



รัฐบัญญัติว่าด้วยความมั่นคงทางอาหาร 2528

หรือ ฟาร์มแอกต์ (Farm Act 1985)

1. นโยบายข้าวของสหรัฐฯ ในอดีต (ก่อนปี 1985)

"ข้าว" เป็นธัญพืชอาหารที่มีความสำคัญเป็นอันดับ 3 ของสหรัฐฯ รองจากข้าวสาลีและข้าวโพด และเป็นสินค้าเกษตรส่งออกที่สหรัฐฯ มีส่วนแบ่งการตลาดในโลกค่อนข้างมาก และเคยเป็นประเทศผู้ส่งออกอันดับหนึ่งของโลกในบางปีด้วย ดังกล่าวนั้นแล้วในบทที่ 1 ดังนั้นแม้ชวามนาสหรัฐฯ จะมีจำนวนน้อยแต่ปริมาณผลผลิตส่วนใหญ่ออกสู่ตลาดโลก เนื่องจากการบริโภคภายในมีปริมาณเพียงเล็กน้อย จึงนับได้ว่าสหรัฐฯ เป็นประเทศหนึ่งที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการค้าข้าวระหว่างประเทศตลอดมา

ช่วงแรก นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 สหรัฐฯ ต้องประสบกับปัญหาาราคาข้าวตกต่ำอย่างรุนแรง เนื่องจากผลผลิตข้าวที่มีมากจนเกินไป ประกอบกับใน 1928 เกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจทั่วโลก ส่งผลต่อปัญหาการส่งออกและราคา รัฐบาลสหรัฐฯ จึงเริ่มเข้ามามีบทบาทในการแทรกแซงการผลิต การตลาด รวมทั้งการส่งออก อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ดังนี้

1.1 มาตรการด้านการผลิตและการตลาดภายใน (1933 - 1981) มีการออกกฎหมายฉบับหนึ่ง คือ Agriculture Adjustment Act 1933 (AAA) เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่เพาะปลูกพืชหลัก (Basic Crops) 7 ชนิด รวมทั้งข้าว โดยมีหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ การกำหนดพื้นที่เพาะปลูก และการให้เกษตรกรกู้ยืมโดยวิธีรับจำนำผลผลิต

กฎหมายฉบับดังกล่าวจัดได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทของรัฐบัญญัติการเกษตรของสหรัฐฯ ที่ออกมาเพื่อปรับปรุงแก้ไข ในระยะต่อมาทุก ๆ 5 ปี เช่น ในปี 1938 ได้กำหนดให้อำนาจเพิ่มเติมแก่รัฐมนตรีเกษตรกำหนดพื้นที่เพาะปลูกควบคู่กับการจ่ายเงินทดแทน และให้เงินกู้แก่ชวามนาที่นำข้าวมาจำนำ โดยคิดอัตราจากราคาเสมอภาค (Parity Price)* ซึ่งมีการ

* หมายถึง ราคาของผลิตผลเกษตรที่มีอำนาจซื้อเท่ากับอำนาจการซื้อที่มีอยู่ในปีฐาน (Base Period) ที่กำหนดให้

สูตรคำนวณใหม่ ตาม The Agricultural Act of 1949

ในปี 1948 มีการจัดตั้งหน่วยงานหลักของรัฐบาลในกระทรวงเกษตรสหรัฐฯ คือ บริษัทสินเชื่อเพื่อการเกษตร (Commodity Credit Corporation) หรือเรียกโดยย่อว่า CCC โดยรัฐบัญญัติ The Commodity Credit Corporation Charter Act of 1948 โดยมีวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ก. เพื่อรักษาเสถียรภาพ เพื่อพยุงและปกป้องราคาสินค้าเกษตรกรรมและรายได้ของเกษตรกร

ข. เพื่อช่วยรักษาระดับการผลิตในประเทศให้มีคุณภาพ และเพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ

ค. เพื่ออำนวยความสะดวกให้การจำหน่ายจ่ายแจกสินค้าเกษตรกรรมสามารถดำเนินไปได้อย่างมีระเบียบ

และเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว อาจดำเนินการดังนี้

1. พยุงราคาสินค้าเกษตรกรรม โดยอาศัยการให้เงินกู้ยืม การจัดซื้อสินค้าเกษตรกรรมในประเทศ การจ่ายเงินชดเชยให้แก่เกษตรกร หรือโดยวิธีการอื่น ๆ

2. อำนาจหรือจัดหาวัสดุหรือเครื่องอำนวยความสะดวกอื่น ๆ เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรในการผลิต และการหาตลาดจำหน่ายสินค้าเกษตรของตน

3. ดำเนินการจัดหาสินค้าเกษตร เพื่อขายให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลสหรัฐฯ รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ทั้งในประเทศหรือระหว่างประเทศ และเพื่อสนองความต้องการบริโภคภายในประเทศ

4. หาทางเพิ่มความต้องการบริโภคสินค้าเกษตรในประเทศ โดยการขยายหรือช่วยขยายตลาด หรือพัฒนาตลาดใหม่ ๆ ให้เพิ่มมากขึ้น

5. ดำเนินมาตรการอื่น ๆ ที่สภาองเกรส เห็นชอบอนุมัติหรือให้อำนาจกระทำได้จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะแสดงให้เห็นว่า CCC มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง และในประการสำคัญ ในปี 1948 นี้เอง ได้เริ่มนำมาตรการพุงราคา (Price Support) มาใช้กับ "ข้าว" เป็นครั้งแรกหลังจากที่ใช้กับสินค้าเกษตรอื่น ๆ บางประเภท ตั้งแต่ปี 1920 นอกไปจากนั้น ยังให้เกษตรกรกู้เงินภายใต้ระบบ "Non - Recourse" ซึ่งเป็นการที่รัฐดำเนินการโดย CCC ปลอมเงินกู้ให้กับเกษตรกรที่นำข้าวมาจำหน่ายหรือเป็นประกันนั่นเอง ทั้งนี้เมื่อถึงกำหนด

การชำระคืนเงินกู้ เกษตรกรมีทางเลือกที่จะนำเงินมาไถ่ข้าวคืน หรือปล่อยให้ข้าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ CCC โดยไม่ต้องชดเชยค่าเสียหายแต่อย่างใด จึงเป็นสิทธิของเกษตรกร และ CCC ไม่มีอำนาจบังคับให้เกษตรกรต้องไถ่คืน

ปี 1955 มีการใช้มาตรการลดเนื้อที่การเพาะปลูกและโควตาการตลาด (Acreage Allotment and Marketing Quotas) นอกเหนือไปจากข้อตกลงทางการตลาด (Marketing Agreement) การควบคุมการผลิต (Output Control of Farm Commodities) การยกเลิกพื้นที่เพาะปลูก (Land Retirement)

ปี 1973 มีการเปลี่ยนแนวนโยบาย การช่วยเหลือเกษตรกรโดยกำหนด "ราคาเป้าหมาย" (Target Price) ซึ่งคำนึงถึงต้นทุนการผลิตมากกว่าราคาเสมอภาค และมีการจ่ายเงินชดเชยให้แก่เกษตรกร (Deficiency Payments) ในกรณีที่เกษตรกรขายได้ต่ำกว่าราคาเป้าหมาย นอกจากนี้ที่สำคัญ ก็คือ ราคารับจำนำหรืออัตราเงินกู้ (Loan Rate) มีบทบาทมากในแง่ราคาขั้นต่ำ (Floor Price) เป็นเครื่องมือสำคัญในการสนับสนุนเกษตรกรของสหรัฐฯ

ปี 1975 เป็นระยะของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของนโยบายข้าวสหรัฐฯ กล่าวคือยกเลิกการควบคุมปริมาณผลผลิตอย่างเคร่งครัด ด้วยระบบการแบ่งส่วนและโควตา โดยรัฐบัญญัติการผลิตข้าว (The Rice Production Act of 1975) ให้มีลักษณะเกี่ยวกับแผนงานของรัฐบาลอื่น ๆ ในตลาดที่กว้างขึ้น มีการกำหนดราคาประกัน และจ่ายเงินชดเชยตามราคาของความแตกต่างระหว่างราคาเฉลี่ยของราคาขั้นต่ำหรือราคาประกัน ทั้งยังมีการพิจารณาประวัติการเพาะปลูก เพื่อให้เกษตรกรสามารถเพาะปลูกในพื้นที่เกินกว่ากำหนด (base acreage)

บทบัญญัติอันคล้ายคลึงกันในงานอื่น ก็ยังคงเป็นสาระสำคัญของรัฐบัญญัติการเกษตรและอาหาร (The Food and Agriculture Act of 1977) ซึ่งออกมาในภายหลัง

1.2 มาตรการด้านการส่งออก (1933 - 1981) หลังการก่อตั้ง CCC ขึ้น ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ในด้านการส่งออกได้แก่ การขจัดหรือจำหน่ายหรือช่วยในการขจัดหรือจำหน่ายสินค้าเกษตรกรรมที่เป็นส่วนเกิน และดำเนินการส่งออกหรือทำให้มีการส่งออกมากขึ้น หรือช่วยพัฒนาตลาดสำหรับสินค้าเกษตรกรรมของสหรัฐฯ ในต่างประเทศ รวมทั้งการดำเนินการมาตรการอื่นใดตามที่สภาองเกรสเห็นชอบอนุมัติหรือให้อำนาจกระทำได้ตามที่มอบหมายนั้น ในระยะแรก ๆ ยังไม่มีการให้ความช่วยเหลือในด้านการส่งออก

ข้าวมากนัก

ในปี 1958 ผลจากการกำหนดราคาดายุง ซึ่งทำให้ราคาข้าวภายในสหรัฐฯ สูงกว่าราคาในตลาดโลก ดังนั้น รัฐบาลจึงให้มีการออกใบประทวนสินค้า (Certificate) ที่สามารถนำมาใช้หรือแลกเปลี่ยนเป็นสินค้า โดย CCC ได้ เพื่อให้ข้าวสหรัฐฯ แข่งขันได้ในตลาดต่างประเทศ ต่อมาก็มียุทธศาสตร์สินเชื่อ CCC อันเป็นการช่วยเหลือผู้ส่งออกตามวิถีทางการค้าปกติธรรมดา (Commercial Sales) ซึ่งยังมีการใช้ในจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับการส่งออกในรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือพิเศษ (Concessional Sales) ที่มีความสำคัญและใช้มาก ได้แก่ Public Law 480 ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวต่อไป

อย่างไรก็ตามเพื่อประกอบการศึกษา และทำความเข้าใจในเรื่องมาตรการด้านการส่งออก ทั้งในส่วนดังกล่าวและส่วนอื่น ๆ ที่จะเพิ่มเติมมาในภายหลัง จึงใคร่จะขอกล่าวถึง "หน่วยงาน" หรือ "องค์กร" สำคัญ ๆ บางหน่วยที่เป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนการส่งออก (นอกเหนือไปจาก CCC) พอเป็นสังเขป ดังนี้

1.2.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านของโครงการเกี่ยวกับการเงินเพื่อการส่งออก (Export Financing Programs) รัฐบาลสหรัฐเริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ในการดำเนินการ และขยายโครงการต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับการส่งออก ภายหลังจากปี 1960 ได้แก่

1. EXIM Bank (Export - Import Bank) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า ก่อตั้งในปี 1981 และดำเนินการภายใต้กำหนดของ The Export - Import Bank Act of 1981 เป็นหน่วยงานอิสระที่บริหารงานโดยคณะกรรมการ (Board) ที่รัฐบาลแต่งตั้ง วัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกด้านการเงิน โดยดำเนินการให้สินเชื่อ การประกัน (Insurance) และการให้เงินกู้ (Loan) ซึ่งครอบคลุมโครงการต่าง ๆ เช่น

¹ดูเพิ่มเติมได้ใน Catherin A. Hay, U.S. Agricultural Policy Guide (Washington, D.C., 1988), pp. 101-104 และ pp. 156-157.

ประเทศ (Guarantees for Foreign Financial Institutions) การให้สินเชื่อด้านการส่งออกแก่ผู้ส่งออกรายย่อย

- การค้ำประกันเงินทุนเพื่อช่วยเหลือธุรกิจรายย่อยด้านการเงินก่อนการส่งออก

- ประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออกซึ่งบริหารโดย FCIA

2. FCIA (Foreign Credit Insurance Association) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นจากการรวมกลุ่มบริษัทธุรกิจประกันภัยเอกชน (เริ่มแรกด้วยจำนวน 60 บริษัท) ก่อตั้งในปี 1961 เพื่อช่วยให้ผู้ส่งออกของสหรัฐฯ สามารถแข่งขันกับผู้ส่งออกในประเทศอื่นได้มากขึ้น และขยายการส่งออกได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในบางโอกาสจะให้การประกัน การบริการที่เกี่ยวข้องกับ Eximbank บางกรณีก็กระทำร่วมกัน เช่น Medium-Term (181 วัน - 5 ปี) FCIA Insurance

3. AID (Agency for International Development) ก่อตั้งในปี 1961 โดยรัฐบัญญัติการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ (Foreign Assistance Act of 1961) ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานเดิมคือ International Cooperation Administration สิ้นสุดลง และจัดตั้งหน่วยใหม่ขึ้นมาที่เกี่ยวกับการพัฒนาระหว่างประเทศ คือ AID มีขอบเขตการดำเนินงานกว้างขวางมาก ตามรัฐบัญญัติดังกล่าว สำคัญ ดังนี้

- ตระหนักถึงการให้ความช่วยเหลือการพัฒนาระยะยาว ภายในขอบเขตที่กว้างขึ้นของความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ

- เน้นการวางแผนมาตรการช่วยเหลือตนเอง (Self-Help Measures) ในลักษณะให้เป็นเงื่อนไขที่มาก่อนการให้ความช่วยเหลือ (A Precondition for Assistance)

- ค่อย ๆ ยกระดับการให้เปล่า ไปสู่เงินกู้ (Grants to Loans) โดยชำระคืนเป็นดอลลาร์ ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และเครดิตระยะยาว

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้วิสาหกิจเอกชน (Private Enterprise) มีส่วนร่วมในการพัฒนาขยายการลงทุนในโครงการค้ำประกัน (Guarantees Program) ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

4. OGSM (Office of the General Sales Manager) เป็นหน่วยงานย่อยของกระทรวงเกษตรสำหรับรัฐ ก่อตั้งในปี 1976 เพื่อช่วยเหลือการดำเนินงานของกระทรวงเกษตรสำหรับรัฐ ในการพัฒนาโบายการส่งออกตามวิถีการค้าปกติ การบริหารงานมีหลายโครงการที่เกี่ยวกับการให้เงินทุน สินเชื่อการส่งออกสินค้าเกษตรสำหรับรัฐ บริการด้านการตลาดส่งออก รวมไปถึงการจัดการและการบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการขนส่ง

5. FAS (Foreign Agricultural Service) มีขึ้นก่อนปี 1950 เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการส่งออกสินค้าเกษตรสำหรับรัฐ และช่วยบริหารโครงการต่าง ๆ ด้านการช่วยเหลือการส่งออกในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรสำหรับรัฐ ทั้งยังเป็นหน่วยงานสำคัญในการเก็บรวบรวมสถิติข้อมูลการตลาดของสินค้าเกษตร ซึ่งต้องรายงานต่อรัฐมนตรีกระทรวงเกษตร นอกเหนือไปจากรายงานกิจการด้านสินค้าเกษตรต่างประเทศ นอกเหนือไปจากรายงานกิจการด้านสินค้าเกษตรต่างประเทศ นโยบายระหว่างประเทศ

1.2.1 โครงการสินเชื่อของ CCC (CCC Export Credit Sales Program) ในช่วงระยะเวลาอันยังมีสัดส่วนการใช้ไม่มากนัก และมักจะเป็นการให้สินเชื่อระยะสั้น 6 เดือน ถึง 3 ปี กล่าวโดยรวมในปี 1976-1978 ร้อยละ 2.5 ของปริมาณการส่งออก จะส่งไปยัง แครี บอร์ดุเกส และโตมิกัน เป็นส่วนใหญ่

อย่างไรก็ตามต่อมามีโครงการค้ำประกันสินเชื่อ ซึ่งจะหยิบยกมาเป็นตัวอย่าง เพื่อแสดงถึงการดำเนินการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการส่งออกสินค้าเกษตรในอีกทางหนึ่ง

- CCC Export Credit Program GSM-4 โดยมี General Sales Manager เป็นผู้จัดโครงการและพิจารณาอนุมัติให้กับผู้ส่งออกที่ร้องขอ ซึ่งทำตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนด เช่น ถ้าผู้ส่งออกจะขายสินค้าโดยการขนส่งทางทะเล ก็จะต้องทำสัญญาซื้อขายในราคา F.A.S. หรือ F.O.B.* ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ซื้อหรือลูกค้าในต่างประเทศขอเปิดเลตเตอร์ ออฟ เครดิต

*F.A.S. (Free Alongside Ship) ราคาสินค้ารวมทั้งค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการนำสินค้าไปเทียบข้างเรือ และ F.O.B. (Free on Board) ราคาสินค้ารวมทั้งค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการขนสินค้าขึ้นระวางเรือแล้ว

(Letter of Credit) ตามมูลค่าดังกล่าว โดยไม่ว่ากรณีใด ๆ จะต้องเป็นประเภทเพิกถอนไม่ได้ (Irrevocable L/C)* และถ้าเป็นการออกโดยธนาคารที่ไม่ใช่ของสหรัฐฯ ก็ต้องให้ธนาคารสหรัฐฯ ยืนยัน (Confirmed)** ต่ำสุด = 10 % ของมูลค่าสินค้า แต่ความรับผิดชอบ (Liability) ใหม่เพียงที่เกิดขึ้นจากสาเหตุทางการค้า (Commercial) ไม่รวมไปถึง เหตุผลทางการเมือง (Political Reasons) ทั้งนี้ระยะเวลาการให้สินเชื่อและค้ำประกันความเสี่ยงภัยทางการค้าดังกล่าว มีระยะเวลา 6 เดือน ถึง 3 ปี อัตราดอกเบี้ยเท่ากับอัตราไพรม์ เรท (Prime Rate) ของสหรัฐฯ CCC จะจ่ายเงินให้ผู้ส่งออกเมื่อธนาคารในประเทศผู้ซื้อไม่ชำระเงินให้

1.2.3 PL.480 (Public Law 480) เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการส่งออกสินค้าเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขายในรูปแบบให้ความช่วยเหลือพิเศษ (Sales on Concessional Terms) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการระบายข้าวออกสู่ตลาดต่างประเทศ ดังนั้นจะขอล่าถึง ที่มา วัตถุประสงค์ โครงสร้าง สำคัญและ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขบางประการเป็นลำดับ ดังนี้

ก. ที่มา นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การพัฒนาการเพิ่มผลผลิตการเกษตรมีมากจนเกินไปจากการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่เกษตรกร นำไปสู่การออกรัฐบัญญัติการเกษตร (The Agriculture Act of 1949) ให้อำนาจ CCC จัดหาสินค้าอาหารที่ผลิตได้เกินความต้องการ ให้กับองค์กรเอกชนเพื่อให้ความช่วยเหลือกับผู้บริโภคนานาชาติ ทั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้ประโยชน์จากอณูพืชส่วนเกิน ในวิถีทางที่ดี และเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจและการเมือง

*Irrevocable L/C เป็นประเภทที่ได้รับความนิยมในวงการค้าระหว่างประเทศมากที่สุด การที่ผู้เปิดจะขอยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขใด ๆ ใน L/C ประเภทนี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้รับประโยชน์ทุกกรณี

**Confirmed Irrevocable L/C โดยหลักการก็คือ L/C ประเภทเพิกถอนไม่ได้นั่นเอง แต่ในบางกรณีผู้รับประโยชน์ไม่มีความมั่นใจในธนาคารผู้เปิดเครดิตนัก จึงขอให้ธนาคารผู้รับผ่านเครดิต (Advising Bank) ยืนยันการจ่ายเงินให้กับผู้รับประโยชน์ด้วย

แม้กระนั้นก็ตาม ในระยะต่อมาปัญหาผลผลิตส่วนเกินเริ่มทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ราคาสินค้าเกษตรกรรมภายในก็สูงกว่าราคาในตลาดโลก ทำให้ความเป็นไปได้หรือโอกาสในการส่งออกก็ยิ่งแคบเข้า จึงมีการริเริ่มเสนอให้มีการขายผลผลิตส่วนเกินในราคาใด ๆ ที่เอื้ออำนวยต่อการขยายตลาดสินค้าเกษตรนั้น และจัดตั้งโครงการนี้โดยเฉพาะ อันเป็นที่รู้จักกันในนามของ "PL.480" โดยรัฐบัญญัติว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือและพัฒนาการค้าสินค้าเกษตร 2497 (Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954)

ข. วัตถุประสงค์ มาตรา 2 ของรัฐบัญญัติดังกล่าว กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

1. เพื่อขยายการค้าต่างประเทศ ระหว่างสหรัฐฯ กับมิตรประเทศ (Friendly Nations)* ทั้งหลาย
2. อำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนเงินตราสกุลต่าง ๆ
3. เสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และสวัสดิการแห่งชาติ
4. ส่งเสริมการใช้สินค้าเกษตรส่วนเกิน (Surplus Agricultural Commodities)** ให้เป็นประโยชน์สูงสุดในการเกื้อหนุนนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ
5. กระตุ้นและอำนวยความสะดวกให้กับการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศ ในภาคสินค้าเกษตร โดยจัดหาหนทางให้สินค้าเกษตรที่เกินจากตลาดปกติ ที่อาจขายได้ตามวิธีการค้าเอกชน และยอมรับการชำระเป็นเงินสกุลต่างประเทศ

ค. โครงสร้าง ในระยะแรก ๆ กำหนดแบ่งเป็น 3 ลักษณะ (Title) คือ

- Title I Sales for Foreign Currency การขายโดยยอมรับการชำระเป็นเงินสกุลต่างประเทศ มาตราการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน โดยให้ผ่อนชำระหนี้ ระยะยาว 20-40 ปี อัตราดอกเบี้ยต่ำ

*"Friendly Nations" หมายถึงประเทศอื่นใด ที่ไม่ถูกควบคุมหรือปกครอง โดยรัฐบาลคอมมิวนิสต์ ตามความหมายของมาตรา 103 (d)

** "Surplus" ความหมายที่ใช้ในกฎหมายนี้ คือ สินค้าเกษตรใด ๆ ของสหรัฐฯ ไม่ว่าจะ เป็นของรัฐบาล หรือเอกชน ในขณะที่ส่งออกนั้น เป็นปริมาณผลผลิตซึ่งเกินความต้องการภายใน (Excess of Domestic Require) ตามมาตรา 106.

- Title II Famine Relief and Other Assistance การบรรเทาความขาดแคลนทางด้านอาหารและโภชนาการ ความช่วยเหลือโดยการบริจาคโดยตรง หรือผ่านองค์กรกุศลต่าง ๆ

- Title III General Provisions ข้อกำหนดโดยทั่ว ๆ ไป เช่น การแลกเปลี่ยน

ต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขบ้างเป็นระยะ ๆ ทั้งในแง่ของ จำนวน ลำดับ ของ Title และในแง่การเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของหลักการไปบ้าง แต่จะไม่เปลี่ยนไปมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการสำคัญของ Title I จะคงไว้ซึ่งลักษณะของการขายให้ความช่วยเหลือพิเศษ ดังจะกล่าวในส่วนต่อไป

ในปี 1959 ได้มีการเพิ่ม Title IV เข้ามา โดยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับ สัญญา ระยะยาวและมีการให้สินเชื่อในการขายสินค้า อย่างไรก็ตามเนื่องจากรายละเอียดปลีกย่อยหลายประการ ที่ยังขาดประสิทธิภาพในการปรับใช้ ต่อมาภายหลังปี 1966 จึงมีการยกเลิกไป ทำให้โครงสร้างของ PL.480 มี 3 Title เช่นเดิม

ง. สาระสำคัญและการเปลี่ยนแปลงบางประการ ในที่นี้จะขอกล่าวเน้นถึง มาตรการกำหนดกลไกต่าง ๆ ใน Title I เป็นประเด็นหลัก เพราะการระบายข้าวไปสู่ตลาดโลกหรือประเทศที่สาม โดยส่วนใหญ่จะเป็นการขายตาม Title I นั้นเอง มีข้อควรพิจารณาบางประการดังนี้

เงินรายได้จากการขายในลักษณะนี้ ให้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์บางประการ เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนา การพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรสหรัฐฯ ชำระหนี้สหรัฐฯ เป็นต้น

โครงการด้านการค้าภาคเอกชน หรือ PTE (Private Trade Entities) เป็นการปรับปรุง มาตรา 104 (c) ในปี 1954 เรียกว่า "The Cooley Amendment" ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรทำข้อตกลงกับ "วิสาหกิจเอกชน" (ซึ่งหมายถึง ทั้งที่เป็นของสหรัฐฯ ประเทศผู้รับ หรือประเทศอื่น) วัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาธุรกิจการตลาด และ ช่วยขยายการค้าสินค้าเกษตร ให้มีการบริโภคที่เพิ่มขึ้นในตลาดต่างประเทศ

มีข้อกำหนดให้อำนาจประธานาธิบดี ทำข้อตกลงกับมิตรประเทศซึ่งจะขอรับความช่วยเหลือให้ป้องกันไว้ก่อนซึ่งการตลาดปกติของสหรัฐฯ และจะต้องไม่รบกวนหรือทำลายอย่างผิดปกติต่อราคาในตลาดโลกของสินค้าเกษตร หรือรูปแบบการค้าธรรมดามิตรประเทศ

ปี 1966 ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้ามามีบทบาท โดยให้เห็นการช่วยเหลือตนเอง (Self-Help Measure) ให้มีความสามารถในการพัฒนาประเทศมากขึ้นจากการใช้ประโยชน์ของสินค้าเกษตรส่วนเหลือ และเพื่อต่อสู้กับความอดอยากและขาดแคลนอาหารของประเทศด้อยพัฒนา ตามรัฐบัญญัติอาหารเพื่อสันติภาพ (Food for Peace Act of 1966)* มีหลักการสำคัญใน 2 กรณี คือ

1. ยอมรับการขายโดยชำระเป็นสกุลเงินดอลลาร์ และให้เครดิตระยะยาว (dollar on credit terms) เป็นระยะเวลาไม่เกิน 20 ปี มีระยะปลอดหนี้ 2 ปี อัตราดอกเบี้ย 2 % ทั้งนี้จะต้องไม่ไปแทนที่ (displace) การขายโดยชำระเป็นเงินสด

2. ยอมรับการขายเงินตราต่างประเทศ ที่สามารถเปลี่ยนเป็นดอลลาร์ได้ (foreign currencies convertible into dollars) โดยกำหนดระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน 40 ปี ระยะปลอดหนี้ 10 ปี อัตราดอกเบี้ยต่ำสุด 1 % ต่อปี (ในระหว่างระยะปลอดหนี้) และ 2.5 % ต่อปีหลังจากนั้น

ปี 1974 กำหนดสัดส่วนการให้ความช่วยเหลือโดย Foreign Assistance Act of 1974 กำหนดให้ ร้อยละ 30 ของโครงการตาม Title I ใช้เพื่อเหตุผลทางการเมือง ส่วนที่เหลืออีก 70 % จึงให้ใช้กับประเทศที่ควรจะได้รับจริง ๆ ประเทศที่ขาดแคลนอาหารอย่างต่อเนื่องและรุนแรงมีความจำเป็นมากที่สุด (most seriously affected/the neediest countries)**

*ในระยะต่อมา PL.480 จึงเป็นที่รู้จักกันในอีกนามหนึ่งว่า "โครงการอาหารเพื่อสันติภาพ" (Food for Peace Program).

** เช่น ขายไปยัง กัมพูชา เวียดนาม บังคลาเทศ ในรูปแบบของ "dollar-credit-sales" ทั้งสิ้น เนื่องจากการยกเลิกการขายโดยชำระเป็นเงินตราท้องถิ่น (local currency) ในปี 1971.

ปี 1977 มีการปรับเปลี่ยนทิศทางใหม่ใน Title III โดยรัฐบาลปฏิบัติการช่วยเหลือด้านอาหารและการพัฒนาระหว่างประเทศ (International Development and Food Assistaned Act of 1977) ซึ่งรู้จักกันในนามของ "โครงการอาหารเพื่อการพัฒนา" (Food for Development Program) กำหนดให้รัฐบาลสหรัฐฯ ทำข้อตกลงกับประเทศผู้รับที่เป็นประเทศด้อยพัฒนา (Relatively Lest Development Country/RLDC) ให้นำเงินรายได้จากการขายต่อสินค้า (resale) ภายในท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่า 15 % ของมูลค่าทั้งหมดนำไปเป็นเงินกองทุน (fund) พัฒนาโครงการซึ่งได้กำหนดไว้ในข้อตกลงตามความเห็นชอบของรัฐบาลสหรัฐฯ เช่น การพัฒนาชนบท บริการสาธารณสุข ตลอดจนด้านการตลาดสินค้าเกษตร เป็นต้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการเปลี่ยนจากเงินกู้ใน Title I ให้เป็นเงินให้เปล่า (grant) ใน Title นี้ เพราะไม่ต้องชำระคืนเป็นเงินอีก แต่ทั้งนี้มันจะต้องพัฒนาโครงการต่าง ๆ ที่ตกลงกันไว้แทน

กล่าวโดยสรุป มาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้น แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงมาตรการเดิมของ PL.480 โดยรัฐบาลผู้ให้ต่าง ๆ บ้าง แต่ยังมีหลักการสำคัญ ๆ หลายประการสืบเนื่องเรื่อยมา ตั้งแต่ปี 1954 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในก้ารดำเนินการ เพื่อให้เป็นตามวัตถุประสงค์ของ PL.480 ก็ได้แก่ Exim Bank, FAS, AID รวมทั้งกระทรวงเกษตรสหรัฐฯ (USDA) และกระทรวงการคลัง

1.3 รัฐบัญญัติว่าด้วยการเกษตรและอาหาร (Food and Agriculture Act of 1981)² เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อสืบเนื่องนโยบายเกษตรของสหรัฐฯ ในฉบับก่อน ๆ ขณะเดียวกันก็มีการปรับปรุงในบางประการ แต่กลับกลายเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาการค้าข้าวในตลาดโลกของสหรัฐฯ ในระยะเวลาต่อมา ซึ่งจะกล่าวภายหลัง ในที่นี้จะขอกกล่าวถึงมาตรการบางประการที่เกี่ยวกับ ข้าว เพื่อจะประกอบการศึกษาในส่วนของฟาร์มแอกด์ เนื่องจากรัฐบัญญัติ ฉบับนี้อายุสั้นสุดลงในปี 1985 จึงเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับฟาร์มแอกด์ด้วย

²กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, "ฟาร์มบิลล์" (กรุงเทพมหานคร : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2529). หน้า 1-3.

1.3.1 มาตรการด้านการผลิตและการตลาดในประเทศ เพื่อประกันรายได้ให้เกษตรกรของสหรัฐฯ และความคุ้มครองปริมาณผลผลิตในระดับหนึ่ง แบ่งพิจารณา ดังนี้

ก. มาตรการด้านการตลาด ประการแรก การประกันราคา โดยกำหนดราคาเป้าหมาย (Target Price) ที่ชาวนาจะขายข้าวได้ต่อ 100 ปอนด์ ถ้าชาวนาขายข้าวไม่ได้ตามราคาดังกล่าว รัฐก็จะจ่ายเงินชดเชยให้กับชาวนา (Deficiency Payment) เท่ากับส่วนต่างของราคาเป้าหมาย กับ ราคาตลาด ที่ชาวนาขายได้ โดยในปี 1981-1985 ให้มีราคาประกันข้าวเปลือกไว้เท่ากับ 10.68, 10.85, 11.40 และ 11.90 ดอลลาร์ต่อ 100 ปอนด์ ตามลำดับ

ประการที่สอง กำหนดอัตราเงินกู้หรือสินเชื่อ (Loan Rate) เป็นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ชาวนา นำมาค้าประกันการกู้เงินจาก CCC ภายใต้ระบบ "non-recourse loan" โดย CCC จะสต็อกข้าวที่ชาวนาจำหน่าย และมีระยะเวลาไถ่คืนภายในระยะเวลา 9 เดือน เมื่อถึงกำหนดชาวนาจะไม่ไถ่คืนก็ได้ โดยไม่ต้องเสียอัตราดอกเบี้ยหรือค่าใช้จ่ายใด ๆ ในปี 1981-1985 อัตราเงินกู้เท่ากับ 8.01, 8.14 และ 8.00 ดอลลาร์ต่อ 100 ปอนด์ ตามลำดับ

นอกจากนั้น ก็มีการประกันความเสียหายจากธรรมชาติ (Disaster Payment) เป็นต้น

ข. มาตรการด้านการผลิต ได้แก่ การกำหนดเนื้อที่เพาะปลูก (Marketing Quota) การชดเชยให้แก่ชาวนาที่ลดพื้นที่เพาะปลูกตามที่รัฐกำหนด โดยจ่ายชดเชยเป็นผลผลิต (Payment in Kind/PIK) เท่ากับผลผลิตส่วนที่ชาวนาสูญเสียไปจากการลดพื้นที่ และกรณีที่มีการเปลี่ยนไปปลูกพืชชนิดอื่น จะได้รับการชดเชยเช่นกัน (Paid Land diversion/PLD)

1.3.2 มาตรการสนับสนุนการส่งออก แบ่งเป็น 2 โครงการใหญ่ ๆ ที่เกี่ยวกับการขายทั้งในวิธีการค้าธรรมดา โดยโครงการสินเชื่อของ CCC และการขายในรูปแบบพิเศษ โดย PL.480 (Title I, II) โดยย่อมีดังนี้

ก. โครงการสินเชื่อของ CCC แม้จะมีการยกเลิกบางโครงการ เช่น GSM-4 แต่ก็ได้จัดตั้งโครงการใหม่ ในลักษณะทำนองเดียวกันนี้ คือ GSM-102 หรือแม้แต่โครงการอื่น ๆ ก็ไม่ได้แตกต่างกันมากนัก จะแตกต่างกันบ้างก็ในเรื่องของระยะเวลาการให้สินเชื่อ

เชื้อ อัตราดอกเบี้ย เป็นต้น นั่นคือ ในส่วนของโครงการที่ให้ความคุ้มครองการสูญเสียให้ผู้ขายโดยการค้ำประกันสินเชื่อ นอกเหนือไปจากส่วนของการให้สินเชื่อแก่ผู้นำเข้าหรือผู้ซื้อโดยตรง โครงการเหล่านี้ ได้แก่

- โครงการค้ำประกันการชำระเงินของผู้ซื้อ ที่ซื้อโดยการได้รับสินเชื่อและรัฐบาลเข้าไปค้ำประกันความเสี่ยงภัยของผู้ขาย เช่น GSM-101, GSM-102
- โครงการสินเชื่อส่งออกระยะสั้น (GSM-5) ให้สินเชื่อแก่ผู้นำเข้า 6 เดือน ถึง 3 ปี
- โครงการสินเชื่อระยะปานกลาง ให้สินเชื่อแก่ประเทศผู้นำเข้า โดยมีระยะเวลาชำระคืนประมาณ 3 - 10 ปี (เป็นการอนุโลมในเรื่องข้าว)
- โครงการสินเชื่อแบบผสม เป็นโครงการระหว่าง GSM-5 และ GSM-102 ให้สินเชื่อแก่ประเทศผู้นำเข้า ระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 3 ปี และอัตราดอกเบี้ยต่ำมาก

ข. PL.480 จะขอล่าวโดยสังเขป เนื่องจากไม่มีการเปลี่ยนแปลงหลักสำคัญจากที่กล่าวมาแล้ว กล่าวโดยทั่ว ๆ ไปก็คือ ในด้านของเป้าหมายหลัก ยังคงได้แก่ การส่งเสริมและสนับสนุนนโยบายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตลาดส่งออกสินค้าเกษตรของสหรัฐ และแบ่งส่วนผลผลิตการเกษตรที่มีมากมายของสหรัฐ

ในด้านโครงสร้าง ก็จะแบ่งเป็น 3 Title โดย

- Title I ขายสินค้าโดยให้สินเชื่อระยะยาว 20 - 40 ปี แก่ประเทศผู้นำเข้าที่เป็นมิตรประเทศ และใช้มาตรการช่วยเหลือตนเองในการพัฒนา เช่น การผลิต การเก็บรักษาสินค้าเกษตร และให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ภาคเอกชนด้วย กรณีช่วยรัฐบาลสหรัฐ พัฒนาตลาดใหม่ ๆ ทั้งนี้อาจใช้สินค้าจากสต็อกของเอกชนโดยตรงก็ได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นสินค้าเกษตรจากสต็อกของ CCC หรือรัฐบาลเท่านั้น
- Title II การบริจาคให้ประเทศที่มีความต้องการให้ภาวะฉุกเฉินเร่งด่วน
- Title III การให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับ โดยให้นำเงินจากการขายสินค้าใน Title I มาลงทุนพัฒนาโครงการ ตามที่ตกลงไว้กับสหรัฐ โดยไม่ต้องชำระคืนเป็นเงินอีก

เช่น ในปี 1981 ถึงเดือนมิถุนายน สหรัฐฯ ได้แบ่งสรรปริมาณ 253,000 ตัน แก่ประเทศต่าง ๆ เช่น กานา 14,000 ตัน อินโดนีเซีย 86,000 ตัน ไต้หวัน 31,000

ตัน เปรู 44,000 ตัน และเซเนกัล 15,000 ตัน เป็นต้น

1.3.3 ผลกระทบ ต่อประเทศสหรัฐอเมริกา เองเป็นประการสำคัญ เนื่องจากการกำหนดมาตรการต่าง ๆ โดยเฉพาะมาตรการด้านการผลิตและการตลาดภายในประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาวะการแข่งขัน ในตลาดโลกของข้าวสหรัฐฯ นั้นเอง เนื่องจากการกำหนดราคาเป้าหมายและอัตราจำนำ ในระดับสูง ผลจึงปรากฏว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มาไถ่ข้าวคืน และปล่อยให้ข้าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ CCC เป็นจำนวนมาก ทำให้ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาเพิ่มขึ้นตามจำนวนข้าวที่เหลือค้างสต็อก นอกจากนี้ราคาส่งออกข้าวสหรัฐฯ ยังอยู่ในระดับสูง ไม่สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก โดยเฉพาะกับประเทศคู่แข่ง คือ ประเทศไทย ซึ่งมีระดับความต่างของราคากว้างมาก เช่น ราคาข้าวซีแอนด์เอฟ ในตลาดรอตเตอร์ดัม ในปี 1985 โดยเฉลี่ยราคาข้าวเบอร์ 2/4 ของสหรัฐฯ ราคา 486 เหรียญสหรัฐฯ ต่อดัน ขณะที่ราคาข้าวไทย 100 % มีราคาเพียง 245 เหรียญสหรัฐฯ ต่อดันเท่านั้น เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ประสิทธิภาพในด้านการตลาดของสหรัฐฯ ลดลงมาก

จะเห็นได้ว่าการส่งออกในปี 1985 ตกต่ำมาก โดยปริมาณการส่งออกลดลงประมาณ 37 % จากเดิมประมาณ 3 ล้านตัน ในปี 1981 ลดลงเหลือ 1.9 ล้านตัน ในปี 1985 และส่วนแบ่งการค้าในตลาดโลก ก็ลดลงจากร้อยละ 23 ในปี 1981 เหลือเพียง ร้อยละ 17 ในปี 1985

หากพิจารณาส่วนแบ่งของตลาดบางประเทศนั้น แม้จะมีเพิ่มขึ้นมากอย่างน่าสังเกต คือประมาณ ร้อยละ 4 ในปี 1985 ในประเทศอิรัก มาดากัสการ์ เซเนกัล บังคลาเทศ และฟิลิปปินส์ นั้นเป็นผลมาจาก การใช้มาตรการด้านการส่งออก ได้แก่ โครงการ GSM-102 กับประเทศอิรัก และ PL.480 ใช้กับประเทศ มาดากัสการ์ เซเนกัล และ บังคลาเทศ เป็นต้น

2. รัฐบาลคิดว่าด้านความมั่นคงทางอาหาร 2528 หรือ Farm Act 1985

สืบเนื่องจากการดำเนินนโยบายในอดีต และโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความบกพร่องหลาย ๆ ประการของ Food and Agriculture Act of 1981 ที่กำหนดมาตรการต่าง ๆ เช่น การตั้งราคาเป้าหมาย อัตราจำนำไว้สูงไม่จูงใจให้เกษตรกรไถ่ข้าวคืน ปล่อยให้ข้าวในสต็อกของ CCC เพิ่มปริมาณมาก กลไกขาดความยืดหยุ่น และไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

ต่อการผลิตและการแข่งขันในตลาดโลก ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจทั้งของโลก และสหรัฐฯ ตกต่ำ ค่าเงินดอลลาร์สูงขึ้น นโยบายพึ่งตนเองด้านอาหารของหลาย ๆ ประเทศ ประสบผลจึงลดการนำเข้า หรือส่งออกด้วย ภาวะการแข่งขันรุนแรง ราคาข้าวส่งออกของสหรัฐฯ อยู่ในระดับสูงมาก เมื่อเทียบกับประเทศไทย ทำให้ประเทศนำเข้าสำคัญ ๆ หลายประเทศของสหรัฐฯ เช่น ประเทศคอมมิวนิสต์ยุโรป ไนจีเรีย ซาอุดีอาระเบีย หันมานำเข้าข้าวจากประเทศไทยมากยิ่งขึ้น ส่วนแบ่งการค้าข้าวในตลาดโลกก็ลดลง และต้องใช้งบประมาณในการแบกภาระค่าใช้จ่ายมากกว่าที่กำหนดมากมาย

ในประเด็นของการสูญเสียตลาดข้าวบางส่วน สหรัฐฯ ได้หยิบยกขึ้นกล่าวหาประเทศไทยว่าเกิดขึ้นจากสาเหตุที่ประเทศไทยค้าข้าวอย่างไม่เป็นธรรม โดยการให้การอุดหนุนการส่งออกข้าว* จึงต้องดำเนินมาตรการตอบโต้** เพื่อการนำกลับคืนมา (get back) ซึ่งส่วนแบ่งตลาดที่สูญเสียไป เดิมทีนั้นภาษาและถ้อยคำที่ใช้กล่าวถึงประเทศไทยนั้นมีความรุนแรงแสดงความไม่พอใจมาก และจะใช้ชื่อหัวข้อเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้าวไทยในภาคผนวกโดยเฉพาะว่า "Unfair Subsidization of Thai Rice" แต่จากการเคลื่อนไหวคัดค้านของฝ่ายไทย จึงมีการเปลี่ยนเป็น "Thai Rice" แต่มาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับข้าว และก่อผลกระทบต่อข้าวไทยทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไปนั้น ยังไม่เปลี่ยนแปลง

ดังนั้นจึงมีการปรับปรุงนโยบายเกษตรใหม่ โดยออกรัฐบัญญัติว่าด้วยความมั่นคงทางอาหาร 2528 (The Food Securities Act of 1985) หรือ ฟาร์มแอกต์ (Farm Act) ซึ่ง

*กลุ่มโรงสีข้าวสหรัฐฯ (U.S. Rice Millers' Association) ร้องเรียนต่อกระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ 24 กันยายน 1985 ให้เก็บภาษีตอบโต้การนำเข้าข้าวไทยในอัตราร้อยละ 17.5 ผลการตัดสินขั้นต้น เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม ให้เก็บ CVD ข้าวไทยประมาณร้อยละ 1.6 และต่อมาในปี 1986 ก็ตัดสินขั้นสุดท้ายให้เก็บ CVD ข้าวไทยประมาณร้อยละ 0.75

**ตามมาตรา 301 ของ "Trade Act of 1974" มีสาระสำคัญคือ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจประธานาธิบดีในการดำเนินมาตรการตอบโต้ประเทศที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในทางการค้าระหว่างประเทศ โดยมาตรการ 1. การเก็บภาษีตอบโต้ (C.V.D.) 2. ให้การอุดหนุนสินค้าส่งออก เพื่อให้สามารถแข่งขันกับสินค้าจากประเทศอื่นที่ได้รับการอุดหนุน

ประธานาธิบดีลงนามเมื่อ 23 ธ.ค. 1985 ให้เริ่มมีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการตั้งแต่ 15 เม.ย. 1986 - กย. 1990 (เป็นระยะเวลา 5 ปี) ยกเว้น "ข้าว" จะใช้ถึงวันที่ 31 กค. 1991 และมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 วัตถุประสงค์ ในแง่ของนโยบายเกษตรโดยทั่ว ๆ ไป ได้แก่

- ก. ดำเนินการทุกวิถีทางที่จะเป็นไปได้ ในการแข่งขันด้านราคาสินค้าเกษตร
- ข. ส่งเสริมและสนับสนุนหลักการค้าเสรีของสินค้าเกษตรให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น
- ค. ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ในการเจรจาลดอุปสรรคกีดขวางทางการค้าที่ไม่

เป็นธรรม

ง. ตอบโต้อย่างรุนแรงต่อการปฏิบัติการค้าที่ไม่เป็นธรรม

และอาจพิจารณาในแง่มาตรการเฉพาะด้าน แบ่งเป็น 6 ประการสำคัญ คือ

1. การรักษาเสถียรภาพสินค้าโภคภัณฑ์ เพื่อประกันรายได้เกษตรกรไปพร้อม ๆ กัน กับการเพิ่มความสามารถแข่งขันในตลาดโลก ด้วยการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในการลดต้นทุนการผลิต โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ เช่น อัตราเงินกู้ อัตราชำระคืน การชดเชยรายได้
2. การค้า เพื่อสนับสนุนการส่งออก โดยกำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือ เช่น สินเชื่อการส่งออก โบนัสการส่งออก
3. การช่วยเหลือด้านอาหาร
4. การให้สินเชื่อและพัฒนาชนบท
5. การวิจัย
6. การอนุรักษ์ธรรมชาติ

2.2 มาตรการด้านการผลิตและการตลาด ประกอบไปด้วยกลไกใหม่ที่เพิ่มเติมเข้าในกฎหมายนี้ ได้แก่ การกำหนดอัตราชำระคืน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประกาศราคาข้าวในตลาดโลก ส่วนกลไกอื่นที่สืบเนื่องมาจากกฎหมายในฉบับก่อน ๆ นั้น เช่น ราคาเป้าหมาย อัตราเงินกู้ ก็มีการเปลี่ยนแปลงบ้างในรายละเอียดบางประการ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.2.1 โครงการลดพื้นที่เพาะปลูก (Acreage Reduction Program/ ARP) เป็นโครงการที่กำหนดให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ ลดพื้นที่เพาะปลูกข้าวในอัตราที่

กระทรวงเกษตรสหรัฐฯ จะประกาศในแต่ละปี อัตราสูงสุดกำหนดไว้เท่ากับร้อยละ 35 ของพื้นที่เพาะปลูกปกติ (base acreage) ซึ่งคำนวณจากพื้นที่เพาะปลูกข้าวเฉลี่ย 5 ปี ย้อนหลัง ของเกษตรกรในโครงการ (หักปีสูงสุดและต่ำสุดออก)

2.2.2 ราคาเป้าหมาย (Target Price)³ ราคาที่กำหนดขึ้นเพื่อประกันรายได้ให้เกษตรกรและใช้เป็นหลักในการพิจารณาอัตราการจ่ายชดเชย (Deficiency Payment) ซึ่งเท่ากับส่วนต่าง ๆ ของราคาเป้าหมายและอัตราเงินกู้ โดยกำหนดให้คงที่ระหว่างปี 1985 - 1986 และลดลง 2 % ในปี 1987 ลด 3 % ในระหว่างปี 1988 - 1989 ส่วนปี 1990 จะลด 2 % (รวมลดลงประมาณ 10 % ในช่วงระยะเวลา 5 ปี) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการลดค่าใช้จ่ายตามกฎหมายงบประมาณ ทำให้ราคาเป้าหมายในปี 1986 ลดลงจากที่กำหนดไว้เดิม 11.9 เหรียญสหรัฐฯ ต่อ 100 ปอนด์ เหลือ 11.39 เหรียญสหรัฐฯ ต่อ 100 ปอนด์ และเพื่อประกันรายได้ให้เกษตรกรในกรณีที่ราคาเฉลี่ยที่เกษตรกรได้รับภายใน 5 เดือนแรกของการตลาดต่ำกว่าราคาเป้าหมาย โดยจ่ายชดเชยให้เกษตรกร (Deficiency Payment) ในอัตราเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาเป้าหมายกับราคาที่เกษตรกรได้รับ หรืออัตราเงินกู้ แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่า โดยจ่ายเป็นเงินสดส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือจะจ่ายเป็นผลผลิต

2.2.3 อัตราเงินกู้ (Loan Rate/Basic Loan)⁴ หมายถึง อัตราสินเชื่อกู้หรืออัตรารับจำนำข้าวจากเกษตรกร ที่นำมาประกันเงินกู้จาก CCC ตามระบบ "non-recourse" เดิมกำหนดไว้ 7.2 เหรียญสหรัฐฯ ต่อ 100 ปอนด์ในปี 1986 (แต่เนื่องจากการลดค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณ ทำให้มีการลดลงเหลือ 6.89 เหรียญสหรัฐฯ ต่อ 100 ปอนด์) และจะลดลง 5% ต่อปี แต่จะไม่ต่ำกว่า 6.5 เหรียญสหรัฐฯ ต่อ 100 ปอนด์ ส่วนในระหว่างปี 1987-1990 กำหนดไว้เท่ากับ 85% ของราคาเฉลี่ยที่เกษตรกรขายได้ ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา โดยตัดปีที่ราคาสูงสุดและต่ำสุดออก

³Title VI, Section 601 of the Food and Security Act of 1985.

⁴Ibid.

2.2.4 โครงการสินเชื่อเพื่อการตลาด (Marketing Loan

Program/MLP) เป็นมาตรการใหม่ มีกลไกเริ่มจากการประกาศราคาข้าวในตลาดโลก (World Price)* เป็นราคาข้าวที่กระทรวงเกษตรสหรัฐฯ จะประกาศเป็นประจำทุกสัปดาห์ โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 11 เม.ย. 1986 มีการกำหนดสูตรคำนวณราคาข้าว โดยเริ่มจากการแยกประเภทข้าวเป็นเกรดต่าง ๆ ก่อน แล้วตรวจสอบและคำนวณราคาข้าวส่งออกของประเทศต่าง ๆ จึงคิดกลับมาเป็นราคาข้าวสหรัฐฯ โดยคิดปรับเข้ากับคุณภาพ อัตราชำระคืนหรือไถ่จำนำและการซื้อขายใบประทวนสินค้า (marketing certificate)

การกำหนดอัตราชำระคืน (Loan Repayment Rate)⁵ จะเท่ากับราคาข้าวโลก หรือ 50% ของอัตราเงินกู้ ในปี 1986-1987 หรือ 60% ในปี 1985 และ อัตรา 70% ในปี 1989-1990 แล้วแต่อัตราได้จะสูงกว่าในกรณีเกษตรกรเลือกชำระคืนเงินกู้ เกษตรกรจะต้องซื้อใบประทวนสินค้า (negotiable marketing certificate) เป็นมูลค่าร้อยละ 50 ของส่วนต่าง

2.2.5 การจ่ายเงินชดเชยเพื่อการส่งออก (Export Marketing Certificate) ในกรณีราคาในตลาดโลกต่ำกว่าอัตราชำระคืน CCC จะออกใบประทวนสินค้าเพื่อการส่งออกดังกล่าว ให้กับผู้ส่งออกที่เข้าร่วมโครงการกับ CCC และส่งออกข้าวในราคา

* จะประกาศทุกวันศุกร์ มีผลบังคับใช้ในวันอังคารของอาทิตย์ถัดไป ราคาที่ประกาศมีแนวโน้มลดต่ำลงจากการประกาศครั้งก่อน เช่น ในการประกาศครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 20 พค. 1986 ราคาข้าวเปลือกเมล็ดขาว เท่ากับ 5.83 เหรียญสหรัฐฯ : 100 ปอนด์ ลดจากครั้งก่อน ๆ ซึ่งเท่ากับ 6.78, 6.68, 5.90 ตามลำดับ และอัตราชำระคืน ก็ลดเหลือ 3.54 เหรียญสหรัฐฯ : 100 ปอนด์ จากครั้งก่อน ๆ 4.11, 4.06 และ 3.58 ในกรณีของข้าวเปลือกเมล็ดกลาง และเมล็ดสั้น

⁵Title VI, Section 602, Ibid.

ตลาดโลกขณะนั้น ซึ่งต่ำกว่าราคาของผู้ส่งออกซื้อข้าวภายในสหรัฐอเมริกา โดยชดเชยให้เป็นมูลค่าเท่ากับ ส่วนต่างระหว่างอัตราชำระคืน กับราคาตลาดโลก และให้ผู้ส่งออกนำไปประทวนที่ ได้รับนั้น ไปขึ้น เงินหรือแลกข้าว หรือผลผลิตทางการเกษตรอื่น ๆ ในสต็อกของ CCC ตามที่ตกลงกัน

2.3 มาตรการด้านการสนับสนุนการส่งออก โดยกำหนดให้ความช่วยเหลือ เพื่อส่งเสริมในการส่งออก ให้มีประสิทธิภาพและเป็นระบบมากขึ้น ทั้งนี้ มีทั้งในส่วนที่ยังคงไว้ และเพิ่มเติม รวมทั้งการปรับเปลี่ยนแก้ไขบางประการให้สอดคล้องกับสถานการณ์แข่งขันในตลาดโลก สำหรับจำนวนและขนาดของโครงการต่าง ๆ ดังจะกล่าวต่อไปในแต่ละปีนั้น นอกจากจะขึ้นกับ สถานการณ์ภายนอกแล้ว ยังขึ้นอยู่กับการต่อรองระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภาของสหรัฐฯ ด้วย วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะขอก้าวถึงโครงการด้านการส่งออก 3 โครงการ ใหญ่ ๆ ซึ่งมีบทบาทอย่างมากในการสนับสนุนการส่งออกสินค้าเกษตรของสหรัฐฯ ได้แก่ โครงการ ส่งเสริมการส่งออก โครงการค้าประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก และโครงการอาหารเพื่อสันติภาพ หรือ PL 480 ดังนี้

2.3.1 โครงการส่งเสริมการส่งออก (Export Enhancement Program
: EEP) เป็นโครงการที่กำหนดให้รัฐบาลให้เปล่าสินค้าเกษตรที่เหลือขาย (surplus commodities) ในสต็อกของ CCC มูลค่าไม่ต่ำกว่า 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ* ระหว่าง 1 ต.ค. 1986 - 30 ก.ย. 1988 ให้กับผู้ส่งออกเพื่อตอบโต้การค้าที่ไม่เป็นธรรม (unfair trade)⁶ รวมไปถึงการให้เปล่าแก่ผู้ผลิตของสหรัฐฯ หรือลูกค้าต่างประเทศด้วย และเนื่องจากลักษณะของการให้เปล่าสินค้าเกษตร เป็นการแถมหรือให้ รางวัล จึงมีการเรียกชื่อโครงการอีกชื่อว่า PIK (Export Payment - in - Kind Program) หรือ BICEP (Bonus Incentive Commodity Export Program)

*ต่อมาได้มีการแก้ไขโดยรัฐบัญญัติปรับปรุงความมั่นคงด้านอาหาร ปี 2529 (Food Security Improvement Act, 1986) เมื่อ 20 มีนาคม ลดวงเงินดังกล่าวเหลือ 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ.

⁶มาตรา 1165 (2) และ 1127 (a)(1) ของฟาร์มแอคต์ 1985.

โครงการนี้เริ่มดำเนินการในเดือนพฤศจิกายน 1985 สินค้าส่งออกที่มีการจ่ายโบนัส (เป็นใบประทวนสินค้าให้ผู้ส่งออกนำไปปรับสินค้าจากสต็อกของ CCC) ดำเนินการโดย FAS (Foreign Agricultural Service) นำเสนอให้ TPRG (Trade Policy Review Group) พิจารณา โดยจะรวบรวมความเห็นของสมาคมการค้าเกษตรของสหรัฐฯ ทูตเกษตรสหรัฐฯ ประจำต่างประเทศ และแหล่งอื่น ๆ ประกอบ

2.3.2 โครงการค้ำประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก (Export Credit Guarantee Program) หรือ GSM (General Sales Manager Credit) เป็นโครงการที่มีนอกเหนือไปจากโครงการสินเชื่อเพื่อการส่งออก (Export Credit Program) หรือการให้สินเชื่อโดยทั่วไป ของ CCC ซึ่งมี 2 ประเภท คือ 1. โครงการสินเชื่อระยะสั้น 6 เดือน ถึง 3 ปี และ 2. โครงการสินเชื่อระยะปานกลาง 3 ถึง 10 ปี สำหรับอัตราดอกเบี้ยนั้นจะกำหนดให้เปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสม อย่างไรก็ตามอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อบริษัทนั้นจะกำหนดให้ต่ำเป็นพิเศษ

โครงการประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก ที่มีอยู่เดิมนี้มีเพียงการค้ำประกันสินเชื่อระยะสั้น (ไม่เกิน 3 ปี) และจะแตกต่างกันบ้างในเรื่องของรายละเอียด เช่น อัตราดอกเบี้ยตามประเภทของความเสี่ยงภัย เช่น GSM-4 มีลักษณะคล้ายคลึงกับ GSM-102* ต่างกันเพียงอัตราดอกเบี้ย และอื่น ๆ เล็กน้อย นอกจากนั้น ก็มี โครงการ GSM-101 ซึ่งเป็นการค้ำประกันความเสี่ยงที่ไม่ใช่ทางการค้า มีระยะเวลาคุ้มครอง 1-3 ปี โดยผู้ส่งออกจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการค้ำประกัน และเสียดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี

* อาจกล่าวได้ว่า GSM-102 เป็นโครงการที่ใช้แทน GSM-4 (ซึ่งไม่มีการใช้ในฟาร์มแอคต์ฉบับนี้) GSM-102 เริ่มมีและบริหารโครงการผ่าน FAS ตั้งแต่ในปี 1980 เป็นโครงการค้ำประกันความเสี่ยงทางการค้า (commercial risk) กล่าวคือ ไม่คุ้มครองความสูญเสียจากการไม่ชำระหนี้ของธนาคารในประเทศผู้ซื้อ อันเนื่องจากสาเหตุหรือเหตุผลทางการเมือง ซึ่งจะแตกต่างกับการค้ำประกันความเสี่ยงที่ไม่ใช่ทางการค้า (noncommercial risk) ดังเช่นโครงการ GSM-101 ก็จะไม่คุ้มครองความสูญเสียกรณีนี้ด้วย ทั้งนี้ค่าธรรมเนียมและอัตราดอกเบี้ยก็ย่อมจะสูงกว่ากรณีแรก

สำหรับโครงการที่เพิ่มหรือใหม่ในพาร์มแอกต์ คือ GSM-103 เป็นโครงการ
 ค่าประกันสินเชื่อระยะปานกลาง ซึ่งจะขอพิจารณาควบคู่ไปกับ GSM-102 ซึ่งแม้จะไม่ใช่โครงการ
 ใหม่ แต่ก็มีเปลี่ยนแปลงไปบ้าง โดยการกำหนดให้ مبلغเงินที่แน่นอน เดิมไม่ได้กำหนดไว้

ก. โครงการ GSM-102 เป็นโครงการค่าประกันสินเชื่อส่งออกระยะสั้น
 (Short-term Export Credit) ระยะ 6 เดือน ถึง 3 ปี ในกำหนดวงเงินเป็นมูลค่าไม่ต่ำ
 กว่า 5,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ต่อปี ในปีงบประมาณ 1986-1990 โดยผู้ส่งออกจะเสียค่าธรรมเนียม
 เนียมในการค้าประกัน อัตราระหว่าง 15.5-68.0 เซนต์ ต่อมูลค่าสินค้า 100 เหรียญสหรัฐ

ข. โครงการ GSM-103 ค่าประกันสินเชื่อส่งออกระยะปานกลาง
 (Intermediat-term Export Credit) ระยะ 3 - 10 ปี โดยในปี 1986-1990 กำหนดวงเงินไม่ต่ำกว่า
 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และในปี 1990-1991 ไม่ต่ำกว่า 1,000 ล้านดอลลาร์
 หนี้สหรัฐ อัตราค่าธรรมเนียม 1.5 - 5.01 เหรียญสหรัฐ

ทั้งสองโครงการเป็นมาตรการที่ให้ประโยชน์กับลูกค้าหรือผู้ซื้อ ในต่างประเทศ
 โดยผ่านทางผู้ส่งออก กล่าวคือ แทนที่จะให้ความช่วยเหลือด้านการเงินโดยตรงแก่ประเทศผู้
 นำเข้าหรือผู้ซื้อ ก็ให้ในลักษณะการค้าประกันความเสี่ยงของผู้ขายแทนหากเกิดการไม่ชำระเงิน
 ของธนาคารในประเทศผู้ซื้อ CCC ก็จะเป็นผู้ชำระเงินให้กับผู้ส่งออกหรือผู้ขายนั่นเอง

หลักเกณฑ์หรือกลไกอื่น ๆ ของโครงการค่าประกันสินเชื่อ ได้แก่ ในการพิจารณาค่าขอ
 ใหม่การค้าประกันนั้น จะเป็นกรณี ๆ ไปประกอบกับเงื่อนไขต่าง ๆ* โดยมี FAS เป็นผู้บริหาร
 โครงการในนามของ CCC เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในการพัฒนาตลาดระยะยาว
 และไม่เผยแพร่รายชื่อสินค้าในโครงการล่วงหน้า ประเทศที่ควรจะได้รับเลือกตามโครงการ ควร
 จะเป็นประเทศผู้ซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรสหรัฐฯ ซึ่งอยู่ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาจากประเทศที่เคยได้รับความ
 ช่วยเหลือด้านอาหารสหรัฐฯ แต่ขณะนี้ยังไม่มี ความมั่นคงทางการเงินเพียงพอที่จะชำระเป็น
 เงินสด

* เช่น การเสนอราคา F.A.S. หรือ F.O.B. ในการทำสัญญาซื้อขาย และการเปิด
 L/C ประเภทเพิกถอนไม่ได้

การค้าประกันสินเชื่อให้แก่ผู้ส่งออกของสหรัฐฯ ผู้ซื้อในต่างประเทศ และองค์การของรัฐบาลต่างประเทศ ที่ขอให้มีการค้าประกัน ทั้งนี้ผู้ส่งออกสหรัฐฯ ที่เข้าร่วมโครงการจะต้องมีสำนักงานในสหรัฐฯ และต้องไม่เคยถูกห้ามหรือสั่งพักการค้าเข้าร่วมโครงการ CCC มาก่อน โดย CCC จะค้าประกันการชำระหนี้เป็นอัตราร้อยละ 98 ของหนี้การค้าประกัน และก่อนจะส่งสินค้าออกต้องแจ้งให้ CCC ทราบ และชำระค่าธรรมเนียมด้วย

2.3.3 โครงการส่งออกในรูปแบบการให้ความช่วยเหลือ (PL.480) มีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร (Food Aid) ทั้งในรูปแบบของการขายและให้เปล่าโดยการบริจาค ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะการขายสินค้าเกษตรตาม Title I และ Title III เท่านั้น ซึ่งเป็น "Concessional Sales"

ขอกล่าวถึงลักษณะโดยทั่วไป พอเป็นสังเขปในบางประการ เนื่องจากรายละเอียดในบางประเด็นยังคงเดิม หรือเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยนั้น ได้กล่าวนำแล้ว

การปรับปรุงมาตรการที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลัก คือการระบายสินค้าเกษตรส่วนเกิน (surplus commodities)** สนองความต้องการบริโภค การพัฒนาของประเทศที่สาม** และสนับสนุนนโยบายการเมืองระหว่างประเทศของสหรัฐฯ ส่วนการบริหารโครงการ หน่วยงานหลักได้แก่ FAS, AID, USDA กลไกการดำเนินงานตามโครงการโดยย่อมีดังนี้

ก. Title I กำหนดให้รัฐบาลต่างประเทศซื้อสินค้าเกษตรสหรัฐฯ ได้ในรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือพิเศษ โดยรัฐบาลสหรัฐฯ ให้สินเชื่อบริหารยาว 20-40 ปี อัตราดอกเบี้ยต่ำประมาณ 2-3 % และยอมรับการชำระเป็นเงินตราสกุลท้องถิ่น (local currencies) เป็นการนำกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งเดิมถูกยกเลิกไป (ในปี 1971) และกำหนดให้อย่างน้อย 10 %

*โดยคำนึงถึงความสามารถในการผลิต ราคาฟาร์มและราคาบริโภค ความจำเป็นในการส่งออกตามวิธีการค้าธรรมดา และอื่น ๆ

**ให้หมายถึงประเทศที่ได้รับผลกระทบอย่างร้ายแรง จากการขาดแคลนอาหารมากที่สุด และไม่สามารถสนองความต้องการได้ทันการณ์ โดยการซื้อตามวิธีการค้าปกติ ประกอบการพิจารณาตามเกณฑ์แบ่งระดับความยากจน

ของการขายในลักษณะนี้ เป็นเงินกองทุนที่ภาคเอกชน โดยเฉพาะสถาบันการเงิน สามารถกู้ได้ โดยทำข้อตกลงกับสหรัฐฯ เพื่อนำเงินกู้จำนวนนั้นไปพัฒนาด้านการเกษตรในประเทศตน แต่ทั้งนี้ การชำระคืนในท้ายที่สุดต้องสามารถเปลี่ยนเงินตราสกุลท้องถิ่นเป็นดอลลาร์ได้

นอกจากนั้นข้อกำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับการขนส่งทางทะเล มีการเปลี่ยนสัดส่วนของการบรรทุกหรือขนส่งโดยเรือสหรัฐฯ โดยเพิ่มจากขั้นต่ำเท่ากับ 50 % เป็น 60 % ในปี 1986 และ 75 % ในปี 1988 และหลังจากนั้น

ข. Title III รู้จักกันในนามของโครงการอาหารเพื่อการพัฒนา (Food for Development Program) กำหนดให้นำเงินที่ได้รับจากการขายสินค้าในประเทศ หรือ เงินกู้ใน Title I ขั้นต่ำสุด 10 % ไปใช้ในโครงการพัฒนาต่าง ๆ เช่น การจำหน่าย การผลิต การเก็บรักษาผลผลิตทางการเกษตร อื่น ๆ ตามที่ตกลงไว้กับสหรัฐฯ ตั้งแต่การเริ่มต้นทำสัญญา ในลักษณะเป็นเงื่อนไขที่ต้องมีก่อน หรือการนำมาตรการช่วยเหลือตนเอง มาใช้อย่างเคร่งครัด มากขึ้นนั่นเอง และอย่างน้อยที่ 0.1 % จะต้องนำไปใช้ในการสนับสนุนโครงการชานาเพื่อ ชานา และโครงการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค ในปี 1986 และ 1987

สรุป มาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวมาทั้งมาตรการด้านการผลิต การตลาดภายในประเทศ และมาตรการสนับสนุนการส่งออกของสหรัฐฯ นับได้ว่ามีเปลี่ยนแปลงทิศทางแนวนโยบายของ ข้าว ที่สำคัญ ๆ หลายประการ เช่น การลดราคารับจำนำ และราคาเป้าหมายให้ใกล้สภาพตลาด โลกมากขึ้น ปรับโครงสร้างการผลิต เช่นมิให้ผลิตแต่ข้าวคุณภาพดีเมล็ดขาวเพียงอย่างเดียว

กลไกสำคัญ คือ เชื้อเพื่อการตลาด (Marketing Loan) ซึ่งอิงกับการประกาศราคา ข้าวโลก (World Price) ช่วยทำให้ระบบมีความยืดหยุ่น และเป็นการเชื่อมช่องว่างระหว่าง ราคาภายในและภายนอก และช่วยระบายสต็อก นอกจากนี้ ในด้านการส่งออกก็มีการปรับเปลี่ยนให้ เป็นระบบและสามารถใช้ได้มากขึ้น มีความสอดคล้องกับมาตรการภายในให้ใช้ควบคู่ไปได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งย่อมจะมีผลกระทบเกิดขึ้นดังจะกล่าวต่อไป

2.4 ผลกระทบ เนื่องจากประเทศสหรัฐฯ เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ในการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ย่อมมีความเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อประเทศผู้ส่งออกรายอื่น ๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย ในส่วนนี้จะขอกล่าวบางประการ (รายละเอียดบางส่วนนั้นจะกล่าวเพิ่มเติมในบทที่ 4 ต่อไป) เกี่ยวกับผลกระทบจากการระบายข้าวของสหรัฐฯ

กล่าวโดยทั่วไป มาตรการสินเชื่อกำหนดตลาด มีผลต่อตลาดโลกอย่างน้อยสองประการ ประการแรก ชาวสหรัฐฯ ได้กลับเข้ามาแข่งขันกับข้าวของประเทศอื่น ๆ โดยสหรัฐฯ ปรับราคา ให้สอดคล้องกับสภาวะตลาดโลกได้ทันเวลาที่ โดยราคาข้าวของสหรัฐฯ จะไม่ผูกติดกับราคารับจำนำ ซึ่งสูงเกินความเป็นจริง อย่างเช่น ในระยะปี พ.ศ. 2525 ถึง 2528 อีกต่อไป และประการที่สอง ซึ่งมีความสำคัญมากก็คือในระหว่างปี พ.ศ. 2529 และ 2530 มาตรการนี้เปิดโอกาสให้สหรัฐฯ ระบายข้าวในสต็อกของ CCC ซึ่งเกิดจากราคาที่ไม่สมจริงในระยะปี พ.ศ. 2525 ถึง 2528 ได้ในปริมาณมาก หากพิจารณาสต็อกของ CCC ในปี 2529/30 จะเห็นได้ว่า สต็อกข้าว ลดลงเกือบหมด คือมีเหลือเพียง 0.39 ล้านตันข้าวเปลือก ซึ่งลดลงจากปี 2528/29 ซึ่งมีปริมาณ 1.98 ล้านตันข้าวเปลือก และปี 2527/28 ซึ่งมีข้าวในสต็อกเป็นจำนวนถึง 2.00 ล้านตันข้าวเปลือก ปริมาณข้าวที่ระบายออกมาในช่วงนั้น ได้มีบทบาทสำคัญในการทำให้ราคาในตลาดโลกตกต่ำลงอย่างมาก ในระยะ พ.ศ. 2529 ซึ่งส่งผลต่อราคาข้าวไทยให้ลดต่ำไปด้วย นอกจากนั้น มาตรการอื่น ๆ เช่น การจ่ายชดเชยให้ชาวนา ก็ช่วยในการลดต้นทุนการผลิตของชาวนาสหรัฐฯ การจ่ายชดเชยให้ผู้ส่งออก ก็ช่วยลดต้นทุนต่อหน่วยให้ผู้ส่งออก ทำให้สหรัฐฯ สามารถลดราคาส่งออก ได้ต่ำมากกว่าปกติ และโน้มต่ำลงมาใกล้เคียงราคาข้าวไทยมาก ไทยจึงต้องลดราคาเพื่อให้ขายแข่งได้ และไม่ให้อुकแบ่งตลาด การที่ไทยขายข้าวในราคาเดิมไม่ได้ การขายได้ในราคาต่ำทำให้การค้าข้าวไทย แม้จะขายได้ในปริมาณเพิ่ม แต่มูลค่าลดลง รายได้ย่อมน้อยลง ส่งผลต่อภาวะเศรษฐกิจส่วนรวมของไทย และส่งผลโดยเฉพาะต่อชาวนาไทยด้วย

นอกจากนั้นฟาร์มแอคต์ยังมีมาตรการสนับสนุนการส่งออกโดยเฉพาะ เช่น โครงการค้าประกันสินเชื่อกำหนดตลาด เพื่อการส่งออก โครงการส่งเสริมการส่งออก และ PL 480 เป็นต้น ทำให้สหรัฐฯ ได้เปรียบในการแข่งขัน โดยเป็นอุปสรรคสำหรับไทยในการขยาย หรือแสวงหาตลาดใหม่ ๆ มากยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป ฟาร์มแอคต์ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์แข่งขันของการค้าข้าวไทยในตลาด ที่สามอย่างมาก ก่อให้เกิดความเสียหายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง "ราคา" ของข้าวไทยตกต่ำ ในปี 2529