนั้นรัฐบาลกลับจัดสรรโควตาการส่งออกน้อย ในปีนี้จึงสามารถกล่าวได้ว่าราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC มิได้มีอิทธิพลต่อการจัดสรรโควตาการส่งออกซึ่งจะต้องพิจารณากันต่อไปว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรโควตาการส่งออกในปีนี้ได้แก่ปัจจัยใด

ในปี 2529 ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC สูงระหว่างเดือนสิงหาคม - พฤศจิกายน 2529 และการจัดสรรโควตาการส่งออกของรัฐบาลค่อนข้างสอดคล้องกับราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC กล่าวคือรัฐบาลจัดสรรโควตาการส่งออกมากในงวดที่ 5 และ 6 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC สูงที่สุดในรอบปี อย่างไรก็ตามในปีนี้การจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ของรัฐบาลมีความผันผวนกล่าวคือปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ส่งออกแต่ละงวดแตกต่างกันมาก บางงวดจัดสรรโควตาการส่งออกเพียง

11% ของปริมาณสต็อก (294,532 ตัน) แต่ในงวดต่อมาส่งออกถึง 50% ของปริมาณสต็อก (1,126,524 ตัน) การจัดสรรดังกล่าวก่อให้เกิดความปั่นป่วนในวงการน้ำมัน จนมีการร้องเรียนให้มีการเพิ่มโควตาในบางงวด การกำหนดนโยบายลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันว่ามีผู้ส่งออกบางรายได้ประโยชน์จากนโยบายมาก ซึ่งผู้ส่งออกรายดังกล่าวมีความสนิทกับพรรคการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายอยู่มาก³⁸ ซึ่งแสดงให้เห็นว่านโยบายการส่งออกในปีนี้มีปัจจัยหลายประการที่เข้ามามีอิทธิพลมิใช่เพียงราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC เท่านั้น

ปี 2530 ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC มีราคาสูงในช่วงเดือนมกราคมและ พฤษภาคม-ตุลาคม ซึ่งการจัดสรรโควตาการส่งออกที่รัฐบาลจัดสรรโควตาให้แก่ผู้ส่งออกมาก ในงวดที่ 1 และงวดที่ 4,5 ของปีซึ่งเป็นช่วงที่ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC สูงด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามปีนี้มีปริมาณการส่งออกแต่ละงวดใกล้เคียงกันอีกทั้งราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC อยู่ในภาวะที่ค่อนข้างสม่ำเสมอราคาไม่ขึ้นลงมากนัก การกล่าวว่ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายจึงไม่อาจกล่าวได้เต็มที่ จะเห็นว่าราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกไปยัง EEC ว่างวดนี้จะส่งออกมากน้อยเท่าใด

2. ราคาหัวมันสดในประเทศ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลในการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปในแต่ละงวด ราคาหัวมันสดในประเทศนี้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประชาคมยุโรปดังที่กล่าวแล้วในข้อ 1 นอกจากนี้รัฐบาลมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้นโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป เป็นเครื่องมือในการยกระดับราคาหัวมันสดในประเทศ โดยการจัดสรรโควตาการส่งออกมากในงวดที่ราคาหัวมันสดภายในประเทศตกต่ำ ซึ่งจะทำให้เกิดการแย่งกันซื้อหัวมันสดมากขึ้นทำให้ราคาหัวมันสดสูงขึ้น ซึ่งเป็นการดึงราคาหัวมันสดหรือรักษาระดับราคาหัวมันสดภายในประเทศมิให้ตกต่ำเกินไป เพราะหากราคาหัวมันสดตกต่ำจะเกิดปัญหาตามมาโดยเฉพาะปัญหาทางการเมืองและความมั่นคงของรัฐบาล และหากรัฐบาลจัดสรรโควตาการส่งออกมากในช่วงที่ราคา

³⁸ ข่าวพิเศษปีที่ 10 (2) ฉบับที่ 508 วันที่ 11-17 มีนาคม 2530, หน้า 35.

ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประชาคมยุโรปตกต่ำจะทำให้ราคาหัวมันสดตกต่ำลงด้วย ดังนั้นเมื่อรัฐบาล
มีนโยบาย หรือจุดมุ่งหมายที่จะรักษาระดับราคาหัวมันสดภายในประเทศ เพื่อไม่ให้ชาวไร่มัน
เดือดร้อน ³⁹ ราคาหัวมันสดจึง เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญและต้องคำนึงถึงในการกำหนดนโยบาย
ซึ่งเราสามารถพิจารณาถึงอิทธิพลของราคาหัวมันสดในประเทศที่มีต่อการกำหนดนโยบายการจัดสรร
โควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปได้จากตารางที่ 6 คือ



³⁹ สัมภาษณ์อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์, 12 มกราคม 2531.

ตารางที่ 6 แสดงราคาหัวมันสำปะหลังสดในปี 2525-2530

บาท/กิโลกรัม

เดือน	2525	2526	2527	2528	2529	2530
มกราคม	0.49	0.84	0.75	0.43	0.77	0.93
กุมภาพันธ์	0.40	0.89	0.71	0.43	0.81	1.03
มีนาคม	0.49	0.91	0.75	0.30	0.84	0.94
เมษายน	0.50	0.91	0.78	0.40	0.88	0.78
พฤษภาคม	0.51	0.93	0.65	0.37	0.81	0.66
มิถุนายน	0.59	0.84	0.56	0.40	0.84	0.68
กรกฎาคม	0.55	0.84	0.49	0.48	0.89	0.71
สิงหาคม	0.49	0.84	0.47	0.48	0.92	0.70
กันยายน	0.54	0.82	0.46	0.49	0.97	0.64
ตุลาคม	0.52	0.73	0.42	0.56	0.86	0.63
พฤศจิกายน	0.58	0.76	0.42	0.69	0.88	0.62
ธันวาคม	0.69	0.75	0.51	0.72	0.95	0.72
เฉลี่ย	0.58	0.84	0.58	0.47	0.86	0.75

ที่มา : ปี 2525-2527 จากกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

ปี 2528-2530 จากวารสารเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

หากพิจารณาจากตารางแสดงราคาหัวมันสดภายในประเทศ (ตารางที่ 6) และตารางแสดงการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป (ตารางที่ 5) เราอาจพิจารณาถึงอิทธิพลของราคาหัวมันสดในประเทศที่มีต่อการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังได้คือ

ปี 2527 การจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC เริ่มลดลงในงวดที่ 4 และ 5 ทำให้ราคาหัวมันสดเริ่มลดลงในช่วงที่การจัดสรรโควตาลดลงด้วยและเมื่อราคาหัวมันสดลดต่ำลงมากรัฐบาลจึงได้จัดสรรโควตาการส่งออกมากในงวดที่ 6-7 เพื่อให้ราคาหัวมันสดสูงขึ้น นอกจากนี้การจัดสรรโควตาการส่งออกมากใน 3 งวดแรกของปี 2527 ก็เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพของราคาหัวมันสดในประเทศด้วย เพราะในช่วงดังกล่าว เป็นระยะเวลาที่หัวมันสดในประเทศออกสู่ตลาดมาก รัฐบาลจึงต้องจัดสรรโควตาการส่งออกมากเพื่อรักษาระดับราคาหัวมันสดไว้ประกอบกับราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC สูง จึงกล่าวได้ว่าการจัดสรรโควตาการส่งออกใน 3 งวดแรกของปี 2527 มีปริมาณมากเพราะราคาของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC และราคาหัวมันสดในประเทศเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนโยบายดังกล่าว

ปี 2528 ราคาหัวมันสดในประเทศช่วงครึ่งปีแรก (3 งวดแรก) ต่ำกว่าในช่วงครึ่งปีหลัง เนื่องจากในช่วงดังกล่าวมีมันสำปะหลังออกมาจำนวนมากทำให้ราคาต่ำลง แต่รัฐบาลก็ได้จัดสรรโควตาการส่งออกมากเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาหัวมันสดภายในประเทศซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้ราคาหัวมันสดในช่วงต้นปีไม่ต่ำมากนัก นอกจากนี้เมื่อราคาหัวมันสดสูงขึ้น ในช่วงครึ่งปีหลัง รัฐบาลก็เริ่มจัดสรรโควตาการส่งออกไป EEC น้อยลงทั้งนี้เพื่อไม่ให้ราคาหัวมันสดสูงเกินไปจนมีปริมาณมันสำปะหลังล้นตลาด ในปีต่อมาจะเห็นว่า การจัดสรรโควตาการส่งออกในปีนี้ราคาหัวมันสดเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลมาก เพราะการจัดสรรโควตาในช่วงครึ่งปีหลังมีน้อยทั้งนี้ที่ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC สูงขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่าราคาหัวมันสดมีอิทธิพลต่อการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมากในปีนี้

ปี 2529 ราคาหัวมันสดค่อนข้างสูงตลอดทั้งปีและไม่ผันผวนมากนักจะมีเพียงช่วงต้นปีที่ราคาหัวมันสดต่ำกว่าช่วงอื่นๆ แต่ก็ยังอยู่ในระดับสูงกว่าปีก่อน ซึ่งในปีนี้การพิจารณาถึงอิทธิพลของราคาหัวมันสดที่มีต่อนโยบายการส่งออกมีไม่แน่ชัด และการจัดสรรโควตาการส่งออกในแต่ละงวดของปีนี้นั้นค่อนข้างผันผวนหรือขาดความแน่นอนอยู่มาก บางงวดจัดสรรเพียง 200,000 ตัน แต่บางงวดจัดสรรโควตาการส่งออกถึง 1.1 ล้านตัน ซึ่งเป็นปริมาณที่แตกต่างกันมากและก่อให้เกิดปัญหาหลายประการดังที่กล่าวมาแล้ว

ในปี 2530 ราคาหัวมันสดในช่วงต้นปีค่อนข้างสูง ซึ่งอาจเป็นเพราะการจัดสรรโควตาการส่งออกช่วงต้นปีมีมากประกอบกับปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประเทศมีไม่มาก ทำให้ราคาหัวมันสดที่เกษตรกรขายได้มีราคาสูง แม้ว่าปริมาณหัวมันสดจะออกสู่ตลาดมากในช่วงนี้ก็ตาม ในปีนี้ราคาหัวมันสดเริ่มต่ำลงในช่วงเดือน เมษายน เป็นต้นมา ซึ่งรัฐบาลได้จัดสรรโควตาการส่งออกมาก

ในงวดที่ 4-5 ซึ่งกำหนดระยะเวลาการส่งออกตั้งแต่เดือน เม.ย.-ต.ค. เพื่อให้ผู้ส่งออกเร่งส่งออกและซื้อมัน เข้าสต็อกใหม่ซึ่งจะทำให้ราคาหัวมันสดในประเทศขยับสูงตามไปด้วย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าราคาหัวมันสด เป็นปัจจัยหนึ่ง ที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปในปี

3. ปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประเทศ เป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป ปัจจัยประการนี้จะ เกี่ยวโยงและมีความสัมพันธ์กับปัจจัยใน 2 ประการแรกที่กล่าวมาอย่างใกล้ชิด เพราะหากปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายในประเทศมีมาก ผู้ส่งออกก็ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการสต็อกมาก ทำให้ผู้ส่งออกหยุดรับซื้อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังซึ่งจะส่งผลกระทบต่อราคาหัวมันสดตามมา และนอกจากนี้ปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประเทศยังมีผลต่อรายจ่ายของผู้ส่งออกด้วย คือผู้ส่งออกที่สต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไว้มากก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากทั้งต้นทุนการสต็อก อัตราดอกเบี้ย ค่าเช่าโกดัง ค่าเสื่อมราคาสินค้า ค่าบำรุงรักษา ค่าใช้จ่ายเหล่านี้จะเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อไปจนถึงชาวไร่มันได้ในที่สุดกล่าวคือผู้ส่งออกจะลดค่าใช้จ่ายโดยการกดราคาซื้อหัวมันสดลง ดังนั้นปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประเทศจึง เป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในแต่ละงวด นอกจากนี้ผู้ส่งออกบางรายอาจใช้วิธีการผลักดันให้ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกให้มาก ในช่วงที่ตนเองมีปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในสต็อกมากอีกด้วย

อย่างไรก็ดี ปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปอาจพิจารณาได้จากตารางที่ 5 ที่แสดงถึงปริมาณสต็อกและปริมาณโควตาการส่งออกที่จัดสรรให้แก่ผู้ส่งออกในแต่ละงวด

ในปี 2527 ปริมาณมันสำปะหลังในประเทศมิได้มีอิทธิพลต่อการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC อย่างเด่นชัด เพราะมีเพียงงวดเดียวที่ปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประเทศมีมากและรัฐบาลจัดสรรโควตาการส่งออกมาก เช่น ในงวดที่ 3 แต่ขณะที่งวดอื่นๆ เช่น งวดที่ 4-5 ปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประเทศมีมากกว่างวดที่ 3 แต่รัฐบาลกลับจัดสรรโควตาการส่งออกน้อยกว่างวดที่ 3 จึงสรุปได้ว่าในปีนี้มีปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประเทศมิได้มีอิทธิพลต่อการจัดสรรโควตาการส่งออกหรือมีปัจจัยอื่นที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรโควตาการส่งออกมากกว่า ซึ่งได้แก่ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC และราคาหัวมันสดในประเทศ

ปี 2528 พบว่าการจัดสรรโควตาการส่งออกมีมากในช่วงต้นปี คืองวดที่ 1, 2 และ 3 ในขณะที่ปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประเทศมีมากในงวดที่ 3, 4 และ 5 จึงมีเพียงงวดที่ 3 เพียงงวดเดียวที่ปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประเทศ กับปริมาณการส่งออกเป็นไปในทิศทางเดียวกันมากกว่างวดอื่นๆ สาเหตุที่การจัดสรรโควตาการส่งออกในช่วงแรกๆ มาก เนื่องจากในช่วงต้นปีมีปริมาณหัวมันสดออกมามาก รัฐบาลจึงจัดสรรโควตาการส่งออกมากเพื่อให้ผู้ส่งออกต้องเร่งซื้อมันเข้าสต็อกเพื่อช่วยดึงราคาหัวมันสด จึงกล่าวได้ว่าในช่วงระยะดังกล่าวราคาหัวมันสดภายในประเทศ มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาในแต่ละงวดมากกว่าปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประเทศ อย่างไรก็ตามปัจจัยเหล่านี้ จะเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

ปี 2529 จากตารางที่ 5 จะเห็นว่าในปีนี้การจัดสรรโควตาการส่งออกผันผวนมาก และพบว่าปริมาณสต็อกในปีนี้ไม่สูงมากนัก แต่งวดที่มีสต็อกของผู้ส่งออกสูงที่สุดรัฐบาลกลับจัดสรรโควตาการส่งออกน้อยที่สุด (งวดที่ 4) และบางงวดจัดสรรโควตาการส่งออกสูงถึงกว่า 1 ล้านตัน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามมา ดังได้กล่าวแล้วว่านโยบายปีนี้มี การเปลี่ยนแปลงปริมาณการจัดสรรบ่อยและได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มาก ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกในปีจึงมีซับซ้อนปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประเทศ แต่เป็นเรื่องของปัจจัยทางการเมืองมากกว่า

ปี 2530 ในปีนี้การจัดสรรโควตาการส่งออกในแต่ละงวดค่อนข้างสม่ำเสมอคืออยู่ระหว่าง 7-8 แสนตัน ภาวะการค้าค่อนข้างมีเสถียรภาพหรือไม่ผันผวน เช่น ปีที่ผ่านมา ซึ่งรัฐบาลจัดสรรโควตาการส่งออกมากในงวดที่ 4 และ 5 ซึ่งปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประเทศมีมากถึง 4.2 และ 3.9 ล้านตัน ปริมาณโควตาที่จัดสรรจึงสอดคล้องกับปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประเทศ เพื่อเป็นการระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกนอกประเทศ ส่วนในงวดที่ 1 ของปีนี้แม้ว่าปริมาณสต็อกจะมีน้อย แต่รัฐบาลจัดสรรโควตาการส่งออกมากก็เพื่อเป็นการระบายมันออกนอกประเทศ เพราะชาวไร่มันจะได้เริ่มขุดหัวมันสดในฤดูกาลใหม่ เข้าสู่ตลาดจึงต้องจัดสรรเพื่อรักษาสภาพราคาหัวมันสดภายในประเทศ อย่างไรก็ตามการที่จะชี้ว่าปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประเทศมีอิทธิพลต่อการจัดสรรโควตาการส่งออกในปีนี้เป็นเรื่องที่ยังไม่สามารถกล่าวได้อย่างเต็มที่นัก เพราะโควตาการส่งออกไม่แตกต่างกันมากและปริมาณสต็อกมันสำปะหลังไม่แตกต่างกันมากในแต่ละงวดกล่าวคือมีปริมาณสูง

อย่างไรก็ดีปัจจัยทั้ง 3 ประการที่กล่าวมานี้จะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดเพราะหากราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC สูง ราคาหัวมันสดก็จะสูงตามไปด้วย หรือถ้าปริมาณสต็อกมีมากกว่าราคาหัวมันสดก็จะตกต่ำลง

4. อิทธิพลหรือแรงกดดันของฝ่ายต่างๆ ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป ทั้งในด้าน การกำหนดนโยบายหรือกติกาในการจัดสรรโควตาการส่งออก และการจัดสรรโควตาการส่งออกในแต่ละงวด เนื่องจากนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก สิ่งเหล่านี้จึงเป็นแรงกดดันหรือกระตุ้นให้นโยบายออกมาทางใดทางหนึ่ง จากช่วงเวลาที่ผ่านมา เราจะเห็นว่ามีหลายครั้งที่นโยบายออกมาทางใดทางหนึ่ง จากช่วงเวลาที่ผ่านมา เราจะเห็นว่ามีหลายครั้งที่นโยบายเกิดจากแรงกดดันต่างๆ จนต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนรูปไป ดังจะเห็นจากการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกโดยใช้ระบบสต็อกเกิดจากฝ่ายต่างๆ ที่พยายามให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายจากเดิมซึ่งใช้ระบบเคาะระฆังจนรัฐบาลต้องมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและหันมาใช้ระบบสต็อกในการจัดสรรโควตาการส่งออกแทน หรือในการส่งออกงวดที่ 3/2529 ซึ่งในครั้งแรกได้มีการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออก 9% ของปริมาณสต็อก ทำให้หลายฝ่ายพยายามผลักดันและแสดงความคิดเห็นและร้องเรียนไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องตลอดจนการที่สื่อมวลชนเสนอข่าวดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในด้านความไม่ชอบมาพากลในเรื่องดังกล่าวทำให้มีการเพิ่มปริมาณการจัดสรรโควตาส่งออกอีก 7% ของปริมาณสต็อกในงวดนั้น⁴⁰ การที่รัฐบาลต้องจัดสรรโควตาการส่งออกเพิ่มก็เนื่องจากแรงกดดันที่ทำให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายต้องเปลี่ยนแปลงนโยบาย นอกจากนี้อิทธิพลหรือแรงกดดันของฝ่ายต่างๆ ในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป ยังพิจารณาได้จากการกำหนดระยะเวลาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปของปี 2531 (ซึ่งจะกำหนดราวปลายเดือนตุลาคม 2530) จะเห็นว่าการเลื่อนระยะเวลาการส่งออกให้ช้ากว่าเดิมนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายดังกล่าว จะรับข้อมูลและความคิดเห็นจากผู้ส่งออกรายหนึ่งซึ่งได้ประโยชน์จากการเลื่อนระยะเวลาการส่งออก

⁴⁰ มติชน (5 มีนาคม 2529) : 16.

จนทำให้ผู้ส่งออกที่เสียประโยชน์ใช้วิธีการต่างๆ ในการทำให้นโยบายการส่งออกเปลี่ยนแปลง เช่น การร้องเรียนไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง พยายามให้สมาคม เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ร้องเรียนไปยังทำเนียบรัฐบาล อีกทั้งให้สื่อมวลชนมีการลงข่าวติดต่อกัน รวมตลอดจนถึงการอภิปรายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในสภา รวมทั้งการร้องเรียนของประชาคมยุโรปที่ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีในเรื่องนี้ สิ่งเหล่านี้เป็นแรงกดดันให้รัฐมนตรีต้องมีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย⁴¹ โดยเลื่อนระยะเวลาการตรวจสอบและการส่งออกในงวดที่ 1/2531 มาเป็นตรวจสอบเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน และเริ่มส่งออกวันที่ 20 พฤศจิกายน 2530 เป็นต้นไป จะเห็นว่าแรงกดดันจากฝ่ายต่างๆ ในช่วงใดช่วงหนึ่งจะมีผลต่อการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปของรัฐบาลให้ออกมาในทิศทางใดทิศทางหนึ่งตามที่ต้องการหรือ เอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองมากที่สุด ซึ่งแรงกดดันจะมีอิทธิพลต่อนโยบายมากหรือน้อย ในช่วงใดก็ขึ้นอยู่กับลักษณะของสถานการณ์และอำนาจของผู้กำหนดนโยบาย เป็นสำคัญ

แม้ว่าปัจจัยทั้ง 4 ประการ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป แต่ก็มีเชื่อว่าปัจจัยทั้ง 4 ประการจะมีน้ำหนักหรือมีความสำคัญ เทียบเท่ากันในทุกงวดที่กำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออก ปัจจัยทั้ง 4 นี้จะมีความสำคัญแตกต่างกันออกไป ในแต่ละช่วงเวลา แต่ละโอกาส ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และดุลพินิจของผู้มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย เป็นสำคัญ

ผลที่เกิดจากนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC โดยใช้ระบบสต็อก ปี พ.ศ. 2527-2530

จากการนำระบบสต็อกมาใช้ในการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปได้เกิดผลต่างๆ หลายประการทั้งผลดีผลเสียแก่ทุกๆ ฝ่าย ซึ่งเราอาจพิจารณาผลดี-ผลเสียที่เกิดขึ้นแก่ฝ่ายต่างๆ ได้ดังตารางที่ 7

⁴¹ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ถึงเรื่องดังกล่าวว่า "ตนเองไม่อยากจะให้เรื่องยืดเยื้อ...ให้ดำเนินการตามคำสั่งเดิมและเป็นความเห็นเดียวกับสมาคมการค้ามันสำปะหลังไทยทุกอย่าง" ใน ไทยรัฐ (20 ตุลาคม 2530) : 9 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแรงกดดันที่ฝ่ายต่างๆ มีต่อรัฐมนตรีจนทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย.

ตารางที่ 7 แสดงผลดีผลเสียของฝ่ายต่างๆ ที่เกิดจากนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออก
ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC โดยผู้ใช้ระบบสต็อก

ผู้ที่เกี่ยวข้อง	ผลดีของนโยบาย	ผลเสียของนโยบาย
1. เกษตรกรหรือ ชาวไร่มัน	<p>1. ราคาหัวมันสดในประเทศ ดีขึ้น เพราะนโยบายดังกล่าว จะช่วยดึงราคาหัวมันสดให้สูง ขึ้น ทำให้เกษตรกรขายหัวมัน สดได้ราคาดี</p> <p>2. ชาวไร่มันขายหัวมันสดได้มาก ขึ้น เนื่องจากผู้ส่งออกเร่งรับ ซื้อหัวมันสดและทำการสต็อก เพื่อขอรับการจัดสรรโควตา การส่งออก</p> <p>3. ทำให้ราคาหัวมันสดมี เสถียรภาพมากขึ้น ซึ่งถ้ามอง ในภาพรวมจะพบว่าชาวไร่มัน จะได้ประโยชน์มากพอสมควร</p>	<p>1. ราคาหัวมันสดในช่วงต้นปี จะต่ำกว่าปลายปี เพราะมี การเก็บสต็อกไว้มากแล้ว จากงวดก่อนๆ ผู้ส่งออกอาจ ไม่เร่งรับซื้อมันมาเก็บไว้ใน สต็อก</p> <p>2. การที่ราคาหัวมันสดมีราคา ดีจะทำให้เกษตรกรหันมา ปลูกมันสำปะหลังมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาผลผลิตมี มากเกินความต้องการใน ปีถัดมา</p> <p>3. หากมีการผูกขาดในการค้า ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง จะ ทำให้เกษตรกรถูกกดราคา รับซื้อหัวมันสดได้ ซึ่งทาง โรงงานและผู้ส่งออกอาจ ผลักภาระในการสต็อคมันให้ แก่ชาวไร่มัน</p>

ตารางที่ 7 (ต่อ)

ผู้ที่เกี่ยวข้อง	ผลดีของนโยบาย	ผลเสียของนโยบาย
2. โรงงานมันเส้น	1. สามารถขายผลิตภัณฑ์มันสำหรับหลังได้ราคาดีในช่วงที่ผู้ส่งออกเร่งเก็บสต็อกซึ่งหลังจากช่วงนี้ ราคามันจะต่ำลง	1. โรงงานอาจถูกผู้ส่งออกผลักดันในการเก็บสต็อกมาให้ 2. ถ้าราคาผลิตภัณฑ์มันสำหรับหลังมีการเคลื่อนไหวรุนแรงอาจส่งผลกระทบต่อโรงงานด้วย
3. ผู้ส่งออก	1. ราคาผลิตภัณฑ์มันสำหรับหลังในตลาด EEC มีราคาดีขึ้นและมีเสถียรภาพมากขึ้น ขจัดปัญหาการตัดราคากันเองของผู้ส่งออกได้ 2. ปริมาณการจัดสรรโควตาการส่งออกจะจัดสรรตามความสามารถในการเก็บสต็อก	1. ค่าใช้จ่ายในการสต็อกอยู่ในระดับสูง 2. อาจเกิดความเสียหายจากการเก็บสต็อกไว้นานเกินไป เช่น เกิดความร้อนและไฟไหม้หากไม่มีการกลับมันและการกลับมันก็ทำได้ยาก เสียเวลามาก

ตารางที่ 7 (ต่อ)

ผู้ที่เกี่ยวข้อง	ผลดีของนโยบาย	ผลเสียของนโยบาย
	<p>3. ผู้ส่งออกจะได้รับปริมาณการจัดสรรอย่างสม่ำเสมอตามปริมาณของสต็อกที่มีอยู่</p> <p>4. ลดค่าใช้จ่ายในการแข่งขันกันเอง เพื่อที่จะรับส่วนในการจัดสรรโควตาการส่งออกไปยัง EEC</p> <p>5. ในกรณีที่ผู้ส่งออกสามารถหาตลาดนอก EEC ได้จะได้รับการจัดสรรใบนสพิเศษส่งไปยัง EEC ทำให้มีแรงจูงใจในการประกอบกิจการ</p>	<p>3. อาจเกิดการผูกขาดทางการค้าเพราะผู้ส่งออกที่มีเงินทุนมากจะสามารถรับโควตาได้มาก ในขณะที่ผู้ส่งออกรายย่อยที่มีเงินทุนน้อยไม่สามารถดำเนินการสต็อกมันได้มากและอาจเลิกกิจการไป</p> <p>4. ผู้ส่งออกบางรายอาจประสบปัญหาด้านการเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการเก็บสต็อก</p> <p>5. ผู้ส่งออกไม่ทราบว่าตนเองจะได้รับการจัดสรรโควตาเท่าไร ทำให้การทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้ากระทำได้ยากและอาจก่อให้เกิดปัญหาทางการค้ากับ EEC</p>

ตารางที่ 7 (ต่อ)

ผู้ที่เกี่ยวข้อง	ผลดีของนโยบาย	ผลเสียของนโยบาย
4. รัฐบาล	<p>1. สามารถระบายผลผลิตของชาวไร่มันได้มาก และทำให้ราคาหัวมันสดภายในประเทศดีขึ้น</p> <p>2. สามารถรักษาตลาดประชาคมเศรษฐกิจยุโรปไว้ได้</p>	<p>1. การตรวจสอบสต็อกเพื่อกำหนดให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย อาจเกิดปัญหาขึ้นได้นอกจากนี้อาจเกิดปัญหาแก่รัฐบาลในภาวะที่ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน EEC ตกต่ำ ราคาหัวมันสดในประเทศต่ำ ปริมาณมันในประเทศมีมาก ซึ่งรัฐบาลอาจต้องเลือกกำหนดนโยบายใดนโยบายหนึ่งออกมาและนโยบายดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อฝ่ายต่างๆ ได้</p> <p>2. ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบสต็อก โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการบริหารและการจ้างเจ้าหน้าที่ที่จะมาดำเนินการตรวจสอบสต็อก</p>

ตารางที่ 7 (ต่อ)

ผู้ที่เกี่ยวข้อง	ผลดีของนโยบาย	ผลเสียของนโยบาย
	<p>3. สามารถควบคุมปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ได้ตามข้อตกลงกับประชาคม เศรษฐกิจยุโรป</p> <p>4. ผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเอง เนื่องจากการนำนโยบายดังกล่าวมาใช้จะทำให้ราคาหัวมันสดในประเทศดีขึ้น ราคา มันใน EEC มีเสถียรภาพมากขึ้น ทำให้ภาพพจน์ของรัฐบาลดีขึ้น และไม่เกิดการเรียกร้องจากฝ่ายต่างๆ</p> <p>5. รัฐบาลสามารถผลักดันเข้าสู่ระบบได้โดยที่รัฐบาลไม่ต้องเข้ามาแก้ไขปัญหา</p>	<p>3. การกำหนดมาตรการการให้อัตราส่วนจูงใจแก่ผู้ส่งออกไปนอก EEC อาจทำให้เกิดการผูกขาดทางการค้าได้ และอาจทำให้ราคาหัวมันสดภายในประเทศไม่สูงเท่าที่ควรด้วย</p> <p>4. นโยบายการลดพื้นที่การปลูกมันสำปะหลังไม่ได้ผล เพราะชาวไร่จะปลูกมันสำปะหลังมากขึ้น เมื่อได้ราคาดี</p>

ตารางที่ 7 (ต่อ)

ผู้ที่เกี่ยวข้อง	ผลดีของนโยบาย	ผลเสียของนโยบาย
5. กลุ่มประเทศใน ประชาคมยุโรป	1. มีปริมาณของผลิตภัณฑ์มัน สำปะหลังที่ส่งไปยัง EEC แน่นอนในแต่ละปี 2. ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ค่อนข้างแน่นอน	1. จำนวนผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ที่ส่งไปยัง EEC แต่ละงวด ขาดความแน่นอน เพราะ บางงวดอาจมีการจัดสรร โควตาการส่งออกมาก บาง งวดมีการส่งออกน้อย ทำให้ ผู้ใช้ใน EEC ต้องมีการซื้อ ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมา สต็อกไว้เพื่อจะได้มีใช้ ตลอดปี ทำให้เสียค่าใช้จ่าย ต่างๆ มาก 2. ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ที่ส่งไปยัง EEC มีราคาสูง กว่าเดิม เนื่องจากไม่มี การแข่งขันกันขายจึงไม่มี การตัดราคากันเอง ทำให้ ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ใน EEC สูงขึ้น

ที่มา : ประมวลจากการศึกษาของผู้วิจัย

จากตารางดังกล่าวหากพิจารณาในภาพรวมจะพบว่า การนำนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมาใช้ก่อให้เกิดผลดีกับผู้ซื้อในประชาคมยุโรปมากกว่า โดยเฉพาะในแง่ของการจำกัดปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง จะสอดคล้องกับนโยบายเกษตรกรรมของ EEC ทำให้ผู้ซื้อในประชาคมยุโรปขายได้และเกษตรกรในประเทศไทยมีฐานะดีขึ้นกว่าเดิม

ปัญหาที่เกิดจากการนำระบบสต็อกมาใช้ในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป

นอกจากผลดีผลเสียที่ฝ่ายต่างๆ ได้รับจากการนำเอาระบบสต็อกมาใช้ในการจัดสรรโควตาการส่งออกแล้ว การนำระบบสต็อกมาใช้ดังกล่าวยังมีปัญหามากมายประการพอสรุปได้คือ

1. ปัญหาการเสียดุลของระบบของบริษัทผู้ส่งออก เช่น การใช้สต็อกเพื่อให้อัตราได้รับการจัดสรรโควตาการส่งออกมากโดยไม่ต้องทำการสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังโดยผู้ส่งออกยินยอมจ่ายเงินให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง การสต็อกนั้นนอกจากเป็นการทุจริตโดยไม่ปฏิบัติตามที่ระเบียบได้กำหนดไว้แล้ว ยังก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ส่งออก ผู้ที่กระทำการค้าโดยสุจริตจะเสียเปรียบ เพราะต้องลงทุนสูงในการสต็อก และได้รับการจัดสรรโควตาตามปริมาณสต็อกเท่านั้น ส่วนผู้ใช้สต็อกจะไม่เสียค่าใช้จ่ายในการสต็อกมากนัก แต่ได้รับการจัดสรรโควตาการส่งออกไปยังประชาคมยุโรปมาก ซึ่งลักษณะดังกล่าวส่งผลกระทบต่อระบบการค้ำประกันมันสำปะหลังของประเทศด้วย คือหากมีการใช้ระบบสต็อกผู้ใช้สต็อกจะซื้อมันจากชาวไร่มันน้อยลงทำให้ชาวไร่ไม่สามารถขายหัวมันสดได้หรือขายได้ราคาจะต่ำลง เพราะอุปสงค์ของมันสำปะหลังลดลง

2. การใช้มาตรการสต็อกเพื่อสร้างอุปสงค์เทียมให้แก่มันสำปะหลังภายในประเทศมิใช่เป็นวิธีการแก้ปัญหาเรื่องมีปริมาณมันสำปะหลังเกินความต้องการ ทั้งนี้เพราะการสร้างอุปสงค์เทียมภายในประเทศเพียงอย่างเดียวเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าชั่วคราว คือเป็นการกำหนดกติกากำหนดโควตาการส่งออกเท่านั้น ซึ่งช่วยให้ชาวไร่สามารถขายหัวมันสดได้ และปริมาณมันสำปะหลังจำนวนนี้ยังคงอยู่ในประเทศ การใช้ระบบสต็อกจึงเป็นเพียงการเปลี่ยนผู้รับภาระปริมาณมันสำปะหลังส่วนเกินจำนวนนี้จากชาวไร่มาเป็นผู้ส่งออกเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลไม่สามารถลดพื้นที่การเพาะปลูกมันสำปะหลังลงได้ รัฐบาลต้องหาวิธีการจัดการกับปริมาณมันสำปะหลังส่วนเกินต่อไปทั้งที่จริงแล้ว รัฐบาลควรหาทางระบายมันสำปะหลังจำนวนนี้ออกนอก

ประเทศหรือใช้ในการค้าอื่นๆ มากกว่าเมื่อปริมาณมันสำปะหลังมีมากขึ้นเรื่อยๆ จะเหลือค้างอยู่ภายในประเทศทุกปี การที่มีมันสำปะหลังเหลือค้างมากขึ้นนี้ ทำให้ค่าใช้จ่ายต่างๆ เพิ่มขึ้นตามไปด้วยและยังเกิดปัญหามันเสียตามมา เมื่อต้องสต็อกมันมากขึ้นเรื่อยๆ เพื่อให้ได้โควตาเท่าเดิม ทำให้เสียค่าใช้จ่ายมากขึ้นจนถึงจุดที่ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประชาคมยุโรปไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป และไม่มีผู้ใดต้องการแบกภาระสต็อกดังกล่าว ผลกระทบที่เกิดขึ้นจะตกแก่ชาวไร่มันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การนำระบบสต็อกมาใช้ เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปยังมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขอีกหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาในระยะยาวจะเริ่มปรากฏให้เห็นมากขึ้นเรื่อยๆ แม้ว่าจะระบบสต็อกจะมีปัญหากก็ตาม แต่ทุกฝ่ายก็ยังเห็นว่าระบบสต็อกเป็นระบบที่เหมาะสมในปัจจุบัน ⁴² คือยังไม่มียุทธวิธีอื่นที่ดีกว่าระบบสต็อก

อย่างไรก็ดีในระหว่างที่มีการจัดสรรโควตาการส่งออกโดยใช้ระบบสต็อกอยู่นี้ ข้อตกลงทางการค้าระหว่างไทยกับ EEC ที่จะลงนามไว้ในปี 2525 ได้หมดอายุลง ในระหว่างนี้จึงได้มีการเจรจาทันทีระหว่างไทยกับ EEC ว่าจะมีการทำสัญญาใหม่หรือปล่อยให้สัญญาเก่าดำเนินต่อไปโดยปริยาย ซึ่งในบทต่อไปผู้วิจัยจะพิจารณาถึงกรณีการต่อสัญญาจำกัดตนเองของไทยในปี พ.ศ. 2528

⁴² ผู้ส่งออกและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ต่างเห็นว่าระบบสต็อกยังเป็นสิ่งจำเป็น และเรายังไม่สามารถหาระบบอื่นที่ดีกว่าระบบนี้ได้.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย