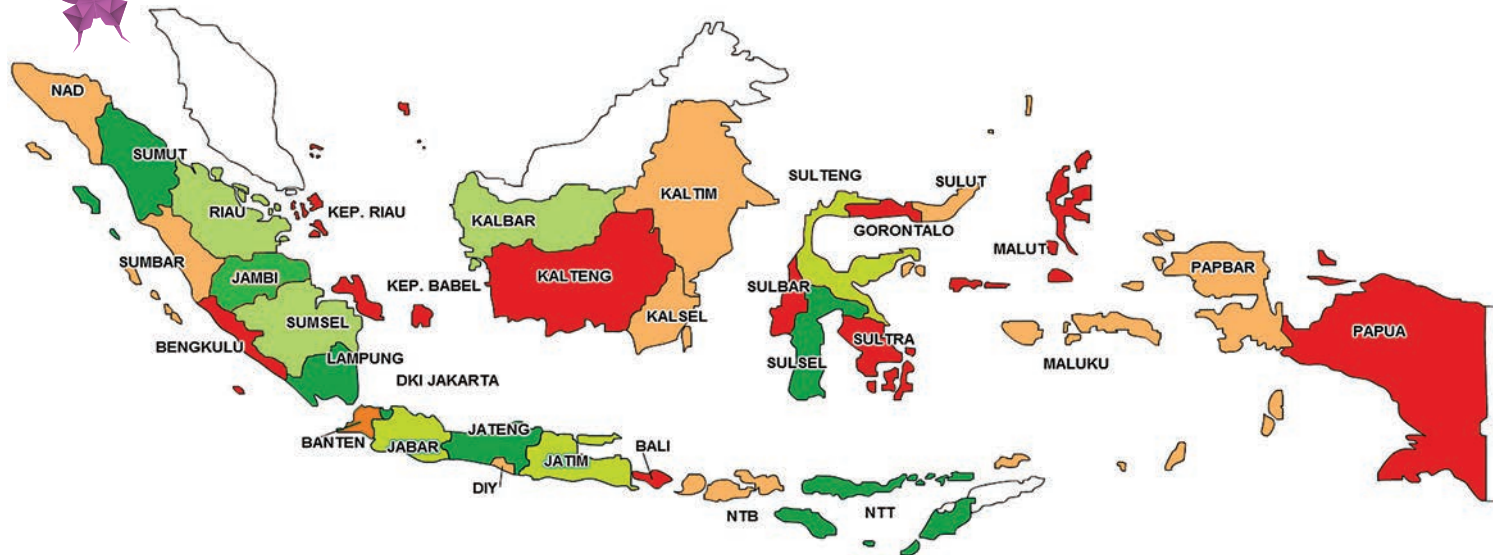




เติมความรู้

สมพร อิศวิลานนท์¹



อินโดนีเซีย กับนโยบายพึ่งพิงตนเองเรื่องข้าว

หากมองย้อนไปในอดีต ภาวะการขาดแคลนข้าวในอินโดนีเซียหรือที่เรียกกันดั้งเดิมว่าหมู่เกาะชวามีมาอย่างยาวนานแล้ว ทั้งในช่วงที่หมู่เกาะชวาอยู่ภายใต้การเป็นอาณานิคมของเนเธอร์แลนด์หรือฮอลแลนด์ และหลังการประกาศเอกราชในปี พ.ศ. 2488 ซึ่งโดยปกติอินโดนีเซียเป็นประเทศผู้นำเข้าข้าวทุกปีเพราะมีการผลิตไม่เพียงพอภายในประเทศ อีกทั้งในปีที่ภูมิอากาศไม่เอื้ออำนวยหรือมีภัยพิบัติทางธรรมชาติรวมถึงการระบาดของโรคแมลงเพิ่มความเสี่ยงให้มากขึ้นแล้ว ภาวะการขาดแคลนข้าวซึ่งเป็นอาหารจานหลักของประชากรในประเทศก็จะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นอย่างมากตามมา



พื้นที่ปลูกข้าวของอินโดนีเซียที่มีไม่เพียงพอต่อการบริโภคในประเทศ

¹นักวิชาการอาวุโส สถาบันคลังสมองของชาติและผู้ประสานงานชุดโครงการ “งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

²ซึ่งมีเกาะใหญ่ๆ เช่น บอร์เนียว สุมาตรา อีเรียนนิวกินี และจาวา และหมู่เกาะเล็กๆอีกมากมายรวมกันแล้วประมาณ 17,500 เกาะ(USDA, 2012)





ความเดือดร้อนดังกล่าวในอดีตได้ส่งผลกระทบต่ออินโดนีเซียต้องนำเข้าข้าวจำนวนมากในแต่ละปีเพื่อให้เพียงพอกับความต้องการของประชากร และเนื่องจากอินโดนีเซียเป็นผู้นำเข้าข้าวรายใหญ่ในตลาดการค้าข้าวโลก ความผันผวนของปริมาณผลผลิตข้าวของอินโดนีเซียในขณะนั้นได้ส่งผลกระทบต่อความผันผวนของราคาข้าวในตลาดการค้าข้าวโลกตามมา เพราะตลาดการค้าข้าวโลกเป็นตลาดที่บาง (thin market)

การที่อินโดนีเซียเป็นชาติที่มีประชากรหนาแน่นและประชากรส่วนมากบริโภคข้าวเป็นอาหารหลัก ความไม่มั่นคงเสถียรภาพของราคาข้าวและความไม่เพียงพอส่งผลกระทบต่อแรงกดดันทางการเมืองตามมา เพื่อแก้ปัญหาภาวะขาดแคลนข้าวและความผันผวนของราคาข้าวภายในประเทศ รัฐบาลอินโดนีเซียในขณะนั้นได้จัดตั้งองค์กรที่เรียกเป็นภาษาอินโดนีเซียว่า Badan Urusan Logistik (BULOG) หรือในภาษาอังกฤษว่า The National Logistic Supply Organization ขึ้นในปี พ.ศ. 2510 เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารสร้างมูลภัณฑ์กันชนข้าวไม่ให้เกิดภาวะขาดแคลนจนเกิดความไม่มั่นคงทางอาหารและรวมถึงการเป็นหน่วยงานทำหน้าที่บริหารราคาข้าวในประเทศให้มีเสถียรภาพทั้งราคาฟาร์มที่เกษตรกรได้รับและราคาสำหรับผู้บริโภคจะต้องจ่าย

โดยในด้านราคาฟาร์ม BULOG จะใช้กลไกของระบบสหกรณ์การเกษตรเข้าไปแทรกแซงรับซื้ออุปทานจำนวนหนึ่งจากเกษตรกร โดยเฉพาะในช่วงฤดูเก็บเกี่ยว แล้วนำเข้ามาเก็บในสต็อกของรัฐซึ่งมีที่ตั้งกระจายอยู่ในเมืองต่างไม่น้อยกว่า 1,500 แห่ง เพื่อให้ระดับราคาข้าวเปลือกที่เกษตรกรได้รับไม่ตกต่ำจนไม่คุ้มต้นทุนการผลิต และขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่รักษาระดับเพดานราคาสำหรับผู้บริโภคจะต้องจ่ายจากการหาซื้อข้าวในท้องตลาดในระดับราคาที่ไม่สูงเกินไปจนผู้บริโภคได้รับผลกระทบโดยมี



องค์กรบล็อดจัดตั้งขึ้นภายใต้รัฐบาลอินโดนีเซียทำหน้าที่บริหารข้าวภายในประเทศ <http://www.bulog.co.id/>

จุดกระจายข้าวรวมกันถึง 58,226 แห่ง อีกทั้งยังให้การอุดหนุนข้าวราคาต่ำให้กับคนยากจนในเมืองอีกด้วย BULOG จึงเป็นองค์กรภายในประเทศของอินโดนีเซียที่บริหารจัดการในการสร้างเสถียรภาพด้านราคาและป้องกันภาวะขาดแคลนข้าวเพื่อการบริโภคภายในประเทศเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน การทำงานของ BULOG จึงมีทั้งการเข้าไปรับซื้อข้าวจากเกษตรกรเพื่อการรวบรวมเป็นสต็อกข้าวของรัฐและอีกส่วนหนึ่งทำหน้าที่ในการนำเข้าข้าวจากต่างประเทศเพื่อการบริหารสต็อกให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และรวมถึงการจัดสรรข้าวให้คนยากจนได้เข้าถึงอาหาร

นอกจากการจัดตั้ง BULOG แล้ว รัฐบาลอินโดนีเซียในขณะนั้นยังได้จัดทำแผนการพึ่งพิงตนเองโดยเฉพาะสินค้าข้าวซึ่งเป็นอาหารหลักของประชากรในประเทศ โดยได้ประกาศแผน The Mass Guidance หรือ BIMAS Rice Intensification Program ซึ่งเป็นแผนงานที่ให้การสนับสนุนเกษตรกรให้เข้าถึงเทคโนโลยีที่เป็นปัจจัยการผลิตสมัย

ใหม่ ได้แก่ข้าวพันธุ์ใหม่ การใช้ปุ๋ยเคมี การปรับปรุงและพัฒนาแหล่งน้ำชลประทาน รวมถึงการสนับสนุนในด้านสินเชื่อการเกษตรเพื่อให้เกษตรกรได้มีเงินทุนในการซื้อปัจจัยการผลิตสมัยใหม่ นอกจากนี้ยังได้ให้การสนับสนุนในด้านการส่งเสริมการเกษตรเพื่อให้เกิดการแพร่กระจายของการยอมรับในเทคโนโลยีสมัย การสนับสนุนเพื่อการเพิ่มผลผลิตต่อหน่วยและการขยายการผลิตข้าวให้มีปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้น เป็นต้น

การดำเนินงานตามแผน BIMAS ได้เกิดขึ้นพร้อมๆกับการเข้าสู่ยุคของการปฏิวัติเขียวหรือที่เรียกว่า Green Revolution กล่าวคือเป็นช่วงที่สถาบันวิจัยข้าวนานาชาติหรือ IRRI ซึ่งตั้งอยู่ที่ประเทศฟิลิปปินส์ ได้ค้นพบและเผยแพร่ข้าวพันธุ์ใหม่ที่ไม่ไวต่อช่วงแสง สามารถปลูกได้ทุกฤดูกาล เป็นข้าวที่ตอบสนองต่อปุ๋ยเคมีได้ดีและให้ผลผลิตต่อพื้นที่สูงเมื่อมีการนำไปใช้ปลูกในพื้นที่ที่มีการชลประทานเป็นสำคัญ การแพร่กระจายของข้าวพันธุ์ไม่ไวแสงได้ส่งผลต่อการเพาะปลูกข้าวในประเทศอินโดนีเซียและ

³ Hutagaol, I. (2015)

⁴ ย่อมาจาก International Rice Research Institute

⁵ ข้าวพันธุ์ใหม่ที่สถาบันวิจัยข้าวนานาชาตินำออกเผยแพร่ในขณะนั้นได้แก่ข้าวพันธุ์ IR8 C4-63 เป็นต้น





รัฐบาลอินโดนีเซียมีแผนการนำเข้าข้าวเพิ่มในปี 2016 จำนวน 1.3 ล้านตัน

<http://jakartaglobe.beritasatu.com/business/rice-output-cut-el-nino-destroys-crops/>

ในส่วนต่างๆของโลกที่เป็นแหล่งเพาะปลูกข้าว เป็นอย่างมาก เพราะเป็นการเริ่มขึ้นของยุคสมัยที่มีการเพาะปลูกข้าวมากกว่าหนึ่งครั้งในรอบปี เกิดการตื่นตัวในการใช้ปัจจัยการผลิตสมัยใหม่และรวมถึงแรงกระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตข้าวของเกษตรกรไปสู่การเพาะปลูกข้าวอย่างเข้มข้นมากขึ้นในพื้นที่ชลประทาน ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของอุปทานผลผลิตข้าวทั้งในระดับไร่นาและอุปทานผลผลิตโดยรวมเกิดขึ้นอย่างมาก

การขยายตัวของ การเพาะปลูกข้าว พันธุ์ใหม่หรือข้าวพันธุ์ไม่ไวแสงในอินโดนีเซีย ในระยะเริ่มแรกมีทั้งที่นำเอาพันธุ์ข้าวที่เผยแพร่โดยสถาบันวิจัยข้าวนานาชาติไปใช้ปลูกในอินโดนีเซียโดยตรง เช่น พันธุ์ IR8 C4-63, IR36, IR38 และการนำข้าวพันธุ์ใหม่ไม่ไวแสงไปผสมเข้ากับพันธุ์พื้นเมืองและได้ เป็นข้าวพันธุ์

ใหม่ของตนเอง เช่น พันธุ์ Pelita 1, Adil, Cimandiri, Cisadane, Barito เป็นต้น การแพร่กระจายของข้าวพันธุ์ไม่ไวแสงในอินโดนีเซีย ในช่วง พ.ศ. 2512-2530 เป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีการยอมรับเกือบเต็มพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ชลประทาน ในขณะที่ผลผลิตข้าวของอินโดนีเซียในช่วงเวลาดังกล่าวได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นจาก 10.74 ล้านตันข้าวสารในปี 2510 เพิ่มขึ้นเป็น 24.97 ล้านตันข้าวสารในปี 2530 หรือเพิ่มขึ้นกว่าสองเท่าตัว และทำให้การนำเข้าข้าวของอินโดนีเซียได้ลดต่ำจาก 1.97 ล้านตันข้าวสาร ในปี พ.ศ. 2520 มาเหลือ 5 พันตัน ในปี พ.ศ. 2530 อีกทั้งยังส่งผลให้การพึ่งพิงการนำเข้าข้าวของอินโดนีเซียลดลงไปพร้อมกับ การพึ่งพิงตนเองได้ในสัดส่วนที่สูงขึ้น

การแพร่กระจายของข้าวพันธุ์ใหม่เข้ามาในประเทศอินโดนีเซียในช่วงเกือบ

ห้าทศวรรษที่ผ่านมาไปพร้อมกับโครงการพัฒนาการเกษตรภายใต้โครงการ BIMAS ได้เป็นผลดีต่อการขยายตัวและการเพิ่มขึ้นของผลผลิตข้าวในอินโดนีเซียอย่างมาก นอกจากนี้ยังเป็นผลให้อินโดนีเซียก้าวสู่ความสำเร็จในการเพิ่มการพึ่งพิงการผลิตข้าวภายในประเทศได้สูงขึ้นกว่าเดิม ในขณะที่เดียวกันก็สามารถลดการนำเข้าข้าวในแต่ละปีของอินโดนีเซียลงได้มากขึ้น อีกทั้งยังปรากฏด้วยว่าอินโดนีเซียได้ประสบความสำเร็จช่วงสั้นๆในการพึ่งพิงตนเองได้อย่างสมบูรณ์ โดยมีผลผลิตข้าวมากพอเหนือความต้องการใช้บริโภคภายในประเทศ ในปี พ.ศ. 2527 และอีกครั้งหนึ่งในปี 2551

ข้อมูลจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) รายงานว่าปัจจุบัน (พ.ศ. 2557)พื้นที่เพาะปลูกข้าวของอินโดนีเซียมีประมาณ 87 ล้านไร่ ในจำนวนนี้ร้อยละ 32

⁶ Brennan, J.P. and Malabayabas, A. (2011)

⁷ Simatupang, P. and Sudaryanto, T. (1992)

⁸ Iswariyadi, I. (2011)



เป็นพื้นที่ที่มีการชลประทาน และส่วนใหญ่อยู่ใน
ในเกาะจาวา ทั้งในเขตจาวาตะวันออก จาวา
ตอนกลาง และจาวาตะวันตก ในอดีตเมื่อมี
การกระจายข้าวพันธุ์ใหม่เข้ามาในพื้นที่เกาะ
จาวาในช่วงเกือบห้าทศวรรษที่ผ่านมา เกษตรกร
ในพื้นที่ดังกล่าวได้มีการยอมรับข้าวพันธุ์ใหม่
มาปลูกกันอย่างแพร่หลาย ส่วนการเพาะ ปลูก
ข้าวพันธุ์ใหม่ในพื้นที่เกาะสุมาตรา เกาะเบอร์
เนียวในดินแดนที่เรียกว่ากาลิมันตันซึ่งเป็นส่วน
หนึ่งของอินโดนีเซีย และเกาะสุราเวสีนั้นมีการ
แพร่กระจายในสัดส่วนที่ไม่สูงมากนัก ทั้งนี้
เพราะความจำกัดของสภาพภูมิประเทศ ซึ่ง
บางที่เป็นที่น้ำท่วมขังนานและบางที่เป็นที่ๆ
ต้องการเกษตรโดยใช้น้ำฝนเพียงเท่านั้น
อันเป็นข้อจำกัดของการแพร่กระจายข้าวพันธุ์
ใหม่ FAO และ USDA รายงานไว้เช่นกันว่าใน
ปีพ.ศ. 2557 อินโดนีเซียมีผลผลิตข้าวประมาณ
69.9 ล้านตันข้าวเปลือกหรือประมาณ 36.5
ล้านตันข้าวสาร

อย่างไรก็ตาม แม้ผลผลิตข้าวของ
อินโดนีเซียจะเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงเกือบครึ่ง
ศตวรรษที่ผ่านมา แต่การเพิ่มขึ้นของประชากร

ในอินโดนีเซียก็ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วด้วยเช่น
กัน ในปี พ.ศ. 2508 อินโดนีเซียมีประชากร
ประมาณ 100 ล้านคน จากประชากรดังกล่าว
ได้เพิ่มขึ้นมาเป็น 142 ล้านคนในปี 2520 และ
เพิ่มขึ้นเป็น 253 ล้านคนในปี 2557 หรือเพิ่ม
ขึ้น 2.5 เท่าในช่วงครึ่งศตวรรษที่ผ่านมาด้วย
เช่นกัน ทำให้สถานการณ์การผลิตข้าวของ
อินโดนีเซียจากกล่าวได้ว่ามีผลผลิตตามไม่ทัน
กับความต้องการเพื่อการบริโภคข้าวที่มีเพิ่ม
มากขึ้น แม้ว่าการบริโภคข้าวในครัวเรือนต่อ
คนต่อปีในปี พ.ศ. 2545 มาเป็น 96 ก.ก. ต่อ
คนต่อปีในปี 2557 ก็ตาม

หากย้อนดูการผลิต การบริโภค การ
สะสมสต็อก และการนำเข้าข้าวของอินโดนีเซีย
USDA ได้รายงานไว้ว่าในช่วงครึ่งทศวรรษที่ผ่าน
มาจากปี พ.ศ. 2553-2557 การผลิตข้าวของ
อินโดนีเซียยังคงมีต่ำกว่าความต้องการบริโภค
อยู่เล็กน้อย โดยมีความต่างระหว่างการบริโภค
และการผลิตข้าวของอินโดนีเซียอยู่ประมาณปี
ละ 1.93 ล้านตัน ซึ่งในจำนวนนี้ได้มีการนำเข้า
ข้าวเฉลี่ยปีละ 1.25 ล้านตัน และมีการสะสม

สต็อกเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 6.74 ล้านตัน ซึ่งการ
สะสมสต็อกดังกล่าวเป็นมูลกณ์ที่กันชนที่สำคัญ
เพื่อการสร้างเสถียรภาพราคาข้าวในประเทศ
เพื่อไม่ให้ราคาที่แปรปรวนจนกระทบทั้งต่อผู้
ผลิตและผู้บริโภค การสะสมสต็อกที่ได้แสดงไว้
ข้างต้นเป็นข้อมูลสต็อกของภาครัฐและ เอกชน
อย่างไรก็ตามในส่วนของ BULOG ซึ่งเป็นการ
สะสมสต็อกของภาครัฐได้มีการสต็อกข้าวในปี
2555 ไว้ประมาณ 3.65 ล้านตัน และได้ลด
ลงมาเหลือประมาณ 2.5 ล้านตันในปี 2557

การก้าวขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีของ
โจโก วิโดโด เมื่อเดือนตุลาคม 2557 ได้จุด
ประกายความท้าทายของนโยบายพึ่งพิงตนเอง
เรื่องข้าวของอินโดนีเซียอีกครั้งหนึ่ง โดยตั้งเป้า
หมายว่าจะทำให้สำเร็จภายใน 3 ปีข้างหน้า
และต่อจากนั้นจะสร้างให้ประชากรอินโดนีเซีย
มีความมั่นคงด้านอาหารหลัก อีกทั้งยังมีวิสัย
ทัศน์ไปไกลกว่าหากสามารถพึ่งพิงตนเองใน
เรื่องข้าวได้ภายใน 3 ปีแล้ว ในช่วงถัดไปจะ
พัฒนาให้อินโดนีเซียกลายเป็นผู้ส่งออกข้าว
ให้ได้ในอนาคต

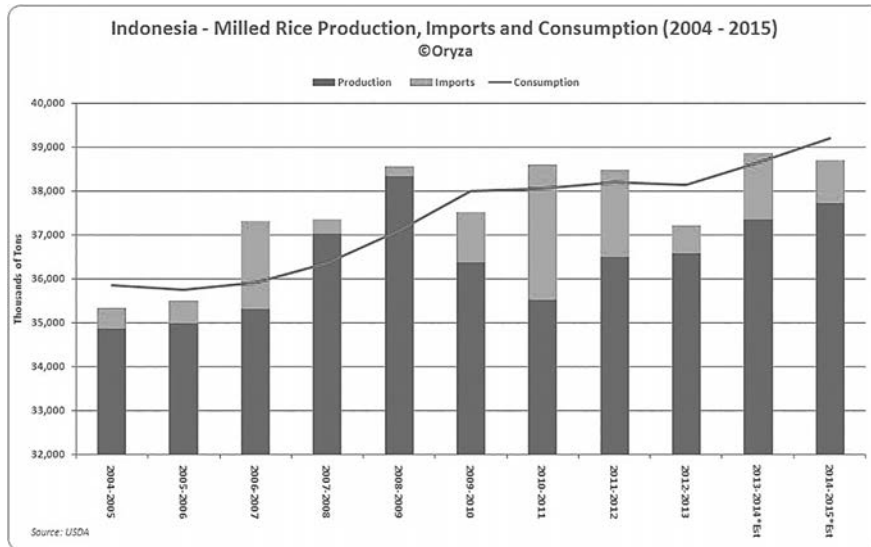


พื้นที่ปลูกข้าวใหม่เกาะจาวา ประเทศอินโดนีเซีย

<http://bjorngrotting.photoshelter.com/image/I0000pcWMDkYZJco>

⁹ Hutagaol, I. (2015)

¹⁰ USDA (June 2015)



การผลิต การนำเข้า และการบริโภคข้าวของอินโดนีเซีย ที่มา: USDA

สิ่งที่ท่านประธานาธิบดีโจโก วิโดโต้ เร่งทำเมื่อได้เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี ได้แก่การเพิ่ม งบประมาณเพื่อการพัฒนาและ ปรับปรุงระบบชลประทานที่มีอยู่เดิมเพื่อให้ สามารถจัดสรรและกระจายทรัพยากรน้ำให้ เกษตรกรได้เข้าถึงได้มากขึ้น อีกทั้งจะเป็น ปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการเพิ่มขึ้นทั้งพื้นที่เพาะ

ปลูกไปพร้อมๆกับการเพิ่มขึ้นของผลผลิต ต่อพื้นที่ ได้สนับสนุนให้จัดหาเครื่องทุ่นแรง การเกษตรโดยเฉพาะรถไถเดินตามและรถไถ ขนาดเล็กให้กับกลุ่มเกษตรกรเพื่อทดแทนการใช้แรงงานคนที่มีไม่เพียงพอในช่วงฤดูการเพาะ ปลูกที่ต้องรีบเร่ง โดยได้แจกจ่ายรถไถเดินตาม ไปถึง 7,800 คันใน 14 จังหวัด และให้คำมั่นว่า



ประธานาธิบดีโจโก วิโดโต้

http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1413792151

ในปีหน้าจะจัดหาให้อีกไม่น้อยกว่า 65,000 คัน สนับสนุนให้เกษตรกรได้ใช้เมล็ดพันธุ์ที่ได้มีเป้าหมายว่าจะเปลี่ยนให้เกษตรกรได้ใช้ เมล็ดพันธุ์ไม่น้อยกว่า 5 ล้านเฮกตาร์หรือ ประมาณ 31.25 ล้านไร่ อีกทั้งยังมีเป้าหมาย ที่จะให้ได้ผลผลิตข้าวเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 4% หรือมีปริมาณผลผลิตข้าวเพิ่มขึ้นเป็น 73 ล้าน ตันข้าวเปลือก ในปี พ.ศ.2558

อย่างไรก็ตามภาวะภัยแล้งที่เกิดขึ้น ในอินโดนีเซียในปีนี้ได้ทำให้ฤดูกาลเพาะปลูก ข้าวต้องเลื่อนออกไปและล่าช้ากว่ากำหนด ซึ่ง ขณะนี้ได้ส่งผลกระทบต่อภาวะสำรองข้าวของ อินโดนีเซียจนต้องประกาศนำเข้าข้าวเพิ่มมาก ขึ้นกว่าปีที่ผ่านมามา ดังนั้น หากภัยแล้งในปีนี้เกิด ขึ้นอย่างรุนแรงและในวง กว้างแล้ว โอกาสที่ นโยบายการพึ่งพิงตนเองของท่านประธานาธิบดี โจโก วิโดโต้ จะสำเร็จและเป็นจริงได้ตามที่ได้ ประกาศไว้คงจะต้องเฝ้าติดตามกันต่อไป

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. Iswariyadi, 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.

¹¹ Hutagaol, I. (2015)

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

