

สหรัฐฯ กับการกีดกันค้าเกษตรกรรม : ใครใหญ่ใครอยู่

วาริณี เข้มบุญเรือง

นับตั้งแต่ปลายปี 2528 เป็นต้นมา บรรยากาศของสงครามการค้าระหว่างประเทศ ได้ทวีความตึงเครียดขึ้นอีก โดยยุทธภูมิสำคัญของสงครามการค้าในช่วงนี้ ได้แก่สินค้าเกษตรกรรม การแข่งขันอย่างรุนแรงในตลาดสินค้าเกษตร เป็นผลมาจากการที่ปริมาณผลผลิตสินค้าเกษตรส่วนใหญ่ขยายตัวเพิ่มขึ้นมากเกินกว่าความต้องการสินค้านั้น ๆ อันเนื่องมาจากความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์การเกษตร และนโยบายพัฒนาการเกษตรของรัฐในแต่ละประเทศ ทำให้ประเทศที่เคยนำเข้าธัญญาหารสามารถผลิตอาหารได้เองจนเพียงพอแก่การบริโภคภายในประเทศ อีกทั้งบางประเทศยังมีเหลือส่งออกอีกด้วย ทำให้ภาวะการแข่งขันในตลาดสินค้าเกษตรยังมีมากขึ้นกว่าเดิม สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้ตลาดส่งออกสินค้าเกษตรบางประเทศหดตัวลง ประเทศผู้ส่งออกทั้งหลายต่างก็ดิ้นรนเพื่อรักษาส่วนแบ่งตลาดของตนเอาไว้ และในกระบวนการรักษาตัวรอดในวงการค้าระหว่างประเทศนี้เองที่หลักการชาติข้อที่ว่า "อำนาจ คือ ธรรม" (MIGHT IS RIGHT) ถูกนำมาใช้เป็นกติกากฎอีกครั้ง

สหรัฐฯ กับความขัดแย้งในตลาดสินค้าเกษตร

อาจกล่าวได้ว่า สหรัฐอเมริกาเป็นผู้จุดชนวนสงครามการค้าสินค้าเกษตรในยกนี้ เมื่อเดือนธันวาคม 2528 โดยการออกกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงทางด้านอาหาร ปี ค.ศ. 1985 หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า ฟาร์ม บิลล์ แม้ว่าจะ เป็นกฎหมายที่มีมาแต่ดั้งเดิม แต่สาระสำคัญของกฎหมายฉบับใหม่ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในช่วง 5 ปีต่อไปนี้ ได้เพิ่มเติมในเรื่องการส่งเสริมการส่งออกและสินเชื่อเพื่อการส่งออก นอกจากนี้แนวนโยบายยังได้เปลี่ยนแปลงไปอีกด้วย จากที่เคยเน้นในเรื่องการรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้าเกษตรโดยการควบคุมปริมาณการผลิต เปลี่ยนมาเป็นการยอมรับที่จะให้ระดับราคาสินค้าเกษตรลดต่ำลงเพื่อแข่งขันให้ได้ในตลาดโลกในภาวะที่ผลผลิตมีมากเกินความต้องการ เช่นในปัจจุบัน นโยบายการเกษตรดังกล่าวของสหรัฐฯ เท่ากับเป็นการตัดราคาส่งออกสินค้าเกษตรในตลาดโลก ซึ่งไม่ต่างอะไรกับความขัดแย้งในหมู่ประเทศผู้ส่งออกน้ำมันดิบและสงครามตัดราคาในตลาดน้ำมันโลกในช่วงหลายเดือนที่ผ่านมา ด้วยเหตุนี้ ประเทศผู้ส่งออกธัญพืชที่สำคัญทั้งหลายซึ่งถูกกระทบกระเทือนอย่างหนัก

จากฟาร์ม บิลลี่ จึงได้แสดงความไม่พอใจและต่อต้านกฎหมายดังกล่าวอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย และออสเตรเลีย ซึ่งเป็นผู้ส่งออกข้าวเจ้าและข้าวสาลีรายใหญ่ของโลกนอกเหนือจากสหรัฐ

ความขัดแย้งในเรื่องฟาร์มบิลลี่ยังไม่ทันจางหาย สหรัฐฯ ก็ได้หันไปเปิดศึกอีกด้านหนึ่งกับประชาคมยุโรป เมื่อประชาคมยุโรปปรับสเปนและโปรตุเกสเข้าเป็นสมาชิกใหม่ตั้งแต่มกราคม 2529 ทำให้โปรตุเกสจำกัดปริมาณการนำเข้าเมล็ดพืชน้ำมัน (OILSEEDS AND OILSEED PRODUCTS) จากสหรัฐฯ และกำหนดปริมาณการนำเข้าธัญพืชราวร้อยละ 15.5 ของธัญพืชนำเข้าทั้งหมดไว้เฉพาะสำหรับการนำเข้าจากประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรป เท่านั้น สเปนก็มีการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรหลายอัตรา (VARIABLE TARIFFS) สำหรับข้าวโพดและข้าวฟ่างที่นำเข้าจากประเทศต่าง ๆ ซึ่งสหรัฐฯ อ้างว่าสหรัฐฯ อยู่ในฐานะที่เสียเปรียบมาตรการเหล่านี้ทำให้การส่งออกธัญพืชของสหรัฐฯ กระทบกระเทือน โดยสหรัฐฯ ประมาณว่าความเสียหายจากมาตรการดังกล่าวจะสูงขึ้น 1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อเป็นการตอบโต้สหรัฐฯ จึงประกาศมาตรการจำกัดการนำเข้าเบียร์ เหล้าองุ่น (WHITE WINE) และสินค้าอีกบางรายการที่นำเข้าจากประชาคมยุโรปเป็นมูลค่ารวม 1 พันล้านดอลลาร์เช่นกัน โดยจะเริ่มมีผลใช้บังคับทันทีที่การส่งออกธัญพืชและสินค้าเกษตรของสหรัฐฯ ได้รับผลจากการจำกัดการนำเข้าของประชาคมยุโรป

และในเดือนพฤษภาคมที่ผ่านมา สหรัฐฯ ได้ดอบแทนพันธมิตรผู้ใกล้ชิดและมีมูลค่าการค้ากับสหรัฐฯ มากที่สุดด้วยการเรียกเก็บภาษีศุลกากรร้อยละ 35 จากผลิตภัณฑ์ไม้ประเภท WOOD SHINGLES AND SHAKES ที่นำเข้าจากแคนาดา ทั้ง ๆ ที่สหรัฐฯ และแคนาดากำลังอยู่ในระหว่างการเจรจาเพื่อส่งเสริมการค้าเสรีระหว่างประเทศทั้งสอง ซึ่งนับเป็นประเทศคู่ค้าที่มีมูลค่าการค้ารวมสูงที่สุดในโลก (116.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2528 เทียบกับ 113 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เมื่อปี 2527) มาตรการดังกล่าวของสหรัฐฯ ทำให้รัฐบาลแคนาดาเริ่มมีปฏิกิริยาต่อต้านนโยบายการค้าของสหรัฐฯ เป็นครั้งแรกในรอบหลายปีของความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศทั้งสอง และรัฐบาลแคนาดาได้เริ่มพิจารณาหามาตรการตอบโต้ทางการค้าต่อสหรัฐฯ อีกด้วย

ภาวะตกต่ำในภาคเกษตรกรรมของสหรัฐฯ : ที่มาของมาตรการการค้าที่ก้าวร้าว

พฤติกรรมที่ค่อนข้างก้าวร้าวในวงการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐฯ ในช่วงที่กล่าวมานี้มีสาเหตุมาจากแรงกดดันภายในประเทศเป็นสำคัญ เนื่องจากภาคเกษตรกรรมของสหรัฐฯ กำลังประสบกับภาวะวิกฤตอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านการค้าต่างประเทศ รายงานของรัฐบาลสหรัฐฯ ระบุชัดเจนว่า สหรัฐอเมริกาเริ่มประสบกับภาวะขาดดุลในการค้าสินค้าเกษตร (FARM TRADE DEFICIT) เมื่อเดือนพฤษภาคมนี้ เป็นครั้งแรกในรอบกว่า 20 ปีที่ผ่านมา โดยมียอดขาดดุลสูงถึง 348.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ อันเนื่องมาจากการส่งออกข้าวสาลี ถั่วเหลืองและธัญพืชอื่น ๆ ลดน้อยลง ในขณะที่การนำเข้าสินค้าประเภทอาหารขยายตัวเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลสหรัฐฯ จึงต้องพยายามหาหนทางขยายการส่งออกสินค้าเกษตรให้มากขึ้น โดยกระทำทุกวิถีทางและทุ่มเททุกสิ่งทุกอย่างเพื่อบรรเทาปัญหาในภาคเกษตรกรรม

ภาคเกษตรกรรมของสหรัฐฯ มีปัญหาสะสมมาเป็นเวลานานและตกอยู่ในภาวะซบเซาต่อเนื่องกันมาเป็นปีที่สี่แล้ว หลังจากที่การค้าสินค้าเกษตรของสหรัฐฯ มีฐานะเกินดุลสูงที่สุดถึง 26.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2524 โดยมีมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรสูงถึง 43.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยร้อยละ 30 ของยอดขายสินค้าเกษตรทั้งหมดเป็นการส่งออกไปต่างประเทศ ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวสูงเป็น 2 เท่าของสัดส่วนการส่งออกในช่วง 10 ปีก่อนหน้านั้น ความรุ่งเรืองในภาคเกษตรกรรมตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1970 (THE FARM BOOM OF THE 1970s) เป็นผลมาจากการที่ค่าเงินดอลลาร์อยู่ในระดับต่ำ การส่งออกจึงเพิ่มสูงขึ้นมาก โดยได้รับประโยชน์จากค่าอัตราแลกเปลี่ยน และระดับราคาสินค้าทั่วไปก็อยู่ในเกณฑ์สูง แต่สถานการณ์ดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมาจนกลายเป็นสิ่งที่ตรงกันข้าม เงินดอลลาร์มีค่าสูงลิ่ว ส่งผลให้ภาคการส่งออกของสหรัฐฯ เสียเปรียบในตลาดโลก อีกทั้งระดับราคาก็ตกต่ำเป็นประวัติการณ์อีกด้วย สภาพการณ์เหล่านี้ทำให้การส่งออกสินค้าเกษตรของสหรัฐฯ ซึ่งเคยทำรายได้หลักให้ประเทศ เริ่มประสบปัญหาและส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางไปทั่วภาคเกษตรกรรมในประเทศ

ปัญหาในภาคเกษตรกรรมของสหรัฐฯ ในปัจจุบันพอจะจำแนกออกได้เป็น 3 ประเด็นดังนี้ คือ

1. ปัญหาผลผลิตมีมากเกินความต้องการ เทคนิคการผลิตที่ก้าวหน้า และนโยบายการเกษตรของประเทศต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางด้านอาหารมีผลทำให้ประเทศที่เคยนำเข้าสินค้าเกษตรและธัญญาหารกว่า 30 ประเทศทั่วโลกกลับกลายเป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรภายในเวลาเพียงไม่กี่ปี ตัวอย่างเช่น ประเทศจีน ซึ่งเคยเป็นลูกค้าข้าวสารี่รายใหญ่รายหนึ่งของสหรัฐฯ และเป็นประเทศนำเข้าธัญญาหารรายใหญ่ของโลกได้เปลี่ยนฐานะมาเป็นผู้ส่งออกธัญพืชในปัจจุบัน โดยผลผลิตข้าวโพดเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 15 ต่อปี ตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา ผลผลิตข้าวเจ้าขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 20 ต่อปี และผลผลิตข้าวสาลีเพิ่มสูงถึงร้อยละ 40 ต่อปี แม้กระทั่งประเทศในดินแดนทะเลทรายอย่างซาอุดีอาระเบียก็ใช้ความก้าวหน้าทางวิทยาการ พัฒนาการเกษตรในดินแดนที่แห้งแล้งจนสามารถผลิตข้าวสาลีได้เพียงพอเลี้ยงตัวเอง ทั้งยังมีแนวโน้มว่าจะสามารถส่งออกข้าวสาลีได้ในไม่ช้านี้ด้วย

สำหรับประเทศที่เคยส่งออกธัญญาหารอยู่เดิมนั้น ก็มีผลผลิตสูงมากในช่วง 2-3 ปีที่แล้ว ดังเช่น ประชาคมยุโรปมีผลผลิตข้าวสาลีทั้งหมดเมื่อปี 2527 มากกว่าผลผลิตของสหรัฐฯ เป็นครั้งแรกในรอบกว่า 100 ปี และคาดว่าประชาคมยุโรปจะกลายเป็นผู้ส่งออกข้าวสาลีมากเป็นอันดับสองแทนที่แคนาดาภายในสิ้นทศวรรษนี้ ทั้งอาจจะแซงหน้าสหรัฐฯ ขึ้นไปครองตำแหน่งผู้ส่งออกข้าวสาลีรายใหญ่ที่สุดของโลกในช่วงทศวรรษหน้าก็เป็นได้

ภาวะผลผลิตเกษตรมากมายทั่วโลกนี้ ทำให้ส่วนแบ่งตลาดของสหรัฐฯ ถูกกระทบกระเทือนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะในตลาดข้าวสาลี ส่วนแบ่งตลาดของสหรัฐฯ ลดลงราวร้อยละ 17 ในช่วงสี่ปีที่ผ่านมา เหลือเพียงร้อยละ 30 ของปริมาณการค้าทั้งหมดในตลาดโลก เกษตรกรสหรัฐฯ ซึ่งเคยส่งออกข้าวสาลีได้ถึงสองในสามของผลผลิตทั้งหมดเมื่อปี 2523 ส่งออกได้ไม่ถึงครึ่งหนึ่งของผลผลิตทั้งหมดในปัจจุบัน โดยส่วนรวมแล้วปริมาณการส่งออกธัญพืชของสหรัฐฯ ในช่วง 5 เดือน ระหว่างตุลาคม 2528 - กุมภาพันธ์ 2529 ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีที่แล้วถึงร้อยละ 16 เนื่องจากส่งออกข้าวสาลี ข้าวโพด และฝ้าย ได้น้อยลง กระทรวงเกษตรของสหรัฐฯ ได้ปรับตัวเลขประมาณการมูลค่าส่งออกสินค้าเกษตรทั้งหมดในปีงบประมาณ 2529 (สิ้นสุดเดือนกันยายน 2529) ลงเหลือ 28 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งเป็นระดับที่ต่ำกว่าระดับสูงสุดเมื่อปี 2524 ถึงร้อยละ 36 โดยคาดว่าจะการส่งออกฝ้ายจะลดลงจากปีก่อนเกือบร้อยละ 70 และการส่งออกข้าวสาลีและข้าวโพดจะลดลงราวหนึ่งในสามจาก

ระดับการส่งออกที่นับว่าต่ำอยู่แล้วในปี 2528

2. ปัญหาตลาดส่งออก นอกเหนือจากปริมาณผลผลิตมีมาก เกินความต้องการในตลาดโลกดังได้กล่าวข้างต้นแล้ว การส่งออกสินค้าเกษตรของสหรัฐฯ ยังถูกกระทบกระเทือนจากปัจจัยภายนอกอีกหลายประการ อาทิ

- ภาวะการแข่งขันที่รุนแรงในบรรดาผู้ส่งออกสินค้าเกษตรทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประชาคมยุโรป ซึ่งเกษตรกรในประเทศเป็นกลุ่มพลังที่มีอิทธิพลค่อนข้างสูงต่อนโยบายการเกษตรของประเทศและนโยบายเกษตรของประชาคมยุโรป กลุ่มประชาคมยุโรปยังได้รับประโยชน์อย่างมากจากการที่ค่าเงินดอลลาร์แข็งแกร่งในช่วง 2-3 ปีที่แล้ว ทำให้สินค้าส่งออกของยุโรปได้เปรียบสหรัฐฯ ในตลาดโลก นอกจากนี้แม้แต่อาร์เจนตินาซึ่งประสบปัญหาหนี้สินต่างประเทศในปัจจุบันก็ไม่ย่อท้อในการตัดราคาข้าวสาลีเพื่อแย่งตลาดจากสหรัฐฯ ด้วย
- กำลังซื้อของประเทศกำลังพัฒนาที่นำเข้าัญญาหารจากสหรัฐฯ มีน้อยลงอันเป็นผลมาจากปัญหาหนี้สินต่างประเทศที่พอกพูน ภาวะราคาน้ำมันอ่อนตัวลงในตลาดโลกทำให้รายได้เงินตราต่างประเทศของประเทศกำลังพัฒนาที่ส่งออกน้ำมันลดน้อยลง
- ค่าเงินดอลลาร์ที่อ่อนตัวลงในรอบปีที่ผ่านมา มิได้เป็นผลดีแก่การส่งออกสินค้าเกษตรของสหรัฐฯ แต่อย่างใด เนื่องจากเงินดอลลาร์ยังคงอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับเงินตราของประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นลูกค้าสหรัฐฯ รวมทั้งเงินตราของประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรสำคัญรายอื่น ๆ เช่น อาร์เจนตินา แคนาดา และออสเตรเลีย เนื่องจากเงินตราของประเทศเหล่านี้ยังคงเคลื่อนไหวตามค่าเงินดอลลาร์อยู่
- ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกยังคงตกต่ำอย่างต่อเนื่องมาหลายปี และยังไม่มีความหวังที่จะฟื้นตัวขึ้น ทำให้มูลค่าส่งออกสินค้าเกษตรของสหรัฐฯ น้อยกว่าที่ควรจะเป็น และยอดเกินดุลการค้าภาคเกษตรกรรมลดต่ำลงเป็นลำดับจากที่เคยสูงถึง 26.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เมื่อปี 2524 ลดลงเหลือ 11.4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปีที่แล้ว และคาดว่าจะลดลงเหลือเพียง 7 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปีงบประมาณ 2529 นี้ นับเป็นยอดเกินดุลการค้าเกษตรที่ต่ำที่สุดสำหรับสหรัฐฯ ตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา

- การส่งออกสินค้าเกษตรในช่วงครึ่งแรกของปีนี้ ถูกกระทบกระเทือนโดยตรงจากการออกกฎหมายฟาร์ม บิลล์ ของสหรัฐฯ เมื่อเดือนธันวาคมที่ผ่านมา เนื่องจากประเทศลูกค้าอัญพืชรายใหญ่ของสหรัฐฯ คือ สหภาพโซเวียต ประวิงเวลาการซื้ออัญพืชออกไป เพื่อรอให้ราคาอัญพืชลดต่ำลงในฤดูเก็บเกี่ยวใหม่ เมื่อฟาร์มบิลล์มีผลบังคับใช้ ซึ่งจะเป็นช่วงราวไตรมาสที่สามของปีนี้ แม้ว่าเมื่อเดือนเมษายน-พฤษภาคม จะมีการคาดการณ์ว่าความต้องการนำเข้าอัญพืชของสหภาพโซเวียตจะเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติ เนื่องจากอุบัติเหตุภัยโรงไฟฟ้าปรมาณูเชอร์โนบีลระเบิดก็ตาม แต่ปรากฏว่าสหภาพโซเวียตก็ได้นำเข้าอัญพืชเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด และยังได้ชะลอเวลาการสั่งซื้ออัญพืชจากสหรัฐฯ อีกด้วย ทำให้สหรัฐฯ ประสบกับภาวะขาดดุลในการค้าสินค้าเกษตร เมื่อเดือนพฤษภาคม เป็นครั้งแรกในรอบ 27 ปี

3. ปัญหาหนี้สินเกษตรกร ภาวะการค้าสินค้าเกษตรที่ซบเซาดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้ภาคเกษตรกรรมของสหรัฐฯ ถดถอยลงเป็นลำดับ เนื่องจากรายได้ของเกษตรกรลดลง ราคาที่ดินตกต่ำลงเป็นลำดับในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ทำให้ภาระหนี้สินของเกษตรกรพอกพูนสูงขึ้น เป็นลำดับ เกษตรกรจำนวนมากมีหนี้สินล้นตัวแม้ว่าจะขายที่นาที่มีอยู่ก็ยังไม่เพียงพอให้หนี้จำนวน เกษตรกรที่ล้มละลายหรือที่ดินหลุดจำนอง (FARM BANKRUPTCIES AND FORECLOSURES) เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เกษตรกรนับพันรายละทิ้งไร่นาและหันไปประกอบอาชีพอื่น และสำหรับในปี 2529 นี้ คาดว่าราวร้อยละ 5 ของเกษตรกรที่เหลืออยู่ในภาคเกษตร 2.2 ล้านคน จะประสบปัญหาการเงินอย่างหนักจนต้องขายที่นา เปลี่ยนไปทำอาชีพอื่นแทน

เกษตรกรที่ประสบปัญหาการเงินในช่วงนี้ส่วนใหญ่เป็น เกษตรกรที่ขยายการเพาะปลูกอย่างรวดเร็วในยุครุ่งเรืองของภาคเกษตรเมื่อปลายทศวรรษ 1970 และต้นทศวรรษ 1980 ส่วนมากจะเป็นเกษตรกรที่มีไร่นามากพอสมควรและทำเป็นการค้า (MEDIUM SIZED COMMERCIAL FARMERS) และได้พยายามขยายพื้นที่เพาะปลูกเพื่อเพิ่มขนาดกิจการให้ใหญ่ขึ้นเมื่อประสบกับภาวะผลผลิตล้นตลาดเกือบทั่วโลก และปริมาณความต้องการสินค้าเกษตรจากสหรัฐฯ ลดต่ำลง รายได้ของเกษตรกรเหล่านี้จึงตกต่ำลงอย่างคาดไม่ถึง ราคาที่ดินที่ทรุดต่ำลง ยังมีส่วนซ้ำเติมให้ปัญหาการเงินของเกษตรกรรุนแรงยิ่งขึ้น ในภาวะดังกล่าว เกษตรกรรายย่อยยังพอมุ่งหน้าไปทำงานอื่นนอกภาคเกษตร เช่น เป็นกรรมกรในโรงงานอุตสาหกรรมได้ไม่ยากนัก เพราะภาระหนี้สินยังคงค่อนข้างน้อย การลงทุนในไร่นาก็มีน้อยกว่า จึงมีความคล่องตัวที่จะเปลี่ยนแปลงอาชีพได้ง่ายกว่า แต่สำหรับ เกษตรกรขนาดกลางซึ่งมีอยู่ราวหนึ่ง

ในสามของเกษตรกรทั้งหมดของสหรัฐฯ นั้น ปรับตัวได้อย่างลำบากกว่า เนื่องจากลงทุนใน
ไร่拿去 เป็นจำนวนมาก แต่ก็ไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะทนต่อภาวะขาดทุนและภาวะซบเซาใน
ภาค เกษตรได้นานเท่ากับเจ้าของไร่นาขนาดใหญ่

ภาระหนี้สินของ เกษตรกรสหรัฐฯ รวมทั้งหมดเป็นมูลค่าสูงราว 210 พันล้าน
ดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งมากพอ ๆ กับภาระหนี้ต่างประเทศของประเทศลูกหนี้รายใหญ่ของโลก
รวมกันสองประเทศ คือ เม็กซิโก และบราซิล ยิ่งไปกว่านั้นภาระหนี้ดังกล่าวยังคงกระจุกตัวอยู่
ในกลุ่ม เกษตรกรจำนวนไม่มากนัก คือ กว่าร้อยละ 60 ของภาระหนี้ทั้งหมด เป็นหนี้สินของ
เกษตรกรเพียงแค่ร้อยละ 19 ของเกษตรกรทั้งหมดเท่านั้น

ปัญหาหนี้สินของ เกษตรกรสหรัฐฯ นี้ส่งผลกระทบไปถึงสถาบันการเงินที่ปล่อยกู้
แก่เกษตรกรอย่างกว้างขวาง ทั้งสถาบันการเงินของรัฐบาลและเอกชน การปล่อยเงินกู้
ที่ไม่รัดกุม ประกอบกับราคาที่ดินที่ใช้ค้ำประกันเงินกู้ตกต่ำลงกว่าร้อยละ 50 จากราคาเมื่อปี
2524 ทำให้ธนาคารที่ปล่อยกู้แก่ภาคเกษตรกรรมเสียหายอย่างหนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
FARM CREDIT SYSTEM ซึ่งเป็นสถาบันที่ปล่อยกู้แก่ภาค เกษตรกรรมรายใหญ่ที่สุดของสหรัฐฯ
ประสบกับภาวะขาดทุนในปี 2528 สูงถึง 2.7 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากที่เคยมีกำไรในปี
2527 ราว 373 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เนื่องมาจากปัญหานี้เสียในภาค เกษตรกรรม เป็นสำคัญ
หนี้ที่ไม่มีการชำระดอกเบี้ย (NON ACCRUAL LOANS) เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนราวร้อยละ 8 ของ
เงินปล่อยกู้ทั้งหมดเมื่อสิ้นปี 2528 จากสัดส่วนเพียงร้อยละ 2.2 ในปี 2527 นอกจากนี้
สินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NON-EARNING ASSETS) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่หลุดจำนอง
มีมูลค่าสูงถึง 928 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ FARM CREDIT SYSTEM มียอดเงินให้กู้แก่ภาค เกษตร
ทั้งหมดเมื่อสิ้นปี 2528 เท่ากับ 66.61 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากหนี้สินในภาค เกษตรทั้งหมด
210 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

FARMERS HOME ADMINISTRATION (Fm HA) ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐบาลใน
สังกัดกระทรวง เกษตรของสหรัฐฯ เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ปล่อยกู้แก่ภาค เกษตรกรรมไปเป็น
มูลค่าราว 28 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ กว่าครึ่งหนึ่งของเงินให้กู้เหล่านี้ปล่อยกู้ไปแก่เกษตรกร
ที่มีหนี้สินเกินกว่าร้อยละ 70 ของทรัพย์สินทั้งหมดที่มีอยู่ ซึ่งนับว่าเป็นระดับหนี้สินที่สูงมาก
สำหรับ เกษตร จนไม่อาจจะไถ่ถอนหุ้นได้ อัตราส่วนภาระหนี้คือทรัพย์สินทั้งหมดของ เกษตรกร

ที่เป็นลูกหนี้ของ Fm Ha โดยเฉลี่ยแล้วสูงถึงร้อยละ 83 และราวหนึ่งในแปดของเกษตรกรที่กู้จาก Fm Ha ไม่เคยชำระดอกเบี้ยเงินกู้เลยมานานกว่า 3 ปีแล้ว ในปัจจุบัน Fm HA มีที่ดินได้กรรมสิทธิ์มาเพราะหลุดจำนองแล้ว 34 ราย และอีกประมาณ 230 ราย กำลังอยู่ในระหว่างขั้นตอนการดำเนินการ

สำหรับธนาคารเอกชนที่ปล่อยกู้แก่ภาค เกษตรกรรม เป็นหลักนั้นต่างก็ประสบปัญหาการเงินกันเป็นทั่วแถว บ้างก็ถึงขั้นล้มละลายปิดกิจการไปเลย บ้างก็ต้องเข้าร่วมกิจการกับธนาคารขนาดใหญ่เพื่อปรับปรุงฐานะการเงิน ในบรรดาธนาคารสหรัฐฯ ที่ปิดกิจการไปทั้งหมด 30 แห่ง เมื่อปี 2528 นั้น 10 แห่ง เป็นธนาคารที่เสียหายจากการปล่อยกู้แก่ภาค เกษตรกรรมของสหรัฐฯ และในปีที่แล้ว ในบรรดาธนาคารที่ให้กู้แก่ภาค เกษตรกรรมทั้งหมด 861 แห่งนั้น 162 ธนาคารประสบกับภาวะขาดทุน เทียบกับเมื่อปี 2526 มีธนาคารที่ขาดทุนเช่นนี้เพียง 60 แห่งเท่านั้น ปัญหาการขาดทุนของสถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อแก่ภาค เกษตรกรรมทั้งหมดที่กล่าวถึงนี้คาดว่าจะสร้างความสูญเสียให้แก่รัฐบาลสหรัฐฯ ประมาณ 15 - 20 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

นอกจากความสูญเสียผ่านระบบสถาบันการเงินดังกล่าวแล้ว รัฐบาลสหรัฐฯ ได้แบกรับค่าจุนภาค เกษตรกรรมของประเทศไว้มากกว่าที่กล่าวแล้วข้างต้นอีกด้วย ที่สำคัญที่สุดคือ ในรูปของเงินช่วยเหลือเกษตรกร (SUBSIDIES) ดังจะเห็นได้ว่ารายได้ทั้งหมดจากการขายอัญพืชของสหรัฐฯ มูลค่า 8.7 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2528 นั้น ราวร้อยละ 64 ถึง 5.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เป็นส่วนที่รัฐบาลสหรัฐฯ ควักกระเป๋าออกให้เกษตรกร เงินช่วยเหลือดังกล่าวในปีนี้จะคาดว่าจะสูงถึง 13 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณหนึ่งในสามของรายได้ทั้งหมดในภาค เกษตรกรรม

เงินช่วยเหลือของรัฐบาลที่ให้แก่ภาค เกษตรกรรมยิ่งเพิ่มสูงมากในโครงการช่วยเหลือเกษตรกรตามกฎหมายฟาร์ม บิลล์ฉบับใหม่นี้ จากที่ประมาณการไว้แต่เดิม 17.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สำหรับปีงบประมาณ 2529 นี้ และ 54 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สำหรับช่วง 5 ปีของโครงการ เพิ่มขึ้นเป็น 26 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2528 แต่มีผู้คาดว่าอาจจะสูงถึง 31-35 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปีงบประมาณนี้ ทั้งนี้เป็นเพราะค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาผลผลิตส่วนที่เกินความต้องการของตลาด ซึ่งรัฐบาลรับซื้อไว้จากเกษตรกร ซึ่งกระทรวงเกษตรของสหรัฐฯ คาดว่าค่าใช้จ่ายนี้จะสูงถึง 20 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปีนี้ อีกประการหนึ่ง

จำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการของรัฐบาลมีมากกว่าที่คาดการณ์ไว้แต่เดิม ทำให้รัฐบาลมีภาระต้องจ่ายเงินชดเชยราคาผลผลิตและเงินช่วยเหลือเกษตรกรตามโครงการ PRICE-SUPPORT และ INCOME-SUPPORT มากขึ้นกว่าที่ประมาณไว้

ปัญหาหนักของรัฐบาล

ปัญหาสำคัญในภาคเกษตรกรรมของสหรัฐฯ ดังที่กล่าวข้างต้นนั้น เป็นสิ่งที่รัฐบาลสหรัฐฯ ได้พยายามที่จะแก้ไข แม้ว่าจะเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุก็ตาม นโยบายขยายการส่งออกสินค้าเกษตรของสหรัฐฯ มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะลดแรงกดดันจากภายในประเทศ จากกลุ่มเกษตรกรที่เดือดร้อน เพราะขายผลผลิตไม่ออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงใกล้จะถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (MID-TERM ELECTION) ของสหรัฐฯ ในเดือนพฤศจิกายน 2529 นี้ ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อนักการเมืองทั้งหลาย เป็นอย่างมาก บรรดาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกสังกัดพรรคเรพับลิกัน (พรรครัฐบาล) ที่มาจากมลรัฐ เกษตรกรรม อาทิ NORTH DAKOTA, SOUTH DAKOTA และ KANSAS ต่างก็พยายามผลักดันให้รัฐบาลสหรัฐฯ เร่งดำเนินมาตรการช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรเป็นการรีบด่วนและให้ได้ผลมากที่สุด มิฉะนั้น พรรคเดโมแครตจะนำไปเป็นข้อโจมตีรัฐบาลในการหาเสียงเลือกตั้งครั้งนี้ได้ รายงานตัวเลขของทางราชการที่ปรากฏออกมาเรื่อยๆ ต่างก็ชี้ชัดถึงความอ่อนแอของภาคเกษตรกรรมและเพิ่มแรงกดดันทางการเมืองภายในประเทศมากขึ้นด้วย

บรรยากาศการเมืองระหว่างประเทศก็เป็นสิ่งที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการเมืองภายในประเทศเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปฏิกิริยาในด้านลบจากนานาประเทศที่ถูกกระทบกระเทือนจากนโยบายการค้าของสหรัฐฯ ซึ่งทวีจำนวนมากขึ้นทุกทีในปัจจุบัน อีกทั้งการรวมตัวของกลุ่มประเทศผู้เดือดร้อนจากมาตรการทางการค้าของสหรัฐฯ ดังเช่น การประชุมของ 14 ประเทศผู้ถูกกระทบกระเทือนจากนโยบายการค้าของสหรัฐฯ ที่กรุงเทพฯ เมื่อเดือนกรกฎาคมนี้ ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อรวมตัวกันต่อต้านมาตรการการค้าที่ไม่เป็นธรรมของสหรัฐฯ ทำให้สถานการณ์ในวงการค้าระหว่างประเทศทวีความตึงเครียดยิ่งขึ้น และเป็นสิ่งที่รัฐบาลสหรัฐฯ ไม่อาจเพิกเฉยอยู่ได้ รวมทั้งไม่อาจปฏิเสธได้ว่า สหรัฐฯ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง หากเหตุการณ์จะบานปลายออกไปเป็นสงครามการค้าระหว่างประเทศในที่สุด

ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการคำนวณการค้าสินค้าเกษตรก็เป็นข้อจำกัดที่สำคัญอีกประการหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบัน สหรัฐฯ อยู่ในฐานะที่ไม่อาจใช้จ่ายอย่างสุรุ่ยสุร่ายได้อีกต่อไป เพราะกำลังถูกกดดันจากรัฐบาล นักเศรษฐศาสตร์และนักการเงินทั้งหลายในสหรัฐฯ ให้พยายามจำกัดยอดขาดดุลงบประมาณลงเป็นลำดับ ยิ่งไปกว่านั้น ยังเป็นที่เคลือบแคลงใจโดยทั่วไปว่า มาตรการส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรที่รัฐบาลนำมาใช้นี้จะประสบผลสำเร็จ และช่วยบรรเทาความเดือดร้อนในภาคเกษตรกรรมได้สักเพียงใด เพราะเงินช่วยเหลือของรัฐบาลตามโครงการปัจจุบัน เป็นไปในลักษณะ "ถมเท่าไรไม่รู้จักเต็ม"

ท้ายที่สุด รัฐบาลสหรัฐฯ ควรจะได้คำนึงถึงความเหมาะสมและผลกระทบของนโยบายที่สหรัฐฯ ได้นำมาใช้ด้วย เพราะมีอาจปฏิเสธได้ว่าสหรัฐฯ เป็นผู้นำทางเศรษฐกิจของโลก การเคลื่อนไหวของยักษ์ใหญ่ย่อมสั่นสะเทือนคนทั้งโลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อการกระทำนั้น ๆ ทำไปเพื่อผลประโยชน์ของตนแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่คนอื่นต้องพลอยเดือดร้อนไปด้วยนั้น จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจยอมรับกันได้ง่าย ๆ ดังเช่น ที่สหรัฐฯ กำลังพยายามแก้ปัญหาภายในประเทศด้วยการใช้มาตรการที่ก้าวร้าวต่อประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกอยู่ในปัจจุบัน