



บทที่ 3

หลักกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือทุนของแกตต์
และหลักการระบายส่วนเกินของ เอฟ เอ โอ

ความนำ

ในด้านการค้าระหว่างประเทศนั้น กฎหมายไม่ใช่เครื่องชี้ผิดถูกหรือเครื่องมือขององค์การใด ที่จะลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือเบี่ยงเบนออกจากกฎหมายกติกาก็ได้มีการวางไว้ โดยแท้จริงแล้ว บทบาทกฎหมายที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศควรจะเป็นหน้าที่ที่เพิ่ม ให้แก่คู่กรณีในความมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจและการเมืองขณะที่เจรจาทางการค้าระหว่างประเทศ ทั้งนี้ด้วยเหตุที่กฎหมายการค้าระหว่างประเทศมีลักษณะเป็นกรอบและแนวทางสำหรับกติกาในการเล่นบทบาทต่าง ๆ ในเวทีการค้าระหว่างประเทศ ฝ่ายที่ต้องการจะเบี่ยงเบนหรือฝ่าฝืนกติกาจะไม่ถูกลงโทษ โดยกฎหมายในลักษณะการบังคับคดีโดยศาล แต่จะต้องประสบกับการะในด้านต่าง ๆ¹

กรณีฟาร์มแอคต์ 1985 ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการค้าข้าวระหว่างประเทศ ผู้วิจัยเห็นว่า มีองค์การระหว่างประเทศ 2 องค์การ ที่จะช่วยให้ประเทศไทยสามารถสร้างแรงกดดันสำหรับรัฐ และเสริมสร้างอำนาจการต่อรองให้กับฝ่ายไทย ได้แก่ แกตต์ และ เอฟ เอ โอ โดยการพิจารณาประกอบหรือควบคู่กันไป ซึ่งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการช่วยเหลือทุนของแกตต์ และหลักการระบายส่วนเกินของ เอฟ เอ โอ

1. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือทุนของแกตต์

วิทยานิพนธ์นี้ จะขอก้าวถึงการช่วยเหลือทุน (Subsidies) ประเภทที่มีผลกระทบต่อสถานการณ์แข่งขันในตลาดที่สาม และมีการป้องกันเบียดเบียนโดยการระงับข้อพิพาทของแกตต์ โดย

¹ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2531), หน้า 7.

พิจารณาจากข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า เป็นหลัก

1.1 ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า ต่อไปจะขอเรียกว่า "ข้อตกลงทั่วไปมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนในมาตรา 16 และการป้องกันเยี่ยวยาโดย มาตรา 16(1) มาตรา 22 และ 23

Hudec² ได้สรุปลักษณะการบังคับใช้ของข้อตกลงทั่วไปว่า เป็นระบบกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นมาก โดยอาศัยกระบวนการหรืออภิปราย ซึ่งบางครั้งอาจเข้าใจได้ยาก และมีการแปรเปลี่ยนไปตามสภาพปัญหาและกาลเวลา แต่ขณะเดียวกันก็ทำให้มีการพัฒนาการไปในทางสร้างสรรค์ จึงเป็นระบบกฎหมายที่สร้างและใช้ในฐานะเป็นเครื่องมือทางการทูต และการใช้ข้อตกลงทั่วไปมีทั้งลักษณะมุ่งมั่นกับข้อผูกพัน คือพิจารณาว่าข้อตกลงทั่วไปเป็นเอกสารทางกฎหมาย (Legalism) และลักษณะที่พิจารณาผลในทางปฏิบัติ (Pragmatism) คือพิจารณาวัตถุประสงค์เป็นสิ่งสำคัญ แม้จะมีการละเมิดข้อตกลงบ้างก็ไม่สำคัญ แม้ว่าความสามารถคาดหมายได้และความมั่นคงจะเป็นสิ่งสำคัญในการบังคับใช้ Jackson³ ก็เห็นว่า ลักษณะที่ขัดกันทั้งสองจำเป็นต้องมีอยู่เพื่อรักษาไว้ซึ่งความคงอยู่ของระบบกฎหมายของข้อตกลงทั่วไป กล่าวคือทำให้ประเทศต่าง ๆ ยังคงพอที่จะยอมรับได้

1.1.1 ความหมายของ "การช่วยอุดหนุน" ไม่มีที่ใดในข้อตกลงทั่วไป ให้คำจำกัดความไว้ เนื่องจากความหมายของคำ ๆ นี้กว้างมาก⁴ อย่างไรก็ตาม โดยทั่ว ๆ ไปมักจะหมายถึง การที่รัฐบาลมีมาตรการในการช่วยเหลือ การผลิต หรือ การส่งออก ที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล⁵

² Robert E. Hudec, "The GATT Legal System: A Diplomat's Jurisprudence", Journal of World Trade Law (1970): 665.

³ John H. Jackson, World Trade and the Law of GATT (Indianapolis: The Bobbs Merrill Co., 1969), pp. 755-756.

⁴ Ibid., p. 384.

⁵ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ: การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ, หน้า 34.

หรืออาจจะหมายถึงการที่รัฐบาลให้ประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นในรูปของการให้เงินโดยตรง หรือ สินค้า บริการ และอื่น ๆ⁶ นอกจากนี้หากพิจารณาข้อความตามมาตรา 16 (1) ก็จะมี ความสอดคล้องบัญญัติ สำคัญคือ การสนับสนุนทั้งด้านรายได้ หรือ ราคา (income or price support) ไม่ว่าจะ เป็นการดำเนินการโดยตรง หรือโดยทางอ้อม เพื่อเพิ่มการส่งออก ของสินค้า

และในปี 1960 คณะทำงานของแกตต์ (GATT Working Party) ได้ทำรายงาน เสนอความเห็นมาตรการที่ถือว่าเป็นการช่วยอุดหนุน ทั้งหมด 8 ข้อ เช่น

- การที่รัฐบาล ดำเนินโครงการเงินตราต่างประเทศ หรือการปฏิบัติอันใดที่คล้ายคลึง กัน ซึ่งให้ผลตอบแทนเป็นพิเศษแก่การส่งออก หรือส่งออกต่อ (bonus on export or re-exports)

- ข้อกำหนดการช่วยอุดหนุนโดยตรงต่อผู้ส่งออก ของรัฐบาล

- กรณีการค้าประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก (export credit guarantees) ของ รัฐบาล โดยการกำหนดเก็บค่าธรรมเนียม (premiums) ในอัตราซึ่งชัดเจนว่าอ้อมไม่เป็นการเพียง พอต่อค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในระยะยาว ตลอดจนความสูญเสียอันใดของสถาบันประกันสินเชื่อ (credit insurance institutions)

- การให้สินเชื่อเพื่อการส่งออก (export credits) โดยรัฐบาล หรือสถาบันพิเศษ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราที่จ่ายไปเพื่อประโยชน์ในการได้มาซึ่ง เงินกองทุน (fund)

- รัฐบาลเข้ารับการระดมเงินทั้งหมด หรือบางส่วน ของต้นทุน เพื่อให้ผู้ส่งออกได้รับสินเชื่อ⁷

1.1.2 หลักกฎหมายตามมาตรา 16 (Subsidies) มีกำหนดเป็น 2 ส่วน คือ มาตรา 16 (1) ใน Section A และ มาตรา 16 (2) - (3) เท่านั้น ส่วน อนุมาตรา 4 และ 5 อยู่ในนอกขอบเขตวิธานฉบับนี้

⁶ Edmond McGovern, International Trade Regulation (Great Britain : Exeter Globofield Press, 1982), p. 245.

⁷ John H. Jackson, World Trade and the Law of GATT, pp. 384-385.

ก. การช่วยเหลือโดยทั่วไป (Subsidies in General) ตามบทบัญญัติ ในมาตรา 16 (1) ของ Section A ซึ่งมักจะหมายถึง การช่วยเหลือที่มีผลกระทบภายในประเทศ หรืออย่างน้อยก็หมายถึง การช่วยเหลือที่อาจจะยังไม่สามารถกำหนดได้ว่ามีจุดประสงค์อะไร เพียงแต่เป็นการช่วยเหลือที่มีผลกระทบต่อประเทศอื่น หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า หมายถึง การช่วยเหลือภายใน (Domestic Subsidies) ซึ่งโดยทั่วไป มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยผู้ผลิตภายใน และกรณีที่สุดก็คือ การช่วยเหลือการผลิตที่ไม่มีการส่งออกเลย หรือมีการส่งออกจำนวนน้อยมาก^๘ ส่วนความหมายตามตัวบทนี้กล่าวไปแล้ว

ในอนุमतรานี้ มีข้อกำหนดให้นำมาตรการการแจ้ง และหารือมาใช้ในกรณี ดังนี้ คือ

1) การแจ้ง (Notification) ในกรณีที่ประเทศภาคี ให้หรือคงไว้ซึ่งการช่วยเหลือใด ๆ รวมทั้งรูปแบบใด ๆ ของการสนับสนุนด้านราคาหรือรายได้ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม เพื่อเพิ่มการส่งออกหรือลดการนำเข้า ก็ให้แจ้งต่อที่ประชุมภาคี (CONTRACTING PARTIES) เป็นลายลักษณ์อักษร แสดงถึงขอบเขตและลักษณะของการช่วยเหลือ ผลกระทบอันอาจจะเกิดขึ้น รวมทั้งสถานการณ์ซึ่งทำให้การช่วยเหลือเป็นสิ่งจำเป็น

2) การหารือ (Discussion) จะมีขึ้นได้ ในกรณีที่การให้การช่วยเหลือดังกล่าวเห็นจะก่อหรือคุกคามให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง (Serious Prejudice) ต่อผลประโยชน์ของประเทศภาคีอื่น ๆ หากมีการร้องขอ ประเทศภาคีซึ่งให้การช่วยเหลือ ต้องยินยอมหารือกับประเทศภาคีอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือกับที่ประชุมภาคี ถึงความเป็นไปได้ของการจำกัดการช่วยเหลือ

กลไกการหารือในส่วนนี้จัดว่าเป็นทางเยียวยาแก้ไขปัญหาการช่วยเหลือ ระดับเบื้องต้นทางหนึ่งซึ่งอาจนำไปสู่การระงับข้อพิพาทตามมาตรา 23 ได้อีก อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ ยังขาดรายละเอียดในการพิจารณาถึงขอบเขตหรือขนาดของความเสียหาย ว่าแค่นี้เพียงไรจึงเป็นผลเสียหรือความเสียหายอย่างร้ายแรง "serious prejudice"

ข. การช่วยเหลือการส่งออก (Export Subsidies) มาตรา 16 (2) และ (3) ใน

^๘ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ, หน้า 35.

Section B* เป็นบทบัญญัติในเรื่องการช่วยอุดหนุนการส่งออกโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นส่วนเพิ่มเติมเข้ามาในตัวของแกตต์

1. มาตรา 16 (2) กำหนดให้ประกาศภาคีระชนกว่า การช่วยอุดหนุนการส่งออกสินค้าใด (subsidy on the export of any product) อาจมีผลร้าย (harmful effects) ต่อประเทศภาคีอื่นทั้งการส่งออกและนำเข้า อาจก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่ชอบ (undue disturbance) ต่อผลประโยชน์ทางการค้าปกติ (normal commercial interests) และอาจทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของข้อตกลง (Agreement)

ปัญหาของอนุमतรานี้ ก็เกิดจากการบัญญัติคำว่า "harmful effects" และ undue disturbance to their normal commercial interest ซึ่งกว้างมาก ดังนั้นการเข้าจะทำความเข้าใจในหมาย ขอบเขต ย่อมกระทำไม่ได้โดยยากเช่นกัน ทั้งในข้อตกลงและคดีที่เกิดขึ้น ไม่ได้กล่าวให้เป็นที่ประจักษ์ในประเด็นดังกล่าว

2. มาตรา 16 (3) เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึง การช่วยอุดหนุนการส่งออกสินค้าขั้นปฐม (Primary Product) รวมถึงสินค้าเกษตรด้วย เพราะในภาคผนวกของข้อตกลงแกตต์ ซึ่งถือว่าเป็นที่มาของกฎหมายแกตต์ในอันดับแรก (Primary Sources)^๑

* ในการประชุมครั้งที่ 5 ของที่ประชุมแกตต์ ในปี 1955 ได้ตกลงแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 16 โดยเพิ่ม Section B มีอนุมาตรา 2 ถึง 5 เกี่ยวกับการอุดหนุนการส่งออก นอกจากนั้นยังได้มีการเพิ่มเติมบันทึกการตีความของแกตต์ เข้าไปใน Annex I เกี่ยวกับมาตรา 16 เพราะก่อนหน้านี้ไม่มีเหล่านี้มีผลบังคับใช้ ในปี 1957

ดู GATT, 3d supp., BISD 225 (1995) และ GATT, 3d supp., BISD 222, 224-227 (1955) และ Protocol Amending the Preamble and Part II and III ของแกตต์, (1955).

^๑ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย "เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมาย และความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ" หน้า 6-7.

ได้นิยามความหมายไว้* ดังนั้นอนุมาตรานี้จึงเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรในประเด็นของการช่วยอุดหนุนการส่งออก ประเทศภาคีทั้งหลายควรมายามหลีกเลี่ยงการใช้การอุดหนุนส่งออกสินค้าเกษตรและถ้าที่มีการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อมซึ่งมีผลต่อการเพิ่มการส่งออก (increase the export) การอุดหนุนเช่นนั้นจะต้องไม่ใช่ในลักษณะที่ทำให้ประเทศที่ให้ "มีส่วนแบ่งเกินกว่าส่วนแบ่งที่เป็นธรรมของการค้าการส่งออกของโลกในสินค้าชนิดนั้น" (having more than an equitable share of world export trade in that product) โดยคำนึงถึงส่วนแบ่งของประเทศภาคีต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่ผ่านมา (previous representative period) และปัจจัยพิเศษ (special factors) ใด ๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการค้าเช่นด้วย

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากมาตรา 16 (3) นี้มีหลายประการ เช่น การกำหนดในลักษณะไม่ใช่การห้าม เพียงแต่ไม่สนับสนุนให้กระทำ (discourage) เท่านั้น¹⁰ จะเห็นได้จากการใช้คำว่า "should seek to avoid" ดังนั้นโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว การอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรสามารถกระทำได้ตราบเท่าที่ยังไม่มีผลต่อการมีส่วนแบ่งเกินกว่าส่วนแบ่งอันเป็นธรรม ซึ่งในส่วนนี้ดูเหมือนจะเป็นการห้ามหรือเคร่งครัดกวัดขันในการใช้มากขึ้น แต่มีทางปฏิบัตินั้นอาจไม่มีผล เนื่องจากการประสพปัญหาของคำว่า "equitable share" ซึ่งไม่มีการนิยามความหมายขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และมีปัญหาสืบเนื่องหรือเกี่ยวข้องกับคำ ๆ นี้ เช่น คำว่า "having" นั้นจะเป็นการแสดงถึงว่า การเพิ่มขึ้นของการส่งออกซึ่งส่วนแบ่งของประเทศผู้ให้การอุดหนุนนั้นไม่จำเป็นต้องมีในกรณีประเทศนั้น รักษาหรือคงไว้ซึ่งส่วนแบ่งที่มากกว่าอยู่แล้วหรือไม่¹¹

บัญญัติคำว่า "world export trade" นั้นหมายถึง ตลาดรวมหรือตลาดโลก

* "สินค้าขั้นปฐม" หมายถึง สินค้าทุกชนิดที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม การป่าไม้ การประมง และรวมถึงแร่ทุกชนิด ไม่ว่าสินค้าเหล่านี้จะคงอยู่สภาพเดิมตามธรรมชาติ หรือว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพไปตามความจำเป็น ในการขายสินค้าเหล่านี้ เป็นจำนวนมากในการค้าระหว่างประเทศ

¹⁰ John H. Jackson, World Trade and the Law of GATT, p. 392.

¹¹ Kenneth W. Dam, The GATT Law and International Economic Organization (Chicago and London : University of Chicago, 1970), p.142.

(world market) ซึ่งครอบคลุมส่วนแบ่งทั่วโลก หรือการค้าในตลาดแต่ละตลาด (individual market) เพราะแม้จะมีคดีที่เกิดขึ้นหลายคดีกล่าวถึงในประเด็นนี้บ้าง แต่เกณฑ์การวินิจฉัยยังคงกลับไปกลับมาหาความแน่นอนหรือยุติยังไม่ได้

นอกจากนั้น คำว่า "a previous representative period" แม้จะเป็นที่ตกลงกันได้ ในทางปฏิบัติว่าใช้การเฉลี่ยระยะ 3 ปี ย้อนหลังไปนั้น แต่เนื่องจากการใช้ประกอบกับคำดังกล่าวแล้ว ซึ่งล้วนแต่ยังเคลือบคลุม รวมทั้งคำว่า "specials factors" เพราะอาจหมายถึงปัจจัยหรือสาเหตุต่าง ๆ ที่ไม่ใช่เกิดจากการช่วยอุดหนุน ดังนั้นการพิจารณาองค์ประกอบของอนุมาตรานี้ จึงไม่สามารถยุติหรือหยุดอยู่แต่เพียงข้อมูลทางสถิติตัวเลข เท่านั้น เพียงแต่เป็นข้อมูลเบื้องต้นที่จะช่วยในการวินิจฉัย ถึงผลกระทบจากการช่วยอุดหนุน และอาจรวมไปถึงความสัมพันธ์ของการส่งออกในปีล่าสุดหรือปัจจุบัน กับปีก่อนหน้าเท่านั้น

จึงกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาอีกอนุมาตราหนึ่ง ของบทบัญญัติในเรื่องการช่วยอุดหนุนการส่งออก เป็นกฎเกณฑ์สำคัญในการวางกฎเกณฑ์แก้ไขปัญหาการอุดหนุนส่งออกสินค้าเกษตร ที่จะต้องได้รับการพิจารณาหาบทสรุปฐาน เพื่อให้มีความชัดเจน ต่อไป ของคำว่า "equitable share" และคำอื่น ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ในลำดับต่อไปก็จะขอกกล่าวถึง การเยียวยาแก้ไขซึ่งอาจกระทำได้โดยตรงต่อกรณีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในประเด็นต่าง จากมาตรา 16 นั้น

1.1.3 การระงับข้อพิพาทตามบทบัญญัติมาตรา 22 และมาตรา 23 เป็นมาตรการการป้องกันและเยียวยาของการอุดหนุนประเภทที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งไม่อาจกระทำได้โดยการเก็บภาษีตอบโต้ เนื่องจากลักษณะผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการแข่งขันในตลาดที่สาม และนอกเหนือไปจากมาตรการการเบื้องต้น ตามมาตรา 16 (1) ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ตามกฎหมายให้ประเทศที่มีหรือให้การอุดหนุนนั้น แจ้ง (notification) ต่อที่ประชุมเกตต์¹² และอีกขั้นตอนที่กระทำได้อาจมีเหตุตามที่กำหนด โดยให้หารือ (discussion) ได้ทั้งในระดับสองฝ่ายและหลายฝ่ายทำนองเดียวกันกับ การปรึกษาหารือ (consultation) ตามมาตรา 22 ซึ่งจะกล่าวต่อไป ควบคู่กับมาตรา 23 ซึ่งจะเป็มาตราหลักหรือศูนย์กลางเกี่ยวกระบวนการระงับข้อพิพาทของเกตต์ โดย

¹² ประสิทธิ์ เอกบุตร, "ข้อเสนอบางประการต่อการกำหนดนโยบายทางการค้าระหว่างประเทศของไทยในเกตต์, วารสารนิติศาสตร์ 15 (2528) : 25.

มีกลไก ขั้นตอน เพื่อให้การบังคับให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงมีข้อควรพิจารณาดังนี้

ก. มาตรา 22 บัญญัติโดยตรงถึงการปรึกษาหารือ โดยแบ่งเป็น 3 อนุมาตราโดย มาตรา 22 (1) กำหนดให้แก่แต่ละประเทศภาคี มีความพร้อมที่จะร่วมมือพิจารณาแก้ไขกันปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ โดยให้โอกาสอย่างเพียงพอสำหรับการหารือกับประเทศภาคีอื่น* ในเรื่องใดที่มีผลกระทบต่อการค้าเป็นการตามข้อตกลงนี้ และในกรณีที่ไม่สามารถตกลงหรือหาข้อยุติระหว่างกันเองได้ ก็ให้ประเทศภาคีนั้น ร้องขอต่อที่ประชุมแกตต์ให้เข้ามา มีบทบาทในการปรึกษาหารือ หรือดำเนินการประการอื่นต่อไป นี่คือการปรึกษาหารือในระดับหลายฝ่ายของมาตรา 22 (2) อันเป็นการเริ่มต้นการระงับข้อพิพาท

ข. มาตรา 23 กระบวนการระงับข้อพิพาทนี้ กำหนดเป็น 2 ขั้นตอน ซึ่งเกี่ยวโยงกันและ ขณะเดียวกัน การจะอาศัยใช้กระบวนการหรือกลไกในอนุมาตรา 2 นั้น จะต้องผ่านกระบวนการและมืองค์ประกอบตามอนุมาตรา 1 ก่อนโดยมาตรา 23 (1) บัญญัติว่า ถ้าประเทศภาคีเห็นว่าผลประโยชน์ (benefit) ประเทศตน ที่ได้รับไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม ภายใต้ข้อตกลงนี้ถูกทำลายไปหรือทำให้เสียหาย (nullified or impaired) หรือกรณีที่มีการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ถูกขัดขวางอันเป็นผลมาจาก ความบกพร่องหรือล้มเหลวของประเทศภาคีอื่นในการปฏิบัติ ตามพันธะของข้อตกลงนี้ หรือการปรับใช้ซึ่งมาตรการใด ๆ (any measure) ไม่ว่าจะขัดแย้งกับข้อกำหนดของข้อตกลงนี้หรือไม่ก็ตาม หรือสถานการณ์อื่นใด (any other situation) ประเทศภาคีนั้นอาจแจ้งหรือ เสนอ เป็นลายลักษณ์อักษรต่อประเทศภาคีที่เกี่ยวข้อง ให้ร่วมกันพิจารณาข้อยุติอันเป็นที่พึงพอใจขั้นตอนนี้จักจัดว่าเป็นการ ปรึกษาหารือในระดับสองฝ่าย ระหว่างประเทศภาคีที่เกี่ยวข้อง ให้ร่วมกันพิจารณาหาข้อยุติอันเป็นที่พึงพอใจ (satisfactory adjustment)** ขั้นตอนนี้จักจัดว่าเป็นการ ปรึกษาหารือในระดับสองฝ่ายระหว่างประเทศภาคีกันเองก่อน

* จากถ้อยคำในต้นบทภาษาอังกฤษ "sympathetic consideration to, and shall afford adequate opportunity".

** "Satisfactory Adjustment" รวมถึงการให้ค่าทดแทน (Compensation) ด้วยอาจมีได้ ในรูปของเงินชดใช้ความเสียหาย โครงการช่วยเหลือ ให้อิทธิพลพิเศษ หรือในรูปอื่นใด ตามแต่คู่กรณีจะตกลงกัน

และหากปัญหาที่เกิดขึ้นยังไม่ได้รับการแก้ไข ให้เป็นที่พึงพอใจระหว่างประเทศภาคีที่เกี่ยวข้องภายในระยะเวลาที่เหมาะสม (a reasonable time) มาตรา 23 (2) ก็มีการกำหนดกลไกซึ่งจะเป็นการเข้าสู่ระบบการระงับข้อพิพาทอย่างแท้จริง โดยนำเรื่องสู่ที่ประชุมแกตต์ (CONTRACTING PARTIES) เพื่อเริ่มการสอบสวนในทันที (investigate) และทำคำแนะนำ (recommendations)* หากไม่ได้รับการปฏิบัติตามหรือพิจารณาเห็นว่าสถานการณ์หรือสภาพร้ายแรง (serious) ก็อาจให้ประเทศภาคีที่เกี่ยวข้องงดเว้นไว้ชั่วคราว (suspend) ซึ่งการปฏิบัติตามบทบัญญัติของข้อตกลงทั่วไป หรือระงับการให้ข้อลดหย่อนใด ๆ และประเทศภาคีที่ได้รับการปฏิบัติดังกล่าวนั้น จะขอลงตัว จากการเป็นภาคีข้อตกลงทั่วไปได้

1.1.4 คดีตัวอย่าง กรณีที่ข้อพิพาทระหว่างประเทศภาคีของข้อตกลงทั่วไป ซึ่งได้มีการร้องเรียนต่อแกตต์ มีการตัดสินและพิจารณาไปแล้ว แม้จะไม่ให้ความกระจ่างมากนักในประเด็นสำคัญ ๆ ที่มีปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมา แต่ก็ เป็นแนวทางหนึ่งซึ่งจะช่วยประกอบในการศึกษา เพื่อหนทางในการแก้ไขปัญหานั้น ๆ ต่อไป

ก. คดีการให้ความช่วยเหลือการส่งออกข้าวสาลี และแป้งข้าวสาลีของ ฝรั่งเศส¹³ ที่เกิดขึ้นโดย เป็นกรณีที่พินิจว่ารัฐบาลประเทศออสเตรเลียกล่าวหาว่า ผลของการช่วยเหลือทางการส่งออกข้าวสาลี ของรัฐบาลฝรั่งเศสโดยระบบสำนักงานผู้ประกอบการอาชีพเกี่ยวกับบัญชีแห่งชาติ หรือ

* โดยปกติ คณะกรรมการระงับข้อพิพาท เป็นผู้ดำเนินการ คณะกรรมการจะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ ประมาณ 3 ถึง 5 คน วางตนเป็นกลางในการทำหน้าที่พิจารณาและประเมินผลทั้งทางข้อเท็จจริงและทางข้อกฎหมาย แล้วทำรายงาน (report) เสนอมาตรการหรือคำแนะนำ (recommendations) ว่าควรใช้มาตรการใดระงับข้อพิพาท หลังจากนั้น คณะมนตรี (Council) ของแกตต์จะเป็นผู้พิจารณารายงานของคณะกรรมการนั้น ว่าสมควรยอมรับหรือไม่ ถ้ายอมรับแล้ว คณะมนตรี ก็จะแจ้งให้ประเทศคู่กรณีทราบถึงคำแนะนำดังกล่าวต่อไป

¹³ French Assistance to Export of Wheat and Wheat Flour, GATT, BISD (7th Supp. 1959) pp. 46-53.

ONIC (Office National Interprofessionnel des Cereales)* เป็นภาระกระทำที่ขัดต่อ มาตรา 16 (3) ของข้อตกลงทั่วไป โดยการส่งออกของฝรั่งเศส เข้าไปแทนที่ (displaced) การค้าของออสเตรเลีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดแบ่งสาลี ในประเทศ ศรีลังกา อินเดียเซีย และ มาเลเซีย ทำให้เสียไปซึ่งผลประโยชน์ (impaired the benefits) ของออสเตรเลีย ตามข้อตกลงทั่วไป

การพิจารณาของคณะกรรมการฯ (Panal) ในประเด็นดังกล่าว โดยสรุปมีดังนี้ ในประการแรกลงความเห็นเห็นว่า ระบบ ONIC ของฝรั่งเศสโดยข้อเท็จจริงแล้ว มีผลเป็นการให้การช่วยอุดหนุนส่งออก (Subsidies on Export) ในความหมายของ มาตรา 16 (3)

ในประเด็นของการพิจารณาว่า ระบบของฝรั่งเศสนั้น ทำให้ได้รับส่วนแบ่งเกินกว่าส่วนแบ่งอันเป็นธรรมในตลาดโลก (more than an equitable share of the world export trade) ของข้าวสาลีหรือแบ่งสาลีหรือไม่นั้น คณะกรรมการฯ เห็นว่า ส่วนแบ่ง (share) นั้น หมายถึง ส่วนแบ่งในตลาดโลก (world market) ไม่ใช่หมายถึงตลาดย่อยหรือเดี่ยว (individual market) ประกอบการคำนึงถึงปัจจัยพิเศษต่าง ๆ ที่มีต่อการค้าโลกในช่วงระยะเวลาก่อนหน้านั้น (a previous representative period) และจากข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นว่าผู้ส่งออกของฝรั่งเศส สามารถกำหนดราคาของแบ่งสาลีให้ต่ำกว่าการกำหนดราคาของผู้ส่งออกอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นมูลค่าตามราคา F.O.B. หรือ C.I.F. ก็ตาม ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า แม้จะไม่มี การให้คำจำกัดความทางสถิติตัวเลข (statistical definition) ของ "equitable share" ข้อตกลงการช่วยอุดหนุนในระบบของฝรั่งเศส ก็มีผลช่วยเหลือสนับสนุนให้การส่งออกของฝรั่งเศสเพิ่มขึ้นมาก ดังนั้นจึงเป็นผลให้ส่วนแบ่งของฝรั่งเศสในตลาดโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แบ่งสาลี มีส่วนแบ่งมากกว่าส่วนแบ่งอันเป็นธรรม

* ONIC เป็นระบบการจัดการเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาสำหรับอัญพืช รวมทั้ง ข้าวสาลี สามารถควบคุมการผลิต การเก็บรักษาการตลาดการประกันราคารวมทั้ง การนำเข้าและส่งออกระดับหนึ่ง โดยเฉพาะด้านการส่งออก ทั้งข้าวสาลีและแบ่งข้าวสาลี ผู้ส่งออกจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล ในกรณีราคาในตลาดโลก (world price) ต่ำกว่าราคาประกันของฝรั่งเศส ONIC ก็จะจ่ายชดเชยในส่วนต่างนั้นให้กับผู้ส่งออก (ristourne)

แบ่งอันเป็นธรรม

นอกจากนี้ยังมีการอ้างถึง "การทำให้สูญเสียผลประโยชน์ (nulification or impairment of benefit) ที่ได้รับภายใต้ข้อตกลงทั่วไป" ตามมาตรา 23 โดยออสเตรเลีย นั้น การพิจารณาในเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อมูลทางสถิติตัวเลข (statistical data) ก่อนจะพิจารณาว่าระบบการช่วยเหลือของฝรั่งเศสนั้น เป็นสาเหตุของความเสียหาย (injury) ต่อผลประโยชน์ทางการพาณิชย์ปกติ (normal commercial interests) ทำให้ผลประโยชน์ของออสเตรเลีย สูญเสียไป หรือไม่ประการใด

ออสเตรเลียแสดงข้อมูล 2 ส่วนสำคัญ คือ ในส่วนแรกเป็นกรณีการส่งออกแบ่งสาส์ ไปยังประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออก โดยพิจารณาส่วนแบ่งในสัดส่วนของการส่งออกทั้งหมด (total export) จากส่วนแบ่ง 64% ในช่วงปี 1953-1954 ได้ลดลงเหลือ 50% ในปี 1957-1958 ขณะที่ส่วนแบ่งของฝรั่งเศสเพิ่มขึ้นจาก 13% ในปี 1953-1954 ไปเป็น 34% ในปี 1957-1958 และในส่วนที่สองออสเตรเลียเสนอข้อมูลการส่งออกไปตลาดประเทศที่สาม โดยออสเตรเลียมีส่วนแบ่งลดจาก 83% ในปี 1954 เหลือ 37% ในปี 1958 ขณะที่ฝรั่งเศส ได้ส่วนแบ่งเพิ่มขึ้นจาก 0.7% ไม่เป็น 46% ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ดังนั้นแม้จะยากแก่การประมาณขนาดของการแทนที่การส่งออกที่มีการก่อนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ก็ชี้ชัดว่ามีผลเป็นการแทนที่ (displace) ตลาดของออสเตรเลีย 3 ตลาดที่ยกขึ้นอ้าง ขณะเดียวกันทางฝ่ายฝรั่งเศสก็ได้แย้งว่า การลดการส่งออกในตลาดเหล่านั้น เนื่องจากมาตรการของออสเตรเลียเอง เช่น การลดเงินที่เพาะปลูกเพื่อจำกัดปริมาณผลผลิต การลดการอำนวยความสะดวกในการขนส่งจึงเป็นการยากที่จะทราบถึงขนาดของผลกระทบ (adverse effects)

อย่างไรก็ตามที่ประชุมใหญ่เกดต์ มีคำแนะนำให้รัฐบาลฝรั่งเศสพิจารณามาตรากฎที่เหมาะสมเกี่ยวกับ ระบบ ONIC ในอนาคตต่อผู้ส่งออกของออสเตรเลียกล่าวคือพยายามหลีกเลี่ยงผลกระทบ (adverse effects) ที่จะเกิดแก่วิถีการค้าหรือการส่งออกปกติ (normal export) โดยให้มีการปรึกษาหารือกับประเทศออสเตรเลียก่อน เพื่อลดผลกระทบให้เหลือน้อยที่สุด

ข. คดีการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Communities - Refunds on Exports of Sugar)¹⁴ เป็นกรณีร้องเรียนของออสเตรเลีย โดยเหตุกล่าวอ้างคือ เนื่องจากน้ำตาลเป็นสินค้าสำคัญทางเศรษฐกิจชนิดหนึ่ง เมื่อราคาน้ำตาลในตลาดโลกลดลง ย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจมาก ทั้งในแง่รายได้จากการส่งออก และรายได้ของผู้ผลิตและเกษตรกร นอกจากนี้ออสเตรเลียเป็นภาคีข้อตกลงน้ำตาลระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องลดปริมาณน้ำตาลส่งออก สถานการณ์น้ำตาลภายในเลวลง ขณะที่ประชาคมกลับใช้นโยบายเกษตรร่วมส่งเสริมการส่งออก โดยการให้เงินช่วยอุดหนุน ซึ่งมีส่วนแบ่งในตลาดโลกเพิ่มขึ้น ขณะที่ออสเตรเลียมีส่วนแบ่งลดลงจากร้อยละ 11.6 ในปี 1976 เหลือเพียง 8.1 ในปี 1978 การดำเนินการประชาคมเป็นเสมือนการซ้ำเติมปัญหาให้กับ อุตสาหกรรมน้ำตาลออสเตรเลีย

ดังนั้น เมื่อวันที่ 25 กันยายน 1978 ออสเตรเลียจึงทำหนังสือร้องเรียนต่อแกตต์ ว่าระบบการให้เงินคืน (refund) สำหรับการส่งออกน้ำตาลของประชาคมนั้น ขัดกับพันธกรณีที่ประชาคมมีต่อแกตต์ และขอให้มีการตั้งคณะกรรมการฯ ขึ้นเพื่อพิจารณาปัญหา^{*}

คณะมนตรีได้พิจารณาเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 1978 เมื่อผู้แทนของออสเตรเลียอ้างบทบัญญัติ มาตรา 23 (2) โดยได้รับความสนับสนุนจาก บราซิล อินเดีย และฟิลิปปินส์ เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 1978 คณะมนตรีจึงมีมติให้จัดตั้ง คณะผู้เชี่ยวชาญ เพื่อพิจารณาปัญหา ที่ออสเตรเลียร้องเรียนต่อคณะมนตรีเกี่ยวระบบการให้เงินคืน ดังนี้

1) ก่อให้เกิดหรือคุกคามให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง (serious prejudice) ต่อผลประโยชน์ของออสเตรเลีย ตามมาตรา 16 (1)

¹⁴ European Communities-Refunds on Export of Sugar, GATT, BISD (26 th Supp 1978-79) pp. and European Communities-Refunds of Export of Sugar Complaint by Brazil, GATT, BISD (27 th Supp 1979-1980) pp. 69-97.

* บราซิล ก็นำเรื่องการให้เงินอุดหนุนของประชาคม ร้องเรียนต่อแกตต์เช่นกัน เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 1978 และในการประชุมคณะมนตรี ออสเตรเลีย เลีย ดิวบา อินเดีย และ ปรู ก็ให้การสนับสนุน ในการขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ขึ้น ในปี 1979 คณะมนตรี จึงได้จัดตั้ง คณะกรรมการฯ ขึ้นเพื่อพิจารณากรณีขัดแย้งระหว่างบราซิล และประชาคม

2) ทำให้ประชาคมได้รับส่วนแบ่งเกินกว่าส่วนแบ่งอันเป็นธรรม (more than equitable share) ในตลาดน้ำตาลของโลก เพิ่มขึ้น ตามมาตรา 16 (3)

3) ทำให้ออสเตรเลียสูญเสียผลประโยชน์ และได้รับความเสียหาย (nullified or impaired) ไม่ทางตรงก็ผ่านทางอ้อมภายใต้กรอบของข้อตกลงทั่วไป ตามมาตรา 23

4) เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ข้อตกลงทั่วไป

จากการศึกษาข้อเท็จจริงต่าง ๆ แล้ว คณะกรรมการฯ ได้ตัดสิน ดังนี้

ระบบการให้เงินคืนแก่ผู้ส่งออกน้ำตาลของประชาคม ถือได้ว่าเป็นรูปหนึ่งของการช่วยอุดหนุน ซึ่งเป็นตามมาตรา 16 แต่ประชาคมได้แจ้งให้เกตต์ทราบแล้วตามมาตรา 16 (1)

ในการพิจารณาว่าสอดคล้องกับมาตรา 16 (3) หรือไม่ เห็น พบว่า แม้ทางประชาคมจะเคยใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อจำกัดการผลิตน้ำตาลมาหลายแบบแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถป้องกันการเพิ่มขึ้นของปริมาณผลผลิต รวมทั้งส่วนเกินที่สามารถส่งออก (exportable surpluses) โดยได้รับคืน ได้เลย

ในกรณีส่วนแบ่งของประชาคมในตลาดการค้าน้ำตาลของโลกนั้น เห็นว่าส่วนแบ่งในปี 1976, 1977 นั้น มิได้เพิ่มขึ้นมากผิดปกติ แต่สำหรับการส่งออกปี 1978 เพิ่มขึ้นมากเป็นผลเนื่องมาจากการช่วยอุดหนุนจริง

จากการศึกษาสถานการณ์ตลาดน้ำตาลในหลาย ๆ ประเทศ พบว่าในปี 1978 ส่งน้ำตาลได้เพิ่มขึ้นมากนั้นสามารถเข้าไปแทนที่ (displace) ตลาดของออสเตรเลียโดยตรงได้บ้าง นอกจากนี้น้ำตาลทรายที่ประชาคมส่งออกใน ราคาต่ำ ยังสามารถลดโอกาส ในการส่งออกน้ำตาลดิบของออสเตรเลียได้ ซึ่งนับเป็นผลทางอ้อม ของการให้เงินอุดหนุนนี้

อย่างไรก็ดี แม้ว่าทางประชาคมจะได้ให้เงินอุดหนุนการส่งออก ทำให้ภาวะราคาน้ำตาลในตลาดโลกเลวลงกว่าเดิม และก่อให้เกิดความเสียหาย (serious prejudice) ทางอ้อมแก่ออสเตรเลียก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถระบุถึงปริมาณ ความเสียหายดังกล่าวได้อย่างชัดเจน

สำหรับฝ่ายออสเตรเลียเองนั้น พบว่า การที่ออสเตรเลียสามารถมีส่วนแบ่ง ในตลาดน้ำตาลเนื่องมาจากการทำข้อตกลงระยะยาวสองฝ่าย กับประเทศผู้นำเข้าทั้งหลาย และสำหรับแบ่งตลาดของออสเตรเลีย ที่ลดลงมากในปี 1978 นั้น เนื่องจากเป็นปีแรกที่ประเทศภาคีความตกลงน้ำตาลระหว่างประเทศ ต้องลดปริมาณน้ำตาลส่งออกมากในปี 1978 นั้น เนื่องจากเป็นปีแรกที่ประเทศภาคีความตกลงน้ำตาลระหว่างประเทศ ต้องลดปริมาณน้ำตาลส่งออก

เมื่อพิจารณาถึงประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้แล้ว อาจสรุปผลการพิจารณาของ คณะผู้พิจารณาได้ 3 ประการใหญ่ ๆ คือ

(ก) ระบบการให้เงินอุดหนุนของประชาคมนี มีได้ประกอบด้วยมาตรการที่กำหนดไว้ล่วงหน้าใด ๆ ไม่ว่าจะเป็มาตรการ ด้านการผลิต ราคาหรือจำนวนเงินที่จะให้ "refund" จึงเป็นแหล่งสำคัญที่จะทำให้เกิดความไม่แน่นอนของตลาดน้ำตาลของโลก และวิธีการนี้ สามารถก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง (serious prejudice) ตามมาตรา 16 (1)

(ข) ยังไม่เป็นการสมควรที่จะสรุปได้ว่าการเพิ่มขึ้นในส่วนแบ่งตลาดของประชาคมนั้นเป็นการเพิ่มขึ้นเกินกว่าส่วนแบ่งที่เป็นธรรม (equitable share) ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 16 (3)

(ค) ยังไม่มีรายละเอียดแน่ชัดว่า ผลประโยชน์ของออสเตรเลียภายใต้เกดต์ ส่วนใดได้รับความเสียหาย (nullified or impaired) มีสิ่งใดที่จะเป็นอุปสรรคต่อวัตถุประสงค์ (objective of the Agreement) ของข้อตกลงทั่วไป ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงไม่พิจารณาประเด็นนี้

หลังจากที่คณะกรรมการฯ ได้เสนอรายงาน ให้คณะมนตรีรับรองแล้ว ออสเตรเลียได้แสดงความไม่พอใจรายงานดังกล่าว เนื่องจากออสเตรเลียมีความเห็นว่า รายงานของคณะกรรมการฯ ควรจะมีผลในทางปฏิบัติมากกว่านั้น เนื่องจากกรณีพิพาทเช่นนี้ เป็นกรณีแรกในรอบ 20 ปี ซึ่งอาจนับเป็นกรณีตัวอย่าง หรือกรณีทดสอบประสิทธิภาพของเกดต์ ในการยุติข้อพิพาท (dispute settlement) ของประเทศภาคี ในส่วนที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตร และกรณีนี้ใช้เป็นเรื่องเฉพาะระหว่าง 2 ประเทศ แต่เกี่ยวข้องกับประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทั่วโลก โดยเฉพาะ ประเทศกำลังพัฒนา

แต่ขณะเดียวกันประชาคมแสดงความพอใจ และเห็นด้วย ในหลักการโดยทั่วไปของรายงานดังกล่าว (แม้จะไม่เห็นด้วยกันข้อสรุปบางประการ) และกล่าวสรุปว่า ประชาคมมิใช่ผู้ผิด หรือผู้ทำให้สถานการณ์น้ำตาลของโลกเลวลง นอกจากนี้ฝ่ายออสเตรเลียเองก็ไม่มีหลักฐาน (ตัวเลขและข้อเท็จจริง) เพียงพอที่จะแสดงให้เห็นถึงความเสียหายที่ประชาคม เป็นผู้ก่อขึ้นได้

ในที่สุดประเทศคู่กรณีทั้งสองก็ได้เจรจาแบบ 2 ฝ่าย (bilateral discussion) กันอีก ในปี 1980 แต่ยังมีได้มีผลคืบหน้าอันจะทำให้เกิดความพอใจสำหรับออสเตรเลีย แต่อย่างไรก็ตาม ออสเตรเลียยังคงสงวนสิทธิและต่อสู้เรียกร้อง โดยคาดหวังที่จะได้รับผลที่น่าพอใจต่อไป แม้ในระยะต่อมา ที่ประชุมคณะมนตรีจะ ได้มีมติ ให้จัดตั้ง "คณะทำงาน" (working party) ขึ้นคณะ

หนึ่งเพื่อจัดให้มีการหารือระหว่างประชาคมกับประเทศภาคีเกตต์ เพื่อหาวิธีการจำกัดการให้เงินอุดหนุนในการส่งออกน้ำตาลของประชาคม และการหารืออีกหลายครั้ง ในระยะต่อ ๆ มา จนถึงวันที่ 10 มีนาคม 1981 คณะมนตรีก็ได้รับรองรายงานของคณะทำงาน รายงานดังกล่าวได้แสดงถึงความขัดแย้งในด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหานี้ที่ยังคงอยู่ และมีได้มีผลคืบหน้าแต่อย่างใด

1.2 ข้อตกลงการช่วยอุดหนุน ค.ศ. 1979 (Subsidies Code)* เป็นข้อตกลงในเรื่องการช่วยอุดหนุน โดยเฉพาะเป็นการตีความและขยายความ มาตรา 6, 16 และ 23 ของเกตต์ อันเป็นผลจากการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบโตเกียว (Tokyo Round) สิ้นสุดลงในปี 1979 อย่างไรก็ตาม ประการสำคัญก็คือการเป็นภาคีเกตต์จะไม่ถือเป็นภาคีของข้อตกลงนี้ โดยอัตโนมัติจนกว่าจะมีการเข้าเป็นภาคี ของข้อตกลงนี้เป็นกรณีต่างหาก

แม้ขณะนี้ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีข้อตกลงการช่วยอุดหนุน แต่มีความสำคัญในแง่ของการนำมาศึกษาพิจารณาข้อดี ข้อเสียในประเด็นที่เกี่ยวกับข้อตกลงทั่วไป ซึ่งอาจมีแนวทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อไปในอนาคต โดยจะกล่าวถึงในส่วนที่เกี่ยวกับ การแจ้งให้ทราบถึงการช่วยอุดหนุน การนิยามการอุดหนุนโดยทั่วไปและการอุดหนุนเพื่อการส่งออกสินค้าขึ้นปรุวม รวมทั้งกระบวนการรับข้อนิยามทั้ง โดยเฉพาะและโดยทั่วไปตามข้อตกลงการอุดหนุน แต่ก่อนอื่นขอขยภประเด็นในเรื่องความหมาย หรือการจำกัดความของคำว่า "การช่วยอุดหนุน" ตามข้อตกลงนี้ ดังนี้

1.2.1 ความหมาย "การช่วยอุดหนุน" ในข้อตกลงการช่วยอุดหนุน เช่นเดียวกับข้อตกลงทั่วไปของเกตต์กล่าวคือ ไม่มีการให้คำนิยาม ความหมาย ไว้ในทีใด จะมีก็แต่เพียงรายการ (list) ตัวอย่างบางประการที่ผู้ร่างขกขึ้นมาหรือกล่าวถึงว่าเป็นมาตรการที่ให้อือเป็นการช่วยอุดหนุนการส่งออกในภาคผนวก ทั้งหมด 12 ข้อ แต่ในทีนี้จะขยกมาเป็เพียงบางส่วน

- รัฐบาลให้การช่วยอุดหนุนโดยตรง (direct subsidies) แก่หน่วยธุรกิจ หรืออุตสาหกรรมใด ทั้งการให้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการส่งออกด้วย

* GATT, Agreement on Interpretation and Application of Article VI, XVI and XXIII of the General Agreement on Tariffs and Trade. มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่ 1 มกราคม 1980

- โครงการด้านการแลกเปลี่ยนแปลงเงินตราต่างประเทศ หรือการปฏิบัติใดที่คล้ายคลึงในการให้ผลตอบแทนพิเศษแก่ผู้ส่งออก
- รัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐบาล ให้เงื่อนไขพิเศษแก่ผู้ส่งออกในการนำสินค้าเข้า หรือซื้อสินค้าที่ผลิตภายในประเทศหรือบริหาร เพื่อใช้ในการผลิตสินค้าส่งออก เมื่อเปรียบเทียบกับการผลิตสินค้าสำหรับการบริโภคภายในและเงื่อนไขดังกล่าวทำให้ผู้ส่งออก สามารถซื้อสินค้านั้นได้ในราคาต่ำกว่าราคาในตลาดโลก (world market)
- การที่รัฐบาล (หรือสถาบันพิเศษควบคุมโดยรัฐบาล) ดำเนินโครงการประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก (export credit guarantee) หรือ โครงการประกัน (insurance programmes) โดยเรียกเก็บอัตราค่าธรรมเนียม (premium) ในอัตราที่ต่ำมาก ไม่คุ้มกับการดำเนินการและความสูญเสีย
- การที่รัฐบาลยอมออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด หรือบางส่วนให้แก่ผู้ส่งออก หรือสถาบันการเงิน เพื่อการได้มาซึ่งสินเชื่อเพื่อการส่งออก (export credit terms)
- เงื่อนไขทางการคลังอื่น ๆ ซึ่งถือเป็นการช่วยเหลือทางการเงินการส่งออกตามมาตรา 16 ของข้อตกลงทั่วไป

1.2.2 การแจ้งให้ทราบถึงการช่วยเหลือ มาตรา 7 โดยกำหนดให้อनुมาตรา 1 มีการดำเนินการเช่นเดียวกับมาตรา 16 (1) ส่วนที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงไปบ้างที่เห็นโดยชัด ก็คงเป็นกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาโดยเฉพาะ (Committee)* ให้เข้ามา มีบทบาท โดยในอนุมาตรา 7 (3) ก็ให้ประเทศผู้ลงนามซึ่งมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง นำเรื่องเสนอคณะกรรมการพิจารณาได้หากเห็นว่า ไม่มีการแจ้งให้เกตุต์ทราบมาตรา 16 (1) และหลักจากที่เสนอให้ประเทศผู้ลงนามอื่น ๆ พิจารณาแล้ว แต่ก็ยังไม่มีการดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการใด ๆ หลังจากนั้น ของประเทศผู้ลงนามซึ่งได้นำมาตรการช่วยเหลือมาแจ้ง

* ตามมาตรา 16 ส่วนที่ 4 ของข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุน เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการในเรื่องการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ (Committee on Subsidies and Countervailing measures) ขึ้นโดยเฉพาะ

1.2.3 การช่วยเหลือนอกเหนือไปจากการช่วยเหลือการส่งออก (Subsidies other than export subsidies) ตามมาตรา 11 ซึ่งเป็นกรณีที่เป็นทางปฏิบัติมุ่งจะให้หมายถึง การช่วยเหลือภายใน (Domestic Subsidies) นั้นเอง¹⁵ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. ประเทศผู้ลงนาม (Signatories) ตระหนักว่า การอุดหนุนนอกเหนือจากการช่วยเหลือการส่งออกนั้น ยังมีการใช้กันอย่างแพร่หลาย เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการสนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจและสังคม โดยข้อตกลงนี้มิได้มีเจตนารมณ์ในการจำกัดสิทธิของประเทศผู้ลงนามที่จะให้การอุดหนุนในลักษณะนี้ แต่ควรใช้โดยมีวัตถุประสงค์ เช่น เพื่อชดเชยความเสียหายเปรียบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละท้องถิ่น (disadvantages of specific regions) การดำเนินนโยบาย และมาตรการทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมในประเทศกำลังพัฒนา

2. อย่างไรก็ตาม ประเทศผู้ลงนามก็ต้องตระหนักด้วยว่า การอุดหนุนนอกเหนือการช่วยเหลือการส่งออกแม้จะเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ก็อาจก่อหรือคุกคามที่จะก่อความเสียหาย (injury) ต่ออุตสาหกรรมในประเทศของประเทศผู้ลงนามอื่น หรือความเสียหายอย่างร้ายแรง (serious prejudice)* ต่อผลประโยชน์ของประเทศผู้ลงนามอื่น หรืออาจทำให้เสียไปหรือเสียหาย (nullify or impair benefits) ซึ่งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นของประเทศผู้ลงนามอื่น ตามข้อตกลงทั่วไป (General Agreement) โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการช่วยเหลือ จะมีผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันปกติ (adversely affect) ต่อสภาพการแข่งขันปกติ (conditions of normal competition)

¹⁵ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ "ข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและภาษีตอบโต้", กระทรวงพาณิชย์, ม.ป., ม.ป.ท. หน้า 3

* ขื่อนำสังเกต เป็นการรวบรวมเอาคำว่า "ความเสียหายอย่างร้ายแรง" (serious prejudice) ที่มีบัญญัติไว้ใน มาตรา 16 (1) ของข้อตกลงทั่วไป และ คำว่า "สูญเสียผลประโยชน์" (nullify or impair benefits) ซึ่งมีบัญญัติไว้ในมาตรา 23 ของข้อตกลงทั่วไป นำมาไว้ที่เดียวกันในมาตรา 11 ของข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนนี้

กล่าวโดยสรุป การจะแยกประเภท และชี้ให้เห็นถึงผลดี ผลเสียของการอุดหนุนภายใน และการอุดหนุนการส่งออกนั้น ยังไม่สามารถกระทำได้อย่างแน่ชัด จึงต้องพิจารณาแต่ละกรณีไป

1.2.4 การช่วยอุดหนุนการส่งออกสินค้าขั้นปฐม (Export subsidies on certain primary products) ตามมาตรา 10 ซึ่งมุ่งจะตีความ และขยายความหมายคำสำคัญ ในมาตรา 16 (3) ของข้อตกลงทั่วไป ให้ชัดเจนขึ้นโดยใน มาตรา 10 (2) (a) "มีส่วนแบ่งเกินกว่าส่วนแบ่งอันเป็นธรรมในการค้าส่งออกของโลก" (more than an equitable share of world export trade) มีความหมายรวมถึง กรณีใด ๆ ซึ่งผลกระทบของการช่วยอุดหนุนการส่งออกมีผลเป็นการแทนที่ (displace)* การส่งออกของประเทศลงนามอื่น โดยคำนึงถึงการพัฒนาในตลาดโลก (world markets) อย่างไรก็ตามมีปัญหาใหม่ว่า การแทนที่ (displace) มีขอบเขตความหมายเพียงใด เช่น หมายถึงการแทนที่ทั้งหมดหรือบางส่วน และตลาดใดบ้าง หากต้องพิจารณาตลาดรวม ก็ประเทศจึงจะเพียงพอ เป็นต้น¹⁶

นอกจากนั้น ในมาตรา 10 (3) กำหนดห้ามการอุดหนุนการส่งออกสินค้าขั้นปฐม ไปตลาดใดโดยเฉพาะตลาดหนึ่ง (a particular market) ในลักษณะซึ่งเป็นผลให้ราคาสินค้าของประเทศนั้นต่ำกว่าราคาสินค้าของผู้ส่งออกอื่น ๆ ที่ส่งไปยังตลาดเดียวกัน (prices materially below those of other suppliers to the same market) ในอนุमतรานี้เป็นที่น่าสังเกตว่า เป็นเกณฑ์ที่แยกออกมาต่างหากจาก การพิจารณาความหมายของ "equitable share" แล้ว ดังนั้นจึงไม่ใช่องค์ประกอบการพิจารณาประเด็นดังกล่าว แต่เป็นหลักเกณฑ์เพิ่มเติมในเรื่อง การช่วยอุดหนุนการส่งออกสินค้าขั้นปฐม ที่ห้ามการส่งออกโดยวิธีการตัดราคาสินค้าจากประเทศผู้ส่งออกอื่น ๆ

* คำว่า "แทนที่" (displace) ก็เช่นเดียวกับคำว่า "ผลกระทบ" (adversely affect) มีปรากฏในคดีการให้ความช่วยเหลือการส่งออกข้าวสาลีและแป้งข้าวสาลี มาก่อนแล้ว จึงไม่ใช้การใช้อำนาจหรือแนวความคิดใหม่ นอกเหนือจากข้อตกลงทั่วไป

¹⁶ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "เอกสารการบรรยาย วิชากฎหมายและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ," หน้า 42.

เห็นเอง* อย่างไรก็ตามก็มีปัญหาเช่น ราคาต้องต่ำกว่าเป็นจำนวนเท่าใด และเป็นระยะเวลาเพียงใด จึงจะเข้าหลักเกณฑ์การห้ามตามมาตรา 10 ดังเช่น คดีตัวอย่างที่จะกล่าวต่อไป มีประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้งอนุมาตรา (2) และ (3) ของมาตรา 10

1.2.5 คดีแป้งสาลี (The Wheat Flour Case)¹⁷ จากข้อเท็จจริง ในปี 1975 สหรัฐฯ กล่าวหาว่าประชาคมยุโรป ให้การอุดหนุนสมาคมโรงสีข้าวสาลี ทำให้เป็นอุปสรรคหรือขัดขวาง (hindered) การส่งออกข้าวสาลีของสหรัฐฯ ไปยังตลาดประเทศที่สาม อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 16 ของข้อตกลงทั่วไป และขอให้มีการปรึกษาและระงับข้อพิพาทตามมาตรา 22 และ 23 ด้วย ซึ่งถูกเลื่อนไปจน มีการใช้ ข้อตกลงการอุดหนุนจึงมีการขอให้ตั้งคณะกรรมการฯ ในปี 1982 และจากรายงานของคณะกรรมการฯ ก็มี 2 ประเด็นหลัก คือพิจารณาว่า ประชาคมยุโรปได้รับส่วนแบ่งเกินกว่าส่วนแบ่งอันเป็นธรรม หรือไม่ และ ส่งออกในราคาต่ำกว่าผู้ส่งออกอื่น หรือไม่

ในประเด็นแรกเกี่ยวกับ "equitable share of world export trade" ตามมาตรา 10 (2) ซึ่งพยายามทำให้หลักเกณฑ์ชัดเจนยิ่งขึ้น มีการพิจารณาในประเด็นย่อยที่เกี่ยวข้องกัน และสรุปในเบื้องต้นว่า กลไกของประชาคมยุโรป ให้ประโยชน์แก่ผู้ค้าของประชาคมยุโรป แม้ฝ่ายประชาคมจะยกประเด็นปัจจัยพิเศษ (special factors) เช่น การขนส่งที่มีน้ำหนักน้อย เพราะตลาดบางแห่งก็ใกล้สหรัฐฯ กว่า

ประเด็นว่าจะพิจารณาสวนแบ่งในตลาดใด โดยหมายถึงตลาดโลก หรือตลาดเดี่ยว หรือทั้งสองนั้น คณะผู้พิจารณาก็ไม่ได้กล่าวถึงประเด็นนี้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามปรากฏว่าพิจารณาทั้งตลาดโลก (world market) และตลาดเดี่ยวหรือแต่ละตลาด (individual market) ใน

* "price materially below" เป็นการรับเอาแนวความคิดในประเด็น "price under" ของคดีการให้ความช่วยเหลือการส่งออกข้าวสาลี และ แป้งข้าวสาลีของฝรั่งเศส เช่นกัน แต่นำมาใช้ในลักษณะต่างไป คือ เป็นหลักเกณฑ์เพิ่มเติม อีกอนุมาตราหนึ่งต่างหาก ไม่ใช่องค์ประกอบหนึ่งของการพิสูจน์คำว่า "equitable share" ในอนุมาตรา 2

¹⁷ Massimo Cocia, "Settlement of Dispute in GATT under the Subsidies Code," Georgia Journal of International and Comparative Law 16 (March 1986) : 7-22.

การที่จะช่วยในการวินิจฉัยว่า มีการแทนที่ (displace) ตามมาตรา 10 (2) (a) หรือไม่
 อย่่างไรก็ตามการนำเกณฑ์ ช่วงระยะเวลาก่อนหน้า (the previous representative
 period) ตามมาตรา 10 (2) (c) นั้นควรจะเป็น 3 ปีก่อนการกล่าวหา แต่กรณีการพิจารณา
 ส่วนแบ่งในตลาดแต่ละประเทศนั้น คณะกรรมการกลับ ใช้ระยะ 3 ปีก่อนมีการรับหรือนำเอามาใช้
 ซึ่งระบบการอุดหนุนของประชาคม แม้จะพบว่าทั้งในตลาดเดี่ยว และตลาดรวมส่วนแบ่งตลาดเป็น
 ไปในลักษณะเดียวกัน คือ มีความเชื่อมโยง (causal link) ระหว่างการได้ส่วนแบ่งเพิ่มขึ้น
 ของประชาคมขณะที่ส่วนแบ่งของสหรัฐฯ ลดลงมีลักษณะเป็นการแทนที่ ตามความหมายของ มาตรา
 10 (2) (a) แล้วก็ตามก็ยังไม่เป็นหลักฐานมากพอที่จะสรุปได้ว่า การนำมาใช้ซึ่งการอุดหนุนการ
 ส่งออกของประชาคม จะเป็นผลให้หรือมีผลในการลดโอกาสการขายสำหรับสหรัฐฯ (reduced
 sales opportunities)

และในประเด็นที่สอง ซึ่งหมายถึง การตัดราคา (material price undercutting)
 ตามมาตรา 10 (3) ในตลาดเฉพาะ (a particular market) หรือตลาดประเทศที่สามโดย
 เฉพาะเจาะจง (specific market) ข้อเท็จจริงในคดีนี้ สหรัฐฯ กล่าวหาประชาคมกำหนด
 ราคาสินค้าต่ำกว่าราคาของประเทศคู่แข่ง (underpriced) โดยให้ความช่วยเหลือผู้ส่งออก
 และอ้างถึงตลาดใน 10 ประเทศ ที่แสดงว่าในแต่ละปีราคาของประชาคมต่ำกว่าอย่างสม่ำเสมอ
 ซึ่งประชาคมได้ว่าการเปรียบเทียบอย่างชัดเจน ไม่อาจกระทำได้ เพราะแบ่งส่วนของ สหรัฐฯ
 และประชาคมต่างกัน ทั้งในด้าน คุณภาพ ราคาเสนอขายสหรัฐฯ ใช้ราคา C&F ขณะประชาคมใช้
 ราคา F.O.B. นอกจากนั้นยังขาดรายละเอียดด้าน ปริมาณการค้าจริง ๆ ซึ่งคณะผู้พิจารณายอมรับ
 ข้อโต้แย้งคัดค้านดังกล่าวของประชาคม จึงลงความเห็นว่าข้อมูลไม่เพียงพอ ขาดทั้งความละเอียด
 และความแน่นอน ดังนั้นไม่สมควรจะสรุปว่ามีการตัดราคาสินค้าตามความหมายของมาตรา 10 (3)
 กล่าวโดยสรุป จากรายงานของคณะกรรมการในคดีนี้ ตามข้อตกลงการอุดหนุน ยังไม่
 สามารถให้ความแน่นอนและความเข้าใจในหลักเกณฑ์สำคัญ ของ มาตรา 10 ได้ โดยเฉพาะใน
 ประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นซึ่งเกี่ยวข้องกับมาตรา 16 ของข้อตกลงทั่วไปนั่นเอง

1.2.6 การระงับข้อพิพาทของข้อตกลงการช่วยอุดหนุน จะรวมทั้งกระบวนการ
 เริ่มต้น ซึ่งมีใน ส่วนที่ 2 คือการปรึกษาหารือ (มาตรา 12) และการไกล่เกลี่ย (มาตรา 13)
 นั้นบัญญัติรวมไว้ในส่วนเดียวกัน นอกจากนั้นยังมีบทบัญญัติมาตรา 17 และ 18 ในส่วนที่ 6

ก) การปรึกษาหารือ บัญญัติไว้ในมาตรา 12 มีสาระสำคัญ ซึ่งแบ่งพิจารณาได้ 3 ประการ ดังนี้

(1) เมื่อประเทศผู้ลงนามใดมีเหตุผลเชื่อได้ว่า ประเทศผู้ลงนามอื่นใดให้การช่วยเหลืออุดหนุนการส่งออกในลักษณะที่ขัดกับบทบัญญัติ ในข้อตกลงนี้ ประเทศนั้นอาจร้องขอให้มีการปรึกษาหารือ กับประเทศที่ให้การอุดหนุนนั้น ทั้งนี้ต้องประกอบด้วยหลักฐานที่แสดงว่า ได้มีการอุดหนุน และ ลักษณะของการอุดหนุน (มาตรา 12 อนุมาตรา 1 และ 2)

(2) เมื่อประเทศผู้ลงนามมีเหตุเชื่อได้ว่า ประเทศผู้ลงนามอื่นใดให้การช่วยเหลืออุดหนุน และก่อให้เกิดผลเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศนั้น หรือต้องสูญเสียหรือถูกทำลายไปซึ่งผลประโยชน์ (nulification or impairment of benefits) อันจะพึงได้รับภายใต้ข้อตกลงทั่วไป (General Agreement) หรือเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรง (serious prejudice) อาจมีการร้องขอให้มีการปรึกษาหารือกับประเทศผู้ลงนามที่ให้การอุดหนุนได้ โดยมีหลักฐานแสดงถึงการอุดหนุน ลักษณะการอุดหนุน รวมทั้งผลกระทบ (adverse effects) ที่มีต่อผลประโยชน์ของประเทศที่ร้องขอ (มาตรา 12 อนุมาตรา 3 และ 4)

(3) เมื่อมีการร้องขอให้มีการปรึกษาหารือ ใน 2 กรณีที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศผู้ลงนามซึ่งถูกร้องเรียนว่าให้การอุดหนุนนั้น จะต้องเข้าร่วมการปรึกษาหารือโดยเร็วเท่าที่เป็นไปได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง และหาข้อยุติอันเป็นที่พึงพอใจของทั้งสองฝ่าย (มาตรา 12 อนุมาตรา 5)

ข) การไกล่เกลี่ย บทบัญญัติที่กำหนดขึ้นตอน ต่อจากการปรึกษาหารือ และก่อนจะถึง การระงับข้อพิพาทต่อไป ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามลำดับด้วย โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 13 และ 17 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ในกรณีที่ ไม่สามารถหาข้อยุติ อันเป็นที่พึงพอใจแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้ ในกรณี ดังต่อไปนี้ คือ

(ก) กรณีที่มีการปรึกษาหารือกันตามมาตรา 12(1) แต่ยังไม่สามารถหาข้อยุติ อันเป็นที่ยอมรับกันทั้งสองฝ่ายได้ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีการร้องขอให้มีการหารือ (มาตรา 13 อนุตรา 1)

(ข) กรณีที่มีการปรึกษาหารือกัน ตามมาตรา 12 (3) แต่ยังไม่สามารถหาข้อยุติ อันเป็นที่ยอมรับกันทั้งสองฝ่ายได้ ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้มีการร้องขอให้มีการหารือ

(มาตรา 13 อนุตรา 2)

ไม่ว่าจะเป็นกรณี ตามข้อ ก หรือ ข ก็ตามประเทศผู้ลงนามที่เข้าร่วมการปรึกษาหารือ อาจเสนอเรื่องให้คณะกรรมการ (Committee) ในข้อตกลงการอุดหนุนนี้ พิจารณาไกล่เกลี่ยได้ ตามบทบัญญัติในส่วนที่ 6 มาตรา 17 ของข้อตกลงนี้

2) คณะกรรมการไกล่เกลี่ย จะทำหน้าที่พิจารณาจากข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในทันที เพื่อช่วยให้ประกาศคู่กรณี หาข้อยุติอันเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย

3) ไม่ว่าในกรณีใด ๆ หากยังไม่สามารถตกลงกันได้ภายใน 30 วัน นับแต่ได้มีการขอหารือเพื่อไกล่เกลี่ย ประเทศคู่กรณีประเทศใดประเทศหนึ่ง อาจขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ (Panel) ตามมาตรา 18 ของข้อตกลงนี้ ต่อไป

ค. การระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement) ซึ่งมีบัญญัติไว้ใน มาตรา 13 ในส่วนที่ 2 และมาตรา 18 ในส่วนที่ 6 มีสาระสำคัญดังนี้

1) หากข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ไม่สามารถยุติกันได้ โดยการปรึกษาหารือและไกล่เกลี่ยแล้ว คณะกรรมการจะพิจารณาบททวนให้ตามขั้นตอน เมื่อได้รับคำร้องขอให้ดำเนินการ (มาตรา 13 อนุมาตรา 3) คณะกรรมการจะได้รับการจัดตั้ง (Panel) โดยเร็ว เพื่อทบทวนข้อเท็จจริง และเสนอผลการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิ และพันธกรณี (right and obligations) ของประเทศผู้ลงนามที่เกิดข้อพิพาทตามข้อตกลงทั่วไป (มาตรา 18 อนุมาตรา 2)

2) คณะกรรมการจะตั้งคณะกรรมการ ภายใน 30 วันนับจากได้รับคำร้องขอ และต้องมีการตอบรับการแต่งตั้งผู้แทนในคณะกรรมการตามที่ประธานคณะกรรมการ เสนอโดยเร็ว และคณะกรรมการจะรายงานผลการตรวจสอบ ในทันทีภายใน 60 วัน นับแต่วันแต่งตั้ง (มาตรา 18 อนุมาตรา 2)

3) การตั้งคณะกรรมการ ประธานคณะกรรมการจะเสนอองค์คณะ โดยความเห็นชอบของประเทศผู้ลงนามที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้จะต้องประกอบด้วยผู้แทน ซึ่งควรจะเป็นผู้แทนระดับรัฐบาล จากประเทศผู้ลงนามด้วย จะไม่เป็นเหตุแห่งความล่าช้า ในการจัดตั้ง ทั้งนี้การปฏิบัติหน้าที่ต้องไม่ใช่ในฐานะผู้แทนของรัฐบาลประเทศตน และควรเลือกผู้ซึ่งมีความรู้กว้างขวางและมีความชำนาญอย่างมาก

4) เพื่อให้การแก้ไขปัญหา เป็นไปโดยที่ให้ความพึงพอใจ แก่ทุก ๆ ฝ่าย และเพื่อให้ทราบข้อคิดเห็นของประเทศคู่กรณี คณะกรรมการควรส่งรายงานการพิจารณา โดยละเอียดและข้อ

สรุป รวมทั้งแนวทางในการระงับข้อพิพาท ให้ประเทศคู่กรณีทราบล่วงหน้าพอสมควรด้วย ก่อนจะส่งต่อคณะกรรมการ

5) คณะกรรมการ จะต้องพิจารณา รายงาน (panel report) โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และอาจทำคำแนะนำ (recommendations) ในการระงับข้อพิพาท โดยการอาศัยผลการตรวจสอบตามรายงานที่มีการเสนอ หากประเทศคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะกรรมการ ภายในเวลาอันสมควร คณะกรรมการอาจกำหนดมาตรการตอบโต้ (countermeasures) ที่จำเป็น โดยคำนึงถึงลักษณะและระดับความรุนแรง ของผลกระทบ (adverse effect) ที่เกิดขึ้น คณะกรรมการควรทำคำแนะนำ ต่อประเทศคู่กรณี ภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับรายงานของคณะกรรมการ

1.3 การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) โดยแกตต์จัดใหม่ขึ้น และโดยเฉพาะ "สินค้าเกษตร" นับวันก็ยิ่งจะเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ในการดำเนินการค้าระหว่างประเทศ อันเนื่องจากสาเหตุสำคัญ คือ การอุดหนุนการส่งออกของประเทศพัฒนาหลาย ๆ ประเทศ เช่น สหรัฐฯ ประกอบกับการขาดระเบียบวินัย และจุดอ่อน ของข้อตกลงทั่วไป (GATT) ที่ไม่สามารถกำกับดูแลการรักษาให้เป็นไปอย่างเสรี เนื่องจากมีช่องว่างในกฎเกณฑ์ของแกตต์ หลายประการ และการเจรจาการค้าหลายฝ่ายภายใต้แกตต์ ในรอบต่าง ๆ ที่ผ่านมาถึง 7 รอบ ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการหาทางแก้ไขปัญหาย่างจริงจังมากขึ้น โดยได้ให้ความสำคัญ ในการเจรจาการค้าหลายฝ่าย รอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ซึ่งเริ่มเปิดการเจรจา ณ เมืองปุนต้า เบล เอสต้า อุรุกวัย เมื่อเดือนกันยายน 2529 (1986) มีกำหนดสิ้นสุดลงในเวลาประมาณ 4 ปี

1.3.1 สินค้าเกษตร¹⁸ ปฏิญญารัฐมนตรี (Ministerial Declaration) ได้ระบุถึงความจำเป็นเร่งด่วน ที่จะต้องทำให้การค้าสินค้าเกษตรของโลก มีระเบียบวินัยและความแน่นอนมากขึ้น โดยการแก้ไขป้องกันการจำกัดและการปิดเปิดทางการค้า รวมทั้งปัญหาผลผลิต

¹⁸ กรมเศรษฐกิจพาณิชย์, "การเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย (กรุงเทพมหานคร : กรมเศรษฐกิจพาณิชย์, 2531), หน้า 3.

ส่วนเกิน (Surplus) ทั้งนี้การเจรจา มีเป้าหมายที่จะทำให้การค้าสินค้าเกษตรเป็นไปอย่างเสรียิ่งขึ้น และเพื่อให้มาตรการกีดกันที่กระทบกระเทือนการเข้าสู่ตลาด และการแข่งขันส่งออก ได้เข้ามาอยู่ในกรอบแห่งกฎข้อบังคับและระเบียบของแอกต์ ที่จะปรับปรุงให้เข้มแข็ง และนำมาใช้ปฏิบัติอย่างได้ผลมากขึ้นโดยกำหนด ดังนี้

ก) ปรับปรุงการเข้าสู่ตลาด (market access) โดยลดอุปสรรคการนำเข้า
 ข) ปรับปรุงสภาวะการแข่งขัน (competitive environment) โดยการเพิ่มระเบียบวินัยในการใช้มาตรการช่วยอุดหนุนโดยตรงและโดยอ้อม (discipline on the use of all direct and indirect subsidies) รวมทั้งมาตรการอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตร และลดผลกระทบทางลบ (negative effects) ตลอดจนดำเนินการเพื่อแก้ไขสาเหตุของปัญหา

ค) ลดผลกระทบ (adverse effects) ต่อการค้าสินค้าเกษตร ซึ่งเกิดจากระเบียบข้อบังคับและอุปสรรคทางด้านสุขอนามัยที่เกี่ยวข้องกับ มนุษย์ สัตว์ และพืช ให้เหลือน้อยที่สุด โดยคำนึงถึงข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องด้วย

ข้อเสนอสำคัญ ในที่นี้จะบอกกล่าวเพียงประเด็นหลัก ๆ โดยสรุป ของ 4 ฝ่าย (ในส่วนของ การอุดหนุน) ดังนี้

- 1) สหรัฐฯ ลดเลิก (phase out) ทุกมาตรการที่มีผลกระทบต่อการค้า ภายใน 10 ปี
- 2) ประชาคมยุโรป ลดความช่วยเหลือที่มีผลกระทบต่อการค้าอย่างค่อนข้างเป็นค่อยไป (substantial reduction)
- 3) กลุ่มแครีนส์* มุ่งให้การค้าสินค้าเกษตรเป็นไปอย่างเสรีเต็มที่ ภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี

* กลุ่มแครีนส์ (Cairnes Group) หรือกลุ่ม 14 เป็นกลุ่มประเทศผู้ค้าสินค้าเกษตร ที่เป็นธรรมโดยการรวมกลุ่มประเทศพัฒนาและกำลังพัฒนา 14 ประเทศ (ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มนี้ด้วย) เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ และมีบทบาทอย่างมากในการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตร

- 4) ญี่ปุ่น ลดผลกระทบในทางลบของการอุดหนุนที่มีต่อการค้า โดยมีข้อ
ชกเว้นบางประการ

การเจรจาแบ่งเป็น 14 กลุ่ม นอกจากนี้จะมีกลุ่มสินค้าเกษตรโดยตรง ดังกล่าวมาแล้ว กลุ่มที่เกี่ยวข้องที่สำคัญได้แก่ กลุ่มเจรจาในเรื่องการอุดหนุนและมาตรการเก็บภาษีตอบโต้ และการระงับข้อพิพาท

1.3.2 การช่วยอุดหนุนและเก็บภาษีตอบโต้ (Subsidies and Countervailing Measures) เพื่อให้มีระเบียบวินัยมากยิ่งขึ้น ในการปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 16 ของข้อตกลงทั่วไป ซึ่งมีข้อเสนอกำหนดแนวทางแก้ไข เป็นสองฝ่ายคือทั้งการปรับปรุงสิ่งที่มีอยู่เดิมให้ดีขึ้น และสอง ให้มีการสร้างกรอบใหม่เพื่อจำกัดการใช้การอุดหนุนการส่งออกและผลกระทบส่วนข้อ เสนอในรายละเอียด ก็เช่น การเสนอให้ปรับปรุงหรือแก้ไขปัญหา เช่นคำว่า "ความเสียหายอย่าง ร้ายแรง" (serious prejudice) ในมาตรา 16 (1) ให้มีรายละเอียดชัดเจนพอที่จะทราบได้ ในการจะนำมาใช้ต่อคดีที่หยิบยกขึ้นมา และ การแจ้ง (notification) ให้มีความโปร่งใส (transparency) มากขึ้น มาตรา 16 (2) ก็ควรจะมีการทบทวนเช่นกัน มาตรา 16 (3) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาความหมายของคำว่า "มากกว่าส่วนแบ่งอันเป็นธรรม" (more than equitable share) รวมทั้ง คำว่า ปัจจัยพิเศษ (special factors) และ ช่วงเวลา ก่อน หน้า (previous representative period) นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอให้ มีกลไกการระงับ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการอุดหนุน โดยเฉพาะด้วย (dispute settlement mechanisms to subsidies dispute) เป็นต้น

1.3.3 การระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement) เพื่อให้กฎเกณฑ์และ กระบวนการเดิม ให้มีความเข้มแข็ง ประสิทธิภาพ และยืดหยุ่น ได้มากขึ้น ข้อเสนอให้มีการปรับ บัรุงแก้ไข เช่น ลดความล่าช้าในกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยให้มีการจำกัดระยะเวลา การเสนอให้มีการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) ให้เป็นทางเลือกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตามยังมีความเห็นแตกแยกกันในประเด็นที่ว่า ควรจะให้การระงับข้อพิพาทของเกตต์ เป็นไปในลักษณะของทางการศาล หรือเพียงการไกล่เกลี่ย เท่านั้น

2. หลักการระบายส่วนเกินของเอฟ เอ โอ และพันธะในการรักษาหารือของประเทศสมาชิก

จากการประชุมของเอฟ เอ โอ ครั้งที่ 7 ในปี 1953 ซึ่งพิจารณาสถานการณ์สินค้า

เกษตรโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของสินค้าเกษตรส่วนเกิน (surplus)* และการกำจัด หรือระบาย โดยคำนึงถึงการดำเนินโครงการเกษตรระยะยาว รูปแบบการผลิต และการค้าระหว่างประเทศ การแข่งขันของประเทศผู้ส่งออก และ การพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งที่ประชุมเห็นว่า ทางเขี้ยวปากแก้ไขที่ดีที่สุด ควรเป็นไปในลักษณะของการเพิ่มการบริโภค (additional consumption) ในระบบการจำหน่ายจ่ายแจก และการเพิ่มอำนาจการซื้อ และเพื่อให้สอดคล้องกันทั้งในระยะสั้น ระยะยาว ควรวางหลักการ หรือกฎเกณฑ์ ในการระบายสินค้าเกษตรส่วนเกิน เพื่อลดผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศให้น้อยที่สุด (minimize adverse effects)

จึงมีการออกข้อมติ ที่ 14 (53) เกี่ยวกับการระบายสินค้าเกษตรส่วนเกิน (Conference Resolution No. 14 (53) Disposal of Agricultural Surpluses) ให้คณะกรรมการว่าด้วยปัญหาสินค้าโภคภัณฑ์ (Committee on Commodity problems) หรือ CCP นิยามวิธีการที่เหมาะสมในการระบายสินค้าเกษตรส่วนเกิน รวมทั้งกลไกการปรึกษาหารือ (consultative machinery) ซึ่งต่อมาปีการกำหนดหลักการดังกล่าว และเป็นที่ยอมรับอย่างเป็นทางการโดยคณะมนตรีของ เอฟ เอ โอ ดังนี้

2.1 หลักการระบายส่วนเกิน (FAO Principles of Surplus Disposal)**

เป็นหลักการที่ CCP ได้เสนอต่อ คณะมนตรี (Council) ให้รับรองในการประชุมครั้งที่ 20 เป็นครั้งแรกในปี 1954 โดยมีการปรับปรุงแก้ไขในระยะต่อมา จนถึงปัจจุบัน มีสาระสำคัญดังนี้

* รายงานการประชุมครั้งที่ 5 ปี 1949 ของ เอฟ เอ โอ ได้ให้ความหมายที่ประกอบไปด้วย อุปสงค์ อุปทาน และ ราคา ดังนี้ "refer to supplies of food and agricultural commodities for which no effective demand exists at current price levels, on the basis of payment in the currency of the producing country."

** คู่มือละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Conference Resolution No. 14 (53), CCP 54/2 และ Council Resolution No. 2/20. และ No. 2/25.

ก. หลักการทั่วไป (General Principles) ในประการสำคัญที่เกี่ยวกับกับจุดมุ่งหมาย

1) การแก้ไขปัญหาการระบายสินค้าเกษตรส่วนเกิน ควรเป็นไปในลักษณะของการเพิ่ม การบริโภคมากกว่ามาตรการจำกัดผลผลิต

2) รัฐบาลสมาชิก ที่มีสต็อกส่วนเกิน (excess stocks) ของสินค้าเกษตร ควรระบาย ส่วนเกินในลักษณะปกติ (orderly manner) เพื่อหลีกเลี่ยงการมีผลกดดันราคาในตลาด โลกให้ตกต่ำ (any undue pressure resulting in sharp falls of prices on world markets) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อราคาสินค้าเกษตรโดยทั่ว ๆ ไป นั้นต่ำอยู่แล้ว (prices of agricultural products are generally low.)

3) กรณีการระบายส่วนเกินภายใต้รูปแบบพิเศษ (special terms) ควรจะได้รับ การยอมรับจากทั้งประเทศผู้นำเข้าและประเทศส่งออก ว่าข้อตกลง (arrangements) เช่นนั้น จะต้องปราศจากการรบกวน หรือแทรกแซงอย่างร้ายแรง ต่อรูปแบบปกติของการผลิต และ การค้าระหว่างประเทศ (without harmful interference with the normal patterns of production and international trade)

ข. หลักการเกี่ยวกับรูปแบบการขาย ในรูปแบบพิเศษ (Principles governing sales on concessional terms) ในการพิจารณาว่าการขายรูปแบบนี้ ไปยังที่หนึ่ง (a given region)* จะก่อให้เกิดผลร้ายต่อ (harmful interference) ต่อ การค้า ราคา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* คำว่า "given region" ในที่นี้อาจหมายถึง ตลาดต่างประเทศทั้งหมด (all foreign markets) หรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง โดยเฉพาะ (a particular area)

อย่างไรนั้น หรือไม่ ก็ควรคำนึงถึงปัจจัยพิเศษ (special factors) ที่มีผลต่อการค้า เช่น ส่วนแบ่งของผู้ส่งออก ในประเทศที่มีการนำเข้าสินค้านั้น ในช่วงระยะเวลาที่เป็นฐาน (a representative base period) ระดับความสำคัญ ของการค้าสินค้าเกษตรส่วนเกิน ในทางเศรษฐกิจ ของประเทศนำเข้า และประเทศผู้ส่งออกซึ่งเป็นประเทศคู่แข่ง นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึง ระดับผลกระทบที่อาจมีต่อ เสถียรภาพ (stability) หรือความต้องการขยายการผลิต ของทั้งประเทศนำเข้า และประเทศคู่แข่งในการส่งออก

รวมทั้งการให้ประกันว่าจะไม่นำไปขายต่อหรือขนถ่ายสินค้าเพื่อนำไปขายให้ประเทศอื่นต่อไป (assurance against resale or trans - shipment)

ค. หลักการที่เกี่ยวกับการขายสินค้าจากสต็อกของรัฐบาล (Principles governing sales of held stocks) มาจากข้อสันนิษฐานว่า "harmful interference" นั้นไม่เพียงแต่จะมีสาเหตุเนื่องมาจาก การขายในรูปแบบพิเศษ แต่ โดยจำนวนหรือปริมาณที่ขายนั้นผิดปกติ (exceptional volume) และหรือ ในอัตราซึ่งเคลื่อนไหวผิดปกติ (exceptionally rapid rate)

เนื่องจากการขายที่จะให้คำจำกัดความของ "exceptional" หรือ "harmful" ได้อย่างแน่นอนและชัดเจน* ดังนั้นจำเป็นที่จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นแต่ละกรณีไป ประกอบกับเกณฑ์การวินิจฉัย เช่นเดียวกับการขายในรูปแบบพิเศษ ดังกล่าวมาแล้วและในกรณีที่มีการส่งมอบจำนวนมาก หรือการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงในทันที ด้านนโยบายของรัฐบาลในการขาย เช่น การยกเลิกนโยบายหรือมาตรการพุงราคา และการปล่อยสต็อกจำนวนมากไปสู่ตลาดต่างประเทศ ซึ่งมักจะยากในทางปฏิบัติที่จะทราบได้ว่าเป็นปริมาณ หรือ อัตรา ที่ผิดปกติ (exceptional) รัฐบาลที่จะกระทำการดังกล่าว เมื่อใดก็ตามที่สามารถปฏิบัติได้ ควรปรึกษารัฐกับ ประเทศอื่น ๆ ซึ่งมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับผลกระทบที่อาจเป็นไปได้ของการส่งมอบสินค้าเช่นนี้

* ทำนองเดียวกันการให้คำจำกัดความ ของคำว่า รูปแบบปกติของการผลิตและการค้า (normal patterns of production and trade) ไม่อาจจะยุติเพียงการย้อนไปดูในอดีตโดยกำหนดช่วงระยะเวลาที่เป็นฐาน (a historical base period) ซึ่งโดยทั่ว ๆ ไป ใช้ระยะเวลา 5 ปี โดยเฉลี่ย

2.1.1 คณะอนุกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการระบายส่วนเกิน (Consultative Subcommittee on Surplus Disposal - CSD)* เป็นหน่วยงานย่อยของเอฟ เอ ไอ จัดตั้งขึ้นในปี 1954 มีหน้าที่ความรับผิดชอบ (responsibilities) หลักโดยมุ่งไปที่ผลกระทบอันเกิดจากโครงการความช่วยเหลือด้านอาหาร (food assistance program) ต่อการค้าและผลผลิตสินค้าเกษตรการค้าดำเนินงาน ยึดถือตามหลักการระบายส่วนเกินของเอฟ เอ ไอ ซึ่ง CCP มอบหมายให้ CSD ดูแลตรวจตราหรือเป็นสื่อกลางในการสำรวจตรวจสอบ ปัญหาและความยุ่งยากต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นเกี่ยวกับหลักการดังกล่าว และช่วยเหลือประเทศสมาชิกพัฒนาวิธีการใหม่ ความเหมาะสมยิ่งขึ้น ในการระบายส่วนเกิน เป็นเวทีสำหรับการอภิปรายโต้แย้งข้อเสนอ โครงการนโยบาย การส่งมอบสินค้าเกษตร ของรัฐบาลประเทศสมาชิก ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามหลักการทั้งนี้จะต้องรายงานต่อ CCP เป็นระยะ ๆ

ต่อมาในปี 1969 CCP ได้มีข้อคิดออกมาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ CSD เพื่อให้เป็นไปตามหลักการนี้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การตรวจสอบ ปัญหา ความยุ่งยากใด ๆ ที่เกิดขึ้นอันเกี่ยวข้องกับหลักการ รวมทั้ง การปรึกษาหารือการแจ้ง และกำหนดความต้องการนำเข้าตามปกติ นั้น ในการตีความหลักการเพื่อปรับใช้ ไม่ควรตีความหรือไปในทางที่แคบรัดมาก (narrow sense) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การกำหนดให้ใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะยืดหยุ่น

นอกจากนั้น พยายามให้ประเทศสมาชิก ตระหนักถึงความสำคัญของกลไกการปรึกษาหารือ ซึ่งจะมีประสิทธิภาพได้ โดยการให้ความร่วมมือจากประเทศสมาชิกในเบื้องต้นด้วย รวมทั้งการส่งข้อมูลอย่างไม่ว่าช้าและมีรายละเอียดเกี่ยวกับแผนโครงการต่าง ๆ สำหรับการระบายสินค้าเกษตรในการแจ้ง

2.1.2 รายการแสดงประเภทการส่งมอบสินค้า (Catalogue of Transactions)** ในระยะแรกเริ่มดำเนินการของ CSD ได้มีความพยายามที่จะหาความแตก

* รายละเอียดดู Council Resolution No. 1/23 และ Council Resolution No. 2/44 และ Doc. CCP/CSD/73/120

** DOC. CCP 69/28 แปลโดย กรมการค้าต่างประเทศ, "หลักการของ เอฟ.เอ.ไอ เรื่องการระบายอาหารเหลือบริโภค และข้อผูกพันในการปรึกษาหารือของสมาชิก" (กรุงเทพมหานคร: กรมการค้าต่างประเทศ, 2524,) , หน้า 5-7 ข้อความเดิมดูในภาคผนวก

ต่างระหว่างรูปแบบให้ความช่วยเหลือพิเศษ และการขายในรูปแบบการค้าหรือวิธีการค้าปกติ (Concessional Sales and Commercial Sales) เพื่อให้เป็นที่ยอมรับรองทุก ๆ ฝ่าย แต่ก็ยังไม่สามารถให้คำจำกัดความที่แน่ชัดได้ ความเห็นที่ขัดแย้งและไม่แน่ใจเกี่ยวกับรูปแบบของการขายซึ่งไม่ใช่ทั้งการให้เปล่า และการขายตามวิธีการค้าทั่วไป ที่เรียกว่า "Grey Area" ทำให้มีการนำหลักการมาใช้อย่างจำกัด โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการปรึกษาหารือ และการรายงาน

ต่อมาจากการศึกษาของ CSD และความช่วยเหลือของคณะทำงานพิเศษ (a special working party) ในปี 1969 ได้ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งของการดำเนินงาน โดยการเลิกสนใจในคำจำกัดความของคำว่า "Concessional" แต่ได้มุ่งไปที่รูปแบบการค้าที่เป็นไปได้ในทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งสามารถรวบรวมได้ 20 ประเภท ตั้งแต่ การบริจาคเพื่อช่วยเหลือ ไปจนถึงการส่งมอบที่มีลักษณะเหมือนกับการระบายตามวิธีการค้าปกติ ประเทศสมาชิกจึงตกลงกันว่า การส่งมอบสินค้าตั้งแต่ประเภทที่ 1-13 ยกเว้นประเภท 10 (C) และ 11 (C) ให้ถือว่าเป็นการส่งมอบประเภทการให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร ดังนั้นจึงอยู่ในความรับผิดชอบของ FAO รวมทั้ง CSD และ รายการเหล่านี้ถูกกำหนดเป็น Catalogue of Transactions. สำคัญ มีดังนี้

1) สินค้าซึ่งเป็นของขวัญหรือของบริจาค จากรัฐบาลของประเทศหนึ่งให้แก่รัฐบาลของประเทศผู้นำเข้าองค์การระหว่างประเทศ สถาบันเอกชนเพื่อแจกจ่ายให้ผู้บริโภคของประเทศผู้นำเข้าโดยตรง โดยไม่คิดมูลค่า

2) สินค้าซึ่งเป็นของขวัญหรือบริจาคจากรัฐบาลของประเทศหนึ่ง ให้แก่รัฐบาลของประเทศผู้นำเข้าหรือสถาบันเอกชนอื่น เพื่อขายในตลาดของประเทศผู้นำเข้า (Sales on the open market of the importing country)

3) เงินช่วยเหลือ (Monetary Grants) จากรัฐบาลของประเทศผู้ส่งออก ให้แก่ประเทศผู้นำเข้า เพื่อวัตถุประสงค์ในการซื้อสินค้าจากประเทศผู้ส่งออก โดยเฉพาะ

4) เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลประเทศหนึ่งให้แก่ประเทศผู้ขายสินค้า (Supplying Country) หรือประเทศผู้รับความช่วยเหลือ (Recipient Country) เพื่อวัตถุประสงค์ในการซื้อสินค้าจากประเทศผู้ส่งออก (Exporting Country) เพื่อส่งมอบให้กับประเทศผู้รับความช่วยเหลือ โดยเฉพาะเจาะจง

- 5) เงินช่วยเหลือให้แก่องค์การระหว่างประเทศ
 - 6) การโอนสินค้าตามกฎหมายและวิธีการของ โครงการอาหารโลก
 - 7) การขายโดยชำระเป็นเงินตราของประเทศผู้นำเข้า ซึ่งไม่สามารถโอนและเปลี่ยน (not transferable and is not convertible) ไปเป็น เงินตรา หรือ สินค้า และบริการ เพื่อใช้ในประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ (ประเทศผู้ส่งออก) ได้
 - 8) การขายโดยชำระเป็นเงินตราของประเทศผู้นำเข้า ซึ่งสามารถเปลี่ยนเป็นเงินตรา หรือ สินค้า และบริการเพื่อใช้ในประเทศผู้ส่งออกได้เป็นบางส่วน
 - 9) เงินกู้ที่สนับสนุนโดยรัฐบาล (Government-sponsored loans) สำหรับสินค้า เกษตรโดยชำระคืนในรูปสินค้า (repayable in kind)
 - 10) การขายโดยให้สินเชื่อ (Sales on credit) โดยรัฐบาลเข้ามามีส่วนในการ กำหนดอัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาชำระคืน (รวมทั้งระยะปลอดหนี้) หรืออื่น ๆ ซึ่งแตกต่างจาก อัตราดอกเบี้ยทางการค้าระยะเวลา หรือเงินปันชีพที่ใช้นั้นในตลาด ตามปกติระยะเวลาชำระคืน กว้างไปจะเป็น ก) ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป ข) มากกว่า 3 ปี แต่น้อยกว่า 10 ปี
 - 11) การขายโดยที่เงินทุน (funds) สำหรับซื้อสินค้านั้น โดยมาจากเงินกู้ (loan) ของรัฐบาลของประเทศผู้ส่งออก ซึ่งผูกมัด (tied) ให้ซื้อสินค้าเหล่านั้น ทั้งนี้โดยมีกำหนดชำระคืน เช่นเดียวกันในข้อ 10
 - 12) การส่งมอบสินค้า ตามข้อ 1-4 และ 7-11 นั้นโดยต้องแจ้งความต้องการนำเข้า ตามปกติ (UMR)
 - 13) การส่งมอบสินค้า ตามข้อ 1-4 และ 7-11 โดยมีข้อผูกมัด ให้ซื้อสินค้าชนิดเดียวกัน หรือต่างชนิดจากประเทศผู้ส่งออก เป็นจำนวนมากที่กำหนดไว้แน่นอน
- 2.1.3 ข้อกำหนดความต้องการนำเข้าตามปกติ (Usual Marketing Requirement - UMR) เอฟ เอ โอ ได้ยอมรับหลักการนี้ ในปี 1970 โดยข้อมติที่ 2/25 ของคณะมนตรี ทั้งนี้มี จุดมุ่งหมายเพื่อให้เป็นมาตรการป้องกันการค้าปกติ (safeguard usual commercial trade) หลักเสี่ยงอันตรายของการแทนที่การขายตามวิธีการค้าธรรมดาและเป็นกลไกที่ใช้สร้างหลักประกัน การบริโภคที่เพิ่มขึ้น (Additional Consumption) ซึ่งเป็นหลักการที่มีแนวความคิดว่าการบริโภคส่วนเพิ่มจะไม่เกิดขึ้น หากไม่มีการส่งสินค้าตามข้อตกลงการให้ความช่วยเหลือพิเศษ UMR จะต้องถูกระบุไว้ ในความตกลงช่วยเหลือด้านอาหาร (food-aid agreement)

ซึ่งประเทศผู้นำเข้า และโดยทั่วไปอาจคำนวณจากปริมาณนำเข้าสินค้าชนิดนั้นจากประเทศต่าง ๆ ในรอบระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา (a representative period of years) โดยหาค่าเฉลี่ย หรืออาจกำหนดโดยประเทศผู้รับความช่วยเหลือ หรือตามความตกลงระหว่างประเทศคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงภาวะหรือสถานะทางเศรษฐกิจ ดุลการชำระเงินของประเทศผู้นำเข้า และไม่ควรก่อภาระที่หนักจนเกินไปด้วย การกำหนดจะมีเพียงจำนวนเดียว (only one such UMR) สำหรับแต่ละรอบปีปฏิทิน ปังประมาณหรือรอบ 12 เดือน จำนวน UMR ที่กำหนดขึ้นนั้น จะมีปรากฏในหนังสือแจ้งล่วงหน้า ซึ่งส่งไปยัง CSD (prior notification to CSD) สำหรับในกรณีที่มีเหตุการณ์ซึ่งไม่สามารถคาดคะเนล่วงหน้าได้เกิดขึ้น หรือการเปลี่ยนแปลงในดุลการชำระเงิน และสภาพเศรษฐกิจโดยทั่วไปของประเทศผู้รับความช่วยเหลือก็อาจมีการเจรจาเพื่อกำหนด UMR ขึ้นใหม่ได้

2.2 กระบวนการและพันธะในการปรึกษาหารือ (Consultative Obligations and Procedures) กระบวนการหรือขั้นตอนปฏิบัติของประเทศผู้ส่งออก (ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ ในการให้ความช่วยเหลือทางด้านอาหารและการช่วยเหลือพิเศษทางด้านอื่น ๆ แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับปริมาณทรัพยากรที่มีอยู่ ข้อกฎหมาย ข้อตกลงระหว่างประเทศความรับผิดชอบของ CSD เกิดขึ้นจากพันธะของประเทศ ผู้ส่งออก ในการแจ้ง ปรึกษาหารือ และรายงานเกี่ยวกับการส่งมอบสินค้าตามประเภทในรายการ (Catalogue of Transactions) แต่ทั้งนี้ต้องไม่เป็นอุปสรรค หรือก่อให้เกิดความล่าช้าต่อการส่งมอบในกรณีเร่งด่วน

2.2.1 การแจ้ง (Notification) ก็จะเป็นแบบ 2 ขั้นตอนเช่นเดียวกับการปรึกษาหารือ เพราะเกี่ยวเนื่องกัน คือในขั้นแรกก่อนที่จะมีการปรึกษาหารือระดับสองฝ่าย กล่าวคือประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ (ประเทศผู้ส่งออกจะเป็นประเทศผู้แจ้ง ไปยัง บรรดาประเทศที่ส่งสินค้าออกชนิดนั้น ไปยังประเทศผู้รับความช่วยเหลือ หรือ ประเทศที่ผลประโยชน์ในการส่งออกสินค้าที่เกี่ยวข้องนั้น โดยประเทศผู้แจ้งจะต้องกำหนดว่าประเทศใดที่จะต้องหารือ รวมทั้งสถานที่ที่ใช้ในการปรึกษาหารือซึ่งตามปกติจะเป็นเมืองหลวง และให้เวลา 14 วันปฏิทิน เพื่อสังเกตการณ์ (observation) หรือคัดค้าน (objections) การแจ้งให้ทราบแบบสองฝ่ายนี้ อาจรวมถึงข้อมูลซึ่งไม่เป็นที่สนใจโดยตรงของ CSD

ในขั้นตอนที่สอง ภายหลังจากการปรึกษาหารือสองฝ่าย และก่อนที่จะมีการตกลงขั้นสุดท้าย (prior to the final agreement) ระหว่างประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ กับประเทศผู้รับ

ความช่วยเหลือ โดยประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือมีพันธะที่จะต้องแจ้ง CSD (เพราะขั้นตอนนี้จะเป็นการปรึกษาหารือหลายฝ่ายผ่าน CSD) ถึงรายละเอียด และข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในการส่งมอบสินค้า ซึ่งนอกจากจะรวมถึงส่วนประกอบของสินค้า มูลค่าตารางกำหนดการส่งมอบ แล้วยังรวมถึงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักการด้วย เช่น ประเภทของการส่งมอบ การกำหนด UMR ชื่อประเทศที่จะต้องหารือ และลักษณะพิเศษอื่น ๆ

เพื่อความสะดวกในการแจ้งเรื่อง CSD ได้ออกแบบฟอร์มไว้เพื่ออำนวยความสะดวก และการแจ้งเรื่องดังกล่าวจะมีการทบทวนในการประชุมแต่ละเดือนด้วย

2.2.2 การปรึกษาหารือสองฝ่าย (Bilateral Consultations) เป็นขั้น

ตอนแรกของการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เมื่อประเทศใดได้รับคำร้องขอให้ส่งมอบอาหารเพื่อช่วยเหลือ ประเทศนั้นก็จะต้องทำการปรึกษาหารือแบบสองฝ่ายกับประเทศที่สาม ซึ่งตามปกติ ได้แก่ ประเทศผู้ส่งสินค้าชนิดนั้น ไปจำหน่ายในประเทศผู้รับความช่วยเหลือหรือประเทศที่มีผลประโยชน์ในการส่งมอบออกสินค้าที่เกี่ยวข้องนั้น

ทั้งนี้รัฐบาลของประเทศผู้รับความช่วยเหลือไม่มีพันธะใด (obligation) ภายใต้วิธีการของ CSD ที่จะต้องปรึกษาหารือล่วงหน้า หรือรายงาน (report) แต่มีพันธะกรณี (commitment) ในการรักษาระดับความต้องการนำเข้าตามวิธีการค้าปกติ (UMR) นอกเหนือไปจากการนำเข้าสินค้าชนิดเดียวกันภายใต้ข้อตกลงการให้ความช่วยเหลือพิเศษ

ในการปรึกษาหารือกับประเทศผู้ส่งออกอื่น ๆ นั้น ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ จะต้องรับผิดชอบในการกำหนด UMR ยอมรับ UMR ที่ได้มีการกำหนดไว้แล้ว หรือระบุว่าไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดหลังจากนั้น ประเทศผู้ส่งมอบและประเทศส่งออกที่สนใจอื่น ๆ จะทบทวนว่าได้มีการปฏิบัติตามในเรื่อง UMR เพียงใด อนึ่ง ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือจะพิจารณาด้วยว่า วิธีการค้าปกติของสินค้าที่เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด (closely related commodities) จะถูกกระทบกระเทือนจากการส่งมอบแบบให้ความช่วยเหลือหรือไม่ และเมื่อเริ่มมีการส่งมอบสินค้าประเทศที่สนใจอาจขอให้มีการปรึกษาหารือ และนำเข้าอภิปรายใน CSD ถ้าหากเห็นว่าจะมีผลกระทบกระเทือนเกิดขึ้นค่อนข้างแน่นอน

2.2.3 การปรึกษาหารือหลายฝ่าย (Multilateral Consultations) ไม่ใช่การ

ปรึกษาหารือในระดับเดียวกันกับการปรึกษาหารือสองฝ่าย แต่เปิดโอกาสให้ประเทศอื่นซึ่งไม่ได้เข้าร่วมในการปรึกษาหารือครั้งแรก ได้ทราบถึงการส่งสินค้าเพื่อให้ความช่วยเหลือ และสามารถ

ดำเนินการใด ๆ ที่เห็นว่าเหมาะสม นอกจากนี้ เรื่องที่ยังไม่ได้มีการลงมติในการปรึกษาหารือสองฝ่าย ก็สามารถนำมาพิจารณาในการปรึกษาหารือครั้งนี้ได้ การปรึกษาหารือแบบนี้ยังเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิก CSD ทุกประเทศได้ทราบถึงความเคลื่อนไหวของการส่งมอบสินค้าแบบนี้ ซึ่งไม่สามารถทราบได้จากแหล่งอื่น ๆ

การปรึกษาหารือในระดับนี้มีการจำกัดเวลาได้ เพื่อมิให้ระยะเวลาในการปรึกษาหารือทั้งหมด ต้องเนิ่นนานเกินไป โดยให้ดำเนินการแจ้งเกี่ยวกับการส่งมอบ ดังนี้

- ก) ควรให้เป็นไปตามแบบฟอร์มที่ CSD กำหนด
- ข) ควรส่งไปยังฝ่ายเลขานุการของ CSD เพื่อให้เวลาในการแจ้งล่วงหน้า (advance notice) 3 วันทำการ ก่อนจะมีการลงนามในข้อตกลง และ
- ค) เว้นส่งให้ประเทศสมาชิก และผู้สังเกตการณ์ของ CSD ทราบโดยฝ่ายเลขานุการ ซึ่งใช้ในการกำหนด UMR หรือระบุยอมรับตัวเลขที่ประเทศอื่นเคยใช้มาแล้ว หรือรายงานที่มาของตัวเลข UMR ที่ต้องการใช้ นอกจากนี้ยังต้องแจ้งรายชื่อประเทศที่ได้รับการปรึกษาหารือแบบสองฝ่ายด้วย

และหาก ไม่มีข้อคัดค้านใด ๆ ในการส่งสินค้าเพื่อช่วยเหลือ หรือไม่ขอเลื่อนระยะเวลาปรึกษาหารือออกไปแล้ว ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือก็ดำเนินการส่งสินค้าได้ แต่หากมีข้อคัดค้านประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ จะต้องนำมาพิจารณาและอาจเปลี่ยนแปลงการส่งมอบสินค้าเพื่อการช่วยเหลือดังกล่าว

สรุป หลักการระบายสินค้าเกินของ เอฟ เอ โอ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติ (Code of Conduct) สำหรับประเทศที่ส่งออก สินค้าเกษตรในรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือให้ มีความรับผิดชอบต่อการส่งมอบสินค้า ในการหลีกเลี่ยงก่อนความยุ่งยาก หรือความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้กับประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้โดยการนำกลไกการแจ้ง การปรึกษาหารือ รวมทั้งการกำหนด UMR มาใช้ให้เห็นประโยชน์ในการแก้ปัญหา หรือป้องกันปัญหาเกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลก ภายใต้การควบคุมดูแลของ CCP และ CSD