



บทที่ 2

ข้อตกลงทวิภาคีเกี่ยวกับสิ่งทอ (Bilateral Agreement)

ด้วยความมุ่งมั่นของภาค เอกชนทางด้านประสิทธิภาพในการแข่งขันกับประเทศผู้ผลิตอื่น ๆ ในตลาดต่างประเทศ กอปรกับมาตรการส่งเสริมการส่งออกสิ่งทอของรัฐบาลไทย โดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้รายได้ของการส่งออกผลิตภัณฑ์สิ่งทอพุ่งสูงขึ้น เป็นอันดับหนึ่งของประเทศ โดยในปี 2528 มูลค่าการส่งออกสิ่งทอมีจำนวนสูงถึง 23,119 ล้านบาท และเป็นครั้งแรกที่รายได้จากอุตสาหกรรมสิ่งทอสูงเกินรายได้การส่งออกข้าว¹ จวบจนถึงปัจจุบัน โดยรูปแบบของการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ นอกจากจะมีข้อตกลงการเจรจาแบบทวิภาคีเกี่ยวกับสินค้าสิ่งทอตาม MFA แล้ว ก็จะมีการทำข้อตกลงทวิภาคีหรือข้อตกลงสองฝ่ายเกี่ยวกับการค้าสิ่งทอซ้อนกันอยู่อีกชั้นหนึ่ง เพื่อทำความตกลงว่าในปีหนึ่ง ๆ จะให้ประเทศผู้ผลิตส่งออกได้ เป็นจำนวนเท่าใด² โดยรูปแบบของข้อตกลง MFA และข้อตกลงสองฝ่ายนี้จะอยู่ในรูปแบบของ "สัญญาจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ" เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการส่งออกสิ่งทอของไทยพึงตลาดที่มีข้อตกลงจำกัดโควตาการส่งออกเป็นส่วนใหญ่ จึงถือได้ว่าข้อตกลงสองฝ่ายที่ประเทศไทยได้ทำหรือจะทำกับประเทศผู้นำเข้าจึง เป็น เรื่องที่สำคัญยิ่ง ในระยะแรกเริ่ม เมื่อประเทศไทยได้รับการเรียกร้องให้มีการเจรจาทำข้อตกลงสองฝ่ายกำหนดโควตาการส่งออกสิ่งทอไปยังประเทศผู้ซื้อ ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้าสิ่งทอทั้งภาคเอกชนและรัฐบาล ต่างก็แสดงความขบถใจถึงสาเหตุที่ประเทศไทยจำเป็นต้องทำข้อตกลงสองฝ่ายกำหนดโควตาการส่งออกใน เมื่อประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายเล็ก ทางรัฐบาล โดยกรมการค้าต่างประเทศ จึงต้องชี้แจงถึงความ

¹ อรุณ โอสถานนท์ "การส่งออกสินค้าสิ่งทอเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ" เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชา เศรษฐกิจ วิทยาลัยบ็องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 28 (2528-2529) หน้า 2.

² สุรเกียรติ์ เสถียรไทย "บรรยากาศของกฎหมายเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ ในปัจจุบัน" วารสารกฎหมาย มีที่ 10 ฉบับที่ 3, 2529, หน้า 175.

ตกลงเกี่ยวกับการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) และสิทธิของประเทศผู้นำเข้าที่สามารถกำหนดโควต้าได้เอง (Unilateral Action) หากประเทศไทยไม่ให้ความร่วมมือในการเจรจาทำข้อตกลงสองฝ่าย³

ประเทศไทยได้เริ่มเจรจาทำข้อตกลงกับประเทศผู้นำเข้าในปี 2514 โดยเริ่มเจรจากำหนดโควต้าผ้าฝ้ายบางชนิดและเสื้อชุดนอนสตรีที่ทำด้วยฝ้ายกับสหรัฐฯ เป็นครั้งแรก ในขณะนั้นประเทศไทยยังมิได้เข้าเป็นภาคีข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอ แต่ในระหว่างการเจรจา สหรัฐฯ ซึ่งเป็นภาคีข้อตกลงฯ ก็ได้ใช้หลักเกณฑ์ การเจรจาตามที่ได้ระบุไว้ในข้อตกลงฯ⁴ เป็นหลักในการเจรจา เนื่องจากมีข้อระบุไว้ในข้อตกลงว่า การให้ประโยชน์แก่ประเทศที่มีได้เป็นภาคีจะมากกว่าประเทศผู้ส่งออกที่เป็นภาคีมิได้ ดังนั้น เมื่อประเทศไทยได้เร่งพัฒนาส่งออกสิ่งทอจากอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกแล้ว ทางฝ่ายรัฐบาลได้เล็งเห็นถึงประโยชน์ในการที่จะเข้าร่วม เป็นภาคีความตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศเพื่อที่จะได้มีบทบาทในการพิจารณาเงื่อนไขต่าง ๆ ของ MFA ด้วย ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีเมื่อปี 2519 ประเทศไทยได้เริ่มทำข้อตกลงสองฝ่ายกับประเทศต่าง ๆ โดยอยู่ภายใต้กรอบของข้อตกลง MFA ซึ่งประเทศไทยได้ทำข้อตกลงสองฝ่ายนี้กับประเทศต่าง ๆ อาทิ สหรัฐฯ ประชาคมยุโรป แคนาดา นอร์เว สวีเดน ฟินแลนด์ ออสเตรเลีย โดยที่ตลาดการส่งออกของไทยในปัจจุบันตั้งอยู่กับตลาดสหรัฐฯ เป็นสำคัญ ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งเน้น เฉพาะสหรัฐฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบใด รวมตลอดถึงมาตรการอื่นๆ ที่สหรัฐฯ นำมาใช้เพื่อปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศของตน อันมีผลกระทบต่อระบบการค้าสิ่งทอของไทย

³ โดยการนี้ได้ก่อให้เกิดการจัดตั้งคณะกรรมการภาคีความตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศขึ้นเมื่อ 17 สิงหาคม 2520 คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่เสนอแนะมาตรการนโยบายต่าง ๆ แก่กระทรวงพาณิชย์ ในเรื่องความตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) การเจรจาทำข้อตกลงทวิภาคี รวมถึงวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรโควต้าสิ่งทอแต่ต่อมาได้มีการยกเลิกคณะกรรมการดังกล่าว เมื่อปี 2526.

⁴ ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอในขณะนั้น คือ Long-Term Arrangement.

2.1 ข้อตกลงสองฝ่ายระหว่างประเทศไทยกับประเทศผู้นำเข้า

ประเทศไทยมีการทำข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศกับประเทศภาคีที่นำเข้า 18 ประเทศ รวมทั้งสิ้น 7 ฉบับ⁵ ข้อตกลงฯ ส่วนใหญ่จะมีการกำหนดโควตาสินค้าในรายการที่ประเทศผู้นำเข้าถือว่าเป็นอุตสาหกรรมที่มีการผลิตภายในประเทศ หากปล่อยให้มีการนำเข้าเพิ่มสูงขึ้น จะก่อให้เกิดการทำลายตลาดขึ้นได้ในอนาคต หรือในบางกรณีได้เกิดการทำลายตลาดของประเทศผู้นำเข้าแล้ว ดังนั้นรายการสินค้าที่ถูกควบคุมกำหนดโควตา จึงมีลักษณะแตกต่างกันในแต่ละประเทศ

2.1.1 สหรัฐอเมริกา

ข้อตกลงฯ สองฝ่ายระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาเริ่มมีขึ้นตั้งแต่ปี 2514 และจนถึงปัจจุบันมีข้อตกลงฯ ที่ใช้ เป็นพื้นฐานด้านการค้าสิ่งทอระหว่างกัน จำนวนทั้งสิ้น 4 ฉบับ⁶ ข้อตกลงแต่ละฉบับมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

ก. ข้อตกลงฯ ฉบับที่ 1⁷ มีผลใช้บังคับในปี 2514-2515 นับเป็นข้อตกลงสิ่งทอฉบับแรก โดยมีการจำกัดปริมาณโควตาสินค้าที่ทำด้วยฝ้ายทุกชนิดในปริมาณ 7.5 ล้านตารางหลา และโควตาสินค้าสำเร็จรูปทุกชนิดที่ทำด้วยฝ้ายอีก 7.5 ล้านตารางหลา

⁵ อัญญา จิราเมธาธร "รายงานการศึกษาวิเคราะห์เรื่องข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศกับการส่งออกสิ่งทอไทย" ฝ่ายวิจัยสินค้าอุตสาหกรรม กองวิจัยสินค้าและการตลาด กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ มีนาคม 2531, หน้า 17.

⁶ จากกรณีเอมบาร์โก (Embargo) เมื่อปี 2528 ได้มีการเจรจาขยายข้อตกลงฉบับที่ 4 ออกไปอีก 1 ปี ถึงปี 2531 เพื่อให้มีโอกาสขยับโควตาค้าปี 2531 มาใช้ในปี 2530 ได้ ซึ่งขณะนี้ข้อตกลงหมดอายุลงแล้วแต่ไทยกับสหรัฐฯ ยังไม่สามารถเจรจาดังข้อตกลงฉบับใหม่ได้.

⁷ นับได้ว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วประเทศแรกที่ใช้มาตรการกีดกันการนำเข้าสินค้าสิ่งทอ และเสื้อผ้าสำเร็จรูปจากประเทศไทย โดยในปลายปี 2514 สหรัฐฯ ขอให้ไทยทำการเจรจากำหนดปริมาณการนำเข้าสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปภายใต้ข้อตกลง Long-Term Arrangement เพราะขณะนั้นยังไม่มีข้อตกลงการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ หรือ MFA.



ซึ่งสรุปได้ว่าในปี 2515 ประเทศไทยจะสามารถส่งสินค้าสิ่งทอทุกชนิดที่ทำด้วยผ้าไปยังสหรัฐฯ ได้ไม่เกิน 15 ล้านดอลลาร์ หากทั้งนี้ยังได้กำหนดรายการสินค้าที่สหรัฐฯ ถือว่าเป็นสินค้าที่ค่อนข้าง จะมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอของสหรัฐฯ เอง เป็นอย่างสูง หากปล่อยให้มีการนำเข้ามาก เกินไป จึงได้กำหนดโควตาเฉพาะรายการสินค้าบางรายการไว้อีกชั้นหนึ่ง โดยเริ่มกำหนดโควตา ชุดนอนผ้าเป็นครั้งแรก ส่วนเสื้อผ้าสำเร็จรูปที่มีได้ทำจากขนสัตว์และไม่ได้กำหนดโควตาจะส่ง ได้ไม่เกินรายการละ 700,000 ดอลลาร์ หากทำด้วยขนสัตว์จะส่งออกได้ไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์ สำหรับรายการผ้าฝ้าย จะส่งออกได้ไม่เกินรายการละ 1,000,000 ดอลลาร์ หากต้องการส่งเพิ่มเติมเกินกว่าระดับนี้ จะต้องขอความเห็นชอบจากสหรัฐฯ ก่อน หรือที่เรียกกัน ทั่วไปว่า Consultation Mechanism แต่อย่างไรก็ตาม จะส่งออกสินค้าสิ่งทอทุกรายการได้ ไม่เกิน 15 ล้านดอลลาร์⁸

ข. ข้อตกลงฯ ฉบับที่ 2 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2519-2521 โดย ควบคุมการส่งออกสิ่งทอที่ทำด้วยผ้า โยสังเคราะห์ และขนสัตว์ ในปริมาณ 216 ล้านดอลลาร์ และสำหรับปี 2519 ได้กำหนดโควตารวมสินค้าผ้าฝ้ายทุกชนิดในปริมาณ 14 ล้านดอลลาร์ และ เสื้อผ้าสำเร็จรูปทุกชนิดในปริมาณ 58 ล้านดอลลาร์⁹

ค. ข้อตกลงฯ ฉบับที่ 3 มีผลใช้บังคับในปี 2521-2525¹⁰ รวมระยะเวลา 5 ปี ข้อตกลงฉบับนี้สหรัฐฯ เปรียบเทียบได้ยกเลิกโควตา (ceiling) 14 ล้านดอลลาร์ของผ้าฝ้ายและเส้นด้าย แต่ยังคงมีโควตาสำหรับสิ่งทอประเภท เสื้อผ้าสำเร็จรูป และกำหนดโควตาสำหรับรายการผ้าฝ้ายบางชนิด 10 รายการ ซึ่งโควตาของสิ่งทอประเภท เสื้อผ้าสำเร็จรูปที่สหรัฐฯ เปรียบเทียบกำหนดไว้เป็นรายปี มีดังนี้

⁸ อรุณ โอสมานนท์ "การส่งออกสินค้าสิ่งทอเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ" เอกสาร วิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 28 (2528-2529) หน้า 13.

⁹ Memorandum of Understanding ลงนามระหว่าง นายสุธี นาทวรทัต อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ และ นาย Michael B. Smith เมื่อ 1 ตุลาคม 2518

¹⁰ Bilateral Agreement Between the U.S. and Thailand COM. TEX/SB/411, 12 April 1979.

ปี 2521	โควตาารวม	53,000,000	ตารางหลา
ปี 2522	โควตาารวม	56,710,000	ตารางหลา
ปี 2523	โควตาารวม	60,679,700	ตารางหลา
ปี 2524	โควตาารวม	64,927,279	ตารางหลา
ปี 2525	โควตาารวม	69,472,188	ตารางหลา

ในปี 2528 ประเทศไทยสามารถส่งสิ่งทอผ้าฝืนและเส้นด้าย โดยไม่รวมเสื้อผ้าสำเร็จรูป ในปริมาณทั้งสิ้นถึง 140.66 ล้านตารางหลา คิดเป็นมูลค่าถึง 7,650 ล้านบาท ในปี 2528 หรือร้อยละ 21 ของมูลค่าส่งออกทั้งหมดของไทยไปสหรัฐอเมริกา แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า การส่งออกผ้าฝืนและเส้นด้ายจะไม่มีโควตาโดยสิ้นเชิง เพียงแต่ว่า การกำหนดโควตาได้กระทำสำหรับรายการผ้าฝืนบางชนิด 10 รายการ ส่วนรายการอื่น ๆ สหรัฐฯ อาจจะเรียกร้องให้มีการตกลงในเรื่องโควตาได้ต่อไป หากมีการส่งออกไปยังตลาดสหรัฐฯ ใน ปริมาณมากพอสมควร และเป็นภาระกระทบกระเทือนอุตสาหกรรมภายในของสหรัฐฯ

อนึ่ง เมื่อข้อตกลงฯ ฉบับที่ 3 ได้หมดอายุลงเมื่อ 31 ธันวาคม 2525 ได้มีการต่ออายุออกไปอีกจนถึง 30 มิถุนายน 2526¹¹ โดยกำหนดสินค้าออกเป็น 2 ประเภท คือ สินค้าที่มีใช่เครื่องนุ่งห่ม (non-apparel) และเครื่องนุ่งห่ม (apparel) โดยมีเงื่อนไขดังนี้

(1) กำหนดให้มีโควตาการนำเข้า (specific limit) สำหรับสินค้าส่วนใหญ่ในประเภทเครื่องนุ่งห่ม โดยให้โควตาเหล่านี้มีอัตราเพิ่มร้อยละ 7 ต่อปี นับแต่ปี 2521 เป็นต้นมา และปีใดที่ใช้โควตาไม่ครบก็สามารถโอนไปได้ในปีถัดไป (Carry over) ได้ไม่เกินร้อยละ 11 หรือในกรณีที่โควตาไม่เพียงพอ ก็สามารถโอนโควตาของปีถัดไป มาใช้ได้เป็นการล่วงหน้า (Carry forward) ไม่เกินร้อยละ 6 ต่อปี

¹¹ กองส่งเสริมสินค้าออก "สรุปผลการประชุมทำข้อตกลงสิ่งทอกับสหรัฐอเมริกา" กรมการค้าต่างประเทศ วารสารฝ้ายและสิ่งทอ ปีที่ 6 ฉบับที่ 16, 2526 หน้า 28.

(2) สำหรับสินค้าอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดให้มีโควตานำเข้า ได้กำหนดให้มีระดับปรึกษาหารือ (Consultation level) เพื่อการส่งออก เมื่อการส่งออกใกล้จะถึงระดับหรือถึงระดับที่ปรึกษาแล้ว ประเทศไทยจะส่งสินค้าดังกล่าวออกไปเพิ่มขึ้นได้ต่อเมื่อสหรัฐฯ ยินยอมที่จะยกระดับปรึกษาหารือให้สูงขึ้นเท่านั้น และหากไม่มีการตกลงเป็นอย่างอื่น ระดับปรึกษาหารือ ดังกล่าวจะลดลงเท่าเดิมในปีต่อไปโดยไม่มีการขยายตัว

ง. ข้อตกลงฯ ฉบับที่ 4 มีผลใช้บังคับ 5 ปี ระหว่าง 1 มกราคม 2526 - 31 ธันวาคม 2530¹² การเจรจาข้อตกลงควบคุมการนำเข้าสิ่งทอระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ฉบับใหม่ครั้งแรก ระหว่างวันที่ 21-26 กุมภาพันธ์ 2526 ที่จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อใช้แทนฉบับเก่าที่ได้ขยายระยะเวลาออกมาและจะสิ้นสุดลงในวันที่ 30 มิถุนายน 2526 ไม่ประสบความสำเร็จ¹³ ทั้งนี้เพราะสหรัฐฯ ต้องการให้อัตราเพิ่มของโควตาในแต่ละปีเพียงร้อยละ 3 เท่านั้น ในขณะที่ประเทศไทยเสนอขอเพิ่มร้อยละ 7 ในแต่ละปีจึงเป็นผลให้ต้องมีการเจรจาทันทีอีกครั้งระหว่างวันที่ 16 พฤษภาคม - 3 มิถุนายน 2526 ที่กรุงวอชิงตัน ซึ่งผลปรากฏว่าทั้งสองฝ่ายสามารถบรรลุข้อตกลงกันได้ โดยข้อตกลงฉบับใหม่จะมีกำหนดและปริมาณโควตา ความสอดคล้องมีสาระสำคัญดังนี้¹⁴

- กำหนดโควตานำเข้า (specific limit) สำหรับสินค้าสิ่งทอ 29 รายการเป็นสินค้าที่มีใช้เครื่องนุ่งห่ม (non-apparel) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผ้าผืน (fabrics) 9 รายการ (ข้อตกลงฉบับเดิมมี 2 รายการ) และเป็นเครื่องนุ่งห่ม (apparel) 20 รายการ โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับความยืดหยุ่นดังนี้

¹² มีการขยายข้อตกลงออกไปอีก 1 ปี.

¹³ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย "รายงานภาวะการค้าของประเทศไทย" 2526, หน้า 291.

¹⁴ Bilateral Agreement Between the U.S. and Thailand Textiles Surveillance Body, COM. TEX/SB/942, 4 July 1984.

(1) อัตราเพิ่มร้อยละ 6 ต่อปี ยกเว้น เสื้อผ้าสตรี และ เสื้อเสวตเตอร์ขนสัตว์ซึ่งมีอัตราเพิ่มร้อยละ 3 และ 1 ตามลำดับ

(2) โอนโควตาคงเหลือ (carry over) ไปใช้ในปีถัดไป ได้ร้อยละ 11 ต่อปี และโอนโควตาจากปีถัดไปมาใช้ล่วงหน้า (carry forward) ได้ร้อยละ 6 ต่อปี ทั้งนี้จะโอนโควตาทั้งสองวิธีรวมกันได้ไม่เกินร้อยละ 11 ต่อปี

(3) โอนโควตาระหว่างสินค้าได้เฉพาะประเภทที่มีใช้ เครื่องนุ่งห่ม (non-apparel) ไม่เกินร้อยละ 7 ต่อปี สำหรับสินค้าที่ทำจากผ้าและเส้นใย ประดิษฐ์ และไม่เกินร้อยละ 5 สำหรับสินค้าที่ทำจากขนสัตว์

(4) ยินยอมให้โอนโควตาคงเหลือจากปีสุดท้าย (2525) ของข้อตกลงฉบับก่อนมาใช้ในปี 2526 ได้อีกร้อยละ 11

- สำหรับสินค้าอื่น ๆ ให้ใช้มาตรการปรึกษาหารือ¹⁵

กล่าวคือ ให้มีการส่งออกได้โดยไม่จำกัดจำนวนจนกว่าจะถึงระดับที่สหรัฐฯ พิจารณาได้ว่าก่อให้เกิด การกระทบกระเทือนตลาดภายในประเทศ (market disruption) หรือใกล้จะถึงระดับ การกระทบกระเทือนตลาดภายในประเทศ (real threat) จึงจะเรียกร้องให้มีการปรึกษาหารือ เพื่อกำหนดปริมาณการส่งออกที่เป็นธรรมและยอมรับของทั้งสองฝ่าย ในขณะที่การปรึกษาหารือ ยังไม่แล้วเสร็จ ประเทศไทยยังคงสามารถส่งสินค้าในรายการนั้นได้ อีกร้อยละ 35 และในกรณี ที่ไม่สามารถตกลงกันได้ สหรัฐฯ จะกำหนดโควตานำเข้า (specific limit) สำหรับสินค้านั้น ๆ ในปริมาณที่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 120 ของปริมาณนำเข้าสินค้านั้น ๆ จากประเทศไทยในช่วง 12 เดือนของรอบ 14 เดือนสุดท้ายก่อนเดือนที่มีการเรียกร้องให้ปรึกษาหารือตามลำดับ และให้ มีความยืดหยุ่นได้ตามเงื่อนไขของ (MFA)

¹⁵ กองส่งเสริมสินค้าออก "สรุปผลการประชุมทำข้อตกลงสิ่งทอกับสหรัฐอเมริกา" กรมการค้าต่างประเทศ วารสารผ้าและสิ่งทอ ปีที่ 6 ฉบับที่ 16, 2526 หน้า 28.

การเจรจาทำข้อตกลงสองฝ่าย ครั้งที่ 4 นี้ สิ่งทอประเภท
ผ้าผืนและเส้นด้ายได้รับการยกเว้นในเรื่องการกำหนดโควตารวม ceiling เช่น เดิม แต่สิ่งทอ
ประเภทเสื้อผ้าสำเร็จรูปยังคงมีการกำหนดโควตารวมอยู่ ทั้งนี้ได้มีการกำหนดโควตา 20
รายการซึ่งสหรัฐฯ ถือว่ามีการส่งเข้าไปมากและอาจถึงขั้นกระทบกระเทือนต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอ
ของสหรัฐฯ สินค้าเหล่านี้ ได้แก่ ถุงมือ เสื้อเชิ้ต เสื้อสเวตเตอร์ กางเกง เสื้อสตรี เสื้อสูท
 เป็นต้น ส่วนสินค้ายรายการอื่น ๆ ที่ยังมีได้มีการกำหนดโควตาก็สามารถส่งออกได้ แต่ทั้งนี้ปริมาณ
ที่ส่งออกเมื่อรวมกับสินค้ายรายการที่มีการกำหนดโควตาแล้วต้องไม่เกินปริมาณยอดโควตารวมที่ได้
กำหนดไว้

โดยกำหนดโควตารวม ดังนี้

ปี 2526	โควตารวม	73,987,880	ตารางหลา
ปี 2527	โควตารวม	78,427,153	ตารางหลา
ปี 2528	โควตารวม	83,132,782	ตารางหลา
ปี 2529	โควตารวม	88,120,749	ตารางหลา
ปี 2530	โควตารวม	93,407,994	ตารางหลา

ง.1 บรรยากาศของการประชุมข้อตกลงฯ ฉบับที่ 4

บรรยากาศทั่วไปในด้านสหรัฐฯ เคร่งครัดมาก เนื่องจากเหตุผล
หลายประการ ¹⁶

1.1 ประธานาธิบดีเรแกน ให้คำมั่นสัญญาไว้แก่อุตสาหกรรม
สิ่งทอโดยเฉพาะที่ดำเนินกิจการอยู่ในภาคใต้ว่า จะสกัดกั้นไม่ให้การนำเข้าสิ่งทอจากต่างประเทศ
ขยายตัวเกินร้อยละ 1 ต่อปี ซึ่งเท่ากับการขยายตัวของตลาดภายในประเทศเท่านั้น

1.2 มีความขัดแย้งระหว่างกระทรวงพาณิชย์และกระทรวง

¹⁶ กองส่งเสริมสินค้าออก "สรุปผลการประชุมทำข้อตกลงสิ่งทอกับสหรัฐอเมริกา"
กรมการค้าต่างประเทศ วารสารผ้าและสิ่งทอ ปีที่ 6 ฉบับที่ 16, 2526 หน้า 28-31.

แรงงานของสหรัฐอเมริกา กับสำนักงานคณะผู้แทนการค้าพิเศษ (Special Trade Representative) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเจรจาทำข้อตกลงกับต่างประเทศ และส่วนใหญ่ยึดถือนโยบายการทำข้อตกลงให้สอดคล้องกับความตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (Arrangement Regarding International Trade in Textile หรือ Multifibres Arrangement-MFA) ซึ่งระบุให้การนำสิ่งทอเข้าประเทศขยายตัวได้ในอัตราสูงกว่าร้อยละ 6 ต่อปี

1.3 หัวหน้าคณะผู้แทนฝ่ายสหรัฐอเมริกา ซึ่งเคยเจรจากับไทยคนเดิมซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้าผู้เจรจาสิ่งทอ (Chief Textile Negotiator) ได้พ้นจากตำแหน่ง และผู้ที่ทำหน้าที่เจรจาในครั้งนี้เป็นเพียงผู้หนึ่งที่อยู่ในข่ายได้รับการพิจารณาให้ดำรงตำแหน่งแทน และจากสถานการณ์ทั่ว ๆ ไปมีแนวโน้มว่าจะไม่ได้รับการแต่งตั้ง จึงไม่มีความมั่นใจในการตัดสินใจเป็นเอกเทศ

1.4 การเจรจาอยู่ในระยะเวลาที่สหรัฐอเมริกา ได้เจรจาทำสัญญา กับประเทศอื่น ๆ ไปก่อนหน้าแล้ว ส่วนใหญ่เสร็จสิ้นไปในปี 2524 ก่อนหน้าที่สถานการณ์ในด้าน การเมืองของสหรัฐอเมริกา จะเริ่มเลวร้ายลงเนื่องจากภาวะการว่างงานในประเทศ ทางคณะผู้แทนไทยได้ตั้งเป้าหมายว่าเงื่อนไขของข้อตกลงจะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ประเทศไทยไม่น้อยกว่า

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA)¹⁷ และไม่น้อยกว่าเงื่อนไขที่สหรัฐฯ ทำกับประเทศอื่น ๆ ที่มีสถานะเช่นเดียวกันหรือใกล้เคียงกับประเทศไทย

ง.2 เหตุผลของคณะผู้แทนไทยในการทำข้อตกลง

2.1 สถานการณ์ของเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศของสหรัฐฯ เป็นเหตุให้ท่าทีของสหรัฐฯ เปลี่ยนแปลงไปทางที่เคร่งครัดยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ผลของการเจรจา นับได้ว่าเป็นไปตามเป้าหมาย คือ ประเทศไทยได้รับประโยชน์เต็มที่ตามเงื่อนไขของความตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่มีภาวะเศรษฐกิจและสถานการณ์สิ่งทอใกล้เคียงกันซึ่งสหรัฐฯ ถือว่าเป็นกลุ่มประเทศผู้ส่งออกที่มีความสำคัญอันดับสอง (secondary suppliers) โดยเฉพาะกลุ่มประเทศภาคีอาเซียน ผลประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับก็อยู่ในฐานะที่ทัดเทียมประเทศเหล่านั้น

2.2 สินค้าที่มีใช้เครื่องนุ่งห่ม (non-apparel) ประเภทผ้าผืน 4 รายการ ได้แก่ ผ้าสำหรับทำผ้าปูที่นอน (sheeting) ผ้าปอปอลิน (poplin and broad

¹⁷ ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งโควตาการส่งออกสิ่งทอจากประเทศที่กำลังพัฒนาไปยังประเทศที่พัฒนาแล้ว เป็นรายประเทศ หากประเทศที่พัฒนาแล้วผู้นำเข้าพิสูจน์ได้ว่าสินค้าของประเทศที่กำลังพัฒนาผู้ส่งออกนั้น ได้สร้างความกระทบกระเทือนให้แก่ตลาดภายในประเทศของตน (market disruption) หรือมีแนวโน้มที่พิสูจน์ได้ว่าจะมีการกระทบกระเทือนตลาดเกิดขึ้น (real threat) โดยกำหนดวิธีการจัดตั้งโควตาในระดับโควตาขั้นต่ำ อัตราการขยายตัวขั้นต่ำ และความยืดหยุ่นขั้นต่ำ ไว้ดังนี้

- (1) โควตาที่กำหนดจะต้องไม่ต่ำกว่าปริมาณการส่งออกหรือนำเข้าในรอบปีที่ผ่านมา
- (2) อัตราการขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6 ต่อปี
- (3) ให้โอนโควตาเหลือใช้ในปีก่อน (carry over) ไปใช้ในปีก่อนได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ต่อปี และให้โอนโควตาในปีก่อน (carry forward) มาใช้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ต่อปี
- (4) ในระหว่างปีใดปีหนึ่ง หากโควตาสำหรับสินค้าสิ่งทอประเภทหนึ่งไม่เพียงพอต่อความต้องการส่งออก ให้โอนโควตา (swing) จากสินค้าอีกประเภทหนึ่งได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5

cloth) และผ้าอื่น ๆ (woven fabrics, n.e.s.) ที่เคยมีปัญหาในการจัดประเภทสินค้า และกำหนดปริมาณโควตา ซึ่งไม่อาจตกลงกันได้ในการประชุมครั้งแรกที่เชียงใหม่ เนื่องจาก สหรัฐฯ เสนอให้เปลี่ยนจากระดับปรึกษาหารือที่กำหนด (Designated Consultation Level) เป็นระดับโควตา (specific level) โดยมีได้เพิ่มปริมาณโควตาพื้นฐาน (basic quota) สำหรับปีแรกของข้อตกลงให้สูงเท่าที่ควรจะชดเชยให้ ในการเจรจาข้อตกลงครั้งนี้ สหรัฐฯ ได้ให้การพิจารณาที่มีเหตุผล และคำนึงถึงข้อเสนอมติของประเทศไทยเกี่ยวกับการปฏิบัติที่เสมอภาค กับประเทศอื่นมากขึ้น นอกจากจะยินยอมยกระดับปริมาณโควตาพื้นฐาน (basic quota) โอนโควตาระหว่างรายการได้ร้อยละ 7 เช่นเดียวกับสินค้าประเภทที่มีใช้เครื่องนุ่งห่มรายการอื่น ๆ ซึ่งนับว่าสูงกว่าอัตราขั้นต่ำของความตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ ร้อยละ 5 แล้ว สำหรับปีโควตาแรก คือ ปี 2526 ยังยินยอมให้มีการโอนระหว่างกันได้ถึงร้อยละ 10 เป็นกรณีพิเศษ อันจะมีผลให้การส่งออกสินค้าเหล่านี้มีความคล่องตัวมากขึ้น

2.3 สินค้าอื่น ๆ ที่ไม่มีกำหนดโควตา (specific limit)

ได้ยกเลิกการกำหนดระดับปรึกษาหารือ (Consultation Level) และใช้มาตรการปรึกษาหารือ (Consultation Mechanism) กล่าวคือ ประเทศไทยสามารถส่งสินค้าเหล่านั้นไปยัง สหรัฐฯ ได้โดยเสรีมากขึ้น เนื่องจากไม่มีกำหนดปริมาณขั้นต่ำ ซึ่งเดิมต้องมีการขอปรึกษาหารือและได้รับการยินยอมจากสหรัฐฯ เสียก่อนหากประเทศไทยประสงค์จะส่งออกเกินปริมาณที่กำหนด อนึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว ในช่วงปีที่ผ่านมา สหรัฐฯ ได้เปลี่ยนท่าทีไปในทางที่เคร่งครัดมากขึ้น ไม่ค่อยจะยินยอมเพิ่มปริมาณให้ตามที่ประเทศไทยร้องขอ หรือหากจะยินยอมก็ใช้วิธีการถ่วงเวลา ทำให้ไม่ทันต่อความต้องการของตลาด แต่ตามเงื่อนไขของข้อตกลงใหม่ตามมาตรการปรึกษาหารือ (Consultation Mechanism) นี้ ประเทศไทยจะสามารถส่งออกได้โดยไม่มี การจำกัดปริมาณ นอกจากสหรัฐฯ จะพิสูจน์ได้ว่า การนำเข้าสินค้านั้น ๆ จากประเทศไทยก่อให้เกิดการทำลายตลาด (market disruption) หรือมีแนวโน้มที่จะเกิดการทำความเสียหาย (real threat) จึงจะเรียกร้องให้ประเทศไทยร่วมปรึกษาหารือเพื่อแก้ไขปัญหาก็เกิดความ เป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย ในการพิสูจน์ดังกล่าว สหรัฐฯ จะต้องแสดงข้อมูลการผลิต การนำเข้า ส่งออก ราคา การจำหน่ายในประเทศ และอัตราการจ้างงาน ฯลฯ ว่าถูกกระทบกระเทือนโดยการนำเข้าสินค้าจากประเทศไทยโดยพิสูจน์เป็นรายสินค้า ซึ่งมีใช้การกระทำที่ง่ายนัก

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับลำดับขั้นตอน การเจรจา การยินยอมให้มีการส่งออกได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ในระหว่างการเจรจาเพื่อมิให้ การส่งออกต้องหยุดชะงักลง การกำหนดปริมาณโควตา (specific limit) ในกรณีที่มิ สามารถหาข้อยุติที่พอใจของทั้งสองฝ่ายว่า สหรัฐฯ จะกำหนดปริมาณส่งออกได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 120 ของปริมาณนำเข้าในช่วง 12 เดือน ของรอบ 14 เดือนสุดท้ายก่อนการยื่นคำร้องขอเปิด การเจรจา และให้ความยืดหยุ่นตามเงื่อนไขของความตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ โดยกำหนดอัตราเพิ่มต่อปีได้ร้อยละ 6 สำหรับสินค้าที่ทำจากฝ้ายและเส้นใยประดิษฐ์ และร้อยละ 1 ต่อปี สำหรับสินค้าที่ทำจากขนสัตว์ กำหนดอัตราการไอนระหว่างสินค้าที่มีใช้เครื่องนุ่งห่มไว้ไม่ เกินร้อยละ 7 สำหรับสินค้าที่ทำจากฝ้ายและเส้นใยประดิษฐ์ และไม่เกินร้อยละ 5 สำหรับสินค้า ที่ทำจากขนสัตว์ สำหรับอัตราการไอนโควตาระหว่างปีนั้นให้เป็นไปตามเงื่อนไขของข้อตกลง ปัจจุบันเหล่านี้ล้วนเป็นมาตรการความปลอดภัยและเป็นหลักประกันในการปฏิบัติที่เป็นธรรมต่อการ ส่งออกของไทยในอนาคต

2.4 เงื่อนไขพิเศษที่สหรัฐฯ ยินยอมเฉพาะข้อตกลงฉบับนี้คือ การ ไอนโควตาคงเหลือจากปีสุดท้ายของข้อตกลงเดิมมาใช้ในปี 2526 ซึ่งเป็นปีแรกของข้อตกลงใหม่ ได้อีกร้อยละ 11

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



โควตาผลิตภัณฑ์สิ่งทอที่ไทยได้รับจากสหรัฐฯ แยกเป็นรายปี

จาก 2526-2530 แยกตามชนิด

Category	Units	2526	2527	2528	2529	2530
GROUP I	Syd.	11,600,000	12,296,000	13,033,760	13,815,786	14,644,733
313 Sheeting						
314 Poplin & Broadcloth	Syd.	8,500,000	9,010,000	9,550,600	10,123,636	10,731,054
315 Printcloth	Syd.	17,000,000	18,020,000	19,101,200	20,247,272	21,462,108
317 Twill and Satin	Syd.	5,800,000	6,148,000	6,516,880	6,907,893	7,322,366
319 Duck	Syd.	6,000,000	6,360,000	6,741,600	7,146,096	7,574,862
320 Woven fabrics	Syd.	9,900,000	10,494,000	11,123,640	11,791,058	12,498,522
613 Spun non-cell, woven fabrics	Syd.	13,750,000	14,575,000	15,449,500	16,376,470	17,359,058
604 Non-cont, non cell	Lbs.	700,000	742,000	786,520	833,711	883,734
604-Sub, Tsusa Spun Yam of Acrylic	310-5,049 Sye.	406,504 73,987,880	430,894 78,427,153	456,748 83,132,782	484,153 88,120,749	513,202 93,407,994
GROUP II	Dpr.	438,743	465,068	492,972	522,550	553,903
331 Gloves	Doz.	57,462	60,910	64,564	68,438	72,544
334/335 Coats						
338/339 Shirts, blouses (knit)	Doz.	622,382	659,725	699,308	741,267	785,743
340 Shirts (not knit) m,b	Doz.	109,768	116,354	123,335	130,735	138,580
341 Blouses (not knit) W.G.i.	Doz.	115,892	122,846	130,216	138,029	146,311
347/348 Trousers	Doz.	196,067	207,831	220,301	233,519	247,530
634/635 Coats						
638 Knit shirts, M & B	Doz.	401,285	425,362	450,884	477,937	506,613
639 Knit shirts & blouses W.G.i	Doz.	130,467	138,295	146,593	155,388	164,712
641 Blouses (not knit) W.G.i	Doz.	1,335,056	1,375,108	1,416,361	1,458,852	1,502,617
645/646 Sweaters	Doz.	173,297	183,695	194,717	206,400	218,783
647/648 Trousers	Doz.	79,002	83,742	88,767	94,093	99,738
445/446 Sweaters	Doz.	447,452	474,299	502,757	532,922	564,898
	Doz.	15,000	15,150	15,302	15,455	15,609

ที่มา : The Nation, June 7, 1983

2.1.2 ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป

ประเทศไทยกับประชาคม เศรษฐกิจยุโรปได้จัดทำข้อตกลงการค้า
สิ่งทอระหว่างกัน รวม 3 ฉบับ หลักใหญ่ของข้อตกลงฯ จะมีการกำหนดโควตาส่งออกไปประชาคมฯ
เป็น 2 ลักษณะ คือ บางรายการ เป็นการกำหนดโควตาสำหรับทุกประเทศที่เป็นภาคีของประชาคมฯ
เรียกว่า Community level โดยแบ่งสัดส่วนโควตาให้แก่ประเทศภาคีทั่วกันตามแต่ละตกลงและ
มีบางรายการที่กำหนดโควตาเฉพาะบางประเทศเท่านั้น เรียกว่า Regional level ข้อตกลงฯ
ทั้งสามฉบับมีประเด็นสำคัญสรุปได้ดังนี้

ก. ข้อตกลงฉบับที่ 1 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2521-
31 ธันวาคม 2525 กำหนดปริมาณโควตาสินค้าทั้งสิ้น 9 รายการ อันได้แก่ ผ้าผืนประเภทผ้าฝ้าย
และเส้นใยประดิษฐ์ เสื้อเชิ้ตและเสื้อเสว็ดคอรูปประเภทดัก กางเกงชายและหญิงประเภททอ
เสื้อครึ่งท่อนสตรีประเภททอหรือดัก เสื้อเชิ้ตประเภททอ ถุงมือดักและเส้นด้ายใยประดิษฐ์ชนิดสั้น
โดยประเทศไทยเป็นฝ่ายควบคุมการส่งออกตามโควตาที่ตกลงกันไว้เป็นรายปี

สาระสำคัญของข้อตกลงฯ¹⁸ โดยสรุปคือ

1. ไม่มีการกำหนดโควตารวม (ceiling)
2. การโอนโควตาส่วนที่เหลือใช้จากปีหนึ่งไปยังปีหนึ่ง จะสามารถ
โอนได้ไม่เกิน 5% และจะนำโควตาของปีต่อไปมาใช้ล่วงหน้าก่อนได้ไม่เกิน 5% เช่นเดียวกัน
3. อัตราการเพิ่มค่อปีอยู่ระหว่าง 0.5% - 6% ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความ
สำคัญมากน้อยของสินค้านั้น ๆ ในตลาดประชาคมฯ อัตราการเพิ่มค่อปี ได้กำหนดเป็นมาตรฐาน
เดียวกันหมด คือ

¹⁸ Council Regulation (EEC) No-79 of concerning the conclusion
of the Agreement between the European Economic Community and the
Kingdom of Thailand on trade in textile products., European
Communities, The Council, Brussels 22 February 1979, 3/1899/1/78

สินค้าหมวดที่ 1 อัตราการขยายตัวมี อยู่ในระดับ 0.5%-

4%

สินค้าหมวดที่ 2, 3, 4 และ 5 อัตราการขยายอยู่ใน ตารางที่แล้วแต่จะตกลงกัน ทั้งนี้ได้มีเงื่อนไขว่า ถ้าประชาคมฯ ให้อัตราการขยายแก่ประเทศอื่น สูงกว่าก็จะต้องปรับเพิ่มให้ประเทศไทยอยู่ในระดับเดียวกันด้วย

โดยสรุป อัตราการขยายตัว (growth) อัตราการให้ ความยืดหยุ่น (flexibility) ของประชาคมฯ อยู่ในระดับต่ำกว่าเงื่อนไขของ MFA

4. ให้มีการออกใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าควบคู่ไปกับใบอนุญาตส่งออก สำหรับสินค้าที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีนำเข้า

ซึ่งสรุปได้ว่า หากมีการนำวัตถุดิบเข้ามา และได้แปรสภาพสินค้าจน มีการเปลี่ยนแปลงหรือขั้นตอน ก็ถือว่าเป็นสินค้าที่ผลิตในประเทศไทยได้ ยกเว้นสินค้าบางรายการ ถึงจะมีการเปลี่ยนแปลงแล้ว แต่ประชาคมฯ ก็ยังได้กำหนดให้มีการผ่านกรรมวิธีเพิ่มเติม หรือ สินค้าบางรายการไม่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง เพียงแต่ผ่านขั้นตอนกรรมวิธีที่กำหนดไว้ก็จะ ถือเป็นสินค้าที่ผลิตในประเทศไทยได้

5. ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่า การนำเข้าสินค้าสิ่งทอชนิดใด เป็น การกระทบกระเทือนตลาดภายในประเทศภาคีสมาชิกของประชาคมฯ ประเทศผู้นำเข้าอาจ เรียกร้องให้ประเทศผู้ส่งออกร่วมเจรจาเพื่อทำข้อตกลงจำกัดปริมาณการส่งออกสินค้าสิ่งทอ รายการนั้น ๆ ได้ และหากไม่สามารถทำข้อตกลงใด ๆ ร่วมกันได้ ประเทศผู้นำเข้าย่อมมีสิทธิ กำหนดปริมาณนำเข้าสิ่งทอชนิดดังกล่าวแต่ฝ่ายเดียว

ในปี 2524 ประเทศกรีซได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก ประชาคมฯ เพิ่มอีกประเทศหนึ่ง เป็นผลให้มีการกำหนดโควตาการส่งสินค้าสิ่งทอไปยังประเทศ กรีซตามข้อตกลง และปริมาณโควตาที่กำหนดเพิ่มเติม

ข. ข้อตกลงฉบับที่ 2 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2526-31 ธันวาคม 2529¹⁹

สาระสำคัญส่วนใหญ่ของข้อตกลงยังคงเหมือนข้อตกลงฉบับ เดิม ความข้อตกลงฉบับนี้ได้มีการกำหนดรายการสิ่งทอที่จำกัดปริมาณการส่งออกสิ่งทอจากไทยไปยังประชาคมยุโรป (Community Restraint Levels) รวม 13 รายการ ในจำนวน 13 รายการนี้ เป็นรายการที่ได้เคยถูกจำกัดปริมาณการส่งออกจากไทยตามข้อตกลงฯ ฉบับ เดิมอยู่ แล้ว 11 รายการ

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับข้อตกลงสิ่งทอกับประชาคมยุโรปที่แตกต่างไปจากประเทศอื่นก็คือ การกำหนดโควตานั้น บางรายการ เป็นการกำหนดโควตาสำหรับทุกประเทศที่เป็นภาคีของประชาคมยุโรป เรียกว่า community level และแบ่งสัดส่วนโควตาให้แก่ประเทศภาคีโดยทั่วกันตามแต่ละตกลงกัน แต่บางรายการกำหนดโควตาเฉพาะบางประเทศเท่านั้น เรียกว่า regional level

ข้อตกลงของประชาคมยุโรปฉบับล่าสุดนี้ได้สร้างปัญหาให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นประเทศผู้ส่งออกเป็นอย่างมาก กล่าวคือ มีการกำหนด Anti-surge mechanism ซึ่งให้อำนาจประชาคมฯ ลดโควตาของประเทศผู้ส่งออกได้ หากผู้ส่งออกไม่ใช่โควตานั้นในบางปี และเกิดเพิ่มการส่งออกโดยกระทันหันในบางปี แต่ในทางปฏิบัติ ตลอดจนอายุของข้อตกลงฉบับปัจจุบันซึ่งสิ้นสุดในปลายปี 2529 นี้ ประชาคมยุโรปยังไม่เคยใช้มาตรการนี้กับประเทศใด ๆ ทั้งสิ้น²⁰

¹⁹ อรุณ อีสถานนท์ "การส่งออกสินค้าสิ่งทอเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ" เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ วิทยาลัยบ็องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 28 (2528-2529) หน้า 24.

²⁰ ข้อตกลงฯ ระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปฉบับนี้อยู่ภายใต้ข้อบังคับของความตกลงการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศฉบับที่ 3 สาระสำคัญโดยละเอียดโปรดดูเอกสารจากกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง "Arrangement Regarding International Trade in Textiles" 2528 หน้า 6-8.

ประเทศสเปนและปอร์ตุเกส ได้เข้าร่วม เป็นภาคีสมาชิกประชาคมฯ ในปี 2529 จึงได้มีการกำหนดโควตาดำเนินการนำเข้าสินค้าสิ่งทอจากไทย โดยกำหนดโควตามี 2529 ให้เพิ่มเติม ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของข้อตกลง

ค. ข้อตกลงฉบับที่ 3 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2530-31 ธันวาคม 2533 และหากข้อตกลงการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) ฉบับที่ 3 มีการต่ออายุออกไปเกิน 4 ปี ข้อตกลงนี้ก็จะมีอายุเวลาออกไปอีก 1 ปีโดยอัตโนมัติ

สาระสำคัญของข้อตกลง คือ ²¹

1. ตามข้อตกลงฉบับใหม่ ประชาคมยุโรปขอยกเลิกการขอสถิติปรับลดโควตาในกรณีที่ประเทศผู้ส่งออกไม่สามารถใช้โควตาได้เต็มที่หรือใช้ในระดับต่ำ แต่ในปีถัดไปได้ใช้โควตารายการนั้น ๆ สูงกว่าที่เคยส่งออกเป็นจำนวนมาก (Anti-surge mechanism) ทั้งนี้โดยกำหนดไว้เพียงว่าจะมีการเจรจาหรือ หากเกิดปัญหามัน และมาตรการใด ๆ ที่จะนำมาใช้ต้อง เป็นมาตรการที่ได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองฝ่าย
2. สำหรับปริมาณโควตาที่กำหนด ฝ่ายไทยจะได้รับโควตาเพิ่มขึ้น ทั้งโควตาหลักและอัตราขยายต่อปี เมื่อเปรียบเทียบกับข้อตกลงฉบับเดิม
3. รายการสินค้าที่ได้ยกเลิกการกำหนดโควตานั้น หากมีการแจ้งให้เจรจากันใหม่ ประชาคมฯ ยินยอมที่จะคำนึงถึงโควตาที่เคยได้รับในปีสุดท้ายของข้อตกลงฉบับเดิม และคำนึงถึงอัตราขยายต่อปีด้วย
4. ประชาคมฯ ได้ผ่อนคลายนโยบายส่งออกอื่น ๆ ได้แก่ การยืมโควตาล่วงหน้ามาใช้การโอนโควตาคงเหลือปีก่อนมาใช้ในปีปัจจุบัน และการโอนโควตา ระหว่างรายการ โดยปรับอัตราการโอนทั้ง 3 ประเภทจากเดิมที่รวมกันได้ไม่เกินร้อยละ 15

²¹ สมบูรณ์ สิริประชัย "MFA ฉบับใหม่กับอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย" วารสาร เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 กันยายน 2531, หน้า 32-33.

เป็นร้อยละ 17 นอกจากนี้ยังให้โอนโควตาระหว่างประเทศสมาชิกประชาคมฯ ได้โดยอัตโนมัติถึงร้อยละ 2 ในปีแรก และร้อยละ 4, 8 และ 12 ในปีต่อไป และยินยอมให้โอนโควตาระหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียนได้อีกร้อยละ 10

5. มีการให้ประโยชน์กับสินค้าทองคำด้วยมือ โดยไม่นับรวมในโควตา

6. ประชาคมฯ ขอให้ระบบ Harmonized System ในศีกศุลกากรระบบใหม่มาใช้กับสินค้าสิ่งทอตั้งแต่ 1 มกราคม 2530 เป็นต้นไป ทั้งนี้โดยให้มีการรวมสินค้าไว้ในโควตารายการ 4, 5, 12 และ 24 มากกว่าเดิม แต่ประเทศไทยสามารถเรียกร้องให้มีการเพิ่มโควตาในรายการดังกล่าวได้มากขึ้นกว่าอัตราปกติเป็นการแลกเปลี่ยน

7. มีการปรับปรุงสูตรในการคำนวณฐานการนำเข้าที่ใช้เป็นข้ออ้างให้มีการเจรจาโควตา (Trigger Level) ของฝ่ายประชาคมฯ ทั้งนี้เป็นการเปิดโอกาสให้การส่งสินค้าสิ่งทอเข้าไปประชาคมฯ ก่อนถูกกำหนดโควตามีมากขึ้นกว่าเดิม

ข้อสังเกต คือ การเจรจาครั้งนี้เกิดขึ้นก่อนที่ข้อตกลง MFA ฉบับที่ 3 จะหมดอายุลง เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยมีความเชื่อว่า การทำข้อตกลงฉบับใหม่ (VERs) จะสร้างความมั่นใจให้ผู้ส่งออกฝ่ายไทย เพราะว่ข้อตกลง MFA ฉบับที่ 3 ที่จะหมดอายุในเดือนกรกฎาคม 2529 ขณะนั้นยังไม่แน่ไม่ว่าจะมีการต่ออายุหรือไม่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยคาดการณ์ว่า การต่ออายุออกไปอาจมีเงื่อนไขที่เข้มงวดต่อประเทศผู้ส่งออกมากขึ้น (เนื่องจากหวั่นเกรงกรณีสหรัฐอเมริกา พยายามออกกฎหมายเงินกินผี.บิลล์) ดังนั้นจึงทำข้อตกลง VERs กับประเทศผู้นำเข้าที่เป็นสมาชิกใน MFA ฉบับที่ 3 ก่อนที่จะมีการต่ออายุ MFA ฉบับที่ 3 ออกไป สำหรับผลการเจรจาทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยที่ไปเจรจามีความเชื่อว่า ผลการเจรจานี้จะเป็นผลดีต่อประเทศ เพราะว่่านอกจากสามารถเพิ่มปริมาณโควตานิยามได้สูงขึ้น อัตราขยายตัวของสิ่งทอแต่ละรายการยังสามารถเพิ่มอีกร้อยละ 3-4 เทียบกับข้อตกลงฉบับก่อน ซึ่งมีอัตราการขยายเพียงร้อยละ 1-6

2.1.3 แคนาดา

ประเทศไทยเริ่มทำข้อตกลงสองฝ่ายกับประเทศแคนาดาตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมา และจนถึงปัจจุบันมีการทำข้อตกลงทั้งสิ้น 3 ฉบับ สำคัญของข้อตกลงฯ แต่ละฉบับสรุปได้ดังนี้

ก. ข้อตกลงฯ ฉบับที่ 1 มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 1 มกราคม 2522-31 ธันวาคม 2525 โดยมีการควบคุมปริมาณการนำเข้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปไปยังแคนาดาเพียงรายการเดียว คือ เสื้อกันหนาว

ข. ข้อตกลงฯ ฉบับที่ 2 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มกราคม 2526-31 ธันวาคม 2529²² ตามข้อตกลงฯ จะควบคุมปริมาณการส่งออกสินค้า 4 รายการ ได้แก่ เสื้อกันหนาว เสื้อเชิ้ตมีปกคอ เสื้อเชิ้ตอื่น ๆ ถุงมือ และสินค้าที่ไม่มีการกำหนดโควตาแน่นอน แต่จะส่งออกเกินกว่าปริมาณที่กำหนดไว้ไม่ได้ และต้องมีการปรึกษาหารือก่อนอีก 3 รายการ คือ กางเกง ชุดสตรี และเสื้อแจ็กเก็ต

ปี 2526 และ 2527 ได้มีการเจรจาเพื่อควบคุมปริมาณการนำเข้าอีก 6 รายการ คือ รายการที่ต้องปรึกษาหารือ 3 รายการ และควบคุมเพิ่มอีก 3 รายการ ได้แก่ ถุงเท้า กางเกงใน และเสวิตเตอร์ รวมปริมาณนำเข้าที่ควบคุมแล้ว 10 รายการ

²² Memorandum of understanding between the Government of Canada and the Government of the Kingdom of Thailand relating to the export from Thailand of certain textiles and textile products for import in to Canada : October 30, 1981. (รายละเอียดของข้อตกลงฯ ระหว่างไทยกับแคนาดา ฉบับที่ 2 ไพรอดู อรณูช โอสถานนท์ "การส่งออกสินค้าสิ่งทอเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ" เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชา เศรษฐกิจ วิทยาลัยมัธยมราชอาณาจักร รุ่นที่ 28 (2528-2529) หน้า 28-31.

ค. ข้อตกลงฯ ฉบับที่ 3 มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 1 มกราคม 2530-31 ธันวาคม 2534 แคนาดาได้กำหนดรายการสิ่งทอที่จำกัดปริมาณการส่งออกจากประเทศไทยไว้ 13 รายการ เป็นรายการตามข้อตกลงเดิม 10 รายการ และรายการที่กำหนดโควตาใหม่ 3 รายการ ซึ่งเป็นรายการที่มีการส่งออกจากไทยเพิ่มขึ้นสูงมาก ได้แก่ ชุดนอน ชุดอาบนํ้า และผ้าไนลอน

นับตั้งแต่ได้มีการทำข้อตกลงกับแคนาดาตั้งแต่ปีแรกเป็นต้นมา ระยะแรก ๆ ประเทศไทยส่งออกไม่เต็มโควตาที่กำหนด แต่ระยะหลังมีสินค้าหลายรายการที่ส่งออกไปตลาดแคนาดาเต็มโควตา เนื่องจากความต้องการในตลาดแคนาดาอยู่ในระดับสูง ทำให้ในข้อตกลงฯ ฉบับปัจจุบันแคนาดาได้กำหนดอัตราการเพิ่มต่อปีและความยืดหยุ่นในการโอนโควตา และการนำโควตานิ้ดไปมาใช้ในปัจจุบัน ลดลงจากข้อตกลงฉบับก่อน

สาระสำคัญของข้อตกลง คือ

- (1) สินค้าที่มีการควบคุมปริมาณการนำเข้า และต้องใช้ใบอนุญาตฉบับภาษาอังกฤษ (export certificate) มีจำนวน 13 รายการ โดยเพิ่มรายการที่ 9 และ 10 คือ ชุดนอน และชุดว่ายน้ำ ซึ่งข้อตกลงเดิมไม่ได้กำหนดปริมาณนำเข้าไว้
- (2) อัตราเพิ่มของโควตาสินค้าและรายการอยู่ระหว่างร้อยละ 4-6 ต่อปี ขณะที่ข้อตกลงเดิมเพิ่มร้อยละ 6 ทุกรายการที่ได้ควบคุมไว้
- (3) สำหรับการส่งออกสิ่งทอแต่ละรายการในแต่ละปี สามารถนำเอาปริมาณโควตาคงเหลือปีก่อนมาใช้ในปีปัจจุบัน (carry over) และสามารถนำเอาปริมาณโควตาส่งออกของปีถัดไปมาใช้ (carry forward) ในอัตรารวมกันไม่เกินร้อยละ 10 ซึ่งข้อตกลงเดิมให้ใช้ ในอัตรารวมกันไม่เกินร้อยละ 11 ของสินค้าแต่ละรายการในปริมาณโควตาแต่ละปี โดยส่วนของ carry forward ใช้ได้ในอัตราร้อยละ 5 ลดลงจากข้อตกลงเดิมที่ให้ไว้ร้อยละ 6
- (4) ด้านการโอนโควตาระหว่างรายการ (swing) โอนได้ในอัตราร้อยละ 5-7 ของปริมาณโควตาที่ได้รับ ซึ่งเดิมกำหนดไว้ในอัตราเดียวคือ ร้อยละ 7 ทั้งนี้ต้องนำไปหักออกจากรายการที่ได้ทำการแลกเปลี่ยนไว้ โดยให้ยึดหลักอัตราการเปลี่ยนแปลงที่ได้กำหนดให้

2.1.4 นอร์เว

ประเทศไทยกับนอร์เว เริ่มทำข้อตกลงสิ่งทอครั้งแรกเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2520 ถือเป็นข้อตกลงสิ่งทอฉบับแรกระหว่างกัน และจนถึงปัจจุบันได้มีการทำข้อตกลงรวมทั้งสิ้น 4 ฉบับ สำคัญของข้อตกลงแต่ละฉบับ สรุปได้ดังนี้

ก. ข้อตกลงฯ ฉบับที่ 1 มีผลบังคับใช้เพียง 1 ปี คือ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม - 31 ธันวาคม 2520 ตามข้อตกลงฯ กำหนดปริมาณการนำเข้าสินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปบางรายการเท่านั้น

ข. ข้อตกลงฯ ฉบับที่ 2 มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 1 มกราคม 2521 - 31 ธันวาคม 2525 ระหว่างนี้ นอร์เวได้ถอนตัวจากการเป็นภาคีของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ เนื่องจากไม่สามารถทำข้อตกลงจำกัดปริมาณการส่งออกกับประเทศผู้นำเข้ารายใหญ่ ๆ เช่น ชองกง และสาธารณรัฐเกาหลีใต้ นอร์เวจึงหันมาใช้ระบบโควตารวม (Global Quota) ยกเว้นประเทศที่ทำข้อตกลงกับนอร์เวไว้ก่อนยังคงระดับโควตาให้ไว้เช่นเดิม ภายหลังข้อตกลงการค้าสิ่งทอฯ ฉบับที่ 2 หมดอายุลงในช่วงระหว่าง 1 มกราคม 2526 - 30 มิถุนายน 2527 นอร์เวจึงหันมาใช้ระบบโควตารวมกับไทยด้วย โดยเป็นการควบคุมการนำเข้าโดยนอร์เวเพียงฝ่ายเดียว ทำให้การส่งออกสิ่งทอไทยลดค่าลงมาก เนื่องจากไม่สามารถขายแข่งขันกับประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ เช่น ชองกง ไต้หวัน และสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ต่อมานอร์เวได้กลับเข้าเป็นภาคีของข้อตกลงสิ่งทอฯ อีกครั้งหนึ่ง ประเทศไทยจึงได้ทำข้อตกลงกับนอร์เว ฉบับที่ 3 ขึ้นใหม่

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ค. ข้อตกลงฯ ฉบับที่ 3 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2527 - 31 ธันวาคม 2530²³ กำหนดสินค้าที่อยู่ในข่ายจำกัดปริมาณการนำเข้ารวม 12 รายการ สำหรับรายการอื่น ๆ ที่ไม่ได้กำหนดปริมาณการควบคุมให้อยู่ภายใต้ระบบการติดตามความเคลื่อนไหวการนำเข้าอย่างใกล้ชิด โดยแลกเปลี่ยนสิทธิการส่งออกและนำเข้าระหว่างกัน เท่านั้น โดยมีอัตราการขยายตัวและความยืดหยุ่นต่าง ๆ อยู่ในระดับต่ำกว่าข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ เนื่องจากนอร์เวเป็นตลาดเล็ก ประชากรไม่มากนัก แต่มีการนำเข้ามากและมีการผลิตภายในประเทศต่ำ ซึ่งข้อตกลงสิ่งทอฯ ได้ให้ความคุ้มครองในลักษณะของการผลิตขั้นต่ำที่พึงอยู่รอดได้

ง. ข้อตกลงฯ ฉบับที่ 4 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2531 - 31 ธันวาคม 2534 เพื่อให้สอดคล้องกับความตกลงว่าด้วยสิ่งทอระหว่างประเทศ ตามข้อตกลงฯ นอร์เวได้ลดจำนวนรายการสินค้าภายใต้โควตาจากเดิม 12 รายการ เป็น 8 รายการ และได้ยกเลิกสินค้าอื่น ๆ มีจำนวน 13 รายการ จากระบบการติดตามความเคลื่อนไหวการนำเข้าอย่างใกล้ชิด ซึ่งในข้อตกลงเดิมได้กำหนดไว้ว่า หากการนำเข้าจากประเทศไทยมีปริมาณถึงร้อยละ 1.5 ของยอดนำเข้าของนอร์เว ในปีที่ผ่านมา นอร์เวก็สามารถขอให้มีการเจรจาได้

²³ Agreement between the Government of Norway and the Government of Thailand relating to the exports from Thailand of certain textile products for imports into Norway. 21 September, B.E. 2526 (1983) (รายละเอียดของข้อตกลงฯ ระหว่างไทยกับนอร์เว ฉบับที่ 3 โปรดดู อรุณ โอสดานนท์ "การส่งออกสินค้าสิ่งทอเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ" เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 28 (2528-2529) หน้า 31-34.

สาระสำคัญของข้อตกลง คือ

- (1) รายการสินค้าที่ถูกกำหนดปริมาณนำเข้าและต้องใช้ใบอนุญาตฉบับภาษาอังกฤษประกอบมีจำนวน 8 รายการ ลดลงจากข้อตกลงเดิม ซึ่งกำหนดไว้ 11 รายการ และเพิ่มปริมาณให้นำเข้าของแต่ละรายการมากขึ้นกว่าเดิม
- (2) อัตราเพิ่มของสินค้าแต่ละรายการ เป็นร้อยละ 3 ค่อมียกเว้นรายการที่ 5 เสื้อเชิ้ตบุรุษและเด็กชายมีอัตราเพิ่มร้อยละ 1 ค่อมียกเว้นรายการที่ 5 เสื้อเชิ้ตบุรุษและเด็กชายให้ใช้ได้รับปริมาณโควตาเพิ่มขึ้น เมื่อเทียบกับข้อตกลงฉบับเก่า ซึ่งมีอัตราเพิ่มของสินค้าเพียงร้อยละ 0.5-2.5 ค่อมียกเว้น
- (3) ให้มีการนำโควตาคงเหลือมาใช้ในปีปัจจุบัน (carry over) ได้ร้อยละ 10 ของแต่ละรายการสินค้า และให้มีการยืมโควตาส่งหน้า (carry forward) ได้ร้อยละ 5 เฉพาะสินค้ารายการที่ 5 คือ เสื้อเชิ้ตบุรุษและเด็กชายให้ใช้ได้รับร้อยละ 4 และร้อยละ 2 ตามลำดับ
- (4) สำหรับการโอนโควตาระหว่างรายการสินค้าสามารถใช้ได้ในอัตราร้อยละ 2-5 ของปริมาณโควตาที่ได้รับในแต่ละปี (ในขณะที่ข้อตกลงเดิมไม่มีการโอนโควตาระหว่างรายการสินค้า)

2.1.5 สวีเดน

ประเทศไทยกับสวีเดน เริ่มทำข้อตกลงสิ่งทอระหว่างกัน เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2519 ถือเป็นข้อตกลงฯ ระหว่างกันฉบับแรก จากนั้นมีการทำข้อตกลงฯ ร่วมกันอีก 3 ฉบับ แต่ละฉบับมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

- ก. ข้อตกลงฯ ฉบับที่ 1 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม 2519 จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2524 โดยกำหนดโควตาสินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปโดยเฉพาะ
- ข. ข้อตกลงฯ ฉบับที่ 2 เป็นการต่ออายุข้อตกลงฯ เดิมต่อไปอีก 2 ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2524 - 30 มิถุนายน 2526 และก่อนสิ้นสุดอายุความตกลงฯ ได้มีการเจรจาที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 18-21 เมษายน 2526 แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ เพื่อมิให้

การค้าสิ่งทอชะงัก ได้มีการตกลงเบื้องต้นให้ต่ออายุข้อตกลงไปอีก 4 เดือน คือ ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม - 31 ตุลาคม 2526 (ใช้โควต้ามืดสุดท้าย 4)

ค. ข้อตกลงฯ ฉบับที่ 3²⁴ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2526 - 31 ตุลาคม 2530 สินค้าที่อยู่ในข่ายจำกัดปริมาณมี 8 รายการ เฉพาะรายการเครื่องนุ่งห่ม แต่สำหรับผ้าผืนและด้ายไม่มีการกำหนดโควตาและมีสินค้าที่อยู่ภายใต้ระบบของความเคลื่อนไหวทางการค้า แต่ไม่กำหนดโควตา ทั้งนี้หากมีการนำเข้าสินค้ามากถึงเกณฑ์ที่กำหนด สวีเดนก็จะเจรจากับไทยเพื่อกำหนดโควตาด้าที่แน่นอน

ง. ข้อตกลงฯ ฉบับที่ 4 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2530 - 31 ตุลาคม 2531 จำกัดปริมาณสินค้าที่ส่งไปสวีเดนลดลงจาก 8 รายการ ของข้อตกลงฯ เดิม เหลือเพียง 5 รายการ ส่วนที่เป็นกลุ่มนอกเหนือข้อตกลงฯ (rest group) ในข้อตกลงเดิม ซึ่งจำกัดปริมาณสินค้าทุกประเภท ได้มีการยกเลิก ยกเว้นเฉพาะรายการสินค้าที่เป็นชุด

2.1.6 พินแลนด์

พินแลนด์ เป็นประเทศในกลุ่มนอร์ดิก ซึ่งได้มีการยินยอมในระหว่างประเทศภาคีของความตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ในฐานะเป็นประเทศที่มีตลาดเล็ก ให้สามารถทำข้อตกลงสิ่งทอเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศของตนได้ โดยไม่

²⁴

Agreement between the Government of Sweden and the Government of Thailand relating exports of certain textile products from Thailand in Sweden, 23 September, B.E. 2526(1983) (รายละเอียดของข้อตกลงฯ ระหว่างไทยกับสวีเดน ฉบับที่ 3 โปรดดู อรุณช โอสถานนท์ "การส่งออกสินค้าสิ่งทอเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ" เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 28 (2528-2529) หน้า 34-36.

จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เป็นการทั่วไป ภายใต้เงื่อนไขที่มีเหตุอันสมควรและได้รับการคุ้มครองจากข้อตกลงสิ่งทอฯ ในเรื่องข้อยกเว้นของปริมาณการผลิตขั้นต่ำสุดที่จะอยู่รอดได้ในประเทศนั้น²⁵

ประเทศไทย เริ่มทำข้อตกลงสิ่งทอกับประเทศฟินแลนด์ครั้งแรกและมีผลใช้บังคับตั้งแต่เดือนมกราคม 2522 และข้อตกลงฯ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นฉบับที่ 3 แต่ละฉบับมีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

ก. ข้อตกลงฯ ฉบับที่ 1 ใช้บังคับตั้งแต่เดือนมกราคม 2522-31 ธันวาคม 2524 และได้มีการต่ออายุข้อตกลงดังกล่าวไปอีก 1 ปี คือ ในปี 2525

ข. ข้อตกลงฯ ฉบับที่ 2 มีผลใช้บังคับระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2526 - 31 ธันวาคม 2528 และได้มีการต่ออายุข้อตกลงฉบับนี้ไปอีก 1 ปี ในปี 2529 โดยกำหนดให้มีการจำกัดปริมาณการนำเข้ารวม 2 รายการ คือ เสื้อเชิ้ตบุรุษ และเด็กชาย และเสื้อชั้นในสตรีแต่ไม่มีไควด้ารวม และสิ่งทอประเภทผ้าฝ้ายและค้ายไม่มีการควบคุมการนำเข้า อัตราการเพิ่มต่อปีร้อยละ 1 สำหรับเสื้อเชิ้ตบุรุษและเด็กชาย และเสื้อชั้นในสตรีร้อยละ 2

ค. ข้อตกลงฯ ฉบับที่ 3 มีผลใช้บังคับระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2530 - 31 ธันวาคม 2534 กำหนดรายการสิ่งทอที่จำกัดปริมาณการส่งออกจากประเทศไทยไว้เพียงรายการเดียว คือ เสื้อชั้นในสตรี ลดลงจากข้อตกลงเดิมที่กำหนดไว้สองรายการ โดยได้ตกลงยกเลิกการจำกัดปริมาณการส่งออกเสื้อเชิ้ตบุรุษและเด็กชาย เนื่องจากมีการส่งออกในปริมาณน้อยและค่อนข้างคงที่

2.1.7 ออส เตรีย

ข้อตกลงฯ สองฝ่ายระหว่างประเทศไทยกับออสเตรียอยู่ในรูปการ

²⁵ Reasonable Departure และได้รับความคุ้มครองจาก MFA ในเรื่องข้อยกเว้นของ MVP (minimum viable production)

ควบคุมในลักษณะของการติดตามปริมาณการส่งออกของสินค้าเสื้อสตรีตามพิกัดอัตราศุลกากร 61.02 โดยไม่มีการกำหนดโควตา ข้อตกลงฯ ที่ใช้บังคับร่วมกันมีด้วยกัน 2 ฉบับคือ

ก. ข้อตกลงฯ ฉบับที่ 1 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2525 - 30 มิถุนายน 2526 และต่อมาได้มีการต่ออายุโดยอัตโนมัติออกไปอีก 1 ปี โดยสิ้นสุดอายุวันที่ 30 มิถุนายน 2527

ข. ข้อตกลงฯ ฉบับที่ 2 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2527- 30 มิถุนายน 2528²⁶ และได้มีการต่ออายุโดยอัตโนมัติออกไปอีกครั้งละ 1 ปี รวม 2 ครั้ง และหมดอายุในวันที่ 30 มิถุนายน 2530 โดยให้มีการติดตามปริมาณการส่งออกและแลกเปลี่ยนสิทธิการส่งออกและนำเข้าระหว่างกันทุก 3 เดือน สินค้าที่จะนำเข้าในออสเตรเลียต้องมีใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าที่ออกโดยฝ่ายไทยกำกับเท่านั้น

ต่อมาได้มีการต่ออายุข้อตกลงฯ ฉบับที่ 3 ไปโดยอัตโนมัติ เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2530 - 30 มิถุนายน 2531 การส่งผลิตภัณฑ์สิ่งทอออกไปออสเตรเลียจะถูกควบคุมในลักษณะของการติดตามปริมาณการส่งออกเสื้อสตรีตามพิกัด 61.02 เพียงอย่างเดียว เช่นเดียวกับข้อตกลงฯ ฉบับก่อน ๆ

โดยสรุป ตลาดข้อตกลงทั้ง 18 ประเทศ จะมีการกำหนดโควตา สินค้าในรายการที่ประเทศผู้นำเข้าถือว่าเป็นอุตสาหกรรมที่มีการผลิตภายในประเทศ หากปล่อยให้มีการนำเข้าเพิ่มสูงขึ้น จะก่อให้เกิดการทำลายตลาดขึ้นได้ในอนาคต หรือในบางกรณีได้เกิดการทำลายตลาดของประเทศผู้นำเข้าแล้ว ดังนั้น รายการสินค้าที่ถูกควบคุมกำหนดโควตา จึงมีจำนวนแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสาเหตุข้างต้น ผนวกกับว่าจะมีการส่งออกไปจากประเทศไทย เป็นปริมาณมาก จนถึงระดับที่จะเกิดการทำลายตลาดหรือไม่ ข้อตกลงที่ได้ทำกับแต่ละประเทศ

²⁶ จดหมายแลกเปลี่ยนระหว่าง Dr. Gerhard Wass กับ นางอรนุช ไอสถานนท์ ลงวันที่ 26 มีนาคม 2527.

มีสาระสำคัญคล้ายคลึงกัน คือ

1. ต้องมีการเจรจาหนดโควต้าส่งออกอันเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย จะกำหนดโดยประเทศผู้นำเข้าฝ่ายเดียวโดยไม่มี การเจรจามีได้
2. การควบคุมโควต้า จะกระทำโดยฝ่ายไทย ดังนั้นประเทศไทยจึงเป็นผู้กำหนดการจัดสรรโควต้าให้แก่ผู้ส่งออก ซึ่งมีสิทธิที่จะขายแก่ผู้ซื้อรายใดที่ให้ราคาสูงสุด เพราะหากปล่อยให้ การควบคุมโควต้ากระทำโดยประเทศผู้นำเข้าแล้ว ผู้ส่งออกของไทยจะตกเป็นเบี้ยล่างของผู้นำเข้า เพราะผู้นำเข้าเป็นผู้มีสิทธิในการนำเข้าอาจเลือกซื้อสินค้าจากประเทศใดก็ได้ที่ให้ราคาต่ำสุด

จากการพิจารณาข้อตกลงสองฝ่ายของประเทศไทยกับประเทศผู้นำเข้าดังกล่าวเบื้องต้นแล้ว จะพบว่าในปัจจุบันข้อตกลงระหว่างไทยกับสหรัฐมีความเข้มงวดมากขึ้น เพื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ เนื่องจากสหรัฐได้แสดงท่าทีที่แข็งกร้าวและไม่ค่อยยอมอ่อนข้อให้ความข้อเสนอที่ไทยเรียกร้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่สหรัฐเสนอปรับโครงสร้างข้อตกลงฉบับใหม่ โดยแบ่งสินค้าออกเป็น group limit ซึ่งจะมีผลให้การส่งออกในรายการนอกโควต้าไม่สามารถขยายตัวได้ การยืนยันท่าทีดังกล่าว เป็นเหตุให้ในปัจจุบัน (เมษายน 2532) สหรัฐกับไทยไม่สามารถเจรจาทำข้อตกลงฉบับใหม่เพื่อทดแทนฉบับเก่า (ฉบับที่ 4) ซึ่งได้หมดอายุไปแล้วได้²⁷ ทั้ง ๆ ที่ได้มีการพิจารณาร่วมกันเพื่อทำข้อตกลงฉบับใหม่มาแล้วถึง 3 รอบ แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ทางฝ่ายไทยมีความหวังว่าการชลอเจรจาออกไปน่าจะเป็นผลดีต่อไทย เพราะจะเปิดโอกาสให้สหรัฐสามารถทบทวนท่าทีของตนและเสนอท่าทีที่ยืดหยุ่นกว่าเดิม หากเปรียบเทียบกับข้อตกลงสองฝ่ายของประเทศไทยกับกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป จะพบว่าข้อตกลงฉบับใหม่ก่อให้เกิดผลดีต่อไทยมากขึ้น เพราะนอกจากจะสามารถเพิ่มปริมาณโควต้าปีฐานได้สูงแล้ว อัตราการขยายตัวต่อปีของสิ่งทอแต่ละรายการยังสามารถเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 3-4 เทียบกับข้อตกลงฉบับก่อน

²⁷ เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2531.

ซึ่งมีอัตราการขยายตัวเพียงร้อยละ 1-6 เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากเศรษฐกิจของประชาคมฯ ไม่ประสบปัญหาดังเช่นที่สหรัฐอเมริกา ดังนั้นท่าทีของประชาคมฯ จึงยึดหยุ่นขึ้น สำหรับการเจรจาการค้าระหว่างไทยกับนอร์เว ฟินแลนด์ และแคนาดา พบว่าผลการเจรจาระหว่างไทยกับนอร์เว และฟินแลนด์ นับว่าประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง เพราะทำให้ไทยสามารถส่งออกสิ่งทอ (ส่วนมากเป็นเสื้อผ้าสำเร็จรูป) ได้เพิ่มมากขึ้น ทั้งด้านประเภทสินค้า ปริมาณส่งออก และอัตราเพิ่มของปริมาณส่งออกในแต่ละปี ขณะเดียวกันก็มีความยืดหยุ่นของการใช้โควต้าแต่ละปีในรูปของการโอนโควต้าคงเหลือไปใช้ในปีถัดไป (carry over) การขอยืมโควต้าในปีถัดไปมาใช้ล่วงหน้า (carry forward) ได้มากกว่าเดิม ทว่าในกรณีแคนาดา จะพบว่าไทยเป็นฝ่ายเสียประโยชน์ เพราะแคนาดา มีท่าทีที่เคร่งครัดมากขึ้น เนื่องจากรายการสินค้าที่ถูกจำกัดโควต้ามียอดมากขึ้น อีกทั้งอัตราเพิ่มแต่ละปีของแต่ละรายการ ตลอดจนความยืดหยุ่นในการใช้โควต้าแต่ละปีลดลง สำหรับข้อตกลงกับสวีเดน พบว่ามีความเสรีเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากปริมาณสินค้าที่ถูกจำกัดลดลง และส่วนที่เป็นกลุ่มนอกเหนือข้อตกลง (rest group) ซึ่งในข้อตกลงเดิมจำกัดปริมาณสินค้าทุกประเภทได้มีการยกเลิก ยกเว้นเฉพาะรายการสินค้าที่เป็นชุดเท่านั้น สำหรับข้อตกลงกับออสเตรเลีย พบว่าเหมือนกับข้อตกลงฉบับก่อน ๆ ซึ่งการควบคุมอยู่ในลักษณะของการติดตามปริมาณการส่งออกของสินค้าเสรี โดยไม่มีการกำหนดโควต้า

ข้อตกลงสองฝ่ายในลักษณะของสัญญาจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (VERs) นี้เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมสิ่งทอไทยเจริญรุ่งเรืองในทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งนี้เป็นผลจากลักษณะของประเทศไทยที่ยังเป็นผู้ส่งออกสิ่งทอรายเล็ก เมื่อเทียบกับผู้ส่งออกสิ่งทอรายใหญ่ อาทิเช่น ฮองกง เกาหลีใต้ ไต้หวัน ดังนั้นจึงได้รับผลประโยชน์จากตลาดที่จำกัดในประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะผู้ส่งออกรายใหญ่ถูกจำกัดการนำเข้า เข้มงวดมากกว่าผู้ส่งออกรายเล็ก

2.2 สภาพการเจรจการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในการทำข้อตกลงทวิภาคีกับสิ่งทอฉบับใหม่

ก่อนที่ข้อตกลงฉบับที่ 4 จะหมดอายุลงในวันที่ 31 ธันวาคม 2531 ได้มีการเจรจาระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ขึ้น เพื่อกำหนดแนวทางร่วมกันในการทำข้อตกลงฯ เกี่ยวกับการค้าสิ่งทอฉบับใหม่ขึ้น (ฉบับที่ 5) แต่ผลของการเจรจาก็ยังไม่สามารถจะตกลงกันได้ เพราะทั้งสองฝ่ายยืนมั่นในจุดยืนเดิม สหรัฐฯ ต้องการกำหนดโควต้าประเภทเส้นด้าย และผ้าผืน

ทำให้ประเทศไทยเสียประโยชน์มหาศาล²⁸ ในขณะที่ยังไม่มีการทำข้อตกลงฉบับใหม่ ทางกระทรวงพาณิชย์จะออกระเบียบชั่วคราวสำหรับการส่งออกสิ่งทอมาใช้สำหรับการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปไปยังตลาดสหรัฐฯ ในช่วงที่ยังไม่มีข้อตกลงสิ่งทอนี้ ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้กับผู้ส่งออกให้สามารถส่งออกต่อไปได้รวมทั้งเพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้ผลิตและผู้ซื้อในต่างประเทศด้วย ซึ่งเรื่องนี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้กระทรวงดำเนินการได้ในหลักการนั้น กระทรวงจะเปิดโอกาสให้มีการส่งออกได้อย่างเต็มที่ภายใต้ข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศ (MFA) และคาดว่าจะทำให้การส่งออกสิ่งทอของไทยไปยังสหรัฐฯ ทำได้มากกว่าเดิม ซึ่งเรื่องนี้จะมีการจัดสัมมนาให้กับผู้ซื้อในสหรัฐฯ ให้เข้าใจสถานการณ์ด้วย ระเบียบการส่งออกชั่วคราวที่กระทรวงพาณิชย์ออกมานั้นจะแยกเป็นสองส่วน คือ รายการที่ไม่เคยมีการจำกัดโควตาก็จะเปิดให้ผู้ส่งออกส่งออกได้อย่างเสรีทั้งรายเก่าและใหม่ ส่วนที่มีการควบคุมโควตาจะแบ่งเป็นสามส่วน คือ โควตาประวัติซึ่งจัดสรรตามประวัติการส่งออกจริงในช่วงปีที่ผ่านมาหักด้วยส่วนที่ถูกทำโทษกรณีที่ส่งออกไม่ครบตามโควตา โควตากลางซึ่งเป็นส่วนที่ได้นอกเหนือจากโควตาประวัติและส่วนที่สามคือ ส่วนที่จัดสรรพิเศษชดเชยให้กับผู้ส่งออกรายเก่าในปี 2531 ซึ่งจะจัดสรรเท่ากับ โควตากลางเป็นรายการซึ่งตามวิธีดังกล่าว เมื่อตอนเป็นตารางหลาจะได้ถึง 160 ล้านตารางหลา สูงกว่าโควตาที่ได้รับในช่วงปีที่ผ่านมาถึง 1 เท่าตัว ทำให้เชื่อว่าในปีนี้จะส่งออกไปตลาดสหรัฐฯ ได้ถึง 12,000 ล้านบาท

สำหรับในส่วนของรายการที่ไม่มีการควบคุมโควตานั้นจะปล่อยให้มีการส่งออกอย่างเสรี ส่วนรายการที่มีการควบคุมจะใช้ประวัติส่งออกจริงในช่วงปีที่ผ่านมา นอกจากนั้นยังจะมีการชดเชยให้กับผู้ส่งออกที่โดนผลกระทบจากมาตรการเอ็มบาร์โกในช่วงสามปีนี้ด้วย

ส่วนปริมาณส่งออกจริงนี้ขึ้นอยู่กับผลการเจรจากับสหรัฐฯ ซึ่งผลจะมีการนำมาปรับฐานโควตาจัดสรรพิเศษต่อไป

อนึ่ง รายการเสื้อผ้าที่สหรัฐฯ เรียกเจรจาควบคุมโควตาจะไม่อยู่ภายในระเบียบใหม่ แต่จะใช้ระเบียบการส่งออกในปี 2531²⁹

²⁸ คำกล่าวของอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ, นางอรนุช ไอสถาณนท์ (หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน 21 ธันวาคม 2531, หน้า 22.

²⁹ หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ 24 มกราคม 2532, หน้า 9.

2.2.1 สภาพการเจรจาการค้าสิ่งทอกับสหรัฐฯ รอบแรก

กรมการค้าต่างประเทศส่งคณะผู้แทน เดินทางไปเจรจาการค้าสิ่งทอ กับสหรัฐฯ ระหว่างวันที่ 13-22 ตุลาคม 2531 ณ กรุงวอชิงตัน โดยมีอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทย และมีผู้แทนจากสมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เครื่องนุ่งห่มไทย และสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทยร่วม เป็นที่ปรึกษา ผลการเจรจาสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้³⁰

1. การเจรจาเพื่อกำหนดโควตาในรายการ 845/846 (SILK-BLEND AND VEGETABLE FIBER SWEATERS) รายการ 670L (MAN-MADE FIBER LUGGAGE), 870 (LUGGAGE OF SILK-BLENDS AND NON-COTTON VEGETABLE FIBER) รายการ 369D (DISH TOWEL) และรายการ 363 (COTTON TOWEL)

1.1 ฝ่ายไทยได้ชี้แจงถึงสถานการณ์สิ่งทอในสหรัฐฯ ว่าในรอบ 2-3 ปีที่ผ่านมา อุตสาหกรรมสิ่งทอในสหรัฐฯ มีความรุ่งเรืองและขยายการผลิตสูงขึ้น กิจกรรมธุรกิจสิ่งทอมีอัตรากำไรสูงขึ้น ประกอบกับว่าอัตราการว่างงานยังลดลงอีกด้วย สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็น เครื่องชี้ให้เห็นว่าอุตสาหกรรมสิ่งทอในสหรัฐฯ มีความมั่นคงและไม่มีเหตุที่จะได้รับความกระทบกระเทือน หรือความเสียหายจากการนำเข้า ดังนั้นจึงเห็นควรที่สหรัฐฯ จะยกเลิก เรื่องการเจรจาควบคุมกำหนดโควตาในรายการต่าง ๆ ดังกล่าว

1.2 สหรัฐฯ ได้ให้ความคิดเห็นว่า เรื่องของอุตสาหกรรมสิ่งทอนั้น เป็นเรื่องที่เป็นตามวัฏจักร และสถานการณ์ของอุตสาหกรรมสิ่งทอในสหรัฐฯ ในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา ถือได้ว่าเป็นช่วงมีทอง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมสิ่งทอได้ขยายตัวมาจนถึงขั้นสูงสุดในช่วงระยะเวลาดังกล่าว แต่ขณะนี้อุตสาหกรรมสิ่งทอเริ่มที่จะประสบกับความซบเซา ประกอบกับว่าสหรัฐฯ มีการนำเข้าจากประเทศไทยในสินค้ารายการที่เรียกเจรจาดังกล่าว เป็นจำนวนมาก และสินค้าของไทยก็มีราคาต่ำ ด้วยเหตุผลดังกล่าวสหรัฐฯ จึงจำเป็นต้องเรียกเจรจาศูนย์ปริมาณการนำเข้า แต่อย่างไรก็ดี สหรัฐฯ ก็พร้อมที่จะพิจารณายกเลิกการเจรจากำหนด ปริมาณโควตาในรายการ 846 (silk-blend sweater) สำหรับรายการอื่น ๆ นั้น สหรัฐฯ จำเป็นที่จะต้องเรียกเจรจากำหนดโควตาที่แน่นอนในแต่ละรายการ

³⁰ ข้อมูลจากสำนักงานสิ่งทอ กรมการค้าต่างประเทศ.

1.3 ในที่สุดทั้งสองฝ่ายจึงไม่สามารถที่จะตกลงกันได้ และ สหรัฐรา จะได้ขยับยกเรื่องนี้ขึ้นเจรจาในคราวต่อไป

2. การเจรจาทำข้อตกลงฉบับใหม่

2.1 สหรัฐรา ได้เสนอทำข้อตกลงฉบับใหม่โดยมีอายุข้อตกลง เป็นระยะเวลา 3 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2532 จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2534

2.2 สหรัฐรา เสนอปรับโครงสร้างข้อตกลงสิ่งทอฉบับใหม่ โดยแบ่งกลุ่มสินค้าควบคุมออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

2.2.1 กลุ่มหนึ่ง เป็นสินค้า ผ้าฝ้าย เส้นด้ายและสินค้า เบ็ดเตล็ด ซึ่งมีโควต้าในแต่ละรายการโดยเฉพาะ

2.2.2 กลุ่มสอง เป็นสินค้า เครื่องนุ่งห่ม ซึ่งมีโควต้า แต่ละรายการโดยเฉพาะ

2.2.3 กลุ่มสาม เป็นสินค้าที่ทำจากขนสัตว์ซึ่งมีโควต้า ในแต่ละรายการโดยเฉพาะ

2.2.4 กลุ่มสี่ เป็นสินค้าในรายการต่างๆ ที่ไม่มีโควต้า เฉพาะรายการ รวมไปถึงสินค้าเครื่องนุ่งห่มที่ทำจากวัตถุดิบ ภายใต้อำนาจ MFA ฉบับใหม่ (NEW MFA FIBER) แต่ยกเว้นผ้าฝ้าย เส้นด้าย และสินค้าเบ็ดเตล็ดที่ทำจากวัตถุดิบภายใต้อำนาจ MFA ฉบับใหม่

2.3 ฝ่ายไทยไม่สามารถที่จะพิจารณาทำข้อตกลงสิ่งทอกับสหรัฐรา ในรูปของการกำหนด group limit ทั้งนี้เพราะการกำหนด group limit จะมีผลทำให้ การส่งออกในรายการนอกโควต้าไม่สามารถขยายตัวได้ และจะทำให้สินค้าที่มีการส่งออกเพียง เล็กน้อยไม่สามารถที่จะขยับขยายการผลิตเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากนี้แล้วการกำหนด group limit ยังเป็นการควบคุมสินค้าโดยปราศจากการพิจารณาว่าสินค้านั้นได้ก่อให้เกิดความปั่นป่วนต่อตลาด สหรัฐรา หรือไม่ ดังนั้นการกำหนด group limit จึง เป็นสิ่งที่อุตสาหกรรมสิ่งทอในไทยไม่สามารถ จะทำได้ เพราะการยอมรับ group limit จะเป็นการตัดโอกาสการส่งออกในอนาคต

2.4 ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถหาข้อยุติในเรื่องการปรับโครงสร้างข้อตกลงในรูปของ group limit ซึ่งสหรัฐรา ยืนยันอย่างแข็งขันว่า เป็นแนวทาง ที่สหรัฐรา จะเจรจากับประเทศไทยในการทำข้อตกลงฉบับใหม่ และฝ่ายสหรัฐรา ขอให้ฝ่ายไทย

พิจารณาข้อเสนอดังกล่าวและให้คำตอบในการเจรจาคราวต่อไปที่กรุงเทพฯ³¹

2.2.2 สภาพการเจรจาการค้าสิ่งทอกับสหรัฐฯ รอบที่สอง

กรมการค้าต่างประเทศดำเนินการเจรจาการค้าสิ่งทอรอบที่สองกับสหรัฐฯ ระหว่างวันที่ 14-18 ตุลาคม 2531 ณ กรุงเทพฯ โดยมีอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทย และมีผู้แทนจากสมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เครื่องนุ่งห่มไทย และสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทยร่วม เป็นที่ปรึกษา ผลการเจรจาสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

การเจรจาการค้าสิ่งทอกับสหรัฐฯ เป็นการเจรจาในรอบที่สองต่อจากการเจรจาในรอบที่แล้ว เป็นการพิจารณารายการสินค้าสิ่งทอ 5 รายการ ที่ฝ่ายสหรัฐฯ เรียกเจรจา พร้อมทั้งพิจารณาโครงสร้างข้อตกลงใหม่ เนื่องจากข้อตกลงปัจจุบันจะหมดอายุลงในวันที่ 31 ธันวาคม 2531 แต่ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถหาข้อยุติร่วมกันได้ ดังมีรายละเอียดดังนี้

³¹ ข้อคิดเห็นของฝ่ายไทย เนื่องจากหัวหน้าผู้เจรจาสิ่งทอของสหรัฐฯ เดิมได้ลาออกจากราชการ ขณะนี้จึงได้มีการ เปลี่ยนตัวผู้ทำหน้าที่ใหม่ ด้วยเหตุนี้ผู้ที่รับหน้าที่เจรจาจำเป็นต้องแสดงท่าทีที่แข็งกร้าว และไม่อ่อนข้อเพื่อให้อุตสาหกรรมภายในซึ่งติดตามดูแลผลการเจรจาอย่างใกล้ชิด ให้การสนับสนุนคนให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว กรมการค้าต่างประเทศจึงพิจารณาเห็นว่า ควรที่จะปฏิเสธข้อเสนอของสหรัฐฯ ในการเจรจาครั้งนี้ เพราะ

1. การชลอเจรจาออกไปจะเปิดโอกาสให้สหรัฐฯ สามารถทบทวนท่าทีของตน และเสนอท่าทีที่ยืดหยุ่นกว่าเดิม
2. เหตุผลต่าง ๆ ที่ฝ่ายไทยได้ใช้ในการโต้ตอบสหรัฐฯ เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการโน้มน้าวให้สหรัฐฯ ปรับปรุงท่าทีของตนโดยหัวหน้าผู้เจรจาสิ่งทอจะต้องนำเหตุผลดังกล่าวไปต่อรองกับอุตสาหกรรมภายใน ซึ่งคาดว่า การเจรจาในคราวต่อไปสหรัฐฯ จะมีท่าทีที่ยืดหยุ่นขึ้น
3. การชลอเจรจาจะเป็น เครื่องช่วยวัดท่าทีของสหรัฐฯ ว่าจะสามารถให้ความยืดหยุ่นได้มากน้อยเพียงใด



1. การเจรจาเพื่อกำหนดโควตาในรายการ 845/846 (SILK-BLEND AND VEGETABLE FIBER SWEATERS) รายการ 670L (MAN-MADE FIBER LUGGAGE, 870 LUGGAGE OF SILK-BLENDS AND NON-COTTON VEGETABLE FIBER) รายการ 3690 (DISH TOWEL) และรายการ 363 (COTTON TOWEL)

การเจรจาครั้งนี้ ฝ่ายไทยขอให้สหรัฐฯ แยกพิจารณากำหนด ปริมาณโควตารายการที่ถูกเรียกเจรจาดังกล่าว โดยไม่ไปผูกพันกับข้อตกลงใหม่ เพราะเป็นการ เรียกภายใต้ข้อตกลงเก่า แต่สหรัฐฯ มีความเห็นว่าควรจะพิจารณาข้อตกลงใหม่ก่อนแล้วจึงจะ พิจารณา กำหนดโควตาในแต่ละรายการที่เรียกขอเจรจา แต่ในที่สุดก็ได้ยินยอมยกเลิกการ เรียก เจริญรายการ 845/846

2. การเจรจาทำข้อตกลงฉบับใหม่

2.1 ฝ่ายไทยเสนอว่าไม่ควรมีเพดานโควตาทั้งในด้านสินค้า กลุ่ม 1 เดิม คือ สินค้าด้าย ผ้าฝ้าย ซึ่งข้อตกลงเดิมไม่มีเพดานโควตาอยู่แล้ว และสินค้ากลุ่ม 2 เครื่องนุ่งห่ม โดยสินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปหรือสินค้ากลุ่ม 2 นั้น ในช่วงที่ผ่านมา ไทยประสบปัญหา การส่งออกในเรื่องเพดานโควตา ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ ในขณะนั้น เช่น กลุ่มประเทศอาเซียนยัง ไม่มีเพดานโควตาในข้อตกลงเดิมสามารถพัฒนาการค้าสิ่งทอไปได้มากกว่าประเทศไทยทั้งสิ้น จึงขอยกเลิกเพดานโควตาที่เคยมีอยู่ในกลุ่ม เสื้อผ้าสำเร็จรูปด้วย

2.2 อย่างไรก็ตาม ฝ่ายสหรัฐฯ ได้เผยตัวเลขเบื้องต้นตาม โครงสร้างที่ฝ่ายสหรัฐฯ ได้เคยเสนอไว้ในรอบแรก ตามรายละเอียดดังนี้

2.2.1 สินค้ากลุ่ม 1 เป็นสินค้าผ้าฝ้าย เส้นด้าย และ สินค้าเบ็ดเตล็ด ไม่มีเพดานโควตา คงมีโควตาในแต่ละรายการ (Specific Limit) โดยเฉพาะ ซึ่งเมื่อรวมทุกรายการดังกล่าวแล้วจะได้โควตาทั้งสิ้นในกลุ่มนี้ปริมาณ 236,725,600 ตารางหลา ทั้งนี้โดยรวมไปถึงรายการที่เรียกเจรจารายการที่ 363, 670L 870 และ 369D ซึ่งปริมาณ 4 รายการนี้ใช้ปริมาณในระดับที่เรียกเจรจา

2.2.2 สินค้ากลุ่ม 2 เครื่องนุ่งห่ม ไม่กำหนดเพดาน

โควตา แต่คงมีโควตาในแต่ละรายการโดยเฉพาะ ซึ่งรวมกันแล้วจะได้ 102,769,580 ตาราง หลา ทั้งนี้สหรัฐฯ ได้รวมถึงรายการ 845 ซึ่งเรียกเจาะจำด้วย และได้ยกเลิกการคุมโควตา (Specific Limit) เดิมจำนวน 6 รายการ ได้แก่ 331, 631, 337, 634, 635 และ 651 คิดเป็นปริมาณโควตาในปี 2532 ได้ทั้งสิ้น 30,606,369 ตารางหลา

2.2.3 สินค้ากลุ่ม 3 สินค้าขนส่ง (NSL) ได้กำหนด เพดานโควตาไว้ 1,500,000 ตารางหลา สำหรับสินค้าขนส่งรายการอื่น ๆ ที่ไม่มีโควตา โดยเฉพาะรายการ

2.2.4 สินค้ากลุ่ม 4 สินค้าทุกชนิดที่ไม่มีโควตาเฉพาะ รายการ กำหนดปริมาณเพดานโควตารวมไว้ จำนวน 38,000,000 ตารางหลา

2.3 สำหรับข้อเสนอดังกล่าวฝ่ายไทยไม่สามารถรับได้ เพราะ ไม่อาจพิจารณาทำข้อตกลงสิ่งทอกับสหรัฐฯ ในรูปแบบของการกำหนดเพดานโควตา (group limit) ได้ ทั้งนี้เพราะการกำหนด (group limit) มีผลทำให้การส่งออกในรายการนอก โควตาไม่สามารถขยายตัวได้ และจะทำให้สินค้าที่มีการส่งออกเพียงเล็กน้อย ไม่สามารถที่จะ ขยับขยายการผลิตเพิ่มขึ้น นอกจากนี้แล้วการกำหนดเพดานโควตาก็ยัง เป็นการควบคุมสินค้าโดย ปราศจากการพิจารณาว่าสินค้านั้นได้ก่อให้เกิดความปั่นป่วนต่อตลาดสหรัฐฯ หรือไม่ การยอมรับ เพดานโควตาจะเป็นการตัดโอกาสการส่งออกในอนาคต อย่างไรก็ตาม ฝ่ายเอกชนโดยสมาคม ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้มีหนังสือถึงกระทรวงฯ สนับสนุนให้ฝ่ายไทยคงยืนยันทำที่ดังกล่าวพร้อมทั้ง ให้การรับรองว่าอุตสาหกรรมสิ่งทอไทยยินดีจะรับสภาพกรณีที่ไม่สามารถตกลงกับสหรัฐฯ ได้ และข้อตกลงฉบับปัจจุบันต้องหมดอายุ และยืนยันที่จะให้การสนับสนุนต่อกระทรวงฯ ในทุกด้าน เพื่อให้การ เจรจาครั้งนี้ประสบผลสำเร็จ

2.4 เมื่อไม่สามารถตกลงทำข้อตกลงใหม่ในการ เจรจารอบนี้ และเป็นขณะที่ข้อตกลงฯ ฉบับปัจจุบันกำหนดจะหมดอายุลงในวันที่ 31 ธันวาคม 2531 ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาในด้านการส่งออกและนำเข้าสินค้าสิ่งทอระหว่างไทยกับสหรัฐฯ รวมทั้งมี้องกัน การนำสินค้าเข้าสหรัฐฯ โดยไม่ถูกต้องและมี้องกันการสับสนในเรื่องสถิติการนำเข้า จึงได้มีการ แลกเปลี่ยนหนังสือเกี่ยวกับการดำเนินการออกใบอนุญาตส่งออก (Visa Arrangement)

โดยยึดถือการแลกเปลี่ยนข้อตกลงในเรื่องนี้เมื่อปี 2525 เป็นเกณฑ์

2.5 สหรัฐฯ ได้เสนอให้มีการเจรจาต่อไปในเดือน

ธันวาคม 2531 นี้³²

2.2.3 สภาพการเจรจาการค้าสิ่งทอไทยกับสหรัฐฯ รอบที่สาม

กรมการค้าต่างประเทศดำเนินการเจรจาการค้าสิ่งทอรอบที่สามกับ สหรัฐฯ ระหว่างวันที่ 13-16 ธันวาคม 2531 ณ กรุงวอชิงตัน โดยมีอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทย และมีผู้แทนจากสมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เครื่องนุ่งห่มไทย และสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทยร่วมเป็นที่ปรึกษา ผลการเจรจาสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. การเจรจาเพื่อกำหนดโควตารายการ 670L กระเป๋า ทำจาก ผ้าใยสังเคราะห์ (MAN-MADE FIBER LUGGAGE) 870 กระเป๋า ทำจากไหมผสมและใยพืช (LUGGAGE OF SILK-BLENDS AND NON-COTTON VEGETABLE FIBER)

1.1 สหรัฐฯ ได้ชี้แจงว่า สำหรับสินค้ากระเป๋าทั้งสองรายการ เป็นสินค้าภายนอกข้อตกลงสิ่งทอไทย-สหรัฐฯ ฉบับปัจจุบัน ดังนั้นสหรัฐฯ จึงได้เรียกเจรจายกได้ มาตรา 3 ของ MFA และหลังจากการประชุม เมื่อครั้งที่แล้วที่กรุงเทพฯ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ปรากฏว่าสินค้ากระเป๋าจากประเทศไทยทั้งสองรายการมีปริมาณนำเข้าและมีส่วนแบ่งตลาด สหรัฐฯ เพิ่มขึ้นมาก ซึ่งย่อมเป็นหลักฐานแสดงให้เห็นว่า ตลาดภายในของสหรัฐฯ ได้รับความ กระหนกระเทือน สหรัฐฯ เห็นว่าเพื่อแก้ไขความปั่นป่วนในตลาดสหรัฐฯ จึงได้เสนอนำสินค้า กระเป๋าที่ทำจากผ้า รายการ 369L ที่มีโควตาเฉพาะ (Specific Limit) มารวม เข้ากับรายการ 670L และ 870 โดยสหรัฐฯ เสนอปริมาณโควตาจำนวน 40 ล้านตารางหลา ทั้งนี้โดยกำหนด Sub Limit ในรายการ 670 ในปริมาณ 7 ล้านปอนด์ ปริมาณโควตาดังกล่าว มีผลใช้ได้ 3 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 และมีอัตราการเพิ่มร้อยละ 6

³² ข้อคิดเห็นของฝ่ายไทยในการเจรจาทั้งสองนี้ยังคงมีท่าทีเหมือนการเจรจา

1.2 ฝ่ายไทยได้แจ้งให้สหรัฐฯ ทราบว่า โดยข้อเท็จจริงแล้ว ไทยได้ปฏิเสธข้ออ้างว่า อุตสาหกรรมกระเป๋าสานในสหรัฐฯ ได้รับความกระทบกระเทือนมาโดยตลอด ทั้งนี้เพราะว่าสหรัฐฯ มิได้แสดงหลักฐานพิสูจน์ว่า อุตสาหกรรมผู้ผลิตกระเป๋าสานได้รับความกระทบกระเทือน สิ่งที่สหรัฐฯ อ้างถึงว่าได้รับความเสียหายจากการนำเข้าเป็นอุตสาหกรรมผ้าฝ้ายที่เป็นสินค้าที่แตกต่างกันออกไป นอกเหนือจากนี้แล้ว ปริมาณกระเป๋าสานส่งออกของไทยที่เพิ่มขึ้น เป็นเพียงเข้าไปทดแทนประเทศผู้ส่งออกอื่น ๆ ที่มีปริมาณส่งออกลดน้อยลงเท่านั้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า สินค้ากระเป๋าสานออกจากไทยเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคในสหรัฐฯ

1.3 ฝ่ายไทยยังได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ขณะนี้คณะรัฐมนตรีได้อนุญาตให้นำเรื่องกระเป๋าสานเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจตราสิ่งทอ (Textiles Surveillance Body: TSB) เพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับการเรียกเจรจาของสหรัฐฯ ที่ฝ่ายไทยถือว่าไม่เป็นธรรม อย่างไรก็ตาม ฝ่ายไทยก็ยินยอมที่จะร่วมเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว และได้เสนอปริมาณโควตา รวม 3 รายการ เข้าด้วยกันในปริมาณ 71,214,800 ตารางหลา โดยกำหนดให้มี sub limit ในรายการ 870 ในปริมาณ 20 ล้านตารางหลา

1.4 สหรัฐฯ เห็นว่าข้อเสนอของฝ่ายไทยห่างไกลจากข้อเสนอของสหรัฐฯ อย่างมาก และไม่อาจที่จะยอมรับได้ แต่อย่างไรก็ดี สหรัฐฯ ถือว่า รายการกระเป๋าสานทั้งสองรายการเป็นรายการที่เรียกเจรจายกเว้นโควตา 3 ของ MFA ซึ่งในกรณีทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้ สหรัฐฯ จะยังคงควบคุมการนำเข้าฝ่ายเดียว ในขณะที่เดียวกันสหรัฐฯ จะยังคงข้อเสนอของตนสำหรับรายการกระเป๋าสานดังกล่าวต่อไป

2. การเจรจาข้อตกลงสิ่งทอฉบับใหม่

2.1 ฝ่ายไทยได้ชี้แจงว่า ข้อตกลงสิ่งทอฉบับใหม่ที่จะทำขึ้นนั้น จะต้องเป็นข้อตกลงที่ไม่มีโครงสร้าง group limit ซึ่งฝ่ายไทยเห็นว่า เป็นอุปสรรคกีดกันการขยายการส่งออก และในกรณีที่สหรัฐฯ ยืนยันในท่าทีเดิมในการปรับปรุงโครงสร้าง โดยมี group limit ในแต่ละประเภทสินค้าแล้ว ฝ่ายไทยก็ไม่สามารถที่จะตกลงได้ และพร้อมที่จะควบคุมการส่งออกไปยังสหรัฐฯ ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นใน MFA เพื่อขจัดปัญหาความปั่นป่วนที่จะเกิดขึ้นด้วย ดังเห็นได้จากเจตนาของฝ่ายไทยในการยืนยันที่จะใช้ระบบการออกใบอนุญาตส่งออก

2.2 สหรัฐฯ ยังคงทำที่เดิมในการกำหนด group limit สำหรับสินค้าส่งออกในแต่ละประเภท ซึ่งสหรัฐฯ ยืนยันว่าแนวทางเจรจาข้อตกลงส่งออกสหรัฐฯ ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่จะต้องกำหนดให้มี group limit และไม่อาจที่จะยอมรับข้อเสนอดังกล่าว ใดๆ ที่ไม่มี group limit

2.3 ในที่สุดทั้งสองฝ่ายต่างตระหนักดีกว่า ในกรณีที่ข้อตกลงส่งออกฉบับปัจจุบันหมดอายุไปแล้ว และยังไม่สามารถที่จะทำข้อตกลงฉบับใหม่ได้ การค้าส่งออกในอนาคตก็จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขภายใต้ MFA ซึ่งประเทศไทยและสหรัฐฯ ต่างก็เป็นภาคีอยู่ด้วย แต่อย่างไรก็ดี สหรัฐฯ ได้ชี้แจงว่า สหรัฐฯ จะปฏิบัติต่อการค้าส่งออกจากประเทศไทยอย่างยุติธรรม และด้วยความรับผิดชอบ สำหรับแนวทางในการปฏิบัติต่อการค้าส่งออกในอนาคตนั้น สหรัฐฯ ยึดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

2.3.1 สหรัฐฯ จะดำเนินการปกป้องตลาดภายในประเทศมิให้เกิดความกระทบกระเทือนจากการนำเข้า

2.3.2 สหรัฐฯ จะพยายามคงความเสถียรในรายการส่งออกที่ปราศจากภัย จากความปั่นป่วนในตลาด (Real Risks of Market Disruption)

2.3.3 สหรัฐฯ จะดำเนินการตามสิทธิและหน้าที่ภายใต้ MFA

2.3.4 สหรัฐฯ จะคำนึงถึงความกดดันทางการเมืองภายในประเทศ และจะไม่ทำข้อตกลงใด ๆ ที่จะเป็เหตุให้แรงกดดันภายในประเทศเรียกร้องให้ผ่านกฎหมายกีดกันทางการค้า ดังเช่น กฎหมายว่าด้วยการค้าส่งออก เป็นต้น

2.3.5 สหรัฐฯ จะให้การปฏิบัติที่ทัดเทียมกับประเทศอื่น ๆ

2.3.6 สหรัฐฯ จะไม่ทำข้อตกลงใด ๆ ที่จะเป็ตัวอย่างหรือแนวทางที่ประเทศอื่น ๆ จะยึดเป็นเกณฑ์ในการเจรจาในอนาคต

2.3.7 สหรัฐฯ จะไม่นำเรื่องอื่น ๆ มาผูกพันกับการเจรจาส่งออก

3. สินค้ารายการ 369D ผ้าเช็ดถ้วยชาม (dish towel)

และรายการ 363 ผ้าเช็ดตัวทำด้วยฝ้าย (cotton towel)

เนื่องจากสินค้ารายการ 369D และรายการ 363 เป็นสินค้าที่สหรัฐฯ ขอเรียกเจรจาภายใต้มาตรา 4 ของ MFA และภายใต้กลไกเจรจาของข้อตกลงทวิภาคีสิ่งทอไทย-สหรัฐฯ ฉบับปัจจุบัน ดังนั้นในขณะที่ฝ้ายไทยและสหรัฐฯ ยังไม่สามารถตกลงกันได้ในการทำข้อตกลงสิ่งทอฉบับใหม่ สินค้ารายการทั้งสองจึงต้องถือว่าหมดอายุคามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ใดๆก็ดี สหรัฐฯ มีความประสงค์ที่จะขอเรียกเจรจาใหม่ในรายการ 369D และ 363 ในอนาคตต่อไป³³

ข้อตกลงสองฝ้ายหรือข้อตกลงทวิภาคีนี้มีลักษณะรูปแบบมาจากข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (VERs) ดังนั้นจึงควรให้ความสนใจถึงรูปแบบและลักษณะของข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจว่ามีประวัติและวิวัฒนาการเป็นมาอย่างไร

2.3 ข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ "Voluntary Export Restrain Agreement" หรือ VERs.

การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ ความจริงแล้วก็เป็นเทคนิคอย่างหนึ่งที่ประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้นำเข้าได้นำมาใช้เพื่อหาทางบีบบังคับให้ประเทศผู้ส่งออกสินค้ายอมตกลงจำกัดปริมาณการส่งออกสินค้าของตนเข้าไปในประเทศผู้นำเข้า อันมีผลเปรียบเสมือนกับการกำหนดโควตานำเข้า แต่ประเทศผู้นำเข้ามิได้เป็นผู้กำหนดโควตาดังกล่าวด้วยตนเองแต่อย่างใด ซึ่งเป็นการหลีกเลี่ยงพันธกรณีของตนภายใต้กฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศ โดยใช้ชื่อ

³³ ข้อคิดเห็นของฝ้ายไทยในการเจรจารอบที่สามเห็นว่า ในปัจจุบันเนื่องจากการส่งออกสิ่งทอไปยังสหรัฐฯ มีความซบเซาลง ฝ้ายเอกชนเล็งเห็นว่า ความต้องการในสหรัฐฯ จะไม่กระเตื้องนัก ดังนั้นการควบคุมการส่งออกจึงน่าจะจะสามารถกระทำได้ โดยปราศจากข้อตกลง ภาคเอกชนโดยสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย และสมาคมเครื่องนุ่งห่มไทย ต่างเห็นพ้องอย่างเอกฉันท์ว่า ข้อตกลงใด ๆ ที่จะทำขึ้นใหม่จะต้องไม่มี group limit ดังนั้น โดยที่ขณะนี้ผู้ส่งออกเห็นว่าควรที่จะรอดูท่าทีไปก่อน และในอนาคตสหรัฐฯ อาจยินยอมเจรจาโดยไม่กำหนด group limit.

อย่างสวยครว่า "ข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ" ทั้ง ๆ ที่จริง ๆ แล้ว ไม่มีประเทศให้ผู้ส่งออกภาษีใดที่สมัครใจทำเช่นนั้นแต่ต้องยอมทำข้อตกลงดังกล่าวด้วยภาวะจำยอม มิฉะนั้นอาจจะต้องเผชิญกับมาตรการกีดกันการค้าจากประเทศผู้นำเข้ามากขึ้นหรือหนักขึ้นไปอีกกว่าการยอมจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ หรืออาจทำให้คนอาจจะต้องสูญเสียผลประโยชน์ต่าง ๆ หรือข้อลดหย่อนต่าง ๆ ที่พึงได้จากประเทศผู้นำเข้านั้น

เทคนิคดังกล่าวจริง ๆ แล้วมีการนำมาใช้กันครั้งแรกในการกีดกันการนำเข้าสิ่งทอ และเสื้อผ้าในช่วงปลายปี 2493 (1950) โดยที่ประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศซึ่งยังมีได้มีการใช้มาตรการทางด้านโควตาควบคุมการนำเข้าสิ่งทอและเสื้อผ้าจากประเทศอื่นได้ตัดสินใจว่าถึงเวลาแล้วที่พวกเขาจะต้องหาทางจำกัดการนำเข้าสินค้าเหล่านี้จากญี่ปุ่นและประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศ เนื่องจากสินค้าจากประเทศดังกล่าวเข้าไปแข่งขันกับสินค้าอย่างเดียวกันในประเทศของตนมากขึ้น จนทำให้อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มในประเทศของตนต้องได้รับความกระทบกระเทือนไปตาม ๆ กัน

ทางหนึ่งที่ประเทศพัฒนาแล้วเหล่านี้อาจจะกระทำได้อีกก็คือการหันไปใช้มาตรการกีดกันการนำเข้าสิ่งทอและเสื้อผ้าภายใต้บทบัญญัติของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหรือแกตต์ แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วดังกล่าวก็มีได้ตัดสินใจจะกระทำเช่นนั้น เพราะเห็นว่าการใช้มาตรการกีดกันการนำเข้าสินค้าดังกล่าว ภายใต้บทบัญญัติของแกตต์เช่นว่า จะต้องใช้กับประเทศภาคีหรือสมาชิกแกตต์ทุกประเทศ โดยเสมอเหมือนกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติและจะต้องมีการให้การชดเชยแก่ประเทศคู่ค้าที่ต้องได้รับความกระทบกระเทือนหรือเสียหาย ถ้าหากมีการเปลี่ยนแปลงข้อลดหย่อนทางด้านภาษีศุลกากรที่ได้มีการเจรจาตกลงกันมาก่อน ประเทศเหล่านี้ได้ผลักดันให้มีการเปิดการเจรจาระหว่างประเทศต่าง ๆ ภายใต้กรอบของแกตต์ จนเป็นผลทำให้มีการจัดทำข้อตกลงระยะสั้นว่าด้วยสิ่งทอที่ทำจากฝ้าย (STA) และต่อมาได้พัฒนาเป็นข้อตกลงระยะยาวว่าด้วยสิ่งทอที่ทำจากฝ้าย (LTA) ซึ่งยอมให้ประเทศพัฒนาแล้วใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าสิ่งทอที่ทำจากฝ้ายจากประเทศกำลังพัฒนาที่มีต้นทุนในการผลิตที่ต่ำกว่าคนได้ แม้ว่า การกระทำในลักษณะดังกล่าวจะเป็นการขัดแย้งกับหลักการโดยทั่วไปของแกตต์ก็ตาม

การใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศกำลังพัฒนาภายใต้ข้อตกลงดังกล่าวตอนแรกก็ตั้งใจกันว่าจะใช้เพียงชั่วคราว เพื่อให้โอกาสแก่ประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งมี

ต้นทุนในการผลิตที่สูงกว่าประเทศกำลังพัฒนามีโอกาสปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมสิ่งทอของคนเสียใหม่ให้สามารถอยู่รอดต่อไป แต่แล้วต่อมาก็ได้กลายเป็นมาตรการที่ถาวร เมื่อมีการแก้ไขจัดทำข้อตกลงในทำนองเดียวกันขึ้นมาใหม่ โดยขยายขอบข่ายให้มีการจำกัดการนำเข้าสิ่งทอและเสื้อผ้าที่ทำจากขนสัตว์และเส้นใยต่าง ๆ ที่มนุษย์ผลิตขึ้นเองด้วย จากข้อตกลงว่าด้วยสิ่งทอที่ทำจากฝ้ายได้พัฒนามาเป็นข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ หรือ MFA ซึ่งได้มีการต่ออายุให้มีผลใช้บังคับกันต่อมาจนถึงปัจจุบัน โดยการต่ออายุข้อตกลงแต่ละครั้งได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระที่เปิดโอกาสให้ประเทศพัฒนาแล้วใช้มาตรการกีดกันการนำเข้าสิ่งทอและเสื้อผ้าจากประเทศกำลังพัฒนามากขึ้นเรื่อย ๆ

ข้อตกลงว่าด้วยสิ่งทอระหว่างประเทศ เปิดโอกาสให้ประเทศพัฒนาแล้วเจรจาทำข้อตกลงสองฝ่ายกับประเทศกำลังพัฒนามากกว่า 30 ประเทศ ที่เป็นผู้ส่งออกสินค้าดังกล่าว อันเป็นข้อตกลงที่มีบังคับให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องยอมจำกัดการส่งออกสิ่งทอและเสื้อผ้าของตนเข้าไปในประเทศพัฒนาแล้วนั่นเอง ในขณะที่การค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าระหว่างประเทศแล้วด้วยตนเองกลับไม่ถูกหรือจำกัดด้วยข้อตกลงในลักษณะเดียวกันดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งการเจรจาทำข้อตกลงสองฝ่ายนี้ก็คือ รูปแบบของการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจนั่นเอง แต่ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบเสียใหม่ให้เป็นข้อตกลงทางการค้าหลายฝ่าย ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบของแอกต์ ทั้ง ๆ ที่จริงแล้วข้อตกลงว่าด้วยการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ ซึ่งมักจะเรียกกันว่าเป็นมาตรการคลุมเครือ "Grey Area Measure" นับว่าเป็นมาตรการกีดกันการค้าที่เป็นอุปสรรคขัดขวางความพยายามในการพัฒนาระบบการค้าเสรีของโลกซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของแอกต์เป็นอย่างมาก

การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจนี้มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

1. ตามปกติจะเป็นการเจรจาสองฝ่ายระหว่างประเทศผู้นำเข้าและผู้ส่งออก และเนื่องจากเป็นการทำความตกลงโดยเจาะจงเป็นรายสินค้า ดังนั้นความตกลงลักษณะนี้จึงเป็นการเลือกปฏิบัติซึ่งขัดต่อหลักการไม่เลือกปฏิบัติตามมาตรา 1 และ 13 ของแอกต์
2. มีลักษณะคงที่ เนื่องจากได้กำหนดมูลค่าหรือปริมาณการค้าของสินค้านั้น ๆ ในลักษณะทวีภาคี
3. ประเทศต่าง ๆ สามารถใช้ได้ตามใจชอบหากไม่มีการติดตามดูแล

4. เป็นความตกลงที่ทำขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของประเทศผู้นำเข้าโดยตรง

การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจจะมีการดำเนินการในลักษณะดังนี้ คือ ประเทศผู้นำเข้าที่มีความเห็นว่าจำเป็นจะต้องจำกัดสินค้าที่มาจากประเทศผู้ส่งออกประเทศใดประเทศหนึ่ง ก็จะทำให้ความตกลงให้ประเทศผู้ส่งออกนั้นหรือบริษัทผู้ส่งออกจำกัดการส่งออกไม่เกินจำนวนที่กำหนด ความตกลงนี้จะอยู่ในรูปของการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ หากเป็นการจำกัดปริมาณการนำเข้าและส่วนแบ่งของตลาดในประเทศผู้นำเข้าก็จะเรียกว่าการจัดระเบียบการค้า (OMAs)

นายวิลเลียม บี เคลลี รองเลขาธิการแอกค์เคยกกล่าว³⁴ องค์การข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากร และการค้าหรือแอกค์เคเองได้พยายามอย่างมากที่จะหาทางพัฒนาระบบการค้าเสรีของโลกโดยผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ ยกเลิกหรือลดการใช้มาตรการกีดกันการค้าซึ่งกันและกัน แม้ว่าจะยังไม่ได้ผลที่สมบูรณ์แต่ก็น่าพอใจ แต่สิ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อแอกค์เคมากที่สุดหรือเป็นปัญหามากที่สุดทุกวันนี้คือ การที่ประเทศต่าง ๆ หันไปใช้มาตรการกีดกันการค้ากัน ซึ่งมีได้อยู่ภายใต้กรอบของแอกค์เค เช่น การจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการส่งออกโดยสมัครใจ ซึ่งแอกค์เคไม่สามารถดำเนินการใด ๆ เพื่อลงโทษผู้ใช้มาตรการดังกล่าวได้ และว่าถ้าหากรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ไม่ยินยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ทุกคนได้ร่วมกันเจรจาจัดทำขึ้นพร้อมกับให้สัตยาบันแล้ว การค้าของโลกต่อไปก็คงจะต้องตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้จัดทำขึ้นในลักษณะเช่นว่านี้ ซึ่งส่วนใหญ่เพื่อสนองความต้องการทางด้านการเมืองเพียงชั่วคราว เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติของแอกค์เคใหม่ให้ครอบคลุมถึงเรื่อง "การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ" เพื่อควบคุมการใช้มาตรการในลักษณะดังกล่าวของประเทศภาคีให้อยู่ในกรอบที่เหมาะสมต่อไป โดยจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาไว้ด้วยว่าจะใช้มาตรการในลักษณะดังกล่าวได้เพียงชั่วระยะหนึ่ง และคงจะต้องยกเลิกไปในที่สุด เมื่อผ่านพ้นระยะที่สมควรแล้ว

³⁴GATT : Trade Policies for a better future "Proposals for Action," March 1985.



อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะหาทางควบคุมการใช้มาตรการดังกล่าว ให้อยู่ภายใต้กรอบของแอกต์คงจะไม่เป็นสิ่งที่กระทำได้ง่ายนัก เพราะแม้แต่มาตรการต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของแอกต์หรือซึ่งแอกต์ได้ห้ามไว้มิให้ประเทศภาคีใช้อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก็ยังมีการละเมิดหรือหาทางหลีกเลี่ยงกันเสมอ โดยที่แอกต์เองก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว หรือจัดการกับกรณีดังกล่าวได้มากนัก เนื่องจากแอกต์เองไม่มีบทลงโทษประเทศภาคีที่จะเปิดหลักการหรือบทบัญญัติที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะการถือคติว่า การลงโทษประเทศภาคีที่จะเปิดกฎของแอกต์นั้นมีใช้แนวทางที่ถูกต้องในการช่วยให้แอกต์สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาระบบการค้าของโลกให้สามารถดำเนินไปได้โดยเสรีอย่างแท้จริงแต่อย่างไร

2.4 วิเคราะห์ข้อตกลงทวิภาคี

ตามที่ศึกษาเกี่ยวกับระบบการค้าสิ่งทอจะเห็นได้ว่า มีข้อตกลงเกี่ยวกับเส้นใย (Multi-Fibre Arrangement) ซึ่งเป็นข้อตกลงลักษณะพหุภาคี แต่ก็มีลักษณะเป็นสัญญา จำกัดตนเอง (VERs) แม้จะมีลักษณะเป็นมาตรการฉุกเฉินชั่วคราวในตอนแรกแต่ก็ได้มีการต่ออายุ มาเกือบยี่สิบปี จนกลายเป็นหลักเกี่ยวกับระบบการค้าสิ่งทอไปเสียแล้ว ดังนั้นการทำข้อตกลงสอง ฝ่ายจึงเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง เพราะมีผลเกี่ยวเนื่องกับโควตาการส่งออกของประเทศไทยโดยตรง ผลสรุปจากข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอหรือ MFA ถือได้ว่าเป็นกรอบอย่างกว้าง ๆ ส่วนการนำมาใช้จริงจึงขึ้นอยู่กับสัญญาทวิภาคีหรือสัญญาสองฝ่ายที่แต่ละประเทศจะไปตกลงกันภายใต้กรอบ แห่ง MFA ภายใต้ MFA จะเปิดโอกาสให้ประเทศพัฒนาแล้วเจรจาทำข้อตกลงสองฝ่ายกับประเทศ กำลังพัฒนาว่า 30 ประเทศที่เป็นผู้ส่งออกสิ่งทอ ซึ่งมีลักษณะเป็นข้อตกลงที่บังคับให้ประเทศกำลัง พัฒนาต้องยอมจำกัดการส่งออกสิ่งทอของตน เข้าไปในประเทศพัฒนาแล้วนั่นเอง ในขณะที่การค้า สิ่งทอและเสื้อผ้าระหว่างประเทศแล้วด้วยกันเองกลับไม่ถูกหรือจำกัดด้วยข้อตกลงในลักษณะเดียวกัน ดังกล่าว แต่อย่างไร

การทำข้อตกลงสองฝ่ายนี้สืบเนื่องมาจากมาตรา 4 ของ MFA ที่เปิดหนทางการ กีดทางการค้าแก่ประเทศอุตสาหกรรมในการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจกับ ประเทศกำลังพัฒนา จึงถือได้ว่ามาตรา 4 ดังกล่าว เป็นการขัดกับหลักการของแอกต์ในส่วนที่ว่า ด้วยหลักการสร้างเสรีภาพในทางการค้า ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะขจัดอุปสรรคต่าง ๆ ต่อทางการ

ค้าระหว่างประเทศแบบเสรี แต่สำหรับประเทศพัฒนาแล้วมักจะอ้างเสมอว่าการจำกัดการส่งออก เช่นว่านี้ได้จัดขึ้นภายใต้กรอบแห่งแอกตแล้ว

สำหรับประเทศไทยในของเขตของข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ ประเทศไทย ได้มีข้อตกลงสองฝ่ายกับประเทศต่าง ๆ รวม 18 ฉบับ ดังที่กล่าวรายละเอียดไว้แล้วเบื้องต้น สามารถสรุปแง่มุมข้อตกลงทั่วไประหว่างไทยกับประเทศต่าง ๆ ได้ดังนี้

ก. ข้อตกลงนี้ต้องทำขึ้นโดยการเจรจาและยอมรับความตกลงกันทั้งสองฝ่าย ไม่มีมาตรการจำกัดที่อาจใช้ได้แต่เพียงฝ่ายเดียว

ข. ประเทศไทยเป็นผู้รับอนุญาตให้ส่งออก ก่อให้เกิดการจัดสรรโควตา ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงพาณิชย์ จะกระจายโควตาให้แก่ผู้ส่งออก และอาจจะมีการขายให้แก่ผู้ซื้อโควตาที่ให้ข้อเสนอที่ดีที่สุด

ค. โควตาที่ใช้บังคับครอบคลุมถึงเฉพาะสิ่งทอที่ระบุไว้เท่านั้น ในกรณีของสิ่งอื่นที่โควตามีได้บังคับใช้นั้นสามารถถูกส่งออกโดยอิสระ

ง. โควตาของประเทศไทยในปีต่อ ๆ มา จะต้องเพิ่มขึ้นในอัตรา 1-7% ต่อปี

จ. ผลิตภัณฑ์ที่เป็นตัวอย่าง ผลิตภัณฑ์จากมือและผลิตภัณฑ์ซึ่งไม่เกินมูลค่า 250 เหรียญสหรัฐ ถูกยกเว้นออกจากโควตา

สำหรับการส่งออกสิ่งทอของไทยไปสู่สหรัฐฯ ในปี 2531 มีปริมาณถึง 36% ของปริมาณส่งออกทั้งหมดของประเทศ แต่ก็มีปริมาณเพียง 1.8% ของการนำเข้าสิ่งทอของสหรัฐฯ เท่านั้น ในขณะที่ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการเจรจาข้อตกลงสองฝ่ายฉบับใหม่ ควรสังเกตว่าข้อตกลงสองฝ่ายฉบับใหม่นี้จะถูกปรับขึ้นให้เหมาะสมกับบทบัญญัติแห่ง MFA ฉบับที่ 4 และควรจะสังเกตด้วยว่าข้อตกลงสองฝ่ายที่จะได้กระทำขึ้นนี้ใช้หลักเกณฑ์ของการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย ซึ่งมีจุดประสงค์ให้เกิดการค้าเสรี ปัญหาที่ยกขึ้นมาก็คือว่า การค้าสิ่งทอจะมีผลเป็นเช่นไรสำหรับประเทศไทยต้องศึกษาและหาคำตอบให้ชัดเจนถึงผลดีผลเสียในสิ่งที่หยิบยกขึ้นเจรจาเพื่อเรียกร้องให้ประเทศคู่ค้ายกเลิกมาตรการทางการค้าใด ๆ เช่น การขยายตลาดส่งออกสิ่งทอของไทย ซึ่งเป็นไปได้อย่างกว้างขวางขณะนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการมีข้อตกลง MFA หากมีการเปิด

ให้มีการค้าสิ่งทอเป็นไปโดยเสรี โอกาสของประเทศอุตสาหกรรมใหม่จะเข้าครอบครองตลาด
สิ่งทอของไทยในต่างประเทศได้มากขึ้น หรือไม่อย่างไร



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุปสาระสำคัญของข้อตกลงโควตาสิ่งทอที่ไทยทำกับประเทศต่าง ๆ

ประเทศ	ระยะเวลาของข้อตกลงฯ	อัตราเพิ่มของข้อตกลง (%)		สาระสำคัญในข้อตกลง (%)			หมายเหตุ
		ปีแรก	ปีถัดไป	Carry-Over ¹	Carry-Forward ²	Swing ³	
1. ประชาคมยุโรป	4 ปี (1 ม.ค. 2526-31 ธ.ค. 2529)	12	3.4	5	5	5	การใช้ C.O., C.F. และ Swing รวมกันได้ไม่เกิน 15%
2. สหรัฐอเมริกา	5 ปี (1 ม.ค. 2526-31 ธ.ค. 2530)	6-6.5	6	11	6	เฉพาะ ⁴ ได้ 7	การใช้ Swing ได้เฉพาะ Group I เท่านั้น สำหรับ C.O และ C.F. รวมกันต้องไม่เกิน 11%
3. แคนาดา	5 ปี (1 ม.ค. 2525-31 ธ.ค. 2529)	6.8-41.5	6	6	6	7	การใช้ C.O. และ C.F. รวมกันได้ไม่เกิน 11%
4. ฟินแลนด์ ⁵	3 ปี (1 ม.ค. 2526-31 ธ.ค. 2528)	10.9-21.3	1-2	ไม่เกิน 10	ไม่เกิน 5	6	การใช้ C.O. และ C.F. รวมกันต้องไม่เกิน 10%
5. สวีเดน	4 ปี (1 พ.ย. 2526-31 ธ.ค. 2530)	0.1-2	0.1-2	3	3	3	การใช้ C.O., C.F. และ Swing รวมกันต้องไม่เกิน 3%
6. นอรเว	3.5 ปี (1 ก.ค. 2527-31 ธ.ค. 2530)	0.1-2.5	0.1-2.5	10	5	-	การใช้ C.O. และ C.F. รวมกันต้องไม่เกิน 10%
7. ออสเตรเลีย ⁵	1 ปี (1 ก.ค. 2527-30 มิ.ย. 2528)	เสรีเสรี	-	-	-	-	ไม่มีการกำหนดโควตา แต่ควบคุมการนำเข้าในลักษณะการคิดตามปริมาณ
8. ออสเตรเลีย	-	-	-	-	-	-	ทางประเทศออสเตรเลียจะควบคุมเองโดยวิธี Global Quota

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย "สรุปภาวะเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรม" (ตลอดฉบับ)

หมายเหตุ : ¹ Carry Over (C.O.) หมายถึง การนำปริมาณโควตาที่คงเหลือของปีก่อนมาใช้ในปีปัจจุบัน

² Carry Forward (C.F.) หมายถึง การคงเอาปริมาณโควตาของปีถัดไปมาใช้ในปีปัจจุบัน

³ Swing หมายถึง การโอนโควตาจากรายการต้นกำเนิดไปยังรายการหนึ่ง โควตาปรับให้เป็นหน่วยสินค้าชนิดอื่น

⁴ Group I เป็นสินค้าประเภทผ้าฝ้ายและผ้า

⁵ ถ้าถึงเวลาที่กำหนดแล้วยังไม่มีการเรียกเจรจาใหม่ ให้ใช้ต่อไปอีก 1 ปี