บทที่ 2

ลักษณะพิเศษของ VER มันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป

2.1 ความเป็นมาและผลของ Voluntary Export Restraint หรือ VER

2.1.1 ลักษณะของ VER

การจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจ (Voluntary Export Retraint หรือ VER) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศชนิดหนึ่งที่จัดอยู่ในจำพวกอุปสรรคทางการค้าที่มิใช่ภาษีศุลกากร (Non-Tariff Barriers หรือ NTBs) VER ที่ปรากฏขึ้นในระบบการค้าของโลกมักจะอยู่ในรูปแบบของการที่รัฐบาลของประเทศผู้ส่งออกจำกัดการส่งออกซึ่งสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งจากประเทศของตนไปสู่อีกประเทศหนึ่ง โดยการร้องขอจากรัฐบาลของอีกประเทศหนึ่ง [1] การจำกัดการส่งออกดังกล่าวมักทำขึ้นในรูปของข้อตกลงสองฝ่าย (Bilateral Agreement) ระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล (Government-to-Government) หรืออาจอยู่ในรูปของข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มอุตสาหกรรม (Government-to-Industries) หรือกลุ่มอุตสาหกรรมกับกลุ่มอุตสาหกรรม (Industries-to-Industries) เองก็ได้ ซึ่งในรูปแบบหลังนี้ผลของข้อตกลงจะไม่มีผลผูกพันต่อรัฐบาลของประเทศผู้ส่งออกแต่อย่างใด นอกจากนี้บางกรณีก็อาจทำขึ้นในรูปของข้อตกลงฝ่ายเดียว (Unilateral Agreement) ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของประเทศผู้ส่งออกแต่ละประเทศ มูลเหตุประการสำคัญที่ก่อให้เกิดการใช้ VER กันอย่างแพร่หลายในระบบการค้าระหว่างประเทศก็คือ ความยากในการใช้มาตรการฉุกเฉินหรือที่นิยมเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า "มาตรการป้องกัน" (Safeguard Measures) ตามมาตรา 19 ของแกตต์ (General Agreement on Tariff

---

[1] Brian Hindley. "GATT Safeguards and Voluntary Export Restraint : What Are the Interests of Developing Countries?" The World Bank Economic Review. 1 (September 1987) : 689 and "Voluntary Export Restraints and the GATT's Main Escape Clause" The World Economy (November 1980) : 314.

and Trade หรือ GATT) [2] ประกอบกับการใช้ VER จะทำให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Rent Income) เคลื่อนย้ายจากประเทศผู้นำเข้าไปสู่ประเทศผู้ส่งออก [3] เพราะประเทศผู้ส่งออกจะเป็นผู้ควบคุมการส่งออก (Export Licensor) ไม่ให้การส่งออกในแต่ละปีหรือแต่ละช่วงเวลาเกินกว่าจำนวนที่ได้มีการตกลงกันเอาไว้ และการเป็นผู้ควบคุมการส่งออกนี้ โดยหลักการทางเศรษฐศาสตร์แล้วประเทศที่เป็นผู้ควบคุมย่อมมีผลประโยชน์ทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกกันว่า "Quota Rents" ตกอยู่กับฝ่ายนั้น [4] นอกจากนี้เมื่อข้อตกลง VER สิ้นอายุลงและมีการเจรจาต่ออายุของสัญญาใหม่ ประเทศผู้ส่งออกก็สามารถต่อรองให้ประเทศผู้นำเข้ายกเลิกการจำกัดนั้นเสีย หรืออย่างน้อยที่สุดก็ให้เปลี่ยนหรือผ่อนปรนคำนิยามของประเภทสินค้าที่ถูกจำกัดการส่งออกเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการส่งออกของประเทศผู้ส่งออก ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงพากันนิยมใช้ VER กันมากกว่าการใช้มาตรการป้องกัน (Safeguard Measures) ของแกตต์

การจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจหรือ VER นี้ โดยความหมายในตัวของมันเองหมายถึงการที่ประเทศผู้ส่งออกเป็นผู้ที่กำหนดรูปแบบวิธีการและมาตรการในการจำกัดจำนวนหรือกระทำโดยประการอื่นใดในอันที่จะควบคุมปริมาณของสินค้าที่จะส่งออกไปจำหน่ายแก่

---

[2] ดู ภาคผนวก ก.

[3] Carl Hamilton. "Economic Aspects of Voluntary Export Restraints" Reprint Series No.299. Reprinted from Current Issues in International Trade, ed. by. David Greenaway, Macmillan, London 1985 : p. 105-106.

[4] สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, <u>กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ</u>. (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) 2532, หน้า 107-108.

ประเทศผู้นำเข้าเองแต่ฝ่ายเดียว และสามารถเพิ่มหรือลดขนาดของมาตรการเหล่านั้นได้เอง นอกจากนี้ยังใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุมกำกับและใช้บังคับต่อการส่งออกสินค้า ณ บริเวณเขตแดนของประเทศผู้ส่งออกอีกด้วย [5] แต่ในทางปฏิบัติ VER เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากแรงกดดันของประเทศผู้นำเข้าที่มีต่อประเทศผู้ส่งออกในลักษณะของการข่มขู่ด้วยอำนาจทางเศรษฐกิจและทางการเมืองที่เหนือกว่าเพื่อจำกัดการนำเข้าสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งหรือหลายชนิดมิให้มีการนำเข้ามากเกินไป จนก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในของประเทศผู้นำเข้า ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับ VER แบ่งแยกออกเป็น 2 แนวความคิด กล่าวคือ ฝ่ายแรกเห็นว่า VER เกิดขึ้นจากการกระทำในลักษณะข่มขู่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ฝ่ายที่สองเห็นว่า VER เกิดขึ้นโดยความสมัครใจ (ในความหมายที่ว่าประเทศผู้ส่งออกสมัครใจที่จะใช้ VER มากกว่าการใช้มาตรการใด ๆ ที่ชอบด้วยกฎหมายอันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศผู้นำเข้ามากยิ่งกว่า) [6] แนวความคิดเกี่ยวกับ VER ทั้งสองแนวความคิดนี้มีผลต่อมุมมองในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการป้องกัน (Safeguard Measures) ตามมาตรา 19 ของแกตต์เป็นอย่างมาก

2.1.2 <u>ความเป็นมาของ VER</u>

การจำกัดการส่งออกเริ่มปรากฏตัวขึ้นเป็นครั้งแรกในระบบการค้าโลกในราวต้นทศวรรษที่ 1930 ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายทางการค้า โดยเบลเยี่ยมและ

---

[5] Michel Kostecki. "Export-restraint Arrangements and Trade Liberalization" <u>The World Economy</u>. 10 (December 1987) : 426.

[6] Brian Hindley. Ibid ; p.697. and "The VER System and GATT Safeguards" The paper prepared for the conference on the role and Interests of the Developing Countries in the Multilateral Trade Negotiations held in Bangkok, October 30-November 1, 1986. p.12-13.

ฝรั่งเศสได้โอนสิทธิในการออกใบอนุญาตสินค้าให้แก่บรรดาประเทศผู้ส่งออกภายใต้การเจรจาสองฝ่ายในเรื่องโควต้า (quotas) [7] แต่การใช้ VER ที่สำคัญอันดับแรกที่ใช้เป็นเครื่องมือในการระงับข้อพิพาททางการค้าปรากฏขึ้นในรูปของข้อตกลง "สัญญาสุภาพบุรุษ" (Gentleman's Agreement) ในปี 1936 ข้อตกลงดังกล่าวเป็นการจำกัดสิ่งทอของญี่ปุ่นที่ส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกา ซึ่งกระทำโดยตัวแทนของกลุ่มอุตสาหกรรมทั้งสองประเทศ โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลของทั้งสองฝ่าย เหตุที่ต้องมีการทำข้อตกลง "สัญญาสุภาพบุรุษ" (Gentleman's Agreement) ก็เนื่องมาจากญี่ปุ่นได้ส่ง cotton textiles ไปจำหน่ายในสหรัฐอเมริกาในปริมาณที่เพิ่มขึ้นสูงอย่างรวดเร็วจากจำนวน 1.22 ล้าน ตารางหลาในปี 1929 เพิ่มขึ้นเป็น 7.29 ล้านตารางหลา ในปี 1936 และภายในสิ้นปีเดียวกันนั้นเอง จำนวนส่งออกล่วงหน้าสำหรับปี 1937 ก็ได้เพิ่มขึ้นถึง 150 ล้านตารางหลา ด้วยเหตุนี้เองบรรดาผู้ผลิตสิ่งทออเมริกัน จึงได้หาวิธีที่จะลดการเพิ่มขึ้นของการแข่งขันของญี่ปุ่นโดยการทำข้อตกลงดังกล่าว ซึ่งกำหนดให้จำกัดการส่งออกสินค้าผ้าฝ้ายไว้ในปริมาณ 155 ล้านตารางหลาในปี 1937 และ 100 ล้านตารางหลาในปี 1938 เมื่อสัญญาสิ้นสุดอายุลงในปลายปี 1938 ก็ได้มีการต่ออายุสัญญาออกไปอีกสองปี โดยอนุญาตให้ญี่ปุ่นส่งออกได้ในปริมาณไม่เกิน 100 ตารางหลา สำหรับปี 1939 และ 1940 นอกจากข้อตกลงจำกัดการส่งออกผ้าฝ้ายแล้ว ญี่ปุ่นยังได้ทำข้อตกลงแยกสำหรับสินค้าแต่ละชนิดอีก เช่น cotton rugs, velveteens and corduroys และ cotton hosiery และในระหว่างทศวรรษที่ 1930 นั้นเอง ญี่ปุ่นก็ได้ทำข้อตกลงที่มีลักษณะเช่นเดียวกันนี้กับประเทศพม่า อินเดีย ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักรด้วย [8]

---

[7] Kent Jones. "Voluntary Export Restraint : Political Economy, History and the Role of the GATT". Journal of World Trade. 23 (June 1987) : 128 quoting from Heinrich Heuser," Control of International Trade (London : George Routledge and sons, 1939), p. 112.

[8] Ibid., p. 129.

ต่อมาแม้ว่าสงครามโลกครั้งที่ 2 จะได้ยุติลงแล้ว แต่ปรากฏว่าการจำกัดสินค้าที่นำเข้าจากประเทศญี่ปุ่นก็ยังคงมีอยู่ และตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา การค้าโลกเกี่ยวกับสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปก็ได้ถูกกำหนดโดยการทำข้อตกลงที่ต่อเนื่องกัน ซึ่งข้อตกลงเหล่านี้มีลักษณะเป็นการกีดกันทางการค้า และมีผลทำให้ระบบการค้าเสรีไม่อาจดำเนินต่อไปได้โดยสะดวก

ในปัจจุบันนี้ปรากฏว่าข้อตกลง VER ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดการส่งออกสินค้าจากประเทศต่าง ๆ อย่างแพร่หลายเช่น จำกัดการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปของประเทศกำลังพัฒนาไปยังยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือ จำกัดการส่งออกรถยนต์นั่งโดยสารจากญี่ปุ่นไปยังเยอรมันนี ฝรั่งเศส อิตาลี อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา จำกัดการส่งออกเหล็กกล้าจากญี่ปุ่นและยุโรปไปยังสหรัฐอเมริกา จำกัดการส่งออกชิ้นส่วนอิเลคทรอนิคจากกลุ่มประเทศอาเซียนไปยังบรรดาประเทศที่พัฒนาแล้ว นอกจากนี้ยังถูกใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดสินค้าจำพวกผลิตผลทางการเกษตรอีกด้วย เช่น การจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยไปยังประชาคมยุโรป เป็นต้น

2.1.3 <u>ผลทางด้านกฎหมายของ VER</u>

ข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจหรือ VER เป็นข้อตกลงสองฝ่าย (Bilateral Agreement) ระหว่างรัฐต่อรัฐที่ทำขึ้นเพื่อเบี่ยงเบนหลักปฏิบัติทางการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะบทบัญญัติตามมาตรา 19 ของแกตต์ อันเป็นบทยกเว้น (escape clause) ที่อนุญาตให้ประเทศภาคีสมาชิกใช้มาตรการใด ๆ ในการจำกัดการนำเข้าสินค้าได้เป็นการชั่วคราว แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่เนื่องจากการใช้บทยกเว้นดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ง่ายนัก เพราะจะต้องเข้าองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ทุกข้อจึงจะสามารถใช้มาตรการดังกล่าวได้ ด้วยเหตุนี้ ประเทศคู่ค้าต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศผู้นำเข้าจึงนิยมใช้ข้อตกลง VER ซึ่งสามารถทำได้ง่ายมากกว่า อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายตามบทบัญญัติของแกตต์ในมาตรา 1 ซึ่งได้บัญญัติหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favored-Nation Treatment หรือ MFN) และหลักการห้ามเลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) อันเป็นหลักสำคัญของแกตต์จะพบว่าข้อตกลง VER มิได้เป็นไปตามหลักการของแกตต์ดังกล่าวข้างต้นแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากลักษณะทั่วไปของข้อตกลง VER ดังนี้คือ

1. เป็นข้อตกลงสองฝ่าย
2. ที่จำกัดจำนวนต่อการนำเข้าสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งหรือหลายชนิด
3. เป็นการเลือกปฏิบัติต่อประเทศคู่ค้าเป็นราย ๆ ไป
4. ข้อตกลงนี้ไม่เป็นที่เปิดเผยแก่ประชาคมระหว่างประเทศทั่วไป

ลักษณะของข้อตกลง VER ดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติต่อประเทศผู้ส่งออกบางรายโดยการบังคับหรือข่มขู่ด้วยอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เหนือกว่าให้ประเทศผู้ส่งออกจำต้องยอมรับการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกเอง ซึ่งเป็นการไม่ยุติธรรมแก่ประเทศที่ต้องตกอยู่ในสภาพที่ไม่มีทางเลือกที่ดีกว่าการยอมรับข้อตกลง VER วิธีการดังกล่าวนี้ขัดกับหลัก MFN และหลักการห้ามเลือกปฏิบัติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการกำจัดอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (Non-Tariff Barrier) ให้มีอยู่น้อยที่สุด นอกจากนี้ข้อตกลง VER ยังละเมิดต่อบทบัญญัติของแกตต์ในมาตรา 11 (1) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"ห้ามการห้ามหรือการจำกัดใด ๆ นอกจากภาษีศุลกากร ภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมไม่ว่าการห้ามหรือการจำกัดนั้น จะกระทำในรูปของโควต้า การอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกหรือการกระทำโดยมาตรการอื่นใดโดยประเทศภาคีสมาชิก..... ต่อการส่งออกหรือการขายเพื่อส่งออกซึ่งสินค้าใด ๆ ไปยังดินแดนของประเทศภาคีสมาชิกอื่นใด"

และยังละเมิดต่อบทบัญญัติในมาตรา 13 (1) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"การห้ามหรือการจำกัดใด ๆ .... ต่อการส่งออกซึ่งสินค้าของประเทศภาคีสมาชิกอื่น ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีการใช้การห้ามหรือการจำกัดนั้น ๆ กับสินค้าที่นำเข้าหรือส่งออกจากประเทศภาคีสมาชิกทุกประเทศเหมือนกัน"

จากบทบัญญัติของแกตต์ดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ข้อตกลง VER นั้น ขัดต่อบทบัญญัติของแกตต์โดยสิ้นเชิง ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือเมื่อข้อตกลง VER ขัดต่อบทบัญญัติของแกตต์แล้ว จะมีผลใช้บังคับได้ต่อไปหรือไม่เพียงใด

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในมาตรา 38 ซึ่งกล่าวถึงที่มาหรือบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ (Source of International Law) ว่ามีทั้งที่เกิดจากข้อตกลง (Conventional Sources) และที่มิได้เกิดจากข้อตกลง (Non-Conventional Sources) และที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญซึ่งจะกล่าวถึงในที่นี้คือที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกิดจากข้อตกลงหรือสนธิสัญญา ซึ่งอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 1969 ได้ให้คำนิยามของคำว่า สนธิสัญญา (Treaty) ไว้ในมาตรา 2 วรรค 1 a ว่า

"ถ้อยคำ "สนธิสัญญา" หมายถึงข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่าง ๆ และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะได้ทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือสองฉบับหรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกันและไม่ว่าจะเรียกชื่อเช่นใด" [9]

ด้วยเหตุที่ข้อตกลง VER เป็นข้อตกลงสองฝ่ายที่ทำขึ้นระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล (Government-to-Government) หรือรัฐบาลกับกลุ่มอุตสาหกรรม (Government-to-Industries) จึงถือเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมายที่คู่สัญญาจะต้องปฏิบัติตามและมีกำลังบังคับให้ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามพันธกรณีที่มีอยู่ต่อกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ [10] ความผูกพันตามสนธิสัญญาที่เกิดขึ้นนี้ เกิดจากหลักกฎหมายจารีต

---

[9] ประสิทธิ์ เอกบุตร. กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง เล่ม 1 สนธิสัญญา. (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) 2534. หน้า 46.

[10] เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

ประเพณีที่ว่า "สัญญาต้องเป็นสัญญา" (Pacta sunt servanda) เมื่อมีการทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐเกิดขึ้นและมีผลใช้บังคับแล้วก็ย่อมก่อให้เกิดความผูกพันแก่รัฐภาคีคู่สัญญาที่จะต้องปฏิบัติ หรืองดเว้นการปฏิบัติใด ๆ ตามที่สนธิสัญญากำหนด [11] ดังนั้นแม้ข้อตกลง VER จะละเมิดและขัดกับบทบัญญัติของแกตต์ แต่ข้อตกลง VER ก็ยังคงมีผลใช้บังคับและผูกพันทางกฎหมายให้คู่สัญญาต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่ตามข้อตกลงนั้นในฐานะที่เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เป็นที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศอย่างหนึ่ง ซึ่งรัฐภาคีทุกรัฐในสังคมระหว่างประเทศต้องเคารพและปฏิบัติตามและจะละเมิดมิได้ การละเมิดหรือการไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญาถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความรับผิดของรัฐผู้ไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญานั้น ดังจะเห็นได้จากคำตัดสินของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดี Chorzow Factory case ค.ศ. 1927 [12] ซึ่งได้ตัดสินไว้อย่างชัดแจ้งว่า

"ศาลเห็นว่านี่คือหลักกฎหมายระหว่างประเทศและยิ่งกว่านั้นเป็นข้อคิดทั่วไป (General Concept) ของกฎหมายที่ว่า การละเมิดพันธกรณีย่อมนำไปสู่หนี้ที่จะต้องชดใช้" [13]

จากคำตัดสินของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดีนี้ชี้ให้เห็นว่า หากมีการละเมิดหรือการไม่ปฏิบัติตามสัญญาเกิดขึ้นและก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง คู่สัญญาที่เป็นฝ่ายละเมิดนั้นจะต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น แม้ว่าจะไม่ได้ระบุเรื่องความรับผิดในเรื่องละเมิดไว้ในสนธิสัญญาก็ตาม

---

[11] เรื่องเดียวกัน, หน้า 130.

[12] ดูคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ลงวันที่ 13 กันยายน 1928, Case concerning the Factory of Chorzow, P.C.I.J., Series A, No.17.

[13] ประสิทธิ์ เอกบุตร, อ้างแล้ว, หน้า 137.

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในกรณีของประเทศไทยซึ่งได้มีการทำข้อตกลง VER ในเรื่องการค้ามันสำปะหลังกับประชาคมยุโรปนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าประเทศไทยได้ทำข้อตกลง VER มันสำปะหลังกับประชาคมยุโรปในวันที่ 2 กันยายน 2525 ก่อนที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสมาชิกของแกตต์ (ไทยเข้าเป็นสมาชิกของแกตต์เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2525) แม้ว่าข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade หรือ GATT) จะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่วางหลักเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติในทางการค้าระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตาม ซึ่งทั้งประชาคมยุโรปและประเทศไทยต่างก็เป็นภาคีสมาชิกของข้อตกลงนี้ด้วยกันทั้งสองฝ่ายและจะต้องผูกพันและปฏิบัติตามบทบัญญัติของแกตต์ก็ตาม แต่เมื่อทั้งประเทศไทยและประชาคมยุโรปได้มาทำข้อตกลง VER มันสำปะหลังแยกต่างหากขึ้น ซึ่งผลของข้อตกลงดังกล่าวขัดต่อหลักการของแกตต์โดยชัดแจ้ง แต่อย่างไรก็ตามข้อตกลง VER มันสำปะหลังที่ทำขึ้นนั้นก็ยังมีผลใช้บังคับและผูกพันให้ประเทศไทยและประชาคมยุโรปต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่ต่อกันตามข้อตกลงที่ได้ทำขึ้นนั้นในฐานะเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ และต้องถือว่าข้อตกลง VER มันสำปะหลังนี้เป็นข้อตกลงที่ทำขึ้นเพื่อยกเว้นการปฏิบัติตามหลักการของแกตต์ ในเรื่องการห้ามจำกัดจำนวนตามมาตรา 11 (1) ประกอบกับมาตรา 13 (1) ดังกล่าวมาแล้ว

2.1.4 <u>ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ</u>

การที่ประเทศต่าง ๆ หันมานิยมใช้การทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจหรือ VER เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการค้าของตนกันมากขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมและต่อประเทศคู่สัญญาหลายประการ ซึ่งอาจกล่าวได้โดยสังเขปดังนี้

ก. <u>ผลกระทบต่อระบบการค้าของโลก</u>

แนวความคิดขององค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) และแกตต์นั้นมุ่งที่จะให้ประเทศต่าง ๆ มีการค้าขายกันอย่างเสรีโดยปราศจากการกีดกันทางการค้าระหว่างกัน

019153

แต่ปรากฏว่าตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา การกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้เพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดโดยเฉพาะการนำเอามาตรการจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจหรือ VER มาใช้กันอย่างแพร่หลาย ซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคในทางการค้าเป็นอย่างมาก เพราะทำให้ประเทศผู้ส่งออกไม่สามารถส่งสินค้าที่ตนผลิตออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้เต็มที่ตามศักยภาพที่ตนมีอยู่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นในมวลรวมของตลาดโลก คือทำให้เกิดส่วนเกินล้น (Surplus) ของการผลิต ดังนั้นประเทศต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องลดการผลิตของตนเองลง สำหรับผลผลิตส่วนที่เหลือจากการส่งไปจำหน่ายยังตลาดที่มีการจำกัดก็ต้องส่งออกไปจำหน่ายยังตลาดอื่น ๆ ในราคาที่ต่ำกว่ามาก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็เช่น การค้ามันสำปะหลังของไทย [14] เป็นต้น

การใช้ VER มีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดการนำเข้าสินค้าจากประเทศหนึ่ง แต่กลับมีผลทำให้การนำเข้าสินค้าชนิดเดียวกันจากประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ได้ถูกทำข้อตกลง VER ด้วย มีอัตราส่วนการนำเข้าเพิ่มขึ้นแทนที่จำนวนของสินค้าจากประเทศที่ถูกจำกัดลงไปนั้น โดยเฉพาะถ้าการแทนที่ดังกล่าวเป็นการแทนที่ของสินค้าที่มาจากแหล่งผลิตที่มีต้นทุนการผลิตที่สูงกว่า ก็จะทำให้ประชาชนในประเทศผู้นำเข้าต้องซื้อสินค้าในราคาที่แพงกว่า [15] ในขณะเดียวกันประเทศผู้นำเข้าก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนทางสังคมเพิ่มขึ้นด้วย

เมื่อพิจารณาถึงประเด็นที่ว่าการทำข้อตกลง VER ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายของ Rent Income จากประเทศผู้นำเข้าไปสู่ประเทศผู้ส่งออกเพื่อเป็นค่าชดเชยที่ถูกจำกัดการส่งออกนั้น จากการวิเคราะห์ทางระบบธุรกิจพบว่า การที่ประเทศผู้ส่งออกได้ Rent Income ไปนั้น

---

[14] การส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปจำหน่ายยังประชาคมยุโรป ซึ่งเป็นตลาดที่มีการทำข้อตกลง VER จะได้ราคาที่สูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับการส่งออกไปจำหน่ายยังตลาดอื่น ๆ

[15] Carl Hamilton. op.cit., p. 109.

ไม่ได้ไปทั้งหมดดังเช่นที่ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ได้ตั้งไว้เสมอไป เนื่องจากจะมีการแบ่ง Rent Income กันระหว่างบริษัทผู้ส่งออกและผู้จัดจำหน่ายในประเทศผู้นำเข้าดังตัวอย่างจากการจำกัดการส่งออกรถยนต์จากประเทศญี่ปุ่นไปยังสหรัฐอเมริกา ซึ่งปรากฏว่าในรอบระยะเวลาปีงบประมาณปี 1984-85 ได้มีการประมาณกันว่า 60% ของ Rent Income ตกไปสู่พ่อค้าขายปลีกในสหรัฐอเมริกา และที่เหลืออีกเพียง 40% เป็นของผู้ส่งออกชาวญี่ปุ่น [16]

การนำมาตรการจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจหรือ VER มาใช้เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในของประเทศและเพื่อขจัดความได้เปรียบเปรียบเทียบ (comparative advantage) ของประเทศคู่ค้าในลักษณะนี้มีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้น และจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนแก่ตลาดการค้าของโลกมากขึ้นเช่นกันเนื่องจากลักษณะการใช้ VER จะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อประเทศคู่ค้าเป็นรายประเทศ ซึ่งนับเป็นอุปสรรคที่กีดกันมิให้การค้าขายเป็นไปโดยเสรีตามที่ควรจะเป็น

ข. <u>ผลกระทบต่อประเทศผู้ส่งออก</u>

เมื่อประเทศผู้ส่งออกยอมทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจหรือ VER ต่อการส่งออกสินค้าของตน ผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดคือ ทำให้จำนวนสินค้าที่เคยส่งออกได้อย่างเสรีต้องถูกจำกัดจำนวนลงและส่งออกได้ไม่เกินจำนวนที่ได้ตกลงกันไว้ ซึ่งมีผลทำให้รายได้จากการส่งออกของประเทศต้องขาดหายไป การที่ประเทศผู้ส่งออกไม่สามารถส่งสินค้าของตนออกไปจำหน่ายได้เต็มที่ตามปริมาณของสินค้าที่ผลิตได้ก่อให้เกิดส่วนเกินล้น (surplus) ขึ้นเป็นเหตุให้สินค้ามีราคาต่ำลง เนื่องจากอุปทานมีมากกว่าอุปสงค์จึงทำให้เกิดการกดราคา ดังนั้น

---

[16] Michel Kostecki. op. cit., p. 432.

ผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดก็คือเกษตรกร และเมื่อมีส่วนเกินล้นของสินค้ามากก็จะทำให้ประเทศผู้ส่งออกต้องลดกำลังการผลิตของประเทศลง ผลที่ตามมาก็คือ ทำให้การจ้างงานภายในประเทศของประเทศผู้ส่งออกต้องลดลงด้วยเช่นกัน [17] อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศผู้ส่งออกยอมทำข้อตกลง VER ก็มีข้อดี คือทำให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ตกมาอยู่กันตน [18] เป็นการทดแทนความเสียหายได้ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งก็คือเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการใช้มาตรการตอบโต้ทางกฎหมายวิธีอื่น ๆ เช่น Anti-Dumping หรือ Countervailing Duties หรือใช้มาตรการป้องกันตามมาตรา 19 ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียทางเศรษฐกิจแก่ประเทศผู้ส่งออกมากกว่า

สำหรับประเทศกำลังพัฒนาแล้วถือได้ว่าข้อตกลง VER เป็นอุปสรรคโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก [19] เนื่องจากสินค้าที่ผลิตได้ส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ไม่ได้ใช้เทคโนโลยีในการผลิตที่สูงมากนัก จึงมักจะเสียเปรียบแก่สินค้าของประเทศอุตสาหกรรมหรือประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีเทคโนโลยีสูงกว่า ในปัจจุบันประเทศกำลังพัฒนาได้เพิ่มศักยภาพในการผลิตสินค้าของตนขึ้นโดยการแสวงหาและใช้เทคโนโลยีตลอดจนวิทยาการใหม่ ๆ เข้ามาช่วยในการผลิตสินค้าให้มีคุณภาพดีขึ้น [20] เพื่อช่วยให้สินค้าของตนสามารถแข่งขันกับสินค้าของประเทศอื่น ๆ ได้ และโดยเฉพาะเมื่อ VER ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้า ประเทศผู้ส่งออกจึงต้องหันไปหา

---

[17] Brian Hindley. op. cit., p. 698.

[18] Carl Hamilton, op.cit. p.105.

[19] Heinz Gert Prensse. "Voluntary Export Restraints An Effective Means Againt a Spread of Neo-Protectionism? Journal of World Trade. 25 (April 1991) : 17.

[20] Ibid.

ตลาดใหม่ ๆ เพื่อระบายสินค้าของตนออกไป ซึ่งตลาดใหม่ ๆ เหล่านั้นก็มักจะถูกครอบครองโดยผู้ผลิตสินค้าที่มีคุณภาพสูงอยู่แล้ว ดังนั้นการแข่งขันจึงมีอยู่ค่อนข้างสูง สินค้าของผู้ผลิตที่มีคุณภาพดีกว่าเท่านั้นจึงจะแข่งขันในตลาดดังกล่าวได้

ค. ผลกระทบต่อประเทศผู้นำเข้า

การทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจ หรือ VER กับประเทศผู้ส่งออกในสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งจะทำให้การนำเข้าสินค้าชนิดนั้น ๆ มีปริมาณลดลงจนทำให้สินค้าเกิดการขาดแคลนและทำให้มีราคาสูงขึ้นซึ่งจะเห็นได้จากการเปรียบเทียบราคาของสินค้าต่อหน่วยที่จำหน่ายในประเทศผู้นำเข้ากับประเทศผู้ส่งออกและในตลาดโลกจะพบว่าราคาของสินค้าต่อหน่วยในประเทศผู้นำเข้าจะมีราคาที่สูงกว่า [21]

ในด้านการผลิตภายในประเทศของสินค้าชนิดเดียวกันกับสินค้าของต่างประเทศที่ถูกใช้ VER จะมีปริมาณการผลิตเพิ่มสูงขึ้นเล็กน้อย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากมาตรการจูงใจของรัฐบาลในการนำ VER มาใช้ [22] แต่ก็ต้องประสบกับปัญหาการนำเข้าของสินค้าชนิดเดียวกันจากประเทศอื่นที่มิได้มีการทำข้อตกลง VER ด้วย นอกจากนี้ประเทศผู้นำเข้าต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายต้นทุนทางสังคมเพิ่มมากขึ้น เมื่อประเทศผู้ส่งออกใช้นโยบายผูกขาดราคาโดยอ้างถึงความจำเป็น

---

[21] Brian Hindley., "Voluntary Export Restraints and the GATT's Main Escape Clause." The World Economy. 3 (November 1980) : 317.

[22] Carl Hamilton. op. cit., p. 105.

อันเนื่องมาจากการใช้ VER [23] และประการสำคัญคือประเทศผู้นำเข้าอาจต้องยอมสูญเสียค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ไปให้แก่ประเทศผู้ส่งออกเพื่อเป็นเครื่องแลกเปลี่ยนกับการที่ประเทศผู้ส่งออกยอมทำข้อตกลง VER ด้วย

2.2 ประเภทของ VER ที่เกิดขึ้นอันเนื่องจากบทบัญญัติของแกตต์

อุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศที่สำคัญประการหนึ่งที่จัดอยู่ในประเภท "อุปสรรคที่มิใช่ภาษีศุลกากร" (Non-Tariff Barrier) ที่แกตต์พยายามจะกำจัดให้หมดไปได้แก่การจำกัดการนำเข้าโดยการจำกัดจำนวน (Quantitative Restrictions) หรือที่นิยมเรียกกันสั้น ๆ ว่า "โควต้า" (Quota)

การจำกัดการนำเข้าโดยการกำหนดจำนวนหรือโควต้า คือการกำหนดปริมาณนำเข้าของสินค้าแต่ละชนิดไว้ในระดับหนึ่งในช่วระยะเวลาหนึ่ง และเมื่อมีการนำเข้าสินค้าชนิดนั้น ๆ จนเต็มตามจำนวนที่กำหนดไว้ก็จะนำสินค้าชนิดนั้น ๆ เข้ามาอีกไม่ได้ หรือหากจะนำเข้าอีกก็ต้องเสียภาษีศุลกากรในอัตราที่สูงมาก ด้วยเหตุที่โควต้ามักจะถูกใช้เป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้นในแนวความคิดขององค์การค้าระหว่างประเทศ (ITO) และแกตต์ จึงพยายามที่จะยกเลิกการใช้โควต้าลงเสีย แต่ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วยังมีการใช้โควต้ากันอยู่เป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในเรื่องของการค้าสินค้าเกษตรกรรม นอกจากนี้ประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็เป็นประเทศที่สำคัญที่ผลักดันให้มีมาตรา 11 ของแกตต์ขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้มีการจำกัดโควต้า

---

[23] Heinz Gert. op.cit., p. 7.

ต่อสินค้าเกษตรกรรมได้ [24] สำหรับประเทศกำลังพัฒนาการใช้โควต้ามีประโยชน์อยู่ 3 ประการ คือ ประการแรก โควต้าเป็นมาตรการทางการเมืองเพื่อกีดกันการแข่งขันสินค้าจากต่างประเทศ ประการที่สอง โควต้าถูกใช้เป็นเครื่องคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศไม่ให้ได้รับความเสียหายจากการถูกแข่งขันโดยสินค้าจากต่างประเทศ และประการสุดท้ายคือ การใช้โควต้าช่วยในการแก้ไขปัญหาดุลย์การชำระเงิน (Balance of Payment) [25]

2.2.1 <u>หลักห้ามการจำกัดจำนวน</u>

แกตต์ได้วางหลักในการห้ามการจำกัดจำนวนเอาไว้ในมาตรา 11-14 รวม 4 มาตรา แต่บทบัญญัติที่สำคัญและเป็นหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการจำกัดจำนวนได้แก่มาตรา 11 และ 13 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ คือ

มาตรา 11 (1) ห้ามการห้ามหรือการจำกัดใด ๆ นอกจากภาษีศุลกากร ภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมไม่ว่าการห้ามหรือการจำกัดนั้นจะกระทำในรูปของโควต้า การอนุญาตนำเข้าหรือส่งออก หรือกระทำโดยมาตรการอื่นใด โดยประเทศภาคีสมาชิกต่อการนำเข้าซึ่งสินค้าใด ๆ ที่มาจากดินแดนของประเทศภาคีสมาชิกอื่น ๆ หรือต่อการส่งออกหรือการขายเพื่อส่งออก ซึ่งสินค้าใด ๆ ไปยังดินแดนของประเทศภาคีสมาชิกอื่นใด [26]

---

[24] John H.Jackson, World Trade and the law of GATT, p.306-307.

[25] สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, อ้างแล้ว, หน้า 60.

[26] ดู ภาคผนวก ก.

มาตรา 13 (1) การห้ามหรือการจำกัดใด ๆ โดยประเทศภาคีสมาชิกที่มีต่อการนำเข้าหรือการส่งออกซึ่งสินค้าของประเทศภาคีสมาชิกอื่น ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีการใช้การห้ามหรือการจำกัดนั้น ๆ กับสินค้าที่นำเข้าหรือส่งออกจากประเทศภาคีสมาชิกทุกประเทศเหมือนกัน [27]

กล่าวโดยสรุปแล้ว มาตรา 11 (1) เป็นการห้ามการจำกัดจำนวนหรือตั้งข้อจำกัดใด ๆ ต่อการนำเข้าสินค้า ไม่ว่าการห้ามหรือการตั้งข้อจำกัดนั้น ๆ จะกระทำในรูปของโควต้าหรือรูปแบบใด ๆ ก็ตาม เว้นแต่จะเป็นการเก็บภาษีศุลกากร ภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามทางปฏิบัติโดยทั่วไป สำหรับมาตรา 13 (1) ที่บัญญัติไว้เช่นนั้นก็เพื่อต้องการให้มีการใช้หลักการห้ามเลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) [28] ต่อการห้ามหรือการตั้งข้อจำกัดต่าง ๆ ด้วย นั่นเอง

2.2.2 ข้อยกเว้นหลักห้ามจำกัดจำนวน

ก) มาตรา 11 (2)

---

[27] ดู ภาคผนวก ก.

[28] สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, อ้างแล้ว, หน้า 47-51 และดูการวิเคราะห์ปัญหาโครงสร้างของหลักการดังกล่าวในสุรเกียรติ์ เสถียรไทย. "หลักการไม่เลือกปฏิบัติและหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่งในแกตต์มีความหมายอย่างที่เข้าใจจริงหรือ?, วารสารกฎหมาย, ปีที่ 8, ฉบับที่ 2, ตุลาคม 2526.

มาตรา 11 (2) (a) [29] อนุญาตให้มีการจำกัดจำนวนในการส่งออกได้ ในกรณีจำเป็นต้องกระทำเพื่อป้องกันการขาดแคลนอย่างรุนแรงต่อสินค้าที่เป็นอาหารหรือสินค้าอื่นใดที่สำคัญยิ่งต่อประเทศผู้ส่งออก

มาตรา 11 (2) (b) [30] อนุญาตให้มีการจำกัดการส่งออกได้ในกรณีที่จำเป็นเพื่อการบังคับใช้กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับมาตรฐานของสินค้า หรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจัดประเภท คุณภาพ หรือการตลาดของสินค้าในการค้าระหว่างประเทศ

มาตรา 11 (2) (c) (i) [31] อนุญาตให้มีการจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรกรรมหรือสินค้าที่เกี่ยวกับการประมงได้ ในกรณีที่รัฐบาลจะบังคับใช้มาตรการในการจำกัดจำนวนการผลิต หรือการขายสินค้าที่ผลิตภายในประเทศอันคล้ายคลึงกับสินค้านำเข้า ในกรณีที่ไม่มีสินค้าที่คล้ายคลึงกับสินค้านำเข้า สินค้าที่นำเข้านั้นก็สามารถใช้เป็นสินค้าทดแทนได้โดยตรงกับสินค้าที่ผลิตในประเทศ

---

[29] สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, อ้างแล้ว, หน้า 61.

[30] เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

[31] เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

มาตรา 11 (2) (c) (ii) [32] อนุญาตให้มีการจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรกรรมและสินค้าที่เกี่ยวกับการประมงได้ ในกรณีที่รัฐบาลต้องการกำจัดส่วนเกินล้น (surplus) ของสินค้าในประเทศที่คล้ายคลึงกับสินค้านำเข้า หรือที่สินค้านำเข้าสามารถทดแทนได้โดยตรง โดยกำหนดให้ผู้บริโภคในประเทศได้รับส่วนเกินล้นนั้นโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ หรือโดยราคาที่ต่ำกว่าราคาท้องตลาด

มาตรา 11 (2) (c) (iii) [33] อนุญาตให้จำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรกรรมและสินค้าที่เกี่ยวกับการประมงได้ ในกรณีที่จำเป็นต่อการบังคับใช้มาตรการของรัฐบาลในการที่จะจำกัดปริมาณการผลิตสินค้าอาหารสัตว์ ในกรณีที่การผลิตนั้นพึ่งโดยตรงทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ต่อสินค้าที่นำเข้า ทั้งนี้ต้องเป็นกรณีที่การผลิตภายในประเทศของสินค้าชนิดที่นำเข้านั้นไม่ได้รับการเอาใจใส่เช่นกัน

ข) <u>มาตรา 13 (2)</u>

มาตรา 13 (2) ได้บัญญัติกฎเกณฑ์ในการจำกัดจำนวนไว้เป็นแนวทางในการปฏิบัติว่าจะทำได้ในลักษณะไหนและอย่างไร นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้นำกฎเกณฑ์อันนี้ไปใช้กับการจำกัดจำนวนโดยใช้ภาษีศุลกากร (Tariff Quota) ด้วย เพราะการจำกัดจำนวนโดยใช้ภาษีศุลกากรก็คือการจำกัดจำนวนนั่นเอง ต่างกันแต่เพียงว่าการจำกัดจำนวนหรือที่เรียกว่า "โควต้า" นั้น จะระบุเอาไว้เลยว่าอนุญาตให้นำเข้าได้เป็นจำนวนเท่าใดในเวลาใด แต่การจำกัดจำนวน

---

[32] เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

[33] เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โดยภาษีศุลกากรนั้นเป็นการกำหนดอัตราภาษีไว้ในระดับหนึ่งในจำนวนที่จะอนุญาตให้นำเข้า และเมื่อนำเข้าเกินจำนวนดังกล่าวแล้วจะไม่มีการห้ามการนำเข้า แต่จะถูกเก็บภาษีในอัตราที่สูงมากจนไม่สามารถค้าขายกันได้ ซึ่งก็มีผลเสมือนหนึ่งกับการห้ามนำเข้านั่นเอง [34]

หลักของมาตรา 13 (2) (a)-(d) มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้ [35] คือ

1) ให้ใช้ระบบโควต้ารวม (Global Quota) ในกรณีที่สามารถจะทำได้ ระบบโควต้ารวมหมายถึงการที่กำหนดจำนวนทั้งหมดที่จะรับสินค้าเข้ามาในประเทศโดยไม่มีการกำหนดจำเพาะเจาะจงว่าประเทศใดหรือบริษัทใดจะได้รับเท่าใด ในเรื่องโควต้ารวมนี้อาจจะมองได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติไปในตัว เพราะถ้าใช้หลักใครมาก่อนได้ก่อน (first come first serve) อาจทำให้ประเทศที่อยู่ใกล้หรือประเทศที่มีข่ายงานของบริษัทการค้าระหว่างประเทศ (international Trading Company) ที่ล้ำสมัยได้เปรียบอย่างมาก โดยประเทศดังกล่าวอาจใช้โควต้าส่วนใหญ่ไปก่อนที่ประเทศอื่นจะได้รับ

2) ให้หลีกเลี่ยงการใช้ระบบใบอนุญาต (Licenses) หากเป็นไปได้ ในกรณีนี้เป็นเพราะว่าการใช้ใบอนุญาตเป็นอุปสรรคซ้ำสองเพิ่มจากโควต้าในการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ การเป็นผู้ควบคุมการนำเข้า (Import Licensing) นั้นจะมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (economic rent) ตกอยู่กับประเทศนั้นด้วย และนอกจากนี้การใช้ระบบใบอนุญาตยังเป็นการกระทบต่อการเติบโตของเศรษฐกิจการค้าของประเทศผู้ส่งออกอย่างมากอีกด้วย

---

[34] เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

[35] เรื่องเดียวกัน, หน้า 65-66.

3) ถ้าจำเป็นต้องใช้ระบบใบอนุญาต ก็ไม่ให้จำเพาะเจาะจงกับประเทศหนึ่งประเทศใด แต่ให้เป็นลักษณะรวม (Global) ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติ

4) ถ้าหลักการให้แบบรวม (Global Principal) ไม่สะดวกในทางปฏิบัติและต้องมีการจัดสรรโควต้าแก่ประเทศผู้ส่งออกแล้ว ให้ประเทศผู้จำกัดโควต้าปฏิบัติดังนี้

4.1) ให้มีการตกลงในการจัดสรรกับประเทศผู้ส่งออกทั้งหลาย หรือ

4.2) ถ้าการตกลงดังกล่าวไม่สะดวกในทางปฏิบัติ (เช่น มีประเทศหลายประเทศ) ประเทศผู้จำกัดโควต้าจะต้องจัดสรรโควต้าให้กับประเทศภาคีที่มีประโยชน์ในส่วนแบ่งของตลาดการส่งออกซึ่งสินค้านั้น ๆ โดยการจัดสรรดังกล่าวต้องพิจารณาถึงสัดส่วนจำนวนและมูลค่าที่ประเทศได้ส่งออกในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่ผ่านมา (a previous representative period) โดยให้พิจารณาถึงปัจจัยพิเศษ (special factors) อื่น ๆ ที่อาจเป็นองค์ประกอบของการค้าขายสินค้าดังกล่าวด้วย

ค) มาตรา 19

มาตรา 19 อันเป็นที่มาของมาตรการป้องกัน (Safeguard Measure) นี้ อยู่ภายใต้หัวข้อของมาตรการฉุกเฉินต่อการนำเข้าสินค้าบางประเภท โดยทั่วไปแล้วมักจะรู้จักกันในนามของบทยกเว้น (escape clause) ของแกตต์ที่อนุญาตให้ประเทศภาคีสมาชิก ซึ่งเป็นประเทศผู้นำเข้ากำหนดหรือใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อลดการนำเข้าสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งหรือหลายชนิดได้ในกรณีที่การนำเข้าสินค้าชนิดนั้น ๆ ก่อให้เกิดผลเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศของตน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมาตรา 19 นี้เป็นข้อยกเว้นที่สำคัญอย่างยิ่งในการใช้เป็นเครื่องมือในการลดการนำเข้าหรือจำกัดจำนวนสินค้านำเข้าที่มีจำนวนพุ่งขึ้นสูง ดังนั้น แกตต์จึงได้วางเงื่อนไข

ในการใช้มาตรา 19 เอาไว้ เพื่อมิให้มีการใช้มาตรา 19 อย่างพร่ำเพรื่อจนเกินไป โดยมาตรา 19 (1) (a) ได้วางเงื่อนไขเอาไว้พอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ [36]

1. ต้องมีการนำเข้าในจำนวนที่พุ่งขึ้นสูง
2. การพุ่งขึ้นสูงนั้นเกิดจากสถานะการณ์ที่ไม่อาจคาดถึง
3. ซึ่งเป็นผลมาจากความผูกพันที่ประเทศภาคีสมาชิกผู้นำเข้ามีอยู่ต่อแกตต์
4. ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อผู้ผลิตภายในประเทศ
5. การป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายนั้น จะต้องมีขอบเขตของขนาดและระยะเวลาเท่าที่จำเป็นในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายนั้น ๆ
6. การป้องกันนี้จะทำได้โดยการใช้มาตรการต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นการยกเว้นข้อผูกพันชั่วคราว หรือใช้การถอนหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ที่ได้ให้กันไว้ในแกตต์ด้วย

มาตรา 19 (1) (b) [37] บัญญัติเอาไว้ว่าในกรณีที่ประเทศภาคีสมาชิกได้ให้สิทธิประโยชน์กันเอาไว้แล้ว ต่อมามีสถานะการณ์หนึ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ผลิตภายในเกิดขึ้น กฎหมายอนุญาตให้ประเทศผู้นำเข้านำกฎเกณฑ์ลดการนำเข้าสินค้านั้น ๆ มาใช้เป็นการชั่วคราวได้

---

[36] ดู ภาคผนวก ก. และสุรเกียรติ์ เสถียรไทย. อ้างแล้ว, หน้า 99-100.

[37] เรื่องเดียวกัน, หน้า 99.

มาตรา 19 (2) [38] บัญญัติไว้ว่าก่อนที่ประเทศผู้นำเข้าจะใช้มาตรการใด ๆ จำกัดการนำเข้านั้น ให้ประเทศนั้นแจ้งต่อที่ประชุมแกตต์ และให้โอกาสที่ประชุมแกตต์และประเทศผู้ส่งออกที่จะถูกกระทบกระเทือนจากมาตรการดังกล่าว ได้หารือกับประเทศผู้นำเข้านั้นเสียก่อน กรณีการหารือนี้อาจยกเว้นได้ หากความล่าช้าในการหารือจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงจนแก้ไขเยียวยาภายหลังไม่ได้

มาตรา 19 (3) (a) [39] ได้บัญญัติถึงกรณีที่การหารือกันดังที่กล่าวมาข้างต้นไม่อาจนำไปสู่ความตกลงที่ยอมรับกันได้ ประเทศผู้นำเข้าที่เสนอมาตรการฉุกเฉินนั้นก็สามารถกระทำไปได้ฝ่ายเดียว ส่วนประเทศที่ได้รับผลเสียหายซึ่งก็คือประเทศที่ส่งออกสินค้าที่ถูกการจำกัดนั้นสามารถที่จะถอน ระงับ หรือยับยั้งสิทธิประโยชน์หรือข้อผูกพันอื่นภายใต้แกตต์ที่ตนมีต่อประเทศผู้นำเข้านั้นเสียได้ ในการกระทำฝ่ายเดียวซึ่งมักเรียกกันว่า "การตอบโต้" (retaliate) นี้ กฎหมายได้กำหนดเวลาเอาไว้ว่าจะต้องกระทำภายใน 90 วัน หลังจากที่ประเทศผู้นำเข้าใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าฝ่ายเดียว

มาตรา 19 (3) (b) [40] ในกรณีที่แกตต์อนุญาตให้ประเทศที่ได้รับความเสียหายจากการที่ประเทศผู้นำเข้าใช้มาตรการฉุกเฉิน หรือมาตรการป้องกันโดยไม่มีการหารือกันก่อนที่จะกำหนดมาตรการใด ๆ เพื่อถอดถอนหรือระงับชั่วคราวซึ่งสิทธิประโยชน์ หรือข้อผูกพันต่าง ๆ ที่มีอยู่เพื่อเยียวยาความเสียหายต่อผู้ผลิตภายในประเทศของตนที่ได้รับผลจากการที่ประเทศผู้นำเข้าใช้มาตรการป้องกันฝ่ายเดียวนั้น

---

[38] เรื่องเดียวกัน, หน้า 99.

[39] เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

[40] เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

2.2.3 VER ที่เกิดจากการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามขั้นตอนในมาตรา 19

การที่บทบัญญัติในมาตรา 19 วางเงื่อนไขในการใช้มาตรการป้องกันให้ไม่สามารถกระทำได้โดยง่ายโดยเฉพาะในเรื่องของการพิสูจน์ความเสียหาย ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ผลิตภายในประเทศ ไม่ใช่ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ภาระงบประมาณของรัฐบาล [41] ประกอบกับการใช้มาตรการป้องกันนี้จะต้องกระทำในขนาดเท่าที่จำเป็นและในเวลาอันจำกัดเท่าที่จำเป็นในการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายเท่านั้น [42] นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดไว้ว่าการใช้มาตรการป้องกันนี้จะต้องกระทำอย่าง MFN หรือไม่เลือกปฏิบัติต่อสินค้าที่นำเข้าจากทุกประเทศเหมือนกัน ผลก็คือทำให้การจำกัดการนำเข้าสินค้าชนิดนั้นมีผลกระทบไปถึงทุกประเทศที่ส่งสินค้าชนิดเดียวกัน แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายกลับอนุญาตให้ประเทศผู้ส่งออกที่ถูกใช้มาตรการป้องกันตอบโต้อย่าง NON-MFN หรือเลือกปฏิบัติได้ ซึ่งหมายความว่าประเทศผู้ส่งออกสินค้าที่ถูกจำกัดการนำเข้าอาจถอนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีต่อประเทศที่ใช้มาตรา 19 และกระทำการตอบโต้ต่อสินค้าที่ส่งมาจากประเทศที่ใช้มาตรา 19 ได้โดยไม่ต้องไปกระทบสินค้าชนิดเดียวกันที่ส่งมาจากประเทศอื่นเลย [43] ด้วยเหตุที่การใช้มาตรการตามมาตรา 19 ไม่อาจกระทำได้โดยง่ายเช่นนี้เอง จึงเป็นเหตุจูงใจให้ประเทศผู้นำเข้านิยมใช้ข้อตกลง VER กันมาก เนื่องจากกระทำได้ง่ายกว่า เพราะอาศัยการเจรจาตกลงกันให้ประเทศผู้ส่งออกยอมจำกัดการส่งออกเอง

---

[41] Bettina Hartwig and Stefan Tangermann, Legal Aspects of Restricting Manioc Trade Between Thailand and the EEC (1987) Kiel : Wissenschaftsverlay Vauk.

[42] สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, อ้างแล้ว, หน้า 103.

[43] สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, อ้างแล้ว, หน้า 105.

ในด้านของประเทศผู้ส่งออก โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่มีอำนาจทางการเมือง และทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่า การยอมทำข้อตกลง VER ก็อาจเป็นเพราะเกรงว่าหากประเทศผู้นำเข้าใช้มาตรการตามมาตรา 19 แล้ว ตนจะได้รับผลกระทบที่รุนแรงกว่าการยอมทำข้อตกลง VER นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบกันระหว่างการกีดกันการนำเข้าโดยใช้มาตรการตามมาตรา 19 กับการใช้ข้อตกลง VER แล้ว การกีดกันโดยใช้ข้อตกลง VER ยังก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศผู้ส่งออกมากกว่า เพราะประเทศผู้ส่งออกสามารถเจรจาขอเป็นผู้ควบคุมการส่งออก (Export Lincensor) เอง ซึ่งจะทำให้ผลประโยชน์ในทางเศรษฐศาสตร์ หรือ Quota Rent ตกอยู่แก่ประเทศผู้ส่งออก ในขณะที่การใช้มาตรา 19 จะทำให้ประเทศผู้ใช้เป็นผู้ควบคุมการนำเข้า (Import Lincensor) และจะทำให้ Quota Rent ไปตกอยู่แก่ประเทศผู้ใช้มาตรา 19

2.2.4 VER ที่เกิดจากการหลีกเลี่ยงมาตรการตอบโต้ตามมาตรา 6

มาตรา 6 เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการป้องกันการทุ่มตลาด (Anti-Dumping) และการเก็บภาษีตอบโต้การช่วยอุดหนุน (Countervailing Duties หรือ CVD) การทุ่มตลาด (Dumping) นับเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการค้าอย่างหนึ่งซึ่งกระทำโดยเอกชน โดยการส่งสินค้าเข้าไปจำหน่ายในประเทศหนึ่งในราคาที่ต่ำกว่าราคาหรือค่าปกติของสินค้านั้น (less than the normal value) การพิจารณาว่าอะไรคือราคาที่ต่ำกว่าค่าปกตินั้น กฎหมายให้ดูว่าถ้าราคาที่ส่งออกนั้นต่ำกว่าราคาของสินค้าที่คล้ายคลึงกันที่เข้าไปขายอยู่ในประเทศผู้ส่งออก หรือถ้าไม่มีราคาขายในประเทศผู้ส่งออกก็ให้ดูราคาที่ส่งไปขายยังประเทศที่สาม หรือถ้าราคาดังกล่าวหาไม่ได้ให้เอาต้นทุนการผลิตในประเทศที่ผลิตรวมกับค่าใช้จ่ายในการขายและกำไรในกรณีใดกรณีหนึ่งนั้นก็จะหา ราคาที่ต่ำกว่าค่าปกติได้ [44] การทุ่มตลาดจะมีผลทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

---

[44] สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. อ้างแล้ว. หน้า 71.

(material injury) ต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ หรือเป็นการหยุดยั้งการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมในประเทศที่นำเข้าสินค้าที่ได้มีการทุ่มตลาดนั้น

ส่วนการช่วยอุดหนุน (Subsidies) เป็นมาตรการของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือในการผลิตแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม มาตรการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวอาจทำในรูปของการลดภาษีนำเข้าวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต การลดหรือยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลในระยะเวลาเริ่มต้นของการผลิต การลดค่ากระแสไฟฟ้า หรือการมีกลไกให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ หากการกู้นั้นกระทำไปเพื่อผลิตสินค้า หรือเพื่อส่งออกสินค้าที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล [45] การช่วยอุดหนุนแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การช่วยอุดหนุนภายในประเทศ (Subsidies in General หรือ Domestic Subsidies) และการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก (Export Subsidies) ตามมาตรา 16 (a) และ (b) [46] อย่างไรก็ตามกฎหมายอนุญาตให้มีการเก็บภาษีตอบโต้หรือ CVD ได้เฉพาะการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก (Export Subsidies) เท่านั้น เพื่อเป็นการขจัดความแตกต่างในราคาอันเนื่องมาจากการช่วยอุดหนุนนั้น ๆ ในเรื่องการช่วยอุดหนุนนี้นอกจากบทบัญญัติของแกตต์แล้ว ก็มีข้อตกลงพหุภาคีเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนปี ค.ศ. 1979 ที่เรียกกันว่า Subsidy Code 1979 หรือ Agreement on Interpretation and Application of Article VI, XVI and XXIII of the General Agreement on Tariffs and Trade เป็นข้อตกลงที่ทำขึ้นเพื่อตีความหรือขยายความและบังคับใช้มาตรา 6 และ 16 ของแกตต์ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุน และมาตรา 23 ซึ่งเป็นเรื่องการระงับข้อพิพาทในแกตต์ [47]

---

[45] เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

[46] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, อ้างแล้ว, หน้า 78-96.

[47] เรื่องเดียวกัน, หน้า 90.

ข้อตกลงนี้แบ่งการช่วยอุดหนุนออกเป็น 2 ประเภท เช่นเดียวกับแกตต์ แต่มีการแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกสินค้าขั้นปฐมกับสินค้าอุตสาหกรรมออกจากกันอย่างชัดเจน

ในกรณีที่มีการทุ่มตลาด (Dumping) มาตรา 6 (2) อนุญาตให้ประเทศผู้เสียหายตอบโต้ได้โดยให้เก็บภาษี (levy) ได้ในจำนวนที่ไม่เกินขอบของการทุ่มตลาด (margin of dumping) [48] และในกรณีที่มีการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก (Export Subsidies) มาตรา 6 (3) ก็อนุญาตให้ประเทศผู้นำเข้าสินค้าที่มีการอุดหนุนนั้นเก็บภาษีตอบโต้การช่วยอุดหนุน หรือ CVD ได้ แต่จะเก็บเกินกว่าจำนวนที่ได้มีการช่วยอุดหนุนไม่ได้ [49]

การที่กฎหมายอนุญาตให้ประเทศผู้นำเข้าที่ถูกทุ่มตลาดหรือนำเข้าสินค้าที่มีการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกตอบโต้ได้โดยการเรียกเก็บ Levy และ CVD ได้เช่นนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศผู้นำเข้าสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันการนำเข้าหรือใช้เป็นเครื่องมือเจรจาต่อรองเพื่อให้ประเทศผู้ส่งออกยอมจำกัดการส่งออกเอง เนื่องจากมาตรการตามมาตรา 6 นี้ เป็นมาตรการที่รุนแรงกว่าการทำข้อตกลง VER ดังนั้น ประเทศผู้ส่งออกจำนวนไม่น้อยจึงสมัครใจที่จะทำข้อตกลง VER มากกว่า นอกจากนี้หากยอมทำข้อตกลง VER แล้ว จะทำให้ประเทศผู้ส่งออกได้รับค่าชดเชยโดยได้รับ Rent Income จากการที่ประเทศผู้ส่งออกเป็นผู้อนุญาตการส่งออก (Export Licensor) เอง

---

[48] เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

[49] เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

2.2.5 VER ที่เกิดขึ้นจากการเจรจาตามมาตรา 28

มาตรา 28 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรและการค้าที่ได้ให้กันไว้ตาม มาตรา 2 ในการเจรจาการค้ารอบต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายได้วางเงื่อนไขและขั้นตอนในการขอเปลี่ยนแปลงไว้พอสรุปได้ดังนี้ คือ

1. มาตรา 28 (1) กำหนดให้ประเทศที่ต้องการจะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ จะต้องกระทำภายในช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนด คือ ในวันแรกของทุก ๆ ช่วง 3 ปี [50] ซึ่งเรียกกันย่อ ๆ ว่า "ช่วงเปิดโอกาส" (open season) [51] อย่างไรก็ตามกฎหมายก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นเอาไว้ในมาตรา 28 (4) และ 28 (5) กล่าวคือ มาตรา 28 (4) อนุญาตให้มีการเจรจาได้ทั้ง ๆ ที่ยังอยู่ในช่วง 3 ปี ในกรณีที่มีสถานะการณ์จำเป็นพิเศษที่ที่ประชุมแกตต์จะอนุญาตให้ประเทศใดประเทศหนึ่งเจรจาขอถอนหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ที่ได้ให้เอาไว้ได้ [52] สำหรับมาตรา 28 (5) นั้น เป็นกรณีที่ประเทศภาคีที่ให้สิทธิประโยชน์ผูกพันไว้ได้มีการแสดงสงวนสิทธิเอาไว้ในช่วงเวลาที่ขอเจรจาว่าในตลอดช่วงเปิดโอกาสช่วงต่อไปประเทศนั้นจะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ได้ทุกเวลา [53]

---

[50] Annex I หรือ "บันทึกการตีความ" ได้อธิบายเกี่ยวกับการขอเจรจาในช่วง 3 ปี ว่าให้เริ่มเจรจาได้ในช่วงที่ไม่เร็วกว่า 6 เดือน และไม่ช้ากว่า 3 เดือนก่อนที่จะเข้าช่วงปีที่จะขอเจรจาได้ เช่น ถ้าปีที่จะขอเจรจาได้ คือ ปี 2535 การเจรจาก็จะต้องเริ่มทำในเดือนกรกฎาคม 2534 (ไม่เร็วกว่า 6 เดือนก่อน 1 มกราคม 2535) ถึงเดือนกันยายน 2534 (ไม่ช้ากว่า 3 เดือนก่อน 1 มกราคม 2535)

[51] สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, อ้างแล้ว, หน้า 43.

[52] เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

[53] เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

2. นอกจากนี้มาตรา 28 (1) กำหนดให้ประเทศที่ต้องการจะขอเปลี่ยนแปลง (modify or withdraw) ต้องมาเจรจาและขอความยินยอมจากประเทศ 3 ฝ่ายด้วยกันคือ

1. ประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ (Principal Supplier) คือ ประเทศที่มีการส่งออกสินค้าชนิดที่จะถูกเปลี่ยนแปลงภาษีมากที่สุด

2. ประเทศที่ได้มีการเจรจาให้สิทธิประโยชน์แก่กันเป็นประเทศแรก (Initial Supplier) คือ ประเทศแรกที่ได้รับการเจรจาในการเจรจาหลายฝ่ายรอบต่าง ๆ ว่าจะได้รับสิทธิประโยชน์ในทางภาษีศุลกากรในสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง

3. ประเทศที่มีผลประโยชน์สำคัญในสินค้าที่จะขอเปลี่ยนแปลงภาษีนั้น (Suppliers with Substantial Interests) คือประเทศที่ส่งสินค้านั้นเข้าในประเทศที่จะขอเปลี่ยนแปลงภาษีนั้นมากพอสมควร

มาตรา 28 (2) บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่มีการเจรจาขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์กันดังกล่าวข้างต้น ก็ให้ประเทศที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์นั้น ๆ มีสิทธิขอค่าสินไหมทดแทน (Compensatory Adjustment) [54] ต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้ ในเรื่องค่าเสียหายนี้ การจ่ายค่าทดแทนด้วยอะไรนั้นไม่ได้มีกฎหมายวางหลักเอาไว้ ดังนั้น จึงอาจจะอยู่ในรูปของเงินทดแทน เงินช่วยเหลือ (aid) การถอนสิทธิประโยชน์ตอบโต้ (ขึ้นภาษีศุลกากรเป็นการตอบโต้) เพื่อทำให้มีรายได้สูงขึ้น การที่ประเทศผู้ขอเปลี่ยนแปลงเสนอให้สิทธิประโยชน์ต่อสินค้าอื่น หรืออาจเป็นหลาย ๆ อย่างรวมกันก็ได้ [55]

---

[54] ดูตัวอย่างการคิดว่าทดแทนในคดี Chicken War ระหว่างสหรัฐกับประชาคมยุโรป ซึ่งให้ถือเอาจำนวนที่ควรจะส่งเข้าได้ ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงภาษีคูณด้วยราคาผลลัพธ์ที่ได้คือจำนวนค่าทดแทนที่จะได้รับ

[55] สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, อ้างแล้ว, หน้า 45.

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4. มาตรา 28 (3) (a) กำหนดไว้ว่า ถ้ามีการเจรจากันแล้ว แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ภายในเวลาก่อนวันที่ 1 มกราคมของปีที่เป็นช่วงเปิดโอกาส (open season) ก็ให้ประเทศที่จะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์นั้นกระทำการไปโดยฝ่ายเดียวได้ และฝ่ายที่ถูกถอนสิทธิประโยชน์ก็มีสิทธิที่จะถอน ยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ที่ตนเคยให้แก่ประเทศนั้นได้เช่นกัน แต่ทั้งนี้การถอน ยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ดังกล่าวจะต้องกระทำในอัตราส่วนที่เท่าเทียมกันและการตอบโต้นี้จะต้องกระทำภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ประเทศผู้ขอเปลี่ยนแปลงได้ใช้มาตรการฝ่ายเดียว และต้องทำตอบหลังจาก 30 วันนับแต่วันที่ได้แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประเทศภาคีแกตต์ทั้งหมดแล้ว [56]

กรณีข้อตกลง VER ที่เกิดขึ้นจากการเจรจาตามมาตรา 28 ที่ปรากฏให้เห็นก็เช่นการที่ประชาคมยุโรปได้ไปเจรจาทำความตกลงขอลดหย่อนพันธกรณีที่ประชาคมยุโรปได้ผูกพันไว้ในการประชุมแกตต์รอบเคนเนดี้ในปี 2510 ที่จะเก็บภาษีศุลกากรขาเข้ามันสำปะหลังในอัตราร้อยละ 6 โดยไม่มีโควต้ากับอินโดนีเซียและบราซิลเพื่อขอลดหย่อนพันธกรณีเป็นการชั่วคราว (มีกำหนดระยะเวลา 5 ปี) โดยขอเปลี่ยนแปลงการเก็บภาษีศุลกากรเป็นร้อยละ 6 โดยมีโควต้าและข้อตกลงนี้อาจต่ออายุออกไปได้อีก 3 ปี ถ้าไม่มีคู่สัญญาฝ่ายใดบอกเลิกล่วงหน้าอย่างน้อย 1 ปีก่อนสิ้นสุดอายุของสัญญา ลักษณะของสัญญาที่ประชาคมยุโรปทำกับประเทศทั้งสองเป็นการเจรจาตามขั้นตอนของมาตรา 28 ที่กำหนดให้ประชาคมยุโรปซึ่งเป็นผู้ที่จะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ต้องไปเจรจาขอความยินยอมกับประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่และประเทศที่ได้มีการเจรจาให้สิทธิประโยชน์แก่กันเป็นประเทศแรก ซึ่งในขณะนั้นได้แก่ประเทศอินโดนีเซียและบราซิลตามลำดับ สำหรับการให้ค่าทดแทนนั้น คิดให้ในรูปของการเพิ่มจำนวนโควต้าส่งออกในปริมาณที่เพิ่มขึ้นทุกปี

---

[56] เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

i17146987

2.3 VER มันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป

หลังจากที่ประชาคมยุโรปได้เจรจากับประเทศบราซิลในฐานะประเทศที่ได้มีการเจรจาให้สิทธิประโยชน์แก่กันเป็นประเทศแรก (Initial Supplier) และเจรจากับประเทศอินโดนีเซียในฐานะผู้ส่งออกมันสำปะหลังรายใหญ่ (Principal Supplier) ในปี พ.ศ.2525 ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 28 ของแกตต์เพื่อขอความยินยอมในการลดหย่อนข้อผูกพันในการให้สิทธิประโยชน์ในทางภาษีศุลกากรที่ประชาคมยุโรปผูกพันไว้ภายใต้การเจรจาหลายฝ่ายทางการค้ารอบเคนเนดี้ (Kennedy Round) ในปี 2510 ที่จะเก็บภาษีขาเข้าต่อมันสำปะหลังในอัตราไม่เกินร้อยละ 6 โดยไม่จำกัดจำนวนเป็นร้อยละ 6 และมีการจำกัดจำนวนการนำเข้าแล้ว ประชาคมยุโรปก็ได้มาเจรจาทำข้อตกลงที่มีลักษณะเดียวกันกับประเทศไทย ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกของแกตต์

ข้อตกลงสองฝ่ายที่ประเทศไทยได้ทำกับประชาคมยุโรปนี้ เป็นข้อตกลงที่ทำขึ้นในขณะที่ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกของแกตต์ ดังนั้นข้อตกลงนี้จึงมิได้อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 28 แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าลักษณะของการทำข้อตกลงนี้จะเป็นไปในทำนองเดียวกับมาตรา 28 แต่ก็มิได้หมายความว่าการที่ประชาคมยุโรปนำเอาขั้นตอนตามมาตรา 28 ของแกตต์มาเจรจาทำข้อตกลงกับประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยต้องผูกพันตามหลักเกณฑ์ของแกตต์ด้วย และแม้ว่าประเทศไทยจะไม่ใช่ภาคีของแกตต์ในขณะนั้น แต่ประชาคมยุโรปก็ได้นำเอาวิธีการตามบทบัญญัติในมาตรา 1 วรรค 1 ของแกตต์มาใช้เพื่อให้ประเทศไทยได้รับสิทธิประโยชน์ในฐานะชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่งเช่นเดียวกับอีกหลาย ๆ ประเทศที่ได้รับจากประชาคมยุโรปมาแล้วด้วย โดยเสียภาษีศุลกากรในอัตราร้อยละ 6 ต่อมันสำปะหลังที่นำเข้าประชาคมยุโรปในปริมาณที่ไม่เกินจำนวนตามที่ได้ตกลงกันไว้

ต่อมาเมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิกแกตต์แล้วก็ยังใช้ข้อตกลงเดิมต่อไปจนสิ้นสุดอายุข้อตกลง และแม้ว่าจะได้มีการแก้ไขและต่ออายุข้อตกลงออกไปอีกสองครั้ง แต่ก็มิได้มีการนำหลักเกณฑ์ของแกตต์มาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศไทยแต่อย่างใด

ข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังที่ประเทศไทยทำกับประชาคมยุโรปดังกล่าวนี้มีชื่อเรียกว่า "ข้อตกลงความร่วมมือระหว่างราชอาณาจักรไทยและประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในเรื่องการผลิต การตลาด และการค้ามันสำปะหลัง (Co-operation Agreement between The Kingdom of Thailand and The European Economic Community on Manioc Production, Marketing and Trade) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. ข้อตกลงนี้มีกำหนดระยะเวลา 5 ปี โดยเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2525 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2529 และในมาตรา 9 วรรค 2 ของข้อตกลงระบุไว้ว่า ข้อตกลงนี้อาจมีผลต่อไปอีก 3 ปี หลังจากสิ้นอายุ ถ้าไม่มีการบอกเลิกโดยคู่สัญญาฝายใดฝายหนึ่ง 1 ปี ล่วงหน้าก่อนวันสิ้นอายุของข้อตกลง โดยกำหนดให้มีจำนวนโควต้าคงเดิม

2. จำนวนโควต้าที่ได้รับมีลักษณะที่ลดลง ดังนี้

ปี 2525 ส่งออกได้ 5 ล้านตัน

ปี 2526-2527 ส่งออกได้ปีละ 5 ล้านตัน และส่งออกเพิ่มได้ไม่เกิน 500,000 ตัน ในช่วง 2 ปีนี้

ปี 2528-2529 ส่งออกได้ปีละ 4.5 ล้านตัน และส่งออกเพิ่มได้ไม่เกิน 450,000 ตัน ในช่วง 2 ปีนี้

3. ข้อตกลงกำหนดให้ประเทศไทยเป็นผู้อนุญาตการส่งออก (Export Licensor) โดยระบุให้ประชาคมยุโรปต้องออกใบอนุญาตนำเข้าให้ทุกครั้งเมื่อได้มีการแสดงใบรับรองการส่งออก (Export Certificate)ที่ออกโดยรัฐบาลไทย

4. กำหนดให้ประชาคมยุโรปเก็บภาษีขาเข้าต่อมันสำปะหลังที่นำเข้าประชาคมยุโรปได้ในอัตราสูงสุดไม่เกินร้อยละ 6 สำหรับปริมาณที่ได้ตกลงกันไว้

5. กำหนดให้ประชาคมยุโรปให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาชนบทและการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลัง ตลอดจนโครงการวิจัยตลาดของพืชที่ปลูกทดแทน

6. ประชาคมยุโรปรับว่าจะรักษาสถานะตลาดมันสำปะหลังของประเทศไทยในประชาคมยุโรป โดยไม่ให้มีการนำเข้ามันสำปะหลังจากประเทศอื่นเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากด้วย และจะคำนึงถึงการนำเข้าธัญพืชทดแทนที่จะแข่งขันกับมันสำปะหลังของไทย

ข้อตกลงที่ประเทศไทยทำกับประชาคมยุโรปนี้มีลักษณะเป็นการจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจ (Voluntary Export Restraint) ของประเทศไทยเองที่จะไม่ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปจำหน่ายยังประชาคมยุโรปเกินกว่าปริมาณที่กำหนด ซึ่งแตกต่างจากข้อตกลงที่ประชาคมยุโรปทำไว้กับอินโดนีเซีย [57] และบราซิล [58] กล่าวคือ ประการแรกทั้งอินโดนีเซียและบราซิลเป็นภาคีสมาชิกแกตต์ ดังนั้น ข้อตกลงที่ประชาคมยุโรปทำกับประเทศอินโดนีเซียและบราซิลจึงต้องมีบทบัญญัติที่อนุญาตเป็นการชั่วคราวให้ประชาคมยุโรปหลุดพ้นจากความผูกพันในสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรที่ได้ให้ไว้ในการประชุมการค้าหลายฝ่ายรอบเคนเนดี้ ในปี พ.ศ. 2510 แต่ในขณะนั้นประเทศไทยยังมิได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกแกตต์ จึงไม่ต้องมีบทอนุญาตดังกล่าว ประการที่สอง ลักษณะของข้อตกลงที่ประชาคมยุโรปทำกับอินโดนีเซียและบราซิล มีจำนวนโควต้าที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่ข้อตกลงของไทยกลับมีจำนวนโควต้าที่ลดลง ประการสุดท้ายข้อตกลงที่ประชาคมยุโรปทำกับอินโดนีเซียและบราซิลนั้น ประชาคมยุโรปจะเป็นผู้อนุญาตการนำเข้า (Import Licensor) ในขณะที่ข้อตกลงของไทยอนุญาตให้ไทยเป็นผู้อนุญาตการส่งออก (Export Licensor) ซึ่งมีผลทำให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Rent Income) ตกมาอยู่กับประเทศไทย

นอกจากนี้ข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังที่ประเทศไทยทำกับประชาคมยุโรปยังเป็นข้อตกลง VER ที่มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากข้อตกลง VER ที่เกิดขึ้นอันเนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 19,6 และ 28 ของแกตต์ ดังนี้คือ

---

[57] ดูภาคผนวก ข.

[58] ดูภาคผนวก ค.

1. เป็นข้อตกลงสองฝ่ายที่ทำขึ้นก่อนที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีแกตต์
2. มีลักษณะเป็นการจำกัดการส่งออกที่เพิ่มขึ้นทุกช่วงปี
3. ได้รับการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่งในเรื่องสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรที่จะเสียภาษีขาเข้าในอัตราร้อยละ 6 ต่อมันสำปะหลังที่นำเข้าประชาคมยุโรปในปริมาณตามที่ได้ตกลงกัน
4. แม้ต่อมาประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีแกตต์แล้ว ข้อตกลงก็ยังมีลักษณะคงเดิมไม่เปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ไม่ได้อิงหลักเกณฑ์ของแกตต์แต่ประการใด

การที่ข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปมีลักษณะพิเศษในประเด็นที่ว่า เป็นข้อตกลงจำกัดการส่งออกตนเองที่ทำขึ้นก่อนประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแกตต์ ต่อมาหลังจากที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีแกตต์และได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จากการเข้าเป็นภาคีแกตต์แล้ว แต่ประเทศไทยก็มิได้มีการนำเอาหลักเกณฑ์ของแกตต์มาใช้เจรจาแก้ไขข้อตกลงให้เป็นประโยชน์แก่ตนเองแต่อย่างใด ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียสิทธิประโยชน์ในการอ้างความเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ ตลอดจนสิทธิในการเรียกค่าทดแทนจากความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการที่ประชาคมยุโรปจะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรที่ได้ผูกพันไว้ต่อแกตต์ นอกจากนี้ยังทำให้ประเทศไทยสูญเสียอำนาจในการต่อรองเจรจาการค้ากับประชาคมยุโรปอีกด้วย

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น ถือได้ว่าเป็นบทเรียนที่ประเทศไทยโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจในการเจรจาตกลงการค้ากับต่างประเทศพึงรับรู้และตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว และควรจะได้มีการแก้ไขและป้องกันมิให้เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นอีกทั้งในกรณีการค้ามันสำปะหลังและกรณีอื่น ๆ โดยการศึกษาและทำความเข้าใจถึงสิทธิหน้าที่และสถานะภาพของประเทศไทยในเรื่องนั้น ๆ ให้ถ่องแท้ว่าประเทศไทยมีข้อได้เปรียบเสียเปรียบอย่างไร และพยายามนำหลักเกณฑ์และกฎหมายมาใช้ในการเจรจาการค้าให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศให้มากที่สุดเท่าที่กฎหมายจะเอื้ออำนวยประโยชน์ให้ได้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม

หลังจากข้อตกลงฉบับปี 2525 นี้ได้หมดอายุลง โดยประเทศไทยเป็นฝ่ายบอกเลิกข้อตกลง เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2528 ต่อมาประเทศไทยกับประชาคมยุโรปก็ได้ลงนามในพิธีสารต่ออายุความตกลง ซึ่งมีผลเป็นการแก้ไขและต่ออายุความตกลงออกไปจากปี พ.ศ. 2530-2533 โดยฝ่ายไทยได้รับจำนวนโควต้าส่งออกสูงสุดในแต่ละปีเพิ่มขึ้นจาก 4.975 ล้านตันต่อปี เป็น 5.5 ล้านตันต่อปี สำหรับช่วงระยะเวลาดังกล่าว การต่ออายุข้อตกลงในครั้งนี้ก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายหลายประการซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายดังกล่าวต่อไป และเมื่อพิธีสารต่ออายุความตกลงปี 2530 ได้หมดอายุลง ทั้งสองฝ่ายก็ได้ตกลงทำพิธีสารต่ออายุความตกลงกันอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี 2534-2537 สาระสำคัญของข้อตกลงยังคงเป็นเช่นเดียวกับพิธีสารต่ออายุข้อตกลงปี 2530 แต่จำนวนโควต้าที่สามารถส่งออกได้สูงสุดในแต่ละปีเพิ่มขึ้นจาก 5.5 ล้านตัน เป็น 5.75 ล้านตัน แต่ปริมาณโควต้ารวมสำหรับช่วงระยะเวลา 4 ปี ยังคงเท่าเดิม คือ 21 ล้านตัน