

นโยบายพึ่งพิงตนเอง เรื่องข้าว ของอินโดนีเซีย



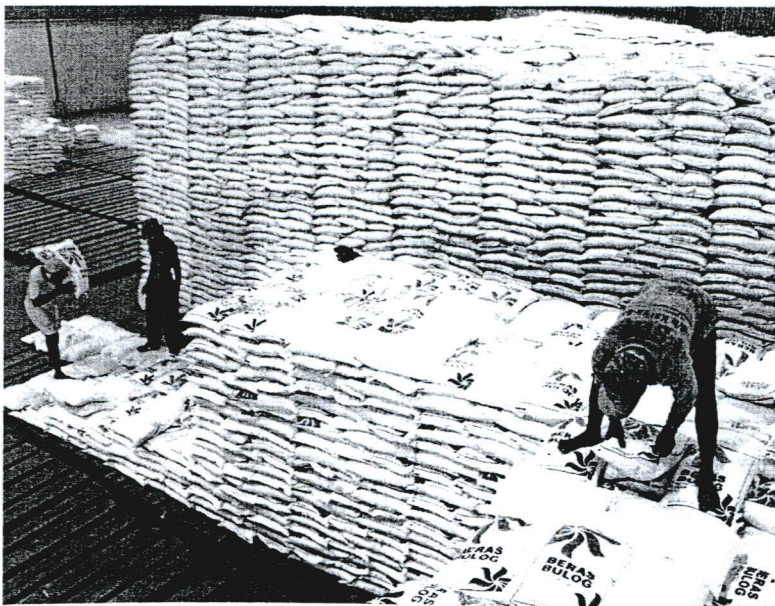
“

โครงการพัฒนาการเกษตร ภายใต้โครงการ BIMAS ซึ่งเป็นผลดี ต่อการขยายตัวและการเพิ่มขึ้นของ ผลผลิตข้าวในอินโดนีเซียอย่างมาก นอกจากนี้ยังเป็นผลให้อินโดนีเซีย ก้าวสู่ความสำเร็จในการเพิ่มการ พึ่งพิงการผลิตข้าวภายในประเทศ ได้สูงขึ้นกว่าเดิม

”

ภาวะการณ์ขาดแคลนข้าวในอินโดนีเซีย หรือที่เรียกกันดั้งเดิมว่าหมู่เกาะชาว¹ มีมาอย่างยาวนานแล้ว ทั้งในช่วงที่หมู่เกาะชาวอยู่ภายใต้การเป็นอาณานิคมของ เนเธอร์แลนด์หรือฮอลแลนด์ และหลังการประกาศเอกราช ในปี พ.ศ.2488 ซึ่งโดย ปกติอินโดนีเซียเป็นประเทศผู้นำเข้าข้าวทุกปี เพราะมีการผลิตที่ไม่เพียงพอต่อความ ต้องการภายในประเทศ อีกทั้งหากในปีใดที่ภูมิอากาศไม่เอื้ออำนวยหรือมีภัยพิบัติทาง ธรรมชาติ รวมถึงการระบาดของโรคแมลงก็จะเพิ่มความเสี่ยงในการเกิดภาวะการณ์ ขาดแคลนข้าว ซึ่งเป็นอาหารจานหลักของประชากรในประเทศที่อาภัพที่ความรุนแรง เพิ่มขึ้นอย่างมากตามมา ความเดือดร้อนดังกล่าวในอดีตได้ส่งผลให้อินโดนีเซียต้อง นำเข้าข้าวจำนวนมากในแต่ละปี เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการของประชากร และ เนื่องจากอินโดนีเซียเป็นผู้นำเข้าข้าวรายใหญ่ในตลาดการค้าข้าวโลก ความผันผวน ของปริมาณผลผลิตข้าวของอินโดนีเซียในขณะนั้น จึงได้ส่งผลกระทบต่อความผันผวน ของราคาข้าวในตลาดการค้าข้าวโลกตามมา เพราะตลาดการค้าข้าวโลกเป็นตลาด ที่บาง (Thin Market)

เพื่อแก้ปัญหาภาวะการณ์ขาดแคลนข้าวและความผันผวนของราคาข้าว ภายในประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคและประชากรผู้ยากจนในเมือง รวมถึง การลดแรงกดดันทางการเมือง โดยรัฐบาลอินโดนีเซียในขณะนั้นได้จัดตั้งองค์กร ที่เรียกเป็นภาษาอินโดนีเซียว่า **Badan Urusan Logistik (BULOG)** หรือในภาษาอังกฤษ ว่า The National Logistic Supply Organization ขึ้นในปี พ.ศ.2510 เพื่อทำหน้าที่ ในการบริหารจัดการสร้างมูลภัณฑ์กันชนข้าวไม่ให้เกิดภาวะขาดแคลนจนเกิดความ ไม้มีน้คงทางอาหาร รวมถึงการเป็นหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่บริหารราคาข้าวในประเทศ ให้มีเสถียรภาพ ทั้งราคาฟาร์มที่เกษตรกรได้รับและราคาที่ผู้บริโภคจะต้องจ่าย โดยใน ด้านราคาฟาร์ม BULOG จะใช้กลไกของระบบสหกรณ์การเกษตรเข้าไปแทรกแซงรับ ซื้ออุปทานจำนวนหนึ่งจากเกษตรกร โดยเฉพาะในช่วงฤดูเก็บเกี่ยว แล้วนำเข้ามาเก็บ ในสต็อกของรัฐ ซึ่งมีที่ตั้งกระจายอยู่ในเมืองต่างๆ ไม่น้อยกว่า 1,500 แห่ง เพื่อให้ระดับ ราคาข้าวเปลือกที่เกษตรกรได้รับไม่ตกต่ำจนไม่คุ้มต้นทุนในการผลิต และขณะเดียวกัน ก็ทำหน้าที่รักษาระดับเพดานราคาเพื่อให้ผู้บริโภคหาซื้อข้าวในท้องตลาดในระดับ ราคาที่เหมาะสมและไม่สูงเกินไปจนผู้บริโภคได้รับผลกระทบ โดยมีจุดกระจายข้าว



รวมกันถึง 58,226 แห่ง² อีกทั้งยังช่วยอุดหนุนข้าว ราคาต่ำให้กับคนยากจนในเมืองอีกด้วย BULOG จึงเป็น องค์กรภายในประเทศของอินโดนีเซีย ที่บริหารจัดการ ในการสร้างเสถียรภาพด้านราคาและป้องกันภาวะการณ์ ขาดแคลนข้าวเพื่อการบริโภคภายในประเทศเรื่อยมา จนถึงปัจจุบัน การทำงานของ BULOG จึงมีทั้งการเข้าไป รับซื้อข้าวจากเกษตรกร เพื่อรวบรวมมาเป็นสต็อกข้าว ของรัฐ และอีกส่วนหนึ่งทำหน้าที่ในการนำเข้าข้าวจาก ต่างประเทศ เพื่อการบริหารสต็อกข้าวให้อยู่ในระดับ ที่เหมาะสม รวมถึงการจัดสรรข้าวให้คนยากจนได้ อย่างทั่วถึง

นอกจากการจัดตั้ง BULOG แล้ว รัฐบาลอินโดนีเซีย ในขณะนั้นยังได้จัดทำแผนการพึ่งพิงตนเอง โดยเฉพาะ สินค้าข้าวซึ่งเป็นอาหารหลักของประชากรในประเทศ โดยได้ประกาศแผน **The Mass Guidance** หรือ BIMAS Rice Intensification Program ซึ่งเป็นแผนงานในการ สนับสนุนให้เกษตรกรเข้าถึงเทคโนโลยีที่เป็นปัจจัยการ ผลิตสมัยใหม่ ได้แก่ ข้าวพันธุ์ใหม่ การใช้ปุ๋ยเคมี การ ปรับปรุงและพัฒนาแหล่งน้ำชลประทาน รวมถึงการ สนับสนุนในด้านสินเชื่อการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรได้มี เงินทุนในการซื้อปัจจัยการผลิตสมัยใหม่ นอกจากนี้ยังได้ ให้การสนับสนุนในด้านการส่งเสริมการเกษตรเพื่อให้เกิด การแพร่กระจายของการยอมรับในเทคโนโลยีที่ทันสมัย การสนับสนุนเพื่อการเพิ่มผลผลิตต่อหน่วย และเพื่อการ ขยายการผลิตข้าวให้มีปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้น เป็นต้น

¹ ซึ่งมีเกาะใหญ่ๆ เช่น บอร์เนียว สุมาตรา อีเรียนนิวกินี และจาวา และหมู่เกาะ เล็กๆ อีกมากมาย รวมกันแล้วประมาณ 17,500 เกาะ (USDA, 2012)
² Hutagaol, I. (2015)

การดำเนินงานตามแผน BIMAS ได้เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเข้าสู่ยุคของการปฏิวัติเขียวหรือที่เรียกว่า **Green Revolution** กล่าวคือ เป็นช่วงที่สถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ หรือ IRRI³ ซึ่งตั้งอยู่ที่ประเทศฟิลิปปินส์ ได้ค้นพบ และเผยแพร่ข้าวพันธุ์ใหม่ที่ไม่วางช่วงแสง⁴ สามารถปลูกได้ทุกฤดูกาล เป็นข้าวที่ตอบสนองต่อปุ๋ยเคมีได้ดี และให้ผลผลิตต่อพื้นที่สูง เมื่อมีการนำไปใช้ปลูกในพื้นที่ที่มีการชลประทานเป็นสิ่งสำคัญ การแพร่กระจายของข้าวพันธุ์ไม่วางแสงได้ส่งผลกระทบต่อการเพาะปลูกข้าวในประเทศอินโดนีเซียและในส่วนต่างๆ ของโลกที่เป็นแหล่งเพาะปลูกข้าวอย่างมาก เพราะถือเป็นการเริ่มต้นขึ้นของยุคสมัยที่มีการเพาะปลูกข้าวมากกว่าหนึ่งครั้งในรอบปี ซึ่งได้เกิดการตื่นตัวในการใช้ปัจจัยการผลิตสมัยใหม่ รวมถึงเกิดแรงกระตุ้นให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตข้าวของเกษตรกรไปสู่การเพาะปลูกข้าวอย่างเข้มข้นมากขึ้นในพื้นที่ชลประทาน ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของอุปทานผลผลิตข้าว ทั้งในระดับไร่นาและอุปทานผลผลิตโดยรวมอย่างมาก

การขยายตัวของ การเพาะปลูกข้าวพันธุ์ใหม่หรือข้าวพันธุ์ไม่วางแสงในอินโดนีเซีย ซึ่งระยะเริ่มแรกมีทั้งที่นำเอาพันธุ์ข้าวที่เผยแพร่โดยสถาบันวิจัยข้าวนานาชาติไปใช้ปลูกในอินโดนีเซียโดยตรง เช่น พันธุ์ IR8 C4-63, IR36, IR38 และการนำข้าวพันธุ์ใหม่ไม่วางแสงไปผสมเข้ากับพันธุ์พื้นเมือง และได้เป็นข้าวพันธุ์ใหม่ของคนเอง เช่น พันธุ์ Pelita1, Adil, Cimandiri, Cisadane, Barito เป็นต้น⁵ การแพร่กระจายของข้าวพันธุ์ไม่วางแสงในอินโดนีเซีย ในช่วงปี พ.ศ.2512-2530 เป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีการยอมรับเกือบเต็มพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่

ชลประทาน ซึ่งในขณะเดียวกันผลผลิตข้าวของอินโดนีเซียในช่วงเวลาดังกล่าวได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นจาก 10.74 ล้านตันข้าวสาร ในปี พ.ศ.2510 เพิ่มขึ้นเป็น 24.97 ล้านตันข้าวสาร ในปี พ.ศ.2530 หรือเพิ่มขึ้นกว่าสองเท่าตัว และทำให้การนำเข้าข้าวของอินโดนีเซียลดต่ำลงจาก 1.97 ล้านตันข้าวสาร ในปี พ.ศ.2520 มาเหลือ 5 พันตัน ในปี พ.ศ.2530⁶ อีกทั้งยังส่งผลให้การพึ่งพิงการนำเข้าข้าวของอินโดนีเซียลดลงไป พร้อมๆ กับการพึ่งพิงตนเองได้ในสัดส่วนที่สูงขึ้น

การแพร่กระจายของข้าวพันธุ์ใหม่เข้ามาในประเทศอินโดนีเซีย ในช่วงเกือบห้าทศวรรษที่ผ่านมา พร้อมๆ กับโครงการพัฒนาการเกษตร ภายใต้โครงการ BIMAS ได้เป็นผลดีต่อการขยายตัวและการเพิ่มขึ้นของผลผลิตข้าวในอินโดนีเซียอย่างมาก นอกจากนี้ยังเป็นผลให้อินโดนีเซียก้าวสู่ความสำเร็จในการเพิ่มการผลิตข้าวภายในประเทศได้สูงขึ้นกว่าเดิม ในขณะเดียวกันก็สามารถลดการนำเข้าข้าวในแต่ละปีลงได้อย่างมาก อีกทั้งอินโดนีเซียยังประสบผลสำเร็จได้ภายในระยะเวลาเพียงสั้นๆ ในการพึ่งพิงตนเองได้อย่างสมบูรณ์ โดยมีผลผลิตข้าวมากเพียงพอเหนือความต้องการใช้บริโภคภายในประเทศ เมื่อปี พ.ศ.2527 และอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ.2551⁷

ข้อมูลจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) รายงานว่าปัจจุบัน (พ.ศ.2557) พื้นที่เพาะปลูกข้าวของอินโดนีเซียมีประมาณ 87 ล้านไร่ ในจำนวนนี้ร้อยละ 32 เป็นพื้นที่ที่มีการชลประทาน และส่วนใหญ่อยู่ในเกาะจาวา ทั้งในเขตจาวาตะวันออก จาวาคอนกลาง และจาวาคตะวันตก ในอดีตเมื่อมีการกระจายข้าวพันธุ์ใหม่เข้ามาในพื้นที่เกาะจาวาในช่วงเกือบห้าทศวรรษที่ผ่านมา เกษตรกรในพื้นที่ดังกล่าวได้มีการยอมรับข้าวพันธุ์ใหม่มาปลูกกันอย่างแพร่หลาย ส่วนการเพาะปลูกข้าวพันธุ์ใหม่ในพื้นที่เกาะสุมาตรา เกาะบอร์เนียวในดินแดนที่เรียกว่ากาลิมันตันซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอินโดนีเซีย และเกาะสุลาเวสีนั้นมีการแพร่กระจายในสัดส่วนที่ต่ำสูงมากนัก ทั้งนี้เพราะความจำกัดของสภาพภูมิประเทศ ซึ่งบางที่มีน้ำท่วมขังนานและบางที่ต้องทำการเกษตรโดยใช้น้ำฝนเพียงเท่านั้น อันเป็นข้อจำกัดของการแพร่กระจายข้าวพันธุ์ใหม่โดย FAO และ USDA รายงานไว้เช่นกันว่าในปี พ.ศ.2557 อินโดนีเซียมีผลผลิตข้าวประมาณ 69.9 ล้านตันข้าวเปลือก หรือประมาณ 36.5 ล้านตันข้าวสาร

อย่างไรก็ตาม แม้ผลผลิตข้าวของอินโดนีเซียจะเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงเกือบครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา แต่การเพิ่มขึ้นของประชากรก็สูงขึ้นอย่างรวดเร็วด้วยเช่นกัน

โดยในปี พ.ศ.2508 อินโดนีเซียมีประชากรประมาณ 100 ล้านคน จากประชากรดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นมาเป็น 142 ล้านคน ในปี พ.ศ.2520 และเพิ่มขึ้นเป็น 253 ล้านคน ในปี พ.ศ.2557 หรือเพิ่มขึ้น 2.5 เท่า ในช่วงครึ่งศตวรรษที่ผ่านมาด้วยเช่นกัน ทำให้สถานการณ์ในการผลิตข้าวของอินโดนีเซีย อาจกล่าวได้ว่ามีผลผลิตไม่เพียงพอต่อความต้องการเพื่อการบริโภคข้าวที่มีเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าการบริโภคข้าวในครัวเรือนต่อคนต่อปีจะมีแนวโน้มที่ลดลงจาก 108 กิโลกรัมต่อคนต่อปี ในปี พ.ศ.2545 มาเป็น 96 กิโลกรัมต่อคนต่อปี ในปี พ.ศ.2557⁸ ก็ตาม



³ ย่อมาจาก International Rice Research Institute

⁴ ข้าวพันธุ์ใหม่ที่สถาบันวิจัยข้าวนานาชาตินำออกเผยแพร่ในขณะนั้น ได้แก่ ข้าวพันธุ์ IR8 C4-63 เป็นต้น

⁵ Brennan, J.P. and Malabayabas, A. (2011)

⁶ Simatupang, P. and Sudaryanto, T. (1992)

⁷ Iswariyadi, I. (2011)

⁸ Hutagaol, I. (2015)

หากย้อนดูการผลิต การบริโภค การสะสมสต็อก และการนำเข้าข้าวของอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นข้อมูลของ USDA⁹ ได้รายงานไว้ว่าในช่วงครึ่งทศวรรษที่ผ่านมาจากปี พ.ศ.2553-2557 การผลิตข้าวของอินโดนีเซียยังคงมีค่าต่ำกว่าความต้องการบริโภคอยู่เล็กน้อย โดยมีความต่างระหว่างการบริโภคและการผลิตข้าวของอินโดนีเซียอยู่ประมาณปีละ 1.93 ล้านตัน ซึ่งในจำนวนนี้ได้มีการนำเข้าข้าวเฉลี่ยปีละ 1.25 ล้านตัน และมีการสะสมสต็อกเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 6.74 ล้านตัน (ตารางที่ 1) ซึ่งการสะสมสต็อกดังกล่าวเป็นมูลภัณฑ์กันชนที่สำคัญเพื่อการสร้างเสถียรภาพราคาข้าวในประเทศ เพื่อให้ราคาแปรปรวนจนกระทบทั้งต่อผู้ผลิตและผู้บริโภค การสะสมสต็อกที่ได้แสดงไว้ในข้อมูลของ USDA นี้เป็นข้อมูลสต็อกของภาครัฐและเอกชน แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของ BULOG ซึ่งเป็นการสะสมสต็อกของภาครัฐได้มีการสต็อกข้าว ในปี พ.ศ.2555 ไว้ประมาณ 3.65 ล้านตัน และได้ลดลงมาเหลือประมาณ 2.5 ล้านตันในปี พ.ศ.2557¹⁰

ตารางที่ 1 แสดงการผลิต การบริโภค จำนวนส่งออก และนำเข้าข้าวของอินโดนีเซีย จาก พ.ศ.2553-2557

ปี พ.ศ.	ปริมาณการผลิต	ปริมาณการบริโภค	ปริมาณสต็อก	ปริมาณการนำเข้า
2553	36.37	38.00	7.13	3.10
2554	35.50	38.04	7.18	1.96
2555	36.50	38.19	7.40	0.65
2556	36.55	38.13	6.48	1.23
2557	36.30	38.50	5.50	1.25
เฉลี่ย	36.24	38.17	6.74	1.64

ที่มา: USDA (2015) Grain: World Markets and Trade

การก้าวขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีของโจโก วิโดโด เมื่อเดือนตุลาคม 2557 ได้จุดประกายความท้าทายของนโยบายพึ่งพิงตนเองในเรื่องข้าวของอินโดนีเซียอีกครั้งหนึ่ง โดยตั้งเป้าหมายว่าจะทำให้สำเร็จภายใน 3 ปีข้างหน้า และต่อจากนั้นจะสร้างให้ประชากรอินโดนีเซียมีความมั่นคงด้านอาหารหลัก อีกทั้งยังมีวิสัยทัศน์ไปไกลว่าหากสามารถพึ่งพิงตนเองในเรื่องข้าวได้ภายใน 3 ปีแล้ว ในช่วงถัดไปจะพัฒนาให้อินโดนีเซียกลายเป็นผู้ส่งออกข้าวให้ได้ในอนาคต

สิ่งที่ท่านประธานาธิบดีโจโก วิโดโด เรังทำเมื่อได้เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีได้แก่ การเพิ่มงบประมาณเพื่อการพัฒนาและปรับปรุงระบบชลประทานที่มีอยู่เดิม เพื่อให้สามารถจัดสรรและกระจายทรัพยากรน้ำให้เกษตรกรได้ทั่วถึงมากขึ้น อีกทั้งจะเป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการเพิ่มขึ้นทั้งพื้นที่เพาะปลูก ไปพร้อมๆ กับการเพิ่มขึ้นของผลผลิตต่อพื้นที่ และได้สนับสนุนให้จัดหาเครื่องทุ่นแรงทางการเกษตร โดยเฉพาะรถไถเดินตามและรถไถขนาดเล็กให้กับกลุ่มเกษตรกร เพื่อทดแทนการใช้แรงงานคนที่มีไม่เพียงพอในช่วงฤดูการเพาะปลูกที่ต้องรีบเร่ง โดยได้แจกจ่ายรถไถเดินตามไปถึง 7,800 คัน ใน 14 จังหวัด และให้คำมั่นว่าในปีหน้าจะจัดหาให้อีกไม่น้อยกว่า 65,000 คัน พร้อมสนับสนุนให้เกษตรกรได้ใช้เมล็ดพันธุ์ดี โดยได้มีเป้าหมายว่าจะเปลี่ยนให้เกษตรกรได้ใช้เมล็ดพันธุ์ดีไม่น้อยกว่า 5 ล้านเฮกตาร์ หรือประมาณ 31.25 ล้านไร่ อีกทั้งยังมีเป้าหมายที่จะเพิ่มผลผลิตข้าวขึ้นให้ได้ไม่น้อยกว่า 4% หรือมีปริมาณผลผลิตข้าวเพิ่มขึ้นเป็น 73 ล้านตันข้าวเปลือกในปี พ.ศ.2558¹¹



หากเป็นไปได้ตามที่ท่านประธานาธิบดีโจโก วิโดโด ได้ประกาศไว้ ซึ่งก็มีความเป็นไปได้ที่อินโดนีเซียจะสามารถพึ่งพิงการผลิตข้าวภายในประเทศได้อย่างสมบูรณ์ และอาจไม่ต้องพึ่งพิงการนำเข้าข้าวอีกต่อไป ซึ่งความสำเร็จของอินโดนีเซียที่เกิดขึ้นมีความหมายว่าตลาดส่งออกข้าวของอาเซียนจะทยอยหดตัวลงและจะส่งผลกระทบต่อทานผลผลิตข้าวส่วนเกินของกลุ่มผู้ผลิตข้าวในอาเซียนเพิ่มมากขึ้น ในอนาคตข้างหน้าเราอาจจะได้เห็นอินโดนีเซียมีข้าวเหลือพอที่จะส่งออกอีกด้วย ♡

⁹USDA (June 2015)

¹⁰Hutagaol, I. (2015)

¹¹<http://www.thejakartapost.com/news/2014/12/27/jokowi-aims-food-self-sufficiency-three-years.html>

เอกสารอ้างอิง

1. Brennan, J.P. and Malabayabas, A. (2011) International Rice Research Institute Contribution to Rice Varietal Yield Improvement in South-East Asia, Australian center for Agricultural Research
2. Hutagaol, I. (2015) "Indonesian Rice Trade" a paper presented at the Thailand Rice Convention, 20-21 May 2015 Bangkok, Thailand
3. Iswariyati, I. (2011) Rice Self-Sufficiency Policy and the Challenges
4. Simatupang, P. and Sudaryanto, T. (1992) A Prototype model for Rice Supply and Demand Analysis and Projection in Indonesia, International Research Institute, Philippines.
5. USDA (2012) INDONESIA: Stagnating Rice Production Ensures Continued Need for Imports
6. USDA (2015): Grain: World Markets and Trade, June version.