



บทที่ 4

การปรับใช้หลักกฎหมายของแกตต์ และ เอฟ เอ โอ

1. การปรับใช้หลักกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนของแกตต์

ในส่วนนี้จะวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์การช่วยอุดหนุนของแกตต์ ว่าสามารถนำมาปรับใช้หรือช่วยในการแก้ไขปัญหากรณีฟาร์มแอคต์ 1985 ที่ส่งผลกระทบต่อภาวะการแข่งขันการค้าข้าวไทยในตลาดที่สาม ได้อย่างไร มีทางเลือกประการใดบ้างอันอาจเป็นพื้นฐานทางกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ ให้รัฐบาลไทยหยิบยกขึ้นประท้วงร้องเรียน ในเวทีระหว่างประเทศนี้

ก่อนอื่น ใครจะชอกล่าวถึง ข้อยกเว้นประการสำคัญของหลักกฎหมายแกตต์นั้นคือ "Grandfather Rights" หรือ "Grandfather Clause" ซึ่งกำหนดสาระสำคัญว่ากฎหมายใด ๆ ที่ออกมาก่อนปี 1947 ที่แกตต์ได้ก่อตั้งขึ้น ให้ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีอยู่เดิม และมีผลบังคับใช้ต่อไป แม้จะขัดหรือไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายของแกตต์¹

สหรัฐฯ อ้างข้อยกเว้นดังกล่าวได้หรือไม่ ในกรณีฟาร์มแอคต์ 1985 ว่าเป็นกฎหมายภายในที่ไม่ต้องคำนึงข้อผูกพันระหว่างประเทศกับแกตต์ อันเนื่องจากเป็นกฎหมายที่สืบทอดมาจากกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรปี 1933 ซึ่งมีขึ้นก่อนปี 1947

ในประเด็นคำถามดังกล่าว จากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่า ฟาร์มแอคต์ มีส่วนเพิ่มซึ่งอยู่นอกเหนือข้อยกเว้น โดยมีได้สืบเนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร ปี 1933 และมีได้มีสาระสำคัญ ในลักษณะเดียวกับกฎหมายการเกษตรฉบับก่อน ๆ ที่ออกมา ทุก ๆ 4 หรือ 5 ปี เพื่อปรับเปลี่ยนกฎหมายดังกล่าว ซึ่งส่งเสริมหรือให้การช่วยอุดหนุนภายในประเทศ เท่านั้น โดยมี

¹ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับ "Grandfather Rights" ข้อยกเว้นแกตต์ ได้ใน John H. Jackson, World Trade and the Law of GATT (Indianapolis : The Bobbs Merrill Co., 1969), pp. 264-270.

เครื่องมือสำคัญ คือ อัตรารับจำนำ

ส่วนเกินข้อยกเว้น อันส่งผลต่อการแข่งขันระหว่างประเทศ ก็คือ มาตรการส่งเสริมการส่งออกทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม จึงเป็นส่วนที่สหรัฐฯ ไม่น่าจะอ้างข้อยกเว้นได้ และต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับของเกดต์ ซึ่งแบ่งพิจารณาเป็น 1. การช่วยอุดหนุนภายในซึ่งมีลักษณะเป็นการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกทางอ้อม และ 2. การช่วยอุดหนุนการส่งออกโดยตรง²

ประการแรก การช่วยอุดหนุนภายในซึ่งมีลักษณะเป็นการช่วยอุดหนุนการส่งออกทางอ้อม (Indirect Export Subsidy) ได้แก่

ก. การจ่ายชดเชย (Deficiency Payment) ตามมาตรา 601 กรณีที่เกษตรกรขายข้าวได้ในราคาต่ำกว่าราคาเป้าหมาย รัฐบาลจะจ่ายชดเชยเป็นข้าวแทนเงินสด ได้เป็นจำนวนค่อนข้างมาก อันเป็นเหตุจูงใจให้เกษตรกรนำข้าวออกขาย ซึ่งในที่สุดก็จะออกสู่ตลาดต่างประเทศ

ข. สินเชื่อทางการตลาด (Marketing Loan) ตามมาตรา 602 กำหนดให้เกษตรกรไถ่ข้าวคืนในราคาตลาดโลก ในปี 1985 และในปีต่อไปไถ่คืนได้ในอัตรา 50% ของอัตรารับจำนำ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายเดิม ที่ให้เกษตรกรไถ่คืนในราคาเดียวกับที่รัฐบาลรับจำนำ และไม่มี การประกาศราคาข้าวโลกแต่อย่างใด ดังนั้นการที่รัฐบาลอเมริกันอนุญาตให้เกษตรกรไถ่ข้าวคืนได้ในอัตราต่ำกว่าอัตราที่ได้รับเมื่อจำนำข้าวขึ้น จึงเท่ากับรัฐบาลอเมริกัน ได้ยกหนี้ส่วนหนึ่งของเกษตรกร หรือเพิ่มการอุดหนุนให้แก่เกษตรกรอีกชั้นหนึ่ง³ เป็นเหตุจูงใจอีกประการหนึ่งให้เกษตรกรนำข้าวออกขายและสามารถขายให้กับโรงสี และผู้ส่งออกได้ในราคาต่ำ ผู้ส่งออกจึงสามารถส่งข้าวออกไปขายในตลาดต่างประเทศด้วยราคาที่ลดต่ำลง สามารถแข่งขันกับราคาข้าวของประเทศอื่น ๆ และสามารถปรับราคาให้สอดคล้องกับสภาวะตลาดโลก โดยไม่ยึดติดกับอัตรารับจำนำ ซึ่งอยู่ในระดับสูงมากอย่างเช่นในระยะปีก่อนเมิฟาร์มแอคต์ (ตารางที่ 9 และ 10)

² สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "การแก้ปัญหาฟาร์มแอคต์ ด้วยวิธีการทางกฎหมายและรัฐศาสตร์," (3 เมษายน 2529) : 6.

³ อัมมาร สยามวาลา และ วิโรจน์ ณ. ระนอง, ประมวลความรู้เรื่องข้าว (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2533), หน้า 315.

ตารางที่ ๑

การให้การอุดหนุนด้านราคาข้าวแก่ชาวนา

หน่วย : เกรียนสหรัฐ/ตัน

	ราคาข้าวเปลือกที่ เกษตรกรขาย	อัตรากារให้กู้ยืมของ CCC	ราคาเป้าหมาย	การจ่ายเงิน อุดหนุนโดยตรง
2519	254.8	136.5	181.9	-
2520	209.2	136.5	181.9	-
2521	179.9	141.1	188.1	17.2
2522	231.5	149.7	199.5	-
2523	282.2	157.0	209.2	-
2524	199.5	176.6	235.5	6.2
2525	174.4	179.5	239.2	59.7
2526	188.9	179.5	251.1	61.1
2527	177.2	176.4	262.3	82.9
2528	144.0	176.4	262.3	86.0
2529	82.7	158.7	262.3	103.6
2530	160.3	150.8	257.1	106.3

ที่มา : กระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา

ตารางที่ 10

แสดงค่ากำหนดในบทบัญญัติกฎหมายการเกษตรสำหรับ 2524 (2524-2528)
และฉบับปี 2528 (2529-2533)

ปีการผลิต	ราคา เป้าหมาย	อัตรา สิ้นเชื้อ	อัตรา ชำระคืน	ชดเชย ส่วนขาด	เงินที่ ปลูก (ร้อยละ)	ราคา ตลาดโลก (เหรียญสรอ./ ตันข้าวสาร) ⁴	ราคา ส่งออก
2524	236	177	177	60	+14	-	565
2525	239	180	180	60	-15	-	418
2526	251	180	180	61	-15	-	428
2527	262	176	176	83	-25	-	435
2528	262	176	84	86	-20	-	410
2529	262	159	79	104	-35	131	281
2530	257	151	75	106	-35	181	330

ที่มา : FAO, CCP : RI 88/3. MARCH, 1988.

* 1 cwt = 100 ปอนด์ = 0.0453 ตันข้าวเปลือก = 0.032659 ตันข้าวสาร

⁴ ราคาข้าวสารเมล็ดยาว 2/4 % (ปีปฏิทิน)

ประการที่สอง การช่วยอุดหนุนการส่งออกโดยตรง (Direct Export Subsidy) ซึ่งเป็นกรณีที่มีความมีการช่วยอุดหนุนการส่งออก ได้แก่

- ก. การจ่ายชดเชยให้ผู้ส่งออก (Export Marketing Certificate) มาตรา 603
 - ข. โครงการส่งเสริมการส่งออก (Export Enhancement Program)
 - ค. โครงการค้ำประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก (Export Credit Guarantee Program)
 - ง. โครงการอาหารเพื่อสันติภาพ (Food for Peace Program) หรือ PL. 480
- มาตรการดังกล่าวข้างต้น ซึ่งกล่าวถึงรายละเอียดไว้ในบทที่ 2 แล้วนั้น ล้วนแต่เป็นมาตรการที่มีขึ้นภายหลังปี 1947 และมีสาระสำคัญแตกต่างไปจากกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรปี 1933 กล่าวคือ เป็นมาตรการที่รัฐเข้าช่วยเหลือผู้ส่งออกให้สามารถแข่งขันในตลาดการค้าระหว่างประเทศได้ดียิ่งขึ้นหรือเป็นการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกโดยเฉพาะ นั่นเอง

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า สหรัฐฯ ไม่อาจอ้างได้ทั้งหมดว่า มาตรการต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าวตามที่บัญญัติไว้ในฟาร์มแอคต์นั้น อยู่ภายใต้ข้อยกเว้นของแกตต์ที่เรียกว่า "Grandfather Rights" เพราะมีมาตรการใหม่ ได้แก่การช่วยอุดหนุนการส่งออกทั้งโดยทางตรงและโดยอ้อม ซึ่งมีความสำคัญในการพิจารณาประเด็นต่อไปว่า ขัดกับหลักกฎหมายของแกตต์อย่างไร ประการใดบ้าง

ข้อตกลงทั่วไปมีบทบัญญัติซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการช่วยอุดหนุน ที่มีผลกระทบต่อ การแข่งขันในตลาดที่สามและมีการป้องกันเสียหาย โดยการระงับข้อพิพาทของแกตต์มาตราสำคัญ ได้แก่ มาตรา 16 และมาตรา 23

การวิเคราะห์การปรับใช้หลักกฎหมายของแกตต์ ตามมาตรา 16 และมาตรา 23 ของ ข้อตกลงทั่วไป กับกรณีฟาร์มแอคต์ซึ่งส่งผลกระทบต่อข้าวไทย ในที่นี้จะขอวิเคราะห์ไปในลักษณะของ 3 ทางเลือก ได้แก่ มาตรา 16 (1) เป็นทางเลือกที่หนึ่ง มาตรา 16 (1) กับมาตรา 23 เป็นทางเลือกที่สอง และ ทางเลือกที่สาม ได้แก่ การพิจารณามาตรา 16 (3) กับมาตรา 23 ควบคู่กันไป โดยพิจารณาเป็นลำดับดังนี้

1.1 มาตรา 16 (1) เป็นกรณีการช่วยอุดหนุนโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งครอบคลุมถึงการ

ช่วยอุดหนุนทุก ๆ รูปแบบซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น⁴ และวางมาตรการในการเยียวยาแก้ไข และป้องกันการช่วยอุดหนุนที่จะเกิดผลเสียไว้ 2 ประการคือ การแจ้ง และการหารือ ดังนี้

1. ฝ่ายไทยมีสิทธิที่จะให้สหรัฐฯ ปฏิบัติตามหน้าที่ในการแจ้งต่อที่ประชุมแกตต์ เป็นลายลักษณ์อักษร ถึงขอบเขต และลักษณะของการช่วยอุดหนุน รวมทั้งผลกระทบอันอาจเกิดขึ้น ซึ่งจะ เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายไทยในขั้นต้น โดยเป็นการสร้างข้อจำกัดให้กับฝ่ายสหรัฐฯ ในการออกมาตรการช่วยอุดหนุน เพราะมาตรการเหล่านั้นจะถูกเว้นไว้ประเทศภาคีสมาชิกทราบ ทำให้มีแรงตอบโต้หรือกดดันในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งอาจมีผลให้สหรัฐฯ ประเทศผู้ใช้มาตรการช่วยอุดหนุนนั้น เสียประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ต่อไป

2. ฝ่ายไทยมีสิทธิที่จะร้องขอให้สหรัฐฯ เข้าร่วมในการปรึกษาหารือกับไทย หรือในที่ประชุมของแกตต์ เพื่อหนทางในการจำกัดการให้การช่วยอุดหนุน ของสหรัฐฯ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง (serious prejudice) ต่อประเทศไทย

ทั้งนี้ ความสำคัญการหารือสองฝ่ายตามมาตรานี้คือ การทำให้ประเด็นเรื่องนี้เป็นเรื่องที่อยู่ในระดับระหว่างประเทศ (internationalization of issue) เพื่อจะได้เพิ่มแรงกดดันในระดับระหว่างประเทศไม่ให้เป็นเพียงแต่เรื่องภายในของไทยและสหรัฐฯ เท่านั้น หากแต่เป็นเรื่องของหลักการที่ทุกประเทศภาคีต้องสนใจและรับรู้

กรณีฟาร์มแอคต์ : ข้าวไทย การวิสามัญเพื่อแสดงให้เห็นว่า การช่วยอุดหนุนของสหรัฐฯ ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์แข่งขันของการค้าข้าวไทยในตลาดที่สาม มีลักษณะซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ในปี 2529 โดยฝ่ายไทยควรหยิบยกประเด็น "ราคาตกต่ำ" ขึ้นวิสามัญ ทั้งนี้ เนื่องจาก มีข้อเท็จจริงชัดเจนว่า ราคาข้าวไทยทั้งราคาข้าวส่งออก และราคาข้าวภายใน โดยเฉลี่ย มีราคาต่ำกว่าทั้งสิ้นอันเป็นผลเกิดขึ้นจากการช่วยอุดหนุนของสหรัฐฯ ตามฟาร์มแอคต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการสินเชื่อก่อนการตลาด เป็นการช่วยอุดหนุนภายในซึ่งมีลักษณะเป็นการช่วยอุดหนุนการส่งออกทางอ้อม มีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นมาตรการใหม่ของการ

⁴ Ammar Siamwalla and Surakiat Sathirathai, "GATT Law, Agricultural Trade, and Developing Countries : Lessons from Two Case Studies," The World Bank Economic Review 1 (September 1987) : 609.

ฟาร์มแอคต์ และทำให้สหรัฐฯ สามารถลดราคาข้าวส่งออกให้ต่ำลง เนื่องจากมาตรการดังกล่าวช่วยลดต้นทุนการผลิตและการส่งออก นอกจากนี้ยังมีผลในการระบายข้าวออกจากสต็อกของ CCC จำนวนมากออกสู่ตลาดโลก

การกำหนดอัตราไถ่คืนหรือสินเชื่อก่อนการตลาด จะเริ่มจากการประกาศราคาตลาดโลก ซึ่งใช้สูตรการคำนวณราคา ที่ยังขาดรายละเอียดและความแน่นอน การประกาศในราคาที่ต่ำมากย่อมจะไม่เป็นธรรม นำไปสู่การช่วยอุดหนุนการส่งออกมากขึ้น อันมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงราคาข้าวส่งออกของสหรัฐฯ โดยสามารถลดลงมากกว่าปกติ เช่น ราคาเอฟ โอ บี ลดจากประมาณต้นละ 400 กว่าเหรียญ เหลือต้นละ 230 เหรียญสหรัฐฯ จะเห็นได้ว่าลดลงมากกว่า 100 เหรียญสหรัฐฯ และเมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างหรือช่วงห่างของราคาข้าวส่งออกไทยกับสหรัฐฯ ก็ลดลงเช่นกัน เช่นราคาข้าวอเมริกันเมล็ดยาวเบอร์ 2/4 กับข้าวไทย 100% ชั้น 2 ที่จำหน่ายในตลาด รอตเตอร์ดัม ราคา ซี ไอ เอฟ ในปี 2529 ราคาข้าวสหรัฐฯ แตกต่างจากข้าวไทยเพียง 135 เหรียญสหรัฐฯ ต่อดันลดจากปี 2528 ซึ่งมีส่วนต่างถึง 242 เหรียญสหรัฐฯ ต่อดัน (ตารางที่ 11)

นอกจากนี้มาตรการสินเชื่อก่อนการตลาด ยังเปิดโอกาสให้รัฐบาลสหรัฐฯ ระบายข้าวในสต็อกของ CCC ซึ่งเกิดจากราคาที่ไม่สมจริงในระยะปี 2525 ถึง 2528 อันเนื่องจากฟาร์มแอคต์ฉบับปี 2524 ได้กำหนดให้มีการประกันราคา โดยอัตรารับจำนำ ซึ่งมักจะเป็นราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ทำให้เกษตรกรนิยมการนำข้าวไปจำนำ แต่ไม่ไถ่คืน ทำให้มีข้าวปริมาณมากอยู่ในสต็อกของรัฐบาลมากถึง 2.1 ล้านตัน จึงอาจกล่าวได้ว่าในช่วงนั้นเกษตรกรอเมริกันจำนวนไม่น้อยปลูกข้าวให้รัฐบาลเอาไปเก็บไว้ แทนที่จะปลูกเพื่อการบริโภค หรือเพื่อส่งออก⁵

ปริมาณข้าวจำนวนมากที่ทะลักออกมาจากการระบายสต็อกข้าวของ CCC ในปี 2529 ได้มีบทบาทสำคัญในการทำให้ราคาในตลาดโลกตกต่ำลงอย่างมาก ในปีดังกล่าว⁶ ราคาข้าวของไทยย่อมได้รับผลกระทบนั้นด้วย เพราะราคาข้าวภายในและราคาส่งออกข้าวไทย ก็ผูกพันหรือขึ้นอยู่กับราคาข้าวในตลาดโลกเป็นสำคัญ

⁵ อัมมาร สยามวาลา และ วิโรจน์ ณ. ระนอง, ประมวลความรู้เรื่องข้าว, หน้า 314.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 315.

ตารางที่ 11

เปรียบเทียบราคาข้าวไทย กับสหรัฐอเมริกา (CIF. รอตเตอร์ดัม) ปี 2523-2529

ราคา : เหรียญ สรอ./ตัน

	ไทย (ข้าวขาว 100%ชั้น 2)	สหรัฐอเมริกา (ข้าว NO.2/4%)	ส่วนต่าง (เหรียญสรอ./ตัน)
2523	515	598	83
2524	573	634	61
2525	363	480	117
2526	341	512	171
2527	311	514	203
2528	245	487	242
2529	232	367	135

ที่มา : Rice Market News, AMS

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากการลดราคาข้าวส่งออก และการระบายข้าวปริมาณมากจากสต็อก ของรัฐบาล
 สหรัฐฯ โดยมาตรการหลัก คือ สินเชื่อเพื่อการตลาด ประกอบกับการช่วยเหลือท่อนอื่น ๆ เช่น การ
 จ่ายชดเชยให้แก่เกษตรกร ซึ่งเป็นอีกวิธีการที่ช่วยในการระบายสต็อกข้าว เป็นต้น นอกจากนี้ยังมี
 มาตรการส่งเสริมการส่งออกโดยตรงหลายมาตรการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจ่ายชดเชยให้ผู้
 ส่งออก (Export Marketing Certificate) ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบการให้เงินคืน
 (Refund) ของประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในคดีการช่วยเหลือทางการส่งออกน้ำตาลของประชาคม
 เศรษฐกิจยุโรป (European Communities Refunds on Exports of Sugar Case)
 โดยคณะกรรมการระดับข้อพิพาท ได้พิจารณาว่า "ระบบการให้เงินคืนแก่ผู้ส่งออกน้ำตาลของประ
 ชาคม ถือได้ว่าเป็นรูปหนึ่งของการช่วยเหลือทางการส่งออก ซึ่งทำให้ภาวะราคาน้ำตาลในตลาดโลก
 เลวลงกว่าเดิม จึงเป็นแหล่งสำคัญที่จะทำให้เกิดความไม่แน่นอนของตลาดน้ำตาลของโลก และวิธี
 การดังกล่าว สามารถก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงตามมาตรา 16 (1)" เป็นข้อวินิจฉัย
 ซึ่งให้แนวทางที่คิดว่าน่าจะเป็นประโยชน์กับฝ่ายไทย ในกรณีฟาร์มแอคต์

ประเด็นที่ประเทศไทยลดราคาข้าวส่งออก ภายหลังจากประกาศใช้ฟาร์มแอคต์ทั้งนี้
 เพื่อให้สามารถขายแข่งกับสหรัฐฯ ได้ และรักษาตลาดมิให้ถูกแย่งไปนั้น อาจกล่าวได้ว่ามาตรการ
 ช่วยเหลือทางการส่งออกทั้งโดยทางตรง และทางอ้อม ของฟาร์มแอคต์ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อ
 ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำ ทำให้ภาวะราคาต้นทุนอย่างรุนแรงมากขึ้น ซึ่งมีผลกดดันให้ราคา
 ข้าวไทยลดต่ำด้วยโดยราคาข้าวส่งออกของไทยเกือบทุกชนิดลดลง เช่น ราคาข้าวสาร เอฟ โอ
 ปี ท่าเรือกรุงเทพฯ ข้าวสาร 100% ชั้น 1 ลดจาก 273 เหรียญสหรัฐต่อเมตริกตัน ในปี
 2527/28 เหลือเพียงเมตริกตันละ 253 เหรียญสหรัฐ ข้าวสาร 100% ชั้น 2 โดยเฉลี่ยลดลง
 เหลือตันละ 225 เหรียญสหรัฐและข้าวสาร 5% โดยเฉลี่ยในปี 2528/29 ราคาเมตริกตันละ
 213 เหรียญสหรัฐ (ตารางที่ 12) ราคาข้าวสาร ซี ไอ เอฟ ถั่วเฉลี่ยที่ตลาดรอดเตอร์ดัม
 ราคาข้าวไทย 100% ชั้น 1 ในปี 2528/29 มีราคาตันละ 276 เหรียญสหรัฐ ลดจากปี
 2527/28 ซึ่งมีราคาเฉลี่ยตันละ 300 เหรียญสหรัฐ และข้าวเมล็ดสั้น 100% ชั้น 2 มีราคา
 โดยเฉลี่ยตันละ 236 เหรียญสหรัฐ ในปี 2528/29 ขณะที่ในปี 2528/28 มีราคาเฉลี่ยตันละ
 267 เหรียญสหรัฐ (ตารางที่ 13)

นอกจากนี้ยังมีผลสืบเนื่องให้ราคาข้าวภายในของไทยลดลงเช่นกัน เช่นราคาข้าว
 เปลือกชนิด 5% ราคาเฉลี่ยตลอดปี 2529 เมตริกตันละ 2,394 บาท เทียบกับราคาเฉลี่ยในปี

ตารางที่ 12

ราคาข้าวสารไทย เอน โอ บี ท่าเรือกรุงเทพฯ

ปี 2523/24-2528/29*

(หน่วย : เกรียน สรอ./เมตริกตัน)

ชนิด	2523/24	2524/25	2525/26	2526/27	2527/28	2528/29
ข้าวสาร 100% ชั้น 1						
สิงหาคม	463	528	330	326	317	250
กันยายน	463	517	313	349	298	250
ตุลาคม	463	485	295	336	295	250
พฤศจิกายน	484	458	299	333	273	250
ธันวาคม	491	409	307	321	270	250
มกราคม	491	378	301	310	270	280
กุมภาพันธ์	501	364	318	302	261	273
มีนาคม	529	370	330	303	261	257
เมษายน	540	356	330	305	262	246
พฤษภาคม	544	342	330	302	262	240
มิถุนายน	560	334	319	301	262	246
กรกฎาคม	551	325	311	318	250	250
ถั่วเฉลี่ย	507	406	315	317	273	253
ข้าวสาร 100% ชั้น 2						
สิงหาคม	450	508	300	286	281	220
กันยายน	450	497	283	309	260	220
ตุลาคม	450	465	266	300	260	220
พฤศจิกายน	471	438	269	293	2388	220
ธันวาคม	478	389	277	281	234	220

ตารางที่ 12 (ต่อ)

(หน่วย : เหยี่ยว สรอ./เมตรกตัน)

ชนิด	2523/24	2524/25	2525/26	2526/27	2527/28	2528/29
มกราคม	478	352	270	268	235	245
กุมภาพันธ์	488	332	280	263	230	247
มีนาคม	514	340	290	263	231	231
เมษายน	525	326	290	265	232	221
พฤษภาคม	529	312	290	263	230	215
มิถุนายน	545	304	279	266	230	219
กรกฎาคม	533	295	271	283	220	220
สิงหาคม	493	380	280	278	240	225
ข้าวสาร 5%						
สิงหาคม	442	498	287	279	272	210
กันยายน	442	487	270	299	253	210
ตุลาคม	442	455	255	290	250	210
พฤศจิกายน	463	428	258	283	228	210
ธันวาคม	470	379	266	271	225	210
มกราคม	470	342	260	258	230	240
กุมภาพันธ์	480	324	270	253	221	234
มีนาคม	505	325	282	253	221	217
เมษายน	515	311	282	256	222	206
พฤษภาคม	519	299	280	253	223	200
มิถุนายน	535	291	269	256	223	204

ตารางที่ 12 (ต่อ)

(หน่วย : เหยี่ยว สรอ./เมตริกตัน)

ชนิด	2523/24	2524/25	2525/26	2526/27	2527/28	2528/29
กรกฎาคม	523	282	261	273	210	205
ถั่วเขียว	484	368	270	269	231	213

หมายเหตุ : * รวมเมล็ดเขียวขาว ภาชนะส่งออกและค่ากระสอบ บรรจุถุงละ 100 กิโลกรัม

ที่มา : จัดทำโดย Rice Market News, AMS.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 13

ราคาข้าวสาร สหรัฐอเมริกา และราคาข้าวสารไทย ซี ไอ เอฟ

ข้าวเฉลี่ยที่ตลาดรอตเตอร์ดัม

(หน่วย : เกรียน สุรอ./เมตริกตัน)

ชนิด	2524/25	2525/26	2526/27	2527/28	2528/29
ข้าวสารสหรัฐอเมริกา					
เบอร์ 2/4% บรรจุ					
กระสอบ					
สิงหาคม	629	515	535	500	477
กันยายน	601	463	535	485	475
ตุลาคม	587	449	530	493	475
พฤศจิกายน	562	446	520	498	475
ธันวาคม	538	451	518	496	470
มกราคม	517	459	518	496	454
กุมภาพันธ์	508	488	530	496	455
มีนาคม	485	496	534	496	455
เมษายน	469	504	531	496	383
พฤษภาคม	474	513	529	496	325
มิถุนายน	487	532	529	495	291
กรกฎาคม	506	535	513	490	286
เฉลี่ย	530	488	527	495	418
ข้าวสารไทย 100%					
ชั้น 1 บรรจุกระสอบ					
สิงหาคม	603	369	383	382	265
กันยายน	600	363	410	360	264

ตารางที่ 13 (ต่อ)

(หน่วย : เหรียญ สรจ./เมตรกตัน)

ชนิด	2524/25	2525/26	2526/27	2527/28	2528/29
ตุลาคม	570	347	392	350	283
พฤศจิกายน	520	352	369	302	310
ธันวาคม	483	363	355	294	290
มกราคม	438	360	351	292	290
กุมภาพันธ์	424	366	353	290	270
มีนาคม	426	389	354	280	269
เมษายน	422	376	355	274	258
พฤษภาคม	408	382	358	265	255
มิถุนายน	376	372	363	285	280
กรกฎาคม	346	367	382	250	283
ถั่วเฉลี่ย	468	367	369	300	276
ข้าวไทย เมล็ดสั้น					
100% ชั้น 2 (กระสอบ)					
สิงหาคม	583	342	345	333	237
กันยายน	579	338	368	317	239
ตุลาคม	549	322	351	301	239
พฤศจิกายน	497	328	329	272	260
ธันวาคม	463	338	317	260	245
มกราคม	418	336	315	258	240
กุมภาพันธ์	402	335	315	254	235
มีนาคม	405	348	316	255	234
เมษายน	401	336	315	241	223

ตารางที่ 13 (ต่อ)

(หน่วย : เหยี่ยว สรอ./เมตรกตัน)

ชนิด	2524/25	2525/26	2526/27	2527/28	2528/29
พฤษภาคม	382	342	314	244	222
มิถุนายน	352	335	319	244	229
กรกฎาคม	319	330	337	228	230
สิงหาคม	446	336	328	267	236

ที่มา : จัดทำโดย Rice Market News, AMS.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ก่อนลดจรร้อยละ 17.6 ส่วนราคาข้าวสารขายส่งก็ลดลง โดย ข้าวสารชนิด 100% และชนิด 5% โดยเฉลี่ยเมตริกตันละ 4,648 และ 4,489 บาท เทียบกับปีก่อนลดจรร้อยละ 6.2 และ 2.5 ตามลำดับ

ในปี 2529 ปริมาณการส่งออก ของไทย ทั้งสิ้น 4,311.86 ตัน มูลค่า 19,362 ล้านบาท เมื่อเทียบกับที่ส่งออก 4,062,240 ตัน มูลค่า 22,524 ล้านบาท เมื่อปี 2528 ปริมาณเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.42 แต่มูลค่าลดประมาณ ร้อยละ 14.04 (ตารางที่ 14)

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งซึ่งทำให้ประเทศไทยส่งข้าวออกได้เพิ่มขึ้น ในด้านของปริมาณ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายภายในประเทศ โดยการยกเลิกนรีเมี่ยมข้าว ไควต้าการส่งออก และการสต็อกข้าวขึ้นต่ำ เป็นการปล่อยให้มีนโยบายการค้าเสรี และมีการเร่งระบายข้าวจากสต็อกอย่างไรก็ตาม ดังกล่าวมาแล้วว่า ราคาส่งออกข้าวเกือบทุกชนิดของไทยลดต่ำลง ประกอบกับชนิดข้าวที่ส่ง ได้เพิ่มขึ้นเป็นข้าวคุณภาพต่ำ และปลายข้าว ส่วนข้าว 100% ข้าวกล้อง และข้าวหนึ่ง นั้นส่งออกได้ลดลง โดยเฉพาะข้าวชนิด 100% ลดลงถึงร้อยละ 26.4 เมื่อเทียบกับปีก่อน มีผลให้มูลค่าการส่งออกข้าว ของไทยลดน้อยลง จะเห็นได้ว่าภาวะการแข่งขันด้านราคาส่งผลกระทบต่อทั้งภาวะเศรษฐกิจโดยรวม และต่อชาวนาไทยโดยเฉพาะ ซึ่งมีจำนวนมากถึงประมาณ 3.3 ล้านครอบครัว ขณะที่สำหรับรัฐ มีชาวนาเพียงประมาณ 11,000 ครอบครัวเท่านั้น

จากข้อเท็จจริงทั้งหลายซึ่งกล่าวถึงในข้างต้น น่าจะเป็นประโยชน์กับฝ่ายไทยในนิสสัน "ความเสียหายอย่างร้ายแรง" เพื่อขอหารือกับสหรัฐ โดยยกประเด็นเรื่อง "ราคา" ซึ่งชี้ได้ว่าราคาข้าวไทยตกต่ำลง เป็นผลสืบเนื่องจากการช่วยอุดหนุนการส่งออกทั้งโดยอ้อมและโดยตรง ตามมาตรการซึ่งบัญญัติไว้ในพาร์มแอคต์ ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาการแข่งขันการส่งออกข้าว ไปยังตลาดที่สามหรือตลาดโลกเป็นอย่างมาก

การหารือตามมาตรา 16 (1) ก็เป็นการทำให้ เป็น เรื่องที่อยู่ในระดับระหว่างประเทศ เพื่อให้ เป็นจุดสนใจของนานาชาติ นอกจากนั้นการหารือยังอาจนำไปสู่การระงับข้อพิพาทตามมาตรา 23 อีกด้วย ดังนั้นหากประเทศไทยไม่ประสบผลในการหารือในระดับนี้ หรือไม่ประสงค์ให้ยุติเพียงแต่กระบวนการตามมาตรา 16 (1) นี้ ก็สามารถพิจารณาทางเลือกต่อไป ดังนี้

1.2 มาตรา 16 (1) กับมาตรา 23 โดยบทบัญญัติมาตรา 23 ในข้อตกลงทั่วไป เป็นเรื่องของกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยตรง และเป็นมาตราหลัก แต่ทั้งนี้การพิจารณาถึง "การระงับข้อพิพาทของแกตต์" ไม่ได้หมายถึงการตัดสินแพ้ชนะหรือผู้ถูกผิดตั้งเช่นศาลภายใน หาก

ตารางที่ 14

ปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกรายเดือน ปี 2527 - 2529

ปริมาณ : ตันข้าวสาร

มูลค่า : ล้านบาท

	2527		2528		2529*	
	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า
มกราคม	318,235	1,807	408,360	2,414	267,465	1,260
กุมภาพันธ์	384,778	2,174	426,381	2,524	381,755	1,740
มีนาคม	490,066	2,617	377,624	2,199	641,227	2,873
เมษายน	343,905	1,831	448,186	2,499	442,252	2,001
พฤษภาคม	384,149	2,108	448,081	2,541	425,876	1,733
มิถุนายน	526,396	2,915	230,561	1,330	433,447	1,821
กรกฎาคม	442,409	2,417	294,183	1,587	319,492	1,316
สิงหาคม	359,806	2,079	366,356	1,903	385,789	1,693
กันยายน	380,166	2,119	292,508	1,555	261,575	1,194
ตุลาคม	260,691	1,438	319,760	1,632	260,571	1,245
พฤศจิกายน	379,998	2,302	251,444	1,266	239,200	1,147
ธันวาคม	345,194	2,125	198,796	1,074	264,216	1,341
รวม	4,615,803	25,932	4,062,240	22,524	4,322,866	19,362

* ตัวเลขเบื้องต้น (สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย)

ที่มา : กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง

แต่เป็นลักษณะขอการใกล้เคียง

มาตรา 23 บัญญัติไว้ 2 อนุมาตรา โดยสถานการณ์ตามอนุมาตรา 1 เป็นสิ่งซึ่งจำเป็นต้องมีหรือเกิดขึ้นก่อนการปรับใช้ หรือการเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทอย่างแท้จริงต่อไป ในอนุมาตรา 2

ดังนั้นการจะนำมาปรับใช้ซึ่งหลักเกณฑ์และกลไกตามมาตรา 23 ต่อกรณีปัญหาฟาร์มแอคต์ : ชาวไทยเป็นลำดับต่อการปรับใช้ มาตรา 16 (1) แล้วนั้น สามารถกระทำได้ เมื่อฝ่ายไทยหารือกับสหรัฐฯ แล้วแต่ยังไม่เป็นที่พึงพอใจ เช่นกรณีสหรัฐฯ ไม่ยอมจำกัดการช่วยเหลือทุน เป็นต้น จึงนำไปสู่การอาศัยใช้มาตรา 23 ต่อไป โดยมีเหตุซึ่งอาจกล่าวอ้าง ได้ดังนี้

ประการแรก ฝ่ายไทยสามารถอ้างถึงสถานการณ์ซึ่งผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ถูกทำลายหรือทำให้สูญเสียไป (nullified or impaired) อันเป็นผลสืบเนื่องจากทางปฏิบัติของสหรัฐฯ ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของข้อตกลงทั่วไป หรือไม่ก็ตามรวมถึงสถานการณ์อื่นใด

คำว่า "การทำลายหรือทำให้สูญเสียไป" เป็นคำที่ไม่มีการนิยามความหมายหรือจำกัดความไว้อย่างเฉพาะเจาะจง จึงเป็นการบัญญัติในลักษณะกว้าง ๆ โดยทั่วไป จึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีซึ่งจะนำมาปรับใช้ด้วย

กรณีฟาร์มแอคต์ : ชาวไทย การที่ฝ่ายไทยสามารถจะพิสูจน์ตามมาตรา 16 (1) ได้ว่ามาตรการช่วยเหลือทุนการส่งออกซึ่งรวมทั้งการอุดหนุนภายในอันมีลักษณะเป็นการช่วยเหลือทุนการส่งออกโดยอ้อม ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานการณ์ค้าข้าวไทยในตลาดที่สาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะการแข่งขันด้านราคาไม่เป็นธรรม ก่อหรือคุกคามให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ในด้านราคาข้าวของไทย ซึ่งจะเห็นได้ชัด ในปี 2529 นั้น ราคาข้าวไทยตกต่ำอย่างมาก (ภายหลังการประกาศใช้ฟาร์มแอคต์) แม้ในด้านปริมาณจะมีการส่งออกมากขึ้นก็ตาม แต่ประเด็นสำคัญคือ ส่งออกได้มากขึ้นในราคาที่ลดลงมาก ซึ่งก็ส่งผลให้รายได้รวมด้วย นอกจากนี้แล้วการที่ทำการส่งออกมากขึ้นเป็นข้อสังเกตด้วยว่าเป็นสิ่งที่ผู้ส่งออกจำเป็นต้องกระทำเพื่อระบายข้าวออกจากสต็อก และขายให้ได้มากที่สุด เพราะในสถานการณ์ซึ่งราคาต่ำมากนั้น หากขายได้ปริมาณน้อย ก็จะได้รับรายได้น้อยตามลงไปด้วย

มาตรา 16 (1) บัญญัติใหม่หน้าที่แจ้ง และควรมีการปรึกษาหารือ เพื่อหาทางจำกัดการใช้หรือ ให้การช่วยเหลือทุน เท่านั้น ไม่ได้บ่งชี้ว่าเป็นการห้าม และหากสหรัฐฯ ให้การแจ้ง

และเข้าร่วมปรึกษาหารือ ไม่ว่าจะ เป็นในระดับสองฝ่าย หรือหลายฝ่ายแล้ว โดยไม่ยอมจำกัดการให้การช่วยเหลือตนเองแต่อย่างใดได้ ซึ่งทำให้ดูเหมือนว่าสหรัฐฯ ได้หมดหน้าที่ โดยปฏิบัติตามข้อผูกพันที่มีกำหนดไว้ ในมาตรา 16 (1) แล้ว จึงไม่เป็นการละเมิดข้อผูกพันหรือทำผิดข้อตกลง แต่จากการพิจารณาความ ในมาตรา 23 (1) (b) หมายถึง มาตรการใด ๆ (any measure) ซึ่งไม่จำกัดขัดกับข้อกำหนดใดของข้อตกลงทั่วไป อันแสดงให้เห็นว่าการจะอาศัยใช้มาตรา 23 โดยเหตุกล่าวอ้าง ว่าผลประโยชน์ถูกทำลายหรือทำให้สูญเสียไปนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นผลสืบเนื่องจากกรณีที่อีกฝ่ายหรือฝ่ายที่ถูกร้องเรียนนั้น กระทำการหรือนำมาใช้ซึ่งมาตรการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อพันธปฏิบัติของแกตต์ จึงเป็นทางเลือกหนึ่งซึ่งประเทศไทยอาจหยิบยกขึ้นกล่าวอ้างได้ เพื่อขอใช้สิทธิตามที่มาตรา 23 (2) บัญญัติไว้ต่อไป

ประการที่สอง อาจจะยกเหตุกล่าวอ้างในอีกประเด็นหนึ่งของ มาตรา 23 (1) คือ เหตุที่การดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของข้อตกลงทั่วไป ไม่สามารถกระทำได้หรือถูกขัดขวาง เพราะทางปฏิบัติของประเทศภาคีใดประเทศหนึ่ง ตลอดจนสถานการณ์อื่นใด (รายละเอียดของข้อ a-c จะไม่กล่าวซ้ำในที่นี้)

ในอารัมภบทของแกตต์⁷ มีข้อความที่กล่าวถึงวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของแกตต์ ซึ่งมุ่งถึงการยกระดับสภาพความเป็นอยู่ การมีงานทำ การขยายซึ่งรายได้และอุปสงค์ การขยายการค้า

⁷ Recognizing that their relations in the field of trade and economic endeavour should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real and effective demand, developing the full use of the resource of the world and expanding the production and exchange of goods,

Being desirous of contributing to these objectives by entering into reciprocal and mutually advantageous arrangements directed to the substantial reduction of tariffs and other barriers to trade and to the elimination of discriminatory treatment in international commerce.

ใช้ทรัพยากรของโลก และการขยายผลผลิตและการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน เพื่อลดอุปสรรคด้านภาษีอากร และอุปสรรคกีดกันทางการค้าอื่น ๆ ซึ่งเห็นชัดว่า เป็นการวางอยู่บนหลักการค่าเสรี ซึ่งหมายรวมถึงการพยายามให้มีการลดมาตรการของรัฐที่จะกระทบต่อสถานการณ์แข่งขันเช่น การลดการอุดหนุนการส่งออก เป็นต้น

กรณีพาร์มแอนด์ ต่อข้าวไทย ซึ่งกล่าวถึงมาแล้วว่ามีมาตรการช่วยอุดหนุน ซึ่งก่อให้เกิด "ความเสียหายอย่างร้ายแรง" ตามความหมายของบทบัญญัติมาตรา 16 (1) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเสียหายด้านราคา เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสถานการณ์การแข่งขันการค้าข้าวระหว่างประเทศ มาตรการช่วยอุดหนุนรวมทั้งการช่วยอุดหนุนภายในซึ่งมีลักษณะเป็นการอุดหนุนการส่งออกทางอ้อม และการช่วยอุดหนุนการส่งออกโดยตรง ล้วนแต่เป็นอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศ แสดงถึงเหตุแห่งการค้าอันไม่เป็นธรรมของสหรัฐฯ ซึ่งก่อให้เกิดภาวะการแข่งขันด้านราคาอย่างรุนแรง มีผลกดดันราคาข้าวในตลาดโลก และราคาข้าวไทย

การนำมาใช้ซึ่งมาตรการช่วยอุดหนุนของสหรัฐฯ จึงนับว่าเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของแกตต์ แม้จะเป็นกรณีสำหรับ แจ็ง และ เข้าร่วมปรึกษาหารือแล้ว ฝ่ายไทยก็ยังมีสิทธินำเรื่องเข้าสู่กระบวนการของมาตรการ 23 ต่อไปได้ ดังนั้นการใช้สิทธิตามมาตรา 16 (1) ตลอดจนการเยียวยาโดยการปรึกษาหารือ ตามมาตราดังกล่าว เป็นสิ่งที่ประเทศไทยสามารถกระทำได้เป็นอย่างดี ซึ่งอาจยุติหรือไม่ยุติลงที่มาตรานี้ก็ได้

เมื่อผ่านการอ้างเหตุในการใช้มาตรา 23 และ แจ็ง หรือ เสนอเป็นลายลักษณ์อักษรให้กับประเทศภาคีที่เกี่ยวข้อง ในที่นี้หมายถึงสหรัฐฯ ให้ร่วมมือกับฝ่ายไทย ในการพิจารณาหาข้อยุติอันเป็นที่พึงพอใจของทั้งสองฝ่าย (satisfactory adjustment) หากไม่สามารถหาข้อยุติได้ในเวลาพอสมควร จึงสามารถนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทอย่างแท้จริงตามอนุมาตรา 2 ต่อไป โดยการขอให้ประชุมแกตต์ แต่งตั้งคณะกรรมการระงับข้อพิพาท เพื่อทำการสอบสวน และทำคำแนะนำ ทั้งนี้อาจมีปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนต่าง ๆ อยู่บ้างในทางปฏิบัติ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการระงับข้อพิพาทที่มีความล่าช้า หรือ ไม่มีคุณภาพ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีการเคลื่อนไหวให้มีการเปลี่ยนแปลง ในการเจรจาอบอูร์กวัย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มาตรานี้เน้นว่ามีบทบาท และความสำคัญโดยตรงกรณีการช่วยอุดหนุนสินค้าเกษตร

1.3 มาตรา 16 (3) กับมาตรา 23 เป็นทางเลือกอีกทางหนึ่ง ซึ่งควรนำมากล่าวถึงในการวิเคราะห์ กรณีพาร์มแอนด์ซึ่งส่งผลกระทบต่อข้าวไทย

มาตรา 16 (3) เป็นบทบัญญัติของข้อตกลงทั่วไป ที่เกี่ยวข้องกับการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรโดยเฉพาะหรือโดยตรง โดยห้ามการช่วยอุดหนุนที่มีผลเป็นการทำให้สินค้าเกษตร ซึ่งได้รับการช่วยอุดหนุนนั้น มีส่วนแบ่งเกินกว่าส่วนแบ่งอันเป็นธรรมในการค้าการส่งออกของโลก (more than an equitable share of world export trade) ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่กว้างและหาหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดได้ยาก อย่างไรก็ตามการพิจารณาหรือวิเคราะห์ ถึงทางปฏิบัติ ของกแดดต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากคำตัดสินของคณะกรรมการระงับข้อพิพาทในคดีต่าง ๆ ที่ผ่านมา ในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวก็เป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญ ในการช่วยวิเคราะห์กรณีปัญหาฟาร์มแอกต์ ซึ่งให้การช่วยอุดหนุนการส่งออกข้าวอย่างมากจนมีผลกระทบต่อการขายข้าวของไทยในตลาดประเทศที่สาม ในปี 2529

ประเด็นปัญหาก็คือ หลักเกณฑ์ "มีส่วนแบ่งเกินกว่าส่วนแบ่งที่เป็นธรรมในตลาดการค้าการส่งออกของโลก" จะนำมาปรับใช้ได้อย่างไร ในกรณีที่ปริมาณการขายเพิ่มขึ้นแต่รายได้ต่ำลงมาก ทั้งนี้สาเหตุสำคัญซึ่งทำให้ไทยสามารถส่งออกข้าวได้ในปริมาณเพิ่มในปี 2529 เนื่องจากการปรับเปลี่ยนนโยบายภายใน โดยยกเลิกระบบโควตาการส่งออก การสต็อกข้าวขึ้นต่ำ และพรีเอมียมข้าว ทำให้มีการระบายข้าวออกจากสต็อกที่มีอยู่เดิมเป็นจำนวนมากออกสู่ตลาดโลก แต่ราคากลับต่ำลงมากเป็นผลสืบเนื่องการลดราคาเพื่อให้ขายแข่งได้กับสหรัฐฯ ซึ่งมีการช่วยอุดหนุนการส่งออกอย่างมาก ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ทำให้ราคาข้าวของสหรัฐฯ ลดต่ำลงมาใกล้เคียงกับราคาข้าวไทยมาก (ซึ่งกล่าวถึงรายละเอียดไปแล้ว) สามารถแย่งส่วนแบ่งตลาดไทยบางส่วน เช่น ในตลาดตะวันออกกลาง เป็นต้นและหากพิจารณาตามชนิด ไทยยังสูญเสียตลาดข้าวขาว 100% ข้าวกล้อง และข้าวหนึ่ง สหรัฐส่งออกข้าวขาวเมล็ดขาวได้มากขึ้น (ตารางที่ 15 และ 16)

ในลำดับต่อไป จะกล่าวถึงคำตัดสินของ คณะกรรมการระงับข้อพิพาทในประเด็น "ส่วนแบ่งเกินกว่าส่วนแบ่งอันเป็นธรรม" จาก 2 คดี ดังนี้

ก. คดี French Assistance to Export of Wheat and Wheat Flour Case ซึ่งออสเตรเลียกล่าวหาฝรั่งเศสว่าระบบการจ่ายชดเชยให้ผู้ส่งออกเป็นการช่วยอุดหนุนการส่งออก และได้รับส่วนแบ่งเกินกว่าส่วนแบ่งอันเป็นธรรม ซึ่งคณะกรรมการระงับข้อพิพาท ได้พิจารณาดังส่วนแบ่งตลาดทั้งการเพิ่มและลด โดยฝ่ายกล่าวหา ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย เสนอข้อมูลแสดงถึงสัดส่วนการเพิ่มขึ้นซึ่งส่วนแบ่งตลาดของประเทศผู้ถูกกล่าวหา คือ ฝรั่งเศส เทียบเคียงกับการลดลงของส่วนแบ่งตลาดออสเตรเลียด้วย

ตารางที่ 15

ปริมาณข้าวส่งออกของไทยจำแนกตามชั้นคุณภาพข้าวปี 2526-2529

หน่วย : พันตันข้าวสาร

	2526	2527	2528	2529	2529-2529 ร้อยละ
ข้าวขาว 100%	1,108	1,343	1,331	1,127	29.4
ข้าวขาว 5%	86	85	123	238	3.2
ข้าวขาว 10-45%	914	1,012	787	1,263	23.8
ปลายข้าวขาว	515	974	598	984	18.4
ข้าวเหนียว	11	98	110	135	2.1
ข้าวกล้อง	46	189	162	116	3.1
ข้าวหนึ่ง	770	909	803	646	18.7
อื่น ๆ	26	6	148	15	1.3
รวม	3,476	4,616	4,062	4,524	100.0

ที่มา : กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 16

การส่งออกของสำหรับข้าว แยกรายชนิด

หน่วย : ตัน

	2525	2526	2527	2528	2529
1. ข้าวขาวเมล็ดยาว	554,119 22.28%	524,795 22.51%	595,886 27.98%	552,863 29.06%	854,173 35.57%
2. ข้าวเมล็ดยาวอื่น ๆ	361,467 14.53%	419,172 17.98%	345,707 16.24%	325,377 17.10%	357,171 14.88%
3. ข้าวหนึ่ง	1,021,026 41.05%	824,689 35.38%	770,600 36.19%	523,171 27.50%	601,054 25.03%
4. ข้าวกล้อง	435,510 17.51%	438,571 18.82%	166,087 7.80%	286,365 15.05%	225,449 9.39%
5. ข้าวเปลือก	70,048 2.82%	63,643 2.73%	108,844 5.11%	51,108 2.69%	295,068 12.29%
6. ปลายข้าว	7,366 0.30%	11,708 0.50%	46,157 2.17%	85,387 4.49%	27,341 1.14%
7. ข้าวชนิดอื่น ๆ	37,752 1.52%	48,297 2.07%	96,014 4.51%	78,14 4.11%	40,803 1.70%
	2,487,288	2,330,875	2,129,295	1,902,415	2,401,159

ที่มา : WORLD GRAIN SITUATION AND OUTLOOK, DECEMBER 1988

หลักเกณฑ์การวินิจฉัยองค์ประกอบคำว่า "มีมากกว่าส่วนแบ่งอันเป็นธรรม" โดยคณะกรรมการฯ ในคดีดังกล่าว ตัดสินแตกต่างไปจากถ้อยคำในตัวบท ซึ่งใช้คำว่า "มากกว่า" ทำให้เข้าใจไปได้ว่าบทบัญญัติมุ่งให้พิจารณาเฉพาะส่วนที่เกินเท่านั้น ไม่รวมถึงส่วนลด แต่จากการตัดสินของคณะกรรมการฯ ในทางปฏิบัตินั้น โดยในคดีดังกล่าวคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาถึงสัดส่วนที่ลดลงด้วย ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อฝ่ายไทย ในกรณีปัญหาพาร์มแอนด์ : ข้าวไทย มีข้อเท็จจริงซึ่งกล่าวมาแล้วว่ามีปริมาณการขายหรือส่งออกเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งส่วนแบ่งตลาดข้าวในตลาดโลกก็มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น โดยในปี 2529 มีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 35 ขณะที่ในปี 2525-2527 ซึ่งมีส่วนแบ่งร้อยละ 20 (ตารางที่ 17)

ข. คดี The Wheat Flour Case ในปี 1975 สหรัฐฯ กล่าวหา ประชาคมยุโรป ตามมาตรา 16 และมาตรา 23 มีการเลื่อนออกไปจนมีการใช้ข้อตกลงว่าด้วยการช่วยเหลือทุน 1979 จึงมีการพิจารณาประเด็น "มีส่วนแบ่งเกินกว่าส่วนแบ่งอันเป็นธรรม" ตามมาตรา 10 (2) ของข้อตกลงดังกล่าว ซึ่งเป็นความพยายามในการขยาย หรือให้รายละเอียดมากขึ้น ในการตีความประเด็นดังกล่าว ตามมาตรา 16 (3) ของข้อตกลงทั่วไปโดยในคดีนี้ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาว่า

"ทั้งในตลาดเดี่ยวและตลาดรวม ส่วนแบ่งตลาดเป็นไปในลักษณะเดียวกัน โดยมีความเชื่อมโยง (causal link) ระหว่างการได้ส่วนแบ่งเพิ่มขึ้นของประชาคมยุโรปขณะที่ส่วนแบ่ง ของสหรัฐฯ ลดลงมีลักษณะเป็นการแทนที่ การนำมาใช้ซึ่งมาตรการช่วยเหลือทุนการส่งออกของประชาคม จะมีผลเป็น "การลดโอกาสการขาย" (reduced sales opportunities) สำหรับสหรัฐฯ"

จะเห็นได้ว่า คำตัดสินของคณะกรรมการในคดีนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการพิสูจน์องค์ประกอบ ของคำว่า "มีส่วนแบ่งเกินกว่าส่วนแบ่งอันเป็นธรรม" มีการพัฒนาไปไกลกว่าตัวบท โดยพิจารณาไปถึงประเด็น "การลดโอกาสการขาย" ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์กับฝ่ายไทย ในการนำมาปรับใช้ซึ่งมาตรา 16 (3) โดยสามารถพิสูจน์องค์ประกอบของคำว่า "มีส่วนแบ่งเกินกว่าส่วนแบ่งที่เป็นธรรม" ได้ง่ายขึ้น ในกรณีปัญหาพาร์มแอนด์ : ข้าวไทย

ข้อเท็จจริงในปี 2529 ราคาข้าวไทยตกต่ำมาก เพราะถูกกดดันให้ต้องลดราคาโดยขายในราคาเดิมไม่ได้ถ้าขายในราคาเดิมจะถูกแย่งส่วนแบ่งตลาดไปได้ การต้องลดราคาหรือขายในราคาต่ำลงเพื่อให้ขายแข่งกับสหรัฐฯได้ น่าจะอนุมานได้ว่า ไทยถูกลดโอกาสการขาย

ตารางที่ 17

ส่วนแบ่งตลาดข้าวของประเทศผู้ส่งข้าวออกที่สำคัญ ในตลาดข้าวโลก ปี 2522-2529

หน่วย : ร้อยละ

	2522-24	2525-27	2528	2529
ประเทศผู้ส่งข้าวออกที่สำคัญ				
ไทย	23	34	36	35
สหรัฐอเมริกา	22	20	17	19
จีน	7	9	9	9
ปากีสถาน	9	9	9	9
เม็กซิโก	5	7	4	5
อื่น ๆ	34	21	25	22
รวม	100	100	100	100

ที่มา : FAO. CCP:RI 88/3. MARCH. 1988

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในราคาเดิม สำหรับโอกาสการขายข้าวในตลาดประเทศที่สามหรือตลาดโลก เป็นความเสียหายที่ปรากฏชัดเจน อันเป็นผลสืบเนื่องจากการให้การช่วยเหลือทางการเงินส่งออกของสหรัฐ ฯ ทำให้สหรัฐ ฯ สามารถลดราคาได้มากกว่าปกติ และโน้มต่ำลงมาอยู่ในระดับใกล้เคียงกับราคาข้าวไทยมากขึ้น ตลอดจนสามารถระบาย ข้าวปริมาณมากจากสต็อก CCC ออกสู่ตลาดต่างประเทศ โดยกลไกหรือมาตรการสำคัญคือ สินเชื่อการค้าตลาด นอกจากนี้ยังมีโครงการต่าง ๆ ซึ่งเป็นการช่วยเหลือทางการเงินส่งออกโดยตรง ได้แก่ โครงการอาหารเพื่อสันติภาพ หรือ PL 480 โครงการส่งเสริมการส่งออก และโครงการค้าประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก เป็นต้น ซึ่งสนับสนุนให้สหรัฐ ฯ มีโอกาสการขายเพิ่มมากขึ้น ขณะที่ เป็นอุปสรรคกีดกันในการแสวงหา หรือขยายตลาดข้าวชายของไทย เป็นการลดโอกาสการขายข้าวไทย

ดังนั้น ประเด็นที่ข้าวไทยมี "ราคาตกต่ำ" แม้จะมีปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้นก็ตาม โดยตามเนื้อหาของคำตัดสินของคณะกรรมการ ฯ ก็ยังอยู่ในลักษณะของการที่ไทยเสียโอกาสการขายข้าวในราคาเดิมส่วนแบ่งตลาดข้าวที่เพิ่มขึ้นของสหรัฐ ฯ จึงมีส่วนแบ่งเกินกว่าส่วนแบ่งอันเป็นธรรม การกระทำของสหรัฐ ฯ จึงขัดต่อบทบัญญัติ มาตรา 16(3) ซึ่งเป็นเหตุหนึ่งที่ฝ่ายไทยอาจหยิบยกขึ้นเป็นประเด็นกล่าวอ้างหรือร้องเรียนต่อแกตต์ เพื่อขอให้มีการแก้ไขเยียวยาโดยกระบวนการระดับข้อพิพาทตามบทบัญญัติมาตรา 23 ต่อไปทั้งนี้ เริ่มต้นจากกระบวนการตามอนุมาตรา 1 โดยยกเหตุประการใดประการหนึ่ง หรือทั้งสอง ดังนี้

ประการแรก ฝ่ายไทยอาจกล่าวหาสหรัฐ ฯ ว่า การช่วยเหลือทางการเงินส่งออกของสหรัฐ ฯ โดยมาตรการต่าง ๆ ซึ่งบัญญัติไว้ในพาร์มแอนด์เอ็น ทำลายหรือทำให้สูญเสียไป ซึ่งผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศของไทย โดยสหรัฐ ฯ ไม่ปฏิบัติตามข้อผูกพันภายใต้แกตต์ ซึ่งบัญญัติในมาตรา 16(3) กำหนดห้ามมิให้ประเทศภาคีใด ให้การช่วยเหลือทางการเงินการค้าเกษตรในลักษณะซึ่งทำให้ประเทศนั้น ได้รับหรือมีส่วนแบ่งเกินกว่าส่วนแบ่งที่เป็นธรรม

มีแนวความคิด "prima facie nulification or impairment" โดยสันนิษฐานไว้ก่อนว่ามีการทำลายหรือทำให้สูญเสียผลประโยชน์ หรือสรุปในเบื้องต้นได้ว่าเป็นคดีซึ่งมีมูลถึงการทำลายหรือทำให้สูญเสียผลประโยชน์ ในสถานการณ์ซึ่งประเทศภาคีใดประเทศหนึ่ง เช่น ละเมิดข้อผูกพันภายใต้แกตต์ ซึ่งฝ่ายนั้นจะต้องนำหลักฐานมาโต้แย้งหรือแก้ข้อกล่าวหาว่าประเทศตนมิได้ก่อให้เกิดการทำลายหรือทำให้สูญเสียผลประโยชน์ของประเทศภาคีซึ่งกล่าวหา หากไม่ตอบโต้ก็อาจถูกเพิกถอนมาตรการซึ่งฝ่าฝืนแกตต์

แนวความคิดดังกล่าว จะเป็นประโยชน์กับฝ่ายไทย หากพิสูจน์ได้ว่าสหรัฐ ฯ ไม่ทำตามข้อผูกพันภายใต้แกตต์ โดยอ้างถึงมาตรา 16(3) ได้ ไทยก็ไม่ต้องพิสูจน์อีกว่า สหรัฐ ฯ ทำให้สูญเสียหรือทำลายซึ่งผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศของไทย แต่สำหรับฯ ต้องพิสูจน์ว่าไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหาย ดังกล่าวตามที่กฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนแล้วว่ามีอยู่

ประการที่สอง ฝ่ายไทยอาจจะกล่าวอ้างว่า สหรัฐฯ กระทำการซึ่งเป็นอุปสรรคหรือขัดต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของแกตต์ อันเป็นผลจากการนำมาใช้ซึ่งมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ทำให้สหรัฐ ฯ ได้รับส่วนแบ่งเกินกว่าส่วนแบ่งที่เป็นธรรมในตลาดโลก จึงขัดต่อบทบัญญัติตามมาตรา 16(3) ของข้อตกลงทั่วไป

กล่าวโดยสังเขป การช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโดยมาตรการต่าง ๆ ของฟาร์มแอคต์ ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสภาพการแข่งขันในตลาดที่สาม ประเทศไทยได้รับความเสียหายด้านราคาอย่างชัดเจน ต้องลดราคาให้ต่ำลงเพื่อให้ขายแข่งได้ และไม่ถูกแย่งส่วนแบ่งตลาด เป็นการถูกลดโอกาสการขายในราคาเดิม นับได้ว่ามาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวของสหรัฐ ฯ เป็นอุปสรรคทางการค้า ก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม การค้าข้าวระหว่างประเทศไม่เป็นโดยเสรี จึงขัดต่อวัตถุประสงค์ของแกตต์

ดังนั้นการปรับใช้มาตรา 23(1) อาจอ้างเหตุใดเหตุหนึ่ง หรือทั้งสองก็ได้ เพื่อนำไปสู่กระบวนการตามมาตรา 23 (2) ต่อไป

2. การปรับใช้หลักการระบายส่วนเกินของ เอฟ เอ โอ

เอฟ เอ โอ เป็นองค์การระหว่างประเทศหนึ่ง ซึ่งมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการผลิตและการค้าสินค้าเกษตร และให้ความสำคัญต่อปัญหาการระบายผลผลิตส่วนเกิน จึงมีการจัดตั้งหน่วยงานย่อย คือ CSD ดำเนินงานตามหลักการระบายส่วนเกินและพันธะการปรึกษาหารือ ของประเทศสมาชิก (Principles of Surplus Disposal and Consultations of Member Countries) เพื่อเป็นสื่อกลางช่วยในการสำรวจตรวจตรา ป้อนกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ทั้งประเทศไทย และสหรัฐ ฯ ต่างก็เป็นสมาชิก CSD ควรพิจารณาว่าประเทศไทยจะนำหลักการระบายส่วนเกินมาปรับใช้กรณีปัญหาฟาร์มแอคต์ : ข้าวไทยได้อย่างไร เพื่อเป็นพื้นฐานในการหยิบยกขึ้นประท้วงร้องเรียนต่อ CSD ให้เป็นประโยชน์กับฝ่ายไทยในแง่ของการสร้างแรงกดดัน

ตัดสินใจให้ฝ่ายสหรัฐฯ ในอีกทางหนึ่ง โดยผ่านทาง การเจรจาในเวทีระหว่างประเทศดังกล่าว ซึ่งอย่างน้อยก็ช่วยในการยกระดับให้เป็นเรื่องระหว่างประเทศได้ นอกเหนือไปจากการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และกลไกของแกตต์ ดังนั้นการปรับใช้หลักการระบายส่วนเกินของ เอฟ เอ โอ สามารถกระทำควบคู่ไปกับการปรับใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนของแกตต์ได้ ในกรณีนี้ผู้ทนายพาร์มแอคต์ : ชาวไทย

ก่อนจะกล่าวถึงทางเลือกของการนำมาปรับใช้ซึ่งหลักการระบายส่วนเกินว่าจะกระทำได้อย่างไรบ้างนั้น จะขอยกทัศนะบางประการเกี่ยวกับการยอมรับ และให้ความสำคัญต่อหลักการดังกล่าว ดังนี้

ก. ข้อมติแกตต์ปี 1955 (The 1955 GATT Resolution)^๑ โดยในสมัยประชุมครั้งที่ ๑ ได้มีการเรียกร้องและเสนอจากประเทศออสเตรเลีย ให้บัญญัติข้อกำหนดใหม่ให้มีการปรึกษาหารือก่อนการระบายส่วนเกิน เพื่อหลีกเลี่ยงการรบกวนอย่างร้ายแรง (Harmful disturbance) ต่อตลาดสินค้าชนิดนั้น แต่มีการคัดค้านจากประเทศสหรัฐฯ ที่ประชุมจึงมีเพียงร่างข้อมติเกี่ยวกับการระบายสินค้าเกษตรส่วนเกินอย่างปกติ อย่างไรก็ตามคณะทำงาน (Working Party) ได้ให้ความสนใจและพิจารณาถึงคำแนะนำของคณะมนตรีของ เอฟ เอ โอ ในเรื่องหลักการระบายสินค้าเกษตรส่วนเกิน โดยคณะทำงานแนะนำ (suggest) ต่อประเทศภาคีข้อตกลงทั่วไปว่า ควรมีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการระบายส่วนเกิน

ต่อมาการประชุมครั้งที่ 10 ที่ประชุมใหญ่แกตต์ ได้มีข้อมติในปี 1955 สำคัญคือให้ประเทศภาคีใด ๆ ซึ่งมุ่งจะระบายสินค้าเกษตรออกสู่ตลาดโลก ควรปรึกษาหารือกับประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ และประเทศอื่น ๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง เพื่อให้การระบายส่วนเกินนั้น เป็นไปอย่างปกติและหลีกเลี่ยงความเสียหายต่อผลประโยชน์ของประเทศภาคีอื่น

ข้อมติแกตต์ดังกล่าว Dam เห็นว่าเป็นไปตามคำแนะนำของคณะทำงานในการประชุมทบทวน ซึ่งดำเนินรอยตามหลักการระบายส่วนเกินของ เอฟ เอ โอ ดังนั้น หลักการดังกล่าวไม่เพียงแต่เป็นส่วนหนึ่งของกรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ยังมีสถานะอย่างไม่เป็นทางการ

^๑GATT, BISD 3rd Supp. (1955) : 222-229.

ตามข้อมติแกตต์ซึ่งกล่าวถึง⁹

ข. การระบายส่วนเกินกับการช่วยอุดหนุนการส่งออก Schwenger เห็นว่าปัญหาของการให้คำจำกัดความ ของคำว่า "การช่วยอุดหนุนการส่งออก" ถูกหลักเลี้ยงโดยการเบี่ยงเบนประเด็นไปยัง การระบายส่วนเกินไปต่างประเทศโดยรัฐบาล ไม่ว่าจะด้วยวิธีการให้การช่วยอุดหนุนการส่งออกหรือไม่ก็ตาม จึงมีบางส่วนของหลักการ ที่บัญญัติในลักษณะคล้ายคลึงกับหลักเกณฑ์ การช่วยอุดหนุนของแกตต์เช่น คำว่า "ส่วนแบ่งของผู้ส่งออก" (ekporter ' share) และ "ช่วงระยะเวลาก่อนหน้าที่เป็นฐาน" (a representative base period) เป็นต้น

Dam กล่าวว่า ประเด็นหนึ่งของการช่วยอุดหนุนการส่งออก ซึ่งนำปัญหามาสู่แกตต์ในหลาย ๆ ครั้ง ก็คือ การระบายส่วนเกินในรูปแบบที่ไม่ใช่ทางการค้าธรรมดา (non commercial terms) ซึ่งการจะแบ่งแยกโดยชัดเจนระหว่าง การช่วยอุดหนุนการส่งออก กับ การขายในรูปแบบพิเศษ (Concessional terms) กระทำได้โดยยาก เนื่องจากความเคลือบคลุมของเหตุจูงใจ ของประเทศผู้ขายหรือประเทศผู้ส่งออกนั่นเอง ว่ามุ่งจะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้ซื้อหรือผู้นำเข้า โดยแท้จริง หรือเพียงเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรหรือผู้ส่งออกในประเทศตนเอง อันเป็นลักษณะของยุทธวิธีหรือเทคนิคทางการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (unfair competitive tactic) เช่น การช่วยเหลือการด้านอาหาร ในลักษณะบังคับให้ซื้อ ตาม PL 480 เป็นต้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทางการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อตลาด วิธีทางการค้าธรรมดาของประเทศผู้ส่งออก¹⁰

McGovern ให้ทัศนะว่า การช่วยอุดหนุนการส่งออกสินค้าขึ้นปฐมไม่เพียงแต่เป็นเรื่องหนึ่งตามบทบัญญัติของข้อตกลงทั่วไปในมาตรา 16 แต่ยังคงอยู่ในขอบเขตหลักการระบายส่วนเกินของ

⁹Kenneth W. Dam, The GATT Law and International Economic Organization (Lonson:University of Chicago Press, 1970) , p.269

¹⁰ Kenneth W. Dam, The GATT Law and International Economic Organization, p. 268.

เอฟ เอ โอ อีกด้วย¹¹

๓. การใช้ร่วมกันหรือควบคู่ไปกับข้อตกลงอื่นบางกรณี แสดงถึง การยอมรับและนำมาใช้^{๑๑} ในทางปฏิบัติในระดับหนึ่ง เพื่อช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าสินค้าเกษตร เช่น ปัญหาการค้าข้าวระหว่างประเทศ โดยผู้ป้อนระบายข้าวออกสู่ตลาดโลกในราคาต่ำมาก ซึ่งสหรัฐฯ เห็นว่าเป็นผลให้สหรัฐฯ ต้องสูญเสียตลาดเกาหลีใต้ จึงมีความพยายามหาทางจำกัดหรือลดการระบายข้าวของผู้ป้อนในลักษณะดังกล่าว โดยมีการเจรจาและในที่สุดผลของการเจรจาของผู้แทนทั้งสองฝ่ายที่จัดขึ้น เมื่อ 10-12 เมษายน 2523 ผู้ป้อนตกลงจำกัดการระบายข้าวให้ลดลงเหลือปีละประมาณ 400000 ตัน ตั้งแต่ ปี 2523-2526 ทั้งผู้ป้อนจะต้องปฏิบัติตามวิธีการว่าด้วยการระบายส่วนเกินตามหลักการของเอฟ เอ โอ ด้วยกล่าวคือ จะต้องมีภาระแจ้งและหารือ กับประเทศผู้ส่งออกข้าวอื่น ๆ ทุกครั้งก่อนที่จะมีการตกลงขาย

ในลำดับต่อไป จะวิเคราะห์ถึงการปรับใช้หลักการระบายส่วนเกินกับกรณีปัญหาฟาร์มแอคต์ซึ่งส่งผลกระทบต่อการค้าของไทยในรูปแบบพิเศษ และทางเลือกที่สองจะวิเคราะห์หลักการในส่วนที่เกี่ยวกับการขายสินค้าจากสต็อกของรัฐบาล ในอัตราหรือปริมาณซึ่งผิดปกติ

2.1 หลักการในส่วนที่เกี่ยวกับการขายในรูปแบบพิเศษ (Principles governing sales on concessional terms) ในกรณีของฟาร์มแอคต์ มาตรการซึ่งมีลักษณะเป็นการขายในรูปแบบพิเศษอย่างชัดเจน ได้แก่ PL 480 หรือที่รู้จักกันในนามของ "โครงการอาหารเพื่อสันติภาพ" ซึ่งสหรัฐฯ อ้างว่าเป็นรูปหนึ่งของการให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร

จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้ในปี 2529 การส่งออกตามโครงการนี้จะลดสัดส่วนลงบ้างแต่ก็ยังอยู่ในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการอื่น ๆ (ตารางที่ 18)

การส่งออกข้าวตามโครงการดังกล่าว ส่วนใหญ่จะยังคงเป็นการขายตาม Title I และ III ส่วนการให้หรือบริจาค ตาม Title II นั้นมีน้อยมาก ในที่นี้จะบอกกล่าวถึง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขายซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันของการค้าข้าวไทยในตลาดประเทศที่สาม เป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งในการแสวงหา หรือขยายตลาดใหม่ ๆ เช่น ในปี

¹¹ Edmond McGovern, International Trade Regulation (Great Britain: Exeter Globefied Press, 1982) ,p. 258.

ตารางที่ 18

การสนับสนุนการส่งออกข้าวของสหรัฐอเมริกา

หน่วย : ตัน

ปี	โครงการ PL480	โครงการให้ สินเชื่อของ CCC	โครงการ EEP	โครงการ อื่น ๆ	รวมปริมาณข้าว ส่งออกตามโครง โครงการต่าง ๆ	สัดส่วนการสนับสนุน การส่งออก/ปริมาณ ที่ส่งออกทั้งหมด %
2518	747	48	-	-	795	36
2519	509	101	-	-	610	31
2520	691	15	-	-	705	30
2521	530	50	-	-	580	25
2522	486	42	-	-	528	22
2523	540	168	-	-	708	24
2524	360	452	-	-	812	26
2525	374	14	-	-	388	13
2526	475	328	-	-	803	35
2527	464	571	-	49	1,084	437
2528	577	359	-	180	1,116	56
2529	313	477	23	-	813	34
2530	426	636	28	60	1,150	53
2531	368	443	120	22	953	56

ที่มา : กระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา

2529 เซียราเลโอน เป็นการนำเข้าข้าวจากสหรัฐฯ ตามโครงการ PL 480 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าโครงการดังกล่าว เป็นเครื่องมือสำคัญของสหรัฐฯ ในการรักษาตลาด ซึ่งเป็นอุปสรรคกีดกันมิให้ไทยสามารถขยายตลาดข้าวไทยไปในประเทศเหล่านั้นได้

ดังนั้น จึงควรวิเคราะห์ว่าสามารถปรับใช้หลักการระบายส่วนเกินในส่วนที่เกี่ยวกับการขายในรูปแบบพิเศษ กับกรณีการส่งออกข้าวตาม PL 480 ซึ่งมีผลกระทบต่อข้าวไทยได้อย่างไร

ในลำดับแรก ประเทศไทยสามารถหยิบยกขึ้นกล่าวอ้างต่อ CSD ได้ว่า การขายสินค้าตาม PL 480 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Title I นี้ อยู่ในขอบเขตของหลักการระบายส่วนเกิน เนื่องจากเป็นการส่งมอบสินค้าตามประเภทที่จัดไว้ใน "รายการแสดงประเภทการส่งมอบสินค้า (Catalogue of Transactions) ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง การให้สินเชื่อบริหาร 20-40 ปี อัตราดอกเบี้ยต่ำมาก และมีระยะเวลาการปลอดหนี้ ให้กับประเทศผู้ซื้อสินค้าเกษตรจากสหรัฐฯ ซึ่งจัดได้ว่าเป็นการส่งมอบสินค้าประเภทที่ 10 ของรายการดังกล่าว

ส่วนที่สอง การขายสินค้า โดยยอมรับการชำระค่าสินค้าเป็นเงินตราสกุลท้องถิ่น ซึ่งสามารถเปลี่ยนเป็นดอลลาร์ได้ จัดอยู่ในประเภทที่ 8 ของรายการ

ส่วนที่สาม การให้เอกชนทำข้อตกลงกับรัฐบาลสหรัฐฯ เพื่อขอกู้เงิน โดยจะนำไปเป็นเงินทุนซื้อสินค้าส่วนหนึ่ง ตามโครงการ PTE (Private Entry Program) จัดว่าอยู่ในประเภทที่ 11 ของรายการ

ส่วนการขายตาม Title III นี้มีลักษณะสำคัญคือ การเปลี่ยนรูปจากเงินกู้ใน Title I มาเป็นเงินช่วยเหลือ จึงจัดอยู่ในประเภทที่ 3 ของรายการ

ดังนั้น ก่อนส่งมอบข้าวในลักษณะดังกล่าวในแต่ละครั้ง หรือก่อนการลงนามในข้อตกลงให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร โดยการขายสินค้าในลักษณะเช่นนั้น สหรัฐฯ มีหน้าที่ต้องแจ้ง ให้ประเทศอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ไทย ให้ได้รับทราบก่อน ทำให้ไทยสามารถทราบได้ว่า สหรัฐฯ จะปรึกษาหารือกับไทยหรือไม่ สถานที่ใด และเวลาใด ตลอดจนอาจได้รับข้อมูลซึ่งไม่เป็นที่สนใจของ CSD โดยตรง

กรณีตัวอย่าง เช่น กระทรวงเกษตรสหรัฐฯ แจ้งว่า เซียราเลโอน จะซื้อข้าวจากสหรัฐฯ เป็นจำนวน 9000 ตัน มูลค่า 4 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ตามโครงการ PL 480 ระหว่างวันที่ 21 พฤษภาคม ถึง 31 สิงหาคม 2529 และส่งมอบถึง 30 กันยายน 2529 โดยใช้เงินจาก

งบประมาณปีปัจจุบัน และจะซื้ออีก 11,562 ตัน เป็นข้าวสำหรับรัฐ ชั้น 5 หรือข้าวสารเมล็ดยาว ชนิดดีบรรจุถุงละ 50 กิโลกรัม ส่งมอบ 16 มิถุนายน - 16 กรกฎาคม 2529 ใช้เงินโครงการ PL 480 โดยขายจำนวน 6,300 ตัน ในราคา เอฟ โอ บี ตันละ 172.57 เหรียญสหรัฐ และอีก 5,262 ตัน โดยขายตันละ 173.47 เหรียญสหรัฐ

ในกรณีดังกล่าว เมื่อประเทศไทยได้รับแจ้งแล้ว ในขั้นตอนหรือลำดับต่อไป สามารถใช้ สิทธิ โดยดำเนินการตาม ทางเลือก ดังนี้

ก. เข้าร่วมในการปรึกษาหารือสองฝ่าย โดยฝ่ายไทยสามารถสังเกตการณ์ ตรวจสอบ หรือ ทบทวนได้ว่า มีการปฏิบัติตามในเรื่องการรักษาระดับความต้องการนำเข้าตามปกติ หรือ UMR (Usual Marketing Requirement) เพียงใด ซึ่งสหรัฐ มีความรับผิดชอบในการกำหนด ด้วย หากไม่กำหนดไว้ก็ต้องระบุถึงเหตุผลว่าไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดไว้เพราะอะไร อนึ่ง สหรัฐ จะต้องพิจารณาและคำนึงถึงด้วยว่า การส่งมอบข้าวของสหรัฐ จะต้องไม่ทำให้วิถีการค้า ปกติของข้าวไทยถูกทำลายหรือกระทบถึง

ถ้าฝ่ายไทยคาดได้ว่าจะมีผลกระทบต่อสภาพตลาดข้าวไทยเกิดขึ้นค่อนข้างแน่นอน จาก การส่งมอบข้าวในรูปแบบให้ความช่วยเหลือ ในลักษณะดังกล่าวของสหรัฐ ก็สามารถคัดค้านการกระทำ ของสหรัฐ หรือนำเรื่องเข้าสู่ CSD ต่อไปได้

ข. เข้าร่วมในการปรึกษาหารือหลายฝ่าย ซึ่งเป็นการปรึกษาหารือในอีกระดับหนึ่ง ซึ่งเป็นขั้นตอนภายหลังการปรึกษาหารือสองฝ่าย และก่อนจะมีการตกลงขั้นสุดท้ายระหว่างประเทศผู้ ให้ความช่วยเหลือ กับประเทศผู้รับความช่วยเหลือ

ประเทศไทยสามารถ เข้าร่วมการปรึกษาหารือในระดับนี้ได้ ไม่ว่าจะผ่านการเข้าร่วม การปรึกษาหารือสองฝ่ายหรือไม่ก็ตาม กล่าวคือ อาจเป็นกรณีที่ประเทศไทย ไม่ได้เข้าร่วมเลย หรือ เข้าร่วมแต่ก็ยัง ไม่สามารถหาข้อยุติอันที่เป็นตกลงกันได้ระหว่าง ไทยและสหรัฐ หรือยัง ไม่มี การลงมติในระดับสองฝ่าย ก็สามารถนำมาพิจารณาทบทวนในการปรึกษาหารือระดับหลายฝ่ายได้ ซึ่งอาจร้องขอให้เลื่อนระยะเวลาการปรึกษาหารือหรือการคัดค้านการส่งมอบซึ่งกล่าวถึงนั้น เพื่อให้สหรัฐ พิจารณาใหม่ หรือเปลี่ยนแปลงการส่งมอบเช่นนั้น เพื่อให้ส่งผลกระทบต่อสภาพหรือวิถี การค้าข้าวปกติของไทย

2.2 หลักการในส่วนที่เกี่ยวกับการระบายสต็อกของรัฐบาล ในปริมาณหรืออัตราผิดปกติ
(Principles governing sales of government-held stocks in exceptional

volumn, or at an exceptional rapid rate) ซึ่งตามวัตถุประสงค์ของหลักการทั่วไป (General Principles) กำหนดว่า ควรระบายในลักษณะปกติ (orderly manner) เพื่อหลีกเลี่ยงการกดดันอย่างผิดปกติใด ๆ (any undue pressure) อันมีผลให้ราคาในตลาดโลกตกต่ำ (falls of prices on world markets) โดยเฉพาะเมื่อราคาสินค้าเกษตรนั้น โดยทั่วไปตกต่ำอยู่แล้ว

มีคำแนะนำของคณะทำงาน (Working Party) เสนอว่ารัฐบาลซึ่งจะระบายสต็อกในลักษณะดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นการแทรกแซงอย่างร้ายแรงต่อรูปแบบปกติของการผลิตและการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้นจึงควรให้มีการปรึกษาร่วมกับประเทศอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวข้อง

หลักการดังกล่าวน่าจะจะเป็นประโยชน์กับฝ่ายไทย กรณีฟาร์มแอคต์: ข้าวไทยต่อการพิจารณาถึงมาตรการอื่นในฟาร์มแอคต์ ซึ่งนอกเหนือไปจาก PL 480 มาตรการใหม่ที่เป็นเครื่องมือหลักหรือกลไกสำคัญของฟาร์มแอคต์ ได้แก่ สินเชื่อของการตลาด หรือ MLP (Marketing Loan Program) อันมีบทบาทสำคัญในด้านการประกันราคา โดยไม่ยึดติดกับอัตราจำนำดังเช่น ในกฎหมายฉบับก่อน ๆ โดยเฉพาะกฎหมายฉบับปี 1981 ซึ่งมีผลให้มีข้าวในสต็อกของรัฐบาลมีสะสมเป็นจำนวนมาก เนื่องจากเกษตรกรไม่ไปไถคืน ดังนั้น เมื่อมีการนำมาตรการสินเชื่อเพื่อการตลาดมาใช้ นอกจากจะมีผลทำให้สำหรับรัฐ สามารถลดราคาข้าวส่งออกให้ต่ำลงอย่างมาก และใกล้เคียงกับราคาข้าวไทยมากขึ้น ยังมีผลให้เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลสหรัฐ ระบายข้าวในสต็อกของ CCC ซึ่งเกิดขึ้นจากราคาที่ไม่สมจริง ในระยะปี 2525 ถึง 2528 ได้ในปริมาณมากถึง 1.2 ล้านตัน จึงมีผลอย่างมากในการทำให้ราคาในตลาดโลกตกต่ำอย่างมากในระยะปี 2529

ฝ่ายไทยจึงน่าจะหยิบยกขึ้นเป็นเหตุกล่าวอ้างสำหรับรัฐ ในอีกประการหนึ่งว่า สหรัฐฯ ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหลักการระบายส่วนเกินของเอฟ เอ ไอ เนื่องจากการระบายสต็อกข้าวของสหรัฐฯ เป็นไปในลักษณะผิดปกติ อันมีผลให้ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำ นอกจากนั้นยังส่งผลกระทบต่อราคาข้าวของไทย ทำให้ไทยต้องลดราคาเพื่อให้ขายแข่งได้ แม้จะขายได้ในปริมาณเพิ่มขึ้น มูลค่าก็ลดลง รายได้จากการส่งออกลดส่งผลกระทบต่อฐานะเศรษฐกิจโดยรวม และเกษตรกรโดยเฉพาะก่อให้เกิดความเสียหายต่อไทยอย่างมาก อันเป็นผลของการแทรกแซงอย่างร้ายแรง (harmful interference) ต่อรูปแบบปกติของการค้าระหว่างประเทศโดยมาตรการดังกล่าวของสหรัฐฯ ซึ่งบัญญัติไว้ในฟาร์มแอคต์ ประเทศไทยซึ่งเกี่ยวข้องโดยเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ และได้รับผลกระทบดังกล่าว จึงมีสิทธิที่จะขอให้มีการปรึกษาหา

รื้อระหว่างไทยกับสหรัฐฯ

จะเห็นได้ว่าการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติ (Code of Conduct) ของ เอฟ เอ โอ เกี่ยวกับการระบายสินค้าเกษตรส่วนเกิน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการขายในรูปแบบพิเศษ และการขายสินค้าจากสต็อกของรัฐบาล มีการป้องกันแก้ไขปัญหา โดยการปรึกษาหารือ ก็เป็นทางเลือกที่ฝ่ายไทยควรพิจารณานำมาปรับใช้ให้ เป็นประโยชน์ต่อกรณีปัญหาฟาร์มแอคต์ซึ่งส่งผลกระทบต่อการค้าข้าวระหว่างประเทศของไทย ความคู่ไปกับการปรับใช้หลักกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือของเกษตรกร ซึ่งจะช่วยเหลือระดับประเด็นให้ เป็นเรื่องระหว่างประเทศ และเพิ่มแรงกดดันในระดับระหว่างประเทศต่อสหรัฐฯ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย