

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

6.1.1 ข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจ (Voluntary Export Restraint หรือ VER) เป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าที่จัดอยู่ในจำพวกอุปสรรคทางการค้าที่ไม่มีใช้ภาษีศุลกากร (Non-Tariff Barriers หรือ NTBs) รูปแบบของข้อตกลง VER มักจะทำขึ้นในรูปแบบของข้อตกลงสองฝ่าย (Bilateral Agreement) ระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล หรือรัฐบาลกับกลุ่มอุตสาหกรรม ข้อตกลง VER ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากบทบัญญัติของแกตต์มี 3 กรณี คือ

1. เกิดจากการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามขั้นตอนในมาตรา 19
2. เกิดจากการหลีกเลี่ยงมาตรการตอบโต้ตามมาตรา 6
3. เกิดจากการเจรจาตามมาตรา 28

ข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจ หรือ VER ที่ประเทศไทยทำกับประชาคมยุโรปเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการค้ามันสำปะหลัง ซึ่งมีชื่อเรียกว่า "ข้อตกลงความร่วมมือระหว่างราชอาณาจักรไทยและประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในเรื่อง การผลิต การตลาด และการค้ามันสำปะหลัง" (Co-operation Agreement between the Kingdom of Thailand and the European Economic Community on Manioc Production, Marketing and Trade) เป็นข้อตกลงที่ประเทศไทยยอมจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ส่งออกไปจำหน่ายยังประชาคมยุโรปไว้ในปริมาณตามที่ตกลงกัน ข้อตกลงดังกล่าวมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจาก VER ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากบทบัญญัติในมาตรา 19, 6 และ 28 ของแกตต์ ดังนี้คือ

1. เป็นข้อตกลงสองฝ่ายที่ทำขึ้นก่อนประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแกตต์
2. มีลักษณะเป็นการจำกัดการส่งออกที่เพิ่มขึ้นทุกช่วงปี

3. ได้รับการปฏิบัติอย่างชาติที่ ได้รับอนุเคราะห์ยิ่งในเรื่องสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรที่จะเสียภาษีขาเข้าในอัตราร้อยละ 6 ต่อมันสำปะหลังที่นำเข้าประชาคมยุโรปในปริมาณตามที่ได้ตกลงกัน
4. แม้ต่อมาประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีแกตต์แล้ว ข้อตกลงก็ยังมีลักษณะคงเดิมไม่เปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ไม่ได้อิงหลักเกณฑ์ของแกตต์แต่ประการใด

จากการที่ข้อตกลงดังกล่าวเป็นข้อตกลงที่ทำขึ้นนอกกรอบของแกตต์ และไม่ได้มีการนำหลักเกณฑ์ของแกตต์มาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศไทย จึงทำให้ประเทศไทยเสียสิทธิประโยชน์ในอันที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ประชาคมยุโรปจะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรที่ได้ผูกพันไว้ต่อแกตต์ในปี 2510 และสูญเสียอำนาจในการเจรจาต่อรอง และก่อให้เกิดปัญหาในการเจรจาการค้ากับประชาคมยุโรป

6.1.2 การที่ประเทศไทยไปทำข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังกับประชาคมยุโรปก่อให้เกิดผลกระทบต่อกฎหมายภายในของประเทศ กล่าวคือ ทำให้รัฐบาลต้องออกกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ มาเพื่อใช้ในการควบคุมและจัดสรรการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่จะส่งไปจำหน่ายยังประชาคมยุโรป เช่น การจัดสรรการส่งออกตามประวัติการส่งออกของผู้ส่งออกแต่ละรายในปีที่ผ่านมา การสร้างสต็อกมันสำปะหลัง การจัดสรรการส่งออกตามอัตราส่วนสต็อกมันสำปะหลังของผู้ส่งออกแต่ละราย การกำหนดมาตรการจูงใจ และการประมุขโควต้า เป็นต้น

6.1.3 นอกจากนี้ข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังยังก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจการเมือง เช่น ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงเกษตรฯ ต่อทำที่ในการเจรจาข้อตกลง ทั้งนี้เนื่องจากการทำข้อตกลง VER ก่อให้เกิด Quota Rents ที่ได้จากการเป็นผู้ควบคุมการส่งออก (Export Licensor) ซึ่ง Rents ที่ได้นี้จะตกอยู่กับกระทรวงพาณิชย์ ปัญหาที่ตามมา ได้แก่ ความไม่โปร่งใสในการจัดสรร Rents ที่ได้รับมานี้ สำหรับกระทรวงเกษตรฯ นั้น



ต้องการที่จะได้เงินช่วยเหลือโครงการปลูกพืชทดแทนที่จะได้จากประชาคมยุโรป ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ทำให้การต่อรองเจรจาข้อตกลงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริง เพราะหากต้องการเงินช่วยเหลือจำนวนสูง ก็จะทำให้ไม่สามารถเจรจาขอโควตาเพิ่มมากขึ้นได้ ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวส่งผลต่อการเจรจาการค้ามันสำปะหลังกับประชาคมยุโรปเป็นอย่างมาก

6.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของสาระของตัวข้อตกลงที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่มีการแก้ไขและต่ออายุข้อตกลงโดยพิธีสารต่ออายุข้อตกลงปี 2530 เป็นต้นมา เช่น 1. การที่มีได้มีการกล่าวถึงการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของไทยไว้ในข้อตกลง ซึ่งทำให้ประเทศไทยไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 28 ในการเรียกค่าทดแทนต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากการที่ประชาคมยุโรปจะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากร 2. เกี่ยวกับนิกิตอัตราภาษีศุลกากร ซึ่งตามมาตรา 3 (i) ของพิธีสารต่ออายุบัญญัติว่า ประชาคมยุโรปจะเก็บภาษีขาเข้าในอัตราร้อยละ 6 ต่อหัวมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในนิกิต 07.06 ของ CCCN หรือ 07.06 A ของ CCT ของประชาคมยุโรป ซึ่งรวมถึงมันเส้นและมันอัดเม็ดด้วย นอกจากนี้ยังได้มีการขยายความมันอัดเม็ดว่า หมายความว่ารวมถึงมันสำปะหลังอัดเม็ดซึ่งที่ได้นำมาบดให้เป็นแป้งก่อนที่จะมีการนำมาอัดเม็ด ผลจากการขยายความดังกล่าวเท่ากับประเทศไทยยอมรับว่ามันอัดเม็ดของไทยทำมาจากแป้งบดก่อนแล้วจึงนำมาอัดเม็ดซึ่งจะทำให้มันอัดเม็ดของไทยถูกจัดอยู่ในนิกิตอัตราภาษีอื่นซึ่งแพงกว่ามาก นอกจากนี้ในมาตรา 3 (iii) (a) ยังได้ระบุว่า การยอมรับที่จะเก็บภาษีอัตราร้อยละ 6 ในนิกิตดังกล่าว จะมีผลอยู่เฉพาะตราบเท่าอายุของสัญญาเท่านั้นและไม่ถือเป็นภาระให้คำจำกัดความของสินค้าภายใต้นิกิต 07.06 ของ CCCN ที่ประชาคมยุโรปผูกพันไว้ต่อภาคตัดแต่อย่างใด ซึ่งหาก ประเทศไทยปล่อยให้ยอดขายเหล่านี้ยังคงอยู่ต่อไปจนถึงสิ้นสุดอายุข้อตกลง และหากไม่มีการต่ออายุข้อตกลงออกไปอีก ประเทศไทยก็จะถูกกฎหมายปิดปากว่านิกิต 07.06 นั้น ไม่รวมถึงมันอัดเม็ดด้วย การที่ข้อตกลงให้รวมถึงมันอัดเม็ดด้วยนั้นเป็นการยกเว้นชั่วคราวตามอายุของข้อตกลงเท่านั้น

เกี่ยวกับเรื่องการปฏิบัติตามข้อตกลง ในมาตรา 4 ของข้อตกลงปี 2525 ไม่ได้บัญญัติถึงการบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงของคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขึ้น และข้อเท็จจริงปรากฏว่าประชาคมยุโรปมิได้ปฏิบัติตามข้อผูกพันแต่อย่างใด เนื่องจาก

ปล่อยให้มีปริมาณการนำเข้ากากถั่วเหลืองและข้าวโพดเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนแบ่งตลาด และราคามันสำปะหลังของไทยเป็นอย่างมาก

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 ต่อปัญหาการเป็น VER ที่มีลักษณะพิเศษต่างจาก VER ตามบทบัญญัติของแกตต์

ควรรนำหลักเกณฑ์ของแกตต์ตามมาตรา 28 มาใช้ในการเจรจาแก้ไขและต่ออายุข้อตกลงครั้งต่อไป เนื่องจากข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังที่ประเทศไทยทำกับประชาคมยุโรป ตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เป็นข้อตกลงที่อยู่นอกกรอบของแกตต์ ซึ่งในขณะที่ทำข้อตกลงฉบับแรกในปี 2525 นั้น ประเทศไทยยังมิได้เป็นภาคีสมาชิกของแกตต์ ต่อมาในปีเดียวกันนั้นเองประเทศไทยจึงได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกของแกตต์และได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรในอัตราร้อยละ 6 โดยไม่มีโควตาตามที่ประชาคมยุโรปผูกพันไว้ต่อแกตต์ ตามหลัก MFN ในมาตรา 1 วรรค 1 ของแกตต์ และเมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิกของแกตต์แล้ว ก็เข้าสรวมสิทธิในการเป็นผู้ส่งออกมันสำปะหลังรายใหญ่แทนประเทศอินโดนีเซีย

ดังนั้น จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะใช้สิทธิตามหลักเกณฑ์ของแกตต์ ในมาตรา 28 มาช่วยในการเจรจาแก้ไขข้อตกลงเพื่อช่วยให้เห็นถึงความสำคัญของประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ (Principal Supplier) เพื่อใช้สิทธิในการเรียกค่าทดแทน และเป็นการสงวนสิทธิในอันที่จะบังคับให้ประชาคมยุโรปต้องมาเจรจาขอความตกลงกับประเทศไทย ทุกครั้งที่ต้องการจะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากร หรือในกรณีที่ประชาคมยุโรป ต้องการจะจำกัดโควตาเพิ่มขึ้น

การนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 28 มาใช้ เท่ากับเป็นการนำข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังเข้ามาอยู่ในกรอบของแกตต์ แต่มิได้หมายความว่าเมื่อนำเข้ามาอยู่ในกรอบของแกตต์แล้ว จะเป็นการยกเลิกการกำหนดโควตาการส่งออกแต่ประการใด หากแต่เป็นการนำเอาโควตาที่อยู่

นอกแอกดต์เข้ามาเป็นโควต้าภายในแอกดต์ ผลในทางกฎหมายก็คือ จะทำให้ข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยและประชาคมยุโรปหมดสภาพความเป็น grey area และกลายเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงลดหย่อนข้อผูกพันภายใต้มาตรา 28

อนึ่ง การนำข้อตกลงไปไว้ภายใต้กรอบของแอกดต์ มิได้หมายความว่าจะทำให้ประเทศไทยได้รับโควต้าเพิ่มขึ้นเสมอไป การจะได้โควต้าเพิ่มขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับเจรจาตกลงกันของทั้งสองฝ่ายเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามหลักในการกำหนดโควต้าตามแอกดต์นั้น กฎหมายให้ดูจำนวนนำเข้าเฉลี่ยในช่วง 3 ปี ก่อนที่จะมีการจำกัดโควต้าครั้งแรก คือ ในช่วงปี 2523-2525 ซึ่งขณะนั้นประเทศไทยมีตัวเลขส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเฉลี่ยแล้วเกือบ 6 ล้านตัน ตัวเลขดังกล่าวนี้จะเป็นสิ่งที่ถูกนำมาพิจารณาในการกำหนดโควต้าตามหลักเกณฑ์ของแอกดต์ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก

เกี่ยวกับเรื่องการเป็นผู้ควบคุมการส่งออกนั้น แอกดต์ไม่ได้มีการกำหนดไว้ว่าฝ่ายใดจะเป็นผู้ควบคุม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการตกลงกันระหว่างคู่สัญญา ดังนั้นหากประเทศไทยจะเจรจาขอเป็นผู้ควบคุมการส่งออกเพื่อให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการควบคุมดังกล่าวตกอยู่กับฝ่ายไทยก็ย่อมทำได้ โดยถือเป็นข้อแลกเปลี่ยนกับการยอมทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

6.2.2 ต่อปัญหาผลกระทบของ VER ที่มีต่อกฎหมายภายใน

เกี่ยวกับการจัดสรรโควต้าส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ควรนำวิธีการประมูลโควต้ามาใช้ดังเช่นที่เคยใช้ในปี 2534 เนื่องจากระบบประมูลโควต้าจะทำให้การจัดสรรโควตานั้นเป็นไปอย่างโปร่งใส เพราะการจัดสรรโควต้าให้แก่ผู้ส่งออกจะขึ้นอยู่กับประโยชน์สูงสุดที่ผู้ประมูลจะให้แก่รัฐ ดังนั้น การประมูลโควต้าจึงอาจเป็นวิธีหนึ่งที่จะทำให้การจัดสรรโควตามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีความเป็นอัตโนมัติและลดปัญหาทางเศรษฐกิจการเมืองของการจัดสรร Quota Rents ลงได้บ้าง และจะช่วยทำให้การต่อรองเจรจาข้อตกลง VER เป็นไปตามความประสงค์มากขึ้น

6.2.3 ต่อปัญหาเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับการเจรจาข้อตกลง

ก. ควรจัดให้มีหน่วยงานกลางขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศทั้งนี้เพื่อเป็นการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ปัญหาและความต้องการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาการค้าในเรื่องนั้น ๆ ไว้ในหน่วยงานเดียวเพื่อเป็นการจัดความขัดแย้งของหน่วยงานต่าง ๆ ลง เช่น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงเกษตรฯ ที่มีต่อการค้ามันสำปะหลัง เป็นต้น การมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องการเจรจาการค้าโดยเฉพาะจะทำให้หน่วยงานนั้น ๆ มีเอกภาพในการเจรจาและทำให้ผลการเจรจาเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศมากขึ้น

ข. ควรนำวิธีการเจรจาข้ามภาค (cross-sectorial exchange) มาช่วยในการของเจรจาแก้ไขข้อตกลง VER ให้ดีขึ้น เช่น หากประเทศไทยเห็นว่า การได้โควต้าส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเพิ่มขึ้นจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศเป็นอย่างมาก ก็อาจขอเจรจากับประชาคมยุโรปโดยเสนอที่จะเปิดตลาดเสรีเกี่ยวกับสินค้าบริการ เช่น ธุรกิจโรงแรม หรือ ธุรกิจประกันภัยให้แก่ประชาคมยุโรป เพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้โควต้าส่งออกเพิ่มขึ้น เป็นต้น

6.2.4 ต่อปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของตัวข้อตกลง

ควรมีการเจรจาขอแก้ไขในประเด็นต่าง ๆ สำหรับความตกลงฉบับใหม่ ดังนี้

ก. เรื่องโควต้ามันสำปะหลัง

หากเป็นไปได้ควรพยายามเจรจาขอเพิ่มปริมาณโควต้ารวมให้มากขึ้นกว่าที่ได้รับอยู่ในปัจจุบัน และพยายามเจรจาขอเพิ่มปริมาณการส่งออกสูงสุดในแต่ละปี นอกจากนี้ในปีสุดท้ายของข้อตกลงฉบับต่อไป ควรเจรจาให้ฝ่ายประชาคมยุโรปยอมให้ยืมโควต้าภายใต้ข้อ

ตกลงฉบับต่อไปมาใช้ล่วงหน้าได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยสามารถส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปได้มากกว่าจำนวนโควตาที่กำหนดไว้ในข้อตกลง

ข. พิกัดอัตราภาษีศุลกากร

ควรเจรจาขอแก้ไขถ้อยคำในมาตรา 3 (i) และมาตรา 3 (iii) (a) เสียใหม่เพื่อมิให้ประเทศไทยถูกกฎหมายปิดปากว่า มันอัดเม็ดของประเทศไทยทำมาจากแป้งปนก่อนนำมาอัดเม็ด และเพื่อมิให้ถูกยอมรับว่าพิกัด 07.06 ตามที่ประชาคมยุโรปผูกพันไว้ต่อเกดต์นั้น หมายถึงมันเส้นเท่านั้น ไม่รวมมันอัดเม็ดด้วย เพราะหากประเทศไทยยังคงให้ข้อความในมาตรา 3 (i) และมาตรา 3 (iii) (a) ปรากฏอยู่ในข้อตกลงต่อไป เมื่อประเทศไทยบอกเลิกข้อตกลงแล้วปัญหาว่ามันอัดเม็ดของประเทศไทยทำมาจากแป้งปนก่อนแล้วจึงนำมาอัดเม็ดจะกลับมาอีก และประเทศไทยจะถูกกฎหมายปิดปากให้ยอมรับโดยปริยาย เนื่องจากสถานะภาพความผูกพันตามกฎหมายของบันทึกความตกลง (Agreed Minutes) ที่ทำขึ้นเพื่อแก้ไขบทบัญญัติในพิธีสารนั้น ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่าจะมีผลเป็นการแก้ไขบทบัญญัติในพิธีสารหรือไม่

ค. การบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลง

ควรเจรจาแก้ไขถ้อยคำในมาตรา 4 ของข้อตกลงเดิม (ปี 2525) ที่ระบุให้ประชาคมยุโรปคำนึงถึง (bear in mind) การนำเข้าสินค้าทดแทนชนิดอื่น ๆ นอกจากมันสำปะหลังที่จะมีผลกระทบต่อส่วนแบ่งตลาดและราคารามันสำปะหลังของประเทศไทย เพราะปรากฏว่าประชาคมไม่ได้ปฏิบัติตามข้อผูกพันแต่อย่างใด เนื่องจากปล่อยให้ปริมาณการนำเข้ากากถั่วเหลืองและข้าวโพดเพิ่มขึ้น และไม่ได้ใช้มาตรการจำกัดการนำเข้ากับสิ่งทดแทนชนิดอื่นเหมือนกับมันสำปะหลังนอกจากนี้ในข้อตกลงเดิมไม่ได้บัญญัติถึงการบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามสัญญาของคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขึ้น ดังนั้นจึงควรที่จะได้มีการแก้ไขมาตรา 4 ในเรื่องการบังคับให้ปฏิบัติตามสัญญาให้มีความชัดเจนแน่นอนยิ่งขึ้น เช่น อาจแก้ไขถ้อยคำใหม่เป็นดังนี้

"...ประชาคมยุโรปปรับว่าจะไม่นำเข้าธัญพืชทดแทนอื่นมากจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนแบ่งตลาดและราคาของมันสำปะหลังของประเทศไทย..." เป็นต้น

6.2.5 ข้อพิจารณาผลกระทบจากการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอูรุกวัยที่มีต่อสินค้าเกษตร

ตามที่นาย Dunkel เลขาธิการเกษตรได้เสนอร่างข้อตกลงการเจรจาการค้ากลุ่มสินค้าเกษตรต่อที่ประชุมเกษตรเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2534 ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. ให้ลดการอุดหนุนการผลิตที่ประเทศที่พัฒนาแล้วให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ผลิต โดยการใช้มาตรการกำหนดราคาประกันพืชผลที่สูงกว่าราคาตลาด โดยกำหนดให้มีการลดการอุดหนุนดังกล่าวลงร้อยละ 20 ภายในระยะเวลา 7 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาสามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลา 10 ปี
2. กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเป็นมาตรการภาษีทดแทน (Tariff Equivalent) และขยายการเปิดตลาดการนำเข้าสำหรับสินค้าที่มีการจำกัดการนำเข้า โดยต้องมีการกำหนดให้มีการเปิดตลาดในสินค้าที่ควบคุมการนำเข้าไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3-5 ภายในระยะเวลา 7 ปี

จากการศึกษาถึงผลกระทบของการเจรจากลุ่มสินค้าเกษตรโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พบว่า มันสำปะหลังจะเป็นสินค้าที่อยู่ในกลุ่มที่ได้รับผลกระทบอันเนื่องจากการปรับเปลี่ยนนโยบายการผลิตในประเทศของประเทศผู้นำเข้าและการเปลี่ยนแปลงของสัญญาระหว่างประเทศ ทั้งนี้สืบเนื่องจากการใช้นโยบายการเกษตรร่วมของประชาคมยุโรปและการกำหนดราคาธัญพืชไว้สูงกว่าราคาตลาดโลก ซึ่งถือว่าเป็นการอุดหนุนเกษตรกรผู้ผลิต ดังนั้น หากการเจรจาการค้ากลุ่มสินค้าเกษตรรอบอูรุกวัยประสบผลสำเร็จภายใต้ร่างข้อตกลงของเลขาธิการเกษตร ก็จะเป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาคมยุโรปต้องลดการอุดหนุนการเกษตรลงในอัตราร้อยละ 20 ซึ่งจะมีผลทำให้ราคาธัญพืชภายในของประชาคมยุโรป อาทิ ข้าวสาลี

ข้าวโพด เมล็ดพืชหยาบ (Coarse Grains) ลดลงทำให้ผู้ผลิตอาหารสัตว์หันกลับมาใช้ธัญพืชเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ อาจมีการนำเข้าธัญพืชดังกล่าวจากต่างประเทศที่มีราคาต่ำ เข้ามาทดแทนมันสำปะหลังเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากผลของการเจรจาทำให้ประชาคมยุโรปต้องเปิดตลาดนำเข้าธัญพืชและลดอัตราภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรลง ได้มีการประมาณการกันไว้ว่าปริมาณมันสำปะหลังอัดเม็ดที่ประชาคมยุโรปนำเข้าจากประเทศไทยจะลดลงประมาณ 245 พันตัน คิดเป็นมูลค่าที่ประเทศไทยต้องสูญเสียรายได้จากการส่งออกมันสำปะหลัง ไปยังประชาคมยุโรปประมาณ 912 ล้านบาท ทั้งนี้ยังมีได้คำนึงถึงการลดลงของการเลี้ยงปศุสัตว์ของประชาคมยุโรปที่คาดว่าจะต้องลดลงเนื่องจากการลดการอุดหนุนเกษตรกรผู้เลี้ยงปศุสัตว์ของประชาคมยุโรป ผลที่ตามมาก็คือ ทำให้ความต้องการมันสำปะหลัง เพื่อใช้เป็นอาหารสัตว์ผสมของประชาคมยุโรปต้องลดลงไปอีก

อย่างไรก็ตามประเทศไทยและประชาคมยุโรปก็ยังคงมีพันธกรณีอยู่ด้วยกันตามข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังซึ่งยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนถึงปี 2537 ดังนั้น ไม่ว่าผลของการเจรจากลุ่มสินค้าเกษตรจะเป็นเช่นใด ประเทศไทยก็ยังจะสามารถส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ไปจำหน่ายยังประชาคมยุโรปได้สูงสุดไม่เกินปีละ 5.75 ล้านตันเช่นเดิม และถึงแม้ว่าประเทศไทยจะยังคงส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ไปจำหน่ายในประชาคมยุโรปได้ในปริมาณเท่าเดิม แต่ประเทศไทยก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เกิดจากการเจรจาของกลุ่มสินค้าเกษตรได้ ทั้งนี้เนื่องจากการลดการอุดหนุนเกษตรกรผู้ผลิตสินค้าเกษตรในประชาคมยุโรปมีผลทำให้ราคาของธัญพืชลดลง หากประเทศไทยยังคงปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ในจำนวนดังกล่าวเข้าไปในประชาคมยุโรป ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยจะต้องลดลงเพื่อแข่งขันกับราคาของธัญพืชที่ลดลง ซึ่งในที่สุดแล้วประเทศไทยก็ยังจะต้องสูญเสียประโยชน์ในรูปของรายได้จากการค้ามันสำปะหลังเช่นกัน

ดังนั้น จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจำเป็นต้องลดการพึ่งพาทลาดประชาคมยุโรปลง และพยายามเปิดตลาดสินค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใหม่ ๆ ให้มากขึ้น วิธีหนึ่งที่เป็นไปได้ก็คือ ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่มีการแปรรูปแล้ว เช่น แป้งมันสำปะหลังออกไปจำหน่ายเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ควรส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิตแอลกอฮอล์ การผลิตกาก และ การทำแป้งขนมปัง ให้พัฒนาเป็นอุตสาหกรรมในเชิงพาณิชย์ เพื่อเป็นการเพิ่มการจ้างงานในประเทศ และช่วยประหยัดเงินตราต่างประเทศอีกทางหนึ่ง