

นโยบายการสนับสนุนช่วยเหลือเกษตรกร กรณีศึกษาสหรัฐอเมริกา¹

ดวงทิพย์ ศิริกาญจนรักษ์ เศรษฐกรอาวุโส
เบญจมาภรณ์ ออมรเลิศพานิช เศรษฐกร
เบญจพล พรหมมาริน นักศึกษาฝึกงาน²
ส่วนเศรษฐกิจภาค

ที่มาและความสำคัญ

ในปัจจุบันระบบการค้าเสรีสินค้าเกษตรในตลาดโลกมีแนวโน้มทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ซึ่งปัจจุบันนี้เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่าการเจรจาพหุภาคีรอบโดฮา (Doha Round) วาระสำคัญหนึ่งคือการเปิดเสรีสินค้าเกษตร ลดการอุดหนุนอันเป็นการบิดเบือนกลไกตลาด เป็นสาเหตุหนึ่งนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายการให้ความช่วยเหลือภาคเกษตรกรในหลายประเทศ สำหรับไทยในฐานะสมาชิกในกลุ่มเขตเศรษฐกิจเสรีอาเซียน (หรือ ASEAN Free Trade Area: AFTA) ซึ่งกำหนดให้ในปี 2553 ไทยต้องลดภาษีการนำเข้าสินค้าเกษตรเหลือเพียงร้อยละ 0-5 และยกเลิกนโยบายกีดกันอื่นๆ ตามโครงการ CEPT (Common Effective Preferential Tariff) ซึ่งนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายช่วยเหลือภาคเกษตรกรของทางการไทย โดยเฉพาะข้าว ข้าวโพด และมันสำปะหลัง จากวิธีจําเป็นวิธีประกันรายได้ ดังนั้นในช่วงรอยต่อของการเปลี่ยนแปลงนี้คณะผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษานโยบายการสนับสนุนช่วยเหลือเกษตรกรของสหรัฐอเมริกา ในฐานะเป็นคู่ค้ารายใหญ่ของไทยและเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในตลาดโลก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการช่วยเหลือภาคเกษตรกรในรูปแบบต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา อันจะเป็นประโยชน์บ้างไม่มากก็น้อยสำหรับเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการทำธุรกรรมการค้าของผู้ประกอบการไทย ตลอดจนเป็นทางเลือกให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวางนโยบายและผู้สนใจที่จะศึกษาต่อไป

นโยบายการสนับสนุนช่วยเหลือภาคเกษตรกรรมของสหรัฐอเมริกา

รัฐสภาของสหรัฐอเมริกา (U.S. Congress) จะออกกฎหมายว่าด้วยนโยบายภาคเกษตรกรรม หรือที่เรียกว่า Farm Bill หรือ Farm Act เป็นประจำทุก 4 - 6 ปี โดยเริ่มจัดทำขึ้นตั้งแต่ปี 2476 สมัยประธานาธิบดี แฟรงคลิน ดี รูสเวลต์ เพื่อฟื้นฟูภาคชนบทอันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (The Great Depression) สำหรับกฎหมายฉบับล่าสุด คือ Farm Act 2008 กำหนดให้เกษตรกรทุกคนต้องขึ้นทะเบียนกับกระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกา (United States Department of Agriculture: USDA) เพื่อรับเงินสนับสนุนและปกป้องคุ้มครองจากรัฐ ซึ่งวิธีนี้ทำให้สามารถตรวจสอบการรับเงินสนับสนุนของเกษตรกรแต่ละคนได้ และป้องกันการรับเงินช่วยเหลือซ้ำซ้อนจากหลายโครงการ

Farm Act 2008 แบ่งออกเป็นทั้งหมด 15 หมวด โดยในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ทำการศึกษาเฉพาะหมวดนโยบายสินค้าโภคภัณฑ์ หมวดอนุรักษ์ หมวดการค้า และหมวดพลังงาน เนื่องจากเป็นหมวดที่มีความสำคัญที่สุดใน Farm Act 2008 และคณะผู้เขียนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่ไทยต่อไป

¹ ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

² นักศึกษาฝึกสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ หลักสูตรปริญญาตรี จาก London School of Economics and Political Science (LSE)

1. นโยบายสนับสนุนสินค้าโภคภัณฑ์ (Commodity Programs) ผ่าน 3 โครงการสำคัญได้แก่

1.1 นโยบายสนับสนุนด้านราคาสินค้า (Price Support) เช่นในกรณีผลิตภัณฑ์นม ในภาวะราคาผลิตภัณฑ์นมในตลาดต่ำลง รัฐจะทำการซื้อเนย นม นมผง และชีส ตามราคาที่รัฐกำหนด (Fixed Price) และมี การจัดตั้ง Dairy Export Incentive Program เพื่อสนับสนุนการส่งออกและสร้างแรงจูงใจในการส่งออกให้ผู้ผลิต

1.2 นโยบายสนับสนุนรายได้เกษตรกร (Income Support) ให้การสนับสนุนผู้ผลิตข้าว พืชที่ใช้ทำ น้ำมัน ฝ้าย และถั่วเหลือง โดยมีโครงการที่สำคัญ เช่น

- *Marketing Assistance Loan Program* คือ รัฐสนับสนุนการกู้ยืมในระยะสั้น ในอัตรากู้ยืมต่ำกว่าตลาด และเมื่อราคาตลาดต่ำกว่าอัตรากู้ยืม รัฐจะจ่ายค่าผลต่างให้แก่เกษตรกร

- *Direct Payment (DP)* คือ การจ่ายเงินโดยตรงให้แก่เกษตรกร โดยไม่คำนึงถึงราคาตลาดของผลผลิตนั้นๆ จำนวนจากสถิติพื้นที่เพาะปลูกในอดีตของเกษตรกร ยกเว้นข้าวคำนวณจากจำนวนผลผลิตในอดีต และกำหนดการจ่ายเงินสูงสุดรายละ 40,000 ดอลลาร์ สหรัฐ.ต่อปี ทั้งนี้ เกษตรกรสามารถสร้างสิ่งปลูกสร้างบนพื้นที่ทำการเกษตรของตนและได้รับเงินสนับสนุน โดยมีเงื่อนไขว่าสิ่งปลูกสร้างนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับการทำการเกษตร อย่างไรก็ตาม รัฐมีนโยบายลดเงินสนับสนุนแก่เกษตรกรนี้จากร้อยละ 85 ของพื้นที่ทำการเกษตร เหลือร้อยละ 83.3 ในปี ค.ศ.2009-2011

- *Countercyclical Payments (CCPs)* คือรัฐจะจ่ายเงินสนับสนุนโดยตรงให้แก่เกษตรกรเมื่อราคาตลาดต่ำกว่าราคาเป้าหมาย จำนวนจากสถิติพื้นที่เพาะปลูกและผลผลิตในอดีตของเกษตรกร เช่นเดียวกับ DP

1.3 นโยบายที่ช่วยบริหารจัดการความเสี่ยงต่อภาวะที่ไม่เอื้ออำนวยแก่เกษตรกร (Risk Management) ซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐให้ความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ โครงการที่สำคัญ เช่น

- *Average Crop Revenue Election Program (ACRE)* เป็นโครงการใหม่ใน Farm Bill 2008 และเป็นทางเลือกให้แก่เกษตรกรระหว่าง CCPs และ ACRE โดยทางรัฐได้จัดทำโปรแกรมช่วยคำนวณเปรียบเทียบผลประโยชน์ที่จะได้รับระหว่าง 2 โครงการ ทั้งนี้หากเกษตรกรเลือกที่จะเข้าร่วมโครงการ ACRE จะไม่สามารถกลับไปเข้าร่วมโครงการ CCPs ได้จนกว่าจะถึงปี 2012

ซึ่งโครงการ ACRE จะจ่ายเงินให้เกษตรกร โดยคำนวณจากรายได้เกษตรกรเป็นหลัก โดยมีเงื่อนไข คือ 1) Actual State's Revenue ต่ำกว่า State's ACRE Revenue Guarantee และ 2) Farm's Revenue ต่ำกว่า Farm's ACRE Benchmark Revenue

- นโยบายประกันสินค้าเกษตร (Crop Insurance) คือ การรับประกันความเสี่ยงของเกษตรกรในการสูญเสียรายได้และสูญเสียผลผลิต รัฐบาลให้บริษัทเอกชน 16 บริษัทเป็นผู้รับประกัน โดยรัฐเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขในสัญญาและอัตราค่ารับประกัน รัฐบาลให้เงินสนับสนุนค่าประกันบางส่วนแก่เกษตรกร (แนวโน้มเพิ่มขึ้นในปี 2009) และให้เงินสนับสนุนค่าบริหารจัดการบางส่วนแก่บริษัทประกัน (แนวโน้มลดลงในปี 2009) รัฐบาลจะประกันบริษัทประกันอีกทอดหนึ่งโดยจ่ายเงินให้บริษัทหากค่าชดเชยทั้งหมด (Indemnities) มีค่าสูงกว่าค่าเบี้ยประกันทั้งหมด (Total Premiums) ในปี 2008 ร้อยละ 84 ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมดเข้าร่วมโครงการประกันนี้ และ 2 ใน 3 เป็นผลผลิตประเภทข้าวโพด ฝ้าย ถั่วเหลือง และข้าวสาลี

ส่วนโครงการ Non-Insured Crop Assistance Disaster Program: NAP ซึ่งให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรที่ไม่ได้ทำประกันผลผลิตแล้วประสบภัยธรรมชาติยังมีอยู่ แต่ค่าธรรมเนียมสูงขึ้น

- นโยบายช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ (New Disaster Assistance Program)

เป็นนโยบายใหม่ที่รัฐจะจ่ายเงินให้เกษตรกรในเมืองที่มีการประกาศการประสบภัยธรรมชาติ หรือจ่ายเงินให้แก่ฟาร์มที่มีผลผลิตลดลงร้อยละ 50 ต่อปี

- *Supplemental Agricultural Disaster Assistance (SADA)* ซึ่งเป็นโครงการใหม่ ประกอบด้วยโครงการย่อย 5 โครงการ ดังนี้

(1) โครงการ *Livestock Indemnities Payments*: เป็นโครงการช่วยเหลือกรณีสัตว์ในฟาร์มเสียชีวิตเนื่องจากสภาพอากาศ รัฐจะจ่ายเงินร้อยละ 75 ของราคาสัตว์ในวันก่อนที่สัตว์เสียชีวิต หากอัตราการเสียชีวิตของสัตว์ในฟาร์มสูงกว่าอัตราการเสียชีวิตปกติ

(2) โครงการ *Livestock Forage Disaster Program*: รัฐจะจ่ายเงินชดเชยแก่เกษตรกรที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับอาหารสัตว์หรือพื้นที่ทำการเกษตรเสียหายอันเนื่องจากไฟป่าหรือภัยแล้ง

(3) โครงการ *Emergency Assistance for Livestock Honey bees and Farm-raised fish*: รัฐจะจ่ายเงินฉุกเฉินให้แก่ปศุสัตว์ ฟาร์มผึ้ง และปลาที่ประสบปัญหาขาดทุนจากภัยธรรมชาติ สภาพอากาศ โรคระบาด และอื่น ๆ ที่โครงการ *SURE* ไม่ครอบคลุม โดยรัฐจะจ่ายวงเงินทั้งหมดสูงสุดไม่เกิน 50 ล้านดอลลาร์ สรอ.ต่อปี

(4) โครงการ *Orchard and Nursery Tree Assistance Program*: รัฐจะจ่ายเงินช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบปัญหาภัยธรรมชาติ โดยจ่ายเงินร้อยละ 70 ของค่าปลูกต้นไม้ใหม่ หรือสนับสนุนเมล็ดพันธุ์สำหรับทำสวนใหม่ หรือจ่ายเงินร้อยละ 50 ของปรับปรุงซ่อมแซมต้นไม้ที่เสียหายและค่าจัดเตรียมพื้นที่เพาะปลูกใหม่ ทั้งนี้ การจ่ายเงินจะเทียบกับอัตราความเสียหายปกติของต้นไม้และพืชผลในภาวะปกติ

(5) โครงการ *Supplemental Revenue Assistance Payments (SURE)*: เป็นโครงการช่วยเหลือเกษตรกรที่สูญเสียผลผลิตหรือคุณภาพผลผลิตเนื่องจากภัยธรรมชาติ โดยรัฐจะจ่ายเงินสนับสนุนร้อยละ 60 ของผลต่างระหว่าง *Disaster Assistance Program Guarantee* กับ *Total Farm Revenue* การจ่ายเงินจะขึ้นอยู่กับระดับความเสียหายซึ่งเทียบกับมาตรฐานของโครงการประกันผลผลิตซึ่งพิจารณาต้นปีผลผลิต (*Crop Year*)

2. นโยบายอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เป็นการอนุรักษ์พื้นที่ทำการเกษตร ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยรัฐจะจ่ายเงินสนับสนุนให้ร้อยละ 50 แก่เกษตรกรที่ทำเกษตรเชิงอนุรักษ์ ซึ่งงบประมาณด้านอนุรักษ์โดยรวมของสหรัฐอเมริกา มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

3. นโยบายด้านการค้า (Trade)

สหรัฐอเมริกาจัดสรรงบประมาณ 60 ล้านดอลลาร์ สรอ. สำหรับโครงการ *Food Aid Pilot Program* เพื่อช่วยประเมินประสิทธิภาพท้องถิ่นในการให้ความช่วยเหลือด้านอาหารแก่ประชาชน และยกเลิกการจ่ายเงินสนับสนุนโครงการเกี่ยวกับสินค้าส่งออก แต่ยังคงให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ผลิตและผู้ส่งออกสินค้าบางประเภท

4. นโยบายด้านพลังงาน

สหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุนผู้ผลิตที่ใช้พลังงานทดแทน เชื้อเพลิงชีวภาพ (*Bio Fuel*) และทรัพยากรที่สามารถสร้างทดแทนใหม่ได้ (*Renewable Resources*) โดยรัฐสนับสนุนการผลิตและเพาะปลูกโดยใช้พลังงานทดแทนหรือชีวมวล (*Bio Mass*) ให้สินเชื่อและเงินสนับสนุนแก่ผู้ผลิตที่ปรับปรุงการผลิตของตนเพื่อ

ใช้ทรัพยากรที่สามารถสร้างทดแทนใหม่ได้อย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ ให้การสนับสนุนและขยายขอบเขตการศึกษา ให้ความรู้แก่เกษตรกร และการวิจัยเกี่ยวกับชีวมวล รวมทั้งลดอัตราภาษีแก่ผู้ผลิตเอทานอล

ท่าทีการดำเนินนโยบายช่วยเหลือภาคเกษตรของสหรัฐอเมริกา ภายใต้กรอบนโยบายการค้าของ WTO

ทางการของสหรัฐอเมริกามีกรอบนโยบายการให้ความช่วยเหลือเกษตรกร ให้เป็นไปตามกรอบการค้า WTO ซึ่งแบ่งเป็น 3 ระดับหรือที่เรียกว่ากล่อง ดังนี้

1. กล่องแอมเบอร์ หรือ Amber คือ นโยบายที่ทำลายกลไกตลาดแบบเสรี ทางการสหรัฐจะให้การสนับสนุนโดยการใช้นโยบายที่มีลักษณะในกล่องนี้ ไม่เกินร้อยละ 5 ของมูลค่าการผลิตทั้งหมดต่อปี ภายในระยะเวลา 5 ปี
2. กล่องสีน้ำเงิน หรือ Blue Box คือ นโยบายที่มีผลต่อกลไกตลาดน้อยกว่ากล่องแอมเบอร์ แต่มีการควบคุมปริมาณการผลิต และการจ่ายเงินอุดหนุนที่ขึ้นกับผลผลิตในอดีต นโยบายนี้จะไม่มีการดัดใช้แต่จะกระตุ้นให้เปลี่ยนไปใช้นโยบายกล่องเขียวแทน
3. กล่องสีเขียว หรือ Green Box คือ นโยบายที่ไม่มีผลต่อกลไกตลาด และไม่ขึ้นกับผลผลิต เช่น นโยบายช่วยเหลือด้านอาหารและโภชนาการ การจ่ายเงินอุดหนุนโดยตรงที่ไม่ขึ้นกับผลผลิต และโครงการเกี่ยวกับภัยธรรมชาติ