

# นโยบายเกษตรใหม่สหรัฐและผลกระทบต่อการส่งออก ของประเทศไทย

ขวัญไทย วัจจุม\*

## 1. คำนำ

1.1 สหรัฐกำลังพิจารณา เปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าสินค้าเกษตรใหม่ โดยเตรียมเสนอ ร่างกฎหมายเกษตร ปี 1985 (Agricultural Adjustment Act of 1985) ต่อสภา คองเกรส เพื่อทดแทนกฎหมายฉบับ เดิมที่จะหมดอายุลงใน เดือนกันยายนศกนี้ แต่โดยที่ กฎหมายฉบับใหม่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการผลิต และการขยายตลาดสินค้าเกษตรของสหรัฐ ทำให้หลายประเทศต่างให้ความสนใจ เนื่องจากเกรงว่าจะกระทบต่อการส่งออกของตน รวมทั้งอาจมีผลกระทบต่อประเทศไทยด้วย

1.2 โดยที่ เรื่องนี้มีความสำคัญต่อการส่งออกสินค้าเกษตรของประเทศ ดังนั้น ทุกฝ่าย ควรได้ติดตามให้ทราบทุกระยะว่า การดำเนินนโยบายใหม่พร้อมทั้งท่าทีของสหรัฐที่มีต่อประเทศ คู่ค้า เป็นอย่างไรบ้าง ทั้งนี้ เพื่อจะได้ปรับนโยบายและแผนการผลิตการส่งออกให้สอดคล้องกับ ภาวะความต้องการแข่งขันสินค้าเกษตรของตลาดโลก

## 2. ข้อเท็จจริง

2.1 เหตุผลสำคัญในการปรับปรุงนโยบายใหม่ของสหรัฐฯ

2.1.1 สหรัฐฯ ได้พิจารณาเห็นว่านโยบาย เกษตร เดิมมีข้อบกพร่องหลายประการ กล่าวคือ ประการแรก นโยบาย เดิมขาดความยืดหยุ่นไม่เอื้ออำนวยต่อภาวะการผลิตและการ แข่งขันในตลาดโลก ทำให้มีผลผลิตส่วน เกินตกค้าง เพิ่มขึ้นทุกปี เกษตรกรผู้ผลิตมีภาระหนี้สิน เพิ่มขึ้นโดยลำดับ ประการที่สอง มาตรการเสริมนโยบาย เกษตรด้านการพยุงราคา การ ประกันราคา และการสนับสนุนด้าน เงินอุดหนุน ยังมีข้อบกพร่องอยู่มากทำให้ เป็นภาระหนักแก่ รัฐบาลในการที่จะต้อง เพิ่มงบประมาณอุดหนุนโครงการ เกษตรกร เพิ่มขึ้นทุกปี เฉลี่ยปีละมากกว่า หมื่นล้าน เหรียญสหรัฐฯ และยังคงใจให้ เกษตรกรขยายการผลิตจนมาก เกินไปอีกด้วย

2.2 นอกจากข้อบกพร่องของนโยบาย เดิมแล้ว สหรัฐฯ ยังได้พิจารณาเห็นว่าตลาด สินค้าเกษตรปัจจุบันมีปัญหาอุปสรรคทางการค้าเพิ่มขึ้น มิได้ เป็นไปอย่าง เสริหลายประเทศ

\* กองนโยบายการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

พยายามนำมาตรการกีดกันทางการค้าออกมาใช้เพิ่มขึ้นโดยลำดับ ทำให้ราคาสินค้าเกษตรมิได้เป็นราคาแข่งขันที่แท้จริง และประการสำคัญ ก็คือ ทำให้ส่วนแบ่งตลาดสินค้าเกษตรสหรัฐฯ ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาลดลงอย่างมากมาย ดังนั้น สหรัฐจึงต้องการปรับปรุงนโยบายเพื่อลดแรงกดดันทางการ เมือง และตอบโต้มาตรการที่ไม่เป็นธรรมจากประเทศคู่ค้า

## 2.2 แผนนโยบายใหม่

2.2.1 เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของนโยบาย เกษตร เดิมให้ดีขึ้น สหรัฐฯ จึงได้กำหนดแผนนโยบาย เกษตรใหม่ให้มีความยืดหยุ่น และ เหมาะสมสอดคล้องกับภาวะการแข่งขันและความต้องการสินค้า เกษตรและตลาดโลก

2.2.2 แผนนโยบายใหม่ได้เน้นในเรื่องสำคัญ ๆ 2 เรื่อง คือ (1) เรื่องการเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรผู้ผลิต โดยอาศัยกลไกด้านราคาให้มีการแข่งขันทางการตลาด และพยายามขยายการส่งออกเพิ่มขึ้น (2) เรื่องการผลักดันให้ตลาดสินค้า เกษตร เป็นตลาดเสรี โดยอาศัยกลไกการ เจริญต่อรองทางการค้าทั้งในรูปทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อพยายามผ่อนคลายปัญหาอุปสรรคและข้อกีดกันการค้าทางด้านต่าง ๆ ให้ลดลง

2.2.3 เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามนโยบายดังกล่าว สหรัฐฯ ได้ปรับปรุงโครงการช่วยเหลือ เกษตรกรใหม่ทั้งหมด อาทิเช่น โครงการอุดหนุนการส่งออก โครงการประกันราคา โครงการพุ่มราคา การให้สิน เชื้อการเกษตร การให้เครดิตระยะยาวแก่ประเทศผู้นำเข้า และโครงการช่วยเหลืออาหารแก่ประเทศที่สาม นอกจากนี้ ยังได้แบ่งระยะเวลาการช่วยเหลือ เกษตรกรออกเป็น 2 ระยะดังนี้ คือ (1) ระยะแรกจะให้ความช่วยเหลือเกษตรกรทุกด้าน จนกว่าเกษตรกรสามารถปรับตัวเองให้สามารถแข่งขันกับตลาดต่างประเทศ และ (2) ระยะที่สองจะค่อย ๆ ลดโครงการความช่วยเหลือให้น้อยลงโดยลำดับ จนกระทั่งครบ 5 ปีแล้ว คาดว่าสหรัฐฯ จะสามารถช่วงชิงส่วนแบ่งตลาดสินค้า เกษตรสำคัญ ๆ กลับคืนมาได้ เช่น ข้าว ข้าวสาลี ัญพืช ฝ้าย และถั่วเหลือง

## 3. ท่าทีสหรัฐฯ ที่มีต่อประเทศคู่ค้า

3.1 สหรัฐฯ เห็นว่านโยบาย เกษตรใหม่ที่จะ เริ่มประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 1985 เป็นนโยบายการปรับตัวทางด้านตลาดของสินค้า เกษตรสหรัฐฯ มากกว่าจะ เป็นการแข่งขัน

การส่งออกที่หลายประเทศกำลัง เข้าใจกัน การปรับปรุงนโยบายใหม่จะเป็นประโยชน์ต่อการขยายตัวของตลาดสินค้าเกษตรและต่อภาวะฟื้นตัวของ เศรษฐกิจโลก

### 3.2 อย่างไรก็ตาม นโยบายใหม่อาจมีผลกระทบต่อประเทศคู่ค้าสำคัญของสหรัฐฯ

ดังนี้ คือ ประการแรก ประเทศคู่ค้าสำคัญของสหรัฐฯ จะต้องปรับปรุงนโยบาย เกษตรของตนตามสหรัฐฯ โดยเฉพาะประชาคมยุโรป แคนาดา และประเทศกำลังพัฒนา ประการที่สอง จะต้องปรับปรุงมาตรการทางด้านราคาสินค้าเกษตรให้สอดคล้องกับภาวะการซื้อขายในตลาดโลก ประการที่สาม จะต้องปรับโครงการช่วยการส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์ที่เป็นสินค้าแข่งขันกับสินค้าสหรัฐฯ เช่น ธัญพืช และประการที่สี่ จะต้องลดมาตรการกีดกันทางการค้าให้น้อยลง เนื่องจากสหรัฐฯ จะดำเนินมาตรการตอบโต้มาตรการที่ไม่เป็นธรรมต่อสินค้า เกษตรให้มากขึ้นตั้งแต่ปี 2528-2529 เป็นต้นไป

3.3 หากพิจารณาผลกระทบที่มีต่อส่วนแบ่งตลาด เป็นรายสินค้าสหรัฐฯ เชื่อว่าจะมีผลดังนี้ คือ

3.3.1 ข้าวปี 2527 สหรัฐมีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 17 และประเทศคู่แข่งมีส่วนแบ่งตลาดเพิ่มร้อยละ 51 ตั้งแต่ปี 2528/29 เมื่อเริ่มใช้นโยบายใหม่ สหรัฐ คาดว่าจะสามารถส่งออกได้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ (1) สหรัฐ จะปรับปรุงคุณภาพข้าวให้สูงขึ้น (แต่เรื่องนี้เห็นว่าความแตกต่างของคุณภาพข้าวไทยกับข้าวสหรัฐามีไม่ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลเหนือการส่งออกข้าวของไทย แต่ปัจจัยที่มีอิทธิพลโดยตรง ได้แก่ ราคา) และ (2) ความต้องการนำเข้าข้าวสหรัฐฯ ของประเทศคู่แข่งแถบ เอเชียและแอฟริกา จะเพิ่มขึ้นในปี 2528/2529

3.3.2 ข้าวสาลี ปัจจุบันสหรัฐฯ เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ มีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 39 สำหรับปี 1985/86 คาดว่าส่วนแบ่งตลาดจะลดลงร้อยละ 36 ขณะที่ส่วนแบ่งตลาดของประเทศคู่แข่งสำคัญ เช่น อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย แคนาดา และประชาคมยุโรป เพิ่มขึ้นร้อยละ 58 เมื่อใช้นโยบายใหม่ คาดว่าสหรัฐฯ จะมีส่วนแบ่งตลาดเพิ่มขึ้นร้อยละ 43-45 ในปี 1991/1992 ส่วนประเทศคู่แข่งมีส่วนแบ่งตลาดลดลง

3.3.3 ธัญพืช (Coarse Grains) ปัจจุบัน สหรัฐฯ มีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 60

ประเทศคู่แข่งสำคัญ ได้แก่ อาร์เจนตินา และประชาคมยุโรปมีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 24 เมื่อ  
 ใช้นโยบายใหม่ส่วนแบ่งตลาดของสหรัฐฯ จะเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 63-65 ส่วนประเทศคู่แข่งจะมี  
 ส่วนแบ่งตลาดลดลง

3.3.4 ถั่วเหลือง สหรัฐฯ เป็นผู้ส่งออกมากที่สุด มีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 83  
 คู่แข่งสำคัญ ได้แก่ บราซิล และอาร์เจนตินา มีส่วนแบ่งร้อยละ 13 เมื่อใช้นโยบายใหม่ คาด  
 ว่าการส่งออกของสหรัฐฯ จะขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกเล็กน้อย ทั้งนี้ขึ้นกับราคาแตกต่างกันระหว่างภาค  
 ถั่วเหลืองกับธัญพืช

3.3.5 ฝ้าย ปี 1982/83 ส่วนแบ่งตลาดของสหรัฐฯ มีเพียงร้อยละ 27 และเริ่ม  
 ขยายตัวเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 1983/84 มีส่วนแบ่งร้อยละ 35 ทั้งนี้ เนื่องจากคู่แข่งชั้นมีผลผลิตลดลง  
 และคาดว่าเมื่อใช้นโยบายใหม่ สหรัฐฯ จะ เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ที่สุดของโลกอีกครั้งหนึ่ง เนื่อง  
 จากประเทศคู่แข่ง เป็นฝ่ายปรับนโยบายตาม และ เสียเปรียบสหรัฐฯ

#### 4. ผลกระทบที่มีต่อประเทศไทย

4.1 เนื่องจากนโยบายและมาตรการของสหรัฐฯ ที่มุ่งสนับสนุนการผลิตและ เร่งรัดการ  
 ส่งออกสินค้า เกษตรของประเทศไทย โดยเฉพาะการดำเนินมาตรการระบายผลิตผลส่วน เกิน  
 สู่ตลาดโลก จะมีผลกระทบต่อภาวะการผลิต การส่งออกสินค้าเกษตรของไทยหลายชนิด ที่  
 สำคัญ ได้แก่ ข้าว และ น้ำตาล ซึ่งเรื่องนี้ประเทศไทยมีความเสียเปรียบสหรัฐฯ หลายด้าน  
 อยู่แล้ว ได้แก่ ด้านคุณภาพ ด้านต้นทุนการผลิต ด้านการอุดหนุนจากภาครัฐบาล และด้าน  
 อำนาจการเจรจาต่อรอง ดังนั้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายใหม่สหรัฐฯ ครั้งนี้  
 คาดว่าจะทำให้รายได้ของเกษตรกรไทยลดลงตั้งแต่ในช่วง ปี 2528/2529

4.2 การปรับปรุงตลาดสินค้าเกษตรให้เป็นตลาดเสรี และให้มีการแข่งขันที่แท้จริง ตาม  
 ความต้องการของสหรัฐฯ นั้น โดยสหรัฐฯ จะทำการปรับปรุงการส่งออกสินค้าเกษตรให้สามารถ  
 แข่งขันกับตลาดต่างประเทศ คาดว่าจะทำให้มีการแข่งขันอย่างรุนแรงในช่วงปลายปี 2528/  
 2529 และประกอบขยายโครงการอุดหนุนการส่งออกของสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นด้วย จะทำให้  
 ราคาข้าวของสหรัฐฯ ในตลาดโลกถูกลงจนมีระดับใกล้เคียงกับราคาข้าวส่งออกของประเทศไทย  
 ซึ่ง เรื่องนี้ทางพ่อค้าผู้ส่งข้าวออกของไทยก็ได้แสดงความวิตกว่าราคาข้าวที่แตกต่างกันอาจจะลด  
 ลงเหลือประมาณเมตริกตันละ 40 เหรียญสหรัฐฯ เท่านั้น ซึ่งจะทำให้การส่งข้าวออกของไทย

ในปีต่อไปไม่อาจแข่งขันกับสหรัฐฯ การส่งออกจะต้องลดลงหากรัฐบาลไม่รีบพิจารณาหาทางแก้ไขโดยรีบด่วน

##### 5. ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

5.1 การปรับนโยบายใหม่ เป็น เรื่องจำเป็นรีบด่วนที่สหรัฐฯ ต้องกระทำ ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศอย่างน้อย 4 ประการ คือ ประการแรก ต้องแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้า การขาดดุลการชำระเงิน และการขาดดุลงบประมาณ ประการที่สอง ต้องการปรับค่าเงินดอลลาร์ที่แข็งแกร่งเกินไปให้อ่อนลงในระดับที่เป็นจริงในท้องตลาด ประการที่สาม ต้องการแก้ไขข้อบกพร่องของนโยบาย เกษตร เดิมที่ทำให้เกษตรกรมีรายได้น้อย มีภาระหนี้สินเพิ่มขึ้นมากจน เจ้าของฟาร์มขนาดเล็ก เกือบจะล้มละลาย และการส่งออกลดลงมาก เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันกับตลาดต่างประเทศ และประการที่สี่ ต้องการปรับปรุงตลาดสินค้า เกษตรให้เป็นตลาด เสรี ซึ่งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือ สหรัฐฯ ต้องการเพิ่มแรงกดดันเพื่อบีบให้ประเทศคู่ค้าสำคัญ ๆ อาทิเช่น ประชาคมยุโรป และญี่ปุ่นหันมาให้ความสำคัญ และปรับนโยบายตามสหรัฐฯ และพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการสนับสนุนให้มีการประชุมเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ขึ้นในปี 2529 ซึ่งจะ เป็นผลดีต่อระบบการค้า เสรีในปีต่อไป

5.2 สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาใหม่กับสหรัฐฯ ที่มีผลกระทบต่อการส่งออกของไทยนั้น ควรได้พิจารณาดำเนินการในหลายรูปแบบ พร้อมกันดังนี้ คือ (1) ปรับปรุงวิธีการจำหน่ายสินค้า เกษตรให้มีความยืดหยุ่นเพิ่มขึ้น และสอดคล้องกับภาวะความต้องการของประเทศผู้นำเข้า แต่จะต้องไม่ทำให้ผู้ผลิตและผู้ส่งออกของไทยเดือดร้อน ควรกระจายวิธีการจำหน่ายหลายวิธี นอกจากการเปิด L/C แล้ว ควรขยายการจำหน่ายแบบแลกเปลี่ยนสินค้าโดยตรง (Barter) และการจำหน่ายแบบต่างตอบแทน (Counter) ซึ่งขณะนี้ประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการบ้างแล้ว แต่ควรเน้นให้มากขึ้นกว่าเดิม ซึ่ง เห็นว่าจะ เป็นผลดีต่อ เศรษฐกิจของประเทศไทยในขณะนี้ (2) เพิ่มอำนาจเจรจาต่อรองทางการค้า นอกจากอาศัยที่ปรึกษาการพาณิชย์ในประเทศต่าง ๆ เป็น เครื่องมือแล้ว ควรอาศัยการ เมือง เข้าช่วยให้มากขึ้น โดยพยายาม Lobby ทาง การ เมืองกับ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของประเทศคู่ค้า เพื่อมิให้สินค้า เกษตรไทยได้รับการกีดกันการนำเข้าจากสหรัฐฯ เพิ่มขึ้น (3) ควรปรึกษาทหารีอกับฝ่ายสหรัฐฯ เพื่อขอคำยืนยันเรื่องการจำหน่ายข้าวตามโครงการ PL 480 ให้แก่ประเทศที่สามที่ควรแจ้งให้ประเทศไทย

พราบล่วงหน้า และ (4) ควรปรับแผนส่งออกข้าวให้สามารถแข่งขันกับตลาดต่างประเทศ

---

จาก : วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ ฉบับที่ 166 พฤษภาคม 2528.