

# รัฐบัญญัติการเกษตรของสหรัฐฯ ปี 2528

ลัดดาวัลย์ สมิตชาติ

## ภูมิหลัง

สหรัฐอเมริกา เริ่มมีมาตรการตลาดสินค้าเกษตร ตั้งแต่ปี 2472 โดยจัดตั้งกองทุนเพื่อรับซื้อผลผลิตส่วนเกิน แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและมีผลผลิตส่วนเกินจำนวนมาก

ในปี 2476 สหรัฐฯ ได้มีรัฐบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงการเกษตร ปี 2476 (Agricultural Adjustment Act, 1933) ซึ่งเป็นแม่บทในการกำหนดนโยบายเกษตรสหรัฐฯ มาจนถึงปัจจุบัน โดยให้อำนาจแก่รัฐบาลดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้บริโภค เป็นเวลาคราวละ 4 ปี

นโยบายเกษตรของสหรัฐฯ มุ่งให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรของคนมาเป็นเวลากว่าครึ่งศตวรรษ แต่ปรากฏว่าไม่ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา ภายใต้รัฐบัญญัติว่าด้วยการเกษตรและอาหารปี 2524 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

(1) รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ดำเนินโครงการพยุงราคาสินค้าเกษตรหลายชนิด ภายใต้รัฐบัญญัติฯ เช่น ข้าวสาลี ข้าว ข้าวโพดและฝ้าย รวมทั้งการพยุงรายได้ของเกษตรกรผู้ปลูกพืชดังกล่าว

(2) มาตรการพยุงราคาผลผลิตการเกษตร รัฐบาลอาศัยการให้เงินกู้เครื่องมือ โดย

- เกษตรกรที่ต้องการความช่วยเหลือจะทำความตกลงกับรัฐบาลว่าจะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนด เช่น การลดพื้นที่เพาะปลูกพืชชนิดนั้น เกษตรกรก็จะมีสิทธิที่จะขอขีมีเงินจากรัฐบาลเมื่อถึงฤดูเก็บเกี่ยว โดยนำพืชผลของคนไปจำนำไว้กับรัฐบาล เพื่อเป็นหลักประกันเงินกู้ รัฐบาลจะจ่ายเงินให้แก่เกษตรกรตามอัตราเงินกู้ (Loan Rate) ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าในกฎหมายดังกล่าว

- เมื่อถึงกำหนดหรือก่อนกำหนดชำระหนี้เงินกู้ เกษตรกรมีสิทธินำเงินไป

ชำระคืนพร้อมดอกเบี้ย เพื่อไถ่ถอนพืชผลที่จำนำไว้กับรัฐบาลและนำไปจำหน่ายต่อไป

- เกษตรกรอาจไม่ชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวให้กับรัฐบาล เมื่อถึงกำหนดชำระหนี้เงินกู้ก็ได้ พืชผลนั้นก็จะเป็นของรัฐบาลหรือบริษัทสินเชื่อเพื่อการเกษตร (Commodity Credit Corporation : CCC) เพราะเกษตรกรที่จำนำพืชผลของตนไว้ เห็นว่าไม่สามารถจะขายพืชผลของตนได้สูงกว่าอัตราเงินกู้ที่กำหนดไว้จึงปล่อยให้พืชผลนั้นตกเป็นของรัฐบาล

- อัตราเงินกู้ดังกล่าว จึงเป็นตัวกำหนดราคาขั้นต่ำของพืชผลแต่ละชนิดภายใต้โครงการช่วยเหลือของรัฐบาล

(3) มาตรการพยุงรายได้ของเกษตรกร

- รัฐบาลจะจ่ายเงินชดเชย (Deficiency Payment) ให้แก่เกษตรกรในกรณีที่ไม่สามารถขายพืชผลของตนได้ตามราคาเป้าหมาย (Target Price) ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าในกฎหมายดังกล่าว (ซึ่งปกติจะสูงกว่าอัตราเงินกู้ที่กำหนดไว้สำหรับพืชผลนั้น ๆ)

- หากราคาคาดตลาดของพืชผลที่เกษตรกรจำนำไว้กับรัฐบาลต่ำกว่าราคาเป้าหมายที่กำหนดไว้ รัฐบาลจะต้องจ่ายเงินชดเชยให้กับเกษตรกร แต่จะต้องไม่เกินวงเงินต่อครอบครัว 50,000 เหรียญสหรัฐสำหรับพืชผลแต่ละชนิดในฤดูกาลผลิตแต่ละปี

- แม้ว่ามาตรการนี้จะช่วยประกันระดับรายได้ของเกษตรกรแต่กลับส่งเสริมให้เกษตรกรผลิตเกินความต้องการของตลาด รัฐบาลจึงกำหนดให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการนี้ต้องยอมลดพื้นที่เพาะปลูกลงด้วย

(4) ในช่วงที่ใช้รัฐบัญญัติว่าด้วยการเกษตรและอาหารปี 2524 นั้น รัฐสภาสหรัฐฯ ได้ตั้งอัตราเงินกู้และราคาเป้าหมายไว้ค่อนข้างสูง โดยคาดว่าราคาพืชผลเหล่านี้จะมีราคาสูงขึ้นตามภาวะเงินเฟ้อ แต่ปรากฏว่าภาวะเงินเฟ้อในประเทศไม่สูงมากอย่างที่คาดไว้ ทำให้เกษตรกรไม่สามารถขายพืชผลของตนได้ในราคาที่ดีกว่าราคาขั้นต่ำที่รัฐบาลจ่ายให้ในรูปอัตราเงินกู้ ส่วนใหญ่จึงปล่อยให้พืชผลที่จำนำไว้ตกเป็นของรัฐบาล รัฐบาลจึงมีภาระด้านงบประมาณในการรับซื้อพืชผลมาเก็บไว้ในสต็อกเป็นจำนวนมาก เพราะสินค้าเกษตรของสหรัฐอเมริการาคาสูงมาก ทำให้รัฐบาลสหรัฐฯ เริ่มพิจารณาหาทางปรับปรุงนโยบายการเกษตรใหม่ แกไขนโยบายเดิมที่ผิดพลาดมาเป็นเวลานาน

นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังประสบกับค่าเงินเหรียญสหรัฐที่สูงขึ้น ทำให้ราคาสินค้าเกษตรส่งออกสูงขึ้น และต้องเผชิญกับมาตรการกีดกันทางการค้าของประเทศต่าง ๆ อีกด้วย

วัตถุประสงค์

รัฐบาลสหรัฐฯ ได้แก้ไขรัฐบัญญัติการเกษตรฉบับเดิม มาเป็นรัฐบัญญัติว่าด้วยความมั่นคงทางด้านอาหาร ปี 2528 (Food Security Act, 1985) หรือที่เรียกกันว่า รัฐบัญญัติการเกษตร (Farm Act) ให้อำนาจรัฐบาลในการดำเนินโครงการต่าง ๆ เป็นเวลา 5 ปี ตั้งแต่ปี 2529 - 2533 ยกเว้นข้าวจะถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2534 (Crop year) มีวัตถุประสงค์ดังนี้

- เพื่อลดภาระของรัฐบาลในการประกันรายได้ของเกษตรกรลง โดยการลดราคาประกันผลผลิตผลการเกษตรให้ใกล้เคียงกับราคาตลาดยิ่งขึ้น และลดพื้นที่เพาะปลูกการลดราคาประกันจะค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้เกษตรกรสามารถปรับตัวได้และรักษาเสถียรภาพของรายได้ของเกษตรกร

- ส่งเสริมการส่งออกโดยใช้นโยบายส่งเสริม เพื่อให้สินค้าเกษตรของสหรัฐฯ แข่งขันในตลาดโลกได้ ซึ่งจะเป็นการลดสต็อกของรัฐบาลและแย่งตลาดของสหรัฐฯ โดยเฉพาะที่ได้เสียไปให้กับประชาคมฯ กลับคืนมา

- เพื่อตอบโต้วิถีปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของประเทศอื่น ๆ และผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ ร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการเจรจาทางลดมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคกีดกันการค้าเสรี

#### แผนปฏิบัติการ

ภายใต้รัฐบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดแผนปฏิบัติการ ดังนี้

Commodity Stabilization Program

- โครงการนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างเสถียรภาพของราคาสินค้าเกษตรและรายได้ของเกษตรกร รวมทั้งเพิ่มความสามารถในการแข่งขันกับตลาดโลกด้วย การให้ความช่วยเหลือในการกำหนดอัตราการผลิตจำนวนของการชำระคืน และกำหนดราคาเป้าหมายเพื่อเป็นการชดเชยรายได้ให้แก่เกษตรกร

Trade

เพื่อเน้นการส่งออกสินค้าเกษตร โดยการจ่ายโบนัสส่งออก การให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง การจัดตั้งกองทุนเพื่อตอบโต้คู่แข่งชั้นที่ใช้วิธีปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ตลอดจนการนำสินค้าเกษตรแลกเปลี่ยนกับสินค้าอุตสาหกรรม

Conservative

เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยสนับสนุนให้เกษตรกรรกรทำการผลิตในพื้นที่เหมาะสม และให้การชดเชยกับพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม

Credit and Rural Development

เพื่อการพัฒนาและให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อแก่เกษตรกรที่กำลังประสบปัญหา โดยเฉพาะเกษตรกรขนาดกลางและขนาดเล็ก

Research

เพื่อพัฒนาทั้งด้านการผลิตและการแปรรูปสินค้าเกษตรด้วยการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต เพื่อลดต้นทุนการผลิต รวมทั้งการพัฒนานำผลิตผลการเกษตรไปใช้ในอุตสาหกรรมใหม่ ๆ มากยิ่งขึ้น

Food Assistance

เพื่อช่วยเหลือประชากรที่ไม่มีงานทำและผู้มีรายได้น้อยในสหรัฐฯ โดยการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบ Food Stamp ขณะเดียวกันก็พยายามสร้างแรงจูงใจให้คนอยากทำงานมากขึ้น

## สินค้าเกษตรที่อยู่ภายใต้รัฐบัญญัตินี้

สินค้าเกษตรที่อยู่ภายใต้รัฐบัญญัติฉบับนี้ คือ ข้าวสาลี ข้าว ข้าวโพด น้ำตาล ถั่วเหลือง ถั่วลิสง ฝ้าย ขนแกะ ปศุสัตว์ ผลิตภัณฑ์นมและน้ำผึ้ง

## การดำเนินการมาตรการภายใต้รัฐบัญญัตินี้

รัฐบัญญัติฉบับนี้มีมาตรการพดุงและส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตร ดังนี้

มาตรการพดุงราคาและรายได้ของเกษตรกร มีกลไกที่สำคัญดังนี้

(1) ราคาเป้าหมาย (Target Price) คือ ราคาสินค้าเกษตรที่กำหนดขึ้น

ยกระดิมรายได้ให้แก่เกษตรกร รัฐบัญญัติฉบับนี้ปรับราคาเป้าหมายให้ลดต่ำลงทุก ๆ ปี โดยกำหนดให้ลดราคาเป้าหมายลงร้อยละ 10 ในระยะเวลา 5 ปี และจำกัดวงเงินต่อครอบครัวให้ลดลงจาก 50,000 เหรียญสหรัฐ ในปี 2528 เหลือ 20,000 เหรียญสหรัฐ ในปี 2529 และตั้งแต่ปี 2531 - 2533 เหลือเพียง 10,000 เหรียญสหรัฐ

(2) การรับจ้างโดยใช้ผลผลิตเกษตรกรค่าประกัน รัฐบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ลดราคาจ้างลงให้เหลือร้อยละ 85 ของราคาตลาดเฉลี่ย ทั้งนี้จะลดเกินกว่าร้อยละ 5 ต่อปีไม่ได้ ซึ่งจะมีผลให้ราคาผลผลิตภายในของสหรัฐฯ ลดลงเป็นประโยชน์โดยตรงกับผู้ส่งออก เพราะจะทำให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้มากขึ้น

นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรของสหรัฐฯ ยังมีอำนาจลดอัตราได้ถอน (repayment rate) ลงให้ต่ำกว่าอัตราที่เกษตรกรกู้ยืมรัฐบาลไปอย่างมากด้วย เช่น ในกรณีข้าว เกษตรกรอาจใช้หนี้รัฐบาลในอัตราที่ต่ำมาก คือ เพียงร้อยละ 50 ของเงินที่ยืมไปในปี 1986 และ 1987 การกำหนดอัตราคืนหนี้ที่ต่ำ (แต่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยอิงกับราคาตลาดโลกเป็นหลักนั้น) จะชักจูงให้เกษตรกรใช้หนี้รัฐบาล จึงไม่เพิ่มภาระการเก็บสต็อกให้กับรัฐบาล นอกจากนี้ รัฐบาลอาจบังคับให้เกษตรกรต้องซื้อพันธบัตรการตลาด (Negotiable Marketing Certificate) จากรัฐบาล เป็นมูลค่าไม่เกินผลต่างของจำนวนเงินที่เกษตรกรกู้ไป กับจำนวนเงินที่เกษตรกรชำระคืน โดยมีสิทธินำไปไถ่ถอนข้าวจากบริษัทสินเชื่อเพื่อการเกษตรคิด เป็นมูลค่าตามราคาข้าวในตลาดโลกได้

มาตรการนี้จะมีผลทำให้ราคาสินค้าเกษตรภายในประเทศลดลงใกล้เคียงกับราคาตลาดโลก ทำให้เพิ่มปริมาณการส่งออกสินค้าเกษตรของสหรัฐฯ

(3) การลดพื้นที่การเพาะปลูก การกำหนดให้เกษตรกรต้องลดพื้นที่การเพาะปลูกลง ในกรณีที่สต็อกผลผลิตการเกษตรของรัฐบาลสูงเกินกว่าระดับที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้สำหรับสินค้าเกษตรแต่ละชนิด

มาตรการส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตร

นอกจากการอุดหนุนชาวนาด้านการผลิตแล้ว รัฐบัญญัติฉบับนี้ยังบังคับให้รัฐบาลอุดหนุนการส่งออกผลผลิตการเกษตรของสหรัฐฯ ในวงเงินที่กำหนดกว่า 13,000 ล้านดอลลาร์ โครงการอุดหนุนการส่งออกที่สำคัญ ได้แก่

(1) โครงการขยายตลาดส่งออก (Export Market Expansion หรือ Bonus Incentive Commodity Export Program : BICEP) กำหนดให้ใช้โควตาของรัฐบาลในสต็อกของ CCC มูลค่าไม่ต่ำกว่า 2,000 ล้านดอลลาร์ ในระหว่าง 1 ตุลาคม 2528 - 30 กันยายน 2531 โดยให้เปล่าแก่ผู้ส่งออก ผู้ผลิตของสหรัฐฯ หรือลูกค้าต่างประเทศเพื่อตอบโต้การอุดหนุนการส่งออกของประเทศคู่ค้า ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายรัฐบัญญัติปรับปรุงความมั่นคงด้านอาหาร ปี 2529 (Food Security Improvement Act, 1986) เมื่อ 20 มีนาคม 2529 ลดวงเงินดังกล่าวลงเหลือ 1,000 ล้านดอลลาร์

(2) โครงการให้ความช่วยเหลือการส่งออกไปยังตลาดเป้าหมาย (Target Export Assistance) กำหนดวงเงิน 325 ล้านดอลลาร์ หรือโควตาที่มีมูลค่าเท่ากันนี้จากสต็อกของ CCC ต่อปี สำหรับงบประมาณ 2529 - 2531 เพื่อช่วยเหลือผู้ส่งออกสหรัฐฯ ในการต่อต้านการอุดหนุนส่งออก การกำหนดโควตานำเข้า และการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่ยุติธรรมของประเทศคู่แข่งและได้แก้ไขโดยรัฐบัญญัติปรับปรุงความมั่นคงด้านอาหารปี 2529 ให้ใช้วงเงินลดลงเป็น 110 ล้านดอลลาร์ต่อปี ในปีงบประมาณ 2529 - 2531 และเป็น 325 ล้านดอลลาร์ต่อปี ในปีงบประมาณ 2532 - 2533

(3) โครงการสินเชื่อเพื่อการส่งออกระยะสั้น (Short-term Export Credit หรือ GSM-102) ผู้ส่งออกสามารถกู้ได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ในระยะ 6 เดือนถึง 3 ปี โดยรัฐบาลจะประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออกดังกล่าว เป็นมูลค่าไม่ต่ำกว่า 5,000 ล้านดอลลาร์ต่อปี ในปีงบประมาณ 2529 - 2533

(4) โครงการสินเชื่อเพื่อการส่งออกระยะปานกลาง (3 - 10 ปี) กำหนดวงเงินค้ำประกันไม่ต่ำกว่า 500 ล้านดอลลาร์ต่อปี ในปีงบประมาณ 2529 - 2531 และไม่เกินกว่า 1,000 ล้านดอลลาร์ ในปีงบประมาณ 2523 - 2533

(5) ต่ออายุโครงการเงินกู้ export credit revolving fund ไปถึงปี 2533 ซึ่งเป็นเงินให้กู้แก่ลูกค้าต่างประเทศในอัตราดอกเบี้ยต่ำ

(6) โครงการสินเชื่อแบบผสม (Blended Credit) เป็นโครงการให้สินเชื่อร่วมกับประเทศคู่ค้าเพื่อยืมซื้อสินค้าเกษตรจากสหรัฐฯ และอาจนำไปผสมกับเงินช่วยเหลือต่าง

ประเทศ (foreign aid) อื่น ๆ ได้ในอัตรา 3 ส่วนของเงินช่วยเหลือต่อ 1 ส่วนของเงินส่งเสริมการส่งออกดังกล่าว

(7) โครงการอาหารเพื่อสันติภาพ (Food for peace : PL 480) ได้ต่ออายุไปถึงปี 2533 ตาม Title I สหรัฐฯ ขายสินค้าเกษตรให้แก่รัฐบาลต่างประเทศในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ระยะยาว โดยสามารถนำเงินที่ได้รับการขายสินค้าดังกล่าวในประเทศผู้ซื้อร้อยละ 10 ไปใช้ในการพัฒนาผลผลิตการเกษตรของประเทศกำลังพัฒนา ส่วน Title II เป็นการบริจาคสินค้าเกษตรให้กับประเทศที่ประสบอุทกภัยหรือภัยธรรมชาติต่าง ๆ โดยผ่านข้อตกลงรัฐต่อรัฐ หน่วยงานสาธารณสุขเอกชน และโครงการอาหารโลก

(8) โครงการทดลองแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรสหรัฐฯ กับสินค้ายุทธปัจจัย (Pilot Barter) ได้กำหนดให้กระทรวงเกษตรสหรัฐฯ จัดทำโครงการทดลองแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรสหรัฐฯ กับยุทธปัจจัยที่สหรัฐฯ ผลิตไม่ได้หรือผลิตได้แต่ไม่เพียงพออย่างน้อย 2 ประเทศ

ผลกระทบของรัฐบัญญัติฉบับใหม่

1. ผลกระทบต่อการผลิตและการตลาดข้าวของสหรัฐฯ

(1) มาตรการที่มีผลต่อการผลิตภายในสหรัฐฯ

1) ราคาเป้าหมาย (Target Price) จะมีการประกาศราคาเป้าหมายในวันที่ 31 มกราคมของทุกปี ซึ่งได้กำหนดไว้ดังนี้

- ปี 1986 เท่ากับ (ปี 1985) 11.09 เหรียญสหรัฐ/100 ปอนด์
- ปี 1987 เท่ากับ (98% ของราคาปี 1986) 11.66 เหรียญสหรัฐ/100 ปอนด์
- ปี 1988 เท่ากับ (95% ของราคาปี 1986) 11.31 เหรียญสหรัฐ/100 ปอนด์
- ปี 1989 เท่ากับ (92% ของราคาปี 1986) 10.95 เหรียญสหรัฐ/100 ปอนด์
- ปี 1990 เท่ากับ (90% ของราคาปี 1986) 10.71 เหรียญสหรัฐ/100 ปอนด์

2) การจ่ายชดเชย (Deficiency Payment) เพื่อประกันรายได้ของเกษตรกรจะจ่ายให้เท่ากับส่วนต่างของราคาเป้าหมายกับราคาตลาดหรืออัตราจำนอง (loan rate) เฉลี่ย 5 เดือนแรกของปีการตลาด (ส.ค.-ธ.ค.) คูณกับปริมาณการผลิต โดยรัฐบาลอาจจ่ายให้เป็นผลผลิตเกษตรกรจากสต็อกของรัฐบาลหรือพันธบัตร (negotiable certificates) ซึ่งแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรได้ในปริมาณไม่เกินครึ่งหนึ่งของ การจ่ายชดเชยทั้งหมด แต่ทั้งนี้การจ่ายชดเชยจะมีมูลค่าไม่เกิน 50,000 เหรียญต่อครอบครัว สำหรับปี 2528 และจะลดลงตามลำดับ

3) การลดพื้นที่เพาะปลูกข้าว เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประกันรายได้ของรัฐบาลจะต้องลดพื้นที่เพาะปลูกลง 35% หากรัฐบาลเหลือสต็อกข้าวเกินกว่า 3,000 ล้านปอนด์ในปี 2533 (หรือประมาณ 1.5 ล้านตัน) ก็อาจมีมาตรการชักจูงให้ลดการเพาะปลูกโดยการให้เปล่าข้าวที่รัฐบาลมีสต็อกอยู่แก่เกษตรกร

4) มาตรการรับจำนองข้าว (Non recourse Loan หรือ Market Loan) ให้ลดอัตราดอกเบี้ยจำนองข้าวลง ดังนี้

- ปี 1985 (อัตราเดิม) อัตราจำนอง 8.00 เหรียญสหรัฐต่อข้าว 100 ปอนด์
- ปี 1986 อัตราจำนอง 7.20 เหรียญสหรัฐต่อข้าว 100 ปอนด์
- ปี 1987 - 1990 อัตราจำนองลดลงเหลือร้อยละ 85 ของราคาเฉลี่ยเมื่อ 5 ปีก่อน (ยกเว้นราคาต่ำสุดและราคาสูงสุด) แต่ต้องไม่ต่ำกว่า 6.50 เหรียญ เหรียญต่อ 100 ปอนด์และจะลดลงไม่เกินร้อยละ 5 ต่อปี

สำหรับอัตราจ่ายเงินคืน (repayment rate) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรสหรัฐ จะกำหนดให้เกษตรกรมาคืนเงินกู้เพื่อถอนข้าวได้ตั้งแต่วันที่ 15 เมษายน 1986 โดยชำระคืนในปริมาณต่อไปนี้ สุดแล้วแต่ว่าปริมาณใดจะต่ำกว่ากัน

- 1) ปริมาณเงินกู้ (loan level) ที่กำหนดไว้สำหรับข้าว หรือ
- 2) ราคาข้าวในตลาดโลก ณ เวลาที่ชาวนาจ่ายชำระคืนดังกล่าว โดยรัฐมนตรี



ว่าการกระทรวงเกษตรสหรัฐฯ เป็นผู้กำหนดหรือที่กำหนดไว้ว่า ในปี 1986 และ 1987 ข้าราชการร้อยละ 50 ของเงินทุนแล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่า (ปี 1988 คืบ ร้อยละ 60 ของเงินทุนปี 1989 และ 1990 คืบร้อยละ 70 ของเงินทุน) ซึ่งจะมีผลให้มีการระบายสต็อกข้าวออกสู่ตลาดมากขึ้น โดยยกเลิกข้อกำหนดที่ให้ชาวนาต้องนำเงินทุนยืมส่วนที่รับไว้จากการลดหย่อนมาซื้อข้าวจากสต็อกของรัฐบาล

ในกรณีที่ตลาดโลกต่ำกว่าอัตราการค้าขายคืน รัฐบาลโดย CCC จะต้องจ่ายพันธบัตรการตลาดเพื่อการส่งออก (Export Marketing Certificate) ซึ่งแลกเปลี่ยนเป็นเงินได้โดยกำหนดมูลค่าให้เท่ากับความแตกต่างระหว่างราคาตลาดโลกกับอัตราการค้าขายคืน ทั้งนี้ โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ข้าวของสหรัฐฯ สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก การแจกจ่ายพันธบัตรการตลาดเพื่อการส่งออกนี้ เริ่มขึ้นตั้งแต่ 1 สิงหาคม 2529

การลดอัตราดอกเบี้ยและอัตราการค้าขายคืนลงจะทำให้ราคาข้าวภายในของสหรัฐฯ ลดลง จะเป็นการช่วยผู้ส่งออกในการลดต้นทุนและเป็นการส่งเสริมการส่งออก ขณะเดียวกันก็จะทำให้สต็อกข้าวของ CCC ลดลง การระบายสต็อกข้าวออกสู่ตลาดมีผลให้ราคาข้าวสหรัฐฯ ไหม้ต่ำลง

(2) การจ่ายชดเชยเป็นผลผลิต จะมีผลให้ชาวนาได้รับผลผลิตเพิ่มขึ้นจากการผลิตข้าวปกติ ทำให้ต้นทุนการผลิตข้าวต่อหน่วยของชาวนาลดลง แต่เนื่องจากผลผลิตที่ชดเชยให้จะคิดตามราคาตลาดโลก (Prevailing World Market Price) ซึ่งสหรัฐฯ พยายามที่จะกำหนด World Price เอง โดยให้มีราคาต่ำลง เพื่อให้ราคาส่งออกของสหรัฐฯ สามารถขายแข่งขันได้ในตลาดโลก และเป็นการลดการจ่ายชดเชยให้แก่ชาวนาลงอีกทางหนึ่งด้วย

(3) ในระยะแรกของ Farm Act นี้ รัฐบาลมีภาระค่าใช้จ่ายในการชดเชยให้ชาวนาและโรงสี รวมทั้งผู้ส่งออกมากขึ้นจากที่คาดไว้เดิม 26 พันล้านเหรียญสหรัฐ เป็น 31 - 35 พันล้านเหรียญสหรัฐ เพราะการให้อุดหนุนและยังต้องแบกรับภาระในการเก็บรักษาที่เพิ่มขึ้น แต่ในปี ต่อ ๆ ไป ภาระการใช้จ่ายดังกล่าวจะลดลง

(4) ชาวนาจะมีรายได้จากรัฐบาลคงเดิม (จาก Target Price) และต้องรับภาระในการขายข้าวเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันชาวนาก็จะเร่งเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

ของคน เพื่อชดเชยกับการลดเนื้อที่เพาะปลูก เนื่องจากผลผลิตที่ได้เพิ่มขึ้นจะทำให้ได้รับประโยชน์จากโครงการเพิ่มขึ้น

## 2. ผลกระทบต่อตลาดข้าวของไทย

### (1) ผลกระทบระยะสั้น

- วิธีการจ่ายชดเชยให้แก่เกษตรกรและผู้ส่งออก โดยส่วนหนึ่งจะจ่ายเป็นผลผลิต ทำให้มีการระบายสินค้าเกษตรออกจากสต็อกของสหรัฐฯ จะมีผลทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกโน้มต่ำลง และส่งผลกระทบต่อ การส่งออกข้าวของไทย ปรากฏว่า ในระยะ 10 เดือนแรกของปี 2529 ไทยส่งข้าวออกจำนวน 4.0 ล้านตัน มูลค่า 17,771.8 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับระยะเดียวกันของปีก่อน ซึ่งส่งออกได้ 3.6 ล้านตัน มูลค่า 20,183.8 ล้านบาท ปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.1 แต่มูลค่ากลับลดลงร้อยละ 12.0 ทำให้ข้าวคุณภาพดีของไทยส่งออกได้ลดลง เนื่องจากต้องประสบการแข่งขันกับข้าวของสหรัฐฯ

- นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังมีมาตรการให้สินเชื่อเพื่อการส่งออก รวมทั้งโครงการแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรระหว่างสหรัฐฯ กับซาอุดีอาระเบีย และไนจีเรีย ซึ่งทั้ง 2 ประเทศนี้เป็นลูกค้ารายใหญ่ของไทย จึงมีผลกระทบต่อ การส่งออกข้าวของไทยไปยังตลาดเหล่านี้

### (2) ผลกระทบระยะยาว

- การกำหนดหลักเกณฑ์ของ Farm Act ฉบับใหม่ในการกำหนด Target Price และ Loan Rate ลดลง ทำให้ชาวนาสหรัฐฯ ได้รับการชดเชยลดลง ในขณะที่ชาวนาจำเป็นต้องมีการะในการขายผลผลิตของตน ทำให้ชาวนามีแนวโน้มที่จะลดการผลิตข้าวลงในระยะยาว

- อย่างไรก็ตาม โครงการนี้จะช่วยกระตุ้นประสิทธิภาพการตลาดของผลผลิต เกษตรสหรัฐฯ ให้ดีขึ้นในระยะยาว เนื่องจากชาวนา โรงสี และผู้ส่งออกสามารถปรับตัวตามราคาผลผลิตที่โน้มต่ำลงให้มีราคาใกล้เคียงกับราคาตลาดโลกยิ่งขึ้น

- ในระยะยาว รัฐบาลสหรัฐฯ กำหนดอัตราค่าการจ่ายเงินให้สูงขึ้น

เรื่อย ๆ ซึ่งอาจสูงกว่าราคาตลาดโลกได้ แต่ก็มีความการพันมัตการตลาดเพื่อการส่งออก ซึ่งจะครึ่งราคาส่งออกข้าวของสหรัฐฯ ให้เท่ากับราคาตลาดโลกตามที่สหรัฐฯ กำหนดเอาไว้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดราคาตลาดโลกของสหรัฐฯ อาจอยู่ในระดับที่จะกระทบกระเทือนตลาดข้าวของไทยได้

### 3. ผลกระทบต่อข้าวโพด

กลไกของรัฐบัญญัติในเรื่องข้าวโพด

- สหรัฐฯ ประกาศราคาเป้าหมายของข้าวโพดระหว่างปี 2529 - 2533 ให้มีแนวโน้มลดต่ำลงทุกปี
- เปลี่ยนระบบการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร ทำให้เกษตรกรมีกำไรในการ

นำข้าวโพดออกมาจำหน่ายในตลาดโลกมากขึ้น โดยรัฐบาลให้เงินอุดหนุนบางส่วน

- กำหนดวงเงินสินเชื่อให้แก่เกาหลีใต้ เพื่อซื้อข้าวโพดจากสหรัฐฯ

จำนวน 40 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี 2530 คิดเป็นข้าวโพด 500,000 ตัน

การดำเนินการตามรัฐบัญญัติการเกษตรสหรัฐฯ มีผลทำให้ราคาข้าวโพดในตลาดโลกโน้มต่ำลง ส่งผลกระทบต่อการส่งออกข้าวโพดของไทย

นอกจากนี้ มาตรการให้สินเชื่อแก่เกาหลีใต้ได้ส่งผลกระทบต่อ การส่งออกข้าวโพดของไทยไปยังเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นตลาดข้าวโพดสำคัญของไทย และในระยะยาว ไทยอาจต้องสูญเสียตลาดข้าวโพดสำคัญให้กับสหรัฐฯ ได้

### 4. ผลกระทบต่อน้ำตาล

กลไกของรัฐบัญญัตินี้ในเรื่องน้ำตาล

- สหรัฐฯ ประกาศราคาเป้าหมายของน้ำตาลให้มีแนวโน้มลดต่ำลง
- กำหนดมาตรการเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลในประเทศ

โดยกำหนดโควตานำเข้าน้ำตาลลดลงเหลือเพียงประมาณ 1 ล้านชอร์ตตัน และจัดเก็บค่า

ธรรมเนียมการนำเข้าน้ำตาลที่เกินจำนวนโควตา เพื่อรักษาระดับราคาน้ำตาลภายในประเทศ

ไม่ให้ตกต่ำเกินไป

การกำหนดโควตานำเข้าดังกล่าว ทำให้สต็อกน้ำตาลในตลาดโลกเพิ่มขึ้น และ  
ส่งผลกระทบต่อประเทศผู้ผลิตน้ำตาลเพื่อการส่งออก รวมถึงประเทศไทยด้วย อันเป็นผลจาก  
ราคาน้ำตาลที่ลดลง

---

จาก : วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

ปีที่ 17 ฉบับที่ 183 ตุลาคม 2529 หน้า 1 - 4