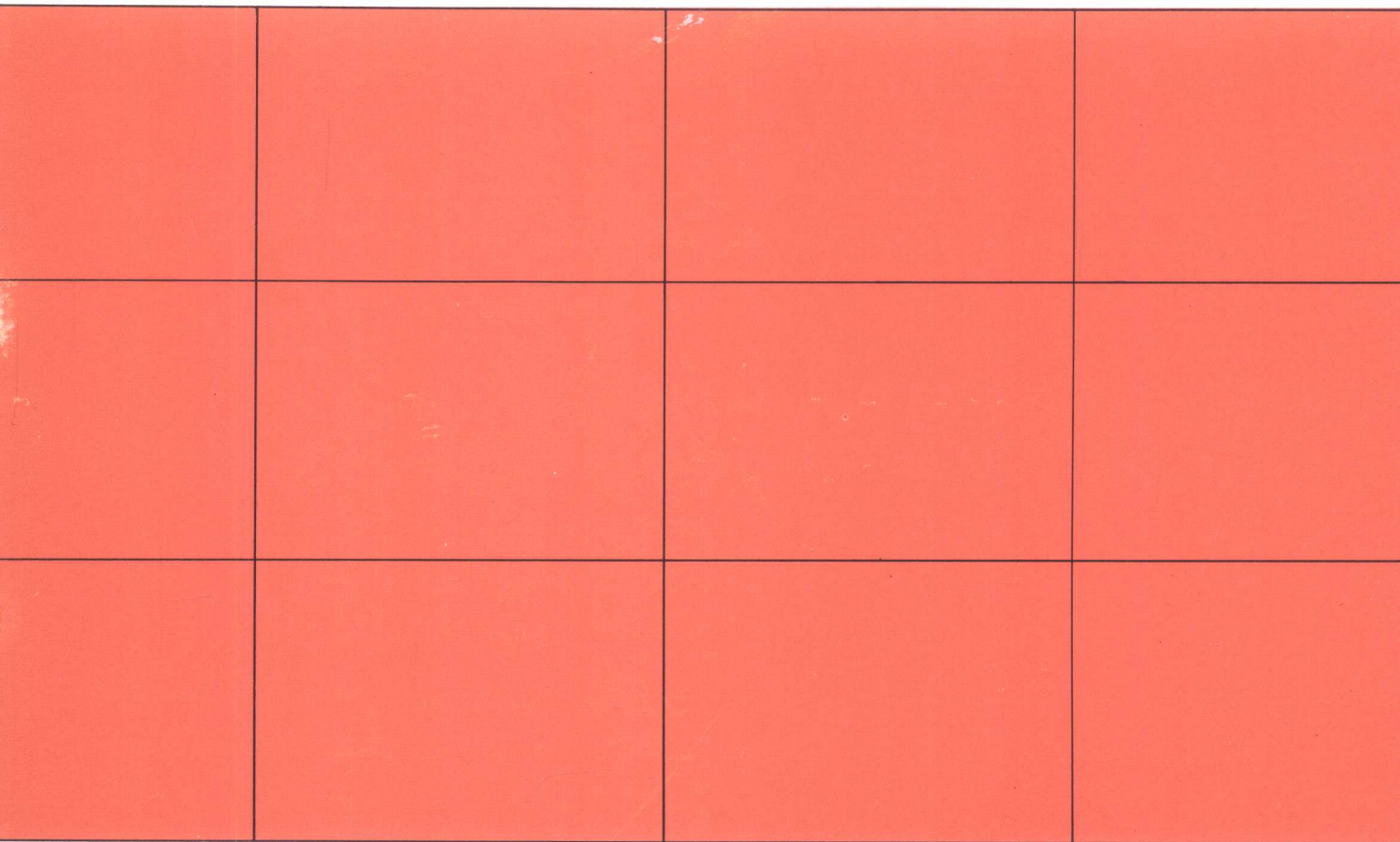


รายงานความเหมาะสมในการต่ออายุ
ความตกลงว่าด้วยมันสำปะหลัง ไทย-ประชาคมยุโรป



รายงานความเหมาะสมในการต่ออายุความตกลง ว่าด้วยน้ำมันสำหรับ ไทย-ประชาคมยุโรป

เสนอต่อ

มูลนิธิสถาบันพัฒนาน้ำมันสำหรับแห่งประเทศไทย

คณะผู้วิจัย *	นิพนธ์	พัชพงศ์กร
	บุญจิต	จิตาภรณ์กุล
	วรรณ	ม่วงงาม
	สมนึก	ทับพันธุ์
	สุรเกียรติ์	เสถียรไทย
	อภิชาติ	สถิตนิรามัย

ฝ่ายแผนงานเศรษฐกิจรายสาขา
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ธันวาคม 2536

* เรียงตามลำดับตัวอักษร

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 คำนำ	
1.1 ปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	2
1.3 วิธีการศึกษาและแหล่งข้อมูล	2
1.4 ลำดับความ	4
บทที่ 2 ผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมและการเจรจาอบอุรุกวัย	
2.1 การปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม	5
2.2 ผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม	17
บทที่ 3 การต่ออายุสัญญาแม่สำหรับ	
3.1 ประวัติและสาระสำคัญของข้อตกลงแม่สำหรับ	55
3.2 ข้อพิจารณาข้อตกลงแม่สำหรับ	60
3.3 สรุป	69
บทที่ 4 การปรับตัวของอุตสาหกรรมแม่สำหรับภายหลังจากการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม	
4.1 โครงสร้างอุตสาหกรรมแม่สำหรับในปัจจุบัน	70
4.2 โครงสร้างต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมแม่สำหรับไทย	79
4.3 ผลของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมต่อราคาหัวแม่สด ที่ลานแม่จังหวัดนครราชสีมา	108
4.4 การปรับตัวของอุตสาหกรรมแม่สำหรับ	113
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	
5.1 สรุปผลการศึกษา	119
5.2 ข้อเสนอแนะเรื่องการบอกเลิกข้อตกลงแม่สำหรับ	126
5.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมแม่สำหรับ	136
บรรณานุกรม	211

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1	การใช้ธัญพืชในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป
ตารางที่ 2.2	การนำเข้าวัตถุดิบสำหรับอาหารสัตว์ในประชาคมยุโรป
ตารางที่ 2.3	ราคาแทรกแซง ราคาเป้าหมาย และราคาพรมแดน
ตารางที่ 2.4	ราคาเป้าหมาย ราคารับซื้อหรือราคาแทรกแซงของธัญพืชในประชาคมยุโรป ปี 2533/34 - 2538/39 (ECU/ตัน)
ตารางที่ 2.5	ปริมาณการบริโภคต่อคนต่อปีของเนื้อสัตว์ประเภทต่างๆในประชาคมยุโรป
ตารางที่ 2.6	ปริมาณการผลิต การบริโภค และคงเหลือของเนื้อสัตว์ชนิดต่างๆ ในประชาคมยุโรป
ตารางที่ 2.7	ปริมาณการผลิตและการใช้ของธัญพืชในประชาคมยุโรป
ตารางที่ 2.8	ผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมต่อรายได้ฟาร์มขนาดต่างๆ เปรียบเทียบก่อนปฏิรูปปี 2535/36 และปฏิรูปปี 2538/39
ตารางที่ 2.9	ผลผลิตต่อเฮกเตอร์ของธัญพืช ราคารับซื้อหรือแทรกแซงของธัญพืชและรายได้ ต่อเฮกเตอร์ของฟาร์มขนาดต่างๆ ก่อนและหลังการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม
ตารางที่ 2.10	ราคาแทรกแซง (Intervention Price) รายเดือนของธัญพืช ในประชาคมยุโรป ปี 2536/37
ตารางที่ 2.11	ราคาขายส่งในประเทศของธัญพืชและวัตถุดิบสำหรับอาหารสัตว์บางชนิด ในประเทศเนเธอร์แลนด์ เยอรมันนี ฝรั่งเศส สเปน ตะวันออกเฉียงเหนือ และ เดนมาร์ก ปี 2534/35 2536/37 และ 2538/39 (ECU/ตัน)
ตารางที่ 2.12	ปริมาณการใช้ธัญพืชและวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืช (NGFS) ในอุตสาหกรรม อาหารสัตว์หลังการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมในประชาคมยุโรปทั้ง 12 ประเทศ และประเทศเนเธอร์แลนด์ และฝรั่งเศส : ปี 2536/37 และ 2538/39 (ล้านตัน)
ตารางที่ 2.13	ความแตกต่างระหว่างราคาสปอต (Spot Price) รายเดือนของข้าวบาเลย์ และ มันสำปะหลังส่งมอบ ณ โรงงานอาหารสัตว์ ในประเทศเนเธอร์แลนด์ : ปี 2535-36 (กิโลกรัม (GLD) / 100 กก.)

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 2.14	44
ราคาประกันของธัญพืช และราคาที่สามารถจะเนไว้สำหรับมันสำปะหลัง หลังการปฏิรูปของ CAP	
ตารางที่ 2.15	46
การคาดคะเนปริมาณการใช้มันสำปะหลังในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ใน แต่ละประเทศใน EC : ปี 2536/37 และปี 2538/39 (ล้านตันต่อปี)	
ตารางที่ 4.1	77
เนื้อที่เพาะปลูกผลผลิต โรงงานแปรรูปและผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง	
ตารางที่ 4.2	78
ร้อยละของปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของผู้ส่งออก 10 ลำดับ	
ตารางที่ 4.3	86
ต้นทุนการผลิตหัวมันสำปะหลังสด : ชลบุรี-ระยอง-มันตันฝน (ลักษณะดิน : ททราย,ดินปนทราย ระบายน้ำดี) พันธุ์พื้นเมือง	
ตารางที่ 4.4	94
ค่าใช้จ่ายแปรรูปมันสำปะหลังเป็นมันเส้น	
ตารางที่ 4.5	96
ค่าใช้จ่ายแปรรูปมันเส้นเป็นมันอัดเม็ด	
ตารางที่ 4.6	100
ค่าใช้จ่ายในการส่งออกมันอัดเม็ดแข็ง 1998/93	
ตารางที่ 4.7	104
โครงสร้างค่าใช้จ่ายส่งออกมันอัดเม็ดฤดู 1985/86	
ตารางที่ 4.8	107
โครงสร้างค่าใช้จ่ายแปรรูปแป้งมันดิบ	
ตารางที่ 4.9	110
ราคามันเม็ด, ราคามันเส้น และราคาหัวมันสด (กรณีค่าระวางเรือตันละ 12 US\$)	

สารบัญภาคผนวก

	หน้า
ภาคผนวกที่ 1	การประเมินรายงานการศึกษาของบริษัท เจ เอ็ม ดีดีเออร์ เอเชีย
140	
ภาคผนวกที่ 2	การเปลี่ยนแปลงของความต้องการใช้มันสำปะหลังในเยอรมัน
148	
ภาคผนวกที่ 3	การคำนวณค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากมาตรการโควต้าเช็กสต็อก และการทอนราคามันอัดเม็ดแข็งจากรอตเตอร์ดัมถึงโคราช
150	
ภาคผนวกที่ 4	ข้อมูลต้นทุนการผลิตหัวมันสด
154	
ภาคผนวกที่ 5	การพยากรณ์อุปสงค์และอุปทานต่อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังปี 2538/39
161	
ภาคผนวกที่ 6	รายงานการสัมมนาเรื่อง 'ผลกระทบต่อการผลิต การตลาดมันสำปะหลัง จากการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม และการเจรจาการค้าหลายฝ่าย ของ GATT รอบอุรุกวัย ' พร้อมด้วยข้อคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมสัมมนา ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน
166	
ภาคผนวกที่ 7	จดหมายเปิดผนึกถึง รมว. กระทรวงพาณิชย์ 'รัฐบาลต้องบอกเลิกข้อตกลง มันสำปะหลังกับประชาคมยุโรป'
197	
ภาคผนวกที่ 8	รัฐบาลไทยควรบอกเลิกข้อตกลงการจำกัดการส่งออก มันสำปะหลังกับประชาคมยุโรป
200	

สารบัญแผนภาพ

	หน้า	
แผนภาพที่ 4.1	โครงสร้างอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง	76
แผนภาพที่ 4.2	เปรียบเทียบต้นทุนการผลิตมันสำปะหลังจากการสัมภาษณ์ และ จากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	82
แผนภาพที่ 4.3	ต้นทุนการผลิตมันสำปะหลังในจังหวัดนครราชสีมา	87
แผนภาพที่ 4.4	ต้นทุนการผลิตมันสำปะหลังพันธุ์ต่างๆในเขตโคราช (ดินแดง)	88
แผนภาพที่ 4.5	ต้นทุนการผลิตมันสำปะหลังพันธุ์ต่างๆ ในเขตโคราช (ดินทราย)	89
แผนภาพที่ 4.6	แสดงเส้นทางเคลื่อนย้ายและค่าขนส่งมันสำปะหลัง	97
แผนภาพที่ 4.7(ก)	ค่าใช้จ่ายในการส่งออกมันอัดเม็ดแข็ง ปี 1992/93	101
แผนภาพที่ 4.7(ข)	รายละเอียดของค่าใช้จ่ายในการส่งออกมันอัดแข็ง ที่ไม่เกี่ยวกับ มาตรการจัดสรรโควต้า ปี 1992/93	102
แผนภาพที่ 4.8	สภาพตลาดมันอัดเม็ด หลังปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม	113

สารบัญตารางภาคผนวก

	หน้า
ตารางภาคผนวกที่ 1 (ก) การบริโภคเนื้อเจลลี่ในประชาคมยุโรป	146
1 (ข) ราคา CIF ที่เมืองท่ารอตเตอร์ดัม	147
ตารางภาคผนวกที่ 2 ปริมาณการใช้มันสำปะหลังของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ใน ภาคตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศเยอรมัน จากการเปลี่ยนแปลง ของราคาและค่าความยืดหยุ่นของราคา	148
ตารางภาคผนวกที่ 3.1 การคำนวณค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากมาตรการโควต้าเช็คสต็อก	150
ตารางภาคผนวกที่ 3.2 การทอนราคามันอัดเม็ดแข็งจากรอตเตอร์ดัมถึงโคราช (กรณีค่าระวางเรือ = US\$ 12/ตัน)	151
ตารางภาคผนวกที่ 4.1 ต้นทุนการผลิตหัวมันสำปะหลังสด : ชลบุรี-ระยอง-มันตันฝน (ลักษณะดิน : ททราย, ดินปนทราย ระบายน้ำดี) พันธุ์พื้นเมือง	154
ตารางภาคผนวกที่ 4.2 ต้นทุนการผลิตหัวมันสำปะหลังสด : ขอนแก่น-มันปลายฝน (ลักษณะดิน : ททรายละเอียด ระบายน้ำไม่ดี พันธุ์พื้นเมือง ใช้ปุ๋ย)	155
ตารางภาคผนวกที่ 4.3 ต้นทุนการผลิตหัวมันสำปะหลังสด : โคราช (ครบุรี)-มันปลายฝน (ลักษณะดิน : ททราย, ดินปนทราย ระบายน้ำดี ใส่ปุ๋ย พันธุ์พื้นเมือง)	156
ตารางภาคผนวกที่ 4.4 เปรียบเทียบต้นทุนการผลิตหัวมันสำปะหลังสด : โคราช-มันตันฝน (ลักษณะดิน : ททราย, สมบูรณ์ ระบายน้ำดี) ด้วยพันธุ์ต่างๆ	157
ตารางภาคผนวกที่ 4.5 เปรียบเทียบต้นทุนการผลิตหัวมันสำปะหลังสด : โคราช มันตันฝน (ลักษณะดิน : ดินแดง ระบายน้ำดี) ด้วยพันธุ์ต่างๆ	158
ตารางภาคผนวกที่ 4.6 ต้นทุนการผลิตมันสำปะหลังจังหวัดนครราชสีมา ปี 2535	159
ตารางภาคผนวกที่ 4.7 ต้นทุนการผลิตหัวมันสำปะหลัง, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2535/33)	160

บทที่ 1 คำนำ

1.1 ปัญหา

นับตั้งแต่ประชาคมยุโรปเกลี้ยกล่อมรัฐบาลไทยให้ทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังโดยสมัครใจตั้งแต่ปี 2525 จนปัจจุบันได้มีการต่ออายุข้อตกลงดังกล่าวอีก 2 ครั้ง คือ พ.ศ. 2530 และ 2534 ประเด็นหลักของการเจรจาข้อตกลงทุกครั้ง คือ การเพิ่มโควตาการส่งออกกับความยืดหยุ่นของการยืดโควตาข้ามปี ดูเหมือนว่าไทยจะประสบความสำเร็จบ้างพอสมควรในสองประเด็นนี้¹ อย่างไรก็ตามในการพิจารณาต่ออายุข้อตกลงมันสำปะหลัง พ.ศ. 2534 ซึ่งจะหมดอายุในปี 2537 นั้น ประเด็นทั้งสองนี้จะไม่ใช่ว่าข้อสำคัญของการเจรจาอีกต่อไป ทั้งนี้เพราะมีการเปลี่ยนแปลงสำคัญที่จะมีผลกระทบต่อ การส่งออกมันสำปะหลังของไทยตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นไป การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้แก่ การปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมซึ่งเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2536 และการเจรจาอุปถัมภ์เรื่องสินค้าเกษตรซึ่งอาจมีข้อยุติได้ภายในสิ้นปี 2536 ดังนั้นการจะตัดสินใจต่ออายุหรือบอกเลิกข้อตกลงมันสำปะหลังจึงต้องพิจารณาจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทั้งสอง ด้วยเหตุนี้มูลนิธิสถาบันพัฒนามันสำปะหลังแห่งประเทศไทยจึงได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา J.M. Didier Asia ศึกษาสาระสำคัญของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม และการเจรจาอุปถัมภ์ตลอดจนผลกระทบต่อความจำเป็นต้องใช้สัญญา และสิ่งทดแทนสัญญาในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ และว่าจ้างมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยวิเคราะห์รายงานของบริษัทที่ปรึกษาดังกล่าวเพื่อให้ข้อเสนอแนะว่ารัฐบาลไทยควรต่ออายุข้อตกลงมันสำปะหลัง พ.ศ. 2534 ออกไปอีก 4 ปี หรือควรบอกเลิกข้อตกลงดังกล่าว ซึ่งจะต้องบอกเลิกภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2536 นอกจากนี้ยังต้องการให้ศึกษาว่าการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม และการเจรจาอุปถัมภ์จะมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมมันสำปะหลังไทยอย่างไร และรัฐบาลควรมีนโยบายที่จะช่วยการปรับตัวของอุตสาหกรรมนี้อย่างไร

¹ ข้อตกลงปี 2525 ไทยได้โควตาส่งออกปีละ 5 ล้านตัน ในช่วง 2526-27 และปีละ 4.5 ล้านตัน ในช่วง 2528-29 แต่สามารถเพิ่มการส่งออกได้อีกปีละ 10% ข้อตกลงปี 2530 และ 2534 ไทยได้โควตาเพิ่มเป็น 21 ล้านตันในช่วงอายุข้อตกลง

นอกจากเรื่องโควตาการส่งออกและความยืดหยุ่นของการส่งออกแล้ว ปรากฏว่าข้อตกลงทั้งสามฉบับ (2525 2530 และ 2534) มีสาระสำคัญบางประการที่ก่อให้เกิดความสับสน และทำให้ฝ่ายไทยตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบ ได้แก่ การที่ข้อตกลงมันสำปะหลังสองครั้งหลังไม่ใช่ข้อตกลงที่เกิดจากการเจรจาตามกรอบของ GATT ปัญหาเรื่องฐานะของผู้ส่งออกรายใหญ่ และปัญหานิยามของมันอัดเม็ดกับอัดราภาซีนำเข้าของมันแป้ง/ปน ในระหว่างการเจรจาต่ออายุข้อตกลงสองครั้งหลัง นักวิชาการหลายท่านและมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลไทยจะต้องเจรจาทำข้อตกลงในประเด็นทั้งสามให้กระจ่างชัด แต่ด้วยเหตุผลบางประการ ประเด็นทั้งสามยังไม่ได้รับการแก้ไขตามหลักกฎหมาย ในการตัดสินใจว่าจะต่ออายุข้อตกลงครั้งนี้ จึงควรที่จะหาทางแก้ไขประเด็นสองประเด็นแรกให้ชัดเจน แต่ก็อาจเป็นไปได้ว่าปัญหาเรื่องอัดราภาซีนของมันแป้ง/ปนที่ฝ่ายประชาคมยุโรปเจตนาวางยาเอาไว้ อาจกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่บั่นทอนอำนาจการเจรจาต่อรองของไทย ดังนั้นการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงต้องการวิเคราะห์ข้อกำหนดของ GATT ในประเด็นทั้งสามข้างต้นด้วย

1.2 วัตถุประสงค์

รายงานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) วิเคราะห์รายายของบริษัทที่ปรึกษา J.M. Didier Asia และวิเคราะห์สาระสำคัญของข้อตกลงมันสำปะหลังฉบับ พ.ศ. 2525 2530 และ 2534 เพื่อให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลว่าไทยควรต่ออายุข้อตกลงปี 2534 หรือควรบอกเลิกข้อตกลงดังกล่าว
- (2) วิเคราะห์การปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมของประชาคมยุโรปและการเจรจารอบอุรุกวัยเรื่องสินค้าเกษตรว่าจะมีผลกระทบต่อราคาและการผลิตมันสำปะหลังและอุตสาหกรรมมันสำปะหลังอย่างไร
- (3) ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง

1.3 วิธีการศึกษาและแหล่งข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้แบ่งประเด็นการศึกษาดังต่อไปนี้

- การประเมินและวิเคราะห์ข้อมูลของบริษัทที่ปรึกษา J.M. Didier Asia
- การศึกษาสาระสำคัญของข้อตกลงมันสำปะหลัง ข้อตกลงของ GATT และการเจรจารอบอุรุกวัยเรื่องสินค้าเกษตร
- การศึกษาโครงสร้างอุตสาหกรรมมันสำปะหลังไทย
- การศึกษาโครงสร้างต้นทุนของผู้ประกอบการทุกระดับ

การประเมินและวิเคราะห์ข้อมูลของบริษัทที่ปรึกษา J.M. Didier Asia จะเน้นประเด็นว่าการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมของประชาคมยุโรปส่งผลอย่างไรต่อปริมาณและราคาธัญพืชในประชาคมยุโรป ราคาและความต้องการใช้มันสำปะหลังในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ของประเทศที่ใช้มันสำปะหลังมาก นอกจากการอ่านรายงานของบริษัทที่ปรึกษาแล้ว ผู้วิจัยยังได้อาศัยเอกสารอื่นประกอบตลอดจนสัมภาษณ์บริษัทผู้ส่งออกของไทยและเยอรมัน

การศึกษาข้อตกลงมันสำปะหลัง ข้อตกลงของ GATT และการเจรจาอุปถัมภ์เรื่องสินค้าเกษตร เป็นการศึกษาในเชิงกฎหมาย โดยเน้นประเด็นความได้เปรียบ-เสียเปรียบในการเจรจา และผลดี-ผลเสียของข้อตกลงหรือข้อเจรจาต่างๆ

การศึกษาโครงสร้างอุตสาหกรรมและต้นทุนการผลิต ใช้วิธีการสำรวจเป็นหลัก นอกจากนั้นก็อาศัยแหล่งข้อมูลทุติยภูมิของทางราชการ และสมาคมด้านมันสำปะหลังตลอดจนผลงานวิจัยในอดีต การสำรวจภาคสนามประกอบด้วยการสำรวจต้นทุนการผลิตและวิธีการค้าขายของเกษตรกร ลานมัน โรงงานมันอัดเม็ด ผู้ส่งออกมันอัดเม็ด และโรงงานแปรงมัน จังหวัดที่สำรวจคือ ชลบุรี ระยอง นครราชสีมา และขอนแก่น ระยะเวลาสำรวจคือ มิถุนายน-กรกฎาคม 2536

ประเด็นของการศึกษาโครงสร้างอุตสาหกรรมก็เพื่อประเมินว่าโครงสร้างตลาดมีลักษณะของการแข่งขัน และมีประสิทธิภาพเพียงใด โรงงานที่มีขนาดการผลิตที่เหมาะสมที่สุดเป็นอย่างไร ผู้ประกอบการมีขีดความสามารถในการปรับตัวเพียงใดภายใต้ภาวะราคาที่ลดต่ำลง ตลอดจนอุปสรรคขัดขวางการปรับตัวของเกษตรกรและผู้ประกอบการ

ส่วนการศึกษาโครงสร้างต้นทุนการผลิตก็เพื่อคำนวณหาต้นทุนเฉลี่ยในการปลูกมันสำปะหลัง ต้นทุนของมันเส้น และมันอัดเม็ด ต้นทุนการส่งออกของผู้ประกอบการขนาดต่างๆ ตลอดจนต้นทุนการขนส่ง การศึกษาเรื่องต้นทุนจะทำให้เราทราบว่าเมื่อราคามันสำปะหลังลดลงเกษตรกรและผู้ประกอบการประเภทใดจะอยู่รอดได้ และจะต้องปรับตัวอย่างไร

เมื่อทราบผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมต่อราคามันสำปะหลังส่งออกแล้ว เราก็จะสามารถประเมินผลกระทบต่อปริมาณการผลิต ความต้องการใช้มันสำปะหลังในประเทศ และราคามันสำปะหลัง การคาดการณ์ดังกล่าวจะทำให้ผู้กำหนดนโยบายทราบขนาดและความรุนแรงของปัญหาที่เกิดจากการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม และการเจรจาอุปถัมภ์

1.4 ลำดับความ

บทที่ 2 เป็นการวิเคราะห์ผลการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมและการเจรจาอบอุรุกวัยต่อราคาและปริมาณความต้องการมันสำปะหลังในตลาดประชาคมยุโรป บทที่ 3 เป็นบทวิเคราะห์ในแง่กฎหมายของ ข้อดี-ข้อเสียของการต่ออายุ และการบอกเลิกข้อตกลงมันสำปะหลังปี 2534 จากนั้น บทที่ 4 จะเป็นการศึกษาโครงสร้างอุตสาหกรรม โครงสร้างต้นทุนการผลิตมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังตลอดจนการปรับตัวของอุตสาหกรรมมันสำปะหลังภายหลังจากการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม และการเจรจาอบอุรุกวัย บทสุดท้ายเป็นข้อสรุปและข้อเสนอแนะทางเลือกต่างๆของรัฐบาลไทยว่าควรจะต่ออายุหรือบอกเลิกข้อตกลงมันสำปะหลังและข้อเสนอแนะนโยบายการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง นอกจากนี้ใน ภาคผนวกที่ 1 จะเป็นการวิจารณ์เนื้อหาสาระและข้อมูลของรายงานของบริษัทที่ปรึกษา

J.M. Didier Asia

บทที่ 2

ผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมและการเจรจาอบอุรุกวัย

เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า ตลาดผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเพื่อใช้เป็นอาหารสัตว์ไทยในประชาคมยุโรปนั้น เกิดขึ้นจากผลของนโยบายการเกษตรร่วมของประชาคมยุโรป (Common Agricultural Policy) หรือ CAP ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญากรุงโรม (Treaty of Rome) ในปี 2498 โดยมีผลบังคับใช้ในปี 2501 ภายใต้นโยบายการเกษตรร่วม ทำให้ราคาของธัญพืชภายในประชาคมยุโรป (หรือ EC) สูงกว่าตลาดโลก โดยมาตรการทางภาษีเข้า การแทรกแซงของราคาและการให้เงินทดแทน

จากการที่ราคาธัญพืชสูงทำให้โรงงานอาหารสัตว์พยายามหาวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืช (Non-Grain Feed Ingredient) หรือ NGFI ซึ่งมีคุณค่าทางอาหาร ราคาถูก และมีปริมาณเพียงพอ เพื่อทดแทนธัญพืชในการผลิตอาหารสัตว์ในประชาคมยุโรป การนำเข้าของวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืชในประชาคมยุโรป เริ่มตั้งแต่ปี 2500 และมีปริมาณเพิ่มขึ้นโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งมันสำปะหลังจากไทย จนทำให้ไทยและประชาคมยุโรปได้มีสัญญาในการจำกัดปริมาณการนำเข้าของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ภายใต้พิธีกีดภาษี (Common Customs Tariff) 07.06 ซึ่งทั้งสองฝ่ายตกลงในปริมาณการนำเข้าและส่งออกแต่ละปี โดยมีสัญญาครั้งละห้าปี เริ่มตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา ในปัจจุบันนี้สัญญาระดับที่สามกำลังจะสิ้นสุดในปี 2537 อย่างไรก็ตาม นโยบายการเกษตรร่วมของประชาคมยุโรปได้ส่งผลให้ประชาคมยุโรปมีภาวะต้นทุนการถือสต็อกธัญพืชเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริกาก็พยายามกดดันให้ประชาคมยุโรปลดการคุ้มครองภาคเกษตร สถานการณ์เหล่านี้ ทำให้ประชาคมยุโรปเริ่มมีการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมของประชาคมยุโรป หรือเรียกสั้นๆว่า CAP Reforms นอกจากนั้น ยังมีการเจรจาอบอุรุกวัยของ GATT ซึ่งล้วนแต่มีผลกระทบโดยตรงต่อการส่งออกของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเพื่อการเลี้ยงสัตว์ของประเทศไทย

2.1 การปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม

2.1.1 สาเหตุของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม

การปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมของประชาคมยุโรป มีวัตถุประสงค์ที่จะให้กลุ่มประเทศสามารถผลิตอาหารให้เพียงพอกับความต้องการภายในกลุ่มประเทศ วัตถุประสงค์นี้เกิดจากการที่ประชาคมยุโรปเคยมีประสบการณ์การขาดแคลนอาหารหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ภายใต้นโยบายการเกษตรร่วมได้มีการใช้นโยบายต่างๆ เพื่อสนับสนุนการผลิตภายในประชาคมยุโรปพร้อมกับนโยบายการป้องกันผู้ผลิต (เกษตรกร) โดยการตั้งกำแพงภาษีเพื่อกีดกันการนำเข้าของสินค้าเกษตรชนิดต่างๆ พร้อมกับสร้างกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ซับซ้อนมากขึ้นเพื่อรักษาระดับราคาภายในประชาคมยุโรป และถ้าหากมีผลผลิตการเกษตรส่วนเกินประชาคมยุโรปก็จะให้การอุดหนุนการส่งออก

นับได้ว่า นโยบายการเกษตรร่วม นั้น ประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในด้านการผลิตอาหารเพียงพอต่อการบริโภคโดยไม่ต้องพึ่งการนำเข้า ความสำเร็จดังนี้ทำให้เกิดปัญหาในประชาคมยุโรป ดังนี้

ก) ราคาธัญพืชแพงกว่าตลาดโลก ทำให้การใช้ธัญพืชในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ลดลง เช่นอัตราส่วนของธัญพืชที่ใช้ในโรงงานผลิตอาหารสัตว์ในประชาคมยุโรปทั้ง 12 ประเทศ ลดจาก 38.3% ในปี 2528 เหลือ 29.4% ในปี 2532 ประเทศที่ลดมากที่สุดคือประเทศโปรตุเกส สเปน ฝรั่งเศส และเบลเยียม (ตารางที่ 2.1)

ข) การส่งเข้าวัตถุดิบเพื่อผลิตอาหารสัตว์ได้เพิ่มขึ้นจาก 33.4 ล้านตัน ในปี 2528 เป็น 43.3 ล้านตัน ในปี 2535 ซึ่งคิดเป็นอัตราเพิ่ม 3.8% ต่อปี วัตถุดิบเหล่านี้ส่วนใหญ่จะไม่เป็นธัญพืชจึงถูกเรียกว่า วัตถุดิบอาหารสัตว์ที่ไม่ใช่ธัญพืช หรือเรียกโดยย่อว่า NGFI ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นพวกที่มีโปรตีนสูงและพวกที่มีแป้งสูง อัตราส่วนของวัตถุดิบอาหารสัตว์ที่ไม่ใช่ธัญพืชจำพวกโปรตีนสูงมีประมาณ 60% ของทั้งหมดในปี 2528 ส่วนที่เหลือเป็นพวกที่มีแป้งสูง สัดส่วนของพวกที่มีโปรตีนสูงเพิ่มเป็น 63% ของทั้งหมดในปี 2535¹ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นกากถั่วเหลือง 39% โดยส่วนใหญ่ส่งเข้าจากประเทศบราซิล อาร์เจนตินา และสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้เป็นพวก Corn gluten ประมาณ 23% สำหรับจำพวกที่มีแป้งสูงนั้น มีการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมากที่สุดคือ 35% ตามด้วยกากน้ำตาล (Molasses) 21% และ Citrus Pellets 8% (ตารางที่ 2.2)

การนำเข้าของวัตถุดิบอาหารสัตว์ที่ไม่ใช่ธัญพืชที่มีราคาถูกนั้น ก็เพื่อที่จะใช้ทดแทนธัญพืชที่มีราคาแพงในประชาคมยุโรปในการผลิตอาหารสัตว์ โดยส่วนใหญ่แล้ววัตถุดิบอาหารสัตว์ที่ไม่ใช่ธัญพืชจะไม่ต้องเสียภาษีนำเข้าโดยเฉพาะพวกที่มีโปรตีนสูง ซึ่งประชาคมยุโรปยังผลิตได้ไม่พอกับความต้องการอยู่ แต่จำพวกที่มีแป้งสูงนั้น จะถูกจำกัดโดยโควต้า เช่น มันสำปะหลัง มันเทศ เป็นต้น

ค) จากการที่มีการใช้ธัญพืชลดลง โดยการนำพวกวัตถุดิบอาหารสัตว์ที่ไม่ใช่ธัญพืชเข้าทดแทน ทำให้ประชาคมยุโรปมีปริมาณสต็อกธัญพืชที่ประชาคมยุโรปได้รับซื้อเข้าตามราคาประกันนั้นเพิ่มขึ้นจาก 18.5 ล้านตัน ในปี 2528/29 เป็น 26.24 ล้านตัน ในปี 2534/35 ซึ่งสต็อกจำนวนนี้ ประชาคมยุโรปจะต้องจ่ายเงินสนับสนุนเพื่อส่งออกในตลาดโลก โดยการประมูลของผู้ส่งออกของประชาคมยุโรปคิดเป็นมูลค่า 31,611 ล้าน ECU ต่อปี ในช่วงระหว่างปี 2524-2531 เป็นที่น่าสังเกตว่าสต็อกส่วนใหญ่นั้นเป็นข้าวสาลีที่ทำเป็นอาหารสัตว์ได้ (common wheat) ซึ่งโดยเฉลี่ยระหว่างปี 2524/25 ถึง 2534/35 แล้วเป็น common wheat 44% ข้าวบาร์เลย์ 29% และ ข้าว Rye 12% ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากผลผลิตของ common wheat เพิ่มขึ้นจาก 65.3 ล้านตัน ในปี 2528 เป็น 74.5 ล้านตัน ในปี 2534 โดยในปี 2534

¹ ทั้งนี้เพราะประชาคมยุโรปยังผลิตวัตถุดิบที่มีโปรตีนสูงได้ไม่พอกับความต้องการใช้

ตารางที่ 2.1
การใช้ถั่วพืชในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป

ประเทศ	เปอร์เซ็นต์ต่อการผลิต			การผลิตถั่วพืช (1,000 ตัน)		
	2528	2533	2534	2528	2533	2534
EC ทั้งหมด	38.3	30.1	29.4	36,160	31,235	31,150
เบลเยียม	23.7	14.4	12.7	1,190	790	695
เดนมาร์ก	38.1	27.9	25.4	1,650	1,315	1,285
เยอรมัน	24.2	21.3	21.2	4,040	3,400	3,630
สเปน	67.8	48.3	47.3	7,920	6,445	6,370
ฝรั่งเศส	45.8	32.2	30.5	6,740	5,895	5,800
ไอร์แลนด์	41.0	24.5	26.2	820	590	655
อิตาลี	52.3	46.6	45.7	5,550	5,800	58,550
เนเธอร์แลนด์	15.7	13.2	13.8	2,540	2,140	2,165
โปรตุเกส	52.4	23.3	24.8	1,350	920	935
สหราชอาณาจักร	41.8	35.8	33.9	4,360	3,940	3,765

แหล่งที่มา : The Agricultural Situation in the Community 1992 Report

ตารางที่ 2.2 การนำเข้าวัตถุดิบสำหรับอาหารสัตว์ในประชาคมยุโรป

หน่วย : 1,000 ตัน

	2535	2534	2533	2532	2531
รวมทั้งหมด	43,322	39,628	39,042	36,663	38,689
วัตถุดิบจำพวกโปรตีน	27,346	25,075	25,551	23,344	23,939
กากถั่วเหลือง	10,769	10,457	10,141	8,882	9,352
กากเรป ซีด	946	668	483	488	337
กากเมล็ดทานตะวัน	1,538	1,517	1,333	1,179	1,034
กากเมล็ดฝ้าย	1,538	1,517	558	869	798
ลินซีด	362	382	421	401	469
กากน้ำมันมะพร้าว	886	1,077	1,075	789	1,062
กากน้ำมันปาล์ม	1,606	1,437	1,449	1,208	1,070
กากน้ำมันถั่วลิสง	285	306	342	409	406
ปลาป่น	765	734	939	931	754
กากน้ำมันอื่นๆ	599	507	698	794	571
คอร์น กลูเท็น	6,261	5,316	5,602	4,666	4,737
กากเมสเจอร์ม	1,175	1,067	1,726	1,869	2,462
ฟีดฟิช	801	370	233	305	461
ถั่วเลี้ยงสัตว์	367	451	388	302	232
ลูไพนซ์	190	173	111	168	154
วัตถุดิบจำพวกแป้ง	18,509	17,649	13,491	13,319	14,760
มันสำปะหลัง	6,599	6,027	5,803	6,615	7,024
มันเทศ	599	813	203	306	532
กากธัญพืชจากการหมัก	1,195	962	904	695	743
ซีทรีล เพลเลสซ์	1,644	1,589	1,856	1,587	1,553
ซูการ์ เพลเลสซ์	1,095	1,228	853	562	912
กากน้ำตาล	4,035	3,256	3,354	3,075	3,293
รำข้าวสาลี	28	94	86	98	121
อัลฟัลฟา	82	825	67	65	74
กากผลไม้	699	502	365	316	508

ตารางที่ 2.2 (ต่อ) การนำเข้าวัตถุดิบสำหรับอาหารสัตว์ในประชาคมยุโรป

หน่วย : 1,000 ตัน

	2530	2529	2528	เฉลี่ย 2532-25
รวมทั้งหมด	39,862	37,270	33,374	29,899
วัตถุดิบจำพวกโปรตีน	25,044	24,078	20,228	16,899
กากถั่วเหลือง	10,341	10,895	10,442	8,081
กากเรป ซีด	446	836	285	199
กากเมล็ดทานตะวัน	941	1,282	1,126	500
กากเมล็ดฝ้าย	559	748	587	581
ลินซีด	482	381	438	534
กากน้ำมันมะพร้าว	1,201	1,237	825	930
กากน้ำมันปาล์ม	1,028	993	908	432
กากน้ำมันถั่วลิสง	248	205	132	453
ปลาป่น	885	919	841	574
กากน้ำมันอื่นๆ	606	436	530	753
คอรัน กลูเทน	4,707	4,097	3,542	2,758
กากเมล็ดเจิร์ม	2,393	1,440	958	1,051
ฟีดฟิช	628	227	115	114
ถั่วเลี้ยงสัตว์	214	140	108	44
ลูไพนซ์	320	204	200	24
วัตถุดิบจำพวกแป้ง	14,818	13,192	13,146	13,426
มันสำปะหลัง	6,986	5,822	6,336	6,555
มันเทศ	607	602	351	156
กากธัญพืชจากการหมัก	853	633	436	344
ซีทรีส เพลเลสซ์	1,652	1,237	1,467	1,396
ซูการ์ เพลเลสซ์	553	357	498	300
กากน้ำตาล	3,467	3,507	2,984	2,547
รำข้าวสาลี	224	665	887	1,715
อัลฟัลฟา	129	162	81	286
กากผลไม้	347	207	106	130

ที่มา : Nimex Statistics, Eurostat

หมายเหตุ : 1) จนถึงปี 2528 มีเพียง 10 ประเทศ 2) ไม่รวมกรีซ

มีประเทศฝรั่งเศสเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ ผลิตได้ประมาณ 43% ตามด้วยเยอรมนี 16% สเปน และ อิตาลี ประเทศละ 6% และเดนมาร์ก 5%

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ประชาคมยุโรปเริ่มตระหนักว่าจำเป็นต้องใช้มาตรการที่จะแก้ปัญหาการผลิตส่วนเกินและการอุดหนุนส่งออก ในการนี้ประชาคมยุโรปได้ใช้มาตรการให้ผู้ผลิตธัญพืช (เกษตรกร) เข้าร่วมรับภาระโดยการจ่ายภาษีการผลิต (Producer Co-responsibility Levy) หรือ CRL 5% ของราคาขาย ในปี 2529/30 การเก็บภาษีการผลิตนั้น มุ่งที่จะให้ผู้ผลิตตระหนักถึงสภาพการผลิตเกินความต้องการของธัญพืช อย่างไรก็ตามมาตรการการเก็บภาษีการผลิตนั้น ไม่ได้มีผลทำให้การผลิตลดลง หรือการใช้ธัญพืชเพิ่มขึ้นในการเลี้ยงสัตว์ ซึ่งการใช้ธัญพืชเลี้ยงสัตว์นั้น ไม่ต้องเสียภาษีการผลิต 5% ผลดีประการหนึ่งของมาตรการนี้ ได้นำผลดีต่อประชาคมยุโรป คือ ได้เก็บเงินภาษีประมาณ 500-700 ล้าน ECU เข้าคลังของประชาคมยุโรป

จากการที่มาตรการการเก็บภาษีการผลิตไม่ได้ผล และได้ยกเลิกชั่วคราวในปี 2535/36 กอปรกับเริ่มมีการเจรจารอบอุรุกวัยของ GATT ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี 2529 ได้เพิ่มความกดดันให้มีการนำเอาการค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลกเข้าเป็นส่วนหนึ่งในการเจรจา เพื่อให้เกิดการค้าเสรีของสินค้าเกษตรในตลาดโลก ทั้งนี้กลุ่มประชาคมยุโรปนับเป็นกลุ่มประเทศที่มีปริมาณการค้าของสินค้าเกษตรรายใหญ่ในตลาดโลก ฉะนั้น ประชาคมยุโรปจึงถูกแรงกดดันให้เปิดตลาดสินค้าเกษตรให้เสรีมากขึ้นจากการเจรจาของ GATT ในการนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เปิดการเจรจากับประชาคมยุโรป และได้บรรลุข้อตกลงเบื้องต้นในปี 2534 ฉะนั้น ถ้าพิจารณาปัญหาที่ประชาคมยุโรปประสบอยู่ในด้านต่างๆแล้ว การปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม ซึ่งยกร่างโดย Mr. Macsharry และได้ผ่านการเห็นชอบของสมาชิกทั้ง 12 ประเทศของประชาคมยุโรป เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2535 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2536 นั้น เป็นการปฏิรูปที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประชาคมยุโรป

2.1.2 สาระสำคัญของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม

วัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม คือ ลดผลผลิตส่วนเกินของธัญพืช และเนื้อสัตว์ โดยการลดและเปลี่ยนระบบการอุดหนุน ทั้งนี้สาระสำคัญของการปฏิรูปซึ่งเปลี่ยนจากระบบเดิมพอสรุปได้ดังนี้

- ลดความสำคัญของการอุดหนุนด้วยราคา และหันมาให้การอุดหนุนด้วยการชดเชย หรือ พรีเมียมแก่ผู้ผลิต
- เน้นด้วยสามารถผลิตเกินความต้องการแล้ว จึงไม่เน้นด้านการเพิ่มผลผลิต
- การปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม ยึดหลักการส่งเสริมการค้าเสรีของสินค้าเกษตรในตลาดโลกในฐานะที่ประชาคมยุโรปเป็นกลุ่มประเทศผู้ค้ารายใหญ่ในตลาดโลก

เนื่องด้วยการศึกษาเน้นการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ใช้ในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ของประเทศไทยหลังการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม การวิเคราะห์จึงจะมุ่งในประเด็นที่มีผลต่ออุปสงค์และอุปทานของธัญพืชในประชาคมยุโรปหลังการปฏิรูป มากกว่าที่จะทำการวิเคราะห์อย่างละเอียดในทุกๆ ประเด็นของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม ฉะนั้น จะกล่าวถึงนโยบายหลักของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม ด้านราคาธัญพืช และการให้การอุดหนุนแก่เกษตรกรผู้ผลิตธัญพืช

2.1.2.1 การเปลี่ยนแปลงของราคาธัญพืชหลังการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม

ภายใต้นโยบายการเกษตรร่วมระบบเดิม ประชาคมยุโรปได้ประกาศราคาเป้าหมาย (Target Price) และราคาซื้อ (Buying-In-Price) ซึ่งคิดเป็น 94% ของราคาประกันหรือราคาแทรกแซง (Intervention Price) ในทุกปีการตลาด ซึ่งเริ่มตั้งแต่เดือนกรกฎาคมของทุกปี สำหรับในปี 2536/37, 2537/38 และ 2538/39 ได้มีการเปลี่ยนแปลงสองประการ กล่าวคือ ให้ราคาซื้อเท่ากับราคาแทรกแซง และ ราคาแทรกแซงจะเป็นราคาเดียวสำหรับธัญพืชทุกชนิด ซึ่งตั้งแต่เดิมมีราคาแตกต่างกัน (ดูตารางที่ 2.3) นอกจากนั้นได้เปลี่ยนแปลงความขึ้นสูงสุดของธัญพืชที่รับซื้อภายใต้ราคาประกันจาก 14.5% เป็น 15% ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกร จากการเปรียบเทียบของราคาระหว่างปี 2535 และ 2538 จะเห็นได้ว่าราคาเป้าหมายที่ลดมากที่สุด คือข้าวสาลีแข็ง 59% ตามด้วยข้าวสาลีนุ่ม 51.3% สำหรับข้าวโพด ข้าวฟ่าง และข้าวไรย์ลดลงเท่าๆ กัน 31.5% สำหรับราคาซื้อหรือราคาแทรกแซงนั้น ข้าวสาลีแข็งและข้าวสาลีคุณภาพนั้นลดลงเท่าๆ กันคือ 34.9% ส่วนข้าวสาลีสำหรับเลี้ยงสัตว์ ข้าวโพด ข้าวฟ่าง และข้าวไรย์ลดลงเท่าๆ กัน 31.5% (ดูตารางที่ 2.4)

พิจารณาจากเปอร์เซ็นต์ที่ลดลงของราคาแล้ว ดูเหมือนว่า ข้าวสาลีแข็งและข้าวสาลีชนิดที่มีคุณภาพสูงจะมีราคาลดมากกว่าธัญพืชจำพวกอาหารสัตว์ ซึ่งหมายความว่า ราคาใหม่จะส่งเสริมให้มีการเพิ่มการผลิตของธัญพืชคุณภาพต่ำที่ใช้เป็นอาหารสัตว์ อย่างไรก็ตาม การที่เกษตรกรจะผลิตธัญพืชชนิดใดมากนั้น ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่จะต้องพิจารณาอีก โดยเฉพาะเงินอุดหนุนที่ทางประชาคมยุโรปจ่ายให้แก่เกษตรกรที่ปลูกพืชแต่ละชนิด

นอกจากการเปลี่ยนแปลงของราคาดังกล่าว ทางประชาคมยุโรป คิดราคาพรมแดน (Threshold Price) ซึ่งเป็นราคาที่ใช้ในการคิดภาษีนำเข้าของธัญพืช กล่าวคือภาษีนำเข้าธัญพืช (Variable Level) ของประชาคมยุโรปจะเท่ากับส่วนต่างของราคาพรมแดนกับราคา C.I.F. ของธัญพืชในตลาดโลก ในระบบเดิมนั้น ราคาพรมแดนจะเท่ากับราคาเป้าหมาย ณ เมืองดูสเบอร์ก (Duisburg) ลบด้วยค่าขนส่งระหว่างเมืองรอตเตอร์ดัม (Rotterdam) กับเมืองดูสเบอร์ก ราคาพรมแดนนี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามราคาเป้าหมายและค่าขนส่ง แต่ในระบบใหม่นั้น ราคาพรมแดนจะคงที่เสมอและมีค่าเท่ากับราคาเป้าหมาย

ตารางที่ 2.3
ราคาแทรกแซง ราคาเป้าหมาย และราคาพรมแดน

หน่วย : ECU ต่อดัน

ปีการผลิต	ราคาแทรกแซง (Intervention price)	ราคาเป้าหมาย (Target price)	ราคาพรมแดน (Threshold price)
2536/37	117	130	175
2537/38	108	120	165
2538/39	100	110	155
2535/36			
- ข้าวสาลี	168.55	-	-
- ข้าวไรย์	160.13	-	-
- ข้าวบาร์เลย์	168.13	-	-
- ข้าวโพด	168.55	-	-
- ชอกัม	160.13	-	-
- durum wheat	227.70	-	-

ที่มา : J.M.Didier Asia (1993:70)

ตารางที่ 2.4
ราคาเป้าหมาย ราคารับซื้อหรือ ราคาแทรกแซงของธัญพืชในประชาคมยุโรป
: ปี 2533/34-2538/39 (ECU ต่อดัน)

							%เปลี่ยนแปลง
	2533/34	2534/35	2535/46	2536/37	2537/38	2538/39	2538-2535
ข้าวสาลีชนิดนิ่ม							
ราคาเป้าหมาย	234.22	233.26	225.78	130.00	120.00	110.00	-51.3
ราคารับซื้อ							
ชนิดมีคุณภาพ	161.91	161.81	156.95	117.00	108.00	100.00	-36.3
ชนิดทำขนมปัง	158.44	158.44	153.68	117.00	108.00	100.00	-34.9
ชนิดเลี้ยงสัตว์	150.52	150.52	146.01	117.00	108.00	100.00	-31.5
ข้าวสาลีชนิดแข็ง							
ราคาเป้าหมาย	287.38	277.21	268.41	130.00	120.00	110.00	-59.0
ราคารับซื้อ	221.81	214.04	207.62	117.00	108.00	100.00	-51.8
ข้าวโพด							
ราคาเป้าหมาย	213.29	212.33	205.47	130.00	120.00	110.00	-46.5
ราคารับซื้อ	158.44	158.44	153.68	117.00	108.00	100.00	-34.9
ข้าวบาร์เลย์ ข้าวฟ่าง ข้าวไรย์							
ราคาเป้าหมาย	213.29	212.33	205.47	130.00	120.00	110.00	-46.5
ราคารับซื้อ	150.52	150.52	146.01	117.00	108.00	100.00	-31.5

ที่มา : "Market Review ; May 27, 1992 " By Toepfer International, Hamburg

หมายเหตุ : 1) ราคาแทรกแซงในประเทศโปรตุเกสนั้นแตกต่างจากตัวเลขในปี 2533/34 และ 2534/35
 2) ราคารับซื้อเป็น 94% ของราคาแทรกแซงและหลังจากปี 2536/37 แล้วราคารับซื้อ
 คือราคาแทรกแซง

บวกกับ 45 ECU ต่อตัน (ดูตารางที่ 2.3)² ฉะนั้นถ้าราคาเป้าหมาย ซึ่งกำหนดให้คงที่และมีค่าสูงกว่าราคาแทรกแซงเกิดเท่ากับราคาตลาดโลกแล้ว การสั่งเข้าของธัญพืชจะต้องเสียภาษี 45 ECU ต่อตัน ซึ่งมีค่าใกล้เคียงกับการเสียภาษีนำเข้าธัญพืชในระบบเดิม จึงกล่าวได้ว่า หลังการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมแล้ว ธัญพืชยังได้รับการคุ้มครองจากการสั่งเข้าในระดับสูงต่อไป

2.1.2.2 การชดเชยและสินไหมทดแทนทางการเงิน (Compensatory Payment)

และการชดเชยเพื่อการลดพื้นที่เพาะปลูก (Set Aside)

ก) จากการที่ลดราคาแทรกแซงของธัญพืช ทำให้รายได้ของเกษตรกรลดลง ประชาคมยุโรปจึงชดเชยเกษตรกรด้วยการจ่ายเงินให้กับเกษตรกรโดยตรง โดยกำหนดการคิดการจ่ายเงินชดเชย ดังนี้คือ 25, 35 และ 45 ECU ต่อตัน สำหรับปี 2537, 2538 และ 2539 ตามลำดับ การคำนวณเงินค่าชดเชยนั้น คิดโดยเอาเงินชดเชยต่อเฮกเตอร์คูณกับผลผลิตของธัญพืชต่อเฮกเตอร์ของภาคพื้นนั้น ซึ่งหมายความว่าประชาคมยุโรปจะต้องมีค่าเฉลี่ยต่อเฮกเตอร์ในภาคพื้นหนึ่งๆ เพื่อกำหนดค่าชดเชย

สำหรับพืชน้ำมัน จ่ายเงินชดเชยเป็นมูลค่าต่อเฮกเตอร์ ณ 359 ECU ต่อเฮกเตอร์ เริ่มตั้งแต่ปี 2536/37 ทั้งนี้ มูลค่านี้คิดจากราคอ้างอิง (Reference Price) ของพืชน้ำมันในประชาคมยุโรป ณ 163 ECU ต่อตัน และ ค่าเฉลี่ยของผลผลิตพืชน้ำมันในประชาคมยุโรป ประมาณ 2.36 ตันต่อเฮกเตอร์

ส่วนค่าชดเชยของพืชโปรตีนนั้น นับตั้งแต่ปี 2536/37 เป็นต้นไป จะคิดโดยให้ค่าชดเชยต่อตัน 65 ECU ซึ่งมูลค่าการชดเชยเท่ากับ 65 คูณด้วยผลผลิตของธัญพืชไม่รวมผลผลิตของข้าวโพดต่อเฮกเตอร์ของภาคพื้นนั้น

ข้าวสาลีชนิดแข็ง (Hard Wheat) จ่ายชดเชยต่อเฮกเตอร์เฉพาะพื้นที่ที่เป็นแหล่งปลูกดั้งเดิม (Traditional Production Zone) ซึ่งได้ระบุไว้ในเอกสารทางการของประชาคมยุโรป No L181/2 1.7.92 มีประเทศอิตาลี 11 ภาค ฝรั่งเศส 2 ภาค กรีซ 7 ภาค สเปน 8 พื้นที่ โปรตุเกส 7 พื้นที่ โดยกำหนดให้ค่าชดเชยคงที่ 297 ECU ต่อเฮกเตอร์ ตั้งแต่ปี 2536/37 เป็นต้นไป

เป็นที่น่าสังเกตว่า การจ่ายเงินค่าชดเชยนั้น ผลผลิตเฉลี่ยในภาคพื้นนั้น มีผลต่อรายได้ของเกษตรกรแต่ละราย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ค่าชดเชยของธัญพืชที่ใช้เลี้ยงสัตว์ ถ้าเกษตรกรรายที่มีประสิทธิภาพในการผลิตสูงจะได้ค่าชดเชยต่ำกว่ารายที่มีประสิทธิภาพต่ำ

² การปฏิรูปครั้งนี้ทำให้ราคาแทรกแซงเป็นราคาต่ำสุด ราคาเป้าหมายสูงกว่าราคาแทรกแซง 11. % ของราคาแทรกแซง และราคาพรมแดนสูงกว่าราคาเป้าหมาย 45 ECU ก่อนการปฏิรูป ราคาเป้าหมายจะต่ำกว่าราคาแทรกแซง

ข) การลดพื้นที่การปลูก (set aside) นอกจากลดราคาแทรกแซงแล้ว ประชาคมยุโรปยังมีนโยบายลดพื้นที่เพาะปลูกเพื่อให้ผลผลิตรวมลดลง มาตรการสำคัญที่ใช้ในการลดพื้นที่การปลูก คือ การจ่ายเงินชดเชย นโยบายการลดพื้นที่การปลูกกำหนดว่า สำหรับเกษตรกรรายเล็กที่มีพื้นที่อ้างอิง (Reference Area) ซึ่งทำให้เขาสามารถผลิตธัญพืชได้สูงสุดไม่เกิน 92 ตัน โดยที่ผลผลิตธัญพืชเฉลี่ยต่อเฮกเตอร์ของเขาเท่ากับผลผลิตเฉลี่ยของภาคพื้นนั้นแล้ว เกษตรกรรายนั้นจะไม่ต้องลดพื้นที่เพาะปลูก มิฉะนั้นแล้ว 15% ของพื้นที่ที่ใช้ในการปลูกธัญพืช พืชน้ำมันและพืชจำพวกโปรตีน จะถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่ไม่ควรใช้ในการผลิต (Set Aside) โดยที่พื้นที่ดังกล่าวจะสามารถรับเงินชดเชยซึ่งกำหนดคงที่ ณ 57 ECUต่อตัน ตั้งแต่ปี 2537/38 และ 2538/39 ตามลำดับ การคำนวณมูลค่าชดเชยนั้น คิดจาก ค่าชดเชยต่อตันคูณกับค่าเฉลี่ยของผลผลิตในภาคพื้นนั้นระหว่างปี 2529 ถึง 2533 โดยหักค่าที่สูงและต่ำเกินไปออก

ได้มีการคำนวณมูลค่าของเงินชดเชยจากการลดพื้นที่สำหรับในประเทศเยอรมันนีพบว่าค่าเงินชดเชยจะเป็น 319.2 ECU หรือ 751 DM ต่อเฮกเตอร์ หรือ 617 DM ต่อเฮกเตอร์ ทั้งนี้เพราะผลผลิตเฉลี่ยของเงินชดเชยเฉลี่ยของประชาคมยุโรป ซึ่งมีค่าประมาณ 262.2 ECU ต่อเฮกเตอร์ หรือ 617 DM ต่อเฮกเตอร์ ทั้งนี้เพราะผลผลิตเฉลี่ยของเยอรมันนีในช่วง 2529-2533 ประมาณ 5.6 ตันต่อเฮกเตอร์ โดยที่ค่าเฉลี่ยของประชาคมยุโรป นั้นอยู่ประมาณ 4.6 ตัน

อันที่จริงแล้วการลดพื้นที่นั้น มีกฎเกณฑ์อีกมากซึ่งบางอย่างได้ประกาศแล้ว แต่บางอย่างนั้นทางประชาคมยุโรปยังไม่ได้ประกาศ ส่วนรายละเอียดที่ประกาศแล้ว เช่น (ก) การลดพื้นที่ในปีหนึ่งๆ พื้นที่นั้นจะต้องหมุนเวียนไปแต่ละปี ถ้าจะไม่ให้มีการหมุนเวียนแล้ว เปอร์เซ็นต์ในการลดพื้นที่จะต้องสูงกว่า 15% ตามอัตราที่คณะมนตรีของประชาคมยุโรปจะกำหนดภายหลัง (ข) ถ้าเกษตรกรมีที่ดินที่หมุนเวียนและไม่หมุนเวียนในฟาร์มเดียวกัน เขาจะต้องลดพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมดลง 20% คือ 15% จากการหมุนเวียน และ 5% จากที่ดินที่ไม่ได้หมุนเวียน (ค) เกษตรกรสามารถโอนพื้นที่ลดการเพาะปลูกให้เกษตรกรข้างเคียงอื่นได้ (ง) พื้นที่ที่ปลูกธัญพืช ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ พืชน้ำมันและโปรตีนนั้นรวมทั้งหมดประมาณ 47.6 ล้านเฮกเตอร์ ซึ่งเรียกพื้นที่นี้ว่า พื้นที่ดินหลักหรือฐาน (Basic Area) โดยที่พื้นที่จำนวนนี้จะถูกแบ่งไปตามสัดส่วนให้กับประเทศในสมาชิกประชาคมยุโรป จากนั้นแต่ละประเทศจะไปแบ่งออกเป็นภาคพื้นว่าแต่ละภาคพื้นจะมีพื้นที่หลักเป็นเท่าใด ในกรณีที่ภาคพื้นหนึ่งมีพื้นที่การเพาะปลูกเกินกว่าพื้นที่หลักแล้ว ส่วนที่เกินจะต้องลดโดยที่ไม่สามารถรับค่าชดเชย (ในขณะนี้ยังไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับพื้นที่หลัก)

2.1.3 การปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมกับการเจรจาของ GATT

จากการวิเคราะห์ความสอดคล้องของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมและการเจรจาของ GATT ของทางประชาคมยุโรปนั้น ได้แสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมนั้น เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับข้อสัญญาโดยทั่วไปของประชาคมยุโรปที่มีต่อการเจรจาของ GATT ซึ่งตั้งอยู่บน 3 หลักการ คือ

- ก) การอุดหนุนภายใน
- ข) การเปิดตลาด
- ค) การแข่งขันในด้านการส่งออก

ในด้านการอุดหนุนภายในนั้น ภายใต้ GATT ประชาคมยุโรปจะต้องลดการอุดหนุน 20% ภายใน 6 ปีข้างหน้า ซึ่งภายใต้การปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม และข้อตกลงระหว่างสหรัฐอเมริกา กับประชาคมยุโรป ในกรอบของการจำกัดการผลิตและการจ่ายอุดหนุนรวม (Aggregate Measure of Support) หรือ AMS ซึ่งได้คำนวณสำหรับภาคเกษตรทั้งหมดนั้น ภายใต้การปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม การจ่ายอุดหนุนรวมมีค่าเท่ากับ 51,221 ล้าน ECU ซึ่งน้อยกว่าที่ประชาคมยุโรปได้ตั้งเป้าหมายไว้ ภายใต้ GATT ถึง 13,870 ล้าน ECU ในปี 2543

สำหรับหลักการในการเปิดตลาดประชาคมยุโรปนั้น ภายใต้ GATT มาตรการต่างๆที่กีดกัน การนำเข้าจะต้องทอนเป็นภาษีแล้ว ภาษีนี้อาจจะต้องลดโดยเฉลี่ย 36% ภายใน 6 ปี ในการทอนมาตรการ กีดกันเป็นภาษีนี้นั้น คิดโดยเอาส่วนต่างกันของราคาตลาดโลกกับราคาแทรกแซง (Intervention price) ของสินค้านั้น ซึ่งเพิ่มขึ้น 10% ต่อเดือน ปรากฏว่า ภายใน 6 ปี การคิดแบบประชาคมยุโรปยังมีภาษี ลดลงน้อยกว่า 36% จึงได้มีข้อตกลงพิเศษเพื่อให้มีการเปิดตลาดของประชาคมยุโรป กล่าวคือ ถ้าการ นำเข้าต่ำกว่า 3% ของการบริโภคของประชาคมยุโรปแล้ว ประชาคมยุโรปควรจะเปิดให้มีการนำเข้าขั้นต่ำ ให้เพิ่มจาก 3% เป็น 5% ของการบริโภคภายในของประชาคมยุโรป ระหว่างในช่วง 6 ปี

บนหลักการของการแข่งขันของการส่งออกภายใต้ GATT นั้น ประชาคมยุโรปมีข้อผูกพันที่จะต้อง ทำคือ

- (ก) ลดการอุดหนุนการส่งออกโดยตรงเป็นรายสินค้าลง 36% ของค่าเฉลี่ยของ ปริมาณการส่งออกในช่วง 2529-2533 ภายใน 6 ปี
- (ข) ลดมูลค่าการอุดหนุนการส่งออกรายสินค้าลง 21% ของค่าเฉลี่ยการส่งออก ในช่วง 2529-2533 การลดนี้สามารถกระทำในอัตราที่ไม่เท่ากัน ภายใน 6 ปี เพื่อให้เกิดความคล่องตัว โดยยกเว้นสินค้าที่ได้ผ่านการแปรรูป

ในข้อผูกพันนี้ ยกเว้นการส่งออกอาหารเพื่อการช่วยเหลือ (Food Aid) และเฉพาะสินค้าส่งออก ที่ได้รับการอุดหนุนอยู่เท่านั้นที่จะต้องลดปริมาณลงตามข้อผูกพัน

โดยสรุปแล้วสัญญาฉบับร่างของ GATT และการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมกัน มีความสอดคล้องกัน โดยที่สัญญา GATT ไปด้วยกันกับการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมกัน ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อความปลอดภัยภายในประชาคมยุโรป อาจกล่าวได้ว่า ถ้าเกิดการเจรจาของ GATT ไม่สามารถบรรลุข้อตกลงได้แล้ว สภาพของการค้าและการผลิตธัญพืชในประชาคมยุโรป ภายใต้การปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมกัน จะมุ่งไปในทางการค้าเสรีกว่าเดิม

2.2 ผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมกัน

ผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมกันมีหลายด้าน ในส่วนนี้จะพยายามวิเคราะห์ผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมกันในส่วนที่มีผลต่อการตลาดผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ใช้เป็นอาหารสัตว์ในประชาคมยุโรป ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย จุดประสงค์ของการวิเคราะห์นั้น จะพยายามคาดคะเนช่วงของราคาและปริมาณที่ประชาคมยุโรปจะนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์จากประเทศไทยในช่วงปี 2536/37 ถึง 2538/39

2.2.1 ปริมาณการบริโภคเนื้อสัตว์ประเภทต่างๆในประชาคมยุโรป

ผลของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมกัน จะมีผลทันทีต่อราคาของธัญพืช ซึ่งมีการประกันราคาของธัญพืชที่ใช้เป็นอาหารสัตว์ เช่น ข้าวสาลีเลี้ยงสัตว์ ข้าวบาร์เลย์ ข้าวฟ่าง และ ข้าวไรย์ จากปี 2535/36 ลดลง 19.87% เท่ากัน และข้าวโพด 23.87% ส่วนธัญพืชคุณภาพดีที่ใช้ทำขนมปังนั้น ราคาประกันจะลดลงมากกว่า เช่น ข้าวสาลีแข็งลดลง 23.87% ซึ่งเท่ากับข้าวโพด โดยที่ราคาประกันของธัญพืชทั้งหมดนี้จะเป็นราคาเดียวในปี 2536/37 (ดูรายละเอียดในตาราง 2.4)

สิ่งหนึ่งที่คาดกันว่าการใช้ธัญพืชในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์จะเพิ่มขึ้นทันที เนื่องจากราคาธัญพืชภายในประชาคมยุโรป จะลดลงประมาณ 20% โดยเฉลี่ยในปี 2536/37 แน่นอนที่สุดราคาของอาหารสัตว์จะลดลงตาม แต่จะลดลงเท่าใดนั้นยังไม่มีใครสามารถบอกได้ เพราะอาหารสัตว์ไม่ได้ใช้ธัญพืชอย่างเดียว และอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในประชาคมยุโรป จะใช้ ลิเนียร์ โปรแกรมมิ่ง (Linear Programming) หรือ LP ในการหาปริมาณของวัตถุดิบที่ใช้ประกอบเป็นอาหารสัตว์ ด้วยต้นทุนที่ต่ำที่สุดและมีคุณค่าทางอาหารตามความต้องการของสัตว์แต่ละชนิดในช่วงการเลี้ยง (หรืออายุของสัตว์) ที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อราคาอาหารสัตว์ลดลงแล้ว ต้นทุนของการเลี้ยงสัตว์จะต้องลดลงด้วย และย่อมหมายถึงราคาขายส่งและขายปลีกของเนื้อสัตว์จะลดลงด้วย ผลที่สุดคือปริมาณการบริโภคเนื้อสัตว์จะเพิ่มขึ้นตามกฎของอุปสงค์และอุปทาน ทั้งนี้การที่จะเพิ่มการบริโภคเท่าใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับบททดแทนระหว่างเนื้อสัตว์และรสนิยมของผู้บริโภค ฉะนั้นรูปแบบของการบริโภคเนื้อสัตว์ในประชาคมยุโรป จะมีส่วนสำคัญในการคาดคะเนการเพิ่มขึ้นของปริมาณเนื้อสัตว์

ตามข้อมูลของการบริโภคเนื้อสัตว์ที่ได้จากการศึกษาของทางการประชาคมยุโรป แสดงให้เห็นว่า การบริโภคเนื้อสัตว์ต่อคนต่อปีในปี 2529 รวมทั้งหมด 80.7 กก. ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหมูมากที่สุด 46% ตามด้วยเนื้อวัว 29% เนื้อไก่ 20% ที่เหลือเป็นเนื้อแกะ 5% ในระหว่างช่วงปี 2529-2535 อัตราการเพิ่ม ต่อปีของการบริโภคเนื้อสัตว์ทั้งหมดประมาณ 0.8% แต่เนื้อไก่เพิ่มมากที่สุด 2.6% ตามด้วยเนื้อแกะ 2.0% และเนื้อหมู 1.0% ส่วนเนื้อวัวนั้นลดลง 1.0% ทั้งนี้เนื่องมาจาก ผู้บริโภคในประชาคมยุโรปได้หันมา บริโภคเนื้อที่มีสีขาว เช่น เนื้อไก่ เนื้อหมู โดยลดการบริโภคเนื้อแดงคือเนื้อวัว ฉะนั้นเป็นที่คาดหมายว่า การบริโภคของเนื้อหมูและไก่จะเพิ่มเป็น 42.4 และ 21.5 กก. ต่อคนต่อปี ในปี 2542 ตามลำดับ โดยที่ เนื้อวัวจะลดลงมาเท่ากับเนื้อไก่ และเนื้อแกะเพิ่มเป็น 4.4 กก. ต่อคนต่อปี (ดูตาราง ที่ 2.5)

ทางการประชาคมยุโรปยังได้คาดคะเนว่า ปริมาณการผลิตของเนื้อหมูจะเพิ่มขึ้นจาก 14.2 ล้านตัน ในปี 2535 เป็น 15.3 ล้านตัน ในปี 2542 ถึงแม้ว่าการบริโภคทั้งหมดจะเพิ่มขึ้น 1 ล้านตันในช่วงเวลา เดียวกันก็ตาม แต่ปริมาณส่วนเกินจะเพิ่มจาก 0.4 เป็น 0.5 ล้านตัน ส่วนปริมาณการผลิตของเนื้อไก่ เพิ่มขึ้นจาก 6.9 เป็น 7.6 ล้านตัน ในช่วงเวลาดังกล่าว แต่การบริโภคภายในเพิ่มจาก 6.5 เป็น 7.5 ล้านตัน ทำให้ส่วนเกินลดลงจาก 0.4 เหลือ 0.3 ล้านตัน อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี 2535-2542 เนื้อวัวมีการผลิตลดลง 0.3 ล้านตัน โดยให้การบริโภคภายในคงที่ ณ 7.5 ล้านตัน แล้วยังคงเหลือเนื้ออีก 0.6 ล้านตัน เป็นที่น่าสังเกตว่า ปริมาณการผลิตของเนื้อแกะจะมีอยู่คงที่ในช่วงปี 2534-2542 ด้วยปริมาณการบริโภคภายใน ประชาคมยุโรปเท่าเดิม ณ 1.5 ล้านตันแล้ว จะทำให้ประชาคมยุโรปจะต้องนำเข้าประมาณ 0.3 ล้านตัน (ดูตารางที่ 2.6)

สรุปได้ว่า ปริมาณการบริโภคเนื้อสัตว์ โดยเฉพาะหมูและไก่จะเพิ่มขึ้นประมาณ 1.1 และ 0.9 ล้านตัน ตามลำดับ ทั้งนี้เป็นผลจากการเพิ่มของปริมาณการบริโภคของเนื้อสัตว์ทั้งสองชนิดในอัตราการเพิ่ม ต่อปี 1.0% และ 2.6% สำหรับหมูและไก่ตามลำดับ สิ่งที่น่าสังเกตคือ ปริมาณการบริโภคเนื้อหมูต่อคน ต่อปีนั้นมากที่สุด 47% ตามด้วยไก่ 22% และโครงสร้างการผลิตของเนื้อทั้งสองชนิดนี้เป็นการผลิตแบบ อุตสาหกรรมมากกว่าการผลิตเนื้อวัว ภายใต้ระบบการผลิตแบบอุตสาหกรรมนั้น การควบคุมต้นทุนและ ราคาผลผลิตนั้นมีการปรับตัวตามสภาพการตลาดมาก จึงทำให้เชื่อได้ว่าการลดลงของราคาอาหารสัตว์ จะมีผลทำให้ราคาเนื้อหมูและเนื้อไก่ในตลาดขายปลีกลดลงตามไป กอปรกับแนวโน้มของการบริโภคเนื้อ ทั้งสองชนิดที่เพิ่มขึ้นอยู่ก่อนแล้ว จึงสามารถที่จะคาดคะเนว่า การเพิ่มของการบริโภคเนื้อหมูและเนื้อไก่ ในอนาคตตามตัวเลขของทางการประชาคมยุโรปนั้น มีความเป็นไปได้สูง

ตารางที่ 2.5
ปริมาณการบริโภคต่อคนต่อปีของเนื้อสัตว์ประเภทต่างๆ ในประชาคมยุโรป

ประเภทของเนื้อ	2529	2535	2542	อัตราเพิ่มต่อปี 2529-2535 (%)
	กิโลกรัม / คน / ปี			
เนื้อหมู	37.6 (46%)	39.8 (47%)	42.4 (47%)	1.0
เนื้อไก่	16.2 (20%)	18.9 (22%)	21.5 (24%)	2.6
เนื้อวัว	23.2 (29%)	21.9 (26%)	21.5 (24%)	-1.0
เนื้อแกะ	3.7 (5%)	4.2 (5%)	4.4 (5%)	2.0
รวมทั้งหมด	80.7 (100%)	84.8 (100%)	89.8 (100%)	0.8
	2518	2531	2543	
ข้อมูล AOECD	77.7	93.1	94.1	

ที่มา : "CAP Reform and GATT Compatibility" EEC, DG VI 10/05/93

ตารางที่ 2.6

ปริมาณการผลิต การบริโภค และคงเหลือของเนื้อสัตว์ ชนิดต่างๆ ในประชาคมยุโรป

หน่วย : ล้านตัน

ชนิดเนื้อ	2534	2535	2542
เนื้อหมู			
ปริมาณการผลิต	14.3	14.2	15.3
ปริมาณการบริโภค	13.7	13.8	14.8
ปริมาณคงเหลือ	0.6	0.4	0.5
เนื้อไก่			
ปริมาณการผลิต	6.7	6.9	7.8
ปริมาณการบริโภค	6.4	6.5	7.5
ปริมาณคงเหลือ	0.3	0.4	0.3
เนื้อวัว			
ปริมาณการผลิต	8.7	8.4	8.1
ปริมาณการบริโภค	7.6	7.5	7.5
ปริมาณคงเหลือ	1.1	0.9	0.6
เนื้อแกะ			
ปริมาณการผลิต	1.2	1.2	1.2
ปริมาณการบริโภค	1.5	1.4	1.5
ปริมาณคงเหลือ	-0.3	-0.2	-0.3

ที่มา : CAP Reform and GATT Compatibility *EEC DG VI, 10/02/93

2.2.2 ปริมาณการผลิตธัญพืชและพฤติกรรมของผู้ผลิต (เกษตรกร) ต่อนโยบายอุดหนุนใหม่

ปริมาณการผลิตของธัญพืชหลังจากการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมกัน ได้มีการคาดคะเนจากเจ้าหน้าที่ของประชาคมยุโรป โดยใช้โมเดลทางเศรษฐมิติที่สร้างขึ้นเอง พร้อมทั้งได้เปรียบเทียบกับโมเดล SPEL ของมหาวิทยาลัยแห่งบอนน์ (University of Bonn) และ โมเดล MISS ของ INRA/ENSA Renne นอกจากนี้ ผลของการคาดคะเนยังได้ปรึกษากับผู้เชี่ยวชาญด้านการตลาดในภาคเอกชน ผลปรากฏว่า จากการรวมเอาการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมและข้อตกลงขั้นต้นของ GATT เข้าด้วยกันแล้ว การผลิตของธัญพืชทั้งหมดจะมีประมาณ 166.6 ล้านตัน ในปี 2542/43 โดยที่มีข้าวสาลีประมาณ 85.5 ล้านตัน และธัญพืชอย่างหนাব 80.8 ล้านตัน โดยที่ให้ผลผลิตต่อเฮกเตอร์คงที่ แต่ถ้าให้ผลผลิตต่อเฮกเตอร์เพิ่มขึ้น 1.0% ต่อปี นับจากปี 2534/35 แล้ว ปริมาณผลผลิตของธัญพืชจะเป็น 176.8 ล้านตัน โดยที่พื้นที่การเพาะปลูกจะลดลง 33.3 ล้านตัน (ดูตาราง 2.7)

ในการคาดคะเนดังกล่าว ภายใต้ข้อสมมุติฐาน ผู้ผลิตมีการตอบสนองต่อการจ่ายเงินชดเชยนี้เป็นสิ่งที่น่าจะพิจารณาความเป็นไปได้ในฐานะของผู้ผลิตดังต่อไปนี้

ก) นโยบายการจ่ายเงินชดเชยและการลดพื้นที่ (Set Aside) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในสาระสำคัญของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมกันว่า มาตรการของการลดพื้นที่นั้นยังมีรายละเอียดที่ยังไม่ทราบแน่ชัดในขณะนี้ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของทางการประชาคมยุโรป โดยการ Simulation ในลักษณะ Static เพื่อหาผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมต่อขนาดของฟาร์ม 3 ขนาด คือ เล็ก กลาง และ ใหญ่ โดยใช้ตัวเลขจากการสำรวจเพื่อเปรียบเทียบรายได้ก่อนและหลังมีการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม หรือปี 2535/36 และปี 2536/37 ผลปรากฏว่าผลผลิตลดลงทุกขนาดของฟาร์มจากขนาดใหญ่ 27% ขนาดกลาง 26% และขนาดเล็ก 13% ส่วนปัจจัยการผลิตลดลง 8% สำหรับฟาร์มขนาดใหญ่และขนาดกลาง ส่วนขนาดเล็กลดลง 2% อย่างไรก็ตาม รายได้ฟาร์มก่อนหักภาษีนั้น ฟาร์มขนาดเล็กเพิ่มขึ้น 19% ขนาดกลางเพิ่มขึ้น 8% แต่ขนาดใหญ่ลดลง 14% ซึ่งชี้ถึงผลของการปฏิรูปนั้นได้ให้ประโยชน์แก่ฟาร์มขนาดเล็กและขนาดกลาง โดยที่รายได้ของฟาร์มทั้งสองขนาดที่เพิ่มขึ้นนั้นมากกว่ารายได้ลดลงของฟาร์มขนาดใหญ่ในรูปของเปอร์เซ็นต์ อย่างไรก็ตาม การศึกษาของทางการประชาคมยุโรปนี้ มิได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนของฟาร์มขนาดต่างๆในประชาคมยุโรป

จากรายงานของบริษัท Toepfer International Market Review ฉบับลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2535 ซึ่งประมาณว่า จำนวนฟาร์มในประชาคมยุโรปทั้งหมดมีประมาณ 9 ล้านฟาร์ม ประกอบด้วยฟาร์มขนาดเล็ก 88% ซึ่งจำนวนนี้มีเนื้อที่การเกษตรประมาณ 35% ของเนื้อที่การเกษตรทั้งหมด สำหรับในเยอรมันนั้น ฟาร์มขนาดเล็กมีประมาณ 88% ของจำนวนฟาร์มทั้งหมด และมีเนื้อที่การเกษตร 40% ของทั้งหมด ฉะนั้น จากเนื้อที่การเกษตรทั้งหมดในประชาคมยุโรปประมาณ 49.6 ล้าน

ตารางที่ 2.7
ปริมาณการผลิตและการใช้ของธัญพืช ในประชาคมยุโรป

			2542 / 43	
ชนิดของธัญพืช	2534/35	2535/36	ผลผลิตคงที่	ผลผลิตเพิ่ม 1%
ธัญพืชทั้งหมด				
พื้นที่ (ล้านเฮกเตอร์)	36.00	35.70	33.30	-
ผลผลิต (ตัน/เฮกเตอร์)	5.03	4.66	5.00	5.30
ปริมาณการผลิต (ล้านตัน)	180.70	166.30	166.60	176.80
ปริมาณที่ใช้ได้ (ล้านตัน)	180.40	165.80	166.10	176.30
ใช้ภายใน (ล้านตัน)	140.90	139.50	151.40	-
คงเหลือ (ล้านตัน)	39.50	26.30	14.70	24.90
ข้าวสาลี				
พื้นที่ (ล้านเฮกเตอร์)	16.70	16.90	16.30	-
ผลผลิต (ตัน/เฮกเตอร์)	5.39	5.00	5.24	5.56
ปริมาณการผลิต (ล้านตัน)	90.30	84.50	85.50	90.70
ปริมาณที่ใช้ได้ (ล้านตัน)	90.10	84.40	85.30	90.60
ใช้ภายใน (ล้านตัน)	63.00	62.60	74.50	-
คงเหลือ (ล้านตัน)	27.10	21.80	10.80	16.10
ธัญพืชหยาบ (รวมข้าวโพด ข้าวบาเลย์และอื่นๆ)				
พื้นที่ (ล้านเฮกเตอร์)	19.20	18.80	17.00	-
ผลผลิต (ตัน/เฮกเตอร์)	4.70	4.35	4.76	5.06
ปริมาณการผลิต (ล้านตัน)	90.40	81.80	81.10	86.10
ปริมาณที่ใช้ได้ (ล้านตัน)	90.30	81.40	80.80	85.80
ใช้ภายใน (ล้านตัน)	77.90	76.90	76.90	-
คงเหลือ (ล้านตัน)	12.40	4.50	3.90	8.90

ที่มา : "CAP Reform and GATT Compatibility " EEC, DG VI, 10/02/93

เฮกเตอร์ จะประกอบด้วยฟาร์มขนาดเล็ก ซึ่งไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะลดพื้นที่ประมาณ 17.36 ล้านเฮกเตอร์ ส่วนที่เหลือ 32.24 ล้านเฮกเตอร์ซึ่งเป็นฟาร์มขนาดกลางและใหญ่นั้น จะต้องลดพื้นที่เพาะปลูก 15%

ประเด็นหนึ่ง ที่ยังไม่มีรายละเอียดในขณะนี้คือ พื้นที่หลักหรือฐาน (Basic Area) สำหรับทางการเกษตรที่ทางประชาคมยุโรป ตั้งไว้สำหรับปี 2538/39 47.6 ล้านเฮกเตอร์นั้น แบ่งระหว่างแต่ละประเทศเท่าใด ถ้าการแบ่งพื้นที่หลักแน่ชัดแล้ว จะทำให้สามารถคิดพื้นที่ลดได้แน่นอน พร้อมทั้งเงินค่าชดเชยซึ่งคิดกันว่าจะได้ประมาณโดยเฉลี่ย 262.2 ECU ต่อเฮกเตอร์

สมมุติว่าการแบ่งหรือจัดสรรของพื้นที่หลักระหว่างประเทศในประชาคมยุโรป และภายในแต่ละประเทศเป็นไปด้วยดี และเกษตรกรแต่ละรายยินยอมทำตามการลดพื้นที่ 15% แล้ว ในปี 2538/39 ปริมาณผลผลิตทั้งหมดของธัญพืชอาจคำนวณได้ดังต่อไปนี้

ฟาร์มขนาดเล็กมีพื้นที่เพาะปลูก = 17.36 ล้านเฮกเตอร์ (35% ของพื้นที่ทั้งหมดในปี 2535/36 49.6 ล้านเฮกเตอร์) และจะปลูกธัญพืช 58.82% ของพื้นที่ สำหรับผลผลิตต่อเฮกเตอร์เฉลี่ยภาคพื้นของธัญพืชเป็น 4.38 ตัน (ดูรายละเอียด ตารางที่ 2.8 หมายถึง 1)

ฉะนั้น จะได้พื้นที่เพาะปลูกธัญพืชของฟาร์มขนาดเล็ก $17.36 \times 0.5882 = 10.21$ ล้านเฮกเตอร์ และผลผลิตต่อเฮกเตอร์ 4.38 ตัน จะได้ธัญพืช $= 10.21 \times 4.38 = 44.72$ ล้านตัน

สำหรับฟาร์มขนาดกลางและขนาดใหญ่ จะมีพื้นที่เพาะปลูกเท่ากับพื้นที่ในปี 2535/36 คือ 49.6 ล้านเฮกเตอร์ ลบด้วย พื้นที่ฟาร์มขนาดเล็ก 17.36 ล้านเฮกเตอร์ จะเหลือ 32.24 ล้านเฮกเตอร์ พื้นที่เพาะปลูกธัญพืชของฟาร์มขนาดกลางและขนาดใหญ่นั้นคิดเป็น 74.47% และ 73.97% ของพื้นที่รวมของฟาร์มแต่ละประเภทตามลำดับ ส่วนผลผลิตธัญพืชเฉลี่ยของภาคพื้นสำหรับฟาร์มขนาดกลาง 4.82 ตัน และขนาดใหญ่ 5.91 ตัน (ดูรายละเอียด ตารางที่ 2.8 หมายถึง 2 และ 3)

ฉะนั้นพื้นที่ปลูกธัญพืชของฟาร์มขนาดกลางและใหญ่ $= 32.24 \times (0.744 + 0.7397)/2 = 23.93$ ล้านเฮกเตอร์ ซึ่งจะต้องลดพื้นที่ 15% (Set Aside) ทำให้มีพื้นที่ปลูกธัญพืช $= 23.93 \times 0.85 = 20.34$ ล้านเฮกเตอร์ โดยมีผลผลิตเฉลี่ยต่อเฮกเตอร์ $= (4.82 + 5.91)/2 = 5.36$ ตัน จะได้ผลผลิตธัญพืช $= 20.34 \times 5.36 = 109.02$ ล้านตัน

ด้วยการคำนวณดังกล่าว จะได้ปริมาณผลผลิตธัญพืชรวมทั้งหมดในปี 2538/39 $= 44.72 + 109.02 = 153.74$ ล้านตัน ในพื้นที่เพาะปลูกธัญพืชทั้งหมด $= 10.21 + 20.34 = 30.63$ ล้านเฮกเตอร์ ด้วยผลผลิตเฉลี่ยต่อเฮกเตอร์ประมาณ 5.02 ตัน ($153.74/30.61$)

จะเห็นได้ว่าการคำนวณข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบกับการคาดคะเนผลผลิตธัญพืชของทางการประชาคมยุโรป ในปี 2542/43 ซึ่งอยู่ระหว่าง 166.6 ถึง 176.8 ล้านตัน ด้วยพื้นที่เพาะปลูก 33.3 ล้านเฮกเตอร์แล้ว พื้นที่เพาะปลูกจากการคำนวณของเราจะน้อยกว่าของประชาคมยุโรป 2.67 ล้านเฮกเตอร์ และปริมาณผลผลิตน้อยกว่าของประชาคมยุโรป 12.86 - 23.06 ล้านตัน

จากการคำนวณและการเปรียบเทียบปริมาณการผลิตของธัญพืชที่กล่าวมาทั้งหมด สรุปได้ว่าถ้าเกษตรกรตอบสนองต่อการลดพื้นที่ 15% (Set Aside) แล้ว ภายใต้เทคโนโลยีการผลิตธัญพืชก่อนการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมแล้ว ผลผลิตธัญพืชของประชาคมยุโรปหลังการปฏิรูปจะลดลงมากกว่าที่คาดคะเนโดยคณะกรรมการของประชาคมยุโรปและจะมีการลดพื้นที่ปลูกธัญพืชลงมากกว่าที่ประชาคมยุโรปคาดคะเนไว้ถึง 2.67 ล้านเฮกเตอร์

ประเด็นที่ควรพิจารณาอีกประเด็นหนึ่งเกี่ยวกับการลดพื้นที่ (Set Aside) 15% ก็คือเงินชดเชยการลดพื้นที่ของฟาร์มขนาดกลางและขนาดใหญ่จำนวน = $57 \text{ ECU} \times 4.6 \text{ ตัน/เฮกเตอร์} = 262.207 \text{ ECU}$ ต่อเฮกเตอร์นั้น จูงใจเพียงใด การคำนวณนี้ใช้ราคาประกัน 117 ECU ต่อตัน ชดเชย 25 ECU ต่อตัน โดยสมมติว่าฟาร์มขนาดกลางและขนาดใหญ่ มีผลผลิตธัญพืชเฉลี่ยต่อเฮกเตอร์เป็น 5.60 ตัน และ 6.90 ตัน และผลผลิตเฉลี่ยของภาคพื้นของฟาร์มทั้งสองขนาด คือ 4.82 ตันและ 5.91 ตันตามลำดับ (ดูตารางที่ 2.8 หมายเหตุ 2 และ 3)

เราคำนวณรายได้จากการปลูกธัญพืชหนึ่งเฮกเตอร์จากสูตรต่อไปนี้

$$\begin{aligned} \text{รายได้ต่อเฮกเตอร์} &= \text{รายได้จากการขายธัญพืชราคาประกัน} + \text{เงินชดเชย} \\ &= (\text{ผลผลิตต่อเฮกเตอร์} \times \text{ราคาประกัน}) + \\ &\quad (\text{ผลผลิตเฉลี่ยของภาคพื้น} \times 35 \text{ ECU}) \end{aligned}$$

โดยที่ 35 ECU = เงินชดเชยการขาดรายได้ของเกษตรกรในปี 2537/38

$$\begin{aligned} \text{ฉะนั้น รายได้ของฟาร์มขนาดกลาง} &= 5.60 \times 108 + 4.82 \times 35 \\ &= 773.50 \text{ ECU ต่อตัน} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{รายได้ของฟาร์มขนาดใหญ่} &= 6.90 \times 108 + 5.91 \times 35 \\ &= 952.05 \text{ ECU ต่อตัน} \end{aligned}$$

เนื่องด้วยต้นทุนการผลิตสำหรับฟาร์มขนาดกลางและขนาดใหญ่นั้น ไม่สามารถที่จะหาได้จากเอกสารวิเคราะห์ฟาร์มของทางการประชาคมยุโรป จึงต้องใช้วิธีทางอ้อมโดยคิดจากรายได้ต่อเฮกเตอร์ของการปลูกธัญพืชของฟาร์มขนาดเล็ก ซึ่งมีผลผลิตต่อเฮกเตอร์ 4.45 ตัน และมีผลผลิตเฉลี่ยในภาคพื้น 4.38 ตัน (ดูตารางที่ 2.8 หมายเหตุ 1)

ฉะนั้นรายได้ของฟาร์มขนาดเล็ก = $4.45 \times 117 + 4.38 \times 25 = 630.15 \text{ ECU}$ ซึ่งรายได้นี้ฟาร์มขนาดเล็กอยู่ได้แล้ว ก็แสดงว่า จะต้องคุ้มกับต้นทุนการผลิตพร้อมทั้งอาจมีกำไรปกติ ถ้าหากสมมติให้ค่าใช้จ่ายในการปลูกธัญพืชต่ำสุดของฟาร์มขนาดกลางและขนาดใหญ่ เท่ากับรายได้ของการปลูกธัญพืชของฟาร์มขนาดเล็กคือ 630.15 ECU ต่อเฮกเตอร์ แล้ว รายได้สุทธิ (ก่อนเสียภาษี) ของฟาร์มทั้งสองขนาดในการปลูกธัญพืชต่อเฮกเตอร์ คือ

ตารางที่ 2.8

ผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมต่อรายได้ฟาร์มขนาดต่างๆ เปรียบเทียบ
ก่อนปฏิรูปปี 2535/36 และหลังการปฏิรูป ปี 2538/39

ขนาดของฟาร์ม		ผลผลิตทั้งหมด	ปัจจัยการผลิต ทั้งหมด	รายได้จาก มูลค่าเพิ่มจากฟาร์ม (4)	รายได้ ฟาร์ม (5)
(1)	เล็ก	-13%	-2%	15%	19%
(2)	กลาง	-26%	-8%	5%	8%
(3)	ใหญ่	-27%	-8%	-5%	-14%

ที่มา : "Community Committee for the Farm Accountancy Data Network : Methodology
and Profiles of Results of CAP Reform" Commission of the European
Communities, RI/CC 114 Brussels, 14/9/1992

- หมายเหตุ : (1) ฟาร์มที่มีเนื้อที่สามารถผลิตธัญพืชซึ่งรวมทั้งข้าวโพดน้อยกว่า 92 ตัน ขนาดฟาร์มเฉลี่ย
จากจำนวนตัวอย่างฟาร์ม 4,758 ฟาร์ม 17 เฮกเตอร์ มีพื้นที่ปลูกธัญพืช 58.82% ของพื้นที่
ทั้งหมด ผลผลิตต่อเฮกเตอร์ของธัญพืช 4.45 ตัน พืชน้ำมัน 2.56 ตัน
- (2) ฟาร์มที่มีเนื้อที่สามารถผลิตธัญพืชซึ่งรวมทั้งข้าวโพดมากกว่า 92 ตัน แต่น้อยกว่า 230 ตัน
ขนาดฟาร์มเฉลี่ยจากจำนวนตัวอย่างฟาร์ม 1,005 ฟาร์ม 47 เฮกเตอร์ มีพื้นที่ปลูกธัญพืช
74.47% ของพื้นที่ทั้งหมดของฟาร์มขนาดกลาง ผลผลิตต่อเฮกเตอร์ของธัญพืช 5.60 ตัน
พืชน้ำมัน 2.50 ตัน ผลผลิตธัญพืชของภาคพื้น 4.82 ตันต่อเฮกเตอร์
- (3) ฟาร์มที่มีเนื้อที่สามารถผลิตธัญพืชซึ่งรวมทั้งข้าวโพดมากกว่า 230 ตัน ขนาดฟาร์มเฉลี่ย
จากจำนวนตัวอย่างฟาร์ม 1,375 ฟาร์ม 146 เฮกเตอร์ มีพื้นที่ปลูกธัญพืช 73.47% ของพื้นที่
ทั้งหมดของฟาร์มใหญ่ ผลผลิตต่อเฮกเตอร์ของธัญพืช 6.90 ตัน พืชน้ำมัน 3.11 ตัน
ผลผลิตธัญพืชของภาคพื้น 5.91 ตันต่อเฮกเตอร์
- (4) รายได้ฟาร์มคิดเป็นมูลค่าเพิ่มสุทธิ โดยไม่หักเงินค่าจ้างแรงงาน ค่าเช่า และค่าดอกเบี้ย
- (5) รายได้ฟาร์มซึ่งหักเงินค่าจ้างแรงงาน ค่าเช่า และค่าดอกเบี้ย แต่ยังไม่หักภาษีรายได้

ฟาร์มขนาดกลาง = $773.50 - 630.15 = 142.85$ ECU ต่อตัน

ฟาร์มขนาดใหญ่ = $952.05 - 630.15 = 321.90$ ECU ต่อตัน

จะเห็นได้ว่าสำหรับฟาร์มขนาดใหญ่ นั้น การปลูกธัญพืชหนึ่งเฮกเตอร์จะสามารถให้ผลตอบแทนสุทธิ 321.90 ECU ซึ่งมากกว่าค่าชดเชยในการลดพื้นที่โดยเฉลี่ย 262.2 ECU ต่อเฮกเตอร์ แต่สำหรับฟาร์มขนาดกลางแล้ว ค่าชดเชยการลดพื้นที่เพาะปลูก (262.2 ECU) นั้น มากกว่าผลตอบแทนจากการผลิต (142.85 ECU ต่อเฮกเตอร์)

จากการคำนวณดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการลดพื้นที่ (Set Aside) 15% ด้วยเงินชดเชยนั้น ไม่เป็นสิ่งจูงใจสำหรับฟาร์มขนาดใหญ่ นอกจากนั้น ถ้าหากราคาลดของธัญพืชซึ่งในอดีตจะสูงกว่าราคาแทรกแซง (Intervention Price) ประมาณ 8% ยังเป็นจริงหลังจากการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมแล้ว จะทำให้ผลตอบแทนสุทธิของฟาร์มขนาดกลางในการปลูกธัญพืชต่อเฮกเตอร์เพิ่มเป็น 191.7 ECU ซึ่งยังต่ำกว่าค่าชดเชยในการลดพื้นที่ แต่ทำให้ค่าตอบแทนสุทธิของฟาร์มขนาดใหญ่เป็น 381.52 ECU ซึ่งยิ่งห่างไกลจากค่าชดเชยมากขึ้น นอกจากนี้ ในปีการผลิต 2538/39 เมื่อราคาประกันลดลงเหลือ 100 ECU ทั้งฟาร์มขนาดใหญ่ก็ยังไม่มีความจูงใจจะลดพื้นที่เพาะปลูก เพราะฟาร์มขนาดใหญ่จะมีผลตอบแทนสุทธิ 325.80 ECU ต่อตัน ซึ่งสูงกว่าปี 2534/38 ส่วนฟาร์มขนาดกลางก็ยังได้ประโยชน์จากการลดพื้นที่เพราะการเพาะปลูกได้ผลตอบแทนเพียง 146.75 ECU โดยสรุปคือ นโยบายการลดพื้นที่เพาะปลูกจะใช้ได้ผลบางส่วนกับเกษตรกรขนาดกลาง ดังนั้น หากมาตรการต่างๆ ยังไม่เปลี่ยนแปลงไปจากที่ประกาศ ปริมาณธัญพืชจะลดลงไม่มากนัก

ข) การจ่ายเงินชดเชย จากการที่ราคาประกันธัญพืชหลังปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม (ปี 2536/37) ลดลงจากเดิมหรือก่อนการปฏิรูป (ปี 2535/36) ทำให้ข้าวสาลีเฉลี่ยลดลงประมาณ 23.06% คณะมนตรีประชาคมยุโรปจึงกำหนดให้จ่ายเงินชดเชยแก่เกษตรกรดังกล่าวมาแล้วในข้อ 2.1 โดยจ่าย 25, 35 และ 45 ECU/ตัน สำหรับปี 2537, 2538 และ 2539 ตามลำดับ โดยใช้ราคานี้คูณกับผลผลิตเฉลี่ยในภาคพื้นนั้น จากมาตรการชดเชยนี้และผลผลิตต่อเฮกเตอร์ของธัญพืชของฟาร์มขนาดต่างๆ ทำให้สามารถคำนวณและเปรียบเทียบรายได้ของแต่ละฟาร์มก่อนและหลังการปฏิรูป

จากการคำนวณพบว่า ด้วยเงินชดเชย 25 ECU ต่อตัน นั้น ทุกขนาดของฟาร์มจะได้รับรายได้ต่อเฮกเตอร์ของการปลูกธัญพืชลดน้อยลง สำหรับฟาร์มขนาดเล็กลดลง 47.18 ECU ขนาดกลางลดลง 76.68 ECU และฟาร์มขนาดใหญ่ลดลง 95.20 ECU ซึ่งลดมากที่สุด แต่ถ้าจ่ายเงินชดเชย 45 ECU ต่อตันแล้ว รายได้ต่อเฮกเตอร์หลังการปฏิรูปจะมากกว่าก่อนการปฏิรูปทุกขนาดของฟาร์ม โดยที่ฟาร์มขนาดเล็กได้มากที่สุด 40.42 ECU ตามด้วยฟาร์มขนาดใหญ่ 23.00 ECU และฟาร์มขนาดกลาง 19.72 ECU (ดูตารางที่ 2.9)

ตารางที่ 2.9

ผลผลิตต่อเฮกเตอร์ของธัญพืช ราคาซื้อขายหรือแทรกแซงของธัญพืชและรายได้ต่อเฮกเตอร์
ของฟาร์มขนาดต่างๆ ก่อนและหลังการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม

	ขนาดของฟาร์ม		
	เล็ก	กลาง	ใหญ่
(1) ผลผลิตต่อเฮกเตอร์จากบัญชีฟาร์ม (ตัน)	4.45	5.60	6.90
(2) ผลผลิตต่อเฮกเตอร์ในภาคพื้น (ตัน)	4.38	4.82	5.91
(3) ราคารับซื้อหรือแทรกแซงก่อนการปฏิรูป 2535/36 (ECU/ตัน)	152.21	152.21	152.21
(4) ราคารับซื้อหรือแทรกแซงหลังการปฏิรูป 2536/37 (ECU/ตัน)	117.00	117.00	117.00
(5) เงินชดเชย (ECU/ตัน) (ก)	25.00	25.00	25.00
(ข)	45.00	45.00	45.00
(6) รายได้ต่อเฮกเตอร์ ก่อนปฏิรูป (ECU) [(1) x (3)]	677.33	852.38	1,050.25
(7) รายได้ต่อเฮกเตอร์หลังการปฏิรูป (ECU) (ก)	630.33	775.70	955.05
(ข)	717.75	872.10	1,073.25
(8) ผลต่างระหว่าง (7) และ (6) (ECU) (ก)	-47.18	-76.68	-95.20
(ข)	40.42	19.75	23.00

หมายเหตุ : (1) , (2) มาจากตารางที่ 2.8 ; (3) คำนวณจากราคาเฉลี่ยของข้าวสาลีในตารางที่ 2.4

(4) จากตารางที่ 2.4 (5) จากเอกสารของประชาคมยุโรป

(7) สำหรับ ก.ได้จาก (1) x (3) + (2) (5ก) ; สำหรับ ข.ได้จาก (1) x (3) + (2) (5ข)

จากการเปรียบเทียบดังกล่าวจะเห็นว่า ด้วยการจ่ายเงินชดเชย 25 ECU ต่อตัน ในปี 2536/37 นั้น จะไม่เป็นสิ่งจูงใจให้แก่เกษตรกรเลย เพราะรายได้ลดลงทุกขนาดของฟาร์ม นอกจากจะจ่าย 45 ECU ต่อตัน ในปี 2536/37 จึงจะทำให้รายได้ของเกษตรกรผู้ปลูกธัญพืชดีขึ้น อย่างไรก็ตาม มาตรการการจ่ายค่าชดเชยโดยใช้ผลผลิตเฉลี่ยของต่อผลผลิตในภาคพื้นนั้น จะทำให้ผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพการผลิตต่ำได้ประโยชน์มากกว่าผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพการผลิตสูง

จากการพิจารณาถึงรายได้ของผู้ผลิตขนาดต่างๆ ที่ตอบสนองต่อการลดพื้นที่ (Set Aside) และการจ่ายเงินชดเชยทั้งสองมาตรการควบคู่กันไป สรุปได้ว่า ทั้งสองมาตรการมีส่วนช่วยเกษตรกรผู้ปลูกธัญพืชขนาดเล็กซึ่งมีมีประสิทธิภาพการผลิตต่ำ ขณะเดียวกันทำให้เกษตรกรขนาดกลางและขนาดใหญ่เสียเปรียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดพื้นที่ ซึ่งจะใช้เฉพาะกับเกษตรกรขนาดกลางและขนาดใหญ่แล้ว เกษตรกรขนาดใหญ่จะไม่ได้รับรายได้ที่จูงใจพอ ซึ่งอาจทำให้การลดพื้นที่ 15% นั้น ไม่สามารถเป็นไปตามเป้าหมายของประชาคมยุโรป ถ้าหากการลดพื้นที่นั้นไม่มีการบังคับโดยกฎหมาย

2.2.3 ราคาและความต้องการใช้ธัญพืชและวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืช

(Non-grain Feed Ingredient : NGFI)

ก) ราคารัณพืชและวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืช แม้ว่าจะมีการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2536 เป็นต้นมา แต่การปฏิรูปยังไม่ได้ดำเนินการเต็มรูปแบบถึงขั้นซื้อธัญพืชเข้าสต็อก และเรายังไม่มีข้อมูลราคาขายส่งของธัญพืชหลังเดือนกรกฎาคม นอกจากตัวเลขของราคาแทรกแซง (Intervention Price) ของธัญพืช ซึ่งเริ่มด้วย ราคาตันละ 117 ECU ในเดือนตุลาคม 2536 และเพิ่มขึ้นเดือนละ 1.50 ECU จนกระทั่งถึงเดือนมิถุนายน 2537 เป็น 129 ECU จากนั้นเดือนกรกฎาคม-ตุลาคม 2537 จะใช้ราคาแทรกแซงใหม่คือ 108 ECU ต่อตัน ซึ่งเป็นราคาเริ่มต้นสำหรับปี 2537/38 ถ้าหากยังใช้การเพิ่ม 1.50 ECU ต่อเดือน เช่นเดิมแล้ว ราคาเดือนมิถุนายน 2538 จะเป็น 120 ECU ต่อตัน แล้วเดือนกรกฎาคม-ตุลาคม 2538 จะใช้ราคาแทรกแซง 100 ECU ต่อตัน โดยจะเพิ่มเป็น 112 ECU ต่อตันในเดือนมิถุนายน 2539 ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงมาตรการของทางประชาคมยุโรป (ดูตารางที่ 2.10)

อย่างไรก็ตาม ราคาแทรกแซงกับราคาขายส่งของธัญพืชในประชาคมยุโรปนั้นมีความสัมพันธ์กัน ชัดเจน ตามการวิเคราะห์ของบริษัทที่ปรึกษา J.M. Didier Asia พบว่า ราคาขายส่งจะสูงกว่าราคาแทรกแซงประมาณ 8-10% ถ้าแนวโน้มของราคายังเป็นเช่นอดีตแล้ว ราคาขายส่งของธัญพืชก็น่าจะสูงกว่าราคาแทรกแซงประมาณ 8-10%

นาย พี เลค (Mr. P. Lake) นักธุรกิจอุตสาหกรรมอาหารสัตว์จากอังกฤษ ได้คาดคะเนราคาขายส่งของธัญพืชหลังการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมไว้ในรายงาน ซึ่งได้เสนอต่อที่ประชุมใหญ่ของสมาพันธ์โรงงานอาหารสัตว์ในยุโรป (European Feed Manufactures Federation : FEPAC) เมื่อวันที่ 14 - 17 เมษายน 2535 ณ กรุงเวียนนา นายเลค คาดว่า การปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม จะทำให้ราคาธัญพืชและวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืชในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ลดลงดังต่อไปนี้

ข้าวสาลีสำหรับเลี้ยงสัตว์และรำ	30%
พืชน้ำมันและพืชโปรตีน	8%
ถั่วต่าง ๆ	25%
โปรตีนจากสัตว์	1-2%
คอรนกลูเทิล	25%
กากน้ำตาล	25%
มันสำปะหลัง	35%

จะเห็นว่า มันสำปะหลังนั้นลดลงมากที่สุด 35% ตามด้วยข้าวสาลี 30% ซึ่งเกือบจะเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาแทรกแซงธัญพืชปี 2538/39 ณ 100 ECU ต่อตัน กับราคารับซื้อของข้าวสาลีเลี้ยงสัตว์ ปี 2535/36 ณ 146.01 ECU ต่อตัน ซึ่งคำนวณได้เท่ากับ 31.5% (ดูตาราง 2.4)

สำหรับราคามันสำปะหลังอาจคำนวณได้ด้วยวิธีคล้ายกัน โดยคิดจากราคาเฉลี่ยระหว่างปี 2532 ถึง 2535 ณ ประเทศเนเธอร์แลนด์ 131.419 ECU ต่อตัน แล้วลดลง 35% จะได้ราคา 85.42 ECU ต่อตัน ในปี 2538/39

การวิเคราะห์ผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมต่ออุตสาหกรรมอาหารสัตว์นั้น สถาบันวิจัยเศรษฐกิจศาสตร์การเกษตร (AERI) ณ กรุงเฮก ได้ทำการศึกษาโดยใช้ CCM โมเดล ซึ่งประกอบด้วย 1) LP ของอาหารสัตว์ใน 24 ภาค ใน 12 ประเทศของประชาคมยุโรป 2) อุปสงค์ของอาหารสัตว์ของสัตว์แต่ละชนิด และ 3) อุปทานของวัตถุดิบบางชนิด ในการหาวัตถุดิบสำหรับอาหารสัตว์สูตรต่างๆ โดย LP นั้น ได้คำนวณสูตรอาหารสัตว์ทั้งหมด 11 สูตร สำหรับสัตว์ เช่น โคเนื้อ โคนม อาหารสำเร็จรูปสำหรับสุกรเล็กและสุกรขุน อาหารสำหรับไก่ไข่ 2 สูตร และอาหารสำหรับไก่เนื้อ ผลของการวิเคราะห์พบว่า ราคาข้าวสาลีในปี 2536/37 นั้นลดลงจากปี 2534/35 11.6% และ 7% ในประเทศเนเธอร์แลนด์และเยอรมนี ตามลำดับ ส่วนราคาข้าวสาลีในปี 2536/37 ในประเทศฝรั่งเศส สเปน ตะวันออกเฉียงเหนือ และเดนมาร์กนั้น ณ ระดับขายส่งจะลดลงเป็น 147 , 156 และ 155 ECU ต่อตัน ตามลำดับ สำหรับราคาข้าวโพดนั้น ในประเทศเนเธอร์แลนด์และเยอรมนีกลับเพิ่มขึ้น 23.3% และ 26.8% ตามลำดับ ราคาข้าวโพดขายส่งปี 2536/37 สูงสุด ณ ประเทศเดนมาร์ก 177 ECU ต่อตัน

ตารางที่ 2.10 ราคาแทรกแซง (Intervention Price) รายเดือนของธัญพืช
ในประชาคมยุโรป ปี 2536/37

เดือน	ปี	ECU/ตัน	DM/ตัน	US\$/ตัน
ตุลาคม	2536	117.00	223.69	139.19
พฤศจิกายน	2536	118.50	226.55	140.98
ธันวาคม	2536	120.00	229.42	142.76
มกราคม	2537	121.50	232.29	144.55
กุมภาพันธ์	2537	123.00	235.16	146.33
มีนาคม	2537	124.50	238.02	148.12
เมษายน	2537	126.50	241.85	150.50
พฤษภาคม	2537	127.50	243.76	151.69
มิถุนายน	2537	129.00	246.63	153.47
กรกฎาคม	2537	108.00	206.48	128.49
ตุลาคม	2537			

ที่มา : เอกสารจากการอภิปรายเรื่อง "แนวนโยบายการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทย ปี 2537"

จัดโดย สมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย และกองทุนมันสำปะหลัง 15 กันยายน 2536

โรงแรมนารายณ์ กรุงเทพฯ

หมายเหตุ : อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 10 เดือนกันยายน 2536 1 ECU = 1.91184 DM = 1.18970 US\$

ตามด้วยฝรั่งเศส 169.59 ECU ต่อตัน โดยที่เนเธอร์แลนด์ต่ำที่สุด 135.40 ECU ต่อตัน ตามด้วย 139.63 ECU ต่อตัน ในเยอรมนี (ดูตารางที่ 2.11)

สำหรับราคาขายส่งกากถั่วเหลืองในปี 2536/37 นั้น ลดลงจากปี 2534/35 10% ในประเทศเนเธอร์แลนด์และฝรั่งเศส ส่วนเยอรมนีลดลง 5.8% ส่วนในประเทศเดนมาร์กนั้นสูงที่สุด ณ 196 ECU ต่อตัน ตามด้วยประเทศสเปน 180 ECU ต่อตัน ในทางตรงกันข้าม ราคาของคอร์นกลูเทิลในเนเธอร์แลนด์ เยอรมนี และฝรั่งเศส นั้น กลับเพิ่มขึ้น 17.4% 34% และ 22.6% ตามลำดับ ส่วนราคาในประเทศสเปนสูงที่สุด ณ 174 ECU ต่อตัน ตามด้วยเดนมาร์ก 160 ECU ต่อตัน โดยที่ราคาในเนเธอร์แลนด์ต่ำสุด ณ 140 ECU ต่อตัน ซึ่งอาจเป็นเพราะค่าขนส่ง (ดูตารางที่ 2.11)

สำหรับมันสำปะหลังนั้น ราคาขายส่งปี 2536/37 ลดจากปี 2534/35 6.2% กล่าวคือจาก 135.38 เป็น 127.00 ECU ต่อตัน ในประเทศเนเธอร์แลนด์ ส่วนในประเทศเยอรมนีและฝรั่งเศสกลับเพิ่มขึ้น 2.6% และ 8.9% ตามลำดับ โดยที่ประเทศสเปนและเดนมาร์กนั้นมีราคาเท่ากัน ณ 166 ECU ต่อตัน ในปี 2536/37 ทั้งนี้ราคามันสำปะหลังในปี 2536/37 นั้นจะต่ำสุดในประเทศเนเธอร์แลนด์ ส่วนเยอรมนีและฝรั่งเศสเกือบจะเท่ากัน ณ 148 และ 144 ECU ต่อตัน ตามลำดับ (ดูตารางที่ 2.11)

เป็นที่น่าสังเกตว่า AERI ได้คาดคะเนราคาวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืช เช่น กากถั่วเหลือง คอร์นกลูเทิล ชิกทรัส และมันสำปะหลังนั้น มีราคาขายส่งต่ำที่สุดในประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยที่ประเทศอื่น ๆ นั้นจะสูงกว่าเกือบทั้งนั้น ทั้งนี้อาจเนื่องจากประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นประเทศที่นำเข้าวัตถุดิบเหล่านี้แล้วส่งต่อไปยังประเทศอื่นๆ ด้วยเหตุผลที่เนเธอร์แลนด์มีโครงสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำเรือที่นำเข้าและขนถ่ายวัตถุดิบดังกล่าวมีประสิทธิภาพกว่าประเทศอื่นๆ ในประชาคมยุโรป ซึ่งสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านี้ได้พัฒนาขึ้นพร้อมๆ กับการพัฒนาของการนำเข้าวัตถุดิบอาหารสัตว์เพื่อทดแทนธัญพืชในประชาคมยุโรปเป็นเวลามากกว่า 10 ปี

สำหรับในปี 2536/37 และ 2538/39 นั้น ราคาขายส่งของวัตถุดิบทุกชนิดลดลงในช่วง 9.2% ถึง 37% โดยที่ราคามันสำปะหลังลดลงมากที่สุดคือ 37% ในประเทศเนเธอร์แลนด์ราคาขายส่งลดลงเหลือ 80 ECU ต่อตัน ส่วนราคากากถั่วเหลืองลดลงน้อยที่สุดเพียง 9.2% ในประเทศเดนมาร์ก โดยที่ราคาขายส่งเป็น 178 ECU ต่อตัน สำหรับราคาธัญพืชเช่น ข้าวสาลีนั้นเกือบทุกประเทศลดลง 32-34% ส่วนราคาข้าวบาร์เลย์ลดลง 34-35.9% ซึ่งลดมากกว่าข้าวสาลีเล็กน้อย เป็นที่น่าสังเกตว่าราคากากถั่วเหลืองลดลงน้อยกว่าวัตถุดิบอื่นๆ โดยที่ในแต่ละประเทศราคากากถั่วเหลืองจะลดลงประมาณ 10% เท่านั้น ทั้งนี้เป็นเพราะในกลุ่มประชาคมยุโรปผลิตพืชน้ำมันปีละประมาณ 12 ล้านตัน แต่ความต้องการใช้ในอุตสาหกรรมสกัดน้ำมันประมาณ 25 ล้านตัน จึงต้องสั่งเข้าประมาณปีละ 13 ล้านตัน พร้อมกันนั้นยังจะต้องนำเข้ากากถั่วเหลือง เพื่อเป็นวัตถุดิบชนิดโปรตีนสูงสำหรับอุตสาหกรรมอาหารสัตว์อีกประมาณปีละ

ตารางที่ 2.11 ราคาขายส่งในประเทศของธัญพืชและวัตถุดิบสำหรับอาหารสัตว์บางชนิด
ในประเทศเนเธอร์แลนด์ เยอรมันนี ฝรั่งเศส สเปน ตะวันออกเฉียงเหนือ และ
เดนมาร์ก : ปี 2534/35 2536/37 และ 2538/39 (ECU ตัน)

หน่วย : ECU/ตัน

	เนเธอร์แลนด์					เยอรมันนี				
	2534/35	2536/*37	2538/39	2536-34 (%)	2538-36 (%)	2534/35	2536/*37	2538/39	2536-34 (%)	2538-36 (%)
ข้าวสาลี	174.21	154.0	103.0	-11.6	-33.1	173.09	61.0	111.0	-7.0	31.1
ข้าวบาเลย์	146.64	147.0	97.0	0.2	-34.0	150.19	147.0	96.0	-2.1	-34.7
ข้าวโพด	135.40	167.0	114.0	23.3	-31.7	139.63	177.0	124.0	26.8	-29.9
กากถั่วเหลือง	193.65	174.0	156.0	-10.1	-10.3	193.19	182.0	164.0	-5.8	-10.0
คอรนกลูเตล	119.29	140.0	100.0	17.4	-28.6	117.92	158.0	118.0	34.0	-25.3
ซีกทรีส	149.28	142.0	97.0	-4.9	-31.7	142.09	160.0	115.0	12.6	-28.1
มันสำปะหลัง	135.38	127.0	80.0	-6.2	-37.0	144.30	148.0	101.0	2.6	-31.8
มันสำปะหลัง 80% + กากถั่ว 20%	147.03	136.4	95.2	-7.2	-30.2	154.08	154.8	113.6	0.5	-26.6

ที่มา : สำหรับปี 2534/35 มาจาก รายงาน "Grain and Grain Substitute Market in the European Community" by J. M. Didier Asia, July, 1993 สำหรับปี 2536/37 และ 2538/89 จาก Agricultural Economic Research Institute (AERI) the Hague.

หมายเหตุ : * ในรายงานของ AERI (หน้า6) ราคาในปีแรกคือ 2534/35 แต่เข้าใจว่าปีแรกของการปฏิรูปควรจะเป็น 2536/37 มากกว่า อย่างไรก็ตามรายงานระบุว่า การประมาณการได้ยึดราคาคงที่ในปี 2534/35

ตารางที่ 2.11 (ต่อ) ราคาขายส่งในประเทศของธัญพืช และวัตถุดิบอาหารสัตว์บางชนิด
ในประเทศ เนเธอร์แลนด์ เยอรมันนี ฝรั่งเศส สเปน ตะวันออกเฉียงเหนือ
และเดนมาร์ก ปี 2534/35 2536/37 และ 2538/39 (ECU/ตัน)

	หน่วย : ECU/ตัน									
	ฝรั่งเศส					สเปนตะวันออกเฉียงเหนือ				
	2534/35	2536/*37	2538/39	2536-34 (%)	2538-36 (%)	2534/35	2536/*37	2538/39	2536-34 (%)	2538-36 (%)
ข้าวสาลี	-	147.0	96.0	-	-34.7	-	156.0	106.0	-	-32.1
ข้าวบาร์เลย์	152.72	142.0	91.0	-7.0	-35.9	-	144.0	93.0	-	-35.4
ข้าวโพด	169.59	157.0	104.0	-7.4	-33.8	-	162.0	109.0	-	-32.7
กากถั่วเหลือง	190.28	180.0	162.0	-5.4	-10.0	-	180.0	162.0	-	-10.0
คอรนกลูเทิล	119.95	147.0	108.0	22.6	-26.5	-	174.0	136.0	-	-21.8
ชิกทรีล	137.48	144.0	99.0	4.7	-31.3	-	197.0	152.0	-	-22.8
มันสำปะหลัง	132.29	144.0	97.0	8.9	-32.6	-	166.0	119.0	-	-28.3
มันสำปะหลัง 80% + กากถั่วเหลือง 20%	143.89	151.2	110.0	5.1	-27.2	-	168.8	127.6	-	-24.4

ที่มา : สำหรับปี 2534/35 มาจาก รายงาน "Grain and Grain Substitute Market in the European Community"

by J. M. Didier Asia, July, 1993 สำหรับปี 2536/37 และ 2538/89 จาก Agricultural Economic Research Institute (AERI) the Hague.

หมายเหตุ : * ในรายงานของ AERI (หน้า6) ราคาในปีแรกคือ 2534/35 แต่เข้าใจว่าปีแรกของการ
ปฏิรูปควรจะเป็น 2536/37 มากกว่า อย่างไรก็ตามรายงานระบุว่า การประมาณการได้ยึด
ราคาคงที่ในปี 2534/35

ตารางที่ 2.11 (ต่อ) ราคาขายส่งในประเทศของธัญพืช และวัตถุดิบอาหารสัตว์บางชนิดใน
ประเทศเนเธอร์แลนด์ เยอรมันนี ฝรั่งเศส สเปน ตะวันออกเฉียงเหนือ
และเดนมาร์ก ปี 2534/35 2536/37 และ 2538/39 (ECU/ตัน)

หน่วย : ECU/ตัน

	เดนมาร์ก				
	2534/35	2536/*37	2538/39	2536-34 (%)	2538-36 (%)
ข้าวสาลี	-	155.0	105.0	-	-32.3
ข้าวบาร์เลย์	-	148.0	97.0	-	-34.5
ข้าวโพด	-	177.0	123.0	-	-30.5
กากถั่วเหลือง	-	196.0	178.0	-	-9.2
คอรนกลูเทิล	-	160.0	121.0	-	-24.4
ชิกทรีด	-	198.0	153.0	-	-22.7
มันสำปะหลัง	-	166.0	119.0	-	-28.3
มันสำปะหลัง 80% + กากถั่วเหลือง 20%	-	172.0	130.8	-	-23.9

ที่มา : สำหรับปี 2534/35 มาจาก รายงาน "Grain and Grain Substitute Market in the European Community" by J. M. Didier Asia, July, 1993 สำหรับปี 2536/37 และ 2538/89 จาก Agricultural Economic Research Institute (AERI) the Hague.

หมายเหตุ : * ในรายงานของ AERI (หน้า6) ราคาในปีแรกคือ 2534/35 แต่เข้าใจว่าปีแรกของการ
ปฏิรูปควรจะเป็น 2536/37 มากกว่า อย่างไรก็ตามรายงานระบุว่า การประมาณการได้ยึด
ราคาคงที่ในปี 2534/35

9-10 ล้านตัน ซึ่งการนำเข้ากากถั่วเหลืองนั้นไม่ต้องเสียภาษี เช่นเดียวกับคอรนกลูเทล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ว่าเป็นการค้าเสรีจึงสรุปได้ว่า ราคากากถั่วเหลืองนั้นจะถูกกำหนดโดยอุปสงค์และ อุปทานในตลาดโลก

อนึ่งมีข้อสังเกตว่า หากคำนวณหาแนวโน้มราคามันสำปะหลังบวกกับราคากากถั่วเหลือง (โดยคำนวณจากสูตรว่า มันสำปะหลัง 0.8 กก. รวมกับกากถั่ว 0.2 กก. มีคุณค่าอาหารเท่ากับข้าวโพด 1 กก.) เราพบว่า หลังการปฏิรูปนโยบายการเกษตรรวม ราคามันสำปะหลังที่ผสมกับกากถั่วเหลือง จะสามารถแข่งขันกับบาร์เลย์และข้าวสาลีได้เฉพาะในเนเธอร์แลนด์เท่านั้น³

ข) ความต้องการใช้ธัญพืชและวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืช ก่อนการปฏิรูปนโยบายการเกษตร ร่วมการใช้ธัญพืชในการเลี้ยงสัตว์ในประชาคมยุโรปทั้งหมดโดยเฉลี่ยในช่วงปี 2530-2534 ประมาณ 81 - 83 ล้านตันต่อปี แต่ธัญพืชที่ใช้ในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์นั้น โดยเฉลี่ยปี 2528-2534 ประมาณ 32.85 ล้านตัน ต่อปี จากการวิเคราะห์ของ AERI ปรากฏว่า หลังการปฏิรูปนโยบายการเกษตรรวม ปี 2536/37 นั้น จะมีการใช้ธัญพืชทั้งหมดในประชาคมยุโรปเพียง 31.2 ล้านตัน และใช้วัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืชอีก 65.7 ล้านตัน รวมทั้งหมด 96.9 ล้านตัน โดยที่ในปี 2538/39 นั้นจะมีการใช้ธัญพืชเพิ่มขึ้นเป็น 43.8 ล้านตัน (เพิ่ม 28.8%) ขณะที่มีการใช้วัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืชลดลงเหลือ 57 ล้านตัน (ลด 13.2%) โดยที่ประเทศฝรั่งเศสและเนเธอร์แลนด์ จะมีการใช้วัตถุดิบในการผลิตอาหารสัตว์เท่ากัน ณ 16 ล้านตัน และ 16.7 ล้านตัน ในปี 2536/37 และปี 2538/39 ตามลำดับ (ดูตารางที่ 2.12)

ถ้าพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของปริมาณการใช้วัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืชของประชาคมยุโรป ทั้งหมดระหว่างปี 2536/37 ถึง 2538/39 แล้ว จะเห็นได้ว่า ซิตรัสพัลพ์ (Citrus Pulp) ลดลงมากที่สุด จาก 1.5 เหลือ 0.7 ล้านตัน ลดลงมากกว่าเท่าตัว ตามด้วยมันสำปะหลัง ลดจาก 6.4 ล้านตัน เหลือ 3.8 ล้านตัน (ลดลง 68.4%) สำหรับกากหรือผลพลอยได้จากธัญพืชและกากหรือเศษลดลง 25.4% และ 16.1% ตามลำดับ อย่างไรก็ตามสำหรับวัตถุดิบอาหารสัตว์ที่จัดอยู่ในจำพวกที่มีโปรตีนนั้นลดลงค่อนข้างน้อยเช่น กากจากเมล็ดทานตะวันพืชโปรตีนลดลงเพียง 1-2% ส่วนกากถั่วเหลืองลดลงเพียง 1.3% แต่คอรนกลูเทล ลดลง 9% โดยสรุปแล้วปริมาณของวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืชรวมกันทุกชนิดจะลดลงจาก 65.7 ล้านตัน เหลือ 57.0 ล้านตัน (ลด 15.3%) หรือลดลง 8.7 ล้านตัน ซึ่งประกอบด้วยมันสำปะหลังมากที่สุด 2.6 ล้านตัน หรือคิดเป็น 30% ของทั้งหมด (ดูตารางที่ 2.12)

³ ในอดีตราคามันสำปะหลังที่ผสมกากถั่วเหลืองแล้วจะต่ำกว่าราคาข้าวบาร์เลย์ ดังนี้

US\$ ต่อตัน	2530-32	2533	2534	2535
ราคามันสำปะหลัง C.I.F. รอตเตอร์ดัม + ภาษี	149	167	178	183
ราคามันสำปะหลัง + กากถั่ว	170	183	190	196
ราคาข้าวบาร์เลย์	188	207	221	237

ที่มา : FAO, Commodity Review and Outlook 1992/93, Rome.

ในช่วงปี 2536/37 และ 2538/39 ผลของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม ทำให้เนเธอร์แลนด์ระดมการใช้ธัญพืชเพิ่มจาก 2.1 เป็น 3.0 ล้านตัน (เพิ่ม 30%) แต่ลดการใช้วัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืชเพียง 0.2 ล้านตัน หรือลดลง 1.5% เมื่อเทียบกับประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีการเพิ่มการใช้ธัญพืช 1.7 ล้านตัน ด้วยการลดการใช้วัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืช หนึ่งล้านตัน (ลด 10.6%) ซึ่งในจำนวนนี้ เป็นมันสำปะหลัง 50% ในทางตรงกันข้าม การใช้มันสำปะหลังในเนเธอร์แลนด์นั้นเพิ่มจาก 2.7 เป็น 3.0 ล้านตัน เป็นที่น่าสังเกตว่า ทั้ง 2 ประเทศนี้เพิ่มการใช้คอρνากลูเทล โดยที่เนเธอร์แลนด์เพิ่ม 40% และฝรั่งเศสเพิ่ม 11.1% (ดูตารางที่ 2.12)

จากการวิเคราะห์ราคาและปริมาณการใช้ธัญพืชและวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืชของประชาคมยุโรปหลังจากการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม สรุปได้ว่า ราคาของธัญพืชลดลงมากกว่า 30% และปริมาณการใช้เพิ่มขึ้นเกือบ 29% หรือ 12.6 ล้านตัน สำหรับราคาของวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืชนั้น ลดลงเกือบทุกชนิด แต่ปริมาณการใช้กลับลดลง 15% หรือ 8.7 ล้านตัน นั่นก็หมายความว่า การเพิ่มขึ้นของการใช้ธัญพืช 12.6 ล้านตัน นั้น เกิดจากราคาธัญพืชลดลงทำให้เกิดการใช้ธัญพืชทดแทนวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืชจำนวน 8.7 ล้านตัน และการเพิ่มขึ้นของการใช้ธัญพืชสำหรับอุตสาหกรรมอาหารสัตว์อีก 3.9 ล้านตัน นั้น สืบเนื่องมาจากการเพิ่มการบริโภคของเนื้อสุกรและไก่ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ปริมาณวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืชที่ลดลงนั้น เป็นมันสำปะหลังเสียส่วนใหญ่ (2.6 ล้านตัน) และวัตถุดิบจำพวกที่มีเปอร์เซ็นต์แป้งสูง สำหรับวัตถุดิบที่มีโปรตีนสูงนั้นลดลงไม่มากเท่าใด เช่น กากถั่วเหลืองลดลงเพียง 2 แสนตัน และคอρνากลูเทลลดลง 5 แสนตัน เป็นต้น

2.2.4 ราคาและความต้องการใช้มันสำปะหลังจากไทย

ราคาและความต้องการใช้มันสำปะหลังจากไทยในประชาคมยุโรปนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) ราคามันสำปะหลังในไทย
- (2) ราคามันสำปะหลังในประชาคมยุโรป
- (3) ราคาของวัตถุดิบที่มีโปรตีนสูง เช่น กากถั่วเหลือง เป็นต้น
- (4) ราคาของธัญพืชที่ใช้เลี้ยงสัตว์ โดยเฉพาะข้าวสาลีเลี้ยงสัตว์
- (5) อุตสาหกรรมการเลี้ยงสุกรและไก่
- (6) ค่าขนส่งระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป
- (7) ค่าขนส่งธัญพืชจากเขตเพาะปลูกในประชาคมยุโรปไปยังโรงงานอาหารสัตว์

ตารางที่ 2.12

ปริมาณการใช้ธัญพืชและวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืช (NGFI) ในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์
หลังการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม ใน ประชาคมยุโรปทั้ง 12 ประเทศ
และประเทศ เนเธอร์แลนด์ และฝรั่งเศส : ปี 2536/37 และ 2538/39 (ล้านตัน)

หน่วย : ล้านตัน

	EC 12 ประเทศ			เนเธอร์แลนด์			ฝรั่งเศส		
	2536/	2538/	2538-36	2536/	2538/	2538-36	2536/	2538/	2538-36
	2537	2539	(%)(*)	2537	2539	(%)(*)	2537	2539	(%)(*)
ธัญพืช	31.2	43.8	28.8	2.1	3.0	30.0	5.6	7.3	23.3
NGFI ทั้งหมด	65.7	57.0	-15.3	13.9	13.7	-1.5	10.4	9.4	-10.6
ประกอบด้วย									
กากถั่วเหลือง	15.7	15.5	-1.3	1.5	1.2	-25.0	2.6	2.5	-4.0
คอรนกลูเตล	6.0	5.5	-9.0	1.5	2.5	40.0	0.8	0.9	11.1
มันสำปะหลัง	6.4	3.8	-68.4	2.7	3.0	10.0	0.5	0.0	-
บีฟท์ พัลฟ์	1.5	1.5	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	-
ซิกทรัส พัลฟ์	1.5	0.7	-114.3	0.3	0.6	50.0	0.2	0.1	-1.0
ผลพลอยได้จากธัญพืช	8.4	6.7	-25.4	1.1	0.2	-450.0	2.0	2.0	0.0
กากเมล็ดเรปและ									
ทานตะวัน	5.5	5.0	-1.0	0.7	0.8	12.5	0.9	0.8	-12.5
พืชโปรตีน	4.8	4.7	-2.1	0.8	1.4	42.9	1.6	1.6	0.0
กากหรือเศษ	15.9	13.7	-16.1	5.1	4.0	-27.5	1.8	1.5	-20.0
รวมทั้งหมด	96.9	100.8	3.9	16.0	16.7	4.2	16.0	16.7	4.2

ที่มา : *Agricultural Economic Research Institute (AERI), the Hague ปรากฏในรายงานของ "Grain and Grain Substitute Marke in the European Communities" by J. M. Didier Asia, July, 1993

หมายเหตุ : * 2538 - 36 คือ เปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงระหว่างปี 2538 และ 2536

(8) นโยบายการค้าของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์

(9) สัญญาความร่วมมือระหว่างไทยและประชาคมยุโรปเกี่ยวกับปริมาณส่งออก

มันสำปะหลังจากไทย

สำหรับปัจจัยที่ (1) (6) และ (9) จะกล่าวในบทต่อไป ในส่วนนี้จะกล่าวเฉพาะปัจจัย (2) และ (3)

ก) ราคาของวัตถุดิบที่มีโปรตีนสูง เนื่องจากมันสำปะหลังนั้นจัดอยู่ในประเภทวัตถุดิบที่มีแป้งหรือพลังงานสูง ซึ่งถ้าใช้เป็นอาหารสุกรแล้วสุกรจะสามารถได้พลังงานจากมันสำปะหลังประมาณ 67% โดยที่ได้โปรตีนเกือบ 1% เท่านั้น โดยทั่วไปแล้วอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในประชาคมยุโรป จะใช้มันสำปะหลัง 800 ก.ก. ผสมกับกากถั่วเหลือง 200 ก.ก. เพื่อที่จะทดแทนธัญพืช 1,000 ก.ก. ในการผสมอาหารสัตว์สำหรับสุกรและไก่ นอกจากนั้นยังมีการใช้มันสำปะหลัง 600 ก.ก. ผสมกับคอรณกลูเตล 400 ก.ก. เพื่อทดแทนธัญพืชในอาหารสัตว์โดยเฉพาะอาหารไก่ นอกจากนั้นมันสำปะหลังสามารถผสมกับวัตถุดิบที่มีโปรตีนสูงอย่างอื่นเพื่อทดแทนธัญพืชได้

อย่างไรก็ตาม เป็นที่เข้าใจกันว่าราคากากถั่วเหลืองมีผลต่อการใช้มันสำปะหลังในประชาคมยุโรปเป็นอย่างมาก จากที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนที่ 2.2.3 ว่าราคาของกากถั่วเหลืองนั้นจะลดลงสืบเนื่องมาจากผลของการปฏิรูป แต่ราคากากถั่วเหลืองจะถูกกำหนดโดยตลาดโลกมากกว่า ฉะนั้นสถานการณ์ของอุปทานและอุปสงค์ของถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองในอนาคต จะเป็นตัวกำหนดราคากากถั่วเหลืองในประชาคมยุโรป จากการคาดคะเนของสหรัฐอเมริกาถึงผลผลิตของถั่วเหลืองทั้งหมดในตลาดโลก สำหรับปี 2536/37 มีประมาณ 112.7 ล้านตัน ซึ่งลดลงจากปี 2535/36 4.2 ล้านตัน แต่ขณะเดียวกันปริมาณการผลิตในบราซิลจะเพิ่มจาก 19.15 ล้านตัน เป็น 21.48 ล้านตัน ในปี 2536/37 และในอาร์เจนตินาจะเพิ่มจาก 11.2 เป็น 11.5 ล้านตัน (World Bank, Quarterly Review of Commodity Markets 1993) ดังนั้นคาดว่าราคากากถั่วเหลืองจะไม่สูงขึ้น

สำหรับราคากากถั่วเหลืองในระยะยาวแล้ว จะต้องดูปริมาณการผลิตถั่วเหลืองในสหรัฐอเมริกา บราซิล อาร์เจนตินา จีน และอินเดีย โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา มีการผลิตและส่งออกของถั่วเหลืองมากกว่า 50% ของตลาดโลก ตามด้วยบราซิลและอาร์เจนตินา ในกลุ่มประเทศประชาคมยุโรปนั้น คงจะไม่สามารถเพิ่มการผลิตถั่วเหลืองให้พอใช้ในระยะยาวภายใต้การปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม และข้อตกลงเบื้องต้นระหว่างประชาคมยุโรปกับ GATT นอกจากนั้นมีการคาดคะเนว่า การใช้กากถั่วเหลืองในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจมีผลทำให้ราคากากถั่วเหลืองในประชาคมยุโรปเพิ่มขึ้นในอนาคต ธนาคารโลกพยากรณ์ว่า ราคากากถั่วเหลือง (C.I.F.) ที่รอตเตอร์ดัมจะเพิ่มจาก US\$ 203 ในปี 2536 เป็น US\$ 208 ในปี 2537 และ US\$ 218 ในปี 2539 แนวโน้มดังกล่าวอาจมีผลกระทบทางลบต่อการใช้มันสำปะหลังในประชาคมยุโรป

ข) ราคามันสำปะหลังในประชาคมยุโรป สำหรับราคาขายส่งมันสำปะหลังในประชาคมยุโรปนั้น ได้มีการคาดคะเนจาก นายเลค และทาง AERI ดังได้กล่าวมาในหัวข้อ 2.2.3 นอกจากนั้นทางบริษัทที่ปรึกษา J.M. Didier Asia ได้คาดคะเนโดยสมมติให้ไทยส่งมันสำปะหลังไปประชาคมยุโรป ณ 5 ล้านตัน เช่นเดิมแล้ว ราคาขายส่งของมันสำปะหลังในประชาคมยุโรปจะต่ำกว่าราคาประกัน ณ 24 ECU ต่อตัน ซึ่งหมายความว่า ราคาในปี 2536/37 และ 2538/39 จะเป็น 93 84 และ 76 ECU ต่อตัน ซึ่งทางบริษัทคาดว่า เป็นเหตุการณ์ที่เลวร้ายที่สุด

จากการที่กล่าวมาข้างต้น ราคามันสำปะหลังขายส่งในประชาคมยุโรปควรจะเป็นเท่าใดหลังการปฏิรูปนโยบายการเกษตรรวมนั้น มีประเด็นที่ควรแก่การพิจารณาอย่างน้อยสามประเด็น

ประเด็นที่หนึ่ง ราคาขายส่งมันสำปะหลังในประชาคมยุโรปนั้น ควรที่จะเอาตลาดใดตลาดหนึ่งเป็นหลักเพื่อให้ง่ายแก่การพิจารณา ตามสภาพการตลาดปัจจุบันของการค้ามันสำปะหลังในประชาคมยุโรปแล้ว เห็นสมควรให้ยึดตลาดในเนเธอร์แลนด์เป็นหลัก เพราะการนำเข้าส่วนใหญ่จะเข้าทางเมืองรอตเตอร์ดัม (Rotterdam) ซึ่งมีท่าเรือที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกในการขนถ่ายวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืช ฉะนั้น ราคาที่ควรพิจารณาในปี 2536/37 จึงควรจะเป็น 127 ECU ต่อตัน ตามการคาดคะเนของ AERI **ประเด็นที่สอง** ราคามันสำปะหลังนั้น จะเป็นเท่าใดขึ้นอยู่กับราคากากถั่วเหลือง นอกจากนั้นมูลค่าของมันสำปะหลังจะเป็นเท่าใดในสูตรอาหารสัตว์แต่ละสูตร ซึ่งโรงงานอาหารสัตว์จะใช้ LP ในการหามูลค่าของวัตถุดิบหรือราคาที่ควรจะเป็นและปริมาณที่ควรจะใช้ เพื่อให้ได้คุณค่าอาหารที่กำหนดไว้ด้วยต้นทุนที่ต่ำที่สุด ฉะนั้นการหาราคาของมันสำปะหลังในประชาคมยุโรปนั้น ทางที่ดีควรจะหาจาก LP ซึ่งใช้โดยโรงงานอาหารสัตว์ แต่ในขณะนี้ LP ดังกล่าว และราคาวัตถุดิบตัวอื่น ๆ นั้นหาไม่ได้ จึงเห็นควรที่จะอิงการศึกษาของ AERI ซึ่งใช้ LP ในการหาราคาและปริมาณ (ดู 2.2.3 และตารางที่ 2.11 และ 2.12)

ประเด็นที่สาม ความสัมพันธ์ของราคามันสำปะหลังกับราคาธัญพืชหรือวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืชในประชาคมยุโรป สำหรับประเด็นนี้ได้มีการพยายามหาความสัมพันธ์ของราคาดังนี้

- ราคามันสำปะหลังกับข้าวบาร์เลย์ ทางสมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย ได้หาความสัมพันธ์ระหว่างราคามันสำปะหลังในประชาคมยุโรปโดยใช้ราคาสปอต (Spot price) รายเดือน ของข้าวบาร์เลย์และมันสำปะหลังซึ่งส่งมอบ ณ โรงงานในประเทศเนเธอร์แลนด์ ตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนธันวาคม ปี 2535 ปรากฏว่า ราคามันสำปะหลังต่ำกว่าข้าวบาร์เลย์อยู่ระหว่าง 7.12% ในเดือนกันยายน และ 18.52% ในเดือนพฤศจิกายน โดยเฉลี่ยแล้วทั้งปี 2535 ราคามันสำปะหลังจะต่ำกว่าราคาข้าวบาร์เลย์ประมาณ 13.29% หรือ 13.85% ถ้าเอาตัวเลขของเดือนกันยายน ออกจากตัวเลขของปี 2536 ตั้งแต่เดือนมกราคมถึงกรกฎาคม ซึ่งปรากฏว่าราคามันสำปะหลังต่ำกว่าข้าวบาร์เลย์จาก 21.51% ลดลงทุกเดือนจนถึงกรกฎาคมซึ่งต่ำกว่า 33.63% ซึ่งเฉลี่ย 6 เดือนจะได้ 27.46% ถ้าเอาตัวเลขทั้งปี 2535 และปี 2536

ทั้งหมด 18 เดือน มาเฉลี่ยโดยเอาตัวเลขที่ต่ำและสูงเกินไปออก (เดือนกันยายน ปี 2535 และเดือนกรกฎาคม 2536) จะได้ค่าเฉลี่ย 17.72% ตัวเลขชุดนี้ได้แสดงถึงสภาพตลาดก่อนเริ่มมีการใช้มาตรการของราคาประกันธัญพืชในประชาคมยุโรป ภายใต้การปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม สิ่งที่น่าสังเกตคือในเดือนกรกฎาคม 2536 ซึ่งเป็นเดือนแรกของการใช้มาตรการใหม่ และในเดือนเดียวกันในปี 2535 นั้นราคาข้าวบาร์เลย์เกือบจะเท่ากัน ณ 39.87 และ 39.50 GLD ต่อ 100 กก. ตามลำดับ แต่ราคามันสำปะหลังลดลงจาก 33.70 เหลือ 26.46 GLD ต่อ 100 กก. ทั้งนี้เนื่องจากราคาที่ราคามันสำปะหลังได้ลดลงโดยตลอดตั้งแต่เดือนกันยายนปี 2535 เป็นต้นมา ซึ่งอาจเกิดจากทั้งผู้ซื้อและผู้ขายกลัวผลของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมที่มีต่อมันสำปะหลัง (ดูตารางที่ 2.13)

นอกจากนั้นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างมันสำปะหลังกับธัญพืชนั้นได้กระทำโดยศูนย์การค้าระหว่างประเทศของ GATT (International Trade Centre UNCTAD/GATT) กรุงเจนีวา ปี 2520 ได้สรุปว่าราคามันสำปะหลังนั้น ควรจะต่ำกว่าราคาข้าวบาร์เลย์ 60 DM ต่อตัน (หรือประมาณ 25 US\$ ต่อตัน) เพื่อให้เกิดการใช้มันสำปะหลังทดแทนอย่างมากที่สุด ทั้งนี้เป็นผลจากการใช้ LP ในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ สรุปได้ว่า ถ้าราคาธัญพืชและราคาจากถั่วเหลือง ณ โรงงานอาหารสัตว์อยู่ในระดับราคาใกล้เคียงกันแล้ว ราคามันสำปะหลังจะต้องต่ำกว่าราคาธัญพืชประมาณ 25 US\$ ต่อตัน จึงจะทำให้โรงงานอาหารสัตว์ใช้มันสำปะหลังทดแทนธัญพืชอย่างเต็มที่

- จากการศึกษาของบริษัท J.M. Didier Asia ได้ใช้ความสัมพันธ์ของราคามันสำปะหลังกับราคาประกันของธัญพืช โดยให้ราคามันสำปะหลังต่ำกว่า 25 ECU ต่อตัน (หรือ US\$ 30) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งความแตกต่างของราคานี้ได้มาจากการสังเกตความแตกต่างของราคามันสำปะหลังและราคาข้าว สาลีธรรมดา (Common Wheat) ในอดีต ทั้งนี้ทางบริษัทมีความเชื่อว่าราคาข้าวสาลีและราคาข้าวโพดในตลาดจะสูงกว่าราคาประกันของธัญพืช

- ความสัมพันธ์ของราคามันสำปะหลังขายส่งในประเทศเนเธอร์แลนด์กับราคาประกัน

จากราคาซื้อขายล่วงหน้าของมันสำปะหลังในเดือนกันยายน ปี 2536 ระหว่างผู้ส่งออกไทยและผู้ส่งเข้าในประชาคมยุโรป โดยมีการส่งมอบประมาณเดือนมกราคมหรือกุมภาพันธ์ 2537 นั้น ได้มีการเสนอซื้อในราคา F.O.B กรุงเทพฯ ประมาณ 100-110 US\$ ต่อตัน จากราคานี้ สามารถที่จะคิดเป็นราคาขายส่งในเนเธอร์แลนด์ โดยบวกค่าขนส่งของบริษัท Carrier ซึ่งประมาณ 17.50 US\$ ต่อตัน ค่าภาษี 6% และอัตราแลกเปลี่ยนระหว่าง US\$ ต่อ ECU คือ 1.19 : 1 จะได้ราคาอยู่ระหว่าง 104.66 และ 113.57 ECU ต่อตัน หรือได้ราคาเฉลี่ยเป็น 109.11 ECU ต่อตัน

ตารางที่ 2.13 ความแตกต่างระหว่างราคาสปอต (Spot Price) รายเดือนของข้าวบาเลย์ และ
 มันสำปะหลัง ส่งมอบ ณ โรงงานอาหารสัตว์ ในประเทศเนเธอร์แลนด์ : ปี
 2535-36 (กิโลกรัม (GLD) / 100 กก.)

เดือน	2535			2536		
	บาร์เลย์	มันฯ	มันฯ ต่ำกว่า บาร์เลย์ (%)	บาร์เลย์	มันฯ	มันฯ ต่ำกว่า บาร์เลย์ (%)
มกราคม	41.94	36.55	12.85	39.47	30.98	21.51
กุมภาพันธ์	41.52	35.52	14.45	39.21	29.98	23.53
มีนาคม	41.25	35.06	15.01	39.33	28.31	28.01
เมษายน	41.01	35.95	12.33	40.62	28.95	28.72
พฤษภาคม	41.50	36.10	13.01	41.00	28.95	29.39
มิถุนายน	39.50	33.70	14.68	39.87	26.46	33.63
กรกฎาคม	37.20	33.04	11.18	-	-	-
สิงหาคม	37.62	33.45	11.08	-	-	-
กันยายน	38.60	35.85	7.12	-	-	-
ตุลาคม	39.05	34.53	11.57	-	-	-
พฤศจิกายน	39.72	32.36	18.52	-	-	-
ธันวาคม	39.50	32.50	17.72	-	-	-
เฉลี่ย (1)	-	-	13.29	-	-	27.46
เฉลี่ย (2)	-	-	13.85	-	-	-
เฉลี่ย (3)	-	-	-	-	-	18.00
เฉลี่ย (4)	-	-	-	-	-	17.72

ที่มา : สมาคมการค้ามันสำปะหลัง

หมายเหตุ : (1) ค่าเฉลี่ยธรรมดา (2) ค่าเฉลี่ยโดยเอาเดือนกันยายนออก (3) ค่าเฉลี่ยธรรมดา 18 เดือน
 (4) ค่าเฉลี่ยโดยเอาเดือนกันยายน ปี 2535 และเดือนมิถุนายน ปี 2536 ออก

ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่าผู้ส่งเข้าในประชาคมยุโรปนั้น คิดราคาตลาดของ
มันสำปะหลังในประเทศเนเธอร์แลนด์ ในเดือนกุมภาพันธ์ 2537 ประมาณ 109.11 ECU ต่อตัน ซึ่งในเดือน
เดียวกัน ราคาประกันของธัญพืช จะเป็น 123 ECU ต่อตัน นั้นหมายถึงสูงกว่าราคามันสำปะหลังตันละ
13.89 ECU หรือ 14.00 ECU ต่อตัน โดยประมาณ (ดูตารางที่ 2.9) หรือประมาณ US\$ 16.8

จากการสังเกตที่กล่าวมาแล้วว่า ราคาขายส่งของธัญพืชในอดีตจะสูงกว่า
ราคาประกันประมาณ 8-10% ฉะนั้น ราคาขายส่งของธัญพืชในเดือนกุมภาพันธ์ 2537 จะอยู่ประมาณ
132.84 ECU ต่อตัน (123 ECU ต่อตัน เพิ่ม 8%) จากราคานี้ทำให้ราคามันสำปะหลังต่ำกว่าราคาขายส่งของ
ธัญพืช เป็น 23.73 ECU ต่อตัน (132.84 - 109.11) หรือ ประมาณ 24 ECU ต่อตัน ซึ่งสอดคล้องกับการ
คาดคะเนของบริษัท J.M. Didier Asia ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนั้น ราคาขายส่งของ
มันสำปะหลัง ณ 109.11 ECU ต่อตัน และราคาขายส่งธัญพืช ณ 132.84 ECU ต่อตัน ในเดือนกุมภาพันธ์
2537 ณ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งถ้าเกิดขึ้นจริงก็จะเป็นราคาสปอตต์ (Spot Price) ของสินค้าทั้งสอง
โดยที่ราคามันสำปะหลังจะต่ำกว่าราคาธัญพืช (ซึ่งรวมถึงข้าวบาร์เลย์ด้วย) คำนวณได้ 17.86% ซึ่งเกือบจะ
เท่ากับค่าเฉลี่ยที่คำนวณได้จากข้อมูลของสมาคมการค้ามันสำปะหลังไทยดังที่กล่าวมาแล้ว จึงทำให้เกิด
ความเชื่อว่า การคำนวณหาราคาขายส่งในประเทศเนเธอร์แลนด์ภายหลังจากการปฏิรูปนโยบายการ
เกษตรร่วมกันสามารถใช้ราคาประกันธัญพืช ซึ่งประกาศโดยทางการประชาคมยุโรปเป็นราคาฐาน แล้วลบ
ด้วย 14 ECU ต่อตัน จะได้ราคาขั้นสูงและต่ำของราคาขายส่งมันสำปะหลัง

จากการพิจารณาทั้ง 3 ประเด็นดังกล่าว ทำให้สามารถหาช่วงราคาขายส่ง
ของมันสำปะหลังในประเทศเนเธอร์แลนด์หลังการให้มาตรการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมกันได้ กล่าวคือ
สำหรับราคา 127 ECU ต่อตัน ในปี 2536/37 นั้น ได้มาจากราคาที่คาดคะเน โดย AERI ด้วย LP ส่วนราคา
ต่ำสุด 103 ECU ต่อตันนั้น ได้จากราคาประกันของธัญพืชในเดือนตุลาคม ปี 2536 (117 ECU ต่อตัน)
ลบด้วยส่วนต่าง 14 ECU ต่อตัน (117-14) ราคาในปี 2537/38 ได้จากราคาประกันธัญพืชเดือนตุลาคม
2537 และเดือนมิถุนายน 2538 ณ 108 และ 120 ECU ต่อตัน ตามลำดับ ลบด้วย 14 ECU ต่อตัน จะได้
106 และ 94 ECU ต่อตัน สำหรับปี 2538/39 คำนวณโดยวิธีเช่นเดียวกับปี 2537/38 โดยที่ราคาประกันของ
ธัญพืชในเดือนตุลาคมปี 2538 และเดือนมิถุนายน ปี 2539 เป็น 100 และ 112 ECU ต่อตันตามลำดับ จาก
นั้นทำให้สามารถหาราคาเฉลี่ยของมันสำปะหลังแต่ละปีเป็น 115 100 และ 92 ECU ต่อตัน ในปี 2536/37
2537/38 และ 2538/39 ตามลำดับ จากอัตราแลกเปลี่ยนระหว่าง ECU ต่อ DM ณ 1 : 1.91184 และ ECU ต่อ
US\$ ณ 1 : 1.1897 (ซึ่งเป็นอัตราแลกเปลี่ยนในเดือนกันยายน 2536) จะได้ราคาขายส่งมันสำปะหลัง ณ
เนเธอร์แลนด์ ในรูปของ US\$ ในปีต่าง ๆ (ดูตารางที่ 2.14)

จากช่วงของราคาที่คาดคะเนไว้สำหรับทั้ง 3 ปีนั้น ราคาจะมีแนวโน้มลดลงตามแนวโน้มของราคาประกัน โดยที่ราคาประกันลดลงประมาณ 7.5% ต่อปี แต่ราคามันสำปะหลังลดลง 13 % ในช่วงปี 2536/37 - 2537/38 และ 8% ในช่วงปี 2537/38 - 2538/39 สำหรับส่วนต่างระหว่างราคาสูงและต่ำของมันสำปะหลังนั้น จะมีส่วนต่างสูงสุด คือ 24 ECU ต่อตัน ในปี 2536/37 ส่วนในสองปีต่อมาจะมีส่วนต่างคงที่เท่ากับ 12 ECU ต่อตัน ซึ่งเท่ากับส่วนต่างของราคาประกันของธัญพืชในต้นฤดูและปลายฤดู อย่างไรก็ตาม ราคาที่คาดคะเนไว้จะเป็นจริงหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมและความสัมพันธ์ของราคามันสำปะหลังกับธัญพืชในระดับขายส่งในตลาดเนเธอร์แลนด์พร้อมทั้งเสถียรภาพของราคากากถั่วเหลืองในอนาคต (ดูตารางที่ 2.14)

ค) ปริมาณความต้องการใช้มันสำปะหลัง ปริมาณการใช้มันสำปะหลังในประชาคมยุโรปขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในส่วนนี้จะพยายามคาดคะเนปริมาณความต้องการใช้มันสำปะหลังโดยอิงการศึกษาของ AERI และสรุปจากทัศนะของผู้เชี่ยวชาญในการค้ามันสำปะหลังพร้อมทั้งความคิดเห็นของนักวิจัย ทั้งนี้การคาดคะเนนั้นได้ตั้งอยู่บนความเชื่อมั่นว่า ยังมีข้อได้เปรียบอยู่ในการใช้มันสำปะหลังในประชาคมยุโรป และการใช้จะอยู่ภายในรัศมี 150 กม. ห่างจากท่าเรือนำเข้าเช่น Rotterdam, Hamburg เป็นต้น

จากการคาดคะเนของ AERI ซึ่งได้ทำการปรับตัวเลขใหม่แล้วนั้น สำหรับปี 2536/37 นั้นประชาคมยุโรปทั้งหมดจะมีการใช้มันสำปะหลัง 5.55 ล้านตัน โดยที่มีประเทศเนเธอร์แลนด์ใช้มากที่สุด 2.1 ล้านตัน (37.8%) ตามด้วย เยอรมัน 0.8 ล้านตัน (14.4%) สเปน 0.5 ล้านตัน (9.0%) เบลเยียม 0.6 ล้านตัน (10.8%) โดยที่ประเทศฝรั่งเศสและโปรตุเกส ใช้ปริมาณเท่ากัน คือ 0.5 ล้านตัน (9.0%) และเดนมาร์กใช้น้อยที่สุด คือ 0.15 ล้านตัน (2.7%) อย่างไรก็ตาม AERI คาดว่าผลกระทบจากการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมนั้น จะทำให้ในปี 2538/39 นั้น มีการใช้มันสำปะหลังเหลือเพียง 4.55 ล้านตัน⁴ กล่าวคือลดจากปี 2536/37 1.0 ล้านตัน โดยที่ประเทศเนเธอร์แลนด์จะมีการใช้มากที่สุด 3.0 ล้านตัน ซึ่งเพิ่มจากปี 2536/37 0.9 ล้านตัน ทั้งนี้ เนื่องด้วยการขยายตัวของความต้องการของเนื้อหมู และไก่เพิ่มขึ้นประมาณ 1.1 และ 0.9 ล้านตัน ตามลำดับ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สำหรับเยอรมันและโปรตุเกสนั้นยังใช้ปริมาณเท่าเดิมคือ 0.9 และ 0.5 ล้านตัน ตามลำดับ ในประเทศเบลเยียมลดการใช้ลงเหลือเพียง 0.15 ล้านตัน ทั้งนี้ประเทศฝรั่งเศส เดนมาร์ก และสเปน จะไม่มีการใช้มันสำปะหลังเลยในปี 2538/39 (ดูตารางที่ 2.15)

⁴ มีข้อสังเกตว่าในรายงานฉบับแรกของ AERI คาดว่าผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมจะทำให้การใช้มันสำปะหลังมีปริมาณลดลงเหลือ 3.8 ล้านตัน ต่อมาจึงปรับจากคาดคะเนเป็น 4.55 ล้านตันแต่เราไม่ทราบว่าการปรับตัวเลขเกิดจากการเปลี่ยนแปลงข้อสมมุติฐานใดบ้าง

ตารางที่ 2.14 ราคาประกันของธัญพืช และราคาที่คาดคะเนไว้สำหรับมันสำปะหลังหลังการปฏิรูปของ CAP

ปี	ราคาประกัน ธัญพืช			ราคาขายส่งมันสำปะหลังในประเทศเนเธอร์แลนด์								
	ECU/ตัน			ECU/ตัน			DM/ตัน (1:1.91184)			US\$/ตัน(1:1.1897)		
	สูง	ต่ำ	เฉลี่ย	สูง	ต่ำ	เฉลี่ย	สูง	ต่ำ	เฉลี่ย			
2536/37	117	127	103	115	242.80	196.92	219.86	151.09	122.54	136.82		
2537/38	108	106	94	100	202.65	179.71	191.12	126.11	111.83	118.97		
2538/39	100	98	86	92	187.36	164.42	175.88	116.59	102.31	109.45		

ที่มา : สำหรับราคาประกันได้จากประกาศของทางการประชาคมยุโรป

ส่วนราคาอื่นๆ นั้นได้จากการคำนวณ

การคาดคะเนของ AERI ดังกล่าวนั้น เป็นที่เข้าใจว่าใช้ LP โมเดล ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้ว ประเด็นที่ควรแก่การพิจารณาสำหรับปริมาณการใช้มันสำปะหลังที่คาดว่าจะจะเป็นนั้น จะสมเหตุสมผลเพียงใดพอที่จะสรุปได้เป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ประเด็นแรก การพยากรณ์ปริมาณการใช้ธัญพืชและมันสำปะหลังของ AERI ขึ้นอยู่กับข้อสมมุติเรื่องราคา มีข้อสังเกตว่าในประเทศที่ปริมาณการใช้มันสำปะหลังมีจำนวนเท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้นนั้น ราคา มันสำปะหลังจะลดลงในสัดส่วนที่สูงกว่าราคาธัญพืช เช่น เนเธอร์แลนด์ เยอรมัน และโปรตุเกส แต่ในประเทศที่ใช้มันสำปะหลังลดลง เช่น ฝรั่งเศส สเปน เบลเยียม (ดูตารางที่ 2.15) ราคามันสำปะหลังลดลงน้อยกว่าราคาธัญพืช

ประเด็นที่สอง ประเทศเนเธอร์แลนด์จะมีการใช้มันสำปะหลังในปี 2538/39 เพิ่มขึ้นจากปี 2536/37 0.9 ล้านตัน (หรือเพิ่มขึ้นปีละ 21%) นั้น มีความเป็นไปได้หรือไม่ ถ้าพิจารณาจากปริมาณการผลิตของอาหารสัตว์ทั้งหมดในประเทศเนเธอร์แลนด์แล้ว จะเห็นว่าปริมาณการผลิตลดลงจาก 16.217 ล้านตัน ในปี 2528 เหลือ 16.210 ตัน และ 15.682 ล้านตัน ในปี 2528 2533 และ 2534 ตามลำดับ ในช่วงเวลาเดียวกัน (2528-2534) อาหารสุกรเพิ่มจาก 6.886 ล้านตัน เป็น 7.2 ล้านตัน ซึ่งคำนวณอัตราเพิ่มต่อปีได้ 0.8% ส่วนอาหารไก่มีแนวโน้มลดลงเล็กน้อยจาก 3.353 เป็น 3.3 ล้านตัน การที่อาหารสัตว์ไม่ขยายตัวมากนักในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น อาจมีผลจากการอิมพอร์ตของอุตสาหกรรมปศุสัตว์ในประเทศ ซึ่งมีผลมาจากการที่มีการจำกัดการทิ้งมูลสุกรต่อคอกปศุสัตว์ เพื่อป้องกันการซึมของไนเตรตผ่านสู่ให้ดินมากเกินไป มีข่าวว่าเกษตรกรผู้เลี้ยงสุกรบางรายจะต้องเสียเงินเพื่อซื้อสิทธิในการทิ้งมูลสัตว์จากเกษตรกรรายอื่น จากเหตุผลดังกล่าวคาดว่า เป็นการยากที่อุตสาหกรรมปศุสัตว์ในเนเธอร์แลนด์โดยเฉพาะสุกรจะขยายตัวจนกระทั่งมีการใช้มันสำปะหลังเพิ่มขึ้นถึง 9 แสนตัน ถ้าจะมีการเพิ่มขึ้นจริงคงจะไม่ถึง 2.0% ต่อปี ซึ่งส่วนหนึ่งจะถูกทดแทนด้วยธัญพืชในราคาที่ถูกลง จึงคาดว่าประเทศเนเธอร์แลนด์ จะใช้มันสำปะหลังอยู่ประมาณ 2.2 ล้านตัน ในปี 2538/39

ประเด็นที่สาม คือการใช้มันสำปะหลังในประเทศเยอรมันนี ซึ่งในประเทศนี้มีลักษณะแตกต่างกับประเทศเนเธอร์แลนด์ คือในเยอรมันมีการผลิตข้าวสาลีชนิดธรรมดา (Common Wheat) มาก และเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ยังมีความเชื่อถือว่า ถ้าอาหารสัตว์นั้นมีส่วนผสมธัญพืชมากแล้ว ย่อมมีคุณภาพดีกว่าอาหารที่มีส่วนผสมธัญพืชน้อย ส่วนในภาคตะวันออกและภาคใต้ของเยอรมันนั้นห่างไกลจากท่าเรือขนส่ง ทำให้ราคามันสำปะหลังแพงขึ้นในภาคนี้ ผู้เลี้ยงสัตว์จึงไม่มีแรงจูงใจที่จะใช้มันสำปะหลังเมื่อเทียบกับธัญพืชที่ผลิตได้ในท้องถิ่นนั้น นอกจากนั้นในภาคพื้นนี้ยังคาดว่าจะได้รับผลจากการประดงการส่งวัตถุดิบสำหรับอาหารสัตว์จากกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก

ตารางที่ 2.15 การคาดคะเนปริมาณการใช้มันสำปะหลัง ในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในแต่ละประเทศใน EC: ปี 2536/37 และ ปี 2538/39 (ล้านตันต่อปี)

ประเทศ	2536/37 ล้านตัน (%) (1)	2538/39 ล้านตัน (%) (1)	2538/39 ล้านตัน (%) (2)
เบลเยียม	0.6 (10.8)	0.15 (3.3)	0.30-0.60 (6.5-11.5)
เดนมาร์ก	0.15 (2.7)	0.0	0.0
เยอรมันนี	0.90 (16.2)	0.9 (19.3)	0.90 (19.4-19.3)
สเปน	0.80 (14.4)	0.0	0.60-0.80 (12.9-15.4)
ฝรั่งเศส	0.50 (9.0)	0.0	0.15 (3.2-2.9)
เนเธอร์แลนด์	2.10 (37.8)	3.0 (65.9)	2.2 (47.3-42.3)
โปรตุเกส	0.50 (9.0)	0.5 (10.9)	0.50-0.55 (10.8-10.6)
รวมทั้งหมดใน EC	5.55 (100.0)	4.55 (100.0)	4.65-5.20 (100.0)

ที่มา : (1) จาก Agricultural Economic Research Institute (AERI), กรุงเฮก

(2) จากการคาดคะเนโดยการปรึกษากับผู้เชี่ยวชาญการค้ามันสำปะหลัง และความคิดเห็นของนักวิจัย

อย่างไรก็ตามจากบทความของ Deuka Dusseldorf เรื่อง The Use of Tapioca from the Viewpoint of the German Feed Industry เมื่อเดือนกันยายน 2536 ได้คาดคะเนว่า หลังการปฏิรูปนโยบายการเกษตรรวม หรือ ปี 2536/37 นี้ การใช้มันสำปะหลังจะลดลงจากเดิม ซึ่งเคยใช้เดือนละ 80,000 ตัน หรือ ปีละ 960,00 ตัน เหลือเพียง 20,000 ตันต่อเดือน (240,000 ตันต่อปี) ปริมาณนี้คำนวณจากราคามันสำปะหลังขายส่ง ณ Rotterdam คือ 220 DM/ตัน ซึ่งยึดเป็นราคาฐานในการคำนวณปริมาณการใช้มันสำปะหลัง เมื่อมีการลดหรือเพิ่มของราคามันสำปะหลัง กล่าวคือถ้าราคาเพิ่มขึ้น 6 US\$/ตัน หรือ 10 DM/ตัน แล้ว จะทำให้การใช้มันสำปะหลังลดเหลือ 3,000 ตันต่อเดือน ในทางกลับกัน ถ้าราคาลดลงจากราคาฐาน 6 US\$/ตัน หรือ 10 DM/ตัน แล้ว การใช้มันสำปะหลังจะเพิ่มขึ้นเป็น 44,000 ตันต่อเดือน หรือเป็น 528,000 ตันต่อปี⁵

ถ้าพิจารณาจากราคามันสำปะหลังขายส่งเฉลี่ยที่คาดว่าจะเป็นในปี 2536/37 ณ ประเทศเนเธอร์แลนด์ คือ ประมาณ 220 DM/ตัน โดยมีราคาต่ำสุด 197 DM/ตัน ซึ่งราคานี้จะต่ำกว่าราคาฐานดังกล่าว 23 DM/ตัน ดังนั้น ถ้าราคาจริงในปี 2536/37 เป็น 197 DM/ตัน แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าปริมาณการใช้มันน่าจะเพิ่มมากกว่า 528,000 ตันต่อปี แต่ไม่น่าจะสูงกว่า 960,000 ตันต่อปี

ระหว่างปี 2528 ถึง 2534 การผลิตของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในเยอรมันนี้ เพิ่มขึ้นจาก 16.669 ล้านตัน เป็น 17.088 ล้านตัน ซึ่งคิดเป็นอัตราเพิ่มต่อปีประมาณ 0.4% โดยที่อาหารสุกรนั้นลดลงเล็กน้อยจาก 5.829 ล้านตัน ในปี 2528 เหลือ 5.725 ล้านตัน ในปี 2534 ส่วนอาหารโคนั้น เกือบจะคงที่ ณ ประมาณ 7 ล้านตันต่อปี แต่อาหารไก่นั้นได้เพิ่มจาก 3.228 ล้านตัน ในปี 2528 เป็น 3.702 ล้านตัน ในปี 2534 หรือมีอัตราการเพิ่มต่อปี 2.4% จึงกล่าวได้ว่า การใช้มันสำปะหลังในเยอรมันนั้น อาจเพิ่มขึ้นได้จากการขยายการผลิตของอาหารไก่และสุกร เนื่องจากการเพิ่มการบริโภคของเนื้อหมูและไก่ในอนาคต ประกอบกับการวิเคราะห์ของราคามันสำปะหลังน่าจะต่ำกว่าราคา (220 DM/ตัน) ที่รายงานของ Deuka Dusseldorf ใช้เป็นราคาฐาน ทำให้เชื่อได้ว่า ปริมาณการใช้มันสำปะหลังน่าจะอยู่ในระดับเดิม คือ 0.9 ล้านตัน ในปี 2538/39

ประเด็นที่สี่ คือการใช้มันสำปะหลังในประเทศสเปนและโปรตุเกส การผลิตอาหารสัตว์ในประเทศสเปนนั้น เพิ่มขึ้นตลอดเวลาจาก 11.690 เป็น 13.330 และ 13.475 ล้านตัน ในปี 2528 2533 และ 2534 ตามลำดับ ซึ่งในช่วงปีดังกล่าว (2528-2534) มีอัตราการเพิ่มต่อปี 2.4% โดยที่อาหารสุกรเพิ่มจาก 4.188 ล้านตัน เป็น 4.900 ล้านตัน (อัตราเพิ่ม 2.7%) และอาหารไก่เพิ่มจาก 3.992 ล้านตัน เป็น 4.600 ล้านตัน (อัตราเพิ่ม 2.4%) โดยที่อาหารสัตว์ทั้งสองชนิดนี้ มันสำปะหลังสามารถใช้ได้ในอัตราที่ต่ำกว่าอาหารสัตว์อื่น ประกอบกับสเปนสามารถส่งเข้ามันสำปะหลังโดยตรงจากประเทศไทยเพราะมีท่าเรือรองรับ

⁵ดูสาเหตุที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงของปริมาณความต้องการใช้อาหารสัตว์ ในกรณีที่ราคามันสำปะหลังสูงขึ้นไม่เท่ากับกรณีที่ราคามันลดลง ในภาคผนวกที่ 2

เรือขนาดใหญ่ได้แม้ว่าสเปนจะเป็นแหล่งผลิตธัญพืชสำคัญแต่เขตเพาะปลูกอยู่ห่างจากโรงงานอาหารสัตว์ที่อยู่ใกล้ชายฝั่งทะเล การคมนาคมลำบากเพราะพื้นที่เป็นเทือกเขา ดังนั้น สเปนน่าจะยังคงมีความต้องการใช้มันสำปะหลังเพิ่มขึ้น แต่ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมาสเปนลดค่าเงินลงหลายครั้ง ทำให้ราคามันสำปะหลังถูกลงเมื่อเทียบกับราคาธัญพืช โรงงานอาหารสัตว์จึงใช้มันสำปะหลังเพิ่มขึ้น ทว่าในอนาคตเมื่อค่าเงินของสเปนทรงตัว ความได้เปรียบของมันสำปะหลังจะหมดไป จึงคาดว่าความต้องการใช้มันสำปะหลังในสเปนอาจมีจำนวนเท่าเดิม หรือหากลดลงก็ไม่ควรจะลดลงน้อยกว่า 0.60 ล้านตันต่อปีและไม่น่าจะสูงกว่า 0.8 ล้านตันต่อปี

ส่วนประเทศโปรตุเกสก็เช่นเดียวกับประเทศสเปน มีการขยายตัวของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์อย่างรวดเร็ว จากปริมาณการผลิตทั้งหมด 2.578 ล้านตัน ในปี 2528 เพิ่มขึ้นเป็น 3.947 ล้านตัน ในปี 2533 คิดเป็นอัตราเพิ่มต่อปี 7.3% ในจำนวนนี้อาหารสุกรเพิ่มจาก 0.933 เป็น 1.457 ล้านตัน (อัตราเพิ่ม 9%) และอาหารไก่เพิ่มจาก 0.910 เป็น 1.230 ล้านตัน (อัตราเพิ่ม 6%) แต่ในช่วงเวลาเดียวกัน การผลิตของข้าวสาลีชนิดธรรมดาลดลงจาก 0.365 ล้านตัน ในปี 2528 เหลือ 0.268 ล้านตัน ในปี 2533 แต่ข้าวบาร์เลย์เพิ่มขึ้นจาก 65,00 ตัน เป็น 79,000 ตัน และข้าวโพดเพิ่มจาก 550,00 ตัน เป็น 673,00 ตัน ถ้าคิดโดยรวมแล้ว โปรตุเกสผลิตธัญพืชทั้งหมดในปี 2528 0.989 ล้านตัน และเพิ่มเป็น 1.020 ล้านตัน ในปี 2533 ซึ่งคิดเป็นอัตราการเพิ่มต่อปีประมาณ 1% ซึ่งต่ำกว่าอัตราการขยายการผลิตของอาหารสัตว์ถึง 5% นอกจากนั้น ประเทศโปรตุเกสเป็นประเทศที่ติดทะเล ซึ่งสามารถที่จะพัฒนาท่าเรือเพื่อนำเข้าวัตถุดิบสำหรับอาหารสัตว์ที่มีราคาถูกได้ เช่น พวกวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืช จึงทำให้มีความเชื่อมั่นว่าโปรตุเกสน่าจะใช้มันสำปะหลังต่อไป ในปริมาณระหว่าง 0.5 - 0.6 ล้านตันต่อปี ในปี 2538/39

ประเด็นที่ห้า โดยสภาพทางภูมิศาสตร์แล้วประเทศเบลเยียมติดกับประเทศเนเธอร์แลนด์ ด้วยรัศมี 150 ก.ม. จากท่าเรือ Rotterdam แล้วเกือบครึ่งหนึ่งของประเทศเบลเยียมจะอยู่ในรัศมียังกล่าว ซึ่งหมายความว่ายังได้รับประโยชน์จากค่าขนส่งที่ต่ำในการใช้มันสำปะหลัง นอกจากนั้นอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ก็มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นจากการผลิตทั้งหมด 5.021 ล้านตันในปี 2528 เป็น 5.453 ล้านตันในปี 2534 (อัตราเพิ่ม 1.4%) โดยที่อาหารสุกรเพิ่มมากที่สุด จาก 2.553 ล้านตัน เป็น 2.993 ล้านตัน (อัตราเพิ่ม 2.7%) ส่วนอาหารไก่ลดลง จาก 0.937 ล้านตัน เป็น 0.735 ล้านตัน แต่เบลเยียมอยู่ใกล้เขตการปลูกธัญพืช ฉะนั้นการใช้มันสำปะหลังในประเทศเบลเยียมน่าจะมีการใช้เท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ถ้าหากมีการย้ายการผลิตสุกรจากประเทศเนเธอร์แลนด์มายังเบลเยียมแล้วการใช้มันสำปะหลังจะคงเดิม แต่ถ้ายังไม่มีการย้ายแหล่งเลี้ยงสุกรการใช้มันสำปะหลังอาจลดลงบ้าง จึงคาดว่าในปี 2538/39 การใช้มันสำปะหลังน่าจะอยู่ในระดับ 0.3 - 0.6 ล้านตัน

ประเด็นที่หก ประเทศฝรั่งเศสนั้น เป็นประเทศที่มีการผลิตธัญพืชมากที่สุดในประชาคมยุโรป โดยเฉลี่ยแล้ว (2528-2534) ฝรั่งเศสผลิตธัญพืชประมาณ 33% ของปริมาณการผลิตธัญพืชทั้งหมดในประชาคมยุโรป ในขณะที่เดียวกันอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในฝรั่งเศสก็มีการขยายตัวในอัตราที่สูง กล่าวคือเพิ่มจาก 16.669 ล้านตัน ในปี 2528 เป็น 19.00 ล้านตัน ในปี 2534 (อัตราเพิ่ม 4.2%) โดยที่มีการเพิ่มของอาหารสุกรและไก่ในอัตราใกล้เคียงกัน ประมาณ 4% ต่อปี ซึ่งในช่วงปี 2528 ถึง 2534 อาหารสุกรเพิ่มจาก 4.326 ล้านตัน เป็น 5.480 ล้านตัน ส่วนอาหารไก่ เพิ่มจาก 5.534 ล้านตัน เป็น 7.340 ล้านตัน โดยที่ฝรั่งเศสส่งเข้าม่านำปะหลังประมาณ 6-7 แสนตันต่อปี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการนำเข้าจากประเทศอินโดนีเซีย เป็นที่คาดคะเนกันว่าการที่ราคาธัญพืชลดลงในประชาคมยุโรป ฝรั่งเศสอาจจะไม่ใช้ม่านำปะหลังเลยเพราะราคามันนำปะหลังนั้นเมื่อเทียบกับราคาธัญพืชภายในประเทศแล้ว อาจไม่มีแรงจูงใจในการใช้

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากภายในรัศมี 150 กม. จากท่าเรือ Rotterdam นั้น ยังมีแรงจูงใจในการใช้ม่านำปะหลังแล้ว ทางภาคเหนือของประเทศฝรั่งเศสที่ติดกับประเทศเบลเยียมอาจยังมีการใช้ม่านำปะหลังก็ได้ แต่อาจจะมีการใช้ในปริมาณน้อย เช่น 0.1 - 0.2 ล้านตันต่อปี ในปี 2538/39

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหกประเด็น ทำให้สามารถที่จะคาดคะเนการใช้ม่านำปะหลังในปี 2538/39 ดังนี้ คือ ประเทศเนเธอร์แลนด์ใช้ 2.2 ล้านตัน ตามด้วย เยอรมัน 0.9 ล้านตัน สเปน 0.6-0.8 ล้านตัน เบลเยียม 0.3 - 0.6 ล้านตัน โปรตุเกส และฝรั่งเศส 0.50 - 0.55 ล้านตัน และ 0.15 ล้านตัน ตามลำดับ ซึ่งรวมทั้งหมดเท่ากับ 4.65 - 5.20 ล้านตัน ซึ่งเมื่อเทียบกับ ปริมาณที่ทาง AERI คาดไว้แล้วจะน้อยกว่าปี 2536/37 0.30-0.85 ล้านตัน แต่มากกว่าปี 2538/39 0.10-0.65 ล้านตัน ถ้าประเทศอินโดนีเซียสามารถปรับตัวในด้านราคามันนำปะหลังแล้ว และสามารถรักษาปริมาณการส่งออกเท่าเดิม 6-7 แสนตันต่อปี แล้ว จะทำให้ตลาดมันนำปะหลังของประเทศไทยในประชาคมยุโรปเหลือประมาณ 4.05-4.50 ล้านตันต่อปี ในปี 2538/39 หรือประมาณ 4.3 ล้านตันต่อปี ทั้งนี้โดยมีข้อสมมุติว่า ราคามันนำปะหลังสามารถลดลงตามราคาธัญพืช และราคากากถั่วเหลืองในตลาดโลกไม่สูงกว่าระดับ 160 ECU ต่อตัน ณ ตลาดขายส่งในประเทศเนเธอร์แลนด์ (ดูตารางที่ 2.14)

ง) ข้อได้เปรียบและเสียเปรียบของม่านำปะหลังต่อวัตถุดิบสำหรับอาหารสัตว์อื่น วัตถุดิบที่ใช้ในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในประชาคมยุโรปนั้น พอที่จะแบ่งออกเป็น สามกลุ่ม กล่าวคือ (1) กลุ่มธัญพืช (2) กลุ่มวัตถุดิบจำพวกแป้ง และ (3) กลุ่มวัตถุดิบจำพวกโปรตีน สำหรับมันนำปะหลังจะจัดอยู่ในกลุ่มจำพวกแป้งและโดยคุณค่าทางอาหารแล้ว มันนำปะหลังจะมีความสัมพันธ์แบบทดแทนกันกับวัตถุดิบจำพวกแป้งและกับกลุ่มธัญพืช นอกจากนั้น จะมีความสัมพันธ์แบบใช้ร่วมกันกับกลุ่มวัตถุดิบที่มีโปรตีนเพื่อทดแทนธัญพืช ฉะนั้น ในการพิจารณาข้อได้เปรียบและเสียเปรียบของม่านำปะหลัง จึงสามารถแบ่งออกเป็น สองกรณี คือ ข้อได้เปรียบและเสียเปรียบต่อธัญพืชและต่อวัตถุดิบกลุ่มแป้ง

ดังต่อไปนี้

ข้อได้เปรียบของมันสำปะหลังต่อธัญพืชคือ

- (1) ในเชิงราคาต่อหน่วยโดยทั่วไปแล้ว ราคามันสำปะหลังถูกกว่าธัญพืช
- (2) สำหรับอาหารสุกรแล้ว อาหารที่มีส่วนผสมด้วยมันสำปะหลังจะเป็นที่ชอบของสุกรมากกว่าอาหารที่ผสมด้วยธัญพืช นอกจากนั้น อาหารที่ผสมมันสำปะหลังจะย่อยง่ายในกะเพาะหมักของสุกร
- (3) อาหารสัตว์ที่ผสมด้วยมันสำปะหลังจะทำให้เนื้อสัตว์มีสีขาว ซึ่งเป็นที่ต้องการของผู้บริโภคในประชาคมยุโรป ทั้งนี้เพราะมันสำปะหลังไม่มีสีอื่นเจือปนอยู่
- (4) มันสำปะหลังจะได้เปรียบต่อข้าวสาลีในการเลี้ยงสัตว์ เนื่องจากข้าวสาลีมีความเหนียวในตัวมันเอง (pasty nature) ซึ่งทำให้การผสมข้าวสาลีในอาหารสัตว์นั้นจำกัดอยู่ประมาณ 35% เท่านั้น
- (5) มองในแง่ของผู้ใช้มันสำปะหลังในประชาคมยุโรปแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่าการเก็บรักษาของมันสำปะหลังนั้น จะกระทำโดยทางด้านการขนส่งออกเสียเสียส่วนใหญ่ โดยเฉพาะมันสำปะหลังที่ส่งจากประเทศไทย ผู้ผลิตอาหารสัตว์ในประชาคมยุโรป จึงประหยัดค่าใช้จ่ายในการกักเก็บวัตถุดิบ

สำหรับข้อเสียเปรียบของมันสำปะหลังต่อธัญพืชนั้นคือ

- (1) ถ้าไม่มีวัตถุดิบจำพวกที่มีโปรตีนสูง เช่นกากถั่วเหลือง คอรนกลูเตล ใช้ประกอบด้วยแล้ว มันสำปะหลังจะไม่สามารถใช้ทดแทนธัญพืช
- (2) เนื่องจากมันสำปะหลังเป็นสินค้านำเข้าของประชาคมยุโรป ทำให้มันสำปะหลังจะต้องเสียค่าขนส่งในการลำเลียงไปถึงโรงงานอาหาร ถ้าโรงงานตั้งห่างจากท่าเรือมากแล้ว จะทำให้มันสำปะหลังเสียเปรียบในด้านราคาต่อธัญพืชที่ผลิตได้ในท้องถิ่นนั้น

- (3) ในบรรดาเกษตรกรที่ยึดมั่นในการเลี้ยงสัตว์แบบดั้งเดิมนั้น ยังมีความเชื่อว่าอาหารสัตว์ที่มีส่วนผสมของธัญพืชมาก ย่อมดีกว่าอาหารสัตว์ที่ผสมด้วยมันสำปะหลังหรือวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืช โดยเฉพาะเกษตรกรในประเทศเยอรมันนี้
- (4) การที่มันสำปะหลังใช้ทดแทนธัญพืชจำนวนมาก ทำให้เกิดกระแสการเมืองผลักดันให้ผู้ผลิตอาหารสัตว์หันกลับมาใช้ธัญพืช

สำหรับกรณีข้อได้เปรียบและเสียเปรียบของมันสำปะหลังต่อกลุ่มวัตถุดิบจำพวกแป้งนั้น

พอสรุปได้ดังนี้

ข้อได้เปรียบของมันสำปะหลังต่อกลุ่มวัตถุดิบจำพวกแป้งคือ

- (1) โดยทั่วไปแล้วอาจกล่าวได้ว่ามันสำปะหลังมีเปอร์เซ็นต์แป้งมากกว่าวัตถุดิบอื่นที่จัดอยู่ในกลุ่มจำพวกแป้ง การที่มีแป้งมากย่อมหมายถึงการให้พลังงานได้มาก และปริมาณในการผสมกับกากถั่วเหลืองย่อมน้อยกว่าเพื่อใช้ในการทดแทนธัญพืช
- (2) เช่นเดียวที่ได้กล่าวมาแล้วสุกรชอบกินมันสำปะหลัง
- (3) มันสำปะหลังนั้น เป็นอุตสาหกรรมที่ผลิตให้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ ทำให้มีอุปทานที่มีปริมาณมากเพียงพอในการสนองต่ออุปสงค์ของตลาดได้ตลอดปี ส่วนวัตถุดิบอื่นนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นผลพลอยได้ หรือกากจากการแปรรูปของอุตสาหกรรมการเกษตร
- (4) การเป็นอุตสาหกรรมของมันสำปะหลังที่มีปริมาณการผลิตและการตลาดมากนั้น ทำให้เกิดการพัฒนาด้านการค้าและการตลาด ซึ่งสามารถขยายตัวถึงจุดที่ได้เปรียบทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ มีประสิทธิภาพการผลิตและการตลาดสูงทำให้มีต้นทุนที่ต่ำ นอกจากนั้นอุตสาหกรรมนี้ ได้มีการลงทุนมาเป็นเวลานานมาแล้ว ฉะนั้นค่าเสื่อมการลงทุนอาจจะถูกหักจนหมดแล้วก็ได้ ซึ่งจะเป็นข้อได้เปรียบในด้านต้นทุนต่อหน่วยในการแปรรูปและการตลาด ที่จะทำให้มันสำปะหลังสามารถแข่งขันกับวัตถุดิบอื่นๆได้ในด้านราคา โดยเฉพาะในการปรับตัวของ ราคาในระยะสั้น

ในด้านข้อเสียเปรียบนั้นคือ

- (1) มันสำปะหลังเสียเปรียบวัตถุดิบอื่นที่เป็นผลพลอยได้จากอุตสาหกรรมเกษตร ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลพลอยได้ของอุตสาหกรรมในประชาคมยุโรป มีประมาณปีละเกือบ 17 ล้านตัน
- (2) มันสำปะหลังเสียเปรียบ ทั้งด้านการที่จะต้องเสียภาษี 6% ของมูลค่า และยังถูกจำกัดในปริมาณการนำเข้าในประชาคมยุโรป ในขณะที่วัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืชชนิดอื่นนำเข้าโดยเสรีและไม่ต้องเสียภาษี

2.2.5 การปรับตัวในการใช้มันสำปะหลังของประชาคมยุโรป

สิ่งที่คาดว่าจะเกิดการปรับตัวในการใช้มันสำปะหลังในประชาคมยุโรปคือในช่วงที่เก็บเกี่ยว ธัญพืชในประชาคมยุโรป ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ในช่วงเดือนกรกฎาคมถึงสิงหาคม เกษตรกรจะระบายธัญพืชที่มีคุณภาพที่ต่ำกว่า ขายให้แก่ทางการประชาคมยุโรปภายใต้มาตรการประกันราคา นั้นย่อมหมายความว่า การใช้มันสำปะหลังในช่วงนี้จะลดลง พร้อมทั้งราคามันสำปะหลังจะต้องลดลงมาก เพื่อที่จะแข่งกับราคาธัญพืชในระดับต่ำหลังการปฏิรูปนโยบายการเกษตรรวมหลังจากช่วงเดือนดังกล่าวแล้ว ประมาณเดือนมกราคมเป็นต้นไป จะมีการใช้มันสำปะหลังมากขึ้น ซึ่งในช่วงนี้จะเป็นช่วงที่ กากถั่วเหลืองเข้าสู่ตลาดโลกมากขึ้น ถั่วเหลืองในประเทศที่เป็นผู้ผลิตรายใหญ่ เช่น สหรัฐอเมริกา จะเก็บเกี่ยวในช่วงเดือนกันยายนถึงพฤศจิกายน ส่วนในประเทศบราซิลจะเก็บเกี่ยวในช่วงเดือนมีนาคมถึงเมษายน และประเทศอาร์เจนตินาจะเก็บเกี่ยวในช่วงเดือนเมษายนถึงพฤษภาคม ฉะนั้น เมื่อราคากากถั่วเหลืองต่ำลงมากพอที่จะทำให้การผสมกับมันสำปะหลังมีกำไรแล้ว ราคามันสำปะหลังจะแข่งกับราคาของธัญพืชได้ โดยเฉพาะในช่วงนี้ราคาประกันของธัญพืชเริ่มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เดือนละ 1.5 ECU ต่อตัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยสรุปคือ การใช้มันสำปะหลังในประชาคมยุโรปจะมีลักษณะแปรผันตามฤดูกาลเก็บเกี่ยวธัญพืชและกากถั่วเหลืองรุนแรงขึ้นกว่าในอดีต

อย่างไรก็ตาม การปรับของการใช้มันสำปะหลังในประชาคมยุโรปนั้น อาจเกิดการกระจายไปตามเมืองท่าที่ใกล้กับท่าเรือที่สามารถนำเข้าพวกวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืช ซึ่งมีการคาดการณ์ว่า โรงงานอาหารสัตว์ที่อยู่ห่างจากท่าเรือ 150 กม. จะยังสามารถได้ประโยชน์จากการใช้มันสำปะหลังมากกว่าธัญพืช ถ้าเกิดมีการย้ายท่าเรือการนำเข้ามันสำปะหลังจากที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ก็ได้

ก) ความเป็นไปได้ในการที่โรงงานอาหารสัตว์ใน Rotterdam ผลิตอาหารสัตว์สำเร็จรูป แล้วส่งไปขายในประเทศใกล้เคียง

ความเป็นไปได้นี้ เกิดจากท่าเรือที่ Rotterdam นั้น มีความได้เปรียบในด้านต้นทุนในการขึ้น-ลงวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืช ด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่ได้พัฒนามาเป็นเวลานานนั้นย่อมหมายความว่า ต้นทุนการนำเข้าของวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืชที่ต่ำ จะสามารถผสมเป็นอาหารสัตว์สำเร็จรูปที่ใช้วัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืชแล้วส่งไปขายให้แก่ผู้เลี้ยง หรืออาจทำการผสมวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืชบางส่วนแล้วส่งให้แก่โรงงานอาหารสัตว์ในละแวกนั้น ความเป็นไปได้ในการปรับตัวดังกล่าว ขึ้นอยู่กับความได้เปรียบและเสียเปรียบเชิงขนส่งและราคาของวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืชจำพวกที่มีโปรตีนสูง

อย่างไรก็ตาม ความเป็นไปได้ในการปรับตัวดังกล่าวมีสูง สำหรับการส่งไปขายยังประเทศที่อยู่ในรัศมี 150 กม. และในกรณีที่ราคาขายส่งของธัญพืชสูงนอกจากนั้น ในพื้นที่ที่จะส่งไปขายนั้นเป็นพื้นที่ที่ขาดแคลนวัตถุดิบสำหรับอาหารสัตว์จำพวกโปรตีนสูง

จากการสอบถามโรงงานอาหารสัตว์ในประชาคมยุโรป ปรากฏว่า โรงงานอาหารสัตว์ไม่ปฏิเสธความเป็นไปได้ในการปรับตัวดังกล่าว ทั้งหมดนั้นขึ้นอยู่กับราคาและค่าขนส่ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อเร็ว ๆ นี้มีข่าวในเนเธอร์แลนด์ว่า โรงงานอาหารสัตว์บางแห่งจะผลิตหัวอาหารซึ่งสามารถใช้ผสมกับข้าวโพดได้อย่างดี

ข) ความเป็นไปได้ที่ประเทศเนเธอร์แลนด์จะสูญเสียความสามารถ

ในการแข่งขัน (competitiveness) ในการเลี้ยงสัตว์

การพัฒนาของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ และการเลี้ยงสัตว์ในประเทศเนเธอร์แลนด์นั้น กล่าวได้ว่า ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากวิวัฒนาการของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในยุโรป ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง . จากวิธีการเลี้ยงสัตว์แบบใช้ธัญพืชเป็นส่วนผสมหลัก มาใช้อาหารสำเร็จรูป โดยเน้นด้านคุณค่าของอาหารสัตว์ ตามหลักของสารอาหารที่สัตว์ต้องการ ประสิทธิภาพของอาหารในการเลี้ยงสัตว์ที่จะให้ความเจริญเติบโตของสัตว์เลี้ยง ด้วยอาหารสัตว์ที่มีราคาถูกที่สุด (feed - conversion ratio) โดยการใช้วิธีโปรแกรมมิ่ง (Linear Programming : LP) ในการคำนวณสัดส่วนของวัตถุดิบที่ใช้ เพื่อให้ได้คุณค่าอาหารที่ต้องการ

ด้วยลักษณะภูมิประเทศที่ติดทะเลและที่ตั้งที่เหมาะสมในการสร้างท่าเรือน้ำลึก เพื่อเป็นท่าเรือที่สามารถขนถ่ายวัตถุดิบที่ไม่ใช่ธัญพืชอย่างมีประสิทธิภาพ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว พร้อมกับการที่ประชาคมยุโรปได้ใช้มาตรการป้องกันผู้ผลิตธัญพืชภายในประชาคมยุโรป ทำให้ราคาธัญพืชแพงกว่าตลาดโลกด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้เนเธอร์แลนด์สามารถมีข้อได้เปรียบในการเลี้ยงสัตว์มากกว่าประเทศที่มีการผลิตธัญพืชมาเป็นเวลาช้านาน จึงเป็นที่เชื่อกันว่านโยบายการเกษตรร่วมของประชาคมยุโรปเป็นต้นเหตุ

ในการสร้างความได้เปรียบและพัฒนาของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์และการเลี้ยงสัตว์ในเนเธอร์แลนด์ ทั้งที่ประเทศนี้ไม่สามารถผลิตธัญพืชเพื่อการเลี้ยงสัตว์อย่างเพียงพอ

การที่ราคาธัญพืชในประชาคมยุโรปลดลงภายใต้มาตรการใหม่ จะมีผลกระทบต่อความได้เปรียบของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์และการเลี้ยงสัตว์ในเนเธอร์แลนด์ไม่มากนักน้อย อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของ AERI ถึงผลของนโยบายการเกษตรร่วมต่อการเปลี่ยนแปลงของฐานะของการแข่งขันในการเลี้ยงสัตว์แบบเป็นอุตสาหกรรม (The CAP Reform and the Change in the Competitive Position of Intensive Livestock Sector in Different Regions of the EC, by Jan C. Blom AERI, the Hague, Oct. 1992) ได้สรุปว่าผลต่อฐานะการแข่งขันของแต่ละประเทศนั้นอาจไม่มากเท่าใดนัก เนื่องด้วยประการแรก การที่ราคาของอาหารสัตว์จำพวกแป้ง (ธัญพืช) ที่ให้พลังงานนั้นลดลง แต่ราคาของอาหารที่มีโปรตีนสูงนั้น ไม่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการเกษตรร่วมเพราะราคากำหนดโดยตลาดโลก อีกประการหนึ่งคือ ราคาของพวกวัตถุดิบที่ทดแทนธัญพืชต่างๆก็คาดว่าจะลดลงตามราคาธัญพืช เพื่อที่จะรักษาส่วนแบ่งตลาดในประชาคมยุโรปหลังการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม

อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมเลี้ยงสัตว์ในเนเธอร์แลนด์นั้น อาจจะต้องถึงจุดอิ่มตัวโดยเฉพาะสุกร เนื่องจากการขึ้นของไนเตรตลงสู่ได้ดินมากขึ้นเรื่อยๆ จนถึงจุดที่ต้องมีการควบคุมอย่างเข้มงวดดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงทำให้อุตสาหกรรมอาหารสัตว์และการเลี้ยงสัตว์ในเนเธอร์แลนด์เริ่มที่จะต้องหันไปสู่ประเทศอื่นๆในประชาคมยุโรป ซึ่งคาดว่าจะจะเป็นไปได้ที่จะย้ายไปอยู่ประเทศสเปนหรือโปรตุเกส

บทที่ 3

การต่ออายุสัญญาไม้ล้มลุก

3.1 ประวัติและสาระสำคัญของข้อตกลงไม้ล้มลุก

ประเทศไทยได้มีข้อตกลงเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ไม้ล้มลุกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 จนถึงปัจจุบัน (2534-2537) รวม 3 ฉบับ โดยมีที่มาและสาระสำคัญดังนี้

3.1.1 ข้อตกลงการค้าไม้ล้มลุกไทย-ประชาคมยุโรป พ.ศ. 2525¹

ในปี พ.ศ. 2525 นั้น ประชาคมยุโรปได้ทำข้อตกลงกรรมสิทธิ์ไม้ล้มลุกกับประเทศผู้ส่งออกไม้ล้มลุก 3 ประเทศคือ ประเทศไทย อินโดนีเซีย และบราซิล ประชาคมยุโรปมีข้อผูกพันอยู่กับการให้สิทธิประโยชน์ในทางภาษีศุลกากร ในการเจรจาหลายฝ่ายทางด้านการค้ารอบเคนเนดี้ ปี พ.ศ. 2510 ที่จะเก็บภาษีศุลกากรกับไม้ล้มลุกในอัตราไม่เกินร้อยละ 6 โดยไม่มีการจำกัดจำนวนการนำเข้า เมื่อประชาคมยุโรปต้องการจะเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ดังกล่าว ประชาคมยุโรปจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา 28 (1) ของ GATT โดยต้องมาเจรจาและขอความยินยอมกับประเทศ 3 กลุ่ม คือ (ก) ประเทศที่ประชาคมยุโรปได้เจรจาให้สิทธิประโยชน์นั้นๆเป็นประเทศแรกในปี 2510 (Initial Supplier) ซึ่งก็คือบราซิล (ข) ประเทศที่เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ (Principal Supplier) ในปี พ.ศ. 2525 ซึ่งก็คืออินโดนีเซีย และ (ค) ประเทศผู้ส่งออกที่มีผลประโยชน์สำคัญในการเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์นั้น (Suppliers with Substantial Interests) ในขณะนั้นประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีของ GATT ประชาคมยุโรปจึงเจรจาขอความยินยอมภายใต้เงื่อนไขของมาตรา 28 กับบราซิลและอินโดนีเซียเท่านั้น ซึ่งทั้งสองประเทศก็อนุญาตให้ประชาคมยุโรปหลุดพ้นจากข้อผูกพัน (unbinding) ในการให้สิทธิประโยชน์ภายใต้การเจรจารอบเคนเนดี้ของ GATT

¹ มีชื่อเป็นทางการว่า 'The Cooperation Agreement between the Kingdom of Thailand and the European Economic Community on Manioc Production, Marketing and Trade' ซึ่งจะเรียกว่าข้อตกลงปี 2525

สำหรับประเทศไทยนั้น เมื่อยังไม่ได้เป็นภาคีของ GATT จึงยังไม่มีข้อต่อรองที่เกิดจากข้อผูกพันของ GATT ไทยจึงตัดสินใจลงนามในข้อตกลงที่มีลักษณะเป็นสัญญาจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraint Agreement หรือ VER) ข้อตกลงปี 2525 นี้ มีสาระสำคัญดังนี้คือ

ก) ปริมาณโควตาที่ตกลงกันเป็นลักษณะโควตาที่ลดลงตามช่วงเวลา (มาตรา 1 ของข้อตกลง) กล่าวคือ

- 5 ล้านตัน ในช่วง พ.ศ. 2526-2527 พร้อมกับปริมาณ 500,000 ตัน

(ร้อยละ 10) ที่จะเพิ่มได้ ในช่วง 2 ปีนั้น

- 4.5 ล้านตัน ในช่วง พ.ศ. 2528-2529 พร้อมกับปริมาณ 450,000 ตัน

(ร้อยละ 10) ที่จะเพิ่มได้ ในช่วง 2 ปีนั้น

ข) เป็นการจัดระบบภาษีโควตา (Tariff Quota) คือ ภายใต้ปริมาณโควตาที่กำหนดประชาคมยุโรปจะเก็บภาษีศุลกากรร้อยละ 6 แต่ในส่วนที่เกินกว่าโควตาประชาคมยุโรปจะเก็บภาษีอัตราที่สูงมากจนไม่สามารถส่งออกสินค้าดังกล่าวไปยังประชาคมยุโรปได้

ค) มีการอนุญาตให้ประเทศไทยเป็นผู้บริหารการส่งออก (Export Licensor) โดยข้อตกลงฯ ระบุให้ประชาคมยุโรปออกใบอนุญาตนำเข้าทุกครั้ง เมื่อผู้นำเข้าได้มีการแสดงใบอนุญาตส่งออกที่ออกโดยรัฐบาลไทย (มาตรา 5 ของข้อตกลง)

ง) ข้อตกลงปี 2525 กำหนดให้ประชาคมยุโรปให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาชนบทและการลดพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังในประเทศไทย (มาตรา 6 ของข้อตกลง) จำนวนความช่วยเหลือที่ตกลงกันภายหลังคือ 75 ล้าน ECU (European Currency Unit) ในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 ซึ่งประชาคมยุโรปถือว่าการให้ความช่วยเหลือนี้เป็นส่วนหนึ่งของค่าทดแทน (Compensatory Adjustment) ตามมาตรา 28 ของ GATT ที่ให้มีการชดเชยค่าทดแทนในกรณีที่มีการจำกัดโควตาลงจากสิทธิที่มีอยู่เดิม

จ) ประชาคมยุโรปได้ผูกพันอย่างหลวมๆที่จะรักษาสถานะตลาดของไทย ในตลาดการค้ามันสำปะหลังที่จะถูกกระทบจากการที่มันสำปะหลังจากประเทศอื่นจะมีจำนวนเพิ่มขึ้น และได้ใช้คำว่า "จะคำนึงถึง" การนำเข้าสินค้าที่มีคาร์โบไฮเดรตที่อาจจะแข่งขันโดยตรงกับมันสำปะหลัง (มาตรา 4 ของข้อตกลง)

ฉ) ข้อตกลงปี พ.ศ. 2525 นี้ จะสิ้นสุดลงในเดือนธันวาคม 2529 แต่อาจจะต่ออายุต่อไปอีก 4 ปี หลังจากนั้นหากไม่มีการบอกเลิกโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง 1 ปี ก่อนวันสิ้นผลนั้น (มาตรา 9 ของข้อตกลง)

3.1.2 ข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังไทย-ประชาคมยุโรป พ.ศ. 2530-2533

ข้อตกลงปี 2530 นี้ มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

ก) ในทางเทคนิคแล้วถือว่าเป็นการบอกเลิกข้อตกลงปี 2525 และลงนามในข้อตกลงใหม่ โดยมีข้อความเดิมอยู่ส่วนหนึ่งเพิ่มเติมข้อความใหม่อีกส่วนหนึ่ง ดังนั้น ในข้อตกลงจึงใช้คำว่าเป็นการต่ออายุข้อตกลงเดิมโดยมีการเพิ่มเติมและแก้ไขข้อความตามที่กำหนด ข้อตกลงปี 2530 มีอายุ 4 ปี (2530-2533)

ข) ได้มีการเพิ่มปริมาณโควต้าเป็น 21 ล้านตันในช่วง 4 ปี ซึ่งเปรียบเทียบกับปริมาณโควต้าเฉลี่ยต่อปีของข้อตกลงปี 2525 กับข้อตกลงปี 2530 แล้ว จะเห็นได้ว่าการเพิ่มโควต้าจาก 4,975 ล้านตันต่อปี เป็น 5.25 ล้านตันต่อปี (ในข้อตกลงปี 2530 นี้อนุญาตให้ส่งได้ปีหนึ่งไม่เกิน 5.5 ล้านตัน แต่เมื่อรวมการส่งออก 4 ปี จะต้องไม่เกิน 21 ล้านตัน) และในปีสุดท้ายของอายุสัญญา ได้อนุญาตให้เพิ่มโควต้าได้อีก 500,000 ตัน จากข้อตกลงฉบับต่อไป (ถ้ามี)

ค) ประชาคมยุโรปยอมตามคำขอของประเทศไทย ที่ขอให้มีการยอมรับเป็นลายลักษณ์อักษรว่า อัตราภาษีศุลกากรร้อยละ 6 ภายใต้พิกัด 07.06 ของ CCCN² หรือ 07.06 A ของตารางพิกัด CCT³ ของประชาคมยุโรปนั้น ให้ความหมายรวมถึงมันเส้นและมันอัดเม็ดด้วย ประเด็นนี้ ทางบริษัทที่ปรึกษา J.M. Didier Asia ได้รายงานว่า ตามความเห็นของประชาคมยุโรป ข้อตกลงนี้ถือเป็นการยอมให้กับไทยอย่างมาก เพราะมันอัดเม็ดหรือเม็ดแป้งจะต้องถูกเก็บภาษีร้อยละ 28 ประเด็นนี้ทางฝ่ายไทยมีความเห็นที่แตกต่างกัน เพราะในข้อกฎหมายนั้นมีความชัดเจนว่า อัตราภาษีร้อยละ 6 ตามพิกัด 07.06 ที่ครอบคลุมมันสำปะหลังนั้น ได้มีบันทึกคำชี้แจง (Explanatory Note หรือ E.N.) ของ CCCN เอาไว้ว่าให้รวมสิ่งที่ได้อัดเป็นเม็ดด้วย และในปี พ.ศ. 2525 ประชาคมยุโรปเองก็ได้รวมมันอัดเม็ดเข้าไปในพิกัด 07.06 A ของ CCT เอง

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญในการยอมรับข้างต้นของประชาคมยุโรปนั้น บริษัทที่ปรึกษา J.M. Didier Asia ได้รายงานประเด็นเกี่ยวกับการตีความสินค้ามันสำปะหลังอัดเม็ด ซึ่งต้องมีการวิเคราะห์เพิ่มเติมคือ ความหมายของบทบัญญัติที่ประชาคมยุโรปได้ระบุเอาไว้ในมาตรา 3 (3) (a) ของข้อตกลงซึ่งยอมรับภาษีร้อยละ 6 ของมันอัดเม็ดนั้น ความจริงแล้วมีผลว่า การยอมรับดังกล่าวของประชาคมยุโรปไม่ใช่เป็นการยอมรับตามหลักกฎหมายในเรื่องนี้ หากแต่เป็นการยอมรับที่มีผลชั่วคราวอยู่เฉพาะในระหว่าง

² ปัจจุบันได้เปลี่ยนระบบพิกัดอัตราศุลกากรระหว่างประเทศนี้เป็นระบบฮาร์โมนิส หรือ H.S.(Harmonize System)

³ Common Custom Tariff เป็นตารางพิกัดของประชาคมยุโรปซึ่งเทียบเคียงตามตารางพิกัดระหว่างประเทศคือ CCCN ในขณะนั้น

ที่ข้อตกลงปี 2530 ยังมีผลบังคับใช้เท่านั้น และจะไม่เป็นการให้คำจำกัดความแต่อย่างใดต่อสินค้าภายใต้ พิกัด 07.06 ของ CCCN ซึ่งปัจจุบันได้รับการอนุญาตจากบราซิลและอินโดนีเซียให้กำหนด Tariff Quota ได้ สรุปก็คือประชาคมยุโรปถือว่า การที่ทั้งสองฝ่ายตกลงกันว่ามันเส้นและมันเม็ดอยู่ในพิกัดเดียวกันดังกล่าว (ซึ่งเป็นพิกัดอัตราภาษีต่ำ) เป็นข้อยกเว้นของหลักกฎหมาย ที่ยกเว้นให้เป็นการชั่วคราวตรวจท่าอายุของ ข้อตกลงปี 2530

ง) ในการยอมรับตามข้อ ค) ข้างต้นนี้ ประชาคมยุโรปได้ขยายความหมายของมันเม็ด ว่าหมายถึง " สิ่งที่ได้นำมาทำเป็นแป้งหรือป่น ก่อนที่จะมีการนำมาอัดเม็ด" ซึ่งข้อบัญญัตินี้เป็นการนำ ข้อพิพาทระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปในเรื่องมันอัดเม็ดของไทยว่าทำมาจากเม็ดแป้ง ซึ่งควรถูกเก็บ ภาษีที่สูงกว่านั้นขึ้นมากับบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งที่ทางฝ่ายไทยยืนยันมาตลอดว่าไม่มีการ นำเอาแป้งไปอัดเป็นเม็ดและในทางเทคนิคเองก็ทำไม่ได้ แต่ประชาคมยุโรปก็มีข้ออ้างที่มาจาก การทดสอบ ปริมาณแป้งที่ได้จากการละลายมันอัดเม็ดในน้ำและร่อนผ่านที่กรอง หากพบว่าปริมาณแป้งเกินกว่าที่ ประชาคมยุโรปกำหนดเองก็จะถือว่าเป็นเม็ดแป้ง ประเด็นนี้ได้กลับมาเป็นปัญหาในการพิจารณาการต่อ อายุข้อตกลงหลังปี 2537 อีกครั้ง ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปในหัวข้อ 3.2

จ) ข้อตกลงปี 2530 ยังไม่เป็นการเจรจาภายใต้มาตรา 28 ของ GATT เพราะประชาคม ยุโรปยังเจรจาขอความยินยอมจากไทยให้ตนพ้นจากข้อผูกพัน (unbinding) ตามที่มาตรา 28 กำหนดไว้กับ ประเทศอินโดนีเซียและบราซิลเท่านั้น และประชาคมยุโรปยังเจรจาขอความยินยอมจากอินโดนีเซียในฐานะ ที่อินโดนีเซียเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ (principle supplier) อยู่ ทั้งๆที่โดยข้อเท็จจริงประเทศไทยส่งออกมากกว่า อินโดนีเซียเกือบ 10 เท่าตัวและไทยเป็นภาคี GATT มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 แล้ว การมีฐานะเป็นผู้ส่งออก รายใหญ่ภายใต้มาตรา 28 ของ GATT มีความสำคัญตรงที่ทำให้ประชาคมยุโรปต้องผูกพันมาขอความ ยินยอมจากไทยก่อนทุกครั้งที่จะมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีหรือการจำกัดโควต้า และทำให้ประเทศไทย ยังมีสิทธิในการเรียกค่าทดแทนตามมาตรา 28 อีกด้วย

ฉ) มีการลงนามในเอกสารอีกฉบับเรียกว่า บันทึกความตกลงการเจรจา หรือบันทึกการ เจรจา (Agreed Minutes) ซึ่งไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงปี 2530 บันทึกนี้มีวัตถุประสงค์ประการแรก เพื่อแก้ไขบทบัญญัติในข้อตกลงที่ทำให้เข้าใจว่าประเทศไทยมีการส่งออกเม็ดแป้ง และในประการที่สอง เพื่อให้ประชาคมยุโรปยอมรับว่าไทยเป็นผู้ส่งออกมันสำปะหลังรายใหญ่ ในประเด็นทั้งสองนี้มีข้อพิจารณา โดยสรุปคือ

- ประชาคมยุโรปได้รับทราบ (took note) การแถลงของผู้แทนไทยว่า การที่มีข้อความอยู่ในข้อตกลงปี 2530 ว่ามันเม็ดทำมาจากแป้งปนก่อนที่จะมีการอัดเม็ดนั้น ไม่ได้หมายถึงสินค้ามันสำปะหลังที่ไทยส่งไปยังประชาคมยุโรป ซึ่งการรับทราบเช่นนั้นไม่ได้แสดงความผูกพันทางกฎหมายแต่อย่างใดว่าประชาคมยุโรปเห็นด้วยว่าประเทศไทยไม่ได้ผลิตและไม่ได้ส่งเม็ดแป้งไปยังประชาคมยุโรป

- ประชาคมยุโรปได้ยอมรับว่า ตั้งแต่ข้อตกลงปี 2525 มีผลใช้บังคับมาแล้ว ประเทศไทยได้เป็นภาคีของ GATT และถือว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ไปยังประชาคมยุโรป ประเด็นปัญหาที่สำคัญก็คือการยอมรับในลักษณะทวิภาคีกับการยอมรับภายใต้กรอบของ GATT นั้นต่างกัน ประเทศไทยจึงยังไม่ใช่ผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้ GATT นอกจากนี้ในขณะเดียวกันนั่นเองประชาคมยุโรปก็ได้เจรจาและได้รับความยินยอมจากอินโดนีเซียในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้ GATT ให้จำกัดโควต้ามันสำปะหลังได้และส่งออกสารความตกลงทั้งหมดไปที่ GATT ที่สำคัญที่สุดก็คือบันทึกที่ยังระบุว่าประเทศไทยจะไม่คัดค้านการที่ประชาคมยุโรปต่ออายุสัญญาการจำกัดโควต้ากับอินโดนีเซีย ในฐานะที่อินโดนีเซียเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่จนกว่าข้อตกลงปี 2530 จะหมดอายุลงในปี พ.ศ. 2533 ประเด็นนี้ยังขัดต่อจดหมายร้องคัดค้านของไทยต่อ GATT ซึ่งคัดค้านการที่ประชาคมยุโรปต่ออายุสัญญากับอินโดนีเซียไปอีก 3 ปี ในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้มาตรา 28 ของ GATT ปัญหาสุดท้ายที่เกิดจากข้อตกลงปี 2530 ก็คือข้อตกลงปี 2530 มีอายุ 4 ปี แต่ข้อตกลงระหว่างประชาคมยุโรปกับอินโดนีเซีย มีอายุ 3 ปี ข้อผูกพันการทำคัดค้านที่ระบุอยู่ในบันทึกจึงไม่ตรงกับระยะเวลาการต่ออายุข้อตกลงระหว่างประชาคมยุโรปกับอินโดนีเซีย ซึ่งมีผลสำคัญทำให้ไม่สามารถคัดค้านการต่ออายุข้อตกลงระหว่างประชาคมยุโรปกับอินโดนีเซีย

3.1.3 ข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังไทย-ประชาคมยุโรป พ.ศ. 2534-2537

ประเด็นปัญหาต่างๆที่มีอยู่ในข้อตกลงปี 2533 ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในการเจรจาข้อตกลงฉบับใหม่ โดยเน้นเรื่องปริมาณโควต้า ปัญหาเรื่องฐานะการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ และปัญหาเม็ดแป้ง การพบกันระหว่างนายกรัฐมนตรีของไทยในขณะนั้น และนาย Jacques Delor ประธานกรรมาธิการประชาคมยุโรปได้มีการหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นหารือ แต่ในที่สุดเมื่อมีการเจรจาในระดับเจ้าหน้าที่กลับมีการลงนามในข้อตกลงปี 2534 ขึ้นใหม่ โดยมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย ซึ่งในทางเทคนิคก็เป็นการบอกเลิกข้อตกลงปี 2530 และเจรจาข้อตกลงใหม่ปี 2534 แต่ในข้อตกลงก็ใช้คำว่าเป็นการต่ออายุข้อตกลง โดยมีการเพิ่มเติมและแก้ไขข้อความ ดังนี้คือ

ก) เพิ่มปริมาณการส่งออกจาก 5.5 ล้านตันต่อปี เป็น 5.75 ล้านตันต่อปี ซึ่งเป็นไปตามความต้องการของกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้นที่ต้องการเน้นความยืดหยุ่นในการจัดสรรโควต้า โดยเน้นสิทธิในการยืมโควต้าในปีต่างๆของข้อตกลงปี 2534 มาใช้ แต่ปริมาณโควต้ารวมก็จะต้องไม่เกิน 21 ล้านตัน ในช่วงระยะเวลา 4 ปี ของอายุข้อตกลง

ข) มีความยืดหยุ่นในการให้ยืมโควตาจากข้อตกลงใหม่ไปใช้ใน 6 เดือนสุดท้ายของปี 2533 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของข้อตกลงปี 2530 ถึง 750,000 ตัน และให้มีความยืดหยุ่นในปี 2537 ในการยืมโควตาถึง 650,000 ตัน ของปีต่อไปตามข้อตกลงใหม่ (ถ้ามี)

ค) ไม่มีการเพิ่มปริมาณโควตาใน 4 ปี และไม่มีการแก้ไขให้ความชัดเจนในเรื่องเม็ดเงินที่ไทยเสียเปรียบอยู่ และไม่มีการแก้ไขเรื่องการไม่ยอมรับว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้มาตรา 28 ของ GATT

ง) การเจรจาในปี พ.ศ. 2533 เพื่อลงนามในข้อตกลงปี 2534 นั้น ก็ไม่ใช้การเจรจาภายใต้มาตรา 28 ของ GATT คือ ประชาคมยุโรปไม่ได้ขออนุญาตไทยในฐานะเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้มาตรา 28 ของ GATT แต่ยังคงเจรจากับอินโดนีเซียในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่อยู่ ประเทศไทยไม่ได้มีการขอค่าทดแทน (Compensatory Adjustment) โดยนัยและทางปฏิบัติภายใต้มาตรา 28 ของ GATT

3.2 ข้อพิจารณาข้อตกลงมันสำปะหลัง

ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาก็คือ เมื่อข้อตกลงฉบับปัจจุบันหมดอายุลงในปี พ.ศ. 2537 นั้น ประเทศไทยควรมีข้อผูกพันกับประชาคมยุโรปในเรื่องการดำนําสำปะหลังอย่างไรหรือไม่ การตัดสินใจจะต่ออายุข้อตกลงออกไปอีก 4 ปี หรือจะบอกเลิกข้อตกลง หรือบอกเลิกข้อตกลงเพื่อเจรจาทำข้อตกลงฉบับใหม่นั้น จะต้องกระทำภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2536 เพราะข้อตกลงได้กำหนดเอาไว้ว่า ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประสงค์จะบอกเลิกข้อตกลงจะต้องบอกเลิกก่อนวันที่ข้อตกลงจะหมดอายุหนึ่งปี

การที่ประเทศไทยจะตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นก็มีข้อต้องพิจารณหลายประการ แต่ประเด็นที่สำคัญที่สุดในเวลานี้ก็คือ ผลของการเจรจารอบอุรุกวัยของ GATT ในเรื่องสินค้าเกษตร และการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม (ดังที่กล่าวถึงในบทที่ 2) จะมีผลทำให้ประชาคมยุโรปต้องลดการอุดหนุนสินค้าเกษตรลง การลดการอุดหนุนสินค้าเกษตรประเภทธัญพืชจะมีผลต่อความต้องการใช้มันสำปะหลังเพื่อผสมทำอาหารสัตว์เพราะธัญพืชจะมีราคาลดลง ประเด็นนี้จึงเรียกได้ว่าเป็นองค์ประกอบใหม่ของการวิเคราะห์ ผลดี-ผลเสียของการต่ออายุข้อตกลง เพราะเป็นประเด็นที่ไม่เคยเป็นหลักในการพิจารณามาก่อนในอดีต ดังนั้นการพิจารณาข้อผูกพันกับประชาคมยุโรปนั้นสามารถพิจารณาได้ใน 3 ทางเลือกคือ

- การต่ออายุข้อตกลง
- การบอกเลิกข้อตกลง
- การบอกเลิกข้อตกลงและเจรจาข้อตกลงใหม่

ข้อพิจารณาของทางเลือกทั้งสามมีดังนี้

3.2.1 การต่ออายุข้อตกลง

ก) ในกรณีที่มีการลงนามในข้อตกลงจากการเจรจารอบอุรุกวัย

ข้อตกลงฉบับปัจจุบันได้ระบุเอาไว้ว่าหากภาคีทั้งสองฝ่ายไม่บอกเลิกข้อตกลง 1 ปี ก่อนวันสิ้นสุดอายุของข้อตกลงแล้ว ข้อตกลงดังกล่าวจะมีผลต่อไปอีกโดยมีหลักการและเงื่อนไขต่างๆเหมือนเดิมทุกประการ การต่ออายุข้อตกลงออกไป 4 ปีนี้ มีผลดังนี้

(1) ปริมาณโควต้าส่งออกจากไทยจะไม่เกิน 21 ล้านตันในเวลา 4 ปี และความยืดหยุ่นจากข้อตกลงต่างๆก็จะคงอยู่เช่นเดิมดังที่กล่าวมาแล้ว เช่น ไทยสามารถส่งออกได้ปีละ 5.75 ล้านตันต่อไป หรือการยืมโควต้าข้ามปี แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าประเทศไทยจะยังสามารถส่งออกในปริมาณสูงสุดตามโควต้าได้ต่อไปหรือไม่ จากการวิเคราะห์คณะผู้วิจัยพบว่า เมื่อพิจารณาถึงราคา ความต้องการใช้มันสำปะหลังในประชาคมยุโรป การไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่ของนโยบายการลดพื้นที่ (Set aside) ต่อฟาร์มขนาดใหญ่ และการส่งออกของอินโดนีเซียแล้วพบว่าตลาดมันสำปะหลังของไทยในประชาคมยุโรปจะเหลือประมาณ 4.5 ล้านตันในปี 2538, 2539 เมื่อเป็นเช่นนี้ ประโยชน์ของโควต้า 21 ล้านตัน ใน 4 ปี ก็อาจลดลง และ quota rent ที่จะพึงได้ก็จะหมดไป

(2) ประเด็นปัญหาเรื่องผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้มาตรา 28 ของ GATT ปัญหามันอัดเม็ดและเม็ดแบ่งจะยังไม่ได้รับการแก้ไขให้มีความชัดเจน แต่ข้อดีประการหนึ่งก็คือ ทำให้ประชาคมยุโรปอาจไม่หิบบกเรื่องอัตราภาษีของมันอัดเม็ดหรือเม็ดแบ่งขึ้นมาอีก รวมทั้งข้ออ้างของการตรวจสอบว่าเมื่อผ่านกระบวนการตรวจสอบปริมาณแบ่งของประชาคมยุโรปแล้ว ถ้าเหลือแบ่งเป็นปริมาณเกินกว่า 15% จะถือว่าเป็นเม็ดแบ่งเหล่านี้เป็นต้น

อย่างไรก็ตามปัญหาในเรื่องของผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้มาตรา 28 ของ GATT ที่ประชาคมยุโรปยังไม่ยอมเปิดเจรจาตามมาตรา 28 นั้นจะยังคงความสับสนต่อไป เพราะข้อตกลงของไทยกับประชาคมยุโรปก็จะมีอายุ 4 ปี (2538-2541) ในขณะที่ข้อตกลงระหว่างประชาคมยุโรปกับอินโดนีเซียซึ่งมีอายุฉบับละ 3 ปีนั้น ก็จะไม่ตรงกับช่วงอายุของข้อตกลงไทย-ประชาคมยุโรป ดังนั้น ข้อผูกพันที่ประเทศไทยตกลงไว้ในบันทึกความตกลงการเจรจา (Agreed Minutes)⁴ ว่าจะไม่คัดค้านการที่ประชาคมยุโรปจะลงนามในข้อตกลงกับอินโดนีเซียในฐานะที่อินโดนีเซียเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้ GATT นั้นก็ยังคงผูกพันประเทศไทยต่อไป และในอดีตที่ผ่านมาประชาคมยุโรปก็เจรจากับอินโดนีเซียในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่ที่ประชาคมยุโรปต้องมาขอความยินยอมก่อนจะมีการจำกัดโควต้าตามที่มาตรา 28 ระบุไว้ทุกครั้ง

⁴ ดูข้อวิเคราะห์ใน 3.1 เกี่ยวกับข้อตกลงปี 2530

ปัญหามีอยู่ว่าเมื่อมีการต่ออายุข้อตกลงแล้วประชาคมยุโรปก็ควรจะยึดถือปริมาณโควต้า 21 ล้านตัน ตามที่ได้แสดงเจตนารมย์เอาไว้กับ GATT ต่อไป เมื่อเป็นเช่นนี้ จะเป็นไปได้หรือไม่ที่ข้อตกลงนี้จะเป็นส่วนหนึ่งของระบบ GATT ซึ่งหมายความว่าประชาคมยุโรปสามารถขออนุญาตผู้ส่งออกรายใหญ่ (ซึ่งหมายถึงอินโดนีเซีย) ตามมาตรา 28 เพื่อให้ตนเองหลุดพ้นจากข้อผูกพัน (unbinding) ที่มีอยู่ กล่าวคือ การขอหลุดพ้นจากการเก็บภาษีร้อยละ 6 โดยไม่มีโควตานั้น ก็จะเป็นการขอความยินยอมตามมาตรา 28 และส่งข้อตกลงให้ GATT รับทราบ โดยประเทศไทยจะมีสิทธิเพียงการเรียกร้องค่าทดแทนต่างๆ เท่านั้น หากแนวความคิดนี้ถูกต้องไทยควรแก้ไขข้อตกลงให้อยู่ในรูปของการเจรจาภายใต้มาตรา 28 รัฐบาลไทยจึงไม่ควรจะต่ออายุข้อตกลงได้ เพราะข้อตกลงปัจจุบันไม่น่าจะมีผลทำให้ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่โดยอัตโนมัติ

(3) ข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ ก่อให้เกิดสิทธิต่อประชาคมยุโรปในเรื่อง Tariffication ที่เป็นประเด็นในการเจรจาเรื่องการเปิดตลาด (Market Access) ในรอบอุรุกวัยของ GATT ในการที่จะกำหนดภาษีนำเข้าได้เพราะถือว่าข้อตกลงจำกัดการส่งออกเช่นว่านั้น เป็นลักษณะหนึ่งของมาตรการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (Non-Tariff Barriers หรือ NTBs) ประเด็นนี้จะมีผลให้ไทยอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบประเทศคู่แข่งซึ่งส่งออกสินค้าทดแทนรัษฎพีช โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาเพราะประชาคมยุโรปไม่มีข้อตกลงจำกัดการส่งออกหรือ NTBs ใดใดกับสหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรปจึงไม่มีฐานที่จะใช้อ้างเพื่อกำหนดภาษีนำเข้าดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ตามมีข้อควรพิจารณา 2 ประเด็นซึ่งเป็นคำถามที่ฝ่ายไทยจะต้องศึกษาต่อไป ดังนี้

- การที่ประชาคมยุโรปมีข้อตกลงจำกัดการส่งออกกับไทยในสินค้าทดแทนรัษฎพีช แต่ไม่มีข้อตกลงในลักษณะเดียวกันกับสหรัฐอเมริกาเพราะอำนาจต่อรองของสหรัฐอเมริกา นั้น ถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่เป็นธรรมและเป็นการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันอยู่แล้ว หากประชาคมยุโรปจะนำข้ออ้างเรื่องการมีข้อตกลงกับไทย ซึ่งไทยยอมจำกัดโควตามาให้ตลอดเวลา 10 ปี มาเป็นฐานของการเก็บภาษีศุลกากร เพิ่มเติมก็น่าจะเป็นประเด็นที่แสดงถึงความไม่เป็นธรรมและไม่เท่าเทียมกันขึ้นไปอีก รัฐบาลไทยจึงน่าจะหยิบยกเอาประเด็นนี้ขึ้นมาเจรจาได้ เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองในกรณีที่ถูกกดดันในการเจรจาข้อตกลงจำกัดการส่งออก

- การเก็บภาษีศุลกากรหรือภาษีนำเข้าเพิ่มขึ้น เพราะมีข้อตกลงกีดกันการส่งออกนี้ไม่น่าจะเกิดขึ้นหากข้อตกลงนั้นเป็นผลมาจากการเจรจากันภายใต้มาตรา 28 ของ GATT เมื่อประชาคมยุโรปผูกพันอยู่กับการเก็บภาษีร้อยละ 6⁵ โดยไม่มีโควต้าตามที่สัญญาไว้ในการเจรจารอบเคนเนดี (มีผลผูกพันตามมาตรา 2 ของ GATT) หากจะมีการเปลี่ยนแปลงสัญญานั้น ประชาคมยุโรปก็ต้อง

⁵ อัตราภาษีเข้าน้ำมันสำหรับหลังประมาณ 148 ECU สำหรับการส่งออกของไทยส่วนที่เกินข้อตกลง

ดำเนินการตามมาตรา 28 เสียก่อน เมื่อประชาคมยุโรปมาขอความยินยอมเฉพาะการจำกัดโควต้าไม่ใช่เรื่องอัตราภาษี และถ้าประเทศไทยยอมให้กระทำได้ ย่อมไม่ชอบที่ประชาคมยุโรปจะนำข้อยินยอมนี้ไปเป็นฐานของการเก็บภาษีศุลกากรเพิ่มเติมได้ แต่เมื่อข้อตกลงจำกัดส่งออกหรือ NTB ของไทยนั้นกระทำนอกกรอบของ GATT จึงเป็นปัญหาที่สร้างความไม่ชัดเจนทางกฎหมาย ประเด็นนี้น่าจะเป็นประเด็นที่มีการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

ข) ในกรณีที่การเจรจาอบอุกร้วยล้มเหลวหรือยังไม่สิ้นสุดลง

ในกรณีที่ไม่มีผลการลงนามในข้อตกลงของการเจรจาอบอุกร้วย ไม่ว่าจะเกิดจากการเจรจายังไม่สิ้นสุดลงหรือเพราะการเจรจาล้มเหลวก็ตาม ผลของการต่ออายุข้อตกลงจะมีทั้งที่เหมือนกันและต่างจากในกรณีที่มีการลงนามในข้อตกลงรอบอุกร้วยดังนี้คือ

(1) ปริมาณโควต้าและความยืดหยุ่นต่างๆ จะเหมือนกับกรณีที่การเจรจาอบอุกร้วยประสบความสำเร็จ รวมถึงประเด็นที่ว่าโควต้าที่ได้รับจะเกินกว่าปริมาณที่จะส่งออกได้ และปัญหาเรื่อง quota rent ที่จะไม่ได้รับจะเหมือนกับกรณีแรก

(2) ปัญหาเรื่องมันเม็ดและเม็ดแบ่งจะยังไม่ได้รับการแก้ไขต่อไป แต่ก็คงไม่มีการหยิบยกขึ้นมาเจรจาปัญหาเรื่องผู้ส่งออกรายใหญ่ ยังมีความสับสนต่อไป

(3) ข้อแตกต่างกันคือหากการเจรจาอบอุกร้วยยังไม่สำเร็จ จะไม่มีปัญหาเรื่องการก่อให้เกิดสิทธิในการกำหนดภาษีนำเข้า (Tariffication) แต่ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างการค้าที่ประชาคมยุโรปปฏิบัติต่อประเทศไทยและสหรัฐอเมริกายังคงเหมือนเดิม

3.2.2 การบอกเลิกข้อตกลง

ก) ในกรณีที่มีการลงนามในข้อตกลงจากการเจรจาอบอุกร้วย

ในกรณีที่การเจรจาอบอุกร้วยเป็นผลสำเร็จและมีการบอกเลิกข้อตกลงปี 2534 โดยไม่มีการลงนามในข้อตกลงใหม่ใดใดนั้น ผลของการบอกเลิกจะมีดังนี้คือ

(1) เป็นการยกเลิกการจำกัดโควต้าในการส่งออกมันสำปะหลัง และกลับไปใช้ระบบของ GATT ที่มีอยู่ โดยประเทศภาคีผูกพันตามข้อผูกพันเดิม (Tariff binding) ที่ได้ให้ไว้ในการเจรจารอบเคนเนดี้ กล่าวคือจะเก็บภาษีศุลกากรในการนำเข้ามันสำปะหลังในอัตราร้อยละ 6 โดยไม่มีการจำกัดโควต้าซึ่งก็เป็นการค้าเสรีนั่นเอง แต่ปัญหาที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติมก็คือ ก่อนที่จะมีการเจรจาอบอุกร้วย ซึ่งมีผลให้ประชาคมยุโรปต้องลดการอุดหนุนสินค้าเกษตรลงนั้น หากมีการยกเลิกข้อตกลงฯให้มีการค้าเสรีในด้านเศรษฐกิจก็คงเห็นได้ชัดว่าประเทศไทยจะได้รับประโยชน์เต็มที่ เพราะประเทศคู่แข่งของไทยคืออินโดนีเซียยังส่งออกน้อยกว่ามาก ก่อนปี พ.ศ. 2525 ประเทศไทยเคยส่งออกมันสำปะหลังได้ประมาณ 7 ล้านตัน ทำรายได้ให้กับประเทศอย่างมาก แต่หลังจากมีการเจรจาอบอุกร้วยและการปฏิรูปนโยบาย

การเกษตรร่วมแล้ว คณะผู้วิจัยได้ประมาณการตลาดมันสำปะหลังของไทยในประชาคมยุโรปจะมีเพียง 4-4.5 ล้านตันต่อปีในปี พ.ศ. 2538 และ 2539 การยกเลิกข้อตกลงเพื่อหันไปสู่การค้าเสรี คงไม่สามารถทำให้ไทยสามารถส่งออกมันสำปะหลังได้มากกว่าปริมาณตามโควต้าในปัจจุบัน เพราะสถานการณ์ความต้องการของสินค้าทดแทนธัญพืชเปลี่ยนไป นอกจากนี้การค้าเสรีจะทำให้ quota rent หดไปอีกด้วย

(2) ประชาคมยุโรปอาจดำเนินการตามมาตรา 28 ของ GATT เพื่อเจรจาขอความยินยอมจากประเทศไทยในการจำกัดโควต้า หากประชาคมยุโรปยังเกรงว่าประเทศไทยอาจจะส่งออกไปได้มากกว่าปริมาณที่กำหนดไว้ในข้อตกลงเดิม หรืออาจจะเป็นผลจากเศรษฐกิจการเมืองเพราะแม้ว่าประชาคมยุโรปจะแน่ใจว่าประเทศไทยคงไม่สามารถส่งออกมากเท่าปริมาณโควต้าในอดีต แต่ประชาคมยุโรปอาจจำเป็นต้องขอจำกัดโควต้าส่งออกจากไทยเอาไว้ เพื่อตอบสนองแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเกษตรกรรมในประชาคมยุโรปที่ต้องการความมั่นใจว่าผลประโยชน์ของตนจะได้รับการคุ้มครองเช่นเดิม

ในกรณีเช่นนี้ประชาคมยุโรปก็จะต้องมาขอความยินยอมจากประเทศไทย ในการที่จะให้ตนหลุดพ้น (unbind) จากข้อผูกพัน โดยอาจจะมีการเสนอค่าทดแทนให้กับประเทศไทย⁶ ตามมาตรา 28 ของ GATT ซึ่งถ้าตกลงกันได้ก็จะมีข้อตกลงนี้อยู่ แต่ให้ประชาคมยุโรปหลุดพ้นจากข้อผูกพันตามมาตรา 28 และรายงานข้อตกลงดังกล่าวไปยัง GATT รวมทั้งข้อตกลงกันเรื่องค่าทดแทน ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของการให้ค่าทดแทนเป็นเงิน , ความช่วยเหลือหรือการลดภาษีนำเข้าให้สินค้าอื่นแทน ค่าทดแทนนี้มีค่าเท่ากับผลประโยชน์ ที่ประเทศไทยเสียไป (Equivalent concession)

(3) เมื่อมีการบอกเลิกข้อตกลงแล้ว ประชาคมยุโรปก็ไม่จำเป็นต้องผูกพันที่จะให้ปริมาณการนำเข้ามันสำปะหลังจากไทยตามข้อตกลงใดใด เพราะในการเจรจาเรื่องการเปิดตลาด (Market Access) ของ GATT นั้น ประชาคมยุโรปได้แสดงเจตนารมณ์ที่จะผูกพันอนุญาตให้นำเข้ามันสำปะหลังตามปริมาณที่ได้ตกลงกันไว้ในข้อตกลงกับไทย (Consolidated quota) แต่ปัญหาก็คือหากมีการบอกเลิกแล้วไม่มีการเจรจาข้อตกลงใหม่ ประชาคมยุโรปจะยังผูกพันอยู่กับ consolidated quota หรือไม่ นอกจากนี้

⁶ ความจริงแล้วค่าทดแทนในกรณีตามมาตรา 28 นี้ ควรจะมากกว่าเงินช่วยเหลือที่ประชาคมยุโรปเคยให้กับไทยมากมาย วิธีการคิดค่าทดแทนนั้นมาจากคดี 'Chicken War' ซึ่งเป็นกรณีพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกากับประชาคมยุโรป (1961-1964) เพราะเยอรมันที่เคยซื้อไก่จากสหรัฐอเมริกาได้ขึ้นภาษีนำเข้า เนื่องจากการเข้าเป็นภาคีของประชาคมยุโรป สหรัฐอเมริกาเรียกค่าทดแทนตามมาตรา 28 คณะกรรมการข้อพิพาท GATT (GATT Panel) พิจารณาแล้วพอสรุปได้ว่าการคิดฐานของค่าทดแทนคือ เอาจำนวนที่ควรส่งไปขายได้ถ้าไม่ถูกจำกัดโควต้าหรือไม่ถูกขึ้นภาษีลบกับจำนวนที่ถูกจำกัดโควต้าแล้วคูณด้วยราคาก็จะเป็นฐานของจำนวนค่าทดแทนต่อไป

ประชาคมยุโรปอาจเลือกที่จะกำหนดอัตราภาษีศุลกากรต่อมันสำปะหลังจากไทยในอัตราเดียวกับภาษี levy ที่เก็บจากธัญพืชคืออัตราประมาณ 148 ECU ในช่วงต้นของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม และลดเหลือ 95 ECU ในช่วงปลายของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมดังกล่าว อัตราดังกล่าวถือเป็นอัตราที่สูงจนทำให้มันสำปะหลังอัดเม็ดของไทยไม่สามารถแข่งกับธัญพืชในตลาดประชาคมยุโรปได้เลย

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาแนวทางที่ประชาคมยุโรปอาจจะดำเนินการแล้ว จะเห็นได้ว่าประชาคมยุโรปยังต้องคำนึงถึงข้อผูกพันในข้อ 3) ข้างต้นด้วย เพราะเป็นกรณีที่มีการผูกพันการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีตามมาตรา 2 หากต้องการเปลี่ยนแปลงข้อผูกพัน ประชาคมยุโรปต้องกระทำตามมาตรา 28 ของ GATT ประชาคมยุโรปคงจะต้องดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าวก่อน จะขึ้นภาษีนำเข้ามันสำปะหลังตามลำพังเพียงฝ่ายเดียวไม่ได้

(4) ในการบอกเลิกข้อตกลงเช่นว่านี้ บริษัทที่ปรึกษาเห็นว่าประชาคมยุโรปอาจถือโอกาสใช้ระบบโควตารวมภายใต้ระบบและข้อผูกพันของ GATT ก็ได้ ภายใต้ระบบโควตารวมนี้ประชาคมยุโรปจะเป็นผู้บริหารการนำเข้า (Import Licensor) ต่างกับข้อตกลงที่มีลักษณะเป็น VER ที่ให้ประเทศผู้ส่งออกคือ ประเทศไทยเป็นผู้บริหารการส่งออก (Export Licensor)

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ต้องคำนึงก็คือประชาคมยุโรปจะใช้ระบบโควตารวมแทนที่ยังไม่ได้ เพราะการใช้ระบบโควตารวมก็เป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ที่ผูกพันเอาไว้เช่นกัน การเปลี่ยนแปลงต้องกระทำตามกระบวนการในมาตรา 28 ซึ่งการตกลงภายใต้มาตรา 28 นั้น ไม่ได้จำกัดว่าประเทศผู้นำเข้าต้องเป็นผู้บริหารการนำเข้า ภายใต้มาตรา 28 ประเทศผู้ส่งออกก็สามารถเจรจาให้ตนเป็นผู้บริหารการส่งออกได้ ซึ่งในช่วงหลังของข้อตกลงระหว่างประชาคมยุโรปกับอินโดนีเซียและบราซิลก็มีการเปลี่ยนเป็นระบบการให้ประเทศผู้ส่งออกเป็นผู้บริหารการส่งออกแล้ว

(5) การบอกเลิกข้อตกลง จะตัดสิทธิประชาคมยุโรป ที่จะกำหนดอัตราภาษีใหม่ (Tariffication) ภายใต้การเจรจาเรื่องการค้าเปิดตลาดในรอบอุรุกวัย โดยถือเป็นกรณีที่มี NTB เมื่อข้อตกลงที่ถือว่าเป็น NTB หหมดไป การอ้างสิทธิการกำหนดภาษีใหม่ก็หมดไปด้วย

(6) การบอกเลิกข้อตกลง อาจทำให้ประชาคมยุโรปหยิบยกประเด็นปัญหาเรื่องมันอัดเม็ดและเม็ดแป้ง/ปน (Flour/ Meal) ขึ้นมาเจรจากับไทยอีก โดยอ้างว่ามันอัดเม็ดของไทยทำมาจากแป้งปน ซึ่งต้องอยู่ภายใต้อัตราภาษีที่สูงขึ้น และนอกจากนี้ประเทศไทยเองก็ยังเคยยอมรับอยู่ในมาตรา 3 ของข้อตกลงฉบับก่อนๆว่าอัตราภาษีร้อยละ 6 นั้น ครอบคลุมทั้งมันเส้นและมันอัดเม็ด ซึ่งหมายถึงสินค้าที่มีการทำเป็นแป้ง/ปน ก่อนจะมีการอัดเม็ดด้วย

ข) ในกรณีที่มีการเจรจาอบอุกร้วยล้มเหลวหรือยังไม่สิ้นสุดลง

(1) ผลเหมือนกับกรณีที่มีการเจรจาอบอุกร้วยมีการลงนามในข้อตกลงต่างๆ คือ เป็นการยกเลิกการจำกัดโควตาในการส่งออกมันสำปะหลังและกลับไปใช้ระบบของ GATT ที่มีอยู่ ถ้าคู่สัญญาจะเปลี่ยนแปลงข้อผูกพันก็ต้องปฏิบัติตามมาตรา 28 และประเทศไทยมีสิทธิขอค่าทดแทนจากการเปลี่ยนแปลงข้อผูกพัน ซึ่งคือค่าทดแทนจากที่ประชาคมยุโรปขอจำกัดโควตา

(2) การไม่มีข้อตกลง จะไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาคมยุโรปในการเก็บภาษี (Tariffication) เพราะการเก็บภาษีนำนานี้เป็นกรณีที่เกิดจากผลของการเจรจาเรื่องการเปิดตลาดในการเจรจาอบอุกร้วยกล่าวคือหากมีการเปิดตลาดสินค้าใดที่เคยมี NTB ประเทศผู้เปิดตลาดสามารถกำหนดอัตราภาษีนำเข้าได้

(3) ประชาคมยุโรปไม่สามารถเก็บภาษี levy เท่ากับอัตราที่เก็บจากธัญพืชได้ เพราะไม่มีความตกลงในการเจรจาอบอุกร้วยเกี่ยวกับการลดการอุดหนุนสินค้าเกษตร

(4) เช่นเดียวกับกรณีที่มีลงนามในข้อตกลงการเจรจาอบอุกร้วย การบอกเลิกข้อตกลงอาจทำให้ประชาคมยุโรปหยิบยกเรื่องปัญหามันอัดเม็ดและเม็ดแบ่ง/ปนขึ้นมาเจรจากับไทย

3.2.3 การบอกเลิกข้อตกลงปัจจุบันและเจรจาข้อตกลงใหม่

ทางเลือกที่สามนี้เป็นแนวทางการเจรจาที่บอกเลิกข้อตกลงปี 2534 (2534-2537) เพราะมีบทบัญญัติที่ยังเป็นปัญหาขาดความกระจ่างอยู่หลายประการเช่น เรื่องฐานะการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ และปัญหาการตีความพิกัดอัตราศุลกากรเป็นต้น ประการที่สำคัญที่สุดก็คือข้อตกลงปี 2534 เป็นการเจรจากันในขณะที่การเจรจาอบอุกร้วยยังไม่มีทิศทางชัดเจน แต่ข้อตกลงฉบับที่จะทำกันใหม่นี้แม้การเจรจาอบอุกร้วยจะยังไม่สิ้นสุดลง แต่ประชาคมยุโรปก็ได้มีการดำเนินการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม (CAP) เป็นลำดับไปแล้ว ตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2536 เช่นเรื่อง Set aside เรื่องการลดการอุดหนุนธัญพืชในประชาคมยุโรปซึ่งทำให้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจของการค้ามันสำปะหลังในตลาดยุโรปเปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก

คำถามที่อาจจะคงมีอยู่ก็คือ ทำไมจึงต้องมีทางเลือกที่ 3 เพราะไทยน่าจะพิจารณาทางเลือกที่ 2 คือการบอกเลิกข้อตกลงปัจจุบันและไปใช้กฎเกณฑ์ของ GATT เลย คำถามนี้คงต้องตอบโดยพิจารณาถึงความมั่นใจของผู้ส่งออกไทย ซึ่งต้องการเห็นความแน่นอนด้านการค้าอย่างน้อยที่สุดประเทศไทยจะสามารถส่งมันสำปะหลังอัดเม็ดไปขายได้ในปริมาณเท่าใด หรือในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงใดใดในประชาคมยุโรปประเทศไทยก็ยังมิตตลาดที่ส่งออกได้ โดยประชาคมยุโรปกำหนดยอมรับปริมาณขั้นสูงสุดเอาไว้ล่วงหน้า นอกจากนี้ประเทศไทยยังอาจพิจารณาเพิ่มเติมประเด็นอื่นๆที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในเรื่องค่าทดแทนไม่ใช่จะถูกจำกัดอยู่ที่เงินช่วยเหลือเหมือนอดีตที่ผ่านมา เราจึงควรพิจารณาทางเลือกที่สามให้ละเอียดขึ้น

ผลต่อทางเลือกที่ 3 นี้ เหมือนกับกรณีการบอกเลิกข้อตกลง ในกรณีที่มีการลงนามในข้อตกลง จากการเจรจาอบุรุกวัยและกรณีที่มีการเจรจาอบุรุกวัยล้มเหลวหรือยังไม่สิ้นสุดลง ประเด็นที่สำคัญที่ต้องพิจารณาก็คือ ในร่างข้อตกลงใหม่นั้นควรมีสาระสำคัญอะไรบ้างที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยมากที่สุด

ก) ปริมาณโควต้าและความยืดหยุ่นในการยืมโควต้าข้ามปีไม่ควรเป็นประเด็นหลักในการเจรจา เพราะจากการศึกษาของคณะผู้วิจัยพบว่า เมื่อพิจารณา 4 ประเด็นหลัก คือ ราคาของธัญพืช ประสิทธิภาพของการ Set aside ความต้องการมันสำปะหลังในตลาดยุโรป และการส่งออกของอินโดนีเซีย แล้ว พบว่าตลาดมันสำปะหลังในประชาคมยุโรปคงจะอยู่โดยเฉลี่ยไม่เกิน 4.5 ล้านตันต่อปี ในช่วงปี พ.ศ. 2538-2539 ซึ่งถ้าประเทศไทยยังคงเน้นข้อตกลงเรื่องปริมาณโควต้ารวม 4 ปี 21 ล้านตัน หรือปีละ 5.25 ล้านตัน รวมทั้งมีความยืดหยุ่นในการยืมโควต้าระหว่างปีให้ได้ถึง 5.75 ล้านตัน ดังที่กล่าวมาแล้วก็จะห่างจากความเป็นจริงที่ตลาดของไทยมีอยู่ในประชาคมยุโรป นอกจากนี้การส่งออกในอนาคตจะไม่มี quota rent ซึ่งเป็นประโยชน์ข้อหนึ่งข้อตกลง VER

ข) ข้อตกลงใหม่ควรเป็นข้อตกลงภายใต้การเจรจาตามมาตรา 28 ของ GATT โดยประเทศไทยในฐานะเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ ยินยอมให้ประชาคมยุโรปเปลี่ยนแปลงข้อผูกพันเดิมภายใต้ GATT เพื่อจำกัดโควต้าการนำเข้ามันสำปะหลังจากประเทศไทย โดยเจรจาให้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่ายไทยเป็นผู้จัดสรรโควต้าส่งออกมากกว่าจะเป็นข้อตกลงในลักษณะ VER ที่อยู่ภายนอกกรอบของ GATT

อย่างไรก็ตามแม้ประชาคมยุโรปไม่ยินยอมให้ประเทศไทยเป็นผู้จัดสรรหรือบริหารโควต้า ก็อาจจะไม่เป็นประเด็นสำคัญเหมือนในอดีต เพราะการที่ความต้องการมันสำปะหลังในประชาคมยุโรป ลดลงต่ำกว่าปริมาณโควต้าการส่งออก ย่อมทำให้ผู้ส่งออกของไทยไม่ได้รับ quota rent ใดใดเช่นที่เคยได้รับในอดีต

การบอกเลิกข้อตกลงครั้งนี้ จะเป็นโอกาสที่ประเทศไทยพึงยกเลิกข้อผูกมัดที่ผูกมัดประเทศไทยไม่ให้คัดค้านการต่ออายุสัญญาระหว่างประชาคมยุโรปกับอินโดนีเซียในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่ เพราะมีฉะนั้นแล้ว การที่ไทยไม่มีฐานะเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้มาตรา 28 ทำให้ไทยขาดอำนาจต่อรองที่ทำให้ประชาคมยุโรปจะต้องเป็นฝ่ายมาเจรจาขอความยินยอม และขาดอำนาจต่อรองในการใช้สิทธิเรียกร้องเอาค่าทดแทนในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงข้อผูกพันของประชาคมยุโรปอีกด้วย

ค) ข้อตกลงใหม่ควรให้ความกระจ่างในปัญหาเรื่องมันอัดเม็ดหรือเม็ดแบ่งปน ข้อตกลงปี 2534 ได้มีข้อความที่ครอบคลุมการที่สินค้าของไทยถูกทำเป็นแบ่งปนก่อนมีการอัดเม็ดอยู่ด้วย และแม้จะมีบันทึกความตกลงการเจรจา (Agreed Minutes) ที่มุ่งจะแสดงว่ามันอัดเม็ดจากประเทศไทยไม่ได้ทำมาจากแบ่งก็ตาม แต่ดังที่กล่าวมาแล้วข้อความในบันทึกความตกลงการเจรจานั้น ก็เป็นเพียงแสดงการรับรู้

ของประชาคมยุโรปต่อการแปลงของฝ่ายไทยว่าประเทศไทยไม่ได้นำเข้าแป้งมาอัดเป็นเม็ด แต่ไม่ได้มีข้อความที่แสดงความเห็นชอบหรือความผูกพันของประชาคมยุโรปต่อข้อเท็จจริงที่ฝ่ายไทยแปลงไว้นั้นแต่อย่างใด

นอกจากข้อเท็จจริงที่จะต้องเจรจาว่าประเทศไทยไม่ได้นำเข้าแป้งมาอัดเป็นเม็ดแล้ว ก็คงจะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมคือ ข้ออ้างของประชาคมยุโรปเรื่องวิธีการตรวจสอบระดับแป้งในสินค้า หากผลการตรวจสอบตามที่กำหนดแล้วเหลือแป้งเป็นปริมาณเท่าใดก็จะถือว่ามันเม็ดทำมาจากแป้งด้วย กระบวนการเช่นนี้น่าจะมีการศึกษาว่า เป็นมาตรฐานสากลของการตรวจสอบว่าสินค้าใดทำมาจากแป้งหรือไม่ ถ้าไม่ใช่มาตรฐานสากลก็ไม่ควรที่ประเทศไทยจะไปยอมรับวิธีการตรวจสอบดังกล่าว

ในเรื่องของการตีความสินค้าในพิกัดอัตราศุลกากรนี้ ศาลยุติธรรมยุโรปเคยตัดสินว่าการจัดประเภทสินค้าต้องดูลักษณะภาวะวิสัยของสินค้า (Objective Characteristics) คำว่า objective นี้มักจะหมายถึง "Physical"⁷ คือดูที่ตัวสินค้าว่าเป็นอะไร ถ้าเป็นมันสำปะหลังไม่ว่าจะอยู่ในรูปแท่งหรือรูปใดหรือผ่านกระบวนการผลิตใดๆ หากผลสุดท้ายปรากฏว่าเนื้อเป็นมันสำปะหลังก็ต้องถือว่าเป็นมันสำปะหลัง ศาลยุติธรรมยุโรปยังได้วางหลักในเรื่องกระบวนการผลิตว่า การผ่านกระบวนการผลิต เช่นการอัดต่างๆ (รวมทั้งการใช้ Hammer mill) จะไม่ทำให้การจัดประเภทของสินค้าเปลี่ยนแปลงไป ตราบเท่าที่สินค้าผ่านกระบวนการต่างนั้นยังมีส่วนสำคัญของสินค้าเดิมคงอยู่ และสัดส่วนของส่วนประกอบก็ไม่ต่างไปจากก่อนที่จะผ่านกระบวนการดังกล่าว ในกรณีมันเม็ดยัง แม้จะผ่านกระบวนการอัดเม็ดก็ยังคงความเป็นมันสำปะหลังอยู่ไม่เปลี่ยนแปลงเลย ดังนั้น แป้งที่มีอยู่เพราะมันสำปะหลังเป็นพืชไรที่มีแป้ง (Starch) สูง ไม่ทำให้มันอัดเม็ดเปลี่ยนสภาพเป็นเม็ดแป้ง ซึ่งต่างจากการนำสินค้าไปทำเป็นแป้ง (flour) ก่อนแล้วจึงนำมาอัดเป็นเม็ดภายหลัง

ง) ข้อตกลงใหม่ ควรจะเน้นค่าทดแทนต่างๆนอกเหนือไปจากเงินช่วยเหลือในการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลัง การให้ความช่วยเหลือในลักษณะ Project Aid นั้น สร้างภาระแก่ผู้ขอรับทุนเป็นอย่างมาก ประเทศไทยน่าจะพิจารณาถึงการเจรจาเพื่อให้ได้มาซึ่งการขอลดภาษีศุลกากร หรือภาษีนำเข้าในสินค้าต่างๆที่ไทยมีความสามารถในการแข่งขันและต้องการตลาด เช่น แป้งมันสำปะหลัง เป็นต้น

⁷ LUMA VS. Hauptzollamt Duisburg Case 38/76, (1976) ECR 2027 : และ E.Mc Govern, International Trade Regulations (1982) p.112

3.3 สรุป

เมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มการเจรจาของ GATT รอบอุรุกวัยและการปฏิรูปนโยบายการเกษตรรวมแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าทางเลือกที่ 3 น่าจะเป็นทางเลือกที่มีเหตุผล มีความเป็นไปได้และเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยมากที่สุด โดยพิจารณาถึงความแน่นอนในปริมาณขั้นสูงสุดที่เราจะส่งออกได้ และการแก้ไขประเด็นที่ประเทศไทยอาจเสียเปรียบอยู่ การแก้ไขประเด็นที่เสียเปรียบอยู่รวมทั้งการเจรจาทดแทนเพิ่มขึ้นน่าจะมีความเป็นไปได้มากกว่าในอดีต เพราะในขณะนี้ประเทศไทยจะไม่ต้องพะวงกับปริมาณโควต้าเป็นสำคัญ ประเทศไทยอาจยินยอมให้ประชาคมยุโรปลดปริมาณโควต้าลงมาเหลือต่ำกว่า 5 ล้านตัน เพียงเล็กน้อย ซึ่งจะทำให้ประชาคมยุโรปสามารถอธิบายต่อกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ได้ว่า เมื่อจำกัดโควต้าลงแล้ว ก็ชอบที่จะให้ค่าทดแทนและแก้ไขประเด็นที่ไม่กระจ่างชัดเสีย ประชาคมยุโรปเองคงมีแรงกดดันจากภายในน้อยลงที่จะไม่ยอมรับประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ เพราะตลาดของไทยในประชาคมยุโรปลดลง ประเทศไทยคงยอมให้มีการจำกัดโควต้าตามมาตรา 28 โดยไม่มีปัญหามากนักและด้วยเหตุผลเดียวกันนี้ การที่ประชาคมยุโรปจะต้องวางหมากเน้นประเด็นต่อรองในเรื่องมันอัดเม็ดหรือเม็ดแบ่ง ก็อาจไม่มีความจำเป็นเช่นกัน นอกจากนี้ การลดโควต้าลงอาจมีผลดีต่อประเทศไทยในเรื่องของ quota rent ด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรมีการดำเนินนโยบายการเจรจาการค้าระหว่างประเทศในประเด็นอื่นที่จะมีผลช่วยการผลิตมันสำปะหลังด้วย กล่าวคือ

ก) ควรเน้นการหาตลาดแบ่งมันสำหรับการส่งออก เช่น ตลาดในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีความต้องการอยู่ประมาณ 3 ล้านตัน แต่ประเทศไทยส่งเข้าไปเพียง ร้อยละ 10 เท่านั้น หรือตลาดในเกาหลีใต้ และสาธารณรัฐรัสเซีย เป็นต้น รวมทั้งการทำการค้าต่างตอบแทน (Barter Trade) ระหว่างแบ่งมันกับสินค้าอื่นอีกด้วย

ข) รัฐบาลควรเน้นการใช้แบ่งมันแทนแบ่งมันฝรั่งหรือ corn starch ได้ อุตสาหกรรมกระดาศซึ่งเดิมใช้ corn starch อาจหันมาใช้แบ่งมันสำปะหลังได้ และสามารถรับรองความต่อเนื่องของการผลิตเพราะไม่ต้องขึ้นอยู่กับฤดูกาล

ค) รัฐบาลควรเลิกกีดกันการตั้งโรงงานผลิตน้ำตาล เพราะมันสำปะหลังยังสามารถนำไปใช้ผลิตน้ำตาลบางประเภทได้หากยกเลิกการจำกัดการตั้งโรงงานดังกล่าว ก็จะเป็นผลให้ประเทศไทยสามารถนำมันสำปะหลังที่ผลิตได้ในประเทศแต่ไม่อาจส่งออกไปยังประชาคมยุโรปได้ มาใช้ในการผลิตในประเทศเพื่อให้สมดุลกับการปลูกมันสำปะหลังได้

บทที่ 4

การปรับตัวของอุตสาหกรรมมันสำปะหลังภายหลังการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม

วัตถุประสงค์ของบทนี้ เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของการที่ราคามูลภัณฑ์มันสำปะหลังลดลงว่าจะมีผลกระทบต่อเกษตรกร โรงงานมันเส้น และมันอัดเม็ดตลอดถึงผู้ส่งออกอย่างไร โดยพิจารณาจากโครงสร้างอุตสาหกรรมและโครงสร้างต้นทุนการผลิต วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งคือ การวิเคราะห์ลักษณะการปรับตัวของเกษตรกร โรงงานแปรรูป และผู้ส่งออกภายหลังจากการลดลงของราคามันสำปะหลัง

ข้อมูลที่ใช้วิเคราะห์มีสองส่วน กล่าวคือ ข้อมูลโครงสร้างของอุตสาหกรรมและต้นทุนการผลิตในอดีตรวบรวมจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิและงานวิจัยในอดีต ส่วนข้อมูลต้นทุนในปัจจุบันได้จากการสัมภาษณ์เกษตรกรและผู้ประกอบการในกรุงเทพฯ ชลบุรี นครราชสีมา ขอนแก่น และระยอง ในระหว่างเดือนมิถุนายน - กรกฎาคม 2536

4.1 โครงสร้างอุตสาหกรรมมันสำปะหลังในปัจจุบัน

ในปี 2535 ประเทศไทยมีเนื้อที่เพาะปลูกมันสำปะหลังทั้งหมด 9,323 ล้านไร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเนื้อที่เพาะปลูกมันสำปะหลังมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 62.48 รองลงมาได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือคิดเป็นร้อยละ 20.23 ของเนื้อที่เพาะปลูกทั้งหมด สำหรับจังหวัดที่มีเนื้อที่เพาะปลูกมันสำปะหลังมากที่สุดได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา มีเนื้อที่เพาะปลูกมันสำปะหลังคิดเป็นร้อยละ 21.29 ของเนื้อที่เพาะปลูกทั้งหมด (มากกว่าภาคตะวันออก) ผลผลิตหัวมันสำปะหลังสดทั้งหมดเท่ากับ 20,356 ล้านตัน โดยที่ร้อยละ 30 ของผลผลิตหัวมันสำปะหลังสดถูกนำไปใช้ในอุตสาหกรรมแป้งมันสำปะหลังและแป้งแปรรูป เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมต่างๆในประเทศ (เช่น อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมผลิตผงชูรส อุตสาหกรรมผลิตสารความหวานและอุตสาหกรรมอื่นๆ เช่น อุตสาหกรรมกระดาษ สิ่งทอ ไม้อัด กาว และอุตสาหกรรมที่ใช้กาว เป็นต้น) และส่งออก ส่วนอีกร้อยละ 70 ถูกนำไปใช้ในอุตสาหกรรมมันเส้น/มันอัดเม็ดเพื่อใช้เลี้ยงสัตว์ (ดูแผนภาพที่ 4.1) โดยที่มันเส้น/มันอัดเม็ดสำหรับใช้เลี้ยงสัตว์ในประเทศนั้นยังมีน้อยมากเนื่องจากโรงงานผลิตอาหารสัตว์ส่วนใหญ่จะใช้ข้าวโพด ข้าวฟ่าง และกากถั่วเหลืองมากกว่า ดังนั้นมันเส้น/มันอัดเม็ดที่ผลิตได้ส่วนใหญ่จะผลิตเพื่อส่งออกต่างประเทศ ตลาดต่างประเทศที่สำคัญอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ตลาด คือ ตลาดประชาคมยุโรป (ซึ่งเป็นตลาดหลักและตลาดใหญ่ที่สำคัญที่สุด) และตลาดนอกประชาคมยุโรป (ซึ่งมีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ หลังจากประเทศไทยทำสัญญาเกี่ยวกับกลุ่มประชาคมยุโรปในเรื่องการจำกัดปริมาณส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง)

เนื่องจากมันสำปะหลังเป็นสินค้าที่เน่าเสียง่าย จึงต้องแปรรูปภายใน 2 วันหลังจากเก็บเกี่ยว เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังจะขายหัวมันทันทีหลังจากขุดหัวมันแล้ว โดยว่าจ้างรถบรรทุกในท้องที่ไปส่ง โรงงานแปรรูปโดยตรง หรืออาจจะขายผ่านจุดซื้อขายในท้องที่ (ลานมัน) หรืออาจจะให้นายหน้าในท้องที่ ซึ่งมีรถบรรทุกนำไปขายให้ ในปัจจุบันเกษตรกรส่วนใหญ่นิยมที่จะขายหัวมันสดโดยตรงให้กับโรงงาน มันเส้นและโรงงานแป้งมันมากกว่าที่จะขายผ่านพ่อค้าผู้รวบรวมในท้องถิ่น เนื่องจากจำนวนชาวไร่ มันสำปะหลังนั้นมีเป็นจำนวนมาก ผลผลิตของแต่ละคนจึงไม่มีอิทธิพลต่อระดับราคาตลาดแต่อย่างใด ผู้ขายในตลาดระดับนี้จึงเป็นผู้ยอมรับราคาโดยสิ้นเชิง

สำหรับการรับซื้อหัวมันสดของโรงงานมันเส้น และโรงงานแป้งมันในปัจจุบัน พบว่ามีการแข่งขันกัน สูงกว่าในอดีต ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนโรงงานมันเส้นในปัจจุบัน (ปี 2535) มีประมาณ 500 โรง¹ และมักจะเป็นลานขนาดใหญ่ คือ มีพื้นที่ตั้งแต่ 20 ไร่ขึ้นไป ลานขนาดกลางและเล็กมีเป็นส่วนน้อย ส่วนโรงงาน แป้งมันและแป้งแปรรูปมีประมาณ 46 และ 9 โรง ตามลำดับ² อีกทั้งโรงงานแป้งมันสำปะหลังและโรงงาน มันเส้นก็อยู่ไม่ห่างไกลกันมากนัก ในอดีตโรงงานมันเส้นจะกระจัดกระจายอยู่ในท้องที่หรือเขตเพาะปลูก มันสำปะหลังมากกว่าในปัจจุบัน ในปัจจุบันโรงงานมันเส้นจะกระจุกตัวอยู่บริเวณใกล้เคียงกัน ตัวอย่าง เช่น จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ปลูกมันสำปะหลังมากที่สุด ปรากฏว่าโรงงานมันเส้นและ โรงงานแป้งมันส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนถนนสายเดียวกัน นอกจากนั้น การที่หัวมันสดออกสู่ตลาดมากในช่วง ฤดูแล้งหรือตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน-เมษายน ทำให้โรงงานมันเส้นและโรงงานแป้งส่วนใหญ่เปิดดำเนินงาน ได้เต็มกำลังผลิตในช่วงเวลาดังกล่าว ดังนั้น การแข่งขันกันรับซื้อหัวมันสดระหว่างโรงงานทั้งสอง ประเภทจึงสูง ทางโรงงานแป้งมันจึงต้องจูงใจเกษตรกรโดยการตั้งราคารับซื้อหัวมันสดไว้สูงกว่าโรงงาน มันเส้นประมาณ 2-3 สตางค์ต่อหัวมันสด 1 กิโลกรัม ที่มีแป้งเพิ่มขึ้น 1 เปอร์เซ็นต์ ในฤดูแล้งเป็นช่วงที่มีการแข่งขันกันสูง โรงงานแป้งต้องใช้มาตรการจูงใจด้านราคาอย่างเข้มข้น นอกจากนี้ ทั้งโรงงานมันเส้น และโรงงานแป้งมันยังให้ค่าเหี้ยมเบรค (ค่านายหน้า) แก่เจ้าของรถที่นำหัวมันสดมาขายให้กับโรงงานด้วย สำหรับการรับซื้อหัวมันสดของทางโรงงานนั้น ทางโรงงานจะคิดราคาหัวมันตามเปอร์เซ็นต์แป้งและจะหัก ดินทราย 10 เปอร์เซ็นต์ของน้ำหนัก ดังนั้น ราคาหัวมันสดที่เกษตรกรได้รับ ณ ฟาร์ม จะเท่ากับราคา หัวมันสดที่ลานคิดตามเปอร์เซ็นต์แป้งหักด้วยค่าขนส่งจากฟาร์มมายังลานหักค่าดินทราย

¹ จากการสอบถามผู้ประกอบการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

² จากสมาคมการค้าอุตสาหกรรมแป้งมันสำปะหลังไทย

โรงงานมันเส้นจะแปรรูปหัวมันสดเป็นมันเส้นเพื่อจำหน่ายให้แก่โรงงานมันอัดเม็ด การทำมันเส้นในปัจจุบันมีการพัฒนามากขึ้นกว่าในอดีตมาก ซึ่งจะสังเกตได้จากการมีการนำเอาเครื่องจักรเข้ามาช่วยในการทำงานมากขึ้น เช่น มีการใช้เครื่องมือขนาดใหญ่ขึ้น การชนหัวมันสดใส่เครื่องไม่ก็ใช้รถตักจากเครื่องไม่มันแล้วลำเลียงไปตากโดยใช้รถไถปรยมันเส้น นอกจากนี้โรงงานยังมีเครื่องกลบมันเส้น การลงทุนในเครื่องจักรทุนแรงเหล่านี้ ทำให้ขนาดของลานตากใหญ่ขึ้นแต่ก็สามารถประหยัดแรงงานได้มาก จากการสัมภาษณ์พบว่า โรงงานมันเส้นจะมีการจ้างแรงงานในช่วงดำเนินงานเต็มที่เฉลี่ยประมาณ 8-10 คนต่อโรงงาน ซึ่งส่วนหนึ่งจะเป็นการจ้างประจำทำหน้าที่ขับรถ (ประมาณ 2-3 คน) และอีกส่วนหนึ่งจะจ้างรายวัน (หรือชั่วคราว) ทำหน้าที่กลบมัน เป็นต้น สำหรับกำลังการผลิตของโรงงานมันเส้นในปัจจุบันเฉลี่ยประมาณ 120-150 ตัน/วัน นอกจากการผลิตมันเส้นแล้ว ในช่วงฤดูฝนหรือช่วงหลังจากเดือนเมษายน-ตุลาคม ทางโรงงานมันเส้นที่อยู่ใกล้กับโรงงานแปงมันก็อาจไปซื้อกากแปงจากโรงงานแปงมาตาก เพื่อขายให้แก่โรงงานมันอัดเม็ดอีกด้วย กิจกรรมนี้ทำให้โรงงานสามารถจ้างคนงานประจำไว้ได้ตลอดปีและสามารถใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์ได้เกือบตลอดปี

สำหรับการขายมันเส้นของโรงงานมันเส้นนั้น ทางโรงงานอาจจะขายมันเส้นให้กับโรงงานมันอัดเม็ดในท้องถิ่นหรือขายให้กับโรงงานมันอัดเม็ดที่มีขนาดใหญ่ที่อยู่นอกเขตท้องที่ก็ได้ เช่น ที่บางไทรและบางปะกง เป็นต้น การขายอาจขายโดยตรงหรืออาจขายผ่านหยกก็ได้เพื่อความสะดวก (โดยมีค่าตอบแทนให้แก่หยกประมาณ 2% ของมูลค่า) สำหรับรถบรรทุกที่นำมันเส้นไปขายนอกท้องที่ ขากลับจะรับจ้างบรรทุกสินค้าอื่น ๆ กลับมาด้วย จะไม่ตีรถเปล่ากลับ เพราะจะช่วยลดต้นทุนค่าขนส่งได้ ส่วนระยะเวลาที่ใช้ในการขนส่งนั้นประมาณ 1-3 วัน แล้วแต่ช่วงเวลาว่าในขณะนั้นผลผลิตมากหรือน้อย ถ้าผลผลิตมีมากอาจต้องใช้เวลาในการเข้าคิวตามลำดับก่อน-หลัง เพื่อขนถ่ายสินค้า

จำนวนโรงงานมันอัดเม็ดในปัจจุบันมีประมาณ 200 โรง³ จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการพบว่า โรงงานที่มีจำนวนหัวอัดต่ำกว่า 5 หัวอัด เหลือน้อยมาก ส่วนใหญ่แต่ละโรงงานจะมีจำนวนหัวอัด 6-10 หัว ซึ่งผู้ประกอบการเห็นว่าเป็นจำนวนที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด สำหรับกำลังการผลิต ถ้าทุกโรงงานเดินเครื่องได้ 24 ชั่วโมง เป็นเวลา 12 เดือน จะสามารถผลิตมันอัดเม็ดได้กว่า 10 ล้านตันต่อปี ในสภาพความเป็นจริงแล้วแต่ละโรงงานจะดำเนินการผลิตเพียง 4-5 เดือนเท่านั้น และบางโรงงานจะเลือกทำการผลิตในช่วงกลางคืนเพื่อลดต้นทุนค่ากระแสไฟฟ้า หลังจากที่มีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคใช้ระบบคิดค่ากระแสไฟฟ้าแบบใหม่ สำหรับปริมาณการผลิตจะมากหรือน้อยเท่าใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับว่าโรงงานนั้นดำเนินการธุรกิจส่งออกด้วยหรือไม่ ถ้าดำเนินการธุรกิจส่งออกด้วย การมีสต็อกมันอัดเม็ดเก็บไว้ในโกดังเป็นสิ่งจำเป็น

³ จากการสอบถามผู้ประกอบการด้านผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

เนื่องจากวิธีการจัดสรรโควต้าส่งออกวิธีการหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็คือ มาตรการเช็คสต็อก ซึ่งจะจัดสรรให้ตามสัดส่วนของม้วนอัดเม็ดที่สต็อกไว้ในโกดัง

สำหรับการรับซื้อน้ำมันเส้นของโรงงานมันอัดเม็ดนั้น ทางโรงงานจะตั้งมาตรฐานไว้ที่ความชื้น 16% ทราเย 4% สินค้าที่มีคุณภาพด้อยกว่าที่กำหนดจะถูกตัดราคาซื้อลงประมาณ 2 สตางค์ ต่อความชื้นที่เพิ่มขึ้น 1% หรือบางรายอาจใช้วิธีการตัดน้ำหนัก ซึ่งเมื่อคำนวณออกมาแล้วจะตกประมาณ 2 สตางค์เศษ ต่อความชื้น 1% เช่นกัน ซึ่งก็ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยทั่วไปแล้ว โรงงานขนาดใหญ่จะต้องรับซื้อน้ำมันเส้นในราคาที่แพงกว่าโรงงานขนาดเล็กเล็กน้อย ทั้งนี้เนื่องจากโรงงานขนาดใหญ่ต้องการวัตถุดิบในปริมาณมาก การรับซื้อในราคาสูงก็เพื่อดึงดูดดิบให้ได้ในปริมาณที่พอเพียงกับกำลังการผลิตนั่นเอง และเพื่อเป็นการลดต้นทุนการผลิตบางโรงงานจะนำเอากากมันแห้งมาผสมกับมันเส้นเพื่ออัดเป็นมันเม็ดด้วย มันอัดเม็ดที่ผลิตได้จะถูกส่งขายโดยตรงให้กับพ่อค้าส่งออกในกรุงเทพฯ ที่บางปะอิน บางปะกง และที่หาดฉะเชิงเทรา มันอัดเม็ดที่ถูกส่งขายให้กับพ่อค้าขายส่งก่อนที่จะถึงพ่อค้าส่งออกจะมีจำนวนน้อยมาก ในการส่งออกนั้น เนื่องจากในปัจจุบันรัฐบาลใช้มาตรการเช็คสต็อกควบคู่กับมาตรการจูงใจ ทำให้ผู้ส่งออกต้องแข่งขันกันทั้งในด้านการสร้างสต็อกและการขยายตลาดนอกประชาคมยุโรป ซึ่งทำให้ผู้ส่งออกมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้นและมียกเลิกลดลง จำนวนผู้ส่งออกในปี 2535 มีประมาณ 117 ราย (เฉพาะที่เป็นสมาชิกสมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย) แต่ผู้ส่งออกรายใหญ่มีเพียง 10 รายเท่านั้น (ดูตารางที่ 4.2) ถ้าพิจารณาจำนวนผู้ซื้อ-ผู้ขายในตลาดระดับส่งออกนี้แล้ว คนทั่วไปอาจคิดว่าบริษัทผู้รับซื้อ (หรือผู้ส่งออก) จะมีอำนาจกำหนดราคาพอสมควร ยิ่งถ้าพิจารณาอุปสรรคด้านเงินลงทุนสำหรับนักธุรกิจรายใหม่ๆที่จะเข้าไปค้าขายแข่งด้วยแล้วแทบจะไม่มีโอกาสเลย ทั้งนี้เพราะการเป็นผู้ซื้อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในระดับส่งออกนี้จะต้องมีเรือเดินทะเลขนาดใหญ่ และโดยทั่วไปการขนส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอัดเม็ดเป็นแบบเทกอง (Bulk) ฉะนั้นจึงต้องขนส่งสินค้ามันสำปะหลังได้แต่เพียงอย่างเดียวในแต่ละเที่ยว จึงจะมีปริมาณส่งออกมากเพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย ดังนั้น ผู้ส่งออกจึงพยายามหาช่องทางที่จะลดต้นทุนการขนถ่ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอยู่เสมอเพื่อตนเองจะได้มีอำนาจแข่งขันกับคู่แข่งมากขึ้นนั่นเอง ดังนั้นเทคโนโลยีการขนส่งประกอบกับนโยบายการจัดสรรโควต้า จึงทำให้มีผู้ส่งออกรายใหญ่จำนวนไม่มาก แต่ผู้ส่งออกเหล่านี้ก็ต้องแข่งขันกันค่อนข้างสูง

สำหรับผลผลิตหัวมันสดที่นำมาใช้ผลิตแป้งและแป้งแปรรูปในปัจจุบันนี้ พบว่ามีสัดส่วนที่สูงกว่าในอดีต ซึ่งมีประมาณ 10-15% ของผลผลิตเท่านั้น ทั้งนี้ก็เป็นเพราะผลิตภัณฑ์ประเภทแป้งและแป้งแปรรูปเป็นสินค้าที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้มากกว่ามันเส้นและมันอัดเม็ด ประกอบกับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ส่งไปตลาดประชาคมยุโรปถูกกำหนดโควต้าส่งออก ทำให้มีปริมาณของผลผลิตส่วนเกินมากขึ้น ซึ่งผลผลิตส่วนเกินนี้ได้ถูกนำมาใช้ในอุตสาหกรรมแปรรูปที่ใช้แป้งมันสำปะหลัง และแป้งแปรรูปเป็นวัตถุดิบมากขึ้น พร้อมๆกับการขยายเทคโนโลยีในการผลิต และกำลังการผลิตของโรงงานแป้งมันและโรงงานแป้งแปรรูป อันเนื่องจากการขยายตัวของตลาดแป้งมันทั้งในและนอกประเทศ ในปัจจุบันประเทศไทยมี

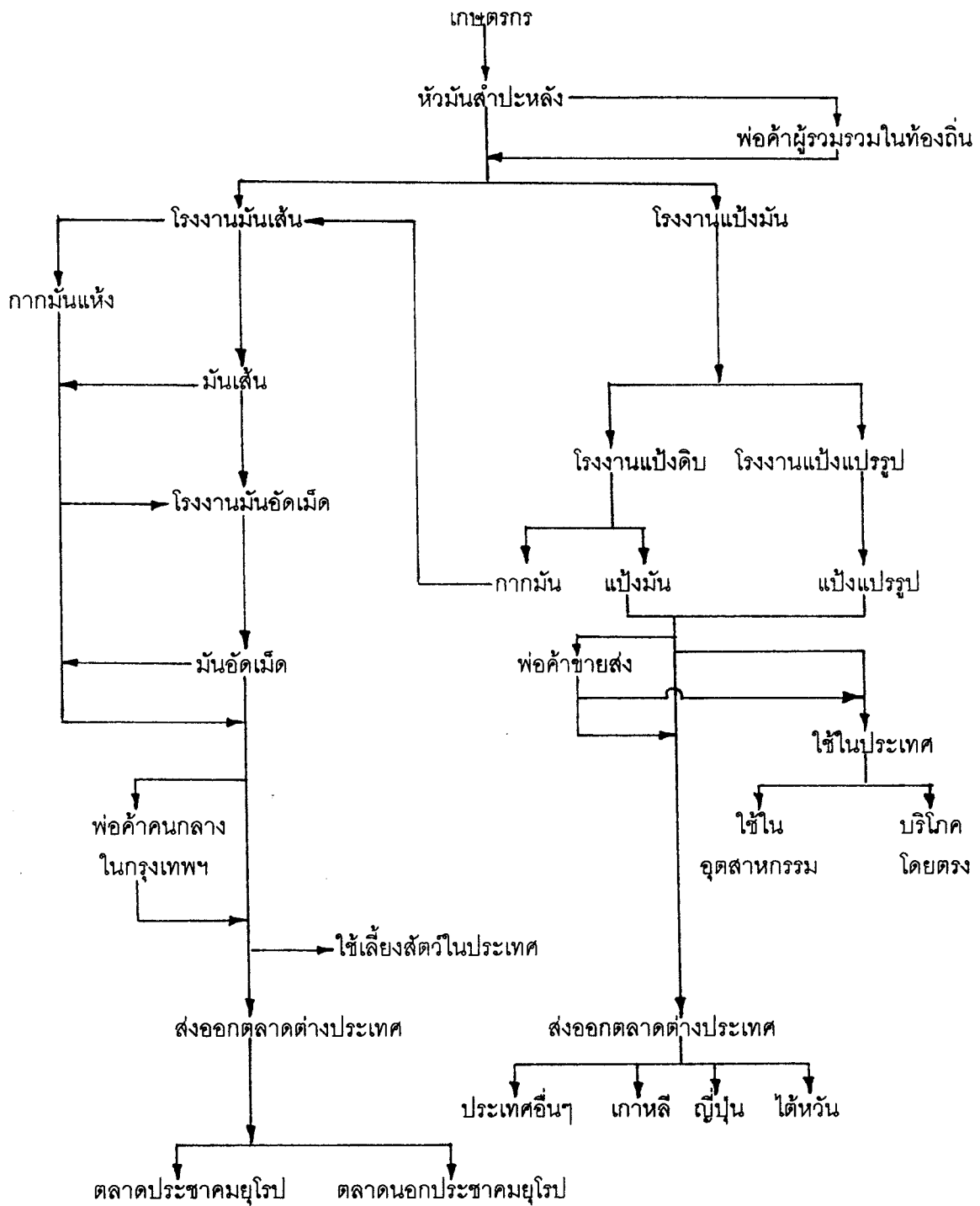
โรงงานผลิตแบริ่งน้ำมันสำหรับทั้งสิ้น 46 โรงงาน มีกำลังการผลิตรวมทั้งสิ้น ประมาณ 1,265 ล้านตัน/ปี โดยโรงงานที่มีกำลังการผลิตมากกว่า 200 ตัน/วัน มี 2 โรงงาน คือ บจก.สงวนวงษ์อุตสาหกรรม และ บจก.ไทยวา (พิมาย) นอกนั้นเป็นโรงงานที่มีกำลังการผลิตต่ำกว่า 200 ตัน/วัน ส่วนโรงงานที่ผลิตแบริ่งแปรรูป มี 9 โรงงาน มีกำลังการผลิตรวมทั้งสิ้นประมาณ 253,000 ตัน/ปี (ข้อมูลจากสมาคมการค้าอุตสาหกรรมแบริ่งน้ำมันสำหรับไทย) การใช้แบริ่งน้ำมันสำหรับในประเทศไม่มีสถิติราชการที่แน่นอน ทางสมาคมการค้าอุตสาหกรรมแบริ่งน้ำมันสำหรับไทย ประมาณว่ามีการใช้ภายในประเทศประมาณ 500,000 - 700,000 ตัน และมีการส่งออกในปริมาณที่ใกล้เคียงกับการใช้ในประเทศ ประมาณหนึ่งในสี่ถึงหนึ่งในสามของแบริ่งน้ำมันที่ผลิตในประเทศนำไปผลิตแปรรูป โดยที่แปรรูปนี้กว่าร้อยละ 90 เป็นสินค้าที่ใช้ส่งออก ส่วนการใช้แบริ่งน้ำมันสำหรับในประเทศนั้น จะใช้มากในอุตสาหกรรมผงชูรสและสารความหวาน และยังใช้ในอุตสาหกรรมกระดาษ อาหาร สิ่งทอ กาวและอื่นๆ นอกจากนั้น ยังใช้บริโภคโดยตรงในครัวเรือน⁴

การซื้อขายน้ำมันสดของทางโรงงานแบริ่งจะแตกต่างจากทางโรงงานมันเส้น คือ โรงงานแบริ่งจะซื้อหัวมันสดตามเปอร์เซ็นต์แบริ่งที่ตรวจวัดได้ ส่วนโรงงานมันเส้นจะซื้อเหมา จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการพบว่า ชาวไร่ที่ขายหัวมันสดให้กับโรงงานแบริ่งจะได้ราคาดีกว่าขายให้โรงงานมันเส้นประมาณ 10 สตางค์ต่อกิโลกรัม สำหรับตลาดของแบริ่งน้ำมันสำหรับในประเทศนั้น ผู้ซื้อส่วนหนึ่งคือผู้ใช้โดยตรง เช่น โรงงานทำก๋วยเตี๋ยว, ลูกชิ้น อีกส่วนหนึ่งขายผ่านผู้ขายส่ง ซึ่งมีตราสินค้าเป็นของตนเอง เช่น ตราแพะ ตราปลามังกร ในปัจจุบันผู้ขายส่งแบริ่งมีประมาณ 30 ราย แต่มีผู้ขายส่งรายใหญ่ มีอยู่ประมาณ 6 ราย เช่น ตราปลามังกร ตรานก ตรากระต่าย ผู้ผลิตส่วนใหญ่จะขายสินค้าผ่าน ผู้ขายส่ง เนื่องจากการทำการขายส่งเองมักจะไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ และพ่อค้าขายส่งทำหน้าที่เป็นผู้กักเก็บแบริ่งไว้จำหน่ายตลอดปีด้วย สำหรับตลาดแบริ่งน้ำมันในต่างประเทศมีการกีดกันไม่น้อยกว่าสินค้าเกษตรอื่นๆโดยทั่วไป ในปัจจุบันไทยสามารถเลี่ยงการกีดกันดังกล่าวได้ โดยการส่งแบริ่งน้ำมันแปรรูปไปญี่ปุ่น โดยเฉพาะเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมกระดาษ แต่ตลาดญี่ปุ่นนั้น มีการกีดกันอย่างไม่เป็นทางการ (และอย่างไม่โปร่งใส) ยังผลให้การส่งออกแบริ่งน้ำมันขายตัวได้ไม่ค่อยเร็วเท่าใดนัก นอกจากญี่ปุ่นแล้ว ตลาดแบริ่งในเกาหลีใต้ก็มีการกีดกันเช่นกัน ดังนั้น ในตลาดระดับส่งออกสามารถสรุปได้ว่า การส่งออกแบริ่งน้ำมันนั้น โรงงานแบริ่งน้ำมันมักจะเป็นผู้ส่งออกไปเอง ฉะนั้นโรงงานแบริ่งจึงทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ซื้อและผู้ขายไปพร้อมๆกัน บางโรงงานก็ส่งต่อให้พ่อค้าส่งออกอีกทอดหนึ่งแต่ก็มีส่วนน้อย

⁴ สำหรับการใช้น้ำมันสำหรับในประเทศ ในอุตสาหกรรมต่างๆสามารถได้จากรายงานการศึกษาเรื่องมันสำหรับภาพในสิบปีข้างหน้า สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย มกราคม 2535

สำหรับการเข้า-ออกจากอุตสาหกรรมแป้งมันนั้น จะพบว่าผู้ผลิตรายใหม่ๆเข้าสู่ตลาดบ้าง แต่การเข้าสู่อุตสาหกรรมจะมีอุปสรรคในด้านเศรษฐกิจคือเงินลงทุนที่เริ่มต้นกิจการ และอุปสรรคทางด้านการตลาดเองก็เป็นข้อจำกัดที่สำคัญต่อการเข้ามาแข่งขันด้วยเช่นกัน

แผนภาพที่ 4.1
โครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำมันสำปะหลัง



ตารางที่ 4.1

เนื้อที่เพาะปลูก ผลผลิต โรงงานแปรรูปและผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

ปี	เนื้อที่ ^{1/} เพาะปลูก		โรงงาน(โรง)					ผู้ส่งออก ^{4/} ราย
	(ล้านไร่)	ผลผลิต ^{1/} (ล้านตัน)	มันเส้น ^{2/}	มันอัดเม็ด ^{2/}	มันเส้นและ มันอัดเม็ด ^{2/}	แป้งมัน ^{2/}	แป้งแปร รูป ^{3/}	
2517	3.108	6.765	1,267	141	183	127	-	-
2518	2.969	7.094	1,370	152	186	128	-	-
2519	4.327	10.230	1,425	168	198	132	-	-
2520	5.293	11.840	1,477	176	198	133	-	-
2521	7.281	16.358	-	-	-	-	-	-
2522	5.286	11.101	-	-	-	-	-	-
2523	7.250	16.540	-	-	-	-	-	-
2524	7.940	17.744	-	-	-	-	-	-
2525	7.728	17.788	3,174	381	254	55	-	-
2526	8.551	18.988	-	-	-	-	-	-
2527	8.779	19.985	-	-	-	-	-	140
2528	9.230	19.263	2,642	612	-	-	-	138
2529	7.748	15.255	-	-	-	-	-	134
2530	8.820	19.554	2,369	361	264	55	-	129
2531	9.879	22.307	-	-	-	40	-	128
2532	10.136	24.264	-	-	-	-	-	-
2533	9.562	20.700	-	-	-	45	-	-
2534	9.323	19.705	-	-	-	46	9	122
2535	9.312	20.356	500*	200*	3	46	9	117

ที่มา : 1/ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2/ กองควบคุมโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, 2528 จาก โสภกา (2528)

รายงานภาวะเศรษฐกิจอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

3/ สมาคมการค้าอุตสาหกรรมแป้งมันสำปะหลังไทย

4/ สมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย

* จากการสอบถามผู้ประกอบการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

- ไม่มีข้อมูล

ตารางที่ 4.2
ร้อยละของปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของผู้ส่งออก 10 ลำดับ

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
ลำดับ	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1	6.98	6.27	11.92	5.76	6.42	8.97	16.12	22.79	17.76
2	4.93	5.80	5.50	5.74	5.65	7.44	7.73	6.03	10.98
3	3.49	4.40	3.69	5.49	5.86	3.82	6.84	4.96	5.54
4	3.30	3.66	3.19	5.34	3.64	3.19	3.92	4.43	4.08
5	3.26	3.46	3.13	3.99	3.59	2.95	3.04	4.09	3.57
6	3.22	3.20	3.03	3.85	3.10	2.45	2.57	3.65	3.36
7	3.15	2.90	3.02	3.77	2.78	2.38	2.41	3.57	3.02
8	3.11	2.87	2.99	3.46	2.77	2.27	2.38	3.42	2.79
9	2.74	2.86	2.97	2.87	2.73	2.15	2.31	2.88	2.78
10	2.51	2.74	2.83	2.85	2.23	2.10	2.26	2.34	2.64
จำนวนผู้ส่งออก(ราย)	76.00	76.00	66.00	70.00	86.00	92.00	96.00	67.00	72.00
ปริมาณ (ล้านตัน)	5.35	3.52	3.67	5.59	4.00	2.75	1.88	2.09	8.04

ที่มา : รายงานประจำปี สมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย (หลายเล่ม)

หมายเหตุ : ปี 1984-1988 จำนวนงวดการส่งออกเท่ากับ 7 งวด

ปี 1989-1992 จำนวนงวดการส่งออกเท่ากับ 5 งวด

4.2 โครงสร้างต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมมันสำปะหลังของไทย

4.2.1 การผลิตและโครงสร้างต้นทุนการผลิตหัวมันสำปะหลังสด

ก) การผลิต

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เกษตรระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และผู้นำในหมู่บ้านของ จังหวัดนครราชสีมา, ชลบุรี, ระยอง และขอนแก่น เราพอจะประมวลได้ว่าพื้นที่ปลูกมันสำปะหลังในปัจจุบันมี 3 แบบดังนี้

(1) พื้นที่ปลูกที่เป็นดินแดง หรือดินดง เหมือนดินลูกรัง มีลักษณะเหนียว แต่มีการระบายน้ำดี เนื่องจากส่วนใหญ่อยู่ที่สูง มีความอุดมสมบูรณ์สูงกว่าพื้นที่ปลูกมันลักษณะอื่น ผลผลิตต่อไร่จึงค่อนข้างสูง แม้ว่าจะไม่มีการใช้ปุ๋ย พื้นที่ลักษณะนี้เป็นที่ต้องการของเกษตรกรผู้ปลูกมันมาก บริเวณพื้นที่ส่วนใหญ่ของ อ.ครบุรี และ อ.เสิงสาง จ. นครราชสีมา รวมทั้งบริเวณใกล้เคียง เช่น จ.บุรีรัมย์ มีพื้นที่ปลูกมันเป็นดินลักษณะนี้ ผลผลิตต่อไร่ประมาณ 2.5 ตัน (พันธุ์พื้นเมือง, ไม่ใช้ปุ๋ยเคมี) ฤดูกาลผลิตของเกษตรกรบริเวณนี้ ถูกจำกัดด้วยสภาพของฤดูกาลเป็นอย่างมาก กล่าวคือ เนื่องจากลักษณะดินค่อนข้างเหนียว ฉะนั้น การขุดมันในช่วงฤดูฝนจะได้ลำบากมาก ทั้งนี้เพราะนอกจากจะมีดินติดที่หัวมันมากแล้ว ยังยากลำบากในด้านการคมนาคมขนส่งด้วย ตรงกันข้าม ในการปลูกนั้นเกษตรกรต้องรอให้แน่ใจว่าจะมีฝนตกมาบ้างเพื่อให้ท่อนมันแทงราก แทงยอด และเติบโตต่อไปได้ การปลูกท่อนพันธุ์ในช่วงแล้งและไม่มีฝนตก จึงเสี่ยงมากต่อการที่ท่อนพันธุ์จะแห้งตายไปก่อนแทงรากแตกยอด หรือถ้าแทงรากแตกยอดมาบ้างแล้ว แต่ก็ยังไม่โตมากพอที่จะทนกับสภาวะแห้งแล้งได้นานนัก ถ้าไม่มีฝนตกมาบ้างก็จะแห้งตายไปในที่สุด โดยสรุป ฤดูกาลปลูกของเกษตรกรบริเวณนี้ คือ จะเริ่มเตรียมดิน (ไถ) หลังขุดมันของฤดูกาลที่ผ่านมาเสร็จก่อน จากนั้นจะปล่อยผืนดินทิ้งไว้ระยะหนึ่ง จึงเริ่มปักท่อนพันธุ์ราวเดือน 4-5 (มีนาคม-เมษายน) ซึ่งจะมีฝนสงกรานต์ตกมาบ้างแล้ว (เรียกว่ามันต้นฝน) เกษตรกรจะเริ่มขุดมันออกขายราวเดือน 12 (พฤศจิกายน) เป็นต้นไป ซึ่งเริ่มหน้าหนาวฝนเกือบไม่มีแล้ว แต่การที่จะขุดไปขายเมื่อใด จริงๆขึ้นอยู่กับปัจจัยนอกเหนือจากปัญหาดินเปียก และในฤดูฝนดังที่กล่าวมาแล้วอีกหลายประการ เช่น ราคา, ความพร้อมของรถบรรทุก โดยทั่วไปเกษตรกรมักจะไม่นิยมนำไปขายเดือนกุมภาพันธ์ ด้วยเกรงว่าถ้าปล่อยให้การขุดยืดออกไป อาจจะมีฝนตกและปัญหาราคาหัวมันจะตกต่ำ และปัญหาการหารถมาบรรทุกยากก็จะตามมา

(2) พื้นที่ปลูกเป็นดินทราย อยู่บนที่สูง ขนาดเม็ดทรายโต การระบายน้ำสูง
การปลูกมันต้องใช้ปุ๋ยจึงจะให้ผลผลิตสูง (ผลผลิตต่อไร่เฉลี่ย 2.5 ตันขึ้นไป) พื้นที่ปลูกมันบริเวณ อ.สีคิ้ว
อ.ปักธงชัย อ.ปากช่อง และบริเวณใกล้เคียง มีลักษณะดินประเภทนี้ พื้นที่มันในจังหวัดชลบุรี ระยะเวลา
ก็ถูกจัดอยู่ในประเภทเดียวกันได้ แต่ผลผลิตต่อไร่จะต่ำกว่า (ประมาณ 2.2 ตัน) เกษตรกรในบริเวณที่มี
ลักษณะดินดังกล่าว สามารถเลือกปลูกและเก็บเกี่ยวผลผลิต ในลักษณะที่ยืดหยุ่นได้มากกว่าเกษตรกรใน
บริเวณแรกที่กำลังกล่าวมาแล้ว แต่จากประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่เกษตรระดับจังหวัดและอำเภอ เห็นว่า
ส่วนใหญ่จะปลูกมันปลายฝน กล่าวคือ เริ่มปลูกทันทีเมื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตเสร็จในราวเดือนพฤศจิกายนและ
ตุลาคม ฉะนั้น อายุต้นมันส่วนใหญ่จะประมาณ 12 เดือน เกษตรกรบริเวณนี้สามารถขุดมันในช่วงฝนได้
เพราะดินเป็นดินทราย ปัญหาดินติดหัวมันและปัญหาการขนส่งจึงไม่รุนแรงเท่าในเขตดินดงซึ่งเป็น
ดินเหนียว เกษตรกรจึงดูภาวะราคาเป็นปัจจัยสำคัญในการขุดมันออกขาย ข้อดีของการปลูกมันปลายฝน
อีกประการหนึ่งเมื่อเทียบกับมันต้นฝนก็คือ วัชพืชจะเติบโตช้ากว่าเพราะเป็นช่วงหน้าแล้ง ปัญหา การทำรุ่น
จึงน้อยกว่ากัน

(3) พื้นที่เป็นดินทราย ค่อนข้างละเอียด และอยู่ที่ต่ำ การระบายน้ำไม่ดี มักจะมี
น้ำขังเมื่อมีฝนตกติดต่อกัน คุณภาพของดินอยู่ในระดับต่ำ การปลูกมันต้องอาศัยปุ๋ยเคมีในอัตราสูง ผลผลิต
เฉลี่ยจะประมาณ 2 ตันต่อไร่ พื้นที่แบบนี้อยู่บริเวณ อ.บัวใหญ่ ปะทาย ชุมพวง ของ จ.นครราชสีมา รวมทั้ง
บริเวณใกล้เคียง เช่น ส่วนใหญ่ของ อ.บ้านไผ่ อ.เปือยน้อย จ.ขอนแก่น และบางส่วนของ จ.มหาสารคาม
เป็นตัวอย่างพื้นที่ดินปลูกมันที่มีลักษณะดังกล่าว ฤดูกาลปลูกมันของเกษตรกรผู้มีพื้นที่ดินลักษณะนี้ จึงถูก
จำกัดด้วยอุปสรรคด้านฤดูกาลเหมือนกรณีดินลักษณะแรก แต่ต่างกันที่ลักษณะของปัญหาในรายละเอียด
เกษตรกรจะต้องรีบขุดมันออกขายก่อนที่ฝนจะตกมามาก จนอาจทำให้หัวมันในดินเน่าเสีย ฉะนั้น ช่วง
เก็บเกี่ยวจะอยู่ประมาณเดือนมิถุนายน-กรกฎาคม เป็นต้นไป หลังจากขุดมันออกไปแล้ว เกษตรกรมักจะ
ปลูกพืชระยะสั้นต่อไปในพื้นที่ดินเดียวกัน บางรายอาจปลูกข้าว ปลูกปอ ซึ่งจะสามารถเก็บเกี่ยวได้ราวเดือน
พฤศจิกายน-ธันวาคม เมื่อเก็บเกี่ยวพืชอายุสั้นเหล่านั้นเสร็จแล้วเกษตรกรก็จะปลูกมันทันที ฉะนั้น มันที่ขุด
ในพื้นที่ปลูกลักษณะนี้จะมีอายุเพียง 8 เดือนโดยประมาณ

ข) ต้นทุนการผลิตหัวมันลำปะหลังสด

ด้วยเหตุที่การผลิตหัวมันลำปะหลังมีความแตกต่างกันตามสถานที่และลักษณะดิน
งานวิจัยจึงเสนอการคำนวณต้นทุนของแต่ละแหล่งและลักษณะดิน รายละเอียดดังปรากฏในตาราง
ภาคผนวกที่ 4.1 ถึง 4.5

ตารางข้างล่างและแผนภาพที่ 4.2 นี้ สรุปต้นทุนต่อกิโลกรัมของงานวิจัยนี้ และจากการคำนวณของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ตารางภาคผนวกที่ 4.6 และ 4.7) เพื่อให้สะดวกกับการเปรียบเทียบ

หน่วย/ส.ต./กก.

ต้นทุนจากการสัมภาษณ์ (ปี 2536)	ต้นทุนรวม	ต้นทุนจากกระทรวง เกษตรและสหกรณ์	ต้นทุนรวม	ต้นทุนรวม ค่าขนส่ง
ชลบุรี-ระยอง-มันตันฝน-พันธุ์พื้นเมือง	76.58	ชลบุรี (2533)	41.00 (9)	50.0
		ระยอง (2533)	40.00 (9)	49.0
ขอนแก่น-ทราย-ปลายฝน-พันธุ์พื้นเมือง	66.48	ขอนแก่น (2535)	45.00 (8)	53.0
โคราช-ทราย-ปลายฝน-พันธุ์พื้นเมือง	62.31	โคราช (2533)	38.00 (8)	46.0
โคราช-ทราย-ต้นฝน-พันธุ์พื้นเมือง	58.53	โคราช (2535)	52.00 (8)	60.0
โคราช-ดินแดง-ต้นฝน-พันธุ์ระยอง 60	57.85			

ที่มา : *จากตารางภาคผนวกที่ 4.1 ถึง 4.7

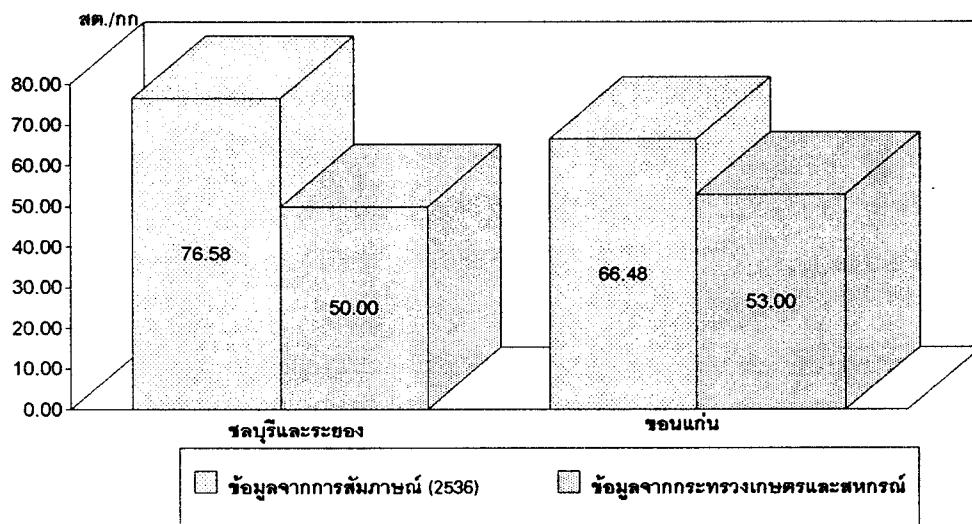
หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บ () แสดงค่าขนส่งมันจากไร่สู่ลานมัน (สดางค์)

(1) เปรียบเทียบกับต้นทุนการผลิตของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ความแตกต่างระหว่างตัวเลขต้นทุนจากการสัมภาษณ์ของผู้วิจัย กับผลการคำนวณของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนหนึ่งอยู่ที่ความแตกต่างเรื่องเวลา แต่แม้ว่าจะคำนึงถึงภาวะการเพิ่มขึ้นของราคาปัจจัยต่างๆแล้ว ต้นทุนจากการสัมภาษณ์ของผู้วิจัย ก็ยังสูงกว่าต้นทุนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อยู่มากพอสมควร

ความแตกต่างประการแรก คือ อัตราค่าใช้ที่ดิน ตัวเลขที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ใช้คำนวณจะเป็นประมาณ 120 บาท/ไร่ ขณะที่จากการสัมภาษณ์จะอยู่ระหว่าง 200-400 บาท ความแตกต่างกันในตัวเลขค่าใช้ที่ดินของงานวิจัยนี้กับของกระทรวงเกษตรฯ อาจเกิดจากการที่เป็นตัวเลขต่างปีกันเป็น ประการแรก ราคาที่ดินและค่าเช่าที่ดินได้ปรับตัวสูงขึ้นมากในระยะ 2-3 ปีมานี้ ในดงดินแดง ค่าเช่าได้ขึ้นจาก 300 บาท/ไร่ มาเป็น 400-500 บาท/ไร่ ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ในเขตอื่นๆ ก็ขึ้นจาก 100 บาท มาเป็น 200 บาท ประการที่สอง กระทรวงเกษตรฯใช้วิธีการหาค่าเฉลี่ยจากตัวอย่างที่ได้จากการสำรวจมีเกษตรกรจำนวนไม่น้อยที่ปลูกมันบนที่ดินของ พ่อ-แม่ หรือของญาติพี่น้อง ซึ่งจะคิดค่าเช่ากันต่ำกว่าราคาตลาด เนื่องจากไม่สามารถกันจำนวนตัวอย่างแบบนี้ออกได้จึงทำให้ค่าเฉลี่ยต่ำ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้สอบถามความเห็นจากเจ้าหน้าที่เกษตรระดับจังหวัดและระดับอำเภอในท้องที่ จ.นครราชสีมา ชลบุรี และระยอง ต่างก็ให้ความเห็นสอดคล้องกันว่าพื้นที่ดินทรายจะมีค่าเช่าไร่ละ 200 บาท ดินดงหรือดินแดง 400 บาท

แผนภาพที่ 4.2
เปรียบเทียบต้นทุนการผลิตมันสำปะหลังจากการสัมภาษณ์และ
จากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์



หมายเหตุ : ข้อมูลจากกระทรวงเกษตรฯ ของจังหวัดชลบุรีและระยองปี 2533
ของจังหวัดขอนแก่นปี 2535

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาด้านทุนการผลิตของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อย่างละเอียดแล้วจะพบว่า ต้นทุนดังกล่าวไม่ได้รวมค่าขนส่งจากไร่ไปถึงลานมัน กล่าวคือเป็นการคิดต้นทุนการผลิต ณ ระดับฟาร์ม แต่ต้นทุนที่ผู้วิจัยคำนวณจากการสัมภาษณ์ได้รวมค่าใช้จ่ายส่วนนี้ไปด้วยแล้ว ค่าขนส่งออกจากไร่ไปลานมัน จะตกราว 8-9 สต.ต่อกก.แล้วแต่ระยะทาง ฉะนั้น ถ้ารวมค่าใช้จ่ายส่วนนี้ เข้าไปในการคิดต้นทุนของกระทรวงเกษตรแล้ว ตัวเลขจะไม่ห่างกันมากนัก กล่าวคือในปี 2535 ต้นทุนของกระทรวงเกษตรฯ ประมาณ 53 สต.ต่อกก. ที่ขอนแก่น เทียบกับ 66.5 สต. ของงานวิจัยนี้ ส่วนที่ นครราชสีมา ต้นทุนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเป็น 60 สต.ต่อกก. เทียบกับ 58-62 สต.ต่อกก. ในงานวิจัยนี้

(2) เปรียบเทียบต้นทุนการผลิตระหว่างท้องที่ที่สัมภาษณ์ จากผลการคำนวณ ต้นทุนการผลิตหัวมันของผู้วิจัยที่แสดงไว้ข้างต้นจะเห็นว่า ต้นทุนการผลิตของเกษตรกรในเขตจังหวัดระยอง ชลบุรี สูงที่สุด คือ กิโลกรัมละ กว่า 77 สต. เกษตรกรในเขตจังหวัดขอนแก่นมีต้นทุนที่ต่ำลงมาแต่สูงเป็นอันดับสอง และเกษตรกรในเขตจังหวัดนครราชสีมามีต้นทุนต่ำที่สุด ความแตกต่างกันในระหว่างต้นทุนการผลิตดังกล่าวอาจอธิบายได้ดังนี้

- ชลบุรีและระยองนับว่าเป็นแหล่งผลิตมันสำปะหลังมาเป็นเวลานานกว่าแหล่งอื่นๆมาก ดังนั้น ความอุดมสมบูรณ์ของดินจึงลดลงมาก เกษตรกรต้องใช้ปุ๋ยเคมีปรับปรุงดินในอัตราที่สูงกว่าอัตราใช้ปุ๋ยเคมีในเขตระยอง-ชลบุรี จะอยู่ประมาณ 50 กก./ไร่ ทั้งที่ปลูกมันพันธุ์พื้นเมือง ในขณะที่ในเขตอื่นๆ ใช้ปุ๋ยเคมีอย่างมาก 25 กก./ไร่

- อายุของต้นมันเป็นปัจจัยสำคัญต่อปริมาณผลผลิตต่อไร่ ในเขตดินทรายที่มีลักษณะระบายน้ำไม่ดี เช่น อ.บ้านไผ่ จ.ขอนแก่น และใกล้เคียง อายุของต้นมันจะอยู่ประมาณ 7-8 เดือน ผลผลิตต่อไร่จึงต่ำ ในขณะที่ในเขตดินทรายระบายน้ำดีซึ่งปลูกมันปลายฝนเหมือนกัน (โคราช : สีคิ้ว ปักธงชัย ปากช่อง) ซึ่งอายุต้นมันจะอยู่ราว 12 เดือน ผลผลิตต่อไร่จึงสูงกว่าและต้นทุนต่อกิโลกรัมจึงต่ำกว่า

- ค่าใช้จ่ายในการเตรียมดินในเขตดินทราย มักจะสูงกว่าในเขตดินแดง ในเขตดินแดงนั้น หลังจากขุดหัวมันออกขายแล้ว เกษตรกรจะคัดเลือกต้นพันธุ์ไว้ส่วนหนึ่งกองรวมไว้ จากนั้นใช้รถแทรกเตอร์ย่ำต้นมันที่เหลือให้หักเป็นท่อนเล็กท่อนน้อย ปล่อยทิ้งไว้ให้แห้ง จึงจะใช้รถแทรกเตอร์ไถกลบกิ่งและต้นมันที่แห้ง (ในอดีตจะเผาทิ้ง) จากนั้นรอจิ้งหรีดที่ว่าจะตกลงมาพร้อมที่จะบักท่อนพันธุ์ได้เลย ในเขตดินทรายนั้น การไถกลบแล้วปล่อยทิ้งรอฝนหลายวัน ดินอาจยุบตัวยากแก่การบักท่อนพันธุ์ จึงมักจะต้องไถซ้ำเป็นครั้งที่สอง ยิ่งในเขตที่เป็นดินทรายละเอียดระบายน้ำไม่ดีแล้ว เกษตรกรมักจะให้รถไถพรวนอีกครั้งหนึ่งเพื่อยกร่องปลูกท่อนพันธุ์ ฉะนั้น ในเขตดินทรายเช่น ขอนแก่น และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ค่าใช้จ่ายเตรียมดินจึงแพงกว่าในเขตดินแดงของโคราช

- การปลูกมันตันฝนมักจะเสียค่าใช้จ่ายทำร่นมากกว่ามันปลายฝน เพราะวัชพืชจะเติบโตเร็วในช่วงฤดูฝนขณะที่ต้นมันยังเล็กอยู่ แต่มันปลายฝนนั้นจะโตมากแล้วเมื่อย่างฤดูฝน วัชพืชจึงขึ้นลำบากกว่า จำนวนครั้งของการทำร่นของมันที่ปลูกต้นฝน จึงมักจะสูงกว่าของมันปลายฝน

- การทำร่นต้องอาศัยแรงงานเป็นหลัก แต่ค่าจ้างแรงงานในแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกันตามสภาวะตลาดแรงงานของท้องถิ่นนั้นๆ ภาคตะวันออกเป็นแหล่งที่ขาดแคลนแรงงานทำร่นอย่างมาก อัตราค่าแรงทำร่นจึงแพงกว่าในจังหวัดนครราชสีมาและขอนแก่น (70 บาท/วัน 50-60 บาท/วัน 30-40 บาท/วัน ตามลำดับ) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเกษตรกรจะเสนอจ้างอัตราดังกล่าว ปัญหาหาคนงานมาทำร่นไม่ได้ ก็เป็นเรื่องที่เกษตรกรบ่นถึงอยู่เสมอ การขาดแคลนแรงงานดังกล่าวมีมานานแล้ว ในภาคตะวันออกได้ใช้สารเคมีกำจัดวัชพืชกันอย่างแพร่หลาย แต่เกษตรกรภาคอื่นๆ ยังมีใช้กันน้อย แต่การใช้สารเคมีกำจัดวัชพืชก็จะทำได้เฉพาะเมื่อต้นมันมีอายุ 5-6 เดือนแล้วเท่านั้น ในจังหวัดนครราชสีมาเกษตรกรมีการใช้รถไถเดินตามแถวร่อง ในการทำร่นครั้งที่ 1 และ 2 (ขณะที่ต้นมันยังเล็กและไม่แทงหัว) ก่อนที่จะให้คนงานใช้จอบถากระหว่างต้นตามไป อย่างไรก็ตาม การหันไปใช้สารเคมีก็ดีหรือการใช้แทรกเตอร์ก็ดี มิได้ช่วยลดค่าใช้จ่ายต่อไร่แต่อย่างใด หากช่วยแก้ปัญหาการหาคนงานทำร่นไม่ได้เท่านั้น

- ค่าเช่าที่ดินปลูกมันในแต่ละท้องที่เกือบจะไม่แตกต่างกัน ยกเว้นในเขตดินแดง ซึ่งจะมีค่าเช่าสูงกว่าที่เป็นดินทราย อัตราค่าเช่าในเขตดินแดง อ.ครบุรี อ.เสิงสาง จะอยู่ระหว่าง 400-450 บาทต่อไร่ต่อปี ขณะที่พื้นที่ดินทรายของชลบุรี ไร่ของ อ.ครบุรี ขอนแก่น อัตราค่าเช่าประมาณ 200 บาทต่อไร่เท่านั้น อัตราค่าเช่าที่แตกต่างกันนี้ คงจะเกิดจากความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินที่แตกต่างกันส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะค่าใช้จ่ายเตรียมดินในเขตดินแดงต่ำกว่าในเขตดินทรายดังได้กล่าวมาแล้ว

ค) การลดต้นทุนการผลิตหัวมันสำปะหลังสดต่ออิกโลกรัม

พิจารณาจากโครงสร้างค่าใช้จ่ายการผลิตของเกษตรกรจากแหล่งต่างๆ แล้ว จะเห็นว่า การลดค่าใช้จ่ายการผลิตต่อไร่คงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ทั้งนี้เพราะค่าใช้จ่ายในแต่ละกิจกรรมการผลิต นับวันจะยิ่งสูงขึ้น ฉะนั้นจึงเหลือประเด็นปัญหาอยู่เพียงว่า การลดต้นทุนต่ออิกโลกรัมจะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งมีความหมายว่าเราจะสามารถเพิ่มผลผลิตต่อไร่ โดยที่ยังคงรักษาระดับค่าใช้จ่ายต่อไร่ให้เท่าเดิม หรือถ้าเพิ่มก็ให้เพิ่มในอัตราที่ต่ำกว่าการเพิ่มของผลผลิตต่อไร่ได้หรือไม่

(1) ข้อเท็จจริงที่ทราบจากการสัมภาษณ์เกษตรกรที่กล่าวมาแล้ว พบว่าเกษตรกรในหลายพื้นที่ขุดมันออกขายเมื่อต้นมันมีอายุน้อยกว่า 12 เดือน เช่นในเขตดินแดง อายุ 8-10 เดือน ในเขตดินทรายระบายน้ำไม่ดี 7-8 เดือน เป็นต้น เกษตรกรทราบดีว่าถ้ายืดอายุต้นมันออกไปเป็น 12 เดือน ผลผลิตต่อไร่จะสูงขึ้นมาก

อย่างไรก็ตาม การที่เกษตรกรไม่ยึดอายุต้นมันออกไปมากกว่านี้ ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าการยึดอายุออกไปจะไม่คุ้ม เช่น ราคาหัวมันจะตกต่ำ ความจุหลุมในการหว่านเตรียมดินสำหรับฤดูต่อไป การไม่สามารถนำพื้นที่ไปทำอย่างอื่นในช่วงฤดูฝน หรือแม้กระทั่งถ้าปล่อยทิ้งไว้หัวมันจะเน่า สิ่งเหล่านี้ล้วนเกิดจากปัญหาฤดูกาล ที่บีบบังคับให้ฤดูกาลการปลูกและการเก็บเกี่ยวต้องเป็นไปตามที่เป็นอยู่ การยึดอายุต้นมันจึงจะต้องขึ้นอยู่กับความสำเร็จในการแก้ปัญหาฤดูกาลที่เป็นข้อจำกัดในการปลูกและเก็บเกี่ยวด้วย

(2) ข้อเท็จจริงยังพบว่า เกษตรกรยังใช้ปุ๋ย (15-15-15) ในปริมาณที่ต่ำกว่าระดับที่แนะนำโดยนักวิชาการ กล่าวคือระดับที่กรมวิชาการการเกษตรแนะนำให้ใช้อย่างต่ำประมาณ 50 กก.ต่อไร่ อย่างสูงไม่เกิน 100 กก.ต่อไร่ แต่เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้หรือใช้เพียง 25 กก.ต่อไร่ (ยกเว้นเกษตรกรในเขตชลบุรี ระบุว่า ให้สัมภาษณ์ว่าใช้ถึง 50 กก.ต่อไร่) การเพิ่มการใช้ปุ๋ยจึงน่าจะเป็นทางเลือกทางหนึ่งในการลดต้นทุนต่อกิโลกรัมลงได้ อย่างไรก็ตามการคำนวณของ TDR พบว่า แม้ว่ากำไรต่อไร่จะสูงขึ้นแต่ต้นทุนต่อกิโลกรัมก็สูงขึ้นด้วยเช่นกัน (ตารางที่ 4.3)

(3) การเปลี่ยนพันธุ์จากพันธุ์พื้นเมืองเป็นพันธุ์ที่ให้ผลผลิตสูง หรือพันธุ์ปรับปรุงใหม่เป็นทางเลือกที่น่าจะเป็นไปได้อีกทางเลือกหนึ่ง แผนภาพที่ 4.3 แสดงต้นทุนการผลิตของเกษตรกรในเขตดินแดงที่ใช้พันธุ์ระยะ 60 และใช้ปุ๋ยเพียง 25 กก. ต่อไร่ ผลผลิตต่อไร่จะประมาณ 3,000 กก. และต้นทุนการผลิตต่อกิโลกรัมเป็น 58 สต. ซึ่งสูงกว่าของเกษตรกรที่ปลูกพันธุ์พื้นเมืองที่ผู้วิจัยสัมภาษณ์ (ดูรายละเอียดที่ตารางภาคผนวกที่ 4.3-4.5)

(4) ผู้วิจัยได้ทดลองคำนวณต้นทุนต่อกิโลกรัมของการผลิตหัวมันสด โดยใช้พันธุ์ปรับปรุงใหม่ภายใต้ข้อสมมติว่า (1) ค่าใช้จ่ายเตรียมดิน ดูแลรักษา ค่าชุด ค่าขนส่ง และอัตราดอกเบี้ยเท่ากับค่าใช้จ่ายที่ได้จากการสัมภาษณ์ของผู้วิจัย (2) ให้มีการใช้ปุ๋ยสูตร 15-15-15 ในอัตราไร่ละ 50 กก. ตามปริมาณที่แนะนำโดยกรมส่งเสริมการเกษตร (3) ผลผลิตต่อไร่ที่คาดว่าจะได้รับจากแต่ละพันธุ์เป็นไปตามข้อมูลสรุปลักษณะประจำพันธุ์ที่รวบรวมไว้ใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย มันสำปะหลังภาพในสิบปีข้างหน้า มกราคม 2535 ตารางที่ 5.5-5.6 แต่เนื่องจากข้อมูลดังกล่าวไม่ได้ระบุว่าเป็นผลผลิตจากพื้นที่และดินลักษณะใด จึงสมมติเพิ่มเติมว่าการใช้พันธุ์ปรับปรุงใหม่ในพื้นที่ดินดงและดินทรายให้ผลผลิตเท่ากัน และ (4) เกษตรกรไม่เสียค่าใช้จ่ายซื้อท่อนพันธุ์⁵ โดยถือเสมือนว่าเป็นกรณีระยะยาวที่เกษตรกรทุกคนเปลี่ยนพันธุ์ใหม่กันหมดแล้ว ท่อนพันธุ์จะมีราคาศูนย์เหมือนเช่นพันธุ์พื้นเมืองทุกวันนี้

⁵ ถ้าเกษตรกรซื้อท่อนพันธุ์มาครั้งแรก หลังจากชุดหัวมันแล้วเกษตรกรสามารถขายท่อนพันธุ์ได้และได้ทุนคืนมาหมด และเมื่อเกษตรกรหลายรายทำอย่างเดียวกันราคาท่อนพันธุ์จะลดลงจนไม่มีราคา ในที่สุดเหมือนกรณีพันธุ์พื้นเมืองปัจจุบัน

ตาราง 4.3

ต้นทุนการผลิตหัวมันสำปะหลังสด : ชลบุรี - ระยอง - มั่นตันฝน
(ลักษณะดิน : ททราย, ดินปนทราย ระบายน้ำดี) พันธุ์พื้นเมือง

รายการ	บาท/ไร่
ค่าเตรียมดิน ไถ 2 ครั้ง	260.00
ค่าปลูก	115.00
ค่าดูแลรักษา	405.00
ค่าปุ๋ย	295.00
ค่าถอน-ขนส่ง ¹	358.75
ค่าใช้ที่ดิน	200.00
ดอกเบี้ยเงินทุน ²	106.25
รวมต้นทุนต่อไร่	1740.00
ผลผลิตต่อไร่ (กก.)	2272.00
ผลผลิตสูงสุด-ต่ำสุด (กก.)	2800-1400
ต้นทุนต่อกิโลกรัมเฉลี่ย (สต.)	76.58
สูงสุด-ต่ำสุด ³ (สต.)	57-99

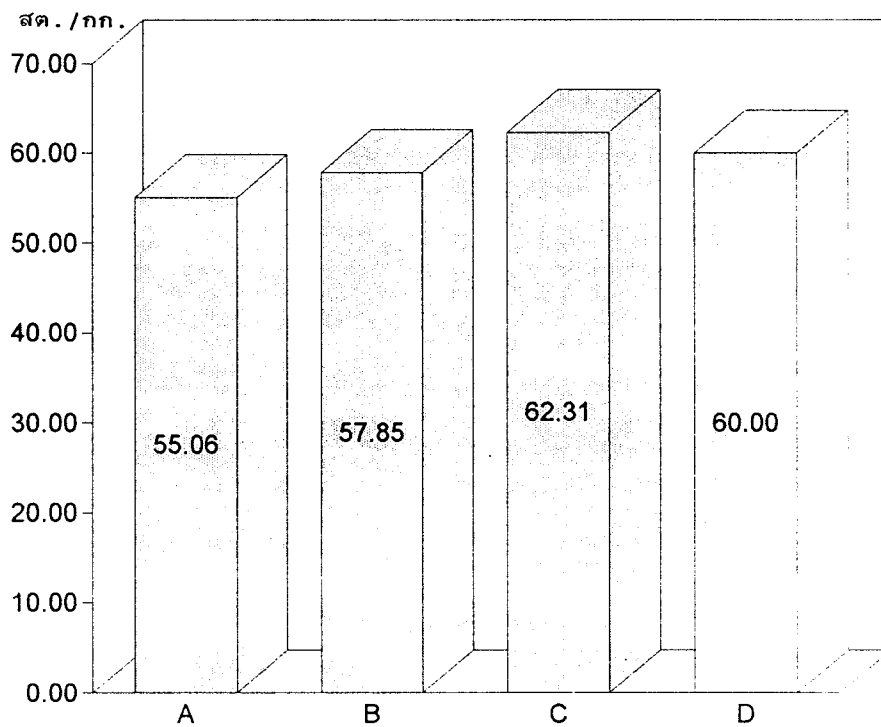
ที่มา : จากการสัมภาษณ์ เกษตรกร 5 ราย

หมายเหตุ : ¹ ค่าถอน กก.ละ 8 สต. ขนส่ง 9 สต.

² อัตราดอกเบี้ย 12.5% คิด 8 เดือนยกเว้นค่าถอน-ขนส่ง

³ เป็นต้นทุนต่อกก. ของเกษตรกรที่มีผลผลิตต่อไร่สูงสุด และต่ำสุดตามลำดับ

แผนภาพที่ 4.3
ต้นทุนการผลิตมันสำปะหลังในจังหวัดนครราชสีมา



ที่มา : ข้อมูล A จากตารางผนวกที่ 4.4

ข้อมูล B จากตารางผนวกที่ 4.5

ข้อมูล C จากการสัมภาษณ์ (2536)

ข้อมูล D จากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

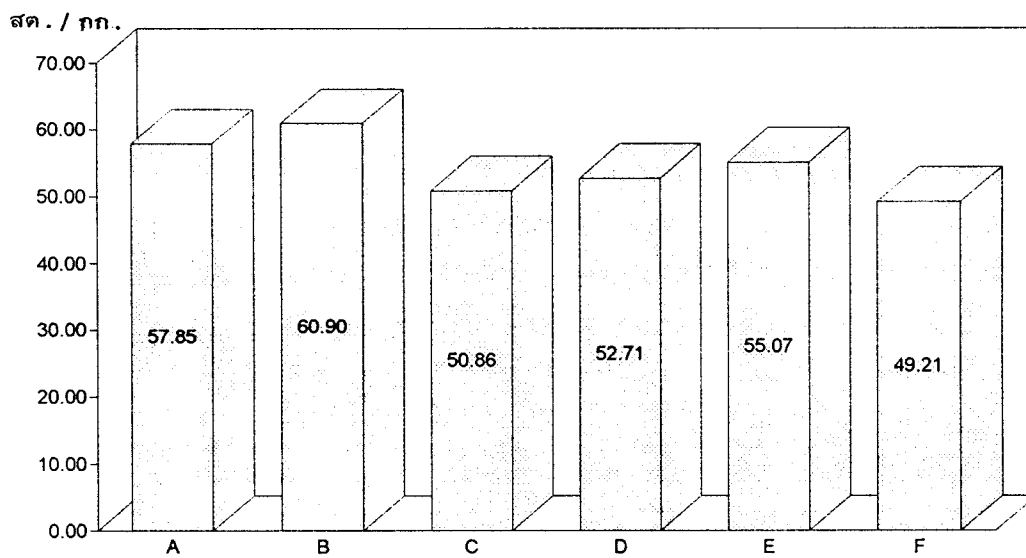
หมายเหตุ : A = พันธุ์พื้นเมือง อายุ 8 เดือน

B = พันธุ์ระยอง 60 อายุ 8 เดือน

C = พันธุ์พื้นเมือง อายุ 12 เดือน

D = ข้อมูลจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2535)

แผนภาพที่ 4.4
ต้นทุนการผลิตมันสำปะหลังพันธุ์ต่างๆในเขตโคราช (ดินแดง)

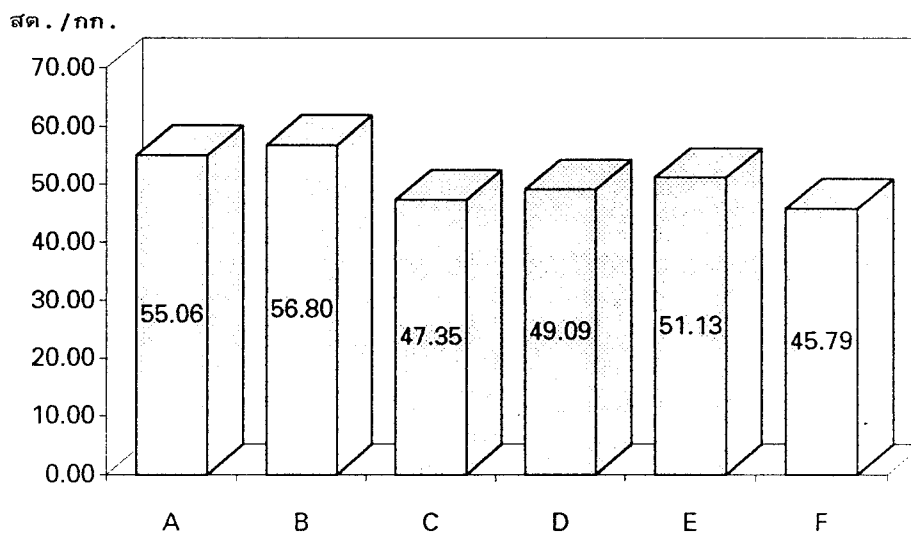


ที่มา : จากตารางผนวกที่ 4.5

หมายเหตุ :

A = พันธุ์พื้นเมือง	อายุ 8 เดือน
B = พันธุ์ระยอง 60	อายุ 8 เดือน
C = พันธุ์ระยอง 60	อายุ 12 เดือน
D = พันธุ์ระยอง 90	อายุ 12 เดือน
E = พันธุ์ศรียาชา 1	อายุ 12 เดือน
F = พันธุ์เกษตรศาสตร์ 50	อายุ 12 เดือน

แผนภาพที่ 4.5
ต้นทุนการผลิตมันสำปะหลังพันธุ์ต่างๆในเขตโคราช (ดินทราย)



ที่มา : จากตารางผนวกที่ 4.4

หมายเหตุ : A = พันธุ์พื้นเมือง อายุ 8 เดือน
 B = พันธุ์ระยอง 60 อายุ 8 เดือน
 C = พันธุ์ระยอง 60 อายุ 12 เดือน
 D = พันธุ์ระยอง 90 อายุ 12 เดือน
 E = พันธุ์ศรีราชา 1 อายุ 12 เดือน
 F = พันธุ์เกษตรศาสตร์ 50 อายุ 12 เดือน

แผนภาพที่ 4.4 และ 4.5 แสดงผลการคำนวณตามข้อสมมุติข้างต้น รายละเอียดของการคำนวณแสดงไว้ในตารางภาคผนวกที่ 4.4 และ 4.5

จะเห็นได้จากแผนภาพที่ 4.4 ว่าในเขตดินแดงมันดันผ่นการเปลี่ยนพันธุ์ และใช้ปุ๋ยเพิ่ม แต่ไม่ยืดอายุต้นมันไปจนครบ 12 เดือน ต้นทุนต่อกิโลกรัมจะยังคงสูงกว่าในปัจจุบันที่เกษตรกรใช้พันธุ์พื้นเมืองและใช้ปุ๋ย 25 กก.ต่อไร่ แต่ถ้าหากสามารถยืดอายุต้นมันไปเป็น 12 เดือนได้ การเปลี่ยนพันธุ์จะสามารถลดต้นทุนต่อกิโลกรัมลงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นพันธุ์ KU 50 ต้นทุนจะเหลือเพียงกิโลกรัมละ 49 สตางค์ เท่านั้น

สำหรับในเขตดินทราย (แผนภาพที่ 4.5) น้ำไม่ขัง มันดันผ่น ผลการเปลี่ยนพันธุ์จะให้ภาพรวมๆเหมือนกรณีดินแดงข้างต้น คือ จะสามารถลดต้นทุนได้ ก็ต่อเมื่อยืดอายุต้นมันออกเป็น 12 เดือน ในกรณีของมันปลายนในเขตดินทรายระบายน้ำดี ซึ่งมีการขุดมันเมื่ออายุ 12 เดือนอยู่แล้ว การเปลี่ยนพันธุ์จะส่งผลได้ผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น ในขณะที่ค่าใช้จ่ายจะเพิ่มขึ้นน้อยกว่า ส่งผลให้ต้นทุนต่อกิโลกรัมลดลงได้

4.2.2 การผลิตและโครงสร้างต้นทุนการผลิตมันเส้นและมันอัดเม็ดแข็ง

ก) การผลิตมันเส้น

หัวมันสดที่รับซื้อจะถูกโกยเข้าเครื่องสับซึ่งใช้เครื่องยนต์ดีเซลหมุนใบมีด เครื่องสับแต่ละเครื่องส่วนใหญ่สามารถสับหัวมันได้ชั่วโมงละประมาณ 5-10 ตัน ขึ้นมันที่สับได้จะถูกนำไปใส่ตู้โรยเพื่อไปโรยและตากบนลานซีเมนต์ บางรายที่พนักงานมีความชำนาญในการใช้รถแทรกเตอร์ก็อาจจะใช้รถแทรกเตอร์ตักขึ้นไปเกลี่ยบนลานมันได้เลย จากนั้นจะใช้แทรกเตอร์เล็กลากคราดเพื่อพลิกขึ้นมันอีกวันละ 2-3 ครั้ง ตากมันไว้ 2 1/2 - 3 วัน (ในหน้าแล้ง) ก็จะใช้แทรกเตอร์ใหญ่ดันขึ้นมันที่แห้งเหล่านั้นมารวมกันเพื่อรอส่งเข้าโกดัง หรือตักขึ้นรถบรรทุกนำไปขายต่อไป

การใช้รถแทรกเตอร์ดันมันเส้นมากองรวม ย่อมมีเศษฝุ่นเศษผงมันติดค้างอยู่บนลานอีกมาก ในอดีตลานมันจะใช้คนงานเดินกวาดตาดำน้ำไปตามแนวยาวของลานมัน (ลานเล็กๆในปัจจุบันก็ยังคงใช้วิธีนี้) แต่ในปัจจุบันลานมันส่วนใหญ่จะใช้เครื่องดูดฝุ่นที่จัดทำเป็นพิเศษดูดเศษฝุ่นและผงดังกล่าวแทน เครื่องดูดฝุ่นแต่ละเครื่องมีราคาราวเครื่องละ 1.2 แสนบาท

การกวาดหรือดูดฝุ่นให้ลานสะอาดก่อให้เกิดผลดีอย่างน้อย 2 ประการคือ ลดการสูญเสียที่จะเกิดจากลมพัดพาทำให้น้ำหนักหายไป หรือถ้ามีฝนตกก็จะสูญเสียมาก เพราะจะละลายไปกับน้ำฝน ประการที่สอง ลานที่ไม่สะอาดจะมีผลให้มันที่ตากแห้งช้า ทำให้การตากมันรุ่นต่อไปล่าช้าออกไป ลานมันที่สะอาดจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าสามารถตากมันได้แห้งเร็วกว่า สามารถเพิ่มปริมาณการผลิตในช่วงเวลาเท่าเดิมได้

ลานมัน 1 ไร่ จะตากมันได้ประมาณ 15 ตันหัวมันสด และโดยเฉลี่ย หัวมันสด 110 กก. จะทำเป็นมันเส้นได้ประมาณ 40-46 กก. ขึ้นอยู่กับเปอร์เซ็นต์แป้งในหัวมัน (อัตราส่วนหัวมันสดต่อมันเส้น 1 กก. จะอยู่ระหว่าง 2.7-2.4 เฉลี่ย 2.5 กก.) ในปัจจุบันการทำมันเส้นใช้เครื่องจักรกลที่เข้มข้นกว่าอดีตมาก การจ้างแรงงานมีไม่มากนัก ซึ่งมีทั้งที่จ่ายค่าจ้างตามระยะเวลา (เงินเดือน) และจ่ายเป็นสัดส่วนกับปริมาณงานที่ทำ เช่น คนขับรถแทรกเตอร์ อาจจะได้ค่าจ้างเป็นเงินเดือนประจำ แต่คนงานสับมัน พลิกมัน อาจจะได้รับค่าจ้างตามปริมาณมันเส้นที่ผลิตได้ (อัตราเหมาจะอยู่ที่ประมาณ 5-7 บาท/ตัน) เนื่องจากการตากมันต้องใช้เวลาประมาณ 3 วัน ลานมันขนาดกลางและใหญ่จึงมักจะแบ่งพื้นที่ลานมันออกเป็น 3 ส่วน สับและตากมันวันละ 1 ส่วน การทำเช่นนี้จะทำให้แรงงานและเครื่องจักรมีงานทำทุกวัน อย่างไรก็ตาม ลานมันขนาดเล็กมักจะสับและตากมันในแต่ละคราวให้เต็มพื้นที่ลานเลย จะไม่แบ่งพื้นที่ลานมันเป็นส่วนๆ เหมือนลานใหญ่ ทั้งนี้เพราะการแบ่งพื้นที่ลานซึ่งมีขนาดเล็กอยู่แล้วให้เป็นส่วนย่อยๆ จะสร้างความไม่สะดวก และยุ่งยากในการทำงานมากกว่าการตากเต็มลานในแต่ละครั้ง ด้วยเหตุที่เครื่องจักรกลบางส่วนของลานมันขนาดเล็กจะไม่ได้ถูกใช้งานอย่างเต็มที่สม่ำเสมอ อีกทั้งลานมันขนาดกลางและใหญ่มักจะมีเครื่องดูดฝุ่นไว้ใช้งานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของลานตาก ลานมันขนาดเล็กไม่สามารถจัดหาเครื่องดูดฝุ่นมาใช้ได้เนื่องจากราคาแพง ค่าใช้จ่ายแปรูปมันเส้นของลานมันขนาดเล็กจึงน่าจะสูงกว่าลานมันขนาดกลางและใหญ่

มันเส้นที่ตากแห้งแล้ว (ความชื้นประมาณ 18%) ลานมันมักจะส่งขายโรงงานมันอัดเม็ด แข็งทันที ลานมันในโคราชมีทางเลือกที่จะส่งมันเส้นไปขายได้หลายแหล่ง เช่น โรงมันอัดเม็ดในโคราชเอง โรงมันอัดเม็ดบางไทร หรือในเขตบางปะกง ชลบุรี บางรายที่ส่งไปขายให้โรงมันอัดเม็ดในบางไทร หรือในบางปะกง ลานมันจะต้องเสียค่าหยงประมาณ 2% ของมูลค่า

ข) การผลิตมันอัดเม็ดแข็ง

เพื่อป้องกันเครื่องมือและอุปกรณ์เสียหาย อันเนื่องมาจากสิ่งเจือปนที่เป็นโลหะหรือกรวด หินเม็ดโต โรงงานมันอัดเม็ดจะร่อนกรวด-หิน และวัสดุแปลกปลอมออกก่อนที่จะนำมันเส้นเข้าเครื่องตีป่น และเนื่องจากมันเส้นส่วนใหญ่จะมีเปอร์เซ็นต์แป้งสูงกว่า 65% ซึ่งเป็นระดับเปอร์เซ็นต์แป้งมาตรฐานการส่งออกไปประชาคมยุโรปและมาตรฐานยังอนุญาตให้มีสิ่งเจือปนได้ไม่เกิน 3% ฉะนั้นก่อนส่งมันป่นเข้าอัดเม็ด บางโรงงานอาจจะนำกากมันซึ่งเป็นผลพลอยได้ของการผลิตแป้งมัน ซึ่งได้ตากแห้งแล้วและทราวยละเอียดเข้าไปผสมมันป่นในอัตราที่จะไม่ทำให้มันอัดเม็ดมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน มันป่นจะถูกส่งผ่านไอน้ำก่อนเข้าเครื่องอัดแข็ง มันอัดเม็ดที่ออกจากเครื่องอัดจะมีอุณหภูมิสูงมากจึงต้องผึ่งให้เย็นตัวก่อนส่งไปตามสายพานเข้าโกดังเก็บหรือใส่รถบรรทุกไปขายผู้ส่งออก

จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการโรงงานอัดมันเม็ด พบว่า ในปัจจุบันโรงงานที่มีจำนวนหัวอัดต่ำกว่า 5 หัวอัด เหลือน้อยมาก ส่วนใหญ่แต่ละโรงจะมีจำนวนหัวอัดประมาณ 6 - 10 หัวอัด ซึ่งผู้ประกอบการให้ความเห็นว่าเป็นจำนวนที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้เพราะเป็นขนาดที่เหมาะสมกับชุดอุปกรณ์ประกอบอื่นๆ เช่น ชุดคัมบ้า สายพานลำเลียง

ชุดอัดเม็ดมีอุปกรณ์สำคัญคือ ลูกกลิ้งและจานอัด โดยเฉพาะจานอัดเม็ดนั้นในอดีตโรงงานต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศและมีราคาแพง แต่ในปัจจุบันประเทศไทยสามารถผลิตชุดอัดที่มีคุณภาพทัดเทียมกับของต่างประเทศแต่ราคาถูกกว่ามาก และยังอุปกรณ์ที่มีการสึกหรอเร็วมาก คือ จานอัด การที่สามารถผลิตได้ในประเทศ และมีคุณภาพทัดเทียมกับของนอกแต่ราคาถูกกว่า จะส่งผลให้ค่าใช้จ่ายในการอัดมันเม็ดเชิงลดต่ำลงด้วย

จะเห็นว่า วิธีการแปรรูปมันอัดเม็ดและมันเส้นในแต่ละขั้นตอน มีความเข้มข้นของการใช้เครื่องจักรกลสูงมาก ทั้งนี้เป็นผลมาจากการปรับตัวของผู้ประกอบการในความพยายามที่จะลดต้นทุนการแปรรูปให้ได้มากที่สุด เพื่อความอยู่รอดของกิจการในสภาพที่ภาวะตลาดผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประเทศมีการแข่งขันกันสูงขึ้น ประกอบกับค่าแรงงานปรับตัวสูงขึ้นอยู่ตลอดเวลา

ค) ค่าใช้จ่ายการแปรรูปมันเส้น

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ประกอบการลานมันเส้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้ทราบว่า ในปัจจุบันลานมันขนาดเล็กยังพอมืออยู่บ้าง โดยเฉพาะในบริเวณแหล่งผลิตหัวมันสดที่อยู่ห่างไกลจาก อ.เมือง จ.นครราชสีมา เช่น บริเวณ อ.บ้านไผ่ จ.ขอนแก่น เป็นต้น สำหรับในบริเวณ จ.นครราชสีมา ผู้ประกอบการลานมันที่เหลืออยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่มีขนาดลานโตกว่า 15 ไร่ ขนาดต่ำกว่า 5 ไร่ ที่เคยมีมากในช่วงต้นทศวรรษที่ 2520 ค่อยๆ หายย่อยเลิกกิจการไปเพราะสภาพตลาดมันไม่แจ่มใส ก่อนถึงฤดูการผลิตมันเส้น ลานมันก็จะซ่อมแซมลานและเครื่องจักรอุปกรณ์ให้สามารถดำเนินการได้ แต่จะไม่มีใครลงทุนใหม่หรือซื้อเครื่องจักรอุปกรณ์ใหม่ๆเข้ามา เมื่อการลงทุนสุทธิไม่เกิดขึ้นเมื่อถึงจุดๆหนึ่ง เครื่องจักรอุปกรณ์และลานก็จะไม่อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้คุ้มจึงต้องเลิกกิจการ

จากการสัมภาษณ์ ลานมันส่วนใหญ่จะคิดค่าใช้จ่ายแปรรูปมันเส้น กิโลกรัมละประมาณ 10 สตางค์ อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการชี้แจงว่าลานมันแต่ละขนาดก็คิดค่าใช้จ่ายไม่เท่ากัน กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายแปรรูปของลานมันขนาดเล็กกว่า 5 ไร่ ที่ยังมีเหลืออยู่บ้าง ต้นทุนค่าแปรรูปจะสูงกว่าขนาดที่ใหญ่กว่า 10 ไร่ ทั้งนี้เพราะลานมันขนาดเล็กไม่สามารถใช้เครื่องจักรที่มีอยู่อย่างเต็มประสิทธิภาพได้ ทัดเทียมลานมันขนาดใหญ่ จากการศึกษาของ โสภิตน ทองปาน และคณะ พบว่า ในปีที่สำรวจ 2528/29 ลานมันขนาดเล็กกว่า 5 ไร่ จะมีค่าใช้จ่ายแปรรูปประมาณ กก.ละ 12.6 สต. ขนาด 5-10 ไร่ มีค่าใช้จ่ายแปรรูป กก.ละ 10.7 สต. และลานมันขนาดใหญ่กว่า 10 ไร่ มีค่าใช้จ่าย กก.ละ 9.11 สต.

ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายการผลิตมันเส้น ยังแตกต่างกันได้ระหว่างลานมันเก่ากับลานมันใหม่ ลานมันเก่าในที่นี้หมายถึง ลานมันที่ได้ก่อสร้างมานานและผู้ประกอบการได้ตัดค่าเสื่อมของสินทรัพย์ถาวรไปจนหมดแล้ว หรืออีกนัยหนึ่ง ผู้ประกอบการสามารถมีรายได้ในอดีต ขดเชยเงินลงทุนในสินทรัพย์ถาวรไปหมดแล้ว การดำเนินการผลิตทุกวันนี้ เนื่องจากยังคุ้มกับค่าซ่อมแซมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ อยู่ ในทางเศรษฐศาสตร์ ผู้ประกอบการยังดำเนินการผลิตอยู่เพราะมูลค่าของสินทรัพย์ที่ได้จากการใช้งาน (value in uses) ยังสูงกว่ามูลค่าซาก (Salvage Value) ที่จะได้จากการขายทรัพย์สินหรือเลิกกิจการ หากสินทรัพย์ถาวรเหล่านั้นเสื่อมโทรมมากจนไม่สามารถนำมาใช้งานได้ ลานมันก็จะหยุดดำเนินการเพราะไม่มีการลงทุนใหม่เกิดขึ้น แต่ถ้าเป็นลานมันใหม่ ซึ่งผู้ประกอบการยังไม่ได้ตัดค่าเสื่อมสินทรัพย์จนเหลือศูนย์ ต้นทุนการแปรรูปก็ยังคงต้องรวมมูลค่าส่วนนี้ด้วย ซึ่งจะส่งผลให้ต้นทุนค่าแปรรูปมันเส้นของลานมันใหม่สูงกว่าลานมันเก่า

จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการลานมัน ตารางที่ 4.4 แสดงข้อมูลค่าใช้จ่ายแปรรูปต่อกิโลกรัมมันเส้นของลานมันที่สัมภาษณ์ จะเห็นว่าค่าแปรรูปที่กก. ละ 10 สตางค์ จะเป็นตัวเลขที่ลานมันเก่าส่วนใหญ่ใช้ในการคำนวณเพื่อตัดสินใจรับซื้อหัวมัน ค่าใช้จ่ายแปรรูปมันเส้น 10 สตางค์ ในปี 2535/36 นี้ดูจะไม่แตกต่างจาก กก.ละ 9.11 สต. จากผลการสำรวจของโสภณ ทองปาน และคณะ ทั้งๆที่ราคาปัจจัยการผลิต เช่น ค่าแรง ค่าพลังงาน และราคาที่ดินสูงขึ้นมาก เหตุผลอธิบายในเรื่องนี้จะอยู่ที่การปรับปรุงวิธีการจากอดีตที่เคยใช้แรงงานมาก มาเป็นใช้เครื่องจักรกลมากขึ้น และลานมันส่วนใหญ่ได้คืนทุนในสินทรัพย์ถาวรแล้ว ต้นทุนส่วนนี้จึงเป็นศูนย์

ง) ค่าใช้จ่ายในการแปรรูปมันอัดเม็ดแข็ง

โสภณ ทองปาน และคณะ ได้สำรวจและคำนวณค่าแปรรูปมันเส้นเป็นมันอัดแข็งของโรงงานมันอัดเม็ดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี 2528/29 ไว้ว่า มีค่าใช้จ่ายแปรรูปกิโลกรัมละ 23 สตางค์ ในขณะที่ บุญจิต วิถีวัฒนกุล (2528) ได้สำรวจและคำนวณค่าโซ่หุ่ยแปรรูปของโรงงานมันอัดเม็ดบริเวณ อ.บางปะกงในช่วงเดียวกัน พบว่ามีค่าใช้จ่ายกิโลกรัมละ 25.4 สตางค์

ตารางที่ 4.5 สรุปผลการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการโรงงานมันอัดเม็ดแข็งในช่วงเดือนมิถุนายน 2536 ตัวเลขค่าใช้จ่ายในการแปรรูปมันอัดเม็ดแข็งที่แตกต่างกันดังปรากฏนั้น เกิดจากการรวมรายการเป็นค่าใช้จ่ายในการแปรรูปที่ต่างกัน เช่น ผู้ประกอบการตะวันออก (1) คิดค่าใช้จ่าย 20 สตางค์ต่อกิโลกรัมมันอัดเม็ด โดยแยกเป็นค่าไฟฟ้า 70 สตางค์ ค่าแรง 15 สตางค์ และที่เหลือ 1.15 บาทเป็นค่าใช้จ่ายอื่นๆ ผู้ประกอบการบางไทร (2) คิดค่าใช้จ่ายใกล้เคียงกัน และมีรายละเอียดรายการค่าใช้จ่ายย่อยๆให้ครบถ้วน แต่ผู้ประกอบการนครราชสีมา (2) บอกได้เพียง ค่าไฟฟ้า ค่าเชื้อเพลิง ค่าแรง ค่าเสื่อมชุดหัวอัด และดอกเบี๋ย แต่ไม่สามารถได้รายละเอียดค่าเสื่อมอาคารและค่าแรงงานบริหาร เป็นต้น ดังนั้น ถ้าการคำนวณค่าใช้จ่ายแปรรูปตั้งอยู่บนฐานรายการเหมือนกันแล้ว ค่าแปรรูปของแต่ละโรงงานที่สัมภาษณ์อาจจะไม่แตกต่างจากกิโลกรัมละ 20 สตางค์มากนัก

ตารางที่ 4.4
ค่าใช้จ่ายแปรรูปมันสำปะหลังเป็นมันเส้น

รายการ	ค่าใช้จ่าย (บาท / ตัน)	หมายเหตุ
นครราชสีมา (1)	50-70	ลานเก่า, คัดค่าเชื้อเพลิง 40 บาท ที่เหลือเป็นค่าใช้จ่าย อื่นๆ ไม่รวมค่าเสื่อมสินทรัพย์และดอกเบี้ยเงินทุน
นครราชสีมา (2)	100	ลานเก่า,ไม่ให้รายละเอียด ลานขนาดใหญ่มาก
ชลบุรี (1)	100	ลานเก่า,ไม่ให้รายละเอียด
ขอนแก่น (1)	60-70	ลานเก่า,ไม่ให้รายละเอียด ลานขนาด10 ไร่เศษ
(2)	80-100	ลานเก่า,ไม่ให้รายละเอียด ลานขนาด5 ไร่เศษ
(3)	140-150	ลานใหม่,ขนาด 20 ไร่ เศษ ให้รายละเอียด ค่าซ่อม 40 บาท ค่าเชื้อเพลิง 40 บาท ค่าดอกเบี้ย 40 บาท อื่น ๆ 20-30 บาท

ที่มา : จากการสัมภาษณ์ มิถุนายน - กรกฎาคม 2536

หมายเหตุ : (i) แสดงลานมันคงเดิมที่สัมภาษณ์

อย่างไรก็ตาม เมื่อประมวลจากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการโรงงานมันอัดเม็ดแข็งทั้งหมดแล้ว พบว่าค่าใช้จ่ายการแปรรูปของแต่ละโรงงานอาจแตกต่างกันได้ด้วยสาเหตุหลายประการ

(1) โรงงานที่ใช้ชุดหัวอัดในประเทศ จะมีต้นทุนถูกกว่าโรงงานที่ใช้ชุดหัวอัดจากนอก ทั้งนี้เนื่องจากงานอัดและลูกกลิ้งเป็นอุปกรณ์ที่สำคัญและสึกหรอเร็วมาก การเปลี่ยนหรือซ่อมแซมชุดหัวอัดจากนอกจะมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าของในประเทศ ซึ่งมีประสิทธิภาพและคุณภาพไม่ด้อยกว่ากัน ผู้ประกอบการนครราชสีมา (1) บอกว่า ค่าสึกหรอและค่าไฟฟ้าจากการใช้ชุดหัวอัดในประเทศ จะต่ำกว่าใช้ชุดหัวอัดจากนอกราว 30 บาท ต่อตัน

(2) โรงงานที่มีจำนวนหัวอัดเหมาะสมกับชุดอุปกรณ์ประกอบอื่นๆ ย่อมจะมีต้นทุนค่าแปรรูปต่ำกว่า ทั้งนี้เพราะชุดอุปกรณ์บางอย่าง เช่น หม้อต้มน้ำ สายพานลำเลียง มีขนาดและสมรรถภาพที่ต้องการปริมาณการผลิตขั้นต่ำจำนวนหนึ่ง ผู้ประกอบการตะวันออก (1) กล่าวว่าหม้อต้มสร้างไอน้ำขนาดที่ใช้กันมากในปัจจุบันจะเหมาะกับจำนวนหัวอัด 8 หัวอัด

(3) เนื่องจากไฟฟ้าเป็นแหล่งกำหนดพลังงานในการอัดเม็ด ฉะนั้น โรงงานที่มีความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนช่วงเวลาการผลิต ให้อยู่ในช่วง off peak ของปริมาณความต้องการใช้ไฟฟ้าจากการไฟฟ้า ก็จะมีค่าใช้จ่ายแปรรูปต่ำกว่า ทั้งนี้เพราะในปัจจุบันในช่วง off peak จะมีค่า Demand charge เป็นศูนย์ เทียบกับอัตราที่โรงงานขนาดกลางต้องเสียค่า Demand charge เท่ากับ 316 บาท/kw และ 366 บาท/kw ในช่วง Peak สำหรับโรงงานต่อสายจาก Primary line และ Secondary line ตามลำดับ

4.2.3 ค่าขนส่งและค่าใช้จ่ายการส่งออกมันอัดเม็ดแข็ง

ก) ค่าขนส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

แผนภาพที่ 4.6 แสดงผลจากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการเกี่ยวกับเส้นทางเคลื่อนย้ายของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง และค่าใช้จ่ายเคลื่อนย้ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากแหล่งผลิตไปสู่แหล่งผู้ใช้สำคัญๆ โดยสมมติจุดเริ่มต้นหรือแหล่งผลิตใหญ่คือ จังหวัดนครราชสีมา รายละเอียดอธิบายค่าขนส่งในแต่ละขั้นตอน จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมีดังนี้

(1) การขนหัวมันสดจะใช้รถอีแต่น (บรรทุกเต็มที่ได้ 2.5 ตัน) หรือรถบรรทุก 6 ล้อ ซึ่งอัตราค่าขนส่งใกล้เคียงกันคือ 5-8 สตางค์ต่อกิโลกรัม แล้วแต่ระยะทาง

เจ้าของรถบรรทุก 6 ล้อในหมู่บ้าน มักจะให้สินเชื่อก่เกษตรกรในรูปของปุ๋ย โดยเฉพาะในท้องที่จังหวัดขอนแก่น เกษตรกรผู้ได้ปุ๋ยไปจากรถคันใดจะต้องจ้างรถคันนั้นขนมันเมื่อต้องการชุดมันขาย (ในสมัยก่อนลานมันและร้านค้าปุ๋ยจะเป็นผู้จัดหาปุ๋ยให้)

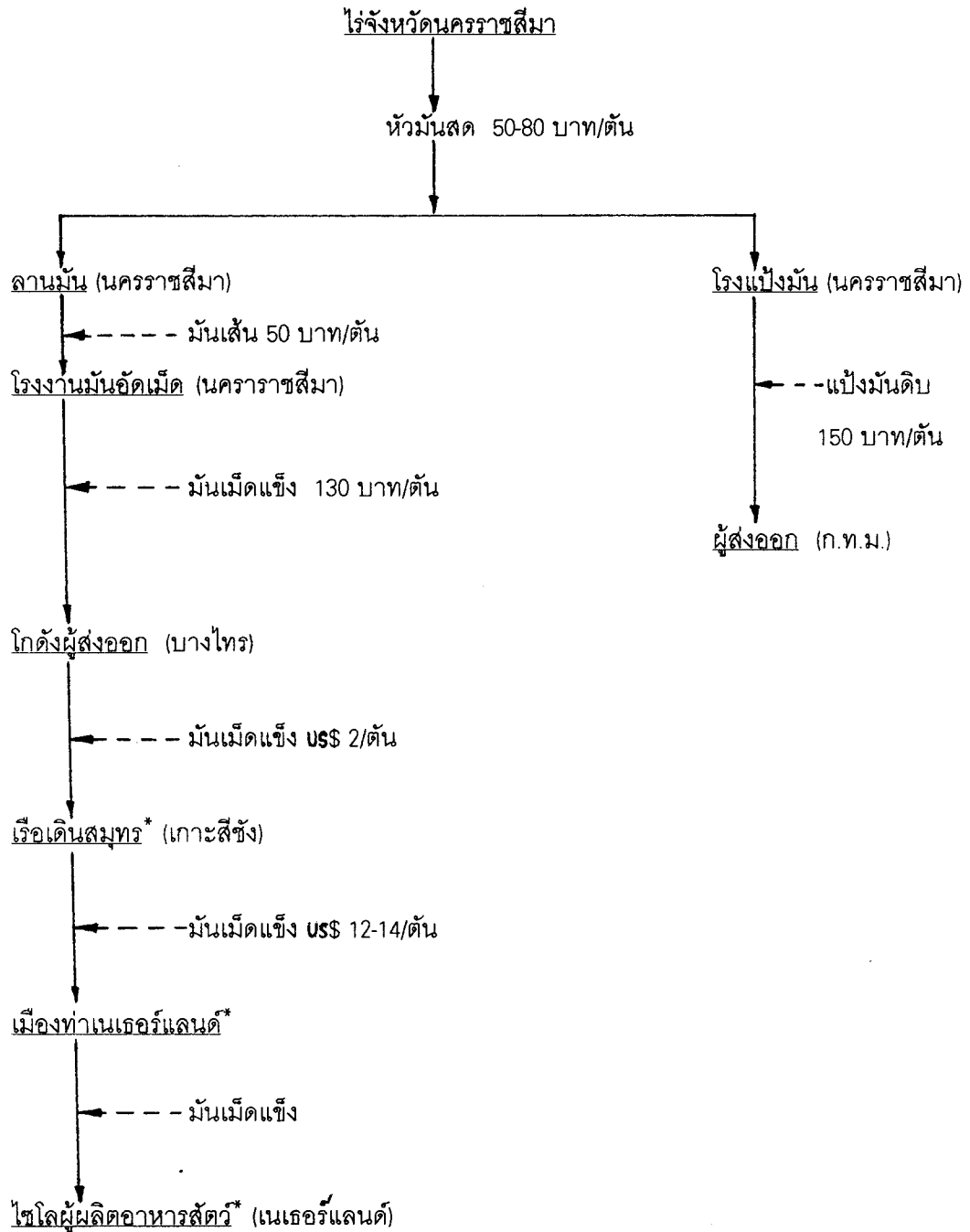
ตารางที่ 4.5
ค่าใช้จ่ายแปรรูปมันเส้นเป็นมันอัดเม็ด

รายการ	ค่าแปรรูป (บาท / ตัน)	หมายเหตุ
นครราชสีมา (1)	220-250	ใช้หัวอัดจากนอกและในประเทศ ค่าไฟฟ้า และค่าสีกรของหัวอัดในประเทศ 120 บาท แต่ถ้าเป็นหัวนอก 150 บาทขึ้นไป ที่เหลือเป็น ค่าใช้จ่ายอื่นๆ
นครราชสีมา (2)	130	คิดเฉพาะการอัดไม่รวมค่าเสื่อมอาคาร และ ค่าบริหาร รายละเอียด ค่าไฟฟ้า 70 , ค่าเชื้อเพลิง 20, ค่าแรง 15, ค่าเสื่อม + ดอกเบี้ย 25
ตะวันออก (1)	200	แยกเป็นค่าไฟฟ้า 70, ค่าแรง 15 ที่เหลือเป็น ค่าใช้จ่ายอื่นๆ (เป็นผู้ส่งออกด้วย)
ตะวันออก (2)	150	ไม่แยกรายละเอียดแต่ไม่รวมค่าบริหาร
บางไทร + บางปะกง (1)	150-160	แยกเป็นค่าพลังงาน 60-70 ค่าแรง 50 ค่าสีกรและอื่นๆ 40 (เป็นผู้ส่งออกด้วย)
บางไทร (2)	195	แยกเป็น ค่าไฟฟ้า 60, ค่าเชื้อเพลิง 10, ค่าแรง 10, ค่าซ่อม 30 วัสดุสิ้นเปลือง 10, ค่าเสื่อมโรงงาน 20 ดอกเบี้ย 15, สูญเสียน้ำหนัก 40 (เป็นผู้ส่งออกด้วย)

หมายเหตุ : (i) แสดงโรงงานมันอัดเม็ดรายที่สัมภาษณ์

ที่มา : จากการสัมภาษณ์ มิถุนายน - กรกฎาคม 2536

แผนภาพที่ 4. 6
แสดงเส้นทางเคลื่อนย้ายและค่าขนส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง



หมายเหตุ : * ค่าขนส่งช่วงนี้เป็นอัตรา F.I.O ฉะนั้นจึงต้องมีค่าขนส่งขึ้นเรือเดินสมุทรค่าขนส่งลงจากเรือเดินสมุทร และขนส่งไซโลผู้ผลิตอาหารสัตว์อีกด้วย ค่าใช้จ่ายส่วนนี้รวมกันเท่ากับ US\$ 3.5 (จากการสัมภาษณ์ Carrier)

(2) ลานมันที่มีรถบรรทุกหลายคัน มักจะส่งมันเส้นไปขายที่บางไทรโดยตรง สำหรับลานมันที่มีรถบรรทุก 1-2 คัน มักจะส่งมันเส้นไปโรงมันในโคราชเอง ยกเว้นในช่วงที่มีมันออกมาน้อย ก็อาจจะขนส่งไปขายที่บางไทรหรือบางปะกงเลย ทั้งนี้เพื่อเป็นการหางานให้รถบรรทุกของตนทำอย่างต่อเนื่อง

(3) อัตราค่าขนส่งมันเม็ดจากนครราชสีมาไปบางไทรนี้อาจลดลงได้อีก ถ้ามีการขยายพิกัดน้ำหนักบรรทุกให้สูงขึ้นจากที่กำหนด 21 ตันในปัจจุบัน ทั้งนี้จะประหยัดค่าอำนวยความสะดวก (ค่าใช้จ่ายพิเศษ) ในการขนส่งแต่ละเที่ยวไปได้บ้าง เจ้าของรถบรรทุกจะจ่ายเพิ่มพิเศษแก่พนักงานขับรถนอกเหนือจากค่าเบี่ยงเลียงปกติประมาณเที่ยวละ 200-300 บาท นอกจากนี้ อัตราที่ปรากฏนี้เป็นอัตราค่าขนส่งที่เป็นกรณีของรถบรรทุกจะต้องมีของขนกลับมาในเที่ยวกลับด้วย ถ้าไม่มีของบรรทุกในเที่ยวกลับ ค่าขนส่งจะสูงกว่านี้

(4) ผู้ส่งออกอาจทำสัญญาขายมันอัดเม็ดกับผู้นำเข้าได้หลายรูปแบบ เช่น ผู้ส่งออกอาจรับภาระเพียงแค่ขนลงเรือ Lighter หรือ Barge ที่หน้าโกดังผู้ส่งออก (Free on Barge) หรือรับภาระขนส่งไปจนถึงเรือใหญ่ (Free Along Side) หรือขนขึ้นบนเรือใหญ่ (Free on Board) หรืออาจรับภาระค่าขนส่งไปจนถึงเมืองท่าปลายทาง (Cost and Freight) ค่าระวางเรือเดินสมุทรจึงมีความหลากหลายไปด้วย ในงานวิจัยนี้ข้อมูลค่าขนส่งได้จากการสัมภาษณ์ Carrier ซึ่งให้ข้อมูลดังนี้

ค่า Lighter จากบางไทรไปเกาะสีชัง US\$ 2/ตัน

ค่าระวางเรือแบบ Freight-In-Out US\$ 12-14.5/ตัน

ค่าขนขึ้น-ขนลงเรือใหญ่ US\$ 3.5/ตัน

ข) ค่าใช้จ่ายในการส่งออกของผู้ส่งออกมันอัดเม็ดแข็ง

ในการส่งออกมันอัดเม็ดแข็ง รายการค่าใช้จ่ายที่ผู้ส่งออกรับภาระมีดังต่อไปนี้ (กรณี Free on Barge)

1. ค่าเช่าโกดังเก็บมันอัดเม็ดที่รับซื้อจากโรงงานก่อนส่งลงเรือ Barge หรือ Lighter
2. ค่าดอกเบี้ยเงินทุนในการซื้อมันอัดเม็ด
3. ค่าสูญเสียน้ำหนักอันเนื่องมาจากการเก็บมันเม็ดในโกดัง
4. ค่าสูญเสียน้ำหนักอันเนื่องมาจากการขนส่งจากโกดัง ไปเมืองท่าผู้ซื้อ
5. ค่าขนถ่ายจากโกดังลงเรือ Lighter หรือเรือ Barge
6. ค่าพิธีการศุลกากร
7. ค่าตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานและน้ำหนัก
8. ค่าบำรุงให้สมาคม
9. ค่าใช้จ่ายสำนักงาน (Overhead cost)
10. ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด

จากการสัมภาษณ์ผู้ส่งออกพบว่าในกรณีปกติ ระยะเวลาจากวันที่ผู้ส่งออกซื้อน้ำมันดีเซลจากโรงงานมันอัดเม็ดถึงวันที่ส่งของลงเรือ Lighter จะห่างกันโดยเฉลี่ยประมาณ 1 เดือน นั่นคือหมายความว่าถ้ากระทรวงพาณิชย์ไม่มีมาตรการแทรกแซงทุกชนิดเพื่อจัดสรรโควต้าส่งออก ผู้ส่งออกจะถือมันอัดเม็ดไว้ในมือไม่เกิน 1 เดือน

แต่นับตั้งแต่มีการจัดสรรโควต้าไปตลาดประชาคมยุโรป โดยคิดจากจำนวนสต็อกที่ผู้ส่งออกมีอยู่แล้ว การแบ่งจำนวนงวดการเช็คสต็อกย่อมมีผลโดยตรงที่ทำให้ผู้ส่งออกต้องเก็บสะสมมันอัดเม็ดแข็งก่อนการส่งออกนานขึ้น ในอดีตที่ผ่านมาผู้ส่งออกเก็บมันไว้ในโกดังโดยเฉลี่ยประมาณ 2-2.5 เดือนก่อนการส่งออกไปต่างประเทศ การเก็บมันนานขึ้นย่อมเกิดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายสูงขึ้น เช่น ค่าเช่าโกดัง ค่าสูญเสียน้ำหนักระหว่างเก็บ ค่าดอกเบี้ยเงินทุน และค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษามัน (ฟลักกิงมัน) เป็นต้น

การคำนวณค่าใช้จ่ายในการส่งออกในงานวิจัยนี้ มุ่งไปที่ค่าใช้จ่ายที่ปราศจากผลของการใช้มาตรการของกระทรวงพาณิชย์ในการจัดสรรโควต้าอย่างไรก็ตาม เพื่อความสมบูรณ์และสะดวกในการวิเคราะห์ จึงคำนวณค่าใช้จ่ายการส่งออกในกรณีที่รวมผลของมาตรการไว้ด้วย โดยค่าใช้จ่ายนี้ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ส่งออกมันปีเพาะปลูก 2535/36

ตาราง 4.6 และแผนภาพที่ 4.7 แสดงรายการค่าใช้จ่ายต่างๆที่ผู้ส่งออกต้องรับภาระในการส่งออก เปรียบเทียบระหว่างกรณีที่มีมาตรการของการจัดสรรโควต้าปี 2535/36 จะเห็นว่าภาระที่ผู้ส่งออกจะต้องมีในการส่งออกมันอัดเม็ดแข็ง (รายการ 1 - 10) คือ 155 บาทต่อตัน หากแต่จำเป็นต้องมีมาตรการจัดสรรโควต้าที่จะส่งเข้าไปตลาดประชาคมยุโรป ทำให้ผู้ส่งออกต้องแบกภาระเพิ่มขึ้นอีกตันละ 228 บาท ทำให้ภาระค่าใช้จ่ายส่งออกไปตลาดประชาคมยุโรปต่อตันเท่ากับ 383 บาท

งานสำรวจของบุญจิต ฐิตาภวัฒน์กุล ในปี 2528 เป็นงานเดียวที่มีรายละเอียดพอสำหรับการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายการส่งออกจากการสัมภาษณ์นี้ได้ (ดูตาราง 4.7) ตัวเลขภาระค่าใช้จ่ายส่งออกจากการสัมภาษณ์ของผู้วิจัยจะสูงกว่าตัวเลขที่ได้จากการสำรวจและคำนวณโดยบุญจิต ความแตกต่างดังกล่าวเกิดจาก

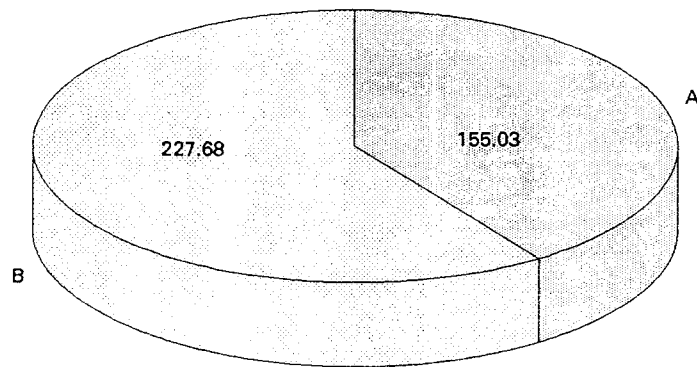
1. ในงานวิจัยนี้ไม่ได้รวมค่าภาษีการค้า 2.2%
2. ระยะเวลาการเก็บรักษาของผู้ส่งออกใช้ 1 เดือน แต่บุญจิตใช้ 2.5 เดือน ผู้วิจัยใช้ 2 เดือน เนื่องจากระยะห่างของการตรวจเช็คสต็อกในปีนี้เท่ากับ 63 วัน
3. ค่าสูญเสียน้ำหนักที่ใช้ในงานวิจัยนี้เป็นเปอร์เซ็นต์ที่ต่ำกว่าของบุญจิต
4. ราคามันเม็ดที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณ ค่าใช้จ่ายสูญเสียและดอกเบี้ยเงินทุนแตกต่างกัน โดยในงานวิจัยนี้ราคาที่ใช้เป็นฐานคำนวณค่าสูญเสียและดอกเบี้ย คือ ราคาขายส่งกรุงเทพฯ มันอัดเม็ดแข็ง 2,571 บาทต่อตัน ในขณะที่บุญจิตใช้ราคา F.O.B. กรุงเทพฯ 2,750 บาทต่อตัน และ

ตารางที่ 4.6
ค่าใช้จ่ายในการส่งออกมันอัดเม็ดแข็ง 1992/93

รายการ	บาท/ตัน
(1) ค่าใช้จ่ายส่งออกที่ไม่เกี่ยวกับมาตรการจัดสรรโควต้า	
1.1 ค่าเช่าโกดัง 1 เดือน	12.00
1.2 ค่าดอกเบี้ยเงินทุน (ดอกเบี้ย 8.5% ราคาขายส่ง กรุงเทพ 2571 บาท)	18.21
1.3 ค่าสูญเสียน้ำหนักระหว่างเก็บ 1%	25.71
1.4 ค่าสูญเสียน้ำหนักระหว่างเดินทาง 1%	25.71
1.5 ค่าขนส่งเรือ Barge	33.00
1.6 ค่าพิธีการศุลกากร	8.00
1.7 ค่าตรวจสอบคุณภาพ, น้ำหนัก	12.00
1.8 ค่าบำรุงสมาคม ฯ	0.40
1.9 ค่าใช้จ่ายสำนักงาน	10.00
1.10 ค่าใช้จ่ายอื่นๆ	10.00
รวม (1)	155.03
2) ค่าใช้จ่ายอันเกิดจากมาตรการตรวจสอบต็อก (ดูรายละเอียดการคำนวณในภาคผนวก)	227.68
(3) รวมค่าใช้จ่ายส่งออกมันอัดเม็ดในโควต้าที่จัดสรรไปประชาคมยุโรป	382.79

ที่มา : จากการสัมภาษณ์ผู้ส่งออกปี 2536

แผนภาพที่ 4.7 (ก)
ค่าใช้จ่ายในการส่งออกมันอัดเม็ดแข็ง ปี 1992/93



ที่มา : ตารางที่ 4.6

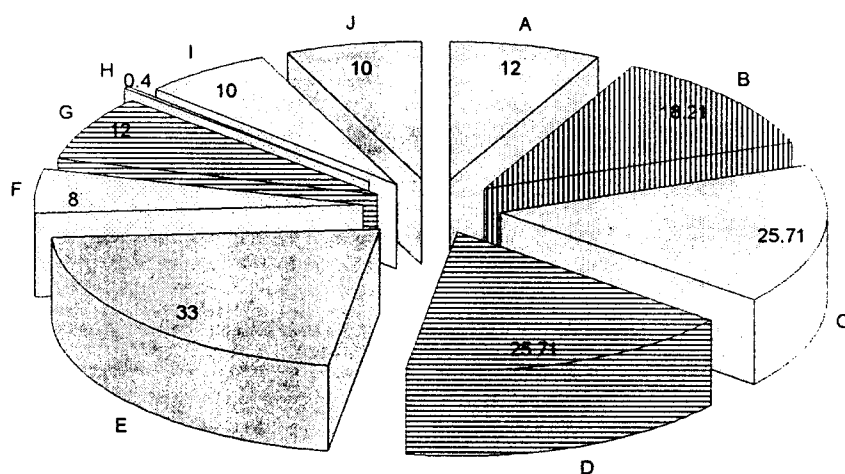
หมายเหตุ : A = ค่าใช้จ่ายส่งออกที่ไม่เกี่ยวกับมาตรการจัดสรรโควต้า

B = ค่าใช้จ่ายอันเกิดจากมาตรการตรวจสต็อก

แผนภาพที่ 4.7 (ข)

รายละเอียดของค่าใช้จ่ายในการส่งออกมันอัดเม็ดแข็ง

ที่ไม่เกี่ยวกับมาตรการจัดสรรโควต้าปี 1992/93



ที่มา : จากตารางที่ 4.6

- หมายเหตุ
- A = ค่าเช่าโกดัง 1 เดือน
 - B = ค่าดอกเบี้ยเงินทุน (ดอกเบี้ย 8.5 % ราคาขายส่งกรุงเทพฯ เท่ากับ 2,571 บาท)
 - C = ค่าสูญเสียน้ำหนักระหว่างเก็บ 1%
 - D = ค่าสูญเสียน้ำหนักระหว่างเดินทาง
 - E = ค่าขนส่งเรือ Barge
 - F = ค่าพิธีการศุลกากร
 - G = ค่าตรวจสอบคุณภาพ น้ำหนัก
 - H = ค่าบำรุงสมาคม
 - I = ค่าใช้จ่ายสำนักงาน
 - J = ค่าใช้จ่ายอื่นๆ

5. บุญจิต (2528) คิดภาระค่าใช้จ่ายส่งออกที่ได้รับโควต้าส่งออกไปประชาคมยุโรปเรียบร้อยแล้ว หากแต่ไม่ได้รวมภาระค่าใช้จ่ายที่ผู้ส่งออกจะต้องเสียไปเพื่อให้ได้มาซึ่งโควตานั้น กล่าวคือ การได้รับโควต้าส่งออก 1 ตันไปประชาคมยุโรป ผู้ส่งออกต้องเก็บสต็อกมันมากกว่า 1 ตัน ค่าโกดัง ค่าดอกเบี๋ย ตลอดจนค่าเช็คสต็อกจะสูงตามไปด้วย

อย่างไรก็ตามการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายส่งออกในรายละเอียดจากตารางที่ 4.6 และ 4.7 ทำให้เกิดคำถามว่าจะมีค่าใช้จ่ายส่งออกรายการใดหรือไม่ที่จะสามารถทำให้ลดลงอีกได้ ค่าสูญเสียน้ำหนักได้ลดลงอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งตามความเห็นของผู้ส่งออกที่ให้สัมภาษณ์ ค่าสูญเสียที่ปรากฏในตารางที่ 4.6 นับว่าต่ำมากแล้วยากที่จะลดให้ต่ำลงได้อีก รายการค่าขนส่งก็ดี ไม่ว่าจะเป็นค่าขนส่งก่อนลงเรือใหญ่หรือค่าระวางเรือเดินสมุทร ก็เชื่อว่าน่าจะมีแต่สูงขึ้นอย่างเดียว โอกาสลดลงคงไม่มี รายการที่น่าจะลดลงได้บ้างในอนาคตคือ ค่าเช่าโกดังและค่าดอกเบี๋ยเงินทุน ทั้งนี้เพราะว่า อุปสงค์การเช่าโกดัง อาจจะลดลงตามปริมาณการค้ามันอัดเม็ดที่คาดว่าจะลดลง ในขณะที่อุปทานโกดังยังคงมีเท่าเดิม ในกรณีของดอกเบี๋ยนั้น อาจจะลดลงตามภาวะตลาดเงินทุนที่แนวโน้มอัตราดอกเบี๋ยในท้องตลาดลดลง ซึ่งอาจจะส่งผลให้ดอกเบี๋ย Packing Credit สินค้าเกษตรลดต่ำลงกว่าที่เป็นอยู่ก็ได้ ยิ่งกว่านี้ถ้าผู้ส่งออก สามารถลดช่วงเวลาการถือมันเม็ดไว้ในมือลงได้ ก็จะลดภาระค่าใช้จ่ายส่งออกไปได้มากทีเดียว

รายการภาระค่าใช้จ่ายส่งออกที่น่าจะต้องทำให้นายไปหมดก็คือ ภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากมาตรการที่รัฐใช้จัดสรรโควต้าไปประชาคมยุโรป กระทรวงพาณิชย์จะต้องพยายามหลีกเลี่ยงมาตรการการจัดสรรโควต้า (ซึ่งยังคงจำเป็นต้องมี ถ้าปริมาณความต้องการของประชาคมยุโรปยังมากกว่าปริมาณที่กำหนดเป็นโควต้าตามข้อตกลงจำกัดปริมาณส่งออกโดยสมัครใจ) ที่จะนำไปสู่การสูญเสียทรัพยากรไปโดยเปล่าประโยชน์ จะเห็นได้จากตารางที่ 4.6 ว่ามาตรการจัดสรรโควต้าโดยการเช็คสต็อกทำให้ต้นทุนค่าส่งออกสูงขึ้นต้นละ 228 บาท หรือคิดเป็น 59.5% ของต้นทุนการส่งออกทั้งหมดตามแผนภาพที่ 4.7 (ก)

ตาราง 4.7
โครงสร้างค่าใช้จ่ายส่งออกมันอัดเม็ดฤดู 1985/86

รายการ	บาท/ตัน	%
1. ค่าเช่าโกดัง (ค่าเช่า 13.30 บ/เดือนเป็นเวลา 2.5 เดือน)	33.25	(9.2)
2. ค่าดอกเบี้ย (อัตรา 8.5% ระยะเวลา 2.5 เดือน)	48.70	(14.2)
3. ภาษีการค้า (อัตรา 2.2%)	60.50	(17.6)
4. ค่าสูญเสียน้ำหนักระหว่างเก็บกัก (3.5%)	96.30	(28.0)
5. ค่าสูญเสียน้ำหนักในระหว่างเรือเดินสมุทร (1.5%)	41.25	(12.0)
6. ค่าขนถ่ายจากโกดังสู่เรือ lighter	25.00	(7.3)
7. ค่าพิธีการศุลกากร	8.00	(2.3)
8. ค่าตรวจสอบคุณภาพและน้ำหนัก	10.15	(2.9)
9. ค่าสมาชิกสมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย	0.42	(0.1)
10. ค่าใช้จ่ายสำนักงาน	10.00	(2.9)
11. ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ	10.00	(2.9)
รวม	343.57	(100)

ที่มา : บุญจิต สุตาภิวัฒนกุล (2528)

หมายเหตุ ราคาที่ใช้ในการคำนวณหรือราคา F.O.B กรุงเทพ = 2,750 บาท/ตัน

4.2.4 การผลิตและโครงสร้างต้นทุนการผลิตแป้งมันดิบ

ก) การผลิต

ขั้นตอนการผลิตนับจากรับซื้อหัวมันสดมาแล้วพอสรุปได้ดังนี้

1. แยกสิ่งเจือปน หิน ดิน ทราาย รากไม้ ออก
2. ล้างหัวมัน
3. สับเหง้าออก สับหัวมันให้เป็นท่อนเป็นชิ้นที่เล็กลง
4. โม่ให้ละเอียด
5. กรองน้ำแป้ง
6. แยกกากออกจากน้ำแป้ง
7. สลัดน้ำออกจากน้ำแป้ง
8. อบให้แห้ง
9. บรรจุใส่ถุง, กระสอบ

กระบวนการทั้งหมดนี้เป็นการผลิตแป้งมันดิบที่ใช้กันทั่วไปในประเทศไทย ประสิทธิภาพของแต่ละโรงงานขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายตัวนับตั้งแต่ขนาดกำลังผลิต, อายุของโรงงาน, ความละเอียดอ่อนในการบริหาร การควบคุมแต่ละขั้นตอนและช่วงเวลาของการผลิต ซึ่งสัมพันธ์กับเปอร์เซ็นต์แป้งในหัวมัน และปริมาณน้ำที่จะใช้ในกระบวนการแปรรูป เป็นต้น

โดยเฉลี่ยโรงงานแป้งมันจะเปิดดำเนินการผลิตตลอด 24 ชั่วโมง เป็นเวลาประมาณ 10.5 เดือน ติดต่อกัน เวลาที่เหลือเอาไว้สำหรับซ่อมแซมเครื่องจักรและโรงงาน อย่างไรก็ตาม ในช่วงปีการผลิต 1992/93 นี้ หลายโรงงานซึ่งเป็นส่วนใหญ่ผลิตเพียง 7-8 เดือน เท่านั้น เนื่องจากราคาหัวมันสูง และราคาแป้งดิบต่ำ

ข) ค่าใช้จ่ายการแปรรูปแป้งมันดิบ

ในช่วงปีการผลิต 1992/93 โรงงานแป้งมันส่วนใหญ่ดำเนินการผลิตเพียง 7-8 เดือน ซึ่งต่ำกว่าช่วงปกติคือ 10.5 เดือนต่อปี สิ่งนี้จะส่งผลให้ต้นทุนค่าแปรรูปต่อหน่วยในปี 1992/93 สูงกว่าปกติไปด้วย

ตารางที่ 4.8 แสดงสรุปผลการสัมภาษณ์เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายแปรรูปแป้งมัน จากโรงงานแป้งมัน 3 โรง ซึ่งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2 โรง โรงหนึ่งมีขนาดใหญ่ กำลังการผลิตเกินกว่า 250 ตันแป้งมันดิบต่อวัน และอีกรายหนึ่งมีขนาดเล็กกว่า คือกำลังการผลิตน้อยกว่า 200 ตันต่อวัน โรงงานที่ 3 อยู่ในภาคตะวันออกซึ่งมีกำลังการผลิตเต็มที่ประมาณ 100 ตันต่อวัน โปรดระลึกด้วยว่าตัวเลขในแต่ละรายการในตารางที่ 4.8 มิใช่เป็นค่าเฉลี่ย แต่เป็นช่วงของค่าใช้จ่ายที่ได้มาจากการสัมภาษณ์ จากตัวเลข

ในตารางที่ 4.8 ประกอบกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์พอจะประมวลได้ว่า ต้นทุนค่าแปรรูปแบ่งมันดิบ มีความแตกต่างกันมากในระหว่างโรงงาน อีกทั้งคุณภาพของแบ่งมันดิบจากแต่ละโรงงานก็แตกต่างกันมากด้วย

จะเห็นได้จากข้อมูลตารางที่ 4.8 ว่า โรงงานขนาดใหญ่ โรงงานที่สามารถดำเนินการผลิตได้มากเดือนกว่าจะเป็นโรงงานที่มีประสิทธิภาพสูงกว่า มีค่าใช้จ่ายแปรรูปแบ่งมันดิบต่อตันต่ำกว่าโรงงานขนาดเล็ก และที่มีช่วงเวลาการผลิตน้อยเดือนกว่า ทั้งค่าไฟฟ้า ค่าเชื้อเพลิง และค่าวัสดุสิ้นเปลืองต่อตันของแบ่งมันดิบในโรงงานขนาดใหญ่และดำเนินการผลิตเกือบตลอดทั้งปี จะต่ำกว่าของโรงงานขนาดเล็กและผลิตเพียง 7-8 เดือน ต้นละประมาณ 50 บาท ถ้าสมมติว่าค่าแรงบริหารและค่าดอกเบี้ยเงินลงทุนของโรงแบ่งมันขนาดเล็กเท่ากับของโรงงานขนาดใหญ่ ค่าใช้จ่ายแปรรูปแบ่งมันดิบของโรงงานเล็กชั้นสูงจะเท่ากับ 958 บาทต่อตัน เทียบกับ 900 บาทต่อตัน ของโรงงานขนาดใหญ่

เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายแปรรูปของงานวิจัยนี้กับผลการสำรวจของ ไสภิน ทองปาน และคณะ จะเห็นว่าค่าใช้จ่ายแปรรูปได้เพิ่มขึ้นเล็กน้อย กล่าวคือ เมื่อกำนวณจากตัวเลขเฉลี่ย ค่าใช้จ่ายแปรรูปจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 5 $((884-838 / 838) \times 100)$ ความแตกต่างนี้น่าจะเกิดขึ้นเนื่องจากราคาหัวมันสด ซึ่งใช้เป็นฐานคำนวณค่าดอกเบี้ยเงินลงทุนในปี 2528/29 ในงานของไสภิน อยู่ในระดับต่ำเพียงกิโลกรัมละ 42 สตางค์ ในขณะที่ในปี 2535/36 ราคาหัวมันสดเฉลี่ยกิโลกรัมละ 85 สตางค์

ค่าไฟฟ้าและเชื้อเพลิงเป็นค่าใช้จ่ายหลักในการแปรรูปแบ่งมันดิบ ค่าซ่อมแซม และวัสดุสิ้นเปลืองเป็นรายการสำคัญรองลงมา การลดต้นทุนค่าแปรรูปจึงอาจเป็นเรื่องยาก ถ้าพิจารณาถึงว่าปัญหาการขาดแคลนแหล่งพลังงานราคาถูก ปัญหาสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรเสื่อมโทรมมีความรุนแรงมากขึ้นทุกๆวัน

ตารางที่ 4.8
โครงสร้างค่าใช้จ่ายแปรรูปแบบึงมันดิบ

รายการ	โรงงานขนาด (บาท/ตัน)		ร้อยละ ²
	เล็ก	ใหญ่	
ค่าแรงบริหาร-โรงงาน ¹	(100-150)	(100-150)	14.14
ค่าไฟฟ้า	320	300	35.07
ค่าเชื้อเพลิง	123	120	13.74
เคมีภัณฑ์	20	20	2.26
วัสดุสิ้นเปลือง, ซ่อม, สำนักงาน	150	140	16.40
ค่าเสื่อมโรงงาน	75	50	7.07
ดอกเบี้ย ¹	(80-120)	(80-120)	10.18
รวม	868-958	810-900	100.00

หมายเหตุ : 1 โรงงานขนาดใหญ่มีกำลังการผลิตเกินกว่า 200 ตัน/วัน และผลิตเกือบตลอดปี
โรงงานขนาดเล็กมีกำลังการผลิตน้อยกว่า 200 ตัน/วัน และผลิตเพียง 7-8 เดือน
ในปี 2535/36

2 เป็นร้อยละของต้นทุนเฉลี่ยรวมทั้ง 2 ขนาด เท่ากับ 884 บาท/ตัน

4.3 ผลของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมต่อราคาหัวมันสดที่ลานมันจังหวัดนครราชสีมา

จากการวิเคราะห์ในบทที่ 2 พบว่า การที่ประชาคมยุโรปดำเนินการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม โดยการลดระดับ Intervention Prices ของธัญพืชลงเหลือ 117, 108 และ 100 ECU ต่อตันในปี 1993/94 1994/95 และ 1995/96 ตามลำดับนั้น คาดว่าจะส่งผลต่อราคามันอัดเม็ดแข็งในตลาดขายส่งในประเทศ เนเธอร์แลนด์ดังนี้

หน่วย : ECU/ตัน

ปี	ราคาขั้นสูง	ราคาเฉลี่ย	ราคาขั้นต่ำ
1993/94	127	115	103
1993/94	106	100	94
1993/94	98	92	96

ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ว่า ถ้าราคามันอัดเม็ดในตลาดขายส่งของเนเธอร์แลนด์เป็นไปดังที่คาดว่าจะทำให้ราคาขั้นสูงสุดของมันเส้นและหัวมันสดในประเทศไทยเป็นเท่าใด และเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนการผลิตหัวมันสดในตอนที่ 4.2 แล้ว ประเทศไทยจะยังอยู่ในฐานะเป็นผู้ส่งออกมันอัดเม็ดต่อไปได้หรือไม่

ในการตอบประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยสมมติว่า

1. ค่าใช้จ่ายส่งออกมันอัดเม็ดแข็งใน 2 - 3 ปีข้างหน้า เท่ากับค่าใช้จ่ายการส่งออก (โดยปราศจากมาตรการการจัดสรรโควต้าแบบตรวจสต็อก) ของปี 1992/93 ที่ผู้วิจัยคำนวณได้จากข้อมูลการสัมภาษณ์ในปี 1993 คือ 153 บาทต่อตัน
2. ค่าขนส่งระหว่างประเทศ และภาษีนำเข้าตลาดประชาคมยุโรปยังคงเป็น 6 % เหมือนเดิม (เป็นกรณีของการต่อสัญญาต่อไปอีก)
3. การคำนวณราคาจากเนเธอร์แลนด์ย้อนกลับไปตามเส้นทางการส่งออกคือ เกาะสีซัง, บางไทร, และลานมันนครราชสีมา

ตารางที่ 4.9 แสดงสรุปผลการคำนวณจากระดับราคาขายส่งในประเทศเนเธอร์แลนด์ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในปีต่างๆย้อนกลับไปถึงลานมันนครราชสีมา

โปรดสังเกตว่าราคาที่ปรากฏในตารางที่ 4.9 นั้น เป็นราคาที่มีหน่วยแตกต่างกัน คือไม่ใช่เป็นราคาต่อตันเสมอไป ที่เป็นเช่นนี้เพราะในการขนส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากนครราชสีมาไปประเทศเนเธอร์แลนด์นั้น น้ำหนักของผลิตภัณฑ์มันสูญเสียไปส่วนหนึ่งตามอัตราที่ได้ระบุมาแล้วในตารางที่ 4.6 กล่าวคือ ฐานการคำนวณราคาในตารางที่ 4.9 โดยสรุปมีดังนี้

1. มันอัดเม็ดแข็งที่ซึ้งได้ 1 ตัน ณ ตลาดประเทศปลายทางจะต้องขนส่งเรือใหญ่ ณ เกาะสีชัง 1.01 ตัน (สูญเสีย 1%)
2. มันอัดเม็ดแข็งที่จะขนส่งเรือใหญ่ 1.01 ตัน ผู้ส่งออกจะต้องซื้อมันจำนวน 1.02 ตัน เก็บไว้นาน 1 เดือน (สูญเสีย 1%)
3. มันเม็ดแข็งที่ผู้ส่งออกซื้อไปเก็บไว้ 1.02 ตัน โรงงานมันอัดเม็ดแข็งจะต้องซื้อมันเส้นเข้ามาผลิตจำนวน 1.04 ตัน (มันเส้นความชื้น 16-18% อัดแล้วความชื้นเหลือ 14% หายไป 2%)
4. มันเส้น 1.04 ตัน จะต้องใช้หัวมันสำปะหลังสดจำนวน $(2.5 \times 1.04) = 2.6$ ตัน
5. ราคาหัวมันสำปะหลังสดที่เกษตรกรได้รับสุทธิ ณ หน้าลานมันเส้นจะต้องถูกหักน้ำหนัก 10%

เพื่อให้การพิจารณาเด่นชัดขึ้น เราจึงสรุปเฉพาะราคาหัวมันสดที่คำนวณทอนมาจากราคาที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ถึงหน้าลานมันนครราชสีมาในแต่ละปีในช่วงการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม

ราคาหัวมันสด ณ ลานมัน จังหวัดนครราชสีมา

ปี	ราคา เนเธอร์แลนด์ ชั้นสูง (บาท/กก.)	ราคา เฉลี่ย (บาท/กก.)	ราคา เนเธอร์แลนด์ ชั้นต่ำ (บาท/กก.)	ช่วงต้นทุนการผลิต หัวมันสดต่อกก. (บาท/กก.)	เปรียบเทียบราคาเฉลี่ย กับต้นทุนการผลิตหัวมันสด
1993/94	0.98	0.85	0.72	0.55-0.77	น่าจะยังสูงกว่าต้นทุนในทุก ท้องถิ่น
1994/95	0.76	0.69	0.63	0.55-0.77	น่าจะต่ำกว่าต้นทุนเล็กน้อย ยกเว้น ชลบุรีระยอง
1995/96	0.67	0.60	0.54	0.55-0.77	น่าจะต่ำกว่าต้นทุนทุกแห่ง

อนึ่งราคาที่คำนวณได้ดังตารางที่ 4.9 นั้น คำนวณโดยสมมติว่าอัตราค่าระวางเรือตั้งแต่บางไทโรถึงเมืองท่า Rotterdam ตันละ $2+12+3.5 = 17.5$ เหรียญดอลลาร์สหรัฐฯ ผู้ส่งออกบางรายมีความเห็นว่าอัตราที่ต่ำไปควรจะเป็น 19-20 ดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งถ้าใช้อัตราค่าระวางใหม่นี้ราคาหัวมันสด ณ ลานมันโคราชก็จะลดต่ำลงไปอีกประมาณ ตันละ 24 บาท หรือ กิโลกรัมละ 2.4 สตางค์

ตาราง 4.9
ราคามันเม็ด, ราคามันเส้น และราคาหัวมันสด
(กรณีค่าระวางเรือตันละ 12 US\$)

1 ECU = 1.19 US\$

1 US\$ = 25.30 ฿

รายการ	ราคา/มูลค่า			
1. ราคามันเม็ดขายส่ง ณ เนเธอร์แลนด์ (ECU/ตัน)	127	115	106	100
2. ราคามันเม็ด F.O.B บางไทร (บาท/1.01 ตัน)	3,160.98	2,819.94	2,564.41	2,393.89
3. ราคามันเม็ดขายส่งบางไทร (บาท/1.02 ตัน)	3,052.50	2,713.61	2,460.07	2,290.56
4. ราคามันเส้น ณ โรงงานมันเม็ดนครราชสีมา (บาท/1.04 ตัน)	2,715.90	2,377.61	2,123.47	1,954.56
5. ราคาหัวมัน ณ ลานมันนครราชสีมา (บาท/ตัน)	984.58	854.46	756.72	691.75
6. ราคาหัวมัน ณ ลานมันที่เกษตรกรนครราชสีมา ได้รับสุทธิ (บาท/ตัน)	895.07	776.79	687.93	628.87

ต้นทุนการผลิตหัวมันสด คำนวณถึงหน้าลานมัน (จากการสัมภาษณ์) บาท/กิโลกรัม

ชลบุรี - ระยอง	/ทราย/ต้นฝน/พื้นเมือง	0.77
ขอนแก่น	/ทราย/ปลายฝน/พื้นเมือง	0.66
นครราชสีมา	/ทราย/ปลายฝน/พื้นเมือง	0.62
นครราชสีมา	/ทราย/ต้นฝน/พื้นเมือง	0.55
นครราชสีมา	/ดินแดง/ต้นฝน/ระยอง 60	0.58

ตาราง 4.9 (ต่อ)
 ราคามันเม็ด, ราคามันเส้น และราคาหัวมันสด
 (กรณีค่าระวางเรือตันละ 12 US\$)

1 ECU = 1.19 US\$

1 US\$ = 25.30 ฿

รายการ	ราคา/มูลค่า				
1. ราคามันเม็ดขายส่ง ณ เนเธอร์แลนด์ (ECU/ตัน)	103	98	94	92	86
2. ราคามันเม็ด F.O.B บางไทร (บาท/1.01 ตัน)	2,479.15	2,336.71	2,223.62	2,166.69	603.154
3. ราคามันเม็ดขายส่งบางไทร (บาท/1.02 ตัน)	2,375.41	2,233.96	2,121.66	2,064.95	1,896.40
4. ราคามันเส้น ณ โรงงานมันเม็ด นครราชสีมา (บาท/1.04 ตัน)	2,039.41	1,897.36	1,785.44	1,728.95	1,559.40
5. ราคาหัวมัน ณ ลานมัน นครราชสีมา (บาท/ตัน)	724.39	669.75	626.56	604.98	539.78
6. ราคาหัวมัน ณ ลานมันที่เกษตรกร นครราชสีมาได้รับสุทธิ (บาท/ตัน)	658.54	608.86	569.60	549.98	490.71

ต้นทุนการผลิตหัวมันสด คำนวณถึงหน้าลานมัน (จากการสัมภาษณ์) บาท/กิโลกรัม

ชลบุรี - ระยอง	/ทราย/ต้นฝน/พื้นเมือง	0.77
ขอนแก่น	/ทราย/ปลายฝน/พื้นเมือง	0.66
นครราชสีมา	/ทราย/ปลายฝน/พื้นเมือง	0.62
นครราชสีมา	/ทราย/ต้นฝน/พื้นเมือง	0.55
นครราชสีมา	/ดินแดง/ต้นฝน/ระยอง 60	0.58

ที่มา : ตารางภาคผนวกที่ 3.2

โปรดระลึกว่า ราคาที่คำนวณได้นี้มิใช่ราคาตลาดที่เกิดขึ้นจริง หากเป็นมูลค่าต่อหน่วยเมื่อมีการส่งออกไปตามปกติโดยปราศจากมาตรการที่จะสร้างภาระค่าใช้จ่ายการส่งออกเพิ่มขึ้นแก่ผู้ส่งออก และการที่มูลค่าต่อหน่วยยังสูงกว่าต้นทุนการผลิตหัวมันสำปะหลังสดอยู่ ความแตกต่างกันตรงนี้จะสะท้อนมูลค่าค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rents) ของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑมันสำปะหลังทั้งอุตสาหกรรมส่วนใครจะได้ค่าเช่าส่วนนี้ไป ประเด็นนี้อยู่นอกเหนือการวิเคราะห์ของงานวิจัยนี้

เห็นได้ชัดว่า ในกรณีที่ภาระค่าใช้จ่ายส่งออกของผู้ส่งออกไม่ได้รวมภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมอันเกิดจากมาตรการจัดสรรโควตาของรัฐ เกษตรกรในเขตจังหวัดนครราชสีมาที่ปลูกมันพันธุ์योग 60 (หรือที่อื่นๆที่มีต้นทุนการผลิตเท่ากันหรือต่ำกว่า) เท่านั้นที่จะสามารถผลิตหัวมันสดต่อไปได้ ทั้งนี้เพราะราคาหัวมันที่ทอนมาจากตลาดประชาคมยุโรปยังคงสูงกว่าต้นทุนการผลิต เกษตรกรในเขตชลบุรีและระยองจะเป็นพวกแรกที่ลดหรือเลิกปลูกมัน เกษตรกรใน จ.ขอนแก่นและใกล้เคียงที่มีลักษณะพื้นที่ดินและต้นทุนคล้ายๆกันก็จะเลิกปลูกมันเป็นรายต่อจากเกษตรกรใน จ.ชลบุรี และระยอง

ผลการเปรียบเทียบเห็นได้ชัดว่า ถ้าหากไม่มีการดำเนินการเพื่อลดต้นทุนต่อกิโลกรัมของการผลิตหัวมันสดแล้ว นับตั้งแต่ปี 1994/95 เป็นต้นไป ปัญหาราคาหัวมันตกต่ำจะเป็นปัญหาใหญ่ เพราะกระทรวงพาณิชย์จะไม่สามารถใช้มาตรการโควตาใบอนุญาตเพื่อระบายมันเมื่อดอกไปตลาดนอกประชาคมยุโรปได้ผลสมความตั้งใจ เนื่องจากผู้ส่งออกไม่สามารถมีกำไรพิเศษในการขายในตลาดประชาคมยุโรปไปชดเชยการขาดทุนนอกประชาคมยุโรปได้

โปรดสังเกตด้วยว่า ข้อสรุปจากการเปรียบเทียบราคาและต้นทุนการผลิตข้างต้นที่ว่าเกษตรกรในเขตจังหวัดนครราชสีมาที่ปลูกมันพันธุ์योग 60 เท่านั้นที่จะสามารถยืนหยัดผลิตมันต่อไปได้ แสดงให้เห็นในเบื้องต้นว่า การเปลี่ยนพันธุ์มันเป็นพันธุ์ปรับปรุงที่ให้ผลผลิตสูง เช่น พันธุ์योग 60 เป็นแนวทางหนึ่งของการแก้ปัญหาให้เกษตรกรอยู่รอดได้ การไม่เปลี่ยนพันธุ์เป็นพันธุ์ปรับปรุงแต่มีการใช้ปุ๋ยมากขึ้นไม่อาจทำให้ต้นทุนต่อกิโลกรัมลดลงได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

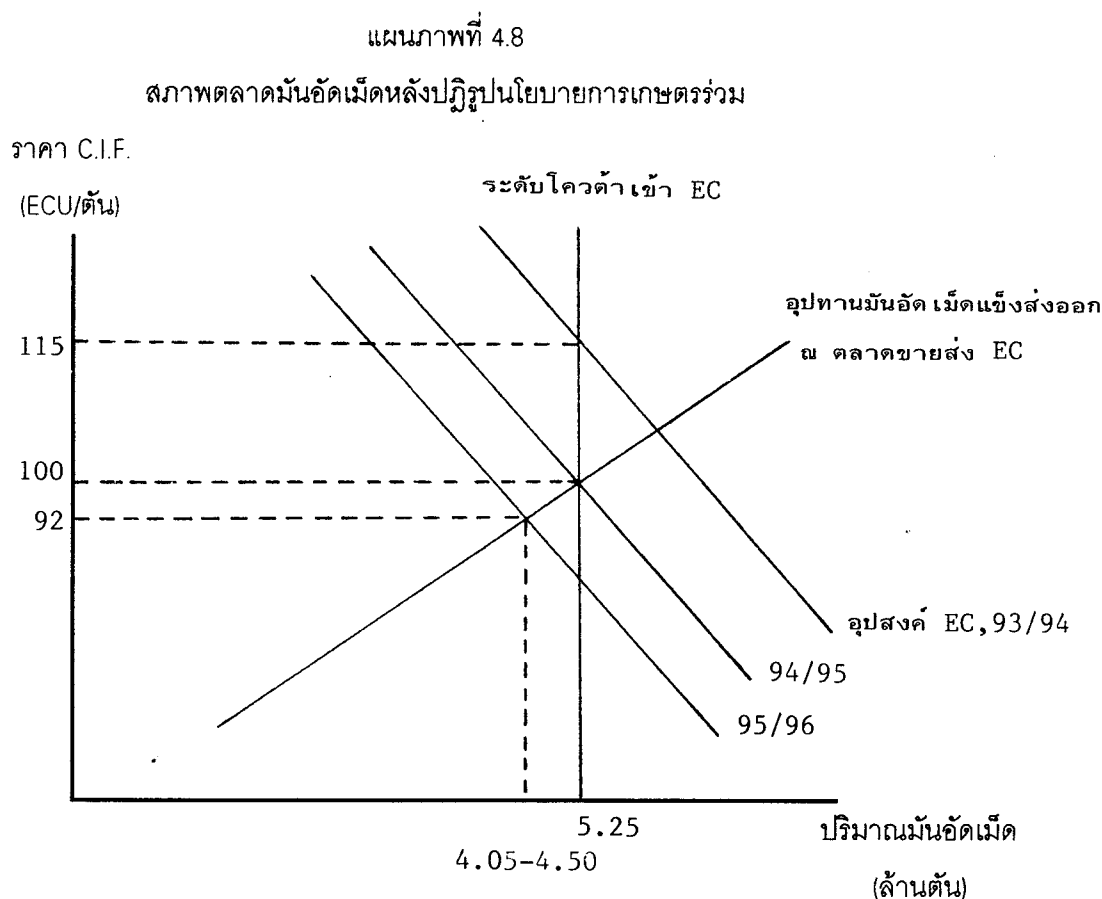
ในอีกทางหนึ่ง ถ้าหากส่วนเหลือจากการตลาดผลิตภัณฑมันจากลานมัน จ. นครราชสีมาไปยังตลาดประชาคมยุโรปสามารถลดลงได้ ราคาหัวมันสดที่ทอนราคามาจากราคาในตลาดประชาคมยุโรปก็จะสูงขึ้น โอกาสรอดของเกษตรกรโดยมิต้องลดต้นทุนการผลิตหัวมันก็จะเพิ่มสูงขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์ค่าแปรรูปและค่าขนส่งข้างต้น โอกาสที่ค่าใช้จ่ายแปรรูปและค่าการตลาดอื่นๆจะลดลงมีไม่มากนัก นอกจากรายการที่กล่าวถึงในตอนต้นที่อาจจะลดลงได้บ้าง เช่น ค่าเช่าโกดัง ค่าดอกเบี้ยเงินลงทุน และค่าภาษีเดือนรถบรรทุก ยังมีรายการยังไม่ได้กล่าว อีก 1 รายการคือ ค่าภาษีการค้าที่ขมล้อยละ 0.075 ของมูลค่า ถ้าภาระค่าใช้จ่ายของรายการดังกล่าวลดลง ราคาหัวมันสดก็จะสูงขึ้นได้ ตรงกันข้ามถ้ารัฐบาลยังคงใช้มาตรการจัดสรรโควตาเหมือนปีที่ผ่านมา ซึ่งจะสร้างภาระเพิ่มเติมให้ผู้ส่งออกอีกตันละ

228 บาท หรือประมาณ 23 สตางค์ต่อกิโลกรัม ราคาหัวมันสดที่ทอนราคามาจากตลาดประชาคมยุโรป ก็จะลดลงในจำนวนที่ใกล้เคียง 23 สตางค์ต่อกิโลกรัม ด้วยเช่นกัน ถ้าเป็นเช่นนั้น แม้ว่าจะได้แนะนำให้ เกษตรกรเปลี่ยนพันธุ์มันเป็นพันธุ์ปรับปรุงที่ให้ผลผลิตสูงได้สำเร็จ เกษตรกรก็จะอยู่ไม่ได้เพราะราคา หัวมันสดจะต่ำกว่าต้นทุนการผลิต

4.4 การปรับตัวของอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง

4.4.1 ปริมาณการส่งออกของไทยไปประชาคมยุโรปและปริมาณส่งออกรวม

จากการวิเคราะห์และคาดคะเนราคาและปริมาณการใช้มันสำปะหลังอัดเม็ดในประเทศประชาคม ยุโรปในบทยกก่อน (ตารางที่ 2.14 และ 2.15) และการทอนราคาเป็นหัวมันสดในตอนที่แล้ว เราอาจสร้าง รูปกราฟ (แผนภาพที่ 4.8) เพื่ออธิบายสภาพการณ์ของตลาดมันอัดเม็ดได้ดังนี้



ณ ราคา 115 ECU เมื่อทอนกลับไปเป็นราคาหัวมันสด ณ นครราชสีมาแล้ว ยังสูงกว่าต้นทุน แสดงว่าอุตสาหกรรมมันสำปะหลังทั้งระบบยังมีค่าเช่าทางเศรษฐกิจอยู่ส่วนหนึ่ง แสดงว่าปริมาณมันเม็ดที่ไทยจะส่งออกไปประชาคมยุโรปจะต้องเต็มตามจำนวนโควต้า 5.25 ล้านตันต่อปี ในทำนองเดียวกัน ในปี 1994/95 ราคามันเม็ดแข็งในเนเธอร์แลนด์เป็น 100 ECU เมื่อทอนราคาไปเป็นหัวมันสำปะหลังสดแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่า อุตสาหกรรมนั้นยังอาจจะมีค่าเช่าทางเศรษฐกิจอยู่บ้างแต่น้อยลง ฉะนั้น ปริมาณการส่งออกไปประชาคมยุโรปก็คงจะยังเท่ากับจำนวน 5.25 ล้านตัน เต็มตามโควต้าในสัญญา แต่หลังปี 1995/96 ไปแล้ว อุตสาหกรรมมันสำปะหลังของไทยไม่อาจจะมีค่าเช่าทางเศรษฐกิจหลงเหลืออยู่ในตลาดประชาคมยุโรปอีกแล้ว และจากการคำนวณปริมาณความต้องการมันอัดเม็ดของประชาคมยุโรปในปี 1995 ในบทที่ 2 พบว่า หากอินโดนีเซียสามารถปรับตัวและรักษาปริมาณการส่งออกเท่าเดิม 6-7 แสนตันต่อปี ประเทศไทยจะสามารถส่งออกได้ประมาณ 4.05-4.50 ล้านตันต่อปี เท่านั้น

ปริมาณส่งออกนอกตลาดประชาคมยุโรปจะลดลงหรือไม่ ขึ้นอยู่กับนโยบายและมาตรการส่งออกของกระทรวงพาณิชย์ด้วย ในปี 1992/93 กระทรวงพาณิชย์ใช้มาตรการโควต้าใบอนุญาตเพื่อระบายมันอัดเม็ดออกไปนอกตลาดประชาคมยุโรป ในปี 1993/94 มาตรการเช่นนี้ยังอาจจะใช้ได้ผลอยู่เพราะอุตสาหกรรมมันสำปะหลังของไทยยังมีค่าเช่าทางเศรษฐกิจไปชดเชยหรืออุดหนุนการส่งออกในตลาดนอกประชาคมยุโรป ทว่าตั้งแต่ปี 1994/95 เป็นต้น มาตรการโควต้าใบอนุญาตจะไม่สัมฤทธิ์ผล เพราะจะไม่มีผู้ส่งออกรายใดสามารถได้กำไรจากโควต้าที่ส่งเข้าประชาคมยุโรป ไปชดเชยการขาดทุนตลาดนอกประชาคมยุโรปได้

ถ้าหากประเทศไทยไม่สามารถระบายมันออกไปตลาดนอกประชาคมยุโรปได้ ขนาดหรือปริมาณผลผลิตของอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง จะต้องพึ่งพาการขยายตัวด้านผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังรูปแบบอื่น โดยเฉพาะแป้งมันสำปะหลัง กล่าวคือ ในปัจจุบัน อุตสาหกรรมมันสำปะหลังของไทยดำเนินการอยู่ด้วยขนาดของวัตถุดิบหัวมันสดประมาณปีละ 20-21 ล้านตัน ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าอุตสาหกรรมมันสำปะหลังยังดำเนินงานในระดับที่ต่ำกว่ากำลังการผลิตรวมอยู่มาก การคำนวณขนาดอุตสาหกรรมข้างล่างนี้ กระทำภายใต้ข้อสมมติหลายประการ จะเห็นได้ชัดว่า หากการส่งออกแป้งมันสำปะหลังไม่เพิ่มขึ้นจากระดับปัจจุบันอย่างมากแล้ว ในปี 2538/39 ปริมาณความต้องการหัวมันสดจะลดต่ำลงอย่างมาก ในกรณีเลวร้ายที่สุด ซึ่งเป็นกรณีที่ไทยจะสามารถส่งออกมันอัดเม็ดไปตลาดประชาคมยุโรปได้ขั้นต่ำ และอุตสาหกรรมแป้งมันไม่ขยายตัวจากปี 2536 เลย ความต้องการหัวมันสดจะเหลือเพียง 16.6 ล้านตันต่อปี อุตสาหกรรมมันสำปะหลังก็จะมี Excess Capacity เพิ่มขึ้นอย่างมากทีเดียว แต่ถ้าโชคเข้าข้างไทย ปริมาณความต้องการหัวมันสดในปี 2538/39 ก็คงจะไม่แตกต่างจากปัจจุบันมากนัก

ตลาดและผลิตภัณฑ์	ปริมาณ ความต้องการ (ล้านตัน)	ปริมาณ หัวมันสดต่อตัน	ปริมาณ หัวมันสดทั้งหมด (ล้านตัน)
1) มันอัดเม็ดไป EC			
(1.1) ขั้นต่ำ	4.05	2.6	10.50
(1.2) ขั้นสูง	4.50	2.6	11.70
2) แป้งมันดิบ (2536) ¹			
(2.1) ในประเทศ	0.65	5.0	3.25
(2.2) ส่งออก	0.55	5.0	2.75
3) แป้งมันดิบ (2538/39) ²			
(3.1) ในประเทศ	0.75	5.0	3.75
(3.2) ส่งออก	1.00	5.0	5.00
4) อาหารสัตว์ในประเทศ			0.07
5) รวมหัวมันสด			
กรณี 1 = (1.1) + 2) + 4)			16.60
กรณี 2 = (1.1) + 3) + 4)			19.35
กรณี 3 = (1.2) + 2) + 4)			17.77
กรณี 4 = (1.2) + 3) + 4)			20.52

หมายเหตุ : 1 เป็นข้อมูลประมาณการจากสมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย

2 จากการประมาณการของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย มันสำปะหลัง
ภาพในสิบปีข้างหน้า (2535).

การวาดภาพปริมาณความต้องการมันสำปะหลังข้างต้น เป็นเพียงการพิจารณาด้านอุปสงค์
ด้านเดียว เราจำเป็นต้องพิจารณาด้านอุปทานประกอบ ภาคผนวกที่ 5 เสนอภาพของตลาดมันสำปะหลัง
ไทยในปี 2538/39 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม วัตถุประสงค์ของการวาดภาพ
ตลาดในอนาคต เพื่อคาดคะเนว่าราคามันสำปะหลังและปริมาณการซื้อขายมันสำปะหลังจะเป็นเท่าไร
รายละเอียดของการพยากรณ์อุปสงค์และอุปทานอยู่ในภาคผนวกที่ 5

ผลการพยากรณ์ ปรากฏว่าในปี 2538 ราคาขั้นต่ำหลังจากจะอยู่ในระดับต้นละกว่า 600 บาท ซึ่งหมายความว่า เป็นราคาที่ทำให้เกษตรกรพอคุ้มทุน แต่ปริมาณการค้าขายจะลดลงเหลือไม่ถึง 19 ล้านตัน หัวมันสดต่อปี นั้นหมายความว่าเมื่อเทียบกับปี 2535 ปริมาณการผลิตมันสำปะหลังจะต้องลดน้อยลง ประมาณ 2-3 ล้านตัน เกษตรกรจำนวนมากจะต้องหันไปเพาะปลูกพืชชนิดอื่นหรือหันไปประกอบอาชีพอื่น

4.4.2 สภาพตลาดมันอัดเม็ดแข็งในตลาดประชาคมยุโรป

ถ้ามาตรการการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมประสบผลสำเร็จตามที่คาด รูปแบบความต้องการมันอัดเม็ดแข็งในตลาดประชาคมยุโรปจะเปลี่ยนไป โดยปริมาณนำเข้า (และราคา) จะผันผวนในลักษณะตามฤดูกาลมากขึ้นกว่าเดิม

ในอดีตนั้นความต้องการนำเข้าประชาคมยุโรปต่อมันอัดเม็ดแข็งของไทย ก็มีลักษณะผันผวนตามฤดูกาลอยู่แล้วแต่ไม่เด่นชัดนัก ทั้งนี้ เพราะความต้องการบริโภคเนื้อหมูและไก่ และต่อเนื่องไปถึงความต้องการอาหารสัตว์ต่างก็เปลี่ยนแปลงไปตามฤดูกาลทั้งสิ้น ปริมาณนำเข้ามันอัดเม็ดจากไทยของประชาคมยุโรปจึงผันผวนตามไปด้วย แต่เนื่องจากราคารัษฎีพืชสูงมากจนผู้ผลิตอาหารสัตว์ไม่อาจใช้ธัญพืชทดแทนมันอัดเม็ดได้ ฤดูกาลของธัญพืชในประชาคมยุโรป จึงไม่มีใครจะมีอิทธิพลต่อปริมาณการนำเข้ามันอัดเม็ดในประชาคมยุโรปมากนัก

แต่เมื่อการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมได้ส่งผลให้ราคารัษฎีพืชลดลง ซึ่งจะทำให้ผู้ผลิตอาหารสัตว์เปลี่ยนสูตรผสมอาหารสัตว์ไปใช้ธัญพืชมากขึ้น (ลดมันอัดเม็ดลง) ถ้าราคารัษฎีพืชลดลงจนทำให้ต้นทุนการผลิตอาหารสัตว์ถูกกว่าการใช้มันสำปะหลังอัดเม็ด และโดยที่ Intervention price สำหรับยุโรปตอนเหนือจะประกาศราวเดือนตุลาคมและเริ่มรับซื้อเดือนพฤศจิกายน ซึ่งเป็นช่วงที่ผลผลิตธัญพืชที่ใช้เป็นอาหารสัตว์ออกสู่ตลาดมากเนื่องจากเป็นช่วงฤดูเก็บเกี่ยว เป็นไปได้มากกว่าในช่วงเวลาดังกล่าว ผู้ประกอบการผลิตอาหารสัตว์อาจจะปรับปรุงสูตรอาหารสัตว์ไปใช้ธัญพืชแทนมันอัดเม็ด แต่เนื่องจากธัญพืชผลิตตามฤดูกาล ฉะนั้น หลังเก็บเกี่ยวแล้วจะต้องถูกเก็บอยู่ในไซโล ซึ่งจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา ฉะนั้น ความได้เปรียบของธัญพืชต่อมันสำปะหลังจะค่อยๆลดลงตามค่าใช้จ่ายการเก็บรักษาที่สูงขึ้นทุกๆเดือน ในที่สุดผู้ผลิตอาหารสัตว์ก็จะปรับปรุงสูตรกลับมาใช้มันสำปะหลังอัดเม็ดตามเดิม คาดว่าสภาพเช่นนี้จะเกิดขึ้นทุกๆปี ถ้าการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมยังเหมือนเดิม ดังนั้น เมื่อปริมาณความต้องการมันอัดเม็ดแข็งของประชาคมยุโรปจะมีลักษณะผันผวนตามฤดูกาลเด่นชัดมากขึ้น ก็จะส่งผลให้ภาวะความต้องการมันอัดเม็ดส่งออกของไทย ต้องผันผวนไปตามรูปแบบความต้องการของประชาคมยุโรปด้วย

4.4.3 การปรับตัวของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมแปรรูป

โดยสรุปแล้ว ภาพตลาดมันอัดเม็ดในประชาคมยุโรปในอนาคต หลังการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมที่ผู้ประกอบการไทยจะเผชิญ คือ ราคาตลาดลง ปริมาณส่งออกลดลง และการนำเข้าของประชาคมยุโรปจะมีการผันผวนตามฤดูกาลมากขึ้น

การปรับตัวของผู้ประกอบการแต่ละคนต่อสถานการณ์ตลาดในอนาคตดังกล่าว อาจไม่เหมือนกัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งแต่ละคนก็อยากจะให้ถือเป็นความลับ การปรับตัวที่ผู้วิจัยจะกล่าวนี้จึงเป็นสิ่งที่รวมๆ ที่คาดว่าจะสามารถเป็นภาพได้สถานการณ์อนาคตที่วาดไว้

ประการแรก การที่ลักษณะความต้องการมันอัดเม็ดจากไทยจะมีลักษณะเป็นฤดูกาลมากขึ้นนั้น ย่อมหมายความว่า พฤติกรรมเก็งกำไร (Speculative Operation) จะมีบทบาทในการค้ามากขึ้น ผู้ส่งออก ผู้แปรรูปมันอัดเม็ดและมันเส้น ผู้มีความเชี่ยวชาญในการเก็งตลาดเท่านั้น ที่จะได้เปรียบและอยู่รอดได้ นั่นคือ ผู้ที่มีความได้เปรียบด้านข้อมูลข่าวสารการตลาดหรือมีเครือข่ายเชื่อมโยงกับผู้ปลายทางย่อมได้เปรียบ

ประการที่สอง เพราะการที่สภาพตลาดเป็นไปตามเหตุผลประการแรก ผู้ประกอบการในแต่ละระดับต้องการความฉับไวในการตัดสินใจ ดังนั้นผู้ประกอบการเดิมที่มีลักษณะ Vertical Integration ก็จะไปปรับเปลี่ยนเป็น Disintegration มากขึ้น เพื่อให้อำนาจการตัดสินใจแต่ละขั้นตอนฉับไวเข้ากับสถานการณ์ทันทั่วทั้งที่ การ Disintegrate ในที่นี้ หมายถึงเฉพาะในเรื่องอำนาจการตัดสินใจของแต่ละส่วนจะเป็นอิสระต่อกันมากขึ้น แต่ยังสามารถมีเครือข่ายเชื่อมโยงด้านข่าวสารข้อมูลกันอยู่

ประการที่สาม เมื่อขนาดหรือปริมาณการส่งออกมันอัดเม็ดลดลง ส่งผลให้เกิด Over Capacity ในอุตสาหกรรมแปรรูปมากขึ้นกว่าเดิม โรงงานมันอัดเม็ดอาจจะต้องหันเห หรือดัดแปลงให้สามารถเพิ่มกิจกรรมการอัดเม็ดผลิตภัณฑ์อย่างอื่นได้ด้วย เช่น อาหารสัตว์ หรือแม้แต่อัดเม็ดปุ๋ย ส่วนลานมันก็อาจจะถูกนำไปใช้ในการกองวัสดุก่อสร้างในการทำธุรกิจค้าวัสดุก่อสร้าง ความจริงแล้วการปรับตัวเช่นนี้ผู้ประกอบการได้กระทำมาก่อนหน้านี้แล้ว การมีการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมทำให้กระบวนการตัดสินใจปรับเปลี่ยนเกิดขึ้นเร็วยิ่งขึ้น

ประการที่สี่ เนื่องจากมี Over Capacity การลงทุนสุทธิที่เป็นบวกของอุตสาหกรรมก็จะไม่เกิดขึ้น ขณะเดียวกันการแข่งขันในการส่งออกก็ยังมี ดังนั้นผู้ที่สามารถปรับตัวให้มีประสิทธิภาพสูงสุดก็จะอยู่ได้ เป็นที่คาดว่าลานมันขนาดใหญ่เท่านั้นที่จะยังดำเนินการต่อไป ขณะที่ลานขนาดเล็กและกลางจะทยอยไป โรงงานอัดเม็ดก็อาจจะมียุทธศาสตร์ที่ใกล้เคียงกับปัจจุบัน (จำนวนหัวอัด 6-10 หัวอัด) ขนาดเล็กกว่านี้อาจจะเลิกกิจการไปเร็วขึ้น ขนาดที่ใหญ่กว่านี้อาจปล่อยให้อยู่เฉยๆเป็นบางส่วน

ประการที่ห้า โรงงานแป้งมันดูเหมือนจะได้ประโยชน์จากการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม เพราะราคาหัวมันสดถูกลง ความกังวลในอดีตของโรงงานแป้งมันคือเกรงว่าจะประสบปัญหาในเรื่องขาดแคลนวัตถุดิบ ความกังวลเช่นว่านี้จะลดน้อยลงไป แต่จะไปเพิ่มปัญหาด้านการตลาด เพราะแป้งมันที่ผลิตได้มากขึ้นจะต้องมีตลาดรองรับ มิฉะนั้นราคาก็จะตกต่ำมาก การขยายขยายกิจกรรมจากผลิตแป้งดิบอย่างเดียวโดยเพิ่มการ Modified ด้วย ก็เป็นทางออกที่จะแก้ปัญหาดตลาดแป้งมันดิบได้

4.4.4 การปรับตัวของเกษตรกรผู้ปลูกมัน

เมื่อราคาหัวมันสดลดต่ำลงอย่างมากเช่นนี้ เกษตรกรจะมีทางเลือกอย่างไรได้บ้าง

ประการแรก เลือกผลิตต่อไปแต่ต้องหาทางลดต้นทุนการผลิตต่อกิโลกกรัมลงมา การเปลี่ยนไปใช้พันธุ์ปรับปรุงใหม่ที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูงแต่ต้องใช้ปุ๋ยเคมีเพิ่ม ดูเหมือนจะช่วยลดต้นทุนต่อหน่วยลงได้ ก็ต่อเมื่อได้มีการยืดอายุต้นมันออกไปให้ครบปีเท่านั้น ผลการวิเคราะห์ในตอนต้นที่ 4.2.1 ข้างบนซึ่งจะเป็นปัญหาสำคัญสำหรับในเขตดินแดงหรือดินทรายระบายน้ำไม่ดี นอกจากนี้ อุปสรรคที่เกษตรกรต้องประสบอยู่ทุกวันนี้ก็คือ พันธุ์ปรับปรุงใหม่ยังคงหายากและเกษตรกรไม่มีเงินสดไปซื้อปุ๋ย ซึ่งถ้าอาศัยสินเชื่อก็จะมีราคาแพงมากจนอาจจะไม่คุ้มกับปริมาณผลผลิตที่เพิ่มขึ้น

ประการที่สอง หัวมันที่ผลิตได้แทนที่จะส่งไปขายลานมันโดยตรง เกษตรกรอาจจะแปรรูปเป็นมันเส้นเสียก่อน ซึ่งเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับหัวมันสดของตน การทำเช่นนี้เท่ากับว่าเกษตรกรทำหน้าที่เป็นผู้แปรรูปแทนลานมันเส้น อย่างไรก็ตาม เกษตรกรก็อาจจะทำได้ไม่มากนัก เพราะจะประสบปัญหาแรงงานมีจำกัดและสถานที่ตากมันน้อย (ลานบ้าน, ไร่นาน) การสร้างลานซีเมนต์จะไม่คุ้ม

ประการที่สาม เลิกผลิตหันไปปลูกพืชอย่างอื่นหรือเลี้ยงสัตว์ ทางเลือกนี้ค่อนข้างจะเป็นไปได้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อคำนึงถึงการขยายตัวของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเข้าไปสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นแหล่งผลิตสำคัญของมันสำปะหลัง ในช่วงก่อนปี 2533 พื้นที่ปลูกอ้อยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีประมาณ 7 แสนไร่เศษ แต่ในปีเพาะปลูก 2532/34 และ 2534/35 พื้นที่เพาะปลูกอ้อยของภาคนี้ได้เพิ่มขึ้นเป็น 1.04 และ 1.43 ล้านไร่ ตามลำดับ และจากการประมาณการเบื้องต้นของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย พื้นที่เพาะปลูกอ้อยของภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเพิ่มขึ้นเป็น 1.57 ล้านไร่ ผู้ปลูกมันที่ปรับเปลี่ยนไปปลูกอ้อยจะมีมากขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ มาตรการของรัฐในปัจจุบันที่สนับสนุนการเปลี่ยนพื้นที่มันไปปลูกไม้ยืนต้น ก็จะเป็นปัจจัยหนึ่งที่เอื้ออำนวยให้เกษตรกรเลิกผลิตมันสำปะหลังได้เร็วขึ้น

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

วัตถุประสงค์ของรายงานฉบับนี้ประการแรกคือ การประเมินผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมของประชาคมยุโรป (Common Agricultural Policy Reform) และผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัย การประเมินเน้นประเด็นผลกระทบต่อการส่งออกมันอัดเม็ดของไทย และผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังและต่ออุตสาหกรรมมันสำปะหลังในประเทศไทย วัตถุประสงค์ประการที่สอง คือ การวิเคราะห์ว่ารัฐบาลไทยควรต่ออายุข้อตกลงการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังกับประชาคมยุโรป หรือสมควรบอกเลิกข้อตกลงดังกล่าว และวัตถุประสงค์ประการสุดท้ายคือ การให้ข้อเสนอแนะด้านนโยบายมันสำปะหลัง เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมและการเจรจาอบอุรุกวัย

5.1.1 ผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม

การส่งออกมันอัดเม็ด เพื่อใช้เป็นอาหารสัตว์ในประชาคมยุโรปเกิดจากผลของนโยบายการเกษตรร่วม ที่ทำให้ราคาธัญพืชในประชาคมยุโรปสูงกว่าราคาตลาดโลก การใช้ธัญพืชเพื่อเลี้ยงสัตว์ในประชาคมยุโรปจึงลดลงมาก นโยบายการเกษตรร่วมได้ก่อให้เกิดภาระการเงินแก่ประชาคมยุโรปอย่างหนัก ในกลางปี 2536 ปริมาณสต็อกธัญพืชของประชาคมเพิ่มสูงขึ้นเป็น 34 ล้านตัน¹ นอกจากนี้ประชาคมยุโรปยังมีการอุดหนุนการส่งออกเพื่อระบายธัญพืชและเนื้อสัตว์ออกจากสต็อกอีก ภาระทางการเงินดังกล่าวทำให้ประชาคมยุโรปต้องดำเนินการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม

วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม ได้แก่การลดการอุดหนุนด้วยราคาประกัน และหันมาอุดหนุนด้วยการชดเชย การเลิกส่งเสริมการเพิ่มผลผลิต และการยึดหลักการค้าเสรีของสินค้าเกษตรในตลาดโลก

สาระสำคัญของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมมีดังนี้ (ก) ยกเลิกการใช้ราคาแทรกแซงที่แตกต่างกันตามชนิดของธัญพืช แล้วใช้ราคาแทรกแซงเพียงราคาเดียวสำหรับธัญพืชทุกชนิด โดยราคาแทรกแซงใหม่นี้จะต่ำกว่าราคาแทรกแซงในอดีตค่อนข้างมาก และในระหว่างสามปีของการปฏิรูป ราคาแทรกแซงจะลดลงประมาณ 31.5% ถึง 51.8% (ข) แม้จะเปลี่ยนแปลงวิธีคำนวณภาษีนำเข้า แต่อัตราภาษีคุ้มครองธัญพืชในประชาคมยุโรปยังใกล้เคียงระบบเดิม (ค) มีการจ่ายเงินชดเชยให้เกษตรกรเพื่อทดแทน

¹ในจำนวนนี้เป็น common wheat 11 ล้านตัน และบาร์เลย์ 9 ล้านตัน เมื่อสิ้นปี 2635/32 ประชาคมยุโรปมีสต็อกแทรกแซง 9.15 ล้านตัน เพิ่มขึ้นเป็น 28 ล้านตัน ตอนสิ้นปี 2535

รายได้ของเกษตรกรที่ลดลงอันเนื่องจากการลดราคาแทรกแซง อัตราการชดเชยเท่ากับ 25 ECU ในปี 2537 แล้วเพิ่มเป็น 35 และ 45 ECU ในปี 2538 และ 2539 (ง) มีมาตรการให้เกษตรกรขนาดกลางและขนาดใหญ่ลดพื้นที่การเพาะปลูกลงอย่างน้อยร้อยละ 15 ของพื้นที่ปลูกธัญพืช โดยมีการจ่ายเงินชดเชยในอัตราตันละ 57 ECU คุณด้วยผลผลิตเฉลี่ยต่อเฮกเตอร์ของภาคพื้นการผลิตต่างๆ

นอกจากภาระการเงินที่เกิดจากนโยบายการเกษตรร่วมแล้วประชาคมยุโรปยังถูกแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครนส์ในการเจรจาอบอุรุกวัย ให้ต้องลดการอุดหนุนภาคการเกษตรของตนลง และเปิดตลาดสินค้าเกษตรในประชาคมยุโรป อย่างไรก็ตามปรากฏว่ามาตรการต่างๆของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรของประชาคมยุโรปและขัดแย้งกับสหรัฐอเมริกา มีความสอดคล้องกับมาตรการที่เกิดจากการเจรจาอบอุรุกวัยของ GATT

สาระสำคัญของข้อผูกพันที่ประชาคมยุโรปให้ไว้ใน การเจรจาของ GATT มี 3 ประการ ดังนี้

(1) ลดการอุดหนุนภายในลง 20% ของค่าเฉลี่ยของมูลค่าการอุดหนุนรวมในปี 2529-31 กล่าวคือ มูลค่าการสนับสนุนรวมจะลดลงจาก 79 พันล้าน ECU ลงเหลือ 65 พันล้าน ECU ในปี 2543 การลดการอุดหนุนมี 2 วิธีคือ ให้เงินช่วยเหลือเพื่อลดการผลิตและมาตรการสนับสนุนโดยรวม (aggregate measure of support)

(2) ประชาคมยุโรปจะแปลงอุปสรรคกีดกันการค้าทุกชนิด (NTB) ให้เป็นภาษีนำเข้า และจะลดอัตราภาษี นำเข้าลง 36% ภายใน 6 ปี

(3) ลดมูลค่าการอุดหนุนการส่งออกโดยตรงลงร้อยละ 36 ของมูลค่าการ อุดหนุนในปี 2529-33 ภายใน 6 ปี และลดการอุดหนุนการส่งออกรายสินค้าลงร้อยละ 21 ของปริมาณการ ส่งออกเฉลี่ย ในปี 2529-33 และเพื่อให้เกิดความคล่องตัว การลดการอุดหนุนสามารถกระทำในอัตราที่ไม่ เท่ากันได้ มาตรการลดการอุดหนุนนี้ไม่รวมการให้ความช่วยเหลือด้านอาหารแก่ต่างประเทศ

ผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม จะมีผลให้ราคาธัญพืชที่ใช้เป็นอาหารสัตว์ลดลง 20% ในระหว่างปี 2535/36 และ 2536/37 และจะลดลงถึง 25%-30% ในช่วงเวลา 3 ปี ของการปฏิรูป การที่ราคาธัญพืชลดลงย่อมทำให้ต้นทุนการผลิตอาหารสัตว์และราคาเนื้อสัตว์ลดลง ส่งผลให้การบริโภค เนื้อหมูเพิ่มขึ้น 1.1 ล้านตัน และเนื้อไก่เพิ่ม 0.9 ล้านตัน ในช่วงปี 2536-2539 การผลิตเนื้อสัตว์เพิ่มขึ้นนี้ จะทำให้มีการใช้ธัญพืชเลี้ยงสัตว์เพิ่มขึ้นถึง 12 ล้านตัน ในช่วงการปฏิรูป โดยที่ 4-6 ล้านตัน ที่ใช้เพิ่มขึ้นเกิดจากการใช้ธัญพืชแทนมันอัดเม็ด

การศึกษาของคณะมนตรีของประชาคมยุโรปพบว่า การปฏิรูปจะทำให้ปริมาณการผลิตธัญพืช อยู่ในระดับ 166 ล้านตัน แต่การวิเคราะห์ของเราพบว่าปริมาณการผลิตอาจต่ำลงถึง 153 ล้านตัน เพราะเกษตรกรที่ต้องลดพื้นที่การเพาะปลูกลง 15% คือเกษตรกรขนาดกลางและใหญ่ ซึ่งมีวิธีการผลิต ที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเกษตรกรรายเล็ก อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ของเราพบว่าเกษตรกรขนาดใหญ่

อาจไม่มีแรงจูงใจที่จะลดพื้นที่เพาะปลูก นอกจากนั้น ยังมีการคิดค้นเมล็ดพันธุ์ใหม่ที่ทำให้ผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น ดังนั้นปริมาณการผลิตธัญพืชอาจสูงกว่า 166 ล้านตันได้

การวิเคราะห์แนวโน้มของราคามันสำปะหลังภายหลังการปฏิรูปพบว่า ไทยจะสามารถส่งออกมันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปได้ หากสามารถคงราคามันสำปะหลังให้ต่ำกว่าราคาธัญพืชได้ที่ดินละ 14-24 ECU อย่างไรก็ตามมีปัจจัยที่จะต้องพิจารณาอีก 4 ปัจจัย คือ ประการแรก ผลการใช้โปรแกรมเส้นตรงวิเคราะห์สูตรอาหารสัตว์ พบว่าหากมันสำปะหลังมีราคาต่ำกว่าข้าวบาร์เลย์ 20.8 ECU ผู้เลี้ยงสัตว์จะหันไปใช้มันสำปะหลังแทนบาร์เลย์ ประการที่สอง การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างราคามันสำปะหลังกับราคาธัญพืชในประชาคมยุโรปมีข้อสรุปว่า ราคามันสำปะหลังมีแนวโน้มต่ำกว่าราคาธัญพืชประมาณ 18% (หรือ 24 ECU) ประการที่สาม ในช่วงต้นของการปฏิรูปพบว่า ราคาซื้อขายล่วงหน้าของมันสำปะหลังในเดือนกันยายน 2536 ส่งมอบเดือนมกราคม 2537 จะต่างจากราคาประกัน (แทรกแซง) ธัญพืช 14 ECU และ ประการสุดท้าย แม้ราคามันสำปะหลังจะต่ำกว่าราคาธัญพืช 14-24 ECU แต่ผู้เลี้ยงสัตว์จะใช้มันสำปะหลังก็ต่อเมื่อราคากากถั่วเหลืองต้องไม่สูงจนทำให้ราคามันสำปะหลังผสมกับกากถั่วเหลืองแพงกว่าราคาธัญพืช

โดยสรุป ผลการวิเคราะห์พบว่าในปี 2538/39 ช่วงราคาต่ำสุด-สูงสุด ของมันสำปะหลังน่าจะอยู่ในช่วง 86 - 98 ECU/ตัน และการค้ามันสำปะหลังจะเริ่มคึกคักในตอนต้นปีเมื่อสต็อกธัญพืชมีปริมาณลดลง

การคาดคะเนปริมาณความต้องการใช้มันสำปะหลัง อาศัยผลการวิจัยของสถาบัน AERI ประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้ส่งออกของไทย ผลการศึกษาคาดว่า การส่งออกไปยังเยอรมัน เนเธอร์แลนด์ และโปรตุเกส จะคงจำนวนเท่าเดิม ส่วนในสเปน และเบลเยียม จะลดปริมาณการใช้มันสำปะหลังลงบ้าง และฝรั่งเศสจะลดการใช้มากที่สุดเพราะเป็นเขตปลูกธัญพืช โดยสรุปแล้วคาดว่าในปี 2537/38 และ 2538/39 ไทยจะไม่สามารถส่งออกมันสำปะหลังได้เต็มปริมาณโควตาอย่างแน่นอน คาดว่าปริมาณส่งออกจะไม่เกินปีละ 4.5 ล้านตัน

การที่มันสำปะหลังสามารถแข่งขันกับธัญพืชได้ นอกจากเป็นเพราะมีราคาต่ำกว่าแล้ว ยังเป็นเพราะคุณสมบัติอื่นๆ ได้แก่ การทำให้เนื้อสัตว์มีสีขาวเป็นที่นิยมของชาวยุโรป สุกหรือชอบอาหารที่มีส่วนผสมมันสำปะหลังมากกว่าธัญพืช โดยเฉพาะข้าวสาลีจะมีความเหนียว ทำให้ผสมในอาหารสัตว์ได้ไม่เกิน 35% และอาหารที่ทำจากมันสำปะหลังจะย่อยง่าย นอกจากนั้นผู้ผลิตอาหารสัตว์ในประชาคมยุโรปไม่มีภาระการเก็บสต็อกวัตถุดิบ แต่ข้อเสียคือ ขาดธาตุโปรตีน จึงต้องผสมกากถั่วเหลือง หากกากถั่วมีราคาแพงมาก จะมีผลกระทบต่อการใช้มันสำปะหลังทันที การใช้มันสำปะหลังในประชาคมยุโรปจะจำกัดเฉพาะในบริเวณที่อยู่ใกล้ชายฝั่งทะเลเพราะปัญหาค่าขนส่ง และการนำเข้ามันสำปะหลังต้องเสียภาษี 6% ขณะที่การนำเข้าวัตถุดิบผลพลอยได้จากอุตสาหกรรมการเกษตรไม่มีภาษีนำเข้า และไม่จำกัดปริมาณ

นำเข้าจากนอกจากนั้น หากปัญหาสิ่งแวดล้อมจากมูลสุกรรุนแรงขึ้น การเลี้ยงสุกรอาจต้องย้ายฐานจากเนเธอร์แลนด์ไปฝรั่งเศส สเปน และโปรตุเกส ซึ่งเป็นเขตปลูกธัญพืชสำคัญ

5.1.2 ข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังไทย-ประชาคมยุโรป

นับตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา ไทยและประชาคมยุโรปได้ลงนามในข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังมาแล้วรวม 3 ฉบับ คือ 2525-29 2530-33 และ 2534-37 การวิเคราะห์ข้อตกลงการค้ามันสำปะหลัง 3 ฉบับ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับจุดอ่อนของข้อตกลง ดังนี้ ประการแรก ไทยไม่เคยได้สิทธิเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ แม้ว่าในขณะที่มีการทำข้อตกลงในปี 2530 และ 2534 นั้น ไทยจะได้เป็นภาคีของ GATT แล้วก็ตาม สิทธิสำคัญของการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่คือ ทุกครั้งที่จะเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี หรือการจำกัดโควตาประชาคมยุโรป ต้องผูกพันมาขอความยินยอมจากผู้ส่งออกรายใหญ่ ประการที่สอง การเจรจาทำข้อตกลง พ.ศ. 2530 และ 2534 ไม่ใช้การเจรจาภายใต้มาตรา 28 ของ GATT ประชาคมยุโรปไม่ต้องขออนุญาตไทยในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้มาตรา 28 แต่ยังคงเจรจากับอินโดนีเซียในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่ เพราะไทยทำบันทึกความตกลงการเจรจากับประชาคมยุโรปว่า จะไม่กีดกันการที่ประชาคมยุโรปจะลงนามในสัญญากับอินโดนีเซียในฐานะที่เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ ประการที่สาม การที่ประชาคมยุโรปยอมตามคำขอของไทยที่ให้มันเส้น มันอัดเม็ดแบ่ง/ปน (pellets of flour/meal) อยู่ภายใต้พิกัดศุลกากร 07.06 ของ CCCN นั้น เป็นข้อยกเว้นของหลักกฎหมายที่ยกเว้นให้เป็นการชั่วคราวตราเท่าอายุของข้อตกลงฯ ประเด็นนี้ จะเป็นปัญหาสำคัญในการพิจารณาต่ออายุข้อตกลงหลังปี 2537 ประการที่สี่ ข้อตกลงระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปมีอายุ 4 ปี แต่ข้อตกลงระหว่างประชาคมยุโรปกับอินโดนีเซียในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่มีอายุ 3 ปี ประเด็นนี้เป็นข้อพิจารณาสำคัญในกรณีนี้ไทยต้องการต่ออายุข้อตกลงปี 2534 ประการสุดท้าย ข้อตกลงทุกฉบับมีความยืดหยุ่นในเรื่องการยืมโควตาข้ามปี และการยืมโควตาของปีแรกของข้อตกลงฉบับใหม่ได้

ข้อตกลงฉบับปัจจุบัน (2534) จะหมดอายุในปี 2537 ไทยจะต้องตัดสินใจภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2536 ว่าจะต่ออายุข้อตกลงไปอีก 4 ปี หรือจะบอกเลิกข้อตกลงเพื่อเจรจาทำข้อตกลงฉบับใหม่

หากไม่บอกเลิกภายในกำหนด ข้อตกลงจะมีอายุอีก 4 ปี การจะตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นอยู่กับผลของการเจรจารอบอุรุกวัยของ GATT ในเรื่องสินค้าเกษตร ทางเลือกแต่ละทางมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

ก) ทางเลือกแรก คือ การต่ออายุข้อตกลง

ในกรณีที่การเจรจารอบอุรุกวัยประสบความสำเร็จ การต่ออายุจะก่อให้เกิดผลดี คือ ข้อตกลงจะมีผลบังคับใช้ต่อไปอีก 4 ปี โดยมีหลักการและเงื่อนไขต่างๆ เหมือนเดิมทุกประการ เช่น ปริมาณโควตา และความยืดหยุ่นในการยืมโควตาข้ามปีได้ แต่ประโยชน์ที่ไทยจะได้รับย่อมน้อยลง เพราะในช่วงปี 2537-39 ไทยจะไม่สามารถส่งออกได้เต็มโควตาอีก และพ้อค่าจะไม่ได้ quota rent ผลดีข้อสอง

คือ มันอัดเม็ดจากประเทศไทยส่วนที่ไม่เกินโควตาจะเสียภาษีในอัตรา 6% แม้ว่าปัญหาเรื่องเม็ดแบ่งจะยังไม่ได้รับการแก้ไขก็ตาม แต่ข้อเสียของการต่ออายุข้อตกลงคือ ปัญหาเรื่อง ผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้ มาตรา 28 ของ GATT จะยังมีความสับสนต่อไป เพราะข้อตกลงของไทยกับประชาคมยุโรปมีอายุเหลื่อมกับข้อตกลงของอินโดนีเซียกับประชาคมยุโรปซึ่งมีอายุฉบับละ 3 ปี ปัญหาสำคัญ เมื่อมีการต่ออายุ คือ ตามมาตรา 28 ประชาคมยุโรปสามารถขออนุญาตผู้ส่งออกรายใหญ่ (อินโดนีเซีย) เพื่อให้หลุดพ้นจากข้อผูกพันจากการเก็บภาษีร้อยละ 6 โดยไม่มีโควตา และส่งข้อตกลงให้ GATT โดยไทยมีสิทธิเพียงการเรียกร้องค่าทดแทนเท่านั้น

ถ้าหากการเจรจารอบอุรุกวัยล้มเหลวหรือยังไม่สิ้นสุด การต่ออายุข้อตกลงมันสำปะหลัง จะมีผลทั้งที่เหมือนและต่างจากกรณีที่มีการลงนามในข้อตกลงจากการเจรจารอบอุรุกวัย สิ่งที่เหมือนกันคือ เรื่องปริมาณโควตา ความยืดหยุ่นในการยืมโควตา การส่งออกจะต่ำกว่าโควตาจนทำให้ไทยไม่ได้รับ quota rent ปัญหาความสับสนเรื่องผู้ส่งออกรายใหญ่ และปัญหาเรื่องมันเม็ดหรือมันแบ่งก็จะได้ยังไม่ได้การแก้ไข แต่คงไม่มีการหยิบยกขึ้นมาเจรจา แต่ข้อแตกต่างคือ เมื่อการเจรจารอบอุรุกวัยล้มเหลวหรือยังไม่สิ้นสุดประชาคมยุโรปไม่มีสิทธิกำหนดภาษีนำเข้าได้ แม้ว่าความไม่เท่าเทียมระหว่างการค้าที่ประชาคมยุโรปปฏิบัติต่อไทยและสหรัฐอเมริกาในเรื่องการจำกัดการนำเข้าสิ่งทดแทนธัญพืชจะยังคงเหมือนเดิมก็ตาม

ข) ทางเลือกที่สอง คือ การบอกเลิกข้อตกลง

หากการเจรจารอบอุรุกวัยประสบความสำเร็จ ผลที่เกิดขึ้นคือ การยกเลิกการจำกัดโควตาส่งออก และกลับไปใช้ระบบของ GATT โดยผูกพันตามข้อผูกพันเดิมที่จะเรียกเก็บภาษีนำเข้ามันสำปะหลังในอัตรา 6% โดยไม่มีการจำกัดโควตา หรืออีกนัยหนึ่งคือเกิดการค้าเสรีนั่นเอง แต่ปริมาณการค้าคงจะไม่มากกว่า 4.5-5 ล้านตันต่อปี ผลดีประการที่สองคือ เป็นการตัดสินใจที่ประชาคมยุโรปที่จะกำหนดอัตราภาษีใหม่ภายใต้การเจรจาเรื่องเปิดตลาด (Market access) โดยถือเป็นกรณีที่มีข้อกีดกันการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (NTB) แม้ว่าประชาคมยุโรปจะมั่นใจว่า ปริมาณการส่งออกมันสำปะหลังของไทยจะต่ำกว่าโควตาในข้อตกลงปัจจุบัน แต่ประชาคมยุโรปอาจถูกแรงกดดันทางเศรษฐกิจการเมือง ให้ต้องมาเจรจาขอความยินยอมจากประเทศไทยในการจำกัดโควตาส่งออกตามมาตรา 28 ของ GATT กรณีนี้ประชาคมยุโรปต้องเสนอค่าทดแทนให้กับไทย แต่การบอกเลิกข้อตกลงมีความเสี่ยงสองประการ ความเสี่ยงประการแรกคือ ประชาคมยุโรปไม่จำเป็นต้องผูกพันที่จะให้มีการนำเข้ามันสำปะหลังตามข้อตกลงในการเจรจาเรื่องเปิดตลาด แต่ที่สำคัญคือ ประชาคมยุโรปอาจเลือกเก็บภาษีนำเข้าในอัตราเดียวกับ levy ที่เก็บจากธัญพืชคือ ต้นละ 148 ECU ในปีแรกของการปฏิรูป อัตราภาษีดังกล่าว จะทำให้ไทยไม่อาจขายมันสำปะหลังในตลาดประชาคมยุโรปได้เลย แต่อย่างไรก็ตาม ประชาคมยุโรป ไม่อาจขึ้นภาษีนำเข้าตามความต้องการเพียงฝ่ายเดียว ประชาคมยุโรปต้องคำนึงถึงข้อผูกพันการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีตามมาตร. 2 ซึ่งกำหนดไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงต้องกระทำตามมาตรา 28 ความเสี่ยงประการที่สอง คือ ประชาคมยุโรปอาจถือ

โอกาสใช้ระบบโควตาโดยรวมภายใต้ระบบและข้อผูกพันของ GATT โดยประชาคมยุโรปเป็นผู้บริหารการนำเข้า อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการใช้ระบบโควตาโดยรวมถือเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ที่ผูกพันไว้แต่แรก การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จะต้องกระทำตามกระบวนการในมาตรา 28 นอกจากนั้นข้อตกลงภายใต้มาตรา 28 มิได้จำกัดว่า ประเทศผู้นำเข้าต้องเป็นผู้บริหารการนำเข้า² ความเสี่ยงประการที่สาม คือ ประชาคมยุโรปสามารถหยิบยกประเด็นเรื่องมันอัดเม็ดและเม็ดแบ่งป่น ซึ่งต้องเสียภาษีสูงขึ้น (แต่ดูข้อพิจารณาในประเด็นการบอกเลิกข้อตกลงเพื่อขอเจรจาทำข้อตกลงใหม่)

ถ้าหากการเจรจารอบอุรุกวัยยังไม่สิ้นสุด หรือล้มเหลว การบอกเลิกข้อตกลงจะมีผลเหมือนกรณีการเจรจารอบอุรุกวัยประสบผลสำเร็จ แต่มีข้อแตกต่างคือ ประชาคมยุโรปไม่มีสิทธิเก็บภาษ้นำเข้าสูงขึ้นเมื่อปริมาณนำเข้าเกินกว่า 5.25 ล้านตัน เพราะสิทธิดังกล่าวเกิดเฉพาะจากการเจรจาเรื่องการเปิดตลาดในการเจรจารอบอุรุกวัย นอกจากนี้ประชาคมยุโรปก็ไม่สามารถเก็บภาษี levy เท่ากับที่เก็บจากธัญพืชเพราะไม่มีความตกลงในการเจรจารอบอุรุกวัยเกี่ยวกับการลดการอุดหนุนสินค้าเกษตร

ค) ทางเลือกที่สาม คือ การบอกเลิกเพื่อขอเจรจาทำข้อตกลงใหม่

ทางเลือกที่สามนี้เกิดจากการพิจารณาถึงความมั่นใจของผู้ส่งออกที่ต้องการความแน่นอนในด้านการค้าว่าอย่างน้อยไทยจะสามารถส่งออกมันอัดเม็ดเป็นจำนวนเท่าเดิม ไม่ว่าสถานการณ์ในประชาคมยุโรปและการเจรจารอบอุรุกวัยจะเปลี่ยนแปลงหรือคลี่คลายไปในทางใดก็ตาม เหตุผลอีกประการหนึ่งคือ ข้อตกลงปัจจุบันยังมีบทบัญญัติที่เป็นปัญหาและขาดความกระจ่างหลายประการโดยเฉพาะเรื่องฐานะการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ ปัญหาการตีความพิกัดอัตราศุลกากรเป็นต้น นอกจากนี้ ไทยยังสามารถพิจารณาเพิ่มเติมประเด็นอื่นๆที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย โดยเฉพาะเรื่องค่าทดแทน

5.1.3 การปรับตัวของอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง

การศึกษาเรื่องต้นทุนการผลิตมันสำปะหลังที่จังหวัดนครราชสีมา พบว่า ในปี 2536 ต้นทุนการปลูกมันสำปะหลังเฉลี่ยตันละ 550-770 บาท ต้นทุนการผลิตมันเส้นตันละ 100 บาท การผลิตมันอัดเม็ดตันละ 200 บาท ค่าใช้จ่ายในการส่งออก (ไม่รวมต้นทุนที่เกิดจากการตรวจสต็อก) รวมทั้งค่าขนส่งจากบางไทรถึงรอตเตอร์ดัมตันละ 598.50 บาท ค่าขนส่งมันเม็ดจากโคราชไปบางไทร ตันละ 130 บาท ผลการศึกษาปรากฏว่า ต้นทุนของกระบวนการผลิตแต่ละขั้นตอนมีแนวโน้มคงที่ หรือเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย แสดงว่าต้นทุนที่แท้จริงลดลง ทั้งนี้เพราะอุตสาหกรรมนี้มีการแข่งขันกันสูง ทำให้กิจการที่มีขนาดการผลิตที่

² แม้ประชาคมยุโรปจะเป็นผู้บริหารการนำเข้าก็ไม่สำคัญ เพราะเมื่อการส่งออกมีปริมาณต่ำกว่าโควตาในข้อตกลงปัจจุบัน การส่งออกก็ไม่มี economic rent อยู่แล้ว

ด้อยประสิทธิภาพอยู่ไม่ได้ พอค้าลานมันและมันอัดเม็ดที่อยู่ได้ นอกจากจะต้องมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำที่สุดแล้ว ยังต้องมีความสามารถในการเก็บราคาตลาด

การปฏิรูปนโยบายการเกษตรรวมจะมีผลให้ราคามันสำปะหลังลดลง คาดว่าราคาหัวมันสดที่โคราชในปี 2536/37 น่าจะอยู่ในช่วงกิโลกรัมละ 0.72-0.98 บาท และจะลดลงเหลือ 0.63-0.76 บาท ในปี 2538/39 เมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนการผลิต 0.55-0.77 บาท จะพบว่าเกษตรกรต้องประสบภาวะขาดทุนอย่างแน่นอนหากไม่สามารถลดต้นทุนลงได้

ผลกระทบสำคัญของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรคือ ตั้งแต่ปี 2537/38 เป็นต้นไป ไทยคงจะส่งออกได้ไม่เต็มโควตาการส่งออก คาดว่าปริมาณการส่งออกจะลดลง 7 แสนตัน นอกจากนั้น เมื่อไม่มีกำไรพิเศษจากการส่งออกไปในตลาดประชาคมยุโรป พอค้าก็จะมีกำไรพอกที่จะไปหาตลาดส่งออกนอกประชาคมยุโรปประมาณ 2.5 ล้านตัน เพื่อหวังโควตาของตลาดประชาคมยุโรป จึงคาดว่าปริมาณการส่งออกทั้งหมดจะลดลง 3.2 ล้านตันมันเม็ด หรือ 8 ล้านตันหัวมันสด เมื่อความต้องการมันสำปะหลังลดลงถึงระดับนี้ราคามันสำปะหลังภายในประเทศจึงต้องปรับตัวลดลงเช่นเดียวกัน เกษตรกรกว่า 1 แสนครัวเรือนจะต้องเลิกการเพาะปลูกมันสำปะหลัง และหันไปปลูกพืชอื่นแทน เกษตรกรเหล่านี้จะอยู่ในจังหวัดที่มีต้นทุนสูง เช่น ชลบุรี ระยอง ขอนแก่น ฯลฯ

เมื่อราคาและปริมาณการค้ำมันสำปะหลังลดลงอย่างมโหฬาร จำนวนโรงงานมันเส้น และมันอัดเม็ด จำนวนมากก็ต้องเลิกกิจการไปเช่นเดียวกัน คาดว่า ลานมันขนาดใหญ่ที่มีประสิทธิภาพสูงสุด และโรงงานมันอัดเม็ดขนาด 6-10 หัวอัดจะอยู่รอดได้ แต่จะมีกำลังการผลิตส่วนเกินทำให้การลงทุนสุทธิในอุตสาหกรรมนี้ติดลบ โรงงานมันอัดเม็ดจำนวนหนึ่งคงต้องหันเหหรือดัดแปลงโรงงานให้สามารถเพิ่มกิจกรรมการอัดเม็ดผลิตภัณฑ์อื่นๆ ลานมันที่ขาดประสิทธิภาพก็จะขายที่ดินทิ้ง หรือหันไปประกอบอาชีพที่ต้องใช้ที่ดินมาก เช่น การค้าวัสดุก่อสร้าง การขนส่ง นอกจากนี้ ความต้องการมันอัดเม็ดในประชาคมยุโรปจะมีเฉพาะช่วงที่อยู่นอกฤดูเก็บเกี่ยวธัญพืช การค้ำมันจะมีลักษณะเก็งกำไรมากขึ้นอีกด้วย บริษัทที่ทำกิจกรรมแบบครบวงจรแนวดังคงต้องปรับเปลี่ยนเป็น vertical integration เพื่อให้อำนาจตัดสินใจแต่ละขั้นตอนจับไวและมีต้นทุนการบริหารต่ำลง

5.2 ข้อเสนอแนะเรื่องการบอกเลิกข้อตกลงมันสำปะหลัง

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า การปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมได้ส่งผลให้ราคามันสำปะหลังลดลงจนประเทศไทยคงไม่สามารถรักษาปริมาณการส่งออกเท่ากับโควตาที่ได้รับ ซึ่งในกรณีเช่นนั้นประเทศไทยจะไม่ได้รับ quota rent จากการส่งออกไปยังประชาคมยุโรปต่อไป ประกอบกับการพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าข้อตกลงมันสำปะหลังระหว่างประเทศไทยและประชาคมยุโรป พ.ศ. 2534 มีข้อบกพร่องสำคัญดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้ว คณะผู้วิจัยขอสรุปทางเลือกตามลำดับความสำคัญ ดังต่อไปนี้

5.2.1 กรณีการเจรจาขอขอยกเว้นของ GATT สิ้นสุดลงในวันที่ 15 ธันวาคม 2536

ประชาคมยุโรปได้ยื่นข้อเสนอต่อ GATT ในการเจรจาเรื่องการเปิดตลาดสินค้า (Market Access) ว่าประชาคมยุโรปจะยังคงให้มีการนำเข้ามันสำปะหลังในปริมาณเดิม (current access) ที่เคยให้กับผู้ส่งออกรายใหญ่ (Main Supplier Country)³ โดยกำหนดปริมาณ 21 ล้านตันในเวลา 4 ปี สำหรับพิกัดอัตราศุลกากรที่ 07.14 (10) (10), 07.14 (10) (91) และ 07.14 (10) (99) ซึ่งรวมมันอัดเม็ด (Manioc pellets) เม็ดแบ่ง และเม็ดป่น (pellets of flour and meal) ด้วย ซึ่งตามร่างความตกลงสินค้าเกษตรใน Draft Final Act (DFA) ของ GATT นั้นมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรทั้งหมดรวมทั้งข้อตกลงจำกัดการส่งออกนั้นจะหมดไปหากมีการลงนามใน DFA และมีการให้ข้อมูลพันธในปริมาณเดิม (current access)

ขณะนี้คณะผู้วิจัยยังรอผลการตรวจสอบข้อมูลในประเด็นดังกล่าว หากได้รับการยืนยันจากทาง GATT ว่าการลงนามใน DFA มีผลทำให้ข้อตกลงระหว่างไทยกับประชาคมสิ้นสุดไปรวมทั้งบันทึกการเจรจาด้วย คณะผู้วิจัยเห็นว่ารัฐบาลควรดำเนินการดังนี้

1) บอกเลิกข้อตกลงปี 2534-2537 ก่อน 31 ธันวาคม 2536 เพื่อความแน่นอนว่าข้อตกลงนั้นสิ้นสุดลง

2) เจรจาลงนามเบื้องต้น ในข้อตกลงลักษณะใดลักษณะหนึ่งในหลักการดังต่อไปนี้

- ให้ประเทศไทยเป็นผู้บริหารการส่งออก (export licensor) ในการส่งออกมันสำปะหลังไปยังประชาคมในปริมาณที่ประชาคมยินยอมรวมไว้ (consolidate) ในการเจรจาเรื่องการเปิดตลาด

- ให้มีความยืดหยุ่น (flexibility) ในการยืมโควตาข้ามปี เพราะอาจมีความจำเป็นที่จะต้องยืมโควตาในช่วงปีมีสุดท้ายของข้อตกลง ปี 2534-2537 จากโควตาปี พ.ศ. 2539

³ ซึ่งน่าจะเข้าใจได้ว่าหมายถึง ประเทศไทยเพราะมีการกำหนดปริมาณ 970,500 ตัน สำหรับผู้ส่งออกรายใหญ่อื่นซึ่งน่าจะหมายถึงอินโดนีเซียและบราซิล แต่ในกรณีนี้จากนิวซีแลนด์นั้นระบุชื่อประเทศชัดเจน

3) ใช้เวลาในช่วงปี พ.ศ. 2537 เจรจายละเอียดของข้อตกลงใหม่ ซึ่งไม่ใช่ข้อตกลงจำกัดการส่งออกเช่นเดิมแต่เป็นข้อตกลง หรือบันทึกความเข้าใจที่มีผลผูกพันในหลักการที่กล่าวใน 2

การดำเนินการดังกล่าว จะไม่ผูกพันกับปัญหาเรื่องมันเม็ดหรือเม็ดแป้งเพราะในพิกัดที่ประชาคม ยุโรปผูกพันให้มันสำปะหลังเข้าป้อนนั้น รวมมันเม็ด เม็ดแป้ง อยู่ในอัตราภาษีร้อยละ 6 เท่ากัน ส่วนปริมาณที่เกินกว่า 21 ล้านตัน (ไม่เกิน 5.5 ล้านต่อปี) ใน 4 ปีจะถูกเก็บภาษีที่สูงขึ้น⁴ ส่วนในเรื่องข้อผูกมัดไม่ใช่ คัดค้านการที่อินโดนีเซียเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้ GATT ก็จะหมดไป เพราะข้อตกลงไทย-ประชาคมยุโรป และข้อตกลงอินโดนีเซีย-ประชาคมยุโรปสิ้นสุดลง เพราะการเจรจาของ GATT ดังกล่าว

5.2.2 กรณีการเจรจาครอบงำของไม่ยุติ

ในกรณีนี้คณะผู้วิจัยสรุปทางเลือกตามลำดับดังนี้

ก) ทางเลือกที่ 1 บอกเลิกข้อตกลงปี 2534 และลงนามในข้อตกลงใหม่ภายใต้กรอบมาตรา 28 ของ GATT

การบอกเลิกนี้ เป็นการบอกเลิกตามที่ข้อตกลงให้อำนาจไว้และจะเป็นการบอกเลิกบันทึกการเจรจา (Agreed Minutes) ที่ได้มีการทำขึ้นตั้งแต่ข้อตกลงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2530) แต่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงฯ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

การบอกเลิกในกรณีนี้ต้องบอกเลิกข้อตกลงก่อน 31 ธันวาคม 2536 เพื่อให้มีผลสิ้นสุดลงในวันที่ 31 ธันวาคม 2537 ตามที่ข้อตกลงวางเงื่อนไขไว้ รัฐบาลจะมีเวลา 1 ปี ใน พ.ศ. 2537 ที่จะเจรจาประเด็นต่างๆ

ประเด็นการเจรจาลำหรับทางเลือกที่ 1

(1) เป็นการเจรจาทำข้อตกลงภายใต้มาตรา 28 ของ GATT ซึ่งกำหนดให้ประชาคมยุโรปต้องมาขอความยินยอมจากประเทศไทย ในกรณีที่ประชาคมยุโรปจะเปลี่ยนแปลงข้อผูกพันจากอัตราภาษีร้อยละ 6 โดยไม่มีโควตาเป็นการกำหนดโควตา ซึ่งประเทศไทยย่อมมีอำนาจในการต่อรองก่อนที่จะยินยอมตกลงกันในการกำหนดโควตาและประเด็นอื่นๆ

(2) เจรจาค่าทดแทนในกรณีที่มีการกำหนดโควตา ซึ่งค่าทดแทน (Compensatory Adjustment) อาจอยู่ในรูปแบบต่างๆได้ เช่น การจ่ายเป็นจำนวนเงิน หรือการมีโครงการช่วยเหลือต่างๆ เช่น อาจช่วยในโครงการใช้มันทำแป้งอุตสาหกรรม หรือการลดอัตราภาษีขาเข้าในสินค้าอื่นๆให้กับประเทศไทยในปริมาณซึ่งเทียบเคียงกันได้กับปริมาณที่ถูกกำหนดโควตา หรือความเสียหายที่

⁴ ซึ่งยังจะต้องมีการเจรจาว่าเป็นอัตรา levy หรือเป็นอัตราร้อยละ 6 และเพิ่มอัตรา levy ด้วย

เกิดขึ้นต่อประเทศไทยจากการที่ประชาคมยุโรปขอพ้นจากข้อผูกพันของ GATT ประเด็นที่ควรพิจารณาคือการขอลดอัตราภาษีหรือเพิ่มโควตาการนำเข้าแป้งจากประเทศไทย

(3) เจาะเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องมันอัดเม็ดหรือเม็ดแป้ง โดยอาจทำ ความตกลงกันไว้ให้ชัดเจนว่า มันสำปะหลังอัดเม็ดที่ส่งไปจากประเทศไทยไม่ได้ทำมาจากแป้ง (flour) หรือ ปน (Meal) ในลักษณะเป็นการตั้งใจเอาแป้งมาอัดเป็นเม็ดเพื่ออาศัยประโยชน์ของมันอัดเม็ดซึ่งมีอัตราภาษี ต่ำกว่า หากแต่เป็นการที่นำมันเส้น (Chips) มาอัดเม็ดให้เกิดความแข็งเพื่อจะได้ไม่แตกเป็นฝุ่นเวลาขนถ่าย และเพื่อจะได้ขนส่งใน container ได้สะดวกขึ้นเท่านั้น

นอกจากนี้ในการเปลี่ยนระบบพิกัดอัตราศุลกากรจากระบบ CCCN (BTN) มาเป็น ระบบฮาร์โมนิส (H.S. หรือ Harmonised System) นั้น ประชาคมยุโรปก็ได้ตกลงว่าในรายการสินค้าต่างๆ จะไม่มีการจัดพิกัดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการค้าระหว่างประเทศ

การเจรจาเรื่องมันเม็ด เม็ดแป้ง นี้ น่าจะอยู่ในวิสัยที่เป็นไปได้ เพราะ สภาพการณ์ระหว่างประเทศเปลี่ยนไป การที่มีการปฏิรูปนโยบายการเกษตรรวมจนราคารัฐบาลลดลง ซึ่ง จะมีผลให้ราคาและความต้องการมันสำปะหลังลดลงด้วยนั้น ทำให้แรงกดดันทางการเมืองภายในของ ประชาคมยุโรปที่ต้องพยายามจำกัดโควตาการนำเข้ามันสำปะหลังลดลง เมื่อความตึงเครียดในการเจรจา โควตาคลายลงไปเพราะสภาพการณ์ดังกล่าว การวางหมากของประชาคมยุโรปในข้อที่พยายามอ้างว่า มันอัดเม็ดของไทยส่วนหนึ่งทำจากเม็ดแป้ง ซึ่งต้องอยู่ภายใต้อัตราภาษีที่สูงนั้นอาจคลายความจำเป็นลง ในแง่มุมของการเจรจานั้นเน้นกันว่า เหตุผลหนึ่งที่ประชาคมยุโรปพยายามหยิบยกเรื่องเม็ดแป้งอยู่เสมอ ก็ เพื่อเป็นข้อต่อรองให้ไทยยอมลงนามในข้อตกลงจำกัดปริมาณโควตาที่ประชาคมยุโรปและไทยต้องการ เพราะถ้าไทยไม่ยอม ประชาคมยุโรปก็มักจะอ้างว่าถ้าไม่มีข้อตกลง ประชาคมยุโรปจะเก็บภาษีที่สูงมากก็ได้

ประเด็นเรื่องมันอัดเม็ดนี้ เป็นประเด็นที่เรื่อนำเข้ามาบัญญัติในมาตรา 3 ของ ข้อตกลงฉบับที่ 2 (2530) ซึ่งประเทศไทยยังไม่สามารถแก้ไขได้ในอดีต ทั้งๆที่ตามความเป็นจริงแล้วไม่มีการ นำแป้งมาอัดเป็นเม็ดเพื่อส่งไปยังประชาคมยุโรปตามนัยของพิกัดที่ประชาคมยุโรปอ้างแต่อย่างใด ในข้อ ตกลงฉบับใหม่นี้จึงเป็นโอกาสที่จะเจรจาให้มีความชัดเจนเพื่อการค้าที่มั่นคงในอนาคตได้

(4) เจาะในเรื่องโควตา โดยกำหนดทำที่ที่ยืดหยุ่นกว่าเดิม แม้รัฐบาลไทย จะไม่เสนอโควตาที่ต่ำกว่าเดิม (5.5 ล้านตันต่อปี หรือ 21 ล้านตันต่อ 4 ปี) แต่น่าจะพร้อมที่จะรับการเสนอ ให้ลดโควตาลงได้ หากประชาคมยุโรปจะยอมแก้ไขในประเด็นอื่น เช่น ในเรื่องมันอัดเม็ด หรือเรื่อง ค่าทดแทน โดยเฉพาะในการได้สิทธิพิเศษในการส่งแป้งมันเข้าไปยังประชาคมยุโรป ทั้งนี้ก็เพราะ ประเทศไทยเองอาจไม่สามารถส่งได้ครบตามจำนวนโควตา 5.5 ล้านตัน ในปี 2538-2540 อยู่ดี

(5) เจรจาในเรื่องการให้ไทยเป็นผู้บริหารการส่งออก (Export licensor) ตามข้อตกลงที่เราจากกันภายใต้กรอบของมาตรา 28 ของ GATT การเจรจาตามมาตรา 28 GATT จะมีรูปแบบเหมือนที่ประชาคมยุโรปมีข้อตกลงกับอินโดนีเซียและบราซิล ซึ่งในช่วงหลังก็ให้ประเทศผู้ส่งออกคืออินโดนีเซียและบราซิล เป็นผู้บริหารการส่งออก มาตรา 28 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดว่าฝ่ายใดจะเป็นผู้บริหาร หากแต่ขึ้นอยู่กับข้อตกลงกัน

(6) การเจรจาตามทางเลือกนี้ ต้องมีการบอกเลิกก่อน 31 ธันวาคม 2536 มิฉะนั้นข้อตกลงเดิมจะมีผลต่อไปโดยเงื่อนไขเช่นเดิมทุกประการ แต่เมื่อบอกเลิกแล้ว ควรมีการเจรจาทันทีตามหลักการที่กล่าวมาแล้ว และควรมีการลงนามเบื้องต้น (initial) ในร่างข้อตกลงใหม่ระหว่างผู้ได้รับมอบในการเจรจาทั้งสองฝ่ายว่า ประเด็นหลักๆที่ได้เจรจากันไว้คืออะไร เพื่อเป็นกรอบนำมาให้รัฐบาลแต่ละฝ่ายพิจารณา และหากเห็นชอบก็จะอนุมัติให้ไปลงนาม (Sign) ได้ในโอกาสต่อไป

การลงนามเบื้องต้น (initial) จะทำให้เกิดความมั่นคงในการเจรจา เพราะหากมีการบอกเลิกและยังไม่มี การลงนามเบื้องต้นในร่างข้อตกลง รัฐบาลไทยอาจเกรงว่าประชาคมยุโรปอาจไม่ประสงค์จะมีข้อตกลงอีก เพราะความจำเป็นในการจำกัดโควตาดาลดลงไปมาก จึงอาจไม่ต่างกับระบบการค้าเสรีภายใต้ GATT โดยไม่มีข้อตกลงจำกัดโควตา ดังนั้น เมื่อมีการบอกเลิกแล้วควรมีการลงนามเบื้องต้นในร่างข้อตกลง เพื่อความมั่นใจว่าจะมีข้อตกลงใหม่ภายใต้กรอบมาตรา 28 ของ GATT ส่วนรายละเอียดหลักและปลีกย่อยนั้นยังมีเวลาที่จะเจรจากันต่อไปอีก 1 ปี ในปี พ.ศ. 2537 ก่อนที่ข้อตกลงที่ถูกบอกเลิกจะสิ้นผลลง วิธีการเช่นนี้เป็นวิธีการที่รัฐบาลเคยดำเนินการมาในอดีตหลายครั้ง

ประโยชน์สำหรับทางเลือกที่ 1

(1) การบอกเลิกข้อตกลงและเจรจาข้อตกลงใหม่ภายใต้กรอบของมาตรา 28 ของ GATT จะเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับประเทศไทย เพราะประชาคมยุโรปมีข้อผูกพันตามมาตรา 28 ที่จะต้องมาขอความยินยอมจากไทยก่อนจะมีการจำกัดโควตาได้ และจะต้องมีความผูกพันที่จะต้องกลับมาเจรจาขอความยินยอมทุกครั้งที่ต้องการเปลี่ยนแปลงข้อผูกพันเมื่อข้อตกลงฉบับใหม่หมดอายุลง

(2) เป็นโอกาสที่ประเทศไทยจะขอค่าทดแทนตามที่มาตรา 28 ของ GATT ได้วางหลักเอาไว้ โดยรัฐบาลอาจพิจารณาขอเป็นการช่วยเหลือโครงการพัฒนาการใช้มันสำปะหลังทำแบ่งที่ใช้ในอุตสาหกรรม หรือการขอสิทธิในการส่งออกแป้งมันแทนมันอัดเม็ด

(3) การมีข้อตกลงที่ไทยเป็นผู้บริหารการส่งออกนั้น จะเป็นประโยชน์ในอนาคตเมื่อสถานการณ์ทางการค้ามีการปรับตัวเปลี่ยนแปลง ที่ทำให้การส่งออกมันสำปะหลังมีปริมาณสูงขึ้นเต็มโควตา ไม่ว่าจะเป็นโควตาเดิม (21 ล้านตันต่อ 4 ปี) หรือโควตาใหม่ที่จะเจรจากัน ซึ่งอาจจะต่ำกว่าเดิม ก็จะทำให้มีประโยชน์จาก quota rent ได้

(4) จะแก้ปัญหาความคลุมเครือในเรื่องมันอัดเม็ดและเม็ดแบ่ง เป็นการแก้ ปัญหา การวางหมากของประชาคมยุโรปที่กระทบต่ออำนาจการต่อรองของไทย โดยวางอยู่บนความเป็นจริงในการผลิตและประเพณีปฏิบัติในการค้าขายมันอัดเม็ด ซึ่งไม่มีการส่งออกเม็ดแบ่ง

(5) การบอกเลิกข้อตกลงโดยลงนามในข้อตกลงใหม่ภายใต้กรอบของ GATT จะเป็นการยกเลิกบันทึกการเจรจา (Agreed Minutes) ที่มีมาตั้งแต่ข้อตกลงฉบับที่ 2 (2530-2533) ซึ่งมีบางประเด็นที่ทำให้ไทยเสียเปรียบและควรยกเลิก เช่น

- มีข้อความที่ระบุว่า ประชาคมยุโรปปรับทราบการแถลงของคณะผู้แทนไทยว่า มันอัดเม็ดจากไทยไม่ได้ทำมาจากเม็ดแบ่ง แม้ในข้อตกลงจะระบุว่าอาจมีกรณีที่ทำมาจากเม็ดแบ่งก็ตาม ประเด็นก็คือ บันทึกการเจรจาไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลง จึงมีความผูกพันต่างกัน และในบันทึกนั้น ประชาคมยุโรปไม่ได้ยอมรับหรือตกลง เพียงแต่ "รับทราบ"

- มีข้อความที่ผูกพันว่า ตราบใดที่ข้อตกลงไทย-ประชาคมยุโรปยังมีผลใช้บังคับอยู่ไม่ให้ประเทศไทยคัดค้านการที่ประชาคมยุโรปทำข้อตกลงกับอินโดนีเซีย ในฐานะที่อินโดนีเซียเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้มาตรา 28 ของ GATT ทั้งๆที่ตามความเป็นจริงแล้วประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่อยู่

ถ้าอินโดนีเซียเพิ่มการส่งออกมันสำปะหลังขึ้นไปเรื่อยๆตามแนวโน้มที่มีอยู่และประชาคมยุโรป ก็ยังรับอินโดนีเซียเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้ GATT การส่งออกที่เพิ่มขึ้นของอินโดนีเซียอาจกระทบกับไทยและไทยก็จะคัดค้านการที่ประชาคมยุโรปขอความยินยอมจากอินโดนีเซียและต่ออายุข้อตกลงกับอินโดนีเซียไม่ได้ เพราะบันทึกการเจรจาผูกมัดประเทศไทยอยู่ที่จะคัดค้านไม่ได้ และอายุข้อตกลงระหว่างอินโดนีเซียกับประชาคมยุโรปและไทยก็เหลือนั่นอยู่ ทำให้เมื่อข้อตกลงไทยหมดอายุเมื่อใด ก็จะเป็นภายหลังที่อินโดนีเซียกับประชาคมยุโรปต่ออายุข้อตกลงกันไปแล้วทุกคราวไป ดังนั้น การบอกเลิกข้อตกลงที่มีผลเป็นการยกเลิกบันทึกการเจรจาด้วย จะเป็นประโยชน์ต่อการเจรจาต่อรองของไทยในอนาคต

ความเสี่ยงสำหรับทางเลือกที่ 1

(1) ถ้าไม่สามารถเจรจาทำความตกลงในข้อความใหม่ เกี่ยวกับเรื่องมันอัดเม็ดและเม็ดแบ่งได้จะทำให้มีความเสี่ยงอยู่เพราะแม้ข้อตกลงปัจจุบันจะระบุถึงเม็ดแบ่ง แต่ก็กำหนดว่าตราบเท่าที่ข้อตกลงยังมีผลใช้บังคับอยู่ ไม่ว่าจะเป็นมันอัดเม็ดหรือเม็ดแบ่งก็อยู่ภายใต้อัตราภาษีเดียวกัน คือร้อยละ 6

ทางออกในความเสี่ยงข้อนี้ก็คืออาจจะต้องยอมใช้ข้อความเดิมต่อไป หากไม่สามารถที่จะเจรจาให้เกิดความชัดเจนตามความเป็นจริงได้

(2) ถ้าการเจรจาบรรลุความสำเร็จ การที่มีข้อตกลงถือเป็นอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี (NTB) ซึ่งเป็นฐานที่ประชาคมยุโรปจะอ้างในการเก็บภาษีนำเข้า (Tariffication) ได้ แต่ก็เป็นภาระภาษีในส่วนที่เกินกว่าปริมาณที่ตกลงกันในส่วนที่อยู่ภายใต้โควตานี้ การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 28 อยู่

(3) การบอกเลิกและเจรจาหลักการของร่างข้อตกลงใหม่ ควรกระทำภายใน 31 ธันวาคม 2536 เพราะมิฉะนั้นจะเกิดความเสี่ยงในกรณีที่บอกเลิกข้อตกลงแล้วประชาคมยุโรปไม่ประสงค์จะเจรจาจนจบในข้อตกลงใหม่ แต่ปล่อยให้มีการค้าเสรีภายใต้ระบบของ GATT ซึ่งอาจทำให้ประเทศไทยเสียประโยชน์ในด้านความมั่นใจในการซื้อขายได้ แต่ความเสี่ยงข้อนี้สามารถแก้ไขได้ด้วยการลงนามเบื้องต้น (Initial) ในร่างข้อตกลงใหม่ที่กำหนดหลักการต่างๆไว้ก่อนเพื่อการเจรจาต่อไปในปี พ.ศ. 2537

ข) ทางเลือกที่ 2 บอกเลิกข้อตกลงปี 2534 และลงนามในข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจนอกกรอบของ GATT

การบอกเลิกข้อตกลงปี 2534 ในกรณีนี้ ก็กระทำได้ตามที่ข้อตกลงให้อำนาจเอาไว้เช่นกัน และ สามารถที่จะบอกเลิกบันทึกการเจรจา (Agreed Minutes) ได้ด้วยหากระบุไว้ชัดเจน การบอกเลิกในทางเลือกที่ 2 นี้ ต่างจากทางเลือกที่ 1 ก็คือ มีการเจรจาจนจบในข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (VER) ซึ่งไม่เป็นการเจรจาภายใต้กรอบของมาตรา 28 ของ GATT ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว และไม่เป็นการลงนามในข้อตกลงที่เป็นผลมาจากการตกลงกันภายใต้มาตรา 28 ของ GATT

ประเด็นการเจรจาสำหรับทางเลือกที่ 2

(1) ควรเจรจาเพื่อให้มีความชัดเจนในเรื่องมันอัดเม็ดและเม็ดแบ่ง ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

(2) ควรเจรจาเรื่องค่าทดแทน (ดูเหตุผลจากทางเลือกที่ 1)

(3) ควรเจรจาเรื่องโควต้า (ดูเหตุผลจากทางเลือกที่ 1)

(4) ควรเจรจาเพื่อยกเลิกบันทึกการเจรจา (Agreed Minutes) (ดูเหตุผลจากทางเลือกที่ 1)

(5) ควรบอกเลิกก่อน 31 ธันวาคม 2536 และมีการลงนามเบื้องต้น (initial) ในหลักการของร่างใหม่ไว้ก่อน (ดูเหตุผลในทางเลือกที่ 1)

ประโยชน์สำหรับทางเลือกที่ 2

(1) เปิดทางเลือกการเจรจาในเรื่องค่าทดแทนมากขึ้น เพื่อใช้สิทธิเรียกร้องตามที่เหมาะสมกับผลประโยชน์ของไทยมากที่สุด (ดูเหตุผลในทางเลือกที่ 1)

(2) ข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (VER) เป็นข้อตกลงที่ประเทศไทยเป็นผู้บริหารการส่งออก (Export licensor) อยู่ในตัว จึงมีประโยชน์ในเรื่อง quota rent (ดูเหตุผลในทางเลือกที่ 1)

(3) จะแก้ปัญหาความคลุมเครือในเรื่องมันอัดเม็ดและเม็ดแบ่ง (ดูเหตุผลในทางเลือกที่ 1)

(4) ถ้ายกเลิกบันทึกการเจรจา (Agreed Minutes) ด้วยจะมีผลดี เพราะบันทึกดังกล่าวมีข้อความที่ทำให้ไทยเสียเปรียบหลายประการ (ดูเหตุผลในทางเลือกที่ 1)

ความเสี่ยงสำหรับทางเลือกที่ 2

(1) การเจรจา VER นอกกรอบของมาตรา 28 ของ GATT ทำให้ประเทศไทยขาดอำนาจการต่อรองในฐานะเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้มาตรา 28 ที่บังคับให้ประชาคมยุโรปเป็นฝ่ายต้องมาขอความยินยอมจากไทยในกรณีที่จะมีการจำกัดโควต้า หรือการเปลี่ยนแปลงข้อผูกพันใดใด และทำให้ขาดอำนาจต่อรองในการเจรจาค่าทดแทน ซึ่งมาตรา 28 ระบุไว้ และ GATT เองก็มีทางปฏิบัติ (practice) ของการจ่ายค่าทดแทน ทั้งในแง่ปริมาณและรูปแบบต่างๆอยู่

(2) มีความเป็นไปได้ที่แม้จะมีการบอกเลิกข้อตกลงและลงนามใน VER ใหม่ แต่บันทึกการเจรจา (Agreed Minutes) เดิมนั้นก็ยังคงอยู่ ข้อสังเกตนี้มาจากการเจรจาในครั้งก่อนๆที่มักจะถือเป็นการต่ออายุข้อตกลงเดิมโดยมีการแก้ไขเล็กน้อย ซึ่งความจริงก็คือทางเทคนิคแล้วเป็นการบอกเลิกข้อตกลงเดิมและเจรจาข้อตกลงใหม่โดยบางส่วนใช้ข้อความเดิม บางส่วนใช้ข้อความที่เจรจาใหม่นั้นเอง ซึ่งในกรณีเช่นว่านี้บันทึกการเจรจาดูจะติดอยู่กับข้อตกลงใหม่แต่ละครั้งไปด้วยโดยไม่มีการบอกเลิก ทั้งสองฝ่ายก็ถือว่าตนมีความผูกพันตามบันทึกการเจรจานั้น ซึ่งทำให้ไทยเสียเปรียบทั้งในเรื่องมันอัดเม็ดและเม็ดแบ่งและการที่ผูกมัดไทยไม่ให้คัดค้านการที่ประชาคมยุโรปทำข้อตกลงกับอินโดนีเซียในฐานะที่อินโดนีเซียเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้มาตรา 28 ของ GATT เป็นต้น

(3) ถ้าไม่สามารถแก้ไขข้อความเกี่ยวกับเรื่องมันอัดเม็ดและเม็ดแบ่งได้ ก็จะมี ความคลุมเครืออยู่ (ดูเหตุผลในทางเลือกที่ 1)

ค) ทางเลือกที่ 3 บอกเลิกข้อตกลงโดยไม่มีการเจรจาใหม่

การบอกเลิกข้อตกลงโดยไม่มีการเจรจาใหม่ มีผลทำให้ระบบการค้ำประกันล้มเหลวกลับไปสู่ระบบการค้าเสรีภายใต้ GATT โดยประชาคมยุโรปถูกผูกพันโดยข้อผูกพัน (binding) เดิม ที่จะเก็บภาษีมันสำปะหลังในอัตราร้อยละ 6 โดยไม่มีโควต้า

ประโยชน์สำหรับทางเลือกที่ 3

(1) เป็นระบบการค้าที่อยู่ภายใต้ระบบของ GATT หากประชาคมยุโรปประสงค์ที่จะจำกัดโควตาหรือปรับเปลี่ยนอัตราภาษีนำเข้า ย่อมต้องดำเนินการตามกระบวนการเจรจาที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 ของ GATT ซึ่งไทยก็จะมีอำนาจต่อรองในฐานะเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้มาตรา 28

(2) เป็นการยกเลิกบันทึกการเจรจา (Agreed Minutes) ไปพร้อมกันคราวเดียว ซึ่งเป็นการแก้ไขข้อเสียเปรียบต่างๆที่มีอยู่ (ดูเหตุผลในทางเลือกที่ 1)

(3) เมื่อไม่มีข้อตกลงจำกัดการส่งออกใดๆ หากการเจรจารอบอุรุกวัยเสร็จสิ้นลง ประชาคมยุโรปย่อมไม่มีสิทธิจะอ้างการมี NTB เพื่อกำหนดภาษีเพิ่มเติม (Tariffication)

ความเสี่ยงสำหรับทางเลือกที่ 3

(1) ประชาคมยุโรปอาจพยายามอ้างอัตราภาษีเม็ตแบ่งซึ่งมีอัตราสูงกว่ามันอัดเม็ตปกติอีก ซึ่งต้องมีการเจรจาถกเถียงกันว่า ในความเป็นจริงนั้นไม่มีการส่งออกเม็ตแบ่งแต่อย่างใด และศาลยุติธรรมยุโรปก็เคยวางแนวคำพิพากษาดังที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 ว่า ในการจัดประเภทสินค้าต้องดูลักษณะภาวะวิสัย (Objective Characteristic) ของสินค้า ซึ่งหมายความว่า แม้ผ่านกระบวนการใดก็ตามเป็นมันสำปะหลังอยู่ก็ต้องถือเป็นมันสำปะหลัง แม้จะมีความปนหรืออัตราส่วนผสมชาติของแป้งอยู่ก็ตาม ประการสำคัญก็คือ ในการเปลี่ยนพิกัดจากระบบ CCCN เดิม มาเป็น H.S. นั้น ประชาคมยุโรปจะต้องไม่จัดสินค้าที่อยู่ในพิกัดที่ต่างกัน (07.06 สำหรับมันอัดเม็ต และ 11.04 สำหรับแป้ง/ปน) ให้มาอยู่ในพิกัดที่เกิดผลเสียกับไทย

อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยเห็นว่าเป็นความเสี่ยงอยู่บ้างเพราะจะต้องมีการเจรจาหรืออาจฟ้องร้องต่อ GATT ซึ่งต้องใช้เวลานาน หากประชาคมยุโรปจะหยิบยกประเด็นเหล่านี้และขึ้นภาษีไปก่อนฝ่ายเดียว ก็จะมีปัญหาในการใช้เวลาเจรจา

(2) ไม่มีข้อผูกพันว่าประชาคมยุโรปจะให้มันสำปะหลังเข้าไปขายเท่าใด เพราะจะไม่อยู่ใน Consolidated quota ที่ประชาคมยุโรปเสนอไว้กับ GATT ในเรื่องการเปิดตลาดของการเจรจารอบอุรุกวัยว่า ถ้ามีข้อตกลงจำกัดปริมาณกันอยู่ประชาคมยุโรปจะเปิดตลาดเพียงใด

อย่างไรก็ตาม การที่ประชาคมยุโรป จะจำกัดโควตาในกรณีนี้ ก็ยังต้องผ่านกระบวนการตามมาตรา 28 ของ GATT ซึ่งไทยมีอำนาจต่อรองอยู่ เพราะถ้าไทยไม่ยินยอมในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่ ประชาคมยุโรปก็จะจำกัดโควตาไม่ได้ ยกเว้นแต่จะหาข้อยกเว้นอื่น เช่น มาตรการป้องกัน (Safeguard) ตามมาตรา 19 ของ GATT แต่คณะผู้วิจัยเห็นว่าสภาพการณ์ไม่เข้าเงื่อนไขการใช้มาตรา 19 แต่อย่างใด เพราะผู้ผลิตภายในประชาคมยุโรป (เกษตรกร) ไม่ได้ได้รับความเสียหายจากการนำเข้ามันสำปะหลัง

(3) ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น อาจจะอยู่ในรูปของความมั่นใจของผู้ส่งออกว่า เมื่อไม่มีข้อตกลงกันไว้ จะส่งออกได้เท่าใด แม้คำตอบก็คือไม่มีกำหนด คือ เท่าที่ไทยส่งออกได้ และ ประชาคมยุโรปยังซื้ออยู่ก็ตาม แต่ผู้ส่งออกอาจไม่มีความมั่นใจว่าประชาคมยุโรปจะหยิบยกเรื่องอะไรขึ้นมาเป็นปัญหาหรือไม่

คณะผู้วิจัยเห็นว่า ในปี พ.ศ. 2538-2539 ประชาคมยุโรปไม่น่าจะหันมาหยิบยกเรื่องต่างๆขึ้นเป็นอุปสรรคในการส่งออก เพราะจากการศึกษาทางเศรษฐศาสตร์นั้น ปริมาณการส่งออกของไทยไปยังประชาคมยุโรปจะลดลงปีละเกือบ 1 ล้านตัน ประชาคมยุโรปจึงไม่น่าจะมีแรงกดดันจากภายในประเทศใดๆที่จะหาทางลดโควต้าจากไทยอีก แต่ในปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นไปนั้น ข้อมูลยังไม่ชัดเจนว่า ความต้องการและราคาของมันสำปะหลังจะเป็นเท่าใด จึงคาดไม่ได้ว่าจะมีปัญหาหรือไม่

ง) ทางเลือกที่ 4 ต่ออายุข้อตกลงโดยไม่แก้ไขข้อความใด

เป็นกรณีที่ไม่นับยกเลิกข้อตกลง ซึ่งตามข้อตกลงก็จะมีผลเป็นการต่ออายุข้อตกลงออกไปอีก 4 ปี โดยมีเงื่อนไขต่างๆเหมือนเดิม

ประโยชน์สำหรับทางเลือกที่ 4

(1) ได้รับปริมาณโควต้าแน่นอนคือ 21 ล้านตัน ในช่วงอายุข้อตกลง 4 ปี รวมทั้งความยืดหยุ่นในการยืมโควต้าข้ามปีและข้ามช่วงอายุข้อตกลง

(2) แม้ปัญหาเรื่องมันเม็ดและเม็ดแบ่งจะยังไม่ได้รับการแก้ไขให้มีความชัดเจน เพื่อแก้ความเสียเปรียบในการเจรจา แต่ตราบที่ข้อตกลงยังมีผลใช้บังคับอยู่ ประชาคมยุโรปก็จะเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 6 แม้จะมีข้อความว่ามันอัดเม็ดจากไทยรวมถึงกรณีที่ทำมาจากแบ่งด้วยก็ตาม

ความเสี่ยงสำหรับทางเลือกที่ 4

(1) ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้มาตรา 28 ของ GATT ซึ่งทำให้เสียเปรียบในด้านอำนาจต่อรองในช่วงที่ข้อตกลงหมดอายุแต่ละช่วง

(2) บันทึกการเจรจา (Agreed Minutes) เดิม ก็จะมีผลใช้บังคับอยู่ ซึ่งมีผลเป็นการผูกมัดประเทศไทยฝ่ายเดียวหลายเรื่อง เรื่องที่สำคัญที่สุดคือ ตราบใดที่ข้อตกลงมีผลใช้บังคับอยู่ ห้ามประเทศไทยคัดค้านการที่ประชาคมยุโรปต่ออายุข้อตกลงกับอินโดนีเซีย ในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้มาตรา 28 ซึ่งจะผูกพันไทยไปนานมาก เพราะอายุข้อตกลงกับทั้ง 2 ประเทศเหลื่อมกันอยู่ตลอด (ข้อตกลงประชาคมยุโรป-อินโดนีเซีย มีอายุ 3 ปี ส่วนข้อตกลงประชาคมยุโรป-ไทย มีอายุ 4 ปี) ข้อเสียเปรียบนี้มีผลเสียอย่างน้อยสองประการคือ ประการแรก ประชาคมยุโรปหลุดพ้นข้อผูกพันใน GATT ที่จะไม่จำกัดโควต้าได้เสมอ เพราะอินโดนีเซียในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่นิยามตามมาตรา 28 ส่วนไทยนั้นเป็นการตกลงนอกกรอบ ของ GATT ดังนั้น แม้ไทยไม่ยินยอมในทางกฎหมายแล้ว ประชาคมยุโรปก็พ้นจากข้อผูกพันใน GATT ได้ ประการที่สอง หากอินโดนีเซียเพิ่มการส่งออกไปยังประชาคมยุโรป ซึ่งจะ

มีผลกระทบต่อตลาดมันอัดเม็ดของไทยในประชาคมยุโรป ไทยก็จะอยู่ในฐานะลำบากที่จะคัดค้านหรือท้วงติง เพราะถ้าประชาคมยุโรปและอินโดนีเซียตกลงกันได้คราวใด ในปริมาณเท่าใด อินโดนีเซียก็จะอนุญาตให้ประชาคมยุโรปหลุดพ้นจากข้อผูกพันใน GATT เพื่อจำกัดโควต้าได้ โดยอาจตกลงกำหนดโควต้าที่อินโดนีเซียพอใจ ซึ่งอาจเป็นปริมาณ ที่มากกว่าเดิมและกระทบไทยได้

(3) ปัญหาเรื่องมันอัดเม็ดและเม็ดแปง ยังเป็นข้อเสียเปรียบในการเจรจาในอนาคต แม้ในช่วงอายุข้อตกลงใหม่ก็จะได้รับการยกเว้นเป็นพิเศษต่อไปให้อยู่ภายใต้อัตราภาษีร้อยละ 6 ได้

(4) เรื่องค่าทดแทน จะไม่เป็นประโยชน์ต่อไทย เพราะไม่มีโอกาสเจรจาต่อรองค่าทดแทนที่เหมาะสมกับการปรับตัวในการผลิตมันสำปะหลังของไทย เช่น การขอลดภาษีนำเข้ามันอัดเม็ด หรือการลดภาษีนำเข้าแป้งมันสำปะหลัง หรือความช่วยเหลือในการผลิตแปงเพื่ออุตสาหกรรม เป็นต้น

(5) ปริมาณโควต้าตามข้อตกลงเดิม (2534-2537) นั่นคือ 21 ล้านตัน ในช่วง 4 ปี ซึ่งถ้านำไปใช้เป็นปริมาณโควต้าในช่วง 2538-2541 ก็จะมีปริมาณที่สูงเกินกว่าประเทศไทยจะส่งออกได้ เพราะปัญหาเรื่องราคาและ demand ในประชาคมยุโรปที่ลดลง คณะผู้วิจัยคาดว่า ความต้องการคงประมาณ 4.6-4.8 ล้านตัน ในปี 2538-2539 การที่มีโควต้าถึง 5.25 ล้านตัน ย่อมทำให้ขาด quota rent ประเทศไทยน่าจะถือโอกาสที่ไทยไม่มีความจำเป็นกดดันในเรื่องโควต้ามาเป็นข้อต่อรองในการเจรจาเรื่องค่าทดแทนหรือการแก้ไขข้อเสียเปรียบต่างๆมากกว่าจะปล่อยเอาไว้ในลักษณะที่สวนกับความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ

ทางเลือกทั้ง 4 ทางนี้ มีผลดี-ผลเสียและประเด็นการเจรจา ที่คณะผู้เจรจาจะต้องพิจารณาและจะต้องตัดสินใจในเชิงนโยบายการเจรจาการค้าให้ทันทั้งในประเด็นการบอกเลิก เวลาที่จะต้องบอกเลิก และการลงนามเบื้องต้นไว้ก่อนในกรณีที่ยกเลิกเช่นที่เคยปฏิบัติกันมา (เช่นในการเจรจาร่างข้อตกลงฉบับที่ 2 (2530-2533))

5.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง

ข้อเสนอแนะประกอบด้วยนโยบายต่างๆ 4 นโยบายดังนี้ นโยบายการส่งออกในระยะสั้น และระยะยาว นโยบายการค้าภายใน และนโยบายการผลิตซึ่งครอบคลุมด้านการผลิตและนโยบายเกี่ยวกับปัจจัยการผลิต

ก) นโยบายการส่งออก ในระยะสั้นและระยะปานกลาง (3 ปีข้างหน้า) ปัญหาสำคัญที่สุดได้แก่ การลดต้นทุนการส่งออกให้ต่ำที่สุดเพื่อให้เหลือราคาหัวมันสดสูงที่สุด (หรือเพื่อให้ราคาที่เป็นประโยชน์ขายได้ถูกกว่ราคาน้อย ที่สุด) ดังนั้น มาตรการต่างๆ ของรัฐตลอดจนอุปสรรคต่อการส่งออกจะต้องถูกจำกัดให้หมดไป ขณะนี้มาตรการสำคัญที่เป็นภาระต่อการส่งออกได้แก่ การจัดสรรโควต้าตามปริมาณสต็อก ซึ่งทำให้ผู้ส่งออกมีภาระเพิ่มขึ้นประมาณตันละ 227.68 บาท ในปี 2536 นอกจากนี้ก็มีภาระภาษีเงินอื่น เนื่องจากการขนส่งเกินน้ำหนัก ภาษีพืชไร่ (ซึ่งมีอัตราเพียง 0.75%) เป็นต้น

มาตรการต่อไป คือ การใช้นโยบายอุดหนุนการส่งออกทั้งในตลาดประชาคมยุโรปและนอกประชาคมยุโรป เพื่อป้องกันปัญหามันสำปะหลังล้นตลาดในประเทศ เพราะตั้งแต่ปี 2537/38 เป็นต้นไปผู้ส่งออกจะไม่มีแรงจูงใจส่งมันอัดเม็ดออกไปตลาดนอกประชาคมยุโรป แต่มาตรการนี้ควรเป็นมาตรการชั่วคราวและควรตั้งเป้าหมายการประกันราคาขั้นต่ำประมาณกิโลกรัมละไม่เกิน 60-65 สตางค์ เพราะมาตรการนี้จะต้องใช้เงินมาก และในระยะยาวจะเป็นผลเสียต่อประสิทธิภาพการผลิต

การวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยพบว่า แม้ตลาดส่งออกแบ่งจะมีศักยภาพสูงจนสามารถทำให้ไทยส่งออกได้ถึง 7 ล้านตันของหัวมันสดในปี 2544 แต่ตลาดส่งออกเป็นตลาดที่มีการปกป้องคุ้มครองสูงมาก ดังนั้น มาตรการสำคัญที่สุดในระยะยาวได้แก่การเจรจาขอเปิดตลาดแบ่งมันในประเทศอุตสาหกรรมที่มีการคุ้มครองอุตสาหกรรมแบ่งของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกาหลี ญี่ปุ่น ส่วนในบางประเทศโดยเฉพาะไต้หวัน อัตราภาษีนำเข้าค่อนข้างสูง (20%) รัฐบาลจึงต้องหาเงื่อนไขบางอย่างไปขอแลกกับผลประโยชน์จากตลาดแบ่งมัน (ดูการวิเคราะห์ตลาดส่งออกในงานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2535 บทที่ 2)

ข) นโยบายการค้าภายในประเทศ การวิเคราะห์โครงสร้างอุตสาหกรรมในบทที่ 4 พบว่า อุตสาหกรรมมันสำปะหลังมีการแข่งขันกันสูง ผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพจึงจะอยู่รอดได้ ผู้ผลิตที่มีต้นทุนสูงสามารถปรับตัวลดต้นทุนการผลิต หรือหันไปประกอบกิจการอื่นๆ ได้ โดยไม่ประสบปัญหาใหญ่หลวงไม่ว่าจะเป็นผู้ส่งออก โรงงานมันอัดเม็ด ลานมันเส้น หรือผู้ประกอบการขนส่งและเจ้าของโกดัง ดังนั้น รัฐจึงไม่จำเป็นต้องมีมาตรการช่วยเหลือใดๆ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ยกเว้นการลดหรือยกเว้นภาษีพืชผลชั่วคราวและหามาตรการลดค่าใช้จ่ายนอกระบบของผู้ประกอบการขนส่งสินค้าเกษตร

ค) นโยบายการผลิต การวิเคราะห์ในบทที่ 4 พบว่า หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเพาะปลูก มันสำปะหลัง ต้นทุนต่อกิโลกรัมของชาวไร่ส่วนมากจะสูงกว่าราคาหัวมันสด ชาวไร่จำนวนนับแสนคนซึ่งเป็นคนจนจะประสบปัญหาขาดทุน แต่มันสำปะหลังเป็นพืชที่ลงทุนต่ำที่สุด และอายุการเก็บเกี่ยวยืดหยุ่นได้ระหว่าง 8-15 เดือน มันสำปะหลังจึงเป็นพืช "ที่พึ่งสุดท้าย" ของคนจน การวิเคราะห์ต้นทุนของเราพบว่า หนทางที่มีโอกาสเป็นไปได้ที่สุดในการลดต้นทุนการผลิตต่อกิโลกรัม คือการเปลี่ยนพันธุ์จากพันธุ์พื้นเมืองไปใช้พันธุ์ระยะ 60 แล้วใส่ปุ๋ยประมาณ 50 กิโลกรัมต่อไร่ การใช้ปุ๋ยโดยไม่เปลี่ยนพันธุ์ แม้จะทำให้กำไรต่อไร่สูงขึ้น แต่ต้นทุนต่อกิโลกรัมก็สูงขึ้นเช่นกัน วิธีนี้จึงใช้ไม่ได้เพราะราคามันสำปะหลังลดลง วิธีที่สอง คือการแนะนำให้เกษตรกรในพื้นที่ดอนและที่ทราย ยืดอายุการขุดมันสำปะหลังจาก 8 เดือนเป็น 12 เดือน แต่ปัญหาของชาวไร่ในหลายจังหวัดคือ ขาดแคลนต้นพันธุ์ และต้นพันธุ์ราคาแพง นโยบายของรัฐจึงควรขยายพันธุ์ที่มีโอกาสให้ผลผลิตสูงขึ้น และต้นทุนต่อกิโลกรัมลดลง เช่นพันธุ์ระยะ 60 และมีการอุดหนุนโดยแจกหรือขายท่อนพันธุ์ราคาถูกในพื้นที่ซึ่งเหมาะต่อพันธุ์ดังกล่าว นอกจากนี้รัฐบาลก็อาจให้การอุดหนุนชาวไร่มันสำปะหลังในด้านราคาปุ๋ยได้อีกด้วย

มาตรการด้านการผลิตอีกมาตรการ ได้แก่การสนับสนุนให้โรงงานแป่งมันเอกชนให้การส่งเสริมเกษตรกรที่ปลูกมันสำปะหลัง เพราะเมื่อการส่งออกมันอัดเม็ดลดลงโรงงานแป่งอาจประสบปัญหา ไม่สามารถหาซื้อหัวมันสดได้เพียงพอ รัฐอาจจะให้การสนับสนุนบางอย่าง เช่น การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกรและสินเชื่อเพื่อสร้างโรงงานหรือการให้บัตรส่งเสริมการลงทุน

มาตรการสุดท้ายคือ การส่งเสริมการใช้มันสำปะหลังในอุตสาหกรรมการเลี้ยงสัตว์ ปัจจุบัน อุตสาหกรรมการเลี้ยงสัตว์ใช้มันสำปะหลังค่อนข้างน้อยมาก (ประมาณ 5-6 หมื่นตันต่อปี) เพราะปัญหาค่าตัว 2 ประการคือ ประการแรก มันสำปะหลังมีโปรตีนต่ำกว่า 2 % จึงทำให้ต้องใช้กากถั่วเหลืองและ โคลีนเพื่อเพิ่มกรดอะมิโน แต่อาหารเหล่านี้มีราคาแพงมาก มันสำปะหลังมีวิตามินและแร่ธาตุน้อยกว่าวัตถุดิบอาหารสัตว์อื่นๆและยังต้องเติม essential fatty acids ในสูตรอาหารที่ใช้มันสำปะหลัง นอกจากนั้นผู้บริโภคไทยชอบเนื้อแดง สูตรอาหารที่ใช้มันสำปะหลังต้องเติมสารเคมีบางอย่างลงไป เช่น สารแซนโทฟิลดสีเหลืองนี้ทำให้ต้นทุนอาหารที่ทำจากมันสำปะหลัง แพงกว่าอาหารจากวัตถุดิบอื่นๆ ประการที่สอง แม้จะมีการวิจัยสูตรอาหารสัตว์ที่ใช้มันสำปะหลัง แต่สูตรอาหารดังกล่าวยังไม่แพร่หลายในหมู่ฟาร์มเลี้ยงขนาดใหญ่ แม้กระทั่งฟาร์มที่มีการทดลองใช้มันสำปะหลังก็มักประสบปัญหาคุณภาพซากสัตว์ต่ำมาก เช่น มันเหลว ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการวิจัยของเรายังไม่ถึงขั้นสามารถผลิตสูตรอาหารที่มีความเป็นไปได้ทางด้านการค้า หรือถ้าหากมีสูตรดังกล่าว ก็แสดงว่าผลการวิจัยยังไม่เป็นที่แพร่หลาย รัฐบาลจึงสมควรสนับสนุนการวิจัยด้านอาหารสัตว์ ตลอดจนเผยแพร่ผลการวิจัยให้ฟาร์มต่างๆทราบ โดยวิธีการฟาร์มสาธิตที่สมจริงที่สุด สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2535 : บทที่ 3) เคยคาดว่า หากราคาข้าวโพดอยู่ในระดับ 3 บาทต่อกก. ราคากากถั่วเหลือง 10 บาทต่อกก. และมันสำปะหลังราคา

0.50 บาทต่อกก. จะมีการใช้มันสำปะหลังเพิ่มจาก 2.7 ล้านตัน หัวมันสดในปี 2534 เป็น 3.3 ล้านตัน ในปี 2544 ดังนั้น งบประมาณวิจัยด้านอาหารสัตว์น่าจะให้ผลตอบแทนได้คุ้มค่าภายในเวลาอันสั้น

ง) นโยบายด้านปัจจัยการผลิต นอกจากการอุดหนุนด้านการวิจัย และขยายพันธุ์ที่ให้ผลผลิตสูง ดังกล่าวแล้ว รัฐบาลควรลดภาษีนำเข้าวัตถุดิบ ชิ้นส่วนหรืออะไหล่ที่ใช้ในอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง ปัจจุบันโรงงานมันอัดเม็ดต้องนำเข้าชิ้นส่วนบางชิ้นในอัตราภาษีสูงมาก วัตถุดิบและสารเคมีที่ใช้ในการเลี้ยงสัตว์ก็มีภาษีนำเข้าสูงเช่นกัน

นอกจากนี้รัฐควรมีนโยบายอุดหนุนการวิจัย เพื่อนำมันสำปะหลังไปผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ต่างๆที่มีมูลค่าเพิ่มสูง เพราะมันสำปะหลังเป็นพืชที่มีราคาต่ำและสามารถนำไปใช้วงการอุตสาหกรรมต่างๆมากมาย เช่น อุตสาหกรรมอาหาร สาคุ สิ่งทอ ไม้อัด อุตสาหกรรมกาว หรือแม้กระทั่งการทำแผ่นดูดซับน้ำที่มีคุณสมบัติดูดซับสูงมาก การวิเคราะห์ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2535 : บทที่ 2) พบว่า อุตสาหกรรมต่างๆในประเทศมีศักยภาพสามารถใช้มันสำปะหลังได้ถึง 5.9 ล้านตันหัวมันสดในปี 2544 การส่งเสริมการวิจัยด้านนี้จึงน่าจะให้ผลตอบแทนคุ้มค่า แต่ควรมีการจัดเรียงลำดับความสำคัญของการวิจัย ว่าควรทุ่มเททรัพยากรวิจัยผลิตภัณฑ์ประเภทใดก่อน นอกจากนั้นจากการสัมภาษณ์พบว่า การวิจัยด้านเอนไซม์จะต้องมีนักวิชาการด้านจุลชีววิทยา ชีวเคมี และ Organic chemistry แต่ขณะนี้ประเทศไทยยังขาดแคลนบุคลากรด้านนี้ การเพิ่มจำนวนบัณฑิตก็จะติดปัญหาเรื่องหางานทำและปัญหาการให้อาจารย์ด้านเหล่านี้มีงานวิจัยทำอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การแก้ปัญหาคารขาดแคลนนักวิทยาศาสตร์บางสาขา จึงไม่อาจทำได้เฉพาะเพียงการเพิ่มจำนวนบัณฑิต แต่ต้องแก้ไขระบบผลตอบแทนและการอุดหนุนงานวิจัยอย่างต่อเนื่อง

ภาคผนวก

ภาคผนวกที่ 1

การประเมินรายงานการศึกษาของบริษัท เจ เอ็ม ดีดีเออร์ เอเชีย

วัตถุประสงค์ของการประเมินรายงานการศึกษาของบริษัท J.M.Didier Asia คือ การพิจารณาว่า รายงานการศึกษาดังกล่าวสามารถให้ข้อเท็จจริง ข้อมูล และเสนอผลการวิเคราะห์ผลกระทบของการปฏิรูป นโยบายการเกษตรร่วม (CAP reform) และ นโยบายการค้าของกลุ่มประชาคมยุโรป ตลอดจนผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัย อย่างเพียงพอต่อการใช้เป็นฐานในการประเมินผลกระทบต่อการส่งออกมันสำปะหลังของไทย และพอเพียงต่อการเสนอแนะนโยบายด้านมันสำปะหลังของไทยหรือไม่

การประเมินรายงานการศึกษาประกอบด้วยเนื้อหา 3 ส่วน ได้แก่

- ข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับตลาดอาหารสัตว์ในกลุ่มประชาคมยุโรป และมาตรการในการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม และการเจรจาอบอุรุกวัย
- ผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม
- ผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัย

1. ข้อเท็จจริงและข้อมูลต่างๆ

1.1 การผลิตอาหารสัตว์สำเร็จรูป

บทที่ 2 ของรายงานบริษัท เจ เอ็ม ดีดีเออร์ เอเชีย ให้ข้อมูลแนวโน้มการผลิตอาหารสัตว์สำเร็จรูป ระหว่างปี 2528-34 จำแนกเป็นรายประเทศ และจำแนกตามประเภทของอาหารสัตว์ กล่าวคือ อาหารเลี้ยงสุกร วัว และ ไก่ ข้อมูลเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าปริมาณการผลิตอาหารสัตว์ทุกชนิดเพิ่มจากกว่า 96 ล้านตันในปี 2528 เป็น 106 ล้านตันในปี 2534 การเพิ่มในช่วง 2533-34 เกิดจากผลของการรวมเยอรมัน

เมื่อจำแนกข้อมูลตามประเภทอาหาร ปรากฏว่า อาหารวัวเพิ่มขึ้นน้อยมากในช่วงปี 2528-34 ส่วนอาหารสุกร และไก่ เพิ่มขึ้นในอัตราพอสมควร เนเธอร์แลนด์ และเดนมาร์ก มีการผลิตอาหารสัตว์ทุกชนิดลดลง สำหรับเนเธอร์แลนด์เกิดจากการผลิตอาหารวัว และอาหารไก่ลดลง ในเยอรมัน แม้ว่าปริมาณการผลิตอาหารรวมจะเพิ่มขึ้น แต่การผลิตอาหารสุกรกลับลดลง และการผลิตอาหารวัวเกือบไม่เพิ่มขึ้น ประเทศฝรั่งเศส และสเปนเพิ่มการผลิตอาหารสัตว์ในจำนวนที่มากที่สุด

รายงานของบริษัท เจ เอ็ม ดีดีเออร์ เอเซียขาดข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลสำคัญดังต่อไปนี้

- รายงานไม่ได้ให้ข้อมูลปริมาณการบริโภคเนื้อสัตว์ และพยากรณ์ปริมาณการบริโภคในอนาคต ทั้งๆ ที่เป็นข้อมูลที่มีแพร่หลายในประชาคมยุโรป เมื่อไม่ทราบปริมาณบริโภคเนื้อสัตว์ในอนาคต การพยากรณ์ปริมาณการผลิตอาหารสัตว์ และการพยากรณ์ความต้องการใช้วัตถุดิบต่างๆ ก็ไม่อาจกระทำได้อย่างมั่นใจ
- รายงานไม่ได้ให้คำอธิบายถึงสาเหตุที่มีการผลิตอาหารไก่เพิ่มขึ้นใน ฝรั่งเศส สเปน เยอรมัน โปรตุเกส แต่การผลิตอาหารสุกรในเยอรมัน และเนเธอร์แลนด์ ยกเว้นสาเหตุเรื่องสิ่งแวดล้อมเท่านั้น
- รายงานเรื่องการผลิตอาหารสัตว์ไม่ได้แยกข้อมูลการผลิตของเยอรมันตะวันออก ทำให้มองแนวโน้มการผลิตของประชาคมยุโรปได้ไม่ชัดเจน
- รายงานมิได้วิเคราะห์ลักษณะความแตกต่างของการใช้วัตถุดิบของโรงงานอาหารสัตว์ที่ตั้งอยู่ใกล้ชายฝั่งทะเลในเนเธอร์แลนด์ เยอรมัน สเปน หรือฝรั่งเศส จุดอ่อนนี้ทำให้รายงานฉบับนี้ไม่สามารถประเมินได้ว่า ผลการพยากรณ์เกี่ยวกับปริมาณการใช้มันสำปะหลังภายหลังการปฏิรูปนโยบายการเกษตรรวม น่าเชื่อถือเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลการพยากรณ์ที่ว่า ฝรั่งเศส เบลเยียม สเปน และโปรตุเกสจะใช้น้ำมันสำปะหลังลดลงจำนวนมากนั้น ขัดแย้งกับสภาพข้อเท็จจริงเรื่องค่าขนส่งธัญพืชจากเขตเพาะปลูก มายังโรงงานอาหารสัตว์ที่อยู่ใกล้ชายฝั่งทะเล

1.2 การผลิตธัญพืชและพืชน้ำมัน

รายงานของบริษัท เจ เอ็ม ดีดีเออร์ เอเซีย (หน้า 15-20) ให้ข้อมูลการผลิตและการใช้ ธัญพืช พืชน้ำมัน และสิ่งทดแทนธัญพืชในการเลี้ยงสัตว์โดยละเอียด ทำให้เห็นภาพชัดเจนว่าขณะที่การผลิตธัญพืชมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การใช้ธัญพืชในอาหารสัตว์กลับมีแนวโน้มลดลง เพราะผู้ผลิตอาหารสัตว์ได้หันไปใช้วัตถุดิบจากพืชน้ำมันและ energy rich feeds แทนวัตถุดิบ เหล่านี้ ส่วนใหญ่นำเข้าจากต่างประเทศ ประชาคมยุโรปจึงต้องแทรกแซงซื้อธัญพืชเข้าสต็อกเพิ่มขึ้น ในช่วงระหว่างปี 2528/29 - 2534/35 สต็อกแทรกแซงของประชาคมยุโรปเพิ่มขึ้นจาก 18.5 ล้านตัน เป็น 26.5 ล้านตัน และถึงสิ้นปี 2535 สต็อกแทรกแซงสูงถึง 28 ล้านตัน สต็อกดังกล่าวกลายเป็นภาระหนักที่ทำให้ประชาคมยุโรปต้องเริ่มปฏิรูปนโยบายการเกษตร

1.3 การนำเข้า

รายงานของบริษัท เจ เอ็ม ดีดีเออร์ เอเชีย (หน้า 27-34) ให้ข้อมูลปริมาณการนำเข้าธัญพืช และ อัตราภาชนะนำเข้าค่อนข้างละเอียด ธัญพืชนำเข้าสำคัญคือ ข้าวโพด ซึ่งมีโควตานำเข้าชัดเจนการสูญเสียที่เกิดจากสเปนและโปรตุเกสเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มประชาคมยุโรป

นอกจากนั้น ก็มีข้อมูลการนำเข้าวัตถุดิบที่ทดแทนธัญพืชซึ่งส่วนใหญ่จะมีโควตาการนำเข้า เช่น มันเทศ รำข้าว มันสำปะหลัง วัตถุดิบที่ทดแทนธัญพืชที่มีโควตานำเข้าคือ กากข้าวโพด และเมล็ดพืช ส่วน พืชน้ำมันส่วนใหญ่มีการนำเข้าโดยเสรี เพราะประชาคมยุโรปผลิตพืชน้ำมันได้ไม่พอปริมาณความต้องการ แม้ว่าจะระยะหลังประชาคมยุโรปจะมีนโยบายอุดหนุนการผลิตพืชน้ำมันก็ตาม

1.4 คุณค่าทางอาหาร

รายงานฉบับนี้ (หน้า 35-40) ให้ข้อมูลชัดเจนว่า มันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบที่มีสัดส่วนของแป้ง (75.4%) สูงกว่าธัญพืชและพืชน้ำมันทุกชนิด รองลงมาคือข้าวโพด (71.2%) และข้าวสาลี (68.4%) ขณะเดียวกันมันสำปะหลังมีสัดส่วนโปรตีนต่ำสุด (1.9%) มันสำปะหลังจึงให้พลังงานที่ย่อยสลายได้ในอัตราสูงสุด (ประมาณ 690 กรัมต่อกิโลกรัม) ทำให้มันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบที่เหมาะสมต่อการใช้เลี้ยงสัตว์ที่ต้องการอาหารที่มีพลังงานสูง และต้องถ่ายของเสียในอัตราสูงโดยเฉพาะสุกร การผสมมันสำปะหลัง 800 กรัม กับ กากถั่วเหลือง 200 กรัม หรือมันสำปะหลัง 600 กรัม กับ กากข้าวโพด 400 กรัม จะมีค่าทางโภชนาการเท่ากับธัญพืช 1 กิโลกรัม เนื่องจากการนำเข้ากากถั่วเหลืองไม่มีภาชนะนำเข้า และมันสำปะหลังมีราคาต่ำกว่าธัญพืชทุกชนิด ผู้เลี้ยงสัตว์จึงสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้มากที่สุดเมื่อใช้มันสำปะหลัง

นอกจากนั้น รายงานของบริษัท เจ เอ็ม ดีดีเออร์ เอเชียยังบรรยายลักษณะทั่วไปของวัตถุดิบชนิดต่างๆ ที่ใช้เลี้ยงสัตว์ด้วย กล่าวโดยสรุป คือ ข้าวโพดเป็นอาหารสัตว์ที่ดีที่สุดนอกจากคุณค่าทางอาหารแล้วยังมีรสอร่อย และมีคุณสมบัติทำให้ได้เนื้อไก่และไข่สีเหลือง อาหารไก่ที่ทำจากข้าวบาร์เลย์ไม่อร่อยเท่าอาหารจากข้าวโพดหรือข้าวสาลี การใช้ข้าวสาลีเลี้ยงสัตว์มีข้อจำกัดว่าข้าวสาลีมีลักษณะเหนียว ดังนั้นจึงทำให้ไม่สามารถใช้ข้าวสาลีได้เกินกว่าร้อยละ 15 ของวัตถุดิบทั้งหมด ส่วนมันสำปะหลังนั้นมีรสชาติเหมาะต่อการเลี้ยงสุกร

1.5 ราคาวัตถุดิบ

รายงานของบริษัท เจ เอ็ม ดีดีเออร์ เอเชีย (หน้า 41-43) ให้ข้อมูลขายส่งรายเดือนของศูนย์กลางของ ตัวแทนการค้าในประเทศต่างๆ ตั้งแต่ปี 2528-34 รวมทั้งราคาแทรกแซง ข้อมูล เหล่านี้ให้ข้อมูลสรุป 2 ประการ (ก) ราคาข้าวโพดมีแนวโน้มสูงกว่าราคาแทรกแซง ส่วนราคาข้าวสาลีจะสูงกว่าราคาแทรกแซงเล็กน้อย และราคาข้าวบาร์เลย์จะต่ำกว่าราคาแทรกแซง ทั้งนี้เพราะนโยบายการเกษตรร่วมที่มีการเก็บภาษี

นำเข้าธัญพืชในอัตราแปรผัน (varying levy) จนทำให้ราคานำเข้าใกล้เคียงราคาเป้าหมาย (ข) ในช่วงปี 2528-34 ราคามันสำปะหลังจะต่ำกว่าราคาข้าวสาลี US\$ 40 ต่อดัน และต่ำกว่าราคา ข้าวบาร์เลย์ US\$ 20 ต่อดัน ส่วนต่างของราคานี้อาจเป็นเครื่องแสดงว่ามันสำปะหลังจะแข่งขันกับธัญพืชได้หากสามารถดำรง ส่วนต่างของราคาดังกล่าวได้

จุดอ่อนของข้อมูลข้างต้น คือ มิได้ระบุว่ราคาขายส่งเป็นราคาที่บวกภาษีนำเข้า และค่าขนส่ง หรือไม่ และการวิเคราะห์ส่วนต่างของราคาระหว่างมันสำปะหลังกับธัญพืชก็เป็นค่าเฉลี่ยทั้งปี ไม่ได้วิเคราะห์ส่วนต่างของราคาในช่วงนี้ธัญพืชออกสู่ตลาด กับช่วงที่ธัญพืชมีราคาสูงขึ้น ประการสุดท้ายรายงาน มิได้ให้ข้อมูลราคามันสำปะหลังรายเดือนในประชาคมยุโรป ทำให้ไม่อาจคำนวณส่วนต่างของราคาธัญพืช กับราคามันสำปะหลังเป็นรายประเทศได้ ประเด็นนี้ทำให้ขาดข้อมูลในการประเมินสถานการณ์การตลาด ของมันสำปะหลังภายหลังการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม

2. ผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายการเกษตร

รายงานของบริษัท เจ เอ็ม ดีดีเออร์ เอเชีย (หน้า 66-73) บรรยายลักษณะของการปฏิรูปนโยบาย การเกษตรร่วมพอสังเขปโดยแยกอภิปรายตามชนิดของผลิตภัณฑ์ สาระสำคัญโดยสรุปของการปฏิรูป คือ (ก) การช่วยเหลือภาคการเกษตรมีทั้งการประกันราคาและการจ่ายเงินชดเชยการลดพื้นที่เพาะปลูก (ข) การปฏิรูปไม่เน้นการเพิ่มผลผลิต เพราะประชาคมยุโรปได้ผ่านพ้นภาวะการผลิตในระดับเพียงพอต่อ การบริโภคแล้ว (ค) กลุ่มประชาคมยุโรปยังสนับสนุนการค้าเสรีพร้อมกับการคงไว้ซึ่งหลักการและเครื่องมือ ของการนโยบายเกษตรร่วมที่จะต้องช่วยเหลือภาคการเกษตร

มาตรการสำคัญของการปฏิรูปคือ (ก) ราคาแทรกแซงในการปฏิรูปจะมีเพียงราคาเดียวสำหรับ ธัญพืชทุกชนิด และราคาแทรกแซง ตั้งแต่ปีการเพาะปลูก 2536-37 เป็นต้นไป จะต่ำกว่าราคาแทรกแซง ในปี 2535-36 ประมาณ 43-110 ECU ต่อดัน มาตรการเช่นนี้ทำให้ธัญพืชที่มีราคาสูงได้รับความช่วยเหลือ น้อยกว่าธัญพืชราคาต่ำ และราคาธัญพืชในประชาคมยุโรปจะมีแนวโน้มลดลง (ข) มีการตั้งราคาขั้นต่ำ (threshold price) ให้สูงกว่าราคาแทรกแซงต้นละ 45 ECU เพื่อใช้เป็นมาตรการภาษีกีดกันการนำเข้าธัญพืช (ค) เกษตรกรซึ่งปลูกธัญพืช พืชน้ำมันหรือผลิตภัณฑ์โปรตีนจะต้องลดพื้นที่เพาะปลูกลง 15% หากต้องการ ได้รับเงินชดเชย เกษตรกรขนาดเล็ก (ต่ำกว่า) 17 เฮกตาร์ ไม่จำเป็นต้องลดพื้นที่เพาะปลูก อัตราการ ชดเชยในปี 2536 ต้นละ 25 ECU เพิ่มขึ้นเป็น 35 ECU ในปี 2537 และ 45 ECU ในปี 2538

บทที่ 2 ของตอนที่ 2 (หน้า 74-82) เป็นการบรรยายผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายการ เกษตรร่วม โดยการรวบรวมผลการศึกษางานวิจัยต่างๆ ซึ่งมีข้อสรุปว่าการปฏิรูปจะทำให้ราคาธัญพืช ลดลง 30% ขณะที่ราคามันสำปะหลังจะต้องลดลงถึง 35% การใช้มันสำปะหลังจะมีปริมาณคงเดิม ส่วนการศึกษาของสถาบันวิจัยแห่งหนึ่ง (AERI) ซึ่งใช้แบบจำลองอุปสงค์และอุปทานของอาหารสัตว์กับ

ลีเนียร์โปรแกรมมิ่งของการผลิตอาหารสัตว์ให้ข้อสรุปว่า หลังการปฏิรูปการใช้มันสำปะหลังจะลดลงจากปีละ 6.4 ล้านตัน เหลือ 3.8-4.55 ล้านตัน การลดลงส่วนใหญ่เกิดขึ้นในประเทศที่เป็นเขตปลูกธัญพืช หรือ ใกล้เคียงธัญพืชเช่น เบลเยียม สเปน ฝรั่งเศส เป็นต้น ส่วนการใช้ธัญพืชจะเพิ่มขึ้นประมาณ 4 ล้านตัน ทั้งนี้เพราะราคาเปรียบเทียบของธัญพืชลดลงมากกว่าราคามันสำปะหลัง (ภาคผนวกที่ 10 หน้า 6)

รายงานของบริษัท เจ เอ็ม ดีดีเออร์ เอเซียสรุปผลการศึกษาของคณะกรรมการวิชาการประชาคมยุโรป ที่พยากรณ์ว่า ความต้องการบริโภคเนื้อทุกชนิด (ยกเว้นเนื้อวัว) จะเพิ่มขึ้น และการที่ราคาธัญพืชจะแข่งขันกับราคามันสำปะหลังได้ดีขึ้น ทำให้ความต้องการใช้ธัญพืชเพิ่มถึง 6 ล้านตัน เมื่อสิ้นปีที่สามของการปฏิรูป แต่รายงานของบริษัท เจ เอ็ม ดีดีเออร์ เอเซียยังให้คำวิจารณ์ว่าการพยากรณ์ของคณะกรรมการข้างต้น สูงเกินความจริง เพราะมีเจตนาทางการเมืองที่ต้องการให้คนในประชาคมยุโรปยอมรับการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม

แม้ว่ารายงานของบริษัท เจ เอ็ม ดีดีเออร์ เอเซีย จะแสดงความเห็นในทำนองว่าความต้องการใช้มันสำปะหลังในประชาคมยุโรปไม่น่าจะลดต่ำกว่า 3.8-4.55 ล้านตัน โดยให้เหตุผลเรื่องการขนส่งอาหารสัตว์และธัญพืช และธรรมชาติของสัตว์ที่มีความต้องการอาหารต่างกัน แต่รายงานมิได้วิเคราะห์เหตุผลเหล่านี้ ตลอดจนประเมินความน่าเชื่อถือของตัวเลขที่ใช้ในงานวิจัย จุดอ่อนของรายงานมีดังต่อไปนี้

ประการแรก รายงานของบริษัท เจเอ็มดีดีเออร์ เอเซียมิได้วิเคราะห์ผลกระทบของการปฏิรูปต่อแรงจูงใจของเกษตรกรขนาดต่างๆ (โดยเฉพาะขนาดกลางและขนาดใหญ่) ว่าจะลดพื้นที่การเพาะปลูกหรือไม่ ประเด็นนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อปริมาณการผลิตธัญพืช หากนโยบายลดพื้นที่เพาะปลูกใช้ได้ ผลก็จะมีผลผลิตมาก ทำให้ราคาธัญพืชลดลงได้

ประการที่สอง รายงานมิได้วิเคราะห์สภาพการขนส่ง และราคามันสำปะหลัง กับราคาธัญพืชที่บวกค่าขนส่งจนถึงโรงงานอาหารสัตว์ในประเทศที่คาดว่าสภาพการแข่งขันระหว่างพืชสองชนิดจะรุนแรงขึ้น ได้แก่ สเปน เบลเยียม ฝรั่งเศส และเดนมาร์ก

ประการที่สาม รายงานไม่ได้ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับผลการพยากรณ์ของ AERI บางประการ เช่น (ก) ตัวเลขราคาในปีที่ 3 ของการปฏิรูปต่ำกว่าราคาแทรกแซงที่ประชาคมยุโรปให้ไว้มาก กล่าวคือ ประชาคมยุโรปประกาศราคาแทรกแซงในปี 2548 ไว้ที่ 100 ECU แต่งานของ AERI ใช้ราคา 67 ECU (ข) ผลการพยากรณ์ของ AERI ขึ้นกับข้อสมมุติว่าราคาเปรียบเทียบระหว่างธัญพืชกับมันสำปะหลังเปลี่ยนแปลงไปเท่าใด ข้อสังเกตคือ ในเนเธอร์แลนด์ และเยอรมัน การที่ปริมาณการใช้มันสำปะหลังยังคงเดิม (หรือเพิ่มขึ้นในเนเธอร์แลนด์) เป็นเพราะมันสำปะหลังมีราคาลดลงในสัดส่วน (32% ในเยอรมัน 37% ในเนเธอร์แลนด์) ที่สูงกว่าข้าวสาลี (ซึ่งลดลง 31% ในเยอรมัน และ 33% ในเนเธอร์แลนด์) ส่วนใน สเปน ฝรั่งเศส และ เดนมาร์ก การใช้มันสำปะหลังลดลงมากเพราะราคามันสำปะหลังลดลง 28% 32.6% และ 28.3% เมื่อเทียบกับราคาข้าวสาลีในประเทศทั้งสาม ที่ลดลง 32% 34.7% และ 33.2% (ดูหน้า 6 ของ

ภาคผนวกที่ 10) ถ้าหากราคามันสำปะหลังสามารถลดลงได้ในสัดส่วนเดียวกับข้าวสาลี ปริมาณการใช้มันสำปะหลังในสเปน ฝรั่งเศส และเดนมาร์ก จะไม่ลดลงมากเท่ากับในรายงานของ AERI

ประการที่สี่ รายงานของบริษัท เจ เอ็ม ดีดีเออร์ เอเซียเชื่อมั่นว่า ราคาตลาดของธัญพืชจะใกล้เคียงราคาแทรกแซง ข้อสรุปนี้มาจากการพิจารณาแนวโน้มราคาในอดีต แต่รายงานมิได้พิจารณาปัจจัยบางอย่างประกอบ เช่น (ก) ในอดีต ราคาซื้อเข้าสต็อกจะเท่ากับร้อยละ 94 ของราคาแทรกแซง แต่หลังปฏิรูปราคาแทรกแซงคือราคาเดียวกับราคารับซื้อ (ข) ประชาคมยุโรปยังกำหนดราคาขั้นต่ำ (threshold price) ให้สูงกว่าราคาเป้าหมายถึง 45 ECU ทำให้ธัญพืชนำเข้าสูงกว่าราคาในประเทศ 45 ECU มาตรการนี้เท่ากับการคุ้มครองเกษตรกรของประชาคมยุโรป และเป็นไปได้มาก (ถ้าหากดินฟ้าอากาศไม่ดี ผิดปกติ) ว่าราคาตลาดจะสูงกว่าราคาแทรกแซง ไม่ใช่ใกล้เคียงราคาแทรกแซง ดังที่รายงานของบริษัท เจ เอ็ม ดีดีเออร์ เอเซียสรุปไว้

ตารางผนวกที่ 1 (ก)
การบริโภคเนื้อเฉลี่ยในประชาคมยุโรป

(กิโลกรัมต่อคนต่อปี)

ประเทศ	2508	2518	2531	2538	2543
(1) กิโลกรัมต่อคนต่อปี¹					
เยอรมัน	70.0	86.8	103.2	95.0	92.9
ฝรั่งเศส	83.8	99.4	109.3	113.3	115.7
อิตาลี	42.4	65.9	86.1	92.7	95.0
เนเธอร์แลนด์	56.9	72.3	87.3	86.1	87.5
เบลเยียม	69.9	90.9	99.9	97.0	96.1
อังกฤษ	74.5	73.1	76.9	76.7	77.2
ไอร์แลนด์	71.6	98.5	93.0	94.1	95.6
เดนมาร์ค	59.9	70.5	104.3	105.4	105.5
กรีก	37.1	61.7	76.4	82.6	84.2
สเปน	31.4	60.3	92.7	95.3	98.9
ปอร์ตุเกส	29.3	49.9	68.8	72.8	78.0
รวมทั้งประชาคมยุโรป	61.6	77.7	93.1	93.2	94.1
(2) ปริมาณบริโภครวม(ล้านตัน)²					
		2530	2531	2538	2543
เยอรมัน	-	7.98	8.03	7.96	7.87
ฝรั่งเศส	-	6.03	6.11	6.78	7.25
อิตาลี	-	4.87	4.95	5.53	5.82
เนเธอร์แลนด์	-	1.23	1.29	1.36	1.44
เบลเยียม	-	1.03	1.02	1.04	1.06
อังกฤษ	-	4.43	4.39	4.51	4.64
ไอร์แลนด์	-	0.33	0.33	0.34	0.36
เดนมาร์ค	-	0.53	0.54	0.55	0.57
กรีก	-	0.88	0.76	0.89	0.93
สเปน	-	3.30	3.61	3.86	4.07
ปอร์ตุเกส	-	0.66	0.67	0.80	0.90
รวม	-	31.26	32.82	33.61	34.89

ที่มา : ¹ OECD, Meat Balances in OECD countries 1983-1989 sowie frühere Ausgaben-Statist. Jb. DDR 1990
sowie früher Ausgaben-Eigene Berechnungen.

² Für die tatsächlichen Daten vg1 Quelle zu Übersicht 3.28

ตารางผนวกที่ 1 (ข)
ราคา CIF ที่เมืองท่ารอตเตอร์ดัม

(US\$ ต่อดัน)

ปี/เดือน	ข้าวโพดสรอ. (Soft Redwinter)	บาร์เลย์ สรอ-แคนาดา	ข้าวโพด สรอ.	กากถั่วเหลือง อาร์เจนตินา	กากข้าวโพด สรอ.	ปลาป่น	มันสำปะหลัง ไทย
1987	-	68	90	204	138		149
1988	-	121	126	245	160		155
1989	-	138	132	243	152		162
1990	150	125	127	200	138		163
1991	144	100	126	197	158		172
1992	159	112	120	205	143		170
1992 ม.ค.	193	108	127	211	155		181
ก.พ.	202	109	127	208	151		174
มี.ค.	191	110	130	204	139		166
เม.ย.	191	110	126	197	132		166
พ.ค.	199	109	126	201	134		167
มิ.ย.	195	107	123	205	131		161
ก.ค.	179	113	117	207	137		167
ส.ค.	176	116	112	206	144		174
ก.ย.	N.A.	116	112	210	155		183
ต.ค.	182	116	109	206	151		170
พ.ย.	198	116	114	205	146		161
ธ.ค.	N.A.	116	118	211	149		168

ที่มา : สถิติการค้าประเทศเยอรมัน, 1992.

ภาคผนวกที่ 2

การเปลี่ยนแปลงของความต้องการใช้มันสำปะหลังในเยอรมัน

ความยืดหยุ่นของราคา (Own Price Elasticity) หรือ E สามารถคำนวณจากสูตร

$$E = \frac{\% \Delta Q}{\% \Delta P} = \frac{\Delta Q / Q}{\Delta P / P}$$

ประกอบกับข้อมูลจากการคำนวณปริมาณการใช้มันสำปะหลังของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในประเทศเยอรมัน โดยวิธี Optimization ณ ราคาของวัตถุดิบสำหรับอาหารสัตว์ที่มีการซื้อขายกันในปี 2536 และราคาขายส่งมันสำปะหลัง ณ Rotterdam ทำให้สามารถคำนวณความยืดหยุ่นของราคามันสำปะหลังของแต่ละช่วงของราคาได้ (ดังในตารางภาคผนวกที่ 2.))

จะเห็นว่าค่าความยืดหยุ่นในช่วงการเพิ่มราคา 1.5 US\$ ต่อหัว จะมีค่าเท่ากับในช่วงการลดราคา 1.5 US\$/ตัน คือ -13.7 หลังจากนั้นค่าความยืดหยุ่นจะแตกต่างกับเมื่อมีการเพิ่มหรือลดราคา 3.00 US\$/ตัน กล่าวคือค่ายืดหยุ่นเป็น 38 และ 39.3 ตามลำดับ ในช่วงของราคาลดจาก 4.50-6.00 US\$/ตัน ค่าความยืดหยุ่นจะน้อยกว่าการเพิ่มของราคา 4.5-6.5 US\$/ตัน

จากการหาค่าความยืดหยุ่นทำให้สามารถกล่าวได้ว่า ราคามันสำปะหลังจะมีค่าความยืดหยุ่นสูงมาก (47.2) เมื่อราคาเพิ่มจากราคาฐาน (137 US\$/ตัน) มากกว่า 6 US\$/ตัน แต่ถ้าราคาลดลงมากกว่า 6 US\$/ตัน แล้ว ค่าความยืดหยุ่นจะน้อย คือ 6.5 (ดูตาราง) ทั้งนี้ เนื่องจากมีวัตถุดิบที่ทดแทนมันสำปะหลังมาก และข้อจำกัดในการใช้มันซึ่งถูกจำกัดด้วยอัตราสูงสุดในการใช้มันในแต่ละสูตรของอาหารสัตว์

ตารางภาคผนวกที่ 2.1
ปริมาณการใช้มันสำปะหลังของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ใน
ประเทศเยอรมันจากการเปลี่ยนแปลงของราคาและค่าความยืดหยุ่นของราคา

	(1) การเปลี่ยนแปลง ของราคามันฯ จากราคาฐาน	(2) การเปลี่ยนแปลง ของปริมาณการ ใช้มันฯราคาฐาน	(3) การเปลี่ยนแปลงของ ราคามันฯ ในช่วงหา ราคา	(4) การเปลี่ยนแปลง ปริมาณการใช้ ของมันฯในช่วง ของราคา (%)	ความยืดหยุ่น ของราคาใน แต่ละช่วงของ ราคา (4) / (3)
(ก) ราคา ลดลง					
(1)	-1.50	+15	$-1.5/137 \times 100 = 1.0949$	+15.0	-13.7
(2)	-3.00	+65	$-1.5/135.5 \times 100 = 1.1070$	+43.4783	-39.3
(3)	-4.50	+105	$-1.5/134 \times 100 = 1.1194$	+24.242	-21.7
(4)	-6.0	+120	$-1.5/132.5 \times 100 = 1.1321$	+7.317	-6.5
(ข) ราคา เพิ่มขึ้น					
(1)	1.5	-15	$1.5/137 \times 100 = 1.095$	-15.0	-13.7
(2)	3.0	-50	$1.5/128.5 \times 100 = 1.083$	-41.1765	-38.0
(3)	4.5	-70	$1.5/140 \times 100 = 1.071$	-40.000	-37.3
(4)	6.0	-85	$1.5/141.5 \times 100 = 1.060$	-50.000	-47.2

ที่มา : (1) และ (2) จาก Deuke Dusseldorf of "The use of Tapioca from the Viewpoint of the German Feed Industry " September 1993

หมายเหตุ (1) ราคาฐาน คือ 220 DM/ตัน หรือ 137 US\$/ตัน เป็นราคาขายส่ง ณ Rotterdam
 (2) ปริมาณการใช้มันสำปะหลัง ณ ราคาฐาน คือ 20,000 ตันต่อเดือน
 (3) เป็นเปอร์เซ็นต์ของการเปลี่ยนแปลงราคาในแต่ละช่วงของราคา เช่น การลดลงของ
 ราคา 3.00 US\$/ตัน การเปลี่ยนแปลงราคา = $(135.5-137)/137 \times 100 = 1.0949$
 (4) เป็นเปอร์เซ็นต์ของการเปลี่ยนแปลงของปริมาณการใช้มันสำปะหลัง ซึ่งคิดจาก
 การเปลี่ยนแปลงของช่วงของราคา เช่น ราคาลดลง 3.00 US\$/ตัน ปริมาณการ
 เปลี่ยนแปลง = $(33,000-20,000) / 20,000 \times 100 = 65.0$

ภาคผนวกที่ 3

การคำนวณค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากมาตรการโควต้าเช็คสต็อก และการทอนราคามันอัดเม็ดแข็ง
จากรอตเตอร์ดัมถึงโคราช (กรณีค่าระวางเรือ = US \$ 12/ตัน)

ตารางภาคผนวกที่ 3.1

การคำนวณค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากมาตรการโควต้าเช็คสต็อก

ในปี 2535/36 กระทรวงพาณิชย์กำหนดให้มีการเช็คสต็อก 4 งวด รายละเอียดของยอดสต็อกและ
ปริมาณโควต้าที่จัดสรรมีดังนี้

หน่วย : ตัน

	งวด 1	งวด 2	งวด 3	งวด 4	รวม
ยอดรวมสต็อก	2,113,297	2,594,010	3,029,117	2,677,515	10,413,939
จัดสรร	634,106	900,143	378,238	687,515	2,599,996
คงเหลือ	1,479,191	1,693,867	2,650,879	1,990,000	7,813,937

จากตารางจะเห็นว่า การจะได้รับจัดสรรโควต้าจำนวน 2.6 ล้านตันในปี 2535/36 นั้น ผู้ส่งออก
ทั้งหมดรวมกันจะต้องเก็บมันอัดเม็ดไว้ในโกดังจำนวน 2.1, 2.6, 3.0 และ 2.7 ล้านตัน ในแต่ละงวดของ
การตรวจสอบ การตรวจเช็คสต็อกแต่ละงวดห่างกันประมาณ 2 เดือน และในการตรวจเช็คสต็อกนั้น
ผู้ส่งออกจะต้องเสียค่าใช้จ่ายการตรวจเช็คให้กระทรวงพาณิชย์ตันละ 1 บาท

การคำนวณค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากมาตรการโควต้าเช็คสต็อกจำนวน 2.6 ล้านตัน มีดังนี้

- ค่าเช่าโกดังนานกว่าปกติ 1 เดือน = 10.4×12 ล้านบาท
= 124.8 "
- ค่าดอกเบี้ยเงินลงทุนที่เพิ่มอีก 1 เดือน = 10.4×18.21 "
(ราคาขายส่งกรุงเทพฯ = 2,571 บาท/ตัน
อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 8.5) = 189.384 "
- ค่าสูญเสียน้ำหนักนานมากขึ้น 1 เดือน = 10.4×25.71 "
(สูญเสีย 1% ต่อเดือน) = 267.384 "
- ค่าตรวจเช็คสต็อก = 10.4 "
รวมทั้งสิ้น = 591.968 "

เพราะฉะนั้นค่าใช้จ่ายที่เกิดจากมาตรการตรวจเช็คสต็อกต่อตัน

$$(591.968 / 2.6) = 227.68 \text{ บาท}$$

รวมกับค่าใช้จ่ายอื่นที่ไม่เกิดจากมาตรการ 155.03 บาทต่อตัน

เพราะฉะนั้น ค่าใช้จ่ายในการส่งออกทั้งหมดเท่ากับ 382.71 บาทต่อตัน

ตารางภาคผนวกที่ 3.2

การทอนราคามันอัดเม็ดแข็งจากรอตเตอร์ดัมถึงโคราช : (กรณีค่าระวางเรือ = US\$ 12/ตัน)

รายการ	ปริมาณ	มูลค่า/ราคา	มูลค่า/ราคา
ราคาขายส่ง ณ ตลาดเนเธอร์แลนด์ (ECU/ตัน)	(1.00 ตัน)	127	106
1. ราคาขายส่งคิดเป็น US\$ x 1.19 ECU	1.00 ตัน	151.13	126.14
หัก ภาษีนำเข้า 6%	1.00 ตัน	8.55	7.14
2. ราคา C.I.F	1.00 ตัน	142.58	119.00
หัก ค่าขนส่ง-ลงเรือใหญ่	1.00 ตัน	3.50	3.50
หัก ค่าระวางเรือใหญ่ F.I.O ¹	1.01 ตัน	12.12	12.12
หัก ค่าระวางเรือ Barge สี่ข้าง - บางไพร	1.01 ตัน	2.02	2.02
3. ราคา F.O.B. บางไพร	1.01 ตัน	124.94	101.36
คิดเป็นเงินบาท x 25.30	1.01 ตัน	3,160.98	2,564.41
หัก ค่าใช้จ่ายส่งออก ²	1.02 ตัน	87.11	87.11
หัก ค่าดอกเบี้ยเงินทุน 8.5% 1 เดือน	1.02 ตัน	21.37	17.23
4. ราคาขายส่งบางไพร	1.02 ตัน	3,052.50	2,460.07
หัก ค่าขนส่งมันเม็ดไปนครราชสีมา	1.02 ตัน	132.60	132.60
หัก ค่าแปรรูปมันเส้นเป็นมันเม็ด	1.02 ตัน	204.00	204.00
5. ราคามันเส้นหน้าโรงงานมันเม็दनครราชสีมา	1.04 ตัน	2,715.9	2,123.47
หัก ค่าขนส่งมันเส้นไปลานมัน	1.04 ตัน	52.00	52.00
หัก ค่าแปรรูปหัวมันเป็นมันเส้น	1.04 ตัน	104.00	104.00
6. ราคาหัวมันสด ณ ลานมันที่ผลิตมันเส้น 1.04 ตัน	2.60 ตัน	2,559.90	1,967.47
7. ราคาหัวมันสด ณ ลานมัน นครราชสีมา	1.00 ตัน	984.58	756.72
8. ราคาหัวมันสดที่เกษตรกรได้รับสุทธิ ³	1.00 ตัน	895.07	687.93

ตารางภาคผนวกที่ 3.2 (ต่อ)

การทอนราคามันอัดเม็ดแข็งจากรอตเตอร์ดัมถึงโคราช : (กรณีค่าระวางเรือ = US\$ 12/ตัน)

รายการ ราคาขายส่ง ณ ตลาดเนเธอร์แลนด์ (ECU/ตัน)	ปริมาณ (1.00 ตัน)	มูลค่า/ราคา 103	มูลค่า/ราคา 98
1. ราคาขายส่งคิดเป็น US\$ x 1.19 ECU	1.00 ตัน	122.57	116.60
หัก ภาษีนำเข้า 6%	1.00 ตัน	6.94	6.60
2. ราคา C.I.F	1.00 ตัน	115.63	110.00
หัก ค่าขนส่ง-ลงเรือใหญ่	1.00 ตัน	3.50	3.50
หัก ค่าระวางเรือใหญ่ F.I.O ¹	1.01 ตัน	12.12	12.12
หัก ค่าระวางเรือ Barge สี่ขัง - บางไพร	1.01 ตัน	2.02	2.02
3. ราคา F.O.B. บางไพร	1.01 ตัน	97.99	92.36
คิดเป็นเงินบาท x 25.30	1.01 ตัน	2,479.15	2,336.71
หัก ค่าใช้จ่ายส่งออก ²	1.02 ตัน	87.11	87.11
หัก ค่าดอกเบี้ยเงินทุน 8.5% 1 เดือน			
4. ราคาขายส่งบางไพร	1.02 ตัน	2,375.41	2,233.96
หัก ค่าขนส่งมันเม็ดไปนครราชสีมา	1.02 ตัน	132.60	132.60
หัก ค่าแปรรูปมันเส้นเป็นมันเม็ด	1.02 ตัน	204.00	204.00
5. ราคามันเส้นหน้าโรงงานมันเมदनโคราชสีมา	1.04 ตัน	2,039.41	1,897.36
หัก ค่าขนส่งมันเส้นไปลานมัน	1.04 ตัน	52	52
หัก ค่าแปรรูปหัวมันเป็นมันเส้น	1.04 ตัน	104	104
6. ราคาหัวมันสด ณ ลานมันที่ผลิตมันเส้น 1.04 ตัน	2.60 ตัน	1,883.41	1,741.36
7. ราคาหัวมันสด ณ ลานมัน นครราชสีมา	1.00 ตัน	724.39	669.75
8. ราคาหัวมันสดที่เกษตรกรได้รับสุทธิ ³	1.00 ตัน	658.54	608.86

ตารางภาคผนวกที่ 3.2 (ต่อ)

การทอนราคามันอัดเม็ดแข็งจากรอตเตอร์ดัมถึงโคราช : (กรณีค่าระวางเรือ = US\$ 12/ตัน)

รายการ ราคาขายส่ง ณ ตลาดเนเธอร์แลนด์ (ECU/ตัน)	ปริมาณ (1.00 ตัน)	มูลค่า/ราคา 94	มูลค่า/ราคา 86
1. ราคาขายส่งคิดเป็น US\$ x 1.19 ECU	1.00 ตัน	111.86	102.34
หัก ภาษีนำเข้า 6%	1.00 ตัน	6.33	5.79
2. ราคา C.I.F	1.00 ตัน	105.53	96.55
หัก ค่าขนส่ง-ลงเรือใหญ่	1.00 ตัน	3.50	3.50
หัก ค่าระวางเรือใหญ่ F.I.O ¹	1.01 ตัน	12.12	12.12
หัก ค่าระวางเรือ Barge ลีซิ่ง - บางไทร	1.01 ตัน	2.02	2.02
3. ราคา F.O.B. บางไทร	1.01 ตัน	87.89	78.91
คิดเป็นเงินบาท x 25.30	1.01 ตัน	2,223.62	1,996.42
หัก ค่าใช้จ่ายส่งออก ²	1.02 ตัน	87.11	87.11
หัก ค่าดอกเบี้ยเงินทุน 8.5% 1 เดือน			
4. ราคาขายส่งบางไทร	1.02 ตัน	2,121.66	1,896.04
หัก ค่าขนส่งมันเม็ดไปนครราชสีมา	1.02 ตัน	132.60	132.60
หัก ค่าแปรรูปมันเส้นเป็นมันเม็ด	1.02 ตัน	204.00	204.00
5. ราคามันเส้นหน้าโรงงานมันเม็दनครราชสีมา	1.04 ตัน	1,785.06	1,559.44
หัก ค่าขนส่งมันเส้นไปลานมัน	1.04 ตัน	52	52
หัก ค่าแปรรูปหัวมันเป็นมันเส้น	1.04 ตัน	104	104
6. ราคาหัวมันสด ณ ลานมันที่ผลิตมันเส้น 1.04 ตัน	2.60 ตัน	1,629.06	1,403.44
7. ราคาหัวมันสด ณ ลานมัน นครราชสีมา	1.00 ตัน	626.56	539.78
8. ราคาหัวมันสดที่เกษตรกรได้รับสุทธิ ³	1.00 ตัน	569.60	490.71

ที่มา : จากการสัมภาษณ์

หมายเหตุ ¹ เกิดการสูญเสียน้ำหนักระหว่างขนส่ง 1% นั่นคือต้องส่ง 1.01 ตัน เพื่อให้ได้ 1 ตันปลายทาง

² รายการ (1) ในตาราง 4.5 ยกเว้นค่าดอกเบี้ยเงินทุน ค่าสูญเสียน้ำหนัก คุณด้วยปริมาณ 1.02 ตัน (สูญเสียระหว่างเก็บ 1% ระหว่างเดินทาง 1%)

³ ตามปกติในนครราชสีมา ลานมันจะหักสิ่งเจือปนมัน 10% ของน้ำหนัก

ภาคผนวกที่ 4
ข้อมูลต้นทุนการผลิตหัวมันสด

ตารางภาคผนวกที่ 4.1
ต้นทุนการผลิตหัวมันสำปะหลังสด : ชลบุรี - ระยอง - มั่นต้นฝน
(ลักษณะดิน : ททราย, ดินปนทราย ระบายน้ำดี) พันธุ์พื้นเมือง

รายการ	บาท/ไร่
ค่าเตรียมดิน ไถ 2 ครั้ง	260.00
ค่าปลูก	115.00
ค่าดูแลรักษา	405.00
ค่าปุ๋ย	295.00
ค่าถอน-ขนส่ง ¹	358.75
ค่าใช้ที่ดิน	200.00
ดอกเบี้ยเงินทุน ²	106.25
รวมต้นทุนต่อไร่	1,740.00
ผลผลิตต่อไร่ (กก.)	2,272.00
ผลผลิตสูงสุด-ต่ำสุด (กก.)	2,800-1,400
ต้นทุนต่อกิโลกรัมเฉลี่ย (สต.)	76.58
สูงสุด-ต่ำสุด ³ (สต.)	57-99

ที่มา : จากการสัมภาษณ์ เกษตรกร 5 ราย

หมายเหตุ : ¹ ค่าถอน กก.ละ 8 สต. ขนส่ง 9 สต.

² อัตราดอกเบี้ย 12.5% คิด 8 เดือนยกเว้นค่าถอน-ขนส่ง

³ เป็นต้นทุนต่อกิโลกรัมของเกษตรกร ที่มีผลผลิตต่อไร่สูงสุด และต่ำสุดตามลำดับ

ตารางภาคผนวกที่ 4.2

ต้นทุนการผลิตหัวมันสำปะหลังสด : ขอนแก่น-มันปลายฝน
(ลักษณะดิน : ททรายละเอียด ระบายน้ำไม่ดี พันธุ์พื้นเมือง ใช้ปุ๋ย)

รายการ	บาท/ไร่
ค่าเตรียมดิน (ไถ 2 ครั้ง, ยกร่อง)	260.00
ค่าปลูก	80.00
ค่าดูแลรักษา (ทำรูน 2-3 ครั้ง)	313.00
ค่าปุ๋ย	145.00
ค่าถอน-ขนส่ง ¹	315.00
ค่าใช้ที่ดิน	200.00
ดอกเบี้ยเงินทุน ²	83.17
รวมต้นทุนต่อไร่	1,396.17
ผลผลิตเฉลี่ย (กก.)	2,100.00
ผลผลิตเฉลี่ย สูงสุด-ต่ำสุด (กก.)	2,780-1,500
ต้นทุนเฉลี่ยต่อกิโลกรัม (สต.)	66.48
ต้นทุนเฉลี่ยต่อกิโลกรัม สูงสุด-ต่ำสุด ³ (สต.)	52-72

ที่มา : จากการสัมภาษณ์เกษตรกรในเขต อ.บ้านไผ่ อ. เปือยน้อย 4 ราย

หมายเหตุ : ¹ ค่าถอน กก.ละ 7 สต. ค่าขนส่ง กก.ละ 8 สต.

² อัตราดอกเบี้ย 12.5% คิด 8 เดือนไม่รวมค่าถอน-ขนส่ง

³ เป็นของรายที่มีผลผลิตต่อไร่สูงสุดและต่ำสุด

ตารางภาคผนวกที่ 4.3

ต้นทุนการผลิตหัวมันสำปะหลังสด : โคราซ (ครบุรี)-มันปลายฝน
(ลักษณะดิน : ททราย, ดินปนทราย ระบายน้ำดี ใสปุ๋ย พันธุ์พื้นเมือง)

รายการ	บาท/ไร่
ค่าเตรียมดิน (ไถ 2 ครั้ง)	240.00
ค่าปลูก	80.00
ค่าดูแลรักษา 2 ครั้ง @ 100	200.00
ค่าปุ๋ย (1/2 กระสอบ)	145.00
ค่าถอน-ขนส่ง ¹	300.00
ค่าใช้ที่ดิน	200.00
ดอกเบี้ยเงินทุน ²	84.17
รวมต้นทุนต่อไร่	1,246.17
ผลผลิตต่อไร่เฉลี่ย ³ (กก.)	2,000.00
ผลผลิตสูงสุด-ต่ำสุด (กก.)	2,200-1,800
ต้นทุนต่อกิโลกรัมเฉลี่ย (สต.)	62.31
ต้นทุนต่อกิโลกรัม สูงสุด-ต่ำสุด ⁴ (สต.)	56.64-97.01

ที่มา : จากการสัมภาษณ์ 2536

หมายเหตุ : ¹ ค่าถอน 7 สต.ค่าขนส่ง 8 สต. ต่อ กก.

² อัตราดอกเบี้ย 12.5% คิด 8 เดือนไม่รวมค่าถอน-ขนส่ง

³ ผลผลิตเฉลี่ยปีนี้ต่ำกว่าทุกปี เพราะฝนแล้ง ปกติได้ 2,500 กก. ขึ้นไป

⁴ คิดจากผลผลิตต่อไร่ สูงสุด-ต่ำสุด

ตารางภาคผนวกที่ 4.4

เปรียบเทียบต้นทุนการผลิตหัวมันสำปะหลังสด : โคราช - มั่นต้นฝน
(ลักษณะดิน : ทราย ,สมบูรณ์ ระบายน้ำดี) ด้วยพันธุ์ต่างๆ

รายการ	พื้นเมือง 8 เดือน (1)	ระยะของ 60 8 เดือน (2)	ระยะของ 60 12 เดือน (3)	ระยะของ 90 12 เดือน (4)	ศรีราชา 1 12 เดือน (5)	เกษตรศาสตร์ 50 12 เดือน (6)
ค่าเตรียมดิน (ไถครั้ง)	240.00	240.00	240.00	240.00	240.00	240.00
ค่าปลูก	80.00	80.00	80.00	80.00	80.00	80.00
ค่าดูแลรักษา (ทำร่น 4 ครั้ง)	404.60	404.60	404.60	404.60	404.60	404.60
ค่าปุ๋ย	-	290	290	290	290	290
ค่าจ้างถอน (กก.ละ 7 สด.)	175.00	220.36	295.68	280.56	263.41	310.59
ค่าขนส่ง (กก.ละ 8 สด.)	200.00	251.84	337.92	320.64	301.04	354.96
ค่าใช้ที่ดิน	200.00	200.00	200.00	2000	200.00	200.00
ดอกเบี้ยเงินลงทุน	77.06*	107.88	151.83	151.83	151.83	151.83
รวมต้นทุนต่อไร่	1,376.66	1,874.68	2000.02	1967.68	1930.88	2031.98
ผลผลิตต่อไร่เฉลี่ย (กก.)	2,500.00	3,148.00	4,224.00	4,008.00	3,763.00	4,437.00
ผลผลิตสูงสุด-ต่ำสุด (กก.)	2,800- 2,200**	-	-	-	-	-
ต้นทุนต่อกก.เฉลี่ย (สด.)	55.06	59.55	47.35	49.09	51.13	45.79
ต้นทุนต่อกก. สูงสุด-ต่ำสุด (สด.)	63-49	-	-	-	-	-

ที่มา : จากการสัมภาษณ์เกษตรกร 5 ราย

หมายเหตุ * : อัตราดอกเบี้ย 12.5% คิด 8 เดือน ยกเว้นค่าถอน-ขนส่ง

** : เป็นของเกษตรกรจากการสัมภาษณ์ที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำสุดและสูงสุดตามลำดับ

- (1) เป็นข้อมูลจากการสัมภาษณ์ของงานวิจัยนี้
- (2) สมมติให้ใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้นเป็น 50 กก. เป็นพันธุ์ระยะของ 60 มีอายุปลูก 8 เดือน
- (3) สมมติให้ใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้นเป็น 50 กก. เป็นพันธุ์ระยะของ 60 มีอายุปลูก 12 เดือน
- (4) สมมติให้ใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้นเป็น 50 กก. เป็นพันธุ์ระยะของ 90 มีอายุปลูก 12 เดือน
- (5) สมมติให้ใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้นเป็น 50 กก. เป็นพันธุ์ศรีราชา 1 มีอายุปลูก 12 เดือน
- (6) สมมติให้ใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้นเป็น 50 กก. เป็นพันธุ์เกษตรศาสตร์ 50 มีอายุปลูก 12 เดือน

- ตัวเลขผลผลิตต่อไร่ของ (2) ถึง (6) มาจากตาราง 5.5 ใน TDRI , มั่นสำปะหลัง : ภาพในสิบปี

ข้างหน้า , มกราคม 2535 ซึ่งอ้างอิงข้อมูลจากกรมวิชาการเกษตร

ตารางภาคผนวกที่ 4.5
เปรียบเทียบต้นทุนการผลิตหัวมันสำปะหลังสด : โคราช มั่นตันฝน
(ลักษณะดิน : ดินแดง ระบายน้ำดี) ด้วยพันธุ์ต่างๆ

รายการ	ระยะของ 60 8 เดือน (1)	ระยะของ 60 8 เดือน (2)	ระยะของ 60 12 เดือน (3)	ระยะของ 90 12 เดือน (4)	ศรีราชา 1 12 เดือน (5)	เกษตรศาสตร์ 50 12 เดือน (6)
ค่าเตรียมดิน	130.00	130.00	130.00	130.00	130.00	130.00
ค่าปลูก	70.00	70.00	70.00	70.00	70.00	70.00
ค่าดูแลรักษา (ทำร่น 4 ครั้ง)	400.00	400.00	400.00	400.00	400.00	400.00
ค่าปุ๋ย	145.00	290.00	290.00	290.00	290.00	290.00
ค่าจ้างถอน (กก.ละ 7 สด.)	210.00	220.40	295.70	280.56	263.41	310.59
ค่าขนส่ง (กก.ละ 8 สด.)	240.00	251.80	337.90	320.64	301.04	354.96
ค่าโกยมันลงลาน (กก.ละ 1.5 สด.)	45.00	47.20	63.40	60.12	56.45	66.56
ค่าใช้ที่ดิน	400.00	400.00	400.00	400.00	400.00	400.00
ดอกเบี้ยเงินลงทุน	95.42	107.50	161.80	161.80	161.80	161.80
รวมต้นทุนต่อไร่	1,735.42	1,916.90	2,148.32	2,112.74	2,072.32	2,183.53
ผลผลิตเฉลี่ย (กก.)	3,000.00	3,148.00	4,224.00	4,008.00	3,763.00	4,437.00
ผลผลิตสูงสุด-ต่ำสุด	3,500- 2,500*	-	-	-	-	-
ต้นทุนต่อกก. เฉลี่ย (สด.)	57.85	60.90	50.86	52.71	55.07	49.21
ต้นทุนต่อกก. สูงสุด-ต่ำสุด (สด.)	49.56- 69.42*	-	-	-	-	-

ที่มา : จากการสัมภาษณ์เกษตรกร 1 ราย

หมายเหตุ :- อัตราดอกเบี้ย 12.5% คิด 8 เดือน ยกเว้นค่าถอน-ขนส่ง และค่าโกยมันลงลาน

* คิดจากผลผลิตต่อไร่สูงสุดและต่ำสุด ซึ่งเป็นอัตราที่เกษตรกรคิดว่าจะเป็นไปได้ตามภาวะดินฟ้าอากาศ (ปริมาณการใช้ปัจจัยเท่าเดิม การดูแลเหมือนเดิม)

- (1) เป็นข้อมูลจากการสัมภาษณ์ของงานวิจัยนี้
- (2) สมมติให้มีการใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้นเป็น 50 กก. เป็นพันธุ์ระยะของ 60 มีอายุปลูก 8 เดือน
- (3) สมมติให้มีการใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้นเป็น 50 กก. เป็นพันธุ์ระยะของ 60 มีอายุปลูก 12 เดือน
- (4) สมมติให้มีการใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้นเป็น 50 กก. เป็นพันธุ์ระยะของ 90 มีอายุปลูก 12 เดือน
- (5) สมมติให้มีการใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้นเป็น 50 กก. เป็นพันธุ์ศรีราชา 1 มีอายุปลูก 12 เดือน
- (6) สมมติให้มีการใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้นเป็น 50 กก. เป็นพันธุ์เกษตรศาสตร์ 50 มีอายุปลูก 12 เดือน

- ตัวเลขผลผลิตต่อไร่ของ (2) ถึง (6) มาจากตาราง 5.5 ใน TDRI ,มันสำปะหลัง : ภาพในอีกสิบปีข้างหน้า , มกราคม 2535 ซึ่งอ้างข้อมูลจากกรมวิชาการเกษตร

ตารางภาคผนวกที่ 4.6
ต้นทุนการผลิตมันสำปะหลัง จังหวัดนครราชสีมา ปี 2535

รายการ	บาท/ไร่
1. ต้นทุนผันแปร	997.04
1.1 ค่าแรงงานเตรียมดินถึงเก็บเกี่ยว	836.65
1.2 ค่าวัสดุ (ฟ่อนพันธุ์ ปุ๋ย ยา อุปกรณ์)	65.46
1.3 อื่นๆ (ค่าซ่อม ค่าเสียโอกาสเงินลงทุน)	94.93
2. ต้นทุนคงที่ (ค่าใช้ที่ดิน, ค่าเช่า, ค่าภาษี และ ค่าเสื่อมอุปกรณ์การเกษตร)	130.96
3. ต้นทุน/ไร่	1 128.00
4. ต้นทุนเงินสด/ไร่	458.20
5. ผลผลิต/ไร่	2,161.00
6. ต้นทุนทั้งหมด/กก.	0.52
7. ต้นทุนเงินสด/กก.	0.21

ที่มา : เขตเศรษฐกิจที่ 6 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตารางภาคผนวกที่ 4.7

ต้นทุนการผลิตหัวมันสำปะหลัง : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2532/2533)

หน่วย : บาท/ไร่

รายการ	ขอนแก่น	โคราช	ระยอง	ชลบุรี
เตรียมดิน	174.50 (20.47)	207.96 (22.42)	221.70 (21.72)	192.70 (17.31)
เตรียมพันธุ์ปลูก	67.30 (7.90)	76.50 (8.25)	78.70 (7.71)	67.70 (6.08)
ค่าท่อนพันธุ์	52.00 (6.10)	46.88 (5.06)	63.20 (6.19)	69.00 (6.20)
ดูแลรักษา	175.40 (20.57)	164.60 (17.75)	181.60 (17.79)	229.40 (20.61)
ปุ๋ย	- -	- -	57.30 (5.61)	67.50 (6.06)
เก็บเกี่ยวรวมมัดและค่าขนส่ง	186.90 (21.93)	220.30 (23.76)	214.10 (20.97)	233.60 (20.90)
ค่าเช่าที่ดิน	121.80 (14.29)	126.80 (13.67)	112.00 (10.97)	151.60 (13.62)
ค่าดอกเบี้ยและค่าเสียโอกาส	66.90 (7.85)	74.60 (8.05)	84.00 (8.23)	91.20 (8.19)
ค่าอุปกรณ์, ค่าเสื่อม และ ค่าซ่อมแซม	10.50 (1.23)	9.60 (1.04)	8.30 (0.81)	10.70 (0.96)
ต้นทุนต่อไร่ (บาท)	852.30 (100)	927.10 (100)	1,020.70 (100)	1,113.30 (100)
ผลผลิตต่อไร่ (กก.)	2,221	2,430	2,567	2,684
ต้นทุนต่อกิโลกรัม (บาท)	0.38	0.38	0.40	0.41

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ปี 2532/33)

หมายเหตุ : ค่าดูแลรักษานั้นรวมค่ายาปราบวัชพืชด้วย

: ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละ

ภาคผนวกที่ 5
การพยากรณ์อุปสงค์และอุปทานต่อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ปี 2538/39

1. อุปสงค์ต่อมันสำปะหลัง

1.1 อุปสงค์ต่อมันอัดเม็ดในประชาคมยุโรป

การเจรจารอบอุรุกวัยได้ยุติลงแล้วเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2536 ประชาคมยุโรป (หรือสหภาพยุโรป) ได้ยื่นข้อเสนอต่อ GATT ในเรื่องการเปิดตลาดสินค้าว่า สหภาพยุโรปจะยังคงให้มีการนำเข้ามันสำปะหลังในปริมาณเดิม (current access) คือ ปีละ 5.25 ล้านตัน แต่ไม่เกิน 21 ล้านตันใน 4 ปี

เราได้วิเคราะห์แล้วว่า การปฏิรูปนโยบายการเกษตรรวมจะทำให้ราคาแทรกแซงของธัญพืชลดลงจาก 117 ECU ในปี 2536/37 เหลือ 100 ECU ในปี 2538/39 (หรือลดลง 14.5%) ฉะนั้น ไทยจะขายมันสำปะหลังในปริมาณเท่ากับโควตาที่ได้รับ ราคามันสำปะหลังจะต้องลดลงตามสูตรต่อไปนี้¹

$$\frac{P'c}{Pc} = \left[\frac{P'm}{Pm} \right]^{a/b}$$

โดยที่	$P'c$	=	ราคามันสำปะหลังในปี 2538 (ลดลง 14.5% จากปี 2536)
	Pc	=	ราคามันสำปะหลังในปี 2536
	$P'm$	=	ราคาธัญพืชในปี 2538
	Pm	=	ราคาธัญพืชในปี 2536
	a	=	ความยืดหยุ่นของอุปสงค์มันสำปะหลังต่อราคาธัญพืช (สมมติให้เท่ากับ 3.0)
	b	=	ความยืดหยุ่นของอุปสงค์มันสำปะหลังต่อราคามันสำปะหลัง (สมมติให้เท่ากับ 2.0)

¹ ดูการหาสูตรนี้จาก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย , มันสำปะหลัง : ภาพในสิบปีข้างหน้า , มกราคม 2535 : ภาคผนวกที่ 6.3 ในที่นี้เราเปลี่ยนค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์มันสำปะหลัง โดยให้ความยืดหยุ่นไขว้ลดลงจากค่า 3.7 เหลือ 3.0 และความยืดหยุ่นต่อราคามันสำปะหลังลดลงจาก 3.1 เหลือ 2.0 โปรดสังเกตว่า สูตรข้างต้นนี้เกิดจากข้อสมมุติว่า สมการอุปสงค์มีรูปแบบ Cobb-Douglas

เนื่องจากราคารัษฎีซลดลง 14.5% และในปี 2536 มันสำปะหลังมีราคาต่ำสุด 103 ECU ต่อตัน ดังนั้น ถ้าจะขายมันสำปะหลังได้เท่าเดิม ราคามันสำปะหลังในปี 2538/39 จะต้องลดลงเหลือ 8.38 ECU ต่อตัน ซึ่งต่ำกว่าราคาต่ำสุดที่เราพยากรณ์ไว้ในบทที่ 2 ประมาณ 3.6 ECU ต่อตัน

อย่างไรก็ตาม ถ้าต้องการขายมันสำปะหลังให้ได้ราคาสูงขึ้น ปริมาณขายจะต้องลดลง ดังนั้น ถ้าความยืดหยุ่นของอุปสงค์มันสำปะหลังต่อราคามันเท่ากับ 3.0 เราก็สามารถพยากรณ์อุปสงค์ต่อมันสำปะหลังในปี 2538 ได้ ดังนี้

ราคา (ECU ต่อตัน)	ปริมาณซื้อมันอัดเม็ด (ตัน)	ทอนเป็นราคาหัวมันสด	
		ราคา (บาท / ตัน)	ปริมาณ (ล้านตัน)
81.38	5.25	489.64	13.13
86.03	4.65	540.08	11.63
105.79	2.10	754.44	5.25
สูงกว่า 106	0.00	สูงกว่า 755	0.00

1.2 อุปสงค์ต่อแป้งในประเทศ

การศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (มันสำปะหลัง : ภาพในสิบปีข้างหน้า , มกราคม 2535) คาดคะเนว่า ความต้องการแป้งมันสำปะหลังในปี 2538 จะเท่ากับ 711.76 แสนตัน หรือ คำนวณในรูปหัวมันสดจะเท่ากับ 3.56 ล้านตัน เนื่องจากราคาแป้งภายในประเทศค่อนข้างสูง คือ เฉลี่ยตันละ 5,508 บาท ในปี 2535 ดังนั้น เมื่อหักค่าใช้จ่ายในการแปรรูป (900 บาทต่อตัน) และค่าขนส่ง (230 บาทต่อตัน) ทอนเป็นราคาหัวมันสด จะได้ราคาตันละ 876 บาท

การสัมภาษณ์ผู้ประกอบการกิจการฟรักโตส คาดว่า จะมีความต้องการแป้งมันสำปะหลังปีละ 44,200 ตัน หรือในรูปหัวมันสดเท่ากับ 221,000 ตันในปี 2538 ราคารับซื้อหัวมันหรือแป้งของโรงงานฟรักโตสจะเท่ากับราคาทั่วไปในตลาดแป้งมัน

1.3 อุปสงค์ต่อแป้งส่งออก

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย(อ้างแล้ว) คาดว่า ในปี 2538 ไทยจะสามารถส่งแป้งออกได้ทั้งสิ้น 5.03 ล้านตัน (ในรูปหัวมันสด) เนื่องจากในปี 2536 ไทยส่งออกแป้งมันธรรมชาติ (Native starch) 73% และแป้งมันแปรรูป (Modified starch) 23% โดยที่ราคาส่งออก (FOB) ของแป้งมันธรรมดานั้นละ 5,336 บาท และแป้งมันแปรรูปตันละ 11,838 บาท ดังนั้น ราคาแป้งส่งออกเมื่อทอนเป็นหัวมันสดจึงเท่ากับตันละ 905 บาท หรือ กิโลกรัมละ 90.5 สตางค์

1.4 อุปสงค์ต่อมันสำปะหลังในอาหารสัตว์

แม้ว่าสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2535) จะได้เคยพยากรณ์ความต้องการใช้ มันเส้นในการทำอาหารสัตว์ โดยคาดคะเนว่า ในปี 2534 ถ้าราคากากถั่วเหลืองเท่ากับ 8 บาทต่อกิโลกรัม และข้าวโพดราคาต่อกิโลกรัมละ 3 บาท ความต้องการมันสำปะหลังจะเท่ากับ 2.57 ล้านตันหัวมันสด ณ ราคาหัวมันสด 70 สตางค์ต่อกิโลกรัม แต่การคาดคะเนนี้สูงเกินความจริงหลายเท่า เพราะการคาดคะเนมิได้คำนึงถึงต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจากการที่ต้องใช้ amino acid และสารเคมีบางประเภทเพิ่มขึ้นในสูตรอาหารที่ใช้มันสำปะหลัง ดังนั้น เราจึงใช้ตัวเลขประมาณการการใช้มันสำปะหลังในอุตสาหกรรมเลี้ยงสัตว์ โดยสมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย ซึ่งประมาณว่าในปี 2536/37 จะมีการใช้มันสำปะหลังในการผลิตอาหารสัตว์ 0.69 ล้านตันหัวมันสด เราจะสมมติว่า ในปี 2538 ปริมาณการใช้ดังกล่าวยังคงที่ ส่วนราคาจะใกล้เคียงกับราคามันเส้นที่ลานมัน

1.5 อุปสงค์รวม

โดยสรุปเราสามารถรวมปริมาณความต้องการใช้มันสำปะหลังจากทุกแหล่ง โดยเรียงตามราคาหัวมันสด ดังนี้

แหล่งใช้	ความต้องการใช้ในปี 2538 (พันตัน)	ราคาหัวมันสด (บาท/ตัน)
แบ่งในประเทศ	3,558.80	สูงกว่า 905
ฟรักโตส	221.00	สูงกว่า 905
แบ่งส่งออก	5,034.03	905
อาหารสัตว์	690.00	876
มันอัดเม็ด	11,625.00	540
รวม	21,128.83	-

ที่มา : ดัดแปลงจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2535)

2. อุปทานของมันเป็นสำปะหลัง

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2535) ได้ใช้แบบจำลองพลวัตประมาณการอุปทานมันเป็นสำปะหลังภายใต้เงื่อนไขปกติ เงื่อนไขที่มีการใช้ปุ๋ย และเงื่อนไขที่พื้นที่ปลูกมันถูกทดแทนด้วยอ้อย การศึกษาพบว่า อุปทานมันเป็นสำปะหลังมีความยืดหยุ่นต่อราคาเท่ากับ 0.4 ผลการพยากรณ์ ในปี 2538 มีดังนี้

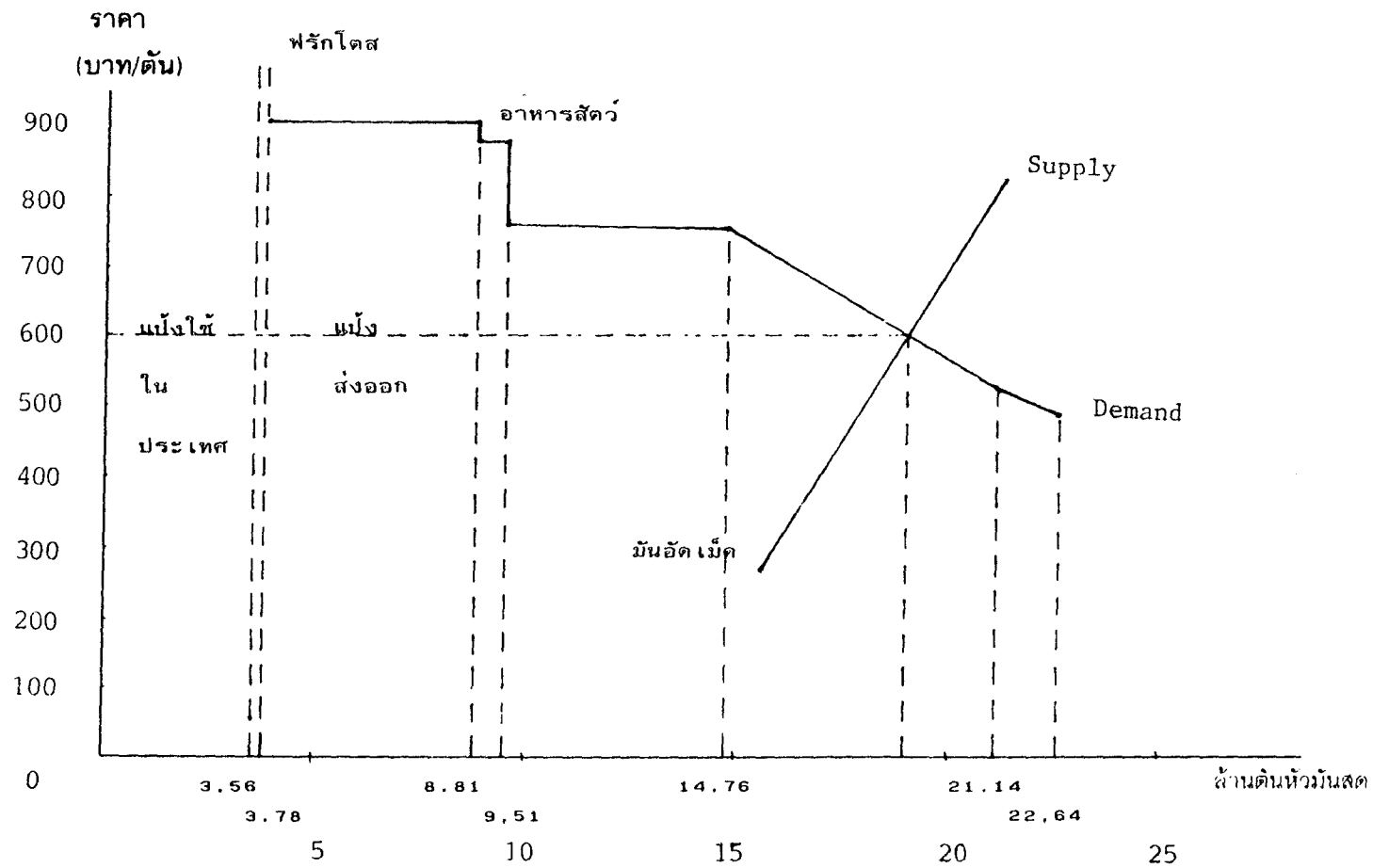
(ล้านตันหัวมันสด)

ราคาหัวมันสด (บาทต่อดัน)	สถานการณ์ปกติ	ใช้ปุ๋ย	ถูกแทนด้วยอ้อย
716	20.74	22.18	20.27
700	20.55	21.98	20.09
650	19.98	21.37	19.53
400	17.08	18.27	16.99

3. ตลาดมันเป็นสำปะหลัง

จากผลการพยากรณ์อุปสงค์และอุปทานของมันเป็นสำปะหลัง (ในรูปของหัวมันสด) ข้างต้น เราสามารถนำมาสร้างเป็นรูปแสดงสภาพตลาดและราคามันสำปะหลัง ในปี 2538 ได้ในรูปภาคผนวกที่ 5 จุดตัดของเส้นอุปสงค์และอุปทานจะแสดงราคาดุลยภาพ ดังนั้น ถ้าหากไม่มีปัจจัยอื่นๆเปลี่ยนแปลงไป จากข้อสมมุติต่างๆที่อยู่เบื้องหลังการคาดคะเนอุปสงค์และอุปทาน เราคาดว่าในปี 2538 ราคาหัวมันสดที่ จังหวัดนครราชสีมาจะเท่ากับ 60 สตางค์ต่อกิโลกรัม ราคานี้ใกล้เคียงกับต้นทุนการผลิตของเกษตรกร แต่ถ้าหากเกษตรกรถูกหักค่าสิ่งเจือปนและเชื้อแป้ง 20% ตามประเพณีปฏิบัติ ราคานี้ก็จะไม่จูงใจให้เกษตรกรอยากปลูกมันเป็นสำปะหลังอีกต่อไป หากมีทางเลือกอื่นที่ดีกว่าเกษตรกรคงจะหันไปหาพืชอื่น ซึ่งจะทำให้ตลาดมันเป็นสำปะหลังแตกต่างไปจากคำพยากรณ์ได้

รูปภาคผนวกที่ 5
อุปสงค์และอุปทานของน้ำมันสำหรับปี 2538



ภาคผนวกที่ 6

รายงานการสัมมนาเรื่อง

**"ผลกระทบต่อการผลิต การตลาดมันสำปะหลัง จากการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม
และการเจรจาการค้าหลายฝ่ายของ GATT รอบอุรุกวัย"**

วันอังคารที่ 28 ธันวาคม 2536 เวลา 8.00-12.30 น.

ณ ห้องเพลินจิต โรงแรมอิมพีเรียล

คณะผู้วิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้เสนอรายงานการวิจัยซึ่งสรุปได้ว่าการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมของประชาคมยุโรป จะส่งผลให้ราคาธัญพืชลดลงประมาณ 25-30 % ภายในช่วงระยะเวลา 3 ปี ของการปฏิรูปฯ ในประชาคมยุโรป (หรือสหภาพยุโรป) จะมีการใช้ธัญพืชและมีการบริโภคเนื้อสัตว์เพิ่มขึ้น ราคาหัวมันสำปะหลัง ณ ลานมันจังหวัดนครราชสีมา จะลดลงเหลือกิโลกรัมละประมาณ 55 สตางค์ การส่งออกมันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปจะลดลงเหลือประมาณ 4.65 ล้านตันต่อปี

จากการศึกษาถึงความเหมาะสมว่าควรจะมีการต่ออายุความตกลงมันสำปะหลังหรือไม่ พบว่า ข้อตกลงมันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปที่ผ่านมานั้นมีจุดอ่อนที่สำคัญคือ เรื่องฐานะของการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ เรื่องอัตราภาษีมันเม็ด แป้ง แล้วก็น้ำมัน สำหรับจุดดีคือ ข้อตกลงมีความยืดหยุ่นที่เราสามารถขอข้อยกเว้นชั่วคราวได้ ซึ่งถ้าหากการเจรจารอบอุรุกวัยไม่ยุติเราจะต้องมีการบอกเลิกข้อตกลงแล้วทำข้อตกลงใหม่ภายใต้ GATT แต่เมื่อการเจรจารอบอุรุกวัยได้ยุติแล้วทางคณะผู้วิจัยเห็นว่าควรจะทำข้อตกลงเพื่อให้ข้อตกลงสิ้นสุดลง แล้วทำข้อตกลงลักษณะทวิภาคี

สำหรับผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมต่ออุตสาหกรรมมันสำปะหลัง พบว่า อุตสาหกรรมมันสำปะหลังจะสามารถปรับตัวได้แต่ขนาดจะเล็กลง โรงงานแปรรูปอาจจะมีปัญหาทางด้านชีพพลายถ้าหากผลผลิตหัวมันสำปะหลังลดลง เพราะว่าราคา 55-60 สตางค์ต่อกิโลกรัมนั้นเกษตรกรจะประสบภาวะขาดทุนอย่างแน่นอนหากไม่สามารถลดต้นทุนลงได้ เพราะฉะนั้นเกษตรกรจะต้องพยายามลดต้นทุนต่อกิโลกรัม และกระทรวงเกษตรฯจะต้องเผยแพร่พันธุ์มันสำปะหลังพันธุ์ที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูงให้ทั่วถึง

สรุปการเสนอรายงานการศึกษา "การต่ออายุสัญญาประกันสำปะหลัง"

อ. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย

ผมขอพูดถึงงานวิจัยครั้งนี้เพียงแค่ 2 ส่วน ส่วนแรกก็คือ ที่มาของข้อตกลงการค้ามันสำปะหลัง ข้อตกลงที่เรามีมาตลอด 3 ข้อตกลงนั้น ข้อตกลงแรก คือช่วงปี 1982-1986 อันที่ 2 คือ 1987-1990 อันที่ 3 คือ 1990-1994 ข้อตกลงนั้นเป็นข้อตกลงลักษณะ VER คือ Voluntary Export Restrain Agreement คือเป็นข้อตกลงจำกัดการส่งออกมันสำปะหลัง ซึ่งประเทศไทยให้คำมั่นว่าใน 1 ปีนั้นจะไม่ส่งมันสำปะหลังออกไปเกินเท่าไร เท่าไรนั้นคือสิ่งที่เราได้ให้ความตกลงไว้กับประชาคมยุโรป ข้อสำคัญประการที่ 2 ของข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังคือเป็นข้อตกลงที่อยู่ในลักษณะของ VER ซึ่งหมายความว่าข้อตกลงที่อยู่ในกรอบของกีดกัน ความจริงแล้วข้อตกลงที่ประชาคมยุโรปทำกับอินโดนีเซียและที่ประชาคมยุโรป ซึ่งปัจจุบันนี้เราเรียกว่าเป็นการที่ประชาคมยุโรปมาขออนุญาตอินโดนีเซียและบราซิลขอให้เขาจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ เป็นการขออนุญาตตามสิ่งที่เรียกกันว่ามาตรา 28 ถามว่าทำไมต้องขออนุญาตอย่างนั้น ต้องขออนุญาตอย่างนั้นเพราะประชาคมยุโรปไปผูกพันตัวเองในปี 1967 ที่เรียกกันว่า Tariff binding ว่าจะให้มันสำปะหลังเข้าไปในอัตราภาษี 6% แล้วไม่มีโควต้า เพราะฉะนั้นตามหลักกฎหมายของกีดกันแล้ว ถ้าไปให้ binding หรือไปให้ผูกพันเอาไว้ว่าจะเก็บภาษีเท่านั้นและไม่มีโควต้า แล้วอยากจะเพิ่มภาษีก็ได้ หรือว่าจำกัดโควตาก็จะต้องมาขออนุญาตผู้ส่งออกรายใหญ่ ในขณะที่อินโดนีเซียเขาเป็นประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ ประชาคมยุโรปก็เลยไปขออนุญาตอินโดนีเซียภายใต้มาตรา 28 ถามว่าขณะนั้นประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่หรือเปล่า ก็คงตอบว่าเราก็เป็นในความเป็นจริง แต่เรายังไม่เป็นสมาชิกของกีดกัน เรายังไม่ได้เป็นภาคีของกีดกัน เรามาเป็นเมื่อปี 2525 จึงเป็นครั้งแรกที่เราพยายามจะเจรจากับประชาคมยุโรปในฐานะที่เป็นสมาชิกของกีดกัน พยายามที่จะให้ประชาคมยุโรปทำข้อตกลงกับเราภายใต้กรอบของกีดกันเหมือนกับที่เขาทำกับอินโดนีเซียและบราซิล แต่ว่าประชาคมยุโรปยังไม่ยอม ยังทำข้อตกลงกับเรานอกกรอบของกีดกัน เป็นข้อตกลง 2 ฝ่าย ที่ขอให้ไทยจำกัดการส่งออก แล้วก็ยังทำข้อตกลงกับอินโดนีเซียในฐานะที่อินโดนีเซียเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ ภายใต้กีดกันยังทำข้อตกลงกับบราซิลในฐานะที่บราซิลเป็นภาคีของกีดกัน ก็เป็นการขออนุญาตภายใต้มาตรา 28 อยู่ เพราะฉะนั้นนี่คือที่มาของข้อตกลงที่เขาทำกับอินโดนีเซียและบราซิลนั้นมันอยู่ในกรอบของกีดกันอันนี้เป็นความแตกต่างมาตั้งแต่ต้น

ข้อตกลงเราก็มักจะมีข้อความสำคัญอยู่ 2-3 อย่าง เช่น เรื่องโควต้า เรื่องการหยิบยืมโควต้าข้ามปี แล้วก็มักจะมียกข้อยกเว้นมาตราหนึ่งซึ่งพูดเอาไว้ว่าถ้าเราจะบอกเลิกข้อตกลงนั้นต้องบอกเลิก 1 ปี ก่อนข้อตกลงจะหมดอายุ ยกตัวอย่างเช่น ข้อตกลงปี 1986 หมดอายุ 31 ธันวาคม 1986 อยากจะบอกเลิกก็ต้องบอกเลิกก่อน 31 ธันวาคม 1985 ถ้าไม่บอกเลิกแล้วข้อตกลงก็จะมีอายุต่อไปอีก 3-4 ปี ก็แล้วแต่ข้อตกลง

นั้นบอกเอาไว้ โดยเงื่อนไขอะไรต่างๆเหมือนเดิมทั้งสิ้น เช่นเดียวกับข้อตกลงในปัจจุบันซึ่งเป็นฉบับที่ 3 ปี 2534-2537 หรือปี 1990-1994 ฉบับปัจจุบันนี้จะหมดอายุ 31 ธันวาคม 2537 ในปีหน้าเราจะบอกเลิกหรือไม่บอกเลิกเราจะต้องทำก่อน 31 ธันวาคม 2536 นี้ ซึ่งอันนั้นเป็นเทคนิคทางกฎหมาย วิธีที่เราทำกันในอดีตก็มักจะเป็นว่าเราจะบอกเป็นนัยๆ ว่าเราขอบอกเลิก แล้วเราก็จะลงนามในร่างข้อตกลงใหม่ คือรีบลง ในหลักการเอาไว้ก่อนแล้วก็ใช้เวลา 1 ปีที่เหลือมาเจรจาร่างใหม่กันซะว่าหน้าตาโควต้า หน้าตาเรื่องต่างๆ จะมีการเปลี่ยนแปลงอะไรบ้าง อันนี้ก็คือสิ่งที่เกิดขึ้นในข้อตกลงปี 1987-1990 ก็ได้มีการลงนามในข้อตกลงเบื้องต้นที่เรียกกันว่าพิธีสาร (Protocol) ก่อน เป็นการ initial ไว้ว่า เอานะหลักการเป็นอย่างนั้น แล้วเวลาที่เหลือก็ไปเจรจาเพิ่มเติมก่อนที่จะให้สัตยาบัน (Ratification) ขั้นสุดท้าย อันนั้น ก็เป็นขั้นตอนทางกฎหมาย ที่มักจะทำกัน แต่ว่าถ้อยคำที่เราใช้ในข้อตกลงเรามักจะไม่ค่อยใช้คำว่าบอกเลิก เรามักจะใช้คำว่า 2 ฝ่ายได้พบกัน แล้วตกลงกันที่จะแก้ไขเพิ่มเติมมาตรานั้น มาตรานี้ แต่ว่าอันนี้เทคนิคทางกฎหมายก็คือว่า อันเก่านั้นมันเลิกไปแล้วก็เอาอันใหม่มาใช้ อันนั้นก็เป็นสิ่งที่ทำมาตลอด ในข้อตกลงฉบับที่ 3 ปี 2534-2537 มีหลักการสำคัญอะไรบ้าง มีอยู่ใน paper แล้ว ผมขอเขียนสรุปบางประการดังนี้

ประการแรก ปริมาณการส่งออก ก็คงเหมือนกับข้อตกลงฉบับก่อนคือ 4 ปี 21 ล้านตัน ส่วนที่เพิ่มขึ้นก็คือว่า เดิมนั้นอนุญาตให้ส่งได้ปีละไม่เกิน 5.5 ล้านตัน แต่ท่านก็ไม่ใส่ใจว่าถ้าส่ง 5.5 ล้านตันในปีแรก ปีต่อไปก็ต้องลดลง เพราะยังอิงก็ตาม 4 ปีต้องไม่เกิน 21 ล้านตัน แต่เขาให้ flexibility ว่าอาจจะถึง 5.5 ล้านตัน ในข้อตกลง ฉบับที่ 3 คือ 2534-2537 นั้นให้ขยายขึ้นไปถึง 5.75 ล้านตันได้ ก็หมายความว่า เรามีความยืดหยุ่นในการบริหารการส่งออกสูงขึ้น

ประการที่สอง นอกจากให้ส่งได้ปีละ 5.75 ล้านตัน คือ per year นั้นสูงขึ้น ถึงแม้ว่าช่วงระยะเวลา 4 ปีจะเท่าเดิม ความยืดหยุ่นในการยืมโควต้าไปใช้นั้นก็สูงขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ความยืดหยุ่นในการยืมโควต้าของข้อตกลงใหม่ไปใช้ได้ 750,000 ตัน อะไรแบบนี้ เป็นต้น แล้วก็อยากให้เรามีความยืดหยุ่นซึ่งเราได้มา ไม่ใช่เป็นความยืดหยุ่นระหว่างปี แต่เป็นความยืดหยุ่นของการยืมโควต้าข้ามข้อตกลงกัน ซึ่งข้อตกลงความยืดหยุ่นจะมีอายุประมาณ 4 ปี ในข้อตกลงฉบับดังกล่าวมันยังเป็นข้อตกลงที่อยู่รอบนอกของแกตโตอยู่ ประชาคมยุโรปยังไม่ได้มาเจรจากับประเทศไทยในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของแกตโต ภายใต้มาตรา 28 แล้วก็มีประเด็นที่ประชาคมยุโรปทำให้เกิดความสับสน ซึ่งก็เป็นที่เราพบกันอยู่ในหมุ่ท่านผู้รู้ทั้งหลาย อยู่แล้วในเรื่องมันอัดเม็ดแล้วก็เม็ดแบ่ง ทั้งๆที่เราไม่ได้มีการเอาแป้งมันอัดเม็ดส่งไป แต่ประชาคมยุโรปพยายามจะบอกว่ามันลำปะหลังอัดเม็ดของเรา Tapioca Pellet นี่มันมีส่วนที่ทำมาจากแป้งด้วย ซึ่งถ้ามีส่วนที่ทำมาจากแป้งแล้วอัตราภาษีก็จะสูงขึ้น ถ้อยคำในบางมาตราของข้อตกลงนั้นก็ทำให้ตีความได้ว่า มันลำปะหลังจากประเทศไทยอาจจะทำมาจากแป้ง ซึ่งคุณดนัย ตอนนั้นท่านเป็นอธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์อยู่ ก็ได้พยายามแก้ไขตรงนี้ก็สำเร็จไปถึงหนึ่ง ก็คือได้มีการลงนามในการตกลงเป็นฉบับที่ก การประชุม Agreed Minutes 2 ฝ่ายว่ามันลำปะหลังของไทยไม่ได้ทำมาจากแป้ง แต่ขณะเดียวกัน

ประชาคมยุโรปก็ไม่ยอมแก้ในข้อตกลง ในข้อตกลงก็เขียนว่าอัตราภาษี 6% โควต้าที่รวมไปถึงแบ่งด้วย ในการปรับพิกัดอัตราศุลกากรเป็นระบบ HS คือ Harmonize System มันทำให้ประเด็นนี้สับสนขึ้น เพราะ เม็ดแบ่งกับมันสำปะหลังอัดเม็ดนี้มันมาอยู่ใกล้ๆ กันในพิกัด 07.14 1010 กับ 1009 แล้วมันมาอยู่ในช่วง เดียวกัน มันก็เป็นประเด็นที่ทิ่มแทงในการเจรจาอยู่ตลอด แต่เขาบอกว่า ตราบใดก็ตามที่ข้อตกลงนี้ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ ถึงแม้ว่ามันจะเป็นเม็ดแบ่งเขาก็เก็บ 6% เขาก็พูดอย่างนี้เหมือนกัน แต่ทางเรายืนยันไป ตลอดว่าเราไม่มีเม็ดแบ่งทำไมไม่เอาคำนี้ออก เขาบอกว่าถึงแม้ว่าไม่เป็นแบ่งเขาก็เก็บ 6% นี่แหละครับ มันก็เหมือนกับพูดกันคนละที อันนั้นก็ประเด็นในข้อตกลงฉบับที่ 3 คือ ฉบับ ปี 2534-2537 ซึ่งก็มี บทบัญญัติสุดท้ายเหมือนกันว่า ถ้าจะบอกเลิกนั้นต้องบอกเลิกก่อน 1 ปี เพราะฉะนั้น เมื่อหมดอายุ 31 ธันวาคม 2537 ปีหน้า จะบอกเลิกจะทำอะไรก็ต้องทำก่อน 31 ธันวาคม ปีนี้ อันนั้นคือที่มาของข้อตกลง คราวๆ

ประเด็นที่สอง สิ่งที่รัฐบาลควรจะดำเนินการนั้น เมื่อมองจากภาพงานวิจัยที่ทางนักเศรษฐศาสตร์ ได้ทำมาแล้ว ประเด็นทางกฎหมายนั้นควรจะเป็นอย่างไร อันนั้นคือความเห็นของคณะผู้วิจัยก่อนภาพใน ปัจจุบัน มันมีความแตกต่างจากภาพในอดีต คือมีการปฏิรูปนโยบายเกษตรกรรมร่วมในประชาคมยุโรป ทำให้มีผลกระทบต่อปริมาณของมันสำปะหลังและราคาของมันสำปะหลังในประชาคมยุโรป จากการคาด คเนที่ทางนักเศรษฐศาสตร์ได้นำเสนอไป คิดกันว่าในปี 2538,2539 อาจจะถึง 2540 เราจะใช้โควต้าไม่หมด เป็นครั้งแรกในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ฉะนั้นภาพการเจรจาในอดีตตลอดมานั้น ถ้าไม่มีโควต้าเราอาจจะส่งได้ 6-7 ล้านตัน ประชาคมยุโรปลดลงไปเหลือ 4.5 ด้วยซ้ำ ตอนหลังขึ้นมาเป็น 5.25 ต่อปี คือ 4 ปี 21 ล้านตัน อันนั้นเป็นภาพในอดีตตลอด แต่ภาพในอนาคตอันใกล้ด้วยความที่ปริมาณมันสำปะหลังก็ดี ราคามัน สำปะหลังก็ดีจะถูกกระทบจากการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมก็คาดการณ์กันว่าเราคงส่งออกได้ประมาณ 4.4-4.6 ไม่เกิน 4.6 ล้านตัน ซึ่งนั่นหมายความว่า ถ้าเราได้รับการจัดสรรโควต้าจากประชาคมยุโรป 5.25 ล้านตัน เราเองก็ไม่มีปัญหาส่งไปจนเต็มโควต้า ซึ่งอันนี้มี indication ทางเศรษฐศาสตร์เพราะว่าการที่เรา เป็นผู้บริหารการส่งออกเป็น Export Licensor นั้นเรามีประโยชน์ที่ได้จาก Quota rent หรือ Economic rent จากการเป็นผู้บริหารการส่งออก ถ้าโควตานั้นใช้ได้เต็มที่หรือเราสามารถส่งได้เกินโควต้าที่มีอยู่มันก็จะมี rent อันนี้อยู่ แต่เมื่อใดก็ตามที่เราส่งได้ไม่ถึงโควตานั้นที่เขากำหนดมา rent ตรงนี้มันก็หายไป เพราะฉะนั้น indication ทางเศรษฐศาสตร์ในแง่ผลประโยชน์ที่หายไปจึงค่อนข้างจะสำคัญ เมื่อภาพเป็นอย่างนั้นแล้ว คณะผู้วิจัยก็ได้พิจารณาว่าสิ่งที่รัฐบาลควรจะดำเนินการก็คือ น่าจะบอกเลิกข้อตกลงปี 2534-2537 ก่อนถึง 31 ธันวาคม ปี 2536 คือก่อนวันมะรืนนี้ เพื่อให้มันสิ้นสุดในวันที่ 31 ธันวาคม 2537 การพิจารณาตรงนี้ ต้องพิจารณาร่วมไปกับการเจรจาของแก๊ตด้วย การเจรจาของแก๊ตเมื่อสำเร็จแล้วจะมีผลให้ประชาคม ยุโรปซึ่งเขาได้ผูกพันตัวเขาว่าจะให้มันสำปะหลังจากไทยนั้นเข้าไปในปริมาณเดิมที่เคยมีมา เรียกกันว่า current access เราเคยส่งได้ 4 ปี 21 ล้านตัน ประชาคมยุโรปก็ไปผูกพันในแก๊ตว่า จะให้ประเทศไทยเท่านั้น

4 ปี 21 ล้านตัน ถามว่า 4 ปี 21 ล้านตัน ข้อผูกพันตรงนี้นั้นจะมีผลสมบูรณ์เมื่อไหร่ ก็ต้องถามว่าเขาจะเซ็นต์แกตเมื่อไหร่ การเซ็นต์แกตนั้นเริ่มจากมกราคมปีนี้ เพราะว่าแม้กรอบ 500 หน้าจะเสร็จแล้ว แต่มันมีรายละเอียดในแต่ละเรื่องที่ต้องว่ากันไปก็กะกันว่าประมาณ 1 ปี ก็คงมกราคมปี 2538 คงจะเริ่มเซ็นต์กันได้ แล้วก็เมื่อระยะเวลาเอาไบบ้างเล็กน้อย คือให้เขาเริ่มเซ็นต์ตั้งแต่ เมษายน 2537 ผมคิดว่ามกราคม 2538 น่าจะเซ็นต์ได้ แต่คิดว่าอาจจะมีการล่าช้า เนื่องจากขั้นตอนการผ่านร่างของข้อตกลงของแต่ละประเทศต่างกัน บางประเทศต้องผ่านสภา บางประเทศไม่ต้องผ่านสภา บางประเทศต้องออกกฎหมายภายในก่อน เช่น ประเทศไทย เพราะฉะนั้นให้ล่าช้าไปถึงเมษายน 2538 เพราะฉะนั้นภาพก็คือว่า แกตจะมีผลใช้บังคับได้ประมาณมกราคมหรือเมษายน 2538 ข้อตกลง 2 ฝ่าย เรากับประชาคมยุโรปในเรื่องมันล่าปะหลัง บอกเลิกวันนี้มันก็จะสิ้นผล 31 ธันวาคม 2537 มันก็น่าจะพอดีกับการเริ่มใช้แกตประมาณมกราคม หรือเมษายน 2538 จะมีช่วงล่าช้ากันอยู่ประมาณ 6 เดือน คือข้อตกลงนั้นสิ้นผล 31 ธันวาคม 2537 แล้วแกตยังไม่มีผลบังคับใช้อาจจะเลื่อนออกไปอีกนิดนึงจนถึงเมษายน 2538 เพราะฉะนั้นมันก็จะมีช่วงมกราคมถึงเมษายน 2538 ซึ่งยังเป็นช่องว่างอยู่ ตรงนี้ผมก็ได้ทราบที่รัฐบาลไปเจรจานั้นได้มีการเจรจาว่าให้มีการต่ออายุข้อตกลงไปจนกว่าแกตนั้นจะมีการ implement เพื่อจะมีผลครอบคลุมช่วงที่อาจจะล่าช้าออกไป ถ้าแกตสามารถ implement ได้ก่อน ซึ่งผมเข้าใจเอาเองว่า GATT Implement ตรงนี้หมายความว่า ประชาคมยุโรปกับประเทศไทยเป็นคนเซ็นต์ ถ้าเมื่อประชาคมยุโรปกับไทยไม่เป็นคนเซ็นต์ก็คงไม่มีตรงนั้น กรณีนั้นไม่น่าจะมีความหมาย Implement ในความหมายนี้ ก็คงเพื่อจะให้มันมีผลครอบคลุมในช่วง 6 เดือนที่เหลือ ผมเข้าใจว่าที่รัฐบาลไปเจรจานั้นคงหมายความว่าตรงนี้ อย่างไรก็ดี ผมไม่เห็นคัดค้านการที่ไปเจรจาเพื่อต่ออายุ 2 ฝ่ายให้มันตรงพอดีกับเวลาที่แกตจะเข้ามามีผลบังคับ เพราะฉะนั้นข้อตกลงนี้ 4 ปี 21 ล้านตัน เราก็ต่อข้อตกลงนี้ไปในแง่ของโควต้าจนถึงแกตนั้นเข้าไปมีผลใช้บังคับ ประชาคมยุโรปก็บอกว่าในแกตนั้นจะให้ 21 ล้านตัน 4 ปี มันก็จะต่อกันพอดี ต่อคือเปลี่ยนจากข้อตกลง 2 ฝ่าย มากลายเป็นข้อตกลงของแกต แต่ว่าเงื่อนไขอะไรต่าง ๆ นั้นเหมือนเดิม เพราะฉะนั้นในเรื่องโควต้ามันก็จะต่อกันได้พอดี แต่ว่าในฐานะนักกฎหมายก็ยังอดห่วงใยไม่ได้ ถ้าจะให้ถามว่าเราทำอะไรมากกว่านี้หรือเปล่า สิ่งที่เราจะทำได้ ประการแรกเลยอยากจะให้มีการเจรจาลงนามเบื้องต้นในข้อตกลงอะไรซักอย่างในข้อพิธีสารก็ได้ ว่าในเรื่องต่างๆต่อไปนี้ ในช่วงที่ข้อตกลงหมดอายุหรือในช่วงที่แกตยังไม่เข้ามาหรือในช่วงที่แกตเข้ามาแล้วก็ตาม มันมีรายละเอียดปลีกย่อยอะไรที่เราจะต้องตกลงกันอีก ผมอยากจะให้มีการเจรจากันซะเลย ผมถือว่าทางด้านเทคนิคของ กฎหมายที่เราต่ออายุไปอีก 6 เดือนนั้นหมายความว่าเราจะต้องยกเลิกแก้ไขข้อตกลงปัจจุบันไปแล้วเพราะกฎหมายมันเขียนเอาไว้ชัด ว่าถ้าไม่บอกเลิกภายใน 31 ธันวาคม มันจะต่ออีก 4 ปี พร้อมด้วยเงื่อนไขต่างๆเหมือนเดิมหมด เพราะฉะนั้นการที่เราต่ออายุไปอีกช่วงหนึ่ง 6-7 เดือนนั้น โดยเงื่อนไขมันไม่เหมือนเดิมหมด ก็คือเป็นการแก้ไขเล็กน้อย

ไปแล้วนี่คือเทคนิคทางกฎหมาย แต่สิ่งที่ผมอยากจะให้ทำก็คือว่า อยากจะให้มีการลงนามเบื้องต้นเป็นลักษณะข้อตกลงกันซะก่อนถ้าเป็นไปได้ ถามว่าข้อตกลงที่ว่ากันนี้เป็นข้อตกลงที่จะพูดเพื่ออะไร

ประเด็นที่ 1 ผมอยากจะให้พูดเรื่อง Export Licensing เป็นข้อตกลงที่บอกไว้ชัดเจนว่าข้อตกลงในข้อผูกพันของประชาคมในแก๊ต ที่จะอนุญาตให้ประเทศไทยส่งออก 4 ปี 21 ล้านตัน ประเทศไทยเป็นผู้บริหารการส่งออกเป็น Export Licensor เพราะว่าใน Commitment ที่ EC ให้ไว้กับแก๊ตนั้นไม่ได้บอกไว้ว่าใครเป็นผู้บริหารการส่งออก ในอดีตนั้นเขาเคยให้อินโดนีเซียและบราซิลลงนามในข้อตกลงการส่งออก แต่ว่าประชาคมเขาเป็นคนบริหารการนำเข้า แต่ว่าในตอนหลังเขาก็มาเปลี่ยนให้อินโดนีเซียกับบราซิลเป็นผู้บริหารการส่งออก ที่นี้เพื่อความแน่ชัดผมคิดว่าตรงนี้เราน่าจะมีการตกลงกันไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นข้อตกลงว่า ถึงแม้ว่าอายุข้อตกลงของเราหมดแล้ว ถึงแม้ว่าข้อผูกพันในแก๊ตจะมีผลบังคับใช้ในปี 2538 ก็ให้แน่ใจว่าประเทศไทยนั้นเป็น Export Licensor บางท่านอาจจะถามว่าคณะผู้วิจัยกับบอกว่าที่ให้มาก็ยังอาจจะส่งออกได้ไม่ถึงแล้วทำไมยังอยากจะเป็น Export Licensor ผมเข้าใจว่าท่านนักวิจัยเองก็ยังไม่แน่ใจเหมือนกันว่าในอนาคตนี้การใช้มันสำหรับในประชาคมอาจจะเพิ่มขึ้นอีกก็ได้ หรือเมื่อใดก็ตามเมื่อถึงจุดที่เราเข้าไปใกล้เพดานของโควตานี้แล้ว rent มันก็จะกลับมาอีก

ประเด็นที่ 2 ที่ผมอยากจะให้เราพูดเอาไว้ในข้อตกลงเบื้องต้นอันนี้ซึ่งอาจจะเจรจารายละเอียดกันต่อไปในปีหน้า ก็คือในเรื่อง flexibility ว่าความยืดหยุ่นในการยืมโควต้าข้ามปีภายใต้กรอบของแก๊ตนั้นมันมีหรือเปล่า อย่างที่ผมได้เรียนไปแล้วว่า ในข้อตกลงฉบับที่ 3 มันมีการยืมโควต้าข้ามปีแล้วมันมีการยืมโควต้าข้ามอายุข้อตกลง มันมี 2 กรณีได้ ปัญหาคือว่าในแก๊ตนั้น เรื่อง flexibility หน้าที่เป็นอย่างไร ซึ่งอันนี้เราจะต้องตอบตัวเองก่อนว่าเราต้องการ flexibility อย่างไรใน 4 ปีข้างหน้า เมื่อเราตอบตัวเองได้ตรงนั้น เราคงจะต้องเอาประเด็นนี้ไปเจรจากับประชาคมยุโรปเพื่อให้เกิดความชัดเจน

ประเด็นที่ 3 ซึ่งเดิมไม่ชัดเจนแต่ตอนนี้ชัดเจนแล้ว ก็คือว่า Commitment ของประชาคมยุโรปไม่ได้บอกว่าให้กับประเทศไทย บอกว่าให้กับ Main Supplying Country ซึ่งเราก็เข้าใจกันเองว่า Main Supplying Country หมายถึงประเทศไทย เพราะมันพูดถึง 21 ล้านตัน พูดถึงปีละ 5.5 ล้านตัน ก็เป็นใครอื่นไปไม่ได้ นอกจากประเทศไทย คณะผู้จัดทำวิจัยก็ตั้งข้อสังเกตมาตลอดว่าทำไมไม่บอกว่าไทยแลนด์ จะได้ไม่ต้องมานั่งเถียงกันว่า Main Supplying คือใคร แต่ว่าล่าสุดเขาเปลี่ยนเป็นไทยแลนด์แล้วแต่ผมยังไม่เห็นเอกสารเอกสารที่มีอยู่ใช้คำว่า Main Supplying เมื่อใช้คำว่าไทยแลนด์แล้วก็คงจะหมดปัญหาไป

ประเด็นที่ 4 ซึ่งผมคิดว่าคงจะต้องตกลงกับสหภาพยุโรปเหมือนกัน ก็คือว่า current access ที่ประชาคมให้กับแก๊ต คือ 4 ปี 21 ล้านตัน มันก็ cover เมื่ออายุ 4 ปี คำถามก็คือว่า หลังจาก 4 ปีนั้นคืออะไร มันไม่มีตรงไหนบอกเอาไว้ว่าจะ continue อีก 4 ปี ข้อตกลง 2 ฝ่ายจะบอกเอาไว้เลยว่าถ้าไม่บอกเลิกมันจะต่ออีก 4 ปีจะเป็นยังไง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 1999 ประชาคมยุโรปบอกว่าภาษีจะลดลงมาเหลือ 3.8% ไม่ใช่ 6% 3.8% นั้นก็ต้องถามต่อไปว่า 3.8% นั้นโควต้าคืออะไรเพราะว่า 4 ปี มันก็ 1998 ปี 1999 3.8%

นั้นโควตาคืออะไร ประเด็นต่อไปที่ต้อง classified กับประชาคมยุโรปก็คือว่า ส่วนที่เกิน โควตาดำก่อนปี 1999 คือในช่วง 4 ปี 21 ล้านตัน ถ้าส่วนที่เราส่งเกินไป สมมติว่าเกินได้อันนี้เป็นเรื่องหลักการมากกว่า เขาเก็บภาษีอะไร เวลานี้เขาบอกว่าเขาเก็บ 6% + Levy ซึ่งเราเข้าใจว่า tariff quota ที่ยุโรปเขาให้กับเรา โดยตลอดถ้าไม่เกินโควตาที่ให้กับไว้ก็คือ 6% ถ้าเกินก็เป็นอัตรา Levy แต่ว่าใน Commitment ใหม่ของประชาคมยุโรปเขียนว่าในส่วนที่เกินไปเก็บ 6% + Levy ซึ่งในแง่ผลทางด้านการค้าก็อาจจะไม่กระทบอะไร เพราะว่า Levy หรือ 6% + Levy นั้น ก็ขายไม่ได้อยู่แล้วในอัตรานั้น แต่ว่าในหลักการแล้ว ทำให้อยู่ดีๆ ตรงนั้นมันถึงเปลี่ยนไป รวมทั้งหลังปี 1999 ด้วย ส่วนที่เกินโควตาดำถ้าจะมีทำไม่ไม่เป็น Levy เลยๆ ทำไม่ถึงเป็น 3.8% + Levy อันนี้ก็ประเด็น

ประเด็นที่ 5 ในการที่เปลี่ยนมาเป็น Commitment ในแกต ซึ่งข้อตกลง 2 ฝ่ายกำหนดเอาไว้ สิ่งที่มีนัยสำคัญคือ เรื่องค่าทดแทน ซึ่งเรื่องค่าทดแทนนั้นมาตรา 4 ของข้อตกลงปัจจุบันให้กลับไปใช้มาตรา 6 ของข้อตกลงเดิม คือปี 1982, 1986 มาตรา 6 ข้อตกลงเดิมนั้นพูดเรื่องค่าทดแทนของประชาคมยุโรปจะให้ในกรณีที่เรากำกัดการส่งออก ซึ่งก็มักจะให้กับกระทรวงเกษตรฯ ในโครงการปลูกพืชทดแทน ซึ่งผมเองในความเห็นส่วนตัวก็ไม่ได้ไปลบบลิ้มอะไรกับการให้อันนี้นัก แต่มันเป็นส่วนที่ประเทศไทยควรจะได้ คำถามที่ต้องถามก็คือว่า ค่าทดแทนอันนี้ที่มันหมดไปจากข้อตกลงแล้วก็ใน current access ของแกตย่อมไม่ต้องพูดถึงตรงนี้ ตรงนี้เราจะไปขออะไรมาทดแทนหรือไม่ ตัวอย่างเช่น จะเป็นไปได้หรือไม่ที่เราจะขอลดภาษีหรือเพิ่มโควตาแบ่งมันสำหรับหลัง ซึ่งยังมีช่องว่างอยู่มากพอสมควร ตอนนี้อะไรประมาณ 10,000 ตัน ซึ่งเป็น compensation ซึ่งได้มาจากการที่เราขอมจำกัดการส่งออกมันเทศหวานในอดีต แต่ว่า 10,000 ตันนั้นมันน้อยมาก แบ่งมันจะมี 2 ประเภท ประเภทหนึ่งที่เอาไปใช้ทำพวงย่าซึ่งเราก็ส่งเข้าไปไม่ได้ ประเภทที่เขาจะนำไปใช้มันก็ส่งเข้าไปได้แต่น้อย ตรงนี้จะขยายโควตาหรือลดภาษีได้หรือไม่ ซึ่งถ้าได้ก็จะเป็นประโยชน์ต่อชาวไร่ที่ปลูกมันสำหรับหลังแล้วก็โรงงานแบ่งมันสำหรับหลังด้วย

ประการสุดท้าย ที่จะต้องเจรจาให้เกิดความชัดเจนก็คือว่า ในมาตรา 4 ของข้อตกลงเดิม คือข้อตกลงปี 1982, 1986 ซึ่งก็มาอยู่ในมาตรา 7 ของข้อตกลงปัจจุบัน ก็คือว่า ยังมีการรับรองฐานะของประเทศไทยว่าเป็นผู้ค้ามันสำหรับหลังรายใหญ่ บอกว่าฐานะของไทยในฐานะเป็นผู้ค้ามันสำหรับหลังในประชาคมยุโรปจะไม่ถูกกระทบจากการแข่งขันของสินค้าที่มีคาร์โบไฮเดรตสูงๆ ที่มาจากประเทศอื่นในประชาคมยุโรป สรุปง่าย ๆ ก็คือว่า ประชาคมยุโรปสัญญาว่าจะดูแลไม่ให้ NGFI อื่นๆ มาแบ่งตลาดของเราเกินควร ตรงนี้ก็เหมือนกันถ้าหากข้อตกลงของเรามันเล็กลง แล้วก็ไปใช้ในแกต ข้อความตรงนี้นั้นไม่มีตรงนี้เราจะให้มีความกระชับชัดเพื่อดูแลตลาดของเราที่นั่น อย่างไรหรือไม่ อันนี้ก็เป็นสิ่งที่ผมคิดว่าน่าจะเพิ่มเติมเข้าไปในการเจรจา เพราะฉะนั้นโดยสรุปแล้วถ้าถามว่าทางด้านกฎหมายเห็นว่าอยากจะมีอะไรตรงนี้ ขณะนี้เราก็ได้ไปเจรจากับเขามาแล้ว แล้วเราได้ลงนามใน Agreed Minutes ซึ่งเป็นคล้ายๆบันทึกการประชุมว่าจะให้ข้อตกลงนั้นมีอายุยืดไปจนกว่าข้อตกลงของแกตจะมีผลใช้บังคับ ซึ่งในหลักการก็รับได้

แต่ว่าในฐานะนักกฎหมายผมเองไม่ค่อยสบายใจนักในเรื่องเกี่ยวกับ Agreed Minutes เพราะมันเป็นบันทึกการประชุม ผมเองอยากจะให้ทำเหมือนกับที่ในอดีตเคยทำมา คือ เมื่อข้อตกลงฉบับนี้จะไม่ใช้แล้วก็ลงนามเบื้องต้นในร่างข้อตกลงใหม่ซะเลย แล้วก็เอาประเด็นต่างๆซึ่งเป็นข้อสงสัยอยู่นี้ใส่ลงไปว่า เมื่อข้อตกลงของแก๊ตมีผลใช้บังคับแล้วของเหล่านี้คือของที่เราจะตกลงกัน เรื่องโควตานี้มันอยู่ในแก๊ต แต่เรื่องที่ไม่ใช่เรื่องโควต้า ไม่ใช่เรื่องอัตราภาษี ความชัดเจนอยู่ตรงไหน ก็เอามาใส่ตรงนี้ไว้ แล้วเราก็เจรจารายละเอียดกันในป็นหน้า เพราะป็นหน้าก็เป็นปีที่ข้อตกลงของเราอยู่ เพราะว่าข้อตกลงจะสิ้นสุดจริงๆ วันที่ 31 ธันวาคม 2537 แล้วพอมันสิ้นสุดไปจริงๆ เมื่อแก๊ตมีผลใช้บังคับเราก็ จะได้มีข้อตกลงอีกอันหนึ่งที่จะมีรายละเอียด เรื่อง Export Licensing รายละเอียดเรื่องความยืดหยุ่น รายละเอียดเรื่องโควต้าหลัง 4 ปี รายละเอียดเรื่องค่าทดแทน อันนั้นก็อาจจะป็นภาพที่อาจจะพอทำได้ แต่ถ้าจะมองในแง่ที่ว่า ตอนนี้เรา ได้ไปเจรจากับเขาแล้วลงนามใน Agreed Minutes มาแล้ว จะไปเปลี่ยนแปลงอะไรย้อนหลังก็คงจะไม่ได้ แล้วก็อาจจะไม่จำเป็น เพราะฉะนั้นถ้าเมื่อเรากร่างพิธีสารหรือข้อตกลงขึ้นมา ไม่ควรพูดถึงโควต้า เพราะโควต้าอยู่ในแก๊ตอยู่แล้ว แต่นำประเด็นต่างๆปลีกย่อย ซึ่งเป็นปลีกย่อยที่สำคัญมาเขียนเอาไว้แล้วไปเจรจากันในป็นหน้าก็คงจะเป็นประโยชน์และสอดคล้องกับข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจ อีกประเด็นหนึ่งที่อยากตั้งคำถามไว้คือว่า ในช่วงที่แก๊ตสมมติว่าแก๊ตมีผลบังคับใช้เดือนเมษายน 2538 แล้วข้อตกลงนี้เราต่อไปถึงตรงนั้นก็ประมาณ 6 เดือน แล้วบอกว่าต่อข้อตกลงไปผมยังไม่เคลียร์ว่าโควต้าตรงนั้นมันคือโควต้าอะไร ซึ่งอันนี้ต้องตอบคำถามก่อนว่าใน 6 เดือนนั้น ทางเศรษฐศาสตร์คงจะต้องดูว่าเราอย่งส่งออกได้มากหรือน้อยแค่ไหน แล้วเรามีผล กระทบจากการจัดสรรโควต้า 1:3.8 ที่ผ่านมาหรือเปล่า ถ้าถูกกระทบแล้วตรงนั้นอะไรเหลืออยู่และเราจะส่งออกได้เท่าไร เพราะฉะนั้นการที่ขยายตรงนั้นเข้าไป 6 เดือนในปี 38 นั้น เราคงจะต้องมีการพูดกันว่าโควต้าตรงนั้นคืออะไร

คำอภิปรายของรองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

คุณบุญทิพา สิมะสกุล

รองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

ดิฉันได้มีโอกาสเข้าไปร่วมในการหารือครั้งสุดท้ายก่อนที่จะท่านรัฐมนตรีจะลงนามใน Agreed Minutes แต่ก่อนที่จะพูดถึง Agreed Minutes โดยที่ อ.สุรเกียรติ์ ก็ได้กล่าวถึงเรื่องความตกลงมันสำปะหลัง แล้วก็มีในบางเรื่องที่ยังไม่กระจ่างชัดหรือว่ามีบางประเด็นที่ข้อมูลท่านอาจจะยังไม่ทันเหตุการณ์อยู่ ก็อยากจะเรียนชี้แจงเบื้องหลังอันนั้นก่อนที่จะกล่าวถึง Agreed Minutes ที่ได้ทำการตกลงกัน ตลอดจนจะขอยกย้ายไปยังเรื่องของอัตราภาษี ซึ่งจะมีผลว่าทำไมเราถึงได้ไปต่ออายุความตกลงโดยอัตโนมัติ ขอยกย้ายอันนี้นะคะ ที่พูดถึงว่าเมื่อสมัยก่อนนี้ประชาคมยุโรปได้กำหนดอัตราภาษีมันสำปะหลังไว้ในอัตรา 6 % โดยไม่มีโควตา ที่เขาทำไว้ตั้งแต่ปี 1967 และต่อมาเขาได้ขอทำ unbind โดยไปเจรจากับอินโดนีเซียเมื่อปี 2525 หรือปี 1982 ซึ่งเป็นช่วงก่อนที่เราจะเข้าเป็นสมาชิก GATT ตอนนั้นที่เขามีความจำเป็นที่ต้อง unbind เพราะว่าประเทศไทยได้ส่งมันสำปะหลังเข้าไปก่อนหน้านี้เพิ่มขึ้นทุกปี เกษตรกรของเรามีความสามารถมาก สามารถที่จะเพิ่มได้จากปีละแสนเป็น 2 แสน เป็น 4 แสน เป็น 1 ล้าน เป็น 2 ล้าน เป็น 4 ล้าน แล้วกำลังจะขึ้นไปเรื่อยๆ จนครั้งสุดท้ายถึง 5.9 ล้านตัน ประชาคมยุโรปก็เป็นห่วง สาเหตุที่เป็นห่วงเพราะว่าเขากลัวว่าเดี๋ยวจะขึ้นเป็น 10 ล้านตัน แล้วก็อาจจะต่อจากนั้นไปได้อีก ที่เป็นห่วงเพราะว่าเขามี CAP หรือเรียกว่า นโยบายเกษตรร่วม ซึ่งนโยบายเกษตรร่วมเขาใช้เพื่อที่จะยกฐานะเกษตรกรของเขาให้มีรายได้สูงโดยการประกันราคาพืชผลเกษตรในราคาที่สูงกว่าตลาดโลก เช่น ตลาดโลกขายสินค้าสมมติว่าเป็นข้าวโพด ซึ่งอาจจะขาย 100 เหรียญ แต่ในประชาคมสมมติว่าอาจจะประกันไว้ 200 เหรียญ ซึ่งทำให้ รายได้ของเกษตรกรเขาดี และเขาใช้กำแพงภาษีเป็น Levy กันไว้อีก 100 เหรียญ เพราะฉะนั้นสินค้าจากต่างประเทศภายนอกจะเข้ามาก็ต้องเสียภาษี 100 เหรียญ แล้วเมื่อมาถึงก็ไม่สามารถที่จะมาแข่งขันกับ ธัญพืชในประชาคมได้ สินค้าที่ประชาคมเขาประกันเอาไว้คือ ธัญพืช เนื้อสัตว์ต่างๆ รวมทั้งผักผลไม้ด้วย เพื่อที่จะให้ราคาดี ที่นี้บังเอิญมันมีช่องโหว่คือ มันสำปะหลังเค้าไม่ได้ปลูก เพราะฉะนั้นเขาก็ไม่ได้ตั้งกำแพงภาษีไว้สูงเมื่อเป็นเช่นนั้น ภาษีแค่ 6 % มันสำปะหลัง ตามเนื้อแท้ของมันมีแต่แป้ง มีแต่คาร์โบไฮเดรต มูลค่าก็น่าจะเป็น 60 70 หรือ 80 เหรียญต่อตัน แต่ว่าความที่เป็นสินค้าที่สามารถเข้าไปทดแทนธัญพืชในการใช้เป็นอาหารสัตว์ได้ก็สามารถที่จะเข้าไปขายในประชาคมยุโรป ถึงเป็น 100 กว่าเหรียญต่อตัน เพราะเหตุนี้เองมันถึงได้มีการขยายการส่งออกไปยังประชาคมสูงมาก เมื่อนำเข้าไปสูงมากแบบนั้นก็ทำให้เขาลดการใช้ธัญพืชลง เมื่อเขาลดการใช้ธัญพืชลง เขาก็มีธัญพืชเหลือที่ต้องเก็บไว้ในสต็อกมาก เมื่อเหลือเก็บไว้ในสต็อกมาก พอถึงเวลาเขาก็ต้องไปส่งออก พอส่งออกราคาเขาสูงจะเอาไปสู้กับต่างประเทศได้อย่างไร เขาก็ต้องให้ subsidy เมื่อใช้ subsidy ก็เป็นการใช้งบประมาณของประชาคม จะเห็นว่าในกรณีที่มันสำปะหลัง

เข้าไปมากก็สร้างภาระให้เขาในการต้องเก็บสต็อกก็ดี ต้องให้การอุดหนุนการส่งออกก็ดี เหล่านี้เป็นสิ่งที่ประชาคมไม่ต้องการ คำรับไม่ได้ พอถึงปี 1982 เขาก็เจรจาจากประเทศที่ขณะนั้นเป็น Major Supplier ที่เป็นสมาชิกเก็ดดีคือ อินโดนีเซียว่าขอกลับไปใช้ภาษีเดิมคือ 6% หรือ Levy ของบาร์เลย์ ก็ 148 ECU ต่อตัน หรือประมาณ 177 US \$ ต่อตัน 6% หรือ 177 เหรียญต่อตันแล้วแต่อันไหนจะมากกว่ากัน 177 เหรียญต่อตัน ย่อมมากกว่าแน่นอนค่ะ เพราะฉะนั้นพอถึงปี 1982 อัตราภาษีหลังจากที่เขา unbind กับอินโดนีเซียแล้วนี่คือ 177 เหรียญต่อตัน โดยประมาณ นั่นก็หมายความว่า ถ้าเราไม่ทำความตกลงกับเขา มันสำปะหลังของเราจะหายไปจากตลาด EC ทันที เข้าไม่ได้เลย เราก็ทำความตกลง อย่างน้อยปริมาณที่เราได้ทำความตกลงอันนั้นไว้ ก็มีความมั่นใจได้ว่า เราสามารถที่จะส่งออกไปประชาคมได้ในอัตราภาษี 6%

ต่อมาเมื่อประชาคมยุโรปได้ทำการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมของเขา อันนี้ท่านอาจารย์ก็ได้พูดเอาไว้ชัด ดิฉันจะไม่ขยายความเพิ่มเติมในจุดนี้ แต่อยากจะขยายความเพิ่มเติมในส่วนของความตกลงของ GATT ในการเจรจาของ GATT ในส่วนของสินค้าเกษตร ในกรณีที่ดินค้านั้นมี Market Access อยู่แล้ว สำหรับสินค้าเกษตรเขาให้ปรับตามหลักภายใต้ GATT ให้ปรับระบบจากที่มีโควตานำเข้า ห้ามนำเข้าทั้งหลาย เปลี่ยนเป็น tariff คือให้ใช้ภาษีแทน ในกรณีสินค้าเหล่านั้นมี Market Access อยู่แล้ว ให้คง Market Access เดิมเอาไว้ โดยใช้ปี 1984 -1986 เป็นฐาน ในกรณีของมันสำปะหลังไทยเขาจะเปลี่ยนภาษีที่จะนำมาใช้ เดิมเขาขอเป็นว่าถ้าเปลี่ยนจากโควตาเป็นภาษี เขาจะขอเก็บภาษี 6% + 148 ECU ต่อตัน หรือ + 177 US\$ ต่อตัน นี่คือภาษีที่เขาจะเก็บ และเขาจะค่อยๆ ลดลงภายใน 6 ปี นับตั้งแต่ผลของข้อตกลงเกษตรนำมาใช้ภายใต้เก็ดดี ภายใน 6 ปีจะลดลงไป 36% เหลือ 38% + 95 ECU ต่อตัน แต่ว่าในท้ายที่สุดหลังจากที่เราไปเจรจาสุดท้ายเลย ก่อนที่ GATT จะ conclude เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม เขายอมตัด 6% นี้ออกไป เพราะฉะนั้นส่วนที่ค้างอยู่สำหรับภาษีที่เขาจะเก็บกับมันสำปะหลังคือ 148 ECU ต่อตันแล้วก็ลดลง 36% ภายใน 6 ปี เหลือ 95 ECU ต่อตัน แต่สำหรับประเทศที่มี Access อยู่ก่อนอย่างประเทศไทยหรืออินโดนีเซีย อะไรก็ตามที่เคยทำความตกลงกับเขาไว้ เขาก็จัด Access อันนั้นให้ คือกำหนดว่าประเทศไทยจะสามารถส่งเข้าไปได้ในอัตราภาษี 6% ใน 6% นี้ไม่มีการลด จะคง 6% ไปตลอด ในปริมาณ 21 ล้านตัน 4 ปี แต่ละปีไม่เกิน 5.5 ล้านตัน ซึ่งอันนั้นเป็นปริมาณที่ได้กำหนดเอาไว้ในช่วงความตกลงอันก่อนสุดท้ายในช่วงปี 1986, 1988 ที่นี้ในส่วนของการพิจารณาต่ออายุความตกลงมันสำปะหลังทางฝ่ายราชการไม่ว่าจะเป็นกระทรวงพาณิชย์ คณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลัง คณะกรรมการประสานทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) และคณะรัฐมนตรี ก็ได้ให้ความเห็นสอดคล้องกัน ให้ความเห็นชอบในเรื่องนี้ที่จะให้ไปต่ออายุความตกลงมันสำปะหลังโดยอัตโนมัติไปเลย ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่าความตกลงภายใต้กรอบของ GATT ซึ่งเป็นการตกลงร่วมโดยประชาคมโลก กรอบอันนั้นจะมาแทนที่ข้อตกลงของเรา เมื่อ GATT นำมาใช้ ซึ่งประมาณว่าคงจะไม่เกินเดือนกรกฎาคม 2538 ที่นี้ในขณะที่ความตกลงของเรามันจะมันจะสิ้นสุดธันวาคม 2537 ถ้าเราบอกเลิกไปก่อน การที่บอกเลิกนี้ก็จะต้องมีวิธีการ ขั้นตอน

ที่จะมาเจรจา และการที่จะต้อกลับไปอีกครึ่งหนึ่ง ไม่ใช่ว่าเจ้าหน้าที่ของประชาคมเขาเจรจาตกลงที่จะต้อ ไม่ใช่ว่าอันนั้นเป็นสิ้นสุด มันสิ้นสุดมันต้องเป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรี เป็นเรื่องของประเทศสมาชิกของประชาคม ซึ่งจะต้องพิจารณา ซึ่งคราวที่แล้วนี้ก็จะต้อได้เราต้อไปวิ่งหาเสียงเพื่อที่จะให้มีเสียงสนับสนุนกับประเทศสมาชิกเพียงพอ ซึ่งก็เป็นเรื่องยากลำบาก

ที่นี้เราก็ดูว่า เราต้องการอะไรในช่วงปี ถ้าเผื่อว่าเราไม่ต้ออายุ ไปบอกเลิกความตกลง สิ่งที่เราจะต้องเป็นห่วงก็คือว่า ช่วงเดือนมกราคม-กรกฎาคม 2538 ถ้าไม่มีความตกลงอัตราภาษี 177 เหรียญ ต่อดันจะถูกนำมาใช้ทันที อันนี้เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงมากถ้าเผื่อปล่อยไปในช่วงนั้น ก็หมายความว่า จะเกิดความระส่ำระสายส่งเข้าไปไม่ได้ ผู้ส่งออกจะไม่มี ความมั่นคง ในขณะที่เดียวกันเรารู้ว่าสิ่งที่เราจะต้องได้ แลกเปลี่ยนมานั้นมีอะไรบ้าง เราก็ไม่เห็นประเด็นหลักที่ว่าจะต้องการอะไรเพิ่มเติม เพราะว่าอย่างที่ อาจารย์บอกว่าโควต้าเราก็ไม่ได้ต้องการเพิ่มเติม เพราะว่าที่มีอยู่อาจจะใช้ไม่พอด้วยซ้ำไป เมื่อเป็นเช่นนี้ เพื่อเป็นความไม่เสี่ยง เราก็เลยไปหารือกับประชาคม แล้วก็ออกมาเป็น Agreed Minutes สิ่งที่เราเป็นห่วงอาจจะเรื่องที่จะให้เกิดความแน่ใจว่าเวลาที่ความตกลงของเราถ้าต้ออายุไป ไม่ได้หมายความว่า จะต้องต้อไปอีก 4 ปี เป็นข้อตกลงที่ขยายไปกับ GATT เพราะฉะนั้น เราก็บอกเขาว่าเราจะต้ออายุไปนะแต่ว่า เมื่อไหร่ที่ GATT เริ่มใช้ก็ให้ GATT มาแทนที่ความตกลงของเรา อันนี้ก็เพื่อที่จะให้เข้าใจร่วมกันว่าเมื่อ GATT เริ่มใช้ สมมติว่าเริ่มใช้เมื่อกรกฎาคม 2538 ก็เปลี่ยนจากข้อตกลงเป็นแก๊ตไปเลย เรื่องที่ 2 ก็คือเรื่อง ที่ไปทำ Agreed Minutes กันไว้ ก็คือ เราจะต้องมีการหารือในระดับเจ้าหน้าที่โดยเร็วที่สุด เพื่อที่จะหารือ ในเรื่องเกี่ยวกับการบริหาร ซึ่งเราก็เตรียมเรื่องนี้มาตั้งแต่การเจรจาครั้งก่อนเมื่อ วันที่ 29 พฤศจิกายน ซึ่งท่านชุต(คุณดนัย ดุละลัมพะ) ก็ได้กรุณาไปด้วย และก็ให้ข้อเสนอแนะซึ่งเป็นประโยชน์มาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง Export License เรื่อง Flexibility ทางฝ่ายประชาคมก็ยินดีที่จะร่วมมือกับเราในจุดนี้ และคิดว่าในเรื่องที่จะให้เป็น Export Control ควบคุมโควต้า โดยเราจัดการให้กับผู้ส่งออกเป็นผู้ใช้โควต้าเป็นเรื่องที่ สำคัญมาก เพราะว่ามันหมายถึงอำนาจต้อรองยังอยู่ในมือของผู้ส่งออก ถ้าตราบไดยังปล่อยให้ เป็น Global quota หรือ Import Control แล้วนี้ อันนี้เป็นเรื่องที่จะเสี่ยงกับการถูกแย่งตลาด แล้วอำนาจการต้อรอง ไปตกอยู่ในมือของผู้ซื้อ อีกเรื่องหนึ่งที่ท่าน อ.สุรเกียรติ์ ได้ให้ความสำคัญและย้ำมาว่าอยากจะเป็น แบบเดิมในอดีต คือขั้นตอนของการที่จะแจ่งก่อนที่จะหมดอายุความตกลงไป 1 ปี ทำในรูปความตกลง ดิจันเรียนยืนยันนะคะว่าทุกครั้งที่ผ่านมา เมื่อเราแจ่งเขาก่อน 1 ปี ไม่ว่าเขาจะบอกเลิกเพื่อต้อสัญญาใหม่ หรือต้ออายุไปเลย เราทำในรูป Agreed Minutes ของเดิมอันนี้ก็เอามาด้วย ที่ทำโดยรัฐมนตรี สุบิน ปิ่นขยัน อันนี้เป็นครั้งที่แล้ว เราทำ Agreed Minutes เสร็จ เราก็มีเพียงหนังสือของคณะผู้แทนไทยไปอีกฉบับหนึ่ง อันนี้ก็คิดว่าเป็นแล้วโดยเฉพาะเรื่องที่เราได้ไปตกลงกันนั้น ก็เป็นเรื่องที่เป็นที่ยอมรับ เป็นที่ตกลงกัน ในประชาคมโลกแล้วว่าแก๊ตต้อมาแทนที่แน่ ที่จริงแทบจะไม่ต้องทำความตกลงอะไร ก็เป็นที่ยอมรับกันอยู่ แล้วเรื่องนั้นไม่น่าเป็นปัญหา ส่วนการหารือกันในเรื่องเกี่ยวกับการบริหาร เราก็คิดว่าในช่วงต้นปีหน้า

เราก็คงมีการหารือกันในระดับเจ้าหน้าที่เพื่อจะเคลียร์ประเด็นที่ยังเป็นข้อสงสัย เรื่องการบริหารโควตาเรื่อง ความยืดหยุ่น และอื่นๆ

อ. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย

คณบดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผมขอชี้แจงเพิ่มเติมในหัวข้อที่ว่าเมื่อข้อตกลงหมดไปในปี 2537 แล้ว GATT ยังไม่ลงนามประชาคมยุโรปจะขึ้นภาษียังก็ได้ อันนั้นคงทำไม่ได้เพราะยังต้องผูกพันอยู่ตาม binding ของ GATT เดิม จนกว่า GATT ใหม่จะมีผลใช้บังคับ เพราะฉะนั้นที่เกรงว่าอยู่ดีๆประชาคมเขาจะมาขึ้นภาษีทำโน่นทำนี่ เขายังมีข้อผูกพันตาม binding ซึ่งผูกพันตามมาตรา 2 จะเปลี่ยนแปลงอะไรก็ยังคงต้องทำตามมาตรา 28 อย่างเดิมอยู่ เพราะฉะนั้นในภาพที่ว่า 6 เดือน 7 เดือนนั้น เขาจะทำอะไรก็ได้ อันนั้นคงต้องขอแก้ไขอันนี้ อันที่ 2 ก็คือว่า ที่คณะผู้วิจัยเรียนเสนอนี้ไม่ได้หมายความว่าให้บอกเลิกแล้วขายไม่ขาย แต่ว่าอยากจะให้ทำข้อตกลงอย่างใดอย่างหนึ่งคลุมตรงนั้นเอาไว้ แล้วคลุมมากไปตลอดจนถึงช่วงที่แก้ที่มีผลใช้บังคับด้วย ถ้าเราได้ดูกันที่ Agreed Minutes ที่ทางรัฐบาลได้ไปทำมา ความจริงแล้วประชาคมเค้าก็เขียนว่า Agreed Minutes ที่ทำภายใต้มาตรา 1 ของข้อตกลง ซึ่งมาตรา 1 ของข้อตกลงนั่นเอง เค้าเขียนเอาไว้ว่า ให้มาปรึกษากันเพื่อที่จะทำ Amendment คือทำการแก้ไข ในมาตรา 2 วรรค 3 เขาก็บอกให้มาตกลงกันเพื่อ ทำการแก้ไข เพราะฉะนั้นผมก็เลยเขียนเสริมไปเท่านั้นเองไม่ได้จะให้ไปแก้ไขตรงนี้ ในเมื่อเค้าบอกไว้แล้วว่าเพื่อทำการแก้ไข ทำไมเราไม่ทำ Amendment ซะเลย เป็นร่าง Amendment เพื่อที่จะให้มีความมั่นคง อันนั้นก็เป็นอย่างที่ขอเพิ่มเติมทางวิชาการ

ประเด็นที่จะถามอาจจะเลยไปถึงกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์มากกว่านะครับ ประเด็นที่ผมตั้งข้อสังเกตในเรื่องอัตราภาษีในส่วนที่เกินโควตาว่าทำไมถึงเป็น 6% + Levy ทำไมมันถึงไม่เป็น Levy มันกลายเป็น 6%+148 ECU ในช่วงก่อน 1999 แล้วก็ 3.8 + 95 ECU ซึ่งมันน่าจะเป็น Levy Level เท่านั้น มันไม่ควรจะเอา 6% และ 3.8 % บวก แต่เท่าที่ฟังเมื่อสักครู่ EC ยอมตัด 6% นี้ออก แต่กลับบอกว่าอัตราภาษีจะเป็น 6% ตลอด ไม่ลดเหลือ 3.8 % ถ้าเข้าใจตรงนั้นถูกผมคิดว่าที่เราเจรจา binding ใน GATT นี่แย่งลงนะซะ เพราะว่าเดิม 6% แล้วปี 1999 ลดเหลือ 3.8% ถ้าเผื่อว่าเป็น 6% ตลอด ผมว่าตรงนั้นเสียประโยชน์ แล้วยิ่งไปกว่านั้นผมได้ยินทางกระทรวงพาณิชย์บอกว่าจะไปเจรจา 6% ให้เหลือ 0% ด้วยซ้ำไปทำไมถึงเป็น 6% ตลอดไม่ทราบว่าเข้าใจตรงกันหรือเปล่า ถ้าเป็นอย่างนั้นจริงคงเป็นเรื่องใหญ่

คุณดนัย คุณละมัพพะ

ผู้อำนวยการใหญ่ มูลนิธิสถาบันพัฒนาสินค้าประหลัแห่งประเทศไทย

ผมขอชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจเล็กน้อยนะครับ ในเรื่องนี้ข้อมูลก็คือว่า ที่ EC เสนอ 6%+148 ECU มันเป็นปริมาณที่เกินโควต้า สำหรับปริมาณในโควต้าเสนอไว้ 6% ในปีสุดท้ายเหลือ 3.8% แต่ถ้าเสนอไว้ว่าที่เกินโควต้าคือ ปริมาณนอกโควตานั้นมัน 6%+148 ECU ลดลงไปเหลือ 3.8% +95 ECU ในความห่วงใยเดิมของเรามันไม่ควรจะบวก มันไม่ควรจะเอา 6% กับ 3.8% มาบวก ปริมาณที่เกินโควต้า แต่เมื่อฟังสักครู่นี้เขาขอมตัดว่าปริมาณที่เกินโควต้าเป็น 148 ECU ลดลงไปเหลือ 95 ECU แต่ปริมาณที่เราส่งไปในโควตานั้นจาก 6% ยังเป็น 6% ตลอดไป ซึ่งถ้าอย่างนั้นในการเจรจาผมเองก็มีความเห็นร่วมกับ อ.สุรเกียรติ์ ว่าเรามีความเสียเปรียบอย่างมาก ผมขอเช็คอนันนี้ให้แน่ก่อนครับ

คุณวิฑูรย์ คุณยานนท์

ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านความร่วมมือทางการค้าระหว่างประเทศ

กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

ผมคงจะไม่สามารถตอบได้ชัดทุกประเด็นในที่นี้แหละ เพราะว่าไม่มีผู้เชี่ยวชาญเรื่อง GATT มาด้วย แต่ว่าอยากจะขอเรียน 2 ประเด็น ก็คือ

ประเด็นแรก ที่ว่ามีความห่วงใยที่ไม่ได้ระบุชื่อประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกที่สำคัญ อันนี้ยืนยันนะละ เจ้าหน้าที่ที่แก้ต่างผมมาบอก มาเรียนที่ประชุมว่า ได้มีการใส่ชื่อประเทศไทยลงไปชัดแล้วในข้อแรก

ประเด็นที่สอง ที่ว่า 6% และบวก Levy อันนี้ผมต้องขอยอมรับตามตรงว่าผมยังไม่มีความข้อมูลที่แน่ชัดว่าหมายความว่าอย่างไรกันแน่ แต่ว่าเท่าที่ได้รับคำอธิบายมา คล้ายๆกับที่ท่านรองบุญทิพาว่าส่วนที่เป็น 6% แล้วก็บวก Levy 6% นี้จะไม่มีแล้ว แต่ว่า Levy นี้ผมยังไม่แน่ใจว่าจะเป็นตัวไหน

คุณบุญทิพา สิมะสกุล

ทางกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์เป็นผู้ที่ไปเจรจาที่เกิดในเรื่องนี้ แต่ว่าพอดีทางกรมการค้าต่างประเทศต้องทำในเรื่องสินค้าประหลั ก็เลยได้รับข้อมูลมาจะขออนุญาตคุณวิฑูรย์ ให้คำชี้แจงนะคะ คือในเรื่องของ Tariff Quota ที่บอก 6% แล้วทำไมไม่ลดเป็น 3.8% อันนี้ก็ได้เช็คไปที่เจเนนิวา เขาบอกว่าข้างในโควตานั้นไม่ได้ลด ตามหลักเกณฑ์ของแก๊ตเวลาเขาลดเขาให้ Market Access ก็ Market Access เท่านั้น ก็คือส่วนภาษี 6% ตามเดิม อันนี้ไม่ได้เจรจาว่าลดลงมาเหลือ 3.8% หรือว่า 3.8% แล้วไม่ได้ลดนะคะ แต่เป็นสิ่งที่เขาให้มาตั้งแต่ต้น และก็ยืนยันมาระยะหนึ่งนานแล้วนะคะ ก่อนหน้านี้อันนี้คงที่ ส่วนที่เขาลดก็คือว่า Tariff ที่เขาดั้งขึ้นมา แล้วเขาก็จะค่อยๆ ลดลงไปเรื่อยๆ หลังจาก 6 ปีนี้ ก็คาดว่าจะลดลงจนในที่สุด สามารถจะเข้าได้ ที่นี้ภายในโควต้า 6% นี้ เราได้พยายามกันมาก ที่เสนอไปจาก 6% เหลือ 0 ซึ่งตอนแรกก็มีความเข้าใจผิดกันว่าจะได้ แต่ประชาคมก็ยังยืนยันว่า 6% ก็ยังคงไว้ ส่วนนอกโควต้าที่เดิม

เขาบอกว่า 6% + 148 ECU ต่อตัน โดยเราก็กถามไปว่าทำไมต้องมี 6% ด้วย ก็ได้รับคำอธิบายจากเจ้าหน้าที่กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ว่า EC อ้างว่าเป็นค่าเปลี่ยนโควต้า มาเป็น tariff เขาขอเก็บไว้ 6% ด้วย แต่ต่อมาจากการเจรจาของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์รอบสุดท้าย ก็ได้ผลที่ลด 6% บวก อันนั้นออกไปเหลือ 148 ECU ต่อตัน ซึ่งภายใน 6 ปีลดเหลือ 95 ECU ต่อตัน แล้วก็ส่วนในเรื่องของ Supplying Country นั้น ในช่วงที่เป็นของประเทศไทย 5.5 ล้านตัน 6% นั้น คราวนี้ก็ได้รับประเทศไทยลงไปเรียบร้อยแล้วว่าให้กับประเทศไทย และโดยที่ประเทศอื่นๆ อีก 1,352,590 ตัน เขาก็ระบุออกมาเลยว่า อินโดนีเซีย 825,000 ตัน GATT Countries อื่นๆ ยกเว้น Thailand 145,590 ตัน จีน 350,000 ตัน อย่างนี้เป็นต้น อันนี้เขาระบุไปเลยตอนนี้เห็นชัดแล้วนะจะว่าใครเป็นประเทศที่ได้โควต้าเยอะกว่ากัน อันนี้ก็ชัดเจน

อ.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย

ประเด็นที่หารือกันเมื่อสักครู่นี้ก็คือว่าใน Commitment ของประชาคมยุโรปตั้งแต่เดิมมาเลย มันแยกเป็น 2 ตาราง ตารางเรื่องปริมาณ 5.5 ล้านตันต่อปี 4 ปี 21 ล้าน แล้วก็มีตารางเรื่องอัตราภาษี ตารางอัตราภาษีผมไม่พูดในส่วนที่เกินโควต้า ในส่วนที่อยู่ในโควต้าเขาให้เอาไว้ 6% เมื่อปี 1999 จะลดลงมาเหลือ 3.8% ประเด็นที่พิจารณากันเมื่อสักครู่นี้ก็คือว่า การลดเหลือ 3.8% ในปี 1999 มันหายไปหรือเปล่า อันนี้คือประเด็นที่ 1 ประเด็นที่ 2 คือผมเองผมก็รับข้อมูลทางราชการมา แต่ก็อยากจะฝากทาง การไปเหมือนกัน คือเป็นนักกฎหมายถ้าไม่เห็นด้วยตาก็ยังไม่มั่นใจ คือ เราพูดกันอยู่เรื่อยๆ ผมก็พูดตามนั้น คือว่าเมื่อการเจรจา GATT สิ้นสุดลงแล้วนี้ข้อตกลง 2 ฝ่าย จะสิ้นสุดไปโดยอัตโนมัติครับ คือ มันไม่มีเขียนไว้ตรงไหนว่าเป็นอย่างนั้น คือเขียนไว้เพียงแต่ว่าประชาคมยุโรปจะต้องให้ประเทศไทยส่งเข้าไปในประชาคมยุโรปเท่าปริมาณที่เคยส่งกันไว้ภายใต้ข้อตกลง ตรงนั้นมีแล้วตัวกฎหมายก็เขียนเอาไว้อย่างนั้น แต่ว่าเมื่อ GATT มีผลใช้บังคับแล้วข้อตกลงทั้งหลาย VER ทั้งหมดจะสิ้นสุดไป มันเป็นความเข้าใจกันเอง ซึ่งผมหรือหลายฝ่ายก็เข้าใจตรงกัน เพียงแต่ว่าอยากจะตั้งไว้เป็นข้อสังเกตว่ากฎหมายไม่ได้เขียนเอาไว้ ผมก็เลยยังกังวลอยู่

ข้อคิดเห็นจากผู้วิจารณ์

คุณเสรี เด่นวรลักษณ์

คณะกรรมการ สมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย

ผมขอแยกประเด็นที่อยากจะเสนอความคิดเห็นไว้เป็น 3 ส่วน ส่วนแรกคือ การพยากรณ์ว่า มันสำปะหลังที่จะเข้าไปใช้ในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในยุโรปจะลดลงมากน้อยแค่ไหน และราคาจะลดลงมากน้อยแค่ไหนในส่วนนี้เป็นส่วนที่ยากที่สุด ท่านที่อยู่ในอุตสาหกรรมคงจะทราบว่า ราคาของพืชผลการเกษตรนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยมากมายนัก เรื่องดินฟ้าอากาศของประเทศต่างๆที่เพาะปลูกธัญพืชและอุตสาหกรรมวัตถุดิบทดแทนอย่างอื่น โดยเฉพาะในส่วนของมันสำปะหลังนั้น ตัวที่เราจะต้องจับตามองในอนาคตซึ่งตอนนี้เราพยากรณ์ไม่ได้เลยก็คือว่า อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราจะผันผวนแค่ไหนหลังจากที่ GATT ได้มีการบรรจุข้อตกลง ก็จะมีการลงนาม แล้วจะมีผลในที่สุด แล้วการค้าอุตสาหกรรมหลายๆอย่างนั้น จะมีการปรับตัวค่อนข้างจะมาก ซึ่งคงจะทำให้มีการผันผวนในเรื่องเงินตราของแต่ละประเทศโดยเฉพาะในยุโรป ผมว่าตัวนี้จะเป็นตัวหนึ่งที่ทำให้เราไม่สามารถพยากรณ์เรื่องราคาของมันสำปะหลังในยุโรปได้ การค้าธัญพืชแล้วก็พืชน้ำมันต่างๆ หลังจากกฎของ GATT นั้นมีผล ก็จะมีการเจรจาเปิดตลาดกัน มีการปรับตัวค่อนข้างมาก เพราะฉะนั้นในการค้า การใช้วัตถุดิบอาหารสัตว์ต่างๆนั้นเชื่อว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงมาก ไม่เฉพาะในยุโรป ทัวโลกก็อาจจะมีการเปลี่ยนแปลง เพราะฉะนั้นทุกวันนี้มีการพยากรณ์ว่าจะใช้มันสำปะหลังมากขึ้นหรือน้อยลง ราคาจะมากขึ้นหรือน้อยลง ผมเข้าใจว่าก็คงจะเอาสถิติที่ผ่านมา นั้นมาเป็นผลการศึกษานั้นเอง แต่ว่าคำพยากรณ์เหล่านั้นนั้นคงจะปรับไปตามสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตนี้ผมอยากจะเรียนเอาไว้เพื่อพิจารณาก็คือ ส่วนที่ไม่ตายสำหรับอาหารสัตว์นั้นคือมันสำปะหลัง เพราะเป็นสินค้าคาร์โบไฮเดรต ถ้าจะนำมาใช้เลี้ยงสัตว์เพื่อทดแทนธัญพืชนั้นจะต้องมีโปรตีนเข้ามาผสม แล้วสูตรที่ใกล้เคียงกับการใช้มากที่สุดคือ เอามันสำปะหลัง 80% + กากถั่วเหลือง 20% แล้วเอาไปเทียบกับราคาของธัญพืช นี่เป็นสูตรที่คงจะใช้ไปอีกนาน เพราะถ้าเราจะติดตามมันสำปะหลังว่าจะมีการใช้มากขึ้นน้อยในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์คงจะดูตัวนี้ ติดตามว่าราคาของสินค้าต่างๆนี้จะขึ้นลงมากน้อยแค่ไหน

ผมค่อนข้างจะคล้อยตามได้แน่ชัดว่าราคาของมันสำปะหลังจะต้องลดลง เพราะธัญพืชในยุโรปจะลดลง ส่วนจะลดลงในระดับไหนนั้น ถึงขนาดที่ประเทศไทยไม่สามารถจะส่งเต็มพีดานโคเวต้าที่ยุโรปอนุญาตให้เรานำเข้านั้นคงไม่ได้อยู่ที่ปัจจัยของยุโรปอย่างเดียว ผมเข้าใจว่าในที่สุดมันจะกลับมาที่ปัจจัยภายในประเทศของเราเป็นหลัก ก็จะกลับมาในอีกประเด็นหนึ่งที่บอกว่าอุตสาหกรรมนี้คงจะต้องมีการปรับตัว โรงแปงจะมีปัญหาเรื่องซัพพลายไม่พอเพราะซัพพลายจะน้อยลง และเกษตรกรนั้นอาจจะขาดทุนในที่สุด ผมเองก็ไม่แน่ใจว่าตัวนี้จะเป็นสิ่งที่จะเกิดขึ้นใช่หรือไม่ และที่ผมหวังว่าจะไม่ใช่ก็เพราะว่าท่าน

ประธานผู้ดำเนินงานอภิปราย ท่านผู้อำนวยการใหญ่มูลนิธิสถาบันพัฒนามันสำปะหลังแห่งประเทศไทยนั้น ท่านยอมออกจากภาพการเพื่อช่วยอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง ก็เพื่อที่จะช่วยแก้ปัญหานี้ เรามีข้อสรุปหลักๆ อยู่ว่า เรามีพื้นฐานที่สามารถจะเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ลดต้นทุนในการผลิตมันสำปะหลัง เพียงแต่เราจะเผยแพร่สู่เกษตรกรได้เร็วแค่ไหน และเรายังมีเทคโนโลยีหลายอย่างที่สามารถจะเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ลดต้นทุนของเกษตรกร เช่น มีผลวิจัยว่าถ้ามีการเพิ่มอายุการปลูกมันสำปะหลัง คือ ยืดอายุ การเก็บเกี่ยวออกไปจากปัจจุบัน 8 เดือน ถึง 12 เดือน นั้น เราสามารถเพิ่มผลผลิตของหัวมันสดได้ประมาณ 50% ถ้าเราไปเก็บเกี่ยวที่ประมาณ 15-16 เดือน โดยที่ต้นทุนของเกษตรกรเพิ่มขึ้นมีเพียงค่าเช่าที่ และเรื่องของดอกเบี้ยเท่านั้นเอง แต่ทำอย่างไรให้เกษตรกรสามารถใช้เทคโนโลยีอันนี้ สามารถใช้โอกาสอันนี้ไปเพิ่มประสิทธิภาพเพื่อลดต้นทุน

อีกตัวหนึ่งคือเรื่องการจัดการเก็บเกี่ยวหัวมันสำปะหลังสด การแปรรูป การตลาดภายในประเทศ ที่ผ่านมานั้นเราบอกว่ามันสำปะหลังมีปัญหา แล้วเราไปผลิตมันสำปะหลังเกิน มีผลผลิตที่ไม่รู้จะไปขายที่ไหน ขายยุโรปได้ปีละ 5 ล้านกว่าตัน ทำแบ่งได้ปีละประมาณ 1,200,000 ถึง 1,300,000 ตัน แล้วที่เหลือนั้นเราจะต้องไป dump ทั้งในราคาขาดทุนมากมายในตลาดนอกประชาคมยุโรป แล้วก็บอกว่าเราจะต้องลดผลผลิต ลดการเพาะปลูกมันสำปะหลัง แต่ถ้าเรากลับมาวิเคราะห์ให้ละเอียดซักนิดนึงจะพบว่า อุตสาหกรรมมันสำปะหลังคืออะไร ท่านที่ติดตามคงจะทราบว่าเราผลิตหัวมันสำปะหลังสด ปีหนึ่งประมาณ 20 ล้านตัน ปีนี้จะมีผลผลิตต่ำกว่า 20 ล้าน ถ้าการสำรวจครั้งล่าสุดถูกต้อง เรามีอุตสาหกรรมแป้งมันสำปะหลังที่มีกำลังการผลิตและมีตลาดที่พอจะรับได้อยู่ในเกณฑ์ปีละประมาณ 2 ล้านตัน และมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นและมีการลงทุนเพิ่มขึ้นบ้าง ถึงแม้ในบางที่นั้นโรงงานอาจจะต้องย้ายออกเพราะว่าที่ดินแพงไปไม่สามารถเพาะปลูกมันสำปะหลังได้แล้ว แต่ก็สรุปได้ว่ากำลังการผลิตแป้งมันสำปะหลังนั้นไม่ต่ำกว่า 2 ล้านตัน ถ้าเราสามารถทำให้โรงงานเหล่านี้ผลิตได้เต็มกำลังผลิต และอุตสาหกรรมแป้งมันสำปะหลังต้องการใช้หัวมันทั้งสิ้น ถึง 10 ล้านตัน ในอัตราส่วน 5:1 เรามีตลาดมันเม็ดเงินที่เราส่งไปยุโรป ถึงแม้ว่ามีผลกระทบจากเรื่องการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมทำให้ราคาลดลงมาบ้าง แต่ด้านราคาที่ลดลงมาเมื่อตอนกลับมาแล้ว มันก็ยังสามารถทำให้เกษตรกรสามารถขายหัวมันได้ในระดับประมาณ 70-80 สตางค์ ถ้าเราไม่ไปสร้างภาระของผู้ส่งออกหรือของผู้ประกอบการมากเกินไปมันควรจะเป็น ในส่วนนี้เรามีตลาดอยู่แล้วซึ่งในประชาคมยุโรปหรือเดี่ยวนี้นี้เรียกว่า สหภาพยุโรปนั้นได้ผูกพันตัวเองกับ GATT ในรอบใหม่มาให้ไทยสามารถส่งเข้าได้ปีละ 5.5 ล้านตัน ถ้าในอัตราส่วนที่เราใช้หัวมันไปทำเป็นมันเม็ดเงินนั้น คิดในอัตราที่ต่ำที่สุด คือ 2.3 ต่อ 1 ตันมันเม็ดเงิน เราต้องใช้หัวมันประมาณ 12 ล้านตัน หรือกว่า 12 ล้านตัน จะเห็นได้ว่าถ้าเรามีการจัดการเรื่องการเก็บเกี่ยว และการขายหัวมันสำปะหลังสู่อุตสาหกรรมต่างๆ ภายในประเทศ อย่างมีระบบมากกว่าในปัจจุบันนี้แล้ว คงจะไม่มีปัญหาเรื่องไม่มีวัตถุดิบหัวมันสดเพียงพอสำหรับอุตสาหกรรมของเรา ประเด็นนี้ผมไม่อยากเสนอที่ไหนและก็ไม่เคยพูดที่ไหน ก็เมื่อท่านรัฐบาลของเรานั้น

ได้มีความกรุณาเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การค้ามันสำปะหลัง เอาเงินงบประมาณแผ่นดินมาชดเชย อุตสาหกรรมมันสำปะหลัง ที่ผมเรียนว่าไม่อยากจะพูดเพราะผมไม่เคยเชื่อเลยว่ารัฐบาลของเรานั้นจะสนใจ เรื่องมันสำปะหลังจริง จะช่วยชาวไร่มันสำปะหลังจริง แต่ในครั้งนี้น้อยๆก็เป็นการแสดงเจตนาว่า รัฐบาลมีเงินพอจะช่วยชาวไร่ที่เพาะปลูกมันสำปะหลัง เมื่อมีครั้งแรกแล้วอนาคตน่าจะเป็นไปได้อีก ถ้าเอาเงินอันนี้มาใช้ให้เกิดประโยชน์ แทนที่จะเอาไปผ่านกลไกต่างๆ ซึ่งท่าน อ.อัมมาร ได้ให้สัมภาษณ์ใน หนังสือพิมพ์ที่ผมไปอ่านเจอบอกว่ก็คงจะไม่ได้ดีกว่าการเอาเงินขึ้นเฮลิคอปเตอร์ไปโปรยใส่ไร่มัน ซึ่ง เกษตรกรผู้เพาะปลูกมันสำปะหลังไปไล่เก็บเอา ผมเชื่อว่าที่ทำอยู่นั้นส่วนที่ไปถึงเกษตรกรมีน้อยมาก ที่นี้ ถ้าเราเอาเงินที่พอจะเจียดได้จากรายได้แผ่นดินนั้นมาช่วยอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง โดยจัดระบบให้เกษตรกร นั้นสามารถยืดอายุการเก็บเกี่ยวแทนที่จะมาเก็บเกี่ยวหัวมันทั้งหมดในช่วงเดือนธันวาคม-เมษายน ทำให้ โรงแปงนั้นไม่มีหัวมันที่จะผลิตในช่วงเดือนพฤษภาคม-ตุลาคม แล้วส่วนใหญ่จะต้องปิดลงไป ถ้าเรายืดมัน ออกไปโดยมีการทำสัญญาระหว่างโรงแปงกับเกษตรกร โดยให้เกษตรกรนั้นรวมตัวเป็นสหกรณ์หรือเป็นองค์ กรอะไรสักอย่างหนึ่ง แล้วก็รับประกันราคาโดยมีโรงแปงเป็นคู่กรณี เป็นคู่สัญญา แล้วรัฐบาลเอาเงินที่จะ ช่วยเหลือส่วนหนึ่งเป็นเงินกู้ให้กับเกษตรกรเพื่อจะไปใช้จ่ายเพื่อยืดอายุการเก็บเกี่ยวออกไป เราได้เพิ่มผลผลิต ของหัวมัน ซึ่งในที่สุดจะเป็นรายได้ของประเทศชาติเพิ่มขึ้นไป แล้วอุตสาหกรรมแปงมันก็จะขยายตัวซึ่ง เราก็จะสามารถขายได้ในราคาดี ขณะเดียวกันเงินที่จะนำมาใช้พันกว่าล้านอาจจะไม่ต้องใช้ถึงพันล้าน แต่เอาเงินส่วนนี้มาชดเชยราคาให้กับโรงงานแปงมันสำปะหลังที่ต้องเข้าองค์การ ที่ต้องไปประกันราคา ชาวไร่ และถ้าในที่สุดขายได้ราคาเท่ากับที่ประกันเอาไว้ ผมเชื่อว่าบางที่อาจจะไม่ต้องชดเชยเลย แต่ถ้า หากต้องชดเชยก็คงใช้เงินไม่ถึง 200-300 ล้านบาท

การที่ดึงเอาหัวมันส่วนภายนอกไปแล้ววาดภาพ หัวมันสำปะหลังที่เหลือไม่พอกับ อุตสาหกรรม แปงมัน ไม่พอกับส่วนที่ส่งไปยุโรปแล้ว ผมเชื่อว่าราคาหัวมันก็จะขึ้น แล้วถ้าโรงแปงที่เข้า โครงการที่จะได้ รับเงินชดเชยมีหน้าที่ต้องคอยแทรกแซง มีการซื้อในราคาขั้นต่ำตามนโยบายของรัฐแล้ว โรงงานมันเส้น ก็ต้องซื้อในราคาสูงตามไปเหมือนกัน อันนี้ผมยกตัวอย่างถ้าเรามีการจัดการ ให้มันต่างไปจากทุกวันนี้ มันมีวิธียะแยงที่สามารถทำได้ดีกว่าและก็ใช้เงินน้อยกว่า ถ้าสมมติว่า เราเชื่อว่าในอนาคตเราสามารถ ที่จะปรับปรุงระบบการแปรรูป การตลาด และการจัดการภายในประเทศให้ดีขึ้นนั้น อุตสาหกรรมแปงมัน คงจะโตขึ้นไปเรื่อยๆ และเราก็คงจะไม่มีหัวมันสดพอที่จะเหลือไปเป็นมันเม็ดที่จะส่งไปประชาคมยุโรป ถึงแม้ ว่ายุโรปอยากจะใช้มันเม็ดในราคาที่ท่าน อ.บุญจิต ได้เสนอไปเมื่อเช้านี้ ปัญหาไม่ใช่ว่าเราไปแข่งไม่ได้ ปัญหาก็คือเราไม่จำเป็นต้องไปแข่งแล้วถ้าเรามีตลาดอื่น โดยเฉพาะเรื่องแปงมันข้อเจรจา GATT และข้อ ตกลง GATT ซึ่งได้สิ้นสุดเมื่อวันที่ 15 ธันวาคมที่ผ่านมา กำลังจะเปิดช่อง เปิดโอกาสให้กับอุตสาหกรรมนี้ มหาศาล ที่ผมเรียนเมื่อคืนนี้เรียนถามท่านรองอธิบดีและท่านผู้แทนจาก กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ คือ เรื่องเกี่ยวกับข้อตกลงของ GATT ในส่วนของแปงมันสำปะหลัง ซึ่งยุโรปเสนอความผูกพันไว้ ซึ่งส่วนที่เรา

น่าจะให้ความสนใจมากที่สุดคือใน GATT มันมีตัวหนึ่งภายใต้มาตรการ Minimum access ซึ่งบอกว่าประเทศที่เคยกีดกันการนำเข้า จะต้องค่อยๆ เปิดตลาดเท่ากับ 3% ของการบริโภคภายในประเทศ และในที่สุดเพิ่มขึ้นไปเป็น 5% โดยในอัตราภาษีที่สามารถทำให้มีการนำเข้าได้ ถ้าเกิดเราสามารถผลักดันให้ตัวนี้เกิดขึ้นได้และก็เกิดขึ้นเร็วขึ้น ประชาคม ยุโรปจะเป็นผู้บริโภคแบ่งจากเมืองไทยรายใหญ่รายหนึ่งในอนาคตได้ ประเทศเกาหลีใต้ซึ่งปัจจุบันนี้ห้ามนำเข้าแป้งมันสำปะหลังเลย คงจะต้องค่อยๆ เปิดอยู่ที่เวลาเท่านั้นเอง ถ้ามีประเทศใหญ่ อย่างเช่น เกาหลีใต้ แล้วก็ประชาคมยุโรปเปิดรับตลาดแป้งมันสำปะหลัง ผมคิดว่า 2 ล้านตันที่เรามีอยู่ กำลังการผลิตที่เรามีอยู่นั้นอาจจะไม่พอที่จะไปสนองตลาดด้วยซ้ำไป คงจะต้องมีการขยายในส่วนนี้ ซึ่งในที่สุดจะทำให้การส่งออกมันเม็ดเราลดความสำคัญลง แต่นี่คงเป็นเรื่องของการจัดการภายในประเทศ ว่าส่วนไหนที่ให้ประโยชน์กับอุตสาหกรรม ให้ประโยชน์กับประเทศชาติมากกว่านั้น เป็นเรื่องของอนาคต

ในประเด็นที่เราสนใจมากที่สุดว่า รัฐบาลไทยเราควรจะทำอย่างไรกับสัญญาที่จะหมดอายุในปีหน้า ผมเรียนว่าเท่าที่ผมดูรายละเอียดจากข้อมูลเท่าที่ผมมีอยู่ซึ่งค่อนข้างจะไม่สมบูรณ์ เพราะฉะนั้นก็คงจะแสดงความคิดเห็นจากข้อมูลซึ่งหลายท่านได้เสนอไปในช่วงต้นของการสัมมนาแล้ว จากข้อมูลเหล่านี้ ผมคงจะเลือกยกเลิกสัญญาแล้วมีการเจรจาสัญญาฉบับใหม่ โดยอ้างถึงเงื่อนไขของสัญญาฉบับเก่าเพื่อทำให้ความรู้สึกที่ไม่ดีนั้นหายไป ที่จริงนี้เป็นวิธีการที่เราทำมาทุกครั้งที่มีการต่ออายุสัญญาหรือมีการเจรจาใหม่ ก็คือเราไม่ได้บอกว่าเลิก แต่มีการตกลงการเจรจากันแล้วบอกว่า เราเห็นพ้องต้องกันนะให้มีการต่ออายุสัญญาตามเงื่อนไขเก่าแต่ขอเพิ่มอันนี้เข้าไป และเงื่อนไขที่ผมอยากจะเห็นเพิ่ม อันแรกคือเรื่อง GATT ในรอบอายุความที่จะจบสิ้นลง ก็คงจะต้องพูดว่าสัญญานี้เป็นส่วนหนึ่งของ GATT เพราะฉะนั้นผลประโยชน์อะไรก็ได้แต่ที่ประเทศไทยพึงจะได้จากการที่ยอมทำสัญญาจำกัดการส่งออกตัวเองแล้วไม่ควรจะน้อยกว่าที่ EC หรือสหภาพยุโรปนั้นได้ผูกพันกับ GATT เอาไว้ และประเด็นที่ 2 ที่อยากจะเห็นเขียนไว้ในพิธีสารที่มีการต่ออายุ ก็คือว่าประชาคมยุโรปนั้นน่าจะแสดงความเห็นไว้ในกรณีของประเทศไทยที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมของยุโรป ซึ่งทำให้ราคาธัญพืชลดลงมาอย่างมากมาย มันสำปะหลังกำลังมีปัญหาที่จะไปแข่งกับธัญพืชของยุโรปเองภายใต้ันนโยบายเกษตรร่วมใหม่ มันสำปะหลังกำลังมีปัญหากับวัตถุดิบอาหารสัตว์ที่จะไปทดแทนธัญพืชที่ส่งจากประเทศต่างๆ ที่ไม่มีข้อจำกัดของโควตา ไม่มีข้อเสียเปรียบเรื่องภาษี และท่านคงจะทราบหลายๆ ตัวนั้นสามารถเข้ามาในยุโรปได้โดยที่ไม่มีโควตา และไม่ต้องเสียภาษีเลย ในอดีตเราไม่เคยเพราะว่ายังไม่รู้เราก็มีช่วงที่เราจะเข้าไปทดแทนธัญพืชมาก หลังจากที่มีการใช้นโยบายเกษตรร่วมของยุโรปใหม่แล้วมันสำปะหลังไม่มีข้อได้เปรียบอันนี้แล้ว เพราะฉะนั้นยุโรปก็คงต้องไปพิจารณาว่าเราจะต้องไปแข่งกับสิ่งทดแทนเหล่านั้น น่าจะพิจารณาลดภาษีให้เราหรือยุโรปเอง แล้วก็สิทธิของ GATT เองก็บอกอยู่แล้วว่า ภาษีนำเข้าทั้งหลายนอกจากไม่เพิ่มแล้ว ประเทศภาคีทั้งหลายพยายามลดลงไปจากปัจจุบันอีก 36% ภายใน 6 ปี เราคงทราบอยู่แล้วว่าทางยุโรปถ้าเราไป

บีบบังคับคงต้องลดเลย อันนี้เขาคงไม่กล้าเซ็นสัญญา แต่ถ้าไปบอกว่ายุโรปพยายามเจรจากับประเทศไทยเพื่อพิจารณาลดภาษีลงไปให้เร็วที่สุดและมากที่สุดเท่าที่โอกาสจะอำนวยให้นั้น ผมคิดว่า มันน่าจะอยู่ในวิสัยที่ผู้ที่จะมาเซ็นพิธีการของยุโรปนั้นพอจะรับเอาไปได้ ผมไม่คิดว่าเนื่องจากมีแก๊ตแล้วเราถือโอกาสยกเอาเรื่องของแบ่งปันผลประโยชน์เข้ามาอยู่ในสัญญานี้ เพราะในสัญญาซื้อมันบอกว่าเป็นข้อตกลงระหว่างยุโรปกับประเทศไทยว่าด้วยการค้าการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ไม่ได้บอกว่าเป็นมันเม็ดอย่างเดียว ในอดีตนั้นเราไม่ได้ติดใจ เพราะว่ายุโรปนั้นตั้งกำแพงกีดกันเราเรื่องแบ่งปันเท่ากับ Levy ซึ่งเรารู้อยู่แล้วว่าเราไม่มีทางที่จะเข้าไปได้ ในเมื่อยุโรปได้ผูกพันตัวเองภายใต้แก๊ตรอบใหม่ว่าจะต้องเปิดตลาด ซึ่งหนึ่งในเงื่อนไขก็คือ จะต้องเปิดตลาดเท่ากับ 3% ของปริมาณบริโภคภายในประเทศ ถ้าเราจะถือโอกาสบอกว่าเรายกเอาเรื่อง Minimum Access เป็นเรื่องการเปิดตลาดเข้ามาอยู่ในสัญญาฉบับนี้เพื่อให้มีการเจรจากันระหว่างทวิภาคีให้เร็วที่สุด มีการตกลงว่าปริมาณบริโภคแบ่งภายในประเทศของยุโรปนั้นคือเท่าไร และยอมให้มันสำปะหลังเข้าไปทดแทนในอัตรา 3% ของปริมาณนั้น ในพิกัดภาษีซึ่งยุโรปได้ผูกพันไว้และได้ขอให้ลดลงมาเร็วที่สุด ผมคิดว่าถ้าเผื่อยกเอาตัวนี้เข้ามาอยู่ในสัญญานี้แล้วโอกาสที่เราจะเจรจาเปิดตลาดนี้ให้เร็วขึ้นนั้นจะมี ถ้าเกิดปล่อยให้เหลือในการเจรจารอบใหญ่ซึ่งมีสินค้าอยู่เป็นร้อยเป็นพันแล้วผมคิดว่าเรื่องแบ่งปันผลประโยชน์คงจะเป็นรายการที่ผู้เจรจาไม่ว่าจะประเทศไทยก็ดี ยุโรปก็ดีนั้นแทบจะไม่ให้ความสนใจเลย ผมคิดว่าถ้าไม่ได้เป็นการผูกพันว่าจะต้องลดลงไปเท่าไรจะต้องเปิดเท่าไร และต้องทำเสร็จเมื่อไร ผู้ที่มาเจรจาและลงนามในพิธีการน่าจะรับได้ เป็นความพยายามเท่านั้นเองที่จะเจรจาที่จะเปิดตลาดแล้วก็ลดภาษี ถ้าเกิดเราสามารถที่จะทำให้พิธีการที่ลงนามระหว่างรัฐมนตรีของเรากับผู้แทนของสหภาพยุโรปออกมาในลักษณะที่ผมได้เรียนไปเมื่อกี้ ก็น่าจะเป็นประโยชน์มากที่สุดสำหรับประเทศไทยเรา ก็ขอฝากความหวังให้กับกรมการค้าต่างประเทศหรือหน่วยงานอื่นที่จะเป็นตัวแทนประเทศไทยไปเจรจาต่อในรายละเอียดภายใต้สัญญาเหล่านี้ในอนาคต เพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงกับวงการมันสำปะหลังมากที่สุด แต่ผมไม่ทราบว่าจะอยากได้หรือไม่ เท่าที่ดูจากรายละเอียดตัวหนังสือที่เขียนไว้ใน Agreed Minutes ที่ได้ทำไว้ เรายังต้องมีการเจรจาเรื่องวิธีการบริหาร ซึ่งถ้าเกิดคณะผู้เจรจาสถาบันเขาประเด็นที่ผมได้เรียนเสนอไปพิจารณาว่าจะสามารถไปช้อนไว้ที่ไหนได้ ถ้าเซ็นต์ออกมาได้ ผมคิดว่าองค์การมันสำปะหลังน่าจะยังมีความหวังอยู่

ผมเห็นว่าพอมีเวลา ก็จะรายงานประเด็นเพิ่มอีกนิดเดียวซึ่งผมเห็นว่ามีความสำคัญมากคือเรื่องอนาคตของการขายมันสำปะหลังไปสหภาพยุโรป ผมได้พูดไปแล้วว่ามันคงอยู่ที่การแข่งขันในเรื่องของราคาว่ามันสำปะหลังมันต้องไปแข่งขันกับธัญพืชอื่น เมื่อเอาไปรวมกับพวกโปรตีนแล้วราคาจะต้องสู้ได้ แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดเราต้องไม่ลืมว่าอาหารสัตว์ในยุโรปนั้นเป็นสินค้าอุตสาหกรรม แล้วในยุโรปนั้นค่อนข้างจะคงที่แล้วไม่สามารถปรับราคาขึ้นลงตามราคาธัญพืชของตลาดโลกหรือราคามันสำปะหลังของเรา สิ่งที่จะชี้ว่าเขาจะใช้มันสำปะหลังต่อไปมากน้อยแค่ไหนนั้น ตัวหนึ่งอยู่ที่เสถียรภาพของราคามันสำปะหลัง

ด้วย ถ้าราคามันล่าปะหลังของเราขึ้น-ลง แบบไม่มีทิศทาง แบบที่ผู้ค้า ผู้ใช้นั้นไม่สามารถที่จะอ่านแนวโน้มของราคาได้แล้วนี้ ถึงแม้มันล่าปะหลังอาจจะถูกมากๆในบางช่วงของปี ผมเข้าใจว่าอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ ของยุโรปก็คงจะไม่ใช้มันล่าปะหลัง เพราะในประเด็นนี้มันจะมีความสำคัญและในอนาคตมันจะมีความสำคัญมากขึ้น ในอดีตนั้นเราไปแข่งกับธัญพืชซึ่งราคา 400 กว่า DM ในขณะที่มันล่าปะหลังราคา 300-300 กว่าDM เราจะขึ้น-ลงบ้างสัก 50 DM เขาก็ยังพอรับได้ เพราะว่ามันพอจะมีผลประโยชน์อยู่ในอนาคตนั้นราคามันล่าปะหลังต้องไปแข่งกับธัญพืชแล้วอาจจะมีช่องว่างอยู่ในระดับประมาณสัก 30 DM ไม่เกิน 30 DM ถ้ามีการขึ้น-ลงมากเมื่อไร ผมคิดว่าถึงแม้ว่าราคามันล่าปะหลังถูกกว่าธัญพืชเขาก็อาจจะเลือกใช้ธัญพืช ซึ่งสามารถซื้อล่วงหน้าไม่มีปัญหาเรื่องการขึ้น-ลงของราคา ก็สามารถคำนวณต้นทุนได้ สามารถวางแผนการขายได้อันนี้จะมีความสำคัญมากในอนาคต.

ข้อคิดเห็นจากผู้วิจารณ์

คุณไมตรี อิงภากรณ์

บรรณาธิการข่าวธุรกิจอาวุโส นสพ.บางกอกโพสต์

ผมว่าผมเป็นคนที่ไม่ค่อยเหมาะสมเท่าไรที่จะมาวิจารณ์ เพราะว่าในรายงานวิจัยมี 2 หัวข้อใหญ่ๆ หัวข้อหนึ่งคือ การคำนวณตัวเลขว่าตลาดมันล้นหลังจากจะเป็นอย่างไรบ้าง ซึ่งผมก็ไม่ว่าจะวิจารณ์อย่างไร หัวข้อที่ 2 ก็เป็นเรื่องของกฎหมายซึ่งผมก็ไม่รู้เรื่องเหมือนกัน แต่ไหนๆมาแล้ว ผมเลยขอทำหน้าที่ทำสิ่งที่นักข่าวทำได้ดีที่สุดคือการตั้งคำถาม แต่ก่อนอื่นผมขอวิจารณ์เกี่ยวกับวิธีการเขียน paper ชักนิดหนึ่ง เพราะผมรู้สึกว่าคุณที่ไม่ค่อยจะฉลาดนักอย่างผมนี่อ่านยากมาก สิ่งที่ผมต้องการได้หลายๆเวลาที่อ่านคือต้องการป้ายชี้ทางว่าข้อมูลเยอะๆ ที่กำลังจะมามันจะพาเราไปไหน ถ้าหากว่าจะช่วยนำชักนิดหนึ่งในการเขียนคือบอกว่าต่อไปจะวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของ CAP ว่าจะเป็นอย่างไรมากกว่าผมต้องการให้มันชัดเจนกว่านั้นว่าสิ่งที่ผมสรุปได้ ถ้าหากว่าออกมาอย่างนั้นมันจะตามได้ง่ายขึ้น ก็คือว่าขั้นตอนที่ผู้วิจัยพยายามจะทำขึ้นมาก็คือดูว่าต้องการที่จะนำไปสู่ราคากับปริมาณความต้องการมันล้นหลังจากจะเป็นอย่างไรบ้าง และขั้นตอนในการผ่านอันนี้คือ

1) การปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรปมีผลอย่างไรต่อราคาธัญพืชและผลิตภัณฑ์ที่ทดแทนธัญพืช มีผลอย่างไรต่อราคาเนื้อไก่และเนื้อสุกร ซึ่งจะมีผลอย่างไรต่อปริมาณความต้องการเนื้อไก่กับเนื้อสุกร ซึ่งจะมีผลต่อความต้องการมันล้นหลังจาก หากมีป้ายชี้ทางที่ออกมาชัดเจนอย่างนี้ชักนิดหนึ่งที่ผมจะรู้ว่าผมผัดมันแล้วจะไปไหน เพราะฉะนั้นผมอ่านช่วงที่มีการวิเคราะห์ตัวเลขด้วยความรู้สึกที่ค่อนข้างทรมาน ว่าผมถูกปิดตาให้ตามไปโดยไม่ต้องห่วงและในที่สุดจะไปถึงเองและจะเข้าใจว่าไปเพราะอะไร

2) ตัวเลขของการปรับตัวของสหภาพยุโรป ซึ่งผมขอพูดว่าผมไม่สามารถที่จะวิจารณ์ได้ ผมรู้สึกว่าได้มีการดึงตัวเลขมาค่อนข้างละเอียดและครอบคลุมประเด็นต่างๆเท่าที่พอจะมาประเมินได้ว่ามันน่าจะเกี่ยวข้อง วิธีการคำนวณมัน linear เกินไปหรือไม่ อันนี้ผมไม่สามารถที่จะวิจารณ์ว่ามันมีวิธีอื่นที่จะทำได้ดีกว่าหรือเปล่า

3) ส่วนของ อ.สมนึก คือดูการปรับตัวในประเทศไทย มีการคำนวณออกมาว่า Quota Rent เป็นยังไป 200-300 บาท เราพอที่จะนำไปเปรียบเทียบกับที่รัฐบาลจะเอาไปอุดหนุนตันละ 200-300 บาท ได้ว่ามันเป็นยังไฉนอันนี้ดี แต่ว่าผมอ่านแล้วผมมีความรู้สึกต่อเนื่องจากคุณเสรีว่าจริงๆแล้วมันล้นหลังจากในขณะนี้และในอนาคตมันไม่ใช่เรื่องของมันอัดเม็ดเพียงอย่างเดียว มันเป็นเรื่องของการปรับตัวไปสู่ผลิตภัณฑ์มันชนิดอื่น แล้วในการวิจัยไม่ค่อยได้พูดถึงว่าอุตสาหกรรมมันสามารถที่จะปรับเปลี่ยนจากมันอัดเม็ดไปเป็นแป้งหรือแอลกอฮอล์หรืออะไรได้มากน้อยแค่ไหนในภาวะราคาต่างๆ ซึ่งจะทำให้เราเห็นอนาคตของอาชีพ

การปลูกหัวมันสดได้ง่ายขึ้น อีกอันหนึ่งผมไม่รู้ว่าจะมีคำตอบหรือเปล่า แต่ในเมื่อเรากำลังพูดถึงการเจรจา
รอบอุรุกวัย การเจรจาของแก๊ต มันไม่ใช่ราคาหัวมันสดเพียงอย่างเดียวที่จะมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคต
ราคาข้าวโพดก็น่าจะมีความเปลี่ยนแปลง ราคาอ้อยก็น่าจะมีความเปลี่ยนแปลง แล้วทราบว่าการทำต่อไปถึง
พืชอื่นมันก็คือวิทยานิพนธ์ที่ใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ แต่ว่าถ้าหากว่าเราจะดูอนาคตของเกษตรกรว่าเขาสามารถที่
จะทำอะไร เขาก็มีการปรับเปลี่ยนเหมือนกัน แล้วสักวันหนึ่งเราน่าจะมีการประเมินค่าสมมติว่าอาชีพการ
ปลูกมันไม่ได้ผล มันมีโอกาสดังที่จะเปลี่ยนไปสู่พืชอื่นได้ใหม่ และผลกระทบของข้อตกลง GATT ในเรื่องของ
ราคาพืชอื่นจะเป็นอย่างไรบ้าง มันเป็นโอกาสหนึ่งเหมือนกัน

4) ประเด็นเกี่ยวกับสัญญาที่ อ.สุรเกียรติ์ พูดถึง เดิมที่ผมรู้สึกว่า ผมเตรียมที่จะพูดค่อนข้างเป็นขั้น
เป็นตอนแต่พอมาฟังเมื่อเช้านี้แล้วรู้สึกว่าการเตรียมมันชักจะฉีกไปในหลายๆ ส่วน ส่วนแรก เรื่องโควต้า
ผมมีข้อสังเกตเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ซึ่งไม่ค่อยมีใครพูดถึงเลย อดีตในสัญญาเดิมๆมานี้ เรามักจะพูด
ทำนองว่าโควต้ามันเหมือนเดิมจากสัญญาฉบับที่ 2 ถึง ฉบับที่ 3 จริงๆ แล้วสัญญาฉบับที่ 3 เป็นการแอบ
เพิ่มโควต้าจากฉบับที่ 2 เพราะได้มีการเพิ่มการยืมมันเป็นวิธีการหนึ่ง อาจจะเป็นระบบของไทยก็ได้เนะครับ
คล้ายๆ กับศรีธนชัย O.K. 21 ล้านก็เป็น 21 ล้าน แต่เดิมที่ยืมได้ 500,000 ตอนนี้ยืมได้ 750,000 ถ้าหากว่า
เพิ่มการยืมได้ทุกๆ ปีก็เท่ากับว่าเพิ่มโควต้าไปตลอด ไม่ก็แสนก็จริง แต่ว่ามันเป็นการเพิ่มในส่วนที่เกี่ยวข้อง
การจัดสรร Quota Rent นะฮะ อ.สุรเกียรติ์ ค่อนข้างยาวและทุกคนก็เห็นด้วยว่ามันเป็นเรื่องที่ค่อนข้างสำคัญ
ว่าการจัดสรรการส่งออกถ้าโควต้ายังบังคับใช้อยู่หมายความว่าเราขายได้เต็มโควต้า ใครเป็นผู้ออกไป
อนุญาตคนนั้นเป็นคนที่คุมโควต้า ผมอยากจะโยนคำถามกลับไปสู่นักวิจัยว่า ในเมื่อข้อตกลงทวิภาคีที่ดี
หรือข้อตกลงในการเจรจาอุรุกวัยก็ตีระบุชัดเจนว่าโควต้าของไทยเป็น 21 ล้าน Subject to 5.5 ล้านต่อปี
ต่อให้ประชาคมยุโรปเป็นผู้ออกไปอนุญาตนำเข้ามีอะไรห้ามไม่ให้กระทรวงพาณิชย์ของไทยออกไปอนุญาต
ส่งออกซ้อนลงไปหรือเปล่า ถ้าทำอย่างนั้นมันเท่ากับเป็นการเก็บ Quota Rent ในเมืองไทยหรือเปล่า
เรื่องที่ผมคิดว่าอาจจะสำคัญคือ สรุปแล้วผมไม่แน่ใจว่าประเด็นเกี่ยวกับ Quota Rent ในกรณีอย่างนั้นมัน
สำคัญหรือไม่ แต่แน่นอนถ้าโควต้าไม่บังคับใช้ Quota Rent เป็นเรื่องที่หมดไป

เรื่องที่ผมคิดว่าสำคัญที่ อ.สุรเกียรติ์ ยกขึ้นมาก็คือ คำจำกัดความระหว่างมันเมัดกับแบ่ง การจัด
ประเภทว่ามันเข้าพิกัดอะไรกันแน่ผมคิดว่าเป็นเรื่องที่สำคัญอันนี้ผมค่อนข้างเห็นด้วย ส่วนประเด็นเกี่ยว
กับผู้ส่งออกรายใหญ่ผมคิดว่าเท่าที่ผมได้คุยกับหลายฝ่าย คุยกับเจ้าหน้าที่ประชาคมยุโรป ผมคิดว่าผมคุย
กับเจ้าหน้าที่ GATT ด้วยนะฮะ ถ้าผมจำไม่ผิดบอกได้ถึงแม้ประชาคมยุโรปจะแจ้งไปว่าอินโดนีเซียเป็น
ผู้ส่งออกรายใหญ่แต่ถ้าหากเกิดกรณีพิพาทที่จะต้องไปตีความ การตีความจะไม่เป็นไปตามการแจ้งของ
ประชาคมยุโรปแต่จะเป็นการตีความตามความเป็นจริงว่า ประเทศไทยเป็นสมาชิก GATT ที่ส่งออกรายใหญ่
ผมอยากให้ อ.สุรเกียรติ์ รับทราบข้อนี้ เพราะ อ.สุรเกียรติ์ ชี้ให้เห็นตลอดเวลาว่า การที่ประชาคมยุโรปแจ้ง
ว่าอินโดนีเซียเป็นผู้ส่งออกใหญ่จะทำให้เราเสียเปรียบ แต่ว่ามีผู้รู้ที่รู้ว่าความจริงมันไม่เป็นอย่างนั้นเลยและ

อย่างน้อยที่สุด อ.สุรเกียรติ์ จะสรุปอย่างเดิมก็ไม่ว่า แต่ขอให้มีการอภิปรายเหตุผลให้ชัดเจนว่าทำไม ถ้าหากมีเจ้าหน้าที่ GATT บอกมาอย่างนั้นทำไมเขาผิด ที่นี้ถ้าหากว่ามันมี Commitment ใหม่ของ Market Access ของสหภาพยุโรปในการเจรจา GATT นี้ ผมมีคำถามต่อไปว่าถ้าเช่นนั้นแล้ว Commitment ใหม่นี้ หมายความว่า ต้องยกเลิกของเก่าหมดเลยหรือเปล่า อันนี้เป็นคำถามที่ผมอยากจะทราบว่าคำตอบเป็น ยังไงบ้าง ที่นี้ถ้าหากว่ามาดูประเด็นเกี่ยวกับสัญญาที่คุยกันเมื่อเช้านี้ผมมานั่งดู Agreed Minutes เดิมที่ผม คิดว่าเป็นการต่อสัญญาโดยอัตโนมัติตามมาตรา 1 ของสัญญาเก่า พอมาดูข้อความในนั้นผมชักสงสัยแล้วว่า จริงๆ แล้วไม่ใช่การต่อสัญญาโดยอัตโนมัติแต่เป็นการแก้สัญญา เพราะว่ามีภาระระบุให้ใช้สัญญาจนกว่าข้อตกลงของ GATT รอบอุรุกวัยจะนำมาใช้ เท่ากับว่าเป็นการแก้เพราะถ้าหากว่าต่อโดยอัตโนมัติก็คือ ต่อไปอีก 4 ปีต่อไปเรื่อยๆ ที่ละ 4 ปี แต่ถ้าหากว่าเจรจารอบอุรุกวัยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มกราคม 1995 หรือวันที่ 1 กรกฎาคม 1995 แสดงว่าสัญญานับนี้จะใช้เพียง 6 เดือนหรือ 1 วันหรือ 1 นาที แล้วแต่ว่าจะวัดยังไง ถามว่าระหว่างการมีสัญญานับนี้ต่อไปอีก 4 ปี หรือการโอนเข้ามาอยู่ในรอบอุรุกวัยมันมีข้อแตกต่างใหม่ ผมคิดว่ามี ข้อแตกต่างที่ผมสนใจมากอยู่ข้อหนึ่งซึ่ง อ.สุรเกียรติ์ ได้พูดถึงมาตราของสัญญาที่ระบุว่า ประชาคมยุโรปจะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยถือว่าเป็นเงินชดเชยแต่ว่าประชาคมยุโรปถือว่าเป็นเงินช่วยเหลือ ถ้าหากว่าไม่มีสัญญานี้แล้วไม่มีอะไรเป็นลายลักษณ์อักษรเลยที่บอกว่าประชาคมยุโรปจะช่วยเกษตรกรไทยในการเปลี่ยนจากมันสำปะหลังไปสู่พืชอื่น ข้อนี้เป็นข้อที่ควรคิด จริงๆ แล้วมันเป็นเรื่องที่มีประเด็นอื่นที่ต้องตามมาด้วยว่าจริงๆ แล้วในอดีตรัฐบาลไทยได้ใช้มาตรานี้ให้เป็นประโยชน์ เต็มที่หรือไม่ เท่าที่ทราบการให้เงินช่วยเหลือ การวางโครงการเสนอประชาคมยุโรปกว่าจะอนุมัติได้มันมีปัญหาล่าช้าตลอดเวลา อันนี้มันเป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่ว่าการมีข้อความลายลักษณ์อักษรว่าจะมีเงินช่วยเหลือมาผมคิดว่ายังเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์อยู่แล้วไม่ควรจะทิ้งไปง่ายๆ

ประเด็นสุดท้ายที่ผมอยากจะพูดถึงแต่ไม่อยู่ในรายงาน เป็นเรื่องของโควต้าในกรณีนี้ที่โควต้าบังคับใช้อยู่ จริงอยู่ TARI เคยวิเคราะห์แล้ว แต่ว่าลักษณะของการบริหารโควต้ามันมีเพิ่มมาอีกในตอนหลังเช่น การจัดอัตราส่วนค่อนข้างที่จะแปลกประหลาด 1 : 3.8 หรือว่าการจะเริ่มอุดหนุนสต็อก การเอามันสำปะหลังเข้าสต็อกตันละ 200 บาท ในเมื่อมีการพูดถึงสัญญามันสำปะหลังแล้วพูดถึงการมีโควต้า ผมคิดว่ารายงานฉบับนี้น่าจะพูดถึง ข้อดี ข้อเสีย ใครได้ ใครเสีย ในกรณีของมาตรการ

ในข้อเสนอของท่านมีอันหนึ่งที่นำเสนอมาก ว่าถ้าเราดูในภาพกว้างจากผลการตกลงข้อยุติของ GATT การแข่งขันระหว่างมันสำปะหลัง ข้าวโพด อ้อย อะไรต่างๆ มันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง โครงสร้างการผลิต การตลาดของมันสำปะหลังหรือไม่ อันนี้ก็ต้องขอเรียนท่านประธานกรรมการมูลนิธิว่า ท่านจะกรุณาจัดสรรเงินให้ทาง TARI เพิ่มเติมหรือไม่ในภาพกว้าง

ประเด็นหนึ่งซึ่งได้ดูจาก Sheet EC เมื่อสักครู่นี้ มันมีคอลัมน์อันหนึ่งที่พวกเราไม่ได้สนใจเลย เป็นคอลัมน์ที่บอกว่ามี Special safeguard หรือไม่ Special safeguard เท่าที่ผมอ่านดูใน Final Act ของรอบ อูรุกวัยก็คือว่าในกรณีที่ปริมาณหรือราคาทำให้เกิดความปั่นป่วนในตลาดเช่นราคาลดลงต่ำกว่า base period คือ 1986-88 อะไรทำนองนี้ กับปริมาณมันก็มี base period ของมัน เขาสามารถที่จะถอน ที่จะเพิ่มภาษีหรือว่าถอนโควต้าได้หรือลดโควต้าลงได้ ผมคิดว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่เราจะต้องศึกษาว่าในกรณีอย่างนั้นมันหมายความว่าอย่างไร สมมติว่าราคามันตกอย่างนี้นักวิจัยทีมนี้ได้วิเคราะห์ขึ้นมาว่า EC มีสิทธิที่จะเอา Special safeguard มาใช้กับมันสำหรับ 5.5 ล้านตันต่อปี หรือ 21 ล้านตันต่อ 4 ปี มัน guarantee แค่ไหนในเมื่อมีตัว Why ในคอลัมน์สุดท้าย อันนั้นก็ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ เพราะจริงๆ แล้วในเรื่อง การเจรจา GATT รอบอูรุกวัยตลอดมานั้นไม่ได้พูดถึงเรื่องของ safeguard ว่ามันประยุกต์กับสินค้าเกษตร อะไรบ้าง ในกรณีที่ปริมาณการนำเข้าสูงขึ้นอย่างรวดเร็วหลังจากที่มีการ classified แล้วหรือมีราคาต่ำลงต่ำกว่าราคาของมาตรฐาน เขามีสิทธิที่จะใช้มาตรการป้องกันตลาดเขาได้ อันนี้ไม่ได้มีการศึกษากันนะครับ

ข้อคิดเห็นของประธานคณะกรรมการ มูลนิธิสถาบันพัฒนามันสำปะหลังแห่งประเทศไทย

คุณสุกิจ หวังหลี่

วันนี้ผมก็ขอพูดในฐานะประชาชนเต็มขั้นไม่ใช่นายกสมาคมอีกแล้ว ก่อนอื่นต้องขอตำหนิต่านผู้
อำนวยการใหญ่ชักน่วย เวลาท่านให้ TDRI ทำวิจัยก็ไม่ได้เต็มท้ายไปนิดหนึ่งว่าหลังจากวิจัยเสร็จแล้วควร
จะแก้ไขอย่างไร เพราะฉะนั้น TDRI ก็ได้ทำตามตามสัญญาคือ จบแค่วิจัยแล้วไม่ได้บอกว่าจะแก้ไขอย่างไร
กระผมอยากทราบเรียนท่านผู้ร่วมสัมมนาว่ามันสำปะหลังเราใช้ในประชาคมยุโรปมาเป็นเวลา 30 กว่าปี
แล้ว ผมคิดว่ามันสำปะหลังเป็นพืชที่ใช้ในอาหารสัตว์ได้ดี แล้วก็มี คุณค่ามากกว่าอย่างอื่น นอกจากว่า
ราคาต่ำแล้วผมคิดว่ายังมีคุณค่าอย่างอื่นซึ่งประชาคมยุโรปใช้มากขึ้นทุกๆปี อย่างที่ท่านรองบุญทิพาพูด
อาจจะถึง 10 ล้านตันก็ได้ถ้าเราไม่กำหนดราคา ตามที่ท่านอาจารย์ทั้งหลายท่านวิเคราะห์วิจัยมาผมเห็น
ด้วยทุกประการครับ เช่น อ.บุญจิต ก็เห็นว่าราคาตกต่ำอย่างไร ตามทฤษฎีผมคิดว่าเป็นเรื่องที่ต้อง
อ.สมนึก ก็ดูราคาว่าจะตกเหลือ 55 สตางค์ก็ถูกต้องตามทฤษฎีแต่ว่าความเป็นจริงแล้ว ถ้าเราอยู่ในวง
การมันสำปะหลัง 30 กว่าปีจะเห็นการขึ้น-ลงของสินค้านี้ค่อนข้างจะมากมันอยู่ที่อุปทานและอุปสงค์ที่เราส่ง
ไปในตลาด ถ้าเราส่งไปน้อยราคาสินค้าก็จะขึ้น บางครั้ง บางคราวมันไม่เป็นไปตามทฤษฎีอย่างที่
อาจารย์วิจัยกัน เราก็ต้องถามตัวเองว่าทำไมเป็นอย่างนั้น กระผมเองขอยกตัวอย่างง่ายๆ ว่าปีนี้ราคาตก
ต่ำลงมาเกินเหตุเกินผลเพราะเหตุไร ทำไมมันถึงตกลงมา เหลว 20 เหลว 30 เพราะเหตุไร มันต้องมีเหตุ
ผล อยากให้อาจารย์ผู้วิจัยตัวเลขต่างๆ ที่วิจัยมาแล้ว บอกผมหน่อยซิว่าทำไมมันตกไปอย่างนั้น ตก
จาก 300 DM ลงมาเหลือ 200 DM ในเวลา 1 ปี เราเสียหายไปเท่าไร เพราะเหตุใด แต่ว่าพอของตกลงมา
น้อยราคาขึ้นมาเป็น 210 DM ผมยกตัวอย่างง่ายๆ เมื่อเดือนธันวาคมนี้ของไปถึงยุโรปน้อย ราคาเพิ่ม
จาก 200 DM ขึ้นไปเป็น 230 DM เพราะของไปขาดตลาดนิดหน่อยแต่ผู้ใช้ในยุโรปรู้ว่าเดี๋ยวนี้ผู้ส่งออกไทยมี
โควต่าก่าอยู่ในมือ 2 ล้านกว่าตัน ราคามันสำปะหลังในเดือนมกราคมที่จะถึงนี้ลดเหลือ 200-205 DM
เขาเห็นแล้วว่าเราต้องไปถล่มตลาด อันนี้ผมได้เรียนยกตัวอย่างว่าเราจะทำอย่างไรในการบริหาร เราเห็น
แล้วปัญหาที่จะมาในอนาคต ดังนั้นควรจะบริหารอย่างไร ผมเองอยากจะเห็นรัฐบาลและขอขอบคุณ
รัฐบาลที่ได้เห็นความยากลำบากของชาวไร่แล้วก็ได้จ่ายเงิน 1 พันล้านบาทมาช่วยเหลืออย่างที่คุณเสรีพูด

กระผมอยู่ในวงการมันสำปะหลังก็รู้สึกขอบคุณเป็นครั้งแรกในชีวิต รอบ 30 กว่าปีที่รัฐบาลกล้า
ควักเงินอันนี้ออกมา แต่เงินอันนี้จะถึงชาวไร่เท่าไรนั้นผมไม่ทราบ ผมไม่คัดค้านนโยบายรัฐบาล
และไม่ได้คัดค้านนโยบายของกระทรวงพาณิชย์ บางคนคิดว่าเราคัดค้าน ไม่ใช่เราเห็นด้วยทุกอย่าง
แต่สิ่งที่จะทำให้มันถูกต้องนั้นมันควรจะตึงนึ่งพูดกัน กระผมเองขอพูดในฐานะผู้ที่อยู่ในวงการว่าทำไม
รัฐบาลถึงมองผู้ส่งออกว่า เป็นผู้ร้ายเอาเปรียบชาวไร่อยู่ตลอดเวลา ผมพูดอยู่ตลอดเวลาถ้าไม่มีชาวไร่ก็ไม่

มีผู้ส่งออก ไม่มีอุตสาหกรรม ทำไม เมื่อไรรัฐบาลไทยถึงจะเห็นว่าเราพึ่งพากัน มาประชุมกันและแก้ปัญหาร่วมกัน หานโยบายที่ถูกต้อง ทำอย่างไรที่จะไม่ให้เราเสียเปรียบชาวต่างประเทศมากนัก ผมอยากจะขอให้ทาง TDRI ทำเกินโควตานิดหน่อย วิจัยวิจารณ์ทำอย่างไรที่จะให้ประเทศไทยแก้ปัญหาพืชเกษตรเราให้ถูกต้อง ผมคิดว่าเราได้เปรียบในการที่เป็นผู้บริหารโควต้า จะต้องบริหารให้ถูกต้องไม่ใช่จะผลักดันแต่ supply ออกไป เมื่อ demand ไม่ดี ราคามันก็จะต้องตกไปเรื่อยๆ อันนี้ไม่ทราบที่ผมพูดผิดหรือเปล่า ถ้าผมพูดผิดก็ขอโทษด้วย แต่ว่าถ้าไม่ผิดก็ขอให้นักวิชาการช่วยผมแก้หน่อยว่าจะแก้ยังไงให้มันถูกต้อง อันที่จริงแล้วผมก็พูดอยู่หลายอย่างว่าการที่มี GATT เพิ่มขึ้นก็เป็นเรื่องที่ดี เปิดเสรี เปิดตลาดอย่างที่คุณเสรี พูดผมเห็นด้วยร้อยเปอร์เซ็นต์ อุตสาหกรรมแป้งจะต้องเติบโตขึ้นมาก ช่วยให้อุตสาหกรรมผมคิดว่าเราแก้ไขปัญหามันสำเร็จได้ แต่ว่าจะแก้ไขให้ถูกต้องนั้นต้องร่วมกันแก้ไข ไม่ใช่ต่างคนต่างแก้ ต่างคนต่างนึก ต่างคนต่างคิด ต่างคนก็คิดว่าวิธีของตัวเองถูกแล้วก็จะทำให้วิธีการแก้ไขทำได้ลำบากขึ้นนะครับ อันนี้ผมก็อยากจะฝากท่านผู้อำนวยการใหญ่ว่าไหนๆ ท่านก็กระโดดมาเต็มตัวแล้วก็คงจะช่วยกันแก้ปัญหาอีกนิดหนึ่ง และผมหวังว่าท่านนักวิชาการคงจะช่วยตอบปัญหาว่าจะวิจัยต่อไปอีกนิดหนึ่งได้ไหมว่าจะทำอย่างไร

ข้อคิดเห็นของประธานกลุ่มเกษตรกร จังหวัดนครราชสีมา

คุณทองดี นิครัมย์

ผมเองในฐานะที่เป็นตัวแทนของเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ผมก็ได้พูดหลายครั้งแล้วมันมายังไง มันก็จะไปอย่างนั้น อย่างไรก็ตามมันสำปะหลังจะหนีจากเมืองไทยไปไม่ได้ จะต้องอยู่กับเมืองไทย เพราะพืชหลายตัวที่ต้องใช้น้ำแต่มันสำปะหลังใช้น้ำน้อย เป็นพืชที่เหมาะสมที่ต้องปลูกในที่ดอน ฉะนั้นจะเอาพืชตัวไหนมาทดแทนทำได้ยาก ผมเองทำแจ้งไปแล้วที่ชุมพวง เพราะเอาข้าวฟ่างไปปลูกแทนมันสำปะหลัง โดยความยืดเยื้อของรัฐบาล หมดเงินไป 200 กว่าล้าน แถมยังไปไล่ฆ่าเกษตรกรฟ้องยึดที่เกษตรกร โดยโครงการยืดเยื้อของรัฐบาลเอง ฉะนั้นผมขอฝากว่าอะไรก็ตามถ้าเขาทำโดยสมัครใจ ผลประโยชน์เกิดขึ้นโดยมหาศาล แต่ตราบดีที่รัฐบาลให้โดยการยืดเยื้อเช่นเดียวกับเงินพันล้าน พยายามจะทำโครงการถึงมือเกษตรกร ถ้าไม่มีกลไกไปดำเนินการยากที่จะถึงมือเกษตรกร นี่คือปัญหาของเกษตรกร เพราะฉะนั้นผมขอฝากว่า เรามาพูดเรื่องมัน มันก็มันมาตลอดตั้ง 30 ปีก็มัน อย่างไรก็ตามเรื่องการตลาดเมืองนอกผมพูดที่แรกแล้วว่ามันเป็นลักษณะของกึ่งการเมือง ผมไม่อยากจะพูดเรื่องการเมืองแต่มันเป็นกึ่งการเมือง เพราะว่าผมพูดอยู่ตลอดเวลาเลยว่ากลุ่มการค้ายุโรปพยายามจะกีดกันเราตลอด 3-5 ปีที่ผมติดตามมาจะต้องเจอปัญหาวนหนึ่งจนได้ เพราะว่าเขาทำการผลิตของเขาขายไม่ได้ ราคามันแพง รัฐบาลต้องสต็อกเอาไว้ เมื่อสต็อกได้มากขึ้นๆ มันก็ต้องแตก ท้องแตกก็จำเป็นต้องลดเพื่อระบายออก มันก็กระทบต่อมันสำปะหลังของเรา เพราะฉะนั้นขณะนี้เกษตรกรซึ่งในเขตจังหวัดผมก็พยายามจะลดพื้นที่ปลูกให้มากที่สุดให้เหลือซักแสนกว่าไร่ ทุกวันนี้ปลูกทั้งหมดในโคราชนะครับ 1 ล้าน 7 แสนไร่ แต่อ้อยกินไป บ้างแล้วก็เหลือประมาณ 1 ล้าน 4 แสนไร่ ปีหน้าถ้าโรงงานบัวใหญ่เสร็จก็คงจะเหลือประมาณ 7-8 แสนไร่ นะครับ ก็คงจะพอไปได้ตามที่ท่านนายกถามว่าน้อยยาราคาดี แต่ถ้าลดให้เหลือ 5 แสนไร่ภายใน 3 ปี ซึ่งมีโครงการอยู่แล้ว รัฐบาลกำลังจะจัดเงินลงไปให้ลดพื้นที่ปลูกมันให้มากที่สุด เพื่อต้องการให้เกษตรกรได้ปรับสภาพตัวเองว่า ทำมันสำปะหลังมีปัญหาเพราะเรายึดตลาดต่างประเทศเป็นหลัก มีตลาดเดียวคือยุโรป ตลาดอื่นไม่ได้ ก็มีทางเดียวอย่างคุณเสรีพูดเรื่องแบ่งมัน ถ้าได้แบ่งมันเข้าไปด้วยเป็นสิ่งที่ดีมากนี่ฝากอาจารย์นะฮะซึ่งได้วิจารณ์มาพอสมควรแล้วและก็วิจารณ์ตัวเกษตรกรนั้นทำอะไร ปัญหาเกษตรกรอยู่ตรงไหนจะแก้ยังไง เรื่องมันสำปะหลังขอฝากอาจารย์ไว้ด้วยนะฮะ หาวิธีแก้ให้ด้วยไม่ใช่ว่าเจอแต่ตัวเลขฯ ลงทุนได้ตัวเลขได้กำไรทำอะไรอย่างไรจึงจะได้กำไร ช่วยบอกด้วยครับ

ข้อคิดเห็นของรองประธานกรรมการ มูลนิธิสถาบันพัฒนามันสำปะหลังแห่งประเทศไทย

พลเอกเด็ม หอมเศรษฐี

เท่าที่ท่านทั้งหลายมาประชุมในวันนี้แสดงให้เห็นว่า กิจกรรมมันสำปะหลังยังอยู่ในความสนใจของพวกเราเป็นอย่างมาก และรัฐบาลก็ไม่ได้ทอดทิ้ง ถ้าได้ข้อมูลที่ถูกต้องและดีอย่างที่ท่านนายกสุกิจพูดเมื่อสักครู่ที่ว่า นักวิจัยท่านวิจัยแล้วไม่มีข้อแก้ไขว่าจะทำอย่างไร ผมว่าคนที่แก้ไขได้ดีที่สุดก็คือรัฐบาลไม่ใช่ใคร ถ้ารัฐบาลไม่แก้ไขใครจะแก้ไข ในเมื่อสินค้ามันสำปะหลังในเวลานี้ เท่าที่ผมฟังข้อมูลต่างๆ แสดงว่า GATT กลัวไทยนะครับ เพราะไทยเราส่งไปรับรองแล้วว่าเดี๋ยวนี้ไทยเป็นรายใหญ่ที่ส่งออกถึงขั้นบัญชีไว้ แสดงว่าเขากลัวเรา พวกเขามีทั้งชาวไร่ ลานมัน โรงงานและผู้ส่งออก เพราะฉะนั้นในวงจรจึงครบถ้วนในขบวนการมันสำปะหลัง ในเรื่องของขบวนการมันสำปะหลังเราต้องเปิดการรุกทั้งสองด้าน ด้านหนึ่งคือด้านต่างประเทศโดยกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรฯ อันนี้ต้องเป็นฝ่ายรุก รุกได้ อย่างไรครับ ผมขอเรียนว่าในด้านของ กฎหมายกีดกัน ในด้านที่จะเจรจาให้ของๆเราขายให้ได้ราคาดี ขายให้มากที่สุด อย่างที่บางท่านวิตกว่ามันได้ตั้ง 5 ล้านกว่า เรามีของอยู่ 3 ล้านกว่า ผมว่าอย่าไปกลัวมันต้องพยายามให้มันได้ 5 ล้าน ส่วนราคานั้นทางกระทรวงพาณิชย์คงเป็นแกนนำในที่สุดว่าจะแก้ไขอย่างไร อย่างที่แล้วๆมาให้ตันละ 200 บาท ก็ช่วยมาแล้ว แต่มันพอหรือไม่พอ อันนี้ผมอยากให้ทางฝ่ายผู้ส่งออก หรือเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายการต่างประเทศไปวิจัยออกมาว่าเท่าไรถึงจะพอ

ในภาพพจน์ระหว่างความร่วมมือของเอกชนกับรัฐบาลนั้นไม่แน่นแฟ้นพอ เพราะบางทีรัฐบาลก็พูดไปที เอกชนก็พูดไปบ้าง ก็เลยต่างคนต่างทำอะไรหมด เพราะฉะนั้นผมว่าควรจะมีมือกันอย่างใกล้ชิดในเรื่องการค้าขาย จะไปโดดเดี่ยวอยู่ไม่ได้เราต้องร่วมมือกันเพื่อไปสู้กับคนอื่นไม่ใช่มาทะเลาะกันเอง ถ้าทราบใดที่เราร่วมมือกันอย่างที่ท่านประธานขอรับรองผมว่าน่าจะทำได้ ก็ของเรามีทำไมทำไมไม่ได้ครับ ยกตัวอย่างเรื่องของเกษตรกรการลดพื้นที่ ท่านไม่ต้องไปบอกเขาว่าให้ลด ผมเป็นชาวไร่ผมปลูกมันราคาไม่ดีผมจะปลูกทำไม ราคาดีผมก็ขุดมาขาย เวลานี้พืชที่ดีที่สุดคือ อ้อยพอจะรอดตัวไปได้ แต่รัฐบาลต้องเข้ามาช่วย อย่างมันนี่ถ้าเป็นไปได้มีกฎหมายคุ้มครองจะได้ไหม ถ้าพวกเราผลักดันขึ้นไปเพื่อร่างกฎหมายออกมาว่า มันจะต้องปลูกเท่านั้นและส่งออกไปราคาเท่านั้น ถ้าไม่พอนี้รัฐบาลช่วยคุ้มครองให้เท่านั้นเท่านั้นจะได้ไหมครับ ถ้าทำอย่างนี้ได้ผมว่าพอไปได้แน่ครับ คราวนี้ในประเทศต้องรุกก็คือเจริญอย่างชาวไร่ต้องทำยังไถต้องเอาพันธุ์ดี พื้นที่ยังไถอันนี้ต้องรุกรายใน เรามีหน้าที่อย่างเดียวว่าต้องปลูกพันธุ์ให้ดี ให้ได้ผลดีที่สุดแล้วต้องส่งมาโรงงานแล้วพ่อค้าเขาส่งไปขาย ขายให้ดีที่สุดก็แล้วกัน ผมว่าทำได้ขอให้ราคาดีเถอะ 50 สตางค์ขึ้นไปผมยอม เพราะฉะนั้นผมอยากจะฝากว่าขอให้ช่วยกันแก้ไข ให้มันเป็นผลดีแก่บ้านเราที่สุด

ข้อคิดเห็นของประธานกลุ่มเกษตรกรกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

คุณเจริญ หมั่นดี

เนื่องจากมันสำปะหลังเป็นพืชที่ทนแล้ง ฉะนั้นพืชนี้จึงไปปลูกมากในภาคอีสานปัญหาจึงเกิดขึ้น ปัญหาที่ผมอยากจะกราบเรียนถามในที่ประชุมฝากไปถึงรัฐบาลด้วยว่า ที่รัฐบาลได้เห็นอกเห็นใจเกษตรกร ได้ทุ่มเงินออกมาพันล้านบาทและเฉลี่ยไปต้นละ 200 บาท จริงๆแล้วเงินจำนวนนี้จะถึงมือเกษตรกรมากน้อยเพียงใด ที่ประกันราคาไว้นั้นจะทำได้จริงหรือไม่แล้วใครเป็นผู้ดูแล แล้วภาคอีสานนั้นตลอดมาที่มีการขายหัวมันจะถูกหักลด 10% ตลอดเวลา อันนี้ผมก็เคยได้ร้องขอมาหลายครั้งแล้วให้ดูแลให้ด้วย ปัจจุบันนี้ก็อย่างเดิม เพราะฉะนั้นความหวังที่รัฐบาลมีต่อเกษตรกรนั้นไม่รู้อาจจะถึงมือเกษตรกรจริงๆสัก 50% หรือไม่ ก็ยังไม่ทราบ อันนี้เป็นข้อสงสัยที่ทางเกษตรกรได้ถามมา และอีกประการหนึ่งการจ่ายเงินไปต้นละ 200 บาทนั้นมีทิศทางหรือไม่ที่จะดูแลเกษตรกรไม่ให้เขาเสียเปรียบ ตลอดทั้งได้เตรียมการที่จะพัฒนาเกษตรกรหรือไม่ที่จะให้เขารับรู้เรื่องตลาด รับรู้เรื่องการพัฒนาการปลูกมันโดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายมันพันธุ์ดีไป ให้เกษตรกรนั้น ถ้าการพัฒนาพันธุ์มันสำปะหลังทำได้เร็ว เกษตรกรได้ประโยชน์แทนที่เขาจะปลูก 20 ไร่ เขาก็ลดลงเหลือปลูก 10 กว่าไร่ ที่ดินอีก 5-6 ไร่เขาก็ปลูกอย่างอื่นได้ และก็ได้ผลผลิตเท่ากับปลูก 20 ไร่ อย่างนี้เขาก็ดีใจ เขาก็จะให้ความร่วมมือ แต่เดี๋ยวนี้จริงๆแล้วการพัฒนาในจุดนั้นยังไม่ไปหาเกษตรกรเลย เกษตรกรก็ต้องทำตามมีตามเกิดอยู่อย่างทุกวันนี้ แล้วการกำหนดพื้นที่ปลูกมันสำปะหลังนั้นผมก็เคยเรียนหลายครั้ง ว่าเรามีสถาบันเกษตรกรไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตรก็กระจายอยู่ทุกอำเภอและเกือบทุกตำบล ถ้าเราใช้ให้เป็นประโยชน์ก็จะสามารถช่วยเหลือในการพัฒนาการเกษตรได้ เพราะฉะนั้นผมจึงขอฝากเรื่องนี้ผ่านไปถึงทางรัฐบาลด้วย อีกประการหนึ่ง ในการจะลดพื้นที่ปลูกมัน สำปะหลังนั้น ถ้าหากไม่มีทิศทางก็ลดได้เฉพาะเวลาที่ราคาหัวมันตกต่ำ ถ้าหัวมันราคาดีเกษตรกรก็เฮไปปลูกอีกก็มีปัญหาอีก ถ้าหากไม่มีการกำหนดพื้นที่ๆแน่นอน จดทะเบียนที่ถูกต้อง อันนี้เป็นข้อสำคัญที่จะช่วยเหลือเกษตรกรได้ ถ้าไม่ทำอย่างนี้เกษตรกรก็ดิ้นรนตลอดเวลาแล้วก็ยากจนตลอดเวลาเพราะไม่มีทิศทางที่จะดำเนินการ อันนี้ขอฝากไว้ทางมูลนิธิด้วยว่าในการพัฒนาพันธุ์มันนั้น น่าจะดำเนินการได้เร็วกว่านี้

ข้อชี้แจงของประธานมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ดร.อัมมาร สยามวาลา

เมื่อสักครู່ท่านราษฎรเต็มขั้นท่านได้กรุณาโยนปัญหามาให้ผม 2-3 อย่าง ผมคิดว่าผมควรจะตอบบ้าง ในประเด็นแรก เสียงบ่นของท่านว่าเราทำการวิจัยไม่มีแนวทางแก้ไขหรือว่าไม่ได้ทำการแก้ไข การทำการแก้ไขนั้นเราคงไม่บังอาจทำหน้าที่แทนรัฐบาล แต่ว่าเรามีข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาค่อนข้างจะยาวและเป็นรูปธรรมพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นกฎหมายอันนี้เรามีทางเลือก อันนี้มีปัญหาด้วยว่าเราทำในช่วงที่เขากำลังเจรจาแลกเปลี่ยนกันในเจนีวา ผมก็มีข้อเสนอทุกกรณีว่าถ้ามันเป็น อย่างนั้นเราจะตอบกลับว่าอย่างไร ถ้ามันเป็นอย่างนั้นเราจะตอบยังงี้ ก็มีทางเลือกค่อนข้างเยอะแล้วก็มี ข้อเสนอแนะคิดว่าเป็นรูปธรรมพอสมควร ในส่วนที่เป็นเรื่องการดำเนินการของภาคต่างๆ ภาคธุรกิจ และภาคเกษตรกรรมก็คิดว่าเรามี แต่อันนั้นอาจจะไม่เป็นรูปธรรมพอแต่ผมคิดว่าเราชี้ประเด็นอยู่ 2-3 ประเด็น อันหนึ่งก็คือเรื่องแป้ง เราก็เขียนชัดเจนแต่เราอาจจะไม่ได้เจาะจงไปว่าต้องทำอย่างนั้น อย่างนี้ ความจริงแล้วเรื่องแป้งนั้นท่านนายกต้องจำได้ว่า เราทำการวิจัยเมื่อปีที่แล้วก็มีการเสนอเรื่องนี้ค่อนข้างมาก เป็นพิเศษ และมีการพูดอย่างชัดเจนตั้งแต่ตอนนั้นแล้ว อันนั้นก่อนที่จะมีการยื่นมูยี่นแมวกันใน GATT ก็มีการเสนออย่างชัดเจนว่า อันนี้ควรจะเป็นข้อพิจารณาสูงสุดของรัฐบาลในการเจรจาอย่างหนึ่งของการเจรจาในระดับทวิภาคี ซึ่งก็หมายความว่าจริงๆแล้วถ้าเมื่อว่าจะไปทำ recall หรือข้อเสนอใน GATT นั้น ก็น่าจะเอาอันนี้เป็นสินค้าขึ้นพื้นอันหนึ่งในการที่เราจะ recall ผมก็ไม่ทราบว่ามันเป็นไปได้หรือไม่แค่นั้น และมันเป็นไปแล้วมาน้อยแค่นั้น แต่ผมก็คิดว่าข้อเสนอแนะจากปีที่แล้วเราก็มีอันนี้ก็เป็นอย่าง 2-3 อัน ส่วนเรื่องเกี่ยวกับการลดต้นทุนนั้น ผมก็เข้าใจว่ามูลนิธิสถาบันพัฒนามันสำปะหลังแห่งประเทศไทยก็ ดำเนินการอยู่อย่างขะมักเขม้นอยู่แล้ว เราไม่มีอะไรเพิ่มเติมไปจากนั้นเพราะว่าวิธีการจะลดต้นทุนนั้น มันเป็นปัญหาทางด้านเทคนิคว่าจะเพิ่มพันธุ์อย่างไร จะทำให้พันธุ์มันสำปะหลังปรับปรุงตอบสนองต่อนุ้ย แค่นั้น อะไรงี้ เป็นเรื่องที่เรายังคงไม่บังอาจลงไปเจาะลึกกำหนดนโยบายถึงขั้นนั้น

ประเด็นที่สอง ก็คือเรื่องที่เรายกกรณีในเรื่องของราคาหรือปริมาณอันนั้นเป็นเรื่องของทฤษฎี คำว่า "ทฤษฎี" ทำให้ผมค่อนข้างหนาวๆร้อนๆ เพราะภาษาไทยคำว่าทฤษฎีนั้นมีความหมายเป็นเชิงลบ ค่อนข้างมาก ผมคิดว่าตัวเลขที่เราให้คงไม่ได้เป็นตัวเลขทางทฤษฎีแต่เป็นตัวเลขปกติในสภาพที่เป็นปกติ ความจริงแล้วมันสำปะหลังในปีหนึ่ง 365 วันนั้นจะมีสภาพปกติอยู่สักประมาณ 2-3 นาที เพราะว่ามันมี เหตุการณ์ต่างๆ อยู่ตลอดเวลา แต่ผมคิดว่าสภาพปกติมันให้ข้อสังเกตตรงที่ว่าราคามันคงจะแกว่งอยู่ รอบๆสภาพเศรษฐกิจตรงนั้นพอสมควร แต่มันจะ 55 สตางค์หรือว่าขณะใดขณะหนึ่งมันจะ 65 สตางค์หรือ 70 สตางค์ ด้วยมาตรการอะไรต่างงั้น ผมก็คิดว่ามันเป็นเรื่องที่อยู่เกินวิสัยที่เราจะพยากรณ์ได้

การพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงพืชผลวันต่อวันนั้นเราหลีกเลี่ยงอย่างเต็มขั้น ผมเองก็เคยศึกษาเรื่องเกี่ยวกับราคาสินค้าเกษตรมาเป็นเวลานาน เห็นท่านพ่อค้าทั้งหลายซึ่งรถเบนซ์กันก็อาจจะอยากจะมีบ้าง แต่ว่าไม่เคยคิดบังอาจที่จะลงไปเล่นตลาดข้าวหรือมันสำปะหลัง เพราะรู้ว่าถ้าลงไปเล่นแล้วรถที่ผมมีชื่ออยู่อาจจำเป็นต้องขายไปเพื่อชดใช้หนี้ ด้วยเหตุนี้ผมคิดว่าเรื่องวันนี้ผมยกให้กับบรรดาพ่อค้า เพราะคิดว่าเป็นเรื่องที่ต้องติดตามอยู่ตลอดเวลา แต่อย่างไรก็ตามผมคิดว่าส่วนสำคัญที่ทำให้ราคามันสำปะหลังต่างประเทศแกว่งมากกว่าที่ควรจะเป็นนั้นสืบเนื่องมาจาก นโยบายที่ค่อนข้างจะเปลี่ยนแปลงบ่อยของรัฐบาล อันนี้ผมคิดว่าคงไม่มีใครรวมทั้งจากภาครัฐบาลปฏิเสธได้ ผมคิดว่าถ้าพูดกันตามความเป็นจริงแล้วอันนี้เป็นตัวที่ทำให้ราคามันสำปะหลังก็ดี ราคาข้าวก็ดี แกว่งมากกว่าที่ควรจะเป็นไปตามธรรมชาติ ส่วนการที่จะให้ผมทำเกินโควตาที่จะพูดไปถึงเรื่องเหล่านี้หรือไม่นั้นก็อย่างที่ผมเรียนเมื่อสักครู่นี้ละฮะ การทำเกินโควตาผมต้องได้รับอนุญาตว่าโควตานี้ได้ขยายแล้วประเทศไทยเป็น 6 ล้านตันไม่ได้ สหภาพยุโรปจะต้องอนุญาตเพิ่มโควตาเป็นล้านตัน

ภาคผนวกที่ 7

จดหมายเปิดผนึกถึง รมว. กระทรวงพาณิชย์

" รัฐบาลต้องบอกเลิกข้อตกลงมันสำปะหลังกับประชาคมยุโรป "

นิพนธ์ พัวพงศกร

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สุรเกียรติ์ เสถียรไทย

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตีพิมพ์ลงในหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน

ฉบับวันจันทร์ที่ 20 ธันวาคม 2536

บัดนี้การเจรจารอบอุรุกวัยซึ่งยืดเยื้อมากกว่า 7 ปี ก็ได้ข้อยุติแล้ว และทันทีที่ความตกลงสินค้าเกษตรและการเปิดตลาดสินค้าซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเจรจาครั้งนี้มีผลใช้บังคับ ข้อตกลงจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป พ.ศ. 2534 ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการจำกัดการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรจะหมดสภาพไป ผลที่จะเกิดขึ้น คือ ไทยสามารถส่งออกมันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปได้เท่ากับปริมาณโควตาที่กำหนดไว้ในข้อตกลงมันสำปะหลัง คือ ปีละไม่เกิน 5.5 ล้านตันต่อปี แต่ต้องไม่เกิน 21 ล้านตันใน 4 ปี โดยเสียภาษีนำเข้าในอัตราร้อยละ 6 (ซึ่งจะค่อยๆ ลดลงเหลือ 3.8% ในอีก 6 ปีข้างหน้า) การส่งออกที่เกินกว่านี้คงเป็นไปไม่ได้เพราะจะต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 6 บวกกับ 148 ECU ต่อตัน

เนื่องจากข้อตกลงมันสำปะหลังจะหมดอายุในวันที่ 31 ธันวาคม 2537 และถ้าฝ่ายใดต้องการยกเลิกข้อตกลง จะต้องบอกเลิกภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2536 ในขณะที่ความตกลงสินค้าเกษตรน่าจะเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นไป ด้วยเหตุนี้กระทรวงพาณิชย์และคณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังจึงมีมติให้ต่ออายุข้อตกลงมันสำปะหลังไปอีก เพราะเชื่อว่าการคงข้อตกลงมันสำปะหลังไว้จนกว่าความตกลงสินค้าเกษตรจะมีผลบังคับใช้ น่าจะเป็นประโยชน์และสร้างความแน่นอนให้กับไทย อย่างไรก็ตามผู้เขียนทั้งสองมีความเห็นแย้งกับกระทรวงพาณิชย์ และเห็นว่ารัฐบาลไทยควรบอกเลิกข้อตกลงมันสำปะหลัง พ.ศ. 2534 ภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2536 แล้วเปิดเจรจาขอทำข้อตกลงทวิภาคีกับประชาคม(หรือสหภาพ)ยุโรปทันทีในบางประเด็น เพื่อผลประโยชน์บางประการของประเทศไทย

ถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปได้ยื่นข้อเสนอต่อ GATT ในการเจรจาเรื่องการเปิดตลาดสินค้า (market access) ว่าสหภาพยุโรปจะยังคงให้มีการนำเข้ามันสำปะหลังในปริมาณเดิม (current access) โดยกำหนดปริมาณไว้ไม่เกิน 21 ล้านตัน ในเวลา 4 ปี สำหรับมันอัดเม็ด เม็ดแป้ง และเม็ดมันปน แต่ผู้เขียนมีความเห็น

เพิ่มเติมว่ากระทรวงพาณิชย์ควรตรวจสอบข้อมูลจาก GATT ว่าหากมีการลงนามในร่างความตกลงสินค้าเกษตร ข้อตกลงมันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปรวมทั้งบันทึกการเจรจาจะสิ้นสุดไป เพราะ ข้อตกลงปัจจุบัน ไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะเรื่องปริมาณโควต้า หากแต่มีเรื่องอื่นๆ รวมอยู่ด้วย นอกจากนี้ ข้อตกลงมันสำปะหลังยังกำหนดอัตราภาษีนำเข้าร้อยละ 6 ขณะที่ความตกลงสินค้าเกษตร กำหนดให้ลดอัตรา ภาษีจากร้อยละ 6 ลงเหลือร้อยละ 3.84 ในเวลา 6 ปี ผู้เขียนจึงเห็นว่ารัฐบาลควรดำเนินการเพิ่มเติมดังนี้

1. บอกลีกข้อตกลงปี 2534-37 ก่อนวันที่ 31 ธันวาคม 2536 เพื่อความแน่นอนว่าข้อตกลงนั้นสิ้นสุดลง

2. เนื่องจากร่างความตกลงสินค้าเกษตรมิได้มีข้อตกลงหรือข้อเสนอเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการนำเข้าซึ่งกำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อตกลงมันสำปะหลัง พ.ศ. 2534 เมื่อบอกลีกข้อตกลงมันสำปะหลังแล้วรัฐบาลไทยจึงควรเจรจาลงนามเบื้องต้นในข้อตกลงทวิภาคี ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เช่น เป็นข้อตกลง หรือบันทึกความเข้าใจในประเด็นสำคัญ 2 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก ให้ไทยเป็นผู้บริหารการส่งออกในการส่งออกมันสำปะหลังไปยังสหภาพยุโรปในปริมาณที่สหภาพยุโรปยินยอมรวมไว้ในความตกลงเรื่องการเปิดตลาด การเป็นผู้บริหารการส่งออกจะทำให้การพิจารณาจากปริมาณการส่งออกตกอยู่กับฝ่ายไทย (ภายใต้เงื่อนไขว่าความต้องการนำเข้าไม่น้อยกว่าปริมาณที่ยอมให้มีการนำเข้าในอัตราภาษี 6%) ถ้าประเทศผู้นำเข้าเป็นผู้บริหารการนำเข้า กำไรก็จะตกกับผู้นำเข้าในยุโรป

ประเด็นที่สอง ให้มีความยืดหยุ่นในการยืมโควต้าข้ามปี เพราะอาจมีความจำเป็นที่ไทยจะต้องยืมโควต้าในที่สุดท้ายของข้อตกลง พ.ศ. 2534-37 จากโควต้าปี 2538 เนื่องจากขณะนี้ปริมาณโควตาการส่งออกที่เหลืออยู่ในปี 2536/37 มีเพียง 4.365 ล้านตัน

ขณะนี้การบอกลีกข้อตกลงมันสำปะหลัง พ.ศ. 2534 ไม่มีความเสี่ยงใด ๆ อีกแล้ว ข้อวิตกที่ว่าถ้าไทยไม่ต่ออายุข้อตกลง สหภาพยุโรปไม่ต้องผูกพันที่จะนำเข้มันสำปะหลังจากไทยก็หมดไปแล้ว เพราะสหภาพฯ ได้แจ้งต่อ GATT แล้วว่าจะอนุญาตให้มีการนำเข้ามันสำปะหลังจากไทยในปริมาณโควต้าที่ผูกพันไว้ในอัตราภาษีร้อยละ 6 (คือ 21 ล้านตันใน 4 ปี) ทั้งนี้ไม่ว่าประเทศไทยกับสหภาพยุโรปจะยังคงมีข้อตกลงกันหรือไม่

นอกจากนี้การบอกลีกข้อตกลงมันสำปะหลัง พ.ศ. 2534 ภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2536 มิได้หมายความว่าข้อตกลงจะหมดอายุในวันดังกล่าว แต่จะหมดอายุในอีก 1 ปีข้างหน้า ดังนั้น เราเชื่อว่ารัฐบาลประเทศต่างๆ คงจะลงนามรับรองร่างความตกลงสินค้าเกษตรฉบับใหม่ของ GATT ก่อนที่ข้อตกลงมันสำปะหลังจะหมดอายุอย่างแน่นอน

สรุป

หากรัฐบาลดำเนินการดังกล่าวนี้ จะมีผลให้เกิดความชัดเจนว่าเมื่อความตกลงสินค้าเกษตรของ GATT มีผลใช้บังคับ ข้อตกลงจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยก็จะสิ้นสุดภายใน 31 ธ.ค. 2537 และความแน่นอนในการค้าขายก็มีอยู่เพราะสหภาพยุโรปผูกพันในปริมาณ 21 ล้านตัน ใน 4 ปีแล้ว ข้อตกลง ไทย-สหภาพยุโรปใหม่ก็จะเป็นการประกันประโยชน์จากการบริหารการส่งออก และประโยชน์จากความ ยืดหยุ่นในการยืมโควต้าข้ามปี

ภาคผนวกที่ 8
รัฐบาลไทยควรบอกเลิกข้อตกลงการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลัง
กับประชาคมยุโรป¹*

นิพนธ์ พัวพงศกร

วรรณภา ม่วงงาม

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

(29 ธันวาคม 2536)

1. คำนำ

เกือบทุกครั้งที่มีการต่ออายุข้อตกลงจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป ปรากฏว่ามีความขัดแย้งในประเด็นเรื่องไทยควรต่ออายุข้อตกลงดังกล่าวหรือไม่ ตลอดจนความขัดแย้งในสาระสำคัญของข้อตกลง ฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่าการที่ไทยมีข้อตกลงกับประชาคมฯ เท่ากับเป็นหลักประกันว่าไทยจะมีตลาดส่งออกจำนวนแน่นอน ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งมองเห็นว่าข้อตกลงเป็นผลจากการเจรจาบนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน ทำให้ฝ่ายไทย (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกร) เสียเปรียบและสูญเสียประโยชน์ที่ควรได้รับ นักวิชาการกลุ่มหนึ่งเคยขนานนามข้อตกลงนี้ว่าเป็น "ข้อตกลงทาส"

การตัดสินใจต่ออายุหรือบอกเลิกข้อตกลงปี 2534 ซึ่งจะหมดอายุในวันที่ 31 ธันวาคม 2537 ได้ก่อให้เกิดข้อขัดแย้งอีกครั้งหนึ่ง ฝ่ายราชการมองเห็นว่าแม้การเจรจารอบอุรุกวัยจะยุติลงแล้วตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม 2536 แต่กว่าที่ข้อตกลงสินค้าเกษตรซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเจรจารอบอุรุกวัยจะมีผลใช้บังคับก็อาจเป็นกลางปี 2538 ดังนั้นถ้าหากบอกเลิกข้อตกลงฉบับปัจจุบัน ก็จะมีช่วงเวลาที่การค้าขายดำเนินไปโดยไม่มีข้อตกลง ข้าราชการบางท่านเข้าใจ (ผิด) ว่าหากไม่มีข้อตกลงในช่วงเวลาดังกล่าว ประชาคมยุโรป (หรือชื่อใหม่ว่า "สหภาพยุโรป") จะสามารถขึ้นภาษีนำเข้ามันสำปะหลังได้ และไทยไม่มีหลักประกันว่าจะขายมันสำปะหลังได้ ส่วนฝ่ายผู้ส่งออกและนักวิชาการมีความเชื่อว่าไทยควรบอกเลิกข้อตกลงดังกล่าว อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ได้ลงนามในบันทึกความตกลงการเจรจา (Agreed Minutes) กับกรมการค้าเกษตรของคณะกรรมาธิการยุโรป ตั้งแต่วันที่ 21 ธันวาคม 2536 ว่าจะต่ออายุข้อตกลง พ.ศ. 2534 ไปจนกว่าข้อตกลงของ GATT เรื่องสินค้าเกษตรจะมีผลบังคับใช้ และในระหว่างนี้ ข้าราชการทั้งสองฝ่ายจะพบปะเพื่อกำหนดขั้นตอนหรือระเบียบการควบคุมการส่งออกมันอัดเม็ดจากไทยไปยังสหภาพยุโรป

¹ บทความนี้สรุปความจากรายงานวิจัยเรื่อง ความเหมาะสมในการต่ออายุความตกลงว่าด้วยมันสำปะหลังไทย-ประชาคมยุโรป ซึ่งเขียนโดย นิพนธ์ พัวพงศกร, บุญจิต ฐิตาภิวัฒน์กุล, วรรณภา ม่วงงาม, สมนึก ทับพันธุ์สุรเกียรติ์ เสถียรไทย และอภิชาติ สถิตนิรามัย เสนอต่อมูลนิธิสถาบันพัฒนามันสำปะหลังแห่งประเทศไทย (ธันวาคม 2536)

* ตีพิมพ์ในวารสารรายงานประจำปี 2536 สมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย

บทความเรื่องนี้จะกล่าวถึงเหตุผลที่ฝ่ายไทยจะต้องบอกเลิกข้อตกลงมันสำปะหลัง และเจรจาทำข้อตกลงในลักษณะทวิภาคี เพื่อให้ไทยสามารถรักษผลประโยชน์จากการค้ามันสำปะหลังไว้ให้ได้มากที่สุดเท่าที่เงื่อนไขจะอำนวย และเพื่อให้เกิดความเข้าใจว่าทำไมไทยต้องบอกเลิกข้อตกลงมันสำปะหลัง เรามีความจำเป็นต้องกล่าวถึงสาระสำคัญของข้อตกลงฉบับก่อนๆ ด้วย

2. สาระสำคัญของข้อตกลงมันสำปะหลัง

ข้อตกลงมันสำปะหลังตั้งแต่ฉบับแรก พ.ศ. 2525 จนถึงฉบับปัจจุบัน (2534) มีข้อดีและข้อเสียคล้ายคลึงกัน ข้อดีคือข้อตกลงมีความยืดหยุ่นทำให้ไทยขอยืมโควต้าข้ามปีและข้ามข้อตกลงได้ และข้อตกลงฉบับที่สองได้เพิ่มปริมาณโควต้าขึ้นจากข้อตกลงฉบับแรก ส่วนข้อเสียสำคัญ คือ ข้อตกลงเหล่านี้มิได้เป็นข้อตกลงภายใต้กรอบการเจรจาของ GATT ทำให้ไทยสูญเสียผลประโยชน์บางประการ นอกจากนั้นยังมีปัญหาการตีความเรื่องอัตราภาษีมันเม็ดแบ่งและเม็ดป่น (pellets of flour and meal) และอายุข้อตกลงของไทยกับประชาคมยุโรปไม่เท่าและหลวมกับข้อตกลงระหว่างอินโดนีเซียกับประชาคมยุโรป รายละเอียดของประเด็นเหล่านี้มีดังต่อไปนี้

2.1 ข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังไทย-ประชาคมยุโรป พ.ศ. 2525²

ในปี พ.ศ. 2525 นั้น ประชาคมยุโรปได้ทำข้อตกลงกรณีมันสำปะหลังกับประเทศผู้ส่งออกมันสำปะหลัง 3 ประเทศคือ ประเทศไทย อินโดนีเซีย และบราซิล ประชาคมยุโรปมีข้อผูกพันอยู่กับการให้สิทธิประโยชน์ในทางภาษีศุลกากร ในการเจรจาหลายฝ่ายทางด้านการค้ารอบเคนเนดี้ ปี พ.ศ. 2510 ที่จะเก็บภาษีศุลกากรกับมันสำปะหลังในอัตราไม่เกินร้อยละ 6 โดยไม่มีการจำกัดจำนวนการนำเข้า เมื่อประชาคมยุโรปต้องการจะเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ดังกล่าว ประชาคมยุโรปจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา 28 (1) ของ GATT โดยต้องมาเจรจาและขอความยินยอมกับประเทศ 3 กลุ่ม คือ (ก) ประเทศที่ประชาคมยุโรปได้เจรจาให้สิทธิประโยชน์นั้นๆเป็นประเทศแรกในปี 2510 (Initial Supplier) ซึ่งก็คือบราซิล (ข) ประเทศที่เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ (Principal Supplier) ในปี พ.ศ. 2525 ซึ่งก็คืออินโดนีเซีย และ (ค) ประเทศผู้ส่งออกที่มีผลประโยชน์สำคัญในการเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์นั้น (Suppliers with Substantial Interests) ในขณะนั้นประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีของ GATT ประชาคมยุโรปจึงเจรจาขอความยินยอมภายใต้เงื่อนไขของมาตรา 28 กับบราซิลและอินโดนีเซียเท่านั้น ซึ่งทั้งสองประเทศก็อนุญาตให้ประชาคมยุโรปหลุดพ้นจากข้อผูกพัน (unbinding) ในการให้สิทธิประโยชน์ภายใต้การเจรจารอบเคนเนดี้ของ GATT

² มีชื่อเป็นทางการว่า "The Cooperation Agreement between the Kingdom of Thailand and the European Economic Community on Manioc Production, Marketing and Trade" ซึ่งจะเรียกว่าข้อตกลงปี 2525

สำหรับประเทศไทยนั้น เมื่อยังไม่ได้เป็นภาคีของ GATT จึงยังไม่มีข้อตอรองที่เกิดจากข้อผูกพันของ GATT ไทยจึงตัดสินใจลงนามในข้อตกลงที่มีลักษณะเป็นสัญญาจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraint Agreement หรือ VER) ข้อตกลงปี 2525 นี้ มีสาระสำคัญดังนี้คือ

ก) ปริมาณโควต้าที่ตกลงกันเป็นลักษณะโควต้าที่ลดลงตามช่วงเวลา (มาตรา 1 ของข้อตกลง) กล่าวคือ

- 5 ล้านตัน ในช่วง พ.ศ. 2526-2527 พร้อมกับปริมาณ 500,000 ตัน (ร้อยละ 10) ที่จะเพิ่มได้ ในช่วง 2 ปีนั้น
- 4.5 ล้านตัน ในช่วง พ.ศ. 2528-2529 พร้อมกับปริมาณ 450,000 ตัน (ร้อยละ 10) ที่จะเพิ่มได้ ในช่วง 2 ปีนั้น

ข) เป็นการจัดระบบภาษีโควต้า (Tariff Quota) คือ ภายใต้ปริมาณโควต้าที่กำหนด ประชาคมยุโรปจะเก็บภาษีศุลกากรร้อยละ 6 แต่ในส่วนที่เกินกว่าโควต้า ประชาคมยุโรปจะเก็บภาษีอัตราที่สูงมากจนไม่สามารถส่งออกสินค้าดังกล่าวไปยังประชาคมยุโรปได้

ค) มีการอนุญาตให้ประเทศไทยเป็นผู้บริหารการส่งออก (Export Licensor) โดยข้อตกลงฯ ระบุให้ประชาคมยุโรปออกใบอนุญาตนำเข้าทุกครั้ง เมื่อผู้นำเข้าได้มีการแสดงใบอนุญาตส่งออก ที่ออกโดยรัฐบาลไทย (มาตรา 5 ของข้อตกลง)

ง) ข้อตกลงปี 2525 กำหนดให้ประชาคมยุโรปให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาชนบทและการลดพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังในประเทศไทย (มาตรา 6 ของข้อตกลง) จำนวนความช่วยเหลือที่ตกลงกันภายหลังคือ 75 ล้าน ECU (European Currency Unit) ในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 ซึ่งประชาคมยุโรปถือว่าการให้ความช่วยเหลือนี้เป็นส่วนหนึ่งของค่าทดแทน (Compensatory Adjustment) ตามมาตรา 28 ของ GATT ที่ให้มีการชดเชยค่าทดแทนในกรณีที่มีการจำกัดโควตาลงจากสิทธิที่มีอยู่เดิม

จ) ประชาคมยุโรปได้ผูกพันอย่างหลวมๆ ที่จะรักษาสตลาตของไทย ในตลาดการค้ามันสำปะหลังที่จะถูกกระทบจากการที่มันสำปะหลังจากประเทศอื่นจะมีจำนวนเพิ่มขึ้น และได้ใช้คำว่า "จะคำนึงถึง" การนำเข้าสินค้าที่มีคาร์โบไฮเดรตที่อาจจะแข่งขันโดยตรงกับมันสำปะหลัง (มาตรา 4 ของข้อตกลง)

ฉ) ข้อตกลงปี พ.ศ. 2525 นี้ จะสิ้นสุดลงในเดือนธันวาคม 2529 แต่อาจจะต่ออายุต่อไปอีก 4 ปี หลังจากนั้น หากไม่มีการบอกเลิกโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง 1 ปี ก่อนวันสิ้นผลนั้น (มาตรา 9 ของข้อตกลง)

2.2 ข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังไทย-ประชาคมยุโรป พ.ศ. 2530-2533

ข้อตกลงปี 2530 นี้ มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

ก) ในทางเทคนิคแล้วถือว่าเป็นการบอกเลิกข้อตกลงปี 2525 และลงนามในข้อตกลงใหม่ โดยมีข้อความเดิมอยู่ส่วนหนึ่ง เพิ่มเติมข้อความใหม่อีกส่วนหนึ่ง ดังนั้น ในข้อตกลงจึงใช้คำว่าเป็นการต่ออายุข้อตกลงเดิมโดยมีการเพิ่มเติมและแก้ไขข้อความตามที่กำหนด ข้อตกลงปี 2530 มีอายุ 4 ปี (2530-2533)

ข) ได้มีการเพิ่มปริมาณโควต้าเป็น 21 ล้านตันในช่วง 4 ปี ซึ่งเปรียบเทียบกับปริมาณโควต้าเฉลี่ยต่อปีของข้อตกลงปี 2525 กับข้อตกลงปี 2530 แล้ว จะเห็นได้ว่าการเพิ่มโควต้าจาก 4.975 ล้านตันต่อปี เป็น 5.25 ล้านตันต่อปี (ในข้อตกลงปี 2530 นี้ อนุญาตให้ส่งได้ปีหนึ่งไม่เกิน 5.5 ล้านตัน แต่เมื่อรวมการส่งออก 4 ปี จะต้องไม่เกิน 21 ล้านตัน) และในปีสุดท้ายของอายุสัญญา ได้อนุญาตให้เพิ่มโควต้าได้อีก 500,000 ตัน จากข้อตกลงฉบับต่อไป (ถ้ามี)

ค) ประชาคมยุโรปยอมตามคำขอของประเทศไทย ที่ขอให้มีการยอมรับเป็นลายลักษณ์อักษรว่า อัตราภาษีศุลกากรร้อยละ 6 ภายใต้พิกัด 07.06 ของ CCCN³ หรือ 07.06 A ของตารางพิกัด CCT⁴ ของประชาคมยุโรปนั้น ให้ความหมายรวมถึงมันเส้นและมันอัดเม็ดด้วย ประเด็นนี้ ทางบริษัทที่ปรึกษา J.M. Didier Asia ได้รายงานว่า ตามความเห็นของประชาคมยุโรป ข้อตกลงนี้ถือเป็นการยอมให้กับไทยอย่างมาก เพราะมันอัดเม็ดหรือเม็ดแป้งจะต้องถูกเก็บภาษีร้อยละ 28 ประเด็นนี้ทางฝ่ายไทยมีความเห็นที่แตกต่างกัน เพราะในข้อกฎหมายนั้นมีความชัดเจนว่า อัตราภาษีร้อยละ 6 ตามพิกัด 07.06 ที่ครอบคลุมมันสำปะหลังนั้น ได้มีบันทึกคำชี้แจง (Explanatory Note หรือ E.N.) ของ CCCN เอาไว้ว่าให้รวมสิ่งที่ได้อัดเป็นเม็ดด้วย และในปี พ.ศ. 2525 ประชาคมยุโรปเองก็ได้รวมมันอัดเม็ดเข้าไปในพิกัด 07.06 A ของ CCT เอง

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญในการยอมรับข้างต้นของประชาคมยุโรปนั้น บริษัทที่ปรึกษา J.M. Didier Asia ได้รายงานประเด็นเกี่ยวกับการตีความสินค้ามันสำปะหลังอัดเม็ด ซึ่งต้องมีการวิเคราะห์เพิ่มเติมคือ ความหมายของบทบัญญัติที่ประชาคมยุโรปได้ระบุเอาไว้ในมาตรา 3 (3) (a) ของข้อตกลงที่ยอมรับภาษีร้อยละ 6 ของมันอัดเม็ดนั้น ความจริงแล้วมีผลว่า การยอมรับดังกล่าวของประชาคมยุโรปไม่ใช่เป็นการยอมรับตามหลักกฎหมายในเรื่องนี้ หากแต่เป็นการยอมรับที่มีผลชั่วคราวอยู่เฉพาะในระหว่าง

³ ปัจจุบันได้เปลี่ยนระบบพิกัดอัตราศุลกากรระหว่างประเทศนี้เป็นระบบฮาร์โมนิส หรือ H.S.(Harmonize System)

⁴ Common Custom Tariff เป็นตารางพิกัดของประชาคมยุโรปซึ่งเทียบเคียงตามตารางพิกัดระหว่างประเทศคือ CCCN ในขณะนั้น

ที่ข้อตกลงปี 2530 ยังมีผลบังคับใช้เท่านั้น และจะไม่เป็นการให้คำจำกัดความแต่อย่างใดต่อสินค้าภายใต้ พิกัด 07.06 ของ CCCN ซึ่งปัจจุบันได้รับการอนุญาตจากบราซิลและอินโดนีเซียให้กำหนด Tariff Quota ได้ สรุปก็คือประชาคมยุโรปถือว่า การที่ทั้งสองฝ่ายตกลงกันว่ามันเส้นและมันเม็ดอยู่ในพิกัดเดียวกันดังกล่าว (ซึ่งเป็นพิกัดอัตราภาษีต่ำ) เป็นข้อยกเว้นของหลักกฎหมาย ที่ยกเว้นให้เป็นการชั่วคราวตราบเท่าอายุของ ข้อตกลงปี 2530

ง) ในการยอมรับตามข้อ 3 ข้างต้นนี้ ประชาคมยุโรป ได้ขยายความหมายของมันเม็ด ว่าหมายถึง " สิ่งที่ได้นำมาทำเป็นแป้งหรือป่น ก่อนที่จะมีการนำมาอัดเม็ด" ซึ่งข้อบัญญัตินี้เป็นการนำข้อ พิพาทระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปในเรื่องมันอัดเม็ดของไทยว่าทำมาจากเม็ดแป้ง ซึ่งควรถูกเก็บภาษีที่สูงกว่านั้นขึ้นมาจากข้อบัญญัติให้เป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งๆที่ทางฝ่ายไทยยืนยันมาตลอดว่าไม่มีการนำเอาแป้งไป อัดเป็นเม็ดและในทางเทคนิคเองก็ทำไม่ได้ แต่ประชาคมยุโรปก็มีข้ออ้างที่มาจากทดสอบปริมาณแป้ง ที่ได้จากการละลายมันอัดเม็ดในน้ำและร่อนผ่านที่กรอง หากพบว่า มีปริมาณแป้งเกินที่ประชาคมยุโรป กำหนดเองก็จะถือว่าเป็นเม็ดแป้ง ประเด็นนี้ได้กลับมาเป็นปัญหาในการพิจารณาการต่ออายุข้อตกลงหลัง ปี 2537 อีกครั้ง ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปในหัวข้อ 3.2

จ) ข้อตกลงปี 2530 ยังไม่เป็นการเจรจาภายใต้มาตรา 28 ของ GATT เพราะประชาคม ยุโรปยังเจรจาขอความยินยอมจากไทยให้ถอนพันธจากข้อผูกพัน (unbinding) ตามที่มาตรา 28 กำหนดไว้กับ ประเทศอินโดนีเซียและบราซิลเท่านั้น และประชาคมยุโรปยังเจรจาขอความยินยอมจากอินโดนีเซียในฐานะ ที่อินโดนีเซียเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ (principle supplier) อยู่ ทั้งๆที่โดยข้อเท็จจริงประเทศไทยส่งออกมากกว่า อินโดนีเซีย เกือบ 10 เท่าตัวและไทยเป็นภาคี GATT มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 แล้ว การมีฐานะเป็นผู้ส่งออก รายใหญ่ภายใต้มาตรา 28 ของ GATT มีความสำคัญตรงที่ทำให้ประชาคมยุโรปต้องผูกพันมาขอความ ยินยอมจากไทยก่อนทุกครั้งที่จะมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีหรือการจำกัดโควต้า และทำให้ประเทศไทย ยังมีสิทธิในการเรียกค่าทดแทนตามมาตรา 28 อีกด้วย

ฉ) มีการลงนามในเอกสารอีกฉบับเรียกว่า บันทึกความตกลงการเจรจา หรือบันทึกการ เจรจา (Agreed Minutes) ซึ่งไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงปี 2530 บันทึกนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไข บทบัญญัติในข้อตกลงที่ทำให้เข้าใจว่าประเทศไทยมีการส่งออกเม็ดแป้ง และในประการที่สอง เพื่อให้ ประชาคมยุโรปยอมรับว่าไทยเป็นผู้ส่งออกมันสำปะหลังรายใหญ่ ในประเด็นทั้งสองนี้มีข้อพิจารณาโดย สรุปคือ

- ประชาคมยุโรปได้รับทราบ (took note) การแถลงของผู้แทนไทยว่า การที่มีข้อ ความอยู่ในข้อตกลงปี 2530 ว่ามันเม็ดทำมาจากแป้งป่นก่อนที่จะมีการอัดเม็ดนั้น ไม่ได้หมายถึงสินค้า มันสำปะหลังที่ไทยส่งไปยังประชาคมยุโรป ซึ่งการรับทราบเช่นนั้น ไม่ได้แสดงความผูกพันทางกฎหมาย แต่อย่างใดว่าประชาคมยุโรปเห็นด้วยว่าประเทศไทยไม่ได้ผลิตและไม่ได้ส่งเม็ดแป้งไปยังประชาคมยุโรป

- ประชาคมยุโรปได้ยอมรับว่า ตั้งแต่ข้อตกลงปี 2525 มีผลใช้บังคับมาแล้ว ประเทศไทยได้เป็นภาคีของ GATT และถือว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ไปยังประชาคมยุโรป ประเด็นปัญหาที่สำคัญก็คือการยอมรับในลักษณะทวิภาคีกับการยอมรับภายใต้กรอบของ GATT นั้นต่างกัน ประเทศไทยจึงยังไม่ใช่ผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้ GATT นอกจากนี้ในขณะเดียวกันนั่นเอง ประชาคมยุโรป ก็ได้เจรจาและได้รับความยินยอมจากอินโดนีเซียในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้ GATT ให้จำกัดโควต้า มันท่าประหลังได้และส่งออกสารความตกลงทั้งหมดไปที่ GATT ที่สำคัญที่สุดก็คือบันทึกที่ยังระบุว่าประเทศไทยจะไม่คัดค้านการที่ประชาคมยุโรปต่ออายุสัญญาการจำกัดโควต้ากับอินโดนีเซีย ในฐานะที่อินโดนีเซีย เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่จนกว่าข้อตกลงปี 2530 จะหมดอายุลงในปี พ.ศ. 2533 ประเด็นนี้ยังขัดต่อเจตนาหมาย ร้องคัดค้านของไทยต่อ GATT ซึ่งคัดค้านการที่ประชาคมยุโรปต่ออายุสัญญากับอินโดนีเซียไปอีก 3 ปี ในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้มาตรา 28 ของ GATT ปัญหาสุดท้ายที่เกิดจากข้อตกลงปี 2530 ก็คือ ข้อตกลง 2530 มีอายุ 4 ปี แต่ข้อตกลงระหว่างประชาคมยุโรปกับอินโดนีเซีย มีอายุ 3 ปี ข้อผูกพันการทำ คัดค้านที่ระบุอยู่ในบันทึกฯ จึงไม่ตรงกับระยะเวลาการต่ออายุข้อตกลงระหว่างประชาคมยุโรปกับอินโดนีเซีย ซึ่งมีผลสำคัญทำให้ไม่สามารถคัดค้านการต่ออายุข้อตกลงระหว่างประชาคมยุโรปกับอินโดนีเซีย

2.3 ข้อตกลงการค้ามณฑลไทย-ประชาคมยุโรป พ.ศ. 2534-2537

ประเด็นปัญหาต่างๆที่มีอยู่ในข้อตกลงปี 2533 ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในการเจรจาข้อตกลง ฉบับใหม่ โดยเน้นเรื่องปริมาณโควต้า ปัญหาเรื่องฐานะการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ และปัญหาเม็ดเงิน การพบกันระหว่างนายกรัฐมนตรีของไทยในขณะนั้น และนาย Jacque Delor ประธานกรรมการ การประชาคมยุโรปได้มีการหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นหารือ แต่ในที่สุดเมื่อมีการเจรจาในระดับเจ้าหน้าที่ กลับมีการลงนามในข้อตกลงปี 2534 ขึ้นใหม่ โดยมีการปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อย ซึ่งในทางเทคนิคก็เป็นการบอกเลิกข้อตกลงปี 2530 และเจรจาข้อตกลงใหม่ปี 2534 นี้ แต่ในข้อตกลงก็ใช้คำว่า เป็นการต่ออายุข้อตกลง โดยมีการเพิ่มเติมและแก้ไขข้อความ ดังนี้คือ

ก) เพิ่มปริมาณการส่งออกจาก 5.5 ล้านตันต่อปี เป็น 5.75 ล้านตันต่อปี ซึ่งเป็นไปตามความต้องการของกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้น ที่ต้องการเน้นความยืดหยุ่นในการจัดสรรโควต้า โดยเน้นสิทธิในการยืมโควต้าในปีต่างๆของข้อตกลงปี 2534 มาใช้ แต่ปริมาณโควต้ารวมก็จะต้องไม่เกิน 21 ล้านตัน ในช่วงระยะเวลา 4 ปี ของอายุข้อตกลง

ข) มีความยืดหยุ่นในการให้ยืมโควต้าจากข้อตกลงใหม่ไปใช้ใน 6 เดือนสุดท้ายของปี 2533 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของข้อตกลงปี 2530 ถึง 750,000 ตัน และให้มีความยืดหยุ่นในปี 2537 ในการยืม โควต้าถึง 650,000 ตัน ของปีต่อไปตามข้อตกลงใหม่ (ถ้ามี)

ค) ไม่มีการเพิ่มปริมาณโควตาใน 4 ปี และไม่มีการแก้ไขให้ความชัดเจนในเรื่องเมล็ดแบ่งที่ไทยเสียเปรียบอยู่ และไม่มีการแก้ไขเรื่องการไม่ยอมรับว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้มาตรา 28 ของ GATT

ง) การเจรจาในปี พ.ศ. 2533 เพื่อลงนามในข้อตกลงปี 2534 นั้น ก็ไม่ใช่การเจรจาภายใต้มาตรา 28 ของ GATT คือ ประชาคมยุโรปไม่ได้ขออนุญาตไทยในฐานะเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้มาตรา 28 ของ GATT แต่ยังคงเจรจากับอินโดนีเซียในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่อยู่ ประเทศไทยไม่ได้มีการขอค่าทดแทน (Compensatory Adjustment) โดยนัยและทางปฏิบัติภายใต้มาตรา 28 ของ GATT

3. ทำไมไทยจึงควรบอกเลิกข้อตกลงมันสำปะหลัง พ.ศ. 2534

ผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พบว่าไม่ว่าการเจรจารอบอุรุกวัยจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ไทยสมควรจะบอกเลิกข้อตกลงการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลัง พ.ศ. 2534 แม้รัฐบาลไทยจะได้ทำบันทึกความตกลงการเจรจากับสหภาพยุโรป ตั้งแต่ 21 ธันวาคม 2536 ไปแล้วว่าจะต่ออายุความตกลงไปจนถึงเวลาที่ข้อตกลงของ GATT จะมีผลบังคับใช้ แต่ผู้เขียนยังเห็นว่าไทยควรบอกเลิกข้อตกลงมันสำปะหลัง พ.ศ. 2534 และเชื่อว่าบันทึกความตกลงการเจรจانبับ 21 ธันวาคม 2536 อาจมีผลให้ข้อตกลงมันสำปะหลัง พ.ศ. 2534 หหมดอายุลงเมื่อสิ้นปี 2537 ก็ได้

เราได้วิเคราะห์ว่าหากการเจรจารอบอุรุกวัยไม่ประสบความสำเร็จ ไทยควรจะบอกเลิกข้อตกลงก่อน แล้วเจรจาทำข้อตกลงใหม่ภายใต้กรอบของมาตรา 28 ของ GATT โดยการลงนามเบื้องต้นในร่างข้อตกลงใหม่ทันที เพราะเมื่อบอกเลิกข้อตกลงแล้ว ข้อตกลง พ.ศ. 2534 จะยังมีผลบังคับใช้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2538 ไทยจะมีเวลาประมาณ 1 ปีที่จะเจรจาทำข้อตกลงใหม่ภายใต้กรอบของ GATT รายละเอียดของเหตุผลที่เราเสนอแนวทางนี้ปรากฏอยู่ใน รายงานบทที่ 5 โดยนิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2536) เหตุผลโดยสรุป คือ เมื่อข้อตกลงใหม่เป็น ข้อตกลงภายในกรอบของ GATT ไทยจะมีอำนาจต่อรองเพิ่มขึ้น และมีสิทธิต่างๆ ในฐานะของผู้ส่งออกรายใหญ่ หากประชาคมจะเปลี่ยนแปลงข้อผูกพันกับประเทศอื่นๆ ต้องมาเจรจาขอความยินยอมจากไทย ไทยสามารถเรียกร้องค่าทดแทนต่างๆ เพื่อใช้ในโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง ไทยสามารถเจรจาขอแก้ไขความคลุมเครือในเรื่องมันอัดเม็ด และมันแบ่งที่กระทบต่ออำนาจต่อรองของไทย ตลอดจนเป็นการยกเลิกบันทึกการเจรจาที่มีมาตั้งแต่ข้อตกลงฉบับที่ 2 (ปี 2530-33) ซึ่งมีประเด็นทำให้ไทยเสียเปรียบ

เนื่องจากการเจรจารอบอุรุกวัยยุติลงด้วยดีตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม 2536 ผู้วิจัยยังยืนยันว่ารัฐบาลไทยควรบอกเลิกข้อตกลง พ.ศ. 2534 ภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2536 แล้วเปิดเจรจาขอทำข้อตกลงทวิภาคีกับสหภาพยุโรปทันที ด้วยเหตุผลต่อไปนี้

(ก) เนื่องจากร่างความตกลงสินค้าเกษตรมิได้มีข้อตกลงหรือข้อเสนอเกี่ยวกับวิธีดำเนินการนำเข้าซึ่งกำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อตกลงมันสำปะหลัง พ.ศ. 2534 ไทยจึงควรบอกเลิกข้อตกลงดังกล่าวและเจรจาลงนามเบื้องต้นในข้อตกลงทวิภาคีในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เพื่อกำหนดวิธีดำเนินการนำเข้าให้ชัดเจน (ดูหัวข้อที่ 4 เรื่องประเด็นต่างๆที่ควรอยู่ในข้อตกลงทวิภาคี)

(ข) ในแง่หลักกฎหมาย การบอกเลิกข้อตกลงมันสำปะหลัง 2534 ก่อนวันที่ 31 ธันวาคม 2536 เป็นการสร้างความแน่ใจว่าข้อตกลงนั้นรวมทั้งบันทึกความตกลงการเจรจาทุกฉบับที่สร้างความไม่เป็นธรรมแก่ไทยจะสิ้นสุดลง

(ค) มีผู้เกรงกันว่าเมื่อบอกเลิกข้อตกลงมันสำปะหลังแล้ว ในช่วงต้นปี 2538 ก่อนที่ข้อตกลงสินค้าเกษตรจะมีผลใช้บังคับ จะเป็นช่วงที่ไม่มีความแน่นอนทางการค้า เพราะไม่มีหลักประกันว่าไทยจะสามารถส่งออกมันสำปะหลังได้ และข้าราชการบางท่านเกรงว่าสหภาพยุโรปอาจเพิ่มอัตราภาษีการนำเข้ามันสำปะหลังให้เท่ากับ levy จากธัญพืช หรือสหภาพยุโรปอาจถือโอกาสใช้ระบบโควตารวมภายใต้ระบบและข้อผูกพันของ GATT กล่าวคือสหภาพยุโรปจะเป็นผู้บริหารการนำเข้ามันสำปะหลัง แทนที่ไทยจะเป็นผู้บริหารการส่งออก

อย่างไรก็ตามเราเชื่อว่าข้อวิตกกังวลจะไม่เกิดขึ้น ประการแรก สหภาพยุโรปไม่สามารถขึ้นภาษีนำเข้าได้ตามอำเภอใจ เพราะสหภาพยุโรปได้แสดงเจตนารมณ์ในการเจรจาเรื่องการเปิดตลาดที่จะผูกพันให้นำเข้ามันสำปะหลังตามปริมาณที่ตกลงกันในข้อตกลงมันสำปะหลังกับไทย กรณีนี้จึงเป็นการผูกพันการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีตามมาตรา 2 ของ GATT หากต้องการเปลี่ยนแปลงข้อผูกพัน สหภาพยุโรปต้องกระทำตามมาตรา 28 ก่อน จะขึ้นภาษีนำเข้าตามลำพังฝ่ายเดียวไม่ได้

อันใดอันนั้น สหภาพยุโรปก็ไม่สามารถใช้ระบบโควตารวมได้ทันทีเพราะการใช้ระบบโควตารวมก็เป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ที่ผูกพันไว้ การเปลี่ยนแปลงต้องทำตามกระบวนการในมาตรา 28

ประการสุดท้าย การศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยพบว่าในปี 2538/39 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม ไทยคงจะไม่สามารถขายมันสำปะหลังได้ครบเต็มจำนวนโควตา 5.25 ล้านตันต่อปี เพราะราคาธัญพืชจะลดลงไปประมาณ 30% ทางสหภาพยุโรปก็มีการศึกษาลักษณะของการปฏิรูปและได้ผลสรุปเช่นเดียวกัน ดังนั้นในช่วงต้นปีก่อนที่ข้อตกลงสินค้าเกษตรจะมีผลบังคับใช้ สหภาพยุโรปก็รู้แน่นอนว่าแม้จะไม่มีข้อตกลงมันสำปะหลัง ไทยก็ไม่สามารถส่งออกมันสำปะหลังได้ครบตามโควตาเดิม สหภาพยุโรปจึงไม่เคียดแค้นที่จะปล่อยให้มีการค้าเสรีเป็นช่วงสั้น ๆ ผู้ผลิตอาหารสัตว์เองก็ต้องวางแผนการใช้มันสำปะหลังไว้ล่วงหน้า โอกาสที่จะเพิ่มปริมาณการใช้มันสำปะหลังเกินกว่า 5.25 ล้านตันก็จะไม่เกิดขึ้น ทางสหภาพยุโรปเองก็ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ผลิตอาหารสัตว์ด้วย ดังนั้นคงไม่คุ้มที่สหภาพยุโรปจะดำเนินการขึ้นภาษีหรือใช้ระบบโควตารวมในช่วงเวลาสั้นๆ ของปี 2538

4. ประเด็นการเจรจาเกี่ยวกับวิธีดำเนินการส่งออกมันสำปะหลัง

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการเจรจารอบอุรุกวัยยุติลงเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2536 และรัฐบาลไทยได้ลงนามในบันทึกการเจรจากับสหภาพยุโรปที่จะต่ออายุข้อตกลงมันสำปะหลังไปจนกว่าข้อตกลงสินค้าเกษตรจะมีผลใช้บังคับ เรามีข้อสังเกตบางประการ

ประการแรก กระทรวงพาณิชย์ได้ตรวจสอบข้อมูลจาก GATT และพบว่าหากมีการลงนามในความตกลงสินค้าเกษตร และรัฐบาลของประเทศต่างๆ ให้การรับรองแล้ว ข้อตกลงสินค้าเกษตรจะมีผลบังคับใช้ ในอีกหนึ่งปีนับจากวันรับรอง แต่ประเด็นที่ยังไม่ชัดเจนคือ ข้อตกลงมันสำปะหลังรวมทั้งบันทึกการเจรจาจะสิ้นสุดไปทันทีหรือไม่

ประการที่สอง ในทัศนะของนักกฎหมาย การลงนามในบันทึกการเจรจาโดยขอต่ออายุข้อตกลงมันสำปะหลัง พ.ศ. 2534 ไปจนกว่าข้อตกลงสินค้าเกษตรจะมีผลใช้บังคับ เท่ากับเป็นการยกเลิกข้อตกลงมันสำปะหลัง พ.ศ. 2534 โดยปริยาย ฝ่ายกฎหมายของกระทรวงพาณิชย์ควรพิจารณาประเด็นนี้ให้รอบคอบก่อนการลงนามในบันทึกการเจรจา อันที่จริงรัฐบาลไทยควรบอกเลิกข้อตกลงมันสำปะหลังก่อน แล้วลงนามในร่างข้อตกลงใหญ่แทนที่จะดีกว่า วิธีนี้จะไม่สร้างปัญหาการตีความหรือความไม่ชัดเจนต่างๆ

ประการที่สาม สหภาพยุโรปมีการกระทำบางอย่างที่ถือว่า พยายามซ่อนเงื่อนงำในแง่กฎหมายกับผู้เจรจาฝ่ายไทย (ซึ่งอาจขาดความชำนาญด้านภาษากฎหมาย)⁵ ในร่างข้อเสนอฉบับแรกเรื่องการเปิดตลาดสหภาพยุโรปมีเจตนาไม่ระบุชื่อประเทศไทย อินโดนีเซีย และบราซิลว่าเป็นผู้มีสิทธิส่งออกมันสำปะหลังในปริมาณต่างๆ มีแต่การกำหนดว่า "a main supplier country" จะสามารถส่งออกมันสำปะหลังได้ไม่เกิน 21 ล้านตันใน 4 ปี แต่ในร่างข้อเสนอเรื่องการเปิดตลาดกับประเทศอื่น เช่น นิวซีแลนด์ สหภาพยุโรป จะระบุชื่อประเทศนิวซีแลนด์ว่าเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่อย่างชัดเจน แต่ภายหลังกระทรวงพาณิชย์ยืนยันว่าสหภาพยุโรปได้ระบุชื่อประเทศไทยอย่างชัดเจนในข้อเสนอการเปิดตลาดแล้ว

การซ่อนเงื่อนงำอีกประการหนึ่ง คือ เมื่อเปิดตลาดให้แก่มันสำปะหลังแล้ว อัตราภาษีมันสำปะหลังส่วนที่เกินกว่า 5.50 ล้านตันต่อปี และไม่เกิน 21 ล้านตันใน 4 ปี จะเท่ากับ 6% + 148 ECU ต่อตัน แล้วค่อยๆ ลดลงเหลือ 3.8% + 95 ECU ต่อตันในปี 1999 แต่ในข้อเสนอการเปิดตลาดให้กับประเทศอื่น ๆ กลับใช้อัตราภาษี levy เพียงอย่างเดียว ประเด็นนี้ แม้จะไม่มีผลสำคัญในทางปฏิบัติ เพราะไม่ว่าภาษีจะเป็น 148 ECU หรือ 6% + 148 ECU ไทยก็คงไม่สามารถส่งออกได้เกินกว่า 5.50 ล้านตันต่อปี แต่ประเด็นนี้แสดงให้เห็นว่าสหภาพยุโรปพยายามบิดเบือนหลักการด้านกฎหมายกับประเทศที่อ่อนอำนาจการเจรจาต่อรอง อย่างไรก็ตาม ขณะนี้กระทรวงพาณิชย์ได้เจรจาขอให้แก้ไขอัตราภาษีดังกล่าวให้ถูกต้องแล้ว

⁵ ในการเจรจาต่ออายุข้อตกลงต่างๆ ในอดีต ข้อตกลงต่างๆ และบันทึกการเจรจาจะมีเงื่อนไขทำให้ไทยเสียเปรียบ เช่น เรื่องมันเม็ด และมันป่น ฯลฯ ดูนิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2536 : บทที่ 3)

นอกจากข้อสังเกตข้างต้นแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าข้อตกลงสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรป ครอบคลุมเฉพาะปริมาณโควต้าและอัตราภาษี แต่ไม่มีรายละเอียดการดำเนินการส่งออกเหมือนข้อตกลง มันท่าปะหลัง และในบันทึกการเจรจาเมือง 21 ธันวาคม 2536 ก็ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของไทยและสหภาพ ยุโรปทำข้อตกลงวิธีการดำเนินการส่งออก ผู้เขียนจึงขอเสนอว่ากระทรวงพาณิชย์ควรดำเนินการเจรจา กำหนดวิธีดำเนินการส่งออกมันท่าปะหลังให้ชัดเจน โดยพยายามยึดหลักผลประโยชน์ของฝ่ายไทยให้มากที่สุด ประเด็นที่เราเสนอมีดังนี้

(1) ประเด็นสำคัญที่ยังไม่มีความชัดเจนในขณะนี้ คือ มันท่าปะหลังส่งออกส่วนที่ไม่เกิน 5.5 ล้านตันต่อปี จะเสียภาษีนำเข้าในอัตรา 6% ตลอดไปหรือเสียภาษี 6% ในปีแรกที่ข้อตกลงสินค้า เกษตรเริ่มมีผลใช้บังคับแล้วลดเหลือ 3.8% ในปี 1991 ขณะนี้เข้าใจว่าสหภาพยุโรปจะเก็บภาษีนำเข้า 6% ตลอดไปโดยไม่ลดภาษีลง ประเด็นนี้ฝ่ายข้าราชการไทยที่เข้าร่วมการสัมมนาเรื่อง รายงานความเหมาะสม ในการต่ออายุความตกลงว่าด้วยมันท่าปะหลัง ไทย-ประชาคมยุโรป ที่จัดโดย มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการ พัฒนาประเทศไทย เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2536 คิดว่า คงอยู่ระหว่างการเจรจากับสหภาพ ซึ่งจะเจรจาให้ เสร็จสิ้นภายในเดือนกุมภาพันธ์ 2537 อย่างไรก็ตามจากการศึกษาร่างข้อตกลงสินค้าเกษตร (DFA) Part A มาตรา 4.1 เรื่องข้อกำหนดเกี่ยวกับการเปิดตลาด ซึ่งมีการขยายความใน Part B ย่อหน้าที่ 3-6 และ Annex 3 ของ Part A พบว่าภาษีนำเข้ามันท่าปะหลังร้อยละ 6 เป็นภาษีนำเข้าปกติและได้มีการผูกพันไว้ใน GATT แล้ว ดังนั้นสหภาพยุโรปจะต้องลดภาษีนำเข้ามันท่าปะหลังในอัตราร้อยละ 36 เช่นเดียวกับสินค้าเกษตร อื่นๆที่อยู่ในข้อตกลงสินค้าเกษตร และแม้ว่าจะได้มีการขออนุญาตผูกพันตามข้อตกลงมันท่าปะหลัง แต่ก็ เป็นการถอนชั่วคราว ดังนั้นฝ่ายไทยควรร่วมกับอินโดนีเซียและบราซิลประท้วงการปฏิบัติเป็นอย่างอื่นจาก ข้อตกลงที่ปรากฏใน DFA ยกเว้นว่าในการเจรจาช่วงสุดท้าย ได้มีการยินยอมให้สหภาพยุโรปหลุดพ้นไป จากข้อกำหนดใน DFA ซึ่งกรณีนี้จะทำให้ฝ่ายไทยเสียเปรียบอย่างมากในเรื่องมันท่าปะหลัง และเป็นบท เรียนสำหรับการเจรจาพหุภาคีในอนาคต⁶

(2) ควรเจรจาทำข้อตกลงให้ฝ่ายไทยเป็นผู้จัดการส่งออก แม้ว่าผลการวิจัยจะพบว่า ในปี 2538/39 ไทยอาจส่งมันท่าปะหลังได้เพียง 4.6 ล้านตัน ทำให้มี quota rent ซึ่งทำให้ไม่มีความจำเป็นที่ เราจะเป็นผู้จัดการโควต้าส่งออก แต่ในอนาคต อาจมีเหตุการณ์ให้ไทยส่งออกเต็มโควต้า 5.5 ล้านตันต่อปี ดังนั้น การเป็นผู้จัดการส่งออกจะทำให้กำไรหรือ quota rent ตกแก่ฝ่ายไทย

(3) ควรเจรจาให้มีเงื่อนไขการขี้นโควต้าข้ามปีหรือข้ามอายุข้อตกลงดังเช่นที่กำหนดไว้ใน ข้อตกลงมันท่าปะหลัง เงื่อนไขนี้จะสร้างความยืดหยุ่นในการส่งออกของไทย

⁶ ประเด็นนี้เป็นผลการศึกษาและความเห็นของนายदनัย ดุละลัมพะ ผู้อำนวยการใหญ่มูลนิธิสถาบันพัฒนา มันท่าปะหลังฯ ซึ่งได้ทำหนังสือถึงรองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ฉบับที่ 135/2536 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2536

(4) ควรเจรจาประเด็นว่าหลังจากข้อตกลงสินค้าเกษตรมีอายุครบ 4 ปีแล้ว ปริมาณการส่งออกหลังจากนั้นจะเป็นจำนวนเท่าไร กรณีนี้ไทยควรเจรจาขอเพิ่มปริมาณการส่งออก เพราะย่อหน้าที่ 6 ใน part B ของร่างข้อตกลงสินค้าเกษตร กำหนดว่าหากการเปิดตลาดในระดับปัจจุบันของปีฐานมีปริมาณเกินร้อยละ 3 อยู่แล้ว ให้รักษาไว้และขยายออกไปอีก

(5) ในข้อตกลงมันสำปะหลังปัจจุบัน ไทยเคยได้ค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการถูกจำกัดปริมาณส่งออก ไทยควรเจรจาขอค่าทดแทนบางประการ เช่น ขอโควตาการส่งออกแป้งมันสำปะหลังเพิ่ม ขอเปลี่ยนแปลงประเภทของโควตาแป้งมันสำปะหลังใช้ในวงการเภสัชภัณฑ์ เป็นโควตาสำหรับใช้ในวงการอุตสาหกรรม เป็นต้น

(6) ตามมาตรา 4 ของข้อตกลงมันสำปะหลังปี 2525 2529 และมาตรา 7 ของข้อตกลงปัจจุบัน ไทยได้รับความมั่นใจว่าฐานะการเป็นผู้ส่งออกมันสำปะหลัง จะไม่ถูกผลกระทบทางลบจากสินค้าคู่แข่ง เช่น corn gluten ซึ่งสามารถเข้าแย่งตลาดไทยในสหภาพยุโรป โดยไม่เสียภาษีนำเข้า และไม่มีโควตา ไทยควรเจรจาเพื่อให้ได้หลักประกันว่าตลาดมันสำปะหลังของเราจะไม่สูญเสียไป

(7) ระหว่างช่วงเวลาต้นปี 2538 ก่อนที่ข้อตกลงสินค้าเกษตรจะมีผลใช้บังคับ ควรมีข้อตกลงให้ชัดเจนว่าปริมาณการส่งออกในเวลานั้นจะใช้โควตาจากส่วนใด เราขอเสนอว่าควรมีปริมาณไม่เกิน 5.5 ล้านตัน และเมื่อข้อตกลงสินค้าเกษตรเริ่มมีผลใช้บังคับ จึงควรกำหนดโควตาใหม่ปีละ 5.5 ล้านตัน โดยไม่เกิน 21 ล้านตันใน 4 ปีแรก ส่วนโควตาหลังจาก 4 ปี ควรเจรจากันด้วย (ดูข้อ 4)

(8) นอกจากนั้นกระทรวงพาณิชย์ควรมีการศึกษาและเปิดเจรจากับสหภาพยุโรปให้ชัดเจนว่าในกรณีที่ราคามันสำปะหลังลดลง (ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นแล้ว) ไทยจะไม่ประสบปัญหาที่เกิดจากมาตราที่ 4 ด้วย Special Safeguard ซึ่งยอมให้สหภาพยุโรปเพิ่มภาษีนำเข้าหรือลดโควตานำเข้าได้ หากพบว่าปริมาณนำเข้าและราคามันสำปะหลังที่ลดลงได้ก่อให้เกิดความปั่นป่วนในสหภาพยุโรป

โดยสรุป ประเด็นการเจรจาเพื่อจัดทำวิธีดำเนินการส่งออกควรยึดหลักว่าข้อตกลงสินค้าเกษตรเป็นส่วนหนึ่งของ GATT ดังนั้น ผลประโยชน์ที่ฝ่ายไทยควรจะได้ ไม่ควรจะน้อยกว่าเดิม หรือควรเพิ่มขึ้นบ้างตาม spirit ของ GATT เพราะสหภาพยุโรปก็ได้รับประโยชน์จากข้อตกลงเรื่อง การเปิดตลาดและ tariffication แล้ว

บรรณานุกรม

- กรมการค้าต่างประเทศ. 2535. ประมวลระเบียบและประกาศ เรื่องการส่งออกผลิตภัณฑ์
มันสำปะหลังไปประชาคมยุโรปประจำปี 2536. กรุงเทพฯ : กระทรวงพาณิชย์.
- กองนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร. 2535. การปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม. กรุงเทพฯ :
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (บันทึกข้อความที่ 1320/2606 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2535
เสนอปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์).
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535. มันสำปะหลัง : ภาพในสิบปีข้างหน้า.
แผนงานเศรษฐกิจรายสาขา.
- สมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย. รายงานประจำปี. กรุงเทพฯ (หลายฉบับ).
- สมาคมโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทย. 2535. ขอให้ทบทวนนโยบายการส่งออกผลิตภัณฑ์
มันสำปะหลังไปประชาคมยุโรป (บันทึกข้อความเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์).
- โสภา ภิรมย์เลิศ. 2528. รายงานภาวะเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง. กองเศรษฐกิจ
อุตสาหกรรม สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม.
- โสภณ ทองปาน และสมคิด ทักษิณาวินสุทธิ. 2529. ผลกระทบของการลดเนื้อที่ปลูกมันสำปะหลังต่อ
อุตสาหกรรมการแปรรูปมันสำปะหลังในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2528/29. ศูนย์วิจัยเศรษฐ
ศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- อัมมาร สยามวาลา. 2530. การวิเคราะห์ระบบการจัดสรรโควต้ามันสำปะหลัง. สถาบันวิจัยเพื่อการ
พัฒนาประเทศไทย.
- อุทัย คันธ. 2529. อาหารและการผลิตอาหารสัตว์สุกรและสัตว์ปีก. ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมการเลี้ยง
สุกรแห่งชาติ ภาควิชาสัตวบาล คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

Alfred C. Toepfer International GMBH. 1992. Market Review : May 27 1992, Hamburg, Germany.

Alfred C. Toepfer International GMBH. Statistische Informationen, Various Editions' Hamburg, Germany

Andrews, Neil., B. Bowen, H. Don, B.H. Gunasekera, H. Hasyler and H. Field. 1990. Some Implications of Rebalancing EC Agricultural Protection, Discussion Paper 90.5 Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics Project 6133.10.

Commission of The European Communities. 1993. Agriculture in The GATT Negotiations and Reforms of the CAP, Brussels, October, 1993.

Commission of The European Communities. 1992 The Agricultural Situation in The Community, Brussels, 1992.

Commission of The European Communities. 1992. Community Committee for the Farm Accountancy Data Network : Methodology and Profiles of Results of CAP Reform, RI/CC 114 Brussels, 14/09/1992.

Commission of The European Communities. 1993. CAP Reforms and The GATT Compatibility, Brussels, DG VL, 10/02/1993.

Deuke Dusseldorf. 1993. The Use of Tapioca from the View Point of the German Feed Industry, September, 1993.

International Trade Centre UNCTAD/GATT. 1977. CASSAVA : Export Potential and Market Requirements.

J.M. Didier Asia. 1993. Study on Grain and Grain Substitutes in The European Communities (Volume 1-2), Submitted to the Thai Tapioca Development Insitnte.

The Thai Development Research Institute (TDRI). 1992. Cassava : A Scenario of the Next Decade, January, 1992 (in Thai).

The Thai Tapioca Trade Association (TTTA). The Thai Tapioca Trade Association Yearbook, Bangkok, Thailand, various issues.

Titapiwatanakun Boonjit. 1985. Analysis of the Short and Long-Run Demand and Supply Prospects of Tapioca Products, Report Submitted to UN/ESCAPE, Bangkok, Thailand, April, 1985.

Work Bank. 1992. Commodity Price Data, International Trade Division International Economies Department.

_____. 1993. Quarterly Review of Commodity Markets, International Trade Division International Economic Department.