หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

การกีดกันการค้าสิ่งทอโลกและการจัดสรรโควต้าของไทย

ความเป็นมา

สิ่งทอเป็นสินค้าซึ่งถูกกีดกันทางการค้ามาเป็นเวลานาน ตั้งแต่ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ปัจจุบันประมาณครึ่งหนึ่งของมูลค่าการค้าสิ่งทอโลกถูกจำกัดอยู่ภายใต้ข้อกีดกันทางการค้า ที่เรียกว่า Multi-Fibre Arrangement หรือ MFA การกีดกันการค้าเป็นไปในรูปของการจำกัดปริมาณการนำเข้าจากประเทศผู้ส่งออกซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนา โดยประเทศผู้นำเข้าซึ่งพัฒนาแล้ว ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา สหภาพยุโรปและประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย MFA เป็นสัญญาพหุภาคี(Multilateral Agreement) ซึ่งทำขึ้นระหว่างประเทศผู้ส่งออกกับประเทศผู้นำเข้าสิ่งทอ โดยประเทศผู้ส่งออกสมัครใจที่จะจำกัดปริมาณการส่งออกของตนเอง และใช้ MFA เป็นกรอบในการเจรจาและทำสัญญาข้อตกลงทวิภาคี(Bilateral Agreement)ระหว่างประเทศผู้นำเข้ากับผู้ส่งออกแต่ละประเทศ ระยะเวลาการบังคับใช้ MFA อยู่ในช่วงประมาณ 3-4 ปี

การกีดกันทางการค้าสิ่งทอนั้นเริ่มจากการจำกัดการนำเข้าแบบทวิภาคีในช่วงปี 2470 โดยเริ่มจากการที่สหรัฐฯ ใช้การจำกัดการนำเข้าโดยสมัครใจ(Voluntary Export Restraints : VERs) จำกัดการนำเข้าสินค้าสิ่งทอประเภทฝ้ายจากประเทศญี่ปุ่น และต่อมาขยายวงกว้างเป็นสินค้าสิ่งทอจากประเทศอื่น ๆ เช่น ฮ่องกง อินเดีย และปากีสถาน หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การกีดกันทางการค้านี้ได้เริ่มขึ้นอีกและขยายตัวทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากอัตราการขยายตัวการส่งออกสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปจากประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ประเทศพัฒนาแล้วสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้นประเทศผู้นำเข้ารายใหญ่ซึ่งเป็นประเทศพัฒนาแล้ว จึงได้จัดทำ " ข้อตกลงระยะสั้นเกี่ยวกับสิ่งทอฝ้าย" (Short-Term Arrangement on Cotton Textile : STA) มีระยะเวลา 1 ปีในช่วงปี 2503-2504 ต่อมา STA ได้รับการแก้ไขปรับปรุงกลายเป็น " ข้อตกลงระยะยาวว่าด้วยการค้าสิ่งทอฝ้ายระหว่างประเทศ " (Long-term Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textile : LTA) มีระยะ 12 ปี ช่วงปี 2505-2516

ต่อมาประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำได้เจรจาขอเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมรายละเอียดในข้อตกลง LTA จนกลายเป็น "ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ"(Arrangement Regarding International Trade in Textiles หรือ Multi-fibre Arrangement : MFA) เริ่มตั้งแต่ปี

2517 และมีการต่อสัญญาจาก MFA I ถึง MFA IV ซึ่งล่าสุดในปี 2534 แต่มีการต่ออายุมาจนถึงปี 2537 โดยการต่ออายุแต่ละครั้งจะมีการกำหนดพิธีสารเพิ่มเติม ตามที่ประเทศภาคีจะทำความตกลงกัน โดยรายละเอียดข้อตกลง MFA ทั้ง 4 ฉบับ มีดังตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 รายละเอียดของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป

ข้อตกลง	ช่วงเวลาที่ควบคุม	รวมระยะเวลา	รายการสินค้าที่ควบคุม	อัตราเพิ่มของโควต้าในแต่ละปี
STA	1 ต.ค.2504-30 ก.ย.2505	1 ปี	สิ่งทอฝ้าย	n.a.
LTA	1 ต.ค.2505-31 ธ.ค.2516	11 ปี 3 เดือน	สิ่งทอฝ้ายกับฝ้าย 50%	>5%
MFA I	1 ต.ค.2505-31 ธ.ค.2516	4 ปี	สิ่งทอฝ้าย ขนสัตว์ และเส้นใยประดิษฐ์	>6%
MFA II	1 ม.ค.2517-31 ธ.ค.2520	4 ปี	เหมือน MFA I	0.5%-10%
MFA III	1 ม.ค.2525-31 ก.ค.2528 และยืดหยุ่นใช้อีก 1 ปี จนถึง 31 ก.ค.2529	4 ปี 7 เดือน	เหมือน MFA I	0.001%-6%
MFA IV	1 ส.ค.2529-31 ก.ค.2534 และยืดหยุ่นใช้อีก 3 ปี 6 เดือน จนถึง 31 ธ.ค.2529	5 ปี	เหมือน MFA I แต่สหรัฐฯ เสนอให้ขยายการควบคุมโดยรวมลินิน ป่านรามีและไหมผสมด้วย	0.001%-7%

หมายเหตุ : อัตราเพิ่มใช้การเติบโตขั้นต่ำของรายการที่มีความสำคัญมากและอัตราการเติบโตขั้นสูงของรายการที่มีอัตราการใช้ต่ำที่ถูกบรรจุไว้ในโควต้า (Redundant Categories)
n.a. = notavailable (ไม่มีข้อมูล)

ที่มา : Teunissen and Blokker (1995), Laird and Yeats (1987)
จากหนังสือ,"การกีดกันการค้าสิ่งทอในตลาดโลก,"น.83

ถึงแม้ว่า MFA ซึ่งเป็นมาตราการกีดกันทางการค้าจะขัดกับหลักการค้าเสรีของ GATT แต่สินค้าสิ่งทอได้ถูกถอนจาก GATT ในช่วงปี 2505 ก่อนที่ญี่ปุ่นจะเข้าเป็นสมาชิก GATT ในรอบการเจรจาโตเกียว(Tokyo Round) โดยใช้ข้อยกเว้นในมาตรา 19 ซึ่งว่าด้วยการนำเข้าที่ไปทำลายการผลิตในประเทศผู้นำเข้า(Market Disruption) นอกจากนี้ การจำกัดปริมาณการนำเข้าโดยการใช้ VERs ซึ่งถือว่าเป็นความสมัครใจของผู้ส่งออกที่จะจำกัดตัวเองก็ใช้เป็นข้อหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา 4 นั้น เกิดขึ้นโดยการรับรู้ของ GATT เพราะการตกลงสัญญา MFA แต่ละครั้ง GATT จะ

ต้องรู้เห็นด้วย และในแกตต์มีหน่วยงานที่จะติดตามเรื่องเกี่ยวกับ MFA โดยเฉพาะที่เรียกว่า Textile Surveillance Body (TSB)

พัฒนาการของข้อตกลงการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ

1.ข้อตกลง MFA I (1 ม.ค.2517-31 ธ.ค.2520)

ข้อตกลง MFA I เป็นจุดเริ่มต้นใหม่ของการค้าสิ่งทอโลก เพราะตลอดช่วงของข้อตกลงระยะยาวเกี่ยวกับสิ่งทอจากผ้าฝ้าย(LTA) จนถึงปี 2515 แบบแผนโครงสร้างการค้าสิ่งทอ และเสื้อผ้าของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ประเทศกำลังพัฒนาได้มีการขยายการผลิตสิ่งทอมากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะการผลิตเส้นใยประดิษฐ์มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและมีอัตราการเจริญเติบโตรวดเร็วกว่าสิ่งทอฝ้ายและขนสัตว์ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศนี้เป็นแรงกดดันสำคัญให้มีการเจรจาแบบพหุภาคีในแกตต์เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับเส้นใย เป้าหมายของ MFA I ตามที่แถลงในมาตรา 2 คือ เพื่อขยายการค้าและลดสิ่งกีดขวางทางการค้าเพื่อให้การค้าเป็นไปโดยเสรีมากขึ้น ขณะเดียวกันเพื่อให้สิ่งทอของโลกมีระเบียบการค้าที่แน่นอนและไม่ก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอทั้งประเทศผู้นำเข้าและผู้ส่งออก

MFA จะมีสินค้าที่อยู่ในข่ายการจำกัดการนำเข้ามีมากกว่า LTA ซึ่ง LTA เป็นการกีดกันการนำเข้าสินค้าประเภทฝ้ายเท่านั้น แต่ MFA I จะรวมสิ่งทอฝ้าย ขนสัตว์ และเส้นใยประดิษฐ์ด้วย การทำสัญญาทวิภาคีในช่วงแรกนี้จะเป็นไปตามสัญญาพหุภาคีที่ทำไว้กับแกตต์ โดยเฉพาะในเรื่องของการให้อัตราการเจริญเติบโตของปริมาณการนำเข้า ซึ่งกำหนดไว้ว่าจะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6 ต่อปี และมีข้อยืดหยุ่นในการส่งออก(Flexibility Provition) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ผู้ส่งออกสามารถใช้โอกาสในการส่งออกภายในระดับการจำกัดการส่งออก มี 3 ประเภท คือ Swing, Carry Over และ Carry Forward โดยที่

Swing หมายถึง การที่ประเทศผู้ส่งออกสามารถนำโควต้าที่ใช้ไม่หมดในประเภทของสินค้าใดสินค้าหนึ่งที่ถูกจำกัดโควต้าไปใช้ในสินค้าชนิดอื่น ซึ่งปกติจะใช้ได้ไม่เกิน 7%

Carry Over หมายถึง การนำเอาโควต้าของสินค้าประเภทที่ถูกจำกัดการนำเข้าประเภทใดประเภทหนึ่งที่ใช้โควต้าไม่หมดโอนไปใช้ในปีต่อไป ซึ่งการโอนนั้นจะได้ไม่เกิน 10% ของปริมาณโควต้าทั้งหมดของสินค้าที่ถูกจำกัดการนำเข้าแต่ละประเภท

Carry Forward หมายถึง การนำโควต้าของสินค้าประเภทใดประเภทหนึ่งไปใช้ล่วงหน้า ซึ่งปกติจะอนุญาตให้ใช้ประมาณ 5% ของปริมาณโควต้าที่ได้รับ

การทำสัญญาทวิภาคีใน MFA I โดยรวมเป็นไปในลักษณะที่มีการกีดกันน้อยกว่า LTA มีการเจรจากันระหว่างประเทศผู้นำเข้ากับประเทศผู้ส่งออก และระดับพื้นฐาน(Base Level) ของการส่งออกรายปีนั้น กำหนดให้ต้องไม่ต่ำกว่าระดับการส่งออกจริง หรือการนำเข้าช่วง 12 เดือน ก่อนการจำกัดปริมาณการนำเข้า โดยประเทศผู้ส่งออกจะเป็นผู้บริหารและจัดสรรโควต้าการส่งออกสิ่งทอเอง

ถึงแม้ว่า MFA จะเป็นมาตรการจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจ(Voluntary Export Restraint-VER) แต่เรียกได้ว่าเป็นการควบคุมโดยการจัดระเบียบทางการตลาด(Order Market Arrangement-OMA)ซึ่งอนุญาตให้มีการกำหนดโควต้าโดยการเจรจาสองฝ่ายหรือทวิภาคีระหว่างประเทศผู้ส่งออกกับประเทศผู้นำเข้า

2.ข้อตกลง MFA II(1 ม.ค.2521-31 ธ.ค.2524)

ในช่วง MFA II สัญญาทวิภาคีได้เริ่มมีข้อจำกัดเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมยุโรป ซึ่งมีปัญหาในการควบคุมปริมาณการนำเข้าในช่วงสัญญา MFA I จึงพยายามที่จะจำกัดการนำเข้าให้เข้มงวดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่งผลให้ชนิดของสินค้าที่ถูกนำมาคุมเข้าในสัญญาทวิภาคีได้เพิ่มสูงขึ้นเป็น 190 ชนิด และประเทศผู้นำเข้าได้ละเมิดสัญญา มีการลดอัตราการเจริญเติบโตของปริมาณนำเข้าลงต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำที่ได้กำหนดไว้ร้อยละ 6 ต่อปี ในส่วนของข้อยืดหยุ่น (Flexibility Provition) ก็ได้ถูกยกเลิกไปสำหรับประชาคมยุโรป แต่ยังมีอยู่ในสินค้าบางชนิดสำหรับสหรัฐฯ การละเมิดสัญญาพหุภาคี MFA นี้ทำได้เนื่องจากประชาคมได้เพิ่มบทเฉพาะกาลขึ้นในสัญญาทวิภาคีที่เรียกว่า " Resonable Departure " ซึ่งให้สิทธิแก่ประเทศผู้นำเข้าสามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของ MFA I หากมีเหตุผลที่สมควรในทางปฏิบัติ เป็นการเปิดช่องว่างให้ประเทศผู้นำเข้าใช้เป็นข้ออ้างในการกำหนดโควต้าการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนี้ ยังมีการเพิ่ม Basket extractor ขึ้น เพื่อป้องกันมิให้การนำเข้าสิ่งทอบางชนิดที่เคยส่งออกน้อยกว่าโควต้าโดยรวมมีการขยายตัวจากประเทศผู้ส่งออกโตเร็วเกินไป โดยที่ประเทศผู้นำเข้าสามารถที่จะเรียกผู้ส่งออกมาตักเตือนและอาจทำสัญญาการจำกัดการส่งออกใหม่ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศผู้นำเข้าเปิดเจรจากำหนดโควต้านำเข้าสิ่งทอจากประเทศ

กำลังพัฒนาได้ง่ายยิ่งขึ้น และถ้าการเจรจาไม่บังเกิดผล ประเทศผู้นำเข้าก็สามารถกำหนดโควต้านำเข้าฝ่ายเดียวได้

3.ข้อตกลง MFA III(1 ม.ค. 2525-31 ก.ค.2529)

ในช่วง MFA III การจำกัดการส่งออกทวีความรุนแรงขึ้น มีการนำมาตรการใหม่มาใช้แทนที่ "Resonable Departure" เรียกว่าการต่อต้านการนำเข้าที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว หรือ "Anti-Surge Clause" ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันของประเทศผู้นำเข้าที่จะไม่ให้ผู้ส่งออกสามารถส่งออกและใช้โควต้าหมดในเวลารวดเร็วเกินไป ซึ่งปัญหามักเกิดขึ้นจากการที่ประเทศผู้ส่งออกพยายามเร่งรัดให้มีการใช้โควต้าการส่งออกที่ยังไม่ครบให้หมดโดยเร็ว(Under-Utilized Quotas) ในกรณีที่สินค้าสิ่งทอนั้นมีความสำคัญต่อประเทศผู้นำเข้า โดยที่อัตราการเติบโตของสินค้าที่ประเทศผู้ส่งออกสามารถส่งออกได้มาก ได้ถูกจำกัดลงจนแทบจะไม่มีการเจริญเติบโตเลย คือใกล้ร้อยละ 0 โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่มีการส่งสินค้า Sensitive Category แต่ในการลดโควต้านำเข้านั้น ประเทศผู้นำเข้าจะต้องชดเชยสำหรับรายการอื่นในปริมาณที่เท่าเทียมกันให้กับประเทศผู้ส่งออก จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศผู้นำเข้าสามารถปรับลด(Cutbacks)จำนวนโควต้าของประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอรายใหญ่ของโลก(Dominant Suppliers)

ในช่วงนี้ชนิดของเส้นใยที่จะถูกจำกัดการค้าได้ขยายวงเพิ่มขึ้น โดยรวมถึงผลิตภัณฑ์ที่ทำจากขนสัตว์และเส้นใยประดิษฐ์ สำหรับสหรัฐฯ ในช่วงนี้ยังมีความพยายามที่จะจำกัดการนำเข้ามากกว่านี้อีก ได้มีการเสนอกฎหมายที่เรียกว่า Jenkins Bills แต่ถูกยับยั้งโดยประธานาธิบดีเรแกน

ในกรณีที่เกิดปัญหาแอบอ้างการส่งออก และหากปรากฏหลักฐานตามที่รวบรวมได้ ประเทศผู้แอบอ้างการส่งออกจะให้หักโควต้าตามจำนวนที่แอบอ้างได้ ในกรณีที่ไม่อาจจะเจรจาตกลงกันได้อาจเสนอข้อพิพาทให้คณะกรรมการสิ่งทอ(TSB)พิจารณาตามขั้นตอนที่กำหนดตามข้อตกลง

4. ข้อตกลง MFA IV (1 ส.ค.2529 –31 ธ.ค.2537)

MFA IV สำหรับประชาคมฯ มีการผ่อนคลายบ้าง โดยที่มีการนำเอาข้อยืดหยุ่นในการส่งออกกลับมาใช้ แต่การเจริญเติบโตของโควต้าสำหรับสินค้าแต่ละชนิดลดลงสำหรับสหรัฐฯ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศกำลังพัฒนาสูงขึ้นมากในช่วงก่อนจากค่าเงินเหรียญสหรัฐฯ มีค่าสูงเกินความเป็นจริง(Overvaluation)(Cline,1987) สหรัฐอเมริกาได้เสนอให้เพิ่มสินค้าสิ่งทอ ได้แก่ ไหมรามี และไหมผสมเข้าไปในชนิดของเส้นใยที่อยู่ในข่ายของการจำกัดการนำเข้า ทำให้แทบจะไม่มีเส้นใยชนิดใดที่ยังไม่ถูกจำกัดการนำเข้าจาก MFA ยกเว้นแต่ปอและไยสับปะรด

จากผลของความตกลง MFA ทำให้ประเทศผู้ส่งออกไม่สามารถขยายการส่งออกได้เท่าที่ควร เนื่องจากมีการจำกัดปริมาณการนำเข้า ซึ่งถือเป็นอุปสรรคทางการค้า เพื่อยกเลิกมาตรการกีดกันการนำเข้าสิ่งทอหรือระบบโควต้าภายใต้ข้อตกลงสิ่งทอ(MFA) โดยดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปภายใน 10 ปี และหลังจากนั้นการค้าสิ่งทอจะเป็นไปโดยเสรีภายใต้ข้อตกลง GATT

ดังนั้น จึงได้มีการจัดทำข้อตกลงสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม(Agreement on Textile and Clothing) ซึ่งเป็นข้อตกลงพหุภาคีเป็นแม่บทของการค้าสิ่งทอแทน MFA ซึ่งจะถูกยกเลิกไปภายในเวลา 10 ปี(MFA Phase-Out Period) นั่นคือ ช่วงปี 2538-2547 โดยในปี 2548 เป็นต้นไป การค้าสิ่งทอจะดำเนินโดยเสรีไม่มีระบบโควต้า อย่างไรก็ตามในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ MFA และข้อตกลงทวิภาคีเดิม ยังมีผลใช้บังคับอยู่ เพื่อให้การค้าสิ่งทอของโลกดำเนินไปอย่างราบรื่น

ข้อตกลง GATT ว่าด้วยการค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มไทย

จากผลการเจรจา GATT รอบอุรุกวัยซึ่งได้สิ้นสุดเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2536 ประเทศสมาชิก GATT ตกลงที่จะนำสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มกลับเข้ามาอยู่ใต้กฎเกณฑ์ของ GATT เพื่อให้การค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของโลกดำเนินการไปอย่างเสรี การนำมาสู่การค้าเสรีจะมีการดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยทยอยนำสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มกลับเข้าสู่ภายใต้ GATT ภายในระยะเวลาปรับตัว Transition Period) 10 ปี ระหว่างปี 2538-2547(ค.ศ.1995-2004) นับแต่ข้อตกลงมีผลบังคับใช้และหลังจากปี 2548 เป็นต้นไป การค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของโลกจะดำเนินไปอย่างเสรี โดยไม่มีระบบโควต้าต่อไป

การเปิดเสรีที่ทยอยนำสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มกลับเข้ามาอยู่ภายใต้ข้อตกลง GATT นั้นเป็นขบวนการที่ค่อนข้างสลับซับซ้อน(ตารางที่ 1.1) และในระยะเวลาช่วงการปรับตัวนี้ประเทศผู้นำเข้าสามารถที่จะใช้มาตรการคุ้มครอง(Safeguard Measure) การนำเข้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มเพื่อควบคุมปริมาณการนำเข้าได้ หากประเทศผู้นำเข้าเห็นว่ามีการขยายตัวของการนำเข้าสูงจนเกินไป

สาระสำคัญของข้อตกลง GATT ว่าด้วยการค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ระยะเวลาการปรับเปลี่ยนสิ่งทอกลับคืนสู่แกตต์(Transitional Period) ใช้เวลา 10 ปี นับตั้งแต่กลางปี 2538 ถึงปี 2547 หลังจากนั้นในปี 2548 การค้าสิ่งทอของโลกจะกลับคืนสู่ระบบการค้าเสรีโดยสมบูรณ์ ทั้งนี้ภายใน 60 วัน นับตั้งแต่ข้อตกลงสิ่งทอแกตต์มีผลบังคับใช้ ประเทศจะต้องแจ้งไปยัง TMB(Textiles Monitoring Body) เกี่ยวกับการควบคุมปริมาณโควต้าที่ใช้อยู่ในข้อตกลงทวิภาคีทั้งในส่วน Restraint Levels Growth Rates และ Flexibility

2. สินค้าภายใต้ข้อตกลง(Product Coverage) ครอบคลุมหมวดสินค้าสิ่งทอ 4 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ Tops and Yarns, Fabrics, Clothing และ Made up Textile Products ซึ่งประกอบไปด้วยสินค้าตามพิกัดระบบ Harmonized System(HS.) ตั้งแต่บทที่ 50-63 และยังรวมสินค้าบางรายการในบทที่ 30-42 และบทที่ 64-96 โดยสินค้าที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้ข้อตกลงฯ ได้แก่ สินค้าสิ่งทอประเภทหัตถกรรมพื้นบ้าน กระสอบป่าน ปอ ฯลฯ ที่มีประวัติการค้าระหว่างประเทศก่อนปี 2525 และสินค้าจากไหมแท้

3. สินค้าที่อยู่ภายใต้การควบคุมโควต้า (Restricted Products)

3.1 สินค้าสิ่งทอรายการที่อยู่ภายใต้โควต้าข้อตกลงทวิภาคี ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2537 จะถูกควบคุมโควต้าต่อไปตลอดอายุของข้อตกลงฯ (10 ปี) โดยมีอัตราขยายตามขั้นตอนของข้อตกลงฯ(Growth factor) หรืออาจถูกปลดปล่อยเสรีก่อน 10 ปี ตามขั้นตอนการปลดปล่อยของข้อตกลงฯ(Integration Into GATT)

3.2 สินค้าที่อยู่ภายใต้การควบคุมโควต้าตามมาตรา 3 ของข้อตกลง MFA ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2537 จะยังคงถูกควบคุมอยู่ต่อไป แต่จะควบคุมได้อย่างมากเพียง 12 เดือนเท่านั้น

หลังจากนั้นก็จะสิ้นสุดลงและเริ่มต้นอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ข้อตกลงของ GATT ว่าด้วยการค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปอีกต่อไป โดยสินค้ารายการดังกล่าวอาจถูกควบคุมโควต้าอีกได้ภายใต้มาตรา 6 ของข้อตกลงการค้าสิ่งทอ GATT ภายในระยะเวลา 10 ปี จนกระทั่งสินค้านั้นถูกปลดปล่อยตามขั้นตอนของข้อตกลงฯ เช่นเดียวกัน

4. การปลดปล่อยสิ่งทอเสรี (Liberalization) ภายใน 10 ปี โดยจะทำพร้อมกัน 2 ทาง คือ

4.1 การปลดปล่อยสิ่งทอโดยใช้วิธีขยายโควต้า(Growth Factor) ซึ่งใช้เฉพาะกับสินค้าที่อยู่ภายใต้การควบคุมโควต้าเท่านั้น โดยคาดว่าในปีที่ 10 ปริมาณโควต้าจะเพิ่มขึ้นเท่าตัว(ตารางที่ 3.2 และ 3.3)

4.2การปลดปล่อยโดยวิธีกำหนดสัดส่วนการนำเข้าที่เปิดเสรี(Integration)ซึ่งจะครอบคลุมสินค้าที่อยู่ภายในข้อตกลงทั้งหมด ไม่ว่าจะอยู่ในระบบโควต้าตามข้อตกลง ฯ หรือไม่ก็ตาม

การปลดปล่อยสิ่งทอโดยวิธี Growth Factor มีขั้นตอนดังนี้

ขั้นแรก ระหว่างปี 2538-2540 ประเทศผู้นำเข้าจะต้องเพิ่มอัตราการขยายตัว (Growth Rate) ของอัตราการขยายตัวของโควต้า (Quota Growth) ร้อยละ 16 เช่น ถ้าอัตราการขยายตัวของโควต้าเท่ากับร้อยละ 6 ในปี 2537 อัตราการขยายตัวของโควต้าในปี 2538-2540 จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 6.96 ต่อปี

ขั้นสอง ระหว่างปี 2541-2544 คือ 4 ปีถัดมา ประเทศผู้นำเข้าต้องเพิ่มเติมอัตราการขยายตัวของอัตราการขยายตัวของโควต้าเป็นร้อยละ 25 ของปี 2540 ก็คือจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 8.7 ต่อปี ในปี 2541-2544

ขั้นสาม ระหว่างปี 2545-2547 เป็นช่วง 3 ปีสุดท้าย ประเทศผู้นำเข้าต้องเพิ่มอัตราการขยายตัวของอัตราการขยายตัวของโควต้าเป็นร้อยละ 27 ของปี 2544 ก็คือ จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 11 ต่อปี ในปี 2545-2547

การปลดปล่อยโดยวิธี Integration มีขั้นตอนดังนี้

1) ทันทีที่ข้อตกลงการค้าสิ่งทอมีผลบังคับใช้ ประเทศผู้นำเข้าจะต้องเลือกรายการสินค้าสิ่งทอตามข้อ 2 โดย Integration กลับเข้าสู่แกตต์ ตั้งแต่วันแรกของผลบังคับใช้ถึงเดือนที่ 36(3 ปี) ในอัตราร้อยละ 16 ของมูลค่านำเข้าทั้งหมดของประเทศผู้นำเข้านั้น โดยใช้ปี 2533 เป็นปีฐาน

2)สำหรับรายการสินค้าที่เหลือจากข้อ 1) จะต้อง Integration สู่แกตต์ตามขั้นตอน คือ

ขั้นแรก เดือนที่ 37 ถึงเดือนที่ 84(4 ปี) ให้ Integration ร้อยละ 17 ของปริมาณนำเข้าในปี 2533

ขั้นสอง เดือนที่ 85 ถึงเดือนที่ 120(3 ปี) ให้ Integration ร้อยละ 18 ของปริมาณนำเข้าในปี 2533

ขั้นสาม นับตั้งแต่เดือนที่ 121 สิ่งทอทั้งหมดจะกลับสู่แกตต์และยกเลิกการควบคุมโควต้าโดยสิ้นเชิง

5.มาตรการป้องกัน (Safeguard Clause)

ภายในระยะเวลา 10 ปี ประเทศผู้นำเข้าสามารถใช้มาตรา 6 (Safeguard Clause) เรียกเจรจาเพื่อควบคุมปริมาณการนำเข้ารายการใหม่ได้ โดยใช้ข้ออ้างว่าสินค้าสิ่งทอรายการนั้นมีการนำเข้าอันก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อตลาดภายในประเทศเป็นอย่างมาก(Damage Serious)

-ประเทศผู้นำเข้าสามารถเรียกเจรจาโดยแจ้งให้คณะกรรมการตรวจสอบและกำกับดูแลสิ่งทอ(Trade Monitoring Body : TMB) ทราบถึงเหตุผลพร้อมข้อมูลในการเรียกเจรจา

- จัดให้มีการเจรจาและให้เจรจาเสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันเรียกเจรจา ถ้าหากไม่สามารถตกลงกันได้จะต้องแจ้งให้ TMB พิจารณาและตัดสิน

- ปริมาณสินค้าที่ควบคุมให้ใช้ปริมาณการส่งออกหรือนำเข้าของประเทศนั้นในช่วง 12 ใน 14 เดือน นับถัดจากวันเรียกเจรจาโดยมีอัตราความยืดหยุ่นคือ Growth Rate ร้อยละ 6 Carry Over/Carry Forward ร้อยละ 10 โดยให้ใช้ Carry Forward ได้ร้อยละ 5 Swing ร้อยละ 7 ทั้งนี้ห้ามจำกัดอัตราความยืดหยุ่นในรูปของ Combination

- ในระหว่างที่ข้อตกลงยังมีผลบังคับ สินค้าที่ถูกยกเลิกการควบคุมหลังจาก 1 ปีไปแล้ว สามารถเรียกเจรจาควบคุมใหม่ได้ ถ้าหากมีเหตุที่สามารถอ้างได้ว่ายังคงเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิด Market Disruption อยู่ ทั้งนี้มาตรการคุ้มกันสามารถใช้ได้นานถึง 3 ปี โดยไม่มีการต่อเวลาหรือจนกว่าสินค้านั้นมีการนำกลับเข้าไปอยู่ภายใต้ GATT แล้วแต่ว่าอะไรจะเกิดขึ้นก่อน

ถึงแม้ว่าจะกำหนดสัดส่วนในการนำเอาสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มชนิดต่างๆ (Category) เข้ามาเป็น 3 ระยะเวลาในช่วงของการปรับตัวดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ก็ไม่มีผลต่อการเปิดเสรีมากนัก ทั้งนี้เพราะ สัดส่วนจำนวนชนิดของสินค้าที่นำเข้ามาทั้ง 3 ช่วงเวลารวมกันประมาณร้อยละ 51 ของชนิดของสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม ซึ่งเป็นที่คาดการณ์ได้ว่าสินค้าเหล่านี้ที่นำเข้ามาสู่องค์กรการค้าโลกจะเป็นส่วนที่ไม่เคยมีการจำกัดการนำเข้ามาก่อน (ประมาณครึ่งหนึ่งของชนิดสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มเท่านั้นที่ถูกจำกัดปริมาณนำเข้า)

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ บทเฉพาะกาลที่เรียกว่า " Safeguard " ซึ่งในข้อกำหนดนั้นระบุว่า หากประเทศผู้นำเข้ามีปัญหาในการนำเข้าจากประเทศผู้ส่งออกประเทศใดประเทศหนึ่งมากเกินไป อันเนื่องมาจากข้อตกลงในช่วงการปรับตัว ประเทศนำเข้าสามารถที่จะดำเนินการฝ่ายเดียว(Unilateral)ที่จะจำกัดปริมาณการนำเข้าได้ โดยไม่ต้องเจรจากับประเทศผู้ส่งออก ตราบใดที่มีการกำหนดอัตราการเพิ่มปริมาณการนำเข้า (Quota Growth) และ การจำกัดปริมาณการนำเข้าดังกล่าว ประเทศผู้ส่งออกจะเป็นผู้จัดสรรโควต้าเอง ซึ่งหมายถึงว่า ประเทศนำเข้านั้นยังได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจอยู่ โดยที่ประเทศนำเข้าสามารถจำกัดปริมาณการนำเข้าทำได้ตลอดช่วงระยะเวลาปรับตัว 10 ปี(จนถึงปี 2547)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ารางที่ 3.2 ปริมาณการนำเข้าสิ่งทอของ USA จากไทย ในช่วง 10 ปี (2538-2547)

Category	Unit	Bilateral's quota		Stage I Growth =16%				Stage II Growth =25%					Stage III Growth =27%			
		1994	Normal Growth	Growth	Quota			Growth	Quota				Growth	Quota		
					1995	1996	1997		1998	1999	2000	2001		2002	2003	2004
Group I																
00	Kgs	893262	6	6.96	955433	1021931	1093058	8.7	1188154	1291523	1403885	1526023	11.05	1694649	1881908	2089859
00	Kgs	3573048	6	6.96	3821732	4087725	4372230	8.7	4752614	5166092	5615542	6104094	11.05	6778596	7527631	8359434
01-P	Kgs	3573048	6	6.96	3821732	4087725	4372230	8.7	4752614	5166092	5615542	6104094	11.05	6778596	7527631	8359434
01-O	Kgs	714610	6	6.96	764347	817545	874447	8.7	950523	1033219	1123109	1220819	11.05	1355720	1505527	1671888
04	Kgs	557315	6	6.96	596104	637593	681969	8.7	741301	805794	875898	952101	11.05	1057308	1174141	1303883
604-A Sub)	Kgs	357305	6	6.96	382173	408773	437223	8.7	475262	516609	561554	610410	11.05	677860	752764	835944
07	Kgs	2382032	6	6.96	2547821	2725150	2914820	8.7	3168410	3444061	3743695	4069396	11.05	4519064	5018421	5572956
18	M2	15000000	5	5.8	15870000	16790460	17764307	7.25	19052219	20433505	21914934	23503767	9.21	25668463	28032529	30614325
19	M2	4764064	6	6.96	5095643	5450300	5829640	8.7	6336819	6888122	7487389	8138792	11.05	9038128	10036842	11145913
13	M2	16674224	6	6.96	17834750	19076049	20403742	8.7	22178867	24108429	26205862	28485772	11.05	31633450	35128946	39010694
14	M2	38112512	6	6.96	40765143	43602397	46637124	8.7	50694553	55104979	59899113	65110336	11.05	72305028	80294733	89167301
15	M2	23820320	6	6.96	25478214	27251498	29148202	8.7	31684096	34440612	37436945	40693960	11.05	45190642	50184208	55729563
17/326	M2	10000000	6	6.96	10696000	11440442	12236696	8.7	13301289	14458501	15716391	17083717	11.05	18971467	21067814	23395808
11	M2	12363612	1	1.16	12507030	12652111	12798876	1.45	12984460	13172734	13363739	13557513	1.84	16052096	16347454	16648247
13/614/615	M2	36000000	6	6.96	38505600	41185590	44052107	8.7	47884640	52050604	56579006	61501380	11.05	68297282	75844132	84224909
613/615 Sub)	M2	20961882	6	6.96	22420829	23981319	25650418	8.7	27882005	30307739	32944513	35810685	11.05	39767766	44162104	49042017
614 Sub)	M2	20961882	6	6.96	22420829	23981319	25650418	8.7	27882005	30307739	32944513	35810685	11.05	39767766	44162104	49042017
17	M2	13000000	6	6.96	13904800	14872574	15907705	8.7	17291676	18796051	20431308	22208832	11.05	24662908	27388159	30414550
19	M2	5359572	6	6.96	5732596	6131587	6558346	8.7	7126922	7749138	8423313	9156141	11.05	10167895	11291447	12539152
20	M2	5359572	6	6.96	5732598	6131587	6558346	8.7	7128922	7749138	8423313	9156141	11.05	10167895	11291447	12539152
7/8/9	M2	10500000	6	6.96	11230800	12012464	12848531	8.7	13966353	15181426	16502210	17937902	11.05	19920041	22121205	24565598
25 Sub	M2	8337112	6	6.96	8917375	9538024	10201871	8.7	11089434	12054214	13102931	14242886	11.05	15816725	17564473	19505347
63	No	15483208	6	6.96	16560839	17713474	18946331	8.7	20594662	22386398	24334015	26451074	11.05	29373917	32619735	36224216
69-D	Kgs	170316	6	6.96	182170	194849	208411	8.7	226542	246251	267675	290963	11.05	323114	358819	398468
69-S	Kgs	238203	6	6.96	254782	272515	291482	8.7	316841	344406	374369	406939	11.05	451906	501842	557295
69-P	Kgs	5023900	6	6.96	5373563	5747563	6147594	8.7	6662435	7263806	7895757	8582688	11.05	9531075	10584259	11753820

มา : กรมการค้าต่างประเทศ

ารางที่ 3.2 (ต่อ)

Category	Unit	Bilateral's quota		Stage I Growth =16%				Stage II Growth =25%					Stage III Growth =27%			
		1994	Normal Growth	Growth	Quota			Growth	Quota				Growth	Quota		
					1995	1996	1997		1998	1999	2000	2001		2002	2003	2004
roup II	SME	220382880	6	6.96	235721528	252127747	269675838	8.7	293137636	318640610	346362343	376495867	11.05	418098661	464298563	515603554
31/631	DPR	1300130	6	6.96	1390619	1487406	1590930	8.7	1729340	1879793	2043335	2221105	11.05	2466537	2739090	3041759
34/634	DZ	464496	6	6.96	496825	531404	568390	8.7	617840	671592	730020	793532	11.05	881217	978592	1086726
35/635/835	DZ	369215	6	6.96	394912	422398	451797	8.7	491104	533830	580273	630756	11.05	700455	777855	863808
36/636	DZ	238203	6	6.96	254782	272515	291482	8.7	316841	344406	374369	406939	11.05	451906	501842	557295
38/339	DZ	1574810	4	4.64	1647881	1724343	1804352	5.8	1909005	2019727	2136871	2260810	7.37	2427431	2606333	2798420
40	DZ	214383	6	6.96	229304	245264	262334	8.7	285157	309966	336933	366246	11.05	406716	451658	501566
41/641	DZ	506182	6	6.96	541412	579095	619400	8.7	673287	731863	795535	864747	11.05	960302	1066415	1184254
42/642	DZ	440676	6	6.96	471347	504153	539242	8.7	586156	637151	692584	752838	11.05	836027	928408	1030997
45	DZ	226293	6	6.96	242043	258889	276908	8.7	300999	327186	355651	386593	11.05	429311	476750	529431
47/348/847	DZ	622306	6	6.96	665618	711946	761497	8.7	827747	899761	978040	1063130	11.05	1180606	1311063	1455935
51/651	DZ	178652	6	6.96	191086	204386	218611	8.7	237630	258304	280776	305204	11.05	338929	376381	417971
59-H/659-H	KG	1045016	6	6.96	1117749	1195544	1278754	8.7	1390006	1510936	1642388	1785276	11.05	1982549	2201620	2444899
33	DZ	9181	1	1.16	9287	9395	9504	1.45	9642	9782	9924	10068	1.84	10253	10441	10634
34	DZ	11333	1	1.16	11464	11597	11732	1.45	11902	12075	12250	12427	1.84	12656	12889	13126
35	DZ	51500	1	1.16	52097	52702	53313	1.45	54086	54870	55666	56473	1.84	57512	58570	59648
38	DZ	17000	1	1.16	17197	17397	17598	1.45	17854	18113	18375	18642	1.84	18985	19334	19690
42	DZ	19741	1	1.16	19970	20202	20436	1.45	20732	21033	21338	21647	1.84	22046	22451	22864
38/639	DZ	1856026	4	4.64	1942146	2032261	2126558	1.45	2157393	2188675	2220411	2252607	1.84	2294055	2336266	2379253
40	DZ	393035	6	6.96	420390	449649	480945	8.7	522787	568270	617709	671450	11.05	745645	828039	919537
45/648	DZ	238203	6	6.96	254782	272515	291482	8.7	316841	344406	374369	406939	11.05	451906	501842	557295
47/648	DZ	848003	6	6.96	907024	970153	1037676	8.7	1127953	1226085	1332755	1448704	11.05	1608786	1786557	1983972
39	KG	4700000	6	6.96	5027120	5377008	5751247	8.7	6251606	6795495	7386704	8029347	11.05	8916590	9901873	10996030

มา : กรมการค้าต่างประเทศ

ตารางที่ 3.3 ปริมาณการนำเข้าสิ่งทอของ EU จากไทย ในช่วง 10ปี (2538-2547)

Cat	Description	Unit	Bilateral's quota		Stage I Growth =16%				Stage II Growth =25%					Stage III Growth =27%			
			1994	Normal Growth	Growth	Quota			Growth	Quota				Growth	Quota		
						1995	1996	1997		1998	1999	2000	2001		2002	2003	2004
1	Cotton Yarn not put up for sale	tonnes	16124	3	3.48	16685	17266	17867	4.35	18644	19455	20301	21184	5.52	22354	23587	24890
2	Cotton Fabric	tonnes	11771	3	3.48	12181	12605	13043	4.35	13611	14203	14820	15465	5.52	16319	17220	18170
2a	Sublimit for finished cotton fabric	tonnes	3064	3	3.48	3171	3281	3395	4.35	3543	3697	3858	4026	5.52	4248	4482	4730
3	Woven fabrics of cotton &synthetic fiber	tonnes	21259	3	3.48	21999	22764	23557	4.35	24581	25651	26766	27931	5.52	29472	31099	32816
3a	Sublimit for finished synthetic	tonnes	5586	3	3.48	5780	5982	6190	4.35	6459	6740	7033	7339	5.52	7744	8172	8623
4	Shirt, t-shirt & the like, knitted	1000pcs	24463	5	5.8	25882	27383	28971	7.25	31072	33324	35740	38332	9.21	41862	45717	49928
5	Jerseys, wind cheaters & the like	1000pcs	17324	5	5.8	18329	19392	20517	7.25	22004	23599	25310	27145	9.21	29645	32376	35358
6	Woven trousers	1000pcs	4880	5	5.8	5163	5462	5779	7.25	6198	6648	7130	7647	9.21	8351	9120	9960
7	Blouse & shirt-blouse, woven, knitted	1000pcs	5822	5	5.8	6160	6517	6895	7.25	7395	7931	8506	9123	9.21	9963	10880	11882
8	mens shirts, woven	1000pcs	3047	3.5	4.06	3171	3299	3433	5.08	3608	3791	3984	4186	6.45	4456	4743	5049
10	Knitted gloves	1000prs	15559	7	8.12	16822	18188	19665	10.15	21661	23860	26282	28949	12.89	32681	36240	40911
12	Socks, other than babies	1000prs	18377	6	6.96	19656	21024	22487	8.7	24444	26570	28882	31395	11.05	34864	38716	42994
21	Parkas, anoraks, woven	1000prs	7831	6	6.96	8376	8959	9583	8.7	10416	11322	12308	13378	11.05	14857	16498	18321
22	Yarn of synthetic fibers	tonnes	2806	6	6.96	3001	3210	3434	8.7	3732	4057	4410	4794	11.05	5323	5912	6565
24	Pyjamas, night dress, bath robe, dressi	1000pcs	4117	6	6.96	4404	4710	5038	8.7	5476	5953	6470	7033	11.05	7811	8674	9632
	gowns & the like, knitted or crocheted																
26	Woven & knitted or crocheted dressed	1000pcs	4521	6	6.96	4836	5172	5532	8.7	6014	6537	7105	7724	11.05	8577	9525	10577
73	Track suits	1000pcs	2635	6	6.96	2818	3015	3224	8.7	3505	3810	4141	4502	11.05	4999	5551	6165
97	Finishing net	tonnes	1397	6	6.96	1494	1598	1709	8.7	1858	2020	2196	2387	11.05	2650	2943	3268
97a	of which cat 97 (fine net)	tonnes	1219	6	6.96	1304	1395	1492	8.7	1621	1762	1916	2083	11.05	2313	2568	2852

ที่มา : กองสิ่งทอ กรมการค้าต่างประเทศ

พัฒนาการของการจัดสรรโควต้าของไทย

เนื่องจากตลาดส่งออกสินค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยส่วนใหญ่มีลักษณะกระจุกตัวค่อนข้างสูงกับประเทศคู่ค้าที่สำคัญเพียงบางประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้แก่ สหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นตลาดที่ถูกจำกัดการส่งออกภายใต้ข้อตกลง MFA

ดังนั้น การบริหารโควต้าการส่งออก จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมให้การส่งออกได้ขยายตัวมากที่สุดภายใต้ปริมาณโควต้าที่มีอยู่อย่างจำกัด

สำหรับประเทศไทยการเจรจาและบริหารโควต้าการส่งออกสิ่งทออยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ โดยมีเป้าหมายหลักของนโยบายที่จะมุ่งแนวทางหรือมาตรการต่างๆ เพื่อให้เกิดการใช้โควต้าอย่างเต็มประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งจากวิวัฒนาการของนโยบายการจัดสรรโควต้าการส่งออกสิ่งทอไทยไปยังตลาดข้อตกลงตั้งแต่ปี 2522-2541 จะเห็นได้ว่าทุกฝ่ายทั้งหน่วยงานราชการและกลุ่มเอกชนต่างๆ ได้พยายามเข้ามามีส่วนร่วมและผลักดันให้นโยบายมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมการส่งออกสินค้าสิ่งทอไทยให้มีมูลค่าการส่งออกสูงสุด ที่ผ่านมาได้มีการปรับปรุงระเบียบ โดยเฉพาะในส่วนของความเข้มงวดในการใช้โควต้า ทั้งนี้โดยกำหนดบทลงโทษที่หนักขึ้น และให้การส่งเสริมจูงใจต่างๆ แก่ผู้ที่คืนโควต้าภายในกำหนดเวลา รวมทั้งส่งเสริมให้ผู้ผลิตและส่งออกรายใหม่มีโอกาสในการได้รับโควต้ามากขึ้น

ปัจจุบันประเภทของการจัดสรรโควต้ามี 2 ประเภท คือ การจัดสรรโควต้าส่งออกด้ายและผ้าผืน และ การจัดสรรโควต้าเสื้อผ้าสำเร็จรูป

1. การจัดสรรโควต้าการส่งออกด้ายและผ้าผืน

จากระเบียบปัจจุบันรวมทั้งวิวัฒนาการที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าการจัดสรรโควต้าการส่งออกด้ายและผ้าผืนไม่มีปัญหามากเท่ากับการจัดสรรโควต้าเสื้อผ้าสำเร็จรูป เพราะลักษณะของสินค้า คือ ด้ายและผ้าผืนไม่ถูกจำกัดในเรื่องของความเร่งด่วนเกี่ยวกับเวลาในการส่งออกเท่ากับเสื้อผ้าสำเร็จรูป . ที่ต้องส่งออกตามฤดูกาลของแฟชั่น ซึ่งบางครั้งอาจมีโควต้าไม่เพียงพอที่จะส่งออกตามคำสั่งซื้อ จึงจำเป็นที่จะต้องหาวิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งโควต้า โดยอาจจะต้องทำการซื้อ-ขายโควต้ากัน เพราะหากเก็บสินค้าไว้แล้วอาจไม่สามารถทำการส่งออกในงวดต่อไปได้ เนื่องจากพ้นฤดูกาลหากเป็นเสื้อผ้าตามฤดูกาล หรือล้าสมัยหากเป็นเสื้อผ้าตามแฟชั่นได้

นอกจากนั้นแล้ว ผู้ผลิตด้ายและผ้าผืน ก็ยังมีจำนวนไม่มากเท่ากับผู้ผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป อีกทั้งผู้ผลิตก็จะต้องเป็นผู้ผลิตสินค้าจำนวนมากที่เป็นรายใหญ่ด้วย ทั้งนี้เพราะการจัดตั้งโรงงานผลิตด้ายและผ้าผืนถูกจำกัดโดยจำนวนเงินที่ใช้ในการลงทุน ซึ่งต้องอาศัยเงินลงทุนที่สูงมาก ผู้ผลิตรายใหม่ๆ จึงเกิดขึ้นได้ยาก ดังนั้นการกำหนดระเบียบต่างๆ จึงไม่ทำให้เกิดความแตกต่างในประโยชน์ที่ได้รับ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกด้ายและผ้าผืนไม่มีความแตกต่างของผลประโยชน์ที่ได้รับมากนัก ในระยะที่ผ่านมาตั้งแต่มีการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควต้าด้ายและผ้าผืนในปี 2522 ผู้ส่งออกด้ายและผ้าผืนไม่มีการเรียกร้องใดๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดสรรโควต้า รวมทั้งไม่เคยปรากฏว่ามีกรณีการขัดแย้งหรือเกิดปัญหาที่รุนแรงระหว่างผู้ผลิตกับหน่วยงานราชการเกี่ยวกับการจัดสรรโควต้าเหมือนเช่นการจัดสรรโควต้าเสื้อผ้าสำเร็จรูป

2. การจัดสรรโควต้าการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูป

การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรโควต้าการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปในปัจจุบัน มีประเด็นที่เป็นจุดอ่อนหรือก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ หลายประการด้วยกันทั้งในระเบียบการจัดสรรโควต้าหลักและโควต้ากองกลาง สาระสำคัญของกฎเกณฑ์การจัดสรรโควต้าสิ่งทอของไทย มีหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดสรรรวม 4 ประการ ได้แก่ ผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรร การใช้โควต้า บทลงโทษ และการโอนโควต้า

2.1 ผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรรโควต้า

ตามระเบียบที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ได้กำหนดว่า ผู้มีสิทธิได้รับจัดสรรโควต้าจะต้องเป็นผู้ผลิต ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ผู้ผลิตตกเป็นเบี้ยล่างของผู้ส่งออก ซึ่งหากจัดสรรโควต้าให้แก่ผู้ส่งออกที่มิได้เป็นผู้ผลิตแล้วผู้ส่งออกสามารถกดราคาผู้ผลิตได้ และในทำนองกลับกัน ผู้ผลิตเองหากเสนอราคาสูงเกินไปแก่ผู้ส่งออก ก็อาจพลาดโอกาสในการส่งออกได้ จึงเป็นเรื่องที่ทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องพิจารณาให้เหมาะสมตามภาวะการณ์ของกลไกตลาด แต่สำหรับประเทศไทยผู้ผลิตสิ่งทอส่วนใหญ่จะเป็นผู้ส่งออกเองทั้งสิ้น จึงไม่มีปัญหาในเรื่องนี้(ตารางที่ 3.3)

2.2 ประเภทของโควต้า

ปี 2522-2523 จะมี 2 ประเภท คือ โควต้าหลัก (Basic Quota) และโควต้ากองกลาง (Residual Quota)

ในปี 2524 มีการแบ่งโควต้ากองกลางเป็นโควต้าเสริม คือ โควต้าที่ยื่นขอในเดือนที่ 1-9 และโควต้าเร่งรัด คือ โควต้าที่ยื่นขอในเดือน 12

ในปี 2525-2534 โควต้ากองกลางมิได้แบ่งแยกย่อยอีก

แต่พอมาในปี 2535-2541 ได้แบ่งโควต้าเป็น 3 ประเภท คือ โควต้าหลัก (Basic Quota) โควต้าส่งเสริม (Promotional Quota) และโควต้ากองกลาง (Supplementary Quota)

โควต้าหลัก(Basic Quota) คือ โควต้าที่ได้รับจากการตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศผู้นำเข้าที่จำกัดการส่งออก ซึ่งจะถูกจัดสรรโดยใช้ประวัติการส่งออกในปีที่ผ่านมา (Past Export Performance)

โควต้าส่งเสริม(Promotional Quota) คือ โควต้าที่จัดสรรให้แก่ผู้ส่งออกที่ขอรับจัดสรรโดยได้เข้าร่วมในกิจกรรมพัฒนาและส่งเสริมการส่งออกสิ่งทอของกระทรวงพาณิชย์

โควต้ากองกลาง(Supplementary Quota) คือ โควต้าที่จัดสรรให้แก่ผู้ส่งออกที่ยื่นขอรับการจัดสรรเป็นคราวๆ ไปในระหว่างปีโควต้า ซึ่งเป็นโควต้าส่วนที่เหลือหลังจากจัดสรรโควต้าหลักและโควต้าส่งเสริมแล้ว โดยจะมีวิธีการจัดสรรให้แก่ผู้ส่งออกโดยหลักเกณฑ์ต่างๆ ตามความเห็นชอบจากกรมการค้าสิ่งทอ

2.2.1 **โควต้าหลัก**(Basic Quota)

หลักเกณฑ์การจัดสรรโควต้าหลักจะใช้ประวัติการส่งออกในปีที่แล้ว(Past Export Performance) เป็นฐานในการคำนวณโควต้าที่จะได้รับในปีต่อไป ยกเว้นในปี 2528 ได้มีการกำหนดสัดส่วนโควต้าหลักได้ไม่เกินร้อยละ 70 ของโควต้าทั้งหมดที่ได้รับจากประเทศที่มีข้อตกลงกับประเทศไทย ซึ่งจะนำมาจัดสรรเฉลี่ยให้แก่ผู้ส่งออกตามอัตราส่วนของประวัติการส่งออก แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังไม่มีเคยการจัดสรรโควต้า โดยการตัดทอนโควต้าหลักของผู้ส่งออกลงตามอัตราข้างต้น เนื่องจากได้รับการร้องขอความเป็นธรรมจากผู้ส่งออกที่มีประวัติการส่งออก ในที่สุดจึงมิได้ใช้หลักการกำหนดสัดส่วนโควต้าหลัก ยังคงจัดสรรโควต้าเต็มตามประวัติการส่งออก โดยมิได้ตัดทอนโควต้าลงแต่อย่างไร

ตารางที่ 3.4 เปรียบเทียบผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรรโควต้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทย

11 เม.ย. 2522 และ 4 ก.ค. 2523	30 ธ.ค. 2523 และ 12 ม.ค. 2524	30 ธ.ค. 2525	8 ก.พ. 2528 และ 27 พ.ย.2528
<u>โควต้าหลัก</u> - ผู้ผลิตและส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูป <u>โควต้ากองกลาง</u> จะจัดสรรดังนี้ 1. ผู้ส่งออกที่ส่งไปตลาดที่ไม่มีข้อตกลงฯไม่เกิน 5% 2. ผู้ส่งออกที่สามารถส่งออกได้ครบไม่เกิน 5% 3. ผู้ส่งออกที่ไม่มีประวัติ ไม่เกิน 45% 4. ผู้ส่งออกที่มีโควต้าหลักไม่เกิน 45%	<u>โควต้าหลัก</u> - ผู้ผลิตและส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูป <u>โควต้ากองกลาง</u> 1.บริษัทการค้าระหว่างประเทศที่ได้รับการส่งเสริมจาก BOI ได้รับจัดสรร 20% 2. ผู้ส่งออกที่หาตลาดใหม่ที่ไม่มีข้อตกลงฯ ได้รับการจัดสรร 20% 3. ผู้ส่งออกที่ได้ใช้โควต้าหลักไปแล้วครึ่งหนึ่ง ได้รับจัดสรร 60%	<u>โควต้าหลัก</u> เหมือนเดิม <u>โควต้ากองกลาง</u> 1.เหมือนเดิม 2.เหมือนเดิม 3.เหมือนเดิม ทั้งนี้ ไม่กำหนดสัดส่วนการจัดสรร แต่ใช้เกณฑ์ ดังนี้ - การใช้วัตถุดิบภายในประเทศ - ราคาต่อหน่วย - มูลค่าเพิ่ม - ระยะเวลาส่งมอบ	1.โรงงานผลิตเสื้อผ้าที่ได้รับอนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม 2. ประเภทนิติบุคคลที่ได้จดทะเบียนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตและส่งออกเสื้อผ้าฯ 3. ประเภทบุคคลธรรมดาที่จดทะเบียนพาณิชย์ 4. บริษัทการค้าระหว่างประเทศที่ได้รับ การส่งเสริมจาก BOI 5. นักศึกษาจร ทั้งนี้ ผู้ส่งออกที่ไม่เคยได้รับการจัดสรรโควต้าหลัก ผู้มีโควต้าหลักและได้ส่งออกไปแล้วไม่น้อยกว่า 60% *จึงจะมีสิทธิ์ขอรับการจัดสรรโควต้ากองกลาง *สำหรับตลาดสหรัฐฯ เดิมกำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 90% แต่เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2528 ได้เปลี่ยนเป็น 60% เท่ากัน

ที่มา : กองสิ่งทอ กรมการค้าต่างประเทศ

ตารางที่ 3.4 (ต่อ)

16 พ.ค. 2529	29 ธ.ค. 2530	เพิ่มเติม 22 มี.ค. 2534 และ 5 ก.ค. 2534	15 ม.ค.2535
1. เหมือนเดิม 2. เหมือนเดิม 3. เหมือนเดิม 4. เหมือนเดิม แต่กำหนดไว้ไม่เกิน 6% ของโควต้าตามข้อตกลงฯ 5.นิติบุคคลหรือหน่วยงานที่เข้าร่วมในโครงการส่งเสริมการส่งออกสินค้าสิ่งทอของกระทรวงพาณิชย์ ทั้งนี้ ผู้ที่มีโควต้าหลักต้องส่งออกรายการนั้นไม่น้อยกว่า 50% จึงมีสิทธิรอรับการจัดสรรโควต้ากองกลาง นอกจากนี้ รายการ Cold Item (มีโควต้าเหลือมากกว่า 10%) จัดสรรตามลำดับเวลาส่งออก ส่วนรายการ Hot Item (มีโควต้าเหลือน้อยกว่า 10%) จัดสรรโดยพิจารณามูลค่าการส่งออกสูงสุดต่อหน่วย และถ้าไม่พอจะใช้วิธีการเฉลี่ย	1. เหมือนเดิม 2.เหมือนเดิม 3.เหมือนเดิม 4.เหมือนเดิม 5.เหมือนเดิม	ผู้ที่ส่งออกไปตลาดนอกข้อตกลงฯยกเว้นสหรัฐฯ โดยนำ 2% ของโควต้าทั้งหมดมาจัดสรรให้ผู้ส่งออกเสื้อผ้าไปตลาดนอกข้อตกลงฯ (ญี่ปุ่น โปแลนด์ ฮังการี ยูโกสลาเวีย เช็คและสโลวัค โรมาเนีย และโซเวียต)	1. เหมือนเดิม 2. เหมือนเดิม 3. เหมือนเดิม 4. เหมือนเดิม 5. เหมือนเดิม ทั้งนี้ ต้องผ่านการอนุญาตเป็นผู้ส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปรับอนุญาต นอกจากนี้ยังไม่แบ่งเป็น Hot Item และ Cold Item แต่ประกาศเป็นช่วงเวลาที่จะจัดสรรแทน

ที่มา : กองสิ่งทอ กรมการค้าต่างประเทศ

ตารางที่ 3.4 (ต่อ)

1 ม.ค. 2536	เพิ่มเติม 9 มิ.ย.2537 และ 20 มิ.ย.2537	1 ม.ค. 2538- ธ.ค. 2539	เพิ่มเติม14 ก.พ.2540	1 ม.ค. 2541-2542
2. เหมือนเดิม 2. เหมือนเดิม 3. เหมือนเดิม 4. เหมือนเดิม 5. เหมือนเดิม ทั้งนี้ ต้องผ่านการอนุญาตเป็นผู้ส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปรับอนุญาต	เป็นโรงงานอุตสาหกรรมผลิตด้าย ผ้าผืน เสื้อผ้าฯ และผลิตภัณฑ์สิ่งทอที่ไม่ใช่เสื้อผ้าฯ ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานโดยเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 ที่ตั้งในเขตส่งเสริมการลงทุนเขต 3 ของ BOI	1. เหมือนเดิม 2.เหมือนเดิม 3.เหมือนเดิม 4.เหมือนเดิม 5.เหมือนเดิม ใช้วิธีการจัดสรรโดยวิธีหารเฉลี่ยเท่าๆ กัน	กำหนดให้มีการจัดสรรโควต้ากองกลางโดยวิธีประมูล <u>โควต้ากองกลาง</u> 1.เสื้อผ้าสำเร็จรูปรายการใดที่มีปริมาณการส่งออกมากพอ จะจัดสรรโดยวิธีหารเฉลี่ย 2.เสื้อผ้าสำเร็จรูปรายการใดที่จัดสรรตามข้อ 1 แล้ว เห็นว่าไม่สามารถจัดสรรให้เกิดประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้ ให้จัดสรรโดยวิธีประมูล (เนื่องจากมีผู้ขอรับการจัดสรรเป็นจำนวนมาก ทำให้แต่ละรายได้รับการจัดสรรในปริมาณน้อย ไม่เพียงพอต่อการส่งออก)	เหมือนการจัดสรรในปี 2539

ที่มา : กองสิ่งทอ กรมการค้าต่างประเทศ

การจัดสรรโควต้าหลักโดยใช้หลักเกณฑ์ประวัติการส่งออก เนื่องจากกระทรวงพาณิชย์ได้ให้ความสำคัญกับการใช้โควต้าอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการสนับสนุนผู้ส่งออกที่สามารถใช้โควต้าได้ครบ ทำให้อัตราการใช้ประโยชน์จากโควต้าสูงสุด(Optimal Utilization) ในระดับอัตราที่โดนจำกัดการนำเข้า ก่อให้เกิดหลักประกันในการส่งออกเพื่อการพัฒนาการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทย ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าว ก่อให้เกิดผลดีในด้านของการพัฒนาการส่งออก และช่วยให้ผู้ผลิตสามารถคาดการณ์ปริมาณการผลิตที่จะต้องทำการส่งออกได้ ซึ่งจะช่วยให้การวางแผนการผลิตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในการจัดหาวัตถุดิบทั้งจากภายในประเทศ และต่างประเทศ วางแผนการขายได้ล่วงหน้า เพราะสินค้าสิ่งทอจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนล่วงหน้า เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของตลาด ตามความต้องการของแฟชั่น ทำให้สามารถส่งออกได้ภายในเวลาที่ตลาดต่างประเทศต้องการ ตามคำสั่งซื้อจากต่างประเทศ อันจะก่อให้เกิดความไว้วางใจและความเชื่อถือของลูกค้าต่างประเทศที่สั่งซื้อสินค้าของไทยไปจำหน่ายในประเทศ

แต่อย่างไรก็ตาม การจัดสรรโควต้าหลักโดยใช้ประวัติการส่งออกเป็นฐานในการคำนวณนั้น อาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ส่งออกรายเล็กและผู้ส่งออกรายใหม่ที่ไม่มีประวัติการส่งออก หรือมีฐานของประวัติการส่งออกน้อยกว่าบริษัทใหญ่ ซึ่งจะก่อให้เกิดการจำกัดการเติบโตของธุรกิจ และเป็นการผูกขาดการจัดสรรโควต้าให้แก่ผู้ผลิตสิ่งทอรายใหญ่ โดยจะพบว่าการจัดสรรโควต้าหลักจะมีผู้ผลิตรายใหญ่ และผู้ผลิตที่มีขนาดกลางเพียงไม่กี่รายได้รับการจัดสรรไปโดยเฉพาะผู้ผลิตรายใหญ่ ซึ่งเป็นผู้บุกเบิกการส่งออกไปยังตลาดข้อตกลงในอดีต

นอกจากนั้นแล้วอาจทำให้เกิดการทุจริตซื้อขายโควต้าเกิดขึ้น เมื่อผู้ส่งออกรายใหญ่ที่เคยได้รับโควต้าจำนวนมากเนื่องจากสะสมประวัติการส่งออก แต่ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงในกำลังการผลิต คือ ผลิตสินค้าได้ลดน้อยลง ดังนั้นเพื่อมิให้ต้องเสียประวัติการส่งออกและถูกลงโทษ ผู้ส่งออกรายนี้จึงอาจหาทางออกโดยการขายโควต้าให้แก่ผู้ผลิตรายอื่น

ดังนั้น ประวัติการส่งออกจึงอาจไม่ใช่ตัวแทนที่ดีที่จะใช้วัดความสามารถในการส่งออกของผู้ส่งออกนั้นๆ โดยเฉพาะจะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น หากพิจารณาถึงอัตราการโอนโควต้าระหว่างผู้ส่งออกซึ่งปีหนึ่งๆ จะมีเป็นจำนวนมาก จึงนับว่าหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรโควต้าหลักโดยใช้ประวัติการส่งออกเป็นฐานในการคำนวนยังไม่เป็นธรรมสำหรับผู้ส่งออกรายเล็กและผู้ส่งออกรายใหม่

2.2.2 โควต้ากองกลาง(Residual Quota)

การจัดสรรโควต้ากองกลางนั้น ในระยะต้นๆ ยังไม่มีปัญหาการแย่งโควต้ามากมายเหมือนในปัจจุบัน เนื่องจากโรงงานผลิตอุตสาหกรรมสิ่งทอเพื่อการส่งออกมีอยู่น้อยราย และยังไม่สามารถใช้โควต้าได้เต็มที่ จึงมีโควต้ากองกลางคงเหลืออยู่มากทุกปี

แต่ในระยะต่อมา โรงงานผลิตสิ่งทอเพื่อการส่งออก ซึ่งได้รับการส่งเสริมจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตั้งแต่ปี 2510 และอีกช่วงหนึ่งในระหว่างปี 2516 ได้ส่งผลให้มีการขยายกำลังการผลิตเพื่อการส่งออกมากขึ้น เป็นผลทำให้โควต้ากองกลางในการจัดสรรสำหรับผู้ส่งออกรายใหม่มีเหลือไม่มากพอตามความต้องการของตลาด ประกอบกับยังมีโรงงานขนาดเล็กซึ่งมิได้รับการส่งเสริมการลงทุนได้เกิดขึ้นอีกมากมาย เป็นผลทำให้มีปัญหาการแย่งโควต้ากองกลางเกิดขึ้น มีการเรียกร้องมาตรการในการจัดสรรโควต้าที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ผลิตที่เป็นผู้ส่งออกทุกราย เพื่อให้มีการใช้โควต้าที่ได้รับอย่างเต็มที่ โควต้ากองกลางจึงมีความสำคัญยิ่งในการแก่งแย่งผลประโยชน์ระหว่างผู้ส่งออกรายใหม่และรายเก่า

ดังนั้น ระเบียบการจัดสรรโควต้ากองกลางจึงเป็นส่วนสำคัญที่สุดของระเบียบการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูป ซึ่งวิวัฒนาการการจัดสรรโควต้ากองกลางสามารถสรุปได้ดังนี้

ในปี 2522-2523 โควต้ากองกลางจะจัดสรรโดยใช้หลัก ดังนี้ คือ (1) 5% แก่ผู้ส่งออกที่ส่งไปตลาดที่ไม่มีข้อตกลงฯ , (2) 5% แก่ผู้ส่งออกที่สามารถส่งออกได้ครบ , (3) 45% แก่ผู้ส่งออกที่ไม่มีประวัติ และ (4) 45% แก่ผู้ส่งออกที่มีโควต้าหลัก ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีการส่งเสริมผู้ส่งออกรายเก่ามากกว่ารายใหม่ โดยกำหนดให้โควต้ากองกลางแก่ผู้มีโควต้าหลักสูงถึงร้อยละ 45 และในขณะเดียวกัน ก็มิได้มีการส่งเสริมให้มีการขยายตลาดส่งออกไปยังประเทศนอกข้อตกลงฯ ดังจะเห็นได้จากผู้ส่งออกไปตลาดที่ไม่มีข้อตกลงฯ จะได้รับการจัดสรรเพียงร้อยละ 5 เนื่องจากในช่วงต้นของการส่งออก ไทยยังคงมีปริมาณโควต้าเหลืออยู่เป็นจำนวนมาก และไม่ปรากฏว่ามีการนับโควต้ากองกลางเป็นประวัติการส่งออก เพื่อขอรับโควต้าหลักในปีถัดไป

ปี 2524-2525 โควต้ากองกลางจะแบ่งแยกเป็นโควต้าเสริม และโควต้าเร่งรัด โดยใช้เกณฑ์ในการจัดสรรตามลำดับความสำคัญ ดังนี้ คือ (1) 20% แก่บริษัทการค้าระหว่างประเทศที่ได้รับการส่งเสริมจาก BOI, (2) 20% แก่ผู้ส่งออกที่หาตลาดใหม่ที่ไม่มีข้อตกลง และ (3) 60% แก่ผู้ส่งออกที่ได้ใช้โควต้าหลักไปแล้วครึ่งหนึ่ง จะเห็นว่ายังคงส่งเสริมผู้ส่งออกรายเก่ามากกว่าราย

ใหม่เหมือนเช่นเดิม โดยผู้ส่งออกที่ได้ใช้โควต้าหลักไปแล้วครึ่งหนึ่งถึงร้อยละ 60 แต่เริ่มให้ความสำคัญกับบริษัทการค้าระหว่างประเทศที่ได้รับการส่งเสริมจาก BOI และส่งเสริมการส่งออกไปยังตลาดนอกข้อตกลงฯ มากขึ้น โดยได้รับร้อยละ 20 ในช่วงนี้เริ่มมีข้อกำหนดการนับโควต้าเสริมเป็นโควต้าประวัติ (โควต้าหลัก) แต่ผู้ส่งออกจะต้องใช้โควต้าเสริมได้ 2 ปีติดต่อกัน จึงจะคิดเป็นประวัติการส่งออกให้ ช่วยสนับสนุนให้ผู้ส่งออกรายใหม่เข้ามามากขึ้น

ปี 2526-2527 การจัดสรรโควต้ากองกลางยังคงเหมือนเดิม แต่ยกเลิกการจัดสรรโควต้ากองกลาง โดยใช้หลักเกณฑ์ดังนี้แทน ตามลำดับความสำคัญ คือ (1) การใช้วัตถุดิบในประเทศ (2) ราคาต่อหน่วย (3) มูลค่าเพิ่ม และ (4) ระยะเวลาส่งมอบ ซึ่งวิธีนี้จะทำให้ประเทศได้รับประโยชน์สูงสุด เป็นการส่งเสริมให้มีความยุติธรรมและเสมอภาคในการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกันระหว่างผู้ส่งออกทั้งรายเก่าและรายใหม่

ปี 2528 เพิ่มความเข้มงวดในการขอรับการจัดสรรโควต้ากองกลางสำหรับผู้ที่มีโควต้าหลักแล้ว โดยผู้ที่มีโควต้าหลักจะต้องส่งออกโควต้าหลักไปแล้วร้อยละ 60 จึงจะมีสิทธิขอรับการจัดสรรโควต้ากองกลาง สำหรับตลาดสหรัฐอเมริกาซึ่งเดิมกำหนดไว้ว่าต้องส่งออกไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 เนื่องจากช่วงดังกล่าวประเทศไทยถูกสหรัฐอเมริกา Embargo แต่ต่อมาวันที่ 30 เม.ย. 28 ได้เปลี่ยนเป็นร้อยละ 60 เท่ากัน มีความพยายามที่จะส่งเสริมรายใหม่เพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการกำหนดสัดส่วนการจัดสรรโควต้าหลักไว้ไม่เกินร้อยละ 70 ของปริมาณโควต้าที่ได้รับ แม้ว่าในทางปฏิบัติผู้ส่งออกจะได้รับการจัดสรรโควต้าหลักเต็มตามประวัติการส่งออก โดยมิได้มีการหักโควต้าลงแต่ประการใดก็ตาม

ปี 2529-2530 กำหนดให้ร้อยละ 6 เป็นของบริษัทการค้าระหว่างประเทศที่ได้รับการส่งเสริมจาก BOI และเริ่มให้ความสำคัญแก่นิติบุคคลหรือหน่วยงานที่เข้าร่วมในโครงการส่งเสริมการส่งออกของกระทรวงพาณิชย์ แต่ก็ลดความเข้มงวดในการขอรับการจัดสรรโควต้ากองกลางของผู้ที่มีโควต้าหลักอยู่แล้ว โดยผู้ที่มีโควต้าหลักที่ส่งออกรายการนั้นไม่ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ก็สามารถขอรับการจัดสรรโควต้ากองกลางได้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับจำนวนผู้ผลิตรายเล็กเกิดขึ้นมากมาย ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงเงื่อนไขดังกล่าว นอกจากนี้รายการที่มีปริมาณคงเหลือสำหรับกองกลางมากกว่าร้อยละ 10(Cold Item) จะจัดสรรตามลำดับเวลาส่งออกเป็นเกณฑ์ ส่วนรายการที่มีปริมาณคงเหลือสำหรับกองกลางน้อยกว่าร้อยละ 10(Hot Item) จะใช้มูลค่าการส่งออกสูงสุดต่อหน่วยเป็นเกณฑ์ สำหรับรายการที่มีปริมาณคงเหลือสำหรับกองกลางน้อยกว่าปริมาณรวมที่ขอรับ

การจัดสรร จะใช้วิธีเฉลี่ยรายละเท่าๆ กัน(Equal Share) สำหรับผู้ที่ขอรับการจัดสรรน้อยกว่าที่เฉลี่ยจะได้รับเท่ากับปริมาณที่ขอ

สำหรับเกณฑ์การจัดสรรดังกล่าวพบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่ทุกเกณฑ์ ซึ่งปัญหาดังกล่าวบางปัญหาก็จะเกิดจากการพยายามหาวิธีการเพื่อให้ได้รับโควต้ามากที่สุดของผู้ส่งออกรวมทั้งเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษดังนี้

การใช้ลำดับการส่งออกเป็นเกณฑ์การพิจารณานั้น จะมีปัญหาเกี่ยวกับความยุติธรรมสำหรับผู้ส่งออกรายเล็ก เนื่องจากผู้ส่งออกรายเล็กมีความด้อยกว่าผู้ผลิตรายใหญ่และขนาดกลางทั้งในเรื่องของงบประมาณและการตลาด ซึ่งจะไม่สามารถที่จะแข่งขันกับผู้ผลิตรายใหญ่ได้ ในแง่ของความรวดเร็วในการหาลูกค้าและคำสั่งซื้อ ดังนั้นเมื่อใช้ลำดับการส่งออกเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ผู้ผลิตรายเล็กจึงมีโอกาสที่จะได้รับการจัดสรรโควต้าน้อยมาก

การใช้มูลค่าการส่งออกสูงสุดต่อหน่วยเป็นเกณฑ์การพิจารณานั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มพูนมูลค่าการส่งออกของไทยให้สูงขึ้น แต่ในทางปฏิบัติยากแก่การพิสูจน์ว่ามีการส่งออกตามมูลค่าที่ได้ระบุไว้ ทั้งนี้เพราะผู้ส่งออกนั้นๆ สามารถสร้างหลักฐานการสั่งซื้อให้สูงกว่าราคาที่ซื้อขายกันจริง เพื่อให้ได้รับการจัดสรรโควต้าตามจำนวนที่เสนอขอ โดยโอกาสดังกล่าวไปได้ง่ายสำหรับผู้ส่งออกรายใหญ่ที่ดำเนินธุรกิจมานาน และได้รับความไว้วางใจระหว่างกันกับผู้สั่งซื้อจากต่างประเทศ

การใช้วิธีการเฉลี่ยให้แก่ผู้ขอรับการจัดสรรโควต้ารายละเท่าๆ กันนั้น หากพิจารณาโดยผิวเผินแล้วนับว่าเป็นการให้ความยุติธรรมสำหรับผู้ส่งออกอย่างเท่าเทียมกัน แต่อย่างไรก็ตามวิธีการจัดสรรโควต้าดังกล่าวอาจทำให้เกิดการซื้อ - ขายโควต้าระหว่างกันได้ หากจำนวนโควต้าที่ได้รับนั้นน้อยกว่าคำสั่งซื้อมากซึ่งอาจทำให้ถูกปรับและไม่คุ้มทุน ผู้ส่งออกรายนั้นก็จะทำการขายโควต้าให้แก่ผู้ส่งออกรายอื่นที่ต้องการโควต้าเพิ่ม หรือเป็นการช่วยเหลือระหว่างกัน รวมทั้งผู้ส่งออกรายเล็กส่วนใหญ่มักจะขอโควต้าไว้มากๆ เพื่อสะสมเป็นประวัติการส่งออกโดยมิได้มีการส่งออกจริง แต่นำโควต้าไปขายให้แก่ผู้ส่งออกรายอื่นที่ต้องการโควต้า

สำหรับหลักเกณฑ์การลงโทษนั้น แม้ว่าจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการใช้โควต้าอย่างเต็มประสิทธิภาพและช่วยให้ผู้ส่งออกรายเล็กมีโอกาสได้รับโควต้ามากขึ้นจากการยึดโควต้าของผู้ที่ถูกลงโทษเข้ากองกลางเพื่อจัดสรรต่อไป แต่ผู้ส่งออกต่างๆ อาจหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษโดยการให้โคว

ต้าแก่ผู้อื่น โดยไม่คิดมูลค่าหรืออาจขายโควต้าในราคาที่ต่ำมาก ซึ่งยากแก่การพิสูจน์ของกระทรวงพาณิชย์

ปี 2531-2534 การจัดสรรโควต้ากองกลางเหมือนปี 2530 แต่มีการเพิ่มเติมโดยให้ร้อยละ 2 ของโควต้าทั้งหมดมาจัดสรรให้แก่ผู้ที่ส่งออกไปยังตลาดนอกข้อตกลงฯ เป็นการส่งเสริมให้มีการส่งออกไปยังตลาดที่ไม่มีข้อตกลงฯ มากขึ้น

ปี 2535-2536 การจัดสรรเหมือนปี 2534 แต่มีการเพิ่มเติมโดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิขอรับการจัดสรรต้องเป็นผู้ส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปรับอนุญาต ซึ่งจะต้องเป็นนิติบุคคลที่ได้จดทะเบียนมีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตและส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูป หากเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 จะต้องเป็นผู้ส่งออกที่ใช้จักรเย็บผ้าตั้งแต่ 15 คัน และใช้คนงาน 15 คนขึ้นไป หรือเป็นบริษัทการค้าระหว่างประเทศที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน นอกจากนี้ยังไม่แบ่งเป็น Hot Item และ Cold Item แต่ประกาศเป็นช่วงเวลาที่จะจัดสรรแทน

ปี 2537-2541 ออกระเบียบเพิ่มเติมว่าด้วยการจัดสรรโควต้ากองกลางสินค้าสิ่งทอเป็นพิเศษแก่ผู้ผลิตที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมผลิตสิ่งทอในเขตส่งเสริมการลงทุนจาก BOI เขต 3 เพื่อกระจายการลงทุนในอุตสาหกรรมสิ่งทอออกไปลงทุนในต่างจังหวัด เพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและลดการย้ายถิ่น

3. การโอนโควต้า(ตารางที่ 3.5)

ในปี 2522-2527 ไม่อนุญาตให้มีการโอนโควต้าสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทย เนื่องจากกระทรวงพาณิชย์เกรงว่าจะเป็นสาเหตุทำให้ต้นทุนในการผลิตเพิ่มขึ้น ดังนั้นกำหนดให้มีการแลกเปลี่ยนโควต้ากันได้เฉพาะสินค้ารายการเดียวกันในจำนวนที่เท่ากันเฉพาะประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป หรือการแลกเปลี่ยนโควต้าในประเทศผู้นำเข้าเดียวกันในสินค้าคนละรายการ แลกเปลี่ยนในจำนวนที่เท่ากัน โดยผู้ที่ได้รับโควต้าต้องรับผิดชอบในโควต้าที่ได้รับ และไม่อนุญาตให้มีการซื้อขายโควต้า นอกจากนี้ยังต้องมีหนังสือยินยอมให้ความเห็นชอบจากสมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เครื่องนุ่งห่มไทย แต่ถึงแม้ว่าจะอนุญาตให้มีการแลกเปลี่ยนโควต้าระหว่างผู้โอนและผู้รับโอนได้ถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม แต่ก็มิได้เป็นวิธีการที่ดีนัก เนื่องจากในความเป็นจริง ภายใต้การแลกเปลี่ยนโควต้ายังมีการซื้อขายกันอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายอีกด้วย

ตารางที่ 3.5 เปรียบเทียบการโอนโควต้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทย

11 เม.ย.2522 และ 4 ก.ค.2523	30 ธ.ค. 2523 และ 12 ม.ค. 2524	30 ธ.ค. 2525	8 ก.พ. 2528 และ 27 พ.ย. 2528	16 พ.ค. 2529
ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	1.การโอนและรับโอนสินค้าต่างรายการให้ใช้อัตราแปรสภาพตามที่กรมฯกำหนด 2.ผู้โอนจะต้องคืนโควตาหลักให้กรมฯ10% ซึ่งกรมฯ จะหัก ไว้สมทบในโควตากองกลาง 3.ผู้รับโอนต้องรับผิดชอบการส่งออกและจะถือเป็นประวัติการส่งออกของผู้รับโอนในปีต่อไป 4.ผู้โอนจะถูกหักโควต้าเต็มตามจำนวน แต่ผู้รับโอนจะได้โควตาเพิ่ม เท่ากับ จำนวนที่โอนหักด้วยจำนวนที่หักเข้ากรมฯ	1. เหมือนเดิม 2. ผู้โอนจะต้องคืนโควตาหลักให้กรมฯ ไม่น้อยกว่า 10% 3. เหมือนเดิม 4. เหมือนเดิม

ที่มา : กองสิ่งทอ กรมการค้าต่างประเทศ

ตารางที่ 3.5 (ต่อ)

29 ธ.ค. 2530	เพิ่มเติม 22 มี.ค. 2534 และ 5 ก.ค. 2534	15 ม.ค.2535	1 ม.ค.2536
1. เหมือนเดิม 2. เหมือนเดิม 3. เหมือนเดิม 4. เหมือนเดิม ทั้งนี้ ผู้โอนโควต้าสิ่งทอตั้งแต่เดือนที่ 10-12 ของทุกปีโควต้าต้องเป็นผู้รับผิดชอบ หากผู้รับโอนไม่สามารถใช้โควต้าในส่วนที่รับโอนได้ โดยผู้โอนจะถูกลงโทษถูกหักประวัติการส่งออกที่จะใช้ในการคำนวณจัดสรรโควต้าในปีต่อไปเป็น 2 เท่าของปริมาณที่ไม่ได้ส่งออก	ให้ยื่นขอโอนต่อกรมการค้าฯ โดยยื่นผ่านสมาคมอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มไทย โดยจะไม่นับเป็นประวัติส่งออก	<u>โอนถาวร</u> ประวัติการส่งออกเป็นของผู้รับโอน โดยโอนกันได้ไม่เกิน 20% ของโควต้าที่ผู้โอนได้รับจัดสรร ทั้งนี้ผู้โอนจะต้องคืนโควต้าหลักให้กรมฯ 5% ของปริมาณที่โอน <u>โอนชั่วคราว</u> เป็นการโอนโควต้าหลัก โดยประวัติการส่งออกยังเป็นของผู้โอน ทั้งนี้ผู้โอนตั้งแต่เดือน 10-12 ของปีโควต้าต้องรับผิดชอบ กรณีผู้รับโอนไม่สามารถใช้โควต้าที่รับโอนได้	1.ผู้รับโอนโควต้าต้องเป็นผู้ส่งออกเสื้อผ้า ฯ รับอนุญาต 2.ผู้โอนไม่มีสิทธิขอรับการจัดสรรโควต้ากองกลางรายการที่โอนในปีนั้น 3.ถ้าผู้รับโอนไม่สามารถใช้โควต้าได้ ทั้งสองฝ่ายจะถูกหักประวัติการส่งออกรายละกึ่งหนึ่งของปริมาณที่ไม่ได้ใช้ <u>โอนถาวร</u> ผู้โอนต้องคืนโควต้าหลักให้กรมฯ 10% ของปริมาณที่โอน โดยทั้งสองฝ่ายจะได้รับประวัติการส่งออกรายละกึ่งหนึ่งของปริมาณที่ผู้รับโอนส่งออกจริง <u>โอนชั่วคราว</u> โอนได้ไม่เกิน 10% ของปริมาณโควต้าแต่ละรายการที่ผู้โอนได้รับจัดสรร
เพิ่มเติม 9 มิ.ย.2537 และ 20 มิ.ย.2537	1 ม.ค. 2538 -1 ม.ค. 2542		
ทำไม่ได้	เหมือนปี 2536 แต่ไม่อนุญาตให้มีการโอนโควต้าส่งเสริม		

ที่มา : กองสิ่งทอ กรมการค้าต่างประเทศ

ปี 2528 อนุญาตให้มีการโอนโควต้าเป็นครั้งแรกในระเบียบการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปไทยไปสหรัฐอเมริกา เพื่อให้เกิดความคล่องตัวแก่ผู้ส่งออกมากขึ้น การโอนโควต้าจะทำให้ผู้ส่งออกมีความคล่องตัวมากกว่าในกรณีการแลกเปลี่ยนโควต้าดังเช่นก่อนหน้านี้ และเงื่อนไขในการโอนโควต้าก็มิได้มีมากมายเช่นการแลกเปลี่ยนโควต้า เช่นผู้ส่งออกต้องการที่จะส่งออกสินค้าในรายการที่มีโควต้าแต่ตนไม่ได้รับโควต้านั้น ก็สามารถที่จะซื้อโควต้าและส่งออกสิ่งทอรายการนั้นได้ โดยไม่ต้องมีการแลกเปลี่ยนกันกับสิ่งทอรายการอื่นที่ตนมี

ดังนั้นระเบียบปี 2528 กำหนดให้ผู้โอนโควต้าต้องคืนโควต้าหลักให้กรมการค้าต่างประเทศร้อยละ 10 ซึ่งกรมฯ จะหักไว้สมทบในโควต้ากองกลาง การโอนและรับโอนสินค้าต่างรายการให้ใช้อัตราแปรสภาพตามที่กรมฯ กำหนด และผู้รับโอนต้องรับผิดชอบการส่งออก และจะถือเป็นประวัติการส่งออกของผู้รับโอนในปีต่อไป ส่วนผู้โอนจะถูกหักโควต้าเต็มจำนวน แต่ผู้รับโอนจะได้โควต้าเพิ่มเท่ากับจำนวนที่โอนหักด้วยจำนวนที่หักเข้ากรมฯ

ปี 2529 ระเบียบการโอนเป็นเช่นเดียวกับปี 2528 แต่ผู้โอนจะต้องคืนโควต้าหลักให้กรมไม่น้อยกว่าร้อยละ 10

ปี 2530-2534 ข้อกำหนดระเบียบการโอนเหมือนระเบียบปี 2529 แต่กำหนดให้ผู้โอนโควต้าสิ่งทอตั้งแต่เดือนที่ 10-12 ของทุกปีโควต้าต้องเป็นผู้รับผิดชอบ หากผู้รับโอนไม่สามารถใช้โควต้าในส่วนที่รับโอนได้ โดยผู้โอนจะถูกลงโทษหักประวัติการส่งออกที่จะใช้ในการคำนวนจัดสรรโควต้าในปีต่อไปเป็น 2 เท่าของปริมาณที่ไม่ได้ส่งออก ซึ่งแสดงว่ากรมการค้าต่างประเทศได้เล็งเห็นข้อเท็จจริง และมีความยุติธรรมในการโอนโควต้ามากยิ่งขึ้น

ปี 2535 มีการแบ่งประเภทของการโอนโควต้าเป็น 2 ประเภท คือ การโอนโควต้าถาวร และการโอนโควต้าชั่วคราว

การโอนถาวรนั้น ประวัติการส่งออกจะเป็นของผู้รับโอน โดยโอนกันได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของโควต้าที่ผู้โอนได้รับการจัดสรร ทั้งนี้ผู้โอนจะต้องคืนโควต้าหลักให้กรมฯ ร้อยละ 5 ของปริมาณที่โอน เป็นการผ่อนคลายเงื่อนไขการโอนโควต้าที่รับโอนให้กรมการค้าต่างประเทศ โดยคืนเพียงร้อยละ 5 เท่านั้น

การโอนชั่วคราว เป็นการโอนโควต้าหลัก โดยประวัติการส่งออกยังเป็นของผู้โอน ทั้งนี้ ผู้โอนตั้งแต่เดือน 10-12 ของปีโควต้า ต้องรับผิดชอบกรณีผู้รับโอนไม่สามารถใช้โควต้าที่รับโอนได้

ปี 2536 กำหนดให้ผู้รับโอนโควต้าต้องเป็นผู้ส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปรับอนุญาต และผู้โอนไม่มีสิทธิขอรับการจัดสรรโควต้ากองกลางรายการที่โอนในปีโควต้านั้น ถ้าผู้รับโอนไม่สามารถใช้โควต้าได้ ทั้ง 2 ฝ่ายจะถูกหักประวัติการส่งออกรายละกึ่งหนึ่งของปริมาณที่ไม่ได้ใช้

กรณีการโอนโควต้าถาวร มีการเพิ่มสัดส่วนของการโอนโควต้าถาวร โดยผู้โอนต้องคืนโควต้าหลักให้กรมฯ ร้อยละ 10(ซึ่งเดิมกำหนดให้ร้อยละ 5) ของปริมาณที่โอน ทั้ง 2 ฝ่ายจะได้รับประวัติการส่งออกรายละกึ่งหนึ่งของปริมาณที่ผู้รับโอนส่งออกจริง และลดเพดานการโอนโควต้าชั่วคราวให้โอนได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของปริมาณโควต้าแต่ละรายการที่ผู้โอนได้รับจัดสรร เพื่อหวังที่จะกำจัดระบบการผูกขาดการขอรับการจัดสรรโควต้าตามประวัติการส่งออกในอดีต

4. บทลงโทษ

ปี 2522-2523 นั้นบทลงโทษมีเงื่อนไขค่อนข้างเข้มงวด ผู้ส่งออกที่ได้รับการจัดสรรโควต้าแต่ไม่สามารถส่งออกได้ตามกำหนด ถ้าคืนโควต้าภายใน 6 เดือนแรก จะไม่ถูกลงโทษและจะได้รับประวัติการส่งออกตามปริมาณที่ได้ส่งออกจริงเท่านั้น หากคืนโควต้าช้ากว่ากำหนดจะถูกหักประวัติโควต้าในสัดส่วนที่มากขึ้นตามเวลาที่คืน แต่ถ้าคืนโควต้า 2 ปี ติดต่อกันจะไม่นับเป็นประวัติการส่งออกให้ (ตารางที่ 3.6 และ 3.7)

ต่อมาได้มีการปรับปรุงระเบียบ โดยให้ผู้ผลิตที่ไม่สามารถส่งออกได้ตามกำหนด และจะต้องคืนโควต้า แต่หากมีเหตุอันควรอาจจะขอรักษาสิทธิโควต้าจำนวนที่จะต้องคืนได้ โดยจะต้องทำสัญญาค้ำประกัน หากปรากฏว่าผู้ผลิตรายนั้นไม่สามารถส่งออกได้ครบตามจำนวนที่ค้ำประกันไว้ ก็จะถูกริบเงินค้ำประกัน แต่กำหนดเงื่อนไขว่ากรณีการขาดส่งไม่เกินร้อยละ 10 จะถือว่าส่งออกครบ

ปี 2524 บทลงโทษคล้ายปี 2523 แต่ในปี 2524 ถ้าผู้คืนโควต้าหลักภายในกำหนด จะไม่ถูกลงโทษและจะได้รับโควต้าเท่าเดิมในปีต่อไป แต่จะถูกริบเงินค้ำประกัน ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้ผู้ส่งออกคืนโควต้าแต่เนิ่นๆ เพื่อผู้ผลิตที่เป็นผู้ส่งออกรายใหม่สามารถที่จะขอรับการจัดสรรโควต้าได้ แต่ในทางผลเสียที่จะเกิดขึ้นก็คือ ผู้ผลิตรายใหม่ที่ส่งออกได้ จะไม่สามารถได้รับโควต้าหลักในปีต่อไป เนื่องจากต้องคืนโควต้าไปให้แก่ผู้ที่ไม่สามารถทำการส่งออกที่ได้รับการจัดสรรโควต้าในตอนแรก ซึ่งเงื่อนไขการลงโทษเริ่มผ่อนคลายความเข้มงวดลง เนื่องจากผู้ผลิตและผู้ส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยมีอำนาจการต่อรองสูง และมีการประสานการทำงานกันเป็นอย่างดีระหว่างผู้จัดสรรและผู้ส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทย

ปี 2525-2527 ในกรณีที่มีการขอสงวนสิทธิการส่งออก แต่ไม่สามารถส่งออกได้ครบ ซึ่งเดิมกำหนดบทลงโทษไว้เพียงริบเงินค้ำประกัน แต่ในช่วงปี 2525 ได้เพิ่มบทลงโทษเป็นหักประวัติการส่งออกในอัตรา 1:1 และกรณีผู้ส่งออกมีโควต้าหลักไม่พอสำหรับการลงโทษ จะโดนระงับสิทธิในการยื่นขอจัดสรรโควต้ากองกลางในการส่งออกเป็นเวลาสูงสุดไม่เกิน 4 เดือน เป็นการสนับสนุนผู้ส่งออกรายใหม่มากขึ้น

ปี 2528 บทลงโทษเข้มงวดกว่าก่อนหน้านี้ กำหนดให้ต้องส่งออกเกินร้อยละ 95 จึงจะไม่ถูกลงโทษ ซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้โควต้าให้สูงขึ้น หากผู้ส่งออกที่ได้รับโควต้าหลักหรือโควต้ากองกลาง แต่ไม่สามารถส่งออกหรือไม่คืนโควต้าภายในเวลาที่กำหนด จะถูกลงโทษโดยนำโควต้าที่ไม่ได้ใช้นี้ 2 เท่าไปหักจากปริมาณที่ได้ส่งออกจริงในปีที่ผ่านมาก่อนจัดสรรโควต้าหลักในปีถัดไป ส่วนกรณีที่ผู้ส่งออกมีโควต้าหลักไม่พอสำหรับการลงโทษจะโดนระงับสิทธิการยื่นขอโควต้ากองกลางเป็นเวลา 6 - 9 เดือน

ปี 2529 ยกเลิกสงวนสิทธิการส่งออก แต่จูงใจให้ผู้ส่งออกคืนโควต้าเร็วขึ้นภายใน 6 เดือน โดยจะไม่ถูกลงโทษ เพื่อกันผู้ส่งออกที่ได้รับโควต้าแต่ไม่รีบส่งออก ออกไปจากระบบการจัดสรรโควต้า อันจะทำให้การใช้ประโยชน์จากโควต้ามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โควต้าส่วนที่คืนนี้จะนำไปเป็นโควต้ากองกลาง เพื่อจัดสรรให้แก่ผู้ส่งออกที่มีความสามารถส่งออกได้จริง สำหรับบทลงโทษของผู้ที่ได้รับการจัดสรรโควต้ากองกลางแต่ไม่สามารถส่งออกได้ภายในกำหนดก็จะถูกลงโทษโดยให้หักโควต้าปีต่อไป 2 เท่าของปริมาณส่วนที่จัดสรร และระงับการยื่นขอโควต้ากองกลางรายการนั้น 1 เดือน แต่ถ้าโควต้าไม่พอหัก จะระงับการส่งออกสูงสุด 5 เดือน

ปี 2530-2534 บทลงโทษเหมือนปี 2529 แต่จะถูกระงับสิทธิการส่งออกเพิ่มขึ้นเป็น 2 เดือน เปิดโอกาสให้ผู้ส่งออกรายใหม่สามารถมีโควต้าหลักได้ง่ายขึ้น

ปี 2535-2537 ขยายระยะเวลาส่งคืนโควต้าออกไปภายใน 9 เดือน จะไม่ถูกลงโทษ ซึ่งจะทำให้กรมการค้าต่างประเทศมีเวลาในการจัดสรรโควต้าส่วนที่ส่งคืนลดน้อยลง อันจะทำให้เกิดการใช้ประโยชน์จากโควต้าไม่เต็มประสิทธิภาพ แม้ว่าบทลงโทษจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นก็ตาม หากไม่คืนโควต้าจะหัก 3 เท่าของส่วนที่ไม่ได้ส่งออก และถ้าไม่พอหักจะถูกระงับสิทธิการขอโควต้ากองกลางจนกว่าจะหักจนครบ

ตารางที่ 3.6 เปรียบเทียบการใช้โควต้าสินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทย

11 เม.ย.2522 และ 4 ก.ค.2523	30 ธ.ค. 2523 และ 12 ม.ค.2524	30 ธ.ค.2525	8 ก.พ.2528 และ 27 พ.ย. 2528
โควต้าหลัก 1.ถ้าส่งออกได้ไม่น้อยกว่า 95% ของปริมาณที่ได้รับการจัดสรรจะได้รับโควต้าเต็ม 2. ถ้าส่งออกได้ไม่น้อยกว่า 50% แต่ไม่เกิน 94% จะได้รับโควต้า เท่ากับ ปริมาณการส่งออกจริง 3. ถ้าส่งออกได้ไม่น้อยกว่า 25% แต่ไม่เกิน 49% จะได้รับโควต้ากึ่งหนึ่งหลังจากหักการลงโทษแล้ว 4. ถ้าส่งออกได้น้อยกว่า 25% จะไม่ได้รับการจัดสรรโควต้า ทั้งนี้ หากมีเหตุผลอันควรให้ทำสัญญาค้ำประกันได้ <u>โควต้ากองกลาง</u> 1.ผู้ที่ได้จัดสรรระหว่าง 1- 15 ของเดือน 1 จะต้องส่งออกภายในวันสุดท้ายของเดือน 6 2ผู้ที่ได้จัดสรรระหว่าง 15-30 ของเดือน 5 จะต้องส่งออกภายในวันสุดท้ายของเดือน 12 ทั้งนี้ ไม่มีการกล่าวถึงการนับเป็นโควต้าหลัก	<u>โควต้าหลัก</u> 1.ต้องส่งออก 50% ภายในเดือนที่ 1-6 2.ส่วนที่เหลืออีก 50% ภายในเดือนที่ 7-9 3.ผู้ส่งออกที่คืนโควต้าภายในกำหนดเดือน 11 และส่งออกได้ไม่น้อยกว่า 95% จะได้รับโควต้าเท่าเดิมในปีถัดไป 4.ถ้ามีเหตุผลอันควรสามารถทำสัญญาค้ำประกัน เพื่อรักษาสิทธิ์ในการส่งออกได้ <u>โควต้าเสริม</u> 1.ผู้มีสิทธิตามข้อ1-2 ให้ส่งออกตามหลักเกณฑ์ของโควต้าหลัก 2.ผู้มีสิทธิ์ตามข้อ 3 ต้องส่งออกภายใน 60 วัน แต่ผ่อนผันให้เกิน 60 วันได้ ถ้ามีเหตุจำเป็น โดยทำสัญญาค้ำประกัน 3.ผู้ส่งออกที่ใช้โควต้าเสริมได้ 2 ปี ติดต่อกัน จะคิดเป็นประวัติการส่งออกให้ <u>โควต้าเร่งรัด</u> ผู้ที่ได้รับโควต้าเร่งรัดต้องส่งออกภายในวันสุดท้ายของเดือน 12	<u>โควต้าหลัก</u> 1.เหมือนเดิม 2.เหมือนเดิม 3.ผู้ส่งออกที่คืนโควต้าหลักภายในกำหนดจะได้รับการจัดสรรโควต้ากลักในปีต่อไปเท่ากับ ปริมาณการส่งออกในปีที่ผ่านมาเท่านั้น 4.การรักษาสิทธิ์ในการส่งออกให้ทำได้ถึงเดือน 12 <u>โควต้ากองกลาง</u> 1.หากคืนโควต้าภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ลงนามจะไม่ถูกลงโทษ 2.ผู้ที่ใช้โควต้ากองกลางได้ครบถ้วนเพียง 1 ปี จะถือเป็นประวัติการส่งออกในปีถัดไป ยกเว้น โควต้ากองกลางที่มาจาก CO, CF และ Swing	<u>โควตาหลัก</u> 1.เหมือนเดิม 2.เหมือนเดิม 3.สามารถขอสงวนสิทธิ์ได้ก่อนวันครบกำหนดในเดือน 6 หรือ 9 โดยมีเอกสารประกอบที่เชื่อถือได้ <u>โควต้ากองกลาง</u> 1.ถ้าส่งออกได้ไม่ต่ำกว่า 95% จะไม่ถูกลงโทษ 2.จะนับเป็นประวัติการส่งออกในปีถัดไปหลังจากหักจากปริมาณที่ถูกลงโทษ โดยยกเว้น โควต้ากองกลางที่มาจาก CO, CF และ Swing

ที่มา : กองสิ่งทอ กรมการค้าต่างประเทศ

ตารางที่ 3.6 (ต่อ)

16 พ.ค.2529	29 ธ.ค.2530	เพิ่มเติม 22 มี.ค.2534 และ 5 ก.ค.2534	15 ม.ค.2535
โควต้าหลัก 1.ต้องส่งออกให้ครบภายในปีโควต้า 2.ไม่มีการสงวนสิทธิ์ในโควต้า 3.ให้สิ่งจูงใจแก่ผู้แจ้งคืนโควต้าหลักก่อนเดือนที่ 6 ดังนี้ - เดือน 1-3 จะจัดสรรโควต้าหลักในปีถัดไปให้ 10% ของปริมาณโควต้าที่คืน เดือน 4-5 จะจัดสรรโควต้าหลักในปีถัดไปให้ 5% ของปริมาณโควต้าที่คืน โควต้ากองกลาง 1.เหมือนเดิม 2.เหมือนเดิม	<u>โควตาหลัก</u> 1.ผู้ได้โควต้าหลักที่ส่งออกไม่น้อยกว่า 95% และคืนโควต้าที่ไม่ได้ส่งออกภายในวันสุดท้ายของเดือนที่ 10 จะได้รับการจัดสรร เท่ากับ ปริมารการส่งออกจริงบวกโควต้าที่คืนและไม่มีการสงวนสิทธิ์ในโควต้า 2.เหมือนเดิม 3.เหมือนเดิม <u>โควต้ากองกลาง</u> 1.รายการ Cold Item (มีโควต้าเหลือเกิน 10%) จัดสรรตามลำดับเวลาส่งออก 2.รายการ Hot Item (มีโควต้าเหลือน้อยกว่า 10%) จัดสรรโดยพิจารณามูลค่าการส่งออกสูงสุดต่อหน่วย และถ้าไม่พอจะใช้วิธีเฉลี่ย	การส่งออกจะนับเป็นประวัติการส่งออกให้ในปีถัดไปตามปริมาณที่ส่งออกจริง โดยมีเงื่อนไขว่า ต้องส่งออกด้วยตนเอง และต้องจดทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิ์รับจัดสรรโควต้าการส่งออก	<u>โควต้าหลัก</u> 1.กรณีที่ส่งออกไม่น้อยกว่า 95% ของปริมาณที่ได้รับการจัดสรรจะได้รับประวัติการส่งออก เท่ากับ ปริมาณที่ส่งออกจริง 2.ถ้าคืนโควต้าภายในเดือนที่ 9 จะได้ประวัติการส่งออก เท่ากับ ปริมาณที่ส่งออกจริง <u>โควต้ากองกลาง</u> ผู้ที่ได้รับจัดสรรต้องส่งออกให้แล้วเสร็จภายในกำหนดดังนี้ 1.เดือน 3-4 ต้องส่งออกภายใน 90 วัน 2.เดือน 5-9 ต้องส่งออกภายใน 60 วัน 3. .เดือน 10-12 ต้องส่งออกภายใน 30 วัน

ที่มา : กองสิ่งทอ กรมการค้าต่างประเทศ

ตารางที่ 3.6 (ต่อ)

1 ม.ค.2536	เพิ่มเติม 9 มิ.ย.2537 และ 20 มิ.ย.2537	1 ม.ค. 2538	1 ม.ค. 2542
โควต้าหลัก 1.ต้องส่งออกและขอหนังสือรับรองการส่งออกโควต้าหลักให้แล้วเสร็จภายในเดือน 9 ของปีโควต้า โควต้าที่ยังไม่ได้ใช้ให้กรมฯ หักคืนเข้ากองกลาง 2.หากประสงค์จะใช้โควต้าที่เหลือของตนเองเพื่อส่งออก ต้องส่งออกด้วนตนเองให้เสร็จไม่ช้ากว่าวันสิ้นปีโควต้า มิฉะนั้น จะถูกลงโทษตามกำหนด <u>โควต้ากองกลาง</u> ผู้ที่ได้รับจัดสรรต้องส่งออกให้แล้วเสร็จภายในกำหนดดังนี้ 1.เดือน 3-8 ต้องส่งออกให้เสร็จภายในเดือน 9 2.เดือน 10-12 ต้องส่งออกให้เสร็จภายในเดือน 12 ทั้งนี้ กรณีส่งออกไม่ครบจะต้องแจ้งคืนโควต้าตามที่กำหนด	1.ผู้ที่ได้รับจัดสรรต้องส่งออกด้วยตนเองให้แล้วเสร็จภายในสิ้นปี 2537 2.ผู้ที่แจ้งคืนโควต้าภายในเดือนที่ 9 และขอรับหนังสือการส่งออกแล้วเสร็จภายใน 5 วันทำการนับจากวันสิ้นปี 2537 จะได้รับประวัติการส่งออกเท่ากับ ปริมาณที่ส่งออกจริง 3.ถ้าส่งออกและขอหนังสือรับรองการส่งออกได้ไม่น้อยกว่า 95% ของปริมาณที่ได้รับจัดสรร จะได้รับประวัติการส่งออก เท่ากับ ปริมาณที่ส่งออกตามที่ได้ขอหนังสือรับรองการส่งออกจริง	<u>โควต้าหลัก</u> 1.กรณีที่ส่งออกไม่น้อยกว่า 95% ของปริมาณที่ได้รับการจัดสรรจะได้รับประวัติการส่งออก เท่ากับ ปริมาณที่ส่งออกจริง 2.ถ้าคืนโควต้าภายในเดือนที่ 9 จะได้ประวัติการส่งออก เท่ากับ ปริมาณที่ส่งออกจริง	เหมือนเดิม

ที่มา : กองสิ่งทอ กรมการค้าต่างประเทศ

ตารางที่ 3.7 เปรียบเทียบบทลงโทษการจัดสรรโควต้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทย

11 เม.ย.2522 และ 4 ก.ค. 2523	30 ธ.ค.2523 และ 12 ม.ค.2524	30 ธ.ค.2525	8 ก.พ.2528 และ 27 พ.ย.2528
<u>โควต้าหลัก</u> 1.ถ้าคืนโควต้าภายใน 6 เดือนแรก ไม่ถูกลงโทษ - เดือน 7 หักโควต้าร้อยละ 15 - เดือน 8 หักโควต้าร้อยละ 30 - เดือน 9 หักโควต้าร้อยละ 50 - เดือน 10 หักโควต้าร้อยละ 60 - เดือน 11 หักโควต้าร้อยละ 70 - เดือน 12 หักโควต้าร้อยละ 100 2.คืนโควต้า 2 ปีติดต่อกัน จะไม่นับเป็นประวัติการส่งออก 3.ถ้าไม่สามารถส่งออกได้ครบให้ริบเงินค้ำประกัน และกรณีขาดส่ง 10% ถือว่าเป็นการส่งออกครบ <u>โควต้ากองกลาง</u> - ถ้าไม่ส่งออกภายในกำหนดจะถูกหักโควต้า เท่ากับ ปริมาณที่ไม่ได้ส่งออก	<u>โควต้าหลัก</u> - ถ้าขอสงวนสิทธิ์ แต่ไม่สามารถส่งออกได้ครบ ถูกริบเงินค้ำประกัน แต่ถ้าส่งออกขาดไม่เกิน 10% และส่งคืนก่อนวันที่ 20 ของเดือน 12 ถือว่าส่งออกครบ <u>โควต้าเสริม</u> 1.ผู้มีสิทธิ์ตามข้อ 1-2 ถ้าไม่สามารถส่งออกครบตามกำหนดและคืนภายใน 1 เดือน จากวันที่ได้รับจัดสรร ส่วนที่คืนจะได้รับจัดสรรในปีถัดไป 2.ถ้าไม่คืนและไม่ใช้ตามกำหนดจะถูกริบโควต้าที่ไม่ใช้และถูกริบโควต้าในปีต่อไป 3.กรณีโควต้าเสริมของผู้ส่งออกเร่งด่วน ถ้าใช้โควต้าไม่หมด จะหมดสิทธิ์ได้รับจัดสรรโควต้าเสริมในอีก 6 เดือนถัดไป <u>โควต้าเร่งรัด</u> หากคืนโควต้าในวันสุดท้ายของเดือน 11 จะไม่ถูกลงโทษ	<u>โควต้าหลัก</u> 1.กรณีขอสงวนสิทธิ์แต่ไม่สามารถส่งออกได้ครบ จะถูกหักประวัติการส่งออกในอัตรา 1: 1 แต่ถ้าขาดส่งไม่เกิน 10% ถือว่าส่งออกครบ 2.กรณีผู้ส่งออกมีโควต้าหลักไม่พอสำหรับการลงโทษ จะถูกระงับสิทธิ์ในการยื่นขอโควต้ากองกลางดังนี้ - ขาดส่ง 1-25% ถูกระงับสิทธิ์ 1 เดือน - ขาดส่ง 26-50 ถูกระงับสิทธิ์ 2 เดือน - ขาดส่ง 51-75% ถูกระงับสิทธิ์ 3 เดือน - ขาดส่ง 76-100% ถูกระงับสิทธิ์ 4 เดือน <u>โควต้ากองกลาง</u> 1.ถ้าไม่ใช้โควต้าให้หมดภายในเวลาที่กำหนด จะถูกลงโทษหักโควต้าหลักในอัตรา 1:1 2.ถ้าไม่มีโควต้าหลักจะถูกระงับสิทธิ์การยื่นขอโควต้ากองกลาง	<u>โควต้าหลัก</u> 1.ผู้ที่ขอสงวนสิทธิ์ ถ้าส่งออกได้ไม่ต่ำกว่า 95% จะไม่ถูกลงโทษ 2.ผู้ที่ขอสงวนสิทธิ์และส่งออกได้ต่ำกว่า 95% จะถูกหักประวัติการส่งออก 2 เท่าของส่วนที่ขาด 3.กรณีผู้ส่งออกมีโควต้าหลักไม่พอสำหรับการลงโทษจะถูกระงับสิทธ์ในการยื่นขอโควต้ากองกลางดังนี้ - ขาดส่งไม่เกิน 50% ถูกระงับสิทธิ์ 6 เดือน - ขาดส่งเกิน 50% ถูกระงับสิทธิ์ 9 เดือน <u>โควต้ากองกลาง</u> 1.ถ้าส่งออกไม่เสร็จภายในกำหนดจะถูกลงโทษ โดยนำโควต้าที่ไม่ได้ใช้นี้ 2 เท่า ไปหักจากปริมาณการส่งอกจริงในปีที่ผ่านมา 2.หากไม่มีโควต้าหลักให้หัก หรือมีโควต้าไม่เพียงพอจะถูกระงับสิทธิ์เหมือนข้อ 3 ของโควต้าหลัก

ที่มา : กองสิ่งทอ กรมการค้าต่างประเทศ

ตารางที่ 3.7 (ต่อ)

16 พ.ค.2529	29 ธ.ค. 2530	เพิ่มเติม 22 มี.ค. 2534 และ 5 ก.ค.2534	15 ม.ค.2536
<u>โควต้าหลัก</u> 1.ถ้าคืนโควต้าภายใน 6 เดือนแรก ไม่ถูกลงโทษ - เดือน 7 หักโควต้าร้อยละ 10 - เดือน 8 หักโควต้าร้อยละ 20 - เดือน 9 หักโควต้าร้อยละ 30 - เดือน 10 หักโควต้าร้อยละ 40 - เดือน 11 หักโควต้าร้อยละ 100 ถ้าส่งออกไม่เกิน 95% และไม่คืนโควต้า ถูกหักประวัติ 2 เท่า ของส่วนที่ขาด หมายเหตุ : กรณีสหรัฐฯ ซึ่งขยายปีโควต้าเป็น 13 เดือนให้นับถอยหลังไปอีก 1 เดือน <u>โควต้ากองกลาง</u> 1.ถ้าส่งออกได้ต่ำกว่า 95% จะถูกลงโทษหัก 2 เท่า ของปริมาณส่วนที่ขาด 2.ถ้าไม่ส่งออกเลย หักโควต้าปีต่อไป 2 เท่า ของปริมารส่วนที่จัดสรร และระงับการยื่นขอโควต้ากองกลางรายการนั้น 1 เดือน 3.ถ้าโควต้าไม่หอหัก 20%,40%,60%,80% และ 100% ระงับ 1-5 เดือน ตามลำดับ	<u>โควต้า</u> 1.เหมือนเดิม 2.ถ้าส่งออกได้น้อยกว่า 95% ของโควต้าหลักที่ได้รับการจัดสรรและมิได้แจ้งคืนโควต้า จะถูกหักประวัติการส่งออกที่ใช้ในการคำนวณจัดสรรโควต้าในปีต่อไปเป็น 2 เท่า ของปริมาณส่วนที่ขาด <u>โควต้ากองกลาง</u> 1.เหมือนเดิม 2.เหมือนเดิมและจะถูกระงับสิทธิ์ขอรับการจัดสรรโควต้ากองกลางรายการนั้น 2 เดือน 3.เหมือนเดิม	ในกรณีที่ไม่สามารถส่งออกตามโควต้าส่งเสริมที่ได้รับภายในตุลาคม 2534 จะถูกลงโทษตามระเบียบปี 2530	<u>โควต้าหลัก</u> การส่งคืนโควต้าหลังเดือน 9 จะถูกลงโทษ ดังนี้ - เดือน 10 หัก 50% ของส่วนที่คืน - เดือน 11 หัก 100% ของส่วนที่คืน - เดือน 12 หัก 2 เท่าของส่วนที่คืน - ไม่คืนโควต้าหัก 3 เท่า ของส่วนที่ไม่ได้ส่งออก <u>โควต้ากองกลาง</u> 1.ส่งคืนโควต้าภายในกำหนด จะถูกหักประวัติการส่งออกเป็น 1 เท่า ของส่วนที่คืน 2.ได้รับจัดสรรแต่ไม่ลงรายมือชื่อ ถูกระงับสิทธิ์การขอโควต้ากองกลาง 3 เดือน 3.ลงลายมือชื่อแต่ไม่ส่งออก หรือส่งออกไม่ครบและไม่แจ้งคืน ถูกหักประวัติ 2 เท่า และระงับสิทธิ์การขอโควต้า 2 ครั้ง

ที่มา : กองสิ่งทอ กรมการค้าต่างประเทศ

ตารางที่ 3.7 (ต่อ)

1 ม.ค.2536	เพิ่มเติม 9 มิ.ย.2537 และ 20 มิ.ย.2537	1 ม.ค.2538	27 ม.ค. 2541	20 ม.ค. 2542
โควต้าหลัก เหมือนเดิม แต่ถ้าหากไม่พอหักจะถูกระงับสิทธิ์การขอโควต้ากองกลางจนกว่าจะหักชดใช้ครบ <u>โควต้ากองกลาง</u> 1.ผู้ได้รับจัดสรรเดือน 3-8 หากคืนภายในเดือน 9 จะถูกหักประวัติการส่งออกร้อยละ 100 ของส่วนที่คืน ผู้ไม่แจ้งคืนจะถูกหักประวัติการส่งออก 2 เท่า ของส่วนที่ไม่คืน 2.ผู้ได้รับจัดสรรเดือน 10-12 ให้นำหลักเกณฑ์การลงโทษของการคืนโควต้าหลักมาอนุโลมใช้	1.ผู้ที่ส่งออกได้ไม่ครบ และแจ้งคืนหลังเดือน 9 จะถูกหักประวัติการส่งออก ดังนี้ - เดือน 10 ถูกหัก 50% ของส่วนที่คืน - เดือน 11 ถูกหัก 100% ของส่วนที่คืน - เดือน 12 ถูกหักประวัติการส่งออก 2 เท่า ของส่วนที่คืน - ไม่แจ้งคืน ถูกหักประวัติการส่งออก 3 เท่า ของส่วนที่ไม่ได้ส่งออก	<u>โควต้าหลัก</u> เหมือนเดิม <u>โควต้ากองกลาง</u> เหมือนเดิม	<u>โควต้าหลัก</u> เหมือนเดิม <u>โควต้ากองกลาง</u> เหมือนปี 2536	1.แจ้งคืนโควต้าภายในเดือนที่ 8 จะได้รับประวัติการส่งออกเท่ากับปริมาณส่งออกจริง 2. ผู้ที่ส่งออกได้ไม่ครบ และแจ้งคืนหลังเดือน 8 จะถูกหักประวัติการส่งออก ดังนี้ - เดือน 9 ถูกหัก 30% ของส่วนที่คืน - เดือน 10 ถูกหัก 50% ของส่วนที่คืน - เดือน 11ถูกหัก 100% ของส่วนที่คืน - ไม่แจ้งคืน ถูกหักประวัติการส่งออก 3 เท่า <u>โควต้ากองกลาง</u> <u>การจัดสรรในช่วงที่ 1</u> - คืนภายในเดือน 9 หัก 1 เท่าของส่วนที่คืน - ไม่แจ้งคืน ถูกหัก 2 เท่าของที่ไม่ได้ส่งออก <u>การจัดสรรในช่วงที่ 2</u> - หากคืนภายในเดือน 10 ถูกหัก 50% ของส่วนที่คืน - เดือน 11 ถูกหัก 100% ของส่วนที่คืน - เดือน 12 ถูกหัก 2 เท่าของส่วนที่คืน - ไม่แจ้งคืน จะถูกหัก 3 เท่าของส่วนที่ไม่ได้ส่งออก และระงับสิทธิขอโควต้ากองกลางในช่วงที่ 1 ของปีถัดไป

ที่มา : กองสิ่งทอ กรมการค้าต่างประเทศ

ระเบียบการจัดสรรโควต้าสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปในปัจจุบัน (ตารางที่ 3.8)

1.ประเภทโควต้า

1.1.โควต้าหลัก(Basic Quota)

โควต้าหลัก คือ ปริมาณเสื้อผ้าสำเร็จรูปที่จัดสรรให้ผู้ส่งออกแต่ละรายเป็นรายปีโควต้าหลักเกณฑ์การจัดสรรโควต้าหลักจะใช้ประวัติการส่งออกในปีที่แล้ว (Past Export Performance) เป็นฐานในการคำนวณโควต้าที่จะได้รับในปีต่อไป (ดังได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 2.2.1)

1.2. โควต้าส่งเสริม (Promotional Quota)

โควต้าส่งเสริม คือ ปริมาณเสื้อผ้าสำเร็จรูปที่จัดสรรให้ผู้ส่งออกที่ขอรับจัดสรร โดยได้เข้าร่วมในกิจกรรมพัฒนาและส่งเสริมการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปของกรมส่งเสริมการส่งออก กระทรวงพาณิชย์ และเป็นสมาชิกผู้ส่งออกเอสแอล(Selected List) หรือสมาชิกผู้ส่งออก(Export List) ของกรมส่งเสริมการส่งออก หรือสมาชิกสมาคมอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มไทย เป็นการนำโควต้าส่วนเพิ่มของตลาดที่มีโควต้ามาใช้เป็นสิ่งจูงใจให้มีการขยายตลาดนอกโควต้า กรมส่งเสริมการส่งออกจึงกำหนดจัดสรรโควต้าส่งเสริมเสื้อผ้าสำเร็จรูปให้แก่กิจกรรมงานแสดงสินค้า Bangkok International Fashion Fair ซึ่งกรมส่งเสริมการส่งออกจัดขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยประวัติการส่งออกโควต้าส่งเสริมเสื้อผ้าสำเร็จรูปของผู้ที่เป็นผู้ส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปรับอนุญาตจะนับเป็นโควต้าหลักให้สำหรับปีถัดไป ซึ่งการจัดสรรคิดเป็น 100 เปอร์เซ็นต์ของการจัดสรรโควต้ารวม

วิธีการจัดสรรจะหารเฉลี่ยตามจำนวนคูหาที่ใช้ในการแสดงสินค้าของผู้ส่งออก ซึ่งวิธีนี้จะทำให้ผู้ส่งออกที่นำเสื้อผ้าสำเร็จรูปมาแสดงในงาน Bangkok International Fashion Fair จะได้รับการจัดสรรปริมาณโควต้าตามจำนวนคูหาที่ใช้ออกแสดงสินค้า

1.3.โควต้ากองกลาง (Supplement Quota)

โควต้ากองกลาง คือ ปริมาณการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปที่เหลือจากการจัดสรรโควต้าหลักและโควต้าส่งเสริม หรือที่ยึดได้จากผู้ได้รับจัดสรร หรือส่วนที่ได้มาจากการคืนโควต้าและที่ได้มาจากการใช้สิทธิ์ตามข้อตกลง มาจัดสรรเป็นโควต้ากองกลางให้แก่ผู้ส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูป

รับอนุญาตที่ยื่นขอรับจัดสรร โดยเป็นผู้ผลิตที่มีโควต้าหลักอยู่แล้ว แต่ไม่เพียงพอสำหรับรับคำสั่งซื้อเพิ่มเติม ทั้งนี้ ในระเบียบการปัจจุบันปี 2542 กำหนดให้ผู้ส่งออกโควต้าหลักจะต้องส่งออกรายการที่ขอรับจัดสรรไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของโควต้าที่ได้รับจัดสรร หรือเป็นการจัดสรรให้แก่ผู้ผลิตรายใหม่ที่ไม่มีโควต้าหลัก

วิธีการจัดสรรจะใช้วิธีหารเฉลี่ยเท่าๆ กัน(Equal Share) การใช้วิธีการเฉลี่ยให้แก่ผู้ขอรับการจัดสรรโควต้ารายละเท่าๆ กันนั้น หากพิจารณาโดยผิวเผินแล้วนับว่าเป็นการให้ความยุติธรรมสำหรับผู้ส่งออกอย่างเท่าเทียมกัน แต่อย่างไรก็ตามวิธีการจัดสรรโควต้าดังกล่าวอาจทำให้เกิดการซื้อขายโควต้าระหว่างกันได้ หากจำนวนโควต้าที่ได้รับนั้นน้อยกว่าคำสั่งซื้อ ทำให้ไม่เพียงพอที่จะส่งออกได้ เนื่องจากมีผู้ส่งออกจำนวนมากขอรับการจัดสรร ทำให้ปริมาณโควต้าที่แต่ละรายได้รับจากการจัดสรรมีปริมาณน้อย ซึ่งอาจทำให้ถูกปรับและไม่คุ้มทุนในการส่งออก ผู้ส่งออกรายนั้นก็จะทำการขายโควต้าให้แก่ผู้ส่งออกรายอื่นที่ต้องการโควต้าเพิ่ม หรือเป็นการช่วยเหลือระหว่างกัน รวมทั้งผู้ส่งออกรายเล็กส่วนใหญ่มักจะขอโควต้าไว้มาก ๆ เพื่อสะสมเป็นประวัติการส่งออกโดยมิได้มีการส่งออกจริง แต่นำโควต้าไปขายให้แก่ผู้ส่งออกรายอื่นที่ต้องการโควต้าเพิ่ม สำหรับผู้ที่ขอรับการจัดสรรน้อยกว่าที่เฉลี่ยจะได้รับเท่ากับปริมาณที่ขอ

โดยหลักการแล้ว การจัดสรรโควต้ากองกลางมีเป้าหมายที่จะจัดสรรให้แก่ผู้ส่งออกที่พร้อมจะทำการส่งออก เพื่อที่จะสามารถส่งออก มีอัตราการใช้ประโยชน์มากที่สุด นำมาซึ่งเงินตราต่างประเทศ ซึ่งดูเหมือนว่าเป้าหมายจะเหมาะสมกับผู้ส่งออกรายใหญ่มากกว่าผู้ส่งออกรายเล็ก เนื่องจากผู้ส่งออกรายเล็กจะมีฐานะทางการเงินที่ด้อยกว่าผู้ส่งออกรายใหญ่ และมีความเสี่ยงและต้นทุนในการผลิตสูงกว่าหากผลิตล่วงหน้าก่อนที่จะได้รับโควต้ากองกลางที่แน่นอน และหากผลิตหลังจากได้รับจำนวนโควต้าที่แน่นอนแล้ว อาจทำให้ผลิตไม่ทันกับการส่งออก ซึ่งอาจจะต้องอาศัยระยะเวลาที่ยาวขึ้น เพราะสินค้าสิ่งทอเป็นสินค้าที่ต้องอาศัยฤดูกาล เป็นไปตามความต้องการของตลาด ตามความต้องการของแฟชั่น หากผลิตได้ไม่ทันกับฤดูกาลก็จะทำให้ไม่สามารถส่งออกได้

แต่ถ้าให้สิทธิพิเศษในการจัดสรรแก่ผู้ส่งออกรายใหญ่ในการจัดสรรโควต้ากองกลาง เนื่องจากความพร้อมในการส่งออกที่สูงกว่าแล้ว จะก่อให้เกิดการผูกขาดในผู้ส่งออกรายใหญ่ หรือเป็นการกีดกันผู้ส่งออกรายเล็กที่มีเข้ามาใหม่ และมีความสามารถในการส่งออก ซึ่งผู้ส่งออกรายใหญ่ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ส่งออกเก่าที่มีประวัติการส่งออกในการขอรับการจัดสรรโควต้าหลักแล้วทั้งสิ้น

แต่อย่างไรก็ตาม การจัดสรรโควต้ากองกลางโดยวิธีหารเฉลี่ยแก่ผู้ขอรับจัดสรร อาจเป็นเหตุให้บริษัทใหญ่ใช้ช่องโหว่ของการจัดสรร เพื่อให้ได้โควต้าเพิ่มขึ้น โดยการตั้งบริษัทลูกเป็นบริษัทร่วม ในการขอรับการจัดสรรโควต้า ดังนั้นบริษัทแม่ก็จะได้รับโควต้าเพิ่มขึ้นโดยปริยายทั้งๆ ที่บริษัทลูกไม่มีการผลิตและส่งออกที่แท้จริง ซึ่งเครื่องจักรก็ยังคงติดตั้ง และโรงงานก็เป็นเดียวกันซึ่งสามารถทำได้โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม จึงทำให้อัตราการเพิ่มของผู้ผลิตรายเล็กและรายใหม่มีอัตราสูง เพื่อที่จะได้รับการจัดสรรโควต้ากองกลางเพิ่ม

2. การโอนโควต้า (Tranferability of Quota)

ตามระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ไม่อนุญาตให้มีการซื้อขายโควต้าการส่งออกอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ให้มีการโอนสิทธิในโควต้าหลักระหว่างผู้ส่งออกได้ นอกจากนี้ ไทยก็ไม่มีการเปิดประมูลซื้อขายใบอนุญาตโดยพลการ ซึ่งวิธีการดังกล่าว อาจทำให้เกิดการใช้โควต้าต่ำกว่าที่ควรจะเป็น(Under-Utilization) ยกเว้นในปี 2540 มีการใช้วิธีประมูลการจัดสรรโควต้ากองกลางในรายการที่มีผู้ขอรับการจัดสรรเป็นจำนวนมาก ทำให้แต่ละรายได้รับปริมาณโควต้าน้อยมากจนไม่สามารถส่งออกได้ ไม่เกิดประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ โดยให้สมาคมเครื่องนุ่งห่มไทยรับไปเป็นผู้จัดสรร

จากการจัดสรรใบอนุญาตโควต้าส่งออกโดยปราศจากค่าธรรมเนียมในกรณีของการจัดสรรโควต้าหลัก ซึ่งใช้หลักประวัติการส่งออกจริงในปีที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์ในการจัดสรร แต่มีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อยๆ ว่าเมื่อได้รับการจัดสรรแล้ว ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากโควต้าได้เต็มประสิทธิภาพ ซึ่งอาจเกิดจากความต้องการสั่งซื้อสินค้าจากต่างประเทศที่ต่ำ หรืออาจเกิดจากผลการส่งออกที่ดีในปีที่ผ่านมา แต่ไม่สามารถรองรับในภาวะปัจจุบันได้ ดังนั้นการโอนโควต้าจะช่วยให้อัตราการใช้โควต้าดียิ่งขึ้นเต็มประสิทธิภาพ ช่วยให้การผลิตและการจ้างงานสูงขึ้น

ประเภทของการโอนโควต้าเป็น 2 ประเภท คือ การโอนโควต้าถาวร และการโอนโควต้าชั่วคราว

- การโอนถาวร เป็นการโอนโควต้าหลัก โดยประวัติการส่งออกจะเป็นของผู้รับโอน
- การโอนชั่วคราว เป็นการโอนโควต้าหลักเช่นกัน โดยประวัติการส่งออกยังเป็นของผู้โอน

ผู้โอนไม่มีสิทธิขอรับการจัดสรรโควต้ากองกลางรายการที่โอนในปีนั้น และผู้รับโอนโควต้าหลักจะขอโอนโควต้าหลักรายการที่รับโอนแล้วในปีโควต้านั้นๆ ไม่ได้

การโอนโควต้า อนุญาตให้มีการโอนได้ตั้งแต่ปี 2528 ซึ่งช่วยให้มีความคล่องตัวในการส่งออกมากขึ้น โดยทำให้ผู้ส่งออกสามารถมีโควต้าใช้อย่างเพียงพอ ในกรณีที่ผู้ส่งออกมีโควต้าไม่เพียงพอในการส่งออก

กรมการค้าต่างประเทศเห็นว่า การโอนสิทธิมีประโยชน์เพียงพอในการบริหาร เพื่อให้มีการใช้โควต้าในการส่งออกอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ไม่ให้มีการซื้อขายโควต้า เพราะเกรงว่า จะทำให้ต้นทุนการผลิตของไทยสูงขึ้น ระเบียบที่ผ่านมาจึงไม่ยินยอมให้มีการขายโควต้า แต่ให้มีการแลกเปลี่ยนโควต้ากันได้ ในบางครั้งผู้ส่งออกที่ได้รับจัดสรรโควต้าส่งออกไปยังตลาดที่มีความต้องการสูง ได้นำโควต้าไปขายให้แก่ผู้ส่งออกที่ไม่มีโควต้า แต่เมื่อขออนุญาตส่งออกยังคงขออนุญาตในนามของผู้ส่งออกที่ได้รับโควต้า ตลอดจนสัญญาซื้อขายและหลักฐานการชำระเงินก็ทำในนามของผู้ส่งออกที่ได้รับการจัดสรรโควต้า ยากแก่การพิสูจน์ว่ามีการซื้อขายโควต้า

หากปล่อยให้มีการซื้อขายโควต้า โดยเปิดประมูลใบอนุญาตส่งออกแล้ว ผู้ผลิตจะมีการเสนอราคาอุปทานแตกต่างกัน ผู้ผลิตที่มีราคาอุปทานต่ำสุด เนื่องจากต้นทุนการผลิตต่ำ ย่อมให้ราคาประมูลสูงสุดสำหรับใบอนุญาตส่งออก ส่วนผู้ผลิตสิ่งทอขนาดเล็กที่ไม่มีประสิทธิภาพในการผลิตจะถูกขจัดออกจากตลาด อาจต้องปิดโรงงาน(ซึ่งรัฐบาลไทยมักไม่ยอมให้เกิดขึ้น) ผู้ผลิตสิ่งทอที่มีต้นทุนการผลิตสูงกว่าก็อาจจะผลิตเพื่อใช้ในประเทศแทน หรือปิดโรงงานแล้วหันไปประกอบอาชีพอื่น หรือใช้ปัจจัยการผลิตนั้นไปผลิตสินค้าอื่น ซึ่งถ้ามีการอนุญาตให้มีการขายโควต้าแล้ว ผู้ผลิตที่ได้รับการจัดสรรโควต้าอาจขายโควต้า ทำให้ผู้ส่งออกรายใหม่ที่มีต้นทุนต่ำเข้ามา และซื้อโควต้าจากผู้ผลิตเก่าที่มีต้นทุนสูงกว่า เพื่อผลิต ณ จุดที่ต้นทุนต่ำสุด(Minimum Cost) ทำให้การจัดสรรโควต้าก่อให้เกิดการจัดสรรการใช้ทรัพยากร(Resource Allocation)อย่างประสิทธิภาพ

ตามระเบียบของกระทรวงพาณิชย์ให้ความสำคัญต่อวิธีการจัดสรรตามประวัติการส่งออกโดยเฉพาะโควต้าหลัก(Basic Quota) นอกจากนี้ผู้ส่งออกที่ได้โควต้าหลักแล้วยังสามารถมารับการจัดสรรในโควต้ากองกลางได้อีก(Supplement Quota) ในกรณีเช่นนี้ เมื่อบวกกับการไม่อนุญาตให้มีการประมูลสิทธิในใบอนุญาตส่งออก ผู้ที่ได้ประโยชน์อย่างแท้จริงก็คือ ผู้ส่งออกรายเก่าที่มีประวัติการส่งออกค่อนข้างมาก ดังนั้น หากมีผู้ผลิตสิ่งทอรายใหม่ที่มีประสิทธิภาพมากกว่า แต่ไม่มีสถิติการส่งออกหรือมีเพียงส่วนน้อย เพราะเหตุว่าได้รับการจัดสรรจากโควต้ากองกลางเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ผลก็คือ เป็นการทำให้อุตสาหกรรมสิ่งทอไม่มีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่

นอกจากนี้ ยังมีแนวโน้มที่น่าเชื่อว่าจะมีการซื้อขายโควต้ากัน " ใต้โต๊ะ" เพราะกฎหมายไม่อนุญาต ดังนั้น ในแง่หนึ่งของการจัดสรรโควต้าตามประวัติการส่งออก จึงเป็นเสมือนการกีดกันผู้ผลิตรายใหม่ที่อาจมีประสิทธิภาพมากกว่า (Barriers to Entry)

3.บทลงโทษ(Penalty Clauses)

สำหรับหลักเกณฑ์การลงโทษนั้น เพื่อให้ผู้ที่ไม่สามารถส่งออกได้ตามระยะเวลาที่กำหนดคืนโควต้า และนำโควต้าที่เรียกคืนนั้นเข้าสมทบในโควต้ากองกลาง เพื่อนำไปจัดสรรให้แก่ผู้ผลิตที่สามารถส่งออกได้ทั้งรายเก่าและรายใหม่ต่อไป ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประเทศไทยได้ใช้ประโยชน์จากโควต้าอย่างเต็มที่ หากไม่คืนโควต้าในระยะเวลาที่กำหนดและไม่สามารถส่งออกได้จะต้องถูกลงโทษ โดยการหักคืนโควต้าที่จะนับเป็นประวัติในการคำนวณโควต้าหลัก หรืออีกนัยหนึ่งคือ โควต้าหลักของผู้ผลิตนั้นๆ จะถูกหักลดลงตามปริมาณที่จะต้องถูกลงโทษ สำหรับผู้ผลิตรายเก่าเองในการที่จะมาขอสิทธิรับการจัดสรรโควต้ากองกลาง จะต้องมีหลักฐานแสดงว่าได้ใช้โควต้าหลักของตนเองไปแล้วส่วนหนึ่ง ส่วนผู้ที่คืนโควต้าภายในกำหนดจะไม่ถูกลงโทษ และจะได้รับโควต้าเท่าปริมาณที่ส่งออกได้จริง เพื่อสนับสนุนให้ผู้ส่งออกคืนโควต้าแต่เนิ่นๆ

แม้ว่าบทลงโทษจะช่วยกระตุ้นให้ผู้ส่งออกพยายามใช้โควต้าอย่างเต็มประสิทธิภาพ นำมาซึ่งรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ และเป็นการเปิดโอกาสแก่ผู้ผลิตรายเล็กหรือผู้ผลิตรายใหม่มีโอกาสได้รับโควต้ามากขึ้น จากการยึดโควต้าของผู้ที่ถูกลงโทษเข้ากองกลางเพื่อจัดสรรต่อไปเป็นการส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์จากโควต้าสูงสุด(Optimum Utilization)

อย่างไรก็ตาม บทลงโทษอาจทำให้เกิดผลกระทบทางด้านลบแก่ผู้ส่งออก คือ ผู้ส่งออกพยายามที่จะให้อัตราการใช้โควต้าของตนสูงสุด โดยส่งออกในราคาถูกมาก หรือบางครั้งอาจยอมขาดทุน เพื่อที่จะไม่ต้องโดนหักประวัติการส่งออกโควต้าหลักลง และหากการสั่งซื้อสินค้าสิ่งทอจากสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปน้อยกว่าที่ได้รับจัดสรร ก็จะทำให้มีการใช้โควต้าในอัตราที่ต่ำ โดยทั่วไป ผู้ส่งออกไม่ต้องการให้ประวัติการส่งออกลดลง อาจหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษโดยการให้โควต้าแก่ผู้อื่น โดยไม่คิดมูลค่าหรืออาจขายโควต้าในราคาที่ต่ำมาก แต่กระนั้นก็ตามภายใต้เศรษฐกิจที่ตกต่ำ ทำให้ผู้ส่งออกประสบปัญหาเดียวกัน คือ ความต้องการสั่งซื้อสินค้าจากต่างประเทศต่ำมาก การขายโควต้าก็เป็นไปได้ยาก บางครั้งอาจทำให้ต้องจ่ายเงินให้ผู้ผลิตรายอื่นในการใช้โควต้าแทนตน เพื่อรักษาประวัติการส่งออกไว้ ซึ่งเป็นการยากแก่การพิสูจน์ของกระทรวงพาณิชย์

ตารางที่ 3.8 ระเบียบการจัดสรรโควต้าสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปในปัจจุบัน

	ประเภทของโควต้า	ผู้มีสิทธิ์ได้รับการจัดสรร	การใช้โควต้า	บทลงโทษ	การโอนโควต้า
20 ม.ค.2542	1.โควต้าหลัก 2.โควต้าส่งเสริม 3. โควต้ากองกลาง	<u>โควต้าหลัก</u> - ผู้ผลิตและส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูป จัดสรรโดยใช้ประวัติการส่งออกเป็นเกณฑ์ <u>โควต้าส่งเสริม</u> - เป็นนิติบุคคลเข้าร่วมกิจกรรมส่งเสริมการส่งออกของกรมส่งเสริมการส่งออก - เป็นสมาชิกผู้ส่งออกเอสแอล หรือสมาชิกผู้ส่งออกของกรมส่งเสริมการส่งออก หรือสมาชิกสมาคมเครื่องนุ่งห่มไทย การจัดสรรใช้วิธีหารเฉลี่ยตามจำนวนคูหา <u>โควต้ากองกลาง</u> ผู้ที่ส่งออกโควต้าหลักรายการที่จะขอรับการจัดสรรไม่น้อยกว่าร้อย	<u>โควต้าหลัก</u> 1. ถ้าส่งออกได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 ของปริมาณที่ได้รับจัดสรร จะได้รับเท่ากับปริมาณการส่งออกจริง <u>โควต้าส่งเสริม</u> 1. ถ้าส่งออกได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 ของปริมาณที่ได้รับจัดสรร จะนับประวัติการส่งออกเท่ากับปริมาณที่ส่งออกจริง <u>โควต้ากองกลาง</u> 1.ผู้ที่ได้รับจัดสรรระหว่าง เดือนที่ 3-8 ต้องส่งออกภายในเดือนที่ 9 2.ผู้ที่ได้รับ จัดสรรระหว่าง เดือนที่ 10-12ต้องส่งออกภายในสิ้นปีโควต้า	<u>โควต้าหลัก</u> 1.ถ้าคืนโควต้าภายใน 8 เดือนแรกไม่ถูกลงโทษ - เดือน 9 จะถูกหักร้อยละ 30 ของส่วนที่คืน - เดือน 10 จะถูกหักร้อยละ 50 ของส่วนที่คืน - เดือน 11 จะถูกหักร้อยละ 100 ของส่วนที่คืน - หลังเดือน 11 หรือ ไม่แจ้งคืน จะถูกหัก 3 เท่าของส่วนที่ไม่ได้ส่งออก หากไม่พอจะถูกระงับสิทธิการขอโควต้ากองกลางในช่วงที่ 1 ของปีถัดไป <u>โควต้าส่งเสริม</u> 1.คืนภายใน เดือน 9 จะไม่ถูกลงโทษ - เดือน 10 จะถูกหักร้อยละ 50 ของส่วนที่คืน - เดือน 11จะถูกหักร้อยละ 100 ของส่วนที่คืน - เดือน 12 จะถูกหักเป็น 2 เท่า	<u>โควต้าหลัก</u> 1.ผู้รับโอนโควต้าต้องเป็นผู้ส่งออกเสื้อผ้าฯ รับอนุญาต 2.ผู้โอนไม่มีสิทธิขอรับการจัดสรรโควต้ากองกลางรายการที่โอนในปีนั้น 3.ผู้รับโอนโควต้าหลักจะขอโอนโควต้าหลักรายการที่รับโอนแล้วไม่ได้ <u>โควต้าส่งเสริม</u> ไม่มีการโอน <u>โควต้ากองกลาง</u> ไม่มีการโอน

ที่มา : กองสิ่งทอ กรมการค้าต่างประเทศ

ตารางที่ 3.8 (ต่อ)

	ประเภทของโควต้า	ผู้มีสิทธิ์ได้รับการจัดสรร	การใช้โควต้า	บทลงโทษ	การโอนโควต้า
20 ม.ค.2542		ละ 50 ของโควต้าที่ได้รับจัดสรร จัดสรรโดยใช้วิธีหารเฉลี่ยเท่าๆ กัน (equal share)		ของส่วนที่คืน - ไม่แจ้งคืนโควต้า จะถูกหัก 3 เท่า ของส่วนที่ไม่ได้ส่งออก หากไม่พอจะถูกระงับสิทธิ์ขอโควต้ากองกลางช่วงที่ 1 ของปีถัดไป <u>โควต้ากองกลาง</u> 1. ผู้ได้รับจัดสรรในช่วงที่ 1 - คืนโควต้าภายในเดือนที่ 9 จะถูกหัก 1 เท่าของส่วนที่คืน - หลังเดือน 9 จะถูกหัก 2 เท่าของส่วนที่ไม่ได้ส่งออก 2.ผู้ที่ได้รับจัดสรรในช่วงที่ 2 - เดือน 10 จะถูกหักร้อยละ 50 ของส่วนที่คืน - เดือน 11 จะถูกหัก 1 เท่าของส่วนที่คืน - เดือน 12 จะถูกหัก 2 เท่าของส่วนที่คืน -ไม่แจ้งคืนโควต้า ถูกหัก 3 เท่าของส่วนที่ไม่ได้ส่งออก	

ที่มา : กองสิ่งทอ กรมการค้าต่างประเทศ

การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking Activity)

เมื่อประเทศผู้ส่งออกยอมรับการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ(VERs) มีผลทำให้การส่งออกน้อยกว่าปริมาณที่ต้องการส่งออกจริง โดยประเทศผู้ส่งออกจะเป็นผู้บริหารโควต้าการส่งออกเอง ดังนั้นการส่งออกสิ่งทอไปยังตลาดในข้อตกลงฯ ผู้ส่งออกจะต้องได้รับใบอนุญาตการส่งออก ซึ่งใบอนุญาตการส่งออกนี้จะนำมาซึ่งมูลค่า หรือ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ(Economic Rent) ที่ได้จากการส่งออก(Quota Rent)

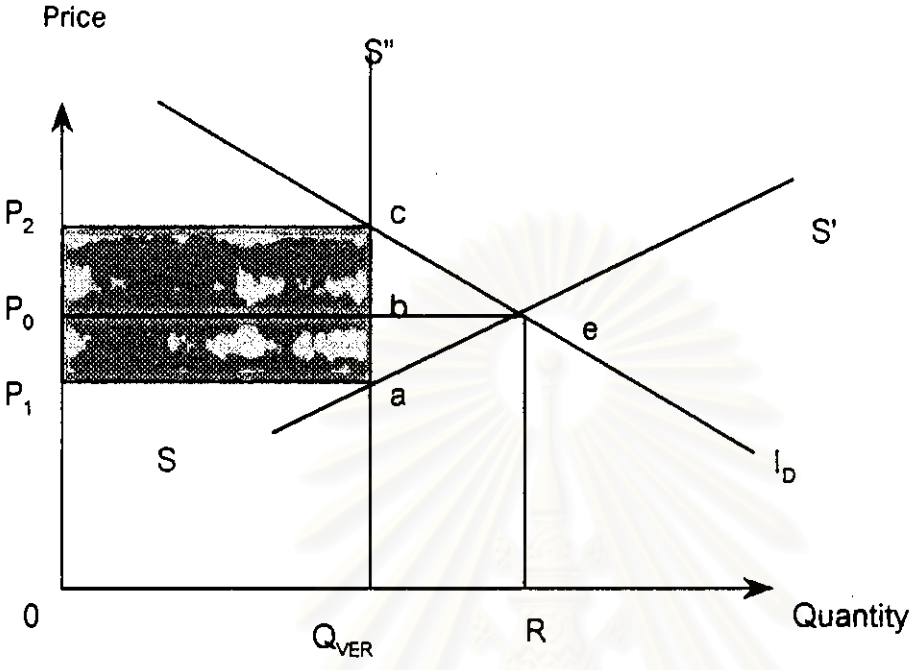
การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ สามารถสร้างผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ทางการค้าในประเทศผู้ส่งออก เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจในการจัดสรรโควต้าการส่งออกตามวิธีการที่เจ้าหน้าที่กำหนด อำนาจสิทธิขาดการบริหารโควต้าอยู่ในกำมือของอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่ง VERs สามารถสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้อย่างมหาศาล แม้ว่า VERs จะเป็นเงื่อนไขในการสร้าง Economic Rents หรือ Quota Rents แก่ประเทศผู้ส่งออก รัฐบาลในประเทศผู้ส่งออกสามารถจัดการกับ VERs ได้ 2 ทาง (Hamilton 1984, 1985) คือ

1. ใช้กลไกราคาในการจัดสรร โดยให้ราคาใบอนุญาตส่งออกเป็นตัวกำหนดจำนวนโควต้า เช่น เปิดให้มีการประมูลใบอนุญาตส่งออกโดยรัฐบาล หรืออนุญาตให้มีการซื้อขายโควต้า รัฐบาลสามารถเก็บเกี่ยว Quota Rents นี้เข้าเป็นรายได้ของแผ่นดิน การเปิดประมูลโควต้าเพื่อขายโควต้าการส่งออกนี้เป็นวิธีหนึ่งที่ใช้กันอยู่ในหลายประเทศ เช่น ฮ่องกง

2. ใช้วิธีการจัดสรรโควต้าโดยมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ทางการค้าเป็นผู้ตัดสิน ซึ่งมักจะใช้ประวัติการส่งออกเป็นเกณฑ์ ดังเช่นในกรณีของสิ่งทอไทย เป็นวิธีที่เปิดโอกาสให้เกิด Rent Seeking

จุดเด่นที่สุดของ VERs ที่ทำให้ประเทศผู้ส่งออกเลือกมาตรการนี้ก็เพราะ VERs ก่อให้เกิด Economic Rent Transfer หรือ Quota Rents ในประเทศผู้ส่งออกที่ถ่ายเทจากประเทศผู้นำเข้าประเทศผู้ส่งออกทราบดีว่า ผลของ VERs ที่สำคัญ คือ " ผลทางรายได้" (Revenue Effects) ที่ทำให้ประเทศผู้ส่งออกพอใจกับเครื่องมือลัทธิกีดกันทางการค้า ซึ่งประเทศผู้นำเข้าเลือกใช้เครื่องมือนี้ให้ผลใกล้เคียงกับโควต้าการนำเข้า ซึ่งไม่สามารถใช้ได้ละดวก ประเทศผู้นำเข้ายอมยกประโยชน์ Quota Rents ให้แก่ประเทศผู้ส่งออก ซึ่ง Quota Rents จาก VERs สามารถพิจารณาจากรูปภาพที่ 3.1

แผนภาพที่ 3.1 ผลของการทำ VERs ในประเทศผู้ส่งออก



โดยที่ DD' คือ อุปสงค์การส่งออก

SS' คือ อุปทานการส่งออก

สมมติให้มีเพียง 2 ประเทศเท่านั้น

ในกรณีการค้าเสรี ปริมาณการค้าอยู่ที่ OR ณ ระดับราคา P_0 แต่ต่อมาประเทศผู้นำเข้ามีการเจรจาทำ VERs ประเทศผู้ส่งออกทำการจำกัดการส่งออกลดลงเหลือ OQ ซึ่งทำให้เส้นอุปทานการส่งออกกลายเป็นเส้น SaS" ราคาส่งออกเพิ่มจาก P_0 เป็น P_2 ขณะเดียวกันราคาสินค้าภายในประเทศผู้ส่งออกจะลดลงเป็น P_1 เนื่องจากเกิด Excess Supply จากปริมาณสินค้าที่ถูกจำกัดการส่งออก ความแตกต่างของราคาสินค้าส่งออกต่อหน่วย คือ P_1P_2 ประเทศผู้ส่งออกจะได้รับ Quota Rent = พื้นที่ P_1caP_2 รายได้จากค่าเช่าส่วนนี้จะตกแก่ประเทศผู้ส่งออก เพราะเป็นผู้บริหารโควต้าส่งออกเอง หรือเปรียบเสมือนผู้บริหารเป็นผู้ขายตั๋วในการขายสินค้าไปยังประเทศผู้นำเข้า(Entrance Ticket) ผลประโยชน์ที่ประเทศผู้ส่งออกยอมทำ VERs จึงขึ้นอยู่กับความสามารถและวิธีการจัดสรรโควต้าการส่งออกนี้ เพราะราคาที่แตกต่างกัน P_1P_2 เป็นสิ่งที่สร้างขึ้นโดยกลไก VERs ราคาที่สูงขึ้นจาก VERs จะชดเชยกับปริมาณการส่งออกที่ลดลงในตลาดจำกัดการส่งออกหรือไม่ ซึ่งเท่ากับพื้นที่ QbeR สิ่งสำคัญ ก็คือ ระบบการบริหารโควต้าการส่งออกในประเทศนั้นๆ

เหตุที่กรมการค้าต่างประเทศไม่คิดจะใช้ระบบประมูลใบอนุญาตส่งออกเพื่อที่จะดูดซับกำไรเกินปกติ สันนิษฐานว่าอาจเกรงกลัวว่าจะมีการ "ฮั้ว" กันในหมู่ผู้ส่งออก ดังที่มักเกิดกับการประมูลก่อสร้างสถานที่ราชการหรือการจัดซื้อพัสดุ กระทรวงพาณิชย์เชื่อว่าถ้าปล่อยให้มีการประมูล พ่อค้าส่งออกจะสามารถรวมหัวกันเพื่อกดราคาประมูล เพื่อสร้างกำไรสูงๆ ให้กับตนเอง และเจ้าหน้าที่ก็อาจถูกกล่าวหาว่ามีการขายสารสนเทศให้แก่พ่อค้าส่งออก เพราะเหตุว่า การประมูลนั้นมักจะมีการกำหนดราคากลางล่วงหน้า ดังนั้นเพื่อตัดปัญหาทั้งมวล จึงใช้วิธีการจัดสรรโควต้า ซึ่งหมายความว่า กำไรจากโควต้า หรือรายได้ในรูปค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากโควต้าการส่งออกก็จะตกอยู่กับผู้ส่งออกที่โชคดีได้รับโควต้าการส่งออกสิ่งทอ

ปัญหาหนึ่งของระบบการจัดสรรโควต้าสิ่งทอไทย ก็คือ ผู้ส่งออกรายใดก็ตามที่ได้รับสิทธิในการส่งออกตามประวัติการส่งออกแรกเริ่ม ก็จะเป็นผู้ที่ได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจนี้ตลอดไป จึงมีแนวโน้มค่อนข้างสูงว่าจะมีการติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรโควต้า ดังนั้นจึงมักมีข่าวว่ามีการติดสินบนเจ้าหน้าที่โดยผู้ส่งออกสิ่งทอของไทยอยู่เสมอ เพื่อที่จะได้โควต้าเพิ่มขึ้นเป็นการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ(Rent Seeking Activity) ซึ่งจะเกิดขึ้นจนกระทั่ง Quota Rent ที่ได้รับจากการส่งออกหมดไป เนื่องจากต้นทุนที่สูงขึ้นจากการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจเพื่อให้ได้รับโควต้าที่เพิ่มขึ้นหรือเป็นการรักษาโควต้าที่มีอยู่ไว้ นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม แทนที่จะนำทรัพยากรส่วนนี้ไปใช้ปรับปรุงการผลิตเพื่อเพิ่มผลผลิตให้ดีขึ้น ทำให้เกิดการบิดเบือนในการใช้ทรัพยากร

การบริหารการจัดสรรโควต้าการส่งออกให้มีประสิทธิภาพยังสามารถทำได้ หากเจ้าหน้าที่รัฐบาลปล่อยให้มีการซื้อขายใบอนุญาตส่งออก(Trade in Licences) เพื่อให้มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ(Hamilton 1984, 1985) แต่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์มีมโนทัศน์ในด้านลบต่อการซื้อขายโควต้า โดยให้เหตุผลว่า เกรงจะทำให้ต้นทุนของไทยสูงขึ้น (อรนุช โอสถานนท์ 2528)

ถึงแม้ว่า กฎเกณฑ์การจัดสรรโควต้าจะเปลี่ยนแปลงน้อยมากในแต่ละปี โดยหลักสำคัญๆ จะไม่เปลี่ยนแปลง แต่ความไม่มีเสถียรภาพของนโยบาย ทำให้ผู้ส่งออกยอมเสียทรัพยากรไปในการ " ล๊อบบี้ " นโยบาย ความพยายามในการแก้ไขนโยบาย กติกาหรือกฎเกณฑ์ในการส่งออกล้วนเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการ Rent Seeking Activity ซึ่งจะให้ผลประโยชน์ได้มากกว่าที่ได้รับจากการใช้ทรัพยากรจำนวนเดียวกันที่จะจ่ายไปเพื่อเพิ่มผลผลิต ทำให้กำไรจาก

การส่งออกสูงขึ้น แต่สำหรับทางด้านสังคมแล้ว ถือว่าเป็นการใช้ทรัพยากรที่สูญเปล่า โดยเฉพาะการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้ส่งออกรายใหญ่

บ่อเกิดของการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

1.บทบาทของรัฐบาล (Character of The State)

เมื่อประเทศผู้ส่งออกยอมรับการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ(VERs)มีผลทำให้การส่งออกน้อยกว่าปริมาณที่ต้องการส่งออกจริง โดยประเทศผู้ส่งออกจะเป็นผู้บริหารโควต้าการส่งออกเอง เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจในการจัดสรรโควต้าการส่งออกตามวิธีการที่เจ้าหน้าที่กำหนด อำนาจสิทธิขาดการบริหารโควต้าอยู่ในกำมือของอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่ง VERs สามารถสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้อย่างมหาศาล

ถ้าระบบเศรษฐกิจมีการทำงานอย่างอิสระเสรี กลไกราคาก็จะเป็นตัวจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ แต่รัฐบาลในประเทศต่างๆ กลับแทรกแซงกลไกราคา และเป็นผู้ผูกขาดให้เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ มักพบว่าทั้งรัฐบาลในประเทศพัฒนาแล้วหรือด้อยพัฒนาต่างก็ใช้เครื่องมือการจำกัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกัน เช่น ใบอนุญาต(License) โควต้า(Quotas) อนุญาต(Permits) ให้อำนาจ(Authorizations) และอนุมัติ(Approvals) ฯลฯ ทำให้เกิดภาวะหามาได้ยาก(Scarcity) ซึ่งเครื่องมือเหล่านี้ ก็คือ การสร้าง Economic Rents ขึ้นโดยรัฐบาล และมีผลให้มี Rent Seeking Activity ติดตามมาด้วยเสมอ ปัจเจกชนจะยินยอมลงทุนทรัพยากรเพื่อแสวงหา Rents หรือเพื่อปกป้องสภาวะที่เหนือกว่าปัจเจกชนอื่นๆ ทุกวิถีทาง ด้วยเหตุนี้ทรัพยากรที่มีค่าจำนวนมากเป็นการโอนรายได้ให้แก่ผู้ที่สร้าง Rents ซึ่งไม่ก่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการโอนความมั่งคั่ง(Wealth Transfers) โดยปราศจากการผลิตสินค้าหรือบริการใดๆ

ในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบใหม่(Neoclassical Political Economy) ถือว่านโยบายของรัฐบาลเป็นตัวแปรภายในระบบ(Endogeneous Variable) และนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลเป็นภาพสะท้อนการแย่งชิงผลประโยชน์ภายในสังคม ด้วยเหตุนี้ ตราบใดที่สถาบันทางสังคมยังสามารถประสานประโยชน์ได้อย่างดี รัฐบาลก็มีเสถียรภาพ รัฐบาลในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบใหม่เชื่อว่าผู้บริโภค ผู้ผลิต และผู้ลงคะแนน สมาคมการค้าและตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง อาทิ สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสมาชิก ตลอดจนข้าราชการล้วนกระทำ

เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ในตลาดการเมือง โดยเฉพาะนักการเมืองเป็นเสมือน " นายหน้า " ที่ทำหน้าที่ถ่ายเทความมั่งคั่ง ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ และการที่รัฐบาลออกกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อควบคุมเศรษฐกิจก็มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มผลประโยชน์

2.บทบาทของระบบการเมือง(Political System)

Rent-Seeking มีความสัมพันธ์กับระบบการเมืองอย่างไร อาจพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ

<u>กรณีแรก</u> การแข่งขันในระบบการเมืองเพื่อสร้างบังคับหรือกำหนดให้มีการถ่ายเท Economic Rents ขึ้นกับว่าใครเป็นผู้สามารถควบคุมระบบรัฐสภาหรืออีกนัยหนึ่งขึ้นกับว่าใครเป็นผู้เลือกคณะรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศ ทั้งนี้เมื่อสามารถกุมอำนาจรัฐสำเร็จก็สามารถสร้างสภาวะที่ก่อให้เกิดการแสวงหา Rents ขึ้น

<u>กรณีที่สอง</u> คือ การพยายามช่วงชิงหรือแข่งขันเพื่อแสวงหา Rents ภายในระบบการเมืองที่ดำรงอยู่ เพราะไม่อาจผลักดันให้เกิดให้เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบในระบบการเมืองใหญ่ ความจริงก็คือ นักธุรกิจการเมืองจะพยายามแทรกตัวเข้าสู่ระบบการเมือง โดยการลงทุนสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อเป็นเงื่อนไขของการเข้าร่วมกิจกรรมของ Rent-Seeking

กระบวนการแสวงหา Economic Rents ขึ้นกับระบบการเมืองเป็นสำคัญ ระบบการเมืองเป็นปัจจัยชี้ขาดถึงระดับการควบคุมอำนาจของประชาชนในระบบสังคมนั้นๆ นั่นคือ ถ้าหากเป็นระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง นักการเมืองมีบทบาทค่อนข้างน้อย เนื่องจากปัจเจกชนมีข้อมูลสารสนเทศและวิจารณญาณในการเลือกตั้ง การตัดสินใจโดยใช้เสียงส่วนใหญ่เป็นเกณฑ์ทำให้โอกาสของการทำ Rent-Seeking มีน้อยลง ผิดกับระบบกึ่งประชาธิปไตยซึ่งเปิดโอกาสให้สถาบันทหารและข้าราชการมีบทบาทอย่างสูงในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ทำให้การแสวงหา Rent เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย ในระบบการเมืองเช่นนี้ ผู้เผด็จการสามารถยกสิทธิแห่งการผูกขาดให้แก่คนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยไม่มีใครสามารถคัดค้านได้

3. กลุ่มผลประโยชน์(Interest Group and The Political Process)

การรวมตัวหรือลักษณะของสมาคมของผู้ผลิตหรือผู้บริโภคเป็นผลของการกระทำร่วมกันเพื่อให้มีบทบาทหรืออำนาจที่มีต่อตลาดหรือการเมือง องค์กรที่รวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์จะมี

ความเข้มแข็งหรือไม่ ขึ้นกับว่ามีความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้แก่สมาชิกอย่างไร องค์กรต่างๆ มีกระบวนการคัดเลือกผู้ที่จะเข้าร่วมกลุ่มเพื่อขจัดปัญหา Free Rider ถ้าสามารถรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกัน ก็นำไปสู่การกระทำร่วมกัน ผลคือ ทุกๆ คนในกลุ่มจะได้รับผลประโยชน์จากการรวมกลุ่มโดยอัตโนมัติ ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ทางการค้าและอุตสาหกรรมจึงมีลักษณะองค์กรที่เข้มแข็งสามารถรวมตัวกันเรียกร้อง หรือ Lobby ให้รัฐบาลยกผลประโยชน์ให้กลุ่มตน ทั้งในรูป Cartelization หรือ Collusion เพื่อแสวงหา Rents กลุ่มผลประโยชน์จะเกี่ยวพันกับกระบวนทางการเมืองอย่างแนบแน่น มีบทบาททั้งทางตรงและทางอ้อม กลุ่มผลประโยชน์สนับสนุนพรรคการเมืองด้วยเงินทอง เพื่อให้ขนะการเลือกตั้งหรือให้เงินทองเพื่อหาเสียง เพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์บางประการ เมื่อพรรคการเมืองเหล่านั้นได้รับเลือกตั้งเป็นรัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์มักแสวงหา Quota หรือการปกป้องบางประการในอุตสาหกรรม หรือความช่วยเหลือของรัฐบาลเป็นกรณีพิเศษ กลุ่มผลประโยชน์ที่มีขนาดเล็กสามารถเสนอเงินทองเพื่อใช้โฆษณา หรือ " ซื้อ" นักการเมือง โดยคาดหวังว่าจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการลงทุน ความเป็นไปได้ของความสำเร็จขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอื่นๆ รวมทั้งช่องทางในการติดต่อกับนักการเมือง

4. ข้าราชการ (Bureaucrats)

ข้าราชการถือเป็นกลุ่มผลประโยชน์ แต่มีลักษณะในแง่ที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ของรัฐบาล (The Interest–Group of Government) ข้าราชการมีส่วนสำคัญในการเสนอแนะให้นักการเมืองออกกฎหมายต่างๆ เพื่อควบคุมภาคเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในประเทศด้อยพัฒนา ส่วนหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นนักวิชาการข้าราชการ(Technocrats) และอีกส่วนหนึ่ง คอยบริการประชาชน ในทฤษฎี Public Choice ข้าราชการมิได้แสวงหาสวัสดิการสูงสุดให้แก่สังคม แต่แสวงหาความพอใจสูงสุดให้แก่ตนเอง ทั้งในรูปอำนาจและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ บทบาทของข้าราชการสามารถพิจารณาเป็น 2 ทฤษฎี คือ ประการแรก ทฤษฎีเกี่ยวข้องกับการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ ซึ่งพยายามอธิบายการแทรกแซงของรัฐบาลที่ดำรงอยู่ในแง่ของกลุ่มผลประโยชน์ และ ประการที่สอง ทฤษฎีเกี่ยวกับการตรากฎหมาย ซึ่งพยายามอธิบายถึงกำเนิดการแทรกแซงของรัฐบาลและการโยกย้ายความมั่งคั่ง(Wealth Transfer) ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ล้วนมีต้นทุนและผลประโยชน์ในการใช้รัฐเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความมั่งคั่งให้กับกลุ่มตน โดยมีข้าราชการเป็นทั้ง Rent–Seekers และ Rent Setters

โอกาสของข้าราชการในการแสวงหา Rent เกิดขึ้นจาก 2 สาเหตุ ประการแรก หน้าที่ของระบบราชการแบบดั้งเดิมที่ทำหน้าที่เป็นสถาบันที่มีหน้าที่บริการประชาชน แต่เนื่องจากประชาชนมีมาก ดังนั้นมักมีอุปสงค์ส่วนเกินต่อบริการต่างๆ เมื่อไม่มีการจัดเก็บค่าบริการ ประการที่สอง หน้าที่ในการส่งเสริมให้มีการพัฒนา สถาบันข้าราชการอาจให้สิทธิประโยชน์แก่ภาคอุตสาหกรรมหนึ่งหรือภาคเศรษฐกิจหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การส่งเสริมการลงทุน ในขณะที่ยังมีอุปสงค์ส่วนเกินอยู่ จากผลทั้งสองประการข้างต้นมีผลให้ข้าราชการเป็นผู้ควบคุม Rents เพราะเป็นผู้ควบคุมให้ประชาชนเข้าถึงสินค้าหรือบริการที่หามาได้ยากเหล่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงมี Rent-Seeking หลายรูปแบบ ในแง่นี้ข้าราชการสร้างโอกาส(Opportunities) จากระบบบริการหรือระบบการส่งมอบ(Delivery System) โดยเฉพาะข้าราชการเป็นผู้กุมสารสนเทศสำคัญในระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงมีการจ่ายเงิน " ใต้โต๊ะ " เป็นการติดสินบนเจ้าหน้าที่ซึ่งเกิดขึ้นทั่วไปในประเทศด้อย ซึ่งถือเป็นการชูดรีดโอกาสของ Rent-Seeking อันเป็นต้นทุนสังคมอย่างหนึ่ง

นอกเหนือการแสวงหา Rents จากการบริการ ข้าราชการยังสามารถให้ผลประโยชน์พิเศษหรือยกอภิสิทธิ์ให้แก่เอกชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อาทิ การได้บัตรส่งเสริมการลงทุนจากรัฐบาลในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมบางชนิด การทำเช่นนี้เป็นการยก Rents ที่เสกสรรค์ขึ้นโดยข้าราชการหรือการควบคุมการเข้าถึงของกิจกรรม เช่น โควต้าการนำเข้าและการส่งออก เป็นต้น การแสวงหา Rents ในสังคมประเทศด้อยพัฒนาสามารถทำได้อย่างน้อยสองทางดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งทั้งสองทางเกี่ยวข้องกับกระบวนการอันราษฎร์บังหลวงที่มีความซับซ้อนกว่าในอดีต เพราะข้าราชการดึงทรัพยากรจริงจากผู้ที่แสวงหา Rents โดยมิได้กระทบต่องบประมาณของแผ่นดินในปัจจุบัน แต่ประชาชนเป็นผู้จ่าย Economics Rents นี้อย่างแท้จริงในอนาคต อาทิ โครงการสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดยักษ์ที่อาศัยเงินกู้จากต่างประเทศเป็นต้น

การวิเคราะห์ระบบการจัดสรรโควต้าสิ่งทอ

การจัดสรรโควต้าสิ่งทอของไทยในปัจจุบันได้แบ่งโควต้าเป็น

1.โควต้าหลัก(Basic Quota) ซึ่งใช้การจัดสรรโดยดูจากประวัติการส่งออกในปีที่ผ่านมา (Past Export Performance)

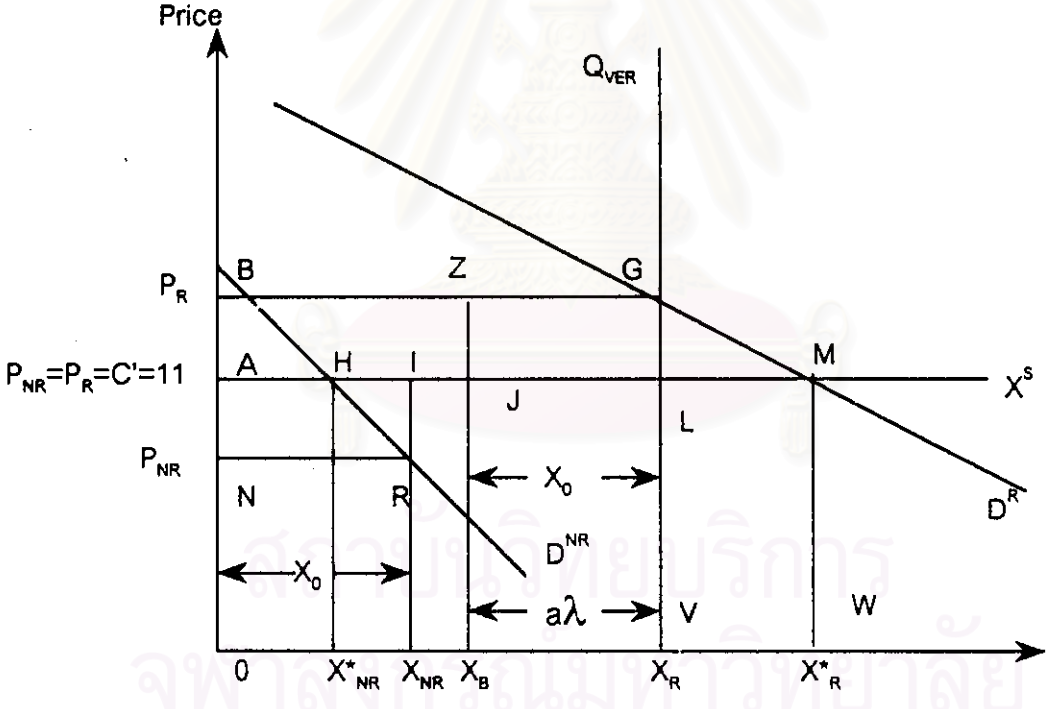
2.โควต้ากองกลาง(Supplement Quota) ใช้ระบบการจัดสรรแบบหารเฉลี่ย (Equal Share)

3.โควต้าส่งเสริม(Promotional Quota) ใช้การเข้าร่วมในกิจกรรมพัฒนาและส่งเสริมการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปของกรมส่งเสริมการส่งออก

ในปัจจุบันการจัดสรรโควต้ากองกลางเป็นปัญหามาก เนื่องจากมีผู้ส่งออกที่ต้องการโควต้าหลายราย แต่โควต้ากองกลางมีจำนวนจำกัด ดังนั้นจึงเกิดปัญหาการแย่งโควต้าขึ้น

จะเห็นได้ว่า ระบบการจัดสรรโควต้าดังกล่าวมีความซับซ้อนพอสมควร ในการศึกษานี้จึงมุ่งที่นำเอาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์กับปัญหาการจัดสรรโควต้ากองกลาง เพื่อประเมินว่ามีระบบการจัดสรรแบบใดบ้างที่รัฐบาลมีทางที่จะบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด(แผนภาพที่ 3.2)

แผนภาพที่ 3.2 ผลกระทบของ VERs กับการจัดสรรโควต้า



จากรูปภาพที่ 3.2 สมมติให้สินค้าเหมือนกันในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ในการผลิตทุก Firm มีต้นทุนในการผลิตส่วนเพิ่มคงที่(Constant Marginal Cost) ดังนั้นในกรณีนี้จะไม่พิจารณาถึงผลกระทบจากการ Upgrading Quanlity เนื่องจากสมมติให้มี Export Unit Value คงที่ และสมมติให้มี 4 ตลาดดังนี้

1. มีประเทศผู้ส่งออกไปยังตลาดในโควต้า 2 ประเทศ คือ ประเทศไทย และประเทศคู่แข่งกับไทยซึ่งมีสินค้าที่ลามารถทดแทนกันได้แต่ไม่สมบูรณ์

2.ตลาดส่งออกมี 2 ตลาด ได้แก่ ตลาดที่จำกัดการนำเข้าภายใต้ข้อตกลง และตลาดที่ไม่จำกัดการนำเข้า

และเนื่องจากต้นทุนค่าขนส่งและกฎหมายการกีดกั้นการค้าระหว่างประทศ ทำให้ประเทศไทยเผชิญกับส่วนแบ่งตลาดที่ต่างกัน ดังนั้น export demand elasticities ในตลาดจำกัดการนำเข้าต่างกับตลาดไม่จำกัดการนำเข้า

ภายใต้การค้าเสรี จะส่งออกไปยังตลาดในข้อตกลงฯ = X^*_R

ส่งออกไปยังตลาดนอกข้อตกลง = X^*_{NR}

เมื่อมีการจำกัดการนำเข้า VERs

จะส่งออกไปยังตลาดข้อตกลงฯ = $(\lambda * 100)\% X^*_R = X_R = \lambda$ หน่วย ,

โดย $0 < \lambda < 1$ ซึ่งประเทศไทยจะจัดสรรโควต้าส่งออก $= \lambda$ โดยให้

$X_B = \lambda(1-a)$ = Basic Quota การจัดสรรโควต้าหลักจะจัดสรรให้ผู้ส่งออกแต่ละรายตามประวัติการส่งออกปีที่แล้ว

$X_o \leq X_R - X_B = a\lambda$ = Open Quota การจัดสรรโควต้ากองกลางจะมีวิธีการจัดสรรในรูปแบบต่างๆ ขึ้นกับนโยบายของรัฐบาลดังนี้

นโยบายรัฐบาลกับทางเลือกในการจัดสรรโควต้ากองกลาง

1. การจัดสรรโดยให้ผู้ส่งออกเป็นผู้ได้รับ Rents จากการส่งออก สามารถเลือกใช้วิธีการจัดสรรได้ดังนี้

1.1 Export Volume to Nonquota Countries(การจัดสรรโดยให้สิทธิแก่ผู้ส่งออกไปยังตลาดนอกโควต้า)

ประเทศผู้ส่งออกที่โดนจำกัดโควต้า VERs ใช้วิธีการจัดสรรโดยให้ผู้ส่งออกสิ่งทอไปขายในตลาดนอกข้อตกลง MFA ได้เท่าไหร่ก็จะมีสิทธิได้รับโควต้ากองกลางส่งสิ่งทอไปขายยังตลาดในข้อตกลงตามสัดส่วน ซึ่งวิธีการนี้ได้ถูกใช้ในปี 2522 – 2527 และปี 2531 - 2536

โดยในแต่ละหน่วยที่ขายได้ในตลาดนอกข้อตกลง จะได้สิทธิพิเศษ k หน่วยต่อการได้รับโควต้ากองกลางเพื่อขายในตลาดจำกัดโควต้า และสมมติให้โควต้ากองกลางถูกใช้หมด เพื่อที่จะตัดปัญหาความเป็นไปได้ที่ประเทศจะสูญเสีย Welfare

ดังนั้น $X_o = X_R - X_B = kX_{NR} = a\lambda$

ระเบียบดังกล่าวเท่ากับเป็นการให้รางวัลยกส่วนเกินทางเศรษฐกิจของการได้โควต้าส่งออกไปยังตลาดในข้อตกลงให้แก่ผู้ส่งออกรายใดก็ได้ที่สามารถส่งสิ่งทอไปขายยังตลาดนอกข้อตกลงสำเร็จ เมื่อการส่งออกไปนอกตลาดข้อตกลงจะได้กำไร(จากส่วนเกินทางเศรษฐกิจ) แก่ผู้ส่งออกเช่นนี้ ก็ย่อมเป็นสิ่งจูงใจให้เขาเร่งส่งออกไปยังตลาดเหล่านี้ ถึงขั้นที่จะยอมลดราคาต่ำกว่าต้นทุนส่งออก โดยนำเอากำไรที่ได้จากการส่งออกไปยังตลาดข้อตกลงฯมาชดเชยการขาดทุนดังกล่าว

ถ้าหากการแข่งขันระหว่างผู้ส่งออกเป็นไปอย่างสมบูรณ์ ราคาเฉลี่ยที่ได้รับจากทั้งตลาดในและนอกข้อตกลงฯ ก็จะเท่ากับต้นทุนจากราคาภายในประเทศ นี่คือเงื่อนไขแรกสำหรับดุลยภาพในตลาดสิ่งทอ ซึ่งก็คือเงื่อนไขกำไรส่วนเกินเท่ากับศูนย์(Zero Excess Profits) นั่นเอง นำไปสู่การ Subsidizing Export ไปยังตลาดนอกข้อตกลง ในอัตรา $k(P_R-C)$ ต่อหน่วยการขาย ซึ่งการจัดสรรในรูปแบบนี้จะประสบผลสำเร็จในการกระจายตลาดส่งออกไปยังตลาดนอกข้อตกลงเพิ่มขึ้น $X_{NR}- X^{*}_{NR}$

หากรัฐใช้ " Basic Allocation " ในการจัดสรรทั้งหมดแล้ว ผู้ส่งออกจะส่งออกไปยังตลาดนอกข้อตกลงฯ เท่ากับในกรณีที่มีการค้าเสรี ซึ่งเท่ากับ X^{*}_{NR} เท่านั้น

รายได้จากการส่งออกและประสิทธิภาพ

เมื่อโดนจำกัดการส่งออก ในตลาดจำกัดการนำเข้าจะสูญเสียรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศถ้า BGLA < LMWV เมื่อเปรียบเทียบกับภาวะการค้าเสรี ส่วนตลาดนอกข้อตกลงฯยังคงทำให้รายได้จากการส่งออกเพิ่มขึ้นอยู่

พิจารณาในแง่ประสิทธิภาพ ถ้าภายใต้การจัดสรรโควต้าเป็นแบบ Single Quota Allocation ก็จะได้ Welfare เท่ากับ BGLA แต่ถ้าการจัดสรรโควต้าเป็นดังกรณีข้างต้น(Two–Tier Quota Allocation) จะได้ Rent จากการขายในตลาดข้อตกลงฯ เท่ากับ BGLA แต่จะสูญเสียเท่ากับ AIRN จากการขาย ณ. ราคาต่ำกว่าทุนในตลาดนอกข้อตกลงฯ เพราะฉะนั้นสุดท้ายจะได้เท่ากับ BZJA ถ้า AIRN = ZGLJ ซึ่งจะเป็นการ Subsidized ให้ขายในตลาดนอกข้อตกลงฯ เพื่อนำเงินจากกำไรตลาดในข้อตกลงฯ มาชดเชย และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันระหว่างผู้ส่งออกเพื่อที่จะได้รับ Rents เพิ่มจาก " Open Quota " เท่ากับ ZGLA ทำให้ขยายการส่งออกไปตลาดนอกข้อตกลงไปจนกระทั่ง Marginal Grain = 0

ดังนั้นแสดงให้เห็นว่า มีการ Trade–Off ระหว่างประสิทธิภาพ กับ รายได้จากการส่งออกจากการใช้นโยบายกระจายตลาดส่งออกสิ่งทอไปยังตลาดนอกข้อตกลงฯ และก่อให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรจาก Rent–Seeking เท่ากับว่าประเทศไทยได้โอนทรัพยากรไปให้แก่ผู้บริโภคในสองตลาดนี้ มิหนำซ้ำผู้บริโภคเหล่านี้มีโอกาสใช้สินค้าสิ่งทอได้ในราคาที่ถูกกว่าผู้บริโภคภายในประเทศ และหากมีการส่งออกไปยังตลาดนอกโควต้ามากๆ อาจส่งผลให้ระดับราคาสิ่งทอภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้น ก็จะทำให้ประสิทธิภาพจากนโยบายกระจายตลาดการส่งออกลดลงได้

1.2 การจัดสรรโดยวิธีหารเฉลี่ย(Equal Share)

เป็นการจัดสรรให้แก่ผู้ส่งออกที่ขอรับจัดสรรโควต้ากองกลางรายละเท่าๆ กัน ซึ่งเป็นวิธีการจัดสรรโควต้ากองกลางของไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

รายได้จากการส่งออกและประสิทธิภาพ

การจัดสรรโควต้าด้วยวิธีหารเฉลี่ยนี้เมื่อโดนจำกัดการส่งออก ในตลาดจำกัดการนำเข้าจะสูญเสียรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศถ้า BGLA < LMWV เมื่อเปรียบเทียบกับภาวะการค้าเสรี ส่วนตลาดนอกข้อตกลงยังคงทำให้รายได้จากการส่งออกเพิ่มขึ้นอยู่ เมื่อพิจารณาในแง่ประสิทธิภาพ ถ้าภายใต้การจัดสรรโควต้าเป็นแบบ Single Quota Allocation ก็จะได้ Welfare เท่ากับ BGLA ซึ่งในกรณีนี้ผู้ส่งออกจะได้ Rents จากการขายในตลาดข้อตกลงฯ ทั้งหมดเท่ากับ BGLA ส่วนรายรับจากการส่งออกไปขายยังตลาดนอกข้อตกลงฯ ยังเพิ่มขึ้นเท่ากับในกรณีที่มีการค้าเสรี

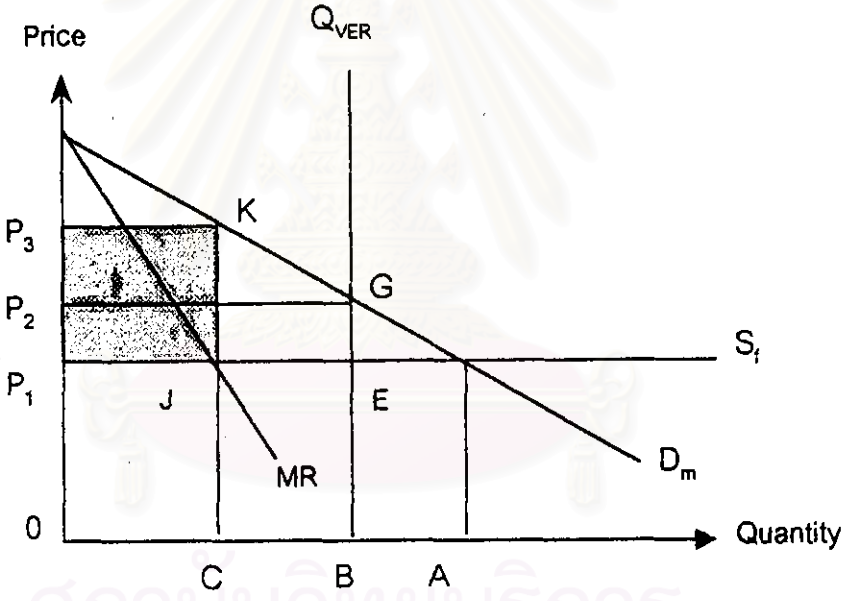
หากพิจารณาโดยผิวเผินแล้วนับว่าเป็นการให้ความยุติธรรมสำหรับผู้ส่งออกทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน แต่ปัญหา คือ โควต้าที่เท่าเทียมกันนี้เป็นโควต้าที่เหมาะสมหรือไม่ ซึ่งโควต้าที่เท่าเทียมกันไม่จำเป็นต้องเป็นโควต้าที่เหมาะสม เพราะผู้ส่งออกแต่ละรายไม่จำเป็นต้องมีประสิทธิภาพ หรือมีโครงสร้างทางต้นทุนเท่าเทียมกัน ซึ่งเรียกว่า " Economies of Scale " โดยหลักการผลิตเพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด ผู้ผลิตที่มี " Economies of Scale " น่าจะได้รับจัดสรรโควต้ามากกว่าผู้ผลิตที่ไม่มี "Economies of Scale" ดังนั้นการจัดสรรโควต้าแบบหารเฉลี่ยจึงไม่สนับสนุนผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันก็มีส่วนช่วยผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพด้อยกว่า

แต่ถึงแม้ระบบการส่งออกจะถูกจำกัดโดยระบบโควต้า แต่กลไกทางเศรษฐกิจในเรื่องที่เกี่ยวกับขนาดการผลิตก็ยังพยายามปรับตัวเองเข้าสู่ระดับสมดุลย์ กล่าวคือ ผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพจะพยายามหาทางออกขยายการประกอบการด้วยการซื้อสิทธิ์ " โควต้า " จากผู้ผลิตที่มีขนาดย่อมกว่าได้ จนในที่สุดการขายสิทธิ์โควต้าก็ได้กลายเป็นวิธีการหารายได้อีกทางหนึ่งของผู้ส่งออกขนาดย่อมและขนาดเล็ก เป็นกลไกตลาดอันเป็นสิ่งที่มองไม่เห็นซึ่งจะทำให้มีการปรับตัวเข้าสู่สมดุลย์เสมอ เมื่อมีการกระทำบางอย่างที่บิดเบือนไปจากสภาพตลาดการค้าเสรี จะเกิดแรงดันกลับเข้าสู่ที่เดิม เพราะฉะนั้นในการวางนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล สมควรที่จะต้องตระหนักถึงความจริงข้อนี้ เพราะนโยบายบางชนิดที่บิดเบือนสภาพตลาดออกไปมากๆ มักไม่สัมฤทธิ์ผล

นอกจากนี้วิธีการหารเฉลี่ยยังไม่จูงใจให้ผู้ส่งออกขยายตลาดการส่งออกสิ่งทอ ทำให้ค่อนข้างมีความเสี่ยงต่อภาวะตลาดเนื่องจากการส่งออกกระจุกตัวอยู่เพียงตลาดเดียว คือ ตลาดในข้อตกลงฯ ทำให้ผู้ส่งออกจะหาวิธีการที่จะทำให้ตนได้รับโควต้าสูงสุด เนื่องจากราคาส่งออกในตลาดข้อตกลงสูงกว่าตลาดนอกข้อตกลงฯ มาก ดังนั้น การจัดสรรโควต้าดังกล่าวอาจทำให้เกิดการซื้อขายโควต้าระหว่างกันได้ถึงแม้ว่าจะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หากจำนวนโควต้าที่ได้รับนั้นน้อยกว่าคำสั่งซื้อมากซึ่งอาจทำให้ถูกปรับและไม่คุ้มทุน ผู้ส่งออกรายนั้นก็จะทำการขายโควต้าให้แก่ผู้ส่งออกรายอื่นที่ต้องการโควต้าเพิ่ม หรือเป็นการช่วยเหลือระหว่างกัน รวมทั้งผู้ส่งออกรายเล็กส่วนใหญ่มักจะขอโควต้าไว้มากๆ เพื่อสะสมเป็นประวัติการส่งออกโดยมิได้มีการส่งออกจริง แต่เพื่อนำโควต้าไปขายให้แก่ผู้ส่งออกรายอื่นที่ต้องการโควต้าเพิ่ม เนื่องจากหลักฐานต่างๆ ในการส่งออกก็เป็นการทำในนามของผู้ส่งออกที่ได้รับการจัดสรรโควต้า ซึ่งยากแก่การพิสูจน์ของกระทรวงพาณิชย์

ถ้าสมมติให้ใบอนุญาตส่งออกภายใต้ VERs ของประเทศผู้ส่งออกสามารถขายได้ หากมีผู้ส่งออกรายเดียวหรือเป็นกลุ่มสามารถที่จะรวบซื้อใบอนุญาตในตลาดได้ เกิดการผูกขาดในการส่งออกจากการซื้อใบอนุญาต หรือเป็นรวมกลุ่มในรูปแบบของ Cartel ซึ่งเป็นการรวมตัวอย่างเหนียวแน่นของผู้ส่งออก อาจทำให้มีการจำกัดส่งออกสิ่งทอไปยังตลาดในข้อตกลงฯ ต่ำกว่าระดับที่ได้ตกลงในข้อตกลง VERs ซึ่งจะทำให้เกิดการผูกขาดกำไรสูงสุด(Maximized Monopoly Profits) ในผู้ส่งออก ดังนั้นข้อจูงใจนี้ จึงเป็นเหตุให้เกิดการกีดกันสำหรับผู้ที่ต้องการจะเข้าสู่ตลาดรายใหม่ และการกระจุกตัวของโควต้าก็จะตกอยู่กับบริษัทเพียงไม่กี่บริษัทเท่านั้น ตามทฤษฎีการทำข้อตกลง VERs มักก่อให้เกิดกลุ่มผูกขาด(Cartel) ในประเทศผู้ส่งออก ทำให้ Quota Rents ซึ่งจากการมีกลุ่มผูกขาดจะสูงมากกว่าการมี VERs อย่างเดียว ดังแสดงในรูปภาพที่ 3.3

รูปภาพที่ 3.3 แสดงผลกระทบจาก VER กับการรวมกลุ่มแบบ Cartel



จากรูป ให้ D_m คือ อุปสงค์การนำเข้าจากประเทศผู้นำเข้า

MR คือ รายรับส่วนเพิ่มจากประเทศผู้นำเข้า

S_f คือ อุปทานการนำเข้าจากประเทศผู้ส่งออก

ภายใต้การค้าเสรี หรือก่อนที่ประเทศไทยจะโดนจำกัดการส่งออก จะส่งออกสิ่งทอไปยังตลาดในข้อตกลงเท่ากับ OA หน่วย ราคา OP_1 ซึ่งจะไม่มีการสูญเสีย Welfare หรือเป็นไปตาม Pareto Optimum

เมื่อโดนจำกัดการส่งออก หรือ VERs ปริมาณการส่งออกจะลดลงมาเป็น OB หน่วย และเกิด Quota Rents เท่ากับ P_1EGP_2

แต่ถ้ามีการผูกขาดใบอนุญาตหรือในกรณีที่ผู้ส่งออกสามารถรวมตัวเป็น Cartel สามารถที่จะรวบซื้อใบอนุญาตได้ ก็สามารถที่จะจำกัดการส่งออกให้น้อยลงเป็น OC หน่วย และระดับราคาภายในประเทศผู้นำเข้าจะเพิ่มสูงขึ้นเป็น P_3 ซึ่งเป็นจุดที่ Marginal Revenue ในประเทศผู้นำเข้า เท่ากับ Marginal Cost ซึ่งคือ อุปทานการส่งออกของไทย(S_t) จนทำให้เกิด Maximized Monopoly Profit ณ MR = MC (ณ OC) ซึ่งจะเท่ากับ P_3KJP_1 ซึ่งจะตกแก่ผู้ส่งออกมากกว่ากรณีที่ส่งออกตาม VERs(P_1EGP_2) ที่จะเกิดขึ้นในกรณีประเทศผู้นำเข้าใช้ระบบจำกัดการนำเข้า (Import Quota)

ผู้ส่งออกที่รวมตัวเป็น Cartel ในประเทศผู้ส่งออก จะมุ่งหวังให้มูลค่าจากความขาดแคลนของใบอนุญาตมากกว่า GF ต่อหน่วยในทุกใบอนุญาตที่รวบซื้อมา ดังนั้นปริมาณ OB–OC จะไม่ถูกส่งออก และถ้าผู้ส่งออกสามารถรวบซื้อใบอนุญาต จะทำให้ราคาของใบอนุญาตจะอยู่ระหว่าง GF กับ KJ ซึ่งเท่ากับ Monopoly Profit จากการส่งออกสูงสุด ทำให้การส่งออกเท่ากับ OC ซึ่งจะส่งผลเช่นเดียวกับกรณีที่รัฐบาลของประเทศผู้นำเข้าออกใบอนุญาตเท่ากับ OC ในกรณี Import Quota

ยกเว้นในกรณีที่ VERs จำกัดปริมาณการส่งออกน้อยกว่าระดับ OC ในปริมาณนี้การค้าใบอนุญาตจะไม่จูงใจให้ผู้ส่งออกทำตัวเป็นผู้ผูกขาดใบอนุญาต เนื่องจากการส่งออกปริมาณนี้ถึงอย่างไรก็ไม่สามารถที่จะทำให้เกิด Maximized Profit ได้

จากข้างต้นสรุปได้ว่า VERs จูงใจให้เกิดการผูกขาดใบอนุญาตส่งออกเมื่อ

1. VERs กำหนดปริมาณการส่งออกมากกว่าที่ระดับ MR = MC

2.ใบอนุญาตส่งออกสามารถซื้อขายได้ หรือกรณีอื่นๆ ที่เปิดโอกาสให้ผู้ส่งออกเข้าถือลิทธิ์เป็นรายใหญ่(ผูกขาด)

3.การผูกขาดการส่งออกหรือการรวมกลุ่มของผู้ส่งออก(Cartel)

ในบางประเทศ เช่น โคลัมเบีย มีเพียง 2-3 บริษัทเท่านั้นที่ทำการส่งออก ดังนั้นการผูกขาดจึงเกิดขึ้นได้ หรือในกรณีประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีการผูกขาดในอุตสาหกรรมเหล็กและอุตสาหกรรมรถยนต์ ทำให้ไม่มีการแข่งขันในระบบราคาส่งออก เนื่องจากมีเพียงไม่กี่บริษัทเท่านั้น

ในกรณีการส่งออกสิ่งทอของประเทศไทยที่ถูกจำกัด VERs ไม่สามารถกล่าวได้ ผู้ส่งออกมีอำนาจผูกขาดใบอนุญาตหรือผูกขาดการส่งออก ถึงแม้ว่าระบบการจัดสรรเปิดโอกาสให้เกิดการกระจุกตัวของผู้ส่งออกที่ได้รับใบอนุญาตเพียงไม่กี่รายที่เป็นรายใหญ่(จากการซื้อขายโควต้าอย่างผิดกฎหมาย) จึงอาจเป็นแรงจูงใจสำหรับผู้ส่งออกที่จะรวมตัวในรูป Cartel แต่ในประเทศไทยนั้นมีผู้ส่งออกสิ่งทอหลายรายที่ส่งออกสิ่งทอในรายการหรือชนิดเดียวกัน ดังนั้นแสดงว่าไม่มีการผูกขาดในระบบการส่งออกสิ่งทอของไทย

ถ้าหากอนุญาตให้มีการขายโควต้าแล้ว ผู้ผลิตที่ได้รับการจัดสรรโควต้าอาจขายโควต้าทำให้ผู้ส่งออกรายใหม่ที่มีต้นทุนต่ำเข้ามา และซื้อโควต้าจากผู้ผลิตเก่าที่มีต้นทุนสูงกว่า เพื่อผลิต ณ จุดที่ต้นทุนต่ำสุด(Minimum Cost) ดังนั้น จะทำให้การจัดสรรโควต้าเป็นการจัดสรรการใช้ทรัพยากร (Resource Allocation) อย่างมีประสิทธิภาพ

2.การจัดสรรโดยรัฐเป็นผู้ได้รับ Rents จากการส่งออก สามารถเลือกใช้วิธีจัดสรรได้ดังนี้

2.1.การประมูลใบอนุญาตส่งออก(Quota Auction Policy)

การประมูลโควต้าสิ่งทอเกิดขึ้นในระยะสั้นๆ เท่านั้น มีการใช้เพียงครั้งเดียวในปี 2540 ซึ่งจากแผนภาพที่ 3.2 นั้น หากใช้วิธีการประมูลใบอนุญาตส่งออกสิ่งทอ โดยผู้ส่งออกจะต้องจ่ายในราคา P_RC' ต่อหน่วย ดังนั้นรายได้จากการประมูลก็จะเป็นรายรับของรัฐบาลเท่ากับ ZGLJ ซึ่งจะเท่ากับ Welfare สูงสุดจาก VERs แต่นโยบายนี้ไม่ได้รับความเห็นชอบจากผู้ส่งออกและกระทรวงพาณิชย์เท่าใดนัก เนื่องจาก

1. ผู้ส่งออกไม่ต้องการสูญเสีย Rent ที่ได้มาเปล่าๆ จากการจัดสรรแบบหารเฉลี่ย ซึ่งหากใช้การประมูลแล้ว Rent จะถูกโอนจากผู้ส่งออกไปยังรัฐบาล ดังนั้นผู้ส่งออกจะอ้างเหตุผลต่างๆ เพื่อปรับเปลี่ยนนโยบายมิให้มีการใช้ระบบประมูลต่อไป ในปี 2540 กระทรวงฯ เคยใช้ระบบการประมูลสำหรับสิ่งทอที่มีความต้องการนำเข้าจากประเทศในข้อตกลงฯ มาก(Hot Item) ทำให้มีผู้ส่ง

ออกขอรับการจัดสรรหลายราย หากใช้วิธีการจัดสรรแบบหารเฉลี่ยเกรงว่าผู้ส่งออกแต่ละรายจะได้โควต้าไปเพียงรายละเล็กน้อยเท่านั้นไม่เพียงพอกับการส่งออกหรือทำประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ แต่การจัดสรรโดยวิธีประมูลก็ใช้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น แสดงว่าผู้ส่งออกมีบทบาทมากในการ " ล๊อบบี้ " นโยบายการจัดสรรโควต้าสิ่งทอของรัฐบาล ซึ่งหากใช้วิธีการประมูลแล้วจะก่อให้เกิด Rent ที่เหมาะสม(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2536)

2. ผู้ส่งออกอ้างว่าการใช้ระบบการประมูลอาจก่อให้เกิดการผูกขาดใบอนุญาตขึ้นได้ในหมู่ผู้ส่งออก และจะเป็นผลเสียต่อระบบการค้าในอนาคตเนื่องจากต้นทุนที่เพิ่มขึ้น ทำให้สูญเสียความสามารถในการแข่งขันได้

แต่ในความเป็นจริงแล้ว การประมูลเป็นนโยบายที่โปร่งใส ดังนั้นผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกที่มีประสิทธิภาพจะให้ราคาประมูลสูงสุดได้ และยิ่งไปกว่านั้นการประมูลจะไม่ก่อให้เกิดการผูกขาด เพราะจะไม่มีผู้ส่งออกรายใดหลายหนึ่งเท่านั้นที่จะชนะการประมูลหากปล่อยให้มีการซื้อขายโควต้า

แต่กรมการค้าต่างประเทศฯ มีความเห็นว่าหากมีการจัดสรรโดยประมูลใบอนุญาตส่งออกแล้ว ผู้ผลิตจะมีการเสนอราคาอุปทานแตกต่างกัน ผู้ผลิตที่มีราคาอุปทานต่ำสุด เนื่องจากต้นทุนการผลิตต่ำ ย่อมให้ราคาประมูลสูงสุดสำหรับใบอนุญาตส่งออก ส่วนผู้ผลิตสิ่งทอขนาดเล็กที่ไม่มีประสิทธิภาพในการผลิตจะถูกขจัดออกจากตลาด อาจต้องปิดโรงงาน(ซึ่งรัฐบาลไทยมักไม่ยอมให้เกิดขึ้น) ผู้ผลิตสิ่งทอที่มีต้นทุนการผลิตสูงกว่าก็อาจจะผลิตเพื่อใช้ในประเทศแทน หรือปิดโรงงานแล้วหันไปประกอบอาชีพอื่น หรือใช้ปัจจัยการผลิตนั้นไปผลิตสินค้าอื่น ซึ่งถ้ามีการอนุญาตให้มีการขายโควต้าแล้ว ผู้ผลิตที่ได้รับการจัดสรรโควต้าอาจขายโควต้า ทำให้ผู้ส่งออกรายใหม่ที่มีต้นทุนต่ำเข้ามา และซื้อโควต้าจากผู้ผลิตเก่าที่มีต้นทุนสูงกว่า เพื่อผลิต ณ จุดที่ต้นทุนต่ำสุด(Minimum Cost) ทำให้การจัดสรรโควต้าก่อให้เกิดการจัดสรรการใช้ทรัพยากร (Resource Allocation) อย่างประสิทธิภาพ

3.กระทรวงพาณิชย์อาจไม่ชอบนโยบายการจัดสรรโควต้าด้วยวิธีการประมูลเท่าใดนัก เช่นเดียวกับกรณีประมูลการส่งออกมันสำปะหลัง จากบทความของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2536 ซึ่งได้วิเคราะห์นโยบายการประมูลโควต้ามันสำปะหลังเพื่อการส่งออก พบว่า " นโยบายการประมูลโควต้าการส่งออกมันสำปะหลังเป็นนโยบายที่ดูดซับกำไรจากการผูกขาดของพ่อค้าส่งออก จึงเป็นนโยบายที่พ่อค้าส่งออกไม่ชอบ ขณะเดียวกัน กระบวนการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ก็เป็นกระบวน

การที่โปร่งใส และไม่เปิดโอกาสให้ผู้บริหารนโยบายแสวงหาผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบายได้โดยง่าย ลดทอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ตนได้รับจากการบริหารนโยบายในอดีต ดังนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจที่ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ขานรับข้อเสนอของพ่อค้าส่งออกด้วยดี กระทรวงพาณิชย์พยายามล้มระบบการประมูลด้วยข้ออ้างที่ว่าเป็นระบบที่ไม่มีผู้ใดนิยม และพยายามหันกลับไปจัดสรรโควต้าตามปริมาณสต๊อก ซึ่งเป็นระบบที่เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์สามารถแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ ในที่สุด นโยบายการประมูลโควต้าการส่งออกมันสำปะหลังจึงสิ้นสุดลง "

4. กรมการค้าต่างประเทศไม่คิดจะใช้ระบบประมูลใบอนุญาตส่งออกเพื่อที่จะดูดซับกำไรเกินปกติ เนื่องจากเกรงว่าจะมีการ "ฮั้ว" กันในหมู่ผู้ส่งออก และพ่อค้าส่งออกจะสามารถรวมหัวกันเพื่อกดราคาประมูล เพื่อสร้างกำไรสูงๆ ให้กับตนเอง และเจ้าหน้าที่ก็อาจถูกกล่าวหาว่ามีการขายสารสนเทศให้แก่พ่อค้าส่งออก เพราะเหตุว่า การประมูลนั้นมักจะมีการกำหนดราคากลางล่วงหน้า ดังนั้นเพื่อตัดปัญหาทั้งมวล จึงใช้วิธีการจัดสรรโควต้า ซึ่งหมายความว่า กำไรจากโควต้า หรือ รายได้ในรูปค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากโควต้าการส่งออกก็จะตกอยู่กับผู้ส่งออกที่โชคดีได้รับโควต้าการส่งออกสิ่งทอ

2.2 การเก็บภาษีส่งออก(Export Tax)

โดยเก็บภาษีในอัตรา P_RC' ต่อหน่วยเท่ากับราคาการประมูล แต่ในกรณีนี้ไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ เนื่องจากจะไม่จูงใจให้มีการส่งออกสิ่งทอไปขายยังต่างประเทศ และเกรงว่าประวัติศาสตร์จะซ้ำรอยเช่นเดียวกับกรณีการเก็บภาษีส่งออกข้าว ซึ่งในกรณีการเก็บภาษีข้าวนั้น เพื่อป้องกันการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ เนื่องจากการมีการส่งออกข้าวไปขายยังต่างประเทศมากขึ้น ดังนั้นจึงไม่มีประเทศใดนำการจัดสรรวิธีนี้มาใช้เพื่อจัดสรรโควต้าส่งออกสิ่งทอ เพราะจะส่งผลให้การส่งออกลดลงซึ่งจะไม่เป็นประโยชน์แก่ประเทศผู้ส่งออก

ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าในช่วงระยะปรับตัวปี 2538-2547 ประเทศไทยควรปรับปรุงระบบการจัดสรรโควต้าเป็นระบบที่มีการประมูลมากขึ้น เพื่อลดการคุ้มครองผู้ผลิตที่มีประวัติการส่งออกมายาวนานแต่ไม่มีประสิทธิภาพในการผลิต ทำให้อุตสาหกรรมสิ่งทอมีการปรับตัวในการผลิตที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น แสดงถึงความสามารถในด้านการแข่งขันการส่งออกที่แท้จริงของอุตสาหกรรมสิ่งทอ รวมทั้งการประมูลยังมีความโปร่งใส และรายได้ที่มาจากการประมูล รัฐสามารถนำไปใช้ในการวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย เตรียมพร้อมกับการแข่งขันที่จะทวีความรุนแรงขึ้นในตลาดโลกเมื่อการค้าสิ่งทอที่เป็นไปอย่างเสรีในปี 2548 เป็นต้นไป