

นโยบายทางการค้าและการเจรจาทางการค้าของไทย

1. บทสรุปรูปแบบกฎหมายที่ครอบคลุมการค้าสิ่งทอ

อุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปของสหรัฐอเมริกาจ้างคนงานประมาณ 1.9 ล้านคน และเป็นผู้จ้างงานทางอุตสาหกรรมรายใหญ่ที่สุดของสหรัฐฯ โดยจ้างคนงานประมาณ 9 เปอร์เซ็นต์ของแรงงานด้านการผลิตทั้งหมด ปริมาณการผลิตสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปในประเทศในปี 2530 มีมูลค่าทั้งสิ้น 120,000 พันล้านดอลลาร์ คิดเป็น 3 เปอร์เซ็นต์ของผลผลิตอุตสาหกรรมของสหรัฐฯ¹ นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา ภาคอุตสาหกรรมนี้ต้องเผชิญกับการแข่งขันจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งมักจะเป็นการได้เปรียบด้านราคา เนื่องจากต่างประเทศค่าแรงต่ำกว่า เพราะว่า การผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป เป็นกรรมวิธีการผลิตที่ใช้แรงงานมากและมีต้นทุนต่ำ ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศมองอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปเป็นก้าวแรกไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรม สำหรับประเทศเหล่านี้ สินค้าออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปอาจเป็นแหล่งที่มาสำคัญของเงินตราต่างประเทศและการจ้างงาน

1.1 ข้อตกลงทางการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA)

ปัญหาการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศเป็นปัญหาเรื้อรังมานานร่วม 20 ปี เนื่องจากอุตสาหกรรมสิ่งทอของประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ อาทิ สหรัฐอเมริกา กลุ่มประชาคมยุโรปได้รับผลกระทบเสียหายจากการนำเข้าสินค้าประเภทสิ่งทอจากประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีต้นทุนการผลิตและราคาค่าต่ำกว่าสินค้าสิ่งทอภายในประเทศอุตสาหกรรม ทำให้โรงงานผลิตสิ่งทอหลายแห่งในประเทศอุตสาหกรรมต้องปิดกิจการลง ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานจำนวนมาก ในช่วงทศวรรษ

¹ สำนักข่าวสารอเมริกัน "โครงการควบคุมการนำเข้าสิ่งทอ" เอกสารทางการ วันที่ 8 ธันวาคม 2531, หน้า 1.

1960 (2503) ประเทศอุตสาหกรรม จึงเรียกร้องให้มีการเจรจาด้านการค้าสิ่งทอกับประเทศกำลังพัฒนา ในระยะแรกมีข้อตกลงให้ประเทศกำลังพัฒนาควบคุมปริมาณการส่งออกสิ่งทอประเภทฝ้ายเท่านั้น (STA และ LTA) ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมข้อตกลงดังกล่าว จนกลายเป็น "ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ" (MFA) ในปี 2516 ซึ่งกำหนดให้ประเทศกำลังพัฒนาควบคุมปริมาณการส่งออกสิ่งทอที่ทำจากฝ้าย ขนสัตว์และเส้นใยประดิษฐ์ โดยเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มกราคม 2517 เป็นต้นมา ด้วยลักษณะข้อตกลงดังกล่าว ทำให้ MFA วิวัฒนาการเรื่อยมาจนเข้าข่ายเป็นข้อตกลงที่ช่วยเสริมสร้าง "มาตรการคุ้มครอง" อุตสาหกรรมภายในประเทศพัฒนาแล้ว กีดกันการขยายตัวทางการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ และมีการเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศ โดยประเทศอุตสาหกรรมผู้นำเข้าจะเปิดการเจรจาแบบทวิภาคีกับประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอเป็นราย ๆ ไป เพื่อเสนอเงื่อนไขการควบคุมปริมาณการนำเข้าจากประเทศเหล่านั้น และได้มีการต่ออายุ MFA มาแล้ว 3 ครั้ง โดยข้อตกลงฉบับปัจจุบัน (MFA ฉบับที่ 4) จะหมดอายุในวันที่ 31 กรกฎาคม 2534

โดยเนื้อหาแท้จริงแล้ว MFA มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการขยายตัวทางการค้า โดยการลดอุปสรรคทางการค้าต่าง ๆ และให้การค้าสิ่งทอในตลาดโลกเป็นไปโดยเสรียิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งการพัฒนาการค้าอย่างมีระเบียบและเป็นไปโดยเสมอภาค หลีกเลี่ยงผลกระทบกระเทือนอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตลาดและการผลิตทั้งในประเทศผู้นำเข้าและประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม MFA ก็ได้เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกผู้นำเข้าใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าสิ่งทอบางประเภทได้ หากสินค้าประเภทนั้นทำความเสียหายอย่างรุนแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศผู้นำเข้า

เนื่องด้วย MFA มีหลักการที่เบี่ยงเบนจากกฎและวัตถุประสงค์ของแกตต์ดังกล่าวข้างต้น กอปรกับสัญญาข้อตกลงร่วมกันระหว่างสมาชิกในขณะ MFA ฉบับที่ 3 จะหมดอายุลง บรรดาประเทศอุตสาหกรรมที่นำเข้าสิ่งทอ ซึ่งล้วนได้รับผลประโยชน์จาก MFA ในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมา ต่างกระตือรือร้นที่จะให้มีการต่ออายุ MFA อีกวาระหนึ่ง แนวความคิดนี้ได้รับการคัดค้านจากกลุ่มประเทศโลกที่สามซึ่งส่งออกสิ่งทอไปยังตลาดโลก อาทิ อินเดีย บราซิล และปากีสถาน เนื่องจากเห็นว่าในปัจจุบัน MFA ยังได้ช่วยสนับสนุนการค้าสิ่งทอของประเทศกำลังพัฒนาแต่อย่างใด จึงต้องการให้ยกเลิก MFA และให้การค้าสิ่งทออยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของแกตต์โดยตรง แม้ว่ากระแสความคิดเห็น



ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความแตกแยกอย่างเห็นได้ชัดก็ตาม . แต่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ได้เริ่มบทบาทนักการทูต โดยในระยะเวลาก่อนที่ MFA ฉบับที่ 3 จะหมดอายุ สหรัฐฯ ได้เปิดการเจรจาแบบทวิภาคีกับประเทศผู้ส่งออกรายสำคัญ ได้แก่ ฮังการีและไต้หวัน ในขณะที่เดียวกันกลุ่มประชาคมยุโรปได้เจรจากับกลุ่มอาเซียน โดยมุ่งหวังที่จะโน้มน้าวให้กลุ่มประเทศแถบเอเชียเห็นด้วยกับการต่ออายุ MFA

โดยเฉพาะกรณีของสหรัฐฯ ในการเจรจาลี้ภัยลี้ภัยกับประเทศคู่ค้ารายสำคัญ เช่น ฮังการีและ ไต้หวัน โดยสหรัฐฯ ได้ต่อรองขอจำกัดอัตราขยายตัวของ การส่งออกสิ่งทอไปยังสหรัฐฯ ให้อยู่ในระดับต่ำกว่าเดิม อีกทั้งยังขอยุติความตกลงใหม่ครอบคลุมถึงการจำกัดสินค้าสิ่งทอประเภทไหมผสม สีนิน รามี และเส้นใยที่ทำจากพืช เนื่องจากรัฐบาลของประธานาธิบดีเรแกนต้องการแสดงให้สมาชิกรัฐสภาสหรัฐฯ เห็นว่ารัฐบาลพยายามจำกัดการนำเข้าสิ่งทอจากต่างประเทศอย่างจริงจัง โดยอาศัยหลักการเจรจาด้านการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้นรัฐสภาสหรัฐฯ จึงไม่สมควรผ่านร่างกฎหมายสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มสหรัฐฯ ปี 2528

ศูนย์วิทยพัชยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประสบการณ์ที่ประเทศผู้ส่งออกได้เรียนรู้ในขณะที่ MFA ฉบับที่ 2 กำลังจะหมดอายุลง นั่นคือการใช้กลยุทธ์ divide and rule² โดยทว่าล้มผลประโยชน์บางส่วนแก่ประเทศผู้ผลิตบางประเทศ ก่อให้เกิดความแตกแยกกันเองในหมู่ประเทศผู้ผลิต จนสามารถทำให้ประเทศผู้ผลิตยอมตกลงต่ออายุความตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) โดยมีพิธีสารต่อท้าย (Protocol) ความตกลง ๆ ที่เป็นผลประโยชน์ต่อประชาคมฯ แล้ว ครั้นเมื่อพิธีสารฉบับที่ 2 จะหมดอายุลง เมื่อปลายปี 2524 ประเทศกำลังพัฒนาผู้ผลิตสิ่งทอต่างก็แสดงท่าทีอย่างเหนียวแน่นที่จะต่อต้านมาตรการจำกัดกีดกันที่ไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ในพิธีสารฉบับนั้น และประกาศอย่างแข็งขันที่จะไม่ตกเป็นเหยื่อของกลยุทธ์ divide and rule นี้อีกต่อไป ภายหลังจากเจรจาอย่างยืดเยื้อมาจนก่อนถึงเทศกาลคริสต์มาสเล็กน้อย และภายหลังจากที่ประชาคมยุโรปเชื่อว่าจะถอนตัวออกจากความตกลงสิ่งทอฯ ประเทศกำลังพัฒนาผู้ผลิตสิ่งทอก็จำต้องตกลงกับประชาคมฯ ในการต่ออายุ MFA ออกไปอีกครึ่งหนึ่ง (MFA ฉบับที่ 3) โดยยอมรับมาตรการจำกัดกีดกันของประชาคมฯ ต่อไป (ในช่วง MFA ฉบับที่ 2 และ MFA ฉบับที่ 3 ประชาคมยุโรปประสบปัญหาในเรื่องการนำเข้าสิ่งทอเป็นอย่างมาก มาตรการที่เข้มงวดใน MFA ในขณะนั้นเป็นผลมาจากการผลักดันของประชาคมฯ ทั้งสิ้น)

เมื่อ MFA มีผลใช้บังคับ ประเทศผู้ผลิตก็จะเจรจาต่อความตกลงสิ่งทอแบบสองฝ่ายกับประเทศผู้บริโภครายได้ MFA ฉบับใหม่ สำหรับความตกลงแบบสองฝ่ายระหว่างแต่ละประเทศในอาเซียนกับประชาคมยุโรปฉบับที่ 1 จะหมดอายุลงในปลายปี 2525 ดังนั้น แต่ละประเทศในอาเซียนจะต้องเจรจากับประชาคมยุโรปเพื่อต่ออายุความตกลงสิ่งทอแบบสองฝ่ายออกไปอีก อาเซียนได้ประชุมเตรียมการเพื่อหาทำที่ร่วมกันที่กรุงมะนิลา และมีแถลงการณ์ภายหลังการประชุมต่อต้านมาตรการสำคัญที่ประชาคมยุโรปยืนยันที่จะให้มีไว้ในความตกลงแบบสองฝ่ายต่อมา ปรากฏว่า ไทย เป็นประเทศเดียวที่สามารถลงนามกับประชาคมยุโรปได้ ในขณะที่ประเทศอาเซียนอีก 4 ประเทศประสบความล้มเหลว สาเหตุสำคัญที่แท้จริงแล้ว ไทยเป็นประเทศเดียว

² ศิษาล มาฆวพัฒน์, "ประเทศกำลังพัฒนาในระบบการค้าระหว่างประเทศแบบเสรี," วารสารกฎหมาย ปีที่ 9 ฉบับที่ 3, 2528, หน้า 124-125.

ที่พึงพอใจกับโควต้าที่ได้รับจากประชาคมยุโรป ถึงแม้จำเป็นต้องยอมรับมาตรการสำคัญของประชาคมฯ ไว้ในความตกลงแบบสองฝ่ายด้วยก็ตาม ในขณะที่ประเทศอาเซียนอีก 4 ประเทศ มิได้เลิกเจรจากับประชาคมฯ เพราะมีความเคร่งครัดกับแถลงการณ์ร่วมที่ออกไว้ ณ กรุงมะนิลา หากแต่มิได้รับผลประโยชน์ที่พึงพอใจ คาดกันว่าคงจะต้องหวนกลับไปเจรจากลลงกับประชาคมฯ ได้ในที่สุด เพราะประชาคมฯ ชูไว้ว่า ยิ่งนานวันโควต้าที่ควรจะได้รับก็ยิ่งลดน้อยลง จากเหตุการณ์นี้สิ่งที่ปรากฏต่อสายตาภายนอกและสื่อมวลชน คือ ไทยเป็นผู้ละเมิดทำที่ร่วมของอาเซียนและประชาคมฯ ผู้ยอม "เสียสละอย่างมาก" ในการให้โควต้าที่สูงกับไทย ก็ได้รับชัยชนะอีกครั้งหนึ่งในการที่สามารถเจรจากลลงกับประเทศผู้ผลิตได้อีกหลายประเทศ และยังคงความแตกแยกในสมานฉันท์ของกลุ่มประเทศผู้ผลิตได้อีกหนึ่งกลุ่ม ซึ่งแถลงการณ์ร่วมของอาเซียนเกี่ยวกับเรื่องคล้าย ๆ สิ่งทอนี้ ในอนาคต คงไม่ได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังนักต่อไป

ตัวอย่างสิ่งทอแสดงให้เห็นว่า ประเทศพัฒนาแล้วอัน เป็นแหล่งกำเนิดของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการค้าเสรี ที่บอกทุกฝ่ายว่าระบบการค้าเสรีจะได้รับผลประโยชน์มากกว่าการค้าแบบปิดประกาศ ต่างมุ่งดำเนินมาตรการกีดกันสินค้าจากอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพมากกว่าของคน เพียงเพื่อผลประโยชน์ระยะสั้นทางเศรษฐกิจและการเมืองภายใน ทั้ง ๆ ที่นักเศรษฐศาสตร์ตะวันตกต่างทราบกันดีว่า การปฏิบัติดังกล่าวไม่เป็นประโยชน์อันใดในระยะยาวที่จะจ่ายงบประมาณดินมากมายมาค้าจุนอุตสาหกรรมที่ไม่สามารถแข่งขันกับภายนอกได้ ความตกลงสิ่งทอที่เกิดขึ้นโดยหวังว่าจะ เป็นความตกลงเพียงชั่วคราว กลับมีอายุมากกว่าสองทศวรรษแล้ว วิธีการนั้นก็อยู่นอกกรอบการค้าเสรีของภาคีที่ประเทศพัฒนาแล้วร่วมกันก่อตั้งขึ้นมาอย่างสิ้นเชิง การที่ประเทศอาเซียนมีการประชุมกันล่วงหน้า และมีแถลงการณ์ที่แข็งขันคัดค้านมาตรการกีดกันของประชาคมนั้น ก็เพื่อหวังให้เป็นอำนาจการเจรจาต่อรองที่มีกำลังมากขึ้น แต่จุดอ่อนของประเทศกำลังพัฒนาที่ประเทศพัฒนาแล้วทราบดีและพยายามจะใช้ให้เป็นประโยชน์ คือ ทุกประเทศหลีกเลี่ยงไม่พื้นที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่ม เป็นรองจากผลประโยชน์ของประเทศชาติ ซึ่งก็ไม่ได้เป็นความบกพร่องของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพาณิชย์ในกรณีของประเทศไทย ที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติในแง่ของกระทรวงพาณิชย์ เป็นสำคัญในการตกลงกับประชาคมยุโรป

สำหรับสหรัฐฯ มาตรการกีดกันทางการค้าเริ่มมีการตระหนักว่า จะต้องเข้มงวดมากขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะ MFA ฉบับที่ 4 ในส่วนที่ขยายถึงสิ่งทอประเภทบ้าน ถิ่น โคม รามี ล้วนแล้วแต่ เป็นการผลักดันจากสหรัฐฯ ทั้งสิ้น เนื่องจากภาวะการขาดดุลการค้าที่เพิ่มขึ้น ปัญหาการ

ว่างงาน ฯลฯ แต่หากพิจารณาจนถึงประวัติการกีดกันทางการค้าในสินค้าสิ่งทอและ เครื่องนุ่งห่ม แล้วจะพบว่าทางประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา จะใช้มาตรการกีดกันทางการค้ามาเป็นเครื่องมือในการหาเสียง โดยเมื่อประธานาธิบดีนิกสันเข้าบริหารประเทศ โดยที่คอนหาเสียงได้ให้สัญญาว่าจะ ช่วยปกป้องอุตสาหกรรมสิ่งทอ ดังนั้นเมื่อเข้าบริหารประเทศจึงเริ่มชักจูงให้ญี่ปุ่นและประเทศอื่น ๆ จำกัดการส่งออกสิ่งทอที่ทำด้วยขนสัตว์และใยสังเคราะห์ของคนไปยังตลาดสหรัฐฯ เมื่อไม่ได้ผล ค่อม่าจึง เพิ่มแรงกดดันโดยมีการ เสนอร่างกฎหมายกำหนดโควตานำเข้าสินค้าหลายอย่างตั้งแต่ สิ่งทอ รองเท้า ปีโตรเลียม ขนมันค้ กรีเซอร์ลิน ในปี 1969 นับเป็นร่างกฎหมายที่มุ่งดำเนิน นโยบายปกป้องมากที่สุดเท่าที่มีมา³ หากร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านความเห็นชอบของสภาและ ประกาศใช้เป็นกฎหมายจะเป็นการช่วยทำให้เกิดการตอบโต้จากประชาคมยุโรป ญี่ปุ่นและประเทศอื่น ๆ และ เป็นการแยกระบบ เศรษฐกิจของโลกออกเป็นค่าย ๆ ที่เป็นศัตรูกัน เป็นการทำให้สหรัฐฯถอนตัวจากระบบไปสู่ลัทธิโคด เดียวตัวเองซึ่งจะมีผล เสียตามมา ทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง และดังนั้น ร่างกฎหมายดังกล่าวจึงต้องตกไปในที่สุด แม้จะมีการเสนอเข้าสู่สภาใหม่ในปีต่อมา ก็ต้องตกไป อีกเพราะต้อง เผชิญกับร่างกฎหมายที่เป็นคู่แข่งอีกฉบับคือ ร่างกฎหมายว่าด้วยการค้าซึ่งมุ่งดำเนิน นโยบายการค้าที่ไม่มีการปกป้องอย่างรุนแรง โดยร่างกฎหมายดังกล่าวภายหลังที่ต้อง ใช้เวลาพิจารณากันในสภาเกือบสองปี ที่สุดก็ผ่านความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมาย คือรัฐบัญญัติว่าด้วยการค้า ปี 2517 (Trade Act of 1974) ซึ่งมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้ เช่นเดียวกับกฎหมาย ภาษีศุลกากรปี 2473 (Tariff Act of 1930)

กฎหมายว่าด้วยการค้าปี 1974 กฎหมายฉบับดังกล่าวนับ เป็นการผสมผสาน ระหว่างการค้าเสรีและการกีดกันทางการค้าของสหรัฐฯ และประกาศ ใช้ในขณะที่ประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ภายใต้แนวคิดซึ่งเรียกว่า การเจรจา รอบโตเกียวที่ เริ่มมาตั้งแต่ กันยายน 1973 และยังไม่ได้มีการเริ่ม เจรจากันอย่างจริงจัง เนื่องจากทางรัฐบาลสหรัฐฯเองยังไม่ได้รับอำนาจในการ เข้าร่วมการเจรจาอย่างเต็มที่ ภายหลังการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวซึ่งได้ให้อำนาจในการ เจรจาการค้าแก่ประธานาธิบดี จึงทำให้การ เจรจาการค้ารอบโตเกียว เริ่มดำเนินการไปได้อย่างเต็มที่

³ สุรัตน์ ศรีสุวรรณผลโท, "สหรัฐกับการปกป้องผลประโยชน์ทางการค้า,"

ในระหว่างการรณรงค์หาเสียงของ ประธานาธิบดี เรแกน ในปี 2523⁽⁴⁾

เรแกนได้ให้คำมั่นสัญญาว่า ถ้าได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีแล้ว เรแกนก็จะให้ความสำคัญต่ออัตราการเติบโตของการนำเข้าให้สัมพันธ์สอดคล้องกันกับอัตราการเติบโตของตลาดอุตสาหกรรมภายในประเทศ ในระยะยาว จุดนี้จะเป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงความวิกฤตกังวลของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าของสหรัฐฯ ว่าแม้ จะมี MFA อยู่ก็ตาม แต่แรงกดดันจากการนำเข้าสินค้าสิ่งทอก็เพิ่มขึ้นอย่างถาวรอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีผู้นำเข้ารายใหม่ ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งไม่เคยเป็นผู้นำเข้ามาก่อน และได้เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่พอ ๆ กับฮ่องกง เกาหลี ไต้หวัน ในช่วงปี 2523-2529 การนำเข้าสิ่งทอได้เพิ่มขึ้นถึง 160% คิดเป็นปริมาณการเติบโตได้เท่ากับ 17.3% ต่อปี และการขาดดุลการค้าสิ่งทอในช่วงนี้ เพิ่มขึ้นจาก 14.7 พันล้านเหรียญ เป็น 21.3 พันล้านเหรียญ และการจ้างงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอในปี 2529 นี้ ได้สูญเสียการจ้างงานไป 286,000 ตำแหน่ง เมื่อเทียบกับปี 2523

สำหรับข้อจำกัดทางการค้าสิ่งทอตามข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ (MFA) นั้น สำหรับ MFA ฉบับที่ 1 ซึ่งเนื้อหาส่วนใหญ่ยังคงใช้บังคับอยู่จนปัจจุบัน มีจุดประสงค์ที่จะปรับปรุงการพัฒนาเศรษฐกิจและสภาพสังคมของประเทศกำลังพัฒนาในขณะเดียวกันก็เพื่อป้องกันอุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อว่าจะสามารถขยายตัวได้ทั้งในตลาดในประเทศและต่างประเทศ สิ่งสำคัญที่สุดภายใต้ MFA ก็คือ มาตรา 3 ที่ยอมให้ใช้ข้อจำกัดในการค้าสิ่งทอ ซึ่งอรกฎใช้ได้ในกรณีที่เกิดสภาวะตลาดปั่นป่วนจากการนำเข้าของสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งจากประเทศใด ๆ หรือมาตรา 4 เมื่อการนำเข้าของสิ่งทอใด ๆ ได้ก่อให้เกิดความเสี่ยงของสภาวะตลาดปั่นป่วน ซึ่งทั้งสองประการนี้ ประเทศผู้นำเข้าอาจเรียกให้เจรจาเพื่อนำไปสู่การจำกัดการค้าของสินค้าประเภทอื่น แนบท้าย A (Annex A) ได้ให้คำนิยามของสถานการณ์สภาวะตลาดปั่นป่วน และวางแนวทางของเพดานโควต้าที่จะใช้บังคับ แนบท้าย B (Annex B) วางกฎเกณฑ์ของสถานการณ์ตามมาตรา 4 ซึ่งจะต้องมีอัตราเพิ่มอย่างน้อยที่สุด 6% หลังจากการใช้ข้อจำกัด ในกรณีที่ข้อจำกัดใช้มานานกว่า 1 ปี อัตรา Carry Over และ Carry Forward จะต้องไม่เกิน 10% เมื่อรวมกันแล้วโดยให้ Carry Forward ไม่เกิน

(4) Stanley Nehmer, "The Multifibre Arrangement : Failure of an international effort," The International Law Journal of Georgetown University Vol.19 No.1 1987, P.137.

5% แม้ว่ามาตรา 4 จะยอมให้มีการบังคับใช้จำกัด แต่มาตรา 6 ก็ยังมีบัญญัติถึง ให้พิจารณาถึง ประเทศกำลังพัฒนาเป็นพิเศษด้วย และมาตรา 11 ก็ให้จัดตั้งคณะกรรมการตรวจตราสิ่งทอง ซึ่งจะปฏิบัติคน เป็นอนุญาโตตุลาการในข้อพิพาทเรื่องการค้าสิ่งทองภายใต้ MFA

สำหรับฉบับที่ 2 ได้ขยายอายุ MFA ออกไปอีก 4 ปี โดยไม่ได้มีการแก้ไข ในเนื้อหาอย่างไร แต่อย่างไรก็ดี สัญญาต่อท้ายซึ่งขยายอายุ MFA ได้มีการแก้ไขหักแปลง หลาย ๆ อย่างดังเช่น ได้ให้สิทธิประเทศผู้นำเข้าที่จะละทิ้งหลักเกณฑ์ของ MFA ในกรณีที่มี เหตุผลอันสมควร (Reasonable Departure) ได้มากขึ้น และนี่คือฐานซึ่งประเทศผู้นำเข้าจะใช้ บังคับเงื่อนไขจำกัดภายในข้อตกลงสองฝ่าย เนื่องจากการละทิ้งในกรณีนี้ไม่ได้ถูกให้คำนิยามไว้ ในสัญญาต่อท้าย และ เนื่องจากการไม่มีคำนิยามนี้ อุตสาหกรรมสิ่งทองของประเทศผู้ส่งออกที่กำลัง พัฒนาจึงได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประชาคมยุโรปและสแกนดิเนเวีย ได้บังคับข้อจำกัด เกินกว่า ซึ่งได้บัญญัติไว้ใน MFA (ที่ทำได้เพราะการมีบทบัญญัติให้ละทิ้งหลัก เกณฑ์ ของ MFA)

สำหรับ MFA ฉบับที่ 3 สัญญาต่อท้ายอันใหม่ ได้ทำขึ้นเพื่อขยาย MFA ออกไปอีก 4 ปี สัญญาต่อท้ายนี้ได้ยุติบทบัญญัติการละทิ้งหลักเกณฑ์ของ MFA ออกไปเสีย มาตรการอันใหม่ ก็ถูกแนะนำขึ้นมาใช้เพื่อที่จะเผชิญกับการเพิ่มขึ้นของการนำเข้าอย่างรวดเร็ว และผิดปกติ กลไก Anti-surge mechanism ได้ถูกเสนอมาใช้โดยประชาคมยุโรป และถูกสร้างขึ้นเพื่ออนุญาต ให้ประเทศผู้นำเข้าเปลี่ยนหรือลดจำนวนโควตาในกรณีที่ประเทศผู้ส่งออกไม่สามารถใช้โควตาได้ อย่างต่อเนื่องและอย่างเหมาะสม และเพื่อตัดโควตาของประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ มาตรการ อื่น ๆ ของ MFA ที่สำคัญได้แก่ การอนุญาตให้ประเทศผู้นำเข้าใช้หลักการสภาวะตลาดยุ่งเหยิงผสม ตัวอย่าง เช่น ประเทศผู้นำเข้าไม่จำเป็นต้องแยกประเทศผู้ส่งออกซึ่งได้ก่อความเสียหายออกเป็นราย ประเทศ แต่กลับยอมให้รวมการนำเข้าทั้งหมดภายในระยะเวลาหนึ่งระยะเวลาใดเพื่อที่จะวัด ผลกระทบของอุตสาหกรรมในประเทศจากประเทศผู้นำเข้า ซึ่งควรจะสังเกตไว้ว่าประชาคม ยุโรปไม่ได้ใช้กลไกนี้เลยในช่วงระยะเวลาของ MFA ฉบับที่ 3

สำหรับการเจรจาข้อตกลง MFA ฉบับที่ 4 แสดงให้เห็นว่าสหรัฐฯ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งอุตสาหกรรมสิ่งทองในสหรัฐฯต้องการเงื่อนไขจาก MFA ฉบับที่ 4 โดย

ประการที่หนึ่ง สหรัฐฯได้เสนอใช้มาตรการของข้อสันนิษฐานสภาวะตลาด บั่นบ่วนในปี 2527 ซึ่งยอมให้สหรัฐากำหนดคกโลกที่จะเริ่มบังคับใช้ข้อจำกัดได้แต่เพียงฝ่ายเดียว หลังจากการเริ่มใช้ไปได้ 6 เดือน ก็มีคำร้องมากกว่า 100 รายเพื่อขอให้ใช้ข้อจำกัดจากการ นำเข้าจาก 20 ประเทศที่กำลังพัฒนา

ประการที่สอง การใช้อากรตอบโต้เพิ่มมากขึ้นจากเดือนธันวาคม 2527 ถึง มกราคม 2528 มี 10 ประเทศจาก 13 ประเทศ ถูกโจมตีว่าให้การสนับสนุนสินค้าส่งออกสหรัฐฯ

ประการที่สาม สหรัฐฯได้เสนอใช้ข้อจำกัดรายเดือนใหม่ในสินค้านำเข้าทั้งหมด ซึ่งบรรลุจำนวนโควตารายปีในปี 2527 เพื่อที่จะอยู่ภายใต้การตีความว่าสามารถจะก่อให้เกิด สภาวะตลาดบั่นบ่วน ไม่ถูกการควบคุมการนำเข้า

ประการที่สี่ สหรัฐฯได้บังคับใช้มาตรการข้อจำกัดอันใหม่มากกว่าเดิมโดยเริ่ม ใช้ในเดือนเมษายน 2528 ภายใต้ข้อบังคับใหม่นี้การนำเข้าจะถูกนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของโควตา ของประเทศที่ต่อ เมื่อสินค้านั้นได้ผ่านกระบวนการแปลงรูปที่สำคัญยิ่งขึ้นสุดท้ายแล้ว ทั้งนี้เพื่อกำหนด ประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดของสินค้าได้อย่างถูกต้อง

ประการที่ห้า สหรัฐฯได้เริ่มใช้การเจรจาสองฝ่ายกับฮ่องกง เกาหลีใต้ และ ไต้หวัน ซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ การเจรจาถูกท้วงขึ้น แม้ว่าข้อกำหนดสองฝ่ายกับประเทศ เหล่านั้น ยังไม่หมดอายุลงจนกว่าจะปี 2530 และแม้ว่าเงื่อนไขของ MFA ฉบับที่ 4 ยังไม่เป็น ที่ยอมรับกันหลายฝ่าย

ประการที่หก สภาสหรัฐฯกำลังพิจารณาการใช้ร่างกฎหมายการม็องกันคน ซึ่งหากเป็น กฎหมายออกจะลดระดับการนำเข้าเสื้อผ้าและสิ่งทอ รวมถึงระดับความเจริญเติบโตให้ต่ำกว่า ระดับที่กำหนดไว้ใน MFA สิ่งซึ่งเรียกกันว่า Jenkins Bill อาจกล่าวได้ว่าเป็นมาตรการจำกัดที่ เข้มงวดมากที่สุด โดยมุ่งที่จะลดจำนวนการนำเข้าสิ่งของจากประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ในระดับ ในปี 2523

ข้อเท็จจริงที่ว่าร่างกฎหมายถูก คัดค้าน โดยประธานาธิบดีและข้อคัดค้านไม่อาจ ถูกทำให้ตกจากสภาไปได้ บ่งชี้กับเราว่าฝ่ายบริหารของสหรัฐฯได้เจรจา MFA ฉบับที่ 4 ใน เงื่อนไขซึ่งตอบสนองความต้องการของอุตสาหกรรมสหรัฐฯ

ประเทศไทยกับการดำเนินนโยบายในการเจรจา

ประเทศไทย ได้มีบทบาทในการเจรจาข้อตกลงพหุภาคีเกี่ยวกับการค้าสิ่งทอ (MFA) ไม่น้อย นับตั้งแต่ได้เข้าเป็นภาคีเมื่อปี 2519 ก็ได้มีบทบาทในการเจรจาเงื่อนไขต่าง ๆ ของ MFA ด้วย โดยในระยะหลัง ๆ ประเทศไทยได้มีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นและเงื่อนไขต่าง ๆ ในเวทีการค้าระหว่างประเทศ ไม่น้อย ยกตัวอย่างเช่น การเจรจาเพื่อค่ออายุ MFA ฉบับที่ 3 ออกไป โดยไทยมีความเห็นว่า ไม่ควรใช้ระบบโควตาารวม (Global Quota) เพราะจะทำให้ประเทศผู้ส่งออกขนาดกลางและเล็ก ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยจะต้องเสียประโยชน์ให้แก่ประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ และยังแสดงความคิดเห็นอีกด้วยว่า ควรจะมีการปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างประเทศผู้ส่งออกแต่ละกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอให้ใช้ระบบโควตาภาษีศุลกากร (Tariff Quota) กล่าวคือ ถ้าสินค้าจากประเทศใดมีการนำเข้าสูงกว่าปริมาณที่กำหนดไว้ สินค้าจากประเทศนั้นก็จะต้องเสียภาษีนำเข้าที่สูงขึ้น เพื่อป้องกันมิให้ประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ ยึดครองตลาดโดยสิ้นเชิงได้ สิ่งเหล่านี้ถือเป็นวิวัฒนาการที่ดีที่ประเทศไทยได้เริ่มใช้บทเรียน ประสบการณ์ที่ได้รับในอดีต มาใช้ในเวทีการค้าระหว่างประเทศ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศให้ได้มากที่สุด

สำหรับข้อตกลงการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ซึ่งมีคณะกรรมการตรวจตราสิ่งทอ (TSB) ทำหน้าที่ในการดูแลและควบคุมให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามข้อตกลง โดยปกติแล้ว TSB ทำหน้าที่หลัก 2 ประการคือ

1. ข้อตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่ตกลงกัน ส่งไปให้ TSB พิจารณาว่าเป็นการตกลงที่ขัดกับ MFA หรือไม่
2. กรณีที่มีปัญหาตกลงกันไม่ได้ระหว่างประเทศ ผู้ส่งออกกับประเทศผู้นำเข้า ก็ส่งเรื่องไปให้ TSB พิจารณาไกล่เกลี่ย คำตัดสินของ TSB แม้จะไม่มีผลบังคับให้ปฏิบัติ แต่โดยทั่วไป ประเทศที่เกี่ยวข้องมักจะปฏิบัติตามคำตัดสินหรือข้อเสนอของ TSB เสมอ

ปัญหาการค้าสิ่งทอระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในกรณีที่สหรัฐฯต้องการกำหนดโควตากระเป๋าส่งทำจากผ้าใยสังเคราะห์และกระเป๋าส่งทำจากไหมผสม ซึ่งประเทศไทยได้มีการต่อสู้ในประเด็นนี้ อย่างหนักหน่วง โดยการปฏิเสธข้ออ้างว่าอุตสาหกรรมกระเป๋าส่งในสหรัฐฯ ได้รับความกระทบกระเทือนมาโดยตลอด ทั้งนี้เพราะว่าสหรัฐฯมิได้แสดงหลักฐานพิสูจน์ว่า อุตสาหกรรมผู้ผลิตกระเป๋าส่งได้รับความกระทบกระเทือน ในที่สุดได้มีการนำเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณาของ TSB เพื่อให้ความ

เห็นเกี่ยวกับการเรียกเงรจจของสทรวรฐร ที่ฝ่ยไทยถือว่รไม่เป็นธรรม และ TSB ก็ให้ควมเห็น
ว่เป็นไปคมที่ไทยกล่วอ้ง ซึ่งท่ให้สทรวรฐรไม่น่รเรื่องกระเป่รมาเป็นประเค้นเพื่อก่หนดคโควค้รอีก

สิ่งนี้ถือเป็นเลรื่องมือที่ประเศไทยควรน่นไปใช้ในการเงรจจค้รอง มีผู้กล่วว่รปกคคแล้ว
TSB ก็เหมือนกบเลือกระคช ที่ไม่มีอ่นจจะไร แต่ในช่วงหลัง ๆ นี้ ปรกฏว่ TSB ได้เริ่มมี
บทยทเป็นอย่งมกในเวทคการค้รสิ่งทอระหว่งประเศ โดยผู้ที่เกยวข้องมกจะปฏิบัติคมควม
เห็นหรือข้อเสนองของ TSB เสมอ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.2 ร่างกฎหมายภายในที่มีผลกระทบต่อ การส่งออกสิ่งทอกับระบบโควตารวม

การมีข้อตกลง MFA ก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศไทย เพราะทำให้ ประเทศไทยสามารถพัฒนาการส่งออกจนกระทั่งในปัจจุบันการส่งออกสิ่งทอและ เครื่องนุ่งห่ม นำรายได้สู่ประเทศ เป็นอันดับหนึ่งมากกว่าสินค้าทุกประเภทรวมทั้งข้าวซึ่งในอดีตจะเป็นรายได้ หลักของการส่งออก สาเหตุที่การส่งออกของไทยพัฒนาไปมากก็เนื่องจากการมีข้อตกลง MFA เพราะถึงแม้จะเป็นข้อจำกัดการค้าสิ่งทอ แต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนาอย่างเช่น ไทยได้รับ ประโยชน์ เป็นอย่างมากเพราะทำให้มีโควตาในการส่งออก เพราะถ้าหากไม่มีการควบคุมโควตา ก็ปล่อยให้การค้าสิ่งทอเป็นไปแบบเสรี ประเทศผู้ส่งออกรายเล็กก็ไม่สามารถแข่งขันกับประเทศ ผู้ส่งออกรายใหญ่ อาทิเช่น ชองกง ไต้หวัน เกาหลีใต้ เพราะมักมีประสบการณ์สูง และสร้าง ความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ซื้อมาเป็นเวลาช้านาน ดังเช่น ร่างกฎหมายควบคุมการค้าสิ่งทอและ เครื่องนุ่งห่ม ปี 2528 และ 2530 ของสหรัฐฯ (Jenkins Bill, Derrick Bill) จะใช้วิธีควบคุมระบบโควตา รวมหรือโควตาโลก (Global Quota) ซึ่งจะทำให้สถานการณ์ทางการค้าจะเปลี่ยนแปลงไปที่ สำคัญก็คือ เดิมทีประเทศผู้ส่งออกเป็นผู้ควบคุมโควตาเพื่อที่จะส่งออกไปตามที่ตกลง ทางประเทศ ผู้ส่งออกจะเป็นผู้จัดสรรโควตาให้แก่ผู้ส่งออก ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องการจัดสรรโควตา ของประเทศไทย ในขณะนี้ก็คือ กระทรวงพาณิชย์ ทางผู้ส่งออกก็จะมีอำนาจในการต่อรองกับผู้ซื้อ ในประเทศผู้นำเข้า แต่สำหรับร่างกฎหมาย สองฉบับนี้ผู้ที่ควบคุมการใช้โควตาคือ ประเทศผู้นำ เข้า ดังนั้นอำนาจการต่อรองจะตกไปสู่ประเทศผู้นำเข้า

ระบบการควบคุมโควตาแบบ Global Quota จะทำให้มีการแข่งขันสูง เพราะ แต่เดิม เช่น เลื้อแจ็กเก็ตทางชองกง ไต้หวัน มลิดได้ดีและราคาถูกกว่าประเทศไทย แต่พอสอง ประเทศนี้ใช้โควตาถึงจุดที่จะถูกจำกัด ทางประเทศผู้นำเข้า เช่น สหรัฐาก็จะต้องมาซื้อกับแหล่ง อื่น เช่น ไทย ทำให้ไทยมีโอกาสที่จะขายสินค้าแต่ถ้าหากเป็นระบบ Global Quota แล้วทาง ผู้ซื้อก็จะไปซื้อจากประเทศอื่นที่มีราคาถูกกว่า ดังนั้นประเทศที่จะได้เปรียบหากมีการใช้ระบบโควตา รวมก็คือประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ทำให้ประเทศผู้ส่งออกรายย่อยและรายใหม่ ไม่มีโอกาสที่จะ พัฒนาการส่งออกในสินค้าประเภทนี้ได้ ปัญหาที่ประเทศไทยเคยประสบก็คือการที่นอร์เว ได้เคย เปลี่ยนมาใช้ระบบโควตารวมดังกล่าวทำให้ประเทศไทยต้อง เสียตลาดสินค้าสิ่งทอในนอร์เวไปหมด



ซึ่งขณะนี้นับว่าหากมีการใช้ระบบโควตารวมแล้ว เหตุการณ์คงไม่ร้ายแรงอย่างครั้งก่อน เนื่องจากขณะนี้ประเทศไทยได้ปรับปรุงพัฒนาความสามารถในการผลิตสินค้าสิ่งทอได้จนมีคุณภาพดี และราคาถูก ทำให้ปัญหาในการแข่งขันกับตลาดโลกมีไม่มากนัก

อย่างไรก็ตามถ้าหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่าประเทศที่ใช้โควตาที่จำกัดในสินค้าสิ่งทอหมดแล้ว เช่น ฮองกง ไต้หวัน ได้มาร่วมลงทุนในประเทศไทยเพื่อผลิตสินค้าสิ่งทอเพื่อส่งออกโดยเป็นการใช้โควตาของประเทศไทย การที่มีการลงทุนก็ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศไทยในเรื่องของแรงงานรวมทั้งทางด้านเทคโนโลยีที่ได้รับการถ่ายทอดด้วย ดังนั้นถ้าหากไม่มีการควบคุมระบบโควตารวมแล้ว ประเทศเหล่านี้ ก็อาจจะไม่มาร่วมลงทุนในไทย

สำหรับสหรัฐฯ ที่มีท่าทีเข้มงวดในเรื่องการค้าสิ่งทอ เนื่องจากปัญหาการขาดดุลการค้า จึงมีแรงกดดันสูงที่จะต้องการควบคุมการนำเข้าสิ่งทอไม่ให้เพิ่มขึ้น แต่ในขณะที่ประชาคมยุโรปสถานการณ์ไม่ได้รับแรงเท่าสหรัฐฯ ในช่วงของ MFA ฉบับที่ 3 ค่าของเงินในช่วงนั้นต่ำกว่า ทำให้สินค้าราคาแพง การนำเข้าสิ่งทอยังไม่เต็มตามโควตา อีกทั้งผู้ส่งออกก็นิยมส่งสินค้าไปขายในตลาดสหรัฐฯ มากกว่าตลาดอื่น เนื่องจากทำการซื้อขายเป็นจำนวนมากและการซื้อขายทำได้ง่ายกว่าประเทศอื่น เนื่องจากไม่ได้เน้นที่คุณภาพของสินค้ามากนัก สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดผลที่ตามมาคือ การที่สหรัฐฯ หันมาใช้มาตรการกีดกันทางการค้าเพิ่มมากขึ้นมีผู้กล่าวหาว่า⁵ ข้อจำกัดที่มีอยู่ใน MFA ปัจจุบันก็นับว่าหนักหนาพอควรอยู่แล้ว จนอาจถูกมองได้ว่าขัดกับหลักการค้าเสรีระหว่างรัฐ และประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้ส่งออก เป็นผู้ได้รับความสูญเสียโดยตรงจากการค้าขายกับประเทศพัฒนาแล้ว เพราะสินค้าสิ่งทอ เป็นเพียงหนึ่งในไม่กี่อย่างที่จะแข่งขันในตลาดของประเทศอุตสาหกรรมได้ ดังนั้น หากมีการวางข้อจำกัดทางการค้าสำหรับสินค้าประเภทนี้เพิ่มขึ้นอีกไม่ว่าโดยวิธีการใดก็จะเท่ากับตัดทอนหนทางเข้าสู่ตลาดของประเทศกำลังพัฒนา และส่งผลให้เกิดอุปสรรคทางการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น นอกจากนี้นโยบายกีดกันทางการค้า (Protectionism) ยังจะสร้างปัญหาให้แก่ประเทศพัฒนาแล้วผู้นำเข้านั้นเอง เพราะจะเท่ากับส่งเสริมให้อุตสาหกรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพดำเนินต่อไป โดยปฏิเสธทรัพยากรจากแหล่งที่มีประสิทธิภาพเชิงเศรษฐกิจมากกว่า ในที่สุดผู้บริโภคเองที่จะต้องแบกรับราคาที่แพงขึ้น

⁵ Joseph M. Jacob. "International Trade; Extension of the Multifiber Arrangement," Harvard International Law Journal, Vol.23, 1982.

ประเทศไทยกับการดำเนินนโยบายในการเจรจา

ประเทศไทย ได้มีบทบาทในการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีของร่างกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งทอของสหรัฐฯ ไม่น้อย โดยกรณีของ Jenkins Bill ได้มีการตั้งคณะทำงานเตรียมการเจรจากับคณะผู้แทนรัฐสภาสหรัฐฯ และมีเป้าหมายการดำเนินการถึง 4 ขั้นตอน คือ

- การหน่วงเหนี่ยวมิให้มีการดำเนินการเสนอร่างกฎหมาย
- ขอความสนับสนุนจากรัฐสภาสหรัฐฯ ในการแก้ไขร่างกฎหมาย เพื่อให้มีผลกระทบต่อไทยน้อยที่สุด
- เรียกร้องให้ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ใช้สิทธิยับยั้ง
- รณรงค์ไม่ให้รัฐสภาสหรัฐฯ ลงมติการแก้ไขร่างกฎหมายของประธานาธิบดีได้

นอกเหนือจากนี้แนวทางการดำเนินการยังกำหนดเป็นแต่ละขั้นตอน ตั้งแต่การชี้แจงข้อมูล การแก้ไขข้อกล่าวหา การเสนอทางเลือกในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ การต่ออายุ MFA รวมถึงการหมักกำลังอาเซียนและกลุ่มต่าง ๆ ในการเจรจา เพื่อเพิ่มอำนาจในการต่อรอง จากการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ในการที่จะแก้ไขปัญหามาโดยตลอด ทำให้ร่างกฎหมายนี้ตกไป ไม่สามารถออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายได้

สำหรับกรณีของ Derrick Bill ประเทศไทยได้มีบทบาทและแนวทางในการแก้ไข ปัญหา โดยได้มีการร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนอย่างใกล้ชิด ในการหามาตรการการแก้ไขปัญหาค้าสิ่งทอ โดยได้มีการประสานความร่วมมือทางการทูตของประเทศในกลุ่มอาเซียน โดยมีให้ร่างกฎหมายไปผนวกเข้ากับร่างกฎหมายการค้าฉบับใหม่ของสหรัฐฯ (Trade Bill) และได้มีการทำบันทึกแนบท้าย เพื่อมอบให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับทราบถึงปัญหาและผลเสียที่จะตามมา ถ้าหากร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับการบัญญัติให้เป็นกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีการว่าจ้างนัก Lobbyist ในสหรัฐฯ คอยติดตามความเคลื่อนไหว และในที่สุดร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ตกไป โดยการแก้ไขยับยั้งของประธานาธิบดี เช่นเดียวกับ Jenkins Bill

สิ่งที่สะท้อนให้เห็นก็คือ ในการแก้ไขปัญหาคู่แข่งในการค้าระหว่างประเทศ จะต้องอาศัยความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน การเสริมสร้างอำนาจการต่อรอง เป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง จึงต้องมีการร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาอย่างเดียวกัน ในบางกรณี แม้จะเป็นปัญหาในลักษณะที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยโดยเฉพาะ (เช่น กรณี Farm Act) การเจรจาแก้ไขปัญหาควश्यकเรื่องขึ้นว่ากล่าวในเวทีแกลด์ ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างอำนาจการ

คํารองของไทยให้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการกระทำอันเป็นการละเมิดคํากฎหมายระหว่างประเทศ ประเทศไทยจะต้องเรียกร้องความสนใจ ความเข้าใจ ความร่วมมือ ตลอดจนแรงกดดันจากบรรดาประเทศต่าง ๆ เพื่อเป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะทำให้ประเทศผู้ละเมิดจำยอม โดยยกความรู้สึกว่าเป็นเรื่องของคน ของโลก หาใช่ประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งกำลังได้รับผลร้ายไม่ ซึ่งการอ้างหลักต่าง ๆ ที่ถูกละเมิด ถือเป็นหลักสากลที่ทุกประเทศยอมรับนับถือและมีส่วนเกี่ยวข้องหรือจะมีผลร้ายเช่นกัน หากเกิดกับประเทศนั้น ๆ ในภายภาคหน้า ไม่ว่าทางใด ๆ สำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรดำเนินการเจรจาควบคู่กันไป ทั้งทางด้านทฤษฎีและทวิภาคี ภายใต้สถานการณ์และโอกาสจะเอื้ออำนวยว่าวิธีการใด จะนำมาซึ่งผลประโยชน์คือ เศรษฐกิจของประเทศให้ได้มากที่สุด



ศูนย์วิทยพัชการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.3 การเก็บภาษีตอบโต้การช่วยเหลือ

การนำเข้าสินค้าของสหรัฐฯที่เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล ในช่วงหลัง ๆ นี้ยังผลให้ ยอดขาดดุลการค้าของสหรัฐฯ ยึดตัวสูงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในขณะที่เดียวกันกับที่บรรดาผู้ผลิต สินค้าภายในประเทศ เริ่มมีปฏิกิริยาโต้ตอบด้วยการเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือและ คุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยอ้างว่าถูกสินค้านำเข้าเหล่านั้น เข้ามาท่วมตลาดในราคา ค่าโดยที่ผู้ส่งออกได้รับความช่วยเหลือและอุดหนุนการส่งออกจากภาครัฐบาลของประเทศนั้น ๆ จากข้อกล่าวหาดังกล่าวนี้กลุ่มประเทศที่โดนโจมตีมากที่สุดได้แก่ บรรดาประเทศกำลังพัฒนานั้นเอง ทั้งนี้เนื่องจากประเทศเหล่านั้น ถือว่าการเพิ่มปริมาณการส่งออก เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญ รัฐบาลจำเป็นต้องยื่นมือ เข้ามาช่วยเหลือเพื่อส่งเสริมการส่งออก และส่งเสริมอุตสาหกรรมภายใน ประเทศ กอปรกับโครงสร้างการส่งออกสินค้าของประเทศกำลังพัฒนาเหล่านั้นส่วนใหญ่อยู่ในรูปที่มี การกระจายของตัวสินค้าน้อยชนิด และที่ตลาดส่งออกเพียงไม่กี่แห่ง จากเสียงเรียกร้องดังกล่าว เมื่อผนวกเข้ากับภาวะกดดันทางด้านการขาดดุลการค้าที่เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล นับว่ามีส่วนผลักดันให้ นโยบายกีดกันทางการค้า เพื่อสนับสนุนการผลิตภายในประเทศ (Protectionism) ของสหรัฐฯ ในระยะหลัง ๆ มีความเข้มงวดมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกับประเทศกำลังพัฒนาซึ่งรวมทั้งประเทศไทย ด้วย ในบรรดาอุปสรรคทางการค้าที่สหรัฐฯ นำมาใช้วิธีหนึ่งก็คือการเรียกเก็บภาษีตอบโต้การช่วยเหลือ (CVD)

แต่เดิมสหรัฐฯ นิยมใช้มาตรการภาษีศุลกากรตอบโต้กับประเทศที่พัฒนาแล้ว เป็น ส่วนใหญ่ แต่ในระยะหลัง ๆ ปรากฏว่าประเทศกำลังพัฒนาดัง เช่นประเทศในแถบ เอเชียมีการเจริญ เติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วมาก โดยเฉพาะทางด้านอุตสาหกรรม และมีแนวโน้มว่าจะพัฒนา ขยายเพิ่มขึ้นไปอีกมาก ทำให้สหรัฐฯ เริ่มหันมาพึ่งเล็งนำมาตรการดังกล่าว เข้ามาใช้ในภูมิภาค แถบนี้บ้าง โดยเฉพาะไทยนับตั้งแต่ปี 2521 จนถึงปัจจุบันปรากฏว่าสหรัฐฯ เตรียมนำมาตรการ ดังกล่าวมาใช้กับสินค้านำเข้าจากไทยถึง 3 ประเภทด้วยกันคือ สิ่งทอ และที่กำลังเป็นปัญหาอยู่ ในปัจจุบันคือ ท่อเหล็ก และคลับลูกปืน

ในเรื่องของ CVD นั้น GATT ได้วางหลักเอาไว้ในมาตรา 6 และ 16 โดย แยกออกเป็นการช่วยเหลือทั่วไป (General Subsidy) และการช่วยเหลือ เพื่อการส่งออก (Export Subsidy) ซึ่งโดยเฉพาะการช่วยเหลือเพื่อการส่งออกนั้น หากมีการช่วยจน

เกิดความเสียหายแก่ประเทศที่นำเข้าสินค้าที่ได้รับการช่วยเหลือหนุนนั้นกฎหมายก็อนุญาตให้ประเทศนั้นเก็บภาษีคอมโต้หรือ CVD ได้เพื่อชดเชยความแตกต่างในราคาอันเนื่องมาจากการช่วยเหลือหนุนนั้น

นอกจาก GATT แล้วก็มีข้อตกลงพหุชาติเกี่ยวกับการช่วยเหลือหนุนปี 2522 (Subsidies Code of 1979) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศต่างหากจาก GATT ที่วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการช่วยเหลือหนุนและการเก็บภาษีคอมโต้ โดยมีการแบ่งการช่วยเหลือหนุนเป็น 2 ประเภท เช่นเดียวกับใน GATT และแบ่งชัดเจนระหว่างความแตกต่างในการช่วยเหลือหนุนเพื่อการส่งออกแก่สินค้าขั้นปฐมและสินค้าอุตสาหกรรม หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ใน Subsidies Code นี้มีรายละเอียดมากกว่าใน GATT อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่ได้เป็นภาคีของข้อตกลงดังกล่าว

ประเทศที่พยายามอ้างเก็บ CVD ต่อสินค้าไทยมากที่สุดคือสหรัฐฯ โดยสหรัฐฯ จะอ้างการใช้ CVD ตามกฎหมายของสหรัฐฯ เพราะเรื่อง การอุดหนุนนี้ บัญญัติอยู่ใน Tariff Act ปี 1930 ซึ่งก็เข้าข้อยกเว้นของ GATT เช่นกันและเมื่อไทยไม่ได้เป็นภาคีข้อตกลงเกี่ยวกับการช่วยเหลือหนุนปี 1979 นั้น การพิจารณา CVD ก็ยังคงอยู่ภายใต้บังคับของ Tariff Act ปี 1930 ใน Tariff Act ปี 1930 นั้นถ้าประเทศไทยเป็นภาคีของข้อตกลงเกี่ยวกับการช่วยเหลือหนุนปี 1979 ก็จะมีข้อยกเว้นให้ผู้ร้องขอรัฐบาลสหรัฐฯ ให้ใช้ CVD ต้องพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ผลิตของสหรัฐฯ อันเนื่องมาจากการช่วยเหลือหนุนของต่างประเทศด้วย (มาตรา 701 ของ Tariff Act ปี 1930) ซึ่งทำให้การใช้ CVD นั้นยากขึ้น แต่สำหรับประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีก็ไม่ต้องการพิสูจน์ความเสียหาย (มาตรา 303 ของ Tariff Act ปี 1930) เพียงแต่อ้างให้ได้ว่าการช่วยเหลือหนุนก็เพียงพอที่จะร้องขอให้มีการเก็บภาษีคอมโต้ได้ เรื่องนี้อ้างว่าไทยให้การช่วยเหลือหนุนนั้นมีอยู่สองลักษณะ ลักษณะแรก เป็นการอ้างการช่วยเหลือหนุนเพื่อเก็บภาษี CVD ในสินค้านำเข้าที่ขายในตลาดประเทศของคนเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน ลักษณะที่สอง เป็นการอ้างการช่วยเหลือหนุนเพื่ออ้างว่าเป็นการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade Practices) ตามมาตรา 301 ของ Trade Act ปี 1974 เพื่อให้รัฐบาลสหรัฐามีสิทธิที่จะออกมาตรการช่วยเหลือหนุนสินค้าของ สหรัฐฯ ให้ไปแข่งได้ดีในตลาดของประเทศที่สาม ดังนั้นจึงมีความมุ่งหมายต่อการคุ้มครองผู้ผลิตในตลาดของคน และในตลาดโลกที่สามอีกด้วย

สำหรับการกล่าวหาว่าประเทศไทยให้การช่วยเหลือหนุนการส่งออกสิ่งทอ จนทำให้มีผู้ผลิตผ้าฝ้ายและเส้นด้ายของไทยต้อง เจรจากำข้อตกลงปฏิเสธการขอรับประโยชน์



(Suspension Agreement) ผู้ผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปต้องยอมถูกเรียกเก็บภาษีเพิ่มขึ้นดังกล่าว เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วง และล่อแหลมมากต่อการผูกขาดการค้าดังกล่าวคุณภาพสินค้าส่งออกของไทยไปยังสหรัฐอเมริกา ที่สำคัญอื่น ๆ เช่น สัมประศกระบ่อง แผงวงจรไฟฟ้า รองเท้า ดอกไม้ประดิษฐ์ ของเด็กเล่นและรวมทั้งปลาทุ่นำกระบ่อง เนื่องจากการแพ้ความเรื่องสิ่งทอจัดเป็นกรณีตัวอย่างที่ดี ยิ่ง สำหรับผู้ผลิตสินค้าอื่น ๆ ในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอุตสาหกรรมส่งออกสำคัญของไทยส่วนใหญ่ ล้วนได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในลักษณะคล้ายคลึงกับที่ผลิตภัณฑ์สิ่งทอได้รับแทบทั้งสิ้น ดังนั้น หากกลุ่มผู้ผลิตสินค้าอื่น ๆ ของสหรัฐอเมริกา ร้องเรียนในกรณีเดียวกันกับสิ่งทอบ้างในอนาคตไทยเราคง จะต้องเจอกับมาตรการเรียกเก็บภาษีตอบโต้กับสินค้าส่งออกอีกหลายชนิดซึ่งก็จะส่งผลกระทบต่อ การส่งออกที่รัฐบาลกำลังเร่งดำเนินการ เพื่อคลี่คลายปัญหาการค้าดุลการค้าของประเทศอยู่ในขณะนี้

ดังนั้นสิ่งที่ไทยต้องพิจารณาเกี่ยวกับเรื่อง CVD จึงมีอยู่ว่า

(1) เมื่อ เป็น เช่นนี้ก็มีข้อควรคิดอยู่ว่าไทยเราควรจะเป็นภาคีของข้อตกลงเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนปี 1979 หรือไม่ ข้อดีก็คือการที่ฝ่ายที่จะใช้ CVD จะต้องพิสูจน์ความเสียหายก่อน แต่ข้อเสียก็มีอยู่เพราะ เมื่อ เป็นภาคีแล้วไทยต้องแจ้งการช่วยอุดหนุนทั้งหมดของไทยให้ประเทศภาคีรัฐ อีกประการหนึ่งก็คือ ทุกประเทศที่เป็นภาคี GATT แล้วไม่ได้อยู่ในข้อยกเว้นของกฎหมายก่อนปี 1947 ก็มีข้อผูกพันต้องพิสูจน์ความเสียหายในการจะใช้ CVD อยู่แล้ว ดังนั้นประเด็นจึงอาจอยู่ที่ว่าการเข้าเป็นภาคีของข้อตกลงการช่วยอุดหนุนปี 1979 เพื่อประโยชน์ในการค้ากับสหรัฐอเมริกา ประเทศเดียว จะ เป็นการคุ้มหรือไม่

(2) ต้องพิจารณาถึงกฎหมายไทยที่ให้ข้อจงใจในการส่งออกในลักษณะที่ไปเข้าหลักเกณฑ์ของการช่วยอุดหนุนที่จะถูกเก็บ CVD ได้ สิ่งที่ควรพิจารณามีอยู่ 2 ประการ ประการแรก คือ ต้องศึกษาหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าอะไรเป็น Subsidy ทั้งกับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ และของต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาแล้วจึงพิจารณาจากกฎหมายไทยว่าจะให้การช่วยอุดหนุนอย่างไรที่จะไม่เข้าเกณฑ์ Subsidy และไม่ถูกเก็บ CVD ประการที่ 2 เป็นการที่ต้องพิจารณาว่าการช่วยอุดหนุนที่หลีกเลี่ยงการถูกเก็บ CVD ไม่ได้เป็นการคุ้มกับผลเสียที่จะได้รับหรือควรรยกเด็กเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเก็บ CVD ที่จะนำไปสู่การอ้างว่ามีการค้าที่ไม่เป็นธรรมจากประเทศไทยเพราะมีการช่วยอุดหนุน

ตัวอย่างของการให้สิทธิและประโยชน์ของกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 นี้ โดยเฉพาะส่วนที่ให้กับกิจการส่งออกตามมาตรา 36 (1)-(4) ซึ่งมักจะเป็นการช่วยเหลือในการยกเว้นอากรขาเข้า ขาออก และภาษีการค้า สำหรับวัตถุดิบหรือของที่นำมาใช้ในการผลิต แล้วส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร การช่วยเหลือดังกล่าว มีผลให้ต้นทุนในการผลิตลดลง ดังนั้นการช่วยเหลือตาม พ.ร.บ.นี้ จึงเป็นการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก ซึ่งสหรัฐอเมริกาสามารถเรียกเก็บภาษีคอบโต้ (CVD) ได้ ดังนั้นคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จึงควรมีการปรับปรุง แก้ไข กฎหมายในประเด็นนี้ คือ บัญญัติให้การช่วยเหลือตาม พ.ร.บ.นี้ เป็นการทั่วไป แล้วค่อยพิจารณาให้การส่งเสริมการลงทุน เฉพาะกิจการที่ทำการส่งออก หากเป็น เช่นนี้จะทำให้ประเทศไทยสามารถยกประเด็นนี้เพื่อต่อสู้กับกฎหมายของสหรัฐฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการช่วยอุดหนุน เพื่อเก็บภาษีคอบโต้ได้ เพราะตามกฎหมายของสหรัฐฯ "หลักการช่วยที่เป็น การทั่วไป" ไม่ถือว่าเป็นการช่วยอุดหนุน

ประเทศไทยกับการดำเนินนโยบายในการเจรจา

ประเทศไทย ได้มีบทบาทในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหากฎที่ส่งผลกระทบต่อเรียกเก็บภาษีคอบโต้การช่วยอุดหนุน (CVD) ไม่น้อย โดยได้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อแก้ไข ปัญหาที่ไทยถูกเรียกเก็บภาษีคอบโต้ (CVD) เพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น การทำข้อตกลงปฏิเสธการขอรับประโยชน์ (Suspension Agreement) การสมัครเข้าเป็น สมาชิกข้อตกลงว่าด้วยการช่วยอุดหนุน (Subsidies Code) การยอมให้เรียกเก็บภาษีเพิ่มขึ้น แต่ต่อสู้ในเรื่องข้อเท็จจริงและหลักฐาน เพื่อให้อัตราภาษีที่จะถูกเรียกเก็บน้อยลง และได้มีการ ว่าจ้างนายความชาวอเมริกัน เพื่อให้ช่วยดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย ในที่สุดก็ได้มีการตกลงทำข้อตกลงปฏิเสธการขอรับประโยชน์ (Suspension Agreement) ในสินค้าสิ่งทอ ประเภทเส้นด้ายและผ้าผืน ที่ส่งไปยังสหรัฐฯ สำหรับในสิ่งทอประเภทเสื้อผ้าสำเร็จรูป ได้ยินยอมให้มีการเรียกเก็บภาษีคอบโต้ (CVD) เพิ่มขึ้น สำหรับข้อตกลงในการปฏิเสธการขอรับประโยชน์ ก็ได้แก่ การปฏิเสธสิ่งที่รัฐเอื้ออำนวยให้บางประการ (ในส่วนที่ถือว่ามีการให้การช่วยอุดหนุน เกินกว่าความเป็นจริง) อาทิ เช่น การซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงิน (Packing Credit) การชดเชย ภาษี การลดค่ากระแสไฟฟ้าเป็นพิเศษ ฯลฯ

สิ่งที่สะท้อนให้เห็นจากปัญหาดังกล่าวสำหรับประเทศไทย ก็คือ ลักษณะของ การส่งเสริมการส่งออกของไทยในปัจจุบัน ส่วนมากเป็นมาตรการที่ให้เพื่อการส่งเสริมการส่งออก

โดยการยกเว้นหรือคืนหรือลด เชยภาษีอากรให้เป็นหลัก อีกทั้งในกฎหมายไทยยังได้บัญญัติว่า สิทธิประโยชน์ดังกล่าวนี้จะให้เฉพาะแค่สินค้าที่ทำหรือผลิตเพื่อการส่งออกเท่านั้น สิ่งนี้จึงเป็นประเด็นหนึ่งที่สหรัฐอเมริกาใช้อ้างในการ เก็บภาษีตอบโต้กับสินค้าไทย ทั้งนี้ เพราะตามหลักกฎหมาย สหรัฐรา ถือว่าการช่วยอุดหนุนที่ให้โดย เฉพาะเจาะจงกับกิจการใดกิจการหนึ่ง ซึ่งมีได้เป็นการช่วยที่ให้โดยทั่วไป (General availability) นั้น เป็นการช่วยอุดหนุนที่สามารถเก็บภาษีตอบโต้ ได้ตามกฎหมายการ เก็บภาษีตอบโต้ของสหรัฐอเมริกา

ประเด็นที่น่าพิจารณาคือประการหนึ่งของกฎหมายส่งเสริมการส่งออกของไทย ก็คือ ประเทศไทยมักจะมีได้ค่านึงถึงหลักกฎหมายของข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือหลักกฎหมายของสหรัฐรา ในเรื่องการช่วยอุดหนุนและการ เก็บภาษีตอบโต้ ดังนั้นประเทศไทยจึงให้การช่วยอุดหนุนที่สหรัฐราสามารถ เก็บภาษีตอบโต้ได้ แต่ไม่ได้ให้การช่วยอุดหนุนที่สหรัฐราจะไม่เก็บภาษีตอบโต้ ตัวอย่าง เช่น กฎหมายส่งเสริมการส่งออกของไทยปัจจุบันนี้ ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมด เป็นมาตรการที่ยกเว้นหรือคืนหรือลด เชยภาษีอากรให้ในการผลิตขั้นสุดท้าย และให้เฉพาะกับกิจการส่งออกเท่านั้น ดังนั้นสหรัฐราจึงสามารถ เก็บภาษีตอบโต้กับการช่วยอุดหนุนกรณีนี้ของไทยได้ เพราะตามหลักกฎหมาย สหรัฐราถือว่า แม้จะเป็นการยกเว้นหรือคืนหรือลด เชยภาษีอากรให้ไม่เกินส่วนที่จัดเก็บไว้ก็ตาม แต่ ถ้าหากเป็นการให้ เฉพาะเจาะจงกับกิจการใดกิจการหนึ่งโดย เฉพาะเพื่อการส่งออก ซึ่งมีได้เป็นการช่วยที่ให้โดยทั่วไปแล้ว จะถือว่าเป็นการช่วยอุดหนุนที่เกินสมควร จึงสามารถ เก็บภาษีตอบโต้ได้ ดังนั้น ในประเด็นนี้ถ้าหากประเทศไทยจะเพิ่มความสนใจกับหลักกฎหมายของข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะหลักกฎหมายของสหรัฐรา แล้วพยายามออกกฎหมายส่งเสริมการส่งออกของไทยให้สอดคล้องกับหลัก เกณฑ์ของสหรัฐราม้าง ก็จะเป็นประโยชน์กับประเทศไทยได้มาก

ส่วนหลักกฎหมายของข้อตกลงว่าด้วยการช่วยอุดหนุน (Subsidies code) เมื่อไทยมิได้เป็นภาคีสมาชิก จึงไม่สามารถอ้างหลักกฎหมายของข้อตกลงนี้ได้ แม้ว่าในอนาคต หากไทยพิจารณาจะเข้าเป็นภาคีสมาชิกของข้อตกลงนี้ก็ตาม หลักกฎหมายของข้อตกลงนี้ ก็คงจะ ไม่เป็นประโยชน์สำหรับประเทศไทยที่จะใช้อ้าง เป็นข้อต่อสู้กับสหรัฐรา เนื่องจากตามบทบัญญัติของ มาตรา 19 อนุมาตรา 9 ได้บัญญัติให้สิทธิพิเศษกับประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกของข้อตกลงนี้อยู่ก่อน มีสิทธิไม่ใช้ข้อตกลงนี้กับประเทศที่จะสมัคร เป็นสมาชิกในภายหลัง หากว่าประเทศภาคีสมาชิก เดิมนั้น ไม่เห็นชอบด้วยการ เข้าเป็นภาคีสมาชิกของประเทศที่จะสมัครใหม่ ดังนั้นจากหลัก กฎหมายนี้จึงทำให้สหรัฐรมีสิทธิที่จะไม่ใช้ข้อตกลงนี้กับประเทศไทยได้ แม้ไทยจะเป็นภาคีสมาชิก

แล้วก็ตาม ถ้าหากว่าสหรัฐฯไม่เห็นชอบด้วยกับการเข้าเป็นภาคีสมาชิกของประเทศไทย หลักกฎหมายนี้จึงเป็นประเด็นสำคัญที่สหรัฐฯ สามารถนำมาใช้เป็นข้อต่อรองกับประเทศไทย โดยให้ไทยยอมรับเงื่อนไขบางประการ เช่น จะต้องพยายามลด หรือจำกัดการช่วยเหลือ เพื่อการส่งออกให้น้อยลง และในที่สุดต้องยกเลิกการช่วยเหลือเพื่อการส่งออกภายในเวลาที่กำหนด เพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่สหรัฐฯจะให้ความเห็นชอบ หรือรับรองในการเข้าเป็นภาคีสมาชิกของประเทศไทย

ข้อนำพิจารณาสำหรับประเด็นที่ไทยต้องการเป็นภาคีสมาชิกของข้อตกลงว่าด้วยการช่วยเหลือหนี้ ก็เพราะไทยต้องการใช้หลักกฎหมายของข้อตกลงนี้ ให้สหรัฐฯพิสูจน์ความเสียหาย (injury test) ก่อนที่จะสามารถเก็บภาษีตอบโต้ ดังนั้น หากว่าไทยต้องยอมรับเงื่อนไขในการลดและยกเลิกการช่วยเหลือเพื่อการส่งออก แลกเปลี่ยนกับการที่สหรัฐฯจะยอมรับข้อตกลงนี้กับประเทศไทย หลักกฎหมายนี้ก็ไม่ใช่เป็นประโยชน์กับไทยอีกต่อไป ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อไทยได้ลดและยกเลิกการช่วยเหลือแล้ว ก็ไม่มีเหตุผลใดที่สหรัฐฯจะต้องมาเก็บภาษีตอบโต้กับสินค้าของไทยอีก ซึ่งเป็นข้อที่ไทยต้องพิจารณาให้ละเอียดและรอบคอบก่อนตัดสินใจเข้าเป็นภาคีสมาชิก



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การแก้ปัญหาการค้าของสหรัฐฯ ด้วยวิธีการตอบโต้อย่างรุนแรงจะมีผลอย่างสำคัญต่อการทำลายระบบการค้าเสรีของโลก ทั้ง ๆ ที่สหรัฐฯ เองเคยประกาศนโยบายสนับสนุนการค้าเสรีอย่างชัดเจน แต่กลับต้องหันมาใช้นโยบายกีดกันทางการค้าด้วยวิธีการต่าง ๆ มรสุมเศรษฐกิจจากภายนอกประเทศดังกล่าวแล้วในเบื้องต้นนั้น ย่อมมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากไทยเป็นประเทศที่เปิดประตูกว้างในด้านการติดต่อค้าขายกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งได้รับผลกระทบจากอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและการเงินของโลก และอีกส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการผันผวนของเศรษฐกิจการเงินภายในประเทศบวกกับการปรับตัวเพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องเพียงใด รวมทั้งโครงสร้างเศรษฐกิจไทย เอื้ออำนวยแค่ไหนต่อการปรับนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อผ่อนคลายปัญหาทางเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา ผลกระทบจากความผันผวนทางเศรษฐกิจและการเงินของโลก เมื่อบวกกับการผันแปรของเศรษฐกิจภายในประเทศ และการปรับนโยบายและมาตรการในแต่ละช่วงเวลานั้นย่อมเกิดผลทั้งในส่วนตัวและส่วนเสียควบคู่กันไป ดังนั้นการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดความสำคัญก่อน หลัง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหาค่าที่ตรงจุดและทันเวลา เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาสะสมในระยะยาวที่เรื้อรังจนยากต่อการแก้ไข ซึ่งถ้าหากปล่อยให้เกิดปัญหาดังกล่าวแล้ว ย่อมจะก่อให้เกิดผลบั่นทอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศ

เนื่องจากอุตสาหกรรมสิ่งทอมีความสำคัญต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เพราะก่อให้เกิดรายได้และการจ้างงานแก่ประชาชนภายในประเทศปีหนึ่งเป็นจำนวนไม่ใช่น้อย โดยในปี 2528 และจนถึงปัจจุบันรายได้จากการส่งออกผลิตภัณฑ์สิ่งทอสูงเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ และคาดว่าจะยังคงมีความสำคัญต่อไปในอนาคต แต่เนื่องจากการค้าสิ่งทอของโลกต้องขึ้นอยู่กับตลาดข้อตกลงที่ถูกจำกัดด้วยระบบโควต้าเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นจึงควรมีการกระจายตลาดไปยังประเทศนอกข้อตกลงที่ไม่มีโควต้าให้มากขึ้น โดยมุ่งไปยังตลาดตะวันออกกลาง ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น รัสเซีย และแอฟริกา อย่างไรก็ตามตลาดข้อตกลงที่มีการจำกัดโควต้า 18 ประเทศก็ยังคงเป็นตลาดสำคัญที่จำเป็นต่อการส่งออกสิ่งทอมากกว่าร้อยละ 60 จึงจำเป็นที่จะต้องมุ่งรักษาตลาดเหล่านี้ และพยายามที่จะหาช่องทางที่จะขยายการส่งออกให้ได้มากขึ้น ทั้งนี้จะต้องเริ่มจากข้อตกลงล่องฝ่าฝืนที่จะกระทำกับประเทศผู้นำเข้า โดยยึดหลักเกณฑ์และแนวทางจากข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ MFA ดังนั้นเนื้อหาและเงื่อนไขใน MFA จึงมี

มีบทบาทและอิทธิพลต่อการทำข้อตกลงสองฝ่ายมาก เพราะข้อตกลงจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยได้หากด้วยบทที่ใช้เป็นพื้นฐานในการเจรจา มีเงื่อนไขที่ไม่เข้มงวดต่อประเทศไทยผู้ผลิต

2. ข้อเสนอแนะ

แนวทางที่รัฐบาลควรดำเนินนโยบายทางการค้าและการเจรจาทางการค้าที่สำคัญโดย

2.1 เพิ่มบทบาทในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายในเวทีแอกด์

ในการแก้ไขปัญหาทางการค้า ประเทศไทยยังไม่ได้ใช้กฎเกณฑ์ของแอกด์ให้เป็นประโยชน์ โดยมักจะใช้วิธีการเจรจาทวิภาคี เนื่องจากความรู้สึกตื่นตัวในเรื่องแอกด์ยังไม่เกิดขึ้นเต็มที่ แอกด์เป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้ประเทศภาคีสมาชิกได้แสดงท่าทีของคนในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ประเทศภาคีใดประสบปัญหาในลักษณะเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกันสามารถรวมกลุ่มเพื่อแสดงจุดยืนร่วมกัน เป็นการสร้างพลังต่อรองทางการค้า ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับประเทศกำลังพัฒนาขนาดเล็ก เช่น ประเทศไทย ดังนั้น การอิงกฎของแอกด์ ซึ่งเป็นกติกาสากลในระบบการค้าของโลกจึงเป็นเสมือนเครื่องมืออย่างหนึ่งในการเสริมสร้างอำนาจการต่อรองในทุกระดับ ทั้งระดับทวิภาคี และพหุภาคี

ดังนั้นแล้วสิ่งที่ควรจะทำเมื่อมีการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศขึ้น คือการเรียกร้องความสนใจ ความเข้าใจ ความร่วมมือ ตลอดจนแรงกดดันจากบรรดาประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะในทางหนึ่งทางใด เพื่อเป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะทำให้ประเทศผู้ละเมิดจำยอม ประการสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การเรียกความสนใจและร่วมมือนี้จะต้องกระทำในลักษณะที่ทันต่อเหตุการณ์และให้สังคมนานาชาติ (International Community) ยกความรู้สึกว่าเป็นเรื่องของคนของทุกคน ของโลก หากใช้ประเทศใดประเทศหนึ่งซึ่งกำลังได้รับผลร้ายจากการละเมิดหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้นโดยเฉพาะไม่ ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจทำได้โดยการอ้างหลักต่าง ๆ ที่ถูกละเมิด ถือเป็นหลักสากลที่ทุกประเทศยอมรับนับถือและมีส่วนเกี่ยวข้องหรือจะมีผลร้ายเช่นกัน หากเกิดกับประเทศนั้น ๆ ในภายภาคหน้าไม่ว่าในทางใด ๆ

สำหรับการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการเจรจา
คือ ⁶

⁶ ผลสรุปของการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง "การเจรจาการค้าหลายฝ่ายของอุรุกวัย และผลประโยชน์ของประเทศไทย," ระหว่างวันที่ 6-8 มีนาคม 2530 ณ โรงแรมเอเชียพญา, กองนโยบายพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ 2530, หน้า 59-60.

1. ทำให้การค้าเป็นไปได้โดยเสรีมากขึ้น และมีการขยายตัวของการค้าโลก เพื่อประโยชน์แก่ทุกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนา ทั้งนี้ ให้อำนาจการปรับปรุงเงื่อนไขการเข้าสู่ตลาดโดยการลดหย่อนและยกเลิกภาษีศุลกากร การจำกัดปริมาณการค้า และมาตรการและอุปสรรคอื่น ๆ ที่มิใช่ภาษีศุลกากร
2. ส่งเสริมบทบาทของแกตต์ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ปรับปรุงระบบการค้าแบบหลายฝ่ายบนรากฐานแห่งหลักการและกฎข้อบังคับของแกตต์ และดำเนินการให้การค้าของโลกเป็นไปได้โดยเสรี เที่ยงวินัยที่มีประสิทธิผลและใช้บังคับได้มากขึ้น
3. ดำเนินการให้ระบบแกตต์มีการสนองตอบต่อสภาวะเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปมากยิ่งขึ้น โดยอำนวยความสะดวกปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่จำเป็น และโดยการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างแกตต์กับองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงในแบบแผนและสู่ทางการค้า ซึ่งรวมถึงการค้าสินค้าเทคโนโลยีขั้นสูงที่กำลังทวีความสำคัญเพิ่มขึ้น ปัญหาที่ยากในตลาดสินค้าโภคภัณฑ์และความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงสภาวะแวดล้อมทางการค้าเพื่อให้ประเทศลูกหนี้สามารถชำระหนี้สินได้
4. ส่งเสริมให้มีความร่วมมือทั้งในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศควบคู่กันไป เพื่อให้นโยบายการค้าและนโยบายเศรษฐกิจด้านอื่น ๆ ที่มีผลต่อการเจริญและการพัฒนาเศรษฐกิจมีความสอดคล้องกันยิ่งขึ้น และเพื่อสนับสนุนให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ได้ผลและจริงจัง ที่จะปรับปรุงการค้าเงินงานของระบบการเงินระหว่างประเทศ และระบบการเคลื่อนย้ายทรัพยากรทางการเงินและการลงทุนไปยังประเทศกำลังพัฒนา

สำหรับสิ่งทอและเครื่องแต่งกายการเจรจา มีเป้าหมายที่จะจัดทำแนวทางปฏิบัติที่จะทำให้การค้าสินค้าประเภทนี้ ได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของแกตต์ในที่สุด โดยอยู่บนรากฐานของกฎข้อบังคับและระเบียบวินัยของแกตต์ซึ่งจะปรับปรุงให้เข้มแข็งขึ้น อันจะมีส่วนช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่จะทำให้การค้าเป็นไปได้โดยเสรียิ่งขึ้น คือ การลดหย่อนและมาตรการตอบโต้ (ตามมาตรา 6, 16 และ 23) ควรให้มีการแก้ไขกฎข้อบังคับการให้มิชข้อผูกพันการลดหย่อนการส่งออกสำหรับสินค้าทุกประเภทโดยเท่าเทียมกัน รวมถึงการให้ลดหย่อนการผลิตและกำหนดควมียามให้ชัดเจน เช่น ความเสียหายร้ายแรง และส่วนแบ่งที่เป็นธรรม เป็นต้น

สำหรับประเด็นทางกฎหมายในเรื่องหลักเกณฑ์การช่วยอุดหนุนที่สำคัญต่อการ
แก้ไขและต่อการตกลงในการเจรจา มีประเด็นที่น่าพิจารณาคือ

หลักเกณฑ์การช่วยอุดหนุนใน GATT นั้นมีอยู่ 2 ลักษณะใหญ่ คือ การช่วย
อุดหนุนที่นำไปสู่การเก็บภาษีตอบโต้ (CVD) จากประเทศที่สินค้าที่ได้รับการช่วยอุดหนุนนั้นได้ส่ง
เข้าไปขายกับการช่วยอุดหนุนที่มีผลต่อสภาพการแข่งขันในการขายสินค้าชนิดนั้นของประเทศต่าง ๆ
ในตลาดที่สามหรือตลาดโลก ใน 2 ลักษณะนั้นก็มีการช่วยอุดหนุน 2 ประเภทคือ การช่วยอุดหนุน
การผลิตหรือช่วยอุดหนุนภายในประเทศ (production or domestic subsidies)
และการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก (export subsidies) ประเด็นที่จะพิจารณาในหัวข้อนี้
คือ เกณฑ์ในการพิจารณาประเภทของการช่วยอุดหนุนในลักษณะที่สองของการช่วยอุดหนุน ใน
ปัจจุบันทั้ง GATT และ Subsidies Code ยังไม่สามารถให้หลักเกณฑ์ได้อย่างแน่ชัดว่าจะไร
เป็นการช่วยอุดหนุนการผลิตซึ่งโดยทั่วไปอนุญาตให้กระทำได้ กับอะไรเป็นการช่วยอุดหนุนเพื่อการ
ส่งออกซึ่งแม้จะไม่ได้ห้ามแต่ก็พยายามสร้างหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาไม่ให้มีการช่วย เช่นนี้มากเกินไป
การช่วยอุดหนุนทั้งสองนี้มีผลต่อสภาพการแข่งขันในตลาดที่สามหรือตลาดโลกอย่างยิ่ง สำหรับใน
GATT นั้น มาตรา 16(1) ให้มีการแจ้งการช่วยอุดหนุนที่มีผลเสียหายและฝ่ายเสียหายมีสิทธิใน
การขอหารือ ส่วนมาตรา 16(3) และ (4) พยายามสร้างเกณฑ์ว่าการช่วยอุดหนุนการส่งออก
คือสินค้าเกษตรและอื่น ๆ มากเพียงใดควรจจะระงับ แต่ปัญหาที่ว่าอะไรเป็นการช่วยอุดหนุนเพื่อ
การส่งออกนั้นยังไม่มีเกณฑ์ที่ชัดเจน เช่น การมีมาตรการช่วยอุดหนุนการผลิตซึ่งการผลิตนั้นมีการ
ส่งออกถึง 75% เช่นนี้ จะถือเป็นการช่วยอุดหนุนการส่งออกตามมาตรา 16(3) หรือ 16(4)
ได้หรือไม่ ถ้าได้ก็จะได้อุณหภูมิว่าเกินที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ปัญหาคล้ายคลึงกันนี้ก็เกิดขึ้นใน
Subsidies Code

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกันข้างต้นก็คือ เกณฑ์ที่ว่าการช่วยอุดหนุนการส่งออก (หาก
สามารถวางหลักเกณฑ์ได้แล้วว่าอะไรเป็น export subsidies) นั้นจะต้องมากเพียงใดจึงจะ
เป็นเกณฑ์ที่กฎหมายห้ามอันจะนำไปสู่การอาศัยข้ออ้างตามกฎหมาย ไปช่วยในการเจรจาให้ระงับ
มาตรการ เช่นว่า หรือไปเจรจาขอค่าทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือ เพื่อใช้กระบวนการ
ระงับข้อพิพาท เป็นตัวช่วยเพิ่มความกดดันในการเจรจา ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ เกณฑ์เกี่ยวกับ
สินค้าเกษตร เช่น มาตรา 16(3) ห้ามการช่วยอุดหนุนสินค้าเกษตรที่มีผลทำให้ประเทศที่ให้นั้น

ได้มีส่วนแบ่งเกินกว่าที่เป็นธรรมในการส่งออกสินค้าดังกล่าว (more than an equitable share of world export trade) แม้ใน Subsidies Code ก็ได้พยายามตีความเกณฑ์ดังกล่าวแล้วในทางปฏิบัติแต่ก็ยังไม่ทันปัญหาการที่พิจารณาไม่ได้ว่าอะไร แค่นั้น เพียงใด คือการมีส่วนแบ่งเกินกว่าที่เป็นธรรม และจะใช้ตลาดเดี่ยวหรือตลาดรวมเป็นการดูส่วนแบ่ง คดีที่ผ่านสู่ GATT ก็ยังหาบทสรุปไม่ได้ ผู้ตัดสินเองก็ไม่แน่ใจว่าอย่างไรจึงจะเข้าเกณฑ์ดังกล่าว นอกจากนี้ในกรณีปัญหาการช่วยเหลือทุนการส่งออกข้าวของสหรัฐฯ ภายใต้ Farm Act นั้น ยังสร้างข้อคิดได้อย่างดีว่า หลักเกณฑ์ที่ห้ามการช่วยเหลือทุนที่มีผลให้ได้รับส่วนแบ่งเกินกว่าที่เป็นธรรมในตลาดนั้นนำไปใช้กับกรณีที่ฝ่ายหนึ่งอ้างว่าการช่วยเหลือทุนนั้นเป็นการเอาคืน (recapture) ซึ่งตลาดที่ได้เสียไปเมื่อก่อนปี 2525 (1982) ได้หรือไม่ จะนำหลักเกณฑ์เช่นว่าไปใช้ต่อกรณีที่ประเทศไทยมีจำนวนข้าวที่ส่งออกเพิ่มขึ้น แต่มีราคาลดลง รายได้น้อยลง เพราะถูกกดราคา โดยการช่วยเหลือทุนการส่งออกของสหรัฐฯ ได้หรือไม่ กรณีที่กล่าวมานี้ เป็นกรณีที่เห็นว่าได้ว่าฝ่ายหนึ่งมีการช่วยเหลือทุนมากและมีผลต่อการส่งออกจริงและอีกฝ่ายหนึ่งก็เสียหายจริงจากการเปลี่ยนแปลงในสภาพการแข่งขันในตลาดโลกอื่น เนื่องมาจากการช่วยเหลือทุนนั้นแต่กฎหมายกลับไม่สามารถนำไปปรับใช้กับสถานการณ์ดังกล่าวได้

ดังนั้น การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยในประเด็นเกี่ยวกับการช่วยเหลือทุนจึงควรจะต้องมีการปรับปรุงหลัก เกณฑ์ เช่นว่านี้ให้สามารถครอบคลุมสถานการณ์ต่าง ๆ ที่มีผลมาจากการช่วยเหลือทุนการส่งออกได้ และเป็นเกณฑ์ที่ผู้จะอิงกับกฎหมายพอจะมองเห็นความเป็นไปได้ในการพิสูจน์ให้เข้าหลักเกณฑ์และผู้ที่ต้องตัดสิน เช่น ที่ประชุม GATT หรือตุลาการที่ GATT ตั้งขึ้นก็ปรับให้ใช้และตัดสินโดยใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ การเจรจาแก้ไขเรื่องเกณฑ์การพิจารณาว่าอะไร เป็นการส่งออก หรือการช่วยเหลือทุนภายในประเทศและการช่วยเหลือทุนเพื่อการส่งออก จึงจะ เข้าเกณฑ์ที่กฎหมายต้องการห้าม ควรจะสร้างความโปร่งใสในกฎหมายให้ผู้ที่ต้องการอิงกับกรอบกติกา GATT ในการเพิ่มอำนาจการต่อรองสามารถทำได้โดยหยิบยกหลักเกณฑ์ที่กล่าวอ้างว่าได้มีการละเมิดได้และให้ผู้ที่จะใช้ GATT เป็นเวทีการฟ้องร้องตัดสินคดีก็ทำได้เช่นเดียวกัน

และเพื่อให้สามารถได้รับประโยชน์จากการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ประเทศไทยจึงควรมีการเตรียมการสำหรับการเจรจาในเวทีการเจรจาดัง ๆ ให้มีความพร้อมอยู่เสมอ โดยภาครัฐบาลควรมีแนวทางปฏิบัติดังนี้⁷

⁷ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "แนวคิด : บทวิพากษ์ในเชิงกฎหมาย," ผลสรุปของการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยและผลประโยชน์ของประเทศไทย อ้างแล้ว หน้า 44.



1. ทบทวนวิเคราะห์นโยบายการเจรจาอยู่เสมอ เพื่อหาทวิวิธีที่เหมาะสมตามวาระและโอกาส เนื่องจากสภาวะการเจรจาการค้าระหว่างประเทศนั้น มีความเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว ดังนั้น นโยบายของไทยต้องยืดหยุ่นและยังประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ ยกตัวอย่างเช่น การเจรจาทำข้อตกลงสองฝ่ายเกี่ยวกับสิ่งทอฉบับใหม่ ซึ่งในปัจจุบันก็ยังไม่สามารถเจรจาดกลงกันได้ เนื่องจากสหรัฐฯเสนอปรับโครงสร้างข้อตกลงสิ่งทอฉบับใหม่ โดยแบ่งกลุ่มสินค้าควบคุมออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ (group limit) ซึ่งฝ่ายไทยไม่สามารถที่จะพิจารณาทำข้อตกลงในลักษณะดังกล่าวได้ เพราะจะทำให้การส่งออกในรายการนอกโควต้า ไม่สามารถขยายตัวได้และจะทำให้สินค้าที่มีการส่งออกเพียงเล็กน้อย ไม่สามารถขยับขยายการผลิตเพิ่มขึ้นได้ ประเทศไทยได้ใช้กลยุทธ์วิธีการเจรจาที่เข้มแข็ง โดยปฏิเสธข้อเสนอมือของสหรัฐฯ เนื่องจากเห็นว่า การชลอการเจรจาออกไป จะเปิดโอกาสให้สหรัฐฯสามารถทบทวนท่าทีของคนและอาจเสนอท่าทีที่ยืดหยุ่นกว่าเดิม โดยเฉพาะข้อต่อสู้ของไทย (เช่น การต่อสู้ว่าอุตสาหกรรมสิ่งทอของสหรัฐฯ มิได้รับการกระทบกระเทือนถึงขั้นทำลายตลาด (Market Disruption) ที่จะให้เปิดการเจรจาตามมาตรา 3 ของ MFA ได้) ที่ใช้ตอบโต้สหรัฐฯ เป็นเครื่องมือสำคัญในการโน้มน้าวให้สหรัฐฯปรับปรุงท่าทีของคนให้ยืดหยุ่นขึ้น

2. ใช้ทุกเวทีของการเจรจาตามความเหมาะสม โดยมีท่าทีที่มั่นคงซึ่งปกป้องผลประโยชน์ของประเทศให้มากที่สุด

3. พยายามไม่ให้ประเทศพัฒนาแล้วเบี่ยงเบนเป้าหมายของการเจรจา

4. ต้องมีการระดมพลังความคิด (brain storming) จากผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ด้วยการประสานงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดทั้งภาครัฐบาลและเอกชน

5. กระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวเกี่ยวกับการเจรจาการค้า รอบอุรุกวัยให้แพร่ขยายไปยังทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

6. ควรมีการมีอยู่จิตสำนึกเกี่ยวกับแกดคัทที่เข้าใจง่าย และเป็นรูปธรรมเพื่อให้มีมาตรฐานมากขึ้น สำหรับผู้ที่ไม่มีความรู้เรื่องกฎหมายหรือเรื่องแกดคัทก็สามารถเข้าใจได้โดยง่าย

2.2 เพิ่มบทบาทในการเจรจาเกี่ยวกับข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศ MFA เพราะผลสรุปของ MFA จะปรากฏออกมาในรูปแบบของการเจรจาท่าข้อตกลงสองฝ่าย โดยการพยายามเพิ่มอำนาจการต่อรองของประเทศไทยในที่ประชุม เช่น การรวมกลุ่มอาเซียนโดยกำหนดทิศทางประสานประโยชน์ให้เป็นที่ไปในแนวทางเดียวกัน โดยเฉพาะการเจรจาข้อตกลงสองฝ่าย เพื่อกำหนดโควตาการส่งออกสิ่งทอ ควรเพิ่มอำนาจการต่อรองของไทยให้มากขึ้น

ประเทศไทยจำเป็นต้องมีมาตรการโต้ตอบ เพื่อเป็นการเพิ่มอำนาจในการเจรจการค้ากับต่างประเทศ เพื่อเป็นการคุ้มครองการผลิตและผู้ผลิตของไทยจากการที่อาจจะถูกต่างประเทศแย่งตลาด และเพื่อเป็นการช่วยเหลือแก่ผู้ผลิตและผู้ส่งออกไทยในกรณีที่มีการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรมในตลาดโลก ซึ่งมาตรการการตอบโต้นี้อาจจะมีอยู่ในรูปของมาตรการทางภาษีศุลกากร มาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากร (NTB) มาตรการการช่วยเหลือในการแข่งขัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีฉุกเฉินและรวมไปถึงมาตรการที่จะนำเรื่องความไม่เป็นธรรมทั้งหลายขึ้นกล่าวอ้างในที่ประชุมระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อขอความเห็นใจ (Parlimetary Diplomacy) จนถึงการหาคำตัดสินการบังคับจากองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ด้วย อีกทั้งยังต้องอาศัยความร่วมมือ และความเป็นเอกภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เช่น กรณีสิ่งทอ หากสหรัฐฯ มีความเข้มงวดกับไทยแล้ว รัฐบาลอาจขอให้ภาคเอกชนลดการนำเข้าฝ้ายจากสหรัฐฯ และหันไปซื้อจากที่อื่นหรืออาจวางมาตรการเพื่อลดการนำเข้าสินค้าจากสหรัฐฯ โดยกำหนดให้มีการออกใบอนุญาต เพื่อสร้างอุปสรรคและเพิ่มขึ้นก่อนแก่การนำเข้าสินค้าจากสหรัฐฯ สำหรับทางภาครัฐบาลนั้น อาจดำเนินการประท้วงทางด้านการเมือง โดยชี้แจงให้รัฐบาลสหรัฐฯ ทราบถึงสถานการณ์ทางด้านชายแดน และภาวะที่ไทยต้องรับในการเลี้ยงดูผู้อพยพ หรือในบางกรณีที่ภาครัฐบาลจะต้องซื้อสินค้า เช่น เครื่องจักร รถโดยสาร เครื่องบิน เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ เหล่านี้ ก็อาจจะชดเชยการซื้อหรือพิจารณาเลือกซื้อจากแหล่งอื่น เพื่อเป็นการเพิ่มอำนาจในการต่อรอง เท่าที่ผ่านมามีความเป็นเอกภาพในเรื่องนี้ของประเทศไทยยังมีน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอาเซียนอื่น ๆ เช่น อินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน

2.3 ประเทศไทยควรให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาโดยวิธีการล็อบบี้ (Lobbying)

ในการประกาศใช้กฎหมายใด ๆ รัฐสภากรองเกรสซึ่งประกอบด้วย สภาทั้งสองจะต้องผ่านความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้น ๆ เสียก่อน จึงจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ซึ่งในทางปฏิบัติจะต้องส่งไปให้ประธานาธิบดีลงนามก่อนประกาศใช้ แต่ประธานาธิบดีมีสิทธิยับยั้งไม่ยอมลงนามในร่างกฎหมายที่รัฐสภามั่นใจเห็นชอบซึ่งในกรณีดังกล่าว ประธานาธิบดีจะส่งร่างกฎหมายนั้นคืนให้สภาพิจารณาใหม่ ถ้าสภาทั้งสองพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงสองในสามให้ผ่านร่างกฎหมายดังกล่าว ก็ให้ร่างกฎหมายนั้นประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ในกรณีร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาทั้งสองแล้วและส่งไปให้ประธานาธิบดีเพื่อลงนามประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ประธานาธิบดีไม่ส่งคืนภายใน 10 วัน ก็ให้ร่างกฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้โดยถือเสมือนว่า ประธานาธิบดีได้ลงนามในร่างกฎหมายฉบับนั้นแล้ว

การที่จะให้รัฐบาลสหรัฐฯ เลิกเลิกการใช้มาตรการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการที่ถูกต้องหรือขัดแย้งกับข้อตกลงระหว่างประเทศ จะทำได้ก็จะต้องมีการยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายที่มีการบังคับใช้อยู่เสียใหม่ ซึ่งก็จะต้องมีการตรากฎหมายขึ้นใหม่ และนั่นย่อมหมายความว่า จะต้องได้รับความยินยอมเห็นชอบจากสภากรองเกรสอัน ประกอบด้วย วุฒิสภาหรือสภาสูงกับสภาผู้แทนหรือสภาล่างซึ่งสมาชิกในสภาดังกล่าวต่างก็มุ่งรับใช้ผลประโยชน์ของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้ให้การสนับสนุน เลือกตั้งตน เข้าไปในสภาหรือแม้แต่การคัดค้านมิให้มีการตรา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กฎหมายใด ๆ อันจะเป็นการกีดกันการนำเข้าสินค้าจากประเทศอื่น ๆ รวมทั้งไทย จะยังเกิดผลเพียงใดหรือไม่ก็ต้องอาศัยสมาชิกสภาครองเกรสของสหรัฐซึ่งจะเป็นผู้ตัดสินใจ โดยคะแนนเสียงข้างมาก การใช้วิธีการล็อบบี้ (Lobbying) เพื่อโน้มน้าวให้สมาชิกสภาครองเกรสช่วยร่างและเสนอกฎหมายใด ๆ อันเป็นการส่งเสริมการค้าเสรีหรือคัดค้านร่างกฎหมายใด ๆ ที่จะเป็นการกีดกันการค้าลดจนการลงคะแนนเสียงสนับสนุนหรือคัดค้านร่างกฎหมายต่าง ๆ จึงถือเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ในสหรัฐอเมริกาเองมีบุคคลพวกหนึ่งซึ่งทำหน้าที่เป็นล็อบบี้ (Lobby) นั่นคือ เป็นผู้ที่คอยวิ่งเต้นติดต่อสมาชิกสภาครองเกรสและโน้มน้าวให้สมาชิกสภาครองเกรสสนับสนุนหรือคัดค้านกฎหมายต่าง ๆ โดยตั้งบริษัทหรือสำนักงานของตนดำเนินธุรกิจรับจ้างนักธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศวิ่งเต้นติดต่อสมาชิกสภาครองเกรสให้สนับสนุนหรือคัดค้านร่างกฎหมายต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ของลูกค้าของตน ซึ่งนับว่าเป็นพวกที่มีบทบาทไม่น้อย ตัวอย่างของการใช้วิธีการล็อบบี้ที่ได้ผลมาแล้วก็คือ การที่ร่างกฎหมายควบคุมการค้าสิ่งทอ Jenkins Bill และ Derrick Bill ไม่ผ่านออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมาย

2.4 สร้างกลไกให้รัฐสภาหรือสภาผู้แทนฯ มีส่วนร่วมมากขึ้น กลไกเช่นนี้จะช่วยให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการต่อรองทางการค้ามากขึ้น เพราะสามารถอ้างกับต่างประเทศได้ว่าฝ่ายบริหารอาจจะยอมตามข้อเสนอแต่รัฐบาลไม่ยินยอม โดยสภาผู้แทนจะมีบทบาทในการช่วยรัฐบาลหลีกเลี่ยงแรงกดดันจากต่างประเทศได้อีกด้วย ในขณะที่ไทยเคารพในกระบวนการตัดสินใจในระบบของสหรัฐ ประเทศเหล่านั้นก็ต้องเคารพในกระบวนการดังกล่าวซึ่งเป็นกระบวนการที่ชอบในระบบประชาธิปไตยของไทยด้วย ดังนั้นฝ่ายบริหารย่อมอ้างได้เต็มที่ว่าฝ่ายซึ่งเป็นค่าน้ำในการรับความกดดันจากต่างประเทศอาจต้องยอมให้บางข้อ แต่การพิจารณาในที่สุดย่อมขึ้นอยู่กับสภาผู้แทนฯ ในช่วงระยะ 5-6 ปีที่ผ่านมา เทคนิคในการเจรจาของต่างประเทศก็ใช้องค์กรเหล่านี้อยู่เสมอ เช่น สหรัฐฯ จะอ้างสภาครองเกรสในกรณี Farm Act และจะอ้างคณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศ (ITC) ในการพิจารณาความเสียหายของผู้ผลิตภายในประเทศเพื่อใช้มาตรการฉุกเฉินลดการนำเข้าหรือมาตรการอื่น ๆ เพื่อกีดกันทางการค้า

นอกจากนี้ ยังเป็นการพัฒนาบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศด้วย โดยฝ่ายนิติบัญญัติสามารถที่จะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศได้ หากฝ่ายนิติบัญญัติเองออกกฎหมายในลักษณะที่กำหนดกรอบนโยบายเอาไว้ด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในพระราชบัญญัติการส่งออกปอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 นั้น มี 25 มาตรา แต่มีประกาศกระทรวงและกรมบัญชี การที่มีลักษณะนั้นนี้พระราชบัญญัติได้กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรี ในการกำหนดว่าสินค้าใดควรมีการห้ามนำเข้าส่งออก และสินค้าใดต้องได้รับใบอนุญาตก่อน รวมทั้งหลักการอนุญาตด้วย สิ่งเหล่านี้ฝ่ายนิติบัญญัติควรที่จะกำหนดได้เอง เพื่อเป็นกรอบของนโยบาย เพราะนโยบายและการจัดระเบียบการส่งออกย่อมมีผลกระทบต่อเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมในประเทศไทย เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารไปแล้ว จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่าทำไมนโยบายข้าวแต่ละปีก็ตี การลงนามในสัญญาจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังก็ตี สภาผู้แทนฯ ไม่ได้มีบทบาทเกี่ยวข้องเลย ทั้ง ๆ ที่เกี่ยวกับปากท้องของประชาชนที่ผู้แทนเป็นตัวแทนอยู่⁸

ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติต้องร่างกฎหมายที่มี "รายละเอียดหลัก" เพื่อเป็นกรอบของนโยบายและอาจมีการกำหนดให้มีการนำข้อตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ มาขอรับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนก่อน ระบบนี้มีใช้แล้วในประเทศอังกฤษ โดยสมาชิกสภามีสิทธิที่จะยื่นญัตติไม่เห็นด้วยกับบทบัญญัติของข้อตกลงบางเรื่องนั้นได้

2.5 จัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบโดยตรงด้านการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ โดยให้เป็นองค์กรขนาดเล็กที่มีความคล่องตัว ซึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญทางด้านการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการวางนโยบายในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยที่โครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับนโยบาย

⁸ บุญชู โรจนเสถียร. "บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทย : ขอบข่ายและข้อจำกัด" เสนอต่อการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "ประเทศไทยในโลกแห่งความเปลี่ยนแปลง : บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศและการค้าระหว่างประเทศ" ณ โรงแรมดุสิตริสอร์ท พัทยา วันที่ 13-15 พฤศจิกายน 2530, หน้า 7.

การค้าระหว่างประเทศ และการเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทยนั้น เป็นโครงสร้างที่เป็นมานานและมีมาตั้งแต่สมัยที่สภาพการค้าระหว่างประเทศยังแตกต่างกับปัจจุบันมาก เช่น การกีดกันทางการค้า การใช้มาตรการต่าง ๆ ทางกฎหมายมากดดันการเจรจา หรือการเข้าร่วมเจรจาระดับพหุภาคีที่ครอบคลุมหลายเรื่องหลายประเด็นยังมีน้อยมาก ประเทศไทยเองก็เพิ่งเข้าเป็นภาคีของ "แกตต์" และเพิ่งเริ่มมีประเด็นถกเถียงเกี่ยวกับแกตต์เมื่อไม่กี่ปีมานี้ ปัญหากฎหมายกีดกันทางการค้าที่เห็นได้ชัดที่สุดคือ ของสหรัฐฯ นั้น ก็เพิ่งจะเห็นผลคุกคามคือไทยเมื่อปี 2528 นี้เอง

เมื่อสภาพการณ์เป็นเช่นนี้ทางฝ่ายไทยย่อมต้องมีผู้เจรจาในเรื่องต่าง ๆ ที่มีทั้งนโยบายภาพรวมเฉพาะเรื่องและเฉพาะประเทศ และเป็นนโยบายที่วางอยู่บนข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์อย่างดี มีโลกทัศน์ที่กลั่นกรองมาจากความเชี่ยวชาญและพร้อมที่จะตั้งรุกและตั้งรับในเรื่องต่าง ๆ อย่างเหมาะสม การที่ความรับผิดชอบกระจัดกระจายอยู่ตามองค์กรต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถมีการวิเคราะห์ได้ว่าลำดับความสำคัญของผลประโยชน์ของประเทศชาติอยู่ที่อะไร และควรมีนโยบายอย่างไรกับประเทศใด ในจังหวัดใด ตัวอย่างที่ดีของการขาดหน่วยงานรองรับรายงานด้านการเจรจาและการวางนโยบายการค้าระหว่างประเทศ คือ การวิเคราะห์โครงสร้างและกลไกของ Farm Act ทั้งโดยทั่วไป และที่จะมีผลกระทบต่อไทยนั้น กระทำกันหลังจากที่ Farm Act ได้ผ่านสภาและลงนามโดยประธานาธิบดีแล้ว ในขณะที่ยังเป็นร่างรัฐบัญญัติอยู่นั้น ประเทศไทยยังมุ่งการพิจารณา Jenkins Bill อยู่ และยังฉลองการที่ Jenkins Bill ถูกประธานาธิบดีใช้สิทธิยับยั้ง และการยับยั้งนั้นไม่ถูกลบโดยสภา จนไม่ได้มีองค์กรใดสืบเสาะความเป็นมาของ Farm Act และเมื่อ Farm Act เป็นกฎหมายแล้วก็มีแต่การประชุมคณะกรรมการหลายชุดเกี่ยวกับนโยบายการตอบโต้และการเจรจา รวมทั้งการวางแผนทำสมุดปกขาวบรรจุข้อมูลวิเคราะห์ถึงผลเสียที่เกิดขึ้นกับไทย แต่เท่าปัจจุบันนี้สมุดปกขาวก็ยังคงไม่สำเร็จออกมา เพราะหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบด้านการค้านั้นมีงานล้นมือ เมื่อมีเรื่องต่าง ๆ ประดังเข้ามา ก็จำเป็นต้องเลือกทำสิ่งที่เป็นปัญหาทางการ เมืองมากที่สุดก่อน ซึ่งก็ย่อมเป็นปรากฏการณ์ปกติที่ไม่ใช่ความผิดของใคร การแก้ปัญหา Farm Act นั้น เมื่อการเมืองภายในประเทศสงบลง นโยบายต่าง ๆ ก็อาจจะลดลำดับความสำคัญลงไป ทั้ง ๆ ที่ปัญหามีอยู่ดังเดิมทุกประการ

สำหรับหน้าที่ของตัวแทนการค้าของไทย คือ

1. สร้างความเป็นผู้เชี่ยวชาญเพื่อทำหน้าที่เต็มเวลาในการศึกษา และ/หรือ รวบรวมข้อมูลการศึกษาในเรื่องต่าง ๆ จากทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน เพื่อทำการวิเคราะห์ กำหนดเป็นนโยบายของรัฐฯ ในแต่ละเรื่องโดยมีจุดยืนหลัก จุดยืนรอง และทางเลือกต่าง ๆ
2. ทำหน้าที่เจรจาการค้าระหว่างประเทศในระดับนโยบาย ทั้งในเวที ทวิภาคีและพหุภาคี และกำหนดยุทธวิธีในการเจรจาดัง ๆ ไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสั่งห้าม นำเข้า ส่งออก หรือการจัดสรรโควต้า การขึ้นภาษีใด ๆ
3. ทำหน้าที่สืบสวนนโยบายการค้าของต่างประเทศที่สำคัญ และเกี่ยวข้องกับ ประเทศไทยและเตรียมการวางแผนนโยบายทั้งทางรุกและทางรับ
4. ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องด้านการค้า ระหว่างประเทศ โดยทำหน้าที่ปรึกษาหารือ ขอข้อมูล และเป็นเสมือนตัวแทนขององค์กรเหล่านั้น ในการเจรจาเรื่องต่าง ๆ ที่องค์กรเหล่านั้นดูแลอยู่ โดยวิเคราะห์ถึงผลประโยชน์รวมทางเศรษฐกิจ ทั้งระยะสั้นและระยะยาวของชาติ เป็นสำคัญ
5. ทำหน้าที่รับฟังความเห็นของทุกฝ่ายที่มีประโยชน์ได้เสียในการค้าระหว่าง ประเทศ ทั้งภาคเอกชนและรัฐบาล เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการวางแผนนโยบาย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



2.6 แนวทางการพิจารณาเลือกใช้การเจรจาแบบทวิภาคี (Bilateral Negotiation) และแบบหลายฝ่ายหรือพหุภาคี (Multilateral Negotiation) ในการแก้ปัญหากรณีพิพาทระหว่างประเทศกับประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ⁹

การใช้การเจรจาทวิภาคีเพื่อความสำเร็จพหุภาคีและการเจรจาพหุภาคีเพื่อความสำเร็จทวิภาคี กลยุทธ์อันนี้เห็นได้ชัดเจนในประเด็นที่เกี่ยวกับการเจรจาจากการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยภายใต้กรอบของแกตต์ กล่าวคือในเรื่องของการเจรจาเรื่องทรัพย์สินทางปัญญานั้นสหรัฐฯ ใช้การเจรจากับแต่ละประเทศ เช่น เกาหลี ไต้หวัน ไทย ฯลฯ โดยหาเรื่องกดดันต่าง ๆ เพื่อให้ประเทศเหล่านั้นมีการแกกกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาไปในทิศทางและลักษณะที่ใกล้เคียงกับความประสงค์ของสหรัฐฯ มากที่สุด ผลที่ตามมาก็คือเมื่อประเทศต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงกฎหมายไปแล้วเมื่อถึงเวลาเจรจาเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาในเวทีพหุภาคีของแกตต์แล้วก็แทบจะไม่มีประเด็นโต้เถียงอะไรกันนัก เพราะเมื่อกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ก็ยอมรับคุ้มครองในขอบเขตและทิศทางเดียวกันแล้ว ก็เท่ากับว่าประเทศส่วนใหญ่เห็นด้วยแล้ว จึงเป็นการใช้การเจรจาทวิภาคีเพื่อความสำเร็จพหุภาคี สหรัฐฯ ได้เคยใช้วิธีการเช่นนี้มาแล้วในการเจรจาเกี่ยวกับการค้าสิ่งทอ กล่าวคือก่อนที่จะมีการเจรจาหลายฝ่ายเกี่ยวกับการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ MFA ฉบับที่ 4 เมื่อปี 2529 สหรัฐฯ และประชาคมยุโรปได้เปิดการเจรจาทวิภาคีอย่างแพร่หลายกับประเทศต่าง ๆ ว่า อยากให้สินค้าโคอยู่ภายใต้ขอบเขตที่จะมีการจำกัดการนำเข้าได้ และก็มีหลายประเทศยินยอม (ฮ่องกง ไต้หวัน) ค่อมมาเมื่อถึงช่วงการเจรจา MFA จริง ๆ แล้ว เมื่อมีบางประเทศซึ่งรวมทั้งประเทศไทยได้ตั้งข้อสังเกตแย้งว่าสินค้านั้น ๆ ไม่ควรรวมอยู่ในข้อจำกัดการนำเข้าฉบับใหม่ สหรัฐฯ ก็อ้างว่าประเทศต่าง ๆ ได้ตกลงยินยอมหมดแล้ว ซึ่งก็ทำให้ผู้ส่งออกรายย่อย เช่น ไทยต้องยอมตาม จะเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ ที่ถูกเจรจาด้วยเป็นราย ๆ ไปนั้นได้ตกเป็นเครื่องมือเพื่อก้าวไปสู่ความสำเร็จในระดับพหุภาคีนั่นเอง

⁹ กาวูณ กิตติสถาพร, "บทบาทและการดำเนินงานของแกตต์เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการค้าระหว่างประเทศ," ผลสรุปของการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย และผลประโยชน์ของประเทศไทย, อ้างแล้ว หน้า 21.

สำหรับในกรณีการใช้เวทีพหุภาคีเพื่อความสำเร็จในทวิภาคี เช่น การที่สหรัฐฯ ได้สนับสนุนประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยเข้าร่วมด้วยกัน เป็นกลุ่มประเทศที่มีการส่งออกสินค้าเกษตรอย่างเป็นธรรม หรือกลุ่ม G.14 กลุ่มนี้ได้เคยเจรจากับประชาคมยุโรปให้มีการยอมรับการลดการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร เพื่อความอยู่รอดของทุกฝ่าย และเรียกร้องให้ทุกประเทศร่วมมือกันหาทางลดการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร หากได้วิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า เป้าหมายที่แท้จริงของการสนับสนุนการรวมกลุ่มนี้ของสหรัฐฯ ก็คือการหมั่นก้าลัง เพื่อผลักดันให้ประชาคมยุโรปยอมรับที่จะลดการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร เพราะนโยบายการอุดหนุนและการกีดกันการนำเข้าสินค้าเกษตรของประชาคมฯ ส่งผลเสียให้กับการส่งออกสินค้าเกษตรของสหรัฐฯ เป็นอย่างมากข้อพิพาทจนเกือบจะเป็นสงครามทางการค้าของสหรัฐฯ และประชาคมฯ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการที่บางประเทศมารวมตัวเป็นพหุภาคีนั้นไม่ได้มีเจตนารมณ์ ที่จะมุ่งความสำเร็จในการจัดระเบียบเศรษฐกิจร่วมกันเสมอไป หากแต่เป็นการรวมกลุ่มเพื่อความสำเร็จทวิภาคีคือจัดระเบียบเฉพาะกับประเทศคู่ค้าของตนเท่านั้น ประเทศอื่น ๆ ที่ไปร่วมเจรจาเพื่อหวังจะให้มีการจัดระเบียบส่วนรวม เพื่อตนจะได้รับประโยชน์ด้วยเต็มที่ ก็กลายเป็นเพียงเครื่องมือหมั่นก้าลัง เพื่อผลประโยชน์สำคัญของบางประเทศ โดยตนเองอาจได้รับประโยชน์บ้างแคอยู่ในระดับที่น้อยมาก

ยุทธวิธีในการเจรจาแบบทวิภาคีในเรื่องที่เป็นเรื่องพหุภาคี และการเจรจาแบบพหุภาคีในเรื่องที่เป็นเรื่องทวิภาคีนี้เป็นยุทธวิธีที่ได้ผลจนเป็นยุทธวิธีที่ไทยควรจะทราบ ติดตามและหาทางกลับยุทธวิธีนี้เสียโดยกระทำในทางตรงกันข้ามหากกระทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวทีพหุภาคีเป็นเวทีที่ไทยจะหาความสนับสนุนจากประเทศต่าง ๆ ที่ตกอยู่ในฐานะเดียวกันได้และมีโอกาสเสนอและผลักดันความคิดของตน แต่ในกรณีการเจรจาทวิภาคีแล้วไทยจะเสียอำนาจในการต่อรองมากเพราะจะถูกกดดันให้แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในทางที่เสีย เปรียบจนในที่สุดก็อาจต้องแก้ไขกฎหมายโดยไม่มีโอกาสวิเคราะห์ว่ามีผลเสียในภาพรวมเท่าใด

2.7 นโยบายในการช่วยเหลือผู้ประกอบการให้สามารถขายแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้โดยการช่วยอุดหนุนการส่งออก ขณะนี้เพียงพอหรือไม่ และทำอย่างไรจึงจะไม่ถูกประเทศผู้นำเข้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ กล่าวหาว่ารัฐบาลให้การช่วยอุดหนุนการส่งออก ดังเช่นกรณีที่สหรัฐฯ เรียกเก็บภาษีตอบโต้การช่วยอุดหนุน CVD สินค้าสิ่งทอจากไทย

แม้การช่วยเหลือในด้านการช่วยอุดหนุนการส่งออกที่รัฐบาลให้แก่อุตสาหกรรม สิ่งทอจะยังอยู่ในระดับต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับ การช่วยอุดหนุนการส่งออกของประเทศอื่น ๆ แต่ สหรัฐาก็ได้ถือโอกาสกล่าวหาว่าประเทศไทยให้การช่วยอุดหนุนการส่งออก เพื่อให้มีการเรียกเก็บภาษีตอบโต้การช่วยอุดหนุน CVD ในการนำเข้าผลิตภัณฑ์สิ่งทอจากไทย การที่สหรัฐฯ ไม่เรียกเก็บภาษีตอบโต้ CVD จากประเทศอื่นบางประเทศ เนื่องจากประเทศเหล่านี้ได้รับความคุ้มครองจากข้อตกลงว่าด้วยการช่วยอุดหนุน (Subsidies Code of 1979) ซึ่งเป็นภาระที่ผู้กล่าวหา จะต้องพิสูจน์ว่าการช่วยอุดหนุนดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ผลิตภายในอย่างไรบ้าง (injury test) ประเทศไทยก็ได้พิจารณาถึงผลดีและผลเสียของการเข้าเป็นภาคีสมาชิก ข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุน (Subsidies code) แต่เห็นว่าในขณะนี้ จะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี เนื่องจากประเทศไทยจะต้องยกเลิกมาตรการการช่วยอุดหนุนการส่งออกสิ่งทอไม่เฉพาะที่ส่งออกไปยังตลาดสหรัฐฯ เท่านั้น แต่ต้องยกเลิกมาตรการการช่วยอุดหนุนที่ส่งออกไปทุกตลาดด้วย ซึ่งจะทำให้ผู้ส่งออกของไทยอยู่ในฐานะที่จะส่งสินค้าออกไปขายได้ยากขึ้น

ในขณะที่ไทยยังมีได้รับความคุ้มครองจาก Subsidies Code สิ่งที่สามารถกระทำ ได้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ การให้การช่วยอุดหนุนโดยทั่วไป (General availability) ซึ่งในกรณีนี้ทางสหรัฐฯ ไม่ถือว่ามีการช่วยอุดหนุน โดยเฉพาะหลักที่ถือว่าสิ่งใด เป็นการช่วยอุดหนุน ควรมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่ใกล้เคียงกัน เช่น การคืนภาษี สหรัฐฯ ถือว่าจะคืนให้เฉพาะใน ส่วนที่สามารถมองเห็นได้เท่านั้น แต่ไทยกลับเห็นว่ามาตรการในการคืนภาษีไม่ถือว่าเป็นการช่วยอุดหนุน

แม้ว่าตามหลักเกณฑ์และเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้ว การช่วยอุดหนุนที่ให้เป็นการทั่วไปนี้จะเป็นการช่วยอุดหนุนที่สหรัฐฯ ไม่สามารถเก็บภาษีตอบโต้ได้ก็ตาม แต่ก็ยังมีประเด็นที่น่าพิจารณาสำหรับไทยหลายประการดังนี้คือ¹⁰

ประการแรก ในเรื่องการช่วยที่ให้เป็นการทั่วไปนี้ ในกฎหมายทางการค้าใหม่ ของสหรัฐฯ (Omnibus Trade Act) ได้พยายามตีความจำกัดขอบเขตของคำว่า "ทั่วไป" (General) แคบลงกว่ากฎหมายฉบับก่อน ๆ เพื่อประโยชน์ของสหรัฐฯ

¹⁰ ปราโมทย์ ธรรมพนิชวัฒน์, "หลักการช่วยอุดหนุนและการเก็บภาษีตอบโต้ในกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศและกฎหมายของสหรัฐอเมริกา : แนวโน้มของรูปแบบกฎหมายส่งเสริมการส่งออกของไทย," วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531, หน้า 168.

ประการที่สอง การบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยโดยอ้างอิงหลักเกณฑ์นี้ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องออกเป็นกฎหมายใหม่ แต่ควรมีผู้ตีพิมพ์เพิ่มเติมเข้าไปในกฎหมายเดิมแต่จะฉบับจะเป็นประโยชน์ต่อทางปฏิบัติมากกว่า เพราะปัจจุบันประเทศไทยก็มีกฎหมายอยู่หลายฉบับมากมายซึ่งยุ่งยากต่อการค้นคว้าและจดจำ

ประการที่สาม การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ซึ่งเลือกสรรกิจการที่เหมาะสมที่จะได้รับการช่วยเหลือทุนนี้ ควรสามารถถูกตรวจสอบได้อย่างใกล้ชิด และโดยง่ายจากองค์กรพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับคำร้องเรียนจากภายในประเทศ เพื่อพิจารณาและตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศโดยตรง

ประการที่สี่ การอ้างประเด็นทางกฎหมายในกรณีนี้ได้แย้งในกระบวนการพิจารณาสอบสวนเพื่อเก็บภาษีตอบโต้ของสหรัฐฯ ประเทศไทยควรระวังปัญหาที่จะต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ซึ่งทางฝ่ายศาลของสหรัฐฯไม่เห็นด้วยกับหลักการช่วยเหลือให้การทั่วไปของฝ่ายคณะกรรมการบริหารการค้าระหว่างประเทศ (ITA)

2.8 มาตรการนโยบายของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมสิ่งทอควรมีการปรับปรุง แก้ไขให้ทันสมัย อยู่เสมอเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาการค้าที่เกิดขึ้นได้ทัน ในแต่ละช่วงเวลา หากการดำเนินนโยบายของรัฐเป็นไปแนวทางที่ถูกต้องและเหมาะสมก็จะทำให้การค้าของประเทศขยายตัวขึ้นอย่างมาก ดังเช่น มาตรการและนโยบายของรัฐในปี 2530 ล้วนช่วยส่งเสริมให้ภาวะการส่งออกสิ่งทอในปี 2530 ขยายตัวขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ส่งผลให้ภาวะการค้าในปี 2531 และต่อไปในอนาคตมีแนวโน้มที่สดใส

สำหรับมาตรการและนโยบายของทางราชการ เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมสิ่งทอที่มีการประกาศใช้ในช่วงปี 2530 พอสรุปได้ดังนี้¹¹

1. กรมสรรพากรได้ประกาศลดอัตราภาษีการค้าแก่ผลิตภัณฑ์เสื้อผ้าสำเร็จรูป และผ้าบางประเภทจากร้อยละ 9 ของรายรับคงเหลือเพียงร้อยละ 7 เนื่องจากพิจารณาเห็นว่า เป็นสินค้าที่ผลิตโดยใช้วัตถุดิบจากภาคเกษตร เป็นส่วนประกอบสำคัญและมีการจ้างงานสูง

¹¹ รายงานภาวะเศรษฐกิจ 2530, ธนาคารกสิกรไทย หน้า 70-71.

2. คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจได้มีมติเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2530 เห็นควรให้มีการส่งเสริมการลงทุนแก่การลงทุนสร้างหรือขยายโรงงานปั้นค้าย - ทอผ้าที่ผลิตเพื่อส่งออก ทั้ง 100% โดยจะพิจารณาให้การส่งเสริมแก่ผู้ประกอบการราย เดิมก่อนและมีเงื่อนไขในการส่งเสริมคือ ผู้ขอรับส่งเสริมจะต้องมีคลังสินค้าทันสมัยบนประเภทโรงผลิตสินค้า และจะต้องสามารถแสดง เอกสารการสั่งซื้อ-ส่งมอบ เครื่องจักร นอกจากนี้ผู้ขอรับส่งเสริมจะต้องมีแผนการตลาดที่แน่ชัดแสดงความสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้

3. คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีมติเปลี่ยนแปลงนโยบายการให้การส่งเสริมการลงทุนแก่กิจกรรมผลิตเส้นใยสังเคราะห์ใหม่ โดยจะให้การส่งเสริมแก่ทุกรายที่ยื่นขอ ถ้าหากสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดสองข้อได้ คือ ข้อแรกจะต้องวางเงินค้ำประกัน 20 ล้านบาท ภายใน 60 วัน และข้อสอง คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะยกเว้นให้เฉพาะภาษีเครื่องจักรส่วนภาษีเงินได้จะไม่ยกเว้นให้

4. กระทรวงอุตสาหกรรมได้ประกาศนโยบายอุตสาหกรรมสิ่งทอฉบับใหม่ขึ้น เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2530 โดยให้ยกเลิกนโยบายฉบับเดิม ทั้งนี้ในรายละเอียดของนโยบายอุตสาหกรรมสิ่งทอฉบับใหม่ จะรับพิจารณาค่าขออนุญาตให้ตั้งหรือขยายโรงงานปั้นค้ายและ/หรือ โรงงานทอผ้าที่ผลิตสินค้า เพื่อการส่งออกทั้งหมดหรือ เพื่อจำหน่ายภายในประเทศ เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์สิ่งทอของโลก สำหรับเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ใช้ในโรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งหรือขยายนำมาทดแทนของเดิม ต้องเป็นเครื่องจักรใหม่ หรือหากจะใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่เคยใช้งานมาแล้ว ต้องเป็นเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ยังมีเทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัยและต้องได้รับการตรวจสอบประสิทธิภาพโดยคณะผู้ชำนาญการ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมถือเป็นที่สุด

5. คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีมติเปิดให้การส่งเสริมการลงทุนแก่กิจการสีพิมพ์และสีย้อมขึ้น เพื่อทดแทนการนำเข้าที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมากตามการขยายตัวของอุตสาหกรรมสิ่งทอ ทั้งนี้กำหนดขนาดการลงทุนไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท ไม่รวมค่าที่ดินและเงินทุนหมุนเวียน

นอกเหนือจากมาตรการสนับสนุนดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ทางราชการยังได้ มีการร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับเอกชน เพื่อส่งเสริมการส่งออกให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น มาตรการ ต่าง ๆ เหล่านี้ เช่น การจัดงานแสดงสินค้าหรือเข้าร่วมงานดังกล่าวในต่างประเทศ การจัด คณะผู้แทนการค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าจากไทยและต่างประเทศมาพบกัน เพื่อให้ผู้ซื้อและผู้ขายได้พบ และติดต่อธุรกิจกัน เป็นต้น

2.9 การพิจารณาระบบการจัดสรรโควตาส่งออกไทยเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง ในการ ที่จะช่วยพัฒนาการส่งออกให้มากที่สุด ดังนั้น ระเบียบ กฎเกณฑ์ ในการจัดสรรโควตา จึงจะต้อง มีความคล่องตัว สามารถปรับตัวตามกลยุทธในทางการค้าสิ่งทอได้เป็นอย่างดี ระเบียบการจัดสรร โควตา จะต้องเป็นสิ่งที่แน่นอน ชัดเจน และไม่คลุมเครือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องอำนวยความสะดวก ให้แก่ผู้ส่งออกให้มากที่สุด ดังนั้นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดสรรโควตา คือ ทางกระทรวง พาณิชย จึงต้องปรับปรุงระเบียบการจัดสรรโควตาดำเนินการ เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ในแต่ ละช่วงเวลา

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เช่น ปัญหาความขัดแย้งในการจัดสรรโควตาส่งออกเสื้อ ผ้าสำเร็จรูป ระหว่างผู้ส่งออกกับกระทรวงพาณิชย์ ในตอนต้นปี 2528 โดยผู้ส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จ รูปและกระทรวงพาณิชย์ เกิดความขัดแย้งในการจัดสรรโควตาส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูป ประจำปี 2528 โดยสมาคมอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป ไม่เห็นด้วยกับระเบียบการจัดสรรโควตาส่งออก เสื้อผ้าสำเร็จรูปฉบับใหม่ ที่ประกาศโดยกรมการค้าต่างประเทศ เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2528 ที่กำหนดให้แบ่งโควตาส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปออกเป็นโควตาหลักร้อยละ 70 และโควตากลาง ร้อยละ 30 รวมทั้งกำหนดให้ผู้ได้รับจัดสรรโควตาหลักอยู่แล้ว จะต้องส่งออกไปยังตลาด สหรัฐอเมริกาให้ได้ร้อยละ 90 ของโควตาหลัก หรือต้องส่งออกได้ร้อยละ 60 ของการส่งออก ไปยังตลาดอื่นนอกเหนือจากสหรัฐฯ ให้ได้ก่อน จึงจะมีสิทธิขอรับการจัดสรรโควตากลาง โดย สมาคมอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป ได้ขอให้ทางกระทรวงพาณิชย์ทบทวนการใช้ระเบียบใหม่นี้ และขอให้เลื่อนการใช้เป็นปีต่อไป เพราะหากใช้ระเบียบใหม่ในปีนั้นจะมีผลเสียต่อผู้ส่งออก เสื้อ ผ้าสำเร็จรูปมาก เพราะผู้ผลิตได้มีการวางแผนการผลิตในปีนั้นไปแล้ว และได้สั่งวัตถุดิบมาสต็อกไว้ เป็นจำนวนมาก การลดโควตาหลักจากเดิมที่อยู่ในอัตราร้อยละ 80 เหลือร้อยละ 70 จะทำให้ แผนการผลิตและการส่งออกของอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปเสียหาย การคัดค้านของผู้ส่งออก มีผลให้กระทรวงพาณิชย์ประกาศระงับระเบียบการจัดสรรโควตาเสื้อผ้าสำเร็จรูปนี้ โดยออก

ประกาศเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2528 ให้ใช้ระเบียบการส่งออกเดิมและให้จัดสรรโควตาการส่งออกตามประวัติการส่งออกของปี 2526 เป็นการชั่วคราว พร้อมกันนั้นทางกระทรวงพาณิชย์ ได้ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิ่งทอขึ้น เพื่อพิจารณาว่าโควตาที่ได้จัดสรรไปแล้วในปี 2527 ได้จัดสรรถูกต้องหรือไม่ และเพื่อกำหนดการจัดสรรโควตาประจำปี 2528 ใหม่ให้เหมาะสม การตรวจสอบประวัติการส่งออกปี 2527 โดยคณะกรรมการชุดนี้ เสร็จสิ้นลงในเดือนกรกฎาคม ซึ่งทางกระทรวงพาณิชย์ได้กำหนดให้ผู้ส่งออกไปลงนามรับทราบการจัดสรรโควตาหลักที่กรมการค้าต่างประเทศ ภายในวันที่ 19 กรกฎาคม 2528 ผู้ส่งออกที่ไม่ไปลงนามรับทราบการจัดสรรโควตาดังกล่าว จะถูกยึดคืนโควตาหลักและนำไปจัดสรรโควตากลางต่อไป

ในภาวะมีบริดทางการค้าในปัจจุบัน จึงอาจกล่าวได้ว่า ถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องเร่งแก้ปัญหาอย่างจริงจังนโยบายต่าง ๆ ที่ช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่กำลังเผชิญอยู่และนโยบายในระยะยาวเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เป็นที่คาดหมายได้ว่าในสภาพเศรษฐกิจเช่นนี้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างก็พยายามเร่งแก้ปัญหาของตนทุกวิถีทาง ประเทศเล็กต้องพยายามแก้ปัญหาหนี้สินและปัญหาการพัฒนาประเทศ ประเทศใหญ่ก็ต้องพยายามแก้ปัญหาดุลการค้าและพยายามครองอำนาจทางเศรษฐกิจของตนไว้ มาตรการกีดกันทางการค้าจึงเพิ่มความรุนแรงและปรากฏในหลายรูปแบบขึ้น เช่นที่ประเทศไทยประสบกับมาตรการของสหรัฐฯ และมีแนวโน้มว่าการที่สหรัฐามียอดขายดุลการค้าเพิ่มขึ้น ในขณะที่ประเทศผู้นำทางการค้าอื่น เช่น ญี่ปุ่น และเยอรมันตะวันตกมียอดเกินดุลเพิ่มขึ้น ความพยายามที่จะเร่งแก้ปัญหาการค้าและรักษาฐานะทางเศรษฐกิจของตนไว้โดยการใช้นโยบายกีดกันทางการค้านั้น จะต้องมีผลกระทบต่อการค้าของไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ลำพังนโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ปัญหาของไทยนั้นคงไม่ทันเหตุการณ์และสัมฤทธิ์ผลเต็มที่ นโยบายทางการเมืองและการทูตที่ประสานสอดคล้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจและความร่วมมืออย่างจริงจังของฝ่ายรัฐบาลและเอกชนเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในยุคของการค้ากีดกัน เช่นนี้ สำหรับประเทศไทยแล้ว การเจรจาการค้าหลายฝ่ายในเวทีแอกด์ เป็นช่องทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาลุप्तสรรคในการค้าระหว่างประเทศ และเสริมสร้างอำนาจการต่อรองของไทยอย่างไรก็ดี ในการแก้ไขปัญหาดัง ๆ ควรดำเนินการเจรจาควบคู่กันไป ทั้งทางด้านหลายฝ่าย (พหุภาคี) และสองฝ่าย (ทวิภาคี) ภายใต้สถานการณ์ วาระและโอกาสจะเอื้ออำนวยว่าวิธีการใดจะนำมาซึ่งประโยชน์ และผลดีต่อประเทศไทยมากที่สุด

ในขณะที่เดียวกันการเข้าร่วมเจรจาให้เกิดประสิทธิภาพ จำเป็นต้องเตรียมการโดย
ส่วนรวมในระดับประเทศให้พร้อม ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การจัดวางองค์กร การประสาน
งานภายในหน่วยราชการ ตลอดจนระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย