



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการส่งเสริมบทบาทของประเทศไทย
ในการดำเนินงานภายใต้โครงการสำรองข้าวฉุกเฉิน
ของอาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three
Emergency Rice Reserve: APTERR)

จัดทำโดย นางอังคณา พุทธศรี
รหัส 11042

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 11 ปี 2562
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง แนวทางการส่งเสริมบทบาทของประเทศไทย ในการดำเนินงานภายใต้
องค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three
Emergency Rice Reserve: APTERR)

จัดทำโดย นางอังคณา พุทธศรี
รหัส 11042

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 11 ปี 2562
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักรับบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชีวินท์ สุพทุธิกุล)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(เอกอัครราชทูต ดร. จริย์วัฒน์ สันตะบุตร)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(รองศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ประเทศไทยได้เห็นถึงความสำคัญของการเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารของภูมิภาคอาเซียนบวกสามจึงได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับองค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve: APTERR) ซึ่งเป็นกลไกความร่วมมือในลักษณะการพึ่งพาช่วยเหลือและเกื้อกูลกันระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อสำรองข้าวไว้ช่วยเหลือกันในกรณีที่เกิดภัยพิบัติฉุกเฉินและเพื่อมนุษยธรรม เสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารโดยไม่กระทบต่อการค้าข้าวในตลาดปกติ ตลอดจนแก้ไขปัญหาความยากจนและขาดแคลนอาหาร ซึ่งในการศึกษานี้ได้ตอบคำถามหลัก 2 ข้อ คือ บทบาทของไทยในการดำเนินงานและประโยชน์ที่ได้รับภายใต้ APTERR และข้อเสนอการดำเนินความร่วมมือของไทยในรอบ APTERR เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ

ในช่วงที่ผ่านมา จะเห็นว่าประเทศไทยมีบทบาทในการดำเนินงานภายใต้ APTERR ตั้งแต่เริ่มต้นที่มีการตกลงเรื่องการสร้างความมั่นคงอาหารในภูมิภาคอาเซียน และขยายความร่วมมือมาสู่ระดับความร่วมมือกับอาเซียนบวกสาม และพัฒนามาเป็นองค์กรถาวรที่มีลักษณะเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในชื่อองค์กรสำรองข้าวของอาเซียนบวกสาม (APTERR) ในปัจจุบัน ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการกำหนดกรอบแนวคิดและการดำเนินงานขององค์กร การเป็นเจ้าภาพในการจัดตั้งสำนักงานเลขานุการ APTERR ในประเทศไทย และการดำเนินการอนุวัติกฎหมายในประเทศเพื่อรับรองสถานภาพของสำนักเลขานุการ APTERR ตามกฎหมายไทย

การเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของไทยก่อเกิดประโยชน์แก่ประเทศไทยในหลายด้าน อาทิ ประโยชน์ในเชิงภาพลักษณ์ที่ดี ได้รับความไว้วางใจและการยอมรับจากประเทศสมาชิกในฐานะผู้มีบทบาทนำในด้านความมั่นคงด้านอาหารในระดับภูมิภาคและในระดับโลก ในด้านเศรษฐกิจไทยสามารถใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการข้าวระดับประเทศและระดับภูมิภาค สนับสนุนโอกาสในการพัฒนาไทยให้เป็นศูนย์กลางการค้าข้าวของภูมิภาค และเป็นการสร้างโอกาสในการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และพัฒนาศักยภาพบุคลากรของไทย

เพื่อเป็นการส่งเสริมบทบาทของประเทศไทยในโอกาสต่อไปและแก้ไขอุปสรรคการดำเนินงานที่กระทบต่อการปฏิบัติงานของไทยใน APTERR และช่วยเพิ่มเติมผลประโยชน์จากความร่วมมือดังกล่าวมากยิ่งขึ้น จึงได้มีข้อเสนอด้านนโยบายให้ไทยเข้าร่วมการดำเนินงานการระบายข้าวของ APTERR ทั้งในรูปการทำสัญญาซื้อข้าวล่วงหน้าตามโปรแกรมที่ 1 และการช่วยเหลือแบบให้เปล่าตามโปรแกรม 3 ผลักดันให้จัดตั้งคลังเก็บสำรองข้าวฉุกเฉินกลางของภูมิภาคในประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาการระบายข้าวล่าช้า การสนับสนุนให้ไทยใช้ประโยชน์จาก APTERR เป็นแนวทางอันดับแรกในการให้ความช่วยเหลือทันทีในฐานะมิตรประเทศเมื่อเกิดภัยพิบัติกับประเทศสมาชิก รวมทั้งเสนอให้เร่งดำเนินการประชาสัมพันธ์สร้างการรับรู้เกี่ยวกับ APTERR แก่ประชาชนและหน่วยงานในประเทศ พัฒนาระบบการจัดทำข้อมูลและการรายงานข่าวสารด้านความมั่นคงอาหารให้มีความน่าเชื่อถือและนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อเตรียมความพร้อมเมื่อต้องการใช้ข้าวฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินในภูมิภาคต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) ซึ่งผู้เขียนคาดหวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสาม ซึ่งผู้ศึกษาได้ดำเนินการรวบรวม วิเคราะห์และเรียบเรียงข้อมูลที่ได้รับจัดทำเป็นรายงานการศึกษานี้ โดยได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งจากอาจารย์ ที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสามท่าน ประกอบด้วย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อธิวัฒน์ สุพุทธิกุล เอกอัครราชทูต ดร. จริย์วัฒน์ สันตะบุตร และรองศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล ที่ได้ให้คำแนะนำ และชี้แนะแก่ผู้ศึกษา จนสามารถจัดทำรายงานการศึกษานี้ได้เสร็จสมบูรณ์

ผู้เขียนขอขอบคุณท่านเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร นางสาวจริยา สุทธิไชยา และรองเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร นายฉันทานนท์ วรรณเขจร ที่อนุญาตให้ผู้ศึกษาได้ เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตร นบท. รุ่นที่ 11 นี้เพื่อการพัฒนาตนเอง ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่กอง เศรษฐกิจการเกษตรระหว่างประเทศ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรและเจ้าหน้าที่สำนักเลขานุการ APTERR ที่สนับสนุนข้อมูลประกอบการศึกษา ตลอดจนขอบคุณทีมงานของสถาบันการต่างประเทศ เทวะวงศ์วโรปการทุกท่านที่คอยให้การสนับสนุนผู้เข้ารับการอบรมอย่างเต็มที่ตลอดหลักสูตร การฝึกอบรม

อังคณา พุทศรี
สิงหาคม 2562

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	2
1.4 คำถามการศึกษา	3
1.5 สมมติฐานการศึกษา	3
1.6 ประโยชน์ของการศึกษา	4
1.7 นิยามศัพท์	4
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 แนวคิดทฤษฎี	5
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	10
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	11
บทที่ 3 ผลการศึกษา	13
3.1 ความเป็นมาของการจัดตั้งองค์กรสำรองข้าวอาเซียนบวกสาม (APTERR) และกลไกการดำเนินงาน	13
3.2 บทบาทของไทยต่อการดำเนินงานภายใต้ APTERR	27
3.3 เหตุจูงใจและผลประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินงานของไทยภายใต้ APTERR	34
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	39
4.1 สรุปผลการศึกษา	39
4.2 ข้อเสนอแนะ	42
บรรณานุกรม	45
ประวัติผู้เขียน	48

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	ความแตกต่างระหว่างภูมิภาคนิยมเก่าและภูมิภาคนิยมใหม่	7
ตารางที่ 2	เงินสนับสนุนของประเทศอาเซียนบวกสามสำหรับกองทุนที่ใช้เฉพาะดอกผล	17
ตารางที่ 3	เงินทุนดำเนินงานในช่วง 5 ปีแรก (พ.ศ. 2556–2560) และขยายต่ออีก 5 ปี ถัดไป (พ.ศ. 2561–2565)	18
ตารางที่ 4	ปริมาณข้าวสำรองในรูปสัญญาของประเทศสมาชิก (Earmarked Reserve)	19
ตารางที่ 5	ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของการระบายข้าวสำรองจริงภายใต้โปรแกรม 3 ของ APTERR	26

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันภาคการเกษตรซึ่งเป็นภาคการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารที่สำคัญกำลังถูกคุกคามจากปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและปัจจัยการผลิตทางการเกษตร รวมถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่กระทบต่อระบบการปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน (ASEAN) ซึ่งมีบทบาทเป็นกลุ่มผู้ผลิตสินค้าเกษตรและอาหารที่สำคัญแหล่งหนึ่งของโลก ได้ตระหนักถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประเทศสมาชิกและประชากรโลก จึงได้มีการริเริ่มแนวคิดสร้างกรอบความร่วมมือด้านอาหารของภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Food Security Framework: AIFS) ที่ครอบคลุมยุทธศาสตร์และแนวทางเพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหารและการบรรเทาผลกระทบในกรณีฉุกเฉินและขาดแคลน โดยมีกลไกในการดำเนินงานที่สำคัญได้แก่ องค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve: APTERR) เพื่อเตรียมพร้อมและรับมือกับภาวะฉุกเฉิน

APTERR มีฐานะเป็นองค์กรความร่วมมือระดับภูมิภาคของอาเซียนบวกสาม เกิดขึ้นจากความร่วมมือของ 13 ประเทศ ประกอบด้วยประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ ร่วมกับจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสำรองข้าวไว้สำหรับใช้ช่วยเหลือกันในกรณีที่ประเทศสมาชิกประสบภัยพิบัติฉุกเฉินทางธรรมชาติที่รุนแรง เช่น วาตภัย อุทกภัย หรือดินถล่ม ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่มีความยากลำบากในการรับมือกับปัญหาการขาดแคลนอาหารภายใต้ระบบสำรองอาหารที่มีในประเทศและไม่สามารถจัดหาปริมาณข้าวที่ต้องการจากตลาดข้าวปกติได้ โดย APTERR จะเป็นกลไกสนับสนุนข้าวที่ได้มีสำรองไว้ในระบบสำรองข้าว (APTERR Rice Reserves) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ข้าวสำรองในรูปสัญญา (Earmarked Reserve) และข้าวสำรองจริง (Stockpiled Reserve) โดยมีวิธีการระบายข้าวสำรอง (Release Mechanism) แบ่งออกเป็น 3 โปรแกรม ได้แก่ โปรแกรม 1 คือ การระบายข้าวสำรองในรูปสัญญา ภายใต้สัญญาซื้อขายล่วงหน้า (Forward Contract) โปรแกรม 2 คือ การระบายข้าวสำรองในรูปสัญญา ภายใต้การดำเนินการในรูปแบบอื่นๆ เป็นการสำรองข้าวสารไว้สำหรับการทำสัญญาซื้อขายเมื่อขณะหรือเมื่อเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินแล้ว และโปรแกรม 3 คือ การบริจาคข้าวให้แก่ประเทศสมาชิก ซึ่งการช่วยเหลือของ APTERR เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารให้กับภูมิภาคโดยไม่กระทบต่อการค้าข้าวในตลาดปกติ ตลอดจนช่วยแก้ไขปัญหาคาความยากจนและขาดแคลนอาหารในประเทศสมาชิกอีกด้วย

ในการดำเนินงานของ APTERR ที่ผ่านมา มีประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศผู้ก่อตั้งและให้การสนับสนุนการดำเนินงานในฐานะผู้ผลิตและผู้ค้าข้าวรายใหญ่ของโลกอย่างต่อเนื่อง อาทิ การสนับสนุนที่ตั้งสำนักงานเลขานุการ APTERR ในประเทศไทย บริจาคเงินทุนเข้ากองทุน APTERR เพื่อใช้ในการบริหารดำเนินงาน ตลอดจนการบริจาคข้าวแบบให้เปล่าแก่ประเทศสมาชิกเพื่อช่วยเหลือ

ยามเกิดภัยพิบัติในปี 2552 และปี 2556 อย่างไรก็ตาม ช่วงเวลา 5 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2557–2561) ประเทศสมาชิก APTERR หลายประเทศยังคงประสบปัญหาภัยพิบัติรุนแรงทางธรรมชาติอยู่หลายครั้ง แต่ไทยกลับไม่ได้แสดงบทบาทหรือเสนอเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมระบายน้ำท่วมอย่างยั่งยืนภายใต้ APTERR เพื่อช่วยเหลือสมาชิกยามฉุกเฉินในทุกรูปแบบ ซึ่งอาจทำให้ภาพลักษณ์ของไทยในด้านการเป็นผู้นำด้านความมั่นคงอาหารในอาเซียนและบทบาทในการมีส่วนร่วมเพื่อช่วยเหลือสมาชิกตามกลไกของ APTERR ของไทยลดน้อยลง จึงเห็นควรศึกษาบทบาทการดำเนินงานของไทยภายใต้ APTERR ในช่วงที่ผ่านมา และข้อเสนอแนะแนวทางเชิงนโยบายในการดำเนินงานของไทยใน APTERR ในระยะต่อไป เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยนำไปพิจารณาประกอบการจัดทำแนวปฏิบัติเพื่อส่งเสริมบทบาทของประเทศไทยในด้านความมั่นคงอาหารในภูมิภาคอาเซียนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาบทบาทการมีส่วนร่วมของไทยในองค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสาม (APTERR)

1.2.2 เพื่อให้ข้อเสนอแนะแนวทางเชิงนโยบายสำหรับการพิจารณากำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินบทบาทของประเทศไทยกับองค์กรสำรองข้าวอาเซียนบวกสาม อาทิ การมีส่วนร่วมด้านการระบายข้าวตามกลไก APTERR เพื่อช่วยสนับสนุนการเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีและรักษาบทบาทของไทยในการขับเคลื่อนความมั่นคงด้านอาหารในภูมิภาคอาเซียน

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้จะมุ่งเน้นการดำเนินงานของประเทศไทยที่มีต่อองค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสามในช่วงปี 2545–2561 โดยแบ่งออกเป็นสองช่วง ได้แก่ ช่วงปี 2545–2554 ซึ่งเป็นระยะเริ่มต้นที่ประเทศไทยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับประเทศบวกสามด้านการเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารกรณีภัยพิบัติฉุกเฉิน แก้ไขปัญหาความยากจนและขาดแคลนอาหาร และมีส่วนร่วมเป็นผู้เสนอข้อริเริ่มจัดตั้งโครงการสำรองข้าวฉุกเฉินในภูมิภาคอาเซียน และช่วงระหว่าง ปี 2555–2561 ภายหลังจากที่มีการพัฒนาโครงการดังกล่าวให้เป็นกลไกถาวร ภายใต้ชื่อ องค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสาม (APTERR) ในปัจจุบัน โดยจะเน้นการศึกษารoles บทบาทการดำเนินงานของไทยในช่วงเวลาดังกล่าว และพิจารณาแนวทางการดำเนินงานของไทยเพื่อเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วม ใน APTERR เช่น การเข้าไปมีส่วนร่วมในการระบายข้าวสำรอง (Release Mechanism) ตามแนวทางที่ระบุไว้ในกฎระเบียบวิธีการระบายและเติมเต็มข้าวสำรองของความตกลง APTERR

1.3.2 วิธีการดำเนินการศึกษา

1) ทบทวนเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน วิธีการดำเนินงานของไทยและประเทศสมาชิกภายใต้ข้อตกลง APTERR โดยรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากเว็บไซต์และเอกสารราชการเกี่ยวกับการดำเนินงานของ APTERR

2) การสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน APTERR เช่น ผู้จัดการทั่วไปของสำนักเลขานุการ APTERR และผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่นประจำสำนักเลขานุการ APTERR

3) วิเคราะห์เหตุผลความจำเป็นในการเข้าร่วมดำเนินงานของไทยภายใต้ APTERR ประโยชน์ที่ได้รับปัญหา อุปสรรคและความท้าทายในการดำเนินงาน

4) วิเคราะห์ผลการศึกษาเพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานของไทยเพื่อเสริมสร้างบทบาทนำด้านการเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารและรองรับภาวะฉุกเฉินในภูมิภาคอาเซียนอย่างเหมาะสมต่อไป

1.3.3 ระเบียบวิธีการศึกษา

ในการศึกษานี้จะใช้วิธีวิเคราะห์เชิงพรรณนาเชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) โดยศึกษาบทบาทการดำเนินงานของประเทศไทยต่อการดำเนินงานด้านการส่งเสริมและสนับสนุนความมั่นคงอาหารในภูมิภาคอาเซียนบวกสาม การวิเคราะห์เหตุผลและความจำเป็นตลอดจนผลประโยชน์ที่ไทยจะได้รับ ตลอดจนวิเคราะห์ข้อเสนอแนะทางเชิงนโยบายในการสนับสนุนและเสริมสร้างบทบาทนำของไทยต่อ APTERR

1.4 คำถามการศึกษา

1.4.1 ไทยมีบทบาทอย่างไรในการดำเนินงานภายใต้ APTERR และด้วยเหตุผลและปัจจัยอะไรที่ทำให้ไทยเข้าไปมีส่วนร่วมใน APTERR

1.4.2 เหตุใดไทยจึงควรแสดงบทบาทเพิ่มเติมในกรอบ APTERR และควรมีแนวทางส่งเสริมบทบาทอย่างไร

1.5 สมมติฐาน

1.5.1 ไทยมีบทบาทร่วมใน APTERR ในฐานะประเทศผู้ร่วมก่อตั้งองค์กรและให้การสนับสนุนการเป็นที่ตั้งของสำนักเลขานุการ APTERR ตลอดจนร่วมดำเนินการกิจกรรมบริจาคข้าวแบบให้เปล่าเพื่อช่วยเหลือสมาชิกอาเซียน เนื่องจากไทยเป็นประเทศผู้ผลิตและผู้ค้าข้าวรายใหญ่ในภูมิภาคอาเซียน

1.5.2 ไทยควรแสดงบทบาทเพิ่มเติมในการดำเนินงานร่วมกับ APTERR เพื่อประโยชน์ในการรักษาสถานภาพของไทยในการเป็นศูนย์กลางการผลิตและการค้าข้าวของอาเซียนโดยการเข้ามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนและใช้ประโยชน์จากข้อมูลเกี่ยวกับการสำรองข้าวของภูมิภาคเพื่อการวางแผนการจัดการการผลิตและการตลาดข้าวในภูมิภาค สนับสนุนการซื้อขายข้าวสำรองในรูปแบบสัญญาเพื่อความฉุกเฉินอย่างโปร่งใส ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อระบบตลาดการค้าข้าวระหว่างประเทศ ในภาวะปกติ ซึ่งจะทำให้ราคาข้าวในประเทศและในภูมิภาคมีเสถียรภาพมากขึ้น นอกจากนี้ การร่วมดำเนินงานระบายข้าวสำรองของไทยจะเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการข้าวในประเทศ ช่วยเพิ่มรายได้จากการขายข้าวตามโครงการ APTERR ลดภาระด้านงบประมาณในการเก็บรักษาและช่วยระบายข้าวในสต็อกที่เกิดจากโครงการจำนำข้าวของรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือชาวนา อีกทั้งยังเป็นการ

เสริมสร้างความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ของไทยในภูมิภาคอาเซียนบวกสามโดยเพิ่มบทบาทการเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในการระบายข้าวฉุกเฉินของไทยให้แก่ประเทศสมาชิก APTERR

1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับผู้บริหารทั้งในระดับหน่วยงานสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรในฐานะผู้แทนไทยในคณะมนตรี APTERR ระดับกระทรวง และระดับประเทศ ได้นำมาพิจารณาใช้ประกอบการเลือกแนวทางในการดำเนินงานนโยบายของประเทศไทยในการแสดงบทบาทนำด้านการส่งเสริมความมั่นคงอาหารในภูมิภาคและในระดับนานาชาติ

1.7 นิยามศัพท์

ความตกลงการสำรองข้าวของอาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve Agreement) ได้กำหนดนิยามศัพท์เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของความตกลง ดังนี้

สถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency): หมายถึง สถานะหรือสภาพ ซึ่งประเทศสมาชิก APTERR ประสบความลำบากจากภัยพิบัติอย่างรุนแรงไม่คาดคิด จนไม่สามารถรับมือสถานการณ์ด้วยระบบการสำรองข้าวที่มีอยู่ในประเทศ และไม่สามารถจัดหาปริมาณข้าวที่ต้องการจากตลาดข้าวปกติ

ข้าวสำรองในรูปสัญญาเพื่อกรณีฉุกเฉิน (Earmarked Reserve) หมายถึง ปริมาณข้าวที่แน่นอน ที่กำหนดขึ้นจากความสมัครใจของประเทศสมาชิก เพื่อช่วยเหลือในกรณีภัยพิบัติเหตุฉุกเฉินกับประเทศสมาชิก APTERR กับประเทศใดประเทศหนึ่งหรือมากกว่า โดยปริมาณข้าวสำรองในรูปสัญญานี้ เป็นส่วนประกอบหนึ่งของ APTERR

ข้าวสำรองจริงเพื่อกรณีฉุกเฉิน (Stockpiled Reserve) หมายถึง ข้าวที่บริจาคให้กับ APTERR ด้วยความสมัครใจ ซึ่งจะอยู่ในรูปของเงินสดและ/หรือข้าว หรือเป็นการบริจาคให้ APTERR โดยผ่านองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ เช่น โครงการอาหารโลกแห่งสหประชาชาติ และ/หรือ องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร ข้าวสำรองจริงเพื่อกรณีฉุกเฉินนี้ จะเป็นสต็อกข้าวที่ใช้เพื่อเตรียมความพร้อมในกรณีที่เกิดภัยพิบัติฉุกเฉินขึ้น และเป็นอีกส่วนประกอบหนึ่งของ APTERR ข้าวสำรองจริงเพื่อกรณีฉุกเฉินนี้ จะเก็บไว้ที่ประเทศผู้บริจาค ประเทศผู้รับบริจาคและ/หรือประเทศที่สมัครใจจะเก็บข้าวสำรองนี้ไว้

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี

การศึกษาเรื่องนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการส่งเสริมและการพิจารณาแนวทางการมีส่วนร่วมเพื่อสนับสนุนบทบาทนำของประเทศไทยกับองค์กรสำรวจข้าวอาเซียนบวกสาม (APTERR) ซึ่งมีสถานะเป็นกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนบวกสาม มีกรอบแนวคิดทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดการร่วมมือระหว่างรัฐ ดังนี้

2.1.1 ภูมิภาคนิยม (Regionalism)

ภูมิภาคนิยม (Regionalism) คือ การรวมกลุ่มระหว่างประเทศภายในภูมิภาคเดียวกัน โดยผ่านกระบวนการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคอย่างเป็นทางการ (Formal regional organization) หรือสถาบันที่สามารถจัดระเบียบ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในมิติต่างๆ ได้อย่างชัดเจน โดยความยินยอมและความสมัครใจของแต่ละประเทศสมาชิก ผ่านการจัดทำข้อตกลงอย่างเป็นทางการ (Formal agreements) การเจรจาหรืออย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความสัมพันธ์หรือข้อผูกพันในเชิงพฤติกรรมและนโยบาย ตลอดจนเกิดการบูรณาการความร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งอาจหมายรวมถึงการระดมทรัพยากรต่างๆ เพื่อจัดระบบในเชิงสถาบัน และการสร้างข้อตกลงร่วมกัน เพื่อให้แต่ละประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต่อกัน ซึ่งความร่วมมือจะมีลักษณะของกระบวนการ “ภูมิภาควิวัฒน์” (Regionalization) ร่วมด้วย คือ กระบวนการที่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่างๆ บูรณาการผ่านช่องทางของตลาดและการดำเนินกิจกรรมของภาคเอกชน เป็นกระบวนการเชื่อมโยงที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคอย่างไม่เป็นทางการ เชื่อมโยงเขตแดนระหว่างรัฐ ผ่านการเคลื่อนย้ายปัจจัยต่างๆ เช่น ทุน เทคโนโลยี สินค้า บริการ ข้อมูลข่าวสารและคน เป็นลักษณะของความร่วมมือแบบล่างขึ้นบน คือ เกิดขึ้นจากกระบวนการของภาคเอกชนขึ้นไปยังรัฐ แสดงความสำคัญของตลาดภาคเอกชนและบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-State Actor)

ทั้งนี้การศึกษาแนวคิดภูมิภาคนิยมนั้นได้แบ่งออกเป็นสองช่วงเวลา คือ ภูมิภาคนิยมเก่าและภูมิภาคนิยมใหม่ ซึ่งการศึกษาภูมิภาคนิยมนั้นได้เริ่มต้นขึ้นในช่วงยุคของสงครามเย็น ปี 1950–1960 จากนั้นในช่วงปี 1970 การรวมกลุ่มทางภูมิภาคได้ลดความสำคัญลงไป และได้กลับมามีความสำคัญขึ้นอีกครั้งในช่วงปี 1980 ทั้งนี้การศึกษาแนวคิดภูมิภาคนิยมได้ปรากฏกรอบทฤษฎีแนวคิดที่หลากหลายของนักคิดต่างๆดังต่อไปนี้

แนวคิดของ Bela Belassa เป็นนำเสนอรูปแบบของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจภายในภูมิภาค โดยมองว่ากระบวนการรวมกลุ่มทางภูมิภาคนี้จะเกิดขึ้นเป็นเส้นตรง แบ่งเป็น 5 ขั้นตอนดังต่อไปนี้

1) ข้อตกลงหรือเขตการค้าเสรี (Free Trade Area: FTA) เป็นรูปแบบพื้นฐานที่สุดของการรวมกลุ่มในภูมิภาคทางเศรษฐกิจ เน้นการลดอุปสรรคทางการค้า เช่น การลดภาษี การลดข้อจำกัดทางการค้า

2) สหภาพศุลกากร (Custom Union: CU) นอกเหนือจากการลดอุปสรรคทางการค้าแล้ว ยังมีการกำหนดพิกัดอัตราภาษีภายนอกเหมือนกัน เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศที่มีใช้ประเทศสมาชิก

3) ตลาดร่วม (Common Markets: CM) ขยายระดับการรวมกลุ่มสหภาพศุลกากร ขจัดอุปสรรคที่จะขัดขวางการเคลื่อนย้ายของปัจจัยการผลิต เช่น ทุนและแรงงาน

4) สหภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน (Economic and Monetary Union: EMU) เป็นการรวมกลุ่มทางการเงิน โดยการรับเอานโยบายทางเศรษฐกิจและการเงินร่วมกัน เช่น การใช้สกุลเงินเดียวกัน ซึ่งลักษณะการรวมกลุ่มนี้จะนำไปสู่ลักษณะของการล้นออก (Spill-over) จากนโยบายหนึ่งไปสู่นโยบายด้านอื่น เช่น นโยบายการเงินไปสู่นโยบายด้านภาษี เป็นต้น

5) สหภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง (Economic and Political Union: EPU) เป็นขั้นสูงสุดของการรวมกลุ่มทางภูมิภาค โดยประเทศสมาชิกรวมตัวกันเป็นสหพันธ์รัฐสหภาพ (Federal Union) นำไปสู่การเป็นรัฐเดี่ยว¹

แนวคิดของ George Liska เสนอว่า การที่ประเทศต่างๆ รวมกลุ่มกันนั้นย่อมทำให้ประเทศเหล่านั้นสูญเสียอำนาจอธิปไตยบางส่วนไป และแนวคิดของ Donald J. Puchala เสนอว่า การรวมกลุ่มในระดับภูมิภาค หมายถึง การค่อยๆ ลดอำนาจอธิปไตยและเอกสิทธิ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นด้วยความสงบ ประนีประนอมกัน เมื่อมีการลดอำนาจอธิปไตยและเอกสิทธิ์ของรัฐเอกราชแล้ว จะมีหน่วยที่มีอำนาจอธิปไตยเหนือทุกประเทศในภูมิภาคนั้นเกิดขึ้นมาแทน นอกจากนี้การรวมกลุ่มในระดับภูมิภาคนั้นเป็นสภาพการณ์ที่ประชาชนในประเทศและชนชั้นนำของประเทศต่างๆ ในกลุ่มค่อยๆ ปรับตัวให้มีความนิยม มีนโยบายและภาพพจน์ร่วมกัน รวมทั้งมีการรวมรัฐบาลและดินแดนของประเทศต่างๆ เข้าเป็นอันหนึ่ง อันเดียวกันอีกด้วย²

กระแสของภูมิภาคนิยมได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (ปี 1950–1960) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการเติบโตของความร่วมมือระดับภูมิภาคในยุโรปตะวันตก โดยในขณะนั้นโลกได้แบ่งออกเป็นสองขั้วอำนาจอย่างชัดเจน คือ ฝ่ายเสรีทุนนิยมประชาธิปไตย และฝ่ายสังคมนิยมเผด็จการ ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการต่อสู้ทางอุดมการณ์โดยการทำสงครามจิตวิทยาต่อกัน ในช่วงเวลานี้เองประเทศมหาอำนาจได้เริ่มผลักดันให้ประเทศในแต่ละภูมิภาค รวมกลุ่มกันเพื่อสนับสนุนลัทธิทางการเมืองของฝ่ายตน รวมทั้งต่อต้านลัทธิทางการเมืองของการเมืองฝ่ายตรงข้าม ในช่วงเวลานี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นลักษณะของภูมิภาคนิยมแบบเก่า โดยต่อมาในช่วงปี 1970–1980 กระแสภูมิภาคนิยมได้ลดความสำคัญลงไป จากการไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินภารกิจของหลายๆ องค์การ และปัญหาการลิดรอนอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิก

¹ Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (Abingdon: Routledge, 2011), p.2.

² อ้างอิงใน studyinternationalaffairs, *ทฤษฎีภูมิภาคนิยม (Regionalism)*, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://studyinternationalaffairs.blogspot.com/search?q=regionalism>. [4 มิถุนายน 2562]

ต่อมาการเปลี่ยนแปลงของโลกในช่วงปี 1980 เป็นต้นมา ได้นำมาซึ่งการรวมกลุ่มทางภูมิภาคในรูปแบบใหม่ จากการตอบสนองต่อกระแสโลกาภิวัตน์ ระบบหลายขั้วอำนาจ (Multipolar System) และการจัดระเบียบโลกใหม่ (New World Order) ทำให้ลักษณะของภูมิภาคนิยมในยุคสมัยนี้เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งความแตกต่างระหว่างภูมิภาคนิยมเก่าและภูมิภาคนิยมใหม่สามารถสรุปและแสดง ดังตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ความแตกต่างระหว่างภูมิภาคนิยมเก่าและภูมิภาคนิยมใหม่³

ภูมิภาคนิยมเก่า ทศวรรษที่ 1950–1960	ภูมิภาคนิยมใหม่ ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980
ก่อตั้งภายใต้บริบทโลกยุคสงครามเย็นที่โลกแบ่งเป็นสองขั้วอำนาจ เสรีประชาธิปไตยกับคอมมิวนิสต์	ก่อตั้งภายใต้บริบทโลกยุคใหม่ ภายใต้โลกหลายขั้วอำนาจ และกระแสโลกาภิวัตน์
ประเทศมหาอำนาจเป็นผู้ริเริ่มในการก่อตั้งและเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานเพื่อหาแนวร่วมในการถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายตรงข้าม	ประเทศในภูมิภาคริเริ่มความร่วมมือ และดำเนินกิจกรรมด้วยความสมัครใจมากกว่าการถูกผลักดันจากประเทศมหาอำนาจ ในบางกลุ่มถือว่าการสร้างอำนาจต่อรองกับประเทศมหาอำนาจ
มีวัตถุประสงค์ด้านการเมืองและความมั่นคงเป็นหลัก	มีวัตถุประสงค์ด้านเศรษฐกิจเป็นหลักและขยายความร่วมมืออื่นๆ ร่วมด้วย
มุ่งเน้นความพอเพียงของภูมิภาค ปกป้องผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก และใช้เครื่องมือกีดกันทางการค้า อาศัยแนวคิดเสรีนิยมของ Bretton Woods	มุ่งเน้นการสร้างการแข่งขันของภูมิภาค ให้มีความสำคัญกับการเปิดตลาดการค้าเสรี การค้าเสรี การผ่อนปรนกฎระเบียบเพื่อความสามารถในการแข่งขัน

สำหรับอาเซียนซึ่งเป็นองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคที่ก่อตั้งขึ้นในทศวรรษที่ 1960 (พ.ศ. 2503–2512) โดยมีลักษณะการรวมกลุ่มระหว่างประเทศในบริบทของโลกยุคสงครามเย็น หรือมีลักษณะภูมิภาคนิยมเก่า (Old Regionalism) จึงมีจุดมุ่งหมายร่วมกันลดปัญหาความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองระหว่างประเทศสมาชิกที่สนับสนุนอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยกับประเทศที่ยึดมั่นในอุดมการณ์สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ อีกทั้งยังมีปัญหาความขัดแย้งด้านดินแดนระหว่างประเทศในภูมิภาค ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงเสี่ยงต่อการคุกคามจากมหาอำนาจภายนอกกลุ่มภูมิภาค

ภายหลังจากยุคสงครามเย็นสิ้นสุดลง ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและทำให้มีการจัดระเบียบโลกใหม่ ซึ่งมีส่วนผลักดันให้อาเซียนปรับปรุง

³ อรณิข รุ่งธิปานนท์, ภูมิภาคนิยมกับอาเซียน, (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557), หน้า 9.

โครงสร้างองค์การและกลไกความร่วมมือ จากลักษณะภูมิภาคนิยมเก่าเป็นภูมิภาคนิยมใหม่ (New Regionalism) ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 (พ.ศ. 2523– 2532) เป็นต้นมา คือเป็นการรวมกลุ่มระหว่างประเทศที่ริเริ่มโดยประเทศภายในภูมิภาค โดยไม่ได้มีเป้าหมายหลักทางการเมืองและไม่มีบทบาทของมหาอำนาจภายนอกภูมิภาคมาเกี่ยวข้อง แม้ว่าภายใต้แนวคิดภูมิภาคนิยมใหม่ กลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศจะประกอบด้วยประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา แต่สำหรับอาเซียนยังคงเป็นกลุ่มความร่วมมือที่รับเฉพาะประเทศที่มีภูมิศาสตร์หรือมีที่ตั้งเดียวกัน และไม่นำค่านิยมและวิถีปฏิบัติจากภายนอกภูมิภาคมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการดำเนินความร่วมมือภายในกลุ่ม และอาเซียนก็ไม่ได้สร้างความร่วมมือระหว่างกันบนพื้นฐานค่านิยมและความเชื่อที่เหมือนกัน โดยเห็นได้จากรูปแบบการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่ต่างกัน อย่างไรก็ตาม อาเซียนได้พัฒนาธรรมเนียมของตนเองที่เป็นที่รู้จักในนาม “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) การเลือกใช้หลักฉันทามติเป็นพื้นฐานของกระบวนการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย ใช้กลไกการปรึกษาหารือ (Consultation) และการเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) รวมถึงไม่มีบทลงโทษใดๆ แก่สมาชิกที่ปฏิเสธความร่วมมือ แนวทางเหล่านี้ได้กลายเป็นหลักการสำคัญที่ทำให้อาเซียนเป็นองค์การระดับภูมิภาคที่มีเอกลักษณ์เป็นของตนเองท่ามกลางความหลากหลายในทางมิติทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกอาเซียน สามารถลดความขัดแย้งและสร้างความรู้สึกไว้นื้อเชื่อใจระหว่างกันได้ ทั้งยังเป็นผลดีต่อการขยายความร่วมมือของอาเซียนให้ครอบคลุมประเทศทั้งหมดภายในภูมิภาคให้เข้ามาเป็นหนึ่งเดียว

นอกจากนี้ ปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ยังส่งผลให้อาเซียนมีการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกันทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม โดยมีจุดเริ่มจากการริเริ่มของไทยที่เสนอให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน หรือ ASEAN Free Trade Area (AFTA) ขึ้นเมื่อปี 2535 (ค.ศ. 1992) และขยายไปสู่การพยายามลด/เลิกข้อจำกัดและข้อกีดกันทางการค้าระหว่างกัน อำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุนในภูมิภาค การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือและการผ่อนปรนกฎระเบียบเพื่อเชื่อมโยงอาเซียนให้เป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว มุ่งเน้นสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของภูมิภาคและมีความสามารถในการแข่งขัน นำไปสู่ความร่วมมือต่อเนื่องในเชิงสังคมและการเมืองที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น และการพัฒนาไปสู่การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) มีการกำหนดหน้าที่ความผูกพันของประเทศสมาชิก ที่อาจก่อตัวมาจากการมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือการสร้างควมสำนึกของความจำเป็นที่จะต้องมีการพึ่งพาอาศัยกันและกันมากขึ้น เพื่อบรรลุเป้าหมายของความร่วมมือในการบริหารจัดการผลประโยชน์ร่วมของอาเซียนซึ่งจะต้องมีผลในทางบวกต่อการพัฒนาการของสังคมและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในภูมิภาค

2.1.2 แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism)

แนวคิดเสรีนิยมใหม่ หรือ Neo-liberalism เป็นการผสมผสานระหว่างแนวความคิดเสรีนิยมเชิงพึ่งพาอาศัยกันและเสรีนิยมเชิงสถาบัน รวมทั้งนำทฤษฎีการเลือกอย่างมีเหตุผล (Rational Choice Theory) และและทฤษฎีเกม (Game Theory) เข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างกรอบแนวความคิด สิ่งที่สำคัญที่สุดของแนวคิดเสรีนิยมใหม่คือการให้ความสำคัญกับสถาบันระหว่างประเทศ หรือเรียกว่าแนวคิดเสรีนิยมใหม่แนวสถาบัน (neoliberal institutionalism) ทฤษฎีนี้ มีความเชื่อว่าแม้โลกจะมีสภาวะเป็นอนาธิปไตย แต่ความร่วมมือก็จะเกิดขึ้นได้ อีกทั้งยังยอมรับว่าความ

ร่วมมือระหว่างรัฐแม้ว่าจะมีความยุ่งยากที่จะประสบความสำเร็จ แต่ก็สามารถเกิดขึ้นได้ด้วยการเติบโตของสถาบันระหว่างประเทศ และระบอบระหว่างประเทศ ที่ใช้เป็นตัวกลางเชื่อมระหว่าง รัฐต่อรัฐ ความร่วมมือระหว่างรัฐจะเกิดขึ้นได้นั้นรัฐต้องปรับพฤติกรรมให้สอดคล้องกับความพึงพอใจของผู้อื่น ทั้งนี้ สถาบันที่จัดตั้งขึ้นจะมีหน้าที่สำคัญเป็นแหล่งทรัพยากรที่มีศักยภาพของการหาประโยชน์ที่เป็นความคาดหวังของรัฐบาล ทำหน้าที่ช่วยเป็นกลไกในการเจรจาต่อรองและลดความขัดแย้ง ทำงานในฐานะเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความสมดุล ทำหน้าที่กระตุ้นรัฐเพื่อแสดงออกถึงเจตนารมณ์หรือท่าทีของรัฐ จัดหาข้อมูลและสร้างนโยบายที่คาดการณ์ได้ มีบทบาทในการช่วยต่อภาระหน้าที่แบบเฉพาะเจาะจง ซึ่งขึ้นำการกระทำของรัฐในลักษณะ “แม่แบบ” สำหรับทางเลือกของนโยบาย และไม่เพียงแต่สถาบันจะมีอิทธิพลผลประโยชน์แห่งรัฐเท่านั้นแต่ยังส่งผลถึงความต้องการ ขึ้นพื้นฐานอีกด้วย ในยุคปัจจุบัน รูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐตามแนวคิดเสรีใหม่มีลักษณะ 2 ประการ คือ ความร่วมมือระหว่างรัฐที่ก้าวข้ามเรื่องการค้าและการพัฒนา และครอบคลุมไปถึงประเด็นท้าทายอื่น เช่น การอนุรักษ์รักษาสีงแวดล้อมโลก การสาธารณสุขและโรคระบาด การต่อต้านการค้ามนุษย์และการค้ายาเสพติด รวมถึงประเด็นความมั่นคงด้านอาหาร และการจัดการภัยพิบัติและภัยธรรมชาติ เป็นต้น และประการที่สองคือมีลักษณะเป็นพหุภาคี (Multinational Cooperation) และองค์การพัฒนาระหว่างประเทศที่ไม่ใช่รัฐ (Non-Governmental Organization)⁴

ในกรณีของอาเซียนที่มีการขยายความร่วมมือระหว่างกันหลายด้าน ประกอบด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ และความร่วมมือด้านสังคมหรือความร่วมมือเฉพาะด้าน (Functional Cooperation) ซึ่งเป็นความร่วมมือด้านอื่นที่ไม่ใช่เศรษฐกิจและการเมือง แต่มีความสำคัญที่ทุกประเทศสมาชิกกำลังเผชิญอยู่ร่วมกัน มีความท้าทายและกระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้อาเซียนมีการจัดตั้งกลไกความร่วมมือในภูมิภาคเพื่อสนองต่อการเปลี่ยนแปลงและความจำเป็นที่จะต้องมีความร่วมมือกันในระดับภูมิภาค ในแต่ละเรื่อง เช่น การพัฒนาชนบทและขจัดความยากจน อาชญากรรมข้ามชาติ การค้ามนุษย์ ปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ และความท้าทายด้านความมั่นคงอาหารของภูมิภาค ซึ่งปัญหาและความท้าทายเหล่านี้หากเกิดขึ้นกับประเทศสมาชิกใดก็จะส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังประเทศอื่นในกลุ่ม ทำให้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพ สันติสุข และความก้าวหน้าของการพัฒนาภูมิภาคอาเซียน ในภาพรวมโดยกลไกความร่วมมือดังกล่าวนี้จะจัดตั้งขึ้นในรูปคณะกรรมการ สถาบัน มูลนิธิ และองค์กรเพื่อทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ ให้การดำเนินกิจกรรม/โครงการต่างๆ ของอาเซียนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ซึ่งการส่งเสริมพัฒนาความร่วมมือในด้านดังกล่าวนี้เป็นวัตถุประสงค์เบื้องต้นประการหนึ่งของอาเซียน เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในอาเซียนมีความเป็นอยู่และมีคุณภาพชีวิตที่ดีทัดเทียมกับประชาชนในประเทศที่พัฒนาแล้ว

⁴ ศิวพล ชมพูนพรัตน์, (ร่าง) เสรีนิยมในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, [ออนไลน์], 2 สิงหาคม 2562. แหล่งที่มา <https://www.academia.edu/18734179/ร่างเสรีนิยมในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ>.

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 กิตติมา จินตสนธิ (2560) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์แนวทางการดำเนินงานระบายข้าวของไทยภายใต้ APTERR: กรณีศึกษาโปรแกรม 3 (Tier 3) วิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งปัจจัยภายในและภายนอกที่อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานระบายข้าวของไทยที่มีต่อการดำเนินงาน APTERR พบว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความพร้อมในการบริจาข้าวให้แก่ประเทศสมาชิกในฐานะผู้นำด้านการผลิตข้าวและประเทศผู้ส่งออกข้าวอันดับต้นของโลก รัฐบาลบริหารจัดการสต็อกข้าวตลอดทั้งปีอย่างมีประสิทธิภาพ มีการกำหนดยุทธศาสตร์การระบายข้าวและเป้าหมายที่ชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง อีกทั้งยังเป็นประเทศเจ้าภาพในการจัดตั้งสำนักเลขาธิการ APTERR ในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม พบว่า ยังมีอุปสรรคหลายประการทำให้ดำเนินการระบายข้าวโปรแกรม 3 ของไทยภายใต้ APTERR ทำให้ไม่สามารถดำเนินการช่วยเหลือประเทศผู้ประสบภัยได้อย่างทันทั่วที่ อาทิ ขั้นตอนการพิจารณาภายในประเทศหลายขั้นตอน ผ่านคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการบริจาข้าว อีกทั้งยังไม่มีกระบวนการดำเนินงานที่ชัดเจนต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเป็นคราวๆ

2.2.2 สมคิด บุญล้ำเหลือ (2559) ได้ทำการศึกษาเรื่อง เหตุผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance) หรือเหตุผลในการจัดสรรความช่วยเหลือให้แก่ต่างประเทศ (Foreign aid allocation) อธิบายเกี่ยวกับแนวคิดเชิงเศรษฐกิจการพัฒนา (Development Economics) ถึงสาเหตุจูงใจที่ทำให้ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ (Donor) ตัดสินใจให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับความช่วยเหลือ (Recipient) ออกเป็น 8 สาเหตุ ได้แก่ (1) เพื่อช่วยเหลือยามเกิดเหตุจำเป็นฉุกเฉิน (Emergency Need) (2) เพื่อช่วยเหลือผู้รับความช่วยเหลือในการพัฒนาประเทศ (โดยเฉพาะการสร้างเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและลดความยากจน) (3) เพื่อแสดงความสมานฉันท์หรือสามัคคี (Solidarity) ระหว่างผู้ให้กับผู้รับความช่วยเหลือ (4) เพื่อประโยชน์ทางการเมืองและยุทธศาสตร์ของผู้ให้ความช่วยเหลือ (5) เพื่อผลประโยชน์ทางการค้าของผู้ให้ความช่วยเหลือ (6) เพื่อรักษาความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นทางประวัติศาสตร์ (Historical Ties) ระหว่างผู้ให้กับผู้รับความช่วยเหลือ (7) เพื่อจัดสรรสินค้าสาธารณะให้แก่โลก (Global Public Goods) และแก้ไขผลกระทบจากโลภากาวิวัฒน์ และ (8) เพื่อสิทธิมนุษยธรรม (Humanitarian) ซึ่งสาเหตุทั้ง 8 ประการดังกล่าวสะท้อนพื้นฐานออกเป็น 2 กลุ่มหลัก โดยกลุ่มแรกเชื่อว่าการให้ความช่วยเหลือเกิดจากแรงจูงใจที่ต้องการทำความดีเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (altruism) ความมีมนุษยธรรม ความรักสามัคคี ความต้องการขจัดความยากจน ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งเชื่อว่า การให้ความช่วยเหลือเกิดจากสาเหตุจูงใจด้านผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจการค้าและการเมือง⁵

2.2.3 จันทรสินี แก่นแก้ว และธีรวิทย์ สุพุทธิกุล (2557) ได้ทำการศึกษาเรื่อง บทบาทญี่ปุ่นกับความมั่นคงด้านอาหารในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พบว่า บทบาทของญี่ปุ่นในการเข้ามามีส่วนร่วมด้านความมั่นคงทางอาหารนับตั้งแต่การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกลไกการสำรองข้าวฉุกเฉินในภูมิภาคไปจนถึงการผลักดันให้เกิดโครงการนำร่อง EAERR และการจัดตั้งกลไกการ

⁵ สมคิด บุญล้ำเหลือ, เหตุผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา, [ออนไลน์], 5 กรกฎาคม 2562. แหล่งที่มา http://tpir53.blogspot.com/2011/01/blog-post_8963.html

สำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสามอย่างถาวรภายใต้ชื่อ APTERR เพื่อนำไปช่วยเหลือประเทศในอาเซียนบวกสามที่ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน และแก้ปัญหาความยากจน ปัจจัยสำคัญต่อทฤษฎีของญี่ปุ่นในการผลักดันการจัดตั้งกลไกการสำรองข้าวฉุกเฉินของภูมิภาค ได้แก่ ความร่วมมือด้านความมั่นคงด้านอาหารสอดคล้องกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นที่ด้านหนึ่งต้องการส่งเสริมบทบาทการเป็นผู้นำด้านความมั่นคงของมนุษย์ เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวช่วยให้ญี่ปุ่นสามารถแสดงบทบาทในเวทีระหว่างประเทศให้เป็นที่ยอมรับเพิ่มมากขึ้น ภายใต้กรอบข้อจำกัดภายในประเทศในเรื่องมาตรา 9 ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งด้วยความพร้อมในด้านเงินสนับสนุนและทรัพยากรบุคคล ทำให้ญี่ปุ่นสามารถแสดงบทบาทการเป็นผู้นำในการจัดตั้งกลไกการสำรองข้าวฉุกเฉินได้อย่างชัดเจน และเป็นที่ยอมรับในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนบวกสาม นอกจากนี้ การเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าวยังได้รับความชอบธรรมและยอมรับจากประชาชนในประเทศต่างๆ ที่มองว่าการเข้าไปช่วยเหลือในเรื่องความมั่นคงด้านอาหารเป็นไปเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมและข้าวที่ระบายออกไปเพื่อช่วยเหลือประชาชนในประเทศอื่นก็เป็นข้าวที่มีมากเกินความต้องการบริโภคในประเทศในอีกด้านหนึ่งการจัดตั้งกลไกการสำรองข้าวฉุกเฉินของภูมิภาคช่วยให้ญี่ปุ่นสามารถปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติในการรักษาระดับราคาข้าวในตลาดภายในประเทศให้สูงอยู่ได้ อาจกล่าวได้ว่า ญี่ปุ่นมีความกระตือรือร้นในการผลักดันให้จัดตั้งกลไกการสำรองข้าวฉุกเฉิน เพราะต้องการส่งเสริมภาพลักษณ์การเป็นผู้นำด้านความมั่นคงของมนุษย์ของชาติตนภายใต้การตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติ โดยนับว่าเป็นนโยบายที่สอดคล้องและเอื้อประโยชน์ต่อทั้งผู้รับและผู้ให้ทั้งยังส่งผลดีต่อภูมิภาค และญี่ปุ่นในแง่ความมั่นคงทางอาหารและตลาดข้าวของประเทศอีกด้วย⁶

2.3 สรุปกรอบแนวคิด

แนวคิดภูมิภาคนิยม (Regionalism) และ เสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) ที่ทำให้เกิดการรวมกลุ่มระหว่างประเทศภายในภูมิภาคเพื่อเกิดความร่วมมือในการเสริมสร้างความมั่นคง ด้านการเมือง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความยั่งยืนทางด้านสังคม ทำให้ประเทศสมาชิกต้องมีหน้าที่ในการดำเนินการตามแนวปฏิบัติที่ได้ตกลงร่วมกัน ช่วยเหลือพึ่งพาซึ่งกันและกันเพื่อดำเนินกิจกรรมไปสู่เป้าหมาย นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกตระหนักว่าในยุคโลกาภิวัตน์มีประเด็นปัญหาและความท้าทายที่นอกเหนือไปจากประเด็นความมั่นคงและเศรษฐกิจหลายเรื่องที่ประเทศสมาชิกต้องเตรียมการรับมือและแก้ไขปัญหา หากประเทศสมาชิกใดได้รับผลกระทบย่อมส่งผลกระทบต่อความไม่มั่นคงของประเทศนั้น และอาจส่งผลกระทบต่อประเทศสมาชิกอื่นด้วย อีกทั้งปัญหาความท้าทายเหล่านี้รุนแรงเกินกว่าที่สมาชิกแต่ละประเทศจะจัดการแก้ไขได้โดยลำพัง จึงจำเป็นต้องสร้างเครื่องมือหรือสถาบันระหว่างประเทศขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหากล่าวมาและกำหนดแนวทางในการรับมือกับความท้าทายร่วมกัน

ในการศึกษาครั้งนี้จึงนำแนวคิดภูมิภาคนิยมและแนวคิดเสรีนิยมใหม่มาอธิบายความจำเป็นของการจัดตั้งองค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสาม (APTERR) เพื่อเป็นกลไกรับมือกับปัญหาความมั่นคงด้านอาหารที่กลายเป็นความท้าทายของภูมิภาคอาเซียนและประเทศบวกสาม อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติฉุกเฉินรุนแรง มีผลต่อการไม่มีเสถียรภาพ

⁶ จันทรสินี แก่นแก้ว และธวิรัตน์ สุพทุทธิกุล, “บทบาทญี่ปุ่นกับความมั่นคงด้านอาหารในภูมิภาคเอเชียตะวันออก,” วารสารสังคมศาสตร์ 44 (กรกฎาคม-ธันวาคม, 2557): 185.

ด้านการผลิตข้าวของประเทศในภูมิภาคอาเซียนบวกสาม ย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนซึ่งบริโภคข้าวเป็นอาหารหลักไม่มีอาหารเพียงพอ ไม่สามารถเข้าถึงอาหารได้อย่างเพียงพอ และทุกเวลาที่ต้องการอาหาร เกิดเป็นความไม่มั่นคงด้านอาหารของประชาชน กระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของครัวเรือน เศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนความสงบสุขและความมั่นคงของภูมิภาค โดยมีเป้าหมายจัดตั้ง APTERR ให้เป็นกลไกที่ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการสำรองข้าวฉุกเฉินของประเทศสมาชิกอาเซียนบวกสาม เพื่อช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน บรรเทาความเดือดร้อนจากภัยพิบัติ อีกทั้งช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนอาหารและลดความยากจนให้ประเทศสมาชิก ซึ่งประเทศไทยเล็งเห็นถึงประโยชน์จากการจัดตั้งองค์กรนี้เพื่อช่วยเหลือประเทศสมาชิกให้มีความมั่นคงอาหารในภาวะไม่ปกติ และยังช่วยสนับสนุนการสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวและตลาดค้าข้าวระหว่างประเทศในภูมิภาค โดยการดำเนินงานระบายข้าวของ APTERR ต้องไม่ทำลายตลาดการค้าข้าวในภาวะปกติ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในฐานะเป็นผู้ผลิตและผู้ค้าข้าวรายใหญ่ของภูมิภาค และช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่ผลิตข้าวไม่เพียงพอหรือมีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงข้าวซึ่งเป็นอาหารหลักได้ในราคาที่เหมาะสม มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจในประเทศและส่งต่อความมั่นคงนี้ไปสู่ระดับภูมิภาคด้วย

บทที่ 3

ผลการศึกษา

การศึกษาที่จะดำเนินการในครั้งนี้ จะเป็นการตอบประเด็นคำถามของการศึกษา 2 ข้อหลัก ได้แก่ 1) เท่าที่ผ่านมามีไทยมีบทบาทอย่างไรในการดำเนินงานภายใต้ APTERR และด้วยเหตุผลและปัจจัยอะไรที่ทำให้ไทยเข้าไปมีส่วนร่วมใน APTERR ในการตอบคำถามนี้ ผู้ศึกษาแบ่งการศึกษาออกเป็นสองช่วง คือ ช่วง พ.ศ. 2545–2554 และช่วง พ.ศ. 2555– 2561 และ 2) เหตุใดไทยจึงควรแสดงบทบาทเพิ่มเติมในรอบ APTERR และควรมีแนวทางส่งเสริมบทบาทอย่างไร โดยเนื้อหาในบทนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาของการจัดตั้งองค์กรสำรองข้าวอาเซียนบวกสาม (APTERR) และกลไกการดำเนินงานขององค์กรฯ เป็นอันดับแรก จากนั้นจะกล่าวถึงบทบาทของไทยต่อการดำเนินงานภายใต้ APTERR แรงจูงใจและผลประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินงาน เพื่อพิจารณาแนวทางส่งเสริมบทบาทการดำเนินงานของไทยภายใต้ APTERR ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ

3.1 ความเป็นมาของการจัดตั้งองค์กรสำรองข้าวอาเซียนบวกสาม (APTERR) และกลไกการดำเนินงาน

สืบเนื่องจากปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ฉบับที่ 1 (Bali Concord I) ซึ่งเป็นผลลัพธ์จากการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2519 (ค.ศ. 1976) ณ บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศสมาชิกอาเซียน (ในขณะนั้นมีสมาชิก 5 ประเทศ ได้แก่ มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย) ได้ตกลงกันให้มีสาขาความร่วมมือระหว่างกัน 6 ด้านเพื่อสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาค รวมถึงร่วมมือกันในการลดความยากจน ความหิวโหย และจำเป็นต้องขยายความร่วมมือในการรับมือและต่อสู้กับภัยธรรมชาติที่จะฉุดรั้งพัฒนาการของประเทศสมาชิก

ในปี 2522 (ค.ศ. 1979) อาเซียนได้ตระหนักถึงความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติร้ายแรง และความผันผวนในการผลิตอาหาร ซึ่งนำมาสู่ความไร้เสถียรภาพของอุปทานด้านอาหาร ดังนั้น เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2522 (ค.ศ. 1979) จึงได้ร่วมลงนาม “ข้อตกลงว่าด้วยการสำรองอาหารเพื่อความมั่นคงแห่งภูมิภาคอาเซียน” (ASEAN Food Security Reserve Agreement: AFSR) ที่มีหลักการว่า ประเทศสมาชิกต้องร่วมมือกันพัฒนาโครงการทั้งระดับชาติและระดับภูมิภาคในกระบวนการผลิตสินค้าบริโภคพื้นฐานเพื่อสร้างความมั่นคงอาหารและสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านอาหารเพื่อให้อาเซียนมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ จึงได้ร่วมกันจัดตั้งระบบข้าวสำรองฉุกเฉินของอาเซียน (ASEAN Emergency Rice Reserve System: AERR) และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามข้อตกลงฯ สมาชิกอาเซียนจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการสำรองอาหารเพื่อความมั่นคงแห่งภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Food Security Reserve Board: AFSRB) โดยมีผู้แทนประเทศสมาชิกประเทศละ 1 คน ร่วมเป็นคณะกรรมการ ทำหน้าที่ประสานแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการสำรองข้าว ทบทวนประเมิน

สถานการณ์การสำรองข้าว ทบทวนพิจารณาความเหมาะสมของปริมาณข้าวฉุกเฉินและบัพัญญูติ ข้อตกลง และมอบหมายให้ประเทศไทยทำหน้าที่เป็น เลขาธิการคณะกรรมการสำรองอาหารเพื่อความมั่นคงแห่งภูมิภาคอาเซียน และประเทศไทยได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสำรองอาหารแห่งอาเซียนขึ้นเมื่อเดือนสิงหาคม 2524 (ค.ศ. 1981) เป็นหน่วยงานอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และยังคงดำเนินการอยู่จนถึงปัจจุบัน ภายใต้ระบบสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียน (AERR) ให้ประเทศสมาชิกยืนยันคำมั่นว่าจะมีข้าวสำรองในรูปสัญญา (Earmarked Reserve) รวม 78,000 ตัน เพื่อช่วยเหลือประเทศสมาชิกหากมีการประกาศ การประสพภัยพิบัติ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการช่วยเหลือภายใต้ AERR พบว่ามีปัญหาด้านกฎระเบียบที่ยุ่งยาก ทำให้ต้องใช้เวลาานาน และปริมาณข้าวสำรองมีปริมาณไม่เพียงพอ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการช่วยเหลือประชาชนยามเกิดภัยพิบัติ ซึ่งเป็นจุดอ่อนของ AERR จึงไม่เคยมีการใช้ประโยชน์จากข้าวสำรองดังกล่าว

ต่อมาในช่วง พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) ได้มีการเริ่มต้นกรอบความร่วมมืออาเซียนบวกสาม ซึ่งเป็นผลจากการที่ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนและผู้นำของจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ได้พบหารือกัน เป็นครั้งแรกที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อเดือนธันวาคม 2540 และหลังจากนั้น ได้มีการจัดประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ขึ้นอย่างต่อเนื่องและขยายความร่วมมือระหว่างกันมากถึง 20 สาขา ซึ่งรวมถึงสาขา การเกษตรและป่าไม้ที่ได้จัดให้มีการประชุมร่วมระหว่างรัฐมนตรีอาเซียนด้านการเกษตรและป่าไม้กับ รัฐมนตรีเกษตรของจีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี (ASEAN Ministers on Agriculture and Forestry and the Ministers on Agriculture of the People's Republic of China, Japan and the Republic of Korea: AMAF+3) ครั้งแรกในปี 2544 (ค.ศ. 2001) ณ เมืองเมดาน ประเทศ อินโดนีเซีย ได้มีมติเห็นชอบให้เริ่มต้นศึกษาแนวทางความร่วมมือระหว่างอาเซียนบวกสามเพื่อลด ปัญหาความยากจนและเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พร้อมมอบหมาย ให้ประเทศไทยเป็นผู้ประสานการดำเนินงานศึกษาการจัดตั้งระบบการสำรองข้าวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีญี่ปุ่นเป็นที่ปรึกษา ต่อมาในคราวการประชุม AMAF+3 ครั้งที่ 2 ณ สปป. ลาว เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2545 (ค.ศ. 2002) ที่ประชุมได้ มีมติเห็นชอบให้มีการทดสอบการปรับปรุงกลไกสำรองข้าว ฉุกเฉินที่มีอยู่ ภายใต้ชื่อ “โครงการนำร่องเพื่อระบบการสำรองข้าวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (East Asia Emergency Rice Reserve: EAERR) โดยอยู่บนพื้นฐานความสมัครใจของประเทศสมาชิกในการเข้าร่วมเพื่อพัฒนา การดำเนินงานของระบบสำรองข้าวที่มีอยู่เดิม และมอบหมายให้ประเทศไทยทำหน้าที่เป็นประเทศ ผู้ประสานงานและกำกับดูแลโครงการร่วมกับญี่ปุ่นในการดำเนินงานโครงการนำ ร่อง EAERR เป็นเวลา 3 ปี (พ.ศ.2547–2549 หรือ ค.ศ. 2004–2007) และขยายเวลาการดำเนิน โครงการออกไปสิ้นสุดในปี 2551 (ค.ศ. 2008) โดยให้ดำเนินการยกเว้นความตกลงการสำรองข้าวใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้สมบูรณ์ โดยมีการจัดตั้งสำนักงานเลขานุการเพื่ออำนวยความสะดวกและ ประสานงานอยู่ที่ประเทศไทย ซึ่งมีประเทศญี่ปุ่นสนับสนุนเงินทุนในการดำเนินงาน (Funding) ส่วน ไทยให้การสนับสนุนสถานที่และบุคลากร โดยมอบหมายเจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วม ปฏิบัติงานในสำนักงานเลขานุการอีกหน้าที่หนึ่ง

ทั้งนี้ ลักษณะการดำเนินงานของ EAERR จะต่างจาก AERR เดิมด้วยการปรับปรุงแนวทาง และกลไกการดำเนินงานของ AERR โดยให้มีการสำรองข้าวตามความสมัครใจ 2 ระบบ คือ (1) การ

สำรองในรูปสัญญา (Earmarked Reserve) ซึ่งจะใช้การซื้อขายกันตามคุณภาพและราคาด้วยระบบการซื้อขายล่วงหน้า (Forward Contract) หรือขายในเงื่อนไขที่ผ่อนปรน ซึ่งปริมาณข้าวสำรองในรูปสัญญานี้ได้ปรับปรุงมาจากของโครงการ AERR คือเพิ่มปริมาณข้าวสำรองในรูปสัญญา (Earmarked stock) ของประเทศบวกสาม คือ ญี่ปุ่น 250,000 ตัน จีน 300,000 ตัน และเกาหลีใต้ 150,000 ตัน เพิ่มจากจำนวน 87,000 ตัน ของ AERR และ (2) การสำรองจริงในรูปข้าว (Stockpiled Reserve) อยู่ในรูปเงินสดหรือข้าวสารที่สามารถบริจาคแบบให้เปล่าแก่ประเทศสมาชิกที่ประสบภัยพิบัติ หรือเพื่อแก้ปัญหาความยากจน และมีการจัดจ้างคณะทำงานมืออาชีพ (Management Team) มาดำเนินโครงการ

ในระหว่างการดำเนินงานตามโครงการนำร่องฯ ช่วง พ.ศ. 2547–2552 ประเทศสมาชิกเห็นว่าการดำเนินงานของโครงการนำร่องฯ เป็นประโยชน์ในการช่วยเหลือประเทศสมาชิกในการบรรเทาความเดือดร้อนเมื่อเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินเป็นอย่างมาก จึงเห็นสมควรจะจัดตั้งเป็นองค์กรถาวรในอนาคต เรียกชื่อว่า “องค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสาม” (ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve: APTERR) จึงให้มีการดำเนินงานโครงการนำร่องฯ ต่อไปเพื่อเตรียมการสำหรับจัดตั้งเป็นองค์กรถาวรไปจนถึง พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) โดยมอบหมายให้ไทยในฐานะประเทศผู้ประสานงานหลักของโครงการฯ เป็นเจ้าภาพดำเนินการจัดทำร่างเอกสารความตกลง APTERR และดำเนินการประชุมหารือร่วมกับประเทศสมาชิกตามกระบวนการ ในที่สุดแล้ว ประเทศสมาชิกอาเซียนบวกสามได้มีการ ลงนามใน “ความตกลงการสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสาม (APTERR Agreement)” เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2554 (ค.ศ. 2011) ในคราวการประชุม AMAF+3 ครั้งที่ 11 ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย ทั้งนี้ ความตกลง APTERR ได้มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2555 (ค.ศ. 2012)

3.1.1 ความตกลง APTERR

ความตกลง APTERR จัดทำขึ้นโดยกำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสามเพื่อใช้ช่วยเหลือกันในกรณีที่ประเทศสมาชิกประสบภัยพิบัติฉุกเฉินและเพื่อมนุษยธรรม (ตามข้อ 3 (1) ของความตกลงฯ) ซึ่งเป็นการเสริมสร้างความมั่นคง ด้านอาหารให้กับภูมิภาค และการดำเนินงานของ APTERR จะไม่กระทบต่อการค้าข้าวในตลาดปกติ (ตามข้อ 3 (2) ของความตกลงฯ) ตลอดจนแก้ไขปัญหาความยากจนและขาดแคลนอาหารในประเทศสมาชิก โดยมุ่งหวังให้ประเทศสมาชิกทั้ง 13 ประเทศประสานความร่วมมือในการดำเนินงานด้านการสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสาม โดยจะประสานการดำเนินงานอย่างใกล้ชิดกับองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความตกลงของแต่ละประเทศสมาชิกและสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อรับมือกับความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติร้ายแรง และความผันผวนในการผลิตข้าวที่เป็นอาหารหลักจนอาจนำสู่ความไร้เสถียรภาพของอุปทานอาหารในภูมิภาค

สาระสำคัญของความตกลง APTERR ได้กำหนดกรอบสำหรับการดำเนินงานในด้านต่างๆ ไว้ ดังต่อไปนี้

3.1.1.1 กลไกการบริหารงาน

มีการแต่งตั้งคณะมนตรี APTERR (APTERR Council) ตามข้อ 7 ของความตกลง APTERR ประกอบด้วยตัวแทนของ 13 ประเทศ (สำหรับไทยมีเลขาธิการสำนักงาน

เศรษฐกิจการเกษตรเป็นผู้แทนในคณะมนตรี) ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ สนับสนุนงบประมาณ และติดตาม กำกับการดำเนินงานตามความ ตกลง APTERR ซึ่งอำนาจหน้าที่ รวมถึงการตัดสินใจต่างๆ มีทั้งสิ้น 13 เสียง และให้สิทธิ์เท่าเทียมกัน 1 เสียง ต่อ 1 ประเทศ มิได้ใช้หลักการมีสิทธิ์ออกเสียงตามสัดส่วนของเงินสนับสนุน โดยการตัดสินใจของคณะมนตรีจะยึดตามฉันทามติของสมาชิกคณะมนตรี

3.1.1.2 สำนักเลขานุการAPTERR (APTERR Secretariat)

สำนักเลขานุการ APTERR จัดตั้งขึ้นตามข้อ 8 ของความตกลง APTERR ให้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งได้รับการรับรองจากคณะมนตรีในการบริหารจัดการสำรองฉุกเฉินของอาเซียน บวกสามตามกลไกระบายข้าวสำรองฉุกเฉินของอาเซียนบวกสาม ได้แก่ (1) บริหารจัดการข้าวสำรองฉุกเฉิน ได้แก่ ข้าวสำรองในรูปสัญญา และข้าวสำรองจริงของประเทศสมาชิก โดยรวมถึงหน้าที่ในการระบายและเติมเต็มข้าว ทั้งนี้ การดำเนินงานดังกล่าวอยู่ภายใต้กฎระเบียบการระบายและเติมเต็มข้าวสำรอง (2) เก็บรักษาข้าวสำรองจริงที่ได้รับบริจาคจากประเทศสมาชิก เพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหาร โดยการสำรองข้าวสำรองจริงดังกล่าวจะเก็บไว้ในโกดังเก็บข้าวเพื่อระบายแก่ประเทศสมาชิก ในยามเกิดภัยพิบัติฉุกเฉิน และ (3) ติดตามและประเมินผลการระบายข้าวสำรองฉุกเฉิน ที่สำนักเลขานุการAPTERR ได้ระบายไปช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่ร้องขอตามกฎระเบียบการระบายและเติมเต็มข้าวสำรองของอาเซียนบวกสาม และรายงานผลต่อคณะมนตรี APTERR

นอกจากนี้ สำนักเลขานุการ จะต้องดำเนินการติดตามและประเมินผลสถานการณ์ฉุกเฉินด้านอาหาร เพื่อจัดทำตัวชี้วัดสถานการณ์ขาดแคลนอาหารของประเทศสมาชิก ประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศอื่น เพื่อความร่วมมือในการสร้างความมั่นคงด้านอาหาร รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลแนวโน้มการเกิดภัยพิบัติฉุกเฉิน ภาวะขาดแคลนอาหาร การร่วมมือกันระบายข้าวเพื่อบรรเทาผลกระทบขาดแคลนอาหารอันเนื่องมาจากภัยพิบัติฉุกเฉิน จัดทำเอกสารหลักที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของAPTERR โดยเฉพาะกฎระเบียบ (Rules and Procedures of Financial Management) แผนงานและงบประมาณประจำปีของสำนักเลขานุการ APTERR บริหารกองทุน APTERR ซึ่งประกอบไปด้วยเงินกองทุนที่ใช้เฉพาะดอกเบี้ยและเงินทุนดำเนินงาน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้องและโปร่งใส อำนวยความสะดวกและประสานงานในการจัดประชุมคณะมนตรี APTERR และดำเนินการตามนโยบายแผน และมติของคณะมนตรี APTERR รวมถึงงานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายจากคณะมนตรี APTERR

บุคลากรที่ปฏิบัติงานในสำนักเลขานุการ APTERR ประกอบด้วยบุคลากร 4 ด้าน ดังนี้ (1) ผู้จัดการทั่วไป (General Manager) จำนวน 1 ตำแหน่ง แต่งตั้งโดยคณะมนตรี APTERR ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักเลขานุการ APTERR ในการบริหารจัดการและกำกับดูแลการดำเนินงานให้สอดคล้องกับกฎระเบียบและการดำเนินงานของสำนักเลขานุการ โดยบริหารข้าวสำรองฉุกเฉิน เงินกองทุนAPTERR และสินทรัพย์ของAPTERR โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน (2) รองผู้จัดการทั่วไป (Deputy General Manager) จำนวน 2 ตำแหน่ง แต่งตั้งโดยคณะมนตรี APTERR ประกอบด้วย (ก) รองผู้จัดการทั่วไป ส่วนดำเนินการด้านอาหารฉุกเฉิน (Deputy General Manager for Food Emergency Operations) จะทำหน้าที่ดูแลในการติดตามและประเมินผลสถานการณ์ฉุกเฉินด้านอาหาร และ

การระบายนข้าว การบริหารสต็อกข้าว APTERR (ข) รองผู้จัดการทั่วไปส่วนบริหารงานทั่วไปและการเงิน (Deputy General Manager for Administration and Finance) จะดูแลในด้านการบริหารงานทั่วไป การเงิน การประสานงานกับประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศเจ้าภาพในการจัดตั้งสำนักเลขานุการ APTERR (3) ผู้เชี่ยวชาญ (Expert) หมายถึง ผู้เชี่ยวชาญที่สมาชิก APTERR ส่งมาปฏิบัติงานตามคำร้องของสำนักเลขานุการ APTERR เพื่อช่วยในการดำเนินงาน โดยมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางเช่น ด้านการติดตามสถานการณ์ภัยพิบัติ ด้านการบริหารการระบายนข้าว หรือด้านอื่นตามความจำเป็น ภายใต้ความเห็นชอบจากคณะมนตรี APTERR โดยมีวาระการปฏิบัติงานครั้งละไม่เกิน 3 ปี และ (4) เจ้าหน้าที่APTERR แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (ก) เจ้าหน้าที่เทคนิค (Technical Expert/Technical staff) เพื่อทำหน้าที่ด้านวิชาการ เช่น การจัดทำรายงานสถานการณ์ฉุกเฉินรายเดือน รายไตรมาส หรือประสานงานด้านการระบายนข้าวเพื่อการช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติฉุกเฉิน เป็นต้น (ข) เจ้าหน้าที่ (Staff) ที่ปฏิบัติงานในแต่ละส่วน

3.1.1.3 กองทุน APTERR (APTERR Funds)

กองทุน APTERR เป็นกองทุนที่ประเทศสมาชิกร่วมกันบริจาคสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการข้าวสำรอง (APTERR Stock) ประกอบด้วยเงิน ๒ ประเภท ได้แก่

1) กองทุนที่ใช้เฉพาะดอกผล (Endowment Fund) จำนวน 4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ใช้เวลาระดมเงินทุน 5 ปี โดยจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้บริจาคประเทศละ 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ รวม 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขณะที่ประเทศสมาชิกอาเซียนบริจาครวม 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกมี 7 ประเทศ คือ บรูไนดารุสซาลาม อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม บริจาคประเทศละ 107,500 ดอลลาร์สหรัฐ ส่วนกลุ่มที่ 2 มี 3 ประเทศ คือ กัมพูชา สปป. ลาว และเมียนมา บริจาคประเทศละ 83,000 ดอลลาร์สหรัฐ

ตารางที่ 2 เงินสนับสนุนของประเทศอาเซียนบวกสามสำหรับกองทุนที่ใช้เฉพาะดอกผล

ประเทศบวกสาม	ดอลลาร์สหรัฐ	ประเทศอาเซียน	ดอลลาร์สหรัฐ
จีน	1,000,000	บรูไนดารุสซาลาม	107,500
ญี่ปุ่น	1,000,000	อินโดนีเซีย	107,500
เกาหลีใต้	1,000,000	มาเลเซีย	107,500
		ฟิลิปปินส์	107,500
		สิงคโปร์	107,500
		ไทย	107,500
		เวียดนาม	107,500
		กัมพูชา	83,000
		สปป. ลาว	83,000
		เมียนมา	83,000

ที่มา: ความตกลง APTERR (2555)

2) เงินทุนดำเนินงาน (Operational Cost) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในช่วง 5 ปีแรก ปีละ 300,000 ดอลลาร์สหรัฐ โดยจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ สนับสนุนประเทศละ 75,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี ส่วนประเทศอาเซียน กลุ่มแรกสนับสนุน 8,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี และกลุ่มที่ 2 สนับสนุน 6,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี

ตารางที่ 3 เงินทุนดำเนินงานในช่วง 5 ปีแรก (พ.ศ. 2556–2560) และขยายต่ออีก 5 ปีถัดไป (พ.ศ. 2561–2565)

ประเทศบวกสาม	เหรียญสหรัฐฯ	ประเทศอาเซียน	เหรียญสหรัฐฯ
จีน	75,000	บรูไนดารุสซาลาม	8,000
ญี่ปุ่น	75,000	อินโดนีเซีย	8,000
เกาหลีใต้	75,000	มาเลเซีย	8,000
		ฟิลิปปินส์	8,000
		สิงคโปร์	8,000
		ไทย	8,000
		เวียดนาม	8,000
		กัมพูชา	6,000
		สปป. ลาว	6,000
		เมียนมา	6,000

ที่มา: ความตกลง APTERR (2555,2561)

3.1.1.4 กฎระเบียบ (Rules and Procedures)

กฎระเบียบในการดำเนินงานภายใต้ความตกลง APTERR จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ประกอบไปด้วย (1) กฎระเบียบการระบายและเติมเต็มข้าวสำรอง (Rules and Procedures of Release and Replenishment of Rice Reserve) (2) กฎระเบียบและการดำเนินงานของคณะมนตรี (Rules and Procedures of the APTERR Council) (3) กฎระเบียบและการดำเนินงานของสำนักเลขาธิการ APTERR (Rules and Procedures of the APTERR Secretariat) (4) คู่มือการจ้างงานผู้บริหารสำนักเลขาธิการ APTERR (Guidelines on the APTERR Executive Recruitment Procedures) (5) ระเบียบการบริหารงาน (Administrative Regulations) (6) กฎระเบียบการบริหารการเงิน (Rules and Procedures of Financial Management) (7) เอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ APTERR ได้แก่ เอกสารระเบียบวิธีปฏิบัติของสำนักเลขาธิการ APTERR (Subsidiary Regulations)

3.1.1.5 การติดตามและประเมินสถานการณ์ฉุกเฉินด้านอาหาร (Food Emergency Monitoring and Information: FEMI)

APTERR ได้กำหนดคู่มือการติดตามและประเมินสถานการณ์ฉุกเฉินด้านอาหาร (Food Emergency Monitoring and Information: FEMI) เพื่อใช้ในการเตรียมการเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาให้ความช่วยเหลือและเพื่อประเมินผลการดำเนินงาน ประกอบด้วย (1) การรวบรวมข้อมูล ติดตาม ประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์ด้านความมั่นคงอาหารของประเทศสมาชิก 13 ประเทศ (2) การจัดทำระบบเตือนภัยด้านความมั่นคงอาหาร และ (3) การปรับปรุงและรายงานระดับความมั่นคงอาหารรายไตรมาส

3.1.1.6 การสำรองข้าว (APTERR Rice Reserves)

APTERR กำหนดวิธีการสำรองข้าว แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) ข้าวสำรองในรูปสัญญา (Earmarked Reserve) เป็นข้าวสำรองฉุกเฉินของอาเซียน (AERR) ภายใต้ข้อตกลงการสำรองอาหารเพื่อความมั่นคงแห่งภูมิภาคอาเซียน (AFSR) ที่ทำไว้ตั้งแต่ปี 2522 ปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศได้มีสัญญาจะสำรองข้าวรวมทั้งสิ้น 87,000 ตัน โดยประเทศไทยสัญญาสำรองไว้ 15,000 ตัน และข้าวสำรองฉุกเฉินของประเทศบรูไนดารุสซาลามโดยจีนสำรองไว้จำนวน 300,000 ตัน ญี่ปุ่นสำรองไว้จำนวน 250,000 ตัน และเกาหลีสำรองไว้จำนวน 150,000 ตัน ดังนั้น ข้าวสำรองในรูปสัญญาของ APTERR มีจำนวนทั้งสิ้น 787,000 ตัน ซึ่งแนวทางดำเนินงานจะให้ประเทศสมาชิกจับคู่ทำสัญญาซื้อขายข้าวในราคาที่เหมาะสม รวดเร็ว ทันต่อการช่วยเหลือ ทั้งนี้ขึ้นกับข้อตกลงระหว่างคู่สัญญา

2) ข้าวสำรองจริง (Stockpiled Reserve) เป็นข้าวที่มีอยู่จริงหรือเงินสด ซึ่งองค์กรจะได้รับแบบให้เปล่าจากประเทศสมาชิกอาเซียนบรูไนดารุสซาลาม เพื่อนำไปช่วยเหลือประเทศสมาชิกอาเซียนบรูไนดารุสซาลามที่ประสบภัยพิบัติฉุกเฉินทางธรรมชาติรุนแรง หรือช่วยเหลือขาดความยากจนและอดอยากหิวโหยแก่ประชาชนในภูมิภาค

ตารางที่ 4 ปริมาณข้าวสำรองในรูปสัญญาของประเทศสมาชิก (Earmarked reserve)

ประเทศ	ปริมาณ (ตัน)
ประเทศอาเซียน	
บรูไนดารุสซาลาม	3,000
กัมพูชา	3,000
อินโดนีเซีย	12,000
สปป. ลาว	3,000
มาเลเซีย	6,000
เมียนมา	14,000
ฟิลิปปินส์	12,000
สิงคโปร์	5,000
ไทย	15,000

ประเทศ	ปริมาณ (ตัน)
เวียดนาม	14,000
ประเทศบราซิล	
จีน	300,000
ญี่ปุ่น	250,000
เกาหลีใต้	150,000
รวมทั้งสิ้น	787,000

ที่มา: ความตกลง APTERR (2555)

3.1.1.7 กลไกการระบายข้าว (Release Mechanism)

กลไกการระบายข้าวของ APTERR ได้กำหนดไว้ในกฎระเบียบการระบายและเติมเต็มข้าวสำรอง (Rules & Procedures of Release and Replenishment of Rice Reserve) ให้มีการดำเนินการระบายข้าว ได้ 3 โปรแกรม (Tier) ได้แก่

1) โปรแกรม 1 (Tier 1 Programme) คือการระบายข้าวสำรองในรูปสัญญา (Earmarked Reserve) โดยการทำสัญญาซื้อขายข้าวแบบการทำสัญญาซื้อขายไว้ก่อนเกิดภัยพิบัติ (Forward Contract) ซึ่งประเทศสมาชิกที่ต้องการสำรองข้าวไว้ในกรณีฉุกเฉินเพื่อบรรเทาการขาดแคลนอาหารในประเทศของตนจากเหตุภัยพิบัติจะแจ้งความจำนงค์มายังสำนักเลขาธิการ ฯ เพื่อให้สำนักเลขาธิการฯ กระจายความจำนงค์ดังกล่าวไปยังประเทศสมาชิกที่ต้องการขายข้าว (Supplying Country) หรือเรียกว่า ประเทศผู้ขายข้าว พิจารณาจับคู่ทำสัญญาซื้อขายข้าวกับประเทศสมาชิกที่ขอซื้อข้าว (Demanding Country) หรือเรียกว่าประเทศผู้ซื้อข้าว โดยจะเป็นการซื้อขายแบบเงินสด โดยมีการกำหนดราคา 2 ทางเลือก คือ ทางเลือก (1) กำหนดราคากันล่วงหน้า ณ เวลาที่ทำสัญญา โดยอ้างอิงราคาจากตลาดล่วงหน้าแห่งใดแห่งหนึ่ง (เช่น AFET, Thai White Rice 5%) หรือ ตามที่ผู้ซื้อ-ผู้ขายจะกำหนดร่วมกัน โดยสามารถเจรจาล่วงหน้ากันใหม่ ตามราคาตลาดที่เปลี่ยนแปลงไปได้ด้วย หรือ ทางเลือก (2) กำหนดราคา ณ วันที่ระบายข้าว โดยให้กำหนด Final Price อย่างสัมพันธ์กับ Reference Price (F.O.B price in US\$ corresponding to TH White 100% Grade 2 / TH White Rice 5%, 10%, 15%, 25% / TH Fragrant 100% / VN White Rice 5%, 10%, 15%, 25%) ทั้งนี้ การซื้อ-ขายข้าว จะมีผลก็ต่อเมื่อมีเงื่อนไขการเกิดภัยพิบัติข้างต้นเกิดขึ้น และมีการชำระเงินตามสัญญาซื้อขายในรูปเงินสด โดยทั่วไปสัญญาซื้อ-ขายล่วงหน้าดังกล่าวจะมีกำหนดระยะเวลา 3-5 ปี ทั้งนี้ ข้าวสำรองในรูปสัญญามีจำนวนทั้งสิ้น 787,000 ตัน โดยประเทศไทยสัญญาสำรองไว้ 15,000 ตัน เป็นปริมาณเพดาน

การจัดทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้า (Preparing a forward contract) ประเทศผู้ซื้อข้าวและประเทศผู้ขายข้าว ต้องทำข้อตกลงในสัญญาเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎระเบียบ (กรณีมีข้อตกลงที่แตกต่างต้องชี้แจงคำอธิบายให้สำนักเลขาธิการเสนอคณะมนตรีพิจารณาอนุมัติ) รายละเอียดในสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ต้องมีการระบุรายละเอียดต่างๆ ได้แก่ จำนวนข้าวที่ประเทศ ผู้ซื้อต้องการสั่งซื้อ (จำนวนข้าวต้องไม่เกินจำนวนที่ได้ตกลงสำรองข้าวทั้งหมด 787,000 ตัน) เกรดของข้าวที่ต้องการ ทำเรื่องที่ส่ง วิธีการกำหนดราคา ข้อกำหนดการชำระเงิน และการ

ส่งมอบ ซึ่งจะถูกกำหนดตามประเทศผู้ขายและประเทศผู้ซื้อ ทั้งนี้ สัญญาจะต้องมีกำหนดระยะเวลาที่ถูกต้อง และวันครบกำหนดสัญญา เมื่อหมดอายุสัญญา อาจจะขยายหรือทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าใหม่ ขึ้นกับการเจรจาต่อรอง ขณะเดียวกันประเทศผู้ขายข้าวและประเทศผู้ซื้อข้าวต้องมอบหมายหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการขายข้าว (Authorized Supplier) และหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการซื้อข้าว (Authorized Buyer) และการส่งมอบข้าว ซึ่งจะต้องมีการตกลงรูปแบบในการส่งมอบข้าว ระหว่างรูปแบบที่ (1) แบบ Free on Board หรือ FOB เป็นราคาที่รวมค่าใช้จ่ายทุกชนิด เช่น ค่าบรรจุหีบห่อ ค่าขนส่ง เป็นต้น โดยประเทศผู้ซื้อข้าวจะรับผิดชอบในการขนส่ง หรือรูปแบบที่ (2) แบบราคารวมค่าระวางและประกันสินค้า (Cost Insurance and Freight: CIF หรือ Cost and Freight: CFR) โดยประเทศผู้ขายข้าวจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการขนส่ง

เมื่อเกิดกรณีภัยพิบัติฉุกเฉิน ประเทศผู้ซื้อข้าวจะมีเอกสารคำขอระบายข้าวพร้อมแนบรายงานสถานการณ์ โดยอธิบายความรุนแรงของภัยพิบัติ และผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงและคาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้น ความเพียงพอของข้าวภายในประเทศ สำนักเลขานุการ ฯ จะส่งคำขอไปยังประเทศผู้ขายข้าว และให้คณะกรรมการอำนวยการระบายข้าวฯ โดยประเมินตามคู่มือการติดตามและประเมินสถานการณ์ฉุกเฉินด้านอาหาร (FEMI) ภายหลังจากการอนุมัติของคณะกรรมการแล้ว ประเทศผู้ซื้อข้าวและประเทศผู้ขายข้าวจะลงนามข้อตกลงการจัดซื้อระหว่างหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตดำเนินการซื้อข้าวและหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตดำเนินการขายข้าว ซึ่งข้อตกลงการจัดซื้อจะระบุรายละเอียดของคุณภาพและเกรดของข้าว ข้อกำหนดการส่งมอบ การชำระเงิน และราคาข้าวตามที่ได้ตกลงไว้ ทั้งนี้ หน่วยงานที่ได้รับอนุญาตจากประเทศผู้ขายต้องรับผิดชอบการจัดส่งและการส่งมอบข้าวตามจำนวนที่ได้ตกลงกันไว้ ในขณะที่หน่วยงานที่ได้รับอนุญาตจากประเทศผู้ซื้อจะช่วยอำนวยความสะดวกเมื่อเรือบรรทุกข้าวมาถึง การขนถ่ายสินค้า รวมถึงการขนส่งและการจัดเก็บข้าวสำรองสำหรับการชำระเงิน ต้องชำระภายใน 6 เดือนหลังจากจัดส่งข้าวถึงท่าเรือปลายทาง โดยผ่านระบบธนาคารวิธีรับรองตัวแลกเงิน (Documents Against Acceptance: D/A) ทั้งนี้ หลังจากดำเนินการระบายข้าวเสร็จสิ้น ประเทศผู้ขายข้าวจะรายงานต่อสำนักเลขานุการเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับคุณภาพ เกรดของข้าวที่จะส่งมอบและวันที่ดำเนินการ และประเทศผู้ซื้อข้าว จะรายงานเกี่ยวกับการขนถ่ายการจัดเก็บ และการชำระเงินของข้าวเมื่อมาถึง ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเมื่อส่งมอบ เพื่อนำผลการดำเนินงานฯ รายงานในการประชุมคณะกรรมการ

2) โปรแกรม 2 (Tier 2 Programme) คือการระบายข้าวสำรองในรูปสัญญา (Earmarked Reserve) โดยการทำสัญญาซื้อขายข้าวทันทีเมื่อเกิดภัยพิบัติ เป็นการระบายข้าวที่เกิดจากการทำสัญญาระหว่างประเทศผู้ซื้อกับประเทศผู้ขายในราคาและเงื่อนไขผ่อนปรน เช่น ผ่อนชำระ ซึ่งเมื่อเกิดภัยพิบัติ ประเทศผู้ซื้อจะแจ้งความจำเป็นในการซื้อข้าวมาที่สำนักเลขานุการ APTERR และสำนักงานเลขาธิการฯ จะกระจายความจำนังก่อไปยังประเทศสมาชิก APTERR ที่ต้องการขายข้าว โดยจะมีการทำสัญญาซื้อขายข้าวกันทันที และการชำระเงินตามสัญญาซื้อขายอาจจะอยู่ในรูปของเงินสดหรือการผ่อนชำระ (มีเงื่อนไขผ่อนปรน) กรณีนี้เป็นการซื้อขายข้าวสำรองในรูปของสัญญา คล้ายกับกรณีโปรแกรม 1 แต่ประเทศสมาชิกที่จะทำคำขอระบายข้าวตามโปรแกรม 2 เพื่อประกอบกับรายงานสถานการณ์ที่แสดงความต้องการข้าวในกรณีฉุกเฉินนั้น จะต้องเป็นประเทศผู้

ซื้อข้าวที่มีความต้องการในกรณีฉุกเฉินมากกว่าโปรแกรม 1 และประเทศดังกล่าวต้องไม่ใช่ประเทศผู้ซื้อข้าวในโปรแกรม 1

เมื่อเกิดภัยพิบัติฉุกเฉิน ประเทศผู้ซื้อข้าวจะแจ้งความจำนงและจำนวนของข้าวที่ต้องการขอซื้อมายังสำนักเลขาธิการ ฯ เพื่อดำเนินการตรวจสอบสถานการณ์ฉุกเฉินตามคู่มือ FEMI และส่งหนังสือแจ้งเวียนประเทศสมาชิกที่มีความต้องการขายข้าว เปรียบเทียบระหว่างประเทศผู้ซื้อข้าวและประเทศผู้ขายข้าว และเสนอคณะมนตรีเพื่อพิจารณา เมื่อได้รับอนุมัติจะมีการ ลงนามระหว่างหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายของประเทศผู้ขายข้าวและประเทศผู้ซื้อข้าว และเริ่มดำเนินการระบายข้าว ทั้งนี้ ขั้นตอนเตรียมการ ดำเนินการ จัดซื้อ และการรายงาน ติดตามและประเมินผลของโปรแกรม 2 ดำเนินการเช่นเดียวกับโปรแกรม 1 และการชำระเงินสามารถชำระในรูปแบบของเงินสด (Cash) หรือ เงินกู้ระยะยาว/การผ่อนชำระ (Long term loan) หรือชำระแบบไม่เต็มจำนวน (Grant) ขึ้นกับการตกลงร่วมกันของประเทศผู้ขายข้าวและประเทศผู้ซื้อข้าว ซึ่งข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในข้อตกลง หากเป็นกรณีการซื้อขายข้าวแบบไม่เต็มจำนวน (Grant) การกำหนดราคาซื้อขายจะขึ้นอยู่กับราคาตลาดระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับการกำหนดราคาตามโปรแกรม 1

3) โปรแกรม 3 (Tier 3 Programme) คือ การระบายข้าวสำรองจริง (Stockpiled reserve) แบบให้เปล่าเพื่อบรรเทาทุกข์ด้านมนุษยธรรม เมื่อประเทศสมาชิกมีการร้องขอ รวมถึงการช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความยากจนหรือลดปัญหาภาวะขาดสารอาหาร ซึ่งการบริจาคข้าวให้แก่ประเทศสมาชิก APTERR สามารถบริจาคเป็นข้าวสารหรือเงินสด (Stockpiled Rice/Cash) เพื่อสำรองไว้ก่อนเกิดภัยพิบัติ (Pre-positioned Stockpiled Rice) หรือ บริจาคหลังเกิดภัยพิบัติก็ได้ ซึ่งการร้องขอการระบายข้าวแบบบริจาคเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ

(1) การระบายข้าวเพราะเหตุภัยพิบัติ เมื่อเกิดภัยพิบัติประเทศสมาชิก APTERR จะแจ้งความจำนงขอรับบริจาคข้าวเพราะเหตุภัยพิบัติมายังสำนักเลขาธิการ APTERR และสำนักเลขาธิการ ฯ กระจายความจำนงดังกล่าวไปให้ประเทศสมาชิกทราบ เมื่อมีประเทศสมาชิกแสดงความยินดีที่จะบริจาคข้าวก็จะมีการทำสัญญาบริจาคข้าวระหว่างประเทศสมาชิกทั้งสอง โดยข้าวที่นำมาบริจาคจะเป็นส่วนที่สำรองไว้ในรูปของข้าวสำรองจริง

(2) การระบายข้าวเพื่อบรรเทาความยากจนหรือขจัดความหิวโหย เมื่อประเทศสมาชิกแสดงความจำนงขอรับบริจาคข้าวเพื่อบรรเทาความอดอยากหิวโหยเนื่องจากความยากจน โดยการจัดทำข้อเสนอเพื่อขอระบายข้าว ซึ่งข้อเสนอต้องมีรายละเอียดดังนี้ จำนวนและสถานที่ของผู้รับบริจาค การวิเคราะห์สถานการณ์เกี่ยวกับการบรรเทาความยากจนและความหิวโหย การแจกจ่ายข้าว รายงานผลกระทบของการบรรเทาความยากจนและความหิวโหย กำหนดกรอบเวลาแจกจ่าย หน่วยงานดำเนินการ หน่วยงานประสานงาน และการขนส่งวิธีอื่นๆ

ทั้งนี้ หากการระบายข้าวดังกล่าวมีปริมาณไม่เกิน 50 ตัน สำนักเลขาธิการ APTERR สามารถดำเนินการอนุมัติให้ประเทศสมาชิกมีคำขอให้ระบายข้าวแบบอัตโนมัติ (Automatic Trigger) พร้อมกับรายงานสถานการณ์ยืนยันผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินฉบับพลัน เป็นความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม รวมทั้งแนบผลกระทบที่ประเทศได้รับข้าวเพื่อรายงานสถานการณ์ แต่หากเป็นกรณีการระบายข้าวเกินกว่า 50 ตันขึ้นไป จะใช้วิธีการอนุมัติการระบายข้าวสำรองจริงแบบมีคำขอ (Request triggers) โดยคำขอจากประเทศสมาชิกล้วนจะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะ

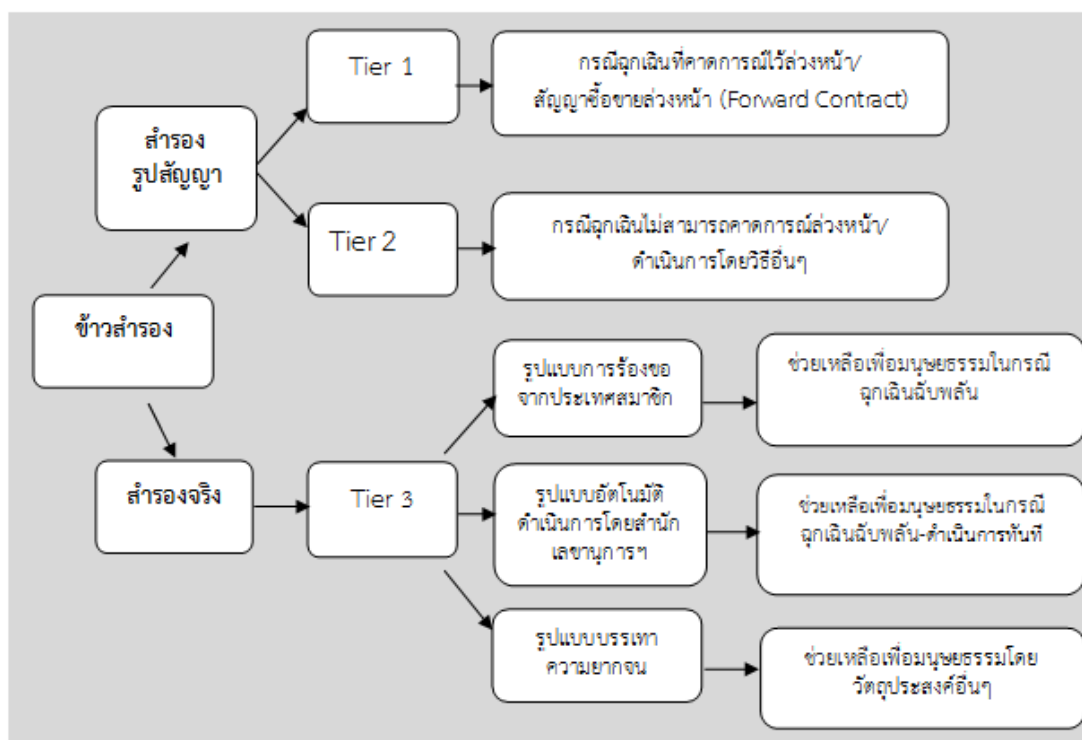
มนตรี APTERR และเมื่อได้รับอนุมัติ ข้าวจะถูกระบายให้กับประเทศผู้รับเพื่อดำเนินการระบายข้าวให้กับผู้ที่มีความต้องการทันที ทั้งนี้ สำนักเลขานุการ APTERR จะทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานสถานการณ์ที่แนบมากับคำขอ

สำหรับขั้นตอนการระบายข้าวตามโปรแกรม 3 นั้น ประเทศผู้รับบริจาคจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดเกี่ยวกับค่าขนส่ง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแจกจ่ายข้าวในประเทศให้กับผู้ประสบภัย (Delivery and Distribution) รวมทั้งชำระค่าภาษี และค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการบริจาค ทั้งนี้ แต่ละประเทศอาจได้รับการยกเว้นภาษีในกรณีเพื่อการบริจาค หรืออาจจะขอให้ประเทศ ผู้บริจาคหรือสำนักเลขานุการฯ เป็นผู้รับผิดชอบแทน และอาจขอความร่วมมือจากองค์กรในประเทศและระหว่างประเทศ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน (เช่น WPF) เพื่อดำเนินการขนส่งและแจกจ่ายข้าว ทั้งนี้ สำนักเลขานุการฯ และประเทศผู้รับบริจาค อาจทำการตกลงแลกเปลี่ยน (Swapping) ข้าวสำรองจริงไว้ล่วงหน้าเพื่อสต็อกข้าวในประเทศ ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดและเงื่อนไขของการแลกเปลี่ยน โดยสำนักเลขานุการฯ จะจัดซื้อข้าวจากหน่วยงานผู้ขายข้าว (Suppliers) ในประเทศผู้รับ หรืออาจจะสั่งซื้อจากประเทศเพื่อนบ้านโดยคำนึงถึงกฎหมายของประเทศผู้บริจาค และประเทศผู้รับบริจาค เพื่อให้การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักการจัดซื้อที่มีความสะดวก โปร่งใส มีการแข่งขัน และมีการตัดสินใจแบบองค์รวม กรณีไม่สามารถหาหน่วยงานจัดซื้อได้ สำนักเลขานุการฯ จะหารือกับประเทศผู้รับเพื่อดำเนินการจัดซื้อโดยตรง โดยสำนักเลขานุการฯ จะส่งคำขอการประเมินราคาข้าว รายชื่อผู้ขาย ปริมาณ เกรดของข้าว และข้อกำหนดอื่นๆ ผู้ขายที่เสนอราคาได้ต่ำที่สุดจะได้ดำเนินการสั่งซื้อข้าว ทั้งนี้ การตัดสินใจขั้นสุดท้ายขึ้นกับผู้จัดการทั่วไปของสำนักเลขานุการฯ กับความเห็นชอบจากประเทศผู้รับบริจาค

ในกรณีการบริจาคข้าวให้แก่ประเทศสมาชิก APTERR เป็นข้าวสำรองจริง (Stockpiled Rice) เพื่อสำรองไว้ก่อนเกิดภัยพิบัติ (The Pre-Positioned Stockpiled Rice System under Tier 3 Programme) เพื่อให้สามารถช่วยเหลือประเทศผู้ประสบภัยพิบัติในประเทศได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น สามารถดำเนินการโดยประเทศผู้บริจาคจัดทำและสั่งซื้อเสนอและคำขอการบริจาคสำหรับระบบการสำรองข้าวไว้ล่วงหน้าให้กับคณะมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติข้อเสนอและอนุมัติให้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือไว้ล่วงหน้า ต่อจากนั้นสำนักเลขานุการฯ จะประกาศเพื่อจัดหาประเทศเจ้าภาพในการสำรองข้าว (ประเทศผู้รับบริจาค) เพื่อคัดเลือกและลงนามความตกลงกับประเทศเจ้าภาพแล้วส่งมอบข้าวในประเทศเจ้าภาพเก็บรักษาต่อไป ซึ่งประเทศเจ้าภาพจัดเก็บสามารถดำเนินการภายใต้กฎระเบียบการระบายและเติมเต็มข้าวสำรอง ดังนี้ (1) กรณีเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินในช่วงระยะเวลาการจัดเก็บ ซึ่งการระบายข้าวที่เก็บในประเทศเจ้าภาพจะสามารถดำเนินการระบายข้าวสำรองได้ในกรณีฉุกเฉิน โดยส่งคำขอเป็นหนังสือทางการสำหรับระบายข้าวสำรองรวมถึงรายงานสถานการณ์ เพื่อสำนักเลขานุการ APTERR จะหารือและประเมินคำขอของประเทศผู้ขอรับฯ โดยพิจารณาจากการเกิดภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินฉับพลัน และปริมาณของข้าวสำรอง ทั้งนี้ สำนักเลขานุการฯ สามารถอนุมัติดำเนินการระบายข้าว ปริมาณไม่เกิน 50 ตันได้ทันที แต่ถ้ากรณีมากกว่า 50 ตัน จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะมนตรี หรือ (2) กรณีไม่เกิดภัยพิบัติฉุกเฉินในช่วงระยะเวลาการจัดเก็บ หากหมดอายุการจัดเก็บ (Expiration of the Storage Agreement) ซึ่งกำหนดไว้ 12 เดือนแล้ว สำนักเลขานุการฯ สามารถดำเนินการโดยการแลกเปลี่ยนหรือขาย (Swapping or Sale) หรือ

ระบายข้าวเพื่อบรรเทาความยากจนหรือขาดแคลนอาหาร จากนั้นประเทศผู้รับจะดำเนินการวิเคราะห์และประเมินแผนการดำเนินงาน และส่งรายงานสุดท้ายของประเทศผู้รับให้กับสำนักเลขานุการ ฯ เพื่อรายงานผลการดำเนินงานกับคณะมนตรีต่อไป

ทั้งนี้ จะสามารถสรุปกลไกการระบายข้าวของ APTERR (Release Mechanism) เป็นแผนภาพดังนี้



3.1.2 ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของ APTERR

นับตั้งแต่ปี 2554 ถึงพ.ศ. 2561 การดำเนินงานช่วยเหลือข้าวฉุกเฉินของ APTERR ดำเนินการแล้ว 2 รูปแบบ คือการช่วยเหลือประเทศสมาชิกแบบซื้อขายข้าวล่วงหน้า (โปรแกรม 1) เพียงสองครั้ง และการดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นการช่วยเหลือแบบการระบายข้าวภายใต้ โปรแกรม 3 เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยในประเทศสมาชิกใน 7 ประเทศ คือ กัมพูชา ลาว เมียนมา อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนาม รวมเป็นปริมาณข้าวทั้งหมด 39,513 ตัน ซึ่งบริจาคโดยประเทศสมาชิก APTERR ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย ไทย จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ สำหรับโปรแกรม 2 ยังไม่เคยมีการดำเนินงาน มีสาเหตุมาจากความไม่สะดวกในทางปฏิบัติ หากเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น ประเทศผู้ประสบภัย จะเลือกใช้วิธีรับบริจาคข้าวผ่านโปรแกรม 3 ซึ่งรวดเร็วกว่าการรอจับคู่ทำสัญญาซื้อขายข้าว⁷ มีรายละเอียดผลการดำเนินงานดังนี้

⁷ สัมภาษณ์ ชาญพิทยา ฉิมพาลี, ผู้จัดการทั่วไปสำนักเลขานุการองค์กรสำรองข้าวของฉุกเฉินอาเซียนบวกสาม, 5 กรกฎาคม 2562.

3.1.2.1 การช่วยเหลือประเทศสมาชิกแบบซื้อขายข้าว (การทำสัญญาซื้อขายข้าวตามโปรแกรม 1)

มีการดำเนินงานมาแล้ว 2 ครั้ง ดังนี้

1) พ.ศ. 2552–2553 (ค.ศ. 2009–2010) ประเทศเวียดนามได้ดำเนินการขายข้าวสำรองในรูปสัญญาภายใต้โครงการ EAERR ให้ประเทศฟิลิปปินส์ จำนวน 10,000 ตัน โดยได้มีการลงนามในบันทึกความตกลง (MOA) ระหว่างรัฐต่อรัฐเมื่อเดือนธันวาคม 2552 และทำสัญญาซื้อขายข้าวเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2553 และส่งมอบข้าวถึงท่าเรือมะนิลา เมื่อเดือนมีนาคม 2553

2) พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018) ประเทศญี่ปุ่นในฐานะผู้เสนอขาย (Supplying Country) ทำสัญญาซื้อขายข้าวล่วงหน้ากับประเทศฟิลิปปินส์ (Demanding Country) จำนวน 10,000 ตัน โดยได้มีการลงนามในบันทึกความตกลง (MOC) ระหว่างรัฐต่อรัฐ เมื่อเดือนตุลาคม 2561 นับว่าเป็นการทดลองการดำเนินงานภายใต้ Tier 1 ของ APTERR ซึ่งสัญญาซื้อขายนี้จะมีอายุ 3 ปี (ตุลาคม 2561–ตุลาคม 2564) โดยระบุเงื่อนไขหากฟิลิปปินส์ประสบภัยพิบัติรุนแรงหรือมีการร้องขอภายใต้ MOC ก็จะมีการส่งมอบข้าวในรูปสัญญานี้ ทั้งนี้ ญี่ปุ่นมีกำหนดจะหารือกับฟิลิปปินส์เกี่ยวกับรายละเอียดอื่นเพิ่มเติมในสัญญาในช่วงประมาณเดือนกันยายน 2562 ต่อไป⁸

3.1.2.2 การช่วยเหลือประเทศสมาชิกแบบมอบข้าวแบบให้เปล่า (การบริจาคข้าวตามโปรแกรม 3)

มีการดำเนินการมาแล้วหลายครั้งต่อเนื่องนับจากเริ่มดำเนินโครงการ EAERR ในปี 2547 (ค.ศ. 2004) จนถึงปัจจุบันภายใต้ความตกลง APTERR ดังนี้

1) พ.ศ. 2547–2551 (ค.ศ. 2004–2008) โครงการนำร่อง EAERR ได้มอบข้าวซึ่งได้รับบริจาคจากประเทศญี่ปุ่นเพื่อช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่ประสบภัย รวมทั้งเพื่อจัดความอดอยาก หิวโหย และยากจนให้กับประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ กัมพูชา เมียนมา และ สปป.ลาว รวมประมาณ 2,000 ตัน

2) พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) ประเทศไทยบริจาคข้าว 520 ตัน เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพายุไต้ฝุ่นในประเทศฟิลิปปินส์ โดยประเทศไทยส่งมอบข้าว เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2553

3) พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) ประเทศญี่ปุ่นได้บริจาคข้าว 347 ตัน เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพายุไต้ฝุ่นใน สปป.ลาว

4) พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) ประเทศญี่ปุ่นบริจาคเงินเป็นจำนวน 50,000 เหรียญสหรัฐฯ และนำเงินบริจาค ซื้อข้าวสาร 50 ตัน และข้าวสาลีพร้อมรับประทานจำนวน 31,000 กระป๋อง เพื่อช่วยเหลือประเทศไทยจากเหตุอุทกภัย

5) พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) ประเทศญี่ปุ่นได้บริจาคข้าวสาร 200 ตัน เพื่อบรรเทาความยากจนและความหิวโหยในประเทศอินโดนีเซีย

⁸ สัมภาษณ์ Okuhira Kenji, ผู้เชี่ยวชาญประจำสำนักเลขานุการองค์การสำรองข้าวของฉุกเฉินอาเซียนสาม, 5 กรกฎาคม 2562.

6) พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013) ประเทศญี่ปุ่นได้บริจาคข้าว 230 ตัน เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพายุไต้ฝุ่นโบฟาในประเทศฟิลิปปินส์ และบริจาคข้าวสาร 230 ตัน เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้งและน้ำท่วมใน สปป. ลาว

7) พ.ศ.2556 (ค.ศ. 2013) สมาชิก APTERR ได้นำข้าวที่ได้รับบริจาคจากประเทศสมาชิกไปช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยนในประเทศฟิลิปปินส์ จำนวนทั้งสิ้น 6,730 ตัน ประกอบด้วยข้าวจากประเทศไทยบริจาค 5,000 ตัน จีนบริจาค 800 ตัน มาเลเซียบริจาค 350 ตัน และญี่ปุ่นบริจาค 580 ตัน

8) พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) ญี่ปุ่นบริจาคข้าวสารองจริงไว้ล่วงหน้าจำนวน 450 ตัน โดยจัดเก็บที่กัมพูชา 210 ตัน และฟิลิปปินส์ 240 ตัน

9) พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) ญี่ปุ่นบริจาคข้าวสารองจริงไว้ล่วงหน้าจำนวน 450 ตัน โดยจัดเก็บที่ลาว 225 ตัน และฟิลิปปินส์ 225 ตัน

10) พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016) มีประเทศบริจาคข้าวสารองจริงไว้ล่วงหน้า 2 ประเทศ ได้แก่ (1) ญี่ปุ่น บริจาคข้าว 500 ตัน โดยจัดเก็บที่เมียนมา และ (2) เกาหลี การบริจาคข้าว จำนวน 750 ตัน จัดเก็บในกัมพูชา 250 ตัน และเมียนมา จำนวน 500 ตัน ในจังหวัดย่างกุ้ง

11) พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017) มีประเทศผู้บริจาคข้าว 2 ราย คือ ญี่ปุ่น ให้การสนับสนุนการดำเนินการระบายข้าวตามโปรแกรมที่ 3 บริจาคข้าว จำนวน 450 ตัน ให้กับฟิลิปปินส์จำนวน 225 ตัน และ สปป. ลาวจำนวน 225 ตัน นอกจากนี้ยังบริจาคข้าวสารองจริงไว้ล่วงหน้าให้แก่ประเทศเมียนมาจำนวน 500 ตัน โดยได้ดำเนินการระบายข้าวในเดือนมีนาคม 2561 จำนวน 311.47 ตัน และที่เหลือ 188.523 ตันจัดเก็บในโกดัง สำหรับประเทศเกาหลีบริจาคข้าวตามโปรแกรม 3 จำนวน 10,000 ตัน เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยไต้ฝุ่น Damray ในประเทศเวียดนาม และให้การสนับสนุนการดำเนินการบริจาคข้าวสารองจริงไว้ล่วงหน้าให้แก่กัมพูชาจำนวน 250 ตัน และเมียนมาจำนวน 500 ตัน

12) พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018) มีประเทศผู้บริจาค 2 ประเทศ คือ ญี่ปุ่น และเกาหลี บริจาคข้าวทั้งหมด จำนวน 15,593 ตัน ซึ่งดำเนินการแล้ว 11,433 ตัน คงเหลือ 4,160 ตัน โดยญี่ปุ่นดำเนินการระบายข้าวตามโปรแกรมที่ 3 บริจาคข้าว จำนวน 950 ตัน ให้กับฟิลิปปินส์ เมียนมา และ สปป. ลาว ส่วนเกาหลีได้ให้การสนับสนุนการดำเนินการระบายข้าวตามโปรแกรมที่ 3 บริจาคข้าวจำนวน 10,483 ตัน ให้กับกัมพูชา เมียนมา สปป. ลาว และเวียดนาม

ตารางที่ 5 ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของการระบายข้าวสารองจริงภายใต้โปรแกรม 3 ของ APTERR

ปี	วัตถุประสงค์ในการบริจาค	ประเทศผู้บริจาค (Donor Country)	ประเทศผู้รับบริจาค (Recipient Country)	ปริมาณ (ตัน)
2547	บรรเทาความยากจน	ญี่ปุ่น	สปป. ลาว	13.37
2548	อุทกภัย	ญี่ปุ่น	อินโดนีเซีย	100
2548	ภูเขาไฟระเบิดและพายุไต้ฝุ่น	ญี่ปุ่น	ฟิลิปปินส์	930.24

ปี	วัตถุประสงค์ ในการบริจาค	ประเทศผู้บริจาค (Donor Country)	ประเทศผู้รับบริจาค (Recipient Country)	ปริมาณ (ตัน)
2550	อุทกภัยและบรรเทา ความยากจน	ญี่ปุ่น	กัมพูชา	379.76
2551	อุทกภัย	ญี่ปุ่น	อินโดนีเซีย	186.5
2551	พายุไซโคลนนาเกิส	ญี่ปุ่น	เมียนมา	164
2552	พายุไต้ฝุ่น/อุทกภัย	ไทย	ฟิลิปปินส์	520
2553	พายุไต้ฝุ่นไต้ฝุ่น	ญี่ปุ่น	สปป. ลาว	347
2554	อุทกภัย	ญี่ปุ่น	ไทย	50 และข้าวพร้อม รับประทาน 31,000 กระป๋อง
2555	บรรเทาความยากจน และความหิวโหย	ญี่ปุ่น	อินโดนีเซีย	200
2556	พายุไต้ฝุ่นโบฟา	ญี่ปุ่น	ฟิลิปปินส์	230
2556	ภัยแล้งและน้ำท่วม	ญี่ปุ่น	สปป. ลาว	230
2556	พายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน	ไทย จีน มาเลเซีย ญี่ปุ่น	ฟิลิปปินส์	6,730 (ไทย 5,000 ตัน จีน 800 ตัน มาเลเซีย 350 ตัน ญี่ปุ่น 580 ตัน)
2557	บรรเทาความยากจน (ข้าวสารจริงไว้ ล่วงหน้า)	ญี่ปุ่น	กัมพูชา	210
			ฟิลิปปินส์	240
2558	บรรเทาความยากจน (ข้าวสารจริงไว้ ล่วงหน้า)	ญี่ปุ่น	กัมพูชา	225
			ฟิลิปปินส์	225
2559	บรรเทาความยากจน (ข้าวสารจริงไว้ ล่วงหน้า)	ญี่ปุ่น	เมียนมา	500
		เกาหลี	เมียนมา	500
			กัมพูชา	250
2560	ภัยพิบัติฉุกเฉินและ อุทกภัย ดินถล่ม	ญี่ปุ่น	ฟิลิปปินส์	225
			สปป. ลาว	225
		เกาหลี	เวียดนาม	10,000
	บรรเทาความยากจน/ อุทกภัย/มนุษยธรรม (ข้าวสารจริงไว้ ล่วงหน้า)	ญี่ปุ่น	เมียนมา	500
		เกาหลี	กัมพูชา	250
			เมียนมา	500

ปี	วัตถุประสงค์ ในการบริจาค	ประเทศผู้บริจาค (Donor Country)	ประเทศผู้รับบริจาค (Recipient Country)	ปริมาณ (ตัน)
2561	อุทกภัย/ดินถล่ม	ญี่ปุ่น	ฟิลิปปินส์	225
			สปป. ลาว	311.48
			เมียนมา	225
	ไต้ฝุ่น Damray	เกาหลี	กัมพูชา	250
			เมียนมา	233
			เวียดนาม	10,000

หมายเหตุ: ปี 2547–2552 ช่วงโครงการ EAERR

ปี 2555 ช่วงเตรียมการก่อตั้ง APTERR และ

ปี 2556 ช่วงที่เป็นองค์กรถาวรแล้ว

ที่มา: เว็บไซต์ www.apterr.org และผลการประชุมคณะมนตรี APTERR ครั้งที่ 7 มาเลเซีย (2562)

3.2 บทบาทของไทยต่อการดำเนินงานภายใต้ APTERR

ผู้ศึกษาได้ศึกษาบทบาทการดำเนินงานของไทยภายใต้ APTERR แบ่งออกเป็นสองช่วง คือ ช่วง พ.ศ. 2545–2554 ซึ่งอยู่ในช่วงการดำเนินโครงการ EAERR และช่วง พ.ศ. 2555–2561 ซึ่งได้มีการพัฒนาเป็นองค์กรถาวรภายใต้ความตกลง APTERR ดังนี้

3.2.1 ช่วง พ.ศ. 2545–2554

3.2.1.1 บทบาทในการเป็นผู้ร่วมดำเนินงานก่อตั้งระบบสำรองข้าวในภูมิภาค

นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) ที่ได้ร่วมลงนาม “ข้อตกลงว่าด้วยการสำรองอาหารเพื่อความมั่นคงแห่งภูมิภาคอาเซียน” (ASEAN Food Security Reserve Agreement: AFSR) และร่วมกันจัดตั้งระบบข้าวสำรองฉุกเฉินของอาเซียน (AERR) โดยไทยได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นเลขาธิการคณะกรรมการสำรองอาหารเพื่อความมั่นคงแห่งภูมิภาคอาเซียน (AFSRB) รวมถึงได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสำรองอาหารแห่งอาเซียนขึ้นเมื่อเดือนสิงหาคม 2524 เป็นหน่วยงานอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และยังคงดำเนินการอยู่จนถึงปัจจุบัน

3.2.1.2 บทบาทในการร่วมดำเนินงานในระบบสำรองข้าวของภูมิภาค

ตามหลักเกณฑ์การดำเนินงานของระบบสำรองข้าวตามโครงการนำร่องสำรองข้าวเอเชียตะวันออกเฉียง (EAERR) ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกกำหนดปริมาณข้าวสำรองในรูปแบบสัญญา (Earmarked Reserve) เพื่อเตรียมไว้ช่วยเหลือประเทศสมาชิกยามเกิดภัยพิบัติฉุกเฉิน ซึ่งประเทศไทยได้เข้าไปมีส่วนร่วมให้การสนับสนุนปริมาณข้าวสำรองฉุกเฉินเก็บไว้ที่สต็อกของรัฐบาลจำนวน 15,000 ตัน สำหรับเตรียมช่วยเหลือประเทศสมาชิกยามเกิดภัยพิบัติฉุกเฉิน และยังคงสนับสนุนปริมาณข้าวสำรองจำนวนนี้ต่อเนื่องจนมาเป็นองค์กรถาวรในชื่อองค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสาม (APTERR)

3.2.1.3 บทบาทในการเข้าร่วมเป็นผู้บริจาคข้าวสำรองเพื่อช่วยเหลือประเทศสมาชิกผู้ประสบภัยพิบัติ

ประเทศไทยได้มีโอกาสเข้าร่วมดำเนินการในการระบายข้าวสำรองเพื่อช่วยเหลือประเทศสมาชิกผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉินรวม 2 ครั้ง คือ

1) ในปี 2552 ไทยได้บริจาคข้าว 520 ตัน เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพายุไต้ฝุ่นในประเทศฟิลิปปินส์ เป็นการดำเนินงานการบริจาคข้าวผ่านกลไก EAERR โดยองค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์ จัดส่งข้าวขาว 25% รวม 520 ตัน ตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2548 ให้แก่รัฐบาลฟิลิปปินส์

2) ปี พ.ศ.2556 ได้นำข้าวที่ได้รับบริจาคจากประเทศสมาชิกไปช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยนในประเทศฟิลิปปินส์ จำนวน 5,000 ตัน ร่วมกับข้าวบริจาคจากประเทศจีน 800 ตัน มาเลเซีย 350 ตัน และญี่ปุ่น 580 ตัน รวมข้าวสารทั้งสิ้น 6,730 ตัน ในกรณีนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2556 อนุมัติงบประมาณเพื่อจัดซื้อข้าวขาว 5% จำนวน 5,000 ตัน ในประเทศสำหรับการบริจาค รวมค่าดำเนินการเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยในประเทศฟิลิปปินส์ และมอบหมายให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อข้าวขาว 5% บรรจุถุงเพื่อส่งข้าวไปถึงท่าเรือของฟิลิปปินส์

3.2.1.4 บทบาทในการเป็นผู้รับการช่วยเหลือในฐานะผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน

ในปี 2554 ประเทศไทยประสบอุทกภัยครั้งใหญ่ซึ่งหลายพื้นที่ทั่วประเทศและได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมซึ่งเป็นเวลานาน จนเกิดปัญหาที่ประชาชนไม่สามารถจัดหาอาหารโดยเฉพาะข้าวในภาวะภัยพิบัติดังกล่าวได้ ประเทศไทยจึงได้ร้องขอความช่วยเหลือ โดยได้รับการช่วยเหลือจากประเทศญี่ปุ่นบริจาคข้าวสำรองจริง (Stockpiled) ในรูปเงินสด (cash) มูลค่า 50,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ผ่านสำนักเลขาธิการ APTERR เพื่อจัดซื้อข้าวสารจำนวน 50 ตันในประเทศไทย และข้าวสอยพร้อมรับประทานจำนวน 31,000 กระป๋อง สำหรับแจกจ่ายช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในประเทศไทยผ่านสภาเกษตรกรไทย

3.2.1.5 บทบาทในการได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ประสานการดำเนินงานและกำกับดูแลโครงการนำร่อง EAERR

สืบเนื่องจากมติที่ประชุม AMAF+3 ครั้งที่ 1 เมื่อปี 2544 ได้รับมอบหมายให้ประเทศไทยทำหน้าที่เป็นประเทศผู้ประสานงานและกำกับดูแลโครงการร่วมกับญี่ปุ่นในการดำเนินงานโครงการนำร่อง EAERR โดยญี่ปุ่นเป็นผู้สนับสนุนเงินทุน ส่วนประเทศไทยได้ให้การสนับสนุนในด้านสิ่งของ (In kind) โดยจัดสรรพื้นที่ส่วนหนึ่งของอาคารสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรให้เป็นสถานที่ตั้งของสำนักงาน และมอบหมายบุคลากรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการอีกหน้าที่หนึ่ง ทำหน้าที่ประสานข้อมูลที่ได้รับรายงานจากประเทศสมาชิกเกี่ยวกับสภาวะการผลิตและการค้าข้าวในภูมิภาค รวมถึงสถานการณ์เตือนภัย (Warning) ในเรื่องการผลิตสินค้าอาหารหลักต่างๆ (Staple Food) มาวิเคราะห์และจัดทำเป็นรายงานสถานการณ์การผลิตและสถานการณ์ฉุกเฉินของข้าวในภูมิภาคส่งให้สมาชิกเป็นรายไตรมาส

3.2.1.6 บทบาทในการได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยประสานงานหลักดำเนินการจัดทำยกร่างเอกสารความตกลง APTERR

สืบเนื่องจากมติที่ประชุม AMAF+3 ครั้งที่ 8 เมื่อปี 2552 ที่ประชุมได้มีมติให้พัฒนาโครงการนำร่องระบบสำรองข้าวเอเชียตะวันออกเฉียง (EAERR) เพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรถาวรในอนาคตก็ได้มอบหมายให้ไทยในฐานะประเทศผู้ประสานงานหลักในการร่วมดำเนินการยกร่างโครงการนำร่อง EAERR ร่วมกับญี่ปุ่น เป็นเจ้าภาพดำเนินการจัดทำร่างเอกสารความตกลง APTERR ร่วมกับหน่วยงานที่ปรึกษาต่างๆ เช่น ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB) สำนักเลขาธิการอาเซียนและผู้เชี่ยวชาญจากญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งในระหว่างที่ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยประสานงานหลักในการดำเนินงานจัดทำรายละเอียดและยกร่างเอกสารความตกลงฯ จัดทำข้อเสนอแนวทางดำเนินงานของ APTERR ให้มีความโปร่งใส มุ่งเน้นการจัดตั้งให้เป็นองค์กรสำรองข้าวของภูมิภาคอาเซียนบวกสามที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการสำรองข้าวเพื่อช่วยเหลือกรณีฉุกเฉินและเพื่อมนุษยธรรม สร้างความเชื่อมั่นร่วมกันของสมาชิกที่จะส่งเสริมการฟื้นฟูเศรษฐกิจในประเทศและภูมิภาค รวมถึงความเป็นปึกแผ่นมั่นคงของกลุ่มประเทศอาเซียนบวกสาม สนับสนุนเพื่อเสริมสร้างการเป็นฐานการผลิตข้าวของแต่ละประเทศสมาชิก ส่งเสริมเสถียรภาพของราคาข้าว และยึดมั่นในหลักการว่าการดำเนินการของ APTERR ต้องไม่กระทบต่อตลาดค้าขายข้าวระหว่างประเทศในภาวะปกติ ซึ่งไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนบวกสามโดยการสนับสนุนของญี่ปุ่น ได้ดำเนินการจัดทำร่างเอกสารความตกลง APTERR จนสำเร็จและรัฐมนตรีอาเซียนด้านการเกษตรและป่าไม้และรัฐมนตรีของจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ได้ร่วมกันลงนามในเอกสารความตกลงการสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสาม (APTERR Agreement) เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2554 และผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2555

3.2.2 ช่วง พ.ศ. 2555-2561

3.2.2.1 บทบาทในการเข้าร่วมการลงนามความตกลงองค์กรสำรองข้าวอาเซียนบวกสาม (ความตกลง APTERR) และการสนับสนุนการดำเนินงานตามความตกลงฯ

เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามความตกลง APTERR ที่ได้กำหนดแผนการดำเนินงานว่าจะมีการร่วมลงนามในเอกสารความตกลง APTERR ตามกำหนด ประเทศไทยจึงได้เตรียมการและดำเนินงานตามกระบวนการภายในประเทศ ได้แก่ การเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบเอกสารร่างความตกลงฯ และอนุมัติให้มีการลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการประชุม AMAF+3 โดยได้มีการดำเนินงานดังนี้

1) การเสนอเรื่องต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2553 เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเอกสารความตกลง APTERR ซึ่งในขณะนั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ชี้แจงประเด็นสำคัญที่เป็นข้อกังวลเกี่ยวกับการกำหนดแหล่งกำเนิดของข้าวที่จะนำมาเป็นข้าวสำรองของ APTERR ว่าควรเป็นข้าวที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศสมาชิกทั้ง 13 ประเทศเท่านั้น เพื่อป้องกันการนำข้าวนอกภูมิภาคมาใช้ระบายนโยบายภายใต้เงื่อนไขของ APTERR อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ บรูไน และเวียดนามซึ่งเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่เหมือนประเทศไทย ยืนยันให้ตัดประเด็นการกำหนดแหล่งกำเนิดข้าวออกจากความตกลง ด้วยเหตุผลว่าการปกป้องข้าวในประเทศ ASEAN โดยการกำหนดแหล่งกำเนิดข้าวนั้นจะเป็นการเน้นการค้าไม่ใช่เพื่อช่วยเหลือกรณีฉุกเฉินตามเจตนารมณ์ของความตกลง และอาจขัดกับระเบียบการค้าสินค้าภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) จึงมีมติเห็นชอบให้ตัดประเด็นการกำหนดถิ่นกำเนิดข้าวออกจากความตกลง

APTERR แต่เห็นชอบให้กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง APTERR ให้ชัดเจนว่าจะเป็นการช่วยเหลือยามฉุกเฉิน (Emergency) เพื่อมนุษยธรรม (Humanitarian) และไม่มีผลบิตเป็นการค้าข้าวในตลาดปกติ นอกจากนี้ ในการบริหารจัดการจะดำเนินการภายใต้ระเบียบที่จะเขียนขึ้นมา (ระเบียบการระบายข้าวและเติมเต็มข้าวสำรองของ APTERR) และตัดสินใจโดยคณะมนตรี APTERR ที่ต้องมีฉันทามติ (Consensus) ดังนั้นการใช้ข้าวจากภายนอกจะไม่ได้ หากสมาชิกของประเทศใดประเทศหนึ่งไม่เห็นด้วย⁹ นอกจากนี้ ยังเสนอขออนุมัติการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการ ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve (APTERR) ช่วงเตรียมการที่สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และขออนุมัติหลักการให้ประเทศไทยเสนอขอจัดตั้งสำนักเลขาธิการ APTERR เป็นการถาวรเมื่อความตกลง APTERR มีผลผูกพันแล้ว รวมถึงอนุมัติให้นำข้าวที่ไทยสำรองไว้ (Earmarked Reserve) จำนวน 15,000 ตัน ภายในความตกลง ASEAN Food Security Reserve (AFSR) มาใช้เป็น Earmarked Reserve ของ APTERR นอกจากนี้ขอให้อนุมัติการบริจาคเงินเข้ากองทุนที่ใช้เฉพาะดอกผล (EF) 107,500 เหรียญสหรัฐฯ และบริจาคเงินทุนดำเนินการ (OC) ปีละ 8,000 เหรียญสหรัฐฯ สำหรับการดำเนินงานในช่วง 5 ปีแรก (พ.ศ. 2556–2560) และอนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ลงนามในความตกลง APTERR ในคราวการประชุม AMAF+3 ครั้งที่ 10 เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2553 ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา

2) ภายหลังจากมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2553 เอกสารความตกลง APTERR ก็ยังไม่สามารถลงนามได้ในคราวการประชุม AMAF+3 ครั้งที่ 10 เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2553 ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา เนื่องจากประเทศสิงคโปร์ได้ขอแก้ไขความตกลงวรรค 5 มาตรา 7 โดยให้เหตุผลว่าการให้ประเทศบวกสาม (Plus Three Countries) ซึ่งเป็นประเทศคู่เจรจาสามารถเป็นประธานการประชุม APTERR Council ด้วยนั้น จะทำให้เสียความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) ดังนั้นมติที่ประชุม AMAF+3 ครั้งที่ 10 จึงมอบให้ SOM Leader ทุกประเทศไปร่วมกันพิจารณาแก้ไขวรรค 5 มาตรา 7 เกี่ยวกับการเป็นประธานคณะมนตรี APTERR โดยให้มีการหมุนเวียนปีต่อปีระหว่างประเทศสมาชิกโดยเรียงลำดับตามตัวอักษร และแก้ไขความตกลงวรรค 6 มาตรา 7 ว่าด้วยวาระการประชุมคณะมนตรี APTERR ที่จะมีปีละครั้ง เว้นแต่ประธานจะเรียกหรือคณะมนตรีจากประเทศสมาชิกหากมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาเร่งด่วน และให้นำเสนอต่อที่ประชุม AMAF+3 เพื่อให้ความเห็นชอบและลงนามความตกลงฯ ตามเรื่องที่ได้รับมอบหมายจากแถลงการณ์ของประธานที่ประชุมสุดยอดผู้นำประเทศอาเซียน ครั้งที่ 18 เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2554 ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย ได้เร่งให้มีการลงนามเพื่อจัดตั้งองค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียน+3 อย่างถาวรโดยเร็ว ภายในปี 2554 กำหนดการลงนามความตกลงฉบับแก้ไขจะมีขึ้นเมื่อเสร็จสิ้นในการประชุม AMAF+3 ครั้งที่ 11 ในวันที่ 7 ตุลาคม 2554 ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย ในการนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้ดำเนินการหารือและขอความเห็นจากกับกระทรวงการต่างประเทศ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อเอกสารความตกลง APTERR เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2554 และรัฐมนตรีเกษตรอาเซียนและประเทศบวกสามได้ร่วมลงนามในความตกลง

⁹ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, หนังสือ ที่ กษ 1319/7113 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2553 เรื่องการจัดตั้งองค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียน+3 (ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve: APTERR)

APTERR หลังการประชุม AMAF+3 ครั้งที่ 11 ในวันที่ 7 ตุลาคม 2554 ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย

3.2.2.2 บทบาทในการเป็นประเทศเจ้าภาพในการจัดตั้งสำนักงานเลขานุการ APTERR

สืบเนื่องจากที่ประเทศไทยโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านการเกษตรและป่าไม้ที่กรุงเทพฯ ครั้งที่ 2 เมื่อเดือนตุลาคม 2545 ให้เป็นประเทศผู้ประสานงานหลักในการดำเนินโครงการนำร่อง EAERR และเมื่อสิ้นสุดตามระยะเวลาดำเนินการของโครงการแล้ว ที่ประชุม AMAF+3 ครั้งที่ 9 ในปี 2552 ณ ประเทศบรูไน ได้ลงมติจะจัดตั้ง APTERR เป็นองค์กรถาวรโดยให้มีความต่อเนื่องจากโครงการ EAERR และที่ประชุมก็ได้ยินดีที่ประเทศไทยเสนอตัวเป็นประเทศเจ้าภาพเพื่อเป็นที่ตั้งของสำนักเลขานุการ APTERR โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ได้มอบพื้นที่บางส่วนของอาคารซึ่งเดิมเป็นสถานที่ตั้งของโครงการ EAERR ให้เป็นสถานที่ตั้งชั่วคราวของสำนักงาน APTERR และต่อมา ที่ประชุม AMAF+3 ครั้งที่ 12 เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2555 ณ กรุงเวียงจันทน์ สปป. ลาว ได้มีฉันทานุมัติให้ประเทศไทยเป็นประเทศเจ้าภาพในการจัดตั้งสำนักงานเลขานุการองค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve Secretariat: APTERR Secretariat) เรียกโดยย่อว่า “สำนักเลขานุการ APTERR” ขึ้นที่ประเทศไทย โดยสถานะบุคคลตามกฎหมายของสำนักเลขานุการ APTERR จะต้องเป็นไปตามกฎหมายของประเทศไทยตามที่ระบุไว้ในความตกลง APTERR ทั้งนี้ ประเทศไทยได้จัดตั้งสำนักเลขานุการ APTERR อย่างเป็นทางการขึ้นที่สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2556 โดยมีสถานะเป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างรัฐตามความตกลง APTERR

3.2.2.3 บทบาทในการดำเนินการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสำนักงานเลขานุการ APTERR

สืบเนื่องจากมติที่ประชุม AMAF+3 ครั้งที่ 12 เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2555 ณ กรุงเวียงจันทน์ สปป. ลาว ได้มีฉันทานุมัติให้ประเทศไทยเป็นประเทศเจ้าภาพในการจัดตั้งสำนักงานเลขานุการ APTERR ขึ้นที่ประเทศไทย โดยสถานะบุคคลตามกฎหมายของสำนักเลขานุการ APTERR จะต้องเป็นไปตามกฎหมายของประเทศไทยตามที่ระบุไว้ในข้อ 8 ของความตกลง APTERR เพื่อให้สำนักเลขานุการ APTERR มีสภาพบุคคล (ตามความตกลงฯ) และให้ได้รับสิทธิพิเศษและการอำนวยความสะดวกตามข้อเสนอของประเทศไทยในการเสนอตัวเป็นประเทศที่ตั้ง จนได้มีประกาศ “พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสำนักงานเลขานุการองค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสาม พ.ศ. 2559” ลงในราชกิจจานุเบกษา มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 สิงหาคม 2559 แล้ว ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสำนักงานเลขานุการองค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสาม พ.ศ. 2559 มีสาระสำคัญ ในการกำหนดให้สำนักเลขานุการองค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสามเป็นนิติบุคคล และให้ถือว่ามีภูมิลำเนาในประเทศไทย ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับรายได้จากการดำเนินงานตามที่ประมวลรัษฎากรกำหนด ได้รับการยกเว้นอากรตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากรสำหรับข้าวที่นำเข้าเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามความตกลงการสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสาม ให้ผู้จัดการทั่วไปและรองผู้จัดการทั่วไปของ

สำนักเลขาธิการฯ ซึ่งมีได้มีสัญญาชาติไทยได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเฉพาะในส่วนที่ได้รับจากสำนักเลขาธิการฯ ตามที่ประมวลรัษฎากรกำหนด รวมถึงเจ้าหน้าที่อื่น ซึ่งมีได้มีสัญญาชาติไทยที่ปฏิบัติงานให้แก่สำนักเลขาธิการฯ จะได้รับการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับจากกฎหมายฉบับนี้ เป็นการกำหนดให้สำนักเลขาธิการฯ มีสถานะนิติบุคคลตามกฎหมาย และกำหนดเอกสิทธิ์และการอำนวยความสะดวกเท่าที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ในการปฏิบัติงานเพื่อช่วยสนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจของสำนักเลขาธิการฯ ในการช่วยเหลือประเทศสมาชิก

3.2.2.4 บทบาทของการเป็นสมาชิกองค์กรและได้รับข้อมูลข่าวสาร

หนึ่งในหน้าที่ตามระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการ APTERR คือการรายงานการติดตามสถานการณ์ฉุกเฉินและข้อมูลสารสนเทศ (Food Emergency Monitoring and Information: FEMI) ซึ่งสำนักเลขาธิการ APTERR จะดำเนินการจัดทำและวิเคราะห์ข้อมูลและเสนอรายงานไปยังประเทศสมาชิกเป็นรายไตรมาส เพื่อแจ้งข้อมูลสำหรับการเตรียมการ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ และเพื่อประเมินการดำเนินงาน โดยเอกสารดังกล่าวจะมีเนื้อหาประกอบด้วย (1) การรวบรวมข้อมูล ติดตาม ประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์ด้านความมั่นคงอาหารของประเทศสมาชิก 13 ประเทศ (2) การจัดทำระบบเตือนภัยด้านความมั่นคงอาหาร และ (3) การปรับปรุงและรายงานระดับความมั่นคงอาหารรายไตรมาส ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาวางแผนเพื่อการจัดทำนโยบายและแผนงานด้านการผลิต การจัดการด้านการตลาดข้าว รวมถึงการสำรองข้าวในประเทศ ทั้งนี้ การดำเนินงานเพื่อจัดทำรายงาน FEMI เจ้าหน้าที่เทคนิคของสำนักเลขาธิการฯ จะสืบค้นข้อมูลจากแหล่งสารสนเทศทางการเกษตรที่เป็นที่ยอมรับ เช่น USDA FAO และข้อมูลจากโครงการระบบสารสนเทศเพื่อความมั่นคงอาหารแห่งภาคพื้นอาเซียน (ASEAN Plus Three Food Security Information System: AFSIS)¹⁰ ซึ่งเป็นแหล่งที่ให้บริการข้อมูลด้านการผลิต การค้าและติดตามสถานการณ์สินค้าเกษตรและอาหารหลักของภูมิภาคอาเซียน¹¹

¹⁰ สัมภาษณ์ ขาญพิทยา นิมาลี, ผู้จัดการทั่วไปสำนักเลขาธิการองค์กรสำรองข้าวของฉุกเฉินอาเซียนบวกสาม, 5 กรกฎาคม 2562.

¹¹ โครงการระบบสารสนเทศเพื่อความมั่นคงด้านอาหารแห่งภาคพื้นอาเซียน (ASEAN Food Security Information System: AFSIS) จัดตั้งขึ้นจากความร่วมมือระหว่างสมาชิกอาเซียนบวกสาม โดยมีสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเป็นหน่วยบริหารจัดการและดำเนินงานโครงการ เริ่มดำเนินงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง ประเทศญี่ปุ่น เพื่อจัดทำฐานข้อมูลความมั่นคงทางอาหารของสินค้าเกษตรและอาหารหลัก (Staple food) ของภูมิภาคอาเซียนบวกสาม ประกอบด้วย ข้าว ถั่วเหลือง มันสำปะหลัง อ้อยโรงงาน และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และจัดทำระบบการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างประเทศสมาชิก และจัดการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรแก่ประเทศสมาชิก

3.3 เหตุจูงใจและผลประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินงานของไทยภายใต้ APTERR

ประเด็นความท้าทายด้านความมั่นคงอาหารเป็นปัญหาสำคัญหนึ่งที่มีผลกระทบต่อการรักษาเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศในภูมิภาคอาเซียนและบวกสาม นอกจากนี้ ในภูมิภาคเอเชียยังมีข้าวเป็นสินค้าสำคัญและเป็นอาหารหลักของประชาชนในภูมิภาค ประกอบกับในอุตสาหกรรมการผลิตข้าวในภูมิภาคนี้ มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากและส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้ไม่สูงนัก ทำให้ข้าวเป็นสินค้าที่มีความซับซ้อนและมีความอ่อนไหวมาก ซึ่งในภูมิภาคอาเซียนมีปริมาณและความสามารถในการผลิตข้าวแตกต่างกันไป ทั้งที่เป็นประเทศผู้ผลิตข้าวได้มากเหลือเพื่อ (Surplus) เช่น เมียนมา เวียดนาม และไทย ประเทศที่ผลิตข้าวแต่ไม่เพียงพอกับความต้องการบริโภค ต้องพึ่งพิงการนำเข้า เช่น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์และมาเลเซีย และประเทศที่ไม่ได้เป็นผู้ผลิตข้าว เช่น บรูไน และสิงคโปร์ และแม้อาเซียนจะมีข้าวจำนวนมาก บางประเทศก็มีปัญหาการจัดการผลผลิตส่วนเหลือที่มีมากต้องมีการสต็อกไว้จำนวนมาก ซึ่งข้าวจำนวนมากดังกล่าวย่อมกระทบต่อราคาข้าว ส่งผลให้ราคาข้าวในภูมิภาคไม่มีเสถียรภาพ รวมถึงความแปรปรวนของภัยธรรมชาติที่มีแนวโน้มของการเกิดภัยบ่อยครั้งขึ้นและรุนแรงมากขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพการผลิตข้าวในภูมิภาค ทำให้ราคาข้าวมีความเคลื่อนไหวขึ้นลงไม่แน่นอน กระทบต่อความสามารถในการซื้อข้าวและการเข้าถึงอาหารของประเทศที่เป็นผู้ที่ต้องพึ่งพิงการนำเข้า และประเทศที่มีประชากรรายได้น้อยจำนวนมาก ทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางอาหาร และส่งผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระดับประเทศและระดับภูมิภาคต่อเนื่องกัน ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศผู้ผลิตข้าวและเป็นผู้นำด้านการส่งออกข้าวรายใหญ่ของโลก และในแต่ละปีก็มีการผลิตข้าวในปริมาณมากเกินความต้องการบริโภคในประเทศ ซึ่งปริมาณอุปทานข้าวส่วนเกินมักส่งผลกระทบต่อระดับราคาข้าวในประเทศและการค้าขายในตลาดต่างประเทศของไทย จึงเห็นว่าเป็นโอกาสในการสร้างความใกล้ชิดและหาช่องทางในการระบายสินค้าข้าวของไทยผ่านการดำเนินงานภายใต้โครงการนี้ในอนาคต จึงได้พิจารณาเข้าร่วมดำเนินการต่อเนื่องมาจนได้รับการพัฒนาจัดตั้งเป็นองค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสาม (APTERR) เพื่อสำรองข้าวยามฉุกเฉินในการช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนของประเทศสมาชิก ลดปัญหาความยากจนและส่งเสริมความมั่นคงด้านอาหารให้แก่ภูมิภาคอันจะส่งผลดีต่อภาวะเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนในภูมิภาคในอนาคต ภายใต้หลักคิดเดียวกันกับประเทศสมาชิกอาเซียน ตามหลักการของข้อตกลงว่าด้วยการสำรองอาหารเพื่อความมั่นคงแห่งภาคพื้นอาเซียน (AFSR) ที่ว่า “ประเทศสมาชิกอาเซียนจะร่วมมือกันพัฒนาโครงการทั้งระดับชาติและระดับภูมิภาคในกระบวนการผลิตสินค้าบริโภคพื้นฐานเพื่อสร้างความมั่นคงอาหารและสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านอาหารเพื่อให้ภูมิภาคอาเซียนมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ”

จากการจำแนกบทบาทการดำเนินงานของไทยภายใต้ APTERR ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545–2561 ที่ผ่านมา จะสามารถวิเคราะห์เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับการเข้าไปมีบทบาทภายใต้ APTERR ได้ดังนี้

3.3.1 ผลประโยชน์ด้านการยอมรับและไว้วางใจจากประเทศสมาชิก และภาพลักษณ์เชิงบวกในด้านการเป็นประเทศนำในด้านความมั่นคงด้านอาหารในระดับภูมิภาคและในระดับโลก

สืบเนื่องจากการดำเนินบทบาทของไทยที่ในการเป็นผู้ร่วมดำเนินงานก่อตั้งระบบสำรองข้าวในภูมิภาค นับตั้งแต่ที่ได้ร่วมลงนาม “ข้อตกลงว่าด้วยการสำรองอาหารเพื่อความมั่นคงแห่ง

ภูมิภาคอาเซียน” (ASEAN Food Security Reserve Agreement: AFSR) และร่วมกันจัดตั้งระบบข้าวสำรองฉุกเฉินของอาเซียน (AERR) ปี พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) และได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นเลขาธิการคณะกรรมการสำรองอาหารเพื่อความมั่นคงแห่งภูมิภาคอาเซียน (AFSRB) รวมไปถึงการได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ประสานการดำเนินงานร่วมดำเนินการกับญี่ปุ่นเพื่อจัดทำร่างโครงการนำร่องระบบสำรองข้าวเอเชียตะวันออก (EAERR) ต่อเนื่องจนถึงการได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยหลักในการจัดทำร่างเอกสารความตกลง APTERR รวมถึงการให้ความเห็นชอบให้ประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพในการเป็นที่ตั้งของสำนักเลขานุการ APTERR ตามลำดับ แสดงให้เห็นถึงประเทศสมาชิก APTERR มีความไว้วางใจ เชื่อมั่นและยอมรับในศักยภาพในการดำเนินงานบริหารจัดการข้าวของไทย น่าจะเป็นผลมาจากพื้นฐานการเป็นประเทศผลิตและส่งออกข้าวรายใหญ่ที่มีประสิทธิภาพและทักษะในการบริหารจัดการข้าวของไทย ภาคเอกชนไทยยังมีความเชี่ยวชาญในการค้าข้าวและมีดำเนินงานอย่างใกล้ชิดกับภาครัฐ จึงทำให้ประเทศไทยสามารถนำความเชี่ยวชาญและทักษะในการบริหารจัดการข้าวมาช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของ APTERR จนได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิก

นอกจากนี้ ท่าทีที่ประเทศได้แสดงออกผ่านการดำเนินงานในการสนับสนุนการดำเนินงานของ APTERR ในช่วงที่ผ่านมา อาทิ การเสนอตัวเป็นประเทศเจ้าภาพในการเป็นที่ตั้งของสำนักงานเลขานุการ APTERR ด้วยการจัดเตรียมพื้นที่สำหรับใช้เป็นสำนักงานพร้อมสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นรวมถึงค่าใช้จ่ายสำหรับสาธารณูปโภคพื้นฐานและกำลังคน การดำเนินงานในการอนุวัติกฎหมายภายในประเทศตามความตกลงระหว่างประเทศและตามข้อเสนอของไทย โดยได้ตราพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสำนักงานเลขานุการ APTERR เพื่อให้สำนักเลขานุการมีสภาพบุคคลในประเทศที่ตั้งและได้รับสิทธิพิเศษและการอำนวยความสะดวกที่จำเป็นตามกฎหมายไทยแก่สำนักเลขานุการฯ และเจ้าหน้าที่ชาวต่างชาติให้สามารถปฏิบัติงานได้ลุล่วงตามวัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวได้รับความชื่นชมและพึงพอใจจากประเทศสมาชิก APTERR ต่อการที่ไทยได้แสดงออกถึงความตั้งใจและมุ่งมั่นปฏิบัติตามความตกลงและข้อเสนอที่ให้ไว้อย่างแข็งขัน อันจะเป็นผลดีต่อการปฏิบัติงานขององค์กร APTERR ให้มีความต่อเนื่อง ไม่มีภาวะหยุดชะงัก นับเป็นการแสดงท่าทีเชิงบวกของไทยในการส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงด้านอาหารของภูมิภาคเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติฉุกเฉิน เสริมสร้างภาพลักษณ์ของประเทศไทยในฐานะผู้มียุทธศาสตร์นำในด้านความมั่นคงด้านอาหารในระดับภูมิภาคและในระดับโลก

3.3.2 ผลประโยชน์ด้านการบริหารจัดการข้าวระดับประเทศและระดับภูมิภาค สร้างโอกาสในการพัฒนาไทยให้เป็นศูนย์กลางการค้าข้าวของภูมิภาค

การที่ประเทศไทยได้รับมอบหมายจากประเทศสมาชิกให้เป็นหน่วยงานหลักในการประสานการดำเนินงานเกี่ยวกับการสำรองข้าวฉุกเฉินของภูมิภาคอาเซียนโดยการปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขาธิการของคณะกรรมการสำรองอาหารเพื่อความมั่นคงแห่งภูมิภาคอาเซียน (AFSRB) เป็นประเทศเจ้าภาพที่ตั้งสำนักเลขานุการ APTERR และเป็นหน่วยประสานการดำเนินงานหลักของโครงการระบบสารสนเทศเพื่อความมั่นคงด้านอาหารแห่งภาคพื้นอาเซียน (AFSIS) ที่มีเป้าหมายให้ประเทศสมาชิกมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเชิงลึกที่เป็นประโยชน์และการระบุด้านการแก้ปัญหาและข้อกังวลด้านความมั่นคงด้านอาหารภายในภูมิภาคเพื่อตรวจสอบความมั่นคงด้านอาหารจากมุมมองแบบองค์รวมระดับภูมิภาคแทนที่จะเป็นเพียงแค่ระดับประเทศนั้น ซึ่งคาดว่าจะส่งผลทำให้ไทยได้มีโอกาสเป็นศูนย์กลาง

ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการสำรองข้าว การทบทวนประเมินสถานการณ์การสำรองข้าว การพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของปริมาณข้าวฉุกเฉินและบทบัญญัติข้อตกลง ซึ่งจะนำมาใช้ประโยชน์ในการวางแผนการจัดการผลิตและการตลาดข้าวในภูมิภาค ช่วยสนับสนุนการยกระดับความสามารถในการค้าข้าวของผู้ประกอบการไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการค้าข้าวของภูมิภาคในอนาคต อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบันนี้ APTERR และ AFSIS ยังไม่ได้ดำเนินงานด้านการเป็นศูนย์กลางแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านความมั่นคงอาหารตามเป้าประสงค์อย่างเต็มที่ ทั้งนี้อาจเป็นผลจากสาเหตุที่โครงการ AFSIS ประสบปัญหาการรวบรวมเก็บข้อมูลสินค้าอาหารหลัก 5 ชนิดภายใต้โครงการจากประเทศสมาชิกตามกำหนดเวลาที่เหมาะสม ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการติดตามและประเมินผลสถานการณ์ความมั่นคงอาหารของภูมิภาค และการจัดทำระบบเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning) ซึ่งจะเป็ผลงานที่สำคัญของ AFSIS ที่จะนำมาใช้เป็นฐานข้อมูลสำคัญในการจัดทำรายงานสถานการณ์ความมั่นคงด้านอาหารของข้าวในภูมิภาคอาเซียนบวกสามของ APTERR ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3.3 ผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ

การวิเคราะห์ผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจที่ไทยจะได้รับจากการเข้าร่วมกิจกรรมการค้าดำเนินงานภายใต้ APTERR แยกได้ 2 ดังนี้

3.3.3.1 ผลประโยชน์ในรูปการเงิน โดยพิจารณาจากการที่ไทยสนับสนุนการค้าดำเนินงานภายใต้ APTERR ในช่วงที่ผ่านมาซึ่งมีทั้งที่เป็นรูปแบบของผู้ให้และผู้รับ กล่าวคือ ไทยได้เคยเข้าร่วมกิจกรรมการระบายข้าวเพื่อช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่ประสบภัยพิบัติ ตามโปรแกรม 3 การบริจาคข้าวแบบให้เปล่ารวม 2 ครั้ง ได้แก่ (1) การขออนุมัติการระบายข้าวในสต็อกของรัฐที่เกิดจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรังของรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2548 โดยองค์การคลังสินค้า จัดส่งข้าวขาว 25% รวม 520 ตัน ให้แก่รัฐบาลฟิลิปปินส์ และ (2) การขออนุมัติงบประมาณเพื่อจัดซื้อข้าวขาว 5% จำนวน 5,000 ตัน สำหรับการบริจาคเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยในประเทศฟิลิปปินส์ และมอบหมายให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อข้าวขาว 5% ในประเทศบรรจุถุงเพื่อส่งข้าวไปถึงท่าเรือของฟิลิปปินส์ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นวิธีการหนึ่งที่จะเป็นการระบายข้าวออกจากสต็อกของรัฐ และลดภาระการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐในการเก็บรักษาข้าวในสต็อกในประเทศได้ส่วนหนึ่ง ในขณะเดียวกัน ไทยยังเคยมีบทบาทเป็นผู้รับความช่วยเหลือในกรณีเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2545 โดยได้รับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นบริจาคข้าวสำรองจริงในรูปเงินสด (cash) มูลค่า 50,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ผ่านสำนักเลขานุการ APTERR เพื่อจัดซื้อข้าวสารในประเทศไทยจำนวน 50 ตัน และข้าวสอยพร้อมรับประทานจำนวน 31,000 กระป๋อง สำหรับแจกจ่ายช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในประเทศไทยผ่านสภาเกษตรกรไทย ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้ประสบภัยในประเทศไทย และยังทำให้ประเทศไทยมีรายได้จากการขายข้าวสาร 50 ตันและข้าวสอยพร้อมรับประทาน รวมเป็นมูลค่า 50,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ

3.3.3.2 ผลประโยชน์ในการรักษาเสถียรภาพของระบบราคาข้าวทั้งในและต่างประเทศ และไม่ส่งผลกระทบต่อการค้าข้าวระหว่างประเทศในภาวะปกติ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการกำหนดปริมาณข้าวสำรองในรูปสัญญา (Earmarked Stock) ของ APTERR เป็นเครื่องมือหนึ่งในการกำหนดเพดานสูงสุดของปริมาณข้าวที่จะสามารถทำการซื้อขายในระบบสำรอง

ข้าวนี้ โดยหากมีการทำสัญญาซื้อขายข้าวผ่านโปรแกรม 1 หรือโปรแกรม 2 คู่สัญญาจะต้องทำสัญญาซื้อขายข้าวได้ในปริมาณ ไม่เกินกว่าปริมาณข้าวสำรองที่ผูกพันไว้ เพื่อช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการซื้อขายข้าวในระบบสำรองข้าวส่งผลกระทบทางลบต่อตลาดการค้าข้าวปกติ เนื่องจากบางประเทศสมาชิกแม้จะมีปริมาณข้าวส่วนเกิน (Surplus) ในประเทศจำนวนมาก ก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากช่องทางนี้เพื่อขายข้าวในปริมาณที่มากเกินไปกว่าที่สัญญาไว้ อีกทั้งการขึ้นตอนดำเนินงานภายใต้ความตกลง APTERR เกี่ยวกับการระบายและเติมเต็มข้าวสำรองที่ระบุไว้ ประเทศผู้ซื้อข้าวผ่านโปรแกรม 1 หรือโปรแกรม 2 จะต้องระบุให้ชัดเจนว่าต้องการซื้อข้าวจากประเทศสมาชิกใด ในปริมาณที่กำหนดนั้น นอกจากนี้ ระบบการพิจารณาเพื่อการระบายข้าวและเติมเต็มข้าวสำรองของ APTERR จะใช้หลักการฉันทามติ ซึ่งจะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการช่วยควบคุมการนำข้าวจากนอกกลุ่มประเทศสมาชิกไม่สามารถนำเข้ามาซื้อขายและระบายในภูมิภาค เป็นการช่วยปกป้องข้าวในภูมิภาคอาเซียนบวกสาม สนับสนุนให้เกิดความเข้มแข็งของตลาดค้าข้าวในภูมิภาค ไม่ถูกแทรกหรือแย่งส่วนแบ่งตลาดจากประเทศผู้ค้าข้าวรายใหญ่จากนอกภูมิภาค เช่น อินเดียหรือสหรัฐอเมริกา ที่อาจเข้ามาเสนอขายข้าวให้กับประเทศในภูมิภาคยามเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินผ่านโปรแกรม 1

3.3.4 ผลประโยชน์ในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศ

การที่มีสำนักงานขององค์กรระหว่างประเทศ หน่วยงานและโครงการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงด้านอาหารจำนวนมากมีที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย เช่น สหประชาชาติ (United Nation: UN) โครงการอาหารโลก (World Food Program: WFP) องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization: FAO) ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) สำนักเลขานุการคณะกรรมการสำรองอาหารเพื่อความมั่นคงแห่งภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Food Security Reserve Board: AFSRB) และสำนักเลขานุการโครงการระบบสารสนเทศเพื่อความมั่นคงด้านอาหารแห่งภาคพื้นอาเซียน (ASEAN Food Security Information System: AFSIS) ถือเป็นความได้เปรียบที่จะช่วยให้ประเทศไทยในฐานะผู้ประสานการดำเนินงานหลักของ APTERR สามารถขยายเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศกับองค์กรดังกล่าว เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของ APTERR และประเทศไทยในประเด็นการส่งเสริมความมั่นคงอาหารในอนาคตได้ และขยายไปสู่การสนับสนุนการทำงานของ APTERR

3.3.5 ผลประโยชน์ในการสร้างโอกาสการพัฒนาความร่วมมือด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

การจัดทำรายงานการติดตามสถานการณ์ฉุกเฉินและข้อมูลสารสนเทศ (Food Emergency Monitoring and Information: FEMI) ซึ่งสำนักเลขานุการ APTERR เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลและเสนอรายงานข้อมูล ติดตาม ประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์ด้านความมั่นคงอาหารของประเทศสมาชิก 13 ประเทศ การจัดทำระบบเตือนภัยด้านความมั่นคงอาหาร และรายงานระดับความมั่นคงอาหารรายไตรมาส ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาวางแผนเพื่อการจัดทำนโยบายและแผนงานด้านการผลิต การจัดการด้านการตลาดข้าว รวมถึงการสำรองข้าวในประเทศ ได้นำข้อมูลจากโครงการระบบสารสนเทศเพื่อความมั่นคงด้านอาหารแห่งภาคพื้นอาเซียน (ASEAN Food Security Information System: AFSIS) ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อจัดทำรายงาน ทั้งนี้ จะเป็นโอกาสที่ดีในการแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนบวกสามและกับองค์กรระหว่างประเทศด้านการจัดทำระบบสารสนเทศเพื่อความมั่นคงอาหารอื่น เพื่อยกระดับความสามารถในการปฏิบัติงานของ

บุคลากรในโครงการ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยและประเทศสมาชิกให้สามารถปฏิบัติการด้านข้อมูลและการนำเข้าข้อมูลเข้าสู่ระบบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น หากบุคลากรได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะด้านการจัดทำข้อมูลสารสนเทศมากขึ้น ย่อมสามารถดำเนินงานในการจัดส่งข้อมูลที่ดีเพื่อเข้าสู่ระบบข้อมูลสารสนเทศด้านความมั่นคงอาหารของภูมิภาคอาเซียนบวกสามที่เป็นประโยชน์และสามารถใช้อ้างอิงในการวางแผนนโยบายด้านความมั่นคงอาหารและการสำรองอาหารของภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งผลการดำเนินงานที่เกิดประโยชน์และได้รับความสนใจจากองค์กรต่างๆ ย่อมส่งผลดีต่อโครงการ AFSIS ให้ได้รับการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกอาเซียนบวกสามในด้านโครงการความร่วมมือ งบประมาณและการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย ที่อาจยกระดับขึ้นเป็นองค์การด้านการจัดทำระบบสารสนเทศเพื่อความมั่นคงอาหารของอาเซียนบวกสามในอนาคต

3.3.6 ประโยชน์ในการพัฒนาศักยภาพบุคลากรของไทย

จากการที่ไทยได้เข้าร่วมให้การสนับสนุนการดำเนินงานของ APTERR โดยการสนับสนุนในรูปของสถานที่และบุคลากร โดยมอบหมายให้ข้าราชการของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เข้าร่วมปฏิบัติงานในฐานะผู้แทนของไทยที่เป็นหน่วยงานประสานงานหลัก นับเป็นการสร้างโอกาสในการเรียนรู้และพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานสำหรับบุคลากรของไทยให้ได้รับการฝึกฝนและสร้างประสบการณ์ในการทำงานร่วมกับองค์กรระดับภูมิภาคหรือกลไกการทำงานในระดับกลุ่ม Intergovernmental

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

องค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสาม หรือ APTERR เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศกับประเทศบวกสาม ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ เป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกที่ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกหนึ่งในการดำเนินงานในลักษณะการพึ่งพาช่วยเหลือและเกื้อกูลกันระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อช่วยบรรเทาผลกระทบในยามเกิดภัยพิบัติและการขาดแคลนอาหาร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสำรองข้าวซึ่งเป็นสินค้าสำคัญและเป็นอาหารหลักที่สำคัญของประชาชนในภูมิภาคอาเซียนบวกสาม ไว้ช่วยเหลือกัน ในกรณีที่ประเทศสมาชิกประสบภัยพิบัติฉุกเฉินและเพื่อบรรเทาความทุกข์ยาก ซึ่งเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารให้กับภูมิภาค โดยไม่กระทบต่อการค้าข้าวในตลาดปกติ ตลอดจนแก้ไขปัญหาความยากจนและขาดแคลนอาหารในประเทศสมาชิก ซึ่งประเทศไทยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นผู้ประสานการดำเนินงานตั้งแต่เริ่มเป็นโครงการนำร่องระบบสำรองข้าวในเอเชียตะวันออก (EAERR) และมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามกิจกรรมของโครงการ ร่วมให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกด้วยการร่วมระดมข้าวในรูปแบบของการบริจาคเพื่อช่วยเหลือสมาชิกยามเกิดภัยพิบัติฉุกเฉิน รวมถึงการได้รับความช่วยเหลือจากสมาชิกในการบริจาคเงินเพื่อซื้อข้าวผ่านกลไก APTERR เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยครั้งใหญ่ในไทยเมื่อปี พ.ศ. 2554 ตลอดจนมีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานผลักดันให้โครงการ นำร่องฯ พัฒนาและได้รับความเห็นชอบให้จัดตั้งเป็นองค์กรถาวรที่มีลักษณะเป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก และดำเนินงานตามความตกลง APTERR ในการจัดตั้งสำนักเลขาธิการ APTERR ในประเทศไทยตามที่ได้เสนอกับประเทศสมาชิกไว้ในปัจจุบัน เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ไทยคาดหวังจะผลักดันโอกาสในการยกระดับให้เป็นศูนย์กลางข้อมูลด้านการผลิตและการค้าข้าวเพื่อสนับสนุนให้ไทยการเป็นศูนย์กลางการค้าข้าวของภูมิภาค และใช้เป็นโอกาสในการระบายข้าวและขยายตลาดข้าวของไทย นอกเหนือจากจะต้องการเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารให้แก่ภูมิภาคอาเซียนบวกสามแล้ว ยังหวังว่าประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการเตรียมการสำหรับกำหนดแนวทางการดำเนินงานของไทยภายใต้ APTERR เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อไทยมากขึ้นในอนาคต ผู้ศึกษาจึงขอสรุปประเด็นผลการศึกษาในบทที่ 3 พร้อมข้อเสนอแนะ ดังนี้

4.1 สรุปผลการศึกษา

การเข้าร่วมดำเนินงานของไทยภายใต้ APTERR ซึ่งได้มีดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลากว่า 17 ปี น่าจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในหลายด้าน ดังนี้

4.1.1 ประโยชน์ในเชิงภาพลักษณ์ที่ดีและการได้รับความไว้วางใจจากประเทศสมาชิก

ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ผลิตข้าวและสินค้าเกษตรรายใหญ่ ที่มีคุณภาพสูง และเป็นผู้ส่งออกอาหารที่สำคัญของโลก ได้เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะประเทศประสานการ

ดำเนินงานหลักและประสานการดำเนินงานกับประเทศสมาชิก APTERR เพื่อสนับสนุนกิจกรรมในการส่งเสริมความมั่นคงอาหารในภูมิภาค และมีผลการดำเนินงานที่เห็นชัดเจนเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง ทั้งในด้านการร่วมกิจกรรมระยะยาว การจัดตั้งสำนักงานเลขานุการ และการดำเนินการด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สามารถใช้เป็นแบบอย่างในการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติที่ดีกับต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศที่สนใจ แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของประเทศไทยในการผลักดัน การเสริมสร้างความมั่นคงอาหารในภูมิภาค เป็นประเทศที่มีบทบาทนำด้านการเป็นผู้ผลิตและผู้ส่งออกข้าวและอาหารที่สนับสนุนและให้ความสำคัญกับความมั่นคงด้านอาหาร จึงส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในระดับภูมิภาคและระดับสากล อย่างไรก็ตาม การแสดงบทบาทสนับสนุนการดำเนินงานของไทยภายใต้ APTERR ในช่วงที่ผ่านมา จะเกิดขึ้นภายใต้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงด้านอาหารของอาเซียนและอาเซียนบวกสาม ซึ่งมีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบหลัก โอกาสที่หน่วยงานอื่นที่มีภารกิจในการช่วยเหลือประชาชนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศอื่น เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และองค์กรภาคประชาชนในประเทศไทยที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับ APTERR เพื่อใช้เป็นกลไกในการเสนอความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งในประเทศและต่างประเทศยังไม่มากเท่าที่ควร

4.1.2 โอกาสในการผลักดันให้ไทยเป็นศูนย์กลางการค้าข้าวของภูมิภาค

ความคาดหวังหนึ่งของการเข้าร่วมเป็นสมาชิกและดำเนินกิจกรรมภายใต้ APTERR ของไทย คือได้มีโอกาสในการรับทราบรายงานสถานการณ์การผลิต การตลาด การบริโภค และการสำรองข้าวฉุกเฉินของประเทศสมาชิกที่มีข้าวเป็นสินค้าสำคัญและเป็นอาหารหลักของสมาชิกทั้ง 13 ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อจะนำมาใช้ประโยชน์ในการวางแผนการจัดการผลิตและการตลาดข้าวในภูมิภาค วางแผนด้านการสำรองข้าวเพื่อรองรับภาวะฉุกเฉิน รวมถึงการยกระดับความสามารถในการค้าข้าวของผู้ประกอบการไทยได้เป็นอย่างดี หวังจะใช้ผลักดันไทยไปสู่เป้าหมายการเป็นศูนย์กลางการค้าข้าวของภูมิภาค ซึ่งที่ผ่านมา สำนักเลขานุการ APTERR ได้จัดทำรายงานการติดตามและประเมินสถานการณ์ฉุกเฉินด้านอาหาร (Food Emergency Monitoring and Information: FEMI) ทุก 3 เดือนส่งมายังประเทศสมาชิกเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาวางแผนด้านการสำรองข้าวเพื่อรองรับภาวะฉุกเฉิน แต่การรายงานดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องบางประการ เนื่องจากได้รับข้อมูลที่ไม่เพียงพอและไม่ทันเวลาจากโครงการระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อความมั่นคง ด้านอาหารแห่งภูมิภาคอาเซียน (AFSIS) จึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อคุณภาพและความน่าเชื่อถือในการนำรายงาน FEMI ของ APTERR ไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนเชิงนโยบายในระดับชาติและระดับภูมิภาค ไม่เอื้อต่อการสนับสนุนให้ไทยเป็นศูนย์กลางการค้าข้าวของภูมิภาคในอนาคตอันใกล้

4.1.3 ประโยชน์ต่อเศรษฐกิจการค้าข้าว

การจัดตั้ง APTERR ขึ้นในภูมิภาคอาเซียนบวกสามเพื่อวัตถุประสงค์หลักในการสร้างระบบสำรองข้าวเพื่อช่วยเหลือยามฉุกเฉินและเพื่อมนุษยธรรม สร้างความมั่นคงด้านอาหารในภูมิภาค โดยได้มีการกำหนดระเบียบในการระบายข้าวสำรองออกเป็น 3 รูปแบบ คือ การทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าก่อนเกิดภัยพิบัติ การทำสัญญาซื้อขายทันทีที่เกิดภัยพิบัติ และการระบายข้าวฉุกเฉินแบบให้เปล่า และระบุว่าการทำงานตามกลไกของ APTERR จะต้องไม่กระทบหรือส่งผลด้านลบต่อระบบการค้าข้าวในภาวะปกติ จึงเป็นข้อกำหนดที่ส่งผลให้ประเทศสมาชิกถูกจำกัดปริมาณการขาย

ข้าวผ่านช่องทาง APTERR ไม่ให้เกิดการฉกฉวยประโยชน์จากการซื้อขาย ซึ่งจากการดำเนินงานของไทยที่ผ่านมาได้มีโอกาสในการสร้างรายได้และระบายข้าวของไทยผ่านการดำเนินงานภายใต้ APTERR ผู้ศึกษา จึงเห็นว่า ในการดำเนินกิจกรรมของไทยในระยะต่อไป ยังมีโอกาสที่จะได้ประโยชน์ด้านการสร้างรายได้ที่เป็นตัวเงินเพิ่มเติมจากระบบการระบายข้าวของ APTERR นี้ได้ โดยการเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมระบายข้าวทั้งในรูปแบบ Tier 1 และ Tier 3

อย่างไรก็ตาม ยังมีอุปสรรคสำคัญบางประการที่อาจทำให้การดำเนินงานระบายข้าวภายใต้ APTERR ที่ยังไม่สามารถตอบสนองและช่วยเหลือประเทศสมาชิกยามเกิดภาวะฉุกเฉินได้อย่างมีประสิทธิภาพนัก เนื่องจาก APTERR มีการกำหนดกลไกและระเบียบการดำเนินงานในเรื่องการอนุมัติและระบายข้าวตามสัดส่วนที่ประเทศสมาชิกร้องขอเมื่อยามเกิดภัยพิบัติ ซึ่งโดยปกติแล้ว การสำรองข้าวของ APTERR เป็นการสำรองข้าวในรูปสัญญาและไม่ได้เก็บสำรองในรูปของข้าวจริง จึงทำให้การดำเนินงานเพื่อการระบายข้าว การจัดส่งข้าวและการกระจายข้าวไปถึงผู้ประสบภัยในพื้นที่ตามการร้องขอของประเทศสมาชิกในแต่ละครั้งจะใช้เวลาค่อนข้างนานและไม่ทันที่จะบรรเทาความเดือดร้อนยามฉุกเฉินอย่างแท้จริง

ในกรณีเข้าร่วมดำเนินการตาม Tier 1 การซื้อขายข้าวล่วงหน้าเพื่อเตรียมพร้อมการเกิดภัยพิบัติ ซึ่งไทยได้แจ้งปริมาณข้าวสำรองในรูปสัญญา ปริมาณไม่มากนักเพียง 15,000 ตัน แต่ผู้ศึกษาเห็นว่าปริมาณข้าวดังกล่าวได้กำหนดไว้เพื่อมิให้เกิดผลกระทบสร้างความอ่อนไหวต่อตลาดข้าวในประเทศที่เห็นว่ารัฐบาลได้มีการสต็อกข้าวเก็บไว้ ซึ่งอาจจะกระทบต่อระดับราคาข้าวทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงกระทบต่อการค้าข้าวระหว่างประเทศในภาวะปกติ นอกจากนี้ ปริมาณข้าวสาร 15,000 ตัน ยังเป็นปริมาณที่ไทยสามารถจัดหาและส่งมอบให้แก่ประเทศผู้ซื้อได้ภายในระยะเวลาสั้น หากมีการตกลงทำสัญญาซื้อขายในภาวะภัยพิบัติฉุกเฉินไทยจะสามารถดำเนินการส่งมอบข้าวเพื่อตอบสนองความเดือดร้อนของประเทศผู้ซื้อในการบรรเทาความเดือดร้อนของประเทศสมาชิกได้ทันทั่วทั้งที่ อีกทั้งยังจะใช้ประโยชน์ในการวางแผนการตลาดและบริหารจัดการข้าวในประเทศเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาข้าวในประเทศได้ด้วย

4.1.4 ประโยชน์ต่อการพิจารณาสร้างโอกาสในการพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีด้านสารสนเทศเพื่อความมั่นคงอาหาร

เนื่องจาก APTERR เป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนบวกสาม ที่ได้รับการยอมรับและเป็นที่สนใจของกลุ่มความร่วมมืออื่น รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศที่มีการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมความมั่นคงด้านอาหาร จึงอาจได้รับความสนใจจากองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเข้ามาเสนอให้การแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น เสนอแนะและสนับสนุนการดำเนินงานทั้งในด้านองค์ความรู้ การถ่ายทอดวิชาการและเทคโนโลยีโดยเฉพาะในด้านการจัดการข้อมูลสารสนเทศ หรืออาจได้รับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินงานในอนาคต ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยและประเทศสมาชิกอื่นได้รับโอกาสในการเพิ่มศักยภาพการปฏิบัติงานและพัฒนาความรู้ทางวิชาการของบุคลากร เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างความมั่นคงอาหารในประเทศและในภูมิภาคในอนาคต

4.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ไทยได้มีบทบาทเพิ่มเติมในการดำเนินงานของ APTERR และแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานของไทยเพื่อที่จะให้ความร่วมมือนี้เกิดประโยชน์ต่อประเทศอย่างแท้จริง และตอบสนองเป้าหมายประโยชน์ที่ไทยมุ่งหวังจะได้รับจากการมีส่วนร่วมกับ APTERR และเกิดผลดี ต่อภาพรวมของภูมิภาคอาเซียนบวกสาม ผู้ศึกษาจึงได้จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอเพื่อ เป็นแนวทางการดำเนินงานในระยะต่อไปของไทยต่อ APTERR ดังนี้

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

4.2.1.1 ผลักดันให้ประเทศไทยเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการระบายข้าวฉุกเฉิน เพื่อช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่ประสบภัยพิบัติตามกลไกของ APTERR ใน 2 รูปแบบ ดังนี้

1) การดำเนินงานระบายข้าวแบบตาม Tier 1 โดยการทำสัญญาซื้อขาย ข้าวสำรองล่วงหน้า ประเทศไทยประสานงานกับสำนักเลขานุการ APTERR เพื่อแจ้งความประสงค์จะ ขอเป็นประเทศผู้ขายข้าว ในการทำสัญญาซื้อขายข้าวของไทยล่วงหน้าตามปริมาณข้าวสำรองจำนวน 15,000 ตัน เพื่อประกาศหาประเทศผู้ซื้อและจับคู่ทำสัญญาซื้อขายตามกลไกการระบายข้าว Tier 1 ในการทำสัญญาซื้อขายข้าวของไทยล่วงหน้า นี้จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการข้าวในประเทศ ซึ่งรัฐบาลไทยสามารถนำการทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าภายใต้ APTERR นี้ ไปพัฒนาเป็นโครงการเพื่อ ช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในการเพิ่มตลาดและช่องทางการขายข้าวที่มีการรับรองราคาข้าวที่ขาย ได้อีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ หากไทยอยู่ในสภาวะที่มีปริมาณข้าวส่วนเกินเหลือจากการบริโภคภายในและส่วน ของการส่งออกจำนวนมาก วิธีการนี้จะช่วยลดปัญหาข้าวล้นตลาดได้ในบางส่วนเช่นกัน นอกจากนี้ หากรัฐบาลไทยโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประสานงานกับกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์ การเกษตรที่มีศักยภาพในการผลิตข้าวนำข้าวมาขายให้เป็นหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการ ขายข้าว (Authorized Supplier) เพื่อดำเนินการขายข้าวตามสัญญา อาทิ องค์การตลาดเพื่อ เกษตรกร (อตก.) หรือองค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์ก็จะส่งผลดีต่อเกษตรกรมีตลาดรับซื้อข้าว ที่แน่นอน ในราคาที่เหมาะสม อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างความสามารถพัฒนาศักยภาพของกลุ่ม เกษตรกรและสหกรณ์ด้วย

2) การดำเนินงานระบายข้าวแบบตาม Tier 3 ซึ่งเป็นการระบายข้าว สำรองแบบให้เปล่าเพื่อช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิก ซึ่งภายใต้ระเบียบการระบายข้าวและการเติมเต็ม ข้าวสำรองระบุไว้ว่า หากการระบายข้าวที่มีปริมาณไม่เกิน 50 ตัน สำนักเลขานุการ APTERR สามารถพิจารณาอนุมัติการระบายข้าวได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด ในการนี้ หากต้องการสร้างบทบาทของ ไทยในการช่วยเหลือสมาชิกได้ในระยะเวลาที่รวดเร็ว ไม่ต้องรอดำเนินการตามระเบียบการอนุมัติที่ใช้ เวลาค่อนข้างนาน ประเทศไทยจึงควรพิจารณาสนับสนุนการระบายข้าวสำรองฉุกเฉินแบบให้เปล่าใน ปริมาณไม่เกิน 50 ตันข้าวสาร ทั้งนี้ อาจปรับเปลี่ยนรูปแบบจากการบริจาคในรูปข้าวสาร มาเป็นข้าว ในรูปแบบข้าวสาลีปรุงสุกพร้อมทาน (ข้าวกระป๋องพร้อมทาน) เนื่องจากการแจกจ่ายข้าวแบบข้าวสาร จะสามารถกระจายความช่วยเหลือได้ในจำนวนไม่มากนัก และมีโอกาสเกิดความเสียหายระหว่าง ขนส่ง เสียพื้นที่ระหว่างและค่าใช้จ่ายในการขนส่งจำนวนมาก และหากผู้ประสบภัยอยู่ในสถานที่หรือ สถานการณ์ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปรุงและจัดเตรียมอาหาร ก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากข้าวที่ บริจาคได้เลย แต่หากมีการปรับรูปแบบเป็นข้าวหุงสุกจากปริมาณข้าวสารจำนวนเดียวกัน จะสามารถ

เตรียมเป็นข้าวสุกได้จำนวนมากกว่า เนื่องจากเมล็ดข้าวสารเมื่อหุงต้มจนสุกแล้วจะมีการขยายตัว และเมื่อบรรจุใส่กระป๋องที่ปิดสนิท (ข้าวประปอง) จะสามารถเก็บรักษาได้ยาวนานกว่ามาก ขณะที่การขนย้ายดำเนินการได้ง่าย สะดวกกว่าข้าวสาร ไม่เสี่ยงต่อความเสียหายหากถูกน้ำท่วมหรือตก กระแทกระหว่างขนส่ง ประหยัดพื้นที่ระหว่างสินค้าและลดค่าใช้จ่ายในการขนส่ง อีกทั้งการแปรรูปข้าวสารให้เป็นข้าวสวยปรั่งสุกพร้อมรับประทานยังเป็นการเพิ่มมูลค่าให้กับข้าวสามารถจำหน่ายในราคาที่สูงขึ้นกว่าการจำหน่ายในรูปข้าวสารตอบสนอง รวมถึงกลุ่มผู้ประสบภัยพิบัติที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ เช่น เด็ก คนชรา และผู้พิการ ตอบสนองความต้องการของผู้ประสบภัยได้เต็มที่

4.2.1.2 ผลักดันให้จัดตั้ง “คลังเก็บสำรองข้าวฉุกเฉินกลางของภูมิภาค” ในประเทศไทย

จากปัญหาการดำเนินงานเพื่อการระบายข้าว การจัดส่งข้าวและการกระจายข้าวไปถึงผู้ประสบภัยในพื้นที่ตามการร้องขอของประเทศสมาชิกแต่ละครั้งที่ผ่านมา จะใช้เวลาค่อนข้างนานและไม่ทันในการบรรเทาความเดือดร้อนยามฉุกเฉินอย่างแท้จริง เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงเห็นควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้งโกดังหรือคลังเก็บสำรองข้าวฉุกเฉินกลางของสำนักเลขานุการ APTERR ในประเทศไทย ในบริเวณพื้นที่ที่เป็นแหล่งผลิตข้าวจำนวนมาก และมีความสะดวกในระบบการขนส่งและ โลจิสติกส์ เช่น บริเวณภาคกลางของประเทศไทย โดยให้เป็นคลังกลางของภูมิภาคอาเซียนที่ใช้เก็บสำรองข้าวจริง ซึ่งมีแนวทางในการดำเนินงานที่รวดเร็วขึ้น กล่าวคือ เมื่อเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินขึ้น ประเทศสมาชิก ที่ได้รับผลกระทบจากภัยฉุกเฉินจะยื่นเรื่องร้องขอความช่วยเหลือมายังสำนักเลขานุการฯ เมื่อได้รับการประสานจากประเทศผู้ประสงค์จะช่วยเหลือ สำนักเลขานุการฯ สามารถเจรจาตกลงกับประเทศบริจาค ให้บริจาคในรูปเงินสด (Cash) เพื่อความรวดเร็ว และประหยัดเวลาสำหรับการจัดหาข้าวเพื่อเตรียมส่งให้สมาชิก โดยสำนักเลขานุการฯ จะจัดซื้อข้าวในประเทศไทยเพื่อเก็บรักษาไว้ในคลังกลางนี้เป็นการชั่วคราวเพื่อเตรียมส่งมอบ พร้อมเจรจากับประเทศผู้บริจาคข้าวจัดสรรงบประมาณสำหรับการเก็บรักษาและบริหารจัดการข้าวสำรอง (ขึ้นอยู่กับ การเจรจา) และใช้ความได้เปรียบของไทยในการเป็นศูนย์กลางการค้า การอำนวยความสะดวกด้านศุลกากร ความพร้อมด้านการขนส่งและโลจิสติกส์สินค้าข้าวของภูมิภาค เพื่อกระจายข้าวให้การช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่มีพรมแดนติดกับไทย ได้แก่ เวียดนาม ลาว กัมพูชา และเมียนมาได้อย่างรวดเร็ว ลดระยะทาง การขนส่ง ลดค่าใช้จ่ายค่าขนส่ง และสามารถใช้ประโยชน์จาก ความตกลงด้านการขนส่งทางถนนระหว่างประเทศ รวมถึงความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนใน อนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง และความตกลงด้านการอำนวยความสะดวกสินค้าข้ามแดน เป็นต้น ช่วยสนับสนุนนโยบายการเป็นศูนย์กลางการค้าข้าวของภูมิภาค และการช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่ประสบภัยพิบัติและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพเกิดความมั่นคงด้านอาหารในระยะยาว ช่วยแก้ปัญหาความล่าช้าในการส่งมอบข้าว

4.2.1.3 เสนอให้หน่วยงานภายในประเทศไทยพิจารณาใช้กลไก APTERR ในการช่วยเหลือบริจาคข้าวผ่านกลไก APTERR เป็นอันดับแรก ในกรณีที่ไทยมีความประสงค์จะบริจาคข้าวเพื่อช่วยเหลือประเทศสมาชิกอาเซียนยามเกิดภัยพิบัติ เพื่อผลักดันให้มีการใช้ APTERR เป็นกลไกในการให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิก เป็นการสนับสนุนให้ไทยดำเนินการเชิงรุกในการใช้ประโยชน์จาก APTERR เป็นแนวทางหนึ่งในการให้ความช่วยเหลือทันทีในฐานะมิตรประเทศเมื่อเกิดภัยพิบัติกับ

ประเทศสมาชิก ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมเป้าประสงค์การสร้างควมไว้วางใจและความร่วมมือที่แน่นแฟ้นขึ้นของต่างประเทศที่มีต่อประเทศไทย

4.2.2 ข้อเสนอแนะเพื่อดำเนินการ

4.2.2.1 การประชาสัมพันธ์สร้างการรับรู้ให้องค์กร APTERR ให้เป็นที่รู้จักในวงการหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนของไทย และสร้างความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์หลัก กระบวนการทำงาน และผลสำเร็จจากการดำเนินงานที่ผ่านมา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานด้านการค้าข้าวและด้านประสานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทย

4.2.2.2 ประสานงานกับสำนักเลขาธิการ APTERR ให้พิจารณาจัดทำแผนงานเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประเทศสมาชิกให้เห็นถึงประโยชน์และความจำเป็นที่แท้จริงของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานระบายข้าวตามโปรแกรม 1 โดยทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าเพื่อสำรองข้าวไว้ยามเกิดภัยฉุกเฉิน กล่าวคือ ในการทำสัญญาซื้อขายข้าวล่วงหน้าตามปริมาณข้าวสำรองที่มี ประเทศผู้ซื้อและผู้ขายสามารถตกลงราคาซื้อขายร่วมกันและคงราคาดังกล่าวไว้ตลอดอายุสัญญา หากเมื่อราคาข้าวในท้องตลาดสูงขึ้น ผู้ซื้อก็ยังได้ข้าวตามราคาที่คงไว้ตามสัญญาซึ่งถูกกว่าราคาท้องตลาด อย่างไรก็ตาม ผู้ซื้อยังมีสิทธิ์ที่จะไม่ซื้อข้าวตามสัญญานี้ก็ได้ หากราคาในท้องตลาดขณะนั้นต่ำกว่าราคาที่ตกลงไว้ในสัญญา ซึ่งจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมด้านหนึ่งเพื่อเป็นแผนรองรับความเสี่ยงด้านการขาดแคลนอาหารภายในประเทศสมาชิกยามเกิดภัยพิบัติฉุกเฉิน

4.2.2.3 พัฒนาระบบการรายงานข้อมูลข่าวสาร ความร่วมมือด้านเทคโนโลยีและเทคนิควิชาการด้านสารสนเทศการเกษตรของโครงการระบบสารสนเทศเพื่อความมั่นคงอาหารในภาคพื้นอาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three Food Security Information System: AFSIS) โดยการหารือกับประเทศบวกสามหรือองค์กรระหว่างประเทศที่มีความเชี่ยวชาญด้านระบบสารสนเทศเพื่อความมั่นคงอาหารเข้าร่วมมือกับโครงการ AFSIS ในการฝึกอบรมและถ่ายทอดเทคนิควิชาการเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรของไทยที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในโครงการดังกล่าว เพื่อการยกระดับการดำเนินงานของโครงการให้สามารถจัดการข้อมูลและยกระดับคุณภาพของข้อมูลที่อยู่ในระบบสารสนเทศ สำหรับการดำเนินการจัดทำข้อมูลสารสนเทศด้านความมั่นคงอาหาร ข้อมูลรายงาน Early Warning System รวมถึง Agricultural Commodity Outlook ของสินค้าอาหารหลักของภูมิภาคอาเซียนบวกสาม เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและน่าเชื่อถือให้แก่ APTERR นำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำรายงานติดตามและประเมินสถานการณ์ฉุกเฉินด้านอาหาร (Food Emergency Monitoring and Information: FEMI) เพื่อเป็นข้อมูลสำคัญใช้ประกอบการทำนโยบายข้าวสำรองของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อเตรียมความพร้อมเมื่อต้องการใช้ข้าวฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินในภูมิภาคต่อไป

บรรณานุกรม

เอกสารราชการ

กิตติมา จินตสนธิ. การวิเคราะห์แนวทางการดำเนินงานระบายข้าวของไทยภายใต้ APTERR:

กรณีศึกษาโปรแกรม 3 (Tier3). เอกสารประกอบการประเมินเพื่อดำรงตำแหน่งนักวิเคราะห์
นโยบายและแผนชำนาญการ, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2560.

ชลที จันทรรัชกุล. การเพิ่มพูนปฏิสัมพันธ์ความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับองค์การระหว่าง
ประเทศ: กรณีศึกษาองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD).

สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2558.

ธัชชญาณพล อภิมนต์เตชบุตร. การศึกษาเปรียบเทียบการประชุมคณะกรรมการสำรองอาหารเพื่อ
ความมั่นคงแห่งภูมิภาคอาเซียน ครั้งที่ 34 ถึง ครั้งที่ 38. กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวง
พาณิชย์, 2561.

อรณิษฐ์ รุ่งธิพานนท์. ภูมิภาคนิยมกับอาเซียน. เอกสารวิชาการเฉพาะสาขา 2557, พิมพ์ครั้งที่ 1.
สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557.

Asian Development Bank. Food Security and resilience of the Association of
Southeast Asian Nations Member States to Food price volatility (Financed by
the Japan Fund for Poverty Reduction). Project No. 47208 Research and
Development Technical Assistance (RDTA), Technical Assistance Report. July
2014.

Bela Balassa. The Theory of Economic Integration. Abingdon: Routledge. 2011.

Roehlano N. Briones with Eddie V. Chavez, Alvaro Durand–Morat, and Eric J Wailes.
Climate change and Price volatility: Can we count on the ASEAN Plus Three
Emergency Rice Reserve? ADB Sustainable Development Working Paper Series.
2012.

หนังสือแปล

โดนัลด์ อี. เวลเทอร์บี. อาเซียน: ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
(International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Anatomy) แปลโดย
เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์. กรุงเทพมหานคร: แปลนพรัตน์ตั้ง, สำนักพิมพ์แสงดาว, 2556.

บทความในวารสาร

จันทรลีณี แก่นแก้ว และธีวินท์ สุพุทธิกุล. “บทบาทญี่ปุ่นกับความมั่นคงด้านอาหารในภูมิภาคเอเชีย

ตะวันออกเฉียงใต้.” วารสารสังคมศาสตร์ 44, 2 (กรกฎาคม–ธันวาคม, 2557): 185–203.

- เชษฐา พวงหัตถ์. “บทที่ 3 ภูมิภาคนิยมในเอเชียตะวันออกเฉียง: บทนำว่าด้วยทฤษฎีและวิธีวิทยาในการศึกษาภูมิภาคนิยม.” วารสารร่วมพฤษภูมิ มหวิทยาลัยเกริก 29, 2 (กุมภาพันธ์-พฤษภาคม, 2554): 60-78.
- รุ่งทิพย์ จันทรธนะกุล. ““ลัทธิเสรีนิยมใหม่” กับการขับเคลื่อนประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC).” วารสารกึ่งวิชาการรัฐสมิแล 35, 2 (เมษายน-มิถุนายน 2557): 8-24.
- JICA. “Agricultural Transformation & Food Security 2040.” ASEAN region with a focus on Vietnam, Indonesia and Philippines. Regional Food Security Study (August 2012): 11-17.
- Kunmin Kim. “Building Food Security in Asia through International Agreements on Rice Reserves.” Policy Brief, ADB Institution No.2018-1 (August, 2018): 2-8.
- Mely Caballero-Anthony, Paul Teng, Jonatan Lassa, Tamara Nair and Maxim Shrestha. “Public Stockpiling of Rice in Asia Pacific.” Centre for Non-Traditional Security Studies (NTS) S. Rajaratnam School of International Studies. NTS Report No. 3 (April 2016): 9-11.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- กิตติ ประเสริฐสุข. วิเคราะห์อาเซียนผ่านทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ [ออนไลน์]. 2011. แหล่งที่มา: <http://aseanwatch.org/wp-content/uploads/2011/12/>.
- แพรวภัทร ยอดแก้ว. บทที่ 1 ภูมิภาคนิยม เอกสารประกอบการสอน รหัสวิชา 2000111 วิชาอาเซียนศึกษา (ASEAN Studies) [ออนไลน์]. 2555. แหล่งที่มา: <https://www.gotoknow.org/posts/490884>.
- ศิวพล ชมพูพันธุ์. (ร่าง)เสรีนิยมในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.academia.edu/18734179/ร่างเสรีนิยมในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ>.
- สมคิด บุญล้นเหลือ. เหตุผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา: http://tpir53.blogspot.com/2011/01/blog-post_8963.html.
- Internationalaffairs. ทฤษฎีภูมิภาคนิยม(Regionalism) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://studyinternationalaffairs.blogspot.com>.
- สำนักข่าวอิสรา. เตรียมตั้งสนง.สำรวจข้าวฉุกเฉินอาเซียนไทย เพื่อความมั่นคงอาหารภูมิภาค [ออนไลน์]. 3 ตุลาคม 2555 แหล่งที่มา: <https://www.isranews.org/community/comm-news/comm-agriculture/>.

- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. การประชุมระหว่างคณะกรรมการสำรองอาหารเพื่อความมั่นคงแห่งภูมิภาคอาเซียนกับคณะกรรมการโครงการนำร่องเพื่อระบบการสำรองข้าวในเอเชียตะวันออกเฉียง (The Joint Meeting of ASEAN Food Security Reserve Board: AFSRB–Project Steering Committee of East Asia Emergency Rice Reserve: Pilot Project: PSC-EAERR [ออนไลน์]. 22 พฤศจิกายน 2548. แหล่งที่มา: <https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2-2.jsp>.
- _____. การขยายระยะเวลาโครงการนำร่องเพื่อระบบการสำรองข้าวในเอเชียตะวันออกเฉียง [ออนไลน์]. 7 พฤศจิกายน 2549. แหล่งที่มา: <https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2-2.jsp>.
- _____. การขยายระยะเวลาโครงการนำร่องเพื่อระบบการสำรองข้าวในเอเชียตะวันออกเฉียง. [ออนไลน์]. 30 ตุลาคม 2550. แหล่งที่มา: <https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2-2.jsp>.
- _____. รายงานผลการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านการเกษตรและป่าไม้ ครั้งที่ 29 และการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านการเกษตรและป่าไม้กับรัฐมนตรีของจีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี ครั้งที่ 7 [ออนไลน์]. 27 พฤศจิกายน 2550. แหล่งที่มา: <https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2-2.jsp>.
- _____. รายงานผลการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านการเกษตรและป่าไม้ ครั้งที่ 29 และการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านการเกษตรและป่าไม้กับรัฐมนตรีของจีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี ครั้งที่ 7 [ออนไลน์]. 4 พฤศจิกายน 2551. แหล่งที่มา: <https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2-2.jsp>.
- _____. การขยายระยะเวลาโครงการนำร่องเพื่อระบบการสำรองข้าวในเอเชียตะวันออกเฉียง [ออนไลน์]. 17 กุมภาพันธ์ 2552. แหล่งที่มา: <https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2-2.jsp>.
- _____. ผลการดำเนินงานแจกข้าวบริจาคของรัฐบาลไทยภายใต้โครงการ EAERR [ออนไลน์]. 22 มีนาคม 2554. แหล่งที่มา: <https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2-2.jsp>.
- องค์กรสำรองข้าวของอาเซียนบวกสาม. [ออนไลน์]. แหล่งข้อมูล: www.apterr.org.

สัมภาษณ์

ชาญพิทยา ฉิมพาลี. ผู้จัดการทั่วไปสำนักเลขานุการองค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสาม.

สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2562.

Okuhira Kenji. ผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่นประจำสำนักเลขานุการองค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนบวกสาม.

สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2562.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางอังคณา พุทศรี
ประวัติการศึกษา	- วิทยาศาสตรบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์เกษตร) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ - วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์เกษตร) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2542–2551	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
พ.ศ. 2551–2552	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
พ.ศ. 2553–2559	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
พ.ศ. 2560	เศรษฐกรชำนาญการพิเศษ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
ประวัติการอบรม	
พ.ศ. 2550	หลักสูตรการพัฒนาผู้นำคลื่นลูกใหม่ในระบบราชการไทย รุ่นที่ 7
พ.ศ. 2553	หลักสูตรนักบริหารการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ระดับกลาง รุ่นที่ 44
พ.ศ. 2556	หลักสูตรนักบริหารการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ระดับสูง รุ่นที่ 59..
พ.ศ. 2559	หลักสูตรการกำหนดนโยบายในประเทศและการค้าระหว่างประเทศด้านการเกษตรของสหรัฐอเมริกา ภายใต้โครงการ Cochran Fellowship Program 2016
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการกองเศรษฐกิจการเกษตรระหว่างประเทศ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์