

โดย รศ.สมพร อิศวิลานนท์ นักวิชาการอาวุโส สถาบันคลังสมองของชาติ  
และผู้ประสานงานโครงการ "งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตร"  
ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

# ฟิลิปปินส์...

## ยังก้าวไม่พ้น การพึ่งพิงการนำเข้าข้าว



ฟิลิปปินส์หรือชื่อทางการว่าสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศของประชาคมอาเซียนซึ่ง เป็นผู้นำเข้าข้าวรายใหญ่ประเทศหนึ่งของอาเซียนและของโลก โดยมีการนำเข้าข้าวเป็นประจำเกือบทุกปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 เป็นต้นมา การที่ฟิลิปปินส์ยังก้าวไม่พ้นการพึ่งพิงการนำเข้าข้าว เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านพื้นที่เพาะปลูกข้าวและเกือบทุกปีต้องเผชิญกับภัยธรรมชาติค่อนข้างสูง จึงทำให้มีการแปรปรวนของผลผลิตมาก อีกด้านหนึ่งเกิดจากการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็วจาก 32.25 ล้านคนในปี พ.ศ.2507 ได้เพิ่มขึ้นมาเป็น 102.16 ล้านคน ในปี พ.ศ.2557<sup>1</sup> หรือเพิ่มขึ้นกว่า 3 เท่าตัว ในช่วงครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา ทำให้สถานการณ์ในการผลิตพืชอาหารจานหลักโดยเฉพาะข้าวของฟิลิปปินส์ ความไม่ทันกับการเพิ่มขึ้นของประชากร



โดยสภาพที่ตั้งของประเทศแล้ว ฟิลิปปินส์มีภูมิประเทศส่วนใหญ่ประกอบด้วย หมู่เกาะต่างๆ ไม่น้อยกว่า 7,000 เกาะ ในมหาสมุทรแปซิฟิก เกาะที่สำคัญและมีขนาดใหญ่ ได้แก่ ลูซอน รອງลงมา คือ มินดาเนา วิสายาส์ ปาลาวัน เนกรอส บาซิลัน เป็นต้น ซึ่งในแต่ละเกาะจะมีพื้นที่เป็นที่ราบแคบๆ สลับกับหุบเขาและทิวเขา ฟิลิปปินส์ จึงเป็นประเทศที่มีพื้นที่ราบลุ่ม สำหรับการเพาะปลูกข้าวที่จำกัด วิถีชีวิตในการเพาะปลูกข้าวของเกษตรกรจำนวนไม่น้อย จึงเป็นการทำนาแบบขั้นบันไดตามที่ราบบนไหล่เขา อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผลผลิตข้าวโดยเฉลี่ยของฟิลิปปินส์อยู่ในระดับต่ำ

โดยในภาพรวมแล้ว ฟิลิปปินส์มีพื้นที่เพาะปลูกข้าวประมาณ 4.8 ล้านเฮกตาร์ หรือประมาณ 30 ล้านไร่ ซึ่งในจำนวนนี้อยู่ในเกาะลูซอนประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่เพาะปลูกข้าวทั้งหมด ในปี พ.ศ.2557 มีผลผลิตข้าวโดยรวมประมาณ 11.86 ล้านตันข้าวสาร (ประมาณ 18 ล้านตันข้าวเปลือก) ส่วนในด้านการบริโภค ฟิลิปปินส์มีความต้องการข้าวเพื่อการบริโภคภายในประเทศประมาณ 12.5 ล้านตันข้าวสาร อย่างไรก็ตาม ในช่วงจากปี พ.ศ.2553-2557 ฟิลิปปินส์มีข้าวในสต็อกเฉลี่ยปีละ 1.88 ล้านตัน และมีการนำเข้าข้าวเฉลี่ยปีละประมาณ 1.58 ล้านตัน (ตารางที่ 1)

“ สิ่งสำคัญที่ฟิลิปปินส์จะต้องทำให้ได้ คือการลงทุนเพื่อการพัฒนาตามชลประทาน การสร้างความเข้มแข็งในการจัดการโร่น้ำให้กับเกษตรกร การลงทุนวิจัยในการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการผลิต การพัฒนาในด้านเครื่องจักรกลการเกษตร รวมถึงการจัดการความสูญเสียในช่วงเก็บเกี่ยวและหลังการเก็บเกี่ยว ”

ตารางที่ 1 ปริมาณการผลิต การบริโภค สต็อก และการนำเข้าข้าว ของฟิลิปปินส์ ในปี พ.ศ.2553-2557

ปี พ.ศ.	การผลิต (ตันข้าวสาร)	การบริโภค (ตันข้าวสาร)	สต็อก (ตันข้าวสาร)	การนำเข้า (ตันข้าวสาร)
2553	9.77	13.13	3.52	2.40
2554	10.54	12.90	2.46	1.20
2555	10.71	12.86	1.51	1.50
2556	11.43	12.85	1.49	1.00
2557	11.86	12.85	1.70	1.80
เฉลี่ย	10.86	12.92	1.88	1.58

ที่มา: USDA (2558) Grain: World Markets and Trade

หากมองย้อนไปในอดีต โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองยุคดิ่ง ภาวะการณ์ขาดแคลนสินค้าข้าวได้เกิดขึ้นเป็นวงกว้าง โดยเฉพาะในเอเชียที่ประชากรส่วนใหญ่บริโภคข้าวเป็นอาหารจานหลัก มูลนิธิร็อกกีเฟลเลอร์กับมูลนิธิฟอร์ดได้ร่วมกันเพื่อลงทุนวิจัยหาทางแก้ไขภาวะการณ์ขาดแคลนอาหาร โดยเฉพาะสินค้าข้าวของโลก และมีความเห็นที่จะดำเนินการจัดตั้งสถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ เพื่อพัฒนางานวิจัยด้านพันธุ์ข้าวให้มีผลผลิตที่สูง ซึ่งรัฐบาลฟิลิปปินส์ในขณะนั้นได้จัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งสถาบันดังกล่าว โดยใช้ที่ดินส่วนที่เป็นที่ตั้ง College of Agriculture ของ University of the Philippines หรือในปัจจุบัน ได้แก่ University of the Philippines at Los Banos ให้เป็นที่ตั้งของ**สถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ (IRRI)<sup>2</sup>** ซึ่งหวังในการเข้าถึงผลประโยชน์จากงานวิจัยที่ได้พัฒนาขึ้นและนำมาใช้กับการพัฒนาภาคการผลิตข้าวของฟิลิปปินส์ให้ก้าวไปสู่การพึ่งพิงตนเองในเรื่องข้าวให้เกิดขึ้นและมีความยั่งยืน

การค้นพบ**ข้าวพันธุ์ IR8<sup>3</sup>** ในช่วงปลายปี พ.ศ.2503 โดยสถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ ซึ่งเป็นพันธุ์ข้าวที่ให้ผลผลิตสูง มีลักษณะไม่ไวต่อช่วงแสง สามารถปลูกได้ทุกฤดูกาล ตอบสนองต่อปุ๋ยเคมีได้ดีหากมีการเพาะปลูกในพื้นที่ชลประทาน ซึ่งเรียกกันในช่วงนั้นว่า **Miracle Rice** นับได้ว่ามีส่วนสำคัญอันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการเพาะปลูกข้าวทั้งในเอเชียและในส่วนต่างๆ ของโลก หรือเรียกกันว่าเป็นการเข้าสู่ยุคของการ**ปฏิวัติเขียว (Green Revolution)** ผลจากการขยายตัวของข้าวพันธุ์ดังกล่าว ทั้งที่มีการนำไปใช้เพาะปลูกโดยตรงหรือนำไปใช้สร้างพันธุ์และปรับปรุงพันธุ์ให้เข้ากับภูมิภาคของแต่ละประเทศ ทำให้การขยายตัวของอุปทานผลผลิตข้าวเกิดขึ้นรวดเร็วกว่าการขยายตัวด้านอุปสงค์

ฟิลิปปินส์เป็นหนึ่งในประเทศที่ได้มีการยอมรับและนำข้าวพันธุ์ IR8 ไปปลูกและพัฒนาต่อออกเข้ากับพันธุ์พื้นเมืองในประเทศ อีกทั้งประธานาธิบดีมาร์กอสในขณะนั้น ได้ให้ความสำคัญและให้การสนับสนุนในด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อให้ฟิลิปปินส์สามารถที่จะพึ่งพิงตนเองในเรื่องข้าว รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้จัดทำโครงการ **"Masagana 99"** หรือโครงการเพิ่มผลผลิตข้าวให้ได้ 99 Cavan<sup>4</sup> (ประมาณ 4,900 กก.ต่อเฮกตาร์) ในพื้นที่ชลประทาน ทั้งในฤดูนาปีและนาปรังขึ้นในปี พ.ศ. 2516 ทั้งนี้ได้จัดให้เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการได้รับการสนับสนุนในด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น ข้าวพันธุ์ใหม่ การได้รับสินเชื่อเพื่อจัดหาปัจจัยการผลิต การซื้อปุ๋ยในราคาอุดหนุน พร้อมๆ กับการให้การอุดหนุนในราคาข้าวเปลือกที่รัฐรับซื้อ

ผลจากการแพร่กระจายตัวของการยอมรับข้าวพันธุ์ใหม่และการสนับสนุนของรัฐในเชิงนโยบายเพื่อการเพิ่มผลผลิตข้าว ทำให้ผลผลิตข้าวของฟิลิปปินส์เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด จากผลผลิตเฉลี่ยปีละ 3.06 ล้านตันข้าวสาร (ประมาณ 5.94 ล้านตันข้าวเปลือก) ในช่วงปี พ.ศ.2509-2513 มาเป็นเฉลี่ยปีละ 4.77 ล้านตันข้าวสาร (ประมาณ 7.95 ล้านตันข้าวเปลือก) ในช่วงปี พ.ศ.2519-2523 หรือประมาณ 10 ปีถัดมา อีกทั้งในช่วงระยะเวลาต่อมารัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนสถาบันวิจัยข้าวของประเทศขึ้น จึงได้ดำเนินการจัดตั้ง **Philippine Rice Research Institute หรือ PhilRice** ขึ้นในปี พ.ศ.2528 เพื่อให้เป็นหน่วยงานในการพัฒนางานวิจัยและการเผยแพร่งานวิจัยด้านข้าวของประเทศ รวมถึงการเป็นสถาบันที่สร้างความร่วมมือกับ IRRI ในการฝึกสร้างนักวิจัยด้านข้าวให้กับประเทศฟิลิปปินส์ ปัจจุบันสถาบัน PhilRice ได้เติบโตใหญ่โดยมีทั้งสถานีวิจัยข้าวในภูมิภาคต่างๆ และสถานีวิจัยดำเนินงานวิจัยด้านข้าวและเกษตรกร รวมถึงการมีศูนย์ผลิตเมล็ดพันธุ์คุณภาพถึง 70 แห่งทั่วทั้งประเทศ

ในช่วงกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา พบว่าภาคการผลิตข้าวในฟิลิปปินส์ได้มีการปรับตัวทั้งในด้านอุปทานผลผลิตและผลผลิตต่อเฮกตาร์เพิ่มสูงขึ้น กล่าวคือ ผลผลิตข้าวเปลือกได้เพิ่มจาก 2.22 ตันต่อเฮกตาร์ มาเป็น 3.18 ตันต่อเฮกตาร์ เฉลี่ยในช่วงปี พ.ศ.2519-2523<sup>5</sup> และปรับตัวเพิ่มขึ้นเป็น 4.03 ตันต่อเฮกตาร์ เฉลี่ยช่วงปี พ.ศ. 2553-2557 ในขณะที่ผลผลิตข้าวของฟิลิปปินส์ได้เพิ่มขึ้นจากเฉลี่ยปีละ 7.27 ล้านตันข้าวสาร (ประมาณ 12.2 ล้านตันข้าวเปลือก) ในช่วงปี พ.ศ.2529-2533 มาเป็น 11.35 ล้านตันข้าวสาร (17.46 ล้านตันข้าวเปลือก) ในช่วงปี พ.ศ.2553-2557



การขยายตัวของอุปทานผลผลิตข้าวของฟิลิปปินส์ในช่วงปี พ.ศ.2513 และ พ.ศ. 2523 อันเป็นผลกระทบจากการปฏิวัติเขียวที่ได้สร้างความเชื่อมั่นให้กับฟิลิปปินส์ว่า จะสามารถพึ่งพิงตนเองเรื่องข้าวได้อย่างสมบูรณ์ในอนาคต อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ ในการพึ่งพิงตนเองได้อย่างสมบูรณ์ของฟิลิปปินส์เกิดเป็นจริงได้ ในช่วงเวลาสั้นๆ ของ ช่วงปี พ.ศ.2522-2524 และปี พ.ศ.2530 เท่านั้น<sup>6</sup>

การมีต้นทุนการผลิตข้าวในระดับที่สูง และมีข้อจำกัดของที่ดินที่เหมาะสมต่อการ เพาะปลูกข้าว รวมถึงการที่ฟิลิปปินส์ต้องประสบกับภัยธรรมชาติโดยเฉพาะพายุไต้ฝุ่น อยู่หลายครั้งในแต่ละปี ได้สร้างความแปรปรวนต่ออุปทานผลผลิตข้าวของประเทศ และเกษตรกร จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ฟิลิปปินส์ต้องพึ่งพิงการนำเข้าข้าวเพื่อสร้าง ความมั่นคงด้านอาหารภายในประเทศในช่วงเกือบสี่ทศวรรษที่ผ่านมา

ความจำเป็นที่จะต้องนำเข้าข้าวมาเสริมเข้ากับอุปทานผลผลิตภายในประเทศ เพื่อให้พอเพียงกับความต้องการเกือบทุกปีของฟิลิปปินส์ และการที่ต้องรักษาภาคการ ผลิตข้าวภายในประเทศ ฟิลิปปินส์จึงใช้มาตรการทางภาษีเพื่อให้การปกป้องกับภาค การผลิตข้าวในประเทศ โดยที่ผ่านมามีฟิลิปปินส์ได้กำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีข้าว ไร่ค่อนข้างสูงในอัตราร้อยละ 40 สำหรับการนำเข้าภายในโควตาจำนวน 350,000 ตัน ส่วนการนำเข้าข้าวนอกโควตาได้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 50 อีกทั้งภายในกลุ่ม การค้าเสรีอาเซียนฟิลิปปินส์ยังคงสินค้าข้าวไว้ในบัญชีสินค้าที่มีความอ่อนไหวสูง (Sensitive list) อีกด้วย

สำหรับนโยบายด้านการสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวในประเทศ ในปี พ.ศ.2515 รัฐบาลฟิลิปปินส์ในขณะนั้นได้เห็นความจำเป็นในการจัดตั้ง "สำนักงานอาหารแห่งชาติ" หรือ National Food Authority มีชื่อย่อว่า NFA ขึ้น โดยสำนักงานอาหารแห่งชาติ ที่กล่าวถึงนี้ มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่สำรองข้าวเพื่อสร้างมุลัดกันชนใช้เป็น มาตรการในการสร้างความมั่นคงด้านอาหารขึ้นภายในประเทศ โดยเฉพาะในช่วงเวลา ที่ประเทศประสบวิกฤตภัยธรรมชาติหรือในยามที่เกิดภาวะฉุกเฉิน นอกจากนี้ NFA ยังทำ หน้าที่ในการดูแลควบคุมระดับราคาขายปลีกข้าวให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมสำหรับผู้บริโภค ควบคุมการนำเข้าข้าว และในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่สนับสนุนนโยบายของรัฐ ในการสร้างแรงจูงใจให้กับเกษตรกรโดยจัดซื้อข้าวจากเกษตรกรมาเก็บสต็อกไว้ใน ราคาอุดหนุน เป็นต้น

การขึ้นค่าแรงค่าแห่งของประธานาธิบดีเบนิกโน อากิโนที่ 3 ของฟิลิปปินส์ ในปี พ.ศ.2553 ได้นำเสนอความท้าทายเชิงนโยบายต่อการสร้างความมั่นคงอาหาร โดยเฉพาะสินค้าข้าวให้กับประชากรของฟิลิปปินส์ ที่ได้ประกาศว่าจะดำเนินการให้เกิด การพึ่งพิงตนเองในเรื่องข้าวให้ได้อย่างสมบูรณ์ ในปี พ.ศ.2556 อย่างไรก็ตาม ใน ข้อเท็จจริงแล้วในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ฟิลิปปินส์ยังคงนำเข้าข้าว และนำเข้าข้าวเพิ่ม มากขึ้นจาก 1 ล้านตัน ในปี พ.ศ.2556 มาเป็น 1.8 ล้านตัน ในปี พ.ศ.2557 หรือเพิ่มขึ้น ถึงร้อยละ 80 โดยมีสาเหตุสำคัญเนื่องจากการประสบกับภาวะภัยแล้งและภาวะภัยจาก การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลก

Roehlano M. Briones<sup>7</sup> ได้วิเคราะห์ไว้ว่า หากฟิลิปปินส์จะพึ่งพิงตนเองให้ได้ นั้น สิ่งสำคัญที่ฟิลิปปินส์จะต้องทำให้ได้ คือการลงทุนเพื่อการพัฒนาด้านชลประทาน การ สร้างความเข้มแข็งในการจัดการโรนารีให้กับเกษตรกร การลงทุนวิจัยในการพัฒนา เทคโนโลยีด้านการผลิต การพัฒนาในด้านเครื่องจักรกลการเกษตร และการจัดการ ความสูญเสียในช่วงเก็บเกี่ยวและหลังการเก็บเกี่ยว ทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการ ผลิตข้าว รวมถึงการลดต้นทุนเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน นอกจากนี้ รัฐบาลฟิลิปปินส์ควรที่จะต้องปฏิรูปกลไกตลาดข้าวให้เอกชนเข้ามามีบทบาททดแทน สำนักงานอาหารแห่งชาติ และการสนับสนุนด้านสินเชื่อการเกษตรเพื่อให้เกษตรกร



ขนาดเล็กเข้าถึงได้อย่างกว้างขวางอีกทั้งภาคการผลิต ข้าวของฟิลิปปินส์จะต้องพัฒนาให้มีผลผลิตต่อเนื่องที่ เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 19 จากสถานภาพที่เป็นอยู่ หรืออาจจะต้องเพิ่มเนื้อที่เพาะปลูกข้าวให้ได้เพิ่มขึ้น ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 19 หรือมีฉะนั้นก็ต้องพัฒนาพื้นที่ ที่ไม่มีชลประทานในฟิลิปปินส์ให้เป็นพื้นที่ชลประทาน ให้หมดซึ่งได้สรุปไว้ว่าโอกาสที่ฟิลิปปินส์จะพึ่งพิงตนเอง ตามเป้าหมายของรัฐบาลไม่น่าจะเกิดขึ้นได้

การเลื่อนเป้าหมายเพื่อการพึ่งพิงตนเองของ รัฐบาลฟิลิปปินส์ออกไปอีก 2 ปีข้างหน้า<sup>8</sup> จึงเป็นความ ท้าทายอีกครั้งหนึ่ง แต่ได้มีการวิเคราะห์คาดการณ์กัน ไว้ว่าฟิลิปปินส์ยังคงก้าวไม่พ้นการพึ่งพิงนำเข้าข้าวอย่าง แน่นนอนทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ♡

<sup>1</sup> <http://www.worldometers.info/world-population/philippines-population/>  
<sup>2</sup> International Rice Research Institute ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1959 ที่เมือง Los Banos Us:เกษตรวิสัย  
<sup>3</sup> <http://irri.org/about-us/our-history>  
<sup>4</sup> [http://www.sourcewatch.org/index.php/Masagana\\_99](http://www.sourcewatch.org/index.php/Masagana_99)  
<sup>5</sup> คำนวณจากข้อมูลของ FAO  
<sup>6</sup> <http://www.bworldonline.com>  
<sup>7</sup> เอกสารเรื่อง Rice self sufficiency for the Philippines: Is it feasible?  
<sup>8</sup> <http://www.reuters.com/article/>

เอกสารอ้างอิง  
1. Briones, Roehlano M. (2013) Rice self-sufficiency for the Philippines: Is it feasible?  
2. USDA (2015) Grain: World Markets and Trade, July version.  
3. <http://www.bworldonline.com> "Why do we have to import rice".  
4. <http://faostat.fao.org/site/567/desktopdefault.aspx#ancor>.  
5. <http://irri.org/about-us/our-history>  
6. <http://www.reuters.com/article/>  
7. [http://www.sourcewatch.org/index.php/Masagana\\_99](http://www.sourcewatch.org/index.php/Masagana_99)  
8. <http://www.worldometers.info/world-population/philippines-population/>