

## วิเคราะห์ผลกระทบ “ฟาร์มบิลล์” ต่อสินค้าเกษตรไทย

ร่างกฎหมาย “ฟาร์มบิลล์” หรือที่เรียกว่า The Agricultural Adjustment Act of 1985 ว่า The 1985 Farm Bill ได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาสหรัฐเมื่อเดือนตุลาคมปีที่แล้ว และผ่านการพิจารณาออกมามีผลบังคับใช้เป็นการส่งท้ายปีเก่า 2528 พอดีพอดี

ว่ากันว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในนโยบายและแผนการดำเนินการทางการผลิต, การค้า และราคาสินค้าเกษตรของสหรัฐอย่างมากเท่านั้น ยังจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระทบกระเทือนถึงประเทศผู้ผลิตสินค้า และผู้ค้าสินค้าเกษตรรายอื่น ๆ ที่เป็นคู่แข่งของสหรัฐฯ โดยเฉพาะเมืองไทยซึ่งเป็นคู่แข่งสำคัญด้านการค้าข้าวในตลาดโลก

ดังนั้นเราจึงควรจะมาวิเคราะห์กันอย่างละเอียดว่า กฎหมาย “ฟาร์มบิลล์” มีเนื้อหาสาระอย่างไร และจะกระทบกระเทือนไทยอย่างไรบ้าง เพื่อที่เราจะได้เตรียมเนื้อเตรียมตัวปรับปรุงแก้ไขนโยบายการผลิตและการค้าสินค้าเกษตรของไทยเราได้ทันทั่วถึง

### ความสำคัญของสหรัฐฯ ในด้านการเกษตรของโลก

เนื่องจากสหรัฐฯ เป็นประเทศผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่สำคัญในฐานะผู้ผลิตและผู้ส่งออกรายใหญ่ที่สุดของโลกในปี 2525 สหรัฐฯ ส่งออกธัญพืชถึงร้อยละ 45 ถั่วเหลืองร้อยละ 88 ฝ้ายร้อยละ 31 และน้ำมันพืชทุกชนิดร้อยละ 14 ของปริมาณการส่งออกของโลก ดังนั้น การซื้อขายสินค้าเกษตรของโลกส่วนใหญ่จะเคลื่อนไหวคล้อยตามไปกับราคาของสหรัฐฯ

การที่สหรัฐฯ จะกำหนดนโยบายใด ๆ ที่เกี่ยวกับเกษตรกรก็ย่อมมีผลกระทบต่อปริมาณการผลิตและราคาของสินค้าเกษตรทั้งภายในประเทศสหรัฐฯ เอง และมีผลกระทบต่อประเทศผู้ผลิตสินค้าเกษตรอื่น ๆ ของโลกด้วย

### แนวนโยบายเกษตรของสหรัฐฯ ในระยะที่ผ่านมา

โดยปกติแล้ว สหรัฐฯ จะเสนอกฎหมายการเกษตร (Farm Bill) เพื่อเป็นแนวนโยบายการเกษตรและแผนการปฏิบัติงานในทุก ๆ 4 ปี ในร่างกฎหมายการเกษตรนี้ให้อำนาจการจัดทำแผนงานการเกษตร (Farm Programs) ซึ่งรวมถึงการอนุรักษ์ทรัพยากร การพัฒนา

ชนบท โครงการให้ความช่วยเหลือในเรื่องอาหาร (Food stamps) การวิจัยในด้านการเกษตรการส่งเสริม และโครงการให้ความช่วยเหลือสำหรับสินค้าแต่ละชนิด (Commodity Support Programs)

สำหรับกฎหมายการเกษตรที่ผ่านมา ส่วนใหญ่จะยึดหลักนโยบายที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่ปี 1940 ซึ่งมุ่งแก้ไขปัญหาการผลิตเฉพาะหน้า และยกระดับรายได้ของเกษตรกรเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการพยุงราคาผลผลิตภายในประเทศให้อยู่ในระดับสูง เป็นผลให้เกษตรกรขยายการผลิตเพิ่มขึ้น

แต่ในระยะหลังนี้ประเทศผู้ผลิตสินค้าเกษตรกรรมส่วนใหญ่ต่างประสบความสำเร็จในโครงการเร่งรัดการผลิต ทำให้การส่งออกสินค้าเกษตรในตลาดโลกมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงก่อให้เกิดการตกต่ำของราคาส่งออก เนื่องจากรัฐบาลของสหรัฐฯ กำหนดราคาพุงสินค้าเกษตรกรรมไว้สูง เมื่อราคาในตลาดโลกตกต่ำสินค้าสหรัฐฯ จึงไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าของประเทศอื่น ๆ

ผลที่เกิดขึ้น ก็คือ สหรัฐฯ มีสินค้าเหลือในสต็อกเป็นจำนวนสูงสุดเป็นประวัติการณ์ และรัฐบาลก็ต้องรับภาระหนักในการจัดสรรงบประมาณมาช่วยเหลือเกษตรกร แต่รายได้จากการส่งออกกลับลดลง ทำให้กระทบถึงนโยบายการเงินและเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน

#### สาระสำคัญของฟาร์มบิลล์

แนวนโยบายใหม่ตาม The 1985 Farm Bill นี้ จะเป็นการนำเอาระบบการตลาดมาใช้มากขึ้น (Market Oriented) โดยรัฐบาลจัดทำ Farm Program ให้สอดคล้องกับภาวะการตลาดและให้นโยบายมีความยืดหยุ่นมากขึ้นในระยะยาว จะเป็นการบริการข้อมูลและข่าวสารด้านการตลาดแก่เกษตรกร

ตามนโยบายใหม่นี้ การเปลี่ยนแปลงมีสาระสำคัญดังนี้

1. การกำหนดราคาพุง (Support Price) จะต้องเป็นแนวเดียวกับราคาตลาด กล่าวคือ การคำนวณราคาเป้าหมาย (Target Price) นั้น ให้คำนวณจากราคาตลาดโดยใช้ราคาเฉลี่ย 3 ปี (Three year Moving Average)

**ตารางที่ 1 อัตรารับจำนำ (Loan rate) และราคาเป้าหมาย (Target price) mu  
สินค้าต่าง ๆ \* ภายใต้นโยบายการเกษตรฉบับใหม่**

ปีเพาะปลูก	อัตรารับจำนำ (Loan rate)	ราคาเป้าหมาย (Target Price)	การสมัครใจลดพื้นที่ เพาะปลูกตามโครงการ
ร้อยละของราคาคตลาดโดยใช้ค่าเฉลี่ย 3 ปี ร้อยละของปีฐาน			
2529	75	100	15
2530	75	95	10
2531	75	90	5
2532	75	85	ยกเลิกโครงการ
2533	75	80	"
2534 เป็นต้นไป	75	75	"

\* สินค้าที่จะดำเนินการ ได้แก่ ข้าวสาลี ข้าวโพด ทุเรียน ข้าวฟ่าง มัน และข้าว

2. อัตราการกู้หรือรับจำนำ (Loan Rate) และราคาเป้าหมาย (Target Price) ที่ปรากฏในตารางที่ 1 ให้ใช้กับพืชต่าง ๆ คือ ข้าวสาลี ข้าวโพด ข้าวมาเลย์ ข้าวฟ่าง มัน และข้าว ในการคำนวณรายได้ หรือจำนวนเงินที่เกษตรกรจะขอกู้ โดยใช้โลกทัศน์เป็นประกันนั้น ให้พิจารณาถึงพื้นฐานเดิม ซึ่งพื้นฐานเดิมอันนี้ได้มาจากประวัติที่เกษตรกรโดยเข้าร่วมโครงการกับรัฐบาล เช่น ความประวัติเคยปลูกข้าวโพด 100 เอเคอร์ ตาม The 1985 Farm Bill นี้ เกษตรกรจะต้องสมัครใจลดพื้นที่ร้อยละ 15 ดังนั้น จึงปลูกข้าวโพด 85 เอเคอร์ สมมุติว่าการผลิตข้าวโพดของเกษตรกรได้ผลผลิตเอเคอร์ละ 2 ตัน ดังนั้น ผลผลิตทั้งหมดจะเท่ากับ 170 ตัน ถ้าราคาเป้าหมาย (Target Price) คิดจากราคาคตลาด (Market Price) ตันละ 3,000 บาท ซึ่งจะได้มูลค่าผลผลิตข้าวโพดเท่ากับ 510,000 บาท แต่อัตราการกู้หรือรับจำนำ (Loan Rate) กำหนดไว้ร้อยละ 75 ดังนั้น เกษตรกรจะได้รับเงินกู้เพียง 382,500 บาท ในกรณีดังกล่าวนี้ ถ้าราคาคตลาดของข้าวโพดต่ำมาก เช่น เหลือตันละ 2,500 บาท เกษตรกรอาจให้รัฐบาลยึดข้าวโพดไป

3. สำหรับโคนมจะให้ยกเลิกการกำหนดราคาตายตัว (Fixed Price) แต่ให้ใช้ราคาเป้าหมาย (Target Price) หรือใช้ Direct Payment แทน เพื่อจัดความจำเป็นในการรับซื้อของรัฐบาล

4. แผนงานการควบคุมอุปทาน เช่น การลดพื้นที่เพาะปลูก การกำหนดโควตา และการจัดสรรพื้นที่จะถูกเลิกไป โดยแผนงานการลดพื้นที่เพาะปลูกจะสิ้นสุดในปี 1986

5. รัฐบาลจะกำหนดวงเงินที่จะจ่ายให้แก่เกษตรกรแต่ละรายลดลง กล่าวคือ จากปัจจุบันจ่ายรายละ 50,000 ดอลลาร์ และในปี 1986 จะให้เหลือรายละ 20,000 ดอลลาร์ และลดลงไปเหลือ 10,000 ดอลลาร์ ในปี 1988 เป็นต้นไป และกำหนดวงเงินสินเชื่อ (Nonrecourse Loan) ไว้ไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์ต่อราย สินเชื่อที่เกินจำนวนดังกล่าว จะต้องชำระคืนพร้อมดอกเบี้ย

6. ตามกฎหมายพารามิถันี่ ให้รัฐบาลใช้ความสามารถในการตลาดต่างประเทศ โดยทำการเจรจากับประเทศนำเข้า เพื่อลดอุปสรรคทางการค้า

#### ผลกระทบที่จะตามมา

สรุปโดยทั่ว ๆ ไป กฎหมายฉบับนี้จะมีผลดังนี้

1. ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลสหรัฐทางด้านสนับสนุนสินค้าเกษตรต่าง ๆ จะลดลง
2. ราคาสินค้าต่าง ๆ ซึ่งเคยอยู่ภายใต้ Commodity Support Program จะลดลง และมีผลทำให้รายได้ของเกษตรกรลดลงด้วย
3. ราคาตลาดโลกของสินค้าบางชนิดที่สหรัฐเคยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่จะลดลง โดยเฉพาะประเทศที่เคยใช้ราคาสินค้าของสหรัฐฯ เป็นฐานในการวางแผนการผลิต และการตลาดจะได้รับการกระทบกระเทือน

สำหรับผลกระทบ เป็นรายสินค้านั้นมีดังนี้

1. ข้าวสาลี สหรัฐฯ เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ คือ ร้อยละ 40 ของตลาดโลก การลดอัตราดอกเบี้ยหรือรับจำนำ (Loan Rate) ลงมาให้อยู่ในระดับราคาตลาด (Market Price) จะมีผลทำให้ราคาข้าวสาลีและธัญพืชอื่น ๆ ลดลง
2. ด้านปศุสัตว์และโคนม เมื่อราคาธัญพืชถูกลงตามผลของนโยบายจะทำให้

การผลิตปศุสัตว์ในสหรัฐฯ ขยายตัว และลดการนำเข้า ดังนั้น ประเทศที่เคยส่งเนื้อไปขายในสหรัฐฯ จะเสียผลประโยชน์

3. น้ำมันพืช การกำหนด Support Price ได้ใช้ราคาตลาดย้อนหลัง 5 ปี มาเฉลี่ย โดยไม่รวมปีที่มีราคาสูงและต่ำ ในระยะที่ผ่านมา ปรากฏว่า ราคา Support Price ต่ำกว่า Market Price อยู่แล้ว ฉะนั้น จึงไม่มีผลกระทบต่อปริมาณการผลิตของสหรัฐฯ

4. น้ำตาล ปัจจุบันระดับราคาน้ำตาลในสหรัฐฯ จะได้รับการสนับสนุนด้าน Nonrecourse loan program โดยมีการกำหนดราคาขั้นต่ำของน้ำตาลทราบติดจากอ้อย ส่วนอัตราดอกเบี้ยสำหรับน้ำตาลทราบบริสุทธิ์จากหัวบีทจะถูกกำหนดให้สัมพันธ์กับอัตราดอกเบี้ยของน้ำตาลทราบติดจากอ้อย ซึ่งมาตรการที่ควบคุมแผนงานหรือนโยบายน้ำตาลในสหรัฐฯ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะกำหนดขึ้นโดยกฎหมายที่แยกออกไปต่างหาก นอกจากนี้ยังได้กำหนดราคาเสถียรภาพ (Market Stabilitation Price) ให้สูงกว่าอัตราดอกเบี้ย (Loan Rate) ทั้งนี้เพื่อลดปริมาณน้ำตาลในสต็อกของบรรษัทสินเชื่อโภคภัณฑ์ (Commodity Credit Cooperation) ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการไม่ชำระคืนเงินกู้ ราคาเสถียรภาพจะสูงกว่าอัตราดอกเบี้ย (Loan Rate) เป็นปริมาณเท่ากับดอกเบี้ยของเงินกู้รวมค่าใช้จ่ายในการขนส่ง และมีกำไรอีกเล็กน้อย สหรัฐฯ ยังใช้ระบบโควตานำเข้าของแต่ละประเทศด้วย โดยกำหนดโควตาไว้จะไม่เกิน 3 ล้านตัน และจะต้องเสียค่าธรรมเนียมและภาษีขาเข้าด้วย

ปัจจุบันราคาพยาง (Support Price) ของน้ำตาลดิบในสหรัฐฯ นั้น สูงมาก คือ ปอนด์ละ 21 เซนต์ (ตันละ 12,474 บาท) เมื่อเทียบกับราคาตลาดโลกแล้ว ปรากฏว่าราคาตลาดโลกของน้ำตาลดิบมีเพียงปอนด์ละ 4 เซนต์ (ตันละ 2,376 บาท) ตามกฎหมายใหม่นี้ สหรัฐฯ จะค่อย ๆ ลดราคาน้ำตาลดิบภายในประเทศลง คือ ในปี 1986 ราคาพยาง (Support Price) เท่ากับ 18 เซนต์ (ตันละ 10,692 บาท) สำหรับปี 1989 และในปี 1990 หลังจากปี 1991 เป็นต้นไป ให้กำหนดราคาพยาง (Support Price) เท่ากับร้อยละ 75 ของราคาตลาดสหรัฐฯ เฉลี่ย 3 ปี (Three Year Moving Average of US.Market Price) และในระยะยาว เพื่อไม่ให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศต่ำเกินไป สหรัฐฯ จะใช้วิธีการเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีการนำเข้า