

## สาระสำคัญของรัฐบัญญัติว่าด้วยความมั่นคงด้านอาหาร พ.ศ. 2528

### (The Food Security Act of 1985) ของสหรัฐอเมริกา

รัฐบัญญัติว่าด้วยความมั่นคงด้านอาหาร พ.ศ. 2528 ของสหรัฐอเมริกา หรือที่คนไทยทั่ว ๆ ไป เรียกว่า Farm Bills หรือ Farm Act มีสาระสำคัญในรายละเอียดมากมาย และครอบคลุมสินค้าเกษตรหลายประเภท รวมทั้งข้าวด้วยในความเป็นจริงแล้วกฎหมายเกษตรของสหรัฐมิใช่ว่าจะเพิ่งเริ่มใช้ แต่สหรัฐได้เริ่มใช้กฎหมายเกษตรนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 และได้ทำการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดในสาระสำคัญเรื่อยมา เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ของสินค้าเกษตรทั้งในประเทศและในตลาดโลก สำหรับรัฐบัญญัติหรือกฎหมายเกษตรฉบับใหม่ล่าสุดนี้ มีวัตถุประสงค์หลักอยู่ 3 ข้อ คือ

- ก. เพื่อทำให้เกิดความมั่นคงในระดับราคาของสินค้าเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาที่เกษตรกรได้รับ (price stabilization)
- ข. เพื่อยกระดับรายได้ของเกษตรกร (income support) และ
- ค. เพื่อทำให้การส่งออกสินค้าเกษตรของสหรัฐฯ ไปในตลาดโลกสามารถแข่งขันได้

นอกจากวัตถุประสงค์หลักทั้ง 3 ข้างต้นนี้แล้ว ยังมีวัตถุประสงค์ย่อย ๆ อีกหลายข้อ อาทิ การบรรลุมูลวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อข้างต้นจะต้องไม่ไปทำลายระบอบการค้าเสรี ยกเว้นเสียแต่ว่าประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะมีนโยบายการค้าที่ไม่เสรี หรือการบรรลุมูลวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อนี้ จะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาภัยกับรัฐบาลอย่างมากในภายหน้า เช่น เกิดผลผลิตที่มากเกินไป เป็นต้น

สาระสำคัญในรัฐบัญญัติใหม่เกี่ยวกับข้าว เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ประกอบด้วย

#### 1. การเปลี่ยนแปลงราคารับจำนำข้าวเปลือก

เกษตรกรในสหรัฐฯ ที่มีทางเลือกที่จะขายข้าวเปลือกของเขาอยู่ 2 ทาง คือ ทางแรก ขายออกสู่ตลาดในราคาตลาด ทางที่สอง นำข้าวเปลือกไปจำนำไว้กับบริษัทสินเชื่อบริษัทสินค้าเกษตร (Commodity Credit Corporation หรือที่เรียกย่อว่า CCC)

ซึ่งเป็นหน่วยงานของกระทรวงเกษตร โดยได้รับเงินในราคาที่เรียกว่า ราคาจำนำ (loan rate) โดยปกติแล้ว รัฐบาลจะตั้งราคาจำนำนี้ให้ต่ำกว่าราคาตามฤดูกาล ซึ่งถือเป็นราคาเฉลี่ย 5 เดือน (สค.-ธค.) ซึ่งถือเป็นราคาตลาด ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาขายฝากกับ CCC ทั้งหมด ซึ่งจะทำให้ CCC ต้องรับภาระการเก็บข้าวเปลือกไว้ในสต็อกมากเกินไป แต่ในระยะ 3-4 ปีที่ผ่านมา ราคาตามฤดูกาลตามท้องตลาดกลับลดต่ำลงมากกว่าราคาจำนำ เมื่อเป็นเช่นนี้ราคาจำนำจึงกลายเป็นราคาประกัน (price support) โดยปริยาย จึงทำให้เกษตรกรนำเข้ามาขายฝากให้กับ CCC แทนการจำนำข้าว ซึ่งทำให้ข้าวในสต็อกเพิ่มปริมาณมากขึ้น ประมาณการว่า CCC มีสต็อกทั้งข้าวเปลือกและข้าวสารรวมกันอยู่ประมาณ 2-2.2 ล้านตัน ดังนั้น ในกฎหมายฉบับใหม่จึงทำการเปลี่ยนแปลงราคาจำนำใหม่ คือ จากเดิมเคยตั้งไว้เท่ากับ 179 เหรียญ/ตันข้าวเปลือก มาเป็นดังนี้ คือ

- 1.1 ราคาจำนำต่ำสุดสำหรับข้าวของปี 2529 เท่ากับ 159 เหรียญ/ตันข้าวเปลือก
- 1.2 สำหรับข้าวของปี 2530-2533 ราคาจำนำจะเลือกเอาระหว่างราคาใดราคาหนึ่งที่มีระดับสูงกว่าดังนี้
  - 1.2.1 ร้อยละ 85 ของค่าเฉลี่ยเคลื่อนที่ 5 เดือนของราคาตลาด (5-year moving average) โดยตัดราคาที่สูงที่สุดและต่ำสุดออก หรือ
  - 1.2.2 กำหนดราคาจำนำไว้เท่ากับ 143 เหรียญ/ตันข้าวเปลือก

โดยที่ราคาจำนำสำหรับปี 2530-2533 นี้ จะต้องไม่ลดลงเกินกว่าร้อยละ 5 จากราคาจำนำปีก่อนหน้านี้

## 2. การไถ่ถอนข้าวที่นำมาจำนำไว้กับ CCC (Loan repayment)

ถ้าเกษตรกรต้องการที่จะไถ่ถอนข้าวที่นำมาจำนำไว้กับ CCC ก็สามารถทำได้ โดยที่การไถ่ถอนคืนนั้นจะต้องทำก่อนที่จะหมดอายุสัญญาจำนำข้าว และจะต้องเสียดอกเบี้ยค่าฝากข้าวตามอัตราดอกเบี้ยของท้องตลาดคิดตามวัน โดยการไถ่ถอนคืนนี้รัฐบาลอนุโลมให้เกษตรกรมีทางเลือก 2 ทาง แล้วแต่ว่าอย่างไรจะน้อยกว่ากันดังนี้

- 2.1 จ่ายคืน เท่ากับราคาที่เป็นเกณฑ์ราคาข้าวมาจำหน่าย หรือ
- 2.2 ซึ่งมีทางเลือกอีก 2 ทาง โดยเลือกเอาราคาที่สูงกว่าจากราคาใดราคาหนึ่งดังนี้คือ
  - 2.2.1 จ่ายคืน เท่ากับราคาข้าวในตลาดโลก หรือ
  - 2.2.2 สำหรับปี 2529 และ 2530 นี้ สามารถจ่ายคืนแค่ร้อยละ 50 ของราคาข้าวที่นำมาจำหน่ายไว้ สำหรับปี 2531 ให้จ่ายคืน เท่ากับร้อยละ 60 และสำหรับปี 2532-33 ให้จ่ายคืน เท่ากับร้อยละ 70 ของราคาข้าวที่นำมาจำหน่ายไว้

โดยเกษตรกรผู้มีสิทธิ์จะไถ่ถอนคืนตามอัตราข้างต้นนี้ จะต้องซื้อใบรับประกันสินค้า (negotiable marketing certificates) จาก CCC เป็นมูลค่าสูงสุดได้ไม่เกินครึ่งหนึ่งของผลต่างระหว่าง เงินที่ถูกไปกับเงินที่นำมาจ่ายคืนจากการนำข้าวมาจำหน่าย

### 3. การเปลี่ยนแปลงราคาเป้าหมาย (Target price)

นอกจากราคาจำหน่ายจะเป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้ราคาสินค้าเกษตรมั่นคงแล้ว รัฐบาลสหรัฐฯ ยังต้องการยกระดับรายได้ของเกษตรกรของตนโดยตั้งราคาเป้าหมายเอาไว้ด้วย กล่าวคือ ราคาเป้าหมายนี้จะอยู่สูงกว่าราคาจำหน่ายและราคาตามฤดูกาลมาก ตัวอย่างเช่น ราคาเป้าหมายของข้าวในปี 2529 จะเท่ากับ 262 เหรียญ/ตันข้าวเปลือก เป็นต้น ในขณะที่ราคาจำหน่ายตั้งไว้เพียง 159 เหรียญ/ตันข้าวเปลือก เมื่อเป็นเช่นนี้ราคาเป้าหมายจึงดึงดูดให้เกษตรกรเพิ่มการผลิตข้าวมากขึ้น ซึ่งผลลัพธ์ ก็คือ จะต้องรับภาระเกี่ยวกับการเก็บข้าวไว้ในสต็อกเพิ่มขึ้นอีก ดังนั้น ในกฎหมายเกษตรฉบับใหม่จึงทำการลดราคาเป้าหมายเพื่อป้องกันปัญหาเกี่ยวกับผลผลิตข้าวที่จะมีมากเกินไป ดังนี้คือ ราคาเป้าหมายต่ำสุดสำหรับข้าว เท่ากับ 262 เหรียญ/ตันข้าวเปลือกในปี 2529 เท่ากับ 257 เหรียญ/ตันข้าวเปลือกในปี 2530 เท่ากับ 249 เหรียญ/ตันข้าวเปลือกในปี 2531 เท่ากับ 241 เหรียญ/ตันข้าวเปลือกในปี 2532 และ เท่ากับ 236 เหรียญ/ตันข้าวเปลือกในปี 2533

อย่างไรก็ตาม เป้าหมายที่ลดลงนี้ก็ยิ่งสูงกว่าราคาจำหน่าย และราคาตลาดตามฤดูกาลอยู่ดี ส่วนต่างระหว่างราคาเป้าหมายและราคาจำหน่ายหรือราคาตามฤดูกาลแล้วแต่ว่าราคาไหนจะสูงกว่ากันนี้ รัฐบาลจะเป็นผู้จ่ายให้กับเกษตรกรผู้ปลูกเอง ส่วนค่าจ่ายคืนให้นี้ เรียกว่า "การจ่ายเงินส่วนที่ขาดไป" หรือ deficiency payment แต่การจ่ายเงินส่วนที่ขาดไปนี้จะ

จ่ายให้เฉพาะผลผลิตส่วนที่เกิดจากที่ดินที่เกษตรกรนำไปเข้าในโครงการจำกัดพื้นที่ดิน (Acreage Limitation) เท่านั้น ผลผลิตส่วนที่เกิดจากที่ดินที่ไม่อยู่ในโครงการจำกัดพื้นที่ดินนี้จะไม่ได้รับบริการจ่ายเงินส่วนที่ขาดไป โครงการจำกัดพื้นที่ดินสำหรับการเพาะปลูกข้าวนี้จะต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 35 ของพื้นที่เพาะปลูกข้าว และสำหรับปี 2529 นี้กำหนดไว้ว่า พื้นที่เพาะปลูกข้าวจะต้องลดลงมาร้อยละ 35 ของพื้นที่เพาะปลูกข้าวทั้งหมด

#### 4. การส่งเสริมการส่งออก (Export Promotion) <sup>1/</sup>

ในส่วนนี้เป็นการรวมกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่จะทำให้สินค้าเกษตรรวมทั้งข้าวด้วยของสหรัฐฯ สามารถส่งไปขายแข่งขันได้ในตลาดโลก กลยุทธ์ต่าง ๆ พอดีแยกอธิบายได้ดังนี้คือ

4.1 การซื้อข้าวจากสหรัฐฯด้วยเงินผ่อนระยะสั้น (Short-term export credit ใช้รหัสว่า GSM 102) ในกฎหมายใหม่นี้ระบุไว้ว่ารัฐบาลจะกั้นงบประมาณไม่น้อยกว่า 5,000 ล้านดอลลาร์/ปี มาอุดหนุนการส่งออกด้านนี้ โดยกำหนดระยะเวลาผ่อนส่งจะอยู่ระหว่าง 3 เดือน - 36 เดือน โดยคิดอัตราดอกเบี้ยตามราคาท้องตลาดซึ่งจะประกาศเป็นเดือน ๆ ไป

4.2 การซื้อข้าวจากสหรัฐฯด้วยเงินผ่อนระยะปานกลาง (Intermediate-term export credit ใช้รหัสว่า GSM 301) ระบุไว้ว่า รัฐบาลจะกั้นงบประมาณไม่น้อยกว่า 500 ล้านดอลลาร์/ปี สำหรับการส่งออกสินค้าเกษตรปี 2529-31 และไม่มากไปกว่า 1,000 ล้านดอลลาร์/ปี สำหรับการส่งออกสินค้าเกษตรปี 2532-33 โดยมีระยะผ่อนส่งอยู่ระหว่าง 3 - 10 ปี

4.3 การให้เงินอุดหนุนการส่งออก (Targeted export assistance หรือเป็นที่รู้จักกันในชื่อว่า Blanded credit) กลยุทธ์อันนี้จะใช้ต่อต้านประเทศคู่แข่งของสหรัฐฯ ที่ใช้นโยบายการค้าแบบไม่เสรี เช่น อุดหนุนผู้ส่งออก หรือห้ามการนำเข้า เป็นต้น โดยระบุว่า รัฐบาลจะกั้นงบประมาณไว้ไม่น้อยกว่า 325 ล้านดอลลาร์/ปี สำหรับปี 2525-30 หรือใช้สินค้ามูลค่าเท่ากัน เพื่อช่วยเหลือการส่งออก

<sup>1/</sup> ข้อมูลของส่วนนี้ได้รับความเอื้อเฟื้อจาก คุณปณิดา รัตนานะโชติ เจ้าหน้าที่ประจำสถานทูตสหรัฐฯ อเมริกาประจำประเทศไทย แผนกเกษตร และขอขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย

4.4 การพัฒนาและการขยายตลาดสินค้าเกษตรของสหรัฐ (Development and expansion of markets) ระบุว่าในช่วงปี 2529-31 รัฐบาลจะใช้สินค้าเกษตรหรือผลิตภัณฑ์เกษตรมีมูลค่าไม่น้อยกว่า 2,000 ล้านดอลลาร์ เพื่อการนี้ โครงการนี้อาจจะทำร่วมกับโครงการเงินผ่อนระยะปานกลาง หรือถ้าประเทศผู้นำเข้าไม่มีคุณสมบัติในโครงการเงินผ่อนทั้งหลาย ปลัดกระทรวงเกษตรก็จะทำการผ่อนปรนเงื่อนไขต่าง ๆ ให้จนทำให้ประเทศนั้นสามารถนำสินค้าเกษตรจากสหรัฐฯ เข้าประเทศได้

กลยุทธ์ทั้ง 4 ข้างต้นนี้กระทำไปเพื่อต้องการให้สินค้าเกษตรของสหรัฐฯ สามารถขายแข่งขันได้ในตลาดโลก และเพื่อต้องการขยายตลาดสินค้าเกษตรของสหรัฐฯ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากกลยุทธ์ทั้ง 4 ข้างต้นนี้แล้ว รัฐบาลสหรัฐฯ ยังมีนโยบายการใช้สินค้าเกษตรเพื่อช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาทั้งหลายอีก เช่น

4.5 โครงการ P.L.480 ภายใต้หัวข้อที่ II (P.L.480 title II) ซึ่ง เป็นโครงการที่จะบริจาคสินค้าเกษตรให้กับประเทศที่ประสบกับอุทกภัยหรือภัยธรรมชาติต่าง ๆ

4.6 โครงการ P.L.480 ภายใต้หัวข้อที่ III (P.L.480 title III) ซึ่ง เป็นโครงการที่ให้ประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตรจากสหรัฐฯ ไม่ต้องจ่ายเงิน เป็นเวลาหลายปี แต่ประเทศเหล่านั้นจะต้อง เป็นประเทศกำลังพัฒนา และมีโครงการที่จะนำเข้าสินค้าเกษตรจากสหรัฐฯ ไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของตนในโอกาสต่อไป

4.7 การจ่ายเงินค่าสินค้าเกษตรที่นำเข้าโดยใช้เงินตราของประเทศผู้นำเข้า (Scale for local currencies) เป็นโครงการที่อยู่ภายใต้การชื้อขายแบบรัฐบาลต่อรัฐบาล ประเทศผู้นำเข้าสามารถจ่ายเงิน เป็นค่าสินค้าด้วยเงินตราของประเทศผู้นำเข้าที่สามารถแลกเปลี่ยนเงินเหรียญสหรัฐได้

นอกจากกลยุทธ์ทั้ง 7 ประการข้างต้นนี้แล้ว ภายใต้หัวข้อการส่งเสริมการส่งออกนี้ยังประกอบด้วยหัวข้อย่อยอื่น ๆ อีก เช่น โครงการติดตามความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการค้าของสินค้าแต่ละชนิด เพื่อที่สหรัฐฯจะได้ปรับปรุงนโยบายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ โครงการนี้ เรียกว่า Trade practices และภายใต้โครงการนี้มีหัวข้อหนึ่งกล่าวว่า "สหรัฐฯกำลังคิดว่าประเทศไทยกำลังส่งออกข้าวโดยใช้เงินนโยบายการค้าไม่เสรี" นอกจากนี้ยังมี

โครงการที่ส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรของสหรัฐอีก เช่น การเพิ่มบริการด้านความสะดวกในการขนส่งสินค้า เป็นต้น โครงการอีกโครงการหนึ่งที่น่าสนใจคือ การที่สหรัฐหันมาให้ความสนใจประเทศจีน โดยมีการระบุภายใต้หัวข้อ "การให้ความสะดวกในการส่งออก" (Facilitation of export) ว่าสหรัฐควรจะทำความสนิทสนมกับจีนให้มากกว่าที่เป็นอยู่เพื่อการส่งออกสินค้าเกษตรไปยังจีนต่อไปในอนาคต

สำหรับกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่ช่วยในการส่งเสริมการส่งออกนี้ เป็นกลยุทธ์ที่ใช้กับสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์เกษตรหลายชนิดนอกเหนือจากข้าว

---

ที่มา : มามะลิชิ เซาวกุล และ ชัยวัฒน์ คนจริง "กฎหมายเกษตรฉบับใหม่ของรัฐนำกล้าวจริงหรือ" วารสารเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ ปีที่ 13 เล่มที่ 1 มกราคม - เมษายน 2529 หน้า 2 - 7.

หมายเหตุ : พิมพ์เผยแพร่เนื่องในการอภิปรายในโอกาสครบรอบ 25 ปี บัณฑิตศึกษา สาขาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 27 มิถุนายน 2529