



## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง แนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ จากความเชื่อที่ว่ารัฐทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยเท่าเทียมกันและแต่ละรัฐต่างมีอิสระต่อกัน จึงทำให้อำนาจของรัฐหนึ่งไม่สามารถครอบงำอีกรัฐหนึ่งได้ ความเชื่อนี้ไม่ได้สอดคล้องกับสภาวะความเป็นจริงของโลกปัจจุบันอีกต่อไป เพราะในความเป็นจริงมีเพียงบางรัฐที่สามารถกระทำได้ ขณะเดียวกันอุดมการณ์ทางการเมืองที่เป็นชนวนให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศได้ลดบทบาทลง สวนทางกับทางด้านเศรษฐกิจที่ได้ทวีความสำคัญและมีบทบาทเพิ่มขึ้นมากในระบบระหว่างประเทศ ดังนั้นการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในปัจจุบันจึงมุ่งเน้นศึกษาสู่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้น ความสำคัญด้านเศรษฐกิจนั้นมีความเป็นจริงรองรับ ดังจะเห็นได้ว่าหลายประเทศมุ่งเน้นที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีความมั่นคงและพัฒนาก้าวไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมมากขึ้น มีการร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจทั้งแบบทวิภาคีหรือพหุภาคีเพื่อเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะลดเหตุที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งอันที่จะเป็นบ่อเกิดสงคราม นานาประเทศจึงมีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจและเปิดประเทศเพื่อนำเข้าสู่ระบบการค้าเสรีระหว่างประเทศ

ไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการปรับตัวตามสถานการณ์ระหว่างประเทศและพัฒนาประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากการติดต่อและการร่วมมือทางการค้ากับนานาประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งสินค้าหนึ่งที่ไทยติดต่อค้าขายตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของชาวไทย คือ สินค้าเกษตร

สินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่มีความสำคัญและไทยมีความสามารถในการผลิตเชิงได้เปรียบโดยเปรียบเทียบสูง นอกจากนี้สินค้าเกษตรยังเป็นผลิตภัณฑ์ไทยส่งออกค้าขายกับต่างประเทศและสร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นอย่างมาก โดยในปี พ.ศ. 2545 มีมูลค่าการส่งออก

---

<sup>1</sup>ทวี พาณิชนาเจริญ, บทบาทของบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 1.

สินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรเป็นมูลค่าสูงถึง 694.177 ล้านบาทหรือคิดเป็น 23.53 ของสินค้าส่งออกทั้งหมด<sup>2</sup> ดังตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 มูลค่าสินค้าออกของไทย พ.ศ. 2541-2545

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	พ.ศ.				
	2541	2542	2543	2544	2545
สินค้าออก					
ทั้งหมด	2,242,543	2,209,458	2,764,352	2,880,462	2,949,484
สินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์	591,062	555,783	626,286	684,456	694,177
ร้อยละ	26.36	25.15	22.66	23.76	23.54

ที่มา : สถิติการค้าสินค้าเกษตรกรรมไทยกับต่างประเทศปี พ.ศ. 2545

ตารางที่ 1.2 มูลค่าส่งออกผลิตภัณฑ์สาขาเกษตร ปีพ.ศ. 2533-2538

หน่วย : ล้านบาท

พืช/ปี	2533	2534	2535	2536	2537	2538
ข้าว	49,416	59,468	64,560	48,589	61,337	71,348
มันสำปะหลัง	11,208	13,023	12,160	8,168	9,787	14,678
อ้อย	10,751	12,534	13,283	9,411	13,621	16,318
ข้าวโพด	6,299	7,199	7,337	4,520	5,384	10,019
ยางพารา	21,590	21,894	25,885	24,162	38,348	56,245
รวม	157,942	181,918	197,058	166,564	206,264	258,432

ที่มา : สำนักงานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อ่างใน

<http://www.doae.go.th/sta/newdata/m12.htm>

สินค้าเกษตรที่ไทยส่งออกมีหลายชนิด อาทิ ข้าว อ้อย ข้าวโพด ยางพารา และมันสำปะหลัง เป็นต้น หนึ่งในผลิตผลทางการเกษตรที่สำคัญของไทยคือ ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่เป็นพืชเศรษฐกิจส่งออกที่สำคัญอันดับ 7 ของสินค้าเกษตรส่งออกที่สำคัญรองลงมาจากยางพารา

<sup>2</sup>สถิติการค้าสินค้าเกษตรกรรมไทยกับต่างประเทศปี พ.ศ. 2545 (กรุงเทพฯ: ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2546), หน้า 1.

และข้าว<sup>3</sup> ซึ่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเคยสร้างรายได้มากเป็นอันดับ 1 ของมูลค่าสินค้าเกษตรส่งออก ในปี พ.ศ. 2521 ที่มีมูลค่าสูงถึง 10,892 ล้านบาท มากกว่ารายได้ที่ได้จากการส่งออกข้าวถึง 468 ล้านบาท และมีปริมาณส่งออก 6,287,964 ตัน

ตารางที่ 1.3 ปริมาณผลผลิตมันสำปะหลัง จำแนกรายประเทศผู้ผลิตที่สำคัญปี พ.ศ. 2538-2544 เรียงตามลำดับ

หน่วย : 1,000 ตัน

ประเทศ/ปี	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544
ไนจีเรีย	31,404	31,418	30,409	32,700	30,400	33,854	33,854
บราซิล	25,423	24,584	24,305	19,700	20,700	23,336	24,088
ไทย	17,388	17,388	18,084	16,400	20,300	19,064	18,283
คองโก	19,378	16,800	16,800	17,100	16,000	15,959	15,436
อินโดนีเซีย	15,442	17,002	15,134	14,700	15,400	16,089	16,158
รวมทั่วโลก	165,436	164,711	164,045	163,000	167,700	176,184	178,868

ที่มา : FAO Food Outlook April 2543 และ FAO Production Yearbook 2543-2544 อ้างใน [http://www.dtn.moc.go.th/web/FTA\\_ASEAN\\_CHINA/3%E0%B8%A1%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%AA%E0%B8%87/1DA74~1.Doc](http://www.dtn.moc.go.th/web/FTA_ASEAN_CHINA/3%E0%B8%A1%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%AA%E0%B8%87/1DA74~1.Doc)

ปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่มากนี้ เป็นเพราะไทยสามารถที่ผลิตได้มาก แต่ไทยไม่ใช่ผู้ผลิตและส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเพียงประเทศเดียวในโลก ยังมีอีกหลายประเทศที่ผลิตและส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง แต่ประเทศผู้ผลิตรายใหญ่มียังมีเพียง 5 ประเทศ คือ ไนจีเรีย บราซิล ไทย คองโกและอินโดนีเซีย ดังตารางที่ 3

ไนจีเรียและบราซิลเป็นประเทศผู้ผลิตมันสำปะหลังมากที่สุดเป็นอันดับ 1 และ 2 ของโลกตามลำดับ แต่ปริมาณที่ส่งออกขายไปยังตลาดโลกนั้นมีปริมาณน้อยมาก เนื่องจากความต้องการบริโภคภายในประเทศมีอยู่สูง ทำให้เหลือผลผลิตเพื่อที่จะส่งออกไปขายยังตลาดต่างประเทศเพียงเล็กน้อย ขณะที่ไทยสามารถผลิตมันสำปะหลังได้ปริมาณเป็นอันดับ 3 ของโลกรองจากไนจีเรียและบราซิลแต่ไทยกลับสามารถส่งออกได้เป็นอันดับ 1 เนื่องจากปริมาณผลผลิตมันสำปะหลังมีมากกว่าความต้องการบริโภคภายในประเทศหรือเกิดปริมาณผลผลิตส่วนเกินทำให้

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

ไทยสามารถส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกขายยังตลาดต่างประเทศได้มากที่สุดใเอเชียและในโลก ดังตารางที่ 1.4

ตารางที่ 1.4 การค้ามันสำปะหลังของโลก

หน่วย : ล้านตัน

ประเทศ/ กลุ่มประเทศ	ปี พ.ศ.		
	2539	2540	2541
การส่งออกโดยรวมของโลก	5.8	6.4	5.8
ไทย	4.6	5.4	4.7
อินโดนีเซีย	0.4	0.2	0.3
จีน	0.4	0.4	0.4
อื่นๆ	0.4	0.4	0.4
การนำเข้าโดยรวมของโลก	5.8	6.4	5.8
สหภาพยุโรป	3.5	3.7	3.3
จีน	0.3	0.6	0.7
ญี่ปุ่น	0.3	0.3	0.4
เกาหลีใต้	0.6	0.5	0.4
อื่นๆ	1.1	1.3	1.0

ที่มา : FAO ปรับปรุงใน สมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย รายงานประจำปี 2541. หน้า 103.

ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังนอกจากจะเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อไทยในการค้าระหว่างประเทศไทยแล้ว ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังยังมีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับไทยหลายประการ<sup>4</sup> คือ

1. ด้านเศรษฐกิจ มันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากมันสำปะหลังสามารถสร้างรายได้เข้าสู่ประเทศได้เป็นจำนวนมากจากการส่งออกขายยังตลาดต่างประเทศเฉลี่ยแล้วจะมีรายได้จากการส่งออกไม่ต่ำกว่าปีละ 20,000 ล้านบาท ดังจะเห็นได้จากในช่วงปี พ.ศ. 2541-2547 โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2547 ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังสามารถที่จะสร้างรายได้จากการส่งออกสูงถึง

<sup>4</sup> เพียงใจ เลิศเกียรติศักดิ์, การกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังตลาดสหภาพยุโรป(EEC) ตั้งแต่พ.ศ. 2523-2530. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 1-7.

34,568.10 ล้านบาท (ดังตารางที่ 1.5) และรายได้เกือบทั้งหมดตกอยู่ภายในประเทศเนื่องจากปัจจัยการผลิตเกือบทั้งหมดผลิตขึ้นจากภายในประเทศ

ตารางที่ 1.5 มันทำปะหลังและผลิตภัณฑ์ : ปริมาณและมูลค่าการส่งออกรายปี

ปี	ปริมาณ (ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2541	4,138,563	22,225.82
2542	5,318,632	23,068.65
2543	4,680,547	20,386.92
2544	5,991,559	25,726.90
2545	4,237,720	22,878.44
2546	5,370,391	27,224.68
2547	5,304,159	34,568.10

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร อ้างใน

<http://www.dfi.moc.go.th/document/Tapioca/data/yeild-output%2010%20vrs.htm>

2. ด้านสังคม ขั้นตอนกระบวนการผลิตมันสำปะหลังสามารถแยกกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังได้ 5 กลุ่มด้วยกัน คือ 1) กลุ่มผู้ผลิตหรือเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ซึ่งมีจำนวนมากและมีฐานะยากจน มีรายได้จากการขายหัวมันสดเพียงอย่างเดียว 2) กลุ่มผู้ให้บริการทางการตลาด คือผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตั้งแต่การขนส่งหัวมันสดจากเกษตรกรชาวไร่ จนกระทั่งถึงกระบวนการแปรรูปการขนส่งและขนถ่ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ลานตากมัน โรงงานมันอัดเม็ด ผู้ประกอบการขนส่ง ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานสินค้าและกระบวนการทางการเงิน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ที่เข้ามาให้บริการทางการเงิน 3) กลุ่มผู้ส่งออก ได้แก่ บริษัทที่ทำการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังตลาดต่างประเทศ 4) กลุ่มผู้บริโภค หรือประชาชนทั่วไปที่บริโภคสินค้าที่ผลิตจากมันสำปะหลังหรือมีมันสำปะหลังเป็นส่วนประกอบ 5) กลุ่มนักการเมืองผู้รับผิดชอบ และมีส่วนในการกำหนดนโยบายไม่ว่าจะเป็นอธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ซึ่งกลุ่มทางด้านสังคมนี้เกี่ยวข้องกับเกษตรกรไม่น้อยกว่า 6 ล้านคน บนพื้นที่เพาะปลูกประมาณ 7 ล้านไร่ ดังตารางที่ 1.6 ใน 48 จังหวัดทั่วประเทศ

ตารางที่ 1.6 พื้นที่เก็บเกี่ยวผลผลิตและผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่มันสำปะหลังของไทย ปี พ.ศ. 2536-2547

ปีที่ผลิต	พื้นที่เก็บเกี่ยว (ล้านไร่)	ผลผลิต (ล้านตัน)	ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่(กก.)
2536	8.988	20.203	2,248
2537	8.642	19.091	2,209
2538	7.782	16.217	2,084
2539	7.676	17.388	2,265
2540	7.690	18.084	2,352
2541	6.527	15.591	2,388
2542	6.659	16.507	2,479
2543	7.068	19.064	2,697
2544	6.557	18.395	2,805
2545	6.176	16.868	2,731
2546	6.741	18.279	2,711
2547	6.968	20.402	2,928

ที่มา : <http://www.dft.moc.go.th/document/Tapioca/data/yield-output%2010%20vrs.htm>

3. ด้านการเมือง หากการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับมันสำปะหลังได้ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ผลิตมันสำปะหลังเคือครอื่น ไม่ว่าจะนโยบายลดพื้นที่เพาะปลูก นโยบายการจำกัดการส่งออก หากราคาพืชผลที่ตกต่ำหรือการส่งเสริมการปลูกพืชอื่นทดแทนไม่ได้ผลเท่ากับการปลูกมันสำปะหลังเดิมย่อมทำให้เกษตรกรได้รับผลกระทบ จนบางครั้งอาจนำไปสู่การเรียกร้องของเกษตรกรที่สะท้อนออกมาในรูปแบบต่างๆ เช่น การเดินขบวนประท้วง เป็นต้น ซึ่งผลกระทบนี้อาจส่งผลถึงคะแนนเสียงของพรรคการเมืองต่างๆ หรือกระทบต่อสถานะทางการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาลได้

<sup>1</sup> พระอาทิตย์สาธิตส่อง แสงแดด, “อนาคตสดใสมันสำปะหลังไทย,” ผู้จัดการรายวัน(27 สิงหาคม 2545)

จากเหตุดังกล่าว พบได้ว่ามันสำปะหลังล้วนมีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับระบบของสังคมไทยเป็นอย่างมาก ทั้งๆ ที่เป็นเพียงพืชชนิดหนึ่งเท่านั้น และเนื่องด้วยมีเกษตรกรจำนวนมากทำการเพาะปลูกมันสำปะหลัง ทำให้ไทยสามารถผลิตปริมาณมันสำปะหลังได้เป็นจำนวนมาก และเกินปริมาณความต้องการภายในประเทศ กอปรกับความต้องการใช้มันสำปะหลังเพิ่มที่สูงขึ้นในตลาดโลก เป็นผลให้ไทยกลายเป็นผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอันดับ 1 ของโลก ซึ่งประเทศนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทยนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มหลักๆ คือ *กลุ่มสหภาพยุโรป* เป็นกลุ่มที่สำคัญต่อไทยเพราะนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยในปริมาณที่มากที่สุด ตัวอย่างเช่นในปี พ.ศ. 2539 ปริมาณทั้งหมดของการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของสหภาพยุโรป คือ 3,908,483 ตัน ซึ่งสหภาพยุโรปนำเข้าจากไทยเป็นปริมาณ 3,215,348 ตัน หรือคิดเป็นร้อยละ 82.26 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด ส่วนอีกกลุ่ม คือ *กลุ่มนอกสหภาพยุโรป* ที่ไทยส่งออกในปี พ.ศ. 2537 จำนวน 972,916 ตัน หรือคิดเป็นร้อยละ 17.02 ของปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทั้งหมดของไทย ดังตารางที่ 1.7

ตารางที่ 1.7 ปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย

พ.ศ.	ปริมาณการส่งออกทั้งหมด	สหภาพยุโรป		นอกสหภาพยุโรป	
		ปริมาณ (ตัน)	ร้อยละ	ปริมาณ(ตัน)	ร้อยละ
2531	8,107,331	5,806,034	71.61	2,301,297	28.39
2532	9,789,838	3,451,056	35.25	6,338,782	64.75
2533	8,210,864	4,645,729	56.58	3,565,135	43.42
2534	6,864,496	5,496,934	80.07	1,367,562	19.93
2535	8,795,455	4,344,002	49.39	4,451,453	50.61
2536	7,360,281	4,628,698	62.89	2,731,583	37.11
2537	5,716,113	4,743,197	82.98	972,916	17.02
2538	4,141,599	2,207,244	53.29	1934355	46.71
2539	4,910,616	3,215,348	65.48	1695268	34.52

ขณะเดียวกันสหภาพยุโรปนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยมากเป็นอันดับ 1 โดยในปี พ.ศ. 2539 นำเข้าจากไทยคิดเป็นร้อยละ 82.27 ของปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากทั่วโลก ขณะที่สหภาพยุโรปนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากประเทศอื่นๆ รวมกันเพียงร้อยละ 17.73 ดังตารางที่ 1.8

ตารางที่ 1.8 ปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง (พิกัด 0714) ของสหภาพยุโรป

หน่วย: เมตริกตัน

ประเทศ/ปี	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539
การนำเข้า รวมทั้ง หมด	8,894,050	6,063,821	6,857,159	8,652,379	7,240,930	7,341,999	6,820,784	2,843,710	3,908,483
การนำเข้า นอก EU	7,579,755	4,810,446	5,961,288	7,572,534	6,280,267	6,271,263	6,163,180	2,456,847	3,528,769
ไทย	5,806,034	3,451,056	4,645,729	5,496,934	4,344,002	4,628,698	4,743,197	2,207,244	3,215,348
อินโดนีเซีย	834,262	807,917	848,717	826,534	803,972	831,073	632,842	104,727	241,054
จีน	835,310	482,459	376,707	1,146,095	935,991	661,536	623,635	71,699	2,900

ที่มา : EUROSTA-INTRA AND EXTRA EUROPEAN UNION STATISTIC (1988-1997)

อ้างอิงนโยบายการส่งออกและทิศทางการมันสำปะหลังของไทย อรจิต สิงคาลวนิช กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ พฤศจิกายน 2540.

ปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยไปสหภาพยุโรปนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 ทั้งนี้เป็นเพราะสหภาพยุโรปต้องการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปใช้เป็น ส่วนประกอบอาหารสัตว์ เนื่องจากผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังให้คุณค่าทางโภชนาการทาง คาร์โบไฮเดรตในอัตราสูง และเมื่อเปรียบเทียบทางด้านราคาระหว่างมันสำปะหลังกับธัญพืชอื่น จะพบว่ามันสำปะหลังมีราคาต่ำที่สุด ดังตารางที่ 1.9



ตารางที่ 1.9 ราคานำเข้ารัฐพิธีเชิงสถิติในสหภาพยุโรปรวมภานำเข้า

หน่วย: ดอลลาร์สหรัฐ/ตัน

รัฐพิธี	2523	2524	2525
ข้าวสาลี	321	317	295
ข้าวบาร์เลย์	262	256	227
ข้าวโพด	249	250	222
กากถั่วเหลือง	257	253	220
กากข้าวโพด	201	178	168
มันสำปะหลังอัดเม็ด	178.6	136.6	134.6
ผิวส้มอัดเม็ด	-	142	141

ที่มา: รัชณี เหมทานนท์ การศึกษาผลกระทบของวีอีอาร์ (voluntary Export Restraints) และการวิเคราะห์ผลของนโยบายมันสำปะหลังของไทย ภาคนิพนธ์บริหารศาสตรมหาบัณฑิต คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2529 หน้า 23.

ปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่เพิ่มสูงขึ้นมาโดยตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 นั้น ได้รับผลมาจากนโยบายเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy : CAP) ที่สหภาพยุโรปได้ประกาศขึ้นในปี พ.ศ. 2501 ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อปกป้องพืชผลทางการเกษตร และยกระดับราคาพืชภายสหภาพยุโรปให้สูงขึ้นกว่าราคาตลาดโลก โดยสหภาพยุโรปได้ใช้เครื่องมือและมาตรการที่สำคัญ 3 ประการ<sup>7</sup> คือ การสนับสนุนด้านราคา การอุดหนุนการส่งออกและการอุดหนุนการผลิตแก่เกษตรกร ส่งผลให้ราคาพืชทั้งจากภายในสหภาพยุโรปและนอกสหภาพยุโรปมีราคาสูงขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้ปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังส่งไปสหภาพยุโรปที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 ที่มีประมาณ 2,031,480 ตัน และเพิ่มขึ้นเป็น 5,653,200 ตัน ในปี พ.ศ. 2524

ปริมาณการส่งออกที่สูงขึ้นมากนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อสหภาพยุโรปอย่างมาก จนทำให้สหภาพยุโรปส่งตัวแทนเข้ามาเจรจาและส่งผลให้ไทยทำ "การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ" (Voluntary Export Restraint Agreement หรือ Voluntary Export Restraints : VERs) ในวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2525 เพื่อผลประโยชน์ทางการค้าและรักษาผลประโยชน์ของทางสหภาพยุโรป

<sup>7</sup>รุ่งนภา ศรีวรรณวิทย์, การเมืองในการค้าระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีการเจรจาต่อรองเรื่องการค้าสินค้าเกษตรในการประชุมแอกต์รอปอูรุกวัย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 56-58.

การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจนี้เป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าที่มีใช้เครื่องมือภาษีศุลกากรชนิดหนึ่งที่มีลักษณะพิเศษคือ เป็นการตกลงแบบทวิภาคีระหว่างประเทศคู่กรณี โดยที่ประเทศผู้ส่งออกยินยอมจะจำกัดปริมาณการส่งออกไปอีกประเทศหนึ่ง ในปริมาณที่แน่นอนภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้และประเทศผู้นำเข้าจะมีเงื่อนไขพิเศษบางประการเพื่อเป็นเครื่องตอบแทนการยอมจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจนี้<sup>9</sup>

ความผูกพันที่ต้องจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังนี้ ทำให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อปฏิบัติตามความผูกพันดังกล่าว นโยบายหลังการจำกัดปริมาณการส่งออกที่สำคัญ คือ การควบคุมปริมาณการส่งออกให้เป็นไปตามที่ได้ผูกพันในความตกลงร่วมและจัดการการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด<sup>10</sup> ทั้งนี้ก็เพื่อแลกกับได้สิทธิในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปสหภาพยุโรปในอัตราภาษีต่ำ ที่อัตราร้อยละ 6 ด้วยข้อแลกเปลี่ยนที่ว่า “ไทยต้องจำกัดปริมาณการส่งออกไปยังสหภาพยุโรปไว้ที่ 21 ล้านตันต่อระยะเวลา 4 ปีหรือเฉลี่ย 5.25 ล้านตันต่อปี หากไทยส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังสหภาพยุโรปเกินปริมาณที่ได้มีการตกลงโดยสมัครใจไว้แล้ว สหภาพยุโรปจะทำการเก็บภาษีในอัตราที่สูงมาก”

รัฐบาลไทย โดยกระทรวงพาณิชย์เห็นว่า<sup>10</sup> ถึงแม้จะยอมจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปสหภาพยุโรปนั้น แต่ทางสหภาพยุโรปก็ยอมชดเชยความเสียหายในส่วนนี้โดยเสนอให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่รัฐบาลไทยผ่านกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อใช้ในโครงการลดพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังและปลูกพืชอื่นๆ แต่ทางไทยไม่สามารถทำได้เต็มที่เพราะเกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังหาพืชอื่นทดแทนไม่ได้<sup>11</sup> และเงินช่วยเหลือต่างๆ ที่สหภาพยุโรปให้ไทยในแต่ละปีนั้น ไม่ได้วางอยู่บนพื้นฐานเพื่อตอบสนองคำร้องขอของฝ่ายไทยโดยลำพัง ทุกๆ โครงการจะต้องได้รับการพิจารณากำหนดจากฝ่ายสหภาพยุโรปก่อนเป็นอันดับ

<sup>9</sup> อารีรัตน์ เจริญมงคล, ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังไทยไปยังสหภาพยุโรป. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 58-59.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 133.

<sup>11</sup> ปรีชา วงศ์อรุณ, ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจในความสัมพันธ์ไทย-สหภาพยุโรป (พ.ศ. 2530-2535). (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 318.

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 345.

แรก<sup>12</sup> โดยจะจ่ายเงินในการพัฒนาการปลูกพืชทดแทนปีละ 1,500 ล้านบาทเป็นเวลา 5 ปีเพื่อชดเชยที่ไทยถูกจำกัดปริมาณการส่งออก<sup>13</sup> รวมทั้งสหภาพยุโรปปรับที่จะให้ความช่วยเหลือแก่โครงการที่มีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาชนบทและการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลังของไทย รวมทั้งโครงการวิจัยตลาดพืชทดแทนเหล่านั้น

จากข้างต้น จะเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของไทยจากที่ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังได้ไม่จำกัดจำนวนและเป็นไปอย่างเสรี จนส่งผลให้ไทยกลายเป็นผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอันดับ 1 ของโลกและสหภาพยุโรปนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยมากที่สุดต้องเปลี่ยนมาเป็นไทยสามารถส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังได้เพียงส่วนหนึ่งที่ผลิตได้หรือถูกจำกัดปริมาณการส่งออกไปยังสหภาพยุโรปให้อยู่ในกรอบของปริมาณและเวลาที่สหภาพยุโรปกำหนดและไม่เป็นไปตามระบบการค้าเสรี โดยที่ฝ่ายรัฐบาลไทยยินยอมทำความตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจไปสหภาพยุโรป ทั้งๆ ที่ไทยสามารถที่จะใช้ข้อได้เปรียบในเรื่องของราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ต่ำ คุณสมบัติที่สามารถทดแทนธัญพืชได้ และการที่สหภาพยุโรปมีการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยมากที่สุดนั้นมาเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างข้อเรียกร้องหรือต่อรองสร้างมาตรการเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ขึ้นแก่ไทยในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะด้านราคาหรือปริมาณการส่งออกของไทยไปยังสหภาพยุโรป แต่สถานการณ์กลับกลายเป็นหน้าที่ของสหภาพยุโรปในการกำหนดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของประเทศที่เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่อันดับ 1 ของโลกและสหภาพยุโรปนำเข้ามากที่สุด ซึ่งผลจากข้อตกลงนี้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อกลุ่มเกษตรกรผู้มีอาชีพปลูกมันสำปะหลังจำนวนกว่า 6 ล้านคนหรือกว่า 6 แสนครัวเรือน<sup>14</sup> แต่นับองค์กรรวมของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังตั้งแต่ภาคการผลิตของเกษตรกรทอดยาวตลอดไปจนถึงแรงงาน ลานมันและกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมแล้ว มีจำนวนทั้งสิ้นมากกว่า 10 ล้านคนทั่วประเทศ เพราะทำให้เกษตรกรต้องลดพื้นที่เพาะปลูก ว่างงานและมีรายได้ลดลง โดยเฉพาะเกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ประกอบอาชีพปลูกมันสำปะหลังมากที่สุด

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 347.

<sup>13</sup> อารีรัตน์ เจริญมงคล, ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังไทยไปยังสหภาพยุโรป, หน้า 55.

<sup>14</sup> การค้าต่างประเทศ, กรม สำนักบริหารสินค้านำเข้าส่งออกสินค้าทั่วไป, จำนวนครัวเรือนผู้ปลูกมันสำปะหลังและเนื้อที่ต่อครัวเรือน [online]. แหล่งที่มา

[http://www.dft.moc.go.th/level4Frame.asp?sPage=the\\_files/\\$\\$8/level4/tapioca1.html&level4=1013](http://www.dft.moc.go.th/level4Frame.asp?sPage=the_files/$$8/level4/tapioca1.html&level4=1013) [6 มีนาคม 2549]

และมีพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังมากที่สุดประมาณ 3 ล้านไร่หรือ 60%ของพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังทั้งหมด<sup>15</sup> ในประเทศ ดังตารางที่ 1.10

ตารางที่ 1.10 ผลพยากรณ์การผลิตมันสำปะหลังปีเพาะปลูกพ.ศ. 2546-2547 แยกตามภูมิภาค

ภาค	เนื้อที่เก็บเกี่ยว (ไร่)		ผลผลิต (1000 ตัน)		ผลผลิต/ไร่(กก.)	
	2546	2547	2546	2547	2546	2547
เหนือ	949.891	993.938	2,355.538	2,619.146	2,480	2,635
กลาง	2,229.623	2,297.758	6,478.588	6,683.006	2,906	2,908
ตะวันออกเฉียงเหนือ	3,564.967	3,611.050	8,963.365	9,688.210	2,514	2,683
รวมทั้งประเทศ	6,744.481	6,902.746	17,797.481	18,990.362	2,639	2,751

ที่มา : ปรับปรุงจาก ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อ่างใน <http://www.dfi.moc.go.th/document/tapioca/data/linkผลผลิตปีล่าสุด.htm>

นอกจากนี้ มันสำปะหลังยังมีความสำคัญต่อเกษตรกร เพราะสามารถผลิตได้มากเป็นอันดับ 2 ของผลผลิตเกษตรที่ผลิตในภาคการเกษตร ดังตาราง 1.11 เพราะสามารถเติบโตในพื้นที่ที่มีความแห้งแล้งสูง และมีความทนทานต่อภูมิอากาศในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

<sup>15</sup> สมภพ มานะรังสรรค์. “อีสาน ฤาษีค้ำยันมันสำปะหลังกำลังคืน.” ผู้จัดการรายวัน(1 กรกฎาคม 2536) :

ตารางที่ 1.11 ผลผลิตสินค้าเกษตรสำคัญในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ด้านผลผลิตกสิกรรม

หน่วย: พันตัน

รายการ	2538/39	2539/40	2540/41	2541/42	2542/43	2543/44	2544/45E	2545/46E
ข้าวนาปี	8,435.5	8,017.2	8,633.6	8,072.9	8,537.1	9,046.4	9,465.8	9,518.8
มันสำปะหลัง	9,920.8	10,470.3	10,533.4	8,869.8	9,246.4	10,472.3	9,016.4	9,818.1
ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	981.2	1,091.1	1,046.0	1,129.4	1,041.0	1,067.6	1,086.5	1,055.8
อ้อยโรงงาน	19,064.4	18,463.3	17,354.1	18,859.2	20,341.9	18,153.1	25,187.1	25,302.3
ปอแก้ว	98.0	116.2	84.9	43.3	28.7	27.6	30.1	33.5
ถั่วเหลือง	62.7	61.3	48.7	52.7	54.0	54.8	54.2	55.1
ถั่วเขียว	16.7	14.6	12.5	13.4	14.9	13.5	14.7	15.6
ถั่วลิสง	48.9	53.4	42.3	45.3	46.3	45.3	43.9	45.0

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อ้างใน

[http://www.bot.or.th/bothomepage/databank/RegionEcon/n\\_east/econne/stat/608a.htm](http://www.bot.or.th/bothomepage/databank/RegionEcon/n_east/econne/stat/608a.htm)

จังหวัดที่มีพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังมากที่สุด 3 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ นครราชสีมา ชัยภูมิและกาฬสินธุ์ ซึ่งนับรวมเป็นร้อยละ 47.86 ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ดังตารางที่ 1.12) ซึ่งหากเกิดผลกระทบจากการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจขึ้นเกษตรกรใน 3 จังหวัดนี้ย่อมได้รับผลกระทบมากที่สุด

ตารางที่ 1.12 พื้นที่เก็บเกี่ยวผลผลิตมันสำปะหลังในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด 3 อันดับแรก

จังหวัด/ ปี พ.ศ.	เนื้อที่เก็บเกี่ยว(1,000 ไร่)		ผลผลิต (1,000 ตัน)		ผลผลิต/ไร่(กก.)	
	2546	2547	2546	2547	2546	2547
นครราชสีมา	1,426.577	1,432.718	3,700.541	4,107.603	2.554	2.867
ชัยภูมิ	373.107	379.536	902.546	984.896	2.419	2,595
กาฬสินธุ์	306.786	300.372	793.349	792.682	2.586	2,639
รวมภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ	3,564.967	3,611.050	8,963.365	9,688.210	2,514	2,683

ที่มา : ปรับปรุงจาก ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อ้างใน <http://www.dfi.moc.go.th/document/lapioca/data/linkผลผลิตปีล่าสุด.htm>

จากสภาพการณ์ดังกล่าวจะเห็นถึงปัญหาเรื่องการค้าระหว่างประเทศระหว่างไทยและสหภาพยุโรปในการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ทำให้ผู้ศึกษาเกิดข้อสงสัยว่าทำไมไทยจึงไม่สามารถที่จะกำหนดการเจรจาต่อรองต่อทางสหภาพยุโรปได้ทั้งที่ไทยเป็นผู้ส่งออกอันดับ 1 ของโลกและสหภาพยุโรปนำเข้ามันสำปะหลังจากไทยมากที่สุด แต่สหภาพยุโรปกลับสามารถกำหนดปริมาณการนำเข้าสหภาพยุโรปได้ นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังสามารถกำหนดให้ไทยปฏิบัติตามความต้องการได้ เช่น การลดพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังลงและส่งเสริมการปลูกพืชทดแทนชนิดอื่นแก่เกษตรกร โดยให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เป็นต้น จึงทำให้ประเด็นนี้น่าสนใจศึกษาถึงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปในประเด็นของการเจรจาต่อรองทางการค้าและการส่งออก โดยศึกษากรณีผลผลิตทางการเกษตรโดยเฉพาะอย่างยิ่งมันสำปะหลัง

### วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อเข้าใจถึงบทบาทการเจรจาต่อรองทางการค้าระหว่างไทยและสหภาพยุโรปด้านสินค้าเกษตรประเภทมันสำปะหลัง
2. เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของไทยในการธำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแห่งชาติ
3. เพื่อหาคำตอบถึงสถานะภาพการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจของไทยที่มีต่อสหภาพยุโรป โดยพิจารณาจากกรณีการเจรจาต่อรองทางการค้าและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรอันเป็นผลสืบเนื่องจากการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ

#### 4. เพื่อเปรียบเทียบการเจรจาต่อรองทางการค้าระหว่างประเทศไทยต่อประเทศ

เล็ก

##### ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสหภาพยุโรปทางด้านเศรษฐกิจที่ผ่านมานั้นมีผู้ศึกษาอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งได้อธิบายถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงสู่ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสหภาพยุโรป แต่ก็ไม่ได้อธิบายในแง่ว่าทำไมไทยไม่สามารถกำหนดการเจรจาต่อรองกับทางสหภาพยุโรปได้ ในทางตรงกันข้ามไทยต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้องหรือมาตรการที่สหภาพยุโรปกำหนดขึ้นเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เช่น การลดพื้นที่เพาะปลูก การปลูกพืชชนิดอื่นทดแทนรวมถึงการลดปริมาณการส่งออกไปยังสหภาพยุโรปลง โดยไทยจะได้เงินช่วยเหลือเป็นแลกเปลี่ยนเพื่อตอบแทนสำหรับการปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ซึ่งผลจากการปฏิบัติตามดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรผู้เพาะปลูกมันสำปะหลังที่เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรง

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงจะศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นเรื่องของความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและสหภาพยุโรปที่สะท้อนออกมาในรูปของการเจรจาต่อรองทางการค้าในผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังและทำศึกษาในช่วงปี พ.ศ. 2525-2547 สาเหตุที่เริ่มทำการศึกษาในปี พ.ศ. 2525 ก็เนื่องว่าเป็นปีที่ไทยยอมจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจกับสหภาพยุโรปและยอมต่อความตกลงจนถึงปัจจุบันในปี พ.ศ. 2547

##### การสำรวจวรรณกรรม

การศึกษาเรื่อง “นโยบายการค้าเสรี: ศึกษาเฉพาะกรณีการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป” พบว่ามีงานวิจัยและบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก สามารถแบ่งกลุ่มได้เป็น 4 กลุ่ม คือ 1) บทความวิชาการที่เกี่ยวกับพัฒนาการส่งออกมันสำปะหลังของไทย 2) บทความวิชาการที่เกี่ยวกับการเจรจาต่อรองของไทยต่อสหภาพยุโรป 3) บทความที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลต่อการส่งออกมันสำปะหลัง และ 4) บทความที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทยกับสหภาพยุโรปในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยแต่ละส่วนมีสาระสำคัญดังนี้

1. พัฒนาการส่งออกมันสำปะหลังของไทย งานวิจัยและบทความทางวิชาการส่วนใหญ่จะกล่าวถึงพัฒนาการการส่งออกและการทำข้อจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจของไทยในอดีตกับสหภาพยุโรป เช่นบทความของ สมบูรณ์ ศิริประชัย ใน พัฒนาการการส่งออก มัน

สำปะหลังของไทยตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2489-2525) และผลงานวิชาการของ อารีรัตน์ เจริญมงคล ใน ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังสหภาพยุโรป เป็นต้น

2. การเจรจาต่อรองของไทยต่อสหภาพยุโรป ที่ส่วนใหญ่กล่าวถึงการเจรจาต่อรองกับทางสหภาพยุโรป พบได้ใน พัฒนาการการส่งออกมันสำปะหลังของไทยตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2489-2525) ของ สมบูรณ์ ศิริประชัย และ ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจในความสัมพันธ์ไทย-สหภาพยุโรป (พ.ศ. 2530-2535) ของ ปรีชา วงศ์อรุณ รวมถึง การศึกษาการดำเนินงานของบริษัทค้าแป้งมันสำปะหลังที่มีโรงงานและไม่มีโรงงานในประเทศไทย โดย ตวีรัตน์ ฐิตาภวัฒนกุล

3. นโยบายของรัฐบาลต่อการส่งออกมันสำปะหลัง เป็นการกล่าวถึงกลุ่มของผู้มีอิทธิพลที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายการส่งออกมันสำปะหลัง เช่น การกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังตลาดสหภาพยุโรป (EEC) ตั้งแต่ พ.ศ. 2523-2530 โดย เพ็ญใจ เลิศเกียรติศักดิ์ พร้อมกับงานวิจัยเรื่อง วีอีเออร์ (VER) กับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทย: กรณีศึกษามันสำปะหลัง ปีค.ศ. 1982-1987 ที่ สมบูรณ์ ศิริประชัย ได้ อรรถาธิบายไว้ และ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยและสหภาพยุโรป ที่ปรากฏในงานของ สมสกุล จันทรสุตร เป็นต้น

4. ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทยกับสหภาพยุโรป ที่อรรถาธิบายถึงความร่วมมือและความสัมพันธ์ของไทยและสหภาพยุโรปในด้านต่างๆ รวมถึงความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจของไทยกับสหภาพยุโรป ในงานเขียนของ ชัยวุฒิ ชัยพันธุ์ เรื่อง ข้อตกลงการจำกัดการส่งออกด้วยความสมัครใจระหว่างประเทศไทยกับกลุ่มสหภาพยุโรป: ลักษณะ ผลกระทบและผลที่ติดตามมา งานเขียนของ อริยวัชร เรื่อง สุขสุด ในเรื่อง ความสัมพันธ์การค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป: จาก GATT สู่ WTO สอดคล้องกับ อรณี นวสุวรรณ ใน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป และ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยและสหภาพยุโรป ที่อรรถาธิบายโดย สมสกุล จันทรสุตร

#### กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “มายาคติการค้าเสรี: ศึกษาเฉพาะกรณีการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป” ผู้ศึกษาเห็นว่ากรอบความคิดที่สามารถจะนำมาอธิบายถึงปรากฏการณ์ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างไทยและสหภาพยุโรปดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเกิดจากอำนาจของการเจรจาต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐ 2 รัฐ ซึ่งในที่นี้คือ ไทยและสหภาพ



ยุโรป ดังนั้น กรอบแนวความคิดที่จะนำมาอธิบายต่อปรากฏการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นได้ คือ กรอบความคิดเรื่อง การเจรจาต่อรอง (Bargaining) แต่ กรอบความคิดเรื่องการเจรจาต่อรองนั้นไม่สามารถอธิบายให้ครอบคลุมได้ทุกด้าน เนื่องจากยังขาดการพิจารณาในเรื่องของขีดความสามารถของรัฐที่เกี่ยวข้องกับรัฐอื่น ซึ่งแนวความคิดนี้ปรากฏอยู่ในกรอบแนวความคิดเรื่อง อำนาจ (Power Relationship) ดังนั้น กรอบความคิดที่นำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้และสามารถอธิบายต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้จึงต้องพิจารณา 2 กรอบความคิด คือ การเจรจาต่อรอง (Bargaining) และ อำนาจ (Power Relation)

กรอบความคิดเรื่องอำนาจ (Power Relation) นั้น กล่าวว่า อำนาจเป็นทั้งเครื่องมือและเป้าหมาย เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์<sup>16</sup> โดยอำนาจในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น สามารถที่จะแบ่งประเภทออกได้เป็น 4 ประเภทด้วยกัน คือ

1. อำนาจที่เป็นเครื่องมือของตัวแสดงหนึ่งตกลงกับอีกตัวแสดงหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นการครอบงำและมีลักษณะเฉพาะตัวของการครอบงำ
2. อำนาจไม่ได้เป็นสิ่งที่มาจากการเมือง แต่อำนาจเป็นส่วนประกอบและเป็นพฤติกรรมของหน่วยผู้แสดงอำนาจ
3. อำนาจเป็นเครื่องมือเพื่อให้มีอิทธิพลเหนือตัวแสดงอื่น
4. เหตุผลในการใช้อำนาจ คือ การพยายามที่จะรักษาผลลัพธ์เพื่อให้ได้มาซึ่งความพอใจของตัวแสดงที่ใช้อำนาจนั้น

กระบวนการต่อรองระหว่างรัฐมีหลายวิธี<sup>17</sup> นับตั้งแต่การโต้เถียง การข่มขู่ การให้คำมั่นสัญญาและการใช้กำลังบังคับ ซึ่งกระบวนการต่อรองระหว่างรัฐนี้อาจจะประสบความสำเร็จในวิธีใดวิธีหนึ่งก็ได้ สุดแล้วแต่เหตุการณ์และสภาพแวดล้อมที่ปรากฏอยู่ ณ ขณะนั้น แต่สำหรับในการศึกษาเรื่องนี้จะเป็นการศึกษาถึงการเจรจาจำกัดการส่งออกที่ทำให้เกิดการจำกัดการส่งออก ที่เป็นส่วนหนึ่งของการให้คำมั่นสัญญา

การให้คำมั่นสัญญาเป็นกระบวนการต่อรองระหว่างรัฐที่ให้ต่อกันมีทั้งลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ คำมั่นสัญญาที่มีลักษณะเป็นทางการส่วนใหญ่จะเป็นไปในรูปของสนธิสัญญาหรือข้อตกลงที่เป็นทางการซึ่งจะมีลักษณะเป็นสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ และคำมั่นสัญญานี้ อาจเป็นการให้คำมั่นว่าจะให้ความช่วยเหลือและสนับสนุน อาทิ

<sup>16</sup> Walter S. Jones, *The Logic of International Relations* (New York: Addison Wesley Longman, 1996), page 185-186.

<sup>17</sup> ศิโรตน์ ภาคสุวรรณ, *ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเบื้องต้น* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 170.

ทางด้านเศรษฐกิจ ด้านทหารและทางด้านการเมือง เป็นต้น เพื่อแลกเปลี่ยนกับเงื่อนไขบางประการ แต่ส่วนใหญ่ผู้ตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศของรัฐมักให้ความสำคัญตกลงเป็นการส่วนตัวเพื่อป้องกันมิให้ผู้อื่นรับรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศ เพราะหากผู้มีอิทธิพลดังกล่าวรับรู้แล้วอาจใช้สิทธิก่อวินาศกรรมผู้ตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศได้ ดังนั้นการให้คำมั่นสัญญาระหว่างรัฐผู้นำของรัฐมักกระทำกันเป็นส่วนตัว

โครงสร้างของอำนาจในสังคมชุมชนระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงจากการต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจมาเป็นเรื่องของผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจการค้าเป็นสำคัญ เมื่อมีการเจรจาเรื่องการค้าไม่มีใครที่มีอำนาจเพียงพอที่จะบังคับได้แค่เพียงผู้เดียว พลัฏอำนาจนั้นขึ้นอยู่กับศักยภาพทางเศรษฐกิจของกลุ่ม<sup>18</sup> ซึ่งโดยพื้นฐานของหน่วยทางการเมืองในการแสวงหาเพื่อให้ได้มาซึ่งความสำเร็จและเพื่อปกป้องตนเองในการดำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์นั้นเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับ การแสดงของชาติอื่นว่าจะใช้การเจรจาต่อรองเพื่อชักจูงให้เกิดการคุกคามหรือใช้กำลังได้<sup>19</sup>

การใช้อำนาจของรัฐนั้นจะแสดงผ่านตัวแสดงต่างๆ ที่แตกต่างกันออกไปซึ่งรูปแบบหนึ่งของการใช้อำนาจแสดงผ่านตัวแสดง อาทิ รัฐ ภาวลักษณะ แรงกดดันภายในประเทศ องค์การระหว่างประเทศหรือความต้องการส่วนบุคคล เป็นต้น การใช้อำนาจของรัฐนี้จะขึ้นอยู่กับความหมายทางการเมืองระหว่างประเทศที่จะเริ่มขึ้นเมื่อรัฐหนึ่ง ในที่นี้สมมติว่าเป็นรัฐ A แสดงพฤติกรรมเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือสนับสนุนพฤติกรรมของรัฐอื่น ซึ่งในที่นี้สมมติว่าเป็นรัฐ B อำนาจยังสามารถที่จะแบ่งประเภทได้ตามขีดความสามารถทั่วไปของรัฐหนึ่งพึงกระทำต่อรัฐหนึ่งเพื่อการควบคุมพฤติกรรมของรัฐนั้น ซึ่งสามารถแบ่งขีดความสามารถจากอำนาจในการควบคุมรัฐอื่นได้ 4 รูปแบบ คือ

1. การใช้อิทธิพล เป็นรูปแบบของการใช้อำนาจเพื่อเป็นเครื่องมือให้สำเร็จถึงเป้าหมาย รัฐบางรัฐอาจจะใช้อิทธิพลเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง แต่เครื่องมือส่วนใหญ่ที่นิยมนำมาใช้ในรูปของการใช้อิทธิพล คือ เงินตรา เพราะเงินตราเป็นเครื่องมือพื้นฐานสำหรับการให้ได้มาหรือปกป้องเป้าหมายของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น ศักดิ์ศรี เขตแดน จิตวิญญาณ ทรัพยากร ความมั่นคงหรือพันธมิตร

2. การใช้ขีดความสามารถ โดยที่ขีดความสามารถเป็นลักษณะทางกายภาพที่เป็นเครื่องมือในการจูงใจ เพื่อให้รางวัลเพื่อการข่มขู่หรือเพื่อการลงโทษ ซึ่งตัวอย่างของแนวความคิดของขีดความสามารถ อาทิ มีผู้หญิงคนหนึ่งบุกเข้าไปในร้านเพชรโดยไม่พกอาวุธ แล้วบอกให้

<sup>18</sup> พงษ์ศาสตร์ พันธุลาก, สังคมชุมชนระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ: ส.เสริมมิตร การพิมพ์, 2546), หน้า 143-144.

<sup>19</sup> K.J. Holsti, International Politics (USA: Prentice Hall, 1967), p. 192-194.

พนักงานหยิบเพชรให้หมด พนักงานคงไม่ยอมปฏิบัติตาม แต่ถ้าผู้หญิงคนนั้นพระเปิดเข้าไปในร้านเพชร โดยกล่าวว่าหากไม่ยอมนำเพชรทั้งหมดมาให้ จะทำการระเบิดร้านและฆ่าพนักงานทั้งหมด พนักงานข่อมที่จะนำเพชรมาให้ผู้หญิงคนนั้น ตัวอย่างนี้จะเห็นได้ว่าขีดความสามารถของผู้หญิงคนนั้นก็คือ ระเบิด ซึ่งทำให้ผู้หญิงคนนั้นสามารถสั่งให้พนักงานทำตามความต้องการได้

3. การถูกชักจูง การแสดงออกถึงการถูกชักจูงของรัฐหนึ่งสามารถสังเกตได้จากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ A และรัฐ B ที่ปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ซึ่งความสัมพันธ์นี้อาจจะไม่เปิดเผย แต่ถ้าหากมีการเปิดเผยจะสามารถเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ A และรัฐ B เป็นกระบวนการ

4. การสั่งการ การที่รัฐ A สามารถสั่งให้รัฐ B กระทำทุกสิ่งตามที่ต้องการได้ แต่ขณะเดียวกันรัฐ B ไม่สามารถที่จะสั่งให้รัฐ A กระทำสิ่งที่ตนต้องการได้ ดังนั้นสามารถเรียกได้ว่ารัฐ A มีอำนาจมากกว่ารัฐ B นอกจากนี้แล้วอำนาจสามารถดูได้จากปริมาณ แต่ทั้งนี้ปริมาณเป็นเพียงสิ่งที่มีความสำคัญเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับอำนาจของรัฐอื่น ดังนั้น อำนาจคือความสัมพันธ์

ฉะนั้น สามารถสรุปได้ว่า อำนาจ คือ เครื่องมือที่อยู่บนพื้นฐานของขีดความสามารถ ซึ่งเป็นทั้งความสัมพันธ์และเป็นกระบวนการ เพื่อให้การศึกษานี้ชัดเจนลงไปสามารถที่จะสรุปความหมายของอำนาจได้ดังนี้

1. ตัวแสดง ที่ถูกชักจูงจากรัฐอื่น
2. ขีดความสามารถถูกใช้เพื่อให้การชักจูงสำเร็จ
3. การตอบรับของตัวแสดง

ในกรณีการศึกษานี้จะเห็นได้ว่าความตกลงโดยสมัครใจที่ไทยยอมทำกับสหภาพยุโรปนั้น ด้วยเหตุผลก็คือ สหภาพยุโรปได้ใช้อิทธิพล ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของอำนาจที่ใช้เป็นเครื่องมือต่อไทย และเครื่องมือนั้นก็ ได้แก่ เงินตรา เพื่อนำมาชดเชยและส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกพืชชนิดอื่นทดแทน เพื่อที่จะให้ไทยลดพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังและจำกัดการส่งออกไปยังสหภาพยุโรปและใช้ขีดความสามารถทางด้านเศรษฐกิจเพื่อข่มขู่ที่จะเก็บภาษีนำเข้าเพิ่มแก่ไทยหรือการจำกัดการนำเข้ามันสำปะหลังจากไทยหากมีการส่งออกมันสำปะหลังไปสหภาพยุโรปเกินกว่าที่กำหนดไว้ ซึ่งการที่สหภาพยุโรปสามารถที่จะสั่งการให้ไทยปฏิบัติตามสหภาพยุโรปในการจำกัดการส่งออก ขณะที่ไทยไม่สามารถจะสั่งให้สหภาพยุโรปนำเข้ามันสำปะหลังได้ไม่จำกัดจำนวนรวมไปถึงการที่ไทยยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ทางสหภาพยุโรปได้ตั้งไว้ นั้น เรียกได้ว่า สหภาพยุโรปมีอำนาจมากกว่าไทย

ในระบบการเมืองที่ไม่มีศูนย์กลางที่จะสามารถสั่งให้สมาชิกของกลุ่มหรือของสังคม การใช้วิธีการเจรจาต่อรองเพื่ออ้างไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยและเพื่อปกป้องวัตถุประสงค์ของตน โดยมาตรการที่รัฐ A ใช้ควบคุมรัฐ B นั้นมี 6 วิธีด้วยกัน<sup>20</sup> คือ

1. การชักจูง การชักจูงนี้รวมถึงการคุกคาม การให้รางวัลและการลงโทษ รัฐหนึ่งไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าการชักจูงจะถูกต่อต้านเสมอจากรัฐอื่น ตัวอย่างเช่น รัฐ A ถามรัฐ B เพื่อมาเข้าร่วมในการเผชิญหน้าระหว่างประเทศ รัฐ B อาจจะไม่มีความสนใจในสิ่งดังกล่าวแต่ก็ตัดสินใจเข้าร่วมบนพื้นฐานของการที่รัฐ A เป็นผู้ริเริ่ม ทั้งนี้เป็นเพราะการคาดหวังว่าจะได้รับรางวัลในภายหน้า ซึ่งไม่จำเป็นเสมอไปที่รัฐ A จะให้รางวัล

2. การเสนอให้รางวัล เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นเมื่อ รัฐ A สัญญาว่าจะทำบางสิ่งแก่รัฐ B ถ้ารัฐ B ตกลงที่จะทำตามความต้องการของรัฐ A การให้รางวัลนี้เป็นทางเลือกหนึ่งในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประโยชน์ที่รัฐ B จะได้จากรัฐ A เช่น การให้เงินช่วยเหลือ การเก็บภาษีขาเข้าในอัตราต่ำแก่สินค้าของรัฐ B ที่ส่งออกไปยังรัฐ A การติดต่อที่สะดวกขึ้นหรือการสัญญาที่จะลดการลงโทษ

3. การมอบรางวัล เป็นการใช้มาตรการทางด้านการต่อรองทั้งสองฝ่ายเพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมกันที่จะให้ได้ผลตอบแทนที่ตนเองพอใจทั้งสองฝ่าย

4. การข่มขู่ที่จะลงโทษ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 2 อย่าง คือ 1) การข่มขู่ในแง่บวก เช่น รัฐ A ขู่ว่าจะขึ้นภาษีหรือคว่ำบาตรต่อรัฐ B หรือการใช้กำลัง 2) การขู่ที่จะตัดสิทธิ์ เช่น เมื่อรัฐ A เคยให้เงินช่วยเหลือหรือความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ก็จะยกเลิกหากรัฐ B ไม่ยอมปฏิบัติตาม

5. การลงโทษที่ไม่ใช้ความรุนแรง ดังตัวอย่าง เมื่อรัฐ A ข่มขู่ว่าจะเพิ่มขีดความสามารถทางด้านกำลังทางทหารถ้ารัฐ B ทำสิ่งที่รัฐ A ไม่ต้องการ

6. การใช้กำลัง ในปัจจุบันการใช้กำลังจะเป็นเรื่องที่น่าานาประเทศหลีกเลี่ยงที่จะให้เกิดขึ้น แต่ก็จะใช้การเจรจาต่อรองรองก่อน การใช้กำลังและความรุนแรงไม่ใช่วิธีที่มีประสิทธิภาพ เพราะการพึ่งพาระหว่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นรวมทั้งเทคโนโลยีที่ทันสมัยหรือเครื่องมืออื่นๆ ถูกนำมาใช้แทนการใช้กำลัง

กรณีการเจรจาต่อรองเพื่อให้รักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยและเพื่อปกป้องวัตถุประสงค์ของสหภาพยุโรปได้ทำข้อตกลงไว้กับไทยว่าหากไทยยอมปฏิบัติตามข้อตกลงของสหภาพยุโรปแล้วทางสหภาพยุโรปจะให้รางวัล ซึ่งก็คือ เงินช่วยเหลือและการเก็บภาษีขาเข้าในอัตราต่ำร้อยละ 6 แก่สินค้าปะหลังไทยที่ส่งออกไปยังสหภาพยุโรปข่มขู่ที่จะลงโทษ หากไทยไม่

<sup>20</sup>Ibid, p. 204-205.

ยอมปฏิบัติตามข้อตกลงสหภาพยุโรป ซึ่งก็คือ การขึ้นภาษีขาเข้าในอัตราที่สูงสำหรับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันกับการศึกษาในประเด็นศึกษาเรื่องนี้ที่ต้องใช้กรอบแนวความคิดเรื่องการเจรจาต่อรองและเรื่องของอำนาจ มาอธิบายเพื่อให้เข้าใจถึงสภาพปัญหาของไทยที่เกิดขึ้นและกระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างไทยและสหภาพยุโรปในประเด็นทางด้านสินค้าเกษตร เฉพาะผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐที่มีอำนาจคือสหภาพยุโรปและใช้สิ่งจูงใจต่างๆ เพื่อให้อีกประเทศหนึ่ง ซึ่งก็คือ ไทยยอมปฏิบัติตามข้อตกลง เพื่อที่สหภาพยุโรปจะสามารถรักษาผลประโยชน์ของคนไว้โดยแลกกับการให้รางวัลตอบแทนแก่ไทยในการปฏิบัติตาม

### สมมติฐาน

การตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจของไทยไปสหภาพยุโรปส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อภาคเศรษฐกิจของไทย โดยเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องการผลิตมันสำปะหลังที่เป็นเกษตรกร ซึ่งสาเหตุที่ไทยทำการตกลงในการเจรจาต่อรองเพื่อลดปริมาณการผลิตและจำกัดการส่งออกนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสหภาพยุโรปให้เงินตอบแทน เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ไทยยอมปฏิบัติตาม ทั้งๆ ที่เป็นการเสียประโยชน์แก่เกษตรกรไทย อีกทั้งยังเป็นเพราะอำนาจทางเศรษฐกิจของไทยนั้นไม่เท่าเทียมกับสหภาพยุโรป

### วิธีการวิจัยและรวบรวมข้อมูล

การศึกษาวิจัยเรื่อง “มายาคติการค้าเสรี: ศึกษาเฉพาะกรณีการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป” เป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงคุณภาพ(Qualitative Analysis) เพื่ออธิบายการกำหนดการเจรจาต่อรองของไทยต่อสหภาพยุโรป โดยทำการศึกษาวิจัยจาก 2 กลุ่มข้อมูลดังต่อไปนี้

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) ที่เป็นเอกสารทางราชการและไม่ได้รับการวิเคราะห์เพิ่มเติม จากแหล่งข้อมูล คือ

- เอกสารทางราชการ เช่น ความตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจระหว่างไทยและสหภาพยุโรป รายงานการประชุมข้อตกลงการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ พระราชกฤษฎีกาพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศ คำแถลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ แถลงการณ์ร่วมของไทยและสหภาพยุโรป ตลอดจนตัวเลขสถิติการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังระหว่างไทยและสหภาพยุโรป ปริมาณการผลิตและพื้นที่เพาะปลูกรวมทั้งจำนวนเกษตรกรที่ประกอบอาชีพเกี่ยวกับ

มันสำปะหลัง โดยข้อมูลเหล่านี้สามารถค้นคว้าหาได้จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากกรมเศรษฐกิจ การพาณิชย์ กรมการค้าต่างประเทศ ห้องสมุดกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ และห้องสมุดของ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการเกษตร ศูนย์สารสนเทศทางการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการ สื่อสาร กรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ

- รวบรวมจากการวิจัยภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการ จัดทำข้อตกลงโดยสมัครใจหรือผู้มีส่วนรับผิดชอบในการดำเนินการ รวมไปถึงผู้มีส่วนในการ ดำเนินและกำหนดนโยบาย เช่น หัวหน้ากองการค้ามันสำปะหลัง กระทรวงพาณิชย์ กรมการ สมาคมผู้ผลิตมันสำปะหลังแห่งประเทศไทย เป็นต้น

2. ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) โดยข้อมูลของกลุ่มนี้จะมีการตีความหรือมี การประมวลผลออกมาแล้วในรูปแบบต่างๆ กัน เช่น

- เอกสารทางราชการ ที่แสดงถึงการประชุมระหว่างไทยและสหภาพยุโรป ข้อตกลงทางด้านต่างๆ อาทิ การลดพื้นที่เพาะปลูก การให้เงินช่วยเหลือ การประชุม เป็นต้น จาก สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กรมการค้าต่างประเทศ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นอาทิ

- เอกสารจากทางเอกชน ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทย และสหภาพยุโรป และแสดงถึงสภาพการณ์ของมันสำปะหลัง มุลนิธิสถาบันพัฒนามันสำปะหลัง แห่งประเทศไทย สมาคมผู้ผลิตมันสำปะหลัง สมาคมการค้ามันสำปะหลัง สมาคมโรงงาน ผลิตภัณ์มันสำปะหลังไทย สมาคมแป้งมันสำปะหลังไทย

- เอกสารอ้างอิง เช่น เอกสารการวิจัยจากทางศูนย์วิจัยแห่งประเทศไทย (ITC) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เอกสารข้อมูลที่ได้จากทางอินเทอร์เน็ตที่มาจากแหล่งต่างๆ อาทิ เว็บไซต์ ของกรมการค้าต่างประเทศ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจ การเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการต่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นต้น ที่เกี่ยวข้องกับทบาทไทยในการค้ามัน สำปะหลังและการดำเนินงานของรัฐบาลต่อการผลิตมันสำปะหลังที่ผ่านๆ มาว่ามีความเคลื่อนไหว อย่างไร

- หนังสือ ที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เช่น หนังสือทางด้านเศรษฐกิจ บทความในหนังสือที่เกี่ยวข้องและวารสารเผยแพร่ของหน่วยงานที่จัดทำขึ้นเพื่อประชาสัมพันธ์การ ผลิตและการค้ามันสำปะหลัง เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ รัฐศาสตร์สาร

นอกจากนี้ยังรวมถึงวิทยานิพนธ์ งานวิจัยที่ได้มีการศึกษาวิจัยและสัมพันธ์กับเรื่อง วารสารทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เช่น มติชนรายสัปดาห์ ผู้จัดการรายวัน มติชน Bangkok Post The Nation

จากข้อมูลที่มาได้ข้างต้นนั้นจะนำไปทำการศึกษาวิจัยในรูปแบบของการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (descriptive analysis) โดยนำเอาแนวความคิดว่าด้วยอำนาจ (Power) และการเจรจาต่อรอง (Bargaining) มาอธิบาย เพื่อแสดงให้เห็นถึงบทบาททางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกันของไทยในการเจรจาต่อรองกับสหภาพยุโรปที่แสดงออกจากการจัดทำข้อตกลงโดยสมัครใจในการส่งผลิตผลทางการเกษตร โดยเฉพาะมันสำปะหลัง

### เนื้อหาในการนำเสนอ

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะทำการนำเสนอออกเป็น 4 บท ดังนี้

บทนำ ซึ่งประกอบไปด้วย ปรัชญาการณและสภาพปัญหา สมมติฐาน กรอบความคิด คำนิยาม ขอบเขตในการศึกษา วิธีการวิจัยและเก็บรวบรวมข้อมูล เนื้อหาในการนำเสนอ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 การเจรจาต่อรองเพื่อลดปริมาณการผลิตและส่งออกไปยังสหภาพยุโรป

บทที่ 3 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเจรจาต่อรองว่าด้วยการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป และความไม่เท่าเทียมในการเจรจา

บทที่ 4 วิเคราะห์และสรุป

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทางวิชาการ จะเป็นการบุกเบิกทางความคิดใหม่ของแนวความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มองในภาพของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐเป็นส่วนใหญ่ และละเอียดในการคำนึงถึงบุคคลในรัฐ โดยเฉพาะเกษตรกรที่เป็นประชากรส่วนใหญ่ของไทยว่าจะได้รับผลกระทบอย่างไรจากการจัดทำข้อตกลงการค้าการส่งออกโดยสมัครใจของไทยต่อสหภาพยุโรป

2. ทางการปฏิบัติ ทำให้ทราบถึงขั้นตอนการเจรจาต่อรองระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปว่ามีลักษณะหรือสิ่งแลกเปลี่ยนจูงใจใดที่ทำให้ไทยยอมจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจกับสหภาพยุโรป ทราบจุดบกพร่องตลอดความเป็นไปได้ในการศึกษา เพื่อแก้ไขและพัฒนาข้อตกลงต่างๆ ของไทยให้มีประสิทธิภาพและรักษาผลประโยชน์มากขึ้น

3. การต่อ ยอดทางความคิด เพื่อเป็นพื้นฐานหรือแนวทางให้ผู้ที่มีความสนใจได้ ทำการศึกษาต่อยอด ค้นคว้าอย่างลึกซึ้งหรือค้นหาคำตอบใหม่ๆ ในอันที่จะเป็นประโยชน์ต่อ ความก้าวหน้าในการศึกษา

#### คำจำกัดความ

ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ผู้เขียนได้ยึดตามแจ้งความกรมการค้าต่างประเทศ<sup>21</sup> ที่ได้ อธิบายว่า ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง คือ ผลิตภัณฑ์ที่ได้มาจากการแปรสภาพหัวมันสำปะหลังไม่ว่า จะมีลักษณะป่นหรือเป็นชิ้น แผ่น ก้อน แท่งหรือลักษณะอื่นใด รวมตลอดถึงกากมันสำปะหลังแต่ ไม่ได้หมายความถึงแป้งมันสำปะหลัง

การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ หมายถึง เป็นมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ ภายใต้อาณัติของรัฐบาล โดยที่ประเทศผู้ส่งออกยินยอมที่จะจำกัดปริมาณการส่งออกสินค้าชนิดหนึ่ง ไปยัง อีกประเทศหนึ่งในจำนวนและเวลาที่ได้มีการตกลงกันได้

ความตกลง หมายถึง ความตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจระหว่างไทยกับ สหภาพยุโรป



<sup>21</sup> แจ้งความกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง การอนุญาตให้ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปนอก ราชอาณาจักร 13 มีนาคม 2523. (อัคราเนนา)