



ความมั่นคงทางอาหารของออสเตรเลียกับการระบาดของ COVID-19

การระบาดใหญ่ของ COVID-19 ได้สร้างความตื่นตระหนกให้แก่โลกและออสเตรเลียเป็นอย่างยิ่ง หลังจากเหตุการณ์ภัยแล้งที่รุนแรงในออสเตรเลียตะวันออก ความกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงทางอาหารของออสเตรเลียทวีความสำคัญมากขึ้น ความกังวลดังกล่าวถือเป็นเรื่องปกติ แต่ควรพิจารณาให้ถี่ถ้วนว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่ควรกังวลจริง ๆ

แม้จะมีการขาดแคลนอาหารชั่วคราวบางรายการในซุเปอร์มาร์เก็ตจากอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นอย่างไม่คาดคิด แต่ออสเตรเลียกลับไม่ประสบปัญหาความมั่นคงทางอาหาร

ออสเตรเลียเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความมั่นคงทางอาหารที่ดีที่สุดในโลก ด้วยการเข้าถึงชนิดอาหารเพื่อสุขภาพและอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการที่หลากหลาย

ออสเตรเลียเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความมั่นคงทางอาหารที่ดีที่สุดในโลกด้วยเหตุผลหลายประการ ประเทศออสเตรเลียสามารถผลิตอาหารได้มากกว่าการบริโภคในประเทศในอัตราที่สูงมาก ทำให้มีการส่งออกประมาณร้อยละ ๗๐ ของผลผลิตทางการเกษตร ออสเตรเลียไม่ได้ผลิตอาหารทุกชนิดที่ชาวออสเตรเลียนิยมบริโภค แต่มีการนำเข้าประมาณร้อยละ ๑๑ ของมูลค่าอาหารเพื่อการบริโภค การนำเข้านี้ทำให้ออสเตรเลียเข้าถึงอาหารและเครื่องดื่มที่ผลิตขึ้นจากบริเวณต่าง ๆ ความหลากหลายของสินค้าบางประเภท ตลอดจนผลิตผลสด ๆ ของสินค้านอกฤดูกาลจากต่างประเทศ การหยุดชะงักในการซื้อขายระหว่างประเทศเนื่องจากการระบาดของ COVID-19 (หรือสาเหตุอื่น ๆ) คาดว่าไม่น่าจะเกิดขึ้น แต่อาจพบการขาดแคลนชั่วคราวของสินค้านำเข้าบางรายการ และการจำกัดตัวเลือกของผู้บริโภคในลักษณะที่คล้ายกับเหตุการณ์ครั้งที่ผ่านมาที่พายุไซโคลนส่งผลกระทบต่ออุปทานกล้วยภายในประเทศ แนวโน้มตามฤดูกาลสำหรับฤดูใบไม้ร่วงของปี ๒๕๖๓ นั้นคาดว่าจะเพียงพอ ส่งผลให้เกิดพื้นฐานที่ดีในการฟื้นคืนผลผลิตทางการเกษตรของประเทศ รวมถึงการฟื้นคืนจำนวนฝูงแกะและฝูงวัวให้เพิ่มมากขึ้น

ชั้นวางของที่ว่างเปล่าในซุเปอร์มาร์เก็ตสะท้อนถึงความต้องการที่สูงขึ้นอย่างไม่คาดคิด (เนื่องจากผู้บริโภคกักตุนอาหาร) ทำให้ห่วงโซ่อุปทานเกิดการเปลี่ยนแปลงชั่วคราว

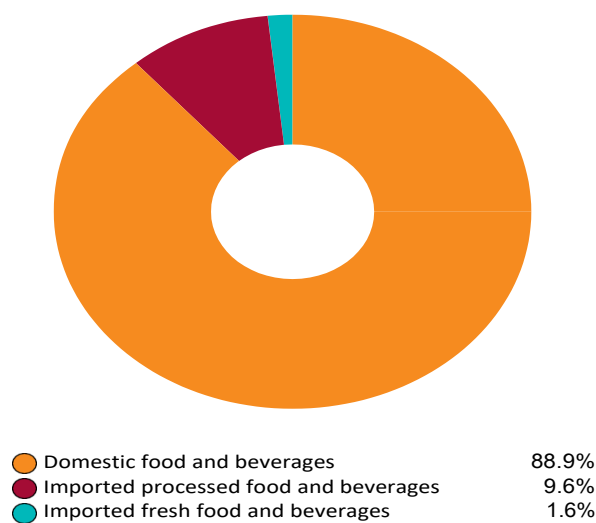
ความไม่แน่นอนของผลกระทบจาก COVID-19 กระตุ้นให้เกิดปริมาณการซื้อที่เพิ่มขึ้นอย่างฉับพลันในสินค้าหลายรายการ ส่งผลให้เกิดความไม่เพียงพอในการจัดจำหน่ายรายการอาหารพื้นฐานบางประเภทในซุเปอร์มาร์เก็ต ความไม่เพียงพอนี้จะเกิดขึ้นเพียงชั่วคราวและไม่จัดว่าเป็นการขาดแคลนอาหาร แต่เป็นผลมาจากการขนส่งที่ต้องใช้เวลาในการปรับตัวให้เข้ากับกระแสความต้องการซื้อที่เพิ่มขึ้นอย่างกะทันหัน และดูเหมือนว่ากระแสความต้องการในการซื้อจะลดลงแล้ว และห่วงโซ่อุปทานก็กำลังปรับตัวเช่นกัน ความตื่น

ตระหนักในการซื้อและการกักตุนสินค้าอาหารหลัก เช่น ข้าว และ พาสต้า มีแนวโน้มที่จะเข้าสู่ความสมดุลมากขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป โดยจะเห็นได้จากการลดลงของการซื้อในอนาคต

ออสเตรเลียมีการนำเข้าอาหารเพียงประมาณร้อยละ ๑๑ โดยมีรสชาติและความหลากหลายเป็นตัวกระตุ้น

การบริโภคอาหารและเครื่องดื่มในออสเตรเลียส่วนใหญ่มาจากการผลิตในประเทศ ดังแสดงในรูปที่ ๑ ครึ่งเรือนในออสเตรเลียมีการใช้จ่ายเพียง ๑๑ เซนต์ต่อดอลลาร์สำหรับผลิตภัณฑ์นำเข้าเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนการใช้จ่ายด้านอาหารและเครื่องดื่มทั้งหมด (ไม่รวมการซื้ออาหารกลับบ้าน และการรับประทานอาหารในร้านอาหาร) การนำเข้าอาหารเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการตอบสนองเรื่องความหลากหลายและรสนิยมของผู้บริโภค โดยอาหารที่นำเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าจำพวกผลิตภัณฑ์แปรรูป (รวมถึงผักแช่แข็ง ผลิตภัณฑ์อาหารทะเล และเครื่องดื่ม) พร้อมกับผลผลิตสดนอกฤดูกาลจำนวนเล็กน้อย การหยุดชะงักที่อาจเกิดขึ้นในการนำเข้าอาหารเหล่านี้จึงไม่น่าจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของออสเตรเลีย ในแง่มุมของความมั่นใจในการจัดหาอาหารเพื่อสุขภาพและอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการอย่างเพียงพอ แม้ว่าราคาอาหารที่สูงขึ้นหรือการจำกัดจำนวนการซื้อของผลิตภัณฑ์บางประเภทอาจทำให้เกิดความไม่สะดวกสำหรับผู้บริโภคบางส่วนก็ตาม

FIGURE 1 Imported products account for 11% of expenditure on food and beverages



Notes: Imports of processed and fresh (primary) food and beverages, as a share of total food and beverage consumption (including tobacco and alcohol by value), three year average 2016–17 to 2018–19. Does not include takeaway and restaurant meals.
Source: ABS 2019, 2020a.

ออสเตรเลียผลิตอาหารได้มากเกินกว่าที่จะบริโภคในประเทศได้หมด

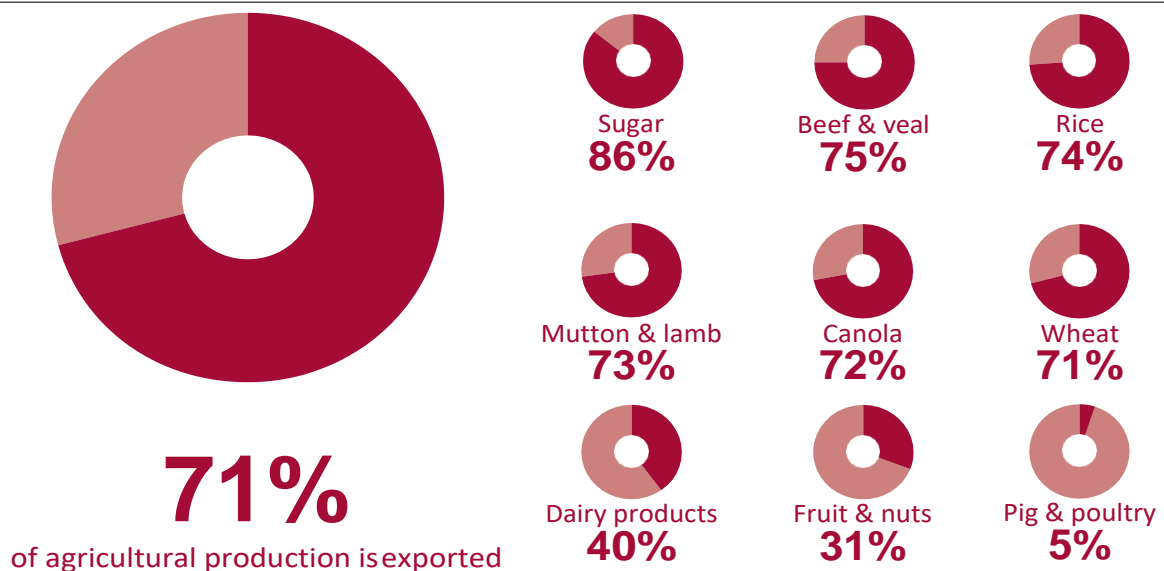
โดยปกติแล้วออสเตรเลียส่งออกสินค้าเกษตรประมาณร้อยละ ๗๐ ของผลผลิตในปีที่มีผลผลิตอยู่ในเกณฑ์เฉลี่ยหรือในปีที่มีสภาพอากาศที่ดี การส่งออกสินค้าเกษตรของออสเตรเลียมีมูลค่ามากกว่า ๔๘,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียในปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๒ คิดเป็นร้อยละ ๑๓ ของรายได้การส่งออกสินค้าโดยรวมของออสเตรเลีย (ABARES 2020; ABS 2020a)

ทิศทางการส่งออกและระดับความเสี่ยงทางการค้ามีความแตกต่างกันไปในแต่ละภาคเกษตร ดังแสดงในรูปที่ ๒ การส่งออกจะมุ่งเน้นไปที่ภาคอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุด เช่น เนื้อวัว และ ข้าวสาลี ส่วนภาคอื่น ๆ เช่น พืชสวน หมู และสัตว์ปีก ผลผลิตส่วนใหญ่จะถูกนำไปขายในตลาดภายในประเทศโดยเน้นการจัดการจัดหาผลผลิตที่มีความสดใหม่ ออสเตรเลียเป็นผู้นำเข้าสินค้าอาหารโภคภัณฑ์ในปริมาณที่น้อยเพื่อเสริมการบริโภคภายในประเทศ และตอบรับความต้องการที่หลากหลายของผู้บริโภค เช่น อาหารทะเลส่วนใหญ่ หมู และผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์แปรรูป รวมถึงผักและผลไม้นอกฤดูกาล

ออสเตรเลียยังนำเข้าปัจจัยการผลิตทางการเกษตร เช่น อาหารที่ทำจากถั่วเหลืองซึ่งจะนำไปผสมกับเมล็ดพืชในประเทศเพื่อผลิตเป็นอาหารสัตว์ปีก วิธีนี้ช่วยให้อุตสาหกรรมในประเทศสามารถสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและควบคุมค่าใช้จ่ายได้ดี ในขณะที่สามารถสร้างรายได้ให้สูงขึ้นได้ทั้งในตลาดระดับชาติและนานาชาติ

ออสเตรเลียผลิตข้าวได้มากกว่าความต้องการบริโภคในประเทศเกือบทุกปี ทั้งยังได้รับการสนับสนุนในการปรับปรุงพันธุ์เพื่อให้เข้ากับสภาพการเพาะปลูกของออสเตรเลีย อย่างไรก็ตามความนิยมพันธุ์ข้าวที่เฉพาะเจาะจงของผู้บริโภคในประเทศ ทำให้ออสเตรเลียมีรายได้จากการส่งออกข้าวที่ผลิตได้ในประเทศและนำเข้าข้าวพันธุ์อื่น ๆ ภัยแล้งที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวส่งผลต่อการนำเข้าสุทธิเนื่องจากผลผลิตในประเทศที่ค่อนข้างต่ำ เช่นที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๖๒ - ๒๕๖๓ และก่อนหน้านั้นหลังภัยแล้งปี ๒๕๔๙ - ๒๕๕๐ สะท้อนให้เห็นว่าในปีที่แห้งแล้ง การใช้น้ำที่มีอยู่อย่างจำกัดในอุตสาหกรรมอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปลูกพืชถาวร จะมีผลดีมากกว่า

FIGURE 2 Most Australian agricultural production is export oriented

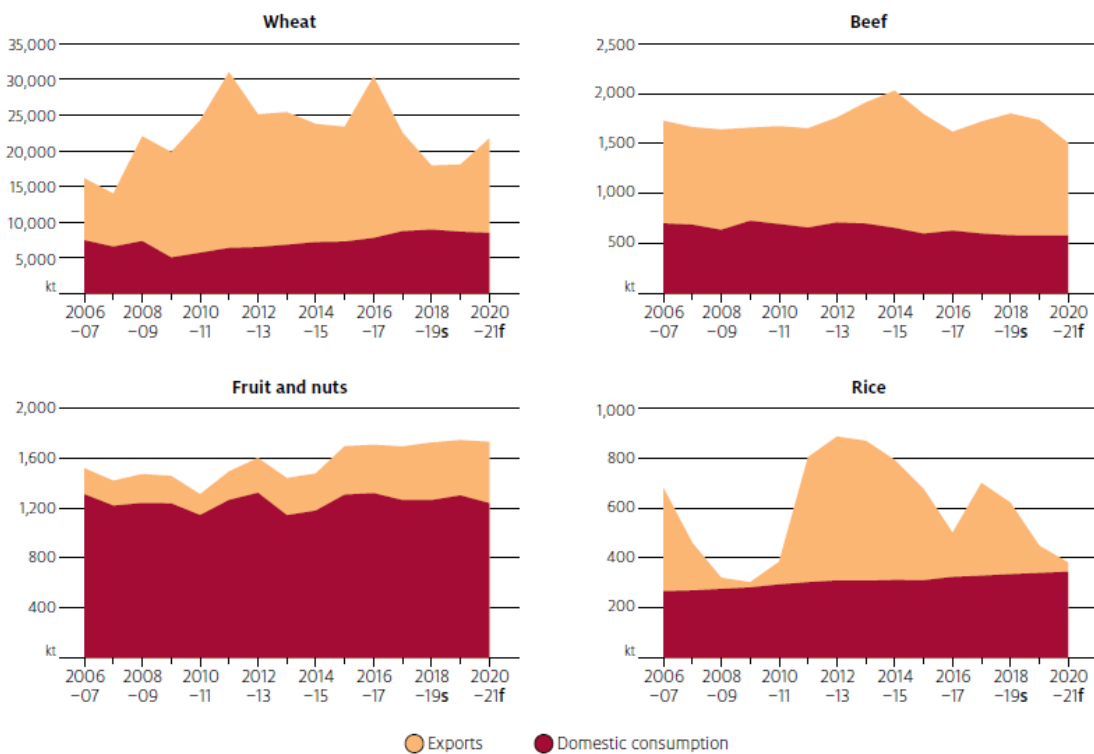


Notes: Share of agricultural production exported by sector, 3 year average, 2015–16 to 2017–18
Source: ABARES, following method outlined in Cameron (2017).

การส่งออกสินค้าเกษตรของออสเตรเลียทำให้อุปทานอาหารในประเทศมีเสถียรภาพ

ออสเตรเลียเป็นประเทศผู้ส่งออกที่สำคัญแม้ในปีที่ประสบปัญหาภัยแล้ง โดยสามารถผลิตอาหารได้มากกว่าความต้องการบริโภคในประเทศมาโดยตลอด (ดูรูปที่ ๓) ส่งผลให้การบริโภคภายในประเทศยังทรงตัว ในขณะที่การส่งออกมีความแปรผันขึ้นลงในผลิตผลรายปีตามตัวแปรสภาพภูมิอากาศและฤดูกาลของออสเตรเลีย

FIGURE 3 Domestic food consumption is stable, while agricultural exports vary



Notes: Domestic consumption and export estimates for wheat, beef, rice, fruit and nuts, 2006–07 to 2020–21. Fruit and nuts covers table grapes, apples, pears, oranges, mandarins, peaches, mangoes, bananas, almonds and macadamias. s estimate. f forecast.
Source: ABARES 2020.

ความมั่นคงทางอาหารคืออะไร?

ความมั่นคงทางอาหาร หมายถึง ความพร้อมทางกายภาพของอาหาร รวมถึงการที่ผู้คนมีแหล่งอาหาร และโอกาสที่จะเข้าถึงอาหารเหล่านั้นอย่างไม่ยากลำบาก

การประชุมสุดยอดอาหารโลกในปี ๒๕๓๙ กำหนดให้ความมั่นคงทางอาหารเป็นภาวะที่ “เมื่อคนทุกคน ในทุกเวลา สามารถมีกำลังกาย และกำลังทรัพย์ ที่จะเข้าถึงอาหารที่มีประโยชน์ ปลอดภัย ในปริมาณที่พอเพียง กับการจะดำรงชีวิต และมีสุขภาพที่สมบูรณ์แข็งแรงได้” (FAO 1996) ในทางเทคนิคแล้ว ๔ เสาหลักของความมั่นคงทางอาหาร ได้แก่ การมีอาหารเพียงพอ (Availability) การเข้าถึงอาหาร (Access) การใช้ประโยชน์จากอาหาร (Utilization) และเสถียรภาพด้านอาหาร (Stability) (FAO 2006)

ออสเตรเลียจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีความมั่นคงทางอาหารมากที่สุดในโลกควบคู่ไปกับแคนาดา เยอรมนี และฝรั่งเศส (EIU 2020) โดยออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีรายได้สูงอันดับที่ 12 ของโลกสำหรับรายได้ต่อหัว และชาวออสเตรเลียส่วนใหญ่สามารถซื้ออาหารพื้นฐานที่ให้สารอาหารที่เพียงพอได้ ชาวออสเตรเลีย

ได้รับประโยชน์จากความสามารถในการเลือกอาหารจำนวนมากมาย และกำลังเพิ่มจำนวนแหล่งผลิตอาหารที่มาจากทั่วทุกมุมโลกในราคาที่เหมาะสม (Martin and Laborde 2018) นอกจากนี้สามารถเข้าถึงอาหารที่หลากหลายและมีคุณภาพสูงโดยไม่ต้องคำนึงถึงเงื่อนไขตามฤดูกาลหรือการเปลี่ยนแปลงของราคาโลก ออสเตรเลียอยู่ใน 10 อันดับแรกของโลกในด้านความสามารถในการใช้จ่ายและความสามารถในการจัดหาสินค้า และมีระดับการขาดสารอาหารต่ำที่สุดในโลก (FAO 2019)

ออสเตรเลียยังมีบทบาทในความมั่นคงทางอาหารของประเทศอื่น ๆ ด้วย การค้าระหว่างประเทศ ที่รวมถึงการส่งออกอาหารของออสเตรเลีย สนับสนุนความมั่นคงทางอาหารในประเทศอื่น ๆ โดยการช่วยให้สามารถเข้าถึงอาหาร ทำให้ราคาอาหารถูกลง และทำให้มีการเข้าถึงอาหารได้มากขึ้นในเชิงเศรษฐกิจ ออสเตรเลียยังมีส่วนช่วยสร้างความมั่นคงทางอาหารในประเทศอื่น ๆ ผ่านการวิจัยด้านการเกษตร ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา และการถ่ายโอนความรู้และความเชี่ยวชาญทางการเกษตรของออสเตรเลียให้กับประเทศเหล่านั้น (D'Occhio 2011)

แนวโน้มของปริมาณน้ำฝนกำลังจะดีขึ้นและคาดว่าจะระบวนการในการผลิตกำลังจะฟื้นตัว

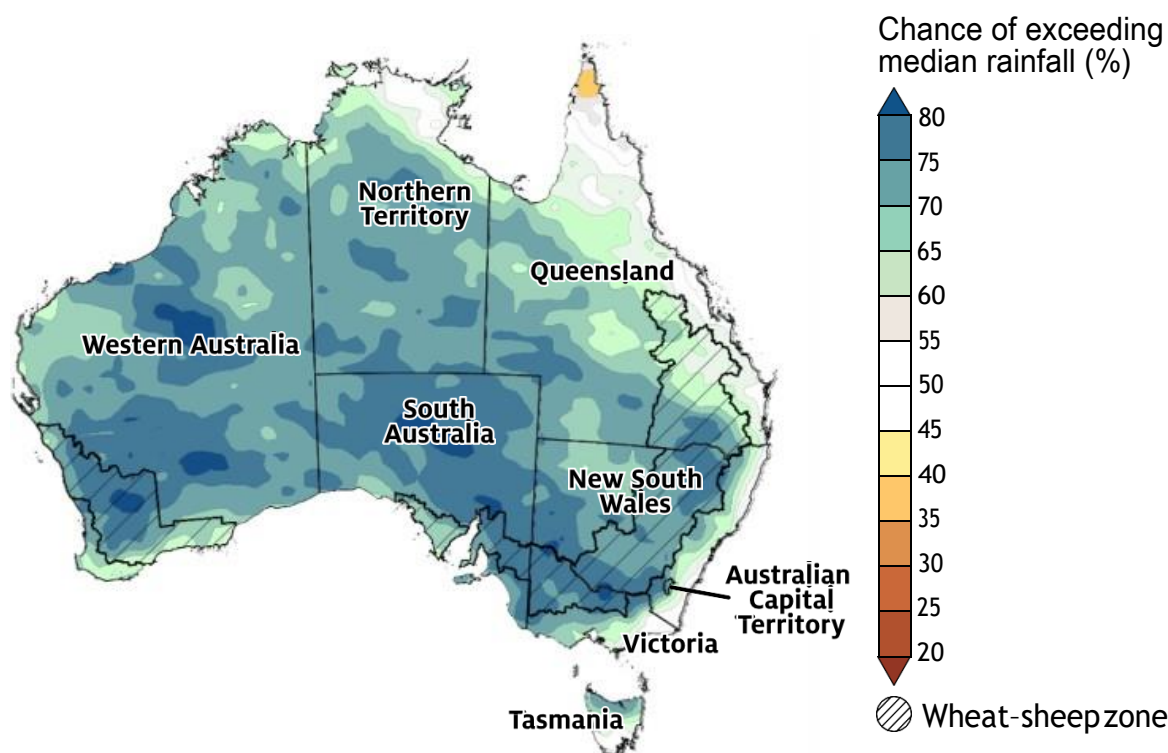
ภายหลังสภาพอากาศที่ร้อนและแห้ง รวมทั้งการเกิดภัยแล้งที่แผ่ขยายในรัฐนิวเซาท์เวลส์และรัฐควีนส์แลนด์เมื่อปี ๒๕๖๒ ปริมาณน้ำฝนที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยในช่วง ๓ เดือนแรกของปี ๒๕๖๓ ได้ช่วยฟื้นฟูความสามารถในการผลิตในพื้นที่เกษตรกรรมหลักทั่วออสเตรเลียตะวันออก การพยากรณ์ฤดูกาลจากกรมอุตุนิยมวิทยาแนะนำว่า ปริมาณน้ำฝนในอีกไม่กี่เดือนข้างหน้ามีแนวโน้มจะสูงกว่าค่าเฉลี่ยในพื้นที่ส่วนใหญ่ของออสเตรเลีย (ดูรูปที่ ๔)

สำหรับช่วงเวลานี้ของปีภายหลังต้นฤดูใบไม้ร่วง มีความเป็นไปได้สูงที่ปริมาณน้ำฝนในช่วงฤดูใบไม้ร่วงและฤดูหนาวจะเพียงพอในการคงการผลิตพืชผลและทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ในหลายพื้นที่ที่ความชื้นในดินใกล้เคียงค่าเฉลี่ย (หรือสูงกว่า) เช่น ในระหว่างเดือนเมษายนถึงมิถุนายน รัฐนิวเซาท์เวลส์มีโอกาสร้อยละ ๗๕ ที่จะได้รับปริมาณน้ำฝนระหว่าง ๒๕ มิลลิเมตร ทางตะวันตกเฉียงเหนือ และ ๒๐๐ มิลลิเมตร ทางตะวันออกของรัฐ ฝนตกในช่วงที่ผ่านมาและฤดูกาลที่คาดการณ์ว่าจะดีขึ้น ทำให้มีโอกาสที่จะได้ผลิตผลทางการเกษตรดีที่สุดในอีกหลายปีข้างหน้า แม้ว่าจะเป็นโอกาสเหมาะสำหรับพืชฤดูหนาว แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่ต้องได้รับน้ำฝนในปริมาณที่เพิ่มขึ้นด้วย ABARES คาดการณ์ว่าการผลิตธัญพืชมีแนวโน้มใกล้เคียงกับระดับค่าเฉลี่ยเนื่องจากผลิตผลที่สูงขึ้น ซึ่งถือเป็นการเริ่มต้นที่ดีในการปลูกพืชฤดูหนาว สำหรับธุรกิจปศุสัตว์ สภาพอากาศตามฤดูกาลที่ดีขึ้นช่วยเพิ่มโอกาสในการฟื้นจำนวนฝูงวัวและฝูงแกะหลังจากการลดจำนวนลงอย่างยาวนานจะต้องใช้เวลาพอสมควรในการฟื้นฟูฝูงโคและฝูงแกะจากระดับต่ำเมื่อในอดีต ส่วนราคาน้ำใน Murray Darling Basin (MDB) คาดว่าจะยังคงอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง

การเกษตรแบบชลประทานเป็นเรื่องสำคัญเนื่องด้วยเหตุผลหลายประการ อย่างไรก็ตามก็ดีข้าวที่ผลิตได้ในประเทศกลับมีบทบาทต่อความมั่นคงทางอาหารของออสเตรเลียเพียงระดับปานกลาง

พืชที่ปลูกโดยใช้น้ำมากมีสัดส่วนประมาณร้อยละ ๓๐ ของมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรทั้งหมดและใช้น้ำมากกว่าร้อยละ ๔๐ ของการใช้น้ำเพื่อการเกษตร พืชที่ปลูกโดยใช้น้ำมาก เช่น ผลไม้เพื่อการส่งออก ถั่ว ข้าว

FIGURE 4 Wetter than average conditions are likely across agricultural areas from May to July 2020



Notes: Map shows chance of exceeding median rainfall for the period May to July 2020, showing above average rainfall is likely or very likely across all inland areas of Australia, including the wheat–sheep zone.
Source: Bureau of Meteorology (issued 9 April 2020)

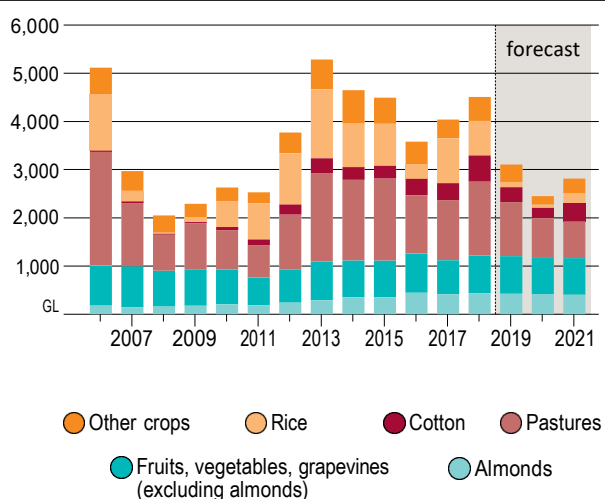
ผักในประเทศส่วนใหญ่ และพืชสวนอื่น ๆ อุตสาหกรรมประเภนี้มีส่วนช่วยในการสร้างรายได้จากการส่งออก จัดหาอาหารสดเพื่อการบริโภคภายในประเทศ และมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นและการจ้างงาน ผลผลิตจาก MDB คิดเป็นร้อยละ ๔๑ ของมูลค่ารวมของการผลิตถั่ว ผัก ผลไม้ และพืชสวนอื่น ๆ ในออสเตรเลีย และร้อยละ ๔๔ ของการผลิตผลิตภัณฑ์จากนมของออสเตรเลียในปี ๒๕๖๐ – ๒๕๖๑

แรงกดดันในห่วงโซ่อุปทานอาหารจากการระบาดของ COVID-19 ช่วยกระตุ้นให้รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงตลาดซื้อขายน้ำของ MDB เพื่อที่จะส่งเสริมการผลิตสินค้าบางประเภท เช่น ข้าว

เกษตรกรจะทำการซื้อขายน้ำเพื่อการเกษตรกันใน MDB และตลาดซื้อขายน้ำของออสเตรเลียได้รับการพิจารณาว่าเป็นหนึ่งในกลุ่มที่ก้าวหน้าที่สุดในโลก นอกจากผลกำไรและความยืดหยุ่นในการเกษตรชลประทาน ตลาดซื้อขายน้ำช่วยให้เกษตรกรสามารถผันน้ำไปใช้ได้หลายวิธี น้ำถูกนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและทำกำไรได้มากที่สุดทั้งในปีที่น้ำมากและแห้งแล้ง ซึ่งนับเป็นการจัดการผลกระทบทางเศรษฐกิจของอุปทานน้ำที่มีความแปรผันสูง

ในทางปฏิบัติ ตลาดซื้อขายน้ำส่งผลให้มีการใช้น้ำสำหรับพืชที่มีมูลค่าสูง รวมถึงผักและพืชยืนต้น (รวมถึงผลไม้และถั่ว) แต่การใช้น้ำของพืชชนิดอื่นรวมถึงข้าวและทุ่งหญ้าค่อนข้างมีความผันแปร โดยจะมีการใช้น้ำลดลงอย่างมีนัยสำคัญเมื่อน้ำมีราคาสูงในปีที่แห้งแล้ง

FIGURE 5 Water use by fruit, nuts and vegetables is steady, while other use varies



Notes: Water use for fruits, nuts and vegetables does not vary significantly with total water availability. Water use by export-oriented perennial plantings of almonds has increased over time due to their relative profitability, leading to an increase in the area planted. Water use by rice, dairy and other irrigated pastures vary significantly with water availability and price.
Source: ABARES, Australian Bureau of Statistics.

กรมอุตุนิยมวิทยาคาดว่าปริมาณน้ำจะมีการพัฒนาขึ้นเทียบกับช่วงภาวะภัยแล้ง ทำให้เริ่มมีการกักเก็บน้ำได้ในที่ต่าง ๆ รวมทั้งเพิ่มปริมาณและมูลค่าผลิตผลทางการเกษตรให้สูงขึ้น ABARES คาดการณ์ว่าการกลับมาสู่ปกติของสภาวะตามฤดูกาลจะทำให้มีการผลิตข้าวเพิ่มขึ้นจาก ๕๔,๐๐๐ ตันในปี ๒๕๖๒ - ๒๕๖๓ อยู่ที่ประมาณ ๑๘๐,๐๐๐ ตันในปี ๒๕๖๓ - ๒๕๖๔ จากประสบการณ์ที่ผ่านมาโดยปกติประมาณร้อยละ ๗๔ ของผลผลิตข้าวที่ได้นี้จะถูกนำไปส่งออก

จะต้องมีปริมาณน้ำฝนที่ดีเป็นเวลาหลายปีติดต่อกันและมีการกักเก็บน้ำได้มากพอเพื่อที่จะทำให้อาหารน้ำนั้นลดลง ABARES คาดการณ์ว่าราคาอาหารน้ำจะยังคงค่อนข้างสูงในปีที่จะถึงนี้ (Westwood et al 2020)

หากสภาวะตามฤดูกาลไม่ดีขึ้น ตลาดจะจัดสรรน้ำเพื่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงสุด ส่งผลให้มีการผลิตข้าวในประเทศลดลง และนำเข้าข้าวอย่างต่อเนื่องเพื่อตอบสนองการบริโภคภายในประเทศ

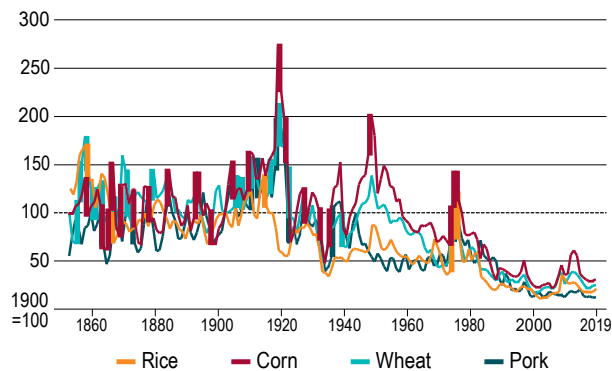
น้ำทั้งหมดใน MDB ได้รับการจัดสรรไว้เรียบร้อยแล้ว ดังนั้นการแทรกแซงของรัฐบาลในการจัดหาเพิ่มเติมสำหรับภาคส่วนหรือผู้ผลิตใด ๆ จะต้องใช้น้ำจากแหล่งอื่น เช่น น้ำที่สำรองไว้ในอนาคตเพื่อเป็นน้ำประปา หรือเพื่อผลลัพธ์ทางสิ่งแวดล้อม หรือน้ำที่จะถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ที่มากกว่าในภาคอื่น (ซึ่งจะเป็นการลดมูลค่ารวมของผลผลิตจากการเกษตรแบบชลประทาน)

อุปทานอาหารโลกและการเข้าถึงอาหารอยู่ในสถานะที่ดี

อุปทานอาหารโลกและการเข้าถึงอาหารทั่วโลกได้รับการปรับปรุงอย่างมากในช่วง ๗๐ ปีที่ผ่านมา โดยได้รับแรงหนุนจากการเพิ่มความสามารถในการผลิตและอัตราผลผลิตที่ได้ โดยหลักแล้วเป็นผลมาจากการปฏิวัติเขียว ดังจะเห็นได้จากการลดลงของราคาสินค้าโภคภัณฑ์และต้นทุนการผลิตในระยะยาวตั้งแต่ปี ๒๕๙๓ (แก้ไขโดยนำอัตราเงินเฟ้อเข้ามาประกอบ) เป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของอุปทานผลิตผลทางการเกษตรที่

แข่งขันการเติบโตของประชากรและการเพิ่มขึ้นของรายได้เฉลี่ย การปฏิรูปเศรษฐกิจจุลภาคทั่วโลกและอุปสรรคทางการค้าที่ลดลงนับตั้งแต่ ๒๕๒๓ ได้เข้ามาช่วยผลักดันการเปลี่ยนแปลงนี้ในเรื่องผลผลิตทางการเกษตรและการเข้าถึงอาหาร (Jacks 2019, Martin and Ivanic 2016, Martin and Laborde 2018) อย่างไรก็ตามแม้จะมีความก้าวหน้าในระดับโลกมากมาย ประเทศที่มีรายได้ปานกลางและรายได้ต่ำหลายประเทศยังคงประสบปัญหาความไม่มั่นคงทางอาหาร ความยากจน และการขาดสารอาหารอยู่ (Pingali 2012)

FIGURE 6 Real prices of major agricultural commodities have fallen dramatically since 1950



Notes: Real prices, adjusted to remove the effects of inflation. Index 1900 prices = 100. Source: Jacks 2019

ขณะนี้ธัญพืชที่เก็บสะสมไว้ทั่วโลกมีอยู่มากมาย สภาธัญพืชระหว่างประเทศคาดว่าผลผลิตข้าวสาลี ข้าว ข้าวโพด และถั่วเหลืองของโลก จะถึงระดับสูงสุดเป็นประวัติการณ์ในปี ๒๕๖๓ - ๒๕๖๔ (รูปที่ ๗) ด้วยปริมาณข้าวสาลีและข้าวที่เพิ่มขึ้นจากเดิมที่มีมากอยู่แล้ว ส่งผลให้ราคาธัญพืชโลกคาดว่าจะยังคงอยู่ในระดับต่ำในปีต่อ ๆ ไป

ราคาโลกที่ต่ำและผลผลิตธัญพืชที่มากเพียงพอนี้ส่งผลดีต่อประเทศที่พึ่งพาการนำเข้า โดยทำให้แน่ใจได้ว่าอุปทานของอาหารที่จำเป็นจะมีต้นทุนต่ำ

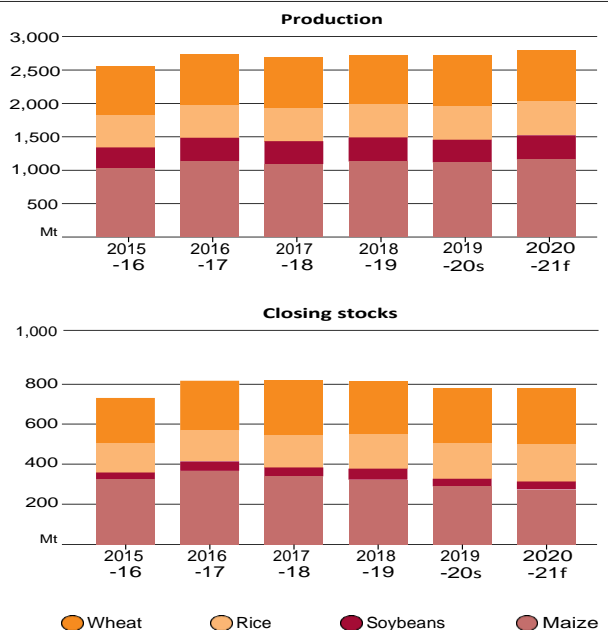
การระบาดของ COVID-19 สร้างความเสี่ยงหลายประการต่อความมั่นคงทางอาหารในบางประเทศ แม้ว่าจะมีรากฐานที่มั่นคงจากอาหารคงคลังในปัจจุบัน ความเสี่ยงเหล่านี้นำมาซึ่งความกังวลในประเทศที่มีรายได้ต่ำด้วยกำลังซื้อที่ต่ำลงและห่วงโซ่อุปทานที่อ่อนแอ และยิ่งอาจถูกทำให้รุนแรงขึ้นด้วยปัจจัยอื่น ๆ เช่น ที่อยู่อาศัยที่แออัด หรือสภาพความเป็นอยู่และการดำรงชีวิตที่ไม่ปลอดภัย

การค้ามีความสำคัญต่อความมั่นคงทางอาหาร ความสามารถในการใช้จ่าย และความมั่นคงในภูมิภาค

การค้าระหว่างประเทศมีความสำคัญต่อความมั่นคงทางอาหารของโลก รวมถึงประสิทธิภาพทางด้านการเศรษฐกิจและรายรับของประเทศออสเตรเลีย การค้าช่วยลดราคาอาหารให้กับผู้บริโภคในประเทศผู้นำเข้า การมีส่วนร่วมในตลาดเกษตรระดับโลกยังช่วยลดความผันผวนของราคาและโอกาสในการขึ้นราคาอาหาร (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภัยแล้งหรือช่วงเวลาอื่นที่การผลิตในประเทศต่ำ) เนื่องจากมีการกระจายความเสี่ยงด้าน

สภาพอากาศและอุปทานอื่น ๆ ในการผลิตและส่งออกทั่วโลก ส่งผลให้มีความมั่นคงทางด้านราคาและปริมาณการผลิตมากขึ้น (Anderson 2014, OECD 2017)

FIGURE 7 World total grains production and stocks of key food grains are increasing



Notes. Total grain production is projected to increase 84 million tonnes (Mt) (4%) from 2018–19 to 2020–21. Stocks of wheat and rice are projected to increase by 18 Mt and 12 Mt respectively, while stocks of soybeans and maize (or corn)—used for food, feed grains for livestock, and ethanol production—are projected to fall by 15 Mt and 49 Mt respectively, resulting in a projected reduction in total carryover stocks of 34 Mt (–4%). s estimate. f forecast. Source: IGC 2020

การค้าที่มีความสัมพันธ์กับความมั่นคงทางอาหารนี้ ยังนำไปสู่เสถียรภาพทางสังคมที่ดีขึ้นและความยืดหยุ่น โดยเฉพาะในประเทศที่มีระดับความยากจนที่สูง หรือมีเงื่อนไขในการเจริญเติบโตที่แปรผันมาก

ข้อจำกัดทางการค้า เช่น โควตาการนำเข้า หรือภาษี ไม่เพียงสามารถเพิ่มการผลิตอาหารในประเทศในปีที่ดี แต่ยังเพิ่มราคาอาหารในประเทศและความผันผวนของราคาอาหาร ลดการเข้าถึงทางเศรษฐกิจสำหรับคนจนและครัวเรือนในชนบท ข้อจำกัดทางการค้ายังทำให้ประเทศต่าง ๆ เปราะบางมากขึ้นต่อการเกิดเหตุการณ์รุนแรงและฤดูกาลท้องถื่นที่ไม่ดี และทำให้ความมั่นคงทางอาหารในชาติลดลง (ดังแสดงโดย Anderson 2014, OECD 2017) แม้จะมีการปรับปรุงปริมาณอาหารให้พอเพียงทั้งในปีปกติและในปีที่มีผลผลิตดื่กก็ตาม

ในการระบาดใหญ่ในปัจจุบัน ความกังวลเรื่องความมั่นคงทางอาหารทำให้ผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์หลักบางรายพิจารณาการจำกัดการส่งออกอีกครั้ง เช่น มาตรการที่ใช้ระหว่างวิกฤตอาหารปี ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๑ ที่ราคาอาหารโลกเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และขยายผลกระทบต่อความยากจนและความไม่มั่นคงทางอาหาร (Martin and Ivanic 2016) แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อออสเตรเลียเล็กน้อย (ในฐานะที่เป็นประเทศผู้ส่งออกที่มีรายได้สูง) ความไม่มั่นคงทางอาหารมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น และส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคในประเทศที่มีรายได้ต่ำและปานกลาง

ห่วงโซ่อุปทานทั่วโลกและแรงงานผู้อพยพเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญต่อการเกษตรของออสเตรเลียที่ต้องให้ความสนใจและการบริหารอย่างใกล้ชิด

สำหรับปัจจัยการผลิตที่หลากหลาย การเกษตรของออสเตรเลียต้องพึ่งพาลาดานานาชาติและห่วงโซ่อุปทาน ในขณะที่การหยุดชะงักเป็นเวลานานคาดว่าจะไม่เกิดขึ้น ถือเป็นช่วงเวลาที่สำคัญสำหรับภาคธุรกิจและรัฐบาลที่จะตรวจสอบช่องโหว่ที่อาจเกิดขึ้นและจัดการกับความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง

การขนส่งและโลจิสติกส์ภายในประเทศและระหว่างประเทศ

การขนส่งภายในประเทศเป็นบริการสนับสนุนที่จำเป็นสำหรับภาคการเกษตร การขนส่งทางถนนและทางรถไฟมีแนวโน้มที่จะเป็นช่องทางที่มีการหยุดชะงักน้อยที่สุด จากการระงับการบริการสายการบินเพื่อจำกัดการแพร่กระจายของ COVID-19 รถบรรทุกสามารถเดินทางขนส่งได้อย่างอิสระระหว่างภูมิภาค รวมถึงระหว่างรัฐ และคาดว่าจะเป็นอย่างนี้ต่อไป ในการกระจายปัจจัยการผลิตไปยังฟาร์ม ผลผลิต (รวมปศุสัตว์และผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ) จากฟาร์มไปจนถึงโรงงานแปรรูป และอาหาร จากโรงงานแปรรูปไปยังร้านค้าปลีก

ในแง่ของการส่งออก การขนส่งทางอากาศบางส่วนต้องหยุดชะงัก และผู้ขนส่งสินค้าไม่เพียงพอต่อความต้องการ การขนส่งทางอากาศค่อนข้างจำเป็นสำหรับสินค้าจำพวกอาหารทะเล พืชสวน และเนื้อสัตว์ แต่สินค้าเหล่านี้มีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ ๓ ของมูลค่าการส่งออกของออสเตรเลีย การขนส่งทางอากาศที่ปกติควบคู่ไปกับเที่ยวบินผู้โดยสารก็ได้รับผลกระทบอย่างมากจากการระงับการเดินทางระหว่างประเทศ ส่งผลให้ความต้องการการขนส่งทางอากาศมากเกินกว่าอุปทานที่ยังคงให้บริการ จนทำให้ราคาขนส่งสินค้าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลได้ประกาศความช่วยเหลือทางการเงินเป็นจำนวน ๑๑๐ ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียเพื่อช่วยผลักดันให้สินค้าเกษตรและอาหารทะเลมูลค่าสูงเข้าสู่ตลาดต่างประเทศที่สำคัญ ในขณะที่เปิดโอกาสให้นำอุปกรณ์ป้องกันภัยส่วนบุคคล (PPE) และเวชภัณฑ์เพื่อตอบสนองต่อ COVID-19 กลับมาในเที่ยวบินขากลับอีกด้วย

มีความกังวลเกี่ยวกับจำนวนผู้ขนส่งสินค้าที่พร้อมจะใช้งาน โดยเฉพาะผู้ขนส่งสินค้าที่มีการติดตั้งเครื่องทำความเย็นนั้น มีความเสี่ยงว่าจำนวนผู้ขนส่งสินค้าขาเข้าที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยจะเป็นผลให้จำนวนผู้ขนส่งสินค้าพร้อมใช้งานสำหรับการส่งออกมีจำกัด

ข้อมูลการเข้ามาของเรือสินค้าระบุว่า การขนส่งสินค้าทางเรือมีการชะลอตัวในเดือนกุมภาพันธ์และ มีนาคม ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้ขนส่งสินค้ามีจำนวนจำกัด อย่างไรก็ตามการฟื้นตัวของการผลิตและการค้าในประเทศจีนคงช่วยให้ปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขในระยะสั้นถึงปานกลาง ราคาค่าขนส่งผู้สินค้าได้เริ่มทยอยลดลงทั่วโลก ซึ่งถือว่าเป็นบรรยากาศที่ดี

ปุ๋ยและเคมีภัณฑ์ทางการเกษตร

ยังไม่พบการขาดตลาดอย่างมีนัยสำคัญของปุ๋ยหรือสารเคมี บริษัทจัดหาเคมีภัณฑ์รายงานว่า การหยุดชะงักอันเกิดจาก COVID-19 ของการผลิตและการจำหน่ายเคมีภัณฑ์ในต่างประเทศ (เช่น ไกลโฟเซต) ส่วนใหญ่ได้รับการแก้ไขแล้ว ในขณะที่ข้อกำหนดด้านสุขภาพและความปลอดภัยที่เข้มงวดถูกนำมาใช้กับการผลิตและจำหน่ายสารเคมีเหล่านี้แล้ว ความเสี่ยงในอนาคตก็ยังคงเป็นเรื่องที่ยากจะคาดเดา หากการหยุดชะงักที่สำคัญ

ของห่วงโซ่อุปทานเกิดขึ้น ผลผลิตและผลกำไรของฟาร์มอาจลดลงถ้าเกษตรกรจำเป็นต้องเปลี่ยนไปใช้สารเคมีทางเลือกหรือกลยุทธ์ทางการเกษตรสำหรับการจัดการศัตรูพืชและโรคที่มีต้นทุนที่มากขึ้นหรือมีประสิทธิภาพน้อยลง

ปัจจัยการผลิตอาหาร

การแปรรูปอาหารและการบรรจุภัณฑ์ขึ้นอยู่กับปัจจัยการผลิตที่หลากหลาย โดยเฉพาะบรรจุภัณฑ์ซึ่งอาจมีการหยุดชะงักของห่วงโซ่อุปทาน สำหรับผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้ส่วนใหญ่นี้มีแนวโน้มว่าอุปทานทางเลือกอาจเกิดขึ้นได้ หากการหยุดชะงักปรากฏขึ้นอย่างกระทันหัน อย่างไรก็ตามการสร้างทางเลือกเหล่านี้จะต้องอาศัยความพยายามเพิ่มเติมและอาจทำให้ค่าใช้จ่ายสูงขึ้น ซึ่งสามารถลดทอนอัตราผลกำไรและทำให้ผู้บริโภคต้องแบกรับภาระราคาที่สูงขึ้น

แรงงานในการทำสวน การทำฟาร์ม และการแปรรูปอาหาร

แรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตทางการเกษตร การแยกตัวออกจากสังคมเป็นเรื่องปกติและเป็นลักษณะที่พบได้โดยทั่วไปในการปลูกพืชในวงกว้างของออสเตรเลียและอุตสาหกรรมการเลี้ยงสัตว์ ซึ่งการทำฟาร์มมักใช้คนงานจำนวนน้อย ๆ เช่น สมาชิกในครอบครัวเล็ก ๆ เพื่อปฏิบัติงานในที่ดินขนาดใหญ่ ช้อยกเว้นในการจำกัดการเดินทางของผู้รับเหมาตัดขนแกะและผู้รับเหมาเครื่องจักรจะช่วยอำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจให้อุตสาหกรรมประเภทนี้

ในทางตรงกันข้าม อุตสาหกรรมพืชสวนเป็นงานที่ต้องอาศัยแรงงานจำนวนมาก และแรงงานส่วนใหญ่ไม่จำเป็นต้องมีความชำนาญและมักเดินทางมาจากนอกพื้นที่เป็นระยะเวลาสั้น ๆ เช่น แบ็คแพ็คเกอร์จากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเก็บเกี่ยวผักและผลไม้ ปัจจัยดังกล่าวทำให้อุตสาหกรรมนี้เสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากข้อจำกัดในการเดินทางระหว่างประเทศ ภายในประเทศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับที่พักอาศัย โรงงานแปรรูปเนื้อสัตว์ในบางภูมิภาคก็ประสบปัญหาแบบเดียวกัน เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่เป็นผู้อพยพ

เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๓ รัฐบาลประกาศการจัดเตรียมวีซ่าชั่วคราว เพื่อให้มั่นใจว่าจะมีแรงงานเพียงพอสำหรับอุตสาหกรรมเกษตรในช่วงวิกฤต COVID-19 รวมถึงการขยายเวลาวีซ่าสำหรับแรงงานเกษตรจากต่างประเทศ นอกจากนี้แรงงานเกษตรจะสามารถอยู่ต่อกับนายจ้างเดิมได้นานขึ้น

ผู้บริโภคชาวออสเตรเลียสามารถมั่นใจได้ในความมั่นคงทางอาหารของประเทศ

ออสเตรเลียเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความมั่นคงทางอาหารสูงที่สุดในโลก ด้วยอุปทานที่มากมายสำหรับอาหารที่ปลอดภัยและดีต่อสุขภาพ ออสเตรเลียสามารถผลิตอาหารส่วนใหญ่ได้เองในประเทศ และผลผลิตที่ได้ในประเทศมีปริมาณมากเกินความต้องการของผู้บริโภคในประเทศแม้ในช่วงฤดูแล้ง

ออสเตรเลียมีการนำเข้าประมาณร้อยละ ๑๐ ของอาหารและเครื่องดื่มที่ใช้บริโภคในประเทศ เพื่อตอบสนองความชอบและความหลากหลายของผู้บริโภค การหยุดชะงักชั่วคราวอันเป็นผลมาจากวิกฤต COVID-19 อาจรบกวนห่วงโซ่อุปทานทำให้เกิดความไม่สะดวกสำหรับผู้บริโภคบางคน แต่จะไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของชาวออสเตรเลียส่วนใหญ่

การเกษตรของออสเตรเลียยังคงพึ่งพาห่วงโซ่อุปทานโลกและปัจจัยการผลิตที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ การขาดแคลนหรือการหยุดชะงักในปัจจัยดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อผลผลิตและผลกำไร จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อภาคธุรกิจและรัฐบาลในการติดตามและจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นใหม่อย่างกระตือรือร้น

ที่มา : Analysis of Australia's food security and the COVID-19 pandemic, จาก ABARES

<https://www.agriculture.gov.au/abares/publications/insights/australian-food-security-and-COVID-19>