

นโยบายเรื่องข้าว ของ **มาเลเซีย** และ **อำนาจผูกขาด** ของ **BERNAS**

ก่อนที่ดินแดนที่ถูกเรียกว่าคาบสมุทรมลายูหรือที่ตั้งของประเทศมาเลเซียในปัจจุบัน จะกลายเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2367-2500 ดินแดนดังกล่าวได้ถูกยึดครองโดยโปรตุเกส (ในช่วงปี พ.ศ.2054-2145) ดัช, ฮอลันดา หรือเนเธอร์แลนด์ (ในช่วงปี พ.ศ. 2145-2367) และอังกฤษ (ในช่วงปี พ.ศ.2368-2500) การครอบครองคาบสมุทรมลายูของชาติตะวันตก ในยุคนั้นได้ใช้ดินแดนแห่งนี้เป็นแหล่งเชื่อมต่อทางการค้าระหว่างชาติในฟากตะวันออกกับตะวันตก โดยเฉพาะอังกฤษ เพราะคาบสมุทรมลายูเป็นแหล่งของการผลิตและการค้าสินค้าอย่างพาราและปาล์มน้ำมัน ซึ่งเป็นสินค้าเกษตรที่สำคัญในการส่งออกขณะนั้น รวมถึงแร่ดีบุกสำหรับสินค้าข้าว แม้จะเป็นพืชดั้งเดิมที่มีการเพาะปลูกเพื่อการยังชีพ และเป็นอาหารของครัวเรือนในชนบท แต่การผลิตสินค้าดังกล่าวในคาบสมุทรมลายูไม่ค่อยได้รับความสนใจจากผู้ครอบครองอาณานิคมเท่าไรนัก การพัฒนาผลิตภาพการผลิตเพื่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของผลผลิต จึงไม่ได้รับความสนใจ ผลผลิตข้าวในแหลมมลายูจึงไม่เพียงพอกับความต้องการบริโภคภายในประเทศและจำเป็นต้องนำเข้าสินค้าข้าว เพื่อเพิ่มอุปทานข้าวในประเทศให้เพียงพอกับความต้องการมาโดยตลอด

แหล่งนำเข้าข้าวที่สำคัญของคาบสมุทรมลายูในยุคนี้ได้จากคาบสมุทรเบงกอลหรืออินเดีย (ในปัจจุบัน) จากคาบสมุทรอินโดจีนหรือเวียดนาม (ในปัจจุบัน) จากพม่าหรือเมียนมา และจากไทยหรือสยาม ทั้งนี้ได้มีรายงานว่าในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2477-2481 การนำเข้าข้าวของคาบสมุทรมลายู (ซึ่งในขณะนั้นสิงคโปร์ยังรวมอยู่กับมาเลเซีย) มีรวมกันเฉลี่ยปีละ 0.544 ล้านตันข้าวสาร ในขณะที่ผลผลิตข้าวภายในประเทศมีเฉลี่ยเพียงปีละ 0.331 ล้านตันข้าวสาร' คาบสมุทรมลายูจึงต้องพึ่งพิงการนำเข้าถึงร้อยละ 38² และจำต้องพึ่งพิงการนำเข้าข้าวเรื่อยมา

เมื่อมาเลเซียได้รับเอกราชจากอังกฤษ ในปี พ.ศ.2500 ซึ่งขณะนั้นมีประชากรประมาณ 7 ล้านคน³ ปัจจุบันมาเลเซียมีประชากรประมาณ 30 ล้านคน และมีพื้นที่ของประเทศแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ พื้นที่ส่วนหนึ่งอยู่บนคาบสมุทรมลายูหรือที่เรียกกันว่ามาเลเซียแผ่นดินใหญ่ กับพื้นที่อีกส่วนหนึ่งซึ่งอยู่ในเกาะบอร์เนียวที่ประกอบด้วยรัฐซาบาห์และรัฐซาราวัก หรือรวมกันเรียกว่ามาเลเซียตะวันออก ในปี พ.ศ.2556 มาเลเซียมีพื้นที่เพาะปลูกข้าวรวมกันประมาณ 4.30 ล้านไร่ ในจำนวนนี้ร้อยละ 70 เป็นพื้นที่ปลูกข้าวที่อยู่ในคาบสมุทรมลายู ในขณะที่รัฐเกดะห์ รัฐกลันตัน รัฐปะละ รัฐปะลิส และรัฐปีนัง ซึ่งรัฐที่ปลูกข้าวส่วนใหญ่จะอยู่ทางตอนเหนือของคาบสมุทรมลายูและหลายรัฐมีพื้นที่ติดกับภาคใต้ของไทย พื้นที่เพาะปลูกข้าวในมาเลเซียได้เพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ จาก 4.27 ล้านไร่ เฉลี่ยในช่วงปี พ.ศ.2534-2536 มาเป็น 4.30 ล้านไร่ เฉลี่ยในช่วงปี พ.ศ.2554-2556 หรือเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.7 ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา⁴ ทั้งนี้เพราะมีความจำกัดของพื้นที่การทำนาและผู้ประกอบอาชีพทำนา อีกทั้งพื้นที่การเกษตรส่วนใหญ่ของมาเลเซียจะถูกใช้ประโยชน์ไปเพื่อการปลูกไม้ยืนต้น เช่น ยางพารา ปาล์มน้ำมัน และไม้ผล ซึ่งให้ผลตอบแทนที่สูงกว่าการปลูกข้าว



“ ความหวาดกลัวเรื่องความเปราะบางด้านความมั่นคงด้านอาหารของประเทศ และความจำเป็นที่จะต้องรักษาระดับเป้าหมายของการผลิตข้าวเพื่อการพึ่งพิงตนเองให้ได้ อีกทั้งอยู่ในระดับที่ไม่สู้เสี่ยงต่อความเปราะบางที่จะบังเกิดขึ้น ”

แม้ข้าวจะเป็นพืชอาหารจานหลักของคนมาเลเซีย เช่นเดียวกับประชากรในประเทศอื่นๆ ของภูมิภาคเอเชียและอาเซียน แต่จำนวนเกษตรกรที่ประกอบอาชีพทำนาในมาเลเซียนั้นมีจำนวนจำกัดมาก ประมาณว่าไม่เกิน 2 แสนครัวเรือน⁵ และเพราะเหตุที่ข้าวเป็นพืชอาหารที่สำคัญ ทำให้ภาครัฐของมาเลเซียตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาภาคการผลิตและอุตสาหกรรมข้าวในประเทศอย่างจริงจัง โดยด้านหนึ่งเพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับประชากรในประเทศ และอีกด้านเพื่อสนับสนุนเกษตรกรให้มีผลิตภาพการผลิตที่สูงขึ้น มีรายได้ที่เหมาะสมกับการครองชีพและมีความมั่นคงในอาชีพเพาะปลูกข้าว

ที่ผ่านมารัฐบาลมาเลเซียได้มีนโยบายที่สำคัญทั้งในด้านการให้การคุ้มครองที่ดินของเกษตรกรที่ประกอบอาชีพเพาะปลูกข้าว การดำเนินมาตรการยกระดับรายได้ให้กับเกษตรกรที่ทำนา ให้มีระดับรายได้ทัดเทียมกับผู้ประกอบอาชีพการเกษตรอื่นๆ การให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพของระดับรายได้จากการทำนา **ผ่านมาตรการประกันราคาขั้นต่ำ (Minimum Guarantee Rice)** ซึ่งเป็นการอุดหนุนรายได้ให้กับผู้ประกอบอาชีพทำนา รวมถึงให้การอุดหนุนในปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ยเคมี และสารกำจัดศัตรูพืช เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้สนับสนุนการลงทุนด้านการพัฒนางานวิจัยเรื่องข้าวและการส่งเสริมงานวิจัยใหม่ๆ ไปสู่เกษตรกร พร้อมให้การสนับสนุนการลงทุนในการพัฒนาระบบชลประทานและการจัดสร้างระบบกักเก็บน้ำ คลอดคนสนับสนุนสินเชื่อการเกษตรให้กับเกษตรกร ทั้งนี้เพื่อนำพาให้ภาคการผลิตข้าวของมาเลเซียก้าวไปสู่ระดับการพึ่งพิงตนเองที่สูงขึ้นและลดการนำเข้าให้น้อยลง



ภายใต้แผนพัฒนาประเทศและแผนพัฒนาการเกษตรฉบับต่างๆ ของมาเลเซีย ที่ได้จัดทำขึ้นในช่วงกว่าครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา โดยมาเลเซียได้จัดทำแผนพัฒนาประเทศ ที่มีชื่อเรียกว่า **Malaya Plan I และ II** ในช่วงปี พ.ศ.2499-2508 หลังจากนั้นได้เข้าสู่แผนพัฒนาประเทศมาเลเซีย (Malaysian Plan) ในช่วงปี พ.ศ.2509-2553 ซึ่งรวมเป็นเวลาถึง 5 ทศวรรษ ประกอบด้วยแผนพัฒนาถึง 9 แผน และนับจากปี พ.ศ.2554-2563 มาเลเซียได้ก้าวสู่ยุทธศาสตร์ของการพัฒนาใหม่ไปสู่แผนการที่เรียกว่า **National Agro-Food Policy** เพื่อปรับตัวเองให้เป็นหนึ่งในประเทศอุตสาหกรรมเกษตรอย่างเต็มขั้น

แม้ในระยะแรกของการพัฒนาการเกษตร มาเลเซียไม่ได้จัดทำแผนพัฒนาการเกษตรแยกจากแผนพัฒนาประเทศ แต่ความสำคัญด้านความมั่นคงด้านอาหารและการยกระดับรายได้ของคนในภาคชนบทได้ทำให้การพัฒนาภาคการผลิตข้าวได้รับความสนใจมากในลำดับต้นๆ ทั้งนี้ในช่วงของแผนพัฒนามาเลเซีย ฉบับที่ 1-4 ได้จัดทำเขตพัฒนาการเกษตร **Muda (Muda Agricultural Development)** และเขตพัฒนาการเกษตร **Kemubu** ในช่วงปี พ.ศ.2510-2530 เป็นต้น โดยในเขตพัฒนาดังกล่าวภาครัฐได้ให้การสนับสนุนการลงทุนพัฒนา

ด้านระบบชลประทานและโครงสร้างพื้นฐานการเกษตรไปพร้อมๆ กับการพัฒนาระบบการจัดการไร่นา ทำให้พื้นที่ปลูกข้าวได้ขยายตัว รวมถึงการใช้พื้นที่เพาะปลูกข้าวได้มากกว่า 1 ครั้งในรอบปี ในขณะที่เดียวกัน**ภาครัฐได้จัดให้มีการรวมกลุ่มเกษตรกรขึ้นเป็นสมาคมเกษตรกร** เพื่อให้สามารถเข้าถึงสินเชื่อเพื่อการผลิต และเข้าถึงความรู้ในด้านการจัดการไร่นาสสมัยใหม่ไปพร้อมๆ กับการเข้ารับการสนับสนุนปัจจัยการผลิตจากภาครัฐ ทำให้เกิดการยอมรับและการแพร่กระจายของการปลูกข้าวพันธุ์ไม่ไวแสงในพื้นที่ดังกล่าว การผลิตข้าวของเกษตรกรมีผลผลิตต่อไร่เพิ่มสูงขึ้น จนสามารถทำให้ระดับการพึ่งพิงตนเองด้านข้าว⁶ เพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 87 ในช่วงปี พ.ศ.2514-2518 และปรับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 92⁷ ในช่วงปี พ.ศ.2519-2523

แม้ว่ามาเลเซียจะประสบความสำเร็จในการเพิ่มผลผลิตข้าวภายใต้**เขตพัฒนาการเกษตร Muda และ Kemubu** แต่จากการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว รวมถึงการขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าวในระยะต่อมาค่อนข้างมีจำกัด ทำให้ระดับการพึ่งพิงตนเองเรื่องข้าวของมาเลเซียได้ถดถอยลงในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา โดยในช่วงปี พ.ศ.2553-2557 มาเลเซียผลิตข้าวได้เฉลี่ยปีละ 1.73 ล้านตันข้าวสาร แต่ความต้องการข้าวภายในประเทศมีเฉลี่ยปีละ 2.79 ล้านตัน และต้องนำเข้าเฉลี่ยปีละ 0.99 ล้านตันข้าวสาร ทำให้อัตราการพึ่งพิงตนเองของมาเลเซียถดถอยลงเหลือร้อยละ 62⁸

ความหวาดกลัวเรื่องความเปราะบางด้านความมั่นคงด้านอาหารของประเทศ และความจำเป็นที่จะต้องรักษาระดับเป้าหมายของการผลิตข้าว เพื่อการพึ่งพิงตนเองให้ได้ อีกทั้งอยู่ในระดับที่ไม่สู้เสี่ยงต่อความเปราะบางที่จะบังเกิดขึ้น ทำให้ในช่วงกว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ภาคการผลิตข้าวของมาเลเซียได้รับการพัฒนาปรับปรุงระบบการจัดการเพาะปลูกข้าวไปสู่รูปแบบของการจัดตั้ง **Paddy Mini Estate** เพื่อเป็นการรวมพื้นที่นาแปลงเล็กแปลงน้อยของเกษตรกรในพื้นที่เข้าด้วยกัน และให้การลงทุน

ในการปรับระดับพื้นที่ดินไปพร้อมๆ กับการพัฒนารูปแบบการจัดการไร่นาแบบใหม่ในเชิงธุรกิจฟาร์ม โดยมีคณะกรรมการซึ่งมีพันธมิตรร่วมกันระหว่างเกษตรกรและเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อการยกระดับประสิทธิภาพการผลิตในไร่นาให้สูงขึ้นพร้อมๆ กับการยกระดับเกษตรกรให้มีรายได้เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ซึ่งเฉพาะในพื้นที่ Kemubu ได้มี Paddy Mini Estate ถึง 107 แห่ง รวมเป็นพื้นที่ประมาณ 38,934 ไร่ มีชาวนาที่ร่วมกันจำนวน 2,145 คน⁹ นอกจากนี้มาเลเซียยังได้ริเริ่ม **โครงการธุรกิจฟาร์มปลูกข้าวขนาดใหญ่** (Ladang Merdeka Project) ในรัฐซาบฮาร์และรัฐซาราวัก เป็นต้น โดยโครงการดังกล่าวรัฐได้ให้การสนับสนุนและกำหนดพื้นที่พิเศษให้ภาคเอกชนได้เข้าไปลงทุน ซึ่งในปัจจุบันได้มีการก่อตั้งฟาร์มขนาดใหญ่เกิดขึ้นจำนวนหนึ่ง

มาเลเซียเป็นหนึ่งในประเทศอาเซียนที่เป็นผู้นำเข้าข้าว อีกทั้งนโยบายเรื่องข้าวในอดีตที่ผ่านมาได้มีบทบาทที่ให้การคุ้มครองทั้งด้านผู้ผลิตและผู้บริโภคข้าวภายในประเทศในระดับค่อนข้างสูง ทั้งนี้ในยุคก่อนปี พ.ศ.2510 ภาครัฐได้เข้าไปควบคุมกลไกตลาดข้าวเปลือกและข้าวสาร ผ่านหน่วยงานที่เรียกว่า **องค์การสหพันธ์การตลาดสินค้าเกษตร** (Federation Agricultural Marketing Authority) ซึ่งภายใต้ต้องการสหพันธ์ดังกล่าวได้มีคณะกรรมการตลาดข้าวเปลือกและข้าวสาร (Marketing Paddy and Rice Board) ทำหน้าที่ในการควบคุมและติดตามกิจกรรมทางการตลาดข้าวเปลือกและข้าวสารทั้งระบบของมาเลเซีย ต่อมาในปี พ.ศ.2514 รัฐบาลมาเลเซียได้แปลงองค์การดังกล่าวขึ้นเป็น**องค์การข้าวเปลือกและข้าวแห่งชาติ** (National Paddy and Rice Board) และได้ปรับมาเป็น **BERNAS** ภายใต้การแปรรูปเป็นองค์กรมหาชน ในปี พ.ศ.2537 ซึ่งย่อมาจากภาษามาเลย์ว่า **Padiberas Nasional Berhad** โดยองค์การดังกล่าวทำหน้าที่สำคัญ ดังนี้ (1) สร้างความมั่นใจให้กับชาวนาว่าจะได้รับราคาที่ยุติธรรม (2) สร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภคว่าจะซื้อข้าวได้ในราคาที่ยุติธรรม (3) ให้ข้อเสนอแนะในการจัดการถือครองและจัดหาอุปทานข้าวให้มีเพียงพอกับสถานการณ์ฉุกเฉิน (4) ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่นำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวเปลือกและข้าวสารของประเทศทั้งระบบ รวมถึงการประสานและติดตามการจัดทำโครงการตามนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมข้าวของประเทศ



นอกจากนี้ยังเป็นองค์การที่ได้รับมอบอำนาจในการควบคุมราคา ทั้งในระดับไร่นา ราคาขายส่ง ราคาขายปลีก และราคานำเข้า รวมถึงการมีอำนาจในการออกกฎระเบียบควบคุมและจัดการการตลาดและแปรรูปข้าวทั้งระบบอีกด้วย¹⁰ อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการขององค์การดังกล่าวยังผูกพันอยู่กับภาครัฐเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านนโยบายและผู้บริหารองค์การ ทำให้อุตสาหกรรมการค้าข้าวของมาเลเซียในภาพรวมยังอยู่ในรูปแบบของการควบคุมกำกับโดยภาครัฐอยู่นั่นเอง

BERNAS จึงเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการค้าข้าว ซึ่งได้รับอำนาจผูกขาดแต่เพียงผู้เดียว ตั้งแต่การทำหน้าที่รับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในระดับราคาประกัน การจัดการควบคุมระบบการสีแปรรูปข้าว การจัดการควบคุมระดับขายส่งและขายปลีก การจัดส่งสำรองข้าวเพื่อภาวะฉุกเฉินของประเทศ ตลอดจนการเป็นผู้ผูกขาดในการตัดสินใจนำเข้าข้าวของมาเลเซียอีกด้วย

ดังนั้นภายใต้การเป็นประชาคมอาเซียนในสิ้นปีนี้ ทำนายได้ว่า มาเลเซียก็จะยังไม่เปิดตลาดนำเข้าข้าวให้เป็นตลาดการค้าเสรีอย่างแน่นอน

¹ Beth Rose (1985).

² มาตรการพึ่งพิงนำเข้าข้าวคำนวณได้จากปริมาณการนำเข้าปริมาณข้าวเข้าหารด้วยปริมาณความต้องการทั้งหมดในประเทศปีรายปี

³ การแยกตัวของสิงคโปร์ออกจากมาเลเซียเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2506

⁴ จำนวนจากฐานข้อมูลของ FAO

⁵ Siwar, Chanduri et al. (2014)

⁶ มาตรการพึ่งพิงตนเองคำนวณจากปริมาณการผลิตภายในประเทศหารด้วยจำนวนความต้องการบริโภคข้าวภายในประเทศในแต่ละปี

⁷ Siwar, Chanduri et al. (2014)

⁸ จำนวนจากข้อมูลของ USDA: Malaysia Grain and Feed Annual (various issues)

⁹ Siwar, Chanduri et al. (2014)

¹⁰ Daño, and Samonte (unknown year)

แหล่งข้อมูลอ้างอิง

1. Beth Rose: The Rice Economy of Asia, IRRI, 1985.
2. Daño, Elenita C. and Ena D. Samonte "Public Sector Intervention in the Rice Industry in Malaysia" Southeast Asia Regional Initiatives, (unknown year)
3. FAO data bse
4. Siwar, Chanduri et al. "Issues and Challenges Facing Production and Food Security in the Ganeray Areas in the East Coast Economic Region (ECER), Malaysia, 2014
5. USDA: Malaysia Grain and Feed Annual (various issues)