

บทที่ 5

การจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป ปี พ.ศ. 2526

จากการลงนามในข้อตกลงจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปของไทยในปี 2525 ผลที่ตามมาคือ ประเทศไทยต้องหาวิธีการในการจำกัดตนเอง เพื่อให้การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เป็นไปตามข้อตกลง วิธีการต่างๆ ที่รัฐบาลนำมาใช้จะส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก ทำให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องพยายามเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ในบทนี้ผู้วิจัยจะพิจารณาถึงผู้มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ตลอดจนวิธีการที่ผู้มีอิทธิพล เข้ามากำหนดนโยบายดังกล่าว ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และผลที่เกิดขึ้นกับกลุ่มต่างๆ ซึ่งจะ เริ่มพิจารณาตั้งแต่ปีการส่งออก พ.ศ. 2526 เป็นต้นไป

ผู้มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปในปี พ.ศ. 2526

หลังจากได้ลงนามจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอย่างเป็นทางการแล้ว นโยบายการส่งออกของรัฐบาลในปี พ.ศ. 2526 ได้แก่ การจัดสรรโควตาการส่งออกให้แก่กลุ่มผู้ส่งออกที่จะส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC โดยกำหนดระยะเวลาการขนถ่าย แล้วให้แต่ละบริษัทแย่งกันขนถ่ายหรือที่เรียกกันทั่วไปว่า "ระบบเคาะระฆัง" ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 และ 3 สิ่งที่จะพิจารณาในส่วนนี้ก็คือผู้ที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วย 1

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังให้แก่ผู้ส่งออกแต่ละรายว่าจะได้รับ

1 ประมวลจากการสัมภาษณ์ข้าราชการประจำระดับสูงของกรมการค้าต่างประเทศ เจ้าหน้าที่สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เจ้าหน้าที่สมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย เจ้าหน้าที่สมาคมโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทย และผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังรายใหญ่บางราย และข่าวสารจากหนังสือพิมพ์.

ปริมาณการจัดสรรโควต้าเท่าไร กระทรวงพาณิชย์จะเป็นผู้ดูแลให้เป็นไปตามระเบียบที่ได้กำหนดไว้ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะเป็นผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายโดยตรงในการดำเนินการควบคุมสำหรับเรื่องนี้ ซึ่งในทางปฏิบัติ เรามักจะพบว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ยังต้องรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากฝ่ายต่างๆ อยู่มาก จากการสัมภาษณ์ข้าราชการที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ พบว่าในบางกรณีผู้ส่งออกบางรายก็เข้ามาให้ข้อมูลกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มากกว่ากลุ่มอื่น ²

สำหรับวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายจากการศึกษาพบว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะใช้กฎหมายหรือระเบียบต่างๆ เป็นเครื่องมือ เข้ามากำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC เราสามารถกล่าวได้ว่าอำนาจที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีอยู่ เป็นอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจมากนี้ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์บางคนแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจดังกล่าวให้คุณให้โทษแก่ผู้ส่งออกได้ คือเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายแบบเคาะระฆัง ในการจัดสรรโควตาส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังให้แก่ผู้ส่งออกของกระทรวงพาณิชย์ พบว่า การเปลี่ยนแปลงระยะเวลาการส่งออกบางงวด ซึ่งเกิดจากการวิพากษ์วิจารณ์กันว่า ผู้ส่งออกบางบริษัทได้รับประโยชน์จากการขยายเวลาการขนถ่ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังลงเรือใหญ่ไปอีก 5 วัน ในสัปดาห์ที่ 3 ของเดือนมิถุนายน 2526 นับพันล้านบาท และมีข่าวออกมาว่ากลุ่มผู้ส่งออกได้มีการรวบรวมเงินกันมอบให้พรรคการเมืองพรรคหนึ่งที่เกี่ยวข้องถึง 50-60 ล้านบาท ³

2. ข้าราชการประจำกระทรวงพาณิชย์ โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงในกรมการค้าต่างประเทศจะเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่างๆ ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในการกำหนดนโยบาย อีกทั้งกรมการค้าต่างประเทศยังเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมและออก

² สัมภาษณ์ข้าราชการประจำระดับสูงของกรมการค้าต่างประเทศ.

³ โสภิต ทองปาน, นโยบายส่งออกสินค้าเกษตรกรรมของไทย, หน้า 40. และจากการสัมภาษณ์อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้รับการยืนยันว่าการหาเงินเข้าพรรคการเมือง เป็นสิ่งที่มีขึ้นอยู่ตลอดเวลา.

ระเบียนต่างๆ เกี่ยวกับการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในช่วงนี้ข้าราชการประจำมีอิทธิพลมากในการกำหนดนโยบาย เพราะข้าราชการประจำเป็นผู้ที่รู้เรื่อง และดำเนินการมาโดยตลอดในขณะที่ข้าราชการการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา นโยบายการส่งออกแบบเคาะระฆังนี้ ก็เกิดจากแนวความคิดของข้าราชการประจำระดับสูงผู้หนึ่งในกรมการค้าต่างประเทศ⁴

วิธีการที่ข้าราชการประจำเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย ได้แก่ การเสนอความเห็นและกำหนดแนวทางต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เพื่อกำหนดนโยบาย ประกอบกับในช่วงนี้ข้าราชการการเมืองขาดความต่อเนื่อง และไม่เข้าใจในเรื่องดังกล่าวเท่ากับข้าราชการประจำ ความเห็นของข้าราชการประจำจึงมีอิทธิพลมากในการกำหนดนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์

อย่างไรก็ดี การกำหนดนโยบายของข้าราชการประจำในการจัดสรรโควตาการส่งออกนั้นพบว่า ข้าราชการประจำระดับสูงท่านหนึ่งกับผู้ส่งออกบางรายมีความสัมพันธ์กันอย่างมากในการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ การกำหนดนโยบายการส่งออกแบบเคาะระฆังนั้น ผู้ส่งออกที่อยู่ใกล้ทะเลจะได้ประโยชน์มากกว่าผู้ที่อยู่ห่างจากทะเล ผู้ที่เสนอนโยบายแบบเคาะระฆังมีความเกี่ยวพันทางเครือญาติกับผู้ส่งออกรายใหญ่ที่ตั้งอยู่ในใกล้แม่น้ำแถบชายทะเลรายหนึ่ง⁵ ทำให้ผู้ส่งออกรายนั้นได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวมากกว่าผู้ส่งออกรายอื่น

⁴ จากการสัมภาษณ์อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้รับการยืนยันว่าข้าราชการประจำในกรมการค้าต่างประเทศผู้หนึ่ง เป็นผู้เสนอนโยบายนี้.

⁵ จากการยืนยันของอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง.

จะเห็นว่าการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในช่วงนี้ ข้าราชการประจำจะมีอำนาจในการกำหนดนโยบายมาก ⁶

3. ผู้ส่งออก เป็นกลุ่มคนที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC การที่กลุ่มผู้ส่งออกพยายามเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายก็เพราะว่า ผู้ส่งออกจะได้รับผลโดยตรงจากนโยบาย ผู้ส่งออกจะพยายามผลักดันให้นโยบายโน้มเอียงไปในทางที่จะเอื้ออำนวยผลประโยชน์ให้กับตนเองมากที่สุด เพราะนโยบายจะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์นับพันล้านบาท แต่ในกลุ่มผู้ส่งออกด้วยกันเองมิได้มีความเห็นไปในทางเดียวกันทั้งหมด ซึ่งจะมีการแบ่งเป็นกลุ่มๆ แต่แต่ละกลุ่มจะพยายามเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย เพื่อให้กลุ่มของตนได้ประโยชน์แต่ถ้าเห็นว่านโยบายจะทำให้ตนเองสูญเสียประโยชน์ ก็จะรวมตัวกันเข้าไปต่อรอง เพื่อให้ให้นโยบายที่ออกมาไม่ทำให้กลุ่มของตนสูญเสียประโยชน์มากนัก สำหรับในช่วงปี 2526 ผู้ส่งออกเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายในบางครั้ง และบางช่วงเวลา ตั้งเป็นที่ทราบกันว่า นโยบายการเคาะระฆังนี้เป็นแนวความคิดของข้าราชการประจำระดับสูงในกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งข้าราชการประจำผู้ที่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับผู้ส่งออกรายหนึ่ง ซึ่งมีบริษัทตั้งอยู่ใกล้ชายทะเลมากกว่าบริษัทอื่นและได้ประโยชน์จากนโยบายมากกว่าบริษัทอื่น จึงกำหนดนโยบายออกมารูปแบบดังกล่าว ในกรณีนี้จึงกล่าวได้ว่าผู้ส่งออกเป็นผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือทำให้ให้นโยบายการจัดสรรโควตาออกมารูปแบบเคาะระฆัง

นอกจากอิทธิพลของผู้ส่งออกที่มีต่อนโยบาย ทำให้ให้นโยบายออกมารูปแบบเคาะระฆังแล้ว ผู้ส่งออกยังเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ กล่าวคือในช่วงการขนถ่ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC

⁶ นโยบายที่ออกมานั้นได้รับการยืนยันจากทั้งอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และผู้ส่งออกบางรายว่า ข้าราชการประจำมีบทบาทมากและมีทีมงานของตนเอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ท่านนั้นถึงกับกล่าวว่า หากนโยบายที่ออกมาข้าราชการประจำไม่เห็นด้วยก็อาจจะไม่ปฏิบัติตามหรือพยายามสกัดกั้นถ่วงเรื่องต่างๆ และกล่าวว่ารัฐมนตรีเองจะทำอะไรได้ หรือรัฐมนตรีจะทำอย่างไรถ้าข้าราชการประจำไม่ตั้งแทนเสนอขึ้นไป ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการมีอิทธิพลอย่างมากของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบาย

นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ขยายระยะเวลาการขนถ่ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปอีก 5 วัน ในช่วงเดือนมิถุนายน 2526 ซึ่งการขยายระยะเวลาดังกล่าวมีข่าวว่า มีบริษัทผู้ส่งออกบางราย ได้รับประโยชน์จากนโยบายการขยายระยะเวลาการขนถ่ายของกระทรวงพาณิชย์ถึง 1,500 ล้านบาท และผู้ส่งออกได้มีการรวบรวมเงินมอบให้พรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องพรรคหนึ่งถึง 50-60 ล้านบาท ปราบกฏการณ์ดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่า การที่นโยบายที่กำหนดออกมาเอื้ออำนวยให้ผู้ส่งออกบางรายได้ประโยชน์มากกว่าผู้ส่งออกรายอื่นๆ นี้ ผู้ส่งออกน่าจะมีส่วนในการกำหนดนโยบายให้ออกมาในรูปดังกล่าว 7

อย่างไรก็ดีกลุ่มผู้ส่งออกเองก็ไม่ได้มีความเห็นไปในทางเดียวกันทั้งหมด ผู้ส่งออกอาจมีผลประโยชน์จากนโยบายแตกต่างกัน ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงผู้ส่งออกจะต้องระลึกเสมอว่าผู้ส่งออกมิได้เป็นเอกภาพทั้งหมดในเรื่องนโยบายที่ออกมาในบางครั้ง กลุ่มผู้ส่งออกบางกลุ่มจะได้ประโยชน์จากนโยบายมากกว่ากลุ่มอื่น เช่น การกำหนดนโยบายแบบเคาะระฆัง ผู้ส่งออกที่อยู่ใกล้ทะเลกว่าหรือมีกำลังสร้างเรือใบก็จะได้ประโยชน์มากกว่าผู้ส่งออกรายอื่นๆ หรือกรณีการขยายระยะเวลาการส่งออกจนเป็นที่กล่าวขานกันว่าผู้ส่งออกบางรายได้ประโยชน์มากกว่ารายอื่นๆ แม้ว่าจะมีผู้ส่งออกบางกลุ่มได้ประโยชน์จากนโยบายมากกว่าผู้ส่งออกรายอื่นๆ ก็ตาม แต่ผู้ส่งออกรายอื่นๆ ก็ไม่ได้มีการประท้วงหรือร้องเรียน เพราะเห็นว่าตนเองหรือกลุ่มของตนไม่สูญเสียผลประโยชน์มากนัก หากมีการเบียดบังผลประโยชน์ของกลุ่มตนจึงจะมีการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือรัฐบาล ซึ่งกรณีของนโยบายการเคาะระฆังทางบริษัทผู้ส่งออกก็ได้มีการร้องเรียน หรือแสดงออกถึงท่าทีที่ไม่ยอมรับนโยบายแต่ประการใด ทั้งนี้ก็เพราะผู้ส่งออกขาดข้อมูลข่าวสารที่จะเสนอแนะต่อฝ่ายรัฐบาล เพื่อใช้กำหนดนโยบาย อีกทั้งขาดความเข้าใจถึงขั้นตอนในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

วิธีการที่ผู้ส่งออกเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายนั้น ในปี 2526 จะเห็นว่าผู้ส่งออกเข้ามามีอิทธิพลต่อนโยบายโดยการใช้ความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับข้าราชการประจำเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย เพื่อให้กลุ่มตนได้รับผลประโยชน์จากนโยบายมากที่สุด ความ

7 จากการสัมภาษณ์ข้าราชการประจำระดับสูงของกรมการค้าต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่บริษัทส่งออกต่างๆ ยืนยันว่าผู้ส่งออกเป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงพาณิชย์มาก.

สัมพันธดังกล่าวทำให้นโยบายออกมาในรูปแบบ เคาะระมั่ง^๘ และนอกจากความสัมพันธ์ในทาง เครือ ญาติแล้ว อีกวิธีการหนึ่งให้ผู้ส่งออกใช้ในการ เข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ได้แก่ การใช้ เงิน เป็น เครื่องมือผลักดันให้นโยบายของรัฐบาล เป็นไปในทางที่ เอื้ออำนวยประโยชน์ ๑ให้แก่กลุ่ม ของตนมากที่สุด ดังจะ เห็นได้จากนโยบายการขยายระยะเวลา ขนถ่ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออก ไปทำให้มีผู้ส่งออกบางรายที่ได้ประโยชน์รวบรวม เงินให้แก่พรรคการเมืองพรรคหนึ่ง ดังที่ได้กล่าว มาแล้ว

จากนโยบายการส่งออกในช่วงปี 2526 เราสามารถสรุปได้ว่านโยบายส่วนใหญ่คงถูก กำหนดโดยข้าราชการประจำ โดยเฉพาะในด้านหลักการของนโยบาย ซึ่งข้าราชการประจำจะ เสนอแนะแนวความคิดของตนผ่านกลไกของระบบราชการ ๑ให้นโยบายออกมาในรูปแบบ เคาะระมั่ง ส่วนนักการเมืองหรือข้าราชการการเมือง ซึ่งในที่นี้คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์นั้นจะมี อิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในด้านของระยะเวลาการส่งออกและปริมาณการส่งออกในแต่ละงวดว่าจะกำหนดเวลาการขนถ่ายกี่วันหรือปริมาณเท่าไร โดยการกำหนดระยะเวลาจะต้องเสนอผ่าน กลไกระบบราชการ ซึ่งข้าราชการประจำจะ เข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายดังกล่าว สำหรับ ผู้ส่งออกจะอาศัยความสัมพันธ์ใน เชิงอุปถัมภ์เข้ามาเสนอแนะ หรือนำมันสำปะหลังให้ผู้มีอิทธิพลกำหนด นโยบายให้กลุ่มของตนได้ประโยชน์มากที่สุด ซึ่งการกำหนดนโยบายปีนี้ ผู้ส่งออกส่วนใหญ่และ กลุ่มอื่นๆ มิได้ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแต่ประการใด นโยบายจะถูกกำหนดโดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ข้าราชการประจำและผู้ส่งออกบางรายเท่านั้น

ปัจจัยที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกในปี พ.ศ. 2526

ในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC นั้น มีปัจจัยหลายประการที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ

1. สัญญาจำกัดตนเองที่ประเทศไทยทำไว้กับประชาคมยุโรป ถือเป็นปัจจัยที่มีความ สำคัญมาก เพราะข้อตกลงดังกล่าว เป็นการจำกัดผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยที่จะส่งไปยัง EEC ทำให้ประเทศไทยต้องหาวิถีทางและมาตรการต่างๆ ที่จะจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มัน

^๘ สัมภาษณ์อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง, 5 มกราคม 2531.

สำหรับหลังไปยัง EEC ซึ่งปีนี้เป็นปีแรกที่ข้อตกลงมีผลบังคับใช้อย่างเต็มที่ เพราะในปี 2525 มีการลงนามในข้อตกลงตอนปลายปี 2525 ทำให้ช่วงต้นปีมิได้มีการดำเนินการตามนโยบายอย่างเคร่งครัด แต่ในปี 2526 ไทยต้องปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างเคร่งครัด ดังนั้นข้อตกลงระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปในการจำกัดตนเองดังกล่าว จึงเป็นปัจจัยเบื้องต้นที่สำคัญที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาไปยัง EEC อีกทั้งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวฝ่ายไทยขาดข้อมูลข่าวสารที่จะใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย นโยบายจึงคำนึงถึงแต่เพียงที่จะทำให้เป็นไปตามข้อตกลงเท่านั้น ข้อตกลงจึงเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลมากในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ในปีนี้

2. ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายได้แก่ การที่ข้าราชการประจำระดับสูงบางคนที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย เป็นญาติกับผู้ส่งออกบางราย ทำให้นโยบายเป็นไปในทิศทางที่เอื้ออำนวยให้ผู้ส่งออกบางรายได้รับประโยชน์หรือได้เปรียบจากนโยบายมากกว่าผู้ส่งออกรายอื่น ดังนั้นในการกำหนดนโยบายครั้งนี้ความสัมพันธ์ในทางเครือญาติ หรือความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จึงมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย

นอกจากความสัมพันธ์ทางเครือญาติแล้ว ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่เข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายอีกประการได้แก่ การใช้อำนาจทางการเงิน หรือการจัดสรรประโยชน์ทางการเงินให้แก่ผู้กำหนดนโยบายของผู้ส่งออกบางราย เพื่อให้มีการขยายระยะเวลาการส่งออก ทำให้กลุ่มของตนเองได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวมากกว่าผู้ส่งออกรายอื่น

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏให้เห็นดังกล่าว เราคงสามารถสรุปได้ว่าในช่วงปี 2526 ความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์มีอิทธิพลหรือบทบาทมากในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ของรัฐบาล^๑

^๑ ประมวลจากการสัมภาษณ์อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์, ข้าราชการประจำระดับสูงของกรมการค้าต่างประเทศ และโสภณ ทองปาน, นโยบายส่งออกสินค้าเกษตรกรรมของไทย, หน้า 40. และไทยรัฐ (3 มิถุนายน 2529) : 9.

3. การขาดแคลนข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นปัจจัยหรือสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้นโยบายการจัดการจัดสรรโควตาของรัฐบาลออกมาในรูปแบบดังกล่าว เพราะการขาดระบบข้อมูลที่ดีพอ ทำให้ข้อมูลที่มีอยู่ไม่สามารถนำไปใช้ในการจัดสรรโควตาการส่งออก และใช้ตั้งราคาหัวมันสดได้ดีเท่าที่ควร นโยบายมุ่งเพียงแต่ให้ เป็นไปตามข้อตกลงและ เป็นการลองผิดลองถูกอยู่มาก

เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้ว จะเห็นว่านโยบายการจัดการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในปีนี้เป็น การดำเนินการให้เป็นไปตามข้อตกลงและความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์มากกว่าปัจจัยอื่นา โดยเฉพาะความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งผู้กำหนดนโยบายและ ผู้ส่งออกบางกลุ่ม

ผลที่เกิดจากนโยบายการจัดการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ในปี พ.ศ. 2526

จากการดำเนินนโยบายการส่งออกตลอดปี 2526 ซึ่งรัฐบาลได้ใช้นโยบายการส่งออกแบบเคาะระฆังนั้น ก่อให้เกิดผลดีผลเสียแก่ฝ่ายต่างๆ ตามมาหลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ตามตารางที่ 3 คือ

ตารางที่ 3 แสดงผลดีผลเสียของฝ่ายต่างๆ ที่เกิดจากนโยบายการจัดการจัดสรรโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ในปี 2526

กลุ่ม/บุคคล	ผลดี	ผลเสีย
1. รัฐบาลไทย ข้าราชการประจำ และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์	1. สามารถจำกัดปริมาณการ ส่งออกให้เป็นไปตาม ข้อตกลงที่ทำไว้ได้ 2. มีอำนาจในการจัดสรร โควตาการส่งออกให้แก่ บริษัทผู้ส่งออกต่างๆ 3. สามารถใช้อำนาจที่มีอยู่ แสวงหาผลประโยชน์ใน ทางมิชอบได้	1. เกิดปัญหาทางการค้าตามมา หลายประการ ซึ่งรัฐบาล ต้องเข้าไปดำเนินการแก้ไข 2. เกิดมลภาวะเป็นพิษ (dust pollution) ในขณะ ขนถ่าย

ตารางที่ 3 (ต่อ)

กลุ่ม/บุคคล	ผลดี	ผลเสีย
2. ผู้ส่งออกรายใหญ่ที่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้กำหนดนโยบาย	<ol style="list-style-type: none"> 1. สามารถส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC ได้มาก 2. ราคามันใน EEC สูงขึ้น 3. สามารถซื้อมันอัดเม็ดหรือหัวมันสดได้ในราคาที่ไม่สูงนักและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการสต็อก 4. สามารถจัดคู่แข่งที่เป็นบริษัทขนาดเล็กได้ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. เสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมากขึ้น 2. เกิดปัญหาในการจ้างเรือเพื่อขนถ่าย
3. ผู้ส่งออกขนาดเล็กที่ไม่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้กำหนดนโยบาย	<ol style="list-style-type: none"> 1. ราคามันใน EEC สูงขึ้น 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ไม่สามารถแข่งขันในตลาดการค้าได้ เพราะค่าขนส่งแพงมาก 2. จะได้รับการจัดสรรโควตาการส่งออกน้อยกว่าผู้ส่งออกรายใหญ่
4. ผู้ประกอบการขนส่ง	<ol style="list-style-type: none"> 1. ได้รับค่าขนส่งในอัตราที่สูงขึ้น 	<ol style="list-style-type: none"> 1. เกิดปัญหาทางด้านการแย่งกันและมีการข่มขู่บังคับจากผู้ส่งออก

ตารางที่ 3 (ต่อ)

กลุ่ม/บุคคล	ผลดี	ผลเสีย
5. โรงงานมันอัดเม็ด และลานตากมัน	1. ราคามันอัดเม็ดสูงขึ้น	2. เกิดปัญหาทางด้านการบริหารคนงาน เพราะการขนถ่ายมีเพียงช่วงเดียว ไม่ตลอดทั้งปี ทำให้ช่วงที่ไม่มีมีการขนถ่ายจะว่างมาก 1. ขยายมันได้ในช่วงก่อนการขนถ่ายเท่านั้น ที่เหลืออาจมีการค้างเก็บไว้ ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาและ เกิดความเสี่ยงสูงขึ้น
6. ชาวไร่มัน	1. ขายหัวมันสดได้มากในช่วงก่อนการขนถ่าย	1. ต้องรับภาระความเสี่ยง เพราะผลผลิตขายได้เพียงช่วงเดียว 2. ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายของผู้ส่งออกที่เพิ่มขึ้น

ที่มา : สรุปรจากการศึกษาของผู้วิจัย

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายการส่งออกแบบ เคาะระมั่งในช่วงปี พ.ศ. 2526

จากการดำเนินนโยบายการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังแบบ เคาะระมั่งได้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาหลายประการ ทั้งในด้านของรัฐบาล และการส่งออกคือ

1. ปัญหาการได้เปรียบเสียเปรียบของกลุ่มผู้ส่งออกเอง จะเห็นว่านโยบายการส่งออกแบบเคาะระฆังนี้ ผู้ส่งออกรายใหญ่ที่มีเครื่องมือในการขนถ่ายที่ดีกว่าหรือพร้อมกว่าจะได้เปรียบบริษัทเหล่านี้ สามารถขนถ่ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังเรือใหญ่ได้มากกว่าและจะได้รับโควต้ามากกว่า นอกจากนี้บริษัทผู้ส่งออกที่อยู่ใกล้ทะเลมากกว่าจะได้เปรียบบริษัทที่อยู่ห่างจากทะเล เพราะระยะทางและระยะเวลาในการขนส่งน้อยกว่ามาก ทำให้สามารถขนถ่ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังได้มากกว่าและประหยัดค่าใช้จ่ายกว่าบริษัทอื่น

2. ปัญหาการระวางในการขนถ่ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง หรือค่าจ้างเรือปิ๊ะ หรือโลเตอร์สูงขึ้นมาก เนื่องจากรัฐบาลกำหนดระยะเวลาการขนถ่ายในช่วงสั้นๆ ผู้ส่งออกจึงแข่งขันกันขนถ่ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ทำให้ความต้องการเรือปิ๊ะมีมาก ในช่วงการขนถ่ายมีการแย่งเรือขนถ่ายกันของผู้ส่งออกต่างๆ ถึงกับมีการใช้อาวุธปืนจี้บังคับให้นายท้ายเรือไปขนถ่ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของตนแทนบริษัทอื่นที่ได้มีการทำสัญญาตกลงกันไว้แล้ว โดยให้ค่าจ้างในราคาที่สูงกว่า¹⁰ ซึ่งค่าระวางเรือในระยะนี้เพิ่มสูงขึ้นถึงเกือบ 50%¹¹ ดังนั้นปัญหาการผิดสัญญาและการโก่งราคาของเรือปิ๊ะ ความเสี่ยงและการขาดความปลอดภัยจึงมีมากและ เป็นปัญหาที่สำคัญสำหรับผู้ประกอบการขนถ่ายด้วย

โดยสรุปแล้ว จะเห็นว่ารัฐบาลพยายามที่จะหามาตรการในการจัดสรรโควต้าการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC เพื่อให้เกิดปัญหาน้อยที่สุด แต่นโยบายเคาะระฆังก็ยังไม่สามารถขจัดปัญหาทางการค้าได้ ในปี 2527 รัฐบาลจึงได้เปลี่ยนแปลงนโยบายโดยนำเอาระบบสต็อกมาใช้ ซึ่งในรายละเอียดของการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควต้าการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยัง EEC โดยใช้ระบบสต็อกนี้ผู้วิจัยจะได้อธิบายโดยละเอียดในบทที่ 6 ต่อไป

¹⁰ จากการสัมภาษณ์อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ บริษัทผู้ส่งออกมันสำปะหลังรายใหญ่ บริษัทผู้ประกอบการขนส่งมันสำปะหลังรายใหญ่ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการค้ามันสำปะหลัง

¹¹ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และอัมมาร์ สยามวาลา, เอกสารหมายเลข 1 "การตลาดและนโยบายทางการเกษตร," เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง มันสำปะหลัง : ผลที่เกิดขึ้นหากไทยบอกเลิกสัญญาจำกัดตนเองกับ EEC เสนอที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 20 พฤศจิกายน 2528, หน้า 7. (อัดสำเนา)