

ข้อตกลงพหุภาคีเกี่ยวกับการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (Multilateral Negotiation)

1. ภูมิหลังของระบบการค้าสิ่งทอ

ความได้เปรียบทางด้านเชิงเปรียบเทียบในการผลิตสิ่งทอ ได้เปลี่ยนจากประเทศที่พัฒนาแล้วไปสู่ประเทศที่กำลังพัฒนาในช่วงปลายทศวรรษที่ 50 ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์มีบทบาททำให้อุตสาหกรรมสิ่งทอเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านวัตถุดิบซึ่งมีการค้นคว้าและขยายการผลิตมากขึ้น เนื่องจากอุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานค่อนข้างสูงในขบวนการผลิต และใช้เทคโนโลยีในระดับพื้นฐาน ดังนั้นการส่งออกสินค้าสิ่งทอจะเปิดโอกาสให้ประเทศที่กำลังพัฒนาได้รับแหล่งเงินได้และเงินตราต่างประเทศที่สำคัญยิ่ง ประเทศกำลังพัฒนาจึงมีความสนใจในการพัฒนาประเทศของตน โดยการส่งเสริมอุตสาหกรรมสิ่งทอด้วยเหตุผลดังกล่าวประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย จึงได้เพิ่มการส่งออกสิ่งทอไปยังประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะตลาดสหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป ฯลฯ และเมื่อการนำเข้ามีปริมาณมากและทะลักเข้าไปสู่ตลาดของผู้นำเข้าในอัตราที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศ รัฐบาลประเทศพัฒนาแล้วจึงได้วางนโยบายและกำหนดมาตรการในการนำเข้า การเริ่มต้นในยุคแรก ๆ ของลัทธิการกีดกันทางการค้าสิ่งทอนี้ได้มีขึ้นมานานแล้ว¹ ซึ่งบางทีอธิบายได้ว่าเป็นสิ่งจำเป็นต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในยุคสมัยใหม่ ปัญหาที่สามารถถูกสว้ย้อนหลังไป 50 ปีก่อนที่มีการเริ่มใช้ ข้อจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจหรือระบบโควตาในการส่งออกสิ่งทอจากญี่ปุ่น และประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศ

¹ การประชุมเรื่องบทบาทและผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนาในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายเรื่อง "การเจรจการค้าสิ่งทอและเสื้อผ้ารายใหม่" The World Bank, หน้า 2.

ซึ่งมีหลักฐานพิสูจน์ให้เห็นถึงการใช้อย่างจำกัดกับการส่งออกจากอินเดียสู่อังกฤษ ในปี 1700 มีลักษณะคล้ายคลึงกับปัจจุบัน² หลังจากนั้นสหรัฐฯ ก็ทำข้อตกลงในลักษณะนี้กับประเทศอื่น ๆ อาทิ ชองกง ไต้หวัน และเกาหลีใต้ เป็นต้น

กล่าวโดยสาระสำคัญ ปรากฏานของ MFA มาจากข้อตกลงการจำกัดการส่งออก โดยสมัครใจของญี่ปุ่นกับสหรัฐฯ ซึ่งในขณะนั้นเรียกว่า Cotton Textile VERs มีภาวะผูกพัน ในช่วงปี 2499-2503 ส่วนชองกงมีภาวะผูกพันในช่วงปี 2502-2504 การทำสัญญาดังกล่าวยังเป็นลักษณะทวิภาคี (Bilateral Agreement) และอยู่นอกกรอบของแอกต์ เหตุผลของการทำสัญญาจำกัดการส่งออกในช่วงนี้ เนื่องจากในปี 2498 (1955) ญี่ปุ่นสมัครเข้าเป็นสมาชิกของแอกต์ ประเทศพัฒนาแล้วส่วนมากทวิตกว่า การส่งออกผลิตภัณฑ์สิ่งทอจากญี่ปุ่นอาจทำให้อุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศของคนกระทบกระเทือน เพราะเมื่อญี่ปุ่นเข้าเป็นสมาชิกของแอกต์ก็ย่อมได้รับความคุ้มครองจากเครื่องมือและมาตรการของแอกต์ นั่นหมายความว่า ประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลายไม่สามารถใช้มาตรการเลือกปฏิบัติคือญี่ปุ่น (Non-Discriminatory Application) ภายใต้มาตรา 19 ของแอกต์ สหรัฐฯ ซึ่งเป็นประเทศที่กำลังมีปัญหาคอขวดสิ่งทอที่นำเข้าจากญี่ปุ่น เริ่มต้นหาทางออกเรื่องนี้ ในขณะที่สินค้าสิ่งทอญี่ปุ่นมีคุณภาพดี และราคาถูกกว่าสิ่งทอสหรัฐฯ อันเป็นผลมาจากการที่ญี่ปุ่นสามารถพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอได้อย่างรวดเร็ว

ในปี 2498 ฝ่ายบริหารของประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์หาข้อยุติเรื่องนี้ได้ เพราะหากประเทศอุตสาหกรรมใช้มาตรา 19 อาจถูกตอบโต้จากฝ่ายญี่ปุ่น (Retialation) วิธีที่นุ่มนวลแต่ได้ผลที่ใกล้เคียง คือ เสนอให้ญี่ปุ่นจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ ซึ่งเป็นการทำข้อตกลงที่อยู่นอกกรอบของแอกต์ เพราะญี่ปุ่นยินยอมจำกัดปริมาณการส่งออกสิ่งทอของตนเอง ปรากฏว่าในเวลาอันรวดเร็ว ประเทศอื่น ๆ ที่มีอุตสาหกรรมสิ่งทอโดยเฉพาะประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Countries-NICs) ต่างก็เร่งส่งออกไปยังประเทศอุตสาหกรรม สหรัฐฯ และประเทศพัฒนาแล้วจำนวนหนึ่งต่างเห็นพ้องว่า ควรจำกัดการส่งออกสิ่งทอจากญี่ปุ่นและประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศ โดยทำข้อตกลงแบบทวิภาคีในช่วงปลายทศวรรษ 1950 ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วพบว่า มีช่องโหว่ที่ถูกกฎหมายในแอกต์ โดยใช้สิ่งกีดขวาง

² การประชุม เรื่องบทบาทและผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนาในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายเรื่อง "การเจรจาการค้าสิ่งทอและเสื้อผ้ารอบใหม่" The World Bank, หน้า 2.



ทางการค้าที่มีลักษณะเลือกที่รักมักที่ชังสินค้านำเข้าจากบางประเทศ (Discriminatory Restraints) นั่นคือในปี 2502 นาย Douglas Dillon ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ก็เสนอแนวความคิดนี้ต่อแกลด์ เพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศพัฒนาแล้วมีมาตรการสะกัดกั้นสิ่งทอจากประเทศกำลังพัฒนา โดยมีข้ออ้างว่าเพื่อมิให้อุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศของตนประสบความเสียหาย ดังนั้นในปี 2502³ โดยความริเริ่มของสหรัฐฯ จึงได้มีการพิจารณาในแกลด์ที่จะพยายามกำหนดค่านิยามความหมายว่า สถานการณ์อย่างใดจึงเรียกได้ว่าเป็นการทำลายตลาด (Market Disruption) ซึ่งได้แนวความคิดว่าความปั่นป่วนของตลาดจะต้องประกอบด้วยมูลฐานคือ

- 1) การเพิ่มการนำเข้าอย่างมากมาย อย่างกะทันหัน
- 2) สินค้าที่เสนอขาย มีราคาต่ำกว่าราคาที่ซื้อขายกันในตลาดผู้นำเข้าอย่างมากมาย
- 3) ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ตลาดภายในประเทศผู้นำเข้า
- 4) ความแตกต่างของราคาในข้อ 2 ไม่ได้เกิดจากการแทรกแซงของรัฐบาลที่กำหนดราคาต่าง ๆ หรือจากการขู่ตลาด

³ Vincent Cable, World Textile Trade and Production, The Economist Intelligence Unit Special Report No.63, 1979 p. 55

(ข้อความภาษาอังกฤษของ Market Disruption คือ

- 1) A sharp and substantial increase or potential increase of import of particular products from particular sources.
- 2) These products are offered at prices which are substantially below those prevailing for similar goods of comparable quality in the market of importing country.
- 3) There is serious damage to domestic producers
- 4) The price differentials referred to in paragraph (1) above don't arise from government intervention in the fixing or formation of prices of from dumping practices.

หากพิจารณาจะพบว่าก่อนที่จะมีการนำข้อจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจมาใช้ นั้น ความช็อคกลางทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหรือแกตต์ ได้ยินยอมให้ประเทศผู้นำเข้าใช้ มาตรการฉุกเฉินเพื่อจำกัดการนำเข้าตามมาตรา 19⁴ ซึ่งมีองค์ประกอบว่าสินค้าที่นำเข้า มีจำนวนพุ่งขึ้นสูงนั้น เป็นเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดถึงได้ (unforeseen development) และ การที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นสูงนั้น เป็นผลเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ผลิตภายในประเทศ ผู้นำเข้าที่ผลิต สินค้าอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน เจื่อนไซทั้งหมดนี้ยังคงอยู่ภายใต้ข้อบังคับที่ว่า สินค้า นำเข้าที่มีจำนวนพุ่งขึ้นสูงนั้นต้อง เป็นผลมาจากการที่ประเทศผู้นำเข้าผูกพันกับกฎหมายของแกตต์

แต่ประเทศพัฒนาแล้วก็ได้ตัดสินใจจะกระทำเช่นนั้น เพราะเห็นว่าการใช้มาตรการ กีดกันการนำเข้าสินค้าภายใต้บทบัญญัติของแกตต์จะต้องใช้กับประเทศภาคีหรือสมาชิกแกตต์ ทุกประเทศ โดยเสมอเหมือนกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติและจะต้องมีการให้การชดเชยแก่ ประเทศคู่ค้าที่ต้องได้รับความกระทบกระเทือนหรือเสียหาย ดังนั้นประเทศผู้นำเข้าจึงพยายาม นำมาซึ่งมาตรการปกป้องขึ้นใหม่ซึ่งอยู่นอกกรอบแกตต์⁵

อุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นอุตสาหกรรม เมื่อมีการวิวัฒนาการการผลิตสินค้าในเชิง อุตสาหกรรม จึงเริ่มมีการใช้แรงงานในอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก แต่เมื่ออุตสาหกรรมสิ่งทอ ได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ค่าแรงงานที่สูงในประเทศที่พัฒนาแล้ว ทำให้ต้นทุนการผลิตสูง ไม่ อาจแข่งขันกับต้นทุนการผลิตของประเทศที่กำลังพัฒนาได้ ประเทศที่พัฒนาแล้วจึงกลายเป็น ประเทศผู้นำเข้าที่สำคัญ ต้องปลดคนงานออกทำให้เกิดปัญหาการว่างงาน และหันไปผลิตสิ่งทอ

⁴ มาตรา 19 วรรค 1a ของข้อตกลงทั่วไป ปรคตดู ประสิทธิ์ เอกบุตร "ข้อเสนอบางประการต่อการกำหนดนโยบายทางการค้าระหว่างประเทศของไทยในแกตต์ (G.A.T.T.)" วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 15 ฉบับที่ 4, 2528 หน้า 29-30.

⁵ Choi Y.P.H.S. Chung and N. Marian, The Multi-Fibre Arrangement in Theory and Practice, London, Francis Printer, 1985 p. 13-14.

ประเภทที่ต้องใช้เทคโนโลยีที่สูงกว่า ซึ่งไม่ต้องใช้แรงงานมาก อย่างไรก็ตาม ประเทศผู้นำเข้าที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ไม่อาจที่จะยินยอมให้อุตสาหกรรมสิ่งทอของคนต้องล้มเลิกกิจการไป เนื่องจากจะเกิดปัญหาการว่างงาน ซึ่งจะลุกลาม เป็นปัญหาเสถียรภาพทางด้านการเมืองภายในประเทศ นอกจากนี้ประเทศผู้นำเข้า โดยเฉพาะในยุโรปต่างก็เคยประสบปัญหาขาดแคลนสิ่งทอในภาวะสงคราม จึงถือได้ว่าสิ่งทอเป็นยุทธปัจจัยอย่างหนึ่งจำเป็นที่จะต้องสงวนอุตสาหกรรมสิ่งทอให้คงไว้

ทางด้านประเทศผู้ส่งออกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา ก็ประสบปัญหาความไม่แน่นอนของตลาดผู้นำเข้า ดังนั้น ทั้งประเทศผู้ส่งออกและผู้นำเข้าจึงได้ร่วมกันทำข้อตกลงในเรื่องสิ่งทอขึ้น เพื่อจะได้มีการปฏิบัติต่อประเทศผู้ส่งออก โดยทัดเทียมกัน (จากสถานการณ์ที่ประเทศผู้นำเข้าได้มีการใช้ข้อจำกัดและเลือกปฏิบัติอย่างแพร่หลาย) ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (Multi-Fibre Arrangement) หรือ MFA จึงได้ถือกำเนิดขึ้น

เมื่อมองย้อนอดีตของ MFA พบว่า MFA มีรากเหง้ามาจากการจำกัดการส่งออกสิ่งทอโดยสมัครใจระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกา เมื่อปี 2498 ในครั้งนั้นสหรัฐอเมริกาบังคับให้ญี่ปุ่นทำข้อตกลงที่เรียกว่า "การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ" (Voluntary Export Restraints-VERs) อย่างไรก็ตาม MFA เริ่มปรากฏอย่างจริงจังในคอนคันทศวรรษ 1960 กล่าวคือ เมื่อสหรัฐฯ ได้เข้าไปช่วยญี่ปุ่นฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 2⁶ โดยให้ความช่วยเหลือทั้งในด้านการเงินและการตลาด ทำให้อุตสาหกรรมหลักของญี่ปุ่น คือ อุตสาหกรรมสิ่งทอฟื้นฟูอย่างรวดเร็ว สามารถเจาะและยึดครองตลาดโลกได้อย่างกว้างขวาง รวมทั้งตลาดสหรัฐฯ ด้วย มีผลทำให้อุตสาหกรรมสิ่งทอของสหรัฐฯ ได้รับผลกระทบกระเทือน จนกระทั่งสหรัฐฯ ต้องบีบบังคับให้ญี่ปุ่นจำกัดการส่งสิ่งทอที่ทำด้วยฝ้ายออกไปยังตลาดสหรัฐฯ โดยจำกัดการนำเข้าในแต่ละปี สัญญาที่ทำขึ้นนี้เป็นภาระหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของแกตต์ โดยสหรัฐฯ ถือว่ามีได้เป็นผู้ใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภายใต้ดุลการ แต่เป็นความสมัครใจของญี่ปุ่นเอง ซึ่งต่อมา

⁶ อรุณ โอสธานนท์ "การส่งออกสินค้าสิ่งทอเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ" เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ วิทยาลัยมัธยมกันราชาอาณาจักร รุ่นที่ 28 (2528-2529) หน้า 62.

ข้อตกลงฉบับนี้ได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นที่เสริมสร้างบทบาทวันของแอกต์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น กล่าวคือ เป็นการเสนอทางออกว่า ประเทศพัฒนาแล้วอาจกำหนดราคาสินค้าระดับหนึ่งที่เหมาะสม ซึ่งเมื่อสินค้าที่นำเข้ามาจากต่างประเทศมีระดับต่ำกว่า โดยเฉพาะ เกิดจากต้นทุนของสินค้าที่ต่ำกว่า อาทิ อัตราค่าจ้างต่ำ (low wage countries) เป็นต้น ประเทศพัฒนาแล้วมีสิทธิจำกัดการนำเข้าแต่ฝ่ายเดียว แนวความคิดของความเสียหายต่อตลาดเป็นการหลบเลี่ยงของประเทศพัฒนาแล้วต่อหลักการค้าเสรีในแอกต์ และทำให้มีการตั้งคณะกรรมการถาวรในแอกต์เพื่อพิจารณาเรื่องราวที่เกิดขึ้น ในขณะที่แอกต์กำลังศึกษาเรื่องดังกล่าว มี 2504 สหรัฐฯ ก็เสนอข้อตกลงระยะสั้นเกี่ยวกับสิ่งทอที่ทำจากฝ้าย (Short-Term Arrangement on Cotton Textiles หรือ STA) เพื่อเป็นแบบแผนการค้าขายสิ่งทอระหว่างประเทศในขณะนั้น

1.1 ข้อตกลงระยะสั้นเกี่ยวกับสิ่งทอฝ้าย (Short-Term Arrangement on Cotton Textiles หรือ STA) เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศภายใต้แอกต์ฉบับแรก มีผลบังคับใช้ระหว่าง 1 ตุลาคม 2504 - 30 กันยายน 2505 และมีผลบังคับใช้ควบคุมเฉพาะสินค้าฝ้าย โดยการจำกัดปริมาณระยะสั้นในกรณีสภาวะตลาดปั่นป่วน (Market Disruption) มีประเทศต่าง ๆ จำนวน 19 ประเทศที่ร่วมลงนามในข้อตกลงนี้⁷

สาระสำคัญของข้อตกลงฉบับนี้ คือ

- 1) การให้หลักประกันแก่ประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอในเรื่องการเข้าถึงตลาดในประเทศผู้นำเข้าที่มีการสร้างเครื่องกีดขวางทางการค้า
- 2) การจัดระเบียบการค้าสิ่งทอ
- 3) บังคับมิให้ประเทศผู้นำเข้าได้รับความเสียหายจากสิ่งทอที่นำเข้าจากประเทศอื่น ๆ วิธีการก็คือ ประเทศผู้นำเข้าที่เป็นสมาชิกของแอกต์ได้รับอนุญาตให้ร้องขอต่อประเทศผู้ส่งออกที่เป็นสมาชิกแอกต์ ให้จำกัดการส่งออกสิ่งทอของตน โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์สิ่งทอ

⁷ Bahram, Nowzard, Chief, The Rise in Protectionism, Trade and Payment Division International Monetary Fund, Document Section No. 24, 1978.

จากฝ่ายให้มีระดับปริมาณไม่น้อยกว่าระดับที่เป็นอยู่ในช่วง 12 เดือน (Past Performance Criterion) ซึ่งสิ้นสุดในวันที่ 30 มิถุนายน 2504 ถ้าหากผลิตภัณฑ์สิ่งทอทำความเสียหายหรือเป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหายต่อตลาดสิ่งทอภายในประเทศผู้นำเข้า ประเทศผู้นำเข้าที่เป็นสมาชิกแกดด์มีสิทธิอันชอบธรรมในการห้ามการนำเข้าฝ่ายเดียว (Unilaterality) ให้อยู่ในระดับเฉพาะ ถ้าหากประเทศผู้ส่งออกไม่ยินยอมภายใน 30 วัน

ข้อสังเกตของข้อตกลงฉบับนี้ ก็คือ เป็นข้อตกลงแบบพหุภาคีครั้งแรกที่มีจุดมุ่งหมายควบคุมและกำกับการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ โดยก่อนหน้านี้การจำกัดการค้าสิ่งทอยังเป็นลักษณะทวิภาคี อย่างไรก็ตามข้อตกลงระยะสั้นเกี่ยวกับสิ่งทอที่ถูกแทนที่ด้วยข้อตกลงระยะยาวเกี่ยวกับสิ่งทอ (LTA) ในปีต่อมา

1.2 ข้อตกลงระยะยาวว่าด้วยการค้าสิ่งทอฝ่ายระหว่างประเทศ (Long-Term Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textiles) หรือ LTA ข้อตกลงดังกล่าวเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2505 ข้อตกลงนี้มีระยะเวลา 5 ปี ซึ่งต่อมามีการขยายเวลาในปี 2510 ไปอีก 3 ปี 2 ครั้ง จนกระทั่งถึงปี 2516 ทั้ง STA และ LTA นี้มุ่งถึงการค้าสิ่งทอจากฝ่ายเท่านั้น⁸ และข้อตกลงทั้งสองนี้ได้จัดหากลไกของประเทศผู้นำเข้าเพื่อจำกัดการนำเข้าแต่เพียงฝ่ายเดียว หรือโดยผ่านการใช้ข้อตกลงสองฝ่าย ในขณะที่เดียวกันข้อตกลงทั้งสองก็พยายามให้ความสะดวกแก่ประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่น้อยกว่า⁹

⁸John H. Jackson "Foreword" Law and Policy in International Business, The International Law Journal of Georgetown University, Vol 19 No.1, 1987 p. 2-3.

⁹V. Aggarwal, supra note 2, at 9-10; United States Int'l Trade comm'n Pub 850, The History and Current Status of the Multifibre Arrangement, 1978 p.1-12.

สาระสำคัญของข้อตกลงฉบับนี้ คือ มีวัตถุประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหา "ความปั่นป่วนในตลาด" (Market Disruption) ภายใต้ข้อตกลงฉบับนี้ ประเทศต่าง ๆ ที่เข้าเป็นภาคีได้ยินยอมด้วยความสมัครใจ กำหนดมาตรการในอันที่จะดำเนินการ เพื่อให้การค้าสิ่งทอระหว่างประเทศเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ยุติธรรมต่อทุกฝ่าย ทั้งประเทศผู้ผลิตซึ่งเป็นผู้ส่งออกและประเทศผู้ใช้ซึ่งเป็นผู้นำเข้า โดยมีสาระสำคัญว่า ประเทศภาคีจะใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าได้ต่อเมื่อมีภาวะที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือคาดว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขว่าจะต้องมีการเจรจาหรือเพื่อหาข้อยุติที่เป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่ายเสียก่อน¹⁰

ข้อแตกต่างระหว่าง LTA และ STA มีดังต่อไปนี้

1. ประเทศที่เข้าร่วม ไม่ได้รับอนุญาตให้เสนอใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าใหม่ ๆ ในสิ่งทอจากฝ่ายหรือทำให้ข้อจำกัดที่ใช้อยู่เข้มงวดยิ่งขึ้น ซึ่งไม่เป็นที่สอดคล้องกับหน้าที่ของประเทศที่เข้าร่วมภายใต้ GATT
2. ประเทศผู้เข้าร่วมซึ่งได้เสนอใช้ข้อสภาวะตลาดปั่นป่วนถูกผูกพันให้รายงานปีละครั้งต่อคณะกรรมการสิ่งทอจากฝ่าย (ซึ่งเป็นองค์กรของ GATT ที่ตั้งขึ้นใหม่ซึ่งรับผิดชอบในการบริหารการจัดการต่าง ๆ)

ภายใต้ LTA สถานการณ์ของสภาวะตลาดปั่นป่วนได้ถูกนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาจำกัดการนำเข้า ประเทศคู่สัญญาได้กล่าวไว้ในอารัมภบท (มากกว่าที่จะได้กล่าวไว้ในบทนิยาม) ว่าสถานการณ์สภาวะตลาดปั่นป่วนต้องมีปัญหาดังต่อไปนี้เกิดขึ้นร่วมกัน

1. การเพิ่มขึ้นการนำเข้าอย่างมากมาย อย่างกะทันหัน
2. สินค้าที่เสนอขายมีราคาต่ำกว่าราคาที่ซื้อขายกันในตลาดผู้นำเข้าอย่าง

มากมาย

¹⁰ General Agreement on Tariffs and Trade, Long-Term Arrangement Regarding Trade in Cotton Textiles 1963.



3. ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตลาดภายในประเทศผู้นำเข้า
4. ข้อแตกต่างด้านราคาที่ถูกอ้างถึงข้างต้นไม่ได้เกิดจากการแทรกแซงในการตั้งหรือจัดราคา หรือจากการทุ่มตลาด
5. กรณีทั้ง 4 ที่กล่าวถึงข้างต้นไม่ใช่เป็นองค์ประกอบค่านิยามของสภาวะตลาดปั่นป่วนแต่เพียงอย่างเดียว กรณีอื่น ๆ อาจนำเข้ามาร่วมพิจารณาด้วยได้

ข้อสังเกตของข้อตกลงฉบับนี้ ก็คือเป็นข้อตกลงระยะยาวเกี่ยวกับสิ่งทอ ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของภาคต่ออย่างชัดเจน เพราะไม่เพียงแต่เปิดโอกาสให้มีการใช้มาตรการเลือกปฏิบัติต่อผู้ส่งออกบางประเทศเท่านั้น หากยังให้มีการใช้ข้อตกลงแบบทวิภาคี และข้อตกลงแต่เพียงฝ่ายเดียว ทั้งนี้โดยครอบคลุมผลิตภัณฑ์สิ่งทอที่ทำจากฝ้ายทั้งหมด ผลกระทบที่สำคัญของ LTA ก็คือ เป็นวิธีการปฏิบัติที่ขัดสิทธิอันชอบธรรมของประเทศผู้ส่งออก โดยให้ประเทศผู้ส่งออกจำกัดปริมาณการส่งออกเอง (Export Restraints) การกระทำดังกล่าวในอดีตต้องจ่ายค่าทดแทนที่เหมาะสม อย่างไรก็ตามข้อตกลง LTA นี้น้อยกว่าก็เป็นหลักประกันให้ประเทศผู้ส่งออกมั่นใจว่า ตนเองสามารถส่งสินค้าเข้าตลาดประเทศผู้นำเข้าอย่างสบายใจและมีหลักประกันในเรื่องความเจริญเติบโตในตลาดเหล่านี้

เนื่องจากความได้เปรียบในด้านอุปทานของแรงงานและค่าจ้างแรงงานต่ำ กอปรกับอุตสาหกรรมสิ่งทอ โดยเฉพาะเครื่องนุ่งห่ม เป็นอุตสาหกรรมที่ต้องการแรงงานที่ประณีต โดยไม่ต้องอาศัยความรู้ทางวิชาการหรือกรรมวิธีการผลิตขั้นสูง ประเทศที่กำลังพัฒนาต่างหันมาส่งเสริมอุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นอันดับแรก จนสามารถแข่งขันและส่งไปจำหน่ายยังตลาดในประเทศที่พัฒนาแล้ว ปริมาณการผลิตและการจ้างงานในธุรกิจอุตสาหกรรมสิ่งทอของประเทศที่กำลังพัฒนาจึงขยายตัวขึ้นโดยลำดับ

ในช่วงทศวรรษ 1960 ผลิตภัณฑ์สิ่งทอได้เปลี่ยนโฉมหน้าไปอย่างขนานใหญ่ เส้นใยจากผ้าฝ้ายลดบทบาทลง มีการค้นพบเทคโนโลยีใหม่ในการผลิตเส้นใย ซึ่งเป็นเส้นใยสังเคราะห์ (Synthetic Fibre) หรือเส้นใยประดิษฐ์ (Man-Made Fibre) การค้นพบนี้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับเกิดความนิยมของผลิตภัณฑ์จากขนสัตว์ (Wool) ดังนั้นใน LTA ประเทศ

ผู้นำเข้าพยายามผลักดันให้รวมถึงสิ่งทอขนสัตว์และเส้นใยประดิษฐ์ แต่ไม่บรรลุผล และตั้งแต่มีการลงนามในข้อตกลง LTA ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ต่างก็พยายามยกระดับอุตสาหกรรมสิ่งทอในประเทศของตน ผู้ส่งออกสิ่งทอจากฝ่ายลดลง ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ สามารถส่งผลิตภัณฑ์เหล่านี้เพิ่มขึ้น ดังที่กล่าวไว้ในช่วงทศวรรษ 1960 มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผลิตภัณฑ์สิ่งทอจากฝ้ายและจากใยธรรมชาติอื่น ๆ มาเป็นใยประดิษฐ์และใยสังเคราะห์ ซึ่งทำให้ระบบใน LTA เริ่มมีปัญหาคืน ในคอนตันทศวรรษ 1970 สหรัฐฯ กดดันให้ญี่ปุ่นยอมตกลงจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์สิ่งทอจากเส้นใยสังเคราะห์เป็นเวลา 2 ปี โดยที่ไม่ได้พิสูจน์เรื่อง "ความเสียหายร้ายแรง" (Serious Injury) จากการนำเข้า ซึ่งรวมถึงประเทศฮ่องกง เกาหลีใต้ และไต้หวัน ในขณะที่เดียวกัน สหรัฐฯ ก็พบว่า ตนเองไม่สามารถควบคุมการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศอื่น ตามกฎหมายภายในของตน ดังนั้นในคอนตันทศวรรษ 1970 เมื่อสหรัฐฯ สามารถบรรลุข้อตกลงจำกัดการค้าสิ่งทอกับประเทศที่เป็นแหล่งอุปทานสิ่งทอรายใหญ่ ซึ่งการจำกัดดังกล่าวขณะนั้นไม่สามารถจัดอยู่ในกรอบของ LTA สหรัฐฯ ผู้ริเริ่มในการทำข้อตกลงสิ่งทอมานี้ตั้งแต่ต้น จึงพยายามผลักดันให้มีการเจรจาหลายฝ่ายแบบพหุภาคีอีกครั้ง จนกระทั่งกลายเป็น "ข้อตกลงเกี่ยวกับเส้นใย" (Multi-Fibre Arrangement) หรือ MFA หรือ "ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ" (Arrangement Regarding International Trade in Textiles) ซึ่งครอบคลุมสิ่งทอที่ทำจากฝ้ายขนสัตว์ และเส้นใยประดิษฐ์ โดยไม่รวมผ้าไหม ป่าน ฝ้าย เป็นต้น MFA จึงมาแทนที่ LTA ในปี 2516 โดยประเทศผู้นำเข้าได้พิจารณาว่าข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอฉบับใหม่เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง¹¹ เพราะประเทศผู้นำเข้าเห็นว่า LTA เป็นข้อตกลงที่จำกัดเฉพาะฝ้าย และไม่สามารถที่จะนำมาใช้ควบคุมการค้าสิ่งทอในแขนงอื่น ๆ ได้ อีกทั้งการที่อุตสาหกรรมสิ่งทอในประเทศที่พัฒนาแล้วได้รับความกระทบกระเทือนอย่างหนัก ความกดดันจากการว่างงานและการที่ไม่สามารถปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับภาวะการค้าที่ประเทศกำลังพัฒนาได้เปรียบ โดยเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว

¹¹ World Development Report 1987, The Threat of Protectionism, Oxford University Press : The World Bank, 1987, p. 136

2. ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (Arrangement Regarding International Trade in Textiles หรือ Multi-fibre Arrangement หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า MFA เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2517 โดยในขั้นแรกมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นมาตรการชั่วคราวเพียง 4 ปี คือ ระหว่าง 1 มกราคม 2517- 31 ธันวาคม 2520 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจของโลกไม่แน่นอน และมีปัญหาการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศยังเป็นปัญหาเรื้อรัง และกลายเป็นเครื่องมือต่อรองทางการเมือง โดยเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นผู้นำเข้า เช่น สหรัฐฯ ประชาคมยุโรป ฯลฯ จึงได้มีการต่ออายุข้อตกลงให้มีผลบังคับใช้จนทุกวันนี้ ได้มีการต่ออายุข้อตกลงรวม 3 ครั้ง โดยยึดหลักเกณฑ์แม่บทของข้อตกลงฉบับที่ 1 เป็นสำคัญ การต่ออายุแต่ละครั้งจะมีการกำหนดพิธีสาร-เพิ่มเติม ตามที่ประเทศภาคีจะทำความตกลงระหว่างกัน ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ทั้ง 4 ฉบับ มีกำหนดระยะเวลาใช้บังคับ ดังนี้

(1) ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ฉบับที่ 1 มีผลบังคับใช้ 4 ปี ตั้งแต่ 1 มกราคม 2517 ถึง 31 ธันวาคม 2520 .

(2) ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ฉบับที่ 2 โดยใช้ความตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ฉบับที่ 1 และพิธีสารขยายความตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ปี 2520 (Protocol of Extension 1977) มีผลบังคับใช้ 4 ปี ตั้งแต่ 1 มกราคม 2521 ถึง 31 ธันวาคม 2524 .

(3) ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ฉบับที่ 3 โดยใช้ความตกลงการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ฉบับที่ 1 และพิธีสารขยายความตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศปี 2524 (Protocol of Extension 1981) มีผลบังคับใช้ 4 ปี 7 เดือน ตั้งแต่ 1 มกราคม 2525 ถึง 31 กรกฎาคม 2529 .

(4) ปัจจุบันอยู่ในช่วงระยะของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ฉบับที่ 4 โดยใช้ความตกลงการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ฉบับที่ 1 และพิธีสารขยายความตกลงฉบับใหม่ (Protocol of Extension 1986) มีผลบังคับใช้ 5 ปี ตั้งแต่ 1 สิงหาคม 2529 ถึง 31 กรกฎาคม 2534 .

2.1 MFA ฉบับที่ 1 (ปี 2517-2520)

ก. วัตถุประสงค์พื้นฐาน เพื่อขยายการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ขจัดข้อกีดขวางทางการค้าและปลดปล่อยการค้าสิ่งทอให้เสรียิ่งขึ้น ให้การค้าสิ่งทอเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อยและมีคุณภาพ และหลีกเลี่ยงผลกระทบที่จะมีต่อตลาดและการผลิตสิ่งทอแต่ละรายการในประเทศผู้นำเข้าและผู้ส่งออก ในกรณีที่ประเทศเล็กมีตลาดจำกัด ต้องอาศัยการนำเข้าเป็นสัดส่วนสูงมาก เพราะปริมาณการผลิตได้ภายในประเทศต่ำ ให้คำนึงถึงปริมาณการผลิตขั้นต่ำสุดที่จะอยู่รอดได้ในประเทศนั้น (minimum viable production-MVP)

ข. เป้าหมายสำคัญในการดำเนินการตาม MFA ฉบับที่ 1

- เพื่อสนับสนุนการพัฒนาด้าน เศรษฐกิจและสังคมในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้สามารถเพิ่มปริมาณ มูลค่าส่งออกจากสินค้าสิ่งทอมากยิ่งขึ้น
- เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถขยายสัดส่วนการค้าสิ่งทอในตลาดโลก

ค. หลักปฏิบัติภายใต้ MFA ฉบับที่ 1

- จะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือหน่วงเหนี่ยวขบวนการปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมของประเทศภาคี
 - ประเทศภาคีจะต้องดำเนินนโยบาย เศรษฐกิจและสังคมตามแผนแผนการค้าสิ่งทอและความได้เปรียบเชิงเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อหันเหจากการผลิตสิ่งทอรายการซึ่งไม่มีขีดความสามารถในการแข่งขันไปสู่สินค้าสิ่งทอรายการอื่น ๆ หรืออุตสาหกรรมด้านอื่น อันเป็นการ เปิดขยายตลาดแก่สิ่งทอที่ผลิตได้ในประเทศกำลังพัฒนา แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายและระบบของประเทศนั้น ๆ
 - การใช้มาตรการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมและการค้าสิ่งทอ (Safeguard measures) อาจกระทำได้ภายใต้ภาวะการฉ้อฉลที่จำเป็น เฉพาะกรณีแต่เป็นไปตามเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ที่ยอมรับ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ MFA และอยู่ในการตรวจตราดูแลของคณะกรรมการตรวจตราสิ่งทอ (Textiles Surveillance Body) หรือ TSB ประเทศภาคีจะไม่ใช้มาตรการปกป้อง (Safeguard measures) นอกจากจะเป็นไปตามบทบัญญัติที่

กำหนดไว้ใน MFA ฉบับที่ 1 และจะคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อประเทศภาคีอื่น ๆ

- บทบัญญัติของ MFA จะต้องไม่ขัดต่อสิทธิและพันธกรณีของประเทศ

ภาคีภายใต้แกตต์

ง. การเปิดเจรจาเพื่อกำหนดโควตาส่งของนำเข้าจากประเทศกำลัง

พัฒนา

- มาตรา 3 ในกรณีการส่งออกสิ่งของได้สร้างความปั่นป่วนต่อ

ตลาดของประเทศผู้นำเข้า (Market Disruption) ซึ่งหมายถึง ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ผลิตสิ่งของภายในประเทศผู้นำเข้าอย่างมากแล้ว ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะพิสูจน์จากข้อเท็จจริงในเรื่องปริมาณการค้า สัดส่วนของตลาด ผลกำไร ประวัติการส่งออก ภาวะการจ้างแรงงาน ปริมาณสิ่งของนำเข้า ปริมาณการผลิต อัตราแรงงานใช้เครื่องจักรหรือกำลังผลิต ประสิทธิภาพการผลิตและการลงทุน อันเป็นผลจากปริมาณการนำเข้าสิ่งของเฉพาะรายการที่เพิ่มขึ้นอย่างมากและโดยเร็วจากประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือมีจุดอันตรายที่จะเพิ่มขึ้นอย่างมากและโดยเร็วหรือ เป็นสินค้าที่ขายในราคาต่ำกว่าสินค้าเดียวกันและคุณภาพใกล้เคียงกันที่ปรากฏโดยทั่วไปอย่างมาก โดยเปรียบเทียบกับราคาสินค้าที่ผลิตภายในประเทศหรือราคาที่นำเข้าจากประเทศอื่น ๆ ตามหลักปฏิบัติภายใต้ มาตรา 3

1. ประเทศผู้นำเข้ามีสิทธิขอ เปิดการเจรจากับประเทศผู้ส่งออกนั้น เพื่อกำหนดโควตาส่งของนำเข้าสิ่งของเฉพาะรายการที่ก่อให้เกิดตลาดปั่นป่วน และประเทศผู้ส่งออกต้องรับเจรจาโดยพลัน

2. ในหนังสือขอเปิดเจรจานั้น ประเทศผู้นำเข้าจะต้องนำส่งรายละเอียดแสดงเหตุผลสนับสนุนข้อเรียกร้องของตนและข้อเท็จจริงที่สุจริตและผลที่ก่อให้เกิดตลาดปั่นป่วนต่อประเทศผู้ส่งออกคู่กรณี

3. ประเทศผู้นำเข้าจะระบุปริมาณโควตาส่งของที่ตนประสงค์จะกำหนดไปในหนังสือขอเปิดเจรจาได้ แต่จะต้องไม่ต่ำกว่าปริมาณนำเข้าหรือส่งออกแท้จริงในรอบ 12 เดือน นับถอยหลังไป 2 เดือน จากวันที่ได้ขอเปิดเจรจาหรือในกรณีที่ไม่มีสถิติให้ นับถอยหลังไป 3 เดือน จากวันที่ได้ขอเปิดเจรจา หากการเจรจาสามารถตกลงกันได้และกำหนดโควตาเป็นระยะเวลาเกินกว่า 1 ปี

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.1 โควตาในปีถัดไปจะไม่ต่ำกว่าโควตาในปีแรกและจะให้ อัตราเพิ่มไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6 ต่อปี

3.2 ในกรณีที่มียุทธศาสตร์ซึ่งบ่งได้ว่าอัตราเพิ่มร้อยละ 6 ขึ้นไป จะก่อให้เกิดตลาดปั่นป่วนได้อีก จะกำหนดอัตราเพิ่มให้ต่ำกว่าร้อยละ 6 ก็ได้ตามที่คู่กรณีจะตกลงกัน

3.3 ในกรณีที่ประเทศผู้นำเข้า เป็นประเทศเล็กมีตลาดจำกัด ต้องอาศัยการนำเข้าในสัดส่วนสูงและมีปริมาณการผลิตภายในต่ำ เพื่อให้สามารถผลิตสิ่งทอใน ปริมาณต่ำสุดที่จะอยู่รอดได้ (MVP) อาจจะกำหนดอัตราเพิ่มต่อปีให้ต่ำกว่าร้อยละ 6 ก็ได้ตามที่ คู่กรณีจะตกลงกัน

3.4 ให้มีการยกยอดโควตาคงเหลือจากปีก่อน (Carry Over) และหรือขอยืมใช้โควตาล่วงหน้าจากปีถัดไป (Carry Forward) มาใช้ได้รวมกันไม่ เกินร้อยละ 10 ของโควตาพื้นฐาน แต่การใช้ Carry Forward จะเกินร้อยละ 5 ของ โควตาพื้นฐาน (Basic Quota) มิได้

- มาตรา 4 ในกรณีที่มิเหตุการณซึ่งบ่งว่าการส่งออกสิ่งทอจาก ประเทศหนึ่งจะก่อให้เกิดตลาดปั่นป่วนในประเทศผู้นำเข้าได้ (Real Risks of Market Disruption) และเพื่อขจัดปัญหาดังกล่าวประกอบด้วย เพื่อให้การค้าสิ่งทอ เป็นไปโดยราบรื่น

1. ประเทศคู่กรณีจะจัดทำข้อตกลงการค้าสิ่งทอทวิภาคี เพื่อกำหนดโควตาส่งออกรายการนั้น ๆ ก็ได้

2. ข้อตกลงฯ ทวิภาคีดังกล่าวในข้อ 1 จะให้เสรีทาง การค้ามากกว่ามาตรการที่ใช้ตามมาตรา 3 คือ สัญญาแบบทวิภาคีนี้จะวางรูปแบบการบริหารในวิธี ทางที่จะอำนวยความสะดวกแก่การส่งออก สอดคล้องกับความต้องการในการขยายการค้าและ สภาพตลาดภายในประเทศของประเทศภาคีที่เกี่ยวข้อง

จ. บทบัญญัติพิเศษสำหรับประเทศกำลังพัฒนา

- มาตรา 6 ความจำเป็นในการให้ปฏิบัติ เป็นกรณีพิเศษแก่ประเทศ ผู้ส่งออกสิ่งทอที่กำลังพัฒนา

1. ในการกำหนดโควตาส่งออกแก่ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้ส่งออก

รายใหม่ (new entrants) ไม่ควรใช้สิทธิส่งออกในรอบปีที่ผ่านไป เป็น เกณฑ์กำหนดโควตา และควรจะให้อัตราเพิ่มต่อปีสูง เป็นกรณีพิเศษด้วย

2. ประเทศพัฒนาแล้วไม่ควรกำหนดโควตานำเข้ากับประเทศกำลังพัฒนาใด ๆ ซึ่งมีการส่งออกสิ่งทอเป็นปริมาณรวมโดย เปรียบ เทียบน้อยกว่าประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ และเทียบได้เป็นส่วนหนึ่งในการนำเข้าสิ่งทอทั้งหมดของประเทศตัวเอง

3. ประเทศพัฒนาแล้วควรจะคำนึงถึงความสำคัญของสิ่งทอที่ทำจากฝ้ายส่งออกจากรัฐกำลังพัฒนาเพื่อใช้ประกอบในการกำหนดโควตาพื้นฐานและอัตราเพิ่ม

- มาตรา 13 ข้อตกลง MFA นี้จะไม่ใช้บังคับกับสินค้าสิ่งทอประเภทผ้าทอด้วยมือหรือผลิตภัณฑ์ที่ตัดเย็บด้วยมืออื่น เป็นอุตสาหกรรมครัวเรือนหรือ เป็นผลิตภัณฑ์สิ่งทอพื้น เมืองทำด้วยมือที่ส่งออกจากรัฐกำลังพัฒนา

จ. การดำเนินงาน ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ และเพื่อให้เป็นไปตามความตกลงฯ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการและคณะกรรมการขึ้นดำเนินงานดังนี้

- มาตรา 10 ให้จัดตั้งคณะกรรมการสิ่งทอ (Textiles Committee) ประกอบด้วยผู้แทนของประเทศสมาชิกความตกลงฯ มีหน้าที่ในการคอยสอดส่องและวางแนวทางในการปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ให้เป็นไปตามหลักการของความตกลงว่าด้วยสิ่งทอระหว่างประเทศ ทบทวนการดำเนินการตามความตกลงฯ ปีละครั้ง และทำรายงานเสนอคณะมนตรีแอกค์ การทบทวนในปีที่ 3 จะเป็นการทบทวนครั้งสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินงานในระยะที่ผ่านมา

- มาตรา 11 คณะกรรมการตรวจตราสิ่งทอ (Textiles Surveillance Body : TSB) จัดตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการสิ่งทอ คณะกรรมการตรวจตราสิ่งทอประกอบด้วยประธานหนึ่งคน ซึ่งเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อำณัติของผู้ใดกับสมาชิกอีก 8 คน ซึ่งเลือกมาจากผู้แทนของประเทศสมาชิกความตกลงฯ เพื่อทำหน้าที่ตรวจตราให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการของประเทศสมาชิกให้เป็นไปตามความตกลงฯ และทบทวนมาตรการกักการค้าสิ่งทอที่ประเทศสมาชิกได้ทำความตกลงสองฝ่ายหรือจากการที่ประเทศหนึ่งประเทศใดนำมาตราการกัก

มาใช้อย่างน้อยปีละครั้ง และทำรายงาน เสนอให้คณะกรรมการสิ่งทอทราบ ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ เป็นเวทีสำหรับการเจรจาเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศภาคี พยายามหาทางไกล่เกลี่ยและ ให้ข้อเสนอแนะ เพื่อให้ข้อยุติปัญหาจนเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย^{1,2}

- ความแตกต่างของ MFA กับ LTA

ความแตกต่างของ MFA กับ LTA ก็คือ ประเภทของข้อจำกัดการค้า สิ่งทอ กล่าวคือ ประเภทแรก เปิดโอกาสในมาตรา 3 ให้ประเทศผู้นำเข้าควบคุมความเสียหาย ต่อตลาดที่อาจเกิดขึ้น ในขณะที่ประเภทที่สอง อยู่ในมาตรา 4 อนุญาตให้มีการทำข้อตกลงแบบทวิ ภาคี เพื่อขจัดความเสี่ยงใด ๆ ที่แท้จริงที่อาจสร้างความเสียหายต่อตลาดในประเทศผู้นำเข้า กล่าวได้ว่า มาตรา 3 นั้นเป็นข้อจำกัดการค้าซึ่งสามารถใช้บังคับได้โดยการเจรจาหรือกระทำ แบบฝ่ายเดียวของประเทศผู้นำเข้า การบังคับใช้มาตราดังกล่าว เป็นการปกป้องคุ้มกันสำหรับ ประเทศผู้นำเข้าอย่างแท้จริง (Ultimate Safeguard) การใช้ปริมาณจำกัดการนำเข้า (Quantitative Restrictions) มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขสถานการณ์ความเสียหายต่อตลาดของ

^{1,2}ภายหลังได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการว่าด้วยการปรับโครงสร้าง (Sub-Committee on Adjustment) แต่เดิมคณะกรรมการสิ่งทอได้จัดตั้งกลุ่มทำงานว่าด้วยมาตรการ ปรับโครงสร้าง (Working Group on Adjustment Measures) ขึ้นเมื่อเดือนธันวาคม 2522 เพื่อรวบรวมข้อสนเทศเกี่ยวกับอุตสาหกรรมสิ่งทอและจัดทำรายงาน เสนอคณะกรรมการสิ่งทอ ต่อ มาตามพิธีสารขยายความตกลงฯ ปี 2524 คณะกรรมการสิ่งทอจัดตั้งคณะอนุกรรมการว่าด้วยการ ปรับโครงสร้างขึ้น เพื่อดำเนินการต่อการตรวจสอบทบทวนการพัฒนาการของกระบวนการปรับ ตัวโดยอัตโนมัติ นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่ประเทศพัฒนาแล้วนำมาใช้เพื่อปรับโครงสร้าง อุตสาหกรรมสิ่งทอ รวมทั้งการพัฒนาด้านการผลิตและการค้าสิ่งทอ โดยยึดหลักฐานหรือข้อสนเทศ ต่าง ๆ ที่ได้รับจากประเทศต่าง ๆ มาเป็นหลัก เพื่อวางแนวทางในการปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้อยู่เพื่อส่งเสริมให้การค้าสิ่งทอขยายตัวและเป็นไปโดยเสรียิ่งขึ้น.

ประเทศผู้นำเข้า ซึ่งใน MFA ได้บรรจุกฎเกณฑ์เหล่านี้ไว้หลายประการ ซึ่งมีความเข้มงวดกว่า LTA เนื่องจากเงื่อนไขที่กำหนด "ความเสียหายของตลาด" ขึ้นอยู่กับว่าผู้ผลิตสิ่งทอในประเทศผู้นำเข้าได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่ กล่าวคือ เป็นความเสียหายที่เกิดจากการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของสินค้าสิ่งทอบางชนิดจากประเทศผู้ส่งออกหรือไม่ ใน MFA ได้ให้รายละเอียดปัจจัยทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เพื่อทดสอบเงื่อนไขที่อุตสาหกรรมสิ่งทอในประเทศผู้นำเข้าได้รับความกระทบกระเทือน อาทิ การหมุนเวียน ส่วนแบ่งตลาด กำไร ประสิทธิภาพส่งออก การจ้างงาน ปริมาณของการนำเข้าที่สร้างความเสียหาย การผลิต การใช้กำลังการผลิตของโรงงาน ผลิตภาพ และการลงทุนในประเทศผู้นำเข้า เป็นต้น¹³

- สาระสำคัญของพื้นฐานที่เป็นหลักประกันให้แก่ประเทศผู้ส่งออก

MFA มีสาระสำคัญของพื้นฐาน 3 ส่วนที่เป็นหลักประกันให้แก่ประเทศผู้ส่งออกคือ

(1) ระดับฐาน (Base Level) เป็นระดับพื้นฐานของการส่งออกรายปี ซึ่งกำหนดให้ผู้ส่งออกสามารถส่งออกผลิตภัณฑ์สิ่งทอที่ถูกจำกัดปริมาณตามที่ตกลงกัน MFA กำหนดให้ระดับฐานนี้ต้องไม่ต่ำกว่าระดับที่ส่งออกจริง และ/หรือการนำเข้าในช่วง 12 เดือนก่อนหน้าการจำกัดปริมาณ

(2) อัตราความเติบโต (Growth Rate) ถ้ามีการจำกัดปริมาณอย่างต่อเนืองมากกว่า 1 ปี ระดับการส่งออกสิ่งทอของปีต่อ ๆ ไปต้องเพิ่มสูงขึ้น เพื่อให้อัตราความเจริญเติบโตสูงกว่าในช่วงที่ผ่านมา นั่นคือ ตามเป้าหมายของ MFA ที่ต้องการให้มีความก้าวหน้า เพื่อให้การค้าสิ่งทอของโลกมีลักษณะ เติบโตมากขึ้นเรื่อย ๆ และเพื่อเป็นหลักประกันให้การค้าสิ่งทอของโลกมีระเบียบ ใน MFA ฉบับที่ 1 กำหนดให้อัตราความเจริญเติบโตขั้นต่ำ 6% ในระดับการจำกัดของผลิตภัณฑ์สิ่งทอ ทว่าก็มีข้อยกเว้น 3 ข้อ ตามกฎนี้ อย่างไรก็ตาม อัตราความเจริญเติบโตจะต้องเป็นบวกเสมอ ข้อยกเว้นเหล่านี้คือ

¹³ สมบูรณ์ สิริประชัย "MFA ฉบับใหม่กับอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย" วารสารเศรษฐศาสตร์, ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 กันยายน 2531, หน้า 14.

1. ในกรณีที่เห็นได้ชัดเจนว่า อัตราความเจริญเติบโตดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อตลาดสิ่งทอภายในประเทศผู้นำเข้า
 2. ในกรณีที่มาตรการจำกัดที่ใช้ล่วงหน้า 2 ปี และมีหลักฐานที่บ่งชี้ว่า อัตราความเจริญเติบโตดังกล่าวจะทำให้เกิดสถานการณ์ความเสียหายต่อตลาดสิ่งทอภายในประเทศผู้นำเข้า
 3. ในกรณีที่อาจก่อความเสียหายต่อประเทศที่มี minimum viable production ซึ่งประเทศเหล่านี้มีตลาดขนาดเล็ก (ในทางปฏิบัติตอนต้นนี้เป็นข้อยกเว้นสำหรับกลุ่มประเทศนอร์ดิก)
 - (3) ความยืดหยุ่น (Flexibility) เป็นกระบวนการที่ประเทศผู้ส่งออกสามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสในการส่งออกภายในระดับจำกัดการส่งออก ซึ่งมีอยู่ 3 ทาง คือ ใช้โควตาที่เหลือจากปีที่ผ่านมา หรือใช้โควตาคงเหลือปีก่อนมาใช้ในปีปัจจุบัน (carry over) ใช้โควตาที่จะจัดสรรในปีโควตาถัดไปหรือการยืมโควตาล่วงหน้ามาใช้ (carry forward) และการโอนโควตาระหว่างรายการหนึ่งไปอีกรายการหนึ่ง หรือการโอนโควตา ระหว่างรายการ (swing) นอกจากนี้ MFA ฉบับที่ 1 ยังมีการกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการตรวจตราสิ่งทอ (Textile Surveillance Body-TSB) ตามมาตรา 11 เพื่อทำหน้าที่คอยกำกับดูแลการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศให้เป็นไปตามข้อตกลง (ในขณะที่ ใน LTA ไม่มีคณะกรรมการตรวจตราพหุภาคี) หน้าที่หลักเสมือนอนุญาโตตุลาการในการตัดสินข้อพิพาทและดูแลให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตาม MFA โดยเฉพาะการตีความและบังคับประเทศที่เป็นสมาชิก MFA ให้ปฏิบัติตามข้อตกลง นอกจากคณะกรรมการดังกล่าว MFA ยังมีคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการสิ่งทอ" (Textile Committee) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนสมาชิกของ MFA
- เมื่อมีข้อตกลง MFA ฉบับที่ 1 แล้วการค้าสิ่งทอของโลกก็ถูกจำกัดด้วยระบบโควตา ขณะเดียวกันปี 2517 ซึ่งเป็นปี "เศรษฐกิจถดถอย" (Economic Recession) กล่าวคือ กลุ่มประเทศสำหรับผู้ส่งน้ำมันเป็นสินค้าออก (Opec) ได้รวมหัวกันขึ้นราคาน้ำมันไปเกือบ 400% ดังนั้นทุกประเทศต่างประหยัดการใช้จ่ายทำให้สถานการณ์สิ่งทอถูกระทบกระเทือน ประกอบกับช่วงปี 2516-2521 ภาคธุรกิจสิ่งทอในประชาคม เศรษฐกิจยุโรปปริมาณงานได้ลดน้อยลง

ประมาณ 7 แสนหน่วย มีธุรกิจกว่า 4,200 แห่ง ต้องเลิกกิจการไป ทำให้การจ้างงานลดลง ประมาณร้อยละ 22 ในภาคอุตสาหกรรมสิ่งทอ อีกทั้งอุตสาหกรรมสิ่งทอของยุโรป ก็ประสบปัญหา การแข่งขันจากประเทศกำลังพัฒนาอย่างหนัก โดยสิ่งทอจากประเทศดังกล่าว สามารถเข้ามา แข่งขันตลาดในยุโรปเพิ่มขึ้นมากในระยะเวลาไม่กี่ปี โดยเฉพาะสิ่งทอจากประเทศในแถบ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปี 2516-2519 ได้นำเข้าเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 25 ทำให้เป็นที่วิตก กังวลในยุโรปขณะนั้นว่าตลาดสิ่งทอของยุโรปจะถูกแทนที่โดยสินค้าจากประเทศอื่นแทนทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มแสดงให้เห็นว่า สินค้าสิ่งทอของสหรัฐฯ กำลังได้รับการส่งเสริมด้ว นโยบายการส่งออกอย่างมาก และเริ่มประสบความสำเร็จในการเจาะตลาดยุโรป เนื่องจาก ประสิทธิภาพของการผลิตและการช่วยเหลือของรัฐบาลในการควบคุมราคาน้ำมันก๊าซธรรมชาติ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต ผู้กำหนดนโยบายของประชาคม เศรษฐกิจยุโรปได้ตระหนักถึง วิกฤตการณ์ในอุตสาหกรรมสิ่งทอของคณติ จึงได้มีการเสนอให้เปลี่ยนแปลงข้อตกลง MFA บางประการให้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการควบคุมการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศอื่น ๆ อย่าง จริงจังใน MFA ฉบับที่ 2¹⁴

2.2 MFA ฉบับที่ 2 (ปี 2521-2524)

บทบัญญัติต่าง ๆ ของ MFA ฉบับที่ 2 ยังคงใช้ของ MFA ฉบับที่ 1 เป็น แม่บทและได้เพิ่มพิธีสารต่อท้าย (Protocol of Extension)

สาระสำคัญของพิธีสารต่อท้าย MFA ฉบับที่ 2 นี้ ได้กำหนดสาระเพิ่มเติม และแก้ไขข้อปฏิบัติอันมีลักษณะจำกัดต่อการค้าสิ่งทอโดยส่วนรวมมากกว่า MFA ฉบับที่ 1 โดยสรุป ได้ดังนี้

ก. การเจรจาแบบทวิภาคีหากเป็นที่ยินยอมตกลงซึ่งกันและกันระหว่าง คู่กรณี (ประเทศผู้นำเข้าที่พัฒนาแล้วกับประเทศผู้ส่งออกที่กำลังพัฒนา) ที่เป็นภาคี MFA ฉบับที่ 2 สามารถให้มีการหลีกเลี่ยงจากภาวะผูกพันภายใต้กฎ เกณฑ์และเงื่อนไขของ มาตรา 4 หรือ

¹⁴ สถานการณ์สิ่งทอในยุโรป วารสารฝ่ายและสิ่งทอ ปีที่ 4 ฉบับที่ 6 พฤศจิกายน 2524, หน้า 28.



มาตรา 3 วรรค 3 และ 4 ของ MFA ฉบับที่ 1 ที่สมเหตุสมผลได้¹⁵ (Reasonable Departure) ในทางปฏิบัติ .

ข. ประเทศผู้นำเข้ากำหนดโควตาพื้นฐานนำเข้าจากประเทศผู้ส่งออก คู่กรณีต่ำกว่าปริมาณการนำเข้าจริงในรอบปีที่ผ่านมาโดยไม่ต้องพิสูจน์เรื่อง Market Disruption หรือ Real Risks of Market Disruption ที่จะเกิดขึ้นจริง ดังที่ระบุไว้ใน มาตรา 3 และ 4 ของ MFA ฉบับที่ 1 และโควตาที่กำหนดอัตราเพิ่มในปีต่อไปต่ำกว่าร้อยละ 6 ได้

ค. จากเหตุดังกล่าว ทำให้ประเทศผู้นำเข้าที่พัฒนาแล้วใช้เป็นข้ออ้าง ขอเปิดเจรจากำหนดโควตาในรายการสิ่งทอที่นำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มเติมได้ง่ายยิ่งขึ้น ถ้าหากการเจรจาไม่บังเกิดผล ประเทศผู้นำเข้าก็สามารถกำหนดโควตานำเข้าฝ่ายเดียวได้โดย มิต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เงื่อนไขของ MFA ฉบับแม่บท อย่างเคร่งครัดอีก

ง. การใช้ Reasonable Departures เป็นข้ออ้างในการกำหนดโควตา สิ่งทอนำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนาถือเป็นมาตรการชั่วคราว เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และควร ระงับการใช้มาตรการนี้โดยเร็ว เมื่อสถานการณ์เฉพาะหน้าคลี่คลายดีขึ้นแล้ว แต่ในทางปฏิบัติทำได้ เป็นเช่นนั้นไม่

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของ MFA ฉบับที่ 2

MFA ฉบับที่ 2 มีความเข้มงวดต่อการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศผู้ส่งออกที่มีต้นทุนต่ำ ด้วยเหตุผลข้างต้น การเจรจาของ MFA ฉบับที่ 2 จึงมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประการ กล่าวคือ¹⁶

ประการแรก มีความพยายามในการบังคับใช้การนำเข้าตามเพดานระดับโลกจาก ประเทศผู้ส่งออก (Global Quota) และการนำเข้าสิ่งทอรวมจากประเทศผู้ส่งออก ที่มีต้นทุนการผลิตต่ำ โดยเฉพาะรายการผลิตภัณฑ์สิ่งทอที่ถือว่ามีความสำคัญต่อตลาดประเทศผู้นำเข้า

¹⁵ การที่ประเทศผู้นำเข้าสามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของ MFA ฉบับที่ 1 หากมีเหตุผลสมควร.

¹⁶ สมบูรณ์ ศิริประชัย "MFA ฉบับใหม่กับอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย" วารสาร เศรษฐศาสตร์, ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 กันยายน 2531, หน้า 16-17.

(Sensitive Products) ทั้งนี้โดยใช้แนวความคิดเรื่อง "ความเสียหายต่อตลาดสะสม" (Cumulative Market Disruption) แนวความคิดนี้ขัดต่อข้อตกลงแบบทวิภาคีในพหุภาคีของ MFA ฉบับที่ 1 นอกจากนี้ประเทศผู้นำเข้าสามารถปฏิบัติการค้าต่อประเทศผู้ส่งออก หากพบว่าประเทศผู้ส่งออกแต่ละประเทศเป็นผู้สร้างความเสียหายต่อตลาดของประเทศผู้นำเข้า ซึ่งเห็นได้ชัดว่า ฐานในการกำหนดโควตาและอัตราความเจริญเติบโตสำหรับสินค้าสิ่งทอที่มีความสำคัญต่อตลาดประเทศผู้นำเข้า ล้วนแล้วแต่หลีกเลี่ยงจากพันธกิจของ MFA ฉบับที่ 1 ข้อเท็จจริงปรากฏว่า MFA ฉบับที่ 2 นี้ ประชาคมยุโรปเป็นผู้นำในการเจรจา ซึ่งทำให้มีการเปลี่ยนแปลง MFA ในขั้นรากฐานหลายประการ

ประการที่สอง มีการนำเอาแนวคิดเรื่อง "Reasonable Departure" ซึ่งให้สิทธิแก่ประเทศผู้นำเข้าสามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของ MFA ฉบับที่ 1 หากมีเหตุผลสมควร อันเป็นการเปิดช่องให้ประเทศผู้นำเข้าเข้ามาเป็นข้ออ้างในการเจรจาข้อตกลง VERs มากยิ่งขึ้น เพราะไม่มีการนิยามคำว่า "Reasonable Departure" อย่างชัดเจน การเปิดช่องว่างในข้อความดังกล่าว ทำให้ประเทศผู้นำเข้าลดปริมาณโควตาเทียบกับระดับการส่งออกก่อนหน้านี้

ประการที่สาม มีการลดระดับความยืดหยุ่นและระดับอัตราความเจริญเติบโตให้ต่ำกว่า 6%

ประการที่สี่ ประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรปและประเทศแถบสแกนดิเนเวีย ยังคงกำหนดอัตราการนำเข้าที่เพิ่มรายปีและอัตราความยืดหยุ่นอื่น ๆ ต่ำกว่าที่กำหนดในแม่บทของ MFA ฉบับที่ 1 โดยเฉพาะประชาคมยุโรปได้คิดสูตรสำหรับเรียกร้องให้ประเทศผู้ส่งออกกำหนดโควตาแบบ Trigger Mechanism โดยไม่นำพาดพิงต่อหลักเกณฑ์ของ MFA

ในปี 2521-2524 ซึ่ง MFA ฉบับที่ 2 ยังคงใช้อยู่ นั้นนโยบายของประชาคมเศรษฐกิจยุโรปประสบความสำเร็จอย่างน้อยที่สุดก็บรรลุเป้าหมายต่อการดำเนินการควบคุมการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศอื่นอย่างจริงจังขึ้น นอกจากนี้อุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มและสิ่งทอของประชาคมเศรษฐกิจยุโรปได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเพื่อประสิทธิภาพในการแข่งขันมากขึ้น โดยลงทุนมากในสินค้าทุนประเภทอุปกรณ์และเครื่องจักรอันนำไปสู่ประสิทธิภาพในการผลิต สำหรับสหรัฐอเมริกา นั้น อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม เป็นอุตสาหกรรมที่ใหญ่

มาก อุตสาหกรรมหนึ่ง การนำเข้าทั้งสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม เพิ่มขึ้นอย่างมาก ตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมา เนื่องจากการขยายตัวของรายจ่ายด้านเครื่องแต่งกาย สต็อกสินค้าที่เพิ่มขึ้นและค่าเงินเหรียญสหรัฐแข็งตัว การนำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะที่การส่งออกเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย

แม้ประชาคม เศรษฐกิจยุโรป (EEC) จะสามารถลดการนำเข้าสิ่งทอโดยให้มีการเพิ่มในอัตราที่ต่ำลงจากข้อตกลง MFA ฉบับที่ 2 ซึ่งมีผลใช้อยู่ในขณะนั้นก็ตามแต่ปัญหาการที่สิ่งทอจากประเทศในแถบเมดิเตอร์เรเนียนและสหรัฐอเมริกาเข้าตลาด EEC มากขึ้น ทำให้ EEC เห็นความจำเป็นจะต้องเพิ่มมาตรการควบคุมการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศเหล่านี้ให้สูงขึ้น ดังนั้น EEC จึงได้ร่างข้อจำกัดต่าง ๆ ขึ้นใหม่ โดยมีผลต่อการจำกัดการนำเข้าสิ่งทอจากต่างประเทศ ขณะเดียวกันก็พยายามดำเนินการเป็นระยะ ๆ เพื่อให้สามารถควบคุมการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศอุตสาหกรรมให้ได้ผลพร้อมกันด้วย เมื่อ EEC มีท่าทีเช่นนี้ประเทศกำลังพัฒนาได้มีปฏิริยาต่อต้านนโยบายดังกล่าวอย่างรุนแรง เนื่องจากถือว่าข้อตกลง MFA อันเป็นข้อตกลงร่วมกันประเทศเหล่านี้วิคกว่า การที่ประเทศพัฒนาแล้วจำกัดการนำเข้าและขณะเดียวกันก็ขยายการส่งออกมายังประเทศของตน ไม่เพียงแต่สิ่งทอและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องแต่ยังรวมถึงสินค้าอื่น ๆ ด้วย จะทำให้ดุลการค้าทั้งหมดของประเทศในโลกรวมแล้วเสียเปรียบ และถ้าหากนโยบายดังกล่าวของ EEC ไม่ได้รับการตอบสนองด้วยดีแล้ว EEC ซึ่งเป็นผู้นำเข้าที่สำคัญในขณะนั้นก็จะถอนตัวจาก MFA โดยเฉพาะ EEC ได้ใช้กลยุทธ์ "Divide and Rule"¹⁷ โคนหวานล้อมผลประโยชน์บางส่วนแก่ประเทศผู้ผลิตบางประเทศ ก่อให้เกิดความแตกแยกกันเองในหมู่ประเทศผู้ผลิตทำให้สามารถต่ออายุ MFA โดยมีพิธีสารต่อท้าย ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศพัฒนา

2.3 MFA ฉบับที่ 3 (ปี 2525-2529)

- ยังคงใช้ MFA ฉบับที่ 1 เป็นแม่บทแต่ได้เพิ่มพิธีสารต่อท้ายฉบับแม่บทอายุบังคับใช้ 4 ปี 7 เดือน ระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2525 ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2529

¹⁷ วารสารเศรษฐกิจ ธนาคารกรุงเทพ มีที่ 15 เล่มที่ 1 มกราคม 2526, หน้า 572.

โดยพิธีสารฉบับใหม่นี้จะถือว่าลบล้างพิธีสารฉบับเดิม

สาระสำคัญของพิธีสารต่อท้าย MFA ฉบับที่ 3 นี้ ได้กำหนดสาระเพิ่มเติม และแก้ไขข้อปฏิบัติอันมีลักษณะจำกัดการค้าสิ่งทอโดยส่วนรวมมากกว่า MFA ฉบับที่ 2 โดยสรุป ได้ดังนี้

ก. ในการจำกัดปริมาณนำเข้าสิ่งทอจากประเทศผู้ส่งออกใด โดยอ้างว่าได้ก่อให้เกิดสภาวะตลาดปั่นป่วน (Market Disruption) นั้น จะต้องเป็นไปตามขั้นตอน และสาเหตุปัจจัยที่ได้ระบุไว้ในภาคผนวก A ของความตกลง MFA ฉบับแม่บท ดังนั้นการแก้ไข ปัญหาสิ่งทอที่เกิดขึ้นจะ เป็นไปในการเจรจาแบบทวิภาคีระหว่างประเทศ ผู้ส่งออกและผู้นำเข้า ที่เกี่ยวข้องตามเงื่อนไขที่กำหนด ภายใต้ความตกลงฉบับแม่บท

ข. ประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอรายใหญ่อื่นๆ และพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับ ประเทศผู้นำเข้าที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาการค้าสิ่งทออันสืบเนื่องมาจากการถือครองโควตา ไว้เป็นปริมาณสูงมาก

ค. ประเทศผู้ส่งออกและผู้นำเข้าที่เกี่ยวข้องอาจจะเจรจาตกลงกำหนด อัตราเพิ่มโควตาต่อปีให้ต่ำกว่าอัตรามาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในภาคผนวก B ของ MFA ฉบับแม่บทได้คือ ต่ำกว่าร้อยละ 6 ในรายการสินค้าสิ่งทอที่เป็น Sensitive Item และประเทศ ผู้นำเข้าสามารถที่จะให้อัตราความยืดหยุ่น (Flexibility) ในสินค้านี้ต่ำกว่าข้อตกลง MFA ฉบับแม่บทได้ โดยอัตราความยืดหยุ่นในภาคผนวก B ได้แก่ การยกยอดโควตาเหลือใช้ จากปีก่อนมาใช้ (Carry Over) และการขอยืมโควตาจากมีถัดไปมาใช้ล่วงหน้า (Carry Forward) รวมทั้งเท่ากับร้อยละ 10 ทั้งนี้ให้ใช้ Carry Forward ได้ไม่เกินร้อยละ 5 สำหรับ อัตราแลกเปลี่ยนโควตา ระหว่างรายการ (Swing) ให้ใช้อย่างน้อยที่สุดร้อยละ 5

ง. ประชาคมยุโรป (EEC) ยินทรานที่จะใช้มาตรการ Anti-surge mechanism ซึ่งในพิธีสารมิได้ระบุไว้ว่ามีหลักการอย่างไร เพียงกล่าวว่าหากมีการใช้โควตา ไม่หมด (Underutilised Quotas) โดยโควตาสิ่งทอรายการใด ซึ่งถือครองโดยประเทศ ผู้ส่งออกเป็นปริมาณมาก แต่มีความสามารถใชโควตาได้ในอัตราต่ำ เป็นเวลาติดต่อกันมากกว่า 1 ปีขึ้นไป และประเทศผู้นำเข้าเกรงว่า หากเริ่มมีการใช้โควตาได้เต็มที่แล้ว จะส่งผลกระทบต่อ

ค่อนภาคของคนที่ ประเทศผู้ส่งออกอาจยินยอมตกลงกับประเทศผู้นำเข้าที่เกี่ยวข้องปรับยอด ปริมาณโควตาส่งทอรายการที่เหลือได้ แต่จะได้รับโควตาชดเชยสำหรับรายการอื่นในปริมาณที่ ทัดเทียมกัน¹⁸

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของ MFA ฉบับที่ 3

MFA ฉบับที่ 3 มีความเข้มงวดต่อการนำเข้าจากประเทศผู้ส่งออกรมากกว่า MFA ฉบับที่ 2 สำหรับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมีหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก มีการตัดข้อความ "Reasonable Departure" ออกจาก MFA ฉบับที่ 3 เพราะเป็นข้อความที่ไม่มีการนิยามอย่างชัดเจนและยังขัดต่อหลักการของ MFA ฉบับที่ 1

ประการที่สอง มีการนำมาตรการใหม่มาใช้แทนที่ นั่นคือ บทบัญญัติว่าด้วย "การต่อต้านการนำเข้าที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและผิดปกติ" (Anti-surge mechanism) ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องของประชาคมยุโรป เกี่ยวกับปัญหาที่มักเกิดขึ้นจากการที่ประเทศผู้ส่งออกพยายามเร่งรัดให้มีการใช้โควตาการส่งออกที่ยังไม่ครบให้หมดโดยเร็ว (Underutilized Quotas) ในกรณีที่สินค้าสิ่งทอนั้นมีความสำคัญต่อประเทศผู้นำเข้าพฤติกรรมดังกล่าวน่าจะมีผลในแง่ลบต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอในประเทศผู้นำเข้า ดังนั้นประเทศพัฒนาแล้วจึงเสนอกฎ Anti-surge เพื่อเป็นบรรทัดฐานการปกป้องคุ้มครองตลาดภายในของตนที่นำเข้าสิ่งทอจากประเทศกำลังพัฒนา สำหรับกลไกการต่อต้านการนำเข้าที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและผิดปกติในข้อตกลงฉบับนี้ ระบุว่า หากประเทศผู้ส่งออกสามารถใช้โควตาเกินร้อยละ 50 แต่ไม่ครบเต็มตามจำนวนที่ได้รับจัดสรร เป็นเวลาติดต่อกัน 1 ปีขึ้นไป ประเทศผู้นำเข้ามีสิทธิขอเจรจา กับประเทศผู้ส่งออกเพื่อลดโควตา ลงเหลือร้อยละ 60 ของจำนวนที่ได้รับจัดสรรไว้แต่เดิมได้

ประการที่สาม ใน MFA ฉบับที่ 3 มีการเจรจาที่เปิดโอกาสให้ประเทศผู้นำเข้าสามารถลดจำนวนโควตาของผู้เสนออุปทานสิ่งทอรายใหญ่ของโลก (Dominant Suppliers)

¹⁸ มาตรการ Anti-surge mechanism เป็นมาตรการฉุกเฉินเพื่อลดการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นสูงมากและผิดปกติ ซึ่งเป็นไปตามข้อเสนอของประชาคมยุโรป.

โดยเฉพาะประเด็นการปรับลด (cut back) คอผู้เสนออุปทานสิ่งทอรายใหญ่ของโลก อาทิ
ฮ่องกงและเกาหลีใต้ เป็นต้น

ประการที่สี่ ใน MFA ฉบับที่ 3 มีการเพิ่มเติมแนวคิดเรื่อง "ความเสียหาย
ต่อตลาด" ในอนุเจตที่ 4 ของพิธีสารครั้งที่ 2 โดยพยายามเชื่อมโยงการนำเข้าเสรีกับความ
เติบโตของการบริโภคสิ่งทอในประเทศผู้นำเข้า ทั้งนี้โดยมีเหตุผลว่าอัตราความเจริญเติบโตของ
การบริโภคสิ่งทอต่อหัวมีแนวโน้มลดลง ดังนั้นจึงมีเหตุผลเพียงพอในการลดระดับความเติบโตของ
การนำเข้าสิ่งทอในประเทศผู้นำเข้า

ข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ แม้ว่าได้ลงนามในข้อตกลงสิ่งทอฉบับใหม่
แล้ว แต่ประเทศสมาชิกหลายรายยังไม่ยินยอมที่จะให้สัตยาบันข้อตกลงดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า
ข้อตกลงนี้ยังขาดมาตรการที่เข้มแข็งพอที่จะพิทักษ์ผลประโยชน์ของตน เท่าที่ผ่านมาข้อตกลงสิ่งทอ
ระหว่างประเทศไม่สามารถใช้บังคับประเทศสมาชิกได้อย่างเต็มที่ เพราะถือเป็นแนวทางในการ
ทำสัญญาสิ่งทอระหว่างประเทศผู้นำเข้าและส่งออกเฉพาะรายเท่านั้น¹⁹

ปี 2525 เป็นปีแรกของข้อตกลง MFA ฉบับที่ 3 จากสถิติปี 2523 การค้าสิ่งทอ
ของโลกที่ผ่านมาจะอยู่ในประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งกว่าร้อยละ 57 ของมูลค่าการค้าสิ่งทอในประเทศ
พัฒนานั้นจะอยู่ในตลาดประชาคมเศรษฐกิจยุโรป สำหรับหมวดเสื้อผ้าสำเร็จรูปคิดเป็นร้อยละ 63 เป็น
มูลค่าการค้าในประเทศพัฒนาแล้วและในประมาณนี้ร้อยละ 60 ของมูลค่าการค้าเสื้อผ้าในประเทศพัฒนา
แล้ว อยู่ในตลาดประชาคมเศรษฐกิจยุโรป²⁰ ดังนั้นเมื่อเป็นเช่นนี้ตลาดข้อตกลงอันได้แก่ ประชาคม
เศรษฐกิจยุโรป สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ยังคงเป็นตลาดการค้าสิ่งทอที่สำคัญของโลกเช่นนี้ หาก
มาตรการและนโยบายต่าง ๆ ซึ่งประเทศเหล่านี้ออกมาเพื่อปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมสิ่งทอ
ของตนจนเกินไปแล้วย่อมจะส่งผลต่อการค้าสิ่งทอของโลกในอนาคตด้วย ซึ่งจะมีผลต่อการแข่งขัน
และการค้าของสิ่งทอไทยในตลาดโลกอย่างมาก

¹⁹ ภาวะการค้าของประเทศไทย ปี 2524, สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย
หน้า 199,

²⁰ ภาวะการค้าของประเทศไทย ปี 2524, สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย
หน้า 200,

โดยเนื้อหาแท้จริงแล้ว MFA มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการขยายการค้า โดยการลดอุปสรรคทางการค้าต่าง ๆ และให้การค้าสิ่งทอในตลาดโลกเป็นไปโดยเสรียิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งการพัฒนาการค้าอย่างมีระเบียบ และเป็นไปโดยเสมอภาค หลีกเลี่ยงผลกระทบกระเทือนอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตลาด และการผลิตทั้งในประเทศผู้นำเข้าและประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม MFA ก็ได้เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกผู้นำเข้าใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าสิ่งทอบางประเภทได้ หากสินค้าประเภทนั้นทำความเสียหายอย่างรุนแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศผู้นำเข้า ด้วยลักษณะดังกล่าวทำให้ MFA วิวัฒนาการเรื่อยมาจนเข้าข่ายเป็นข้อตกลงที่ช่วยเสริมสร้าง "มาตรการคุ้มครอง" อุตสาหกรรมภายในประเทศพัฒนาแล้ว กีดกันการขยายตัวทางการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ และมีการเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศ โดยประเทศอุตสาหกรรมผู้นำเข้าจะเปิดการเจรจาแบบทวิภาคีกับประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอเป็นราย ๆ ไป เพื่อเสนอเงื่อนไขการควบคุมปริมาณการนำเข้าจากประเทศเหล่านั้น

เนื่องด้วย MFA มีหลักการที่เบี่ยงเบนจากกฎและวัตถุประสงค์ของ "แกตต์" ดังกล่าวข้างต้น กอปรกับสัญญาข้อตกลงร่วมกันระหว่างสมาชิก MFA ฉบับที่ 3 กำลังหมดอายุ (กรกฎาคม 2529) ทำให้ประเทศพัฒนาผู้นำเข้าสิ่งทอซึ่งได้รับผลประโยชน์จาก MFA ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ต่างกระตือรือร้นที่จะให้มีการต่ออายุ MFA อีกวาระหนึ่ง แนวความคิดนี้ได้รับการคัดค้านจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เช่น เกาหลี อินเดีย บราซิล เนื่องจากเห็นว่าในัจจุบัน MFA มิได้ช่วยสนับสนุนการค้าสิ่งทอของประเทศกำลังพัฒนาแต่อย่างใด จึงต้องการให้ยกเลิก MFA และให้การค้าสิ่งทออยู่ภายใต้กฎของ "แกตต์" โดยตรง แม้ว่ากระแสความคิดเห็นดังกล่าวสะท้อนถึงความแตกแยก แต่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมได้เริ่มบทบาทนักการทูตโดยในระยะก่อน MFA ฉบับที่ 3 หมดอายุ สหรัฐฯ ได้เปิดการเจรจาแบบทวิภาคีกับประเทศผู้ส่งออกรายสำคัญ เช่นฮ่องกง และไต้หวัน ในขณะที่เดียวกันกลุ่มประชาคมยุโรปเจรจากับกลุ่มอาเซียนโดยมุ่งที่จะโน้มน้าวให้กลุ่มอาเซียนเห็นด้วยกับการต่ออายุ MFA

3. อนาคตของระบบการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ

เนื่องจากการที่ข้อตกลงฯ สิ่งทอเป็นข้อตกลงที่เบี่ยงเบนจากกฎ และหลักการของ



แกคต์ และข้อตกลงฉบับที่ 3 กำลังจะหมดอายุในเดือนกรกฎาคม 2529 ตลอดจนมีการเรียกร้องให้มีการยุติการจำกัดการค้าเสื้อผ้าและสิ่งทอระหว่างประเทศอย่างจริงจัง ดังนั้นในการประชุมระดับรัฐมนตรีของแกคต์ เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2525 จึงได้มีมติให้สำนักเลขาธิการแกคต์ศึกษาเรื่องสิ่งทอ ซึ่งสำนักเลขาธิการแกคต์ได้จัดทำเอกสารเรื่อง Textiles and Clothing in the World Economy และเผยแพร่ในเดือนพฤษภาคม 2527 เพื่อเป็นเอกสารประกอบการพิจารณาตัดสินใจว่าควรมีข้อตกลงสิ่งทอมาทดแทนข้อตกลงฉบับปัจจุบัน หรือควรที่การค้าสิ่งทอจะหันกลับมาอิงแกคต์ โดยยึดหลักการปฏิบัติเท่าเทียมกันและการใช้ภาษีศุลกากรแทนการจำกัดโควตาในการค้าสิ่งทอ

รายงานการศึกษาของแกคต์ สรุปได้ว่าการกีดกันการค้าสิ่งทอ เป็นปัญหาสำคัญที่กระทบกระเทือนเศรษฐกิจโดยรวม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมสิ่งทอซึ่งเป็นอุตสาหกรรมหลักของประเทศกำลังพัฒนาที่จะนำรายได้เงินตราเข้าประเทศ และเพิ่มกำลังซื้อให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา และเป็นการสร้างอุปสงค์ในสินค้าของประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งจะมีผลเร่งให้ระบบเศรษฐกิจทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาดีขึ้นได้ โดยใช้หลักความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ (Comparative advantage) คณะมนตรีแกคต์มีมติเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2527 ได้จัดตั้งคณะทำงานว่าด้วยสิ่งทอและเสื้อผ้าเพื่อพิจารณาตรวจสอบรูปแบบของการค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าให้เสรียิ่งขึ้น รวมถึงความเป็นไปได้ที่จะให้การค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าดำเนินสอดคล้องกับข้อตกลงของแกคต์

คณะทำงานว่าด้วยการค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าได้จัดประชุมรวม 5 ครั้ง เพื่อพิจารณาการดำเนินงานและทศนะเกี่ยวกับการค้าสิ่งทอและเสื้อผ้า รวมทั้งตรวจสอบรูปแบบของการค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าที่จะให้เป็นไปโดยเสรียิ่งขึ้น ซึ่งมีความเป็นไปได้ 3 รูปแบบ คือ

- Option A การนำมาใช้ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของแกคต์ เพื่อให้การค้าสิ่งทอไปได้ โดยเสรียิ่งขึ้น
- Option B การใช้บทบัญญัติของแกคต์ รวมกับการใช้มาตรการทางการค้าให้มีความเสรียิ่งขึ้น
- Option C ขยายการใช้ภายในกรอบของ MFA ต่อไป

คณะทำงานฯ ไม่สามารถพิจารณาให้เสร็จสมบูรณ์เพื่อเสนอต่อที่ประชุมประจำปี
พิจารณาในสมัยประชุมใหญ่ของการประชุมประจำปีของแอกคต์ในปี 2527 ที่ประชุมจึงมีมติให้
ขยายระยะเวลาเดือนไปเสนอที่ประชุมใหญ่ประจำปี 2528 และแอกคต์จะเริ่มมีการเจรจาต่ออายุ
ความตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศฉบับใหม่ในเดือนกรกฎาคม 2528 (ความตกลง
ว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศฉบับที่ 3 จะสิ้นสุดในเดือนกรกฎาคม 2529)

ประเทศกำลังพัฒนามีจุดประสงค์ในการมุ่งที่จะให้หลักการ และกฎระเบียบของ
การค้าหลายฝ่ายทางด้านสิ่งทอ และเสื้อผ้าตามแนวทางของ "แอกคต์" ในการกำจัดการใช้ข้อ
จำกัดต่าง ๆ แต่จุดยืนของประเทศกำลังพัฒนาได้เปลี่ยนแปลงไปตามแรงกดดันของประเทศผู้นำเข้า
สหรัฐฯ ได้ประสบความสำเร็จในการชักชวนให้ประเทศกำลังพัฒนา คกลงขยายระยะเวลา
การใช้ MFA โดยข่มขู่ว่า ถ้าไม่ขยายอายุ MFA แล้วก็จะมีการออกกฎหมายที่เรียกว่า "เจนกินส์-
บิลล์" ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการแข็งขืนของอัตราการค้าดิบของผู้นำเข้าหรือเกิดการถดถอย
ของการนำเข้า ประเทศกำลังพัฒนาต้องผิดหวัง และประสบความสำเร็จล้มเหลวในภาระที่จะให้การค้า
สิ่งทอกลับไปสู่แนวทางของ "แอกคต์" ซึ่งจะ เป็นก้าวแรกสำหรับการค้าเสรี

- ท่าทีของนานาประเทศต่อการต่ออายุ MFA ฉบับที่ 3²¹

สหรัฐอเมริกา มีความเห็นว่า การควบคุมการค้าสิ่งทอที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีผล
เสียมากกว่าผลดี การกำหนดโควตาสินค้าแต่ละรายการจากผู้ส่งออกแต่ละประเทศก่อให้เกิด
ความยุ่งยากในการปฏิบัติและทำให้ผู้บริโภคนำไม่ล่วงรู้ถึงความเสียหายจากการที่ต้องซื้อสินค้าใน
ราคาที่สูงขึ้น นอกจากนี้สหรัฐฯ ยังมีความกังวลที่ตลาดสหรัฐฯ ถูกครอบครองโดยประเทศผู้ส่งออก
เพียง 4-5 ประเทศ

เงื่อนไขที่สหรัฐฯ ต้องการนำเข้าใน MFA ฉบับใหม่ ได้แก่

²¹ "สถานการณ์การค้าสิ่งทอของต่างประเทศกับผลกระทบต่อประเทศไทย"

(เอกสารโรเนียว) กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2529, หน้า 2-5.

- ให้ความคุ้มครองสินค้าสิ่งทอที่ทำมาจากวัตถุดิบอื่น ๆ ซึ่งมีได้อยู่ภายใต้ MFA ใน ขณะนั้น ครอบคลุมถึงฝ้าย โยลิ่งเคราะห และขนสัตว์) อันได้แก่ ป่านรามิ ลินิน และโหมด้วย (NON-MFA FIBRE)

- ให้ประเทศที่มีระดับการพัฒนาพอสมควร เปิดตลาดให้มากยิ่งขึ้น
- ให้มีการควบคุมการนำเข้าโดยกำหนดยอดโควตาารวมกับประเทศคู่ค้า

(Aggregate Luist) หรือ Ceiling

- ให้มีความเข้มงวดกับประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ โดยให้มีการตัดโควตาลง
- ให้มีการใช้ Anti-surge mechanism กล่าวคือ ในขณะใดที่มีการนำเข้า สินค้าชนิดหนึ่งเพิ่มสูงโดยดับหลังมากกว่าปีก่อนหน้า อันมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมของ สหรัฐฯ สหรัฐฯ อาจเรียกผู้ส่งออกรายใหญ่มาเจรจาลดโควตาลงได้ หลักการเกี่ยวกับ Anti-surge mechanism ของสหรัฐฯ แตกต่างจากข้อเสนอของประชาคมยุโรป ใน MFA ฉบับที่ 3 ซึ่งพิจารณาปริมาณนำเข้ารายประเทศ แต่สหรัฐฯ พิจารณาจากปริมาณนำเข้ารวม (Global)

ประชาคมยุโรป ท่าทีของประชาคมฯ คือ MFA มีลักษณะเป็นไปอย่างเสรีกว่า เดิมมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการเสนอให้ปลดปล่อยรายการที่มีการควบคุมอยู่ และให้ MFA มีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของแกตต์ยิ่งขึ้น ประชาคมยุโรปเห็นด้วยกับการต่ออายุ MFA และมีจุดประสงค์ที่จะให้ MFA มีความเสรีกว่าเดิม การที่ประชาคมยุโรปได้เปลี่ยนแปลงจากการ เข้มงวดในการต่ออายุ MFA ฉบับที่ 2 และ 3 ซึ่งประชาคมยุโรปมีความเข้มงวดมาก เป็นเพราะใน ระหว่าง 3-4 ปีที่ผ่านมา ประชาคมฯ ไม่มีปัญหาในเรื่องการนำเข้าสิ่งทอในปริมาณสูง เมื่อเทียบกับปัญหาที่สหรัฐฯ เผชิญอยู่ ทั้งนี้เป็นเพราะเศรษฐกิจของประชาคมยุโรปในช่วงอายุของ MFA ฉบับ ที่ 3 ยังไม่เฟื่องฟูเท่าสหรัฐฯ ค่าของเงินตราอ่อนลงทำให้ไม่สามารถนำเข้าได้ในราคาถูก อีกทั้ง ผู้ส่งออกยังมุ่งที่จะไปขายในตลาดสหรัฐฯ มากกว่า สิ่งที่ประชาคมฯ หวั่นวิตกเป็นอย่างมากในการ ต่ออายุ MFA ฉบับที่ 3 ก็คือ การที่สหรัฐฯ จะกำหนดให้มีมาตรการเข้มงวดมากขึ้น อันจะเป็นผลสะท้อน มายังตลาดประชาคมยุโรป คือหากสหรัฐฯ ปิดกั้นการนำเข้ามากขึ้น สินค้าสิ่งทอก็จะทะลักเข้า สู่อตลาดประชาคมฯ แทน เมื่อประชาคมฯ เห็นว่าอาจไม่สามารถทัดทานมาตรการของสหรัฐฯ ได้แล้ว ประชาคมฯ ก็ได้แจ้งต่อที่ประชุมคณะกรรมการสิ่งทอ (Textile Committee) ว่า

ประชาคมฯ อาจจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงท่าทีเข้มงวดด้วยหากไม่สามารถตัดทอนข้อเรียกร้องของ ประเทศอื่นได้²²

กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ประเทศผู้ส่งออกกำลังพัฒนา 22 ประเทศ ได้มีการ ประชุมกันเมื่อต้นเดือนมีนาคม 2529 ที่กรุงปักกิ่ง เพื่อแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น และกำหนดท่าที ร่วมกัน โดยการวางแนวทางในการยกเลิกมาตรการต่าง ๆ ที่เข้มงวด เพื่อให้การค้าสิ่งทอ กลับเข้าสู่ระบบเสรีภายใต้แอกต์ (GATT) ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ที่ประชุมย้ำว่าข้อผูกมัดที่ประเทศพัฒนาแล้วได้ให้คำมั่นไว้โดยทั่วไป รวมทั้ง ที่ได้ตกลงกันไว้ภายใต้คณะมนตรีว่าข้อตกลงพาณิชย์และการค้าในปี 2525 ที่ให้เห็นถึงความจำเป็นใน การปลดปล่อยการค้าสิ่งทอให้เสรียิ่งขึ้น ตลอดจนการยกเลิกมาตรการและระบบการค้าสิ่งทอที่ไม่ เป็นธรรม และว่าขณะนี้สมาชิกแอกต์อยู่ในระหว่างการเตรียมการเจรจารอบใหม่ (new round) เพื่อกำหนดระบบการค้าให้เป็นไปอย่าง เสรีและวางมาตรการให้ระเบียบและหลักเกณฑ์มีความ รัดกุมยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงเห็นว่าระบบการค้าสิ่งทอ ควรที่จะอนุโลมและปล่อยให้เสรี โดยให้เพิกถอน การจำกัดการส่งออกและยกเลิกการควบคุมการค้าสิ่งทอภายในกำหนดเวลาที่สมควรตกลงกันได้

2. การกำหนดอัตราการเพิ่ม (growth) 6% ควรที่จะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ทั้งนี้สำหรับประเทศที่ระบุอยู่ในมาตรา 6 ของ MFA ได้แก่ ประเทศผู้ส่งออกรายเล็ก ประเทศ ผู้ส่งออกสินค้าที่ทำจากผ้า ควรได้รับอัตราการเพิ่มสูงกว่า 6% ประเทศกำลังพัฒนาต่าง เห็นว่า เพื่อเป็นการลดหย่อนความเข้มงวด จึงควรที่จะมีการเพิ่มอัตราการเพิ่มในแต่ละปี (ข้อเรียกร้อง ของประเทศผู้ส่งออกรายเล็ก)

3. ควรจะต่อต้านมาตรการการจำกัดโควตาในระดับที่ต่ำกว่าที่ควรได้รับ (freeze) หรือการตัดโควตาคตามสิทธิที่ได้รับ (cut back) (เป็นข้อเรียกร้องของผู้ส่งออก รายใหญ่ เช่น ฮองกง เกาหลีใต้ ไต้หวัน)

²²รายละเอียดของประชาคมยุโรปกับท่าทีต่อข้อตกลง MFA โปรดดู อภิขัย อภิวัฒนา "การประชุมเจรจาต่ออายุข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA)" วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 181 สิงหาคม 2529, หน้า 26-27.

4. มาตรการ Anti-surge ที่มีอยู่ในปัจจุบัน และที่กำลังจะนำเสนอใช้เป็น สิ่งที่ยูนอกกรอบของ MFA และเป็นสิ่งที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถรับได้

5. มาตรการ Globalisation และ Cumulative Market Disruption ที่ยังผลให้เกิดการใช้กลไกเกี่ยวกับการทำลายตลาดในลักษณะต่าง ๆ เพื่อบังคับ ให้ประเทศผู้ส่งออกจำกัดการส่งออกในระดับที่ไม่เป็นธรรม และบังคับให้ผู้ส่งออกเจรจากำหนด โควต้าทั้ง ๆ ที่การทำลายตลาดนั้นยังมิได้เกิดขึ้น เป็นการขัดต่อความตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ MFA ดังนั้นมาตรการกลไกการกำหนดให้มีการเจรจาภายใต้ basket extractor mechanism (ตามระบบของประชาคมยุโรป) และ aggregate group ceiling (ตามข้อเสนอของสหรัฐฯ) เป็นการขัดต่อ MFA อย่างยิ่ง

6. ประเทศที่พัฒนาแล้วมิได้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของมาตรา 6 ภายใต้ MFA ซึ่งได้กำหนดให้ประเทศที่พัฒนาแล้วปฏิบัติเป็นกรณีพิเศษแก่ประเทศกำลังพัฒนาประเทศที่มีระดับการ พัฒนาต่ำ (Least developed countries) และประเทศผู้ส่งออกรายเล็ก (Small suppliers) ควรได้รับการยกเว้นจากการควบคุมการส่งออก และควรยกเลิกการควบคุมการ ส่งออกในสินค้าที่ทำจากฝ้ายและขนสัตว์

7. ไม่ควรใช้ข้อความปริมาณการส่งออกขั้นต่ำที่จะอยู่รอดได้ (MVP) ของประเทศ กลุ่มนอร์ดิก อย่างพร่าเพรี และได้เสนอให้ยกเลิกข้อความดังกล่าวหรือให้กำหนดอัตราเพิ่ม ขึ้นขั้นต่ำแก่ประเทศผู้ส่งออกที่ได้รับการกระทบกระเทือนจากการใช้ MVP ของประเทศกลุ่มนอร์ดิก

8. เพื่อให้เป็นไปตามจุดประสงค์ของการปลดปล่อยการค้าเสรียิ่งขึ้นภายใต้ MFA จึงเห็นควรลดประเภทชนิดของสินค้าที่ควบคุม ทั้งนี้ให้ยกเลิกการควบคุมสินค้าที่ทำจากฝ้าย และขนสัตว์ และมีให้ขยายการควบคุมไปยังสินค้าซึ่งทำจากวัตถุดิบนอก MFA

อาเซียน สำหรับท่าทีของอาเซียนเกี่ยวกับเรื่องการต่ออายุ MFA ฉบับที่ 3 อาเซียน ได้มีการพบปะหารือที่ทหยา เมื่อเดือนพฤษภาคม ปี 2528 เมื่อกำหนดท่าทีซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. ประเทศอาเซียนมีความเห็นว่า ควรจะได้มีการต่ออายุ MFA ฉบับที่ 3 ออกไป
2. ควรให้ความคำนึง เป็นพิเศษต่อประเทศผู้ส่งออกรายใหม่ เป็นข้อเรียกร้อง ของอินโดนีเซีย ซึ่งเปรียบประเทศของตนว่าเป็นผู้ส่งออกรายใหม่อยู่เสมอ

3. กำหนดค่าจำกัดความที่ปรากฏใน MFA ให้ชัดเจนขึ้น เช่น "Market Disruption", "new entrants", "good about to be shipped"

ประเทศไทย สำหรับประเทศไทยนั้นมีความเห็นสนับสนุนท่าทีของอาเซียนว่า ควรที่จะมีการต่ออายุ MFA ทั้งนี้เพราะว่าหากไม่มี MFA และใช้มาตรา 13 ประกอบมาตรา 19 ของกติกาดังกล่าว (Global Quota) แล้ว ประเทศผู้ส่งออกขนาดกลาง และเล็ก ก็จะได้รับประโยชน์ให้แก่ประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ เพราะไม่สามารถจะขายแข่งขันได้ เพราะประเทศผู้นำเข้าจะจัดสรรโควตาเอง ผู้นำเข้าที่มีโควตาก็จะเลือกซื้อจากตลาดประจำของตนก่อน และอำนาจต่อรองจะอยู่ที่ผู้นำเข้า ในการเจรจาต่ออายุ MFA นั้น ประเทศไทยเห็นว่าควรที่จะมีการปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ กลาง และ เล็ก (Differential Treatment) โดยประเทศผู้นำเข้าที่พัฒนาแล้วควรให้การคำนึง เป็นกรณีพิเศษถึงฐานะของแต่ละประเทศ และพิจารณาเลือกปฏิบัติแตกต่างกันไปแล้วแต่กรณี และหากเสนอให้มีการควบคุมโดยการขึ้นภาษีแทนที่จะใช้ระบบโควต่าฝ่ายไทยมีความเห็นว่า ถ้าใช้ระบบโควต่าภาษีศุลกากร (Tariff Quota) กล่าวคือ ถ้าสินค้าจากประเทศใดมีการนำเข้าสูงกว่าปริมาณที่กำหนดไว้ สินค้าจากประเทศนั้นก็จะต้องเสียภาษีนำเข้าในอัตราที่สูงขึ้น ก็อาจจะเป็นการป้องกันมิให้ผู้ส่งออกรายใหญ่ยึดครองตลาดโดยสิ้นเชิงได้

สำหรับประเทศไทยนั้น หากไม่มี MFA แล้วจะต้องเสียประโยชน์ในด้านการค้าสิ่งทอเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากประสบการณ์ในอดีตที่ประเทศไทยเคยได้รับเมื่อคราวที่ประเทศนอร์เวย์ถอนตัวจาก MFA และยกเลิกข้อตกลงสิ่งทอกับไทย โดยหันมาใช้ระบบ (Global Quota) เป็นผลทำให้ประเทศไทยสามารถส่งออกได้ลดน้อยลง ดังนั้นประเทศไทยจึงเห็นว่าจะต้องเข้าร่วมเป็นภาคี MFA ต่อไป และจะต้องรักษาผลประโยชน์ของคนไทยมากที่สุด โดยการเจรจาในระดับทวิภาคี ทั้งนี้แม้ข้อตกลงทวิภาคีที่ทำขึ้นจะอยู่ในพื้นฐานของ MFA ก็ตาม แต่การทำข้อตกลงสองฝ่ายก็ขึ้นอยู่กับอำนาจในการต่อรองของประเทศผู้เจรจาด้วย

4. MFA ฉบับที่ 4 (ปี 2529-31 : กรกฎาคม 2534)

ในที่สุดการเจรจาความตกลงเรื่องสิ่งทอระหว่างประเทศที่กรุงเจนีวา ได้ยุติ

ลงแล้ว เมื่อ 1 สิงหาคม 2529 โดยตกลงให้มีการต่ออายุข้อตกลง MFA ออกไปอีก ซึ่งข้อตกลงฉบับใหม่นี้เป็นข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ ฉบับที่ 4 มีอายุ 5 ปี คือ ตั้งแต่ 1 สิงหาคม 2529 ถึง 31 กรกฎาคม 2534

สาระสำคัญของข้อตกลงฉบับใหม่ มีเนื้อหาสรุปได้ว่า

4.1 ให้สินค้าสิ่งทอที่ไม่อยู่ในข้อตกลง MFA ฉบับเก่า เช่น ลินิน รามีและไหมผสม เป็นประเภทสิ่งทอที่ถูกรวมเข้ามาอยู่ภายใต้ข้อตกลง MFA ฉบับใหม่ จึงมีผลให้เส้นใยปาน รามี ลินิน ที่มีส่วนผสมของฝ้ายและใยสังเคราะห์ เป็นรายการสินค้าที่ต้องมีโควต้า ซึ่งเป็นไปตามข้อเสนอของสหรัฐฯ

4.2 หากประเทศในภาคีประสบปัญหาถูกสินค้าจากประเทศอื่นตีตลาดแล้วประเทศนั้นจะใช้มาตรการฝ่ายเดียวไม่ได้ จะต้องแจ้งการใช้มาตรการนี้ต่อคณะกรรมการสิ่งทอให้พิจารณา ก่อน จึงจะประกาศใช้ได้

4.3 ที่ประชุมยอมให้กลุ่มประเทศนอร์ดิก ได้รับสิทธิพิเศษในการกำหนดอัตรา การเพิ่มหรืออัตราความยืดหยุ่นของรายการสินค้าได้ต่ำกว่าร้อยละ 6 ของโควต้า

นอกจากนี้สวีเดนได้ยกเลิกการกำหนดโควต้าสินค้ารวมและหันไปใช้โควต้าแยกเป็นรายการสินค้าโดยเฉพาะ

4.4 สำหรับประชาคมเศรษฐกิจยุโรป จะใช้มาตรการฝ่ายเดียวในกรณีที่ประเทศผู้ส่งออกใช้โควต้าได้มากกว่าปกติได้ ทั้ง ๆ ที่ปริมาณสิ่งทอยังไม่เต็มโควต้าก็ตาม

4.5 ประเทศภาคี MFA ยินยอมให้สิทธิพิเศษกับไฮติและบังคลาเทศ เนื่องจากทั้งสองยังเป็นประเทศที่ด้อยพัฒนา

4.6 ในกรณีที่ประเทศผู้ส่งออกประเทศใดลอกเลียนแบบเครื่องหมายการค้า หรือแบบเสื้อผ้า ประเทศผู้ถูกลอกเลียนแบบก็สามารถฟ้องร้องได้ แต่ให้ใช้กฎหมายของประเทศที่ถูกฟ้องร้อง

4.7 ที่ประชุมได้ยอมให้มีการแก้ไขระยะเวลาในเรื่องสิทธิที่ประเทศผู้นำเข้า จะต่ออายุการควบคุมการนำเข้าตามมาตรา 3 โดยให้ประเทศผู้นำเข้ามีสิทธิโดยเอกเทศที่จะ ขยายเวลาจาก 1 ปี เป็น 2 ปี ซึ่งเป็นไปตามข้อเสนอของสหรัฐฯ



4.8 ข้อตกลงครั้งนี้ทุกประเทศมีมติให้เพิ่มปริมาณนำเข้า สำหรับประเทศผู้ส่งออกได้ร้อยละ 6 ในแต่ละปี

4.9 ที่ประชุมเห็นพ้องว่าในที่สุดการค้าสิ่งทอจะกลับไปสู่ระเบียบหลักเกณฑ์ของ "แกตต์" เป็นสำคัญ

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในสัญญาต่อท้าย²³ มีดังนี้

ประการที่หนึ่ง การเจรจา MFA ฉบับที่ 4 ได้ตอบสนองความต้องการของสหรัฐฯ โดยย่อหน้าที่ 24 ของพิธีสารต่อท้ายให้รวมถึงสิ่งทอจากผ้าไหม ภายใต้ข้อจำกัดของสิ่งทอที่ถูกควบคุมตามมาตรา 12 ของ MFA ฉบับเดิม สิ่งนี้เพิ่มขึ้นนี้ขัดแย้งกับอารัมภบทของมาตรา 1 แห่ง MFA และในบางจุดก็มีลักษณะเคลือบคลุม ตัวอย่างเช่นว่า อะไรคือผ้าไหมด้าน (silk blend) ปัญหาที่มีส่วนสำคัญยิ่งต่อประเทศไทยและอินเดีย²⁴

ประการที่สอง มาตรา 3 ของ MFA ฉบับก่อนถูกทำให้จำกัดมากยิ่งขึ้น ย่อหน้าที่ 8 ของสัญญาต่อท้ายยอมให้ประเทศผู้นำเข้าบังคับการใช้ข้อจำกัด ซึ่งเดิมจาก 12 เดือนไปเป็น 24 เดือน ในกรณีที่มีความคุกคามและการเพิ่มขึ้นของการนำเข้า ซึ่งอาจก่อให้เกิดสภาวะตลาดปั่นป่วนหรือก่อให้เกิดอุปสรรคในการพัฒนาการค้าสิ่งทออย่างมีระเบียบ

ประการที่สาม ขออนุญาตให้ละทิ้งเงื่อนไข MFA "Resonable Departure" ปราบกฏขึ้นอีกในย่อหน้าที่ 10 แต่ปรากฏในลักษณะที่ตีขึ้น แม้ว่ายอมให้มีการทำข้อตกลงในเรื่องการเพิ่มขึ้นแห่งการนำเข้าและความยืดหยุ่น ข้อสันนิษฐานแนบท้ายไม่อนุญาตให้มีการตกลงกันเพื่อลดการเพิ่มขึ้น และความยืดหยุ่นดังกล่าว

ประการที่สี่ สูตรของประชาคมในการต่อต้านการเพิ่มขึ้นอย่างฉับพลัน ซึ่งใน

²³ Surakiart Sathirathai "Thailand and International Trade Law" Chulalongkorn University, 1987, p. 33-34,

²⁴ Vicent Cable, Supra note 4 at 9.

MFA ฉบับที่ 3 นั้น ยังคงอยู่ต่อไปใน MFA ฉบับที่ 4 ความแตกต่างคือว่า บทบัญญัติดังกล่าวถูก
คงไว้โดยคำยืนยันของสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม ย่อหน้าที่ 11 ได้บัญญัติให้มีการปรึกษาหารือกัน
ระหว่างประเทศผู้ส่งออกและผู้นำเข้า รวมถึงบทบัญญัติของคำตอบแทนที่ยุติธรรมและเหมาะสม

มีลักษณะบางประการซึ่งอาจจะถือว่ามีลักษณะปรับปรุงให้ดีขึ้นอย่างน้อยที่สุดในแง่
ของการค้าเสรี เช่น บทบัญญัติในประการที่สามและสี่ ดังที่กล่าวมาข้างต้น อาจถือได้ว่าเป็น
การพัฒนาใหม่ นอกจากนี้ประเทศซึ่งพัฒนาน้อยที่สุดจะไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมแต่ก็ยังมีข้อยกเว้น
ในบางกรณี

ในที่สุดก็ยังคงมีความผูกพันที่จะปฏิบัติตาม GATT ในการค้าสิ่งทอแม้ว่าระยะเวลา
จะไม่ได้ระบุไว้ก็ตาม

4.1 ประเทศไทยกับข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ
ไทยกับการเข้าเป็นภาคีข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ

ประเทศไทยได้เริ่มเจรจาข้อตกลงกับประเทศผู้นำเข้าในปี 2514
โดยเริ่มเจรจากำหนดโควตาผ้าฝ้ายบางชนิดและเสื้อขนอนสตรีที่ทำด้วยฝ้ายกับสหรัฐอเมริกา
เป็นครั้งแรก ขณะนั้นประเทศไทยยังมิได้เข้าเป็นภาคีข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอ แต่ในระหว่าง
การเจรจาสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นภาคีข้อตกลงฯ ได้ใช้หลักเกณฑ์การเจรจาตามที่ระบุไว้ในข้อตกลง
เป็นหลักในการเจรจา เนื่องจากมีข้อยกเว้นในข้อตกลงฯ ว่า การให้ประโยชน์แก่ประเทศที่มีได้
เป็นภาคีจะมากกว่าประเทศผู้ส่งออกที่เป็นภาคีไม่ได้ ดังนั้น เมื่อประเทศไทยได้เร่งพัฒนาการ
ส่งออกสิ่งทอจากอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า เป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกแล้ว
ทางฝ่ายราชการได้เล็งเห็นประโยชน์ในการเข้าร่วมอยู่ในภาคีความตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอ
ระหว่างประเทศ เพื่อที่จะได้มีบทบาทในการพิจารณาเงื่อนไขต่าง ๆ ของข้อตกลงฯ ด้วย ทั้งนี้
ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี เมื่อปี 2519²⁵

²⁵ อภิรัช อภิวัฒนา "ภาวะการค้าสิ่งทอของไทยในต่างประเทศ" อุตสาหกรรมสาร
ปีที่ 28 ฉบับที่ 11 2528, หน้า 11.

ภาวะการส่งออกสิ่งทอของไทย

ปี 2513-2516 ก่อนมีข้อตกลง MFA ฉบับที่ 1 นั้นไทยได้มีการส่งออกสิ่งทอไปต่างประเทศเป็นมูลค่าไม่มากนัก โดยมี 2513 ส่งออกสิ่งทอเป็นมูลค่า 1,074.5 ล้านบาท ขณะที่นำเข้าสิ่งทอในปีนั้น 2,390.3 ล้านบาท ทำให้ขาดดุลการค้าสิ่งทอ 1,315.8 ล้านบาท โดยสินค้าส่งออกที่สำคัญได้แก่วัตถุดิบที่ได้จากพืชอย่างอื่น เส้นด้าย ทำด้วยกระดาษและสิ่งทอที่ทอด้วยเส้นด้ายทำด้วยกระดาษ เสื้อผ้าสำเร็จรูป ไทยและเศษไหม เป็นต้น และการส่งออกได้เพิ่มขึ้นทุกปี เมื่อสิ้นสุดปี 2516 ไทยได้ดุลการค้าสิ่งทอเป็นมูลค่า 12.7 ล้านบาท ซึ่งก่อนหน้านี้ ไทยขาดดุลสิ่งทอเรื่อยมา โดยในปี 2516 ส่งออกสิ่งทอ 3,787.4 ล้านบาท และนำเข้าสิ่งทอ 3,774.7 ล้านบาท

ปี 2517-2520 เป็นช่วงที่ MFA ฉบับที่ 1 มีผลบังคับใช้อยู่ การส่งออกสิ่งทอของไทยในปี 2517 มีมูลค่า 3,881.6 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2516 ร้อยละ 2.49 ซึ่งเพิ่มในอัตราค่ามาก อันเป็นผลจากการที่มีข้อตกลง MFA ฉบับแรกโดยการค้าถูกจำกัดด้วยระบบโควตา และเศรษฐกิจโลกในขณะนั้น เป็นช่วงเศรษฐกิจถดถอย (Economic Recession) เพราะราคาน้ำมันในตลาดโลกสูงขึ้นเกือบ 400% ทุกประเทศต่างประหยัดการใช้จ่ายทำให้การค้าสิ่งทอของไทยได้รับผลกระทบไปด้วย มูลค่าสิ่งทอของไทยในปีดังกล่าวขาดดุล 339.7 ล้านบาท ซึ่งภาวะเช่นนี้ส่งผลต่อการส่งออกในปี 2518 ลดลงจากปี 2517 ร้อยละ 8.10 ทำให้ขาดดุลสิ่งทอติดต่อกันเป็นปีที่สอง ซึ่งการนำเข้าส่วนใหญ่จะเป็นผ้าฝ้ายและผ้าผืน ตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมา

ปี 2527 ซึ่งข้อตกลง MFA ฉบับที่ 3 ยังคงใช้อยู่ ไทยได้ส่งออกคิดเป็นมูลค่า 23,040.8 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2526 ร้อยละ 37.37 มียอดเกินดุล 10,753.4 ล้านบาท สูงที่สุดตั้งแต่มีการส่งออกสิ่งทอเป็นต้นมา สินค้าสำคัญได้แก่ เสื้อผ้าสำเร็จรูป มูลค่าส่งออก 12,171.3 ล้านบาท ผ้าผืน มูลค่าส่งออก 5,520.7 ล้านบาท ด้ายใยประดิษฐ์ มูลค่า 1,078.7 ล้านบาท รวม 3 รายการที่สำคัญส่งออกเป็นมูลค่า 18,770.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 81.46 ของยอดส่งออกสิ่งทอของไทย

ในปัจจุบัน อุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นภาคเศรษฐกิจที่โดดเด่นที่สุดในภาค

อุตสาหกรรมไทย ตัวอย่างรูปธรรมก็คือ ปี 2530 ผลิตภัณฑ์สิ่งทอทุกชนิดมีมูลค่าส่งออกเป็นอันดับหนึ่งของสินค้าส่งออกทั้งหมด และมีแนวโน้มที่สามารถจะพัฒนาให้ก้าวหน้าต่อไปในช่วงสามทศวรรษนี้ อุตสาหกรรมสิ่งทอสามารถปรับ เปลี่ยนจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าจนสามารถยกระดับเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเป็นผลสำเร็จ²⁶ ปรากฏการณ์ดังกล่าวสันนิษฐานว่ามีมูลเหตุสำคัญจาก 5 ทาง กล่าวคือ

ทางที่หนึ่ง ไทยมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบค่าจ้างแรงงานค่า โดยเฉพาะเสื้อผ้าสำเร็จมีความสำคัญมาก เพราะต้องใช้แรงงานสูง

ทางที่สอง อุตสาหกรรมสิ่งทอมีการปรับปรุงประสิทธิภาพ เป็นอย่างสูง รวมถึงความพยายามและความสามารถของภาคเอกชนที่จะหาคาตลาดเพิ่มเติม

ทางที่สาม ในค่านโยบายของรัฐที่ส่งเสริมและปกป้องคุ้มครองให้อุตสาหกรรมนี้เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ทางที่สี่ สืบเนื่องจากอุปสงค์ภายในประเทศในอดีตสามารถรองรับการขยายตัวของผลผลิตสิ่งทอภายในประเทศ

ทางที่ห้า มีการถ่ายเทเทคโนโลยีการผลิตในอุตสาหกรรมนี้จากบริษัทร่วมทุนระหว่างไทยกับญี่ปุ่น²⁷

ในปัจจุบัน รัฐบาลไทยเพิ่งปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2530 รัฐบาลประกาศนโยบายให้มีการตั้งหรือขยายโรงงานปั่นด้ายหรือโรงงานทอผ้าที่ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกทั้งหมดหรือเพื่อจำหน่ายในประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวการณ์สิ่งทอของโลก สาเหตุสำคัญก็เพราะในอดีต รัฐบาลเกรงปัญหาสิ่งทอล้นตลาด จึงควบคุมมิให้ตั้งหรือขยายโรงงานปั่นด้ายและทอผ้านับตั้งแต่ปี 2514

²⁶ Tambunlertchai, Somsak and Ippei Yamazawa. "Manufactured Export Promotion : The Case of Thailand" March, 1983 (mimeographed)

²⁷ Kanako, Hikoji "Direct Investment of Japanese Textile Enterprises in Thailand" in H. Katano, A. Murakami and K. Ikemoto (eds), Japan's Direct Investment to Asean Countries (Kobe : Kobe University).

4.2 สหรัฐฯ กับข้อตกลงการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ

นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มหนึ่งวิเคราะห์ว่า เหตุผลเบื้องหลังที่ทำให้สหรัฐฯ
ปรารถนาการทำข้อตกลงจำกัดการค้าสิ่งทอ²⁸ คือ

ประการที่หนึ่ง เพื่อหลีกเลี่ยงการออกกฎหมายใหม่ในการจำกัดการนำเข้าสิ่งทอ

ประการที่สอง คอบสนองความต้องการของประธานาธิบดี จอห์น เอฟ. เคนเนดี ที่ต้องการให้รางวัลแก่อุตสาหกรรมภายในประเทศ รวมทั้งเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งในปี 2503 และเพื่อให้แน่ใจว่าจะได้รับการสนับสนุนในการเจรจาแบบพหุภาคีในรอบเคนเนดีของแกตต์

ประการที่สาม เพื่อต้องการให้ประเทศอื่น ๆ แยกบริภาระ่วมกัน โดยเฉพาะประเทศในยุโรปตะวันตกในขณะนั้นให้นำเข้าสิ่งทอจากประเทศกำลังพัฒนามากขึ้น

ประการที่สี่ เพื่อเป็นการหลบฉากการยอมรับระหว่างประเทศ อันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนหลักการของการไม่เลือกปฏิบัติตาม เจตนารมณ์ของแกตต์

ประการที่ห้า ประเทศกำลังพัฒนาปรารถนาที่จะมีหลักประกันในเรื่องตลาด อันเนื่องมาจากตนเองมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ ขณะเดียวกันก็เห็นช่องทางของการปรับตัวและผลตอบแทนที่น่าจะได้รับจากการค้าสิ่งทอที่ถูกจำกัดนี้

แม้ว่าการเจรจาต่ออายุ MFA จะประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจของประเทศพัฒนาแล้วก็ตาม แต่สหรัฐฯ ก็ถูกโจมตีในเรื่องการดำเนินนโยบายการค้าสิ่งทอโดยบุคคลที่เกี่ยวข้องว่า²⁹ ในฐานะที่ MFA เป็นเครื่องมือจัดหาควบคุมให้การเติบโตของการนำเข้า

²⁸ Cuzon, Gerard, et.al. "MFA Forever? Future of the Arrangement for Trade in Textiles," International Issues No.5. London : Trade Policy Research Centre, 1981.

²⁹ Stanley Nehmer "The Multifibre Arrangement : Failure of an international effort" The International Law Journal of Georgetown University Vol.19 No.1, 1987 p. 137-139.

สิ่งทอให้เป็นระเบียบ โดยยอมให้ประเทศกำลังพัฒนานำเข้าสิ่งทอในปริมาณที่ไม่ทำให้เกิดสภาพตลาดปั่นป่วน เป้าหมายนี้ได้ประสบความสำเร็จ ซึ่งความสำเร็จของ MFA ไม่ได้เกิดจากแนวความคิดหรือบทบัญญัติของ MFA แต่ความสำเร็จของสหรัฐฯ เกิดจากฝ่ายบริหารของสหรัฐฯ เอง ซึ่งได้รวบรวมข้อมูล สถิติต่าง ๆ อย่างไม่ถูกต้องให้แก่ตัวแทนของสหรัฐฯ ไปเจรจากลลงกับรัฐบาลประเทศอื่น ๆ เมื่อข้อมูลตัวเลขผิดพลาด ก็ยังคงก่อให้เกิดสภาพตลาดปั่นป่วนอยู่เสมอไม่สิ้นสุด ระดับของการนำเข้า การเติบโตที่ยอมให้นำเข้าเพิ่มขึ้นได้ตามข้อตกลงสองฝ่ายที่ทำกับกว่า 40 ประเทศ ก็ยังคงเป็นตัวการที่ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการนำเข้าอยู่นั่นเอง วิธีแก้ไขที่เป็นไปได้คือ พยายามหาแนวทางทดแทน MFA โดยเริ่มการกำหนดปริมาณจุดสูงสุดของสินค้าแต่ละประเภท ที่อาจจะถูกอนุญาตให้นำเข้าจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งหมด โดยไม่ต้องรอให้เกิดสภาวะตลาดปั่นป่วนเสียก่อน หลักการนี้ก็คือนโยบายของ "โควตาโลก" (Globalization of Quota) หรือที่มักเรียกกันว่า "ระบบโควตารวม" ซึ่งมีใช่เป็นสิ่งใหม่แต่สหรัฐฯ มีมานานแล้วภายใต้มาตรา 22 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงเกษตรกรรมปี 2476 (Agricultural Adjustment Act of 1933) ซึ่งเป็นการกำหนดโควตานำเข้า สำหรับสินค้าเกษตรกรรมที่ส่งไปยังสหรัฐฯ³⁰

หน่วยงานของสหรัฐฯ ที่ทำการบริหารภายใต้ MFA นี้ ไม่เคยจะพัฒนาความคิดในการกำหนดปริมาณสุทธิของการนำเข้าแต่ละประเภทสินค้า ซึ่งยอมให้มีการนำเข้าสินค้าจนก่อให้เกิดสภาวะตลาดปั่นป่วน มีความล่าช้าเกิดขึ้นในการที่จะเริ่มใช้ข้อจำกัดการเพิ่มขึ้นของการนำเข้าจากผู้นำเข้ารายใหม่ ๆ หรือสินค้าประเภทใหม่ที่ไม่เคยถูกจำกัดมาก่อน ความล่าช้านี้ส่งผลให้เกิดการนำเข้าโดยไม่มีโควตามาจำกัด ทำให้ระดับฐานของการนำเข้าสูง เมื่อมีการประยุกต์ใช้ระบบโควตา และการประยุกต์ใช้ MFA นี้ได้มีการใช้จริงจังกับประเทศที่ไม่มีความสัมพันธ์หรือใกล้ชิดเป็นพิเศษ หากประเทศใดมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหรัฐฯ มากก็จะได้รับโควตาอย่างมากมาย และได้รับการยืดหยุ่นในทางปฏิบัติมาก ซึ่งเป็นผลให้มีการนำเข้าจากประเทศนั้นมากเป็นพิเศษ

MFA ฉบับที่ 4 นี้มีผู้กล่าวว่า³¹ ก็เหมือนกัน

³⁰ แกตต์ได้อนุมัติการผ่อนผัน (Waiver) ให้รัฐบาลสหรัฐฯ ใช้มาตรการดังกล่าวที่ปกติเป็นการขัดแย้งกับกฎของแกตต์ได้เป็นการชั่วคราวมาตั้งแต่ปี 1955 อันเป็นผลให้ประเทศต่าง ๆ ที่ส่งสินค้า เกษตรกรรม ไปยังสหรัฐฯ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาได้รับความกระทบกระเทือนเป็นอย่างมาก

³¹

John H. Jackson "Forword" The International Law Journal of Georgetown University, Vol. 10 No.1, 1987 p. 3-5.

การเจรจาข้อตกลงทางการค้าฉบับอื่น ๆ ทั่วโลก คือ ก่อนข้างจะ
 ล่าเอียงในลักษณะที่ให้ประโยชน์แค่เพียงบางส่วนเท่านั้น แต่ไม่เคยให้สิ่งที่ต้องการอย่างเต็มที่
 (contain something for everyone but everything for none) สหรัฐฯประสบความสำเร็จในด้านการครอบคลุมสิ่งทอ ภายใต้ย่อหน้าที่ 24 ของพิธีสารต่อท้าย คือ นอกเหนือ
 จากฝ่าย ขนสัตว์ เส้นใยเทียมก็ยังคงครอบคลุมไปถึง ลิ้นจี่ รัมมี่และไหมผสม ย่อหน้าที่ 8 ของ
 พิธีสารต่อท้าย MFA ฉบับที่ 4 ใ้ยอมให้ผู้นำเข้าบางประเทศ เช่น สหรัฐฯ ได้ขยายข้อจำกัด
 แต่ฝ่ายเดียวที่บังคับใช้ในฉบับที่ 3 ไปอีก 1 ปี ประเทศผู้ส่งออกได้รับค้ำประกันสัญญาจากประเทศ
 ผู้นำเข้า ในการที่จะไม่ใช้ข้อจำกัดที่เรียกว่า มาตรการถดถอย (decrease or roll back)
 ของระดับการนำเข้า

ประเทศผู้ส่งออกได้รับประโยชน์อย่างหนึ่งจาก ย่อหน้าที่ 10 ของพิธีสาร
 ต่อท้ายนี้ จะเป็นตัวจัดหาความมั่นคง แน่นนอน ตลอดอายุข้อตกลงของทั้งสองฝ่าย คือ จะยอมให้
 ประเทศผู้ส่งออกคัดค้านคำร้องขอของประเทศผู้นำเข้าที่จะให้มีการเจรจาใหม่อีกครั้งหนึ่งก่อนที่
 ข้อตกลงของทั้งสองฝ่ายจะหมดอายุลง ประโยชน์ที่ได้คือ ย่อหน้าที่ 3 ของพิธีสารต่อท้ายได้
 ระบุเป็นครั้งแรกถึงวัตถุประสงค์ที่สำคัญของผู้สัญญา คือ ต้องมีการใช้หลักการของแกตต์ในการค้า
 สิ่งทอ: มีผู้กล่าวว่า³² ที่จริงแล้วข้อตกลงซึ่งเกี่ยวข้องกับการค้าผลิตภัณฑ์สิ่งทอของโลกได้เข้มงวด
 ยิ่งขึ้นในแง่ของผลิตภัณฑ์ที่ครอบคลุม และประเทศที่ครอบคลุมมากกว่าแต่ก่อน ซึ่งบ่งเป็นนัยว่าข้อ
 ตกลงที่ควบคุมการค้าสิ่งทอและ เสื้อผ้านี้ไม่สามารถบรรลุถึงจุดประสงค์ในการให้เสรีภาพทาง
 การค้า

หากเราจะได้พิจารณาแนวความคิดของสภาวะตลาดปั่นป่วนอย่างระมัดระวัง
 ว่า ประเทศผู้นำเข้าสามารถยอมรับหลักการในการทำข้อจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (VERs)

³² Sampson, Gary P. Market Disturbance and the MFA, Issues
 in World Trade Policy : GATT at the Crossroads, ed by K.H. Snape,
 London : Macmillan, 1986.

ต่อประเทศ ผู้ส่งออกที่กำลังพัฒนา โดยตั้งอยู่บนการเพิ่มขึ้นอย่างฉับพลันของการนำเข้าที่ราคาต่ำกว่า เราจะพบว่าหลักการของสภาวะตลาดปั่นป่วนค่อนข้างจะกลางเส้น และยากที่จะพิสูจน์ได้ ทั้งนี้เนื่องมาจากการขาดข้อมูลสถิติของอุตสาหกรรม ควรจะสังเกตด้วยว่าแม้จะมีการขาดแคลนข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านราคา อย่างไรก็ตาม มีหลักฐานว่ารายการบางรายการเมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าในประเทศและของนำเข้า ประเทศผู้นำเข้าได้บังคับใช้ข้อจำกัดในสินค้านำเข้าจากประเทศที่กำลังพัฒนา แม้ว่าราคาของสินค้านำเข้าจะสูงกว่าสินค้าจากประเทศที่พัฒนาแล้ว³³ ซึ่งบ่งบอกเป็นนัยได้ว่า MFA โดยผ่านข้อตกลงสองฝ่ายได้สร้างความแตกต่างทางการค้าในระหว่างประเทศผู้ส่งออกที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา (ประเทศผู้นำเข้าไม่ใช้ข้อจำกัดการนำเข้าแก่ประเทศผู้ส่งออกที่พัฒนาแล้ว ในลักษณะนี้ เข้มงวดเหมือนกับที่กำลังใช้กับประเทศผู้ส่งออกที่กำลังพัฒนา)

ยิ่งกว่านั้นมีบทบัญญัติอื่น ๆ ซึ่งฝ่าฝืนหลักการ MFA เช่น ข้อการเบี่ยงเบนที่สมเหตุสมผล (Reasonable Departure) ซึ่งถูกพิจารณาว่าเป็นการฝ่าฝืนหลักการของ MFA อย่างรุนแรง ข้อต่อต้านการเพิ่มอย่างรวดเร็ว (Anti-surge mechanism) ความคิดของผลิตภัณฑ์ที่จะอยู่รอดได้ (MVP)³⁴ และสภาวะตลาดปั่นป่วนสะสม (Cumulative Market Disruption) (ความคิดในประการเหล่านี้ขาดเหตุผลที่ดีพอในเชิงทฤษฎี เศรษฐศาสตร์หรือไม่มีความสมบูรณ์ทางเศรษฐศาสตร์)³⁵ เพื่อที่จะให้ประโยชน์ต่อประเทศผู้นำเข้าในแง่ของการป้องกันสภาวะตลาดปั่นป่วน

³³Choi Y.P., H.S. Chung and N. Marian, *The Multi-Fibre Arrangement in Theory and Practice*, London, Francis Printer, 1985 p. 29.

³⁴minimum viable production (MVP) หมายถึง กรณีที่ประเทศในกลุ่มนอร์ดิก ซึ่งได้มีการยินยอมในระหว่างประเทศภาคีของ MFA ในฐานะที่เป็นประเทศที่มีตลาดเล็ก ให้สามารถทำข้อตกลงสิ่งทอเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศของตนได้ โดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เป็นการทั่วไป เช่น ในเรื่องอัตราการใช้ไหม ความยืดหยุ่น ฯลฯ สามารถกำหนดให้ต่ำกว่าที่ระบุไว้ใน MFA ได้.

³⁵Choi Y.P., H.S. Chung and N. Marian, *Ibid*, p. 44 and 52.

ทางแก้ไขที่จะให้ปลอดจากโควต้า³⁶ วิธีแก้ไขที่ถูกเสนอโดย MFA ให้เป็นที่ยอมรับของผู้กำหนดนโยบายว่า

ประการแรก จะต้องมี การปรับปรุง MFA ขึ้นใหม่ ในฐานะที่เป็นอุปกรณ์ของลัทธิป้องกันนิยม MFA ได้จัดทำมาตรการป้องกันอย่างสูง เป็นที่เห็นได้ชัดว่า ผู้บริโภคในสหรัฐฯ จำเป็นต้องจ่ายเงินเพื่อซื้อสินค้าในราคาสูง เนื่องจากต้นทุนสูง เพราะสหรัฐฯ ต้องจ่ายค่าโควต้าให้กับประเทศผู้ส่งออก ผู้ส่งออกก็ได้กำไรจากการจำกัดโควต้า ทำให้สินค้าของสหรัฐฯ มีราคาสูงขึ้น

ประการที่สอง MFA เป็นการ Discriminatory เลือกที่รักมักที่ชังต่อผู้ผลิตที่มีต้นทุนต่ำ คือ เอาเปรียบผู้ผลิตที่มีต้นทุนต่ำ

ประการที่สาม จำเป็นต้องมีดุลยพินิจของฝ่ายบริหารมาก และเป็นสิ่งที่ไม่ชัดเจน ทำให้มีต้นทุนสูงขึ้น และก็เป็นภาระแก่ผู้บริโภคของสหรัฐฯ

วิธีการแก้ไขวิธีหนึ่งที่เห็นได้ชัด คือ การหยุดนิ่ง ระดับของการป้องกันให้อยู่ที่จุดหนึ่งไม่ให้เพิ่มขึ้น โดยการเปลี่ยนจากระบบโควต้าไปสู่ระบบศุลกากร, ระบบอากรขาเข้า คือ ให้การค้าสิ่งทอเสื้อผ้า เป็นไปแบบเสรี แต่ตั้งอยู่บนรากฐานของการตอบแทน

การเสนอให้ยกเลิก MFA และข้อตกลงทั้งสองฝ่าย จนกว่าให้มีการเพิ่มขึ้นของรายได้ของผู้บริโภค คือ ผู้บริโภคจ่ายค่าสินค้าต่ำลง เนื่องจากระบบการกีดกันลดลงก็จะมี การเพิ่มขึ้นของการจ้างงานที่เกี่ยวกับการส่งออก ในกรณีที่จุดอ่อนของอุตสาหกรรมภายในประเทศได้ถูกชดเชยโดยรูปแบบของอุตสาหกรรมอื่น ๆ โดยผ่านการช่วยเหลือ ซึ่งต้นทุนของการช่วยเหลือก็จะต่ำกว่าต้นทุนของระบบป้องกันภายใต้ MFA³⁷

³⁶ Joseph Pelzman "The Mulifebre Arrangement round four : The Refinement countinue" The International Law Journal of Georgetown University, Vol.19 No. 1,1987, p. 146-147.

³⁷ ค่าเงินจากการกีดกันสิ่งทอนี้สามารถนำเงินในส่วนนี้ไปช่วยเหลืออุตสาหกรรมอื่น ๆ ได้ ซึ่งต้นทุนของการช่วยเหลือจะต่ำกว่าต้นทุนของการกีดกันภายใต้ MFA.

จะเห็นได้ว่า อุดสาหกรรมสิ่งทอเป็นอุตสาหกรรมที่ประเทศพัฒนาแล้วใช้
 ลัทธิการกีดกันทางการค้าอย่างกว้างขวาง (Protectionism) ทั้งนี้มีนักวิชาการให้ข้อสังเกตที่
 น่าสนใจไว้ 3 ประการ ³⁸ กล่าวคือ

ประการแรก การทำความตกลงแบบพหุภาคีซึ่ง เป็นวิธีการแก้ปัญหาระยะสั้น
 ของอุตสาหกรรมสิ่งทอในคอนต้นนั้นทำให้ปัญหานั้นยืดเยื้อจน เป็นปัญหาเรื้อรัง นอกจากนั้นอุตสาหกรรม
 อื่นก็นำวิธีการดังกล่าวไปใช้ในลักษณะเดียวกัน อาทิ อุดสาหกรรมรองเท้า เหล็ก รถยนต์ และ
 อิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น เหตุผลที่ใช้บ้างก็คือ เพื่อจัดระเบียบการตลาดให้เหมาะสม

ประการที่สอง ในช่วงการเจรจาและทบทวนข้อตกลงดังกล่าวมักมีข้อ
 ถกเถียงเกี่ยวกับผลของข้อตกลงการจำกัดการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ สาเหตุสำคัญของข้อวิพาก
 วิจารณ์ก็คือ ข้อตกลงจำกัดสิ่งทอนี้ไม่สามารถแก้ปัญหาพื้นฐานของการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ
 ทั้งนี้ก็เพราะไม่อาจจำกัดจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้น และไม่สามารถกีดกันผลิตภัณฑ์สิ่งทอใหม่ ๆ ที่
 อยู่นอกข้อตกลง MFA ซึ่งมีการขยายมากขึ้นเรื่อย ๆ ในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา

ประการที่สาม การจำกัดการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศนับว่าสร้างผลเสีย
 หายร้ายแรงต่อการค้าและโอกาสการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมสิ่งทอในประเทศกำลังพัฒนา
 ดังเป็นที่ทราบว่า สิ่งทอ เป็นหัตถอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญแรกเริ่มในกระบวนการพัฒนาภาค
 อุดสาหกรรมของบรรดาประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะในด้านการลงทุน การจ้างงาน การสร้าง
 รายได้ให้แก่ประชาชน และนำเงินตราต่างประเทศจำนวนมากสู่ประเทศกำลังพัฒนา ด้วยเหตุนี้
 การจำกัดการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศจึงเสมือนหนึ่ง เป็นการสร้าง เครื่องกีดขวางกระบวนการ
 พัฒนาอุตสาหกรรมของบรรดาประเทศกำลังพัฒนา อย่างไรก็ตามข้อสังเกตดังกล่าว เป็นเพียงการ
 ทักท้วงที่ไม่ก่อผลเท่าใดนัก เนื่องจากประเทศที่พัฒนาแล้วล้วนเห็นพ้องกันว่า การปกป้อง
 อุดสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศของตนยังมีความจำเป็นต่อไป MFA จึงไม่มีทางอันตรธานไปจาก
 เวทีการค้าของโลกไปในเวลาอันสั้นข้างหน้า

³⁸ Bahram, Nowzard, Chief, The Rise in Protectionism, Trade
 and Payment Division, International Monetary Fund, Document Section
 No. 24, 1978.

5. วิเคราะห์ข้อตกลงการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA)

MFA ซึ่งมีประวัติศาสตร์ยาวนานดังที่กล่าวมาในตอนต้น มีลักษณะขัดกับเจตนารมณ์ของ GATT อย่างชัดเจน เพราะในมาตรา 4 เปิดโอกาสให้มีการทำข้อตกลงแบบทวิภาคี โดยเฉพาะการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (VERs) หัวใจที่ทำให้ MFA สามารถยืนโตเด่นท่ามกลางความถูกต้องของแกตต์มาเป็นเวลานานถึง 25 ปี ก็เนื่องจากแนวความคิดเรื่อง "ความเสียหายต่อตลาด" (Concept of Market Disruption) แนวคิดนี้มีใช้ของใหม่แต่ได้ถูกระบุว่าเป็นของเก่าแก่ซึ่งมีรากฐานจากลัทธินักปกป้อง (Protectionist Concept) กล่าวคือ มีการกล่าวหาว่าสินค้านำเข้าจากต่างประเทศสร้างความเสียหายแก่อุตสาหกรรมภายใน โดยเฉพาะตลาดภายในประเทศ ดังนั้นประเทศผู้นำเข้าจึงต้องควบคุมและกำกับสินค้าจากต่างประเทศ ในแง่นี้ สินค้าทุกชนิดที่นำเข้าจึงอยู่ในข่ายที่สามารถสร้างความเสียหายแก่ตลาดภายในประเทศ หลังจากการก่อตั้งแกตต์สำเร็จเมื่อปี 2490 ลัทธิกีดกันทางการค้าหรือการปกป้องค่อย ๆ ลดบทบาทลง แนวความคิดว่าด้วยความเสียหายต่อตลาดมีการแก้ไขให้แคบลง ที่สำคัญนั่นก็คือ การระบุข้อความ "เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง" (Serious Injury) ต่ออุตสาหกรรมภายใน ซึ่งทำให้ประเทศผู้นำเข้าออกกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมของตนตามมาตรา 19 ในแกตต์ มาตรานี้คือ "มาตรการฉุกเฉินเพื่อลดจำนวนสินค้าเข้า" (Emergency Action on Imports of Particular Products) อันเป็นข้อยกเว้นที่ร้อยรัดให้ MFA มีบทบาทในเวทีการค้าระหว่างประเทศ มาตรา 19 ของแกตต์ จึงเป็นช่องทางให้หลบเลี่ยง (Escape Clause) ของแกตต์ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นมาตราเพื่อปกป้องคุ้มกันตนเอง (Safeguard measures) ของประเทศที่พัฒนาแล้วในแกตต์ การก่อตั้งแกตต์มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมให้การค้าของโลกเป็นไปอย่างเสรี ทว่าแกตต์ก็ตระหนักถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประเทศผู้นำเข้า หากสินค้านำเข้ามีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นจนอาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ผลิตภายในประเทศ ด้วยเหตุผลข้างต้น มาตรา 19 ของแกตต์จึงมีบทบัญญัติให้ประเทศผู้นำเข้าใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าได้ในสถานการณ์ที่เรียกว่า มาตรการฉุกเฉิน โดยมีองค์ประกอบว่า สินค้าที่นำเข้ามีจำนวนพุ่งขึ้นสูงนั้น เป็นเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดถึงได้ (unforeseen development) และการที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นสูงนั้น เป็นผลเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ผลิตในประเทศผู้นำเข้าที่ผลิตสินค้าอย่างเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกัน เงื่อนไขทั้งหมดนี้ยังคงอยู่ภายใต้ข้อบังคับที่ว่า สินค้านำเข้าที่มีจำนวนพุ่งขึ้นสูงนั้น

ต้องเป็นผลมาจากการที่ประเทศผู้นำเข้าผูกพันกับกฎหมายของแกตต์ แต่มาตรการนี้ก็ให้อำนาจประเทศที่ถูกกระทำให้ตอบโต้ได้ โดยเป็นการตอบโต้ต่อประเทศที่ใช้มาตรา 19³⁹

แนวความคิดว่าด้วย "ความเสียหายต่อตลาด" แท้ที่จริงเป็นการเปลี่ยนแปลงโฉมจากมาตรา 19 ของแกตต์ เพราะเป็นช่องว่างในแกตต์ ทั้งนี้เพราะว่าในมาตรา 4 ของ MFA เปิดหนทางการกีดกันทางการค้าแก่ประเทศอุตสาหกรรมในการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจกับประเทศกำลังพัฒนา ข้อตกลงนี้มีลักษณะเป็นข้อตกลงแบบทวิภาคี ช้อนอยู่ในข้อตกลงแบบพหุภาคี⁴⁰ กล่าวคือ ในส่วนที่เป็นข้อตกลงแบบพหุภาคี ผู้ส่งออกและผู้นำเข้าสิ่งทอผ้า และเส้นใยต่าง ๆ ร่วมกันตกลงในการประชุมที่จัดโดยแกตต์ ซึ่งมีการพิจารณาสาระสำคัญในเรื่องหยุดการผลิตหรือห้ามนำเข้ากระชั้นชิด ประเภทของสิ่งทอที่ครอบคลุมใน MFA ที่พิจารณาหลักเกณฑ์ความมั่นคงของตลาด เป็นต้น หลังจากนั้นประเทศผู้ส่งออกก็ทำข้อตกลงทวิภาคีในลักษณะ VERTs กับประเทศผู้นำเข้าเป็นกรณี ๆ

แนวความคิด Market Disruption ก่อให้เกิด VERTs อันเป็นการทำข้อตกลงนอกกรอบของแกตต์ในทางพฤตินัย และเป็นจุดกำเนิดของการทำ STA และ LTA ในช่วงปลายทศวรรษ 1950 ในการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ

สาระสำคัญที่ทำให้เกิด Market Disruption ในประเทศพัฒนาแล้ว มีการยกเหตุผลหลายประการ ประการแรก มักมีการกล่าวอ้างว่า สินค้านำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนามีราคาต่ำกว่าราคาสินค้าชนิดเดียวกันที่จำหน่ายในประเทศพัฒนาแล้ว และมีการนำเข้ามาเรื่อย ๆ ซึ่งผลที่สุด โดยเฉพาะในกรณีสิ่งทออาจทำให้อุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศผู้นำเข้าต้องลดการผลิตและปลดกรรมกร ทำให้เกิดปัญหาการว่างงานตามมา ทว่าในทางข้อเท็จจริงเป็น

³⁹ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย "บทบาทของกฎหมายเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ และผลกระทบต่อประเทศไทย" บทบัญญัติ เล่มที่ 42 ตอน 4, 2529 หน้า 56.

⁴⁰ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย "บทบาทของกฎหมายเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ และผลกระทบต่อประเทศไทย" บทบัญญัติ เล่มที่ 42 ตอน 4, 2529 หน้า 67.



การยากที่จะวัดราคาสินค้านำเข้าแต่ละรายการอย่างถูกต้อง ประเทศผู้นำเข้ามักใช้วิธีการ
จำแนกเป็นสินค้าจากแหล่งอุปทานที่มีต้นทุนค่า ซึ่งทำให้มีราคาต่ำกว่าในประเทศผู้นำเข้าอย่าง
มาก ประการที่สอง เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงและถ่ายเทเทคโนโลยีระหว่างประเทศ ทำให้
ประเทศกำลังพัฒนาสามารถยกระดับความสามารถในการผลิตสินค้า จนทำให้ประเทศพัฒนาแล้ว
สูญเสียความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ โดยเฉพาะในกรณีสิ่งทอที่เน้นการผลิตโดยใช้แรงงาน
ดังนั้น ทนทางในการสกัดกั้นสิ่งทอจากประเทศกำลังพัฒนาจึง เริ่มต้นที่กลางทศวรรษ 1950 เมื่อ
สหรัฐฯ เปิดการเจรจากับญี่ปุ่น เพื่อมิให้จำกัดการส่งผลิตภัณท์สิ่งทอจากฝ่ายไปสหรัฐฯ ในรูปเป็น
ความสมัครใจ (Voluntary Basis) และจากจุดนี้เป็นที่มาของการยอมรับแนวความคิด
Market Disruption อันเป็นแนวความคิดใหม่ที่แตกต่างจาก Serious Injury ในแกตต์
ซึ่งพิสูจน์ได้ยาก⁴¹ แนวความคิด Market Disruption ที่ปรากฏเป็นรูปร่างขึ้น ก็คือ การ
เจรจาข้อตกลง LTA ในปี 2505 นั้นเอง ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่สื่อแสดงให้เห็นว่า แกตต์ไม่สามารถ
จัดการหรือกำกับการใช้แนวความคิด เรื่องความเสียหายต่อตลาดในประเทศพัฒนาแล้วที่พยายาม
เปลี่ยนแปลงกติกาพื้นฐานของแกตต์ ทั้งนี้โดยให้มีระเบียบกฎเกณฑ์จำกัดการค้าที่น้อยลง ผลก็คือ
LTA เป็นรูปแบบหนึ่งของสิทธิการปกป้องตามมาตรา 19 แต่ให้อยู่ในรูปของ Market Disrup-
tion แทน

จุดเริ่มต้นในประเด็นนี้ ทำให้มีการเลือกใช้มาตรการ VERs ซึ่งเป็นมาตร-
การที่น่าเสียดสีหรือมีลักษณะสวาทหว่านว่าเป็น "ความสมัครใจ" (Voluntary) ทว่าในข้อเท็จจริง
เป็นการบังคับที่ประเทศผู้ส่งออกไม่มีทางเลือก เพราะหากไม่ยอมทำ VERs อาจต้องเผชิญกับ
เครื่องมือการปกป้องที่เข้มงวดกว่านี้

ใน MFA จึงกำหนดเรื่อง Market Disruption ไว้ใน Annex A
ซึ่งมีเงื่อนไขขึ้นกับเหตุผล 3 ประการ คือ

⁴¹ Sampson, Gary P., Market Disturbance and the MFA, Issues
in World Trade Policy : GATT at the Crossroads, ed by R.H.Snape,
London : Macmillan, 1986.

- (ก) เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ผลิตภายในประเทศ
- (ข) มีการนำเข้าเพิ่มขึ้นอย่างสำคัญหรือการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของสินค้าบางชนิดจากบางแหล่งโดยเฉพาะ
- (ค) สินค้านำเข้านี้เสนอขาย ณ ราคาที่ต่ำกว่าสินค้าทำนองเดียวกันในประเทศผู้นำเข้า โดยเฉพาะในแง่คุณภาพ

เราอาจสังเกตเห็นว่า ขอบเขตที่ประกอบเป็นคำนิยามของ Market Disruption ก็คือ ลักษณะอาการของความเสียหาย ซึ่งดูเหมือนจะเป็นกรณีการสร้าง ความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ผลิต โดยเฉพาะจากการนำเข้าสินค้าจากบางแหล่ง และแหล่งผลิต (sources) ของสินค้า นอกจากนี้ หัวใจของเรื่องนี้อยู่ที่ราคาที่ต่ำกว่า ซึ่งทำให้มีการนำเข้าเพิ่มขึ้น อันเป็นธรรมชาติของความเสียหายตามที่ประเทศพัฒนาแล้วมักนำมา เป็นข้ออ้างอิงในการกีดกันนำเข้าสิ่งทอจากประเทศด้อยพัฒนา

สิ่งที่น่าสนใจของแนวความคิด Market Disruption ก็คือ การนำเข้าสินค้าสิ่งทอราคาต่ำจากบางแหล่ง เป็นการอ้างที่ขัดกับหลักการทางทฤษฎีในเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศหรืออีกนัยหนึ่ง เป็นการขัดแย้งกับทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งยอมรับเรื่องหลักความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ ดังนั้น MFA จึงเสมือนเป็นข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศที่ขัดกับเจตนารมณ์ของแกตต์ และเป็นช่องว่างให้ประเทศพัฒนาแล้วใช้เครื่องมือลัทธิปกป้อง ดังเช่น VERs เป็นเกราะป้องกันตนเองจากประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งสามารถผลิตสิ่งทอที่มีราคาถูกและคุณภาพทัดเทียมกับสินค้าที่ผลิตในประเทศของตน

MFA ได้ถูกสร้างขึ้นภายใต้แนวทางของแกตต์ แต่ MFA ก็เป็นสิ่งที่นอกเหนือไปจากแกตต์ โดย⁴²

⁴² Brigid Gavin "Editorial MFA IV" Journal of World Trade Law 1987, p. 487-488.

ประการแรก MFA ยอมรับการเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศผู้ส่งออก คือเฉพาะผู้ส่งออกจากบางประเทศที่กำลังพัฒนาเท่านั้นที่อยู่ภายใต้ข้อจำกัด ข้อตกลง ยอมให้ 9 ประเทศอุตสาหกรรม คือ สหรัฐฯ ประชาคมยุโรป ญี่ปุ่น สวิส นอร์เวย์ สวีเดน ฟินแลนด์ และออสเตรเลีย จำกัดการนำเข้าสิ่งทอและเสื้อผ้าจากประเทศกำลังพัฒนา 28 ประเทศ (ญี่ปุ่น และสวิส ไม่ได้ใช้ข้อจำกัด) ออสเตรเลียกับนิวซีแลนด์ไม่ได้เป็นสมาชิก แต่ได้ทำข้อตกลง ของตนเองกับประเทศผู้ส่งออกที่กำลังพัฒนา ในปี 2527 ของการส่งออกของประเทศอุตสาหกรรม มีปริมาณถึง 52% ของการส่งออกสิ่งทอและเสื้อผ้าของโลก และเป็นที่น่าพอใจว่า ไม่ถูกจำกัด ภายใต้มติของคณะมนตรีแห่ง MFA

ประการที่สอง MFA ยอมให้มีการบังคับใช้ข้อจำกัดแต่ฝ่ายเดียวโดย ประเทศผู้นำเข้า (เช่น สหรัฐฯ ไม่ใช่ประเทศผู้ส่งออก) ซึ่งก่อให้เกิดความไม่แน่นอน ของโอกาสการส่งออกของประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งประจักษ์ผลว่า ประเทศที่กำลังพัฒนาไม่มี โอกาสได้เข้าถึงตลาดของประเทศอุตสาหกรรมอย่างเสรีตามปริมาณโควตาที่ได้รับ เพราะแม้ จะใช้ระบบโควตา ก็อาจถูกจำกัดได้อีก

ประการที่สาม MFA เป็นบทยกเว้นของแกคคในจุดที่ว่าไม่มีมติของคณะมนตรีแห่ง MFA ที่จะต้องจ่ายในกรณีที่มีการใช้ข้อจำกัดการนำเข้า

ประวัติศาสตร์ของ MFA แสดงให้เห็นการค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าระหว่าง ประเทศว่าถูกจำกัดยิ่งขึ้นสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศที่เป็นผู้นำเข้ารายใหญ่ ระดับการเพิ่มการนำเข้าถูกลดลง จำนวนของประเทศและผลิตภัณฑ์ที่ตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดมีมากขึ้น มาตรการแต่ฝ่ายเดียวถูกใช้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น จึงไม่ เป็นสิ่งสำคัญอีกต่อไปสำหรับ ประเทศผู้นำเข้าที่จะพิสูจน์ว่าการนำเข้าจากประเทศที่กำลังพัฒนาเป็นผล เสียหายต่ออุตสาหกรรม ภายในประเทศก่อนที่จะมีการบังคับใช้ข้อจำกัด ตั้งแต่ปี 2525 (1982) จากการขึ้นค่าเงินเหรียญ สหรัฐฯ และการแปรผันของการค้าจากกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป ทำให้ MFA เป็นมาตรการ บั๊องกันการนำเข้าอย่างสูงและการนำเข้าสิ่งทอสู่สหรัฐฯ ก็ได้กลายเป็นปัญหาการเมือง⁴³

⁴³ ผลจากการที่ค่าเงินเหรียญของสหรัฐฯสูงเกินกว่าความเป็นจริง เป็นเหตุให้สามารถ ซื้อสินค้าในราคาถูก และจากการที่กลุ่มประเทศประชาคมเศรษฐกิจยุโรปนำเข้าสิ่งทอลดลง (จาก การที่เคยเป็นประเทศผู้นำเข้ารายใหญ่) สิ่งทอจึงทะลักเข้าไปสู่สหรัฐฯเป็นจำนวนมาก ซึ่งต่อมา ปัญหาการค้าสิ่งทอได้กลายเป็นปัญหาการเมืองของสหรัฐฯ

สำหรับสถานะทางกฎหมายของข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ ในแง่
 ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศนั้นมีสถานะทางกฎหมาย เป็นสนธิสัญญาหลายฝ่าย
 (Multilateral Treaty) ที่มีผลผูกพันรัฐภาคี (Parties) และมีผลเป็นการยกเว้นข้อตกลง
 ทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือแควตโตโดยปริยาย⁴⁴ ทั้งนี้เนื่องจากมาตรา 2 วรรค 3
 และมาตรา 3 วรรค 1 แห่ง MFA ได้บัญญัติไว้ในลักษณะของข้อยกเว้นดังข้อความต่อไปนี้ คือ
 " เว้นแต่จะได้รับอนุญาตตามบทบัญญัติแห่งข้อตกลงทั่วไป (รวมทั้งภาคผนวกและพิธีสารต่าง ๆ ของข้อ
 ตกลงนี้) ข้อตกลงสองฝ่ายที่มีอยู่ก่อนซึ่งได้แจ้งแล้วความนิยมแห่งวรรค 1 ของมาตรานี้ จะต้องถูกยกเลิก
 หรือได้รับอนุญาตโดยความตกลงฉบับนี้หรือจะต้องถูกแก้ไข เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งความตกลง
 ฉบับนี้ภายในระยะเวลา 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ความตกลงฉบับนี้มีผลใช้บังคับ" (มาตรา 2 วรรค 3)
 และ " เว้นแต่จะได้รับอนุญาตตามบทบัญญัติแห่งข้อตกลงทั่วไป (รวมทั้งภาคผนวกและพิธีสารต่าง ๆ
 ของข้อตกลงนี้) ประเทศผู้เข้าร่วมความตกลงฉบับนี้จะต้องไม่สร้างอุปสรรคที่เป็นข้อจำกัดทางการค้า
 อย่างใหม่ขึ้นอีก แก่การค้าสิ่งทอและจะต้องไม่ทำให้อุปสรรคการค้าที่มีมาแต่เดิมนั้น ทวีความรุนแรง
 ขึ้นไปอีก เว้นเสียแต่ว่ามาตรการต่าง ๆ เช่นว่านั้นจะได้รับอนุญาตตามบทบัญญัติของข้อตกลงนี้"
 (มาตรา 3 วรรค 1)

ความดังกล่าวทำให้บรรดาประเทศภาคีข้อตกลงการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ
 (MFA) สามารถหลีกเลี่ยงข้อกำหนดต่าง ๆ ในข้อตกลงแควตโตได้ด้วยการทำข้อตกลงสองฝ่ายจำกัด
 การส่งออกสิ่งทอในรูปของการกำหนดโควตานำเข้าสิ่งทอ ซึ่งประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอแต่ละประเทศ
 จะได้โควตาเพื่อการส่งออกสิ่งทอไม่เท่ากัน สุดแต่จะได้ตกลงไว้กับประเทศผู้นำเข้าสิ่งทออย่างไร
 ดังนั้นการได้โควตามากหรือน้อยจึงขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองในการเจรจาของแต่ละประเทศ ลักษณะ
 การทำข้อตกลงกำหนดโควตาส่งออก เช่นนี้ก็ถือเป็นการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกของตนเอง (Voluntary
 Exportation Restraints) นั่นเอง

⁴⁴ ประสิทธิ์ เอกบุตร "ความตกลงสิ่งทอ (M.F.A.) บทวิเคราะห์บางประการใน
 เชิงกฎหมาย" วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 18 ฉบับที่ 4, 2531 หน้า 74-76.

ดังนั้นแม้ว่ามาตรา 1 วรรค 6 จะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า "บทบัญญัติต่าง ๆ แห่งความตกลงฉบับนี้ไม่มีผล เป็นการแก้ไขแต่อย่างใด ต่อสิทธิและหน้าที่ของประเทศผู้เข้าร่วมความตกลงที่มีสิทธิและหน้าที่ตามข้อตกลงทั่วไป" ก็มิได้หมายความว่าบทบัญญัติแห่งความตกลงฉบับนี้ จะไม่เป็นข้อยกเว้นของแกลด์ ตรงกันข้าม มาตรา 1 วรรค 7 ยังบัญญัติให้เห็นว่ามาตรการต่าง ๆ ที่จะกระทำขึ้นตามความตกลงสิ่งทอ เพื่อแก้ปัญหาสิ่งทอโดยเฉพาะนั้นย่อมจะต้องถือว่าเป็นข้อยกเว้น (exceptions) ของแกลด์และใช้เฉพาะกับเรื่องสิ่งทอเท่านั้น

ยิ่งไปกว่านั้นตัวข้อตกลง MFA ก็ยังถูกร่างขึ้นโดยการควบคุมดูแลของแกลด์ จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าข้อตกลง MFA ที่ทำขึ้นนี้ เป็นข้อยกเว้นของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า

ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าข้อความใดในความตกลงสิ่งทอขัดกับข้อความในข้อตกลงทั่วไปฯ จึงต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายพิเศษข้อยกเว้นกฎหมายทั่วไป แต่ทั้งนี้ย่อมไม่เป็นการกระทบกระทั่งถึงสิทธิของประเทศคู่สัญญาของแกลด์ ประเทศอื่น ๆ ที่มีได้เป็นประเทศภาคีของความตกลงสิ่งทอ ด้วยเหตุดังกล่าว ประเทศคู่สัญญาของแกลด์ที่มีได้เป็นประเทศภาคีของ MFA จึงสามารถอ้างประโยชน์ต่าง ๆ จากข้อตกลงแกลด์ได้เสมอ

อย่างไรก็ดีปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นก็ยังสามารถเกิดขึ้นได้อีก ระหว่างประเทศภาคีของแกลด์ที่มีได้เป็นภาคีของ MFA กับประเทศภาคีของ MFA ที่มีได้เป็นภาคีของแกลด์

ในกรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ต่างผูกพันกันโดยสนธิสัญญาต่างฉบับและต่างไม่มีนิติสัมพันธ์ต่อกัน กรณีจึงต้องเป็นไปตามหลัก *Pacta tertiis nec nocent prosunt* กล่าวคือ ประเทศที่มีไม่ใช่ประเทศภาคีของสนธิสัญญาย่อมไม่อาจอ้างเอาสิทธิประโยชน์ใด ๆ หรือไม่อาจถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในสนธิสัญญา สำหรับข้อตกลง MFA แต่ละฉบับนั้นสามารถวิเคราะห์ได้ ดังนี้

(1) ข้อตกลง MFA ฉบับที่ 1

เมื่อมีการทำข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ หรือ MFA เพื่อใช้บังคับแทนที่ข้อตกลงระยะยาวว่าด้วยการค้าสิ่งทอฝ่ายหรือ LTA นั้น ประเทศต่าง ๆ เห็นพ้องกันว่า MFA มีหลักการที่ดีกว่า เป็นที่เชื่อกันว่า MFA จะรักษาดุลแห่งความยุติธรรมระหว่างประเทศกำลังพัฒนาผู้ส่งออก และประเทศพัฒนาผู้นำเข้า วัตถุประสงค์สำคัญของ MFA ก็เพื่อให้มีการขยายตัวทางการค้าให้มีการลดอุปสรรคควบคู่ไปกับการส่งเสริมระบบการค้าเสรี และประการสำคัญเพื่อให้มีการพัฒนาด้าน เศรษฐกิจและสังคมในประเทศกำลังพัฒนาตลอดจนให้ความคุ้มครองและเป็นหลักประกันแก่อุตสาหกรรมสิ่งทอของประเทศพัฒนาในด้านการขยายตัว และเพิ่มสัดส่วนของการค้าในตลาดโลก หัวใจสำคัญของ MFA อยู่ในมาตรา 3 และมาตรา 4 กล่าวคือ ในกรณีที่เกิดการกระทบกระเทือนจากการนำเข้าถึงขั้นทำลายตลาดภายในประเทศ (Market Disruption) ตามมาตรา 3 หรือในกรณีที่อาจเกิดการกระทบกระเทือนจากการนำเข้า (Real Risks of Market Disruption) ตามมาตรา 4 ประเทศผู้นำเข้ามีสิทธิเรียกร้องให้ประเทศผู้ส่งออกมาทำการเจรจาจากกำหนดโควตาระหว่างกัน โดยกำหนดระยะเวลาว่าควรจะต้องเจรจาให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับจากวันที่ประเทศผู้ส่งออกรับทราบข้อเรียกร้อง โดย MFA ได้กำหนดวิธีพิจารณาสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศผู้นำเข้าว่าจะถือได้ว่าเป็นภาวะการกระทบกระเทือนตลาดหรือไม่ใน Annex A และยังสามารถกฎเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดระดับโควตาระหว่างกันในกรณีที่เกิดภาวะการกระทบกระเทือนตลาดขึ้นแล้ว หากเป็นกรณีในมาตรา 4 ซึ่งเป็นการคาดการณ์ว่าอาจจะเกิดภาวะการกระทบกระเทือนตลาดขึ้นได้ ก็ให้พิจารณาโควตาให้เพิ่มสูงขึ้นมากกว่าในกรณีของมาตรา 3 โดยใน Annex B ยังได้ระบุถึงอัตราการขยายโควตาคือว่า ไม่ควรต่ำกว่าร้อยละ 6 แต่มีข้อยกเว้นให้กับประเทศกลุ่มนอร์ดิก อัตราการโอนโควตาระหว่างรายการหนึ่งไปให้อีกรายการหนึ่ง (swing) อาจเพิ่มสูงได้มากกว่าร้อยละ 7 แต่ไม่ควรต่ำกว่าร้อยละ 5 อัตราการโอนโควตาคงเหลือในปีที่ผ่านมาไปใช้ในปัจจุบัน (carry over) และการโอนโควตานิยามมาใช้ในปีปัจจุบัน (carry forward) รวมกันแล้วให้มีอัตราร้อยละ 10 ทั้งนี้ carry forward ไม่ควรเกินร้อยละ 5 แต่ไม่มีข้อจำกัดสำหรับ carry over นอกจากนี้ในมาตรา 6 ยังได้ระบุให้ประเทศผู้นำเข้าพิจารณาให้โอกาสหรือโควตาแก่ประเทศที่กำลังพัฒนาเป็นพิเศษ และในมาตรา 11 ก็ได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการตรวจตราสิ่งทอ" (Textiles Surveillance Body) หรือ TSB ซึ่งทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในการพิจารณาไกล่เกลี่ยตัดสินข้อพิพาทและดูแลให้มีการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามที่ตกลงกัน

เมื่อได้เริ่มมีการประกาศใช้ MFA ประเทศผู้ส่งออกและนำเข้าต่างก็คาดคิดว่า จะเป็นนิมิตหมายอันดีของการค้าสิ่งทอ แต่ต่อมาในทางปฏิบัติทั้งประเทศผู้ส่งออกและผู้นำเข้า ต่างเห็นว่า MFA มิได้ให้ความคุ้มครองต่อผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายมากเพียงพอ ในหลาย ๆ กรณีที่ประเทศผู้นำเข้ากำหนดโควตาให้น้อยกว่าที่ระบุไว้ใน MFA และในหลาย ๆ กรณีที่ประเทศผู้นำเข้าไม่สามารถจะสกัดกั้นการนำเข้าจากประเทศผู้ส่งออกรายใหม่ได้ เพราะ MFA ไม่เปิดช่องให้เจรจากำหนดโควตา จากผลกระทบอันเกิดจากปัญหาการนำเข้าจากหลาย ๆ ประเทศ เป็นส่วนรวม (Cumulative Effect) ประเทศผู้ส่งออกและผู้นำเข้าที่ไม่สามารถจะตกลงกันได้ก็ไต่เต้าเรื่องราวไปยัง TSB ซึ่งก็ไม่สามารถจะตัดสินเรื่องใดได้อย่างเด็ดขาด อย่างมากก็เพียงแจ้งให้ทั้ง 2 ฝ่ายไปหาทางตกลงเจรจากันใหม่ แล้วรายงานผลให้ TSB ทราบต่อไป

(2) ข้อตกลง MFA ฉบับที่ 2

ภายหลังจากที่ MFA หมวดอายุลงได้มีการต่ออายุข้อตกลงออกไปอีก 4 ปี โดยไม่ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของสาระของข้อตกลงฉบับเดิม แต่ได้มีการจัดทำพิธีสารต่ออายุ MFA ออกไป และยังคงให้สิทธิแก่ประเทศผู้นำเข้ามากขึ้น โดยสามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของ MFA หากมีเหตุผลสมควร (Reasonable Departures) ซึ่งเป็นเหตุให้ประเทศผู้นำเข้าต่าง ๆ ใช้เป็นข้ออ้างในการกำหนดเงื่อนไขของข้อตกลงสองฝ่ายที่เข้มงวดมากขึ้น เนื่องจากไม่มีการกำหนดค่าจำกัดความของ Reasonable Departures ให้ชัดเจน เป็นเหตุให้ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นผู้ส่งออกประสบความเสียหายเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะประชาคมยุโรป และประเทศแถบสแกนดิเนเวียได้กำหนดอัตราเพิ่มรายปี หรืออัตราความยืดหยุ่นอื่น ๆ ค่ากว่าอัตราที่กำหนดในแม่บท MFA สำหรับประชาคมยุโรปยังได้คิดสูตรสำหรับเรียกร้องให้มีการเจรจากำหนดโควตา (trigger mechanism) โดยมิได้ยึดหลักเกณฑ์ของ MFA

(3) ข้อตกลง MFA ฉบับที่ 3

ได้มีการทำพิธีสารต่ออายุ MFA ใหม่ โดยยกเลิกเงื่อนไข "ข้อยกเว้นที่มีเหตุผลอัน

สมควร" (Resonable Departures) แต่ได้มีการนำมาตรการใหม่มาใช้แทนที่เพื่อต่อต้านการนำเข้าที่เพิ่มสูงขึ้นมากในลักษณะรวดเร็วและผิดปกติ (Anti-surge mechanism) ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องของประชาคมยุโรป โดยได้ยินยอมให้ประเทศที่นำเข้าสามารถปรับลดโควตาในกรณีที่ประเทศผู้ส่งออกไม่สามารถใช้โควตาได้โดยสม่ำเสมอ และในอัตราที่เหมาะสม นอกจากนี้ยังยินยอมให้ประเทศผู้นำเข้ากำหนดโควตาในลักษณะที่เป็นการปรับลด (cut back) ผู้นำเข้าคำนวณผลการกระทบกระเทือนของตลาดในลักษณะสะสม (Cumulative Market Disruption) กล่าวคือ ประเทศผู้นำเข้าไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศใดประเทศหนึ่งก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนตลาดภายในประเทศของตน แต่อาจอ้างปริมาณการนำเข้าสะสมรวมจากทุกประเทศในช่วงเวลาหนึ่งที่เกิดผลกระทบกระเทือนตลาดภายในประเทศ

อย่างไรก็ดีแม้ว่าประชาคมยุโรปสามารถนำมาตรการ Anti-surge mechanism ให้ระงับไว้ในพิธีสารต่ออายุ MFA ฉบับที่ 3 ได้เป็นผลสำเร็จท่ามกลางความไม่พอใจของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายรวมทั้งประเทศไทย แต่ในทางปฏิบัติตลอดอายุของ MFA ฉบับนี้ประชาคมยุโรปยังไม่เคยใช้มาตรการนี้กับประเทศใด

(4) ข้อตกลง MFA ฉบับที่ 4

ข้อตกลงฉบับนี้โดยรวม ๆ แล้วค่อนข้างจำกัดกว่าฉบับก่อน⁴⁵ ลักษณะแตกต่างของข้อตกลงฉบับใหม่นี้ คือ การขยายให้คลุมถึงผลิตภัณฑ์อื่น ๆ เพิ่มขึ้นนอกเหนือไปจากผ้าฝ้าย ขนสัตว์ และเส้นใยเทียม จากความเป็นอัจฉริยะของผู้ผลิตตะวันออกไกลอย่าง เช่น จีน ซึ่งได้ใช้ช่องโหว่ของ MFA ฉบับก่อนโดยเร่งพัฒนาเส้นใยพันธุ์ใหม่ ๆ ที่ไม่ถูกครอบคลุม ดังนั้นสหรัฐฯ จึงยื่นกรานที่จะให้นำผลิตภัณฑ์ดังกล่าวรวมเข้าไว้ใน MFA ฉบับที่ 4 แต่ไม่ถึงทุกอย่างเนื่องจากแรงกดดันจากจีน ทำให้ไม่รวมถึงสิ่งทออย่างเช่นกระเป่าและพรม ซึ่งทำจาก jute fibre เข้าไว้ภายใต้ระบบโควตา ข้อจำกัดที่เข้มงวดมากขึ้นแสดงให้เห็นถึงอำนาจของประเทศผู้นำเข้าในการควบคุมการนำเข้าให้เป็นไปแต่ฝ่ายเดียวเป็นเวลา 2 ปี แทนที่จะเป็น 1 ปีอย่างแต่ก่อน

⁴⁵ Journal of World Trade Law, Editorial MFA IV p. 487-489.

ในพิธีสารต่อท้ายฉบับใหม่⁴⁶ ถูกสร้างขึ้นในช่วงเวลาที่สภาวะเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งได้ฉีวงให้ใช้ระบบป้องกันอย่างเต็มที่ ในช่วงที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ประเทศที่พัฒนาแล้วโดยทั่วไปจะมีจำนวนคนงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอมาก ซึ่งส่วนใหญ่ของคนงานเหล่านี้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงไปสู่อุตสาหกรรมอื่น ๆ ได้ ในทางการเมืองเป็นการง่ายกว่าที่จะผ่านกฎหมายการป้องกันตนเอง มากกว่าที่จะผ่านโครงการซึ่งจะนำอันตรายมาสู่ตนเอง (ผู้ออกกฎหมาย) ผู้ส่งออกสำคัญยังได้ผลประโยชน์จากระบบป้องกันด้วย แม้ว่าจะต้องการให้จำนวนโควตาของตนเพิ่มขึ้น แต่ไม่ต้องการที่จะกำจัดระบบโควตาทั้งหมด เนื่องจากระบบนี้ให้ประกันการเข้าถึงตลาดของประเทศพัฒนาแล้วได้อย่างต่อเนื่อง ยิ่งกว่านั้นระบบโควตา MFA ยังป้องกันมิให้ประเทศที่มีค่าแรงต่ำมาก ๆ อย่างเช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน เข้าแย่งส่วนแบ่งทางการตลาดส่วนใหญ่ไป ในที่สุดประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดก็ยินดีที่มีการบังคับใช้ข้อจำกัดต่อประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ เพราะข้อจำกัดได้ยอมให้ผู้ส่งออกรายย่อยเข้าถึงตลาดของประเทศที่พัฒนาแล้วได้ (ข้อดีของระบบป้องกันตนเองนี้ได้สนับสนุนให้มีการใช้ข้อจำกัดทางการค้าของโลกมากยิ่งขึ้น)

ผลกระทบระยะยาวของแนวทางดังกล่าวอาจเป็นอันตรายได้⁴⁷ ประเทศที่กำลังพัฒนาพบว่า อุตสาหกรรมการผลิตสิ่งทอ เป็นหนึ่งในไม่กี่อย่างที่สามารถแข่งขันกับประเทศพัฒนาแล้วได้ ความพยายามที่จะใช้ข้อจำกัดทางการค้าเพื่อกีดกันประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ให้เข้าสู่ตลาดก็จะมีมากขึ้น ซึ่งทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเหล่านี้ล่าช้าลง แนวทางการป้องกันยังสร้างปัญหาระยะยาวแก่ประเทศอุตสาหกรรม การยอมให้อุตสาหกรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพสามารถอยู่รอดได้ ซึ่งเป็นการสูญเสียทรัพยากรทางธรรมชาติ อย่างสุดท้ายผู้บริโภคจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายในการใช้ระบบป้องกัน โดยต้องซื้อสินค้าในราคาสูง การยอมรับถึงการป้องกัน

⁴⁶ Joseph M. Jacob, "International Trade : Extension of the Multifibre Arrangement-Protocol Extending the Arrangement Regarding International Trade in Textiles", Dec. 22 1981 Vol 23 Harvard International Law Journal 1982, p. 527-528

⁴⁷ Joseph M. Jacob, "International Trade : Extension of the Multifibre Arrangement-Protocol Extending the Arrangement Regarding International Trade in Textiles" Ibid, p. 529-530

นำเข้าในพิธีสารฉบับใหม่นี้ ยังคงเป็นกระบวนการ เปลี่ยน MFA ให้กลายเป็น เกราะของประเทศ พัฒนาแล้วที่จะป้องกันผู้ผลิตภายในประเทศจากสินค้านำเข้าที่ราคาต่ำกว่า

แม้ว่าหลักการของ MFA จะมีจุดมุ่งหมายเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งส่งเสริมการเพิ่มรายได้จากการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา และเพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนามีส่วนในการค้าสิ่งทอของโลกมากขึ้นก็ตาม แต่ปรากฏว่าทางปฏิบัติทำได้เป็นไปตามหลักการข้างต้นไม่ เนื่องจากต้องเผชิญกับมาตรการกีดกันทางการค้าจากประเทศพัฒนาแล้วทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งมักอ้างเหตุว่าเพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายต่อการผลิต และอุตสาหกรรมภายในประเทศ นอกจากการจำกัดสินค้าเข้ากรณีเกิดความเสียหายอย่างชัดเจนต่อตลาดภายใน ตามมาตรา 3 ของ MFA แล้ว การอนุญาตให้มีการตกลงระหว่างประเทศผู้นำเข้าและผู้ส่งออก โดยสมัครใจ (VERs) ตามมาตรา 4 ในรูปแบบของข้อตกลงสองฝ่าย ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบ เพราะอาจถูกชักจูงหรือบังคับให้จำต้องยอมรับข้อ เสนอตามที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องการสำหรับสถานการณ์และภาวะแวดล้อมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การมีข้อตกลง MFA แม้จะไม่ให้ความยุติธรรมแก่ประเทศกำลังพัฒนาผู้ส่งออกมากนัก แต่โดยหลักการก็ยังนับว่าข้อตกลงดังกล่าวอำนวยความสะดวกประโยชน์ให้แก่ประเทศไทยมากกว่าผลเสีย การทำข้อตกลงสองฝ่ายมีผลให้ประเทศไทยได้ส่วนแบ่งตลาดที่แน่นอน จากประสบการณ์ที่ประเทศไทยได้รับจากการถูกควบคุมการนำเข้าโดยทั่วไป (Global Quota) เช่น การที่ออสเตรียและนอร์เวย์ใช้มาตรการฝ่ายเดียวจำกัดปริมาณนำเข้าจากทั่วโลก ผู้นำเข้าเป็นผู้ได้รับการจัดสรรโควตานำเข้าจึงสามารถเลือกซื้อจากประเทศใดก็ได้ เพราะตามระบบควบคุมการนำเข้าโดยทั่วไป เป็นการจำกัด เฉพาะจำนวนโควตาโดยส่วนรวม มิได้จำกัดว่าจะต้องนำเข้าจากแต่ละประเทศเป็นจำนวน เท่าใด อันเป็นเหตุให้สิ่งทอจากไทยไม่สามารถแข่งขันกับผู้ส่งออกรายใหญ่ เช่น ฮองกง ไต้หวัน และเกาหลีใต้ เนื่องจากมีประสบการณ์สูงและได้สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ซื้อมาเป็น เวลาร้านาน

แต่อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ MFA ฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน สัดส่วนการค้าสิ่งทอของไทยได้เพิ่มขึ้นในตลาดที่มีข้อตกลงอย่างมาก ซึ่งการขยายตัวนี้เป็นผลมาจาก MFA ฉบับแรกที่มีเป้าหมายให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถเพิ่มปริมาณ และมูลค่าส่งออกจากสิ่งทอมากยิ่งขึ้น และสามารถขยายสัดส่วนการค้าสิ่งทอในตลาดโลกด้วย จึงเห็นว่าการมีข้อตกลง MFA แล้ว ประเทศไทยสามารถบรรลุ เป้าหมายดังกล่าวด้วย