

ข้าวไทยมีอำนาจเหนือตลาดข้าวโลกจริงหรือ¹

สมพร อิศวิลานนท์²

ข้าวเป็นสินค้าเกษตรส่งออกที่สำคัญของประเทศไทยอย่างต่อเนื่องยาวนานหลายทศวรรษที่ผ่านมา และได้รับการขนานนามว่าเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของโลกติดต่อกันมากกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาจนถึงปี 2555 การส่งออกของข้าวไทยได้ลดลงมาอยู่ที่ลำดับ 3 รองจากอินเดียและเวียดนาม เหตุผลที่สำคัญเป็นเพราะรัฐบาลในปัจจุบันได้รับจํานำข้าวเปลือกทุกเมล็ดในระดับราคาที่สูงกว่าราคาตลาดถึงร้อยละ 40 ทำให้ต้นทุนข้าวสารส่งออกปรับตัวสูงขึ้นตามไปด้วย

มีผู้คนจำนวนไม่น้อยที่เชื่อว่าการที่ไทยเป็นผู้ส่งออกรายสำคัญในตลาดการค้าข้าวโลกและอีกทั้งข้าวไทยเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศ ข้าวไทยจึงน่าที่จะมีอำนาจเหนือตลาดกว่าคู่แข่งรายอื่นๆ อย่างไรก็ตามก็มีผู้คนอีกจำนวนมากเช่นกันที่ไม่เห็น แต่กลับมองว่าแม้การส่งออกข้าวของไทยจะอยู่ในกลุ่มของผู้ส่งออกรายใหญ่ แต่ข้าวไทยจะไม่มีอำนาจเหนือตลาดในการค้าข้าวของโลก

ในภูมิภาคเอเชีย กล่าวได้ว่าข้าวเป็นพืชอาหารหลักที่สำคัญของภูมิภาค ประมาณว่าผลผลิตข้าวโลกจำนวน 465 ล้านตันข้าวสารนั้นเป็นการผลิตข้าวของเอเชียถึงร้อยละ 90 อีกทั้งข้าวยังเป็นสินค้าอาหารที่จำเป็นในชีวิตประจำวันและมีการบริโภคในเอเชียกันมาก กระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกาได้รายงานว่าการบริโภคข้าวของโลกจำนวน 455 ล้านตันข้าวสารนั้น ประมาณร้อยละ 86 เป็นการบริโภคภายในเอเชีย ในปัจจุบัน นอกจากเอเชียแล้วภูมิภาคที่มีการบริโภคข้าวรองลงมาจากภูมิภาคเอเชียได้แก่แอฟริกา

แม้ปริมาณการผลิตและการบริโภคข้าวของโลกจะมีมาก แต่ตลาดข้าวโลกจึงเป็นตลาดที่บาง (thin market) ข้าวที่มีซื้อขายกันในตลาดโลกมีจำนวนไม่มากประมาณ 36 ล้านตันข้าวสาร หรือเพียงร้อยละ 7.7 ของปริมาณผลผลิตเท่านั้น การที่ตลาดข้าวโลกมีปริมาณการค้าไม่มากเป็นเพราะประเทศที่มีประชากรบริโภคข้าวเป็นพืชอาหารหลัก ต่างก็ตระหนักถึงประเด็นด้านความมั่นคงทางอาหารของประชากรของตนการปล่อยให้เกิดภาวะขาดแคลนย่อมส่งผลกระทบต่อความเดือดร้อน และอาจลุกลามเป็นประเด็นทางการเมืองตามมา

ประเทศในเอเชียส่วนใหญ่จึงดำเนินนโยบายสนับสนุนให้เกิดการพึ่งพาการผลิตภายในประเทศของตนเอง เพื่อให้มีอุปทานผลผลิตมากพอที่จะเป็นกลไกในการสร้างสมดุลกับด้านการใช้ประโยชน์ หรือที่เรียกว่ามีนโยบายแบบพึ่งพาตนเอง (self-sufficiency) โดยพยายามสร้างความสมดุลของสินค้าข้าวระหว่าง การผลิต การบริโภคและปริมาณสต็อกภายในประเทศหากประเทศนั้นมีการผลิตในประเทศไม่เพียงพอ ก็อาจจะใช้กลไกการนำเข้าเข้ามาบ้างเป็นปัจจัยเสริมตามความจำเป็น เพื่อเสริมกับปริมาณที่ผลิตได้ภายในประเทศรวมขึ้นเป็นอุปทานผลผลิตข้าวในปีหนึ่ง ๆ ตามมา

ดังกรณีตัวอย่างของประเทศจีนซึ่งจะเห็นความชัดเจนของนโยบายพึ่งพาตนเอง โดยประเทศจีนแม้จะมีประชากรถึง 1.5 พันล้านคนและจีนจัดเป็นประเทศที่มีการบริโภคข้าวมากที่สุดในโลกหรือจำนวน 144 ล้านตันข้าวสาร จีนจึงมีการสร้างสมดุลโดยอาศัยทั้งการนำเข้าและการส่งออก ซึ่งในแต่ละปีจะมีประมาณ 1-2 ล้านตัน ซึ่งก็หมายความว่า

¹ บทความนี้ได้รับการตอบรับที่เจดีพีเอ็มพีในนิตยสารข้าวไทยฉบับที่ 38 (กันยายน-ตุลาคม 2556)

² นักวิชาการอาวุโสสถาบันคลังสมองของชาติและผู้ประสานงานชุดโครงการ "งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย" สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.)

จีนมีนโยบายพึ่งพาตนเองในสินค้าข้าวเพราะจีนสามารถผลิตข้าวในแต่ละปีถึงประมาณ 143 ล้านตันข้าวสาร ดังนั้น การนำเข้าข้าวของจีนในราวปีละ 1-2 ล้านตันข้าวสารจึงเทียบไม่ได้กับจำนวนผลผลิตและจำนวนการบริโภค ภายในประเทศที่มีจำนวนมาก อีกทั้ง จีนยังเป็นประเทศที่เก็บสต็อกข้าวรายใหญ่ของโลกอีกด้วยหรือมีจำนวนประมาณ 47 ล้านตันข้าวสารหรือร้อยละ 46 ของปริมาณสต็อกข้าวโลกทั้งหมด

นอกจากจีน อินเดียก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีประชากรมากและจัดเป็นลำดับสองรองจากจีน โดยมีจำนวนประชากรประมาณ 1.1 พันล้านคน คนอินเดียจำนวนไม่น้อยที่มีการบริโภคข้าวเป็นพืชอาหารหลัก การบริโภคข้าวของ อินเดียมีประมาณปีละ 96 ล้านตันข้าวสาร แต่การผลิตข้าวของอินเดียมีสูงกว่าการบริโภคหรือมีผลผลิตประมาณปีละ 104 ล้านตันข้าวสาร ทำให้อินเดียมีผลผลิตส่วนเกินและมีการส่งออกบ้างในช่วงสองปีที่ผ่านมา แต่ในช่วงปี 2551 ถึง กลางปี 2554 อินเดียได้ห้ามการส่งออกข้าวไประยะหนึ่งเพราะมีความกลัวจะเกิดความไม่มั่นคงด้านอาหารในประเทศ และจะทำให้ระดับราคาข้าวปรับตัวสูงจนสร้างความเดือดร้อนต่อกลุ่มคนจน

สำหรับในกลุ่มของอาเซียน ประเทศผู้นำเข้าข้าวหลักอย่างประเทศอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ต่างก็พยายาม เร่งใช้นโยบายการพึ่งพาการผลิตในประเทศเป็นเป้าหมายสำคัญ เพื่อจะลดปริมาณการนำเข้า แม้การบริโภคข้าวของ ประชากรในอินโดนีเซียจะมีถึงปีละ 39 ล้านตันข้าวสาร แต่อินโดนีเซียก็สามารถผลิตเพื่อการใช้ในประเทศได้ถึง 37 ล้านตันข้าวสาร เหลือส่วนต่างเพื่อการนำเข้าประมาณปีละ 2 ล้านตัน ในกรณีของฟิลิปปินส์ มีการบริโภคปีละประมาณ 13 ล้านตันข้าวสาร แต่กลับมีการผลิตในประเทศจำนวน 11 ล้านตันข้าวสาร ทำให้ต้องนำเข้าประมาณปีละ 2 ล้านตัน ข้าวสาร เช่นกัน

ประเทศผู้นำเข้าข้าวในอาเซียน ต่างก็สนับสนุนนโยบายให้เกิดการพึ่งพาตนเอง (selfsufficiency) โดยเฉพาะ ในกรณีของ อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ส่งผลต่อแนวโน้มความต้องการข้าวในภูมิภาคอาเซียนลดลง ในอีกด้านหนึ่งกลับ พบว่าการขยายตัวของการผลิตข้าวในเวียดนาม เขมร และพม่า รวมทั้งไทยซึ่งเป็นกลุ่มผู้ส่งออกข้าวของอาเซียน ได้มี ผลทำให้เกิดการขยายตัวด้านอุปทานและมีอุปทานข้าวส่วนเกินเพิ่มสูงขึ้นในอาเซียน ปัจจัยดังกล่าวกดดันให้ต้องมีการ ส่งออกไปยังในภูมิภาคอื่น ๆ นอกจากอาเซียนและเอเชียอีกด้วย อุปทานข้าวส่วนเกินในอาเซียนและเอเชียที่มีมากย่อม กดดันต่อราคาข้าวภายในภูมิภาคด้วยเช่นกัน

การที่เวียดนามและอินเดียสามารถส่งออกข้าวสาร 5% และ 25% ในระดับราคาที่ต่ำกว่าราคาส่งออกของไทย เวียดนามและอินเดียจึงเป็นคู่แข่งชั้นข้าวสาร 5% และ 25% ของไทย โดยเฉพาะเวียดนามได้เป็นผู้ถือครองตลาดที่สำคัญในอาเซียนและหากพิจารณาในเอเชียก็พบว่าทั้งเวียดนามและอินเดียก็เป็นผู้ถือครองตลาดเอเชียเป็นสำคัญ ด้วยเช่นกัน

จริงอยู่ที่ข้าวไทยมีค่าพรีเมียมเหนือดีกว่าข้าวเวียดนามและอินเดียเพราะมีคุณภาพดีกว่าแต่ตลาดก็ไม่สามารถ จะกำหนดส่วนต่างราคาข้าวของไทยให้สูงกว่าข้าวของเวียดนามและอินเดียได้มาก ข้าวสารไทยโดยเฉพาะข้าว 5% และ 25% ข้าวไทยจึงไม่มีอำนาจเหนือตลาดข้าวในอาเซียนและในเอเชียอย่างที่เคยคนบางกลุ่มเข้าใจกัน

อย่างไรก็ตามในกรณีของข้าวหอมมะลินั้น เนื่องจากแหล่งผลิตข้าวหอมมะลิที่สำคัญของโลกอยู่ที่ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย ในแต่ละปีปริมาณผลผลิตข้าวหอมมะลิของไทยมีประมาณ 8 ล้านตันข้าวเปลือก

หรือประมาณ 4.5 ล้านตันข้าวสาร ในจำนวนนี้ ครึ่งหนึ่งใช้สำหรับการบริโภคในประเทศและอีกครึ่งหนึ่งเป็นการส่งออก การส่งออกข้าวหอมมะลิไทยหากเทียบกับข้าวสารเจ้าโดยทั่วไปแล้ว จะสนองความต้องการของตลาดบรหรือตลาดผู้บริโภคข้าวที่มีรายได้สูง ซึ่งต่างจากตลาดข้าวสาร 5% ทั่วไป

ข้าวหอมมะลิไทยจึงจัดเป็นสินค้าพรีเมียมที่ตลาดให้ค่าความจำเพาะสูงกว่าข้าวสารเจ้าทั่วไป แต่ข้าวหอมมะลิไทยก็ไม่มีอำนาจเหนือตลาดได้อย่างเด็ดขาดทั้งนี้เพราะปัจจุบัน เวียดนามก็เป็นผู้ส่งออกข้าวหอมมะลิและสามารถส่งออกได้ในระดับราคาที่ต่ำกว่าราคาข้าวหอมมะลิของไทยอย่างมาก นอกจากนี้ในตลาดข้าวหอมนอกจากจะมีข้าวหอมมะลิแล้ว ยังมีข้าวหอมประทูม ข้าวหอมจังหวัด รวมถึงข้าวหอมที่เกิดจากการปรับปรุงพันธุ์และมีการผลิตกันในแหล่งผลิตข้าวสำคัญๆ เช่นในอเมริกา และในจีนก็มีการผลิตข้าวหอมพันธุ์ของตนเองเช่นกัน อำนาจเหนือตลาดของข้าวหอมมะลิไทยจึงไม่ปรากฏชัดเจนและกำลังจะถูกบั่นทอนค่าความจำเพาะของข้าวชนิดนี้ลงด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะการใช้นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิในรูปข้าวหอมมะลิละ ไม่แยกแยะพื้นที่และคุณภาพในทางตรงข้ามหากจะยกระดับราคาก็ควรให้ความสนใจถึงคุณภาพ เช่นการพัฒนาไปสู่การเป็นข้าวหอมมะลิอินทรีย์เป็นต้น ก็จะทำให้ตลาดส่งออกข้าวหอมมะลิไทยมีค่าความจำเพาะที่ผู้บริโภคให้คุณค่าและจะทำให้ได้ราคาสูงขึ้นกว่าข้าวหอมมะลิทั่วไปได้

ข้าวหนึ่งเป็นข้าวอีกประเภทหนึ่งที่ไทยส่งออกได้มากและส่วนมากส่งไปในตลาดแอฟริกาและตลาดตะวันออกกลาง คู่แข่งที่เป็นผู้ส่งออกข้าวหนึ่งของไทยไม่ใช่เวียดนามแต่เป็นอินเดีย เดิมทีก่อนวิกฤตข้าวแพงในปี 2551 อินเดียเป็นผู้ถือครองตลาดข้าวหนึ่งในแอฟริกา แต่การจำกัดการส่งออกของอินเดียนับจากปี 2551 จนถึงปี 2554 ทำให้ข้าวหนึ่งจากไทยไปแทนข้าวหนึ่งจากอินเดียในตลาดแอฟริกา การส่งออกข้าวไทยไปในตลาดแอฟริกาได้เพิ่มสูงสุดถึง 4.65 ล้านตัน(ในจำนวนนี้เป็นข้าวหนึ่งเป็นส่วนใหญ่) และได้ลดลงมาเหลือ 3.4 ล้านตันในปีที่ผ่านมา เมื่ออินเดียได้ยกเลิกข้อห้ามการส่งออกข้าว

อย่างไรก็ตามตลาดแอฟริกาเป็นตลาดข้าวเกิดใหม่หากเทียบกับตลาดข้าวในทวีปอื่นๆ การที่ไทยส่งออกข้าวหนึ่งไปแอฟริกาได้มากในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา นั้น เป็นเพราะข้อจำกัดของอุปทานข้าวส่งออกของอินเดีย และเวียดนามก็ยังไม่สามารถพัฒนาขึ้นเป็นผู้ส่งออกข้าวหนึ่งได้ การขยายตัวของตลาดข้าวหนึ่งไทยในแอฟริกาจึงเป็นสถานการณ์ที่อาจไม่ยั่งยืนได้

การคิดว่าไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่รวมถึงข้าวไทยจัดว่ามีคุณภาพดีกว่าคู่แข่งอื่น อย่างเช่นเวียดนามและอินเดีย หากยกระดับราคาข้าวไทยให้สูงขึ้นก็ยังมีผู้ซื้อข้าวไทยอยู่ดี จึงเป็นความเชื่อที่ขาดการใช้ข้อมูลทางวิชาการและขาดความเข้าใจในกลไกการตลาดเพราะตลาดข้าวโลกได้เปลี่ยนจากตลาดของผู้ขายไปเป็นตลาดของผู้ซื้อนานมาแล้ว

ตลาดข้าวโลกที่บางและมีอุปทานของประเทศผู้ผลิตรายใหม่ๆ เช่น พม่าและเขมร รวมถึงผู้ผลิตจากลาตินอเมริกาที่เข้ามาแข่งขัน ย่อมเป็นไปได้ยากที่จะทำให้ข้าวไทยมีอำนาจเหนือตลาดข้าวโลก การสร้างอำนาจเหนือตลาดในกรณีของประเทศไทย จึงทำได้กับตลาดข้าวเปลือกในประเทศและตลาดข้าวสารส่งออก เพราะตลาดข้าวได้ถูกทำให้เปลี่ยนมือจากตลาดข้าวเอกชนไปสู่ตลาดข้าวที่มีรัฐเป็นเจ้าของสินค้าแต่เป็นไปไม่ได้เลยที่ไทยจะสร้างอำนาจเหนือตลาดข้าวโลกให้เกิดขึ้นได้จริง