

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 23 พฤษภาคม 2545

Farm Act กับชาวนาไทย

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

เช้าวันที่ 13 พฤษภาคม 2545 ยอร์จ บุช จูเนียร์ (George Bush, Jr) ตื่นขึ้นมาลงนามประกาศใช้กฎหมายการเกษตรฉบับใหม่ หรือที่รู้จักกันทั่วไปในชื่อ Farm Act (*Washington Post*, May 13, 2002)

กฎหมายฉบับนี้มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า Farm Security and Rural Investment Act of 2002

สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหรัฐอเมริกาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายฉบับนี้เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2545 ด้วยคะแนนเสียง 280 ต่อ 141 (*Down Jones Newswires*, May 7, 2002) และต่อมาวุฒิสภาให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 64 ต่อ 35 เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม ศกเดียวกัน (*San Francisco Chronicle*, May 9, 2002) แต่กว่าที่กฎหมายฉบับนี้จะผ่านรัฐสภาอเมริกันมาได้ ก็ต้องมีการเจรจาต่อรองกันยืดเยื้อ โดยคณะกรรมการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาเป็นเวทีในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์

รัฐบาลอเมริกันมีนโยบายการอุดหนุนการเกษตรเพื่อเพิ่มพูนรายได้ของเกษตรกรตั้งแต่ทศวรรษ 2470 ทั้งนี้มีการใช้มาตรการต่างๆอย่างหลากหลาย มาตรการสำคัญประกอบด้วย การประกันราคาสินค้าเกษตร การรับจำนำสินค้าเกษตร การให้เงินอุดหนุนเพื่อลดพื้นที่การเพาะปลูก เป็นต้น กฎหมายการเกษตรที่รู้จักกันในชื่อ Farm Act มีชื่อทางการที่หลากหลาย เริ่มต้นด้วย Agricultural Adjustment Act of 1933, Agriculture and Consumer Protection Act of 1973, Food and Agriculture Act of 1977, Agriculture and Food Act of 1981, Food Security Act of 1985 และ Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990

ภาคเกษตรกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจที่รุ่งโรยในระบบเศรษฐกิจอเมริกัน สหรัฐอเมริกาสูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิตด้านการเกษตร การที่สหรัฐอเมริกา ยังคงส่งออกสินค้าเกษตรได้เป็นเพราะรัฐบาลให้เงินอุดหนุนในการผลิตด้านการเกษตร หากปราศจากเงินอุดหนุนดังกล่าวนี้ สินค้าเกษตรอเมริกันไม่อยู่ในฐานะที่จะแข่งขันในตลาดโลกได้ การให้เงินอุดหนุนในการผลิตทำให้ผลผลิตด้านการเกษตรมีมากกว่าที่ควรจะเป็น เมื่อสินค้าเหล่านี้ทะลักออกสู่ตลาดระหว่างประเทศ ย่อมกดดันให้ราคาตกต่ำลง ประเทศในโลกที่สามที่ต้อง

ซึ่งพึ่งพิงรายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรย่อมได้รับผลกระทบเนื่องจากนโยบายการให้เงินอุดหนุนในการผลิตด้านการเกษตรของรัฐบาลอเมริกัน

การให้เงินอุดหนุนการผลิตมีผลในการบิดเบือนความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบอันขัดต่อปรัชญาพื้นฐานของลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยม ซึ่งต้องการให้ประเทศต่างๆ ใช้ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่แท้จริงในการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ เพื่อแข่งขันกัน สินค้าบางประเภทโดยธรรมชาติของประเทศผู้ผลิตบางประเทศมีอาจส่งออกไปแข่งขันในตลาดโลกได้ แต่เมื่อได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลับสามารถส่งออกได้ สินค้าเกษตรอเมริกันเป็นไปตามความข้อนี้ ในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ภาควิ GATT ตกลงยกเลิกเงินอุดหนุนเพื่อการส่งออก (Export Subsidy) ส่วนเงินอุดหนุนการผลิตภายในประเทศ (Domestic Subsidy) จะค่อยๆ ลดลงอย่างเป็นขั้นเป็นตอน จนหมดไปในที่สุด

ในปี 2539 รัฐบาลอเมริกันเปลี่ยนแปลงนโยบายการเกษตรไปสู่แนวทางเสรีนิยมเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ GATT/WTO มีการตรากฎหมายการเกษตรฉบับใหม่ทดแทน Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990 ซึ่งสิ้นอายุการบังคับใช้ กฎหมายการเกษตรฉบับใหม่มีชื่อว่า Federal Agricultural Improvement and Reform Act of 1996 มีชื่อย่อว่า FAIR แต่ชื่อที่รู้จักกันทั่วไปก็คือ Freedom to Farm Act ภายหลังมีผู้ขนานนามว่า Freedom to Fail Act เนื่องจากความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายการเกษตร

ภายใต้ Freedom to Farm Act รัฐบาลอเมริกันเลิกควบคุมการผลิตด้านการเกษตร โดยปล่อยให้เกษตรกรสามารถตัดสินใจในการประกอบได้โดยเสรี พร้อมทั้งเลิกให้เงินอุดหนุนในการผลิตด้านการเกษตร อันเป็นไปตามปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม โดยให้ความสำคัญด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการบำรุงรักษาดิน

Freedom to Farm Act ประกาศใช้ในจังหวะเวลาที่สินค้าขั้นปฐมมีราคาตกต่ำในตลาดโลก เมื่อปราศจากการประกันราคา มีเพียงแต่ราคาสินค้าเกษตรอเมริกันจะตกต่ำลงเท่านั้น การส่งออกยังลดลงอีกด้วย เกษตรกรอเมริกันเผชิญภาวะล้มละลายจำนวนมาก จนทำยที่สุดรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเงินช่วยเหลือฉุกเฉินให้แก่เกษตรกร เริ่มต้นด้วยงบประมาณ 15,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันในปี 2541 เพิ่มเป็น 23,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันในปี 2542 และ 15,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันในปี 2543

ร่างกฎหมายการเกษตรฉบับใหม่เกิดขึ้นในบริบทที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก เกษตรกรและนักการเมืองจำนวนมากมีความเชื่อว่า ระบบเสรีนิยมไม่เหมาะกับการเกษตรอเมริกัน เกษตรกรและภาคเกษตรกรรมมีอาจอยู่รอดได้หากปราศจากความช่วยเหลือและการแทรกแซงจากรัฐบาล

ประการที่สอง ปี 2545 เป็นปีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ทั้งพรรครีพับลิกันและพรรคเดโมแครตต่างต้องการยึดกุมเสียงข้างมากในรัฐสภา โดยที่มลรัฐที่พึ่งพิงการเกษตรเป็น 'สนามรบ' ที่ต้องแย่งชิงกัน หากพรรคการเมืองใดสามารถยึดพื้นที่ในมลรัฐเหล่านี้ได้ ดุลอำนาจในรัฐสภาจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างสำคัญ

บริบททั้งสองประการที่กล่าวข้างต้นนี้ ทำให้ทั้งพรรครีพับลิกันและพรรคเดโมแครตต่างแย่งกันเอาใจเกษตรกร ด้วยเหตุนี้ ร่างกฎหมาย Farm Act ฉบับใหม่จึงอุดมด้วยรางวัลและของขวัญที่จะแจกและแถมให้แก่เกษตรกร จิตวิญญาณเสรีนิยมของ Freedom to Farm Act ถูกละทิ้งไป ทั้งหมดที่ Freedom to Farm Act เป็นผลผลิตของพรรครีพับลิกัน หากจะกล่าวอย่างเป็นธรรม นางแอน เวเนแมน (Ann M. Veneman) รัฐมนตรีว่าการเกษตรพยายามด้านทาน ร่างกฎหมายฉบับนี้ ประธานาธิบดีบุชในเดือนมกราคม 2545 ยังยึดมั่นในแนวทางเสรีนิยม โดยกล่าวว่า ตลาดเสรีและการค้าแบบเปิดเป็นอาวุธสำคัญสำหรับการต่อสู้กับความยากจน โรคภัยไข้เจ็บ และเผด็จการ (*Australian Financial Review*, May 10, 2002) แต่แล้วความต้องการยึดพื้นที่ในรัฐสภาทำให้ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนท่าที การเปลี่ยนท่าทีของประธานาธิบดีบุชยังความลำบากใจแก่รัฐมนตรีว่าการเกษตรอย่างยิ่ง จนหนังสือพิมพ์ *Financial Times* (May 5, 2002) เขียนบทนำวิพากษ์ประธานาธิบดีบุช

การบังคับใช้ U.S. Farm Security and Rural Investment Act of 2002 ทำให้เงินอุดหนุนการเกษตรเพิ่มขึ้นถึง 80% และคาดว่าจะมีวงเงินทั้งสิ้นประมาณ 189,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันในช่วงเวลา 10 ปีข้างหน้า (*San Francisco Chronicle*, May 9, 2002) พืชผลที่ได้ประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้มากที่สุด ได้แก่ ข้าวสาลี ข้าวโพด ฝ้าย ถั่วเหลือง และข้าว มลรัฐที่ได้รับเงินอุดหนุนการเกษตรมากตามลำดับได้แก่ ไอโอวา อิลลินอยส์ มินเนโซตา เท็กซัส เนบราสก้า และแคนซัส

แต่การจัดสรรเงินอุดหนุนการเกษตรในอดีตมิได้เป็นไปอย่างเสมอภาค ธุรกิจการเกษตรและไร่นาขนาดใหญ่ได้ประโยชน์ชนิดเป็นกอบเป็นกำ เกษตรกรรายย่อยได้ประโยชน์เพียงน้อยนิด รายงานข่าวบางสำนักอ้างว่า เกษตรกรเพียง 150,000 รายได้รับเงินอุดหนุนการเกษตรสูงถึง 80% ของยอดรวม บางรายงานข่าวอ้างว่า ไร่นาขนาดใหญ่ 10% แรกได้รับเงินอุดหนุนการเกษตรสูงถึง 73% ของยอดรวม รายชื่อผู้รับเงินอุดหนุนการเกษตรรายใหญ่ประกอบด้วย เดวิด ร็อกกีเฟลเลอร์ เท็ด เทอร์เนอร์ สก็อตตี ปีปเปิน (นักบาสเก็ตบอล) บริษัท Chevron และ John Hancock Life Insurance and Co. (*The Philadelphia Inquirer*, May 6, 2002)

ในทันทีที่ประธานาธิบดีบุชลงนามประกาศใช้ Farm Act ฉบับใหม่ เสียงคัดค้านวิพากษ์ และประณามรัฐบาลอเมริกันก็ดังขรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสหภาพยุโรป ออสเตรเลีย

นิวซีแลนด์ คานาดา และบราซิล บัดนี้สหภาพยุโรปต้องชดช้าย เพราะเงินอุดหนุนการเกษตรของสหรัฐอเมริกาแซงหน้าสหภาพยุโรปแล้ว บราซิลประกาศเดินหน้านโยบายของสหรัฐอเมริกาต่อองค์การการค้าโลกในข้อหาที่ว่า นโยบายการให้เงินอุดหนุนการเกษตรของรัฐบาลอเมริกันสร้างความเสียหายแก่ภาคีองค์การการค้าโลก

แม้ว่าการให้เงินอุดหนุนการผลิตภายในประเทศมิได้ละเมิดกฎข้อบังคับของ GATT/WTO ดุจเดียวกับเงินอุดหนุนเพื่อการส่งออก แต่ภาคีองค์การการค้าโลกมิอาจใช้จ่ายเงินอุดหนุนการผลิตภายในประเทศตามอำเภอใจได้ เพราะแต่ละประเทศมีเขตแดนการใช้จ่ายที่ผูกพันกับองค์การการค้าโลก ในกรณีของสหรัฐอเมริกา รัฐบาลอเมริกันสามารถใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่มีผลบิดเบือนตลาด (Market-Distorting Subsidy) ได้ไม่เกินปีละ 19,100 ล้านดอลลาร์อเมริกัน สมาชิกรัฐสภาอเมริกันบางคนเตือนว่า การใช้จ่ายเงินอุดหนุนภายใต้กฎหมายการเกษตรฉบับใหม่ อาจสูงกว่าเขตแดนที่ผูกพันกับองค์การการค้าโลก

การบังคับใช้ Farm Security and Rural Investment Act of 2002 กระทบต่อชาวนาไทยโดยปราศจากข้อกังขา เพราะอิทธิฤทธิ์ของเงินอุดหนุนการเกษตรทำให้ข้าวอเมริกันสามารถออกสู่ตลาดโลกได้ ราคาข้าวในตลาดโลกย่อมตกต่ำลง เนื่องจากปริมาณข้าวที่ออกสู่ตลาดโลกมีมากขึ้น

ทั้งๆที่การบังคับใช้ Farm Act ฉบับใหม่กระทบต่อชาวนาไทย แต่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยกลับวางเฉย และปราศจากปฏิกิริยาใดๆ ไม่มีแม้แต่การเข้าร่วมกลุ่มประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรตอบโต้รัฐบาลอเมริกัน รัฐมนตรีว่าการเกษตรและรัฐมนตรีว่าการพาณิชย์พากันนั่งเงียบประจวบคอกมสากอยู่ในปาก จะมีก็แต่หอการค้าไทยและเครือข่ายเกษตรกรที่รู้สึกเดือดร้อนใจ ถึงกับส่งตัวแทนไปหยั่งท่าที่ผู้นำรัฐบาลและรัฐสภาอเมริกัน

การประกาศใช้กฎหมายการเกษตรฉบับใหม่อาจช่วยพยุงฐานะของภาคเกษตรกรรมแห่งสหรัฐอเมริกาได้ แต่จะมีผลซ้ำเติมฐานะทางการคลัง เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายการลดทอนภาษีอากรเพื่อลดส่วนเกินของดุลทางการคลังอยู่ก่อนแล้ว รัฐบาลอเมริกันจะสูญเสียฐานะการนำในองค์การการค้าโลกและมิอาจใช้อำนาจทางการเมืองในการกดดันสหภาพยุโรปและญี่ปุ่นลดการให้เงินอุดหนุนการเกษตรต่อไปได้ ในเมื่อสหรัฐอเมริกาอยู่ในฐานะ 'ว่าแต่เขา อิเหนาเป็นเอง' บทโฆษณาชวนเชื่อที่ว่าด้วยความดีและความงามของลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจอันออกจากปากผู้นำอเมริกัน จะสิ้นมนต์ขลัง เพราะทุกครั้งที่พ่นคำโฆษณาชวนเชื่อดังกล่าวนี้ กลิ่นเหม็นจะตามออกมาด้วย

ในทัศนะของโลกที่สาม การตรา Farm Security and Rural Investment Act of
2002 เป็นอภัยกรรมของสหรัฐอเมริกา