

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 14 มิถุนายน 2534

เมื่อรัฐบาลอเมริกันรังแกชาวนาไทย

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

การส่งออกข้าวในปี 2534 นี้ คาดว่า จะตกต่ำกว่าปี 2533 ทั้งนี้เป็นที่คาดการณ์ว่า ปริมาณข้าวส่งออกจะมีเพียงประมาณ 3.60 ล้านตัน เทียบกับ 3.93 ล้านตันในปี 2533 ภาวะฝนแล้งและศัตรูพืชระบาดอย่างรุนแรงทำให้ผลผลิตข้าวตกต่ำลง ซึ่งยังผลให้ราคาข้าวภายในประเทศถีบตัวสูงขึ้นเมื่อเทียบกับราคาข้าวในตลาดโลก โดยที่การผลิตข้าวในประเทศผู้ผลิตที่สำคัญได้ผลดีกว่าปีที่ผ่านมา

นับตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นมา ปริมาณข้าวส่งออกของไทยมีมากกว่าปีละ 4 ล้านตัน โดยมียอดส่งออกสูงสุด 6.14 ล้านตันในปี 2532 แต่หลังจากนั้นปริมาณการส่งออกลดลงเหลือต่ำกว่าปีละ 4 ล้านตัน

ตลาดข้าวระหว่างประเทศเป็นตลาดที่ค่อนข้างแบบบาง (thin market) เพราะปริมาณข้าวที่ซื้อขายกันในตลาดโลกมีเพียงประมาณ 5% ของปริมาณข้าวที่ผลิตได้ทั้งโลก ประเทศผู้ผลิตข้าวเกือบทั้งหมด (ยกเว้นสหรัฐอเมริกา) ล้วนแล้วแต่เป็นผู้บริโภคข้าวด้วย ต่อเมื่อมีส่วนเกินจากการบริโภคภายในประเทศจึงจะส่งออก ในขณะที่ความต้องการข้าวในการบริโภคค่อนข้างคงตัวแต่ปริมาณการผลิตมีความแปรปรวนอย่างสูง เพราะขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ ความแปรปรวนของปริมาณการผลิตนำมาซึ่งความผันผวนของราคาในตลาดโลก รัฐบาลประเทศต่างๆจึงมักจะดำเนินนโยบายข้าวในแนวทางที่ป้องกันมิให้ราคาข้าวภายในประเทศได้รับความกระทบกระเทือนจากความผันผวนของราคาข้าวในตลาดโลก

การดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาลประเทศต่างๆในโลกนี้อาจจำแนกออกเป็น 2 แนวทาง คือ **แนวทางที่หนึ่ง** ได้แก่ การให้เงินอุดหนุนในการเพาะปลูกและการส่งออกข้าวโดยมุ่งเพิ่มพูนสวัสดิการและฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวเป็นสำคัญ จากการศึกษาของกระทรวงเกษตรอเมริกันโดยใช้ข้อมูลระหว่างปี 2525-2529 ประเทศที่ดำเนินนโยบายข้าวในแนวทางดังกล่าวนี้ โดยที่อัตราอุดหนุนการเพาะปลูกข้าวอยู่ในระดับสูงยิ่ง ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ บราซิล ประชาคมยุโรป สหรัฐอเมริกา และได้หันตามลำดับ

แนวทางที่สอง ได้แก่ การกตราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำกว่าราคาข้าวในตลาดโลก โดยพยายามรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวภายในประเทศ ทั้งนี้เพื่อปกป้องคุ้มครองผู้บริโภค

ยิ่งกว่าที่จะช่วยคุ้มครองชาวนา ประเทศที่ดำเนินนโยบายในแนวทางดังกล่าวนี้ ได้แก่ ในจีเรีย อินโดนีเซีย และอินเดีย

แม้ว่ารัฐบาลไทยจะดำเนินนโยบายลูกผสม แต่ผลกระทบทางนโยบายเอเนอเซียยังไปในด้านการกดราคาข้าวภายในประเทศ ในช่วงเวลา 40 ปีเศษที่ผ่านมา การเก็บพรีเมียมข้าวหรือค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวได้ช่วยให้ค่าครองชีพในเขตนาครต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และยังผลให้อัตราค่าจ้างในภาคอุตสาหกรรมอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่เกื้อกูลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืน

แต่การดำเนินนโยบายข้าวไม่ว่าจะเป็นแนวนโยบายใด ล้วนมีผลบิดเบือนการผลิตและการบริโภคข้าวภายในประเทศให้เบี่ยงเบนจากสภาพธรรมชาติของสังคมเศรษฐกิจด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งขัดต่อแนวความคิดเศรษฐกิจเสรีนิยม หลักการพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมมีอยู่ว่า ประเทศต่างๆควรจะใช้ความชำนาญพิเศษ (specialization) ในการผลิตสินค้าและบริการที่ตนมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) เพื่อนำไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าที่ตนไม่มีความชำนาญพิเศษในการผลิต หากการค้าระหว่างประเทศเป็นไปโดยเสรี สวัสดิการของประชาชนในประเทศคู่ค้าจะมีมากกว่าในกรณีที่ทุกประเทศต่างดำเนินนโยบายพึ่งตนเองและกีดกันการค้าระหว่างประเทศ

การให้เงินอุดหนุนเพื่อการส่งออก ถือเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม เพราะการให้เงินอุดหนุนเพื่อการส่งออกมีผลในการบิดเบือนการค้า โดยทำให้การผลิตสินค้าและบริการต่างๆไม่เป็นไปตามความชำนาญพิเศษและความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบตามธรรมชาติ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade) หรือที่เรียกย่อๆว่า GATT ซึ่งมีฐานะเป็นระเบียบการค้าระหว่างประเทศในระบบทูนนิยมโลกหลังสงครามโลกครั้งที่สองร่างขึ้นบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม บทบัญญัติของ GATT มาตรา 16 จึงระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ภาคีสมาชิก GATT จักต้องขจัดเงินอุดหนุนเพื่อการส่งออกที่ให้แก่สินค้าทุกชนิด อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับของ GATT ตามมาตรา 16 มีข้อยกเว้นว่า การให้เงินอุดหนุนเพื่อการส่งออกสินค้าขั้นปฐมเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ ข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ทำให้ข้อบังคับของ GATT ไม่สามารถจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยมได้อย่างเต็มที่

โดยที่ GATT เปิดช่องให้มีการอุดหนุนการส่งออกสินค้าขั้นปฐมได้ บรรดาประเทศมหาอำนาจทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และประชาคมยุโรป จึงพากันให้เงินอุดหนุนการเพาะปลูกและการส่งออกข้าว หากยึดถือหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมแล้ว ประเทศมหาอำนาจเหล่านี้จะไม่อยู่ในฐานะผู้ผลิตข้าวอีกต่อไป เพราะไม่มีความชำนาญพิเศษและความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการเพาะปลูกข้าว หากการผลิตและการค้าข้าวเป็นไปโดยเสรี

ประเทศมหาอำนาจเหล่านี้จะต้องแปรสภาพเป็นผู้นำเข้าข้าว แต่ด้วยพลังทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ รัฐบาลเหล่านี้จึงยังคงดำเนินนโยบายการอุดหนุนการเพาะปลูกข้าวต่อไป

การให้เงินอุดหนุนในการผลิตและการส่งออกข้าวทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำลงจากระดับที่ไม่มีนโยบายดังกล่าวนี้ เพราะนโยบายดังกล่าวนี้ทำให้ปริมาณการผลิตและการส่งออกมีมากกว่าระดับที่เป็นไปโดยธรรมชาติ หากปราศจากนโยบายเช่นนี้ ข้าวไทยจะสามารถทะลุทะลวงสู่ตลาดอเมริกัน ญี่ปุ่น และประชาคมยุโรปได้ไม่มากนักน้อย ซึ่งจะช่วยยกฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนาได้โดยอ้อม อย่างไรก็ตาม ไม่เพียงแต่ข้าวไทยจะไม่สามารถเจาะตลาดประเทศมหาอำนาจได้มากเท่าที่ควรแล้ว ยังต้องเผชิญกับการแข่งขันในตลาดจากประเทศมหาอำนาจอีกด้วย ในขณะที่ญี่ปุ่นไม่สามารถส่งข้าวออกได้ ประชาคมยุโรปแม้จะส่งข้าวออกได้ แต่ปริมาณการส่งออกยังน้อยนัก มีเฉพาะแต่สหรัฐอเมริกาที่สามารถส่งออกข้าวจำนวนมาก ทั้งๆที่ประชาชนชาวอเมริกันมิได้บริโภคข้าวเป็นอาหารหลัก และระบบเศรษฐกิจอเมริกันมิได้มีความชำนาญพิเศษและความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการเพาะปลูกข้าว แต่ด้วยนโยบายการพยุงราคาและการให้เงินอุดหนุนในการเพาะปลูกข้าวซึ่งมีมาตั้งแต่ปี 2481 สหรัฐอเมริกาก็กลายเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวรายสำคัญ โดยในบางช่วงเวลาสามารถครองความเป็นผู้นำในการส่งออก ในระหว่างปี 2523-2527 ตำแหน่งผู้ส่งออกอันดับที่หนึ่งตกแก่ไทย ส่วนแบ่งตลาดของข้าวไทยเพิ่มขึ้นจาก 20.32% ในปี 2522 เป็น 33.58% ของปริมาณข้าวที่มีการซื้อขายกันในตลาดโลกในปี 2527 ในขณะที่ส่วนแบ่งตลาดของข้าวอเมริกันลดลงจาก 21.89% ในปี 2522 เหลือเพียง 17.38 % ในปี 2527 ในปี 2528 รัฐสภาอเมริกันได้ผ่านกฎหมาย Food Security Act of 1985 (หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า Farm Act) โดยที่บทบัญญัติอันว่าด้วยข้าว (Rice Title) ในกฎหมายฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะแย่งชิงส่วนแบ่งตลาดคืนจากไทย ดังนั้น จึงเปิดช่องให้จ่ายเงินอุดหนุนในอัตราสูงกว่า 100% ของราคาส่งออกได้

ในปี 2529 บริษัทสินเชื่อโภคภัณฑ์ (Commodity Credit Corporation หรือ CCC) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงเกษตรอเมริกันที่มีหน้าที่ในการรับจำนำโภคภัณฑ์ตาม Food Security Act of 1985 ได้นำข้าวจำนวน 2 ล้านตัน ซึ่งเก็บสต็อกไว้ระหว่างปี 2524-2528 ระบายสู่ตลาด ยังผลให้ราคาข้าวชนิด 100% ณ กรุงเทพฯ ลดลงเมตริกตันละ 30-40 เหรียญอเมริกัน จากระดับเมตริกตันละ 210-220 เหรียญอเมริกัน เหลือเพียง 180-190 เหรียญอเมริกัน การตกต่ำของราคาข้าวไทยดังกล่าวนี้เกิดขึ้นพร้อมๆกับการซื้อข้าวเพิ่มขึ้นของบราซิล และการเลิกเก็บพรีเมียมข้าวของรัฐบาลไทยในเดือนมกราคม 2529 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ศึกษาพบว่า การระบายข้าวอเมริกันจำนวน 2 ล้านตันสู่ตลาดโลกในปี 2529 ทำให้ราคาข้าวเปลือกในประเทศไทยลดลงประมาณตันละ 400 บาท หรือประมาณ 15% ของราคา

ข้าวเปลือกในขณะนั้น นโยบายการพุงราคาและการให้เงินอุดหนุนการเพาะปลูกข้าวของรัฐบาลอเมริกันจึงสร้างความเสียหายแก่ชาวนาไทย และนับเป็นกรณีตัวอย่างอันดีว่า รัฐบาลอเมริกันรังแกชาวนาไทย

แม้ว่านโยบายของรัฐบาลอเมริกันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ชาวไทยในปี 2529 แต่รัฐบาลไทยก็ขลาดเกินกว่าที่จะปกป้องผลประโยชน์ของชาวนาด้วยการนำเรื่องร้องเรียนต่อ GATT เพื่อให้ไต่สวนและชี้ขาด แต่ต่อมาในปี 2530 จะมีนโยบายที่เด่นชัดว่าจะฟ้องร้องต่อ GATT แต่การฟ้องร้องก็ไม่ได้เกิดขึ้นไม่ สิ่งเดียวที่กระทรวงพาณิชย์ทำได้ ก็คือการร้องแรกแหกกระเชอเกือบทุกครั้งที่รัฐบาลอเมริกันระบายข้าวสู่ตลาดโลก

ในเดือนมีนาคม 2534 รัฐบาลอเมริกันได้ทำสัญญาขายข้าวชนิด 35% จำนวน 63,000 ตันแก่ฟิลิปปินส์ในลักษณะกึ่งให้ความช่วยเหลือตามรัฐบัญญัติ 480 (PL 480) ในการนี้ประเทศผู้ซื้อสามารถชำระเงินด้วยเงินตราสกุลท้องถิ่นแทนเงินดอลลาร์อเมริกันได้ สัญญาข้าวที่สหรัฐขายแก่ฟิลิปปินส์ครั้งนี้มีมูลค่า 20 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ผ่อนชำระภายในกำหนด 30 ปี โดยคิดอัตราดอกเบี้ย 4% ต่อปี เมื่อคำนวณตามราคาปัจจุบัน ซึ่งรวมต้นทุนและค่าขนส่งถึงนครนิวยอร์กจะตกประมาณตันละ 187.80 เหรียญอเมริกัน ในขณะที่ข้าวเกรดเดียวกันที่ขายในตลาดระหว่างประเทศมีราคาตันละ 257 เหรียญอเมริกัน แสดงว่า ข้าวอเมริกันขายต่ำกว่าราคาตลาดถึงตันละ 69.20 เหรียญอเมริกัน โดยที่ข้าวอเมริกันที่นำออกขายนี้เป็นข้าวในสต็อกของ CCC ตามโครงการพุงราคานั่นเอง กระทรวงพาณิชย์ไทยไม่สามารถทำอะไรอย่างอื่นนอกเหนือไปจากการยื่นหนังสือประท้วงต่อสถานทูตอเมริกันประจำประเทศไทย (แนวหน้า ฉบับวันที่ 30 มีนาคม 2534) อย่างไรก็ตาม การณ์ปรากฏต่อมาว่า รัฐบาลฟิลิปปินส์มิได้ซื้อข้าวราคาถูกจากสหรัฐอเมริกา เนื่องจากสต็อกข้าวภายในประเทศมีพอเพียงแก่การบริโภค แต่หันไปซื้อถั่วเหลืองแทน (*Bangkok Post* ฉบับวันที่ 31 พฤษภาคม 2534)

ต่อมาในปลายเดือนพฤษภาคม 2534 รัฐบาลอเมริกันตกลงขายข้าวราคาถูกตามรัฐบัญญัติ 480 แก่ไต้หวันจำนวน 60,000 ตัน มูลค่า 10 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ผ่อนชำระภายใน 7 ปี โดยคิดดอกเบี้ยในอัตรา 4% กระทรวงพาณิชย์ไทยมีจดหมายประท้วง เพราะมีผลกระทบกระเทือนต่อการส่งออกข้าวเกรดต่ำของไทย (*The Nation* ฉบับวันที่ 31 พฤษภาคม 2534)

นอกเหนือจากการให้เงินอุดหนุนแล้ว การห้ามการนำเข้าข้าวก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ทำให้การค้าข้าวระหว่างประเทศไม่ขยายตัวเท่าที่ควร ญี่ปุ่นและเกาหลีได้เป็นตัวอย่างของประเทศที่ปกป้องชาวนาของตนด้วยการห้ามนำเข้าข้าว รัฐบาลอเมริกันเคยพยายามกดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดสำหรับข้าวอเมริกัน แต่ไร้ผล ทั้งนี้เพราะชาวนาเป็นกลุ่มการเมืองที่ทรงอิทธิพลในพรรคเสรีประชาธิปไตยซึ่งเป็นรัฐบาล ในปี 2529 สมาคมโรงสีอเมริกันเคยขอความร่วมมือ

จากสมาคมพ่อค้าข้าวส่งออกไทยให้กดดันรัฐบาลญี่ปุ่นให้เปิดตลาดข้าว แต่ฝ่ายไทยไม่เล่นด้วยการเปิดตลาดข้าวญี่ปุ่นไม่เป็นประโยชน์แก่ไทยมากนัก เพราะชาวญี่ปุ่นบริโภคข้าวพันธุ์ japonica แต่ไทยปลูกข้าวพันธุ์ indica

การห้ามการนำเข้านั้นขัดต่อหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม เพราะหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมมีแต่จะส่งเสริมให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัว การห้ามการนำเข้าจึงละเมิดทบทบัญญัติมาตรา 11 ของ GATT แต่ในขณะที่มีการร่างข้อตกลง GATT นั้น ประเทศมหาอำนาจได้ผลักดันให้มีข้อยกเว้นเพื่อปกป้องกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทในประเทศมหาอำนาจนั่นเอง ดังนั้น มาตรา 11 (2) (C) จึงมีข้อยกเว้นว่า การห้ามนำเข้าผลิตผลการเกษตรและผลิตผลการประมงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถทำได้ ด้วยเหตุนี้เอง การที่ญี่ปุ่นและเกาหลีได้ห้ามนำเข้าข้าวจึงมิได้ละเมิดทบทบัญญัติของ GATT ข้อที่น่าประหลาดใจยิ่งก็คือ รัฐบาลไทยได้ประกาศใช้มาตรการการห้ามนำเข้าข้าวเจ้า ข้าวเหนียว ข้าวเปลือก และข้าวอนามัยหรือข้าวที่ปรุงแต่งแล้วด้วย ทั้งนี้ ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับที่ 61 (พ.ศ.2514) ซึ่งออกตามความในพระราชกฤษฎีกาควบคุมการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2496 (พระราชกฤษฎีกานี้ ออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ.2482)

ประเด็นเรื่องการให้เงินอุดหนุนการผลิตและการส่งออกสินค้าขั้นปฐม และประเด็นเรื่องการห้ามนำเข้าผลิตผลการเกษตรและผลิตผลการประมง เป็นประเด็นสำคัญในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ซึ่งคาราคาซังอยู่ในขณะนี้ เพราะข้อยกเว้นทั้งสองนี้ละเมิดหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม ซึ่งกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของประเทศกลุ่มโลกที่สามที่ต้องอาศัยรายได้จากการส่งออกสินค้าขั้นปฐมอย่างสำคัญ ในประเด็นแรก สหรัฐอเมริกาได้ร่วมกับกลุ่มประเทศแครีนส์ (Cairns Group) ในการผลักดันให้เลิกการให้เงินอุดหนุนสินค้าเกษตร แต่ประชาคมยุโรปยังไม่ยินยอม ส่วนสหรัฐฯแม้จะประกาศจุดยืนอยู่ข้างกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา แต่ก็มีพฤติกรรมชนิด 'มือถือสาปากถือศีล' โดยที่ยังคงให้เงินอุดหนุนการผลิตและการส่งออกสินค้าเกษตรต่อไป ในประเด็นที่สอง ทั้งญี่ปุ่นและเกาหลีได้ยังคงยืนยันที่จะห้ามนำเข้าผลิตผลการเกษตรและผลิตผลการประมง

ตราบเท่าที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมทบทบัญญัติของ GATT ให้เป็นไปตามหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม รัฐบาลอเมริกันจะยังคงรังแกชานาไทยได้ต่อไป