

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 28 มิถุนายน 2534

เมื่อโรงสีอเมริกันเล่นงานชาวนาไทย

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

สมาคมโรงสีอเมริกัน (U.S. Rice Millers Association) ได้ยื่นข้อร้องเรียนต่อกระทรวงพาณิชย์อเมริกันว่า รัฐบาลไทยได้ให้การอุดหนุนการส่งออกข้าว จนราคาข้าวส่งออกของไทยต่ำกว่าระดับอันเป็นที่ยอมรับได้ จึงร้องขอให้รัฐบาลอเมริกันจัดเก็บอากรขาเข้าเพื่อตอบโต้ข้าวไทย (countervailing duty) ทั้งนี้เป็นรายงานข่าวเมื่อกลางเดือนพฤษภาคม ที่ผ่านมา

ในทัศนะของรัฐบาลอเมริกัน การที่สหรัฐอเมริกามีปัญหาการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ส่วนสำคัญเป็นเพราะสหรัฐเผชิญกับภาวะการค้าอันไม่เป็นธรรม (unfair trade) จากประเทศคู่ค้า แม้ว่านักเศรษฐศาสตร์นามอุโฆษจำนวนมากจะไม่ยอมรับบทวิเคราะห์ดังกล่าวนี้ แต่บทวิเคราะห์เช่นนี้เองที่เป็นปรัชญาพื้นฐานของ Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 (หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า Trade Act) อันมีบทบัญญัติแห่งมาตรา 301 อันเนื่องชื่อ

การให้เงินอุดหนุนเพื่อการส่งออก (export subsidy) ถือเป็นปฏิบัติการของการค้าอันไม่เป็นธรรม เพราะการให้เงินอุดหนุนเพื่อการส่งออกมีผลในการบิดเบือนการค้า (trade distortion) สินค้าที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประเทศผู้ผลิตจะถูกนำเข้าสู่สหรัฐมากกว่าปกติเมื่อเทียบกับกรณีที่ไม่มีเงินอุดหนุน เพราะการให้เงินอุดหนุนจะทำให้ราคาสินค้าส่งออกต่ำกว่าปกติ ในบางกรณี การทะลักเข้ามาของสินค้าเข้ามีมากถึงขนาดที่สร้างความเสียหายอย่างร้ายแรง (serious injury) แก่การผลิตและการค้าภายในสหรัฐเอง ผู้ผลิตสินค้านั้นในสหรัฐจึงต้องร้องขอให้รัฐบาลอเมริกันจัดเก็บอากรขาเข้าเพื่อตอบโต้ (countervailing duty) อากรขาเข้าพิเศษดังกล่าวนี้ ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า CVD เป็นมาตรการที่ใช้ในการลดล้างผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการให้เงินอุดหนุน อาทิเช่น หากพบว่า รัฐบาลประเทศคู่ค้าได้ให้เงินอุดหนุนแก่สินค้าชนิดหนึ่งชนิดใดเป็นมูลค่าคิดเป็น 10% ของราคาส่งออก รัฐบาลอเมริกันก็จะจัดเก็บอากรขาเข้าพิเศษในอัตราประมาณ 10% ของราคานำเข้า ทั้งนี้เพื่อให้การนำเข้าลดลงสู่ระดับธรรมชาติเสมือนหนึ่งว่าประเทศผู้ส่งออกมิได้มีการให้เงินอุดหนุน

สมาคมโรงสีอเมริกันเคยร้องเรียนให้รัฐบาลอเมริกันเก็บอากรขาเข้า CVD เพื่อตอบโต้ข้าวไทยมาครั้งหนึ่งแล้วเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2528 โดยกล่าวหาว่า รัฐบาลไทยได้ให้

เงินอุดหนุนทั้งในด้านการผลิตและการส่งออกข้าวไทย มาตรการการอุดหนุนเหล่านี้ประกอบด้วย สิทธิซื้ออัตราดอกเบี้ยต่ำ (packing credit) การคืนอากรขาออก (tax rebate) การพยุงราคาข้าว การลงทุนด้านการสาธารณูปโภคและทุนพื้นฐานของสังคม (infrastructure) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้จ่ายด้านการชลประทาน สิทธิประโยชน์อันได้จากการส่งเสริมการลงทุน สิทธิประโยชน์อันได้จากการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะจากการกำหนดเขตการแปรรูปเพื่อการส่งออก (export-processing zone) การเสียค่าไฟฟ้าในอัตราพิเศษ และสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจาก กองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Promotion Fund) ในการนี้ สมาคมโรงสีอเมริกันเสนอว่า กระทรวงพาณิชย์อเมริกันควรจะต้องจัดเก็บอากรขาเข้า CVD ในอัตรา 1.6% จากข้าวไทย

ในช่วงเวลาใกล้เคียงกับที่สมาคมโรงสีอเมริกันร้องเรียนเรื่องข้าวไทยนี้ เป็นเวลาที่รัฐสภากำลังพิจารณาร่างกฎหมาย Food Security Act of 1985 (หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า Farm Act) ชาวนาและโรงสีอเมริกันพยายามผลักดันให้รัฐบาลของตนจัดสรรเงินอุดหนุนการเพาะปลูกข้าวต่อไป การร้องเรียนเรื่องข้าวไทยนี้ส่วนหนึ่งก็เพื่อแสดงให้เห็นประชาชนและรัฐสภาอเมริกันเห็นว่า ข้าวอเมริกันถูกข้าวไทยรังแก

ในระหว่างปี 2523-2527 ส่วนแบ่งของข้าวไทยในตลาดโลก (market share) ก้าวกระโดดจากประมาณ 22% เป็น 34% ในขณะที่ส่วนแบ่งตลาดของข้าวอเมริกันลดลงจาก 22% เหลือเพียง 17% สาเหตุสำคัญเป็นเพราะว่า ราคาข้าวในตลาดโลกมีแนวโน้มต่ำลง (รวมทั้งข้าวไทย) อันเป็นผลจากการเพิ่มผลผลิตข้าว ซึ่งเป็นผลจากการปฏิบัติเขียวอีกทอดหนึ่ง แต่ราคาข้าวอเมริกันทรงตัวอยู่ในระดับสูง อันเป็นผลจากนโยบายการพยุงราคาข้าวของรัฐบาลอเมริกัน สถานะการแข่งขันของข้าวอเมริกันในตลาดโลกจึงตกต่ำลง จุดประสงค์สำคัญประการหนึ่งของ Food Security Act of 1985 ก็คือ การแย่งชิงส่วนแบ่งตลาดคืนจากข้าวไทย

ในระหว่างปี 2523-2527 ข้าวไทยที่ส่งไปขายยังสหรัฐอเมริกามีมูลค่าเพิ่มขึ้นจากปีละ 8.95 ล้านบาทในปี 2523 เป็น 279.26 ล้านบาทในปี 2527 ผู้ที่ส่งข้าวไปขายในตลาดอเมริกันเป็นผู้ประกอบการรายเล็กและมีจำนวนน้อยกว่า 20 บริษัท ข้าวที่ส่งออกไปขายในตลาดอเมริกันเป็นข้าวสารเจ้าชนิด 100% และข้าวเหนียวชนิด 10% ลูกค้าส่วนใหญ่ก็คือ คนไทยและชาวอินโดจีนอพยพในสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการนำเข้าข้าวในสหรัฐอเมริกามีอยู่ไม่มากนัก เพราะข้าวมีโซ่อาหารหลักของคนอเมริกัน ส่วนแบ่งตลาดของข้าวไทยในตลาดอเมริกันจึงอยู่ในระดับสูงกว่า 70% ของมูลค่าข้าวที่สหรัฐฯ นำเข้าจากต่างประเทศ

เมื่อสมาคมโรงสีอเมริกันกล่าวหาข้าวไทยในปี 2528 นั้น บริษัทผู้ส่งออกซึ่งมีผลประโยชน์จากการขายข้าวในตลาดอเมริกันได้ร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ไทยในการว่าจ้าง นายวิลเลียม บาร์ริงเจอร์ (William Barringer) เป็นทนายแก้ต่าง นายบาร์ริงเจอร์ผู้นี้เคยมี

ประสบการณ์ในการเป็นนายแก้ต่างแก่ธุรกิจสิ่งทอไทย ซึ่งถูกรัฐบาลอเมริกันสอบสวนในกรณีคล้ายคลึงกันนี้ ฝ่ายไทยได้ต่อสู้โต้แย้งข้อกล่าวหาของสมาคมโรงสีอเมริกันดังต่อไปนี้

ประการแรก สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำที่รัฐบาลไทยให้แก่พ่อค้าส่งออกข้าวนั้นมีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมให้ผู้ส่งออกซื้อข้าวภายในประเทศเพื่อการส่งออกมากขึ้น ซึ่งจะยังผลให้ราคาข้าวเปลือกภายในประเทศและรายได้ของชาวนาเพิ่มขึ้น ข้อแก้ตัวในประเด็นนี้ดูเหมือนจะฟังไม่ขึ้น เพราะการให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อการส่งออกย่อมก่อให้เกิดการบิดเบือนการค้าอย่างมีอาจปฏิเสธได้

ประการที่สอง ฝ่ายไทยโต้แย้งว่า การคืนอากรเพื่อส่งเสริมการส่งออก แม้จะเป็นมาตรการที่รัฐบาลไทยใช้ในการส่งเสริมการส่งออกก็จริงอยู่ แต่การส่งออกข้าวมิได้รับประโยชน์จากมาตรการนี้ ตรงกันข้ามการส่งออกข้าวกลับต้องเสียค่าพรีเมียมข้าวและอากรขาออก

ประการที่สาม ฝ่ายไทยยอมรับว่า รัฐบาลไทยมีนโยบายการพยุงราคาข้าวเปลือก แต่รัฐบาลประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ส่งออกหรือผู้นำเข้าล้วนแล้วแต่มีนโยบายประเภทเดียวกันนี้ทั้งสิ้น รัฐบาลอเมริกันก็ได้ใช้จ่ายเงินจำนวนมากในการพยุงราคาข้าว ฝ่ายไทยโต้แย้งต่อไปว่า การพยุงราคาข้าวหาได้มีผลในการทำให้การส่งออกเพิ่มขึ้นแต่ประการใดไม่ตรงกันข้าม การส่งออกกลับลดลง เพราะมาตรการดังกล่าวนี้จะทำให้ราคาข้าวภายในประเทศสูงขึ้น ซึ่งย่อมยังผลให้ราคาข้าวส่งออกแพงขึ้นด้วย

ประการที่สี่ ฝ่ายไทยยอมรับว่า รัฐบาลไทยมีโครงการขายปุ๋ยราคาถูกแก่ชาวนา แต่ชาวนาที่ได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าวนี้ล้วนแล้วแต่เป็นผู้ที่มีฐานะยากจน รัฐบาลประเทศต่างๆ ล้วนแล้วแต่มีโครงการลักษณะนี้

ประการที่ห้า ฝ่ายไทยยอมรับว่า รัฐบาลไทยได้ลงทุนในการจัดสรรทุนพื้นฐานของสังคม (infrastructure) และระบบชลประทาน แต่การลงทุนในการสร้างถนนนั้นก็เพื่อประโยชน์ในการขนส่งคมนาคมโดยทั่วไปหาได้สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของชาวนาโดยเฉพาะ ส่วนการลงทุนด้านการชลประทานนั้นแล้ว ก็เพื่อจัดสรรน้ำแก่ประชาชนในชนบทซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ

ประการที่หก ฝ่ายไทยโต้แย้งว่า แม้รัฐบาลไทยจะให้สิทธิประโยชน์ด้านต่างๆ แก่กิจการที่รัฐบาลส่งเสริมให้มีการลงทุน แต่การเพาะปลูกข้าวมิใช่กิจการที่ได้รับประโยชน์จากมาตรการดังกล่าวนี้ เท่าที่ผ่านมามีโรงสีเพียงหนึ่งโรงเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์จากมาตรการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาล ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนโรงสี 40,000 โรงที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ นอกจากนี้ยังไม่มีโรงสีใดเลยที่ตั้งอยู่ในเขตการแปรรูปเพื่อการส่งออก (export-processing zone) ข้อเท็จจริงดังที่ปรากฏในปี 2528 ก็คือ ไม่มีชาวนาคคนใด ไม่มีโรงสีใด และไม่มีพ่อค้าส่งออกข้าวรายใดที่ได้รับสิทธิประโยชน์พิเศษจากนโยบายของรัฐบาล

ประการสุดท้าย ฝ่ายไทยโต้แย้งว่า แม้ว่าจะมีกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเก็บค่าธรรมเนียมจากพ่อค้านำเข้าระหว่างเดือนมกราคมถึงธันวาคม 2525 เพื่อนำมาช่วยเหลือผู้ส่งออกที่ประสบปัญหา แต่กองทุนดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นกองทุนเอกชน หาใช้เงินกองทุนของรัฐบาลไม่ นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงจนถึงปี 2528 ยังปรากฏว่าไม่มีพ่อค้าข้าวส่งออก รายใดที่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนนี้

ผู้ที่มีใจเป็นธรรม แม้จะมีใช่คนไทย เมื่อเห็นข้อกล่าวหาและเหตุผลในการกล่าวหาของสมาคมโรงสีอเมริกันแล้ว คงอดรู้สึกมิได้ว่า สหรัฐฯกำลังทำตัวเป็นอันธพาลที่มีพฤติกรรมไม่แตกต่างไปจากสุนัขจิ้งจอกที่ข่มขู่ลูกแกะในนิทานอีสป อย่างไรก็ตาม การไต่สวนของกระทรวงพาณิชย์อเมริกันในเวลาต่อมาได้ข้อสรุปว่า รัฐบาลไทยได้ให้การอุดหนุนการส่งออกข้าว โดยมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 0.75 ของราคาส่งออก ซึ่งต่ำกว่าตัวเลขประมาณการของสมาคมโรงสีอเมริกัน เมื่อผลการไต่สวนของกระทรวงพาณิชย์อเมริกันได้ข้อยุตินั้น ก็เป็นเวลา Food Security Act of 1985 ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว และรัฐบาลอเมริกันกำลังดำเนินการมาตรการพยุงราคาข้าวตามกฎหมายใหม่ คำร้องเรียนของสมาคมโรงสีอเมริกันเพื่อให้รัฐบาลของตนลงโทษข้าวไทยในปี 2528 นั้น จึงเป็นเพียงเกมการเมืองเพื่อให้ประชาชนชาวอเมริกันเห็นใจชาวนาอเมริกันและเพื่อให้รัฐสภาผ่าน Food Security Act of 1985 เท่านั้น

นักเศรษฐศาสตร์ไทยจำนวนมากไม่เห็นด้วยกับผลการประมาณการของกระทรวงพาณิชย์อเมริกันที่ว่า รัฐบาลไทยได้ให้เงินอุดหนุนการผลิตและการส่งออกข้าวคิดเป็นร้อยละ 0.75 ของราคาส่งออก ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ในการประมาณการดังกล่าวนี้ กระทรวงพาณิชย์อเมริกันมิได้คำนวณผลกระทบของการเก็บพรีเมียมข้าวและอากรขาออกที่มีต่อการส่งออกด้วย โดยที่ในขณะนั้นพรีเมียมและอากรการส่งออกข้าวมีมูลค่าประมาณร้อยละ 5 ของราคาส่งออก ซึ่งหากนำมาคำนวณด้วยอัตราอุดหนุนการผลิตและการส่งออกข้าวจะมีค่าติดลบ มิได้มีค่าเป็นบวกดังประมาณการของกระทรวงพาณิชย์อเมริกัน

ข้อร้องเรียนของสมาคมโรงสีอเมริกันเมื่อกลางเดือนพฤษภาคม 2534 ที่ผ่านมานี้ มิได้แตกต่างจากข้อกล่าวหาในเดือนตุลาคม 2528 โดยพื้นฐาน ข้อเท็จจริงต่างๆมิได้แตกต่างจากที่เป็นอยู่เมื่อ 6 ปีที่แล้วมากนัก มูลค่าข้าวไทยที่ส่งออกไปขายยังสหรัฐอเมริกาอยู่ในระดับปีละ 750 ล้านบาท ซึ่งนับว่าน้อยมาก และโดยทั่วไปแล้ว ข้าวไทยมิได้เข้าไปแย่งตลาดข้าวอเมริกัน เพราะข้าวไทยส่งเข้าไปขายแก่ผู้บริโภคชาวเอเชียในสหรัฐฯ ในขณะที่ข้าวอเมริกันผลิตขึ้นเพื่อการส่งออก อย่างไรก็ตาม เป็นที่คาดกันว่า ฝ่ายไทยคงต้องว่าจ้างนายวิลเลียม บาร์ริงเจอร์ เป็นทนายแก้ต่างอีกครั้งหนึ่ง โดยที่ต้องจ่ายค่าทนาย 100,000 เหรียญอเมริกัน

ในขณะที่ฝ่ายอเมริกันกล่าวหาว่า รัฐบาลไทยได้ให้การอุดหนุนการผลิตและการส่งออกข้าว จนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงแก่การเพาะปลูกข้าวในสหรัฐอเมริกา

ฝ่ายอเมริกันไม่เคยมีความสำนึกทางมโนธรรมเลยว่า โครงการพุงราคาข้าวของรัฐบาลอเมริกัน ซึ่งใช้เงินอุดหนุนปีละ 1,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน และเป็นประโยชน์แก่ชาวนาอเมริกันเพียงประมาณ 11,000 ครอบครัว ได้สร้างภาวะทุกข์เข็ญแก่ชาวนาไทยมากน้อยเพียงใด ในขณะที่ชาวนาไทยมีถึง 3.2 ล้านครอบครัว และมีฐานะเศรษฐกิจด้อยกว่าชาวนาอเมริกันเป็นอันมาก การที่รัฐบาลอเมริกันนำข้าวในโครงการพุงราคาท่วมสู่ตลาดโลก ซึ่งทำให้ราคาข้าวในตลาดโลก ตกต่ำลง ดังกรณีที่เกิดขึ้นในปี 2529 ก่อผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนาไทยอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ พฤติกรรมของรัฐบาลอเมริกัณดังกล่าวนี้ยากที่จะปฏิเสธได้ว่าได้สร้างความเสียหายอย่างรุนแรงแก่การเพาะปลูกข้าวในประเทศไทย แต่รัฐบาลไทยก็หาได้มีความกล้าหาญทางจริยธรรมที่จะนำเรื่องร้องเรียนต่อ GATT แต่ประการใดไม่