



# พม่า...

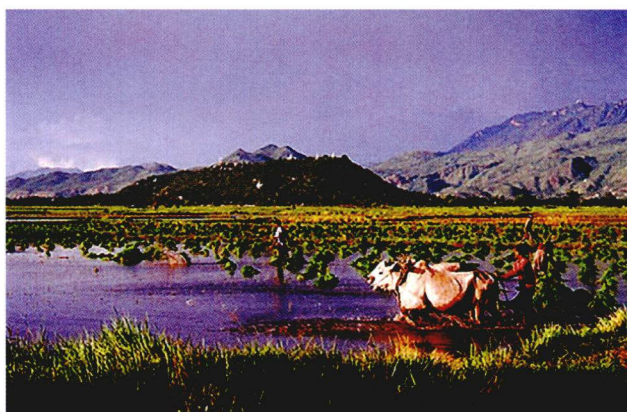
## จะก้าวเป็นผู้นำในตลาดส่งออกข้าวได้ไหม

หากย้อนดูประวัติศาสตร์ในอดีต พม่าเคยเป็นผู้นำในตลาดส่งออกข้าวโลกโดยเฉพาะในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 เรื่อยมาจนถึงช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งพม่ายังเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษก่อนจะได้รับเอกราชในปี พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) ในยุคนั้น พม่าเป็นผู้ส่งออกข้าวมากถึง 3.4 ล้านตันข้าวสาร ในปี พ.ศ. 2479 (ค.ศ. 1936)<sup>2</sup> ในขณะที่ไทยมีการส่งออกข้าวในช่วงดังกล่าวเพียง 1.54 ล้านตันข้าวสาร การที่พม่าส่งออกได้มากเป็นเพราะความพยายามของอังกฤษในการเพิ่มผลผลิตข้าวให้กับพม่า ซึ่งอยู่ภายใต้อาณานิคม แล้วนำผลผลิตข้าวส่งออกไปทั้งในยุโรปและประเทศที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษในเอเชีย โดยเฉพาะอินเดีย และศรีลังกา เนื่องจากภาวะการขาดแคลนธัญพืชอาหารในกลุ่มประเทศที่เป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ กิจกรรมการผลิต กิจกรรมโรงสีข้าว และกิจกรรมทางการตลาดข้าวในพม่าจึงคึกคักมากเพราะข้าวเป็นสินค้าขาดแคลน และในยุคนั้นอุปสงค์มีมากกว่าอุปทานในตลาดการค้าข้าวโลก



ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองประเทศพม่าเป็นฐานที่ตั้งของกองกำลังสัมพันธมิตรที่สำคัญแห่งหนึ่ง และได้มีการสู้รบกับญี่ปุ่นที่พยายามจะเข้ายึดครองพม่า ทำให้ฝ่ายสัมพันธมิตรได้ทำลายทั้งเส้นทางรถไฟ เส้นทางคมนาคม อื่นๆ รวมถึงเขื่อนชลประทานที่ได้พัฒนาไว้ก่อนหน้านี้ นอกจากนี้ การหลบหนีภัยสงครามของประชาชนพม่ากระจายไปในทิศทางต่างๆ ทำให้การผลิตข้าวและผลผลิตข้าวหดตัวลง โดยพื้นที่เพาะปลูกข้าวได้ลดลงจาก 31 ล้านไร่ในปี 2483 มาเป็น 16 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2488 หรือลดลงมาเกือบเท่าตัว ในขณะที่ผลผลิตข้าวของพม่าได้ลดลงจาก 6.8 ล้านตันข้าวเปลือก ลงมาเหลือ 2.8 ล้านตันในช่วงเวลาดังกล่าว

อย่างไรก็ตามภายหลังจากสงครามสงบลง ในปี พ.ศ. 2491 และพม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษ ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศภายใต้ชื่อว่า “Simla Plan” และ “Pyida wtha Plan” ในช่วงเวลาต่อมา<sup>3</sup> เพื่อพัฒนาการผลิตข้าวให้กลับสู่สถานภาพก่อนสงคราม ซึ่งส่งผลให้การผลิตข้าว



ของพม่าเพิ่มขึ้นไปสู่ระดับ 5.4 ล้านตันข้าวเปลือกในปี พ.ศ. 2500 แต่ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นนั้น กลับใช้บริโภคภายในประเทศเป็นสำคัญ มีการส่งออกในปีดังกล่าวลด

ลงเหลือ 1.75 ล้านตันข้าวสารหรือประมาณร้อยละ 51 ของข้าวสารที่ผลิตได้ แต่ก็ยังคงถือครองเป็นผู้ส่งออกลำดับที่หนึ่ง ที่สูงกว่าการส่งออกของไทย 1.57 ล้านตัน<sup>4</sup>

ความขัดแย้งทางการเมืองในระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่อังกฤษได้รวบรวมจัดตั้งขึ้น เป็นประเทศพม่า เช่นความขัดแย้งกับกลุ่มรัฐชาน และคะฉิ่น เป็นต้น ได้เป็นเหตุให้คณะทหารได้เข้ามาปกครองประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ คณะทหารและได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นพร้อมกับการดำเนินนโยบายไปสู่การเป็นรัฐสวัสดิการสังคมนิยมเรื่อยมาในระหว่างปี พ.ศ. 2505 ถึงจนถึงปี พ.ศ. 2531

ในช่วงของการปกครองแบบสังคมนิยมในพม่า ได้มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการบริหารและรวมถึงแผนพัฒนาการเกษตร โดยมีการจัดตั้งสภาประชาชนขึ้นในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ส่วนกลางจนถึงในระดับหมู่บ้าน แม้นโยบายของรัฐบาลสังคมนิยมพม่าจะให้ความสำคัญกับการให้การอุดหนุนปัจจัยการผลิตพร้อม ๆ กับการ

<sup>1</sup>นักวิชาการอาวุโส สถาบันคลังสมองของชาติ และรองศาสตราจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พิมพ์ในวารสารคนสหกรณ์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 8 (มิ.ย.- ส.ค. 2553)

<sup>2</sup>U Khin Win. “A Century of Rice Improvement in Burma” IRRI, Philippines. 1991

<sup>3</sup>U Khin Win อ้างแล้ว

<sup>4</sup>ไชยยงค์ ชูชาติ และโสภณ ทองปาน “เศรษฐกิจการค้าข้าวของไทย” 2503 สำนักพิมพ์แพรวพินทยา

สนับสนุนในด้านงานส่งเสริมการเกษตร แต่การที่รัฐเป็นเจ้าของควบคุมกลไกตลาดข้าวในประเทศและตลาดส่งออก รวมถึงกิจกรรมโรงสีข้าว การขนส่ง รวมถึงการปรับเปลี่ยนระบบการถือครองที่ดินจากการที่เอกชนหรือเกษตรกรแต่ละคนมีเอกสิทธิ์ในที่ดินของตนเองอย่างสมบูรณ์ มาเป็นระบบการถือครองโดยรัฐเป็นเจ้าของที่ดินและให้เกษตรกรหรือเอกชนได้สิทธิเพียงเป็นผู้ใช้ประโยชน์ อีกทั้งยังให้การอุดหนุนเรื่องราคาข้าวและอาหารให้กับผู้บริโภคในเมือง ได้ทำให้ภาคการเกษตรของพม่าตกอยู่ในภาวะชงกั๊ง

การปฏิรูปการเกษตรภายใต้การเป็นรัฐสวัสดิการสังคมนิยมของพม่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าว พร้อม ๆ กับการ

ขยายผลจากเทคโนโลยีปฏิวัติเขียว ทำให้เกิดการแพร่กระจายของพันธุ์ไม่วางมากขึ้น และมีการปลูกข้าวมากกว่าหนึ่งครั้งในบางพื้นที่ โดยพบว่าผลผลิตข้าวของพม่าได้เพิ่มขึ้นจาก 6.6 ล้านตันข้าวเปลือกในปี 2509 เป็น 14 ล้านตันข้าวเปลือกในปี 2524 และได้หดตัวลงเล็กน้อยระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2524 ถึง พ.ศ. 2531 แต่เนื่องจากการขยายตัวของประชากรของพม่าในช่วงดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 29.2 ล้านคนในปี พ.ศ. 2516 มาเป็น 39.3 ล้านคนในปี พ.ศ. 2531 มีผลให้ผลผลิตข้าวที่ขยาย



ตัวเพิ่มขึ้นนั้นต้องใช้ไปกับการบริโภคภายในประเทศเป็นสำคัญ และมีเหลือเพียงเล็กน้อยเพื่อการส่งออก

การส่งออกข้าวของพม่าซึ่งมีปริมาณการส่งออก 1.75 ล้านตัน ในปี พ.ศ. 2503 ได้ถดถอยลดลงเป็น 0.54 ล้านตันในปี พ.ศ. 2509 และลดต่ำลงเป็น 0.15 ล้านตันในปี พ.ศ. 2516 และแกว่งตัวอยู่ในช่วง 0.2-0.7 ล้านตันในช่วง พ.ศ. 2517-2528

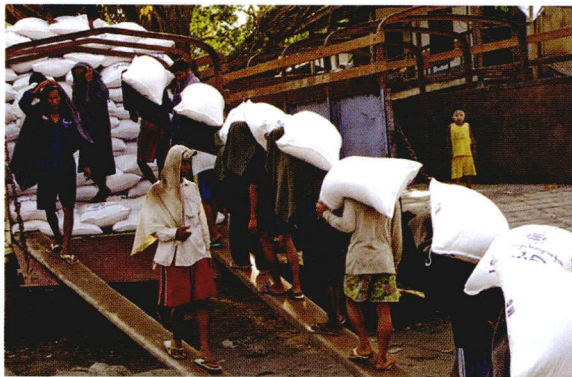
อีกทั้ง การที่รัฐบาลสังคมนิยมพม่าได้ออกระเบียบให้เกษตรกรแต่ละรายต้องจัดส่งข้าวให้รัฐบาลในจำนวน

ที่กำหนด และหากมีส่วนเกินที่จะขายก็ให้ขายให้กับรัฐในราคาที่กำหนดตายตัว รวมถึงการควบคุมเอกชนทำธุรกิจตลาดข้าว ควบคุมระบบโรงสีข้าว ตลาดขายส่งและขายปลีก ได้เป็นต้นทุนที่สำคัญที่ก่อให้เกิดการไม่ขยายตัวในปริมาณผลผลิตและนำไปสู่ภาวะหดตัวของสินค้าข้าวส่งออก ผลของนโยบายดังกล่าวได้สร้างผลกระทบอย่างรุนแรงกับอุตสาหกรรมการผลิตและการค้าข้าวของพม่า เพราะนอกจากมีผลให้ผลผลิตส่วนเกินเพื่อการส่งออกข้าวของพม่าหดตัวและถดถอยลงแล้ว อีกทั้งคุณภาพข้าวที่รัฐรวบรวมได้ก็อยู่ในสภาพที่ตกต่ำลงด้วยเช่นกัน

หลังจากปี พ.ศ. 2531 ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการ

เมืองครั้งใหญ่ในพม่าอีกครั้งหนึ่ง เมื่อคณะทหารได้จัดตั้งรัฐบาลและจัดตั้งสภาพัฒนาการแห่งชาติ การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้รัฐบาลทหารไม่ได้ดำเนินการตามหลักการรัฐสวัสดิการสังคมนิยมดังช่วงเวลาก่อนหน้านี้ แต่ได้ยอมรับในหลักการของเศรษฐกิจเสรีภายใต้กลไกตลาดมาใช้ นโยบายเกี่ยวกับเรื่องข้าวของรัฐบาลพม่าภายใต้ผู้นำทางทหาร ได้มีนโยบายส่งเสริมให้เกิดการขยายการผลิตข้าวให้เพียงพอกับการบริโภคภายในประเทศและส่งออกในส่วนที่มีเหลือ ทั้งนี้ได้ยกเลิกการบังคับซื้อข้าวในระดับราคา

ต่ำจากเกษตรกร พร้อมกับการกำหนดการส่งมอบข้าวภายใต้โควต้าที่เกษตรกรจะต้องส่งมอบให้กับรัฐบาลในสัดส่วนที่ลดลง ได้เป็นแรงจูงใจที่สำคัญในภาคการผลิต เมื่อผนวกเข้ากันนโยบายการสนับสนุนให้เกษตรกรได้เข้าไปใช้พื้นที่ว่างเปล่าเพื่อการผลิตพืชอาหารเพิ่มมากขึ้น สนับสนุนและให้ความสำคัญกับการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร ได้แก่ การชลประทาน การคมนาคมขนส่ง การพัฒนาโครงสร้างทางการตลาด รวมถึงการเร่งส่งเสริมการผลิตข้าวพันธุ์ไม่ไวแสงที่ให้ผลผลิตสูง ได้ส่งผลกระทบต่อขยายตัวของผลผลิตข้าวและทำให้อุปทานผลผลิตมีมากกว่าการใช้บริโภคภายในประเทศทำให้มีข้าวส่วนเกินส่งเป็นสินค้าส่งออกขยายตัวเพิ่มขึ้น



นับจากปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา ผลผลิตข้าวของพม่า ได้ขยายตัวจาก 30 ล้านไร่เพิ่มขึ้นเป็น 39 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2538 โดยมีผลผลิตเพิ่มขึ้นจาก 13.2 ล้านตัน เป็น 17 ล้านตัน ในช่วงเวลาเดียวกัน และหลังจากนั้นมาพื้นที่และผลผลิตข้าวของพม่าได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2556 มีพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นเป็น 46 ล้านไร่ และมีผลผลิต 28 ล้านตันข้าวเปลือก ทำให้การส่งออกข้าวของพม่าขยายตัวเพิ่มขึ้น 1.8 ล้านตันข้าวสาร<sup>5</sup>

ในช่วงกว่าครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา แม้ว่าผลผลิตข้าวในพม่าได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการปฏิรูปไปสู่การใช้เศรษฐกิจที่พึ่งพิงกับกลไกตลาดมากขึ้น และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการสร้างความปรองดองทางการเมืองในพม่าระหว่างรัฐบาลและฝ่ายค้าน ทำให้ประชาธิปไตยในพม่าแตกหน่อของความมั่งคั่งขึ้น ซึ่งการปรับเปลี่ยนนโยบายทางการเมืองดังกล่าวได้ส่งผลให้กลุ่มประเทศตะวันตกและรวมถึงสหรัฐอเมริกาและอียู ได้ปรับความ

สัมพันธ์ในการให้ความร่วมมือในฐานะมิตรประเทศตามมา รวมถึงยกเลิกการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจที่มีกับพม่าอยู่ก่อนหน้านี้

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ร่วมมือของพม่ากับประเทศในประชาคมอาเซียนที่ใกล้ชิดมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาได้เร่งให้เกิดพลวัตของการปฏิรูปไปสู่เศรษฐกิจเสรีในประเทศพม่ามากขึ้น อีกทั้ง การมีทรัพยากรต่าง ๆ ที่อุดมสมบูรณ์จำนวนมากของพม่า ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดนักลงทุนให้เข้าไปลงทุนในพม่าอย่างก้าวกระโดด

สำหรับการส่งออกข้าวของพม่า เป็นที่คาดการณ์ว่าในปีหน้า การขยายตัวของส่งออกข้าวของพม่าจะมีถึง 2 ล้านตัน<sup>6</sup> ทำให้ปริมาณอุปทานในตลาดการค้าข้าวโลกมีเพิ่มสูงขึ้นเร็วกว่าอุปสงค์ ซึ่ง

USDA ได้ทำนายว่าอุปทานข้าวโลกในปีหน้าจะมีปริมาณเพิ่มขึ้น จาก 38 ล้านตันในปีที่ผ่านมาขึ้นเป็น 40 ล้านตันในปีหน้า สถานการณ์ดังกล่าวคาดเดาได้ว่าจะทำให้ภาวะการเคลื่อนไหวทางด้านราคาสินค้าข้าวในตลาดการค้าข้าวโลกจะยังคงเคลื่อนไหวแกว่งตัวในช่วงแคบๆ และมีทิศทางไปในทางขาลงมากกว่าการเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม การที่พม่าจะก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำในตลาดส่งออกในช่วง 3-5 ปีข้างหน้านี้ คงทำนายได้ว่าย่อมมีโอกาสเป็นไปได้ยาก

<sup>5</sup> Myanmar Paddy Producers Association  
<sup>6</sup> Myanmar Paddy Producers Association