



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง นโยบายจัดการผลิตมันสำปะหลัง
ให้สอดคล้องกับการตลาด

จัดทำโดย นางสาวจริยา สุทธิไชยา
รหัส 1059

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ประจำปี 2552
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง นโยบายจัดการผลิตมันสำปะหลังให้สอดคล้องกับการตลาด

จัดทำโดย นางสาวจริยา สุทธิไชยา
รหัส 1059

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ประจำปี 2552

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ผลการศึกษานโยบายจัดการผลิตมันสำปะหลังให้สอดคล้องกับการตลาด สรุปได้ว่าการแก้ไขปัญหาราคาหัวมันสำปะหลังตกต่ำของเกษตรกร อันเนื่องมาจากอุปทานมันสำปะหลังที่ออกสู่ตลาดในช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนเมษายนของปีถัดไป จะเพิ่มขึ้นมากกว่าอุปสงค์หรือความต้องการใช้ทั้งภายในประเทศและส่งออก ประมาณปีละ 5-10 ล้านตันหัวมันสด ซึ่งความต้องการใช้ในประเทศค่อนข้างจำกัดปริมาณอยู่ภายในประเทศสหภาพยุโรป ประมาณปีละ 5.25 - 5.75 ล้านตันต่อปีตามความตกลงจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังโดยสมัครใจกับสหภาพยุโรป ฉบับที่ 7 ระหว่างปี 2551-2554 และตามความต้องการใช้ของประเทศจีน และญี่ปุ่น ทำให้ราคามักจะผันผวนตามนโยบายนำไปใช้ในรูปอาหารสัตว์ และเอทานอล รวมทั้งการบริโภคเมื่อเปรียบเทียบกับราคาพืชอื่น

ดังนั้น นโยบายจัดการผลิตมันสำปะหลังให้สอดคล้องกับ ตลาด จึงเป็นการจัดการทั้ง 2 ด้าน คือ ด้านอุปทาน โดยกำหนดราคาประกันรับซื้อล่วงหน้าหัวมันสดราคาที่เหมาะสมคุ้มทุนเพื่อให้เกษตรกรรับรู้ราคาซื้อขายล่วงหน้าก่อนตัดสินใจผลิตและขายออกสู่ตลาด พร้อมทั้งพยายามให้เกษตรกรติดตามสถานการณ์ราคาเพื่อทยอยนำมันสำปะหลัง ในระหว่างอายุหัวมันสดที่ปลูกไว้ช่วง 8-14 เดือน จะทำให้ผลผลิตได้ปริมาณน้ำหนักรวม เปอร์เซ็นต์แป้งสูงและเปลือกไม่แข็งมากเกินไป ซึ่งในปี 2552/53 ราคาที่เหมาะสมเป็น 1.70 บาทต่อกิโลกรัมหัวมันสด (ต้นทุนการผลิต 1.21 บาทต่อกิโลกรัม + ค่าขนส่ง 0.15 บาทต่อกิโลกรัม + ผลตอบแทนที่เกษตรกรควรจะได้ 0.34 บาทต่อกิโลกรัม) อีกด้านหนึ่งที่มีความสำคัญมาก คือ ด้านอุปสงค์ หรือความต้องการใช้ภายในประเทศ เนื่องจากปัจจุบันอุปสงค์ภายในประเทศยังต่ำอยู่เมื่อเทียบกับอุปทาน จึงควรกระตุ้นและสนับสนุนมาตรการจูงใจให้กับภาคเอกชนใช้มันสำปะหลังผลิตเอทานอลมากขึ้น จาปัจจุบันที่ใช้เพียง ร้อยละ 1 ของปริมาณผลผลิตมันสำปะหลังเท่านั้น รวมทั้งส่งเสริมการนำไปประโยชน์ในอุตสาหกรรมพลาสติกชีวภาพให้เกิดขึ้น ซึ่งการเพิ่มอุปสงค์ในประเทศจะทำให้ราคาหัวมันสดเกิดเสถียรภาพ และเพิ่มมูลค่า (Value - added) ให้กับอุตสาหกรรมมันสำปะหลังทั้งระบบของประเทศ ทำให้นโยบายแทรกแซงตลาดโดยโครงการรับจำนำมันสำปะหลังซึ่งเป็นนโยบายเร่งด่วนและแก้ปัญหาระยะสั้นของรัฐบาลถูกลดบทบาทและลดภาระงบประมาณลงไป

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาเรื่อง “นโยบายจัดการผลิตมันสำปะหลังให้สอดคล้องกับการตลาด” ได้รับความสำเร็จด้วยดี เพราะได้รับความกรุณาจากคณะอาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. อภิญา รัตนมงคลมาศ ศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู และเอกอัครราชทูต เพ็ญศักดิ์

ชลารักษ์ที่ได้กำกับ ดูแล ให้คำแนะนำและตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ และผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ ที่กรุณาให้ความอนุเคราะห์ในทุกเรื่องจนสำเร็จการศึกษา รวมทั้งเจ้าหน้าที่สถาบันฯ ทุกๆท่านผู้ศึกษาใคร่ขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณ นายอภิชาติ จงสกุล เลขานุการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ที่ไกรณาให้การสนับสนุนให้ผู้ศึกษาได้เข้ารับการอบรมครั้งนี้ และนางสาวดลฤทัย ทองดาษ ที่ได้ช่วยเหลือจัดพิมพ์และทำเอกสาร

คุณประโยชน์ของการศึกษาเรื่องนี้เป็นผลมาจากแรงบันดาลใจจากเรื่องมันสำปะหลังกับความมั่นคงของชาติ ของนายคณัย ดุละลัมพะ อดีตเอกอัครราชทูตผู้แทนไทยประจำองค์การการค้าโลก ซึ่งนางสุพัตรา ศรีไมตรีพิทักษ์ รองกงสุลใหญ่ ณ เมืองฮ่องกง เพื่อน นบท. รุ่น 1 ได้กรุณาจัดหาเอกสารมาให้

ขอระลึกถึงพระคุณของบิดามารดา และครอบครัวที่ดูแลและเป็นกำลังใจตลอดเวลา ขอขอบคุณเพื่อน นบท. รุ่น 1 ทุกท่านที่ให้มิตรภาพด้วยดีตลอดระยะเวลาอบรม และขออวยพรให้เพื่อน นบท. รุ่น 1 ทุกคนประสบความสำเร็จในชีวิตครอบครัวและการทำงาน

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	น
สารบัญตาราง	
ตารางที่ 1 ราคามันสำปะหลัง ปี 2547 - 2552	18
ตารางที่ 2 ผลตอบแทนสุทธิของเกษตรกร	19
ตารางที่ 3 ต้นทุนการผลิตมันสำปะหลังของประเทศ	20
ตารางที่ 4 แนวทางและวิธีการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังในปัจจุบัน โดยเฉพาะ ปี 2550/51 และปี 2551/52	28
ตารางที่ 5 ความต้องการใช้และผลผลิตมันสำปะหลัง ปี 2548-2555	32
ตารางที่ 6 ผลพยากรณ์การผลิตมันสำปะหลังปี 2553	35
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา	3
1.4 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา	4
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 แนวคิดทฤษฎี	5
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
2.3 สรุปกรอบแนวคิดในการศึกษา	11
บทที่ 3 วิธีการศึกษาวิจัย	13
3.1 วิธีการศึกษา	13
3.2 แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา	14
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล	14
3.4 วิธีวิเคราะห์ข้อมูล	14
บทที่ 4 ผลการศึกษา	15
4.1 ผลการศึกษาปัญหาการผลิต การตลาดและราคา	15

4.2 ผลการศึกษาวิเคราะห์นโยบาย	24
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	36
5.1 สรุปผลการศึกษา	36
5.2 ข้อเสนอแนะ	37
บรรณานุกรม	38
ประวัติผู้เขียน	39

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มันสำปะหลังเป็นพืชเศรษฐกิจที่สร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรปีละประมาณ 20,000 ล้านบาท และในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2547 - 2551) ประเทศไทยเป็นผู้ผลิตมันสำปะหลัง เป็นอันดับ 3 ของโลก รองมาจากประเทศไนจีเรีย และบราซิล คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20 11 และ 10 ของผลผลิตโลกตามลำดับ เนื่องจากแหล่งผลิตใหญ่ของโลกผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศ ทำให้ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกเป็นอันดับ 1 ของโลก โดยมีส่วนแบ่งในตลาดโลก ถึงร้อยละ 75 - 80 ทั้งปริมาณ และมูลค่ารองลงมาก็คือประเทศอินโดนีเซีย และสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งมีส่วนแบ่งการตลาดรวมกันเพียงร้อยละ 3 ของทั้งปริมาณ และมูลค่าของโลกเท่านั้น ดังนั้นจึงถือได้ว่าประเทศไทยเป็นผู้นำในการส่งออกมันสำปะหลังเป็นอันดับ 1 ในตลาดโลก ครองส่วนแบ่งการตลาดมากกว่าร้อยละ 75 และมูลค่าส่งออกรวมมากกว่า 44,000 ล้านบาท

ในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมา มีเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังรวม 480,500 ครัวเรือน เนื้อที่ปลูกและเก็บเกี่ยว รวม 7.5 ล้านไร่ และผลผลิตรวม 23- 29 ล้านตัน โดยเป็นความต้องการใช้ห้วมันสำปะหลังภายในประเทศ ร้อยละ 40 หรือประมาณ 10 ล้านตัน ห้วมันสำปะหลังสดเพื่อแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์แป้งมัน ร้อยละ 23 เป็นมันเส้น และมันอัดเม็ด รวมร้อยละ 16 และเป็นพลังงานทดแทนหรือเอทานอลร้อยละ 1 อีกร้อยละ 60 ส่งออกในรูปผลิตภัณฑ์แป้งมันร้อยละ 35 และเป็นมันเส้นรวมทั้งมันอัดเม็ด รวมกันร้อยละ 25 ของผลผลิตทั้งหมด ซึ่งตลาดส่งออกสำคัญของไทย คือสาธารณรัฐประชาชนจีน กลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป และญี่ปุ่น โดยเฉพาะตลาดจีน และตลาดสหภาพยุโรปซึ่งในช่วงที่ผ่านมา นโยบายการใช้ธัญพืช ทั้งข้าวสาลี และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในประเทศดังกล่าว จะส่งผลต่อการส่งออกของไทย และทำให้ราคาห้วมันสำปะหลังสดที่เกษตรกรขายได้ตามกลไกตลาด เคลื่อนไหวแบบผันผวนตามราคาส่งออก ประกอบกับผลผลิตมันสำปะหลังที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นมากกว่าความต้องการใช้ในประเทศ ทำให้ราคาห้วมันสำปะหลังตกต่ำอีกทั้งในช่วงปี 2549 - 2551 เกิดวิกฤตพลังงานและปัญหาราคาน้ำมันแพงจนทำให้ต้นทุนการผลิตของเกษตรกรสูงขึ้น ส่งผลทำให้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังได้รับความเดือดร้อนด้านรายได้ จากต้นทุนการผลิตสูงขึ้น และราคาห้วมันสำปะหลังต่ำลง

นโยบายในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังด้านราคาและรายได้ที่รัฐบาลเลือกใช้ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา เป็นนโยบายและมาตรการแทรกแซงตลาด โดยดำเนิน

โครงการรับจำนำมันสำปะหลัง ปี 2547/48 ปี 2548/49 ปี 2549/50 ปี 2550/51 และ ปี 2551/52 ซึ่งรับผิดชอบโดยคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) และกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งในแต่ละปีจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เกิดประโยชน์กับเกษตรกร ได้แก่ กำหนดปริมาณรับจำนำในปี 2547/48 เพิ่มจาก 5 ล้านตันหัวมันสดเป็น 10 ล้านตันหัวมันสด ปรับราคารับจำนำจากกิโลกรัมละ 1.20 บาทเป็นกิโลกรัมละ 1.50 บาท ให้มีการแปรสภาพหัวมันสดเป็นมันเส้นและแป้งมัน ให้จำหน่ายมันเส้น และแป้งมันเพื่อการส่งออก ให้เกษตรกรสามารถนำหัวมันสดมาจำนำกับโครงการรายละไม่เกิน 500 ตัน หรือคิดเป็นมูลค่าไม่เกิน 750,000 บาท และให้องค์การคลังสินค้าประกาศจำหน่ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่แปรสภาพจากหัวมันสด จำนวน 5 ล้านตัน โดยแปรสภาพเป็นมันเส้น 2 ล้านตัน และแป้งมัน 1 แสนตัน โดยวิธีการประมูลในปริมาณแต่ละครั้งที่เหมาะสมกับภาวะตลาดภายในประเทศและส่งออก และล่าสุดในปี 2551/52 รัฐบาลได้ดำเนินโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง โดยการรับจำนำหัวมันสดจากเกษตรกร เป้าหมาย 13 ล้านตัน ในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2551 ถึงเดือนเมษายน 2552 ซึ่งได้กำหนดราคารับจำนำเป็นขั้นบันได จากกิโลกรัมละ 1.80 บาท ปรับเพิ่มขึ้นเดือนละ 0.05 บาท จนกระทั่งถึงเดือนเมษายน 2552 เป็นกิโลกรัมละ 2.05 บาท เพื่อจูงใจให้เกษตรกรทยอยการขุดหัวมันสดออกสู่ตลาด สอดคล้องกับความต้องการของตลาด สร้างความมั่นใจให้กับผู้ส่งออกและหวังว่าจะส่งผลต่อความสามารถในการส่งออกเพิ่มขึ้น จากผลการดำเนินโครงการดังกล่าว ส่งผลให้ปี 2551/52 ได้ใช้เงินดำเนินการประมาณ 32,745.44 ล้านบาทประกอบด้วย วงเงินรับจำนำ 25,775 ล้านบาท ต้นทุนดำเนินการ เป็นค่าแปรสภาพ ค่าขนส่ง ค่าฝากเก็บสินค้า 6,118.79 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายบริหารโครงการรวมดอกเบี้ย ร.ก.ส. 851.65 ล้านบาท และกระทรวงพาณิชย์ได้รายงานเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2552 ว่าประมาณการผลขาดทุนจากการดำเนินการ ณ สิ้นเดือนเมษายน 2552 ประมาณ 9,700 ล้านบาท¹

นโยบายและมาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง โดยการรับจำนำหัวมันสดนั้น เป็นการดึงอุปทานออกจากตลาดในช่วงฤดูกาลในช่วงเดือนพฤศจิกายนจนถึงเดือนเมษายนของปีถัดไป ถือเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาหะระเร่งด่วน ซึ่งส่งผลต่อภาระของรัฐบาลด้านงบประมาณ ทั้งในวงเงินรับจำนำ ภาระสต็อกและเก็บรักษา ปัจจุบันรัฐบาลต้องจัดหางบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่าย

¹ สรุปข่าวมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พ.ค. 2552 , เว็บไซต์ www.thaigov.go.th

ในการดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาสินค้าเกษตรจำนวนมาก ดังนั้นการศึกษาในครั้งนี้จะเป็นการเสนอการนโยบายและมาตรการทางเลือกในการรักษาเสถียรภาพราคามันสำปะหลังของเกษตรกร

ในปี 2552/53 และในระยะต่อไป โดยเป็นนโยบายจัดการผลิตมันสำปะหลังให้สอดคล้องกับการตลาด ลดบทบาทการแทรกแซงตลาด ส่งเสริมและจัดระบบการผลิตที่ประกันความเสี่ยงด้านราคาและรายได้ของเกษตรกร ตามระดับความต้องการใช้มันสำปะหลังซึ่งต่อไปจะเพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากปัญหาราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีการปรับตัวสูงขึ้น ทำให้เกิดความต้องการใช้ในการผลิตเอทานอลจะมีมากขึ้น โดยเพิ่มจากความต้องการใช้ในอดีตที่ใช้เพื่อแปรรูปป้อนอุตสาหกรรมการบริโภค และวัตถุดิบอาหารสัตว์ รวมทั้งความต้องการใช้มันสำปะหลังในอุตสาหกรรมพลาสติกชีวภาพชนิดย่อยสลายได้ของประเทศไทยในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์

การศึกษานี้มุ่งวิเคราะห์และเสนอนโยบายให้เป็นทางเลือกสำหรับการแก้ไขปัญหาหวั่นเสถียรที่เกษตรกรขายได้ให้ได้รับราคาที่มิเสถียร และต้นทุนของเกษตรกร โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1.2.1 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการผลิต และการตลาดมันสำปะหลังของประเทศรวมทั้งปัญหาหวั่นเสถียรที่เกษตรกรขายได้ตกต่ำ

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์นโยบายแทรกแซงตลาดโดยการรับจำนำหวั่นเสถียรของเกษตรกร กับนโยบายจัดการผลิตโดยวางระบบการผลิตและประกันราคาหวั่นเสถียรของเกษตรกร

1.2.3 จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดการผลิตมันสำปะหลังให้สอดคล้องกับการตลาดเพื่อเป็นทางเลือกในการรักษาเสถียรภาพราคาหวั่นเสถียร

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 เน้นการศึกษาในภาพรวมระดับประเทศ ในช่วงปี 2547/48 จนถึงปี 2551/52 และให้ความสำคัญกับข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาระหว่างปี 2551/52 กับข้อมูลพยากรณ์ ปี 2552/53 ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และกระทรวงพาณิชย์

1.3.2 ผลการดำเนินโครงการรับจำนำมันสำปะหลัง จะใช้ข้อมูลของกระทรวงพาณิชย์ และรายงานของคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ที่รายงานเสนอคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่เป็นทางการ

1.3.3 การศึกษาที่ดำเนินการในลักษณะการศึกษาเชิงพรรณนา โดยเน้นการค้นคว้าวิเคราะห์เอกสารและข้อมูลรวมทั้งบทความทางวิชาการเกี่ยวกับทฤษฎีและหลักการที่มีอยู่แล้ว

1.4 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

การศึกษานี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ ดังนี้

1.4.1 ทำให้ทราบประเด็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการผลิตและการตลาดมันสำปะหลังของประเทศไทย รวมทั้งความขาดเสถียรภาพของราคาหัวมันสดที่เกษตรกรขายได้

1.4.2 เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการกำหนดกรอบนโยบายและมาตรการเพิ่มทางเลื
ของรัฐในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงมันสำปะหลังตกต่ำ

1.4.3 ช่วยทำให้อุตสาหกรรมมันสำปะหลังของประเทศ ได้จัดระเบียบการผลิตและการค้า
ภายในประเทศและส่งออก ลดบทบาทการแทรกแซงตลาดโดยรัฐบาล

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี

2.1.1 หลักการทางเศรษฐศาสตร์ การศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการตลาดสินค้า จะอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ดังนี้

1) ทฤษฎีว่าด้วยอุปสงค์และอุปทาน ความต้องการสินค้าเกษตรเพื่อการบริโภคและอุปโภคของบุคคลและประเทศเป็นไปเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจหรือผลตอบแทนสูงสุดซึ่งเรียกว่า อุปสงค์ (Demand) หรือกล่าวสั้นๆว่าอุปสงค์คือ ความต้องการของผู้ซื้อในราคาซื้อที่พึงพอใจเพื่อต้องการให้ได้สินค้าชนิดนั้น และอุปทาน (Supply) คือ ความต้องการของผู้ขายที่จะขายสินค้าชนิดนั้นในราคาที่คิดว่าคุ้มกับการลงทุน ดังนั้นราคาซื้อขายจึงเป็นราคาที่แสดงความพึงพอใจของทั้งผู้ผลิต (Producer) และผู้บริโภค (Consumer) ภายใต้สมมติฐานว่าตลาดเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ การกำหนดราคาตลาดเป็นไปตามกลไกตลาดเสรี ถ้าอุปสงค์มากกว่าอุปทานราคาซื้อขายตามกลไกตลาดจะมีราคาสูง แต่ถ้าอุปสงค์น้อยกว่าอุปทานราคาซื้อขายจะต่ำ

มันสำปะหลังเป็นสินค้าเกษตรที่สามารถแปรรูปจากหัวมันสดเป็นผลิตภัณฑ์หลากหลายชนิด เช่น แป้งมัน มันเส้นและมันอัดเม็ด รวมทั้งเป็นวัตถุดิบในการผลิตเอทานอล ทำให้ผลิตภัณฑ์ที่มีสต็อกและเก็บรักษาในแต่ละปี อุปทานมันสำปะหลังของประเทศไทยจึงประกอบด้วยผลผลิตหัวมันสดของเกษตรกรที่จะเก็บเกี่ยวหรือขุดขึ้นมาขายในรอบปีนั้น (1 ตุลาคม ถึง 30 กันยายนของปีถัดไป โดยไม่คำนึงถึงว่าจะปลูกมาตั้งแต่เมื่อใดก็ตาม) บวกกับสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังคงเหลือที่มีอยู่ในต้นฤดูการผลิต ซึ่งสต็อกจะเป็นตัวแปรที่ส่งผลต่อราคาซื้อขายหัวมันสดของเกษตรกรและอุปสงค์มันสำปะหลังจะประกอบด้วย ความต้องการใช้หัวมันสดในประเทศทั้งเพื่อเป็นอาหารสัตว์ ทำพันธุ์ บริโภค และผลิตเอทานอล บวกกับผลิตภัณฑ์ส่งออกซึ่งยังขึ้นอยู่กับสต็อกของโลกและประเทศคู่ค้าว่าในแต่ละปีมีสต็อกคงเหลือมากน้อยเพียงใด หากมีสต็อกอยู่มากอาจส่งผลให้มีความต้องการซื้อและนำเข้าน้อยลง จะส่งผลต่อราคาส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยและสะท้อนราคามายังราคาหัวมันสด

2) ทฤษฎีว่าด้วยการผลิตและต้นทุนการผลิต โดยปริมาณผลผลิตหัวมันสดของเกษตรกรและประเทศ ขึ้นอยู่กับปัจจัยการผลิต และความสัมพันธ์ของปัจจัยการผลิต ได้แก่ เนื้อที่ปลูก ปริมาณท่อนพันธุ์และเทคโนโลยีที่ใช้ กระบวนการผลิตและเก็บเกี่ยว (Pre-Post Harvest) ปริมาณน้ำและปริมาณปุ๋ยที่เหมาะสมและเพียงพอ รวมทั้งสภาพดินฟ้าอากาศ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยที่ควบคุมได้และควบคุมไม่ได้ โดยปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้ เช่น โรคแมลงระบาด ศัตรูพืชและ

อุทกภัย/ภัยแล้ง นอกจากนี้ยังมีความสนใจในเรื่องราคาทำให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนพื้นที่ปลูกจากข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และอ้อยโรงงานมาเป็นมันสำปะหลัง หรืออาจสลับปรับเปลี่ยนในการปลูกพืชทั้งสามชนิดนี้

สำหรับหลักการเรื่องต้นทุน (Cost) ประกอบด้วยต้นทุน 2 ส่วนคือ ต้นทุนที่เป็นตัวเงิน (Explicit Cost) จะเป็นต้นทุนผันแปร ประกอบด้วย ค่าแรงงานตั้งแต่เตรียมดิน ปลูก ดูแลรักษาและเก็บเกี่ยว ค่าวัสดุ เป็นค่าพันธุ์ ค่าปุ๋ย ค่ายาปราบศัตรูพืชและวัชพืช ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและหล่อลื่น ค่าวัสดุการเกษตรรวมทั้งค่าซ่อมแซมอุปกรณ์การเกษตร และค่าดอกเบี้ยเงินลงทุน อีกส่วนหนึ่งจะเป็นต้นทุนที่ไม่เป็นตัวเงิน (Implicit Cost) ซึ่งแฝงอยู่ในกิจกรรมต่างๆ จะเป็นต้นทุนคงที่ ประกอบด้วย ค่าเช่าที่ดิน ค่าเสื่อมอุปกรณ์การเกษตร เป็นต้น

ในกรณีโครงการรับจำนำมันสำปะหลังตามนโยบายและมาตรการแทรกแซงตลาด การประเมินผลด้านต้นทุน จะประกอบด้วยต้นทุนที่เป็นตัวเงิน ได้แก่ ภาระค่าใช้จ่ายในการรับจำนำขององค์การคลังสินค้า (อคส.) ค่าชดเชยดอกเบี้ยของ ธ.ก.ส. ค่าใช้จ่ายดำเนินงานและบริหารโครงการ รวมทั้งผลการขาดทุนจากส่วนต่างราคา หากราคาตลาดเปลี่ยนแปลงไป ผลการขาดทุนก็จะเปลี่ยนแปลงไปด้วย อย่างไรก็ตามหากมีสต็อกคงเหลือที่ยังไม่ได้ระบายจะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นตามระยะเวลาในการเก็บรักษา ส่วนต้นทุนที่ไม่เป็นตัวเงิน จะแฝงอยู่ในกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เช่น ค่าเสียโอกาสของข้าราชการ/เกษตรกร/ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับคณะกรรมการ/คณะทำงาน/ข้าราชการที่ปฏิบัติงานตามโครงการ เป็นต้น ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้ ไม่สามารถประมาณการเป็นตัวเงินได้ แต่สามารถเปรียบเทียบกันได้ ในระหว่างปี ได้แก่ ปี 2549/50 จะมีต้นทุนที่เป็นตัวเงิน และต้นทุนที่ไม่เป็นตัวเงินน้อยกว่า ปี 2548/49 เนื่องจากปริมาณมันสำปะหลังที่รับจำนำในโครงการลดลงจากปี 2548/49 ถึงร้อยละ 65²

2.1.2 หลักการบริหารนโยบาย เนื่องจากการศึกษานี้เกี่ยวข้องกับการบริหารนโยบายสาธารณะของรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

² รายงานผลการประเมินโครงการรับจำนำมันสำปะหลัง ปี 2548/49 และ ปี 2549/50 เสนอคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.)

1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 3/1 เพิ่ม³ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ความว่า การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ

ของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

2) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545⁴

หมวด 7 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มาตรา 18

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนา ระบบชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนา ระบบสหกรณ์ รวมตลอดที่ กระบวนการผลิตและสินค้าเกษตรกรรม และราชการอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

หมวด 12 กระทรวงพาณิชย์ มาตรา 28

กระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้า ธุรกิจบริการ ทรัพย์สินทางปัญญาและราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ หรือ ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงพาณิชย์

³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

⁴ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

3) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี⁵ พ.ศ. 2546 มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้ (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มี

ประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

มาตรา 7 การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

มาตรา 8 ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการ จะต้องดำเนินการ โดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับบริการจากรัฐ และต้องมีแนวทางบริหารราชการ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการ ต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตามมาตรา (7) และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ และนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา

(2) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริตสามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

(3) ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

(4) ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงและเสนอแนะต่อ บัณฑิตบัญชา เพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

⁵ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

4) นโยบายรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี⁶ แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ประกอบด้วยนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ ดังนี้

นโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก ในข้อ 1.2.7 ดำเนินมาตรการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรผ่านกลไกและเครื่องมือของรัฐให้มีประสิทธิภาพ ละเร่งสร้างระบบประกันความเสี่ยงทางการเกษตร ทั้งระบบประกันความเสี่ยงราคาพืชผลผ่านกลไกตลาดซื้อขายล่วงหน้าสินค้าเกษตรและระบบประกันภัยพืชผลอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมันสำปะหลัง ได้แก่

1) แผนกลยุทธ์การวิจัยด้านเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรตามวาระการวิจัยแห่งชาติ ในภาวะวิกฤตเพื่อฟื้นฟูชาติ โดยศาสตราจารย์ ดร.ธีระ สูตะบุตร และคณะมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้เสนอห่วงโซ่มูลค่าของมันสำปะหลัง โดยแสดงให้เห็นว่าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ส่งออกเกือบทั้งหมดอยู่ในรูปของมันเส้น มันอัดเม็ดและแป้งมันซึ่งมีราคาต่ำและยังขึ้นกับปัจจัยจากตลาดต่างประเทศ ทั้งในเรื่องราคา และปริมาณความต้องการที่ไม่แน่นอน ดังนั้นเพื่อเป็นการเพิ่มมูลค่าจึงควรใช้ประโยชน์จากมันสำปะหลังในรูปแบบที่เป็นผลิตภัณฑ์ต่อเนื่องทางอุตสาหกรรม โดยเฉพาะแป้งมันสำปะหลังที่สามารถนำมาเป็นวัตถุดิบทางอุตสาหกรรมได้อย่างมากย นับจากหัวมันสด ถ้ามีปริมาณผลผลิตในปี 2546 รวม 16.9 ล้านตันราคาเกษตรกรขายได้ กิโลกรัมละ 1.30 บาท จะได้มูลค่าวัตถุดิบของเกษตรกร รวม 22,000 ล้านบาท ถ้าหัวมันสดถูกแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ขั้นกลาง ได้แก่ มันเส้น มันอัดเม็ดและแป้งมันดิบจะก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มอีก 1 เท่า หรือ ร้อยละ 100 คิดเป็นมูลค่าผลิตภัณฑ์ขั้นกลาง รวม 43,350 ล้านบาท ถ้าหากมีการแปรรูปไปถึงผลิตภัณฑ์ขั้นปลาย เช่น พลาสติกชีวภาพ เค้กชัทรินและแป้งคัดแปรอื่นๆ กลูโคสเหลวและผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าสูง ประเภทผงชูรส กระดาษ เป็นต้น จะก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 80 หรือ 0.8 เท่า คิดเป็นมูลค่า 76,500 ล้านบาท หรือ ประมาณ 3.6 เท่าของมูลค่าหัวมันสดโดยเฉพาะจากพลาสติกชีวภาพเพียงอย่างเดียวมีมูลค่าสูงถึง 40,000 ล้านบาท

⁶ นโยบายรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551

2) การวิเคราะห์สถานการณ์สินค้าเกษตรที่สำคัญในปี 2551 และแนวโน้มปี 2552 โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อประเมินสถานการณ์การผลิต การตลาด การส่งออกและราคาของสินค้าเกษตรที่สำคัญ 19 ชนิด รวมทั้งมันสำปะหลังทั้งของโลกและของไทย รวมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น จากการเปลี่ยนแปลงของราคา

น้ำมัน ค่าเงินบาท และวิกฤตเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกา โดยในปี 2551 มีความต้องการใช้มันสำปะหลังในประเทศ ปริมาณ 9.5 – 10.0 ล้านตันหัวมันสด ซึ่งในปี 2549 เริ่มมีการใช้มันสำปะหลังเพื่อผลิต เอทานอลเชิงพาณิชย์เป็นปีแรก มีโรงงานเอทานอลที่ใช้มันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบ 1 โรงงาน และได้ใช้หัวมันสดปี 2549 – 2551 จำนวน 210,000 260,000 และ 200,000 ลิตรตามลำดับ หรือคิดเป็นร้อยละ 0.9 1.0 และ 0.8 ของผลผลิตทั้งหมดตามลำดับ เนื่องจากราคาหัวมันสดปรับตัวสูงขึ้นทำให้ต้นทุนการผลิตเอทานอลสูงกว่าราคาจำหน่าย จึงมีการหยุดผลิต ในช่วงๆ และได้เริ่มผลิตใหม่อีกครั้งในเดือนกันยายน 2551 นอกจากนี้รัฐบาลหลายประเทศได้มีนโยบายส่งเสริมการใช้มันสำปะหลังที่ผลิตในประเทศ ทดแทนการนำเข้าผลิตภัณฑ์อื่นๆ ส่งเสริมการใช้มันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบผลิตพลังงานทดแทน โดยบราซิลได้กำหนดให้ผสมแป้งมันสำปะหลังร้อยละ 10 ในแป้งสาลีที่ผลิตได้ภายในประเทศทดแทนการนำเข้า และในจอร์เจีย ส่งเสริมการรวมกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังและบริษัทน้ำมันของรัฐเพื่อผลิตเอทานอลจากมันสำปะหลัง โดยกำหนดเป้าหมายการผลิต 1,000 ล้านลิตรต่อปี ส่วนฟิลิปปินส์ได้กำหนดเป้าหมายส่งเสริมการปลูกมันสำปะหลัง 3 แสนเฮกตาร์ หรือ 1.88 ล้านไร่ เพื่อป้อนโรงงานเอทานอล

2.2.2 รายงานผลการประชุมสัมมนา มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้า คือ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2550 มอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์จัดส่งผู้แทนไปเจรจา เรื่อง การปรับเปลี่ยนระบบบริหารโควตานำเข้ามันสำปะหลังไทยกับสหภาพยุโรป ภายใต้กรอบซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ ดังนี้ (1) ไทยจะยังคงได้โควตานำเข้ามันสำปะหลังในสหภาพยุโรป รวม 21 ล้านตัน ในระยะเวลา 4 ปี เฉลี่ยปีละ 5.25 ล้านตัน ยืดหยุ่นได้ไม่เกิน 5.75 ล้านตันต่อปี (2) สหภาพยุโรปจะบริหารโควตา โดยวิธีการ First Come First Served และฝ่ายไทยโดยกรมการค้าต่างประเทศจะเป็นผู้ออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า Certificate of Origin (C/O) ประกอบการส่งออก และ (3) จะเริ่มใช้ระบบบริหารใหม่นี้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2551

2.2.3 รายงานการติดตามและประเมินผล ในการติดตามและประเมินผลโครงการการรับจําน้ำมันสำปะหลัง ปี 2548/49 และปี 2549/50 นั้นกระทรวงพาณิชย์ได้มีคำสั่งกระทรวงพาณิชย์ ที่ 40/2550 ลงวันที่ 30 มกราคม 2550 แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานโครงการรับจําน้ำมันคําสั่งเกษตรซึ่งสรุปได้ ดังนี้

1) ด้านราคาปี 2548/49 เกษตรกรในโครงการได้จําน้ำมันสดในราคา กก. ละ 1.50 บาท สูงกว่าราคาตลาด (กก. ละ 1.27 – 1.41 บาท) สาเหตุที่ไม่สามารถยกระดับราคาจำหน่ายให้สูงขึ้นเนื่องจากผลผลิตหัวมันสดเพิ่มขึ้นจำนวนมาก จุติรับจําน้ำมันที่มีเพียงถาบันที่เข้าร่วมโครงการ และมีฝนตกอย่างต่อเนื่องในแหล่งผลิตเป็นอุปสรรคในการตากมัน ส่วน ปี 2549/50 เป็นการดึงอุปทานออกจากตลาดในช่วงต้นฤดูกลด ส่งผลให้หัวมันสดสูงขึ้นก่อนช่วงดำเนินการ ร้อยละ 7.83 จาก

ราคาหัวมันสด กก. ละ 1.15 บาท เป็น กก. ละ 1.18 – 1.30 บาท ช่วงเดือน ธ.ค. 49 – มี.ค. 50 เนื่องจากการกำหนดราคาจำนำเป็นขั้นบันได จูงใจให้เกษตรกรทยอยขุดหัวมันนำออกสู่ตลาด ประกอบกับตลาดมีการแข่งขันรับซื้อตามกลไกปกติเพื่อแปรรูปส่งออกไปต่างประเทศ ประกอบกับเงินบาทแข็งค่าขึ้นทำให้ความต้องการในตลาดต่างประเทศเพิ่มขึ้น

2) ด้านรายได้ของเกษตรกร ปี 2548/49 ช่วยให้เกษตรกรในโครงการได้รับประโยชน์จากการจำนำ ส่งผลให้มีรายได้สูงขึ้น จำนวน 174.831 ล้านบาท และ ปี 2549/50 รายได้ของเกษตรกรเพิ่มขึ้น จำนวน 1,029.910 ล้านบาท จาการรับจำนำที่สูงกว่าราคาตลาด และเกษตรกรในโครงการได้รับราคาตลาดที่ปรับตัวสูงขึ้นภายหลังการรับจำนำ

3) ด้านต้นทุน (เบื้องต้น) ต้นทุนที่เป็นตัวเงินโครงการปี 2548/49 จะมีค่าใช้จ่ายในการรับจำนำของ อคส. (ระหว่างเดือน ก.พ. 49 – ก.พ. 50) ประมาณ 341.114 ล้านบาท ค่าเช่าเชยดอกเบี้ยของ ธ.ก.ส. จำนวน 39.327 ล้านบาท และกำไรจากส่วนต่างราคา ประมาณ 66.594 ล้านบาท และต้นทุนที่ไม่เป็นตัวเงินซึ่งแฝงอยู่ในกิจกรรมต่างๆ ซึ่งไม่สามารถประมาณการเป็นตัวเงินสำหรับปี 2549/50 ยังไม่สิ้นสุดระยะเวลารับจำนำ จึงยังไม่สามารถประเมินค่าใช้จ่ายและขาดทุนได้

4) ผลกระทบต่อเกษตรกร/ผู้ประกอบการ จากการดำเนินโครงการทั้ง 2 ปี ส่งผลต่อรายได้เกษตรกรเพิ่มขึ้น ตลาดมีการแข่งขันรับซื้อ ทำให้เกษตรกรมีอำนาจต่อรองสูงขึ้น และการรับจำนำช่วยลดอุปทานในช่วงต้นฤดูกาล ปี 2548/49 ขาดการวางแผนบริหารจัดการข้าว ซึ่งปี 2549/50 ได้แก้ไขโดยการจัดคิวขุดเพื่อให้ทยอยจำหน่ายผลผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการ สำหรับผลกระทบต่อภาระของรัฐและเศรษฐกิจ โครงการนี้ได้ก่อให้เกิดต้นทุนทางเศรษฐกิจ หรือความเสียหายที่ชัดเจนแต่มีภาระสต็อกและเก็บรักษา

5) ข้อเสนอแนะในระยะสั้น (1-2 ปี) การรับจำนำยังคงจำเป็นโดยยึดหลักการแทรกแซงตลาดเท่าที่จำเป็นในราคาที่เหมาะสมกับภาวะตลาด ในระยะยาว (3-5 ปี) ให้ลดบทบาทการแทรกแซงตลาด โดยปรับให้เข้าสู่กระบวนการรับจำนำที่เป็นระบบอย่างแท้จริง และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ตลาดกลางและตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าเพื่อเป็นกลไกในการซื้อขายผลผลิตเพื่อลดความเสี่ยงจากความผันผวนของราคา รวมทั้งควรมีการจัดทะเบียนเกษตรกรอย่างเป็นระบบ

2.3 สรุปกรอบแนวคิดในการศึกษา

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง มีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันว่า หลักการทางเศรษฐศาสตร์ ทั้ง ทฤษฎีว่าด้วยอุปสงค์และอุปทาน และ ทฤษฎีว่าด้วยการผลิตและต้นทุนการผลิต ชี้ว่าราคาซื้อขายมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์แปรรูปควรจะเป็นไปตามกลไกตลาด

และเป็นในตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ รวมทั้งควรเป็นราคาที่เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังอยู่ได้
คุ้มทุน ซึ่งในหลักการบริหารนโยบายจึงเป็นการดำเนินนโยบายและมาตรการที่ทำให้การจัดการ
ผลิตและการตลาดมีความสอดคล้องกัน โดยใช้การตลาดเป็นตัวนำ (Market Driven) เพื่อรักษา
เสถียรภาพของราคามันสำปะหลังผ่านกลไกและเครื่องมือของรัฐที่มีประสิทธิภาพ ภายใต้หลักการ
บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของรัฐบาล

บทที่ 3

วิธีการศึกษาวิจัย

3.1 วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการผลิตและการตลาดมันสำปะหลังของประเทศ รวมทั้งปัญหาราคาหัวมันสดที่เกษตรกรขายได้ตกต่ำ และวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างนโยบายแทรกแซงตลาด โดยการรับจำนำหัวมันสดของเกษตรกรกับนโยบายจัดการผลิตโดยวางระบบการผลิตและประกันราคารับซื้อล่วงหน้าหัวมันสดซึ่งรวมถึงการจัดทำข้อเสนอขึ้นนโยบายในการจัดการผลิตมันสำปะหลังให้สอดคล้องกับการตลาด เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกใหม่ในการรักษาเสถียรภาพราคา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยเป็นการวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างการรับจำนำหัวมันสด ตามนโยบายแทรกแซงตลาดในทางทฤษฎีกับการรับจำนำในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นแล้ว และการวางระบบการผลิตกับการประกันราคารับซื้อล่วงหน้าหัวมันสดในทาง เนื่องจากยังไม่เคยมีการปฏิบัติมาก่อน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเอกสารและวรรณกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเปรียบเทียบกับข้อมูลสารสนเทศอุตสาหกรรมมันสำปะหลังของประเทศโดยใช้ระเบียบวิธีการศึกษาประกอบด้วย

3.1.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการประมวลรวบรวม และวิเคราะห์เอกสาร ผลการศึกษาวิจัย และรายงานผลการประชุมของคณะกรรมการและ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย มาตรการและโครงการพัฒนา รวมทั้งการแก้ไขปัญหาการผลิต การตลาด และราคามันสำปะหลัง รวมทั้งจาก Website ต่างๆ เพื่อให้ทราบสถานการณ์ในอดีต ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

3.1.2 การศึกษาวิเคราะห์ทฤษฎีและกรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ กฎอุปสงค์และอุปทาน การผลิตและต้นทุนการผลิต กำไรและขาดทุนตามหลักเศรษฐศาสตร์ และราคาซื้อขายมันสำปะหลังที่เกษตรกรควรจะได้รับ

3.1.3 การศึกษาสังเคราะห์หลักการบริหารนโยบายสาธารณะของนโยบายรักษาเสถียรภาพราคามันสำปะหลัง ระหว่างบทบาทแทรกแซงตลาดกับบทบาทวางระบบการผลิตให้เป็นไปตามความต้องการของตลาดทั้งภายในประเทศและส่งออก โดยมุ่งให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับเกษตรกรและลดภาระงบประมาณของรัฐบาล

3.1.4 การศึกษาแบบอย่างการปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ในการแก้ปัญหาภาคการเกษตร และความเดือดร้อนของเกษตรกรด้านราคา/รายได้ของประเทศที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียง และ/หรือพัฒนาสูงกว่าไทย เพื่อใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบ

3.2 แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

3.2.1 แหล่งข้อมูลในประเทศของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงพลังงาน เป็นต้น

3.2.2 แหล่งข้อมูลในต่างประเทศ ได้แก่ องค์การอาหาร และเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) กระทรวงเกษตรแห่งสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยศึกษาจากเอกสาร บทความ รายงานผลการประชุม/สัมมนาผลการติดตามและประเมินผลโครงการรับจำนำมันสำปะหลังรวมทั้ง ข้อมูลสารสนเทศที่รวบรวมค้นคว้าผ่านอิเล็กทรอนิกส์ หรือเว็บไซต์ (Website) ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยนี้

3.4 วิเคราะห์ข้อมูล

3.4.1 ใช้วิธีการวิเคราะห์และประเมินเชิงนโยบายและโครงการเปรียบเทียบเกี่ยวข้องกับ ปัจจัยแวดล้อม (Context) การบริหารจัดการ (Management) กระบวนการ (Process) ปัจจัยนำเข้า (Input) และผลได้/ผลกระทบ (Output/Outcome) เพื่อประกอบการศึกษานโยบายในการรักษา เสถียรภาพราคามันสำปะหลัง ปี 2552/53 และระยะต่อไป

3.4.2 ใช้วิธีการบูรณาการ (Integration) ทั้งด้านการบริหารจัดการ และด้านภารกิจการผลิต การตลาดที่สอดคล้องกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในเชิงภารกิจของรัฐเพิ่มมากขึ้นและเกิด ประโยชน์สูงสุดกับเกษตรกร

บทที่ 4

ผลการศึกษา

4.1 ผลการศึกษานโยบายการผลิตและการตลาด รวมทั้งราคาที่เกี่ยวข้องการค้าได้

4.1.1 สถานการณ์โลก ช่วง 6 ปี (2547-2552)⁷

ในช่วง 6 ปีที่ผ่านมา ผลผลิตมันสำปะหลังของโลกขยายตัวเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 4 ต่อปี คือจาก 205 ล้านตันหัวมันสดในปี 2547 เป็น 238 ล้านตัน ในปี 2551 โดยเป็นผลมาจากผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น จาก 1,800 กิโลกรัม/ไร่ เป็น 1,950 กก./ไร่ แหล่งผลิตใหญ่อยู่ในทวีปแอฟริกา มีผลผลิตรวมร้อยละ 52 ของผลผลิตโลก รองลงมา คือ ทวีปเอเชีย มีผลผลิตรวมร้อยละ 32 ประเทศที่เป็นแหล่งผลิตสำคัญ ประกอบด้วยไนจีเรีย บราซิล และไทย ซึ่งเป็นประเทศผู้ผลิตอันดับ 1 2 และ 3 ของโลก โดยมีสัดส่วนการผลิต คิดเป็นร้อยละ 20 11 และ 10 ของผลผลิตในปี 2550

แหล่งผลิตใหญ่ของโลกในทวีปแอฟริกาจะผลิตเพื่อการบริโภคในประเทศสำหรับผลผลิตในทวีปเอเชียจะผลิตเพื่อการบริโภค เป็นอาหารสัตว์ และเป็นพลังงานทดแทน ในช่วงที่น้ำมันเชื้อเพลิงจากฟอสซิลลดปริมาณการผลิต ขาดแคลนและมีราคาแพง ทำให้กระแสดemand พลังงานทดแทนจากชีวภาพมีมากขึ้น ส่งผลให้ผลผลิตมันสำปะหลังรวมของโลกเพิ่มขึ้น

จากข้อมูล FAO ในปี 2550 ผลผลิตเฉลี่ยของโลกเป็น 1,948 กก./ไร่ ผลผลิตของอินเดีย เป็น 5,023 กก./ไร่ ไทยเป็น 3,668 กก./ไร่ อินโดนีเซีย 2,600 กก./ไร่ เวียดนาม 2,543 กก./ไร่ และ บราซิล 2,247 กก./ไร่

ในช่วงปี 2552 ผลผลิตของประเทศต่างๆ ที่เป็นแหล่งผลิตสำคัญของโลก จะขยายต่อเนื่องจากนโยบายเพิ่มการผลิตในช่วงปี 2550 - 51 เนื่องจากรัฐบาลของหลายประเทศมีนโยบายส่งเสริมการใช้มันสำปะหลังที่ผลิตในประเทศทดแทนการนำเข้าผลิตภัณฑ์พืช และส่งเสริมการใช้มันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบผลิตพลังงานทดแทน

สำหรับประเทศผู้ผลิตพืชทดแทน โดยเฉพาะสหภาพยุโรปในปี 2552 ผลผลิตธัญพืช ได้แก่ ข้าวสาลี และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ จะเพิ่มขึ้น เนื่องจากสภาพอากาศเอื้ออำนวยทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น และมีการใช้ธัญพืชในประเทศเพื่อการอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ แทนการนำเข้ามันอัดเม็ด

⁷ สถานการณ์และแนวโน้มสินค้าเกษตรสำคัญ ปี 2552 ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

จากไทยเพิ่มขึ้น นอกจากนี้จีนมีผลผลิตเพิ่มขึ้น จึงมีนโยบายใช้ธัญพืชในประเทศเพิ่มมากขึ้นในการผลิตเอทานอล ทำให้คาดว่าจะนำเข้ามันเส้นจากไทยลดลง

4.1.2 สถานการณ์ของไทย ช่วง 6 ปี (2547-2552)

ในช่วง 6 ปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีจำนวนครัวเรือนผู้ปลูกมันสำปะหลังเพิ่มขึ้น จาก 460,000 ครัวเรือน เป็น 480,500 ครัวเรือน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 2 ต่อปี

พื้นที่เก็บเกี่ยว เพิ่มขึ้น ร้อยละ 4 ต่อปี จาก 6.6 ล้านไร่ในปี 2547 เป็น 8.2 ล้านไร่ในปี 2551/52 และคาดว่าปี 2552/53 ประมาณ 8.0- 8.2 ล้านไร่ ใกล้เคียงกับปีที่ผ่านมา ผลผลิตรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ 8 ต่อปี จาก 21.4 ล้านตันหัวมันสดในปี 2547/48 เป็น 29.8 ล้านหัวมันสดในปี 2551/52 แต่คาดว่าผลผลิตรวมจะลดลงขึ้นเล็กน้อยในปี 2552/53 เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา เนื่องจากปัญหาโรคเพลี้ยแป้งระบาดในแหล่งผลิตสำคัญ ในจังหวัดนครราชสีมา กำแพงเพชร สระแก้ว และ ชัยภูมิ เป็นต้น

ผลผลิตต่อไร่ เพิ่มขึ้นร้อยละ 4 ต่อปี จาก 3.24 ตัน/ไร่ในปี 2547/48 เป็น 3.63 ตัน/ไร่ในปี 2551/52 คาดว่าในปี 2552/53 ผลผลิต/ไร่อาจจะเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมาจากปัญหาโรคเพลี้ยแป้ง

สาเหตุที่ผลผลิตเพิ่ม และผลผลิตต่อไร่เพิ่ม เนื่องจากราคาสูงใจโดยเฉพาะราคาหัวมันสดที่เกษตรกรขายได้ในปี 2551 เฉลี่ยกิโลกรัมละ 1.73 บาท ขณะที่ต้นทุนการผลิต กิโลกรัมละ 1.08 บาท ส่งผลให้อัตราผลตอบแทนสูงถึงร้อยละ 60 ซึ่งสูงกว่าการปลูกข้าว ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และ อ้อยโรงงาน ในช่วงปีเดียวกัน นอกจากนี้รัฐบาลยังมีนโยบายกระจายพันธุ์ดี ได้แก่ ระยะเวลา 60 ระยะเวลา 90 ku 50 ระยะเวลา 5 หัวบง 60 หัวบง 80 เป็นต้น

พื้นที่ปลูกส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะในจังหวัดนครราชสีมา มีพื้นที่ปลูกเป็นอันดับ 1 ของประเทศ ประมาณ 2 ล้านไร่คิดเป็นร้อยละ 26 ของพื้นที่ปลูกทั้งประเทศ รองลงมา คือ จังหวัดกำแพงเพชร 4 แสนไร่ และจังหวัดสระแก้ว ประมาณ 3.8 แสนไร่ในปี 2551/52 จังหวัดที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูงสุดของประเทศ คือ จัง คสระบุรี เฉลี่ย 3,696 กก./ไร่ รองลงมา คือ จังหวัดชลบุรี 3,667 กก./ไร่ และจังหวัดนครราชสีมา 3,436 กก./ไร่ ซึ่งในปี 2550/51 จังหวัดชลบุรี มีผลผลิตต่อไร่สูงสุดในระดับประเทศสูงถึง 4,120 กก./ไร่ รองลงมา คือ จังหวัดระยอง 4,027 กก./ไร่

ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (2549/50 - 2551/52) จังหวัดที่ให้ผลผลิตต่อไร่ต่ำสุด ได้แก่ จังหวัดพะเยา และลำปาง เพียง 2.7-2.8 ตัน/ไร่ ซึ่งต่ำกว่า 3 ตัน/ไร่

การใช้ประโยชน์จากมันสำปะหลัง ใช้ได้ทั้งใบและ วมันสด โดยนำไปแปรรูปเป็นอาหารสัตว์ ใบมีโปรตีน ประมาณร้อยละ 18.22 หัวมันสดมีโปรตีนร้อยละ 2 และมีแป้งหรือคาร์โบไฮเดรต ร้อยละ 25- 30

ความต้องการหรืออุปสงค์การใช้มันสำปะหลังตามลักษณะตลาดแบ่งเป็นอุปสงค์ภายในประเทศ ร้อยละ 40 โดยแปรรูปเป็นแป้งมัน ร้อยละ 23 เป็นมันเส้นและมันอัดเม็ด รวมกันเป็นร้อยละ 16 และเป็นเอทานอล อีกร้อยละ 1 ซึ่งประมาณการใช้หัวมันสด รวม 9-10 ล้านตันหัวมันสด

ส่วนที่เหลือ ประมาณร้อยละ 60 เพื่อการส่งออก ซึ่งจะเป็นแป้งมันร้อยละ 35 และเป็นมันเส้น มันอัดเม็ด รวมกันเป็นร้อยละ 25 ในช่วงที่ผ่านมาไทยส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเป็นอันดับ 1 ของโลก มีส่วนแบ่งการตลาดประมาณ ร้อยละ 75-80 ของโลกทั้งปริมาณ และมูลค่า รองลงมา คือ อินโดนีเซีย และจีน แต่มีส่วนแบ่งการตลาดรวมกันแล้ว เพียงประมาณร้อยละ 3 ของทั้งปริมาณ และมูลค่าของโลก

ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังส่งออกของไทย ถือว่าเป็นสินค้าที่สร้างตัวเงิน (Cash Cow) ให้กับประเทศ เนื่องจากมูลค่าส่งออกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และเป็นการเพิ่มจากผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าสูงขึ้น กล่าวคือ ปี 2548 มูลค่าส่งออกรวม 33,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 45,000 ล้านบาท ในปี 2551 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ต่อปี ขณะที่ปริมาณผลิตภัณฑ์ส่งออกลดลง ร้อยละ 4 ต่อปี ดังนั้นมูลค่าที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี มาจากระดับราคาส่งออกที่เพิ่มสูงขึ้น ร้อยละ 14 ต่อปี อันเป็นผลจากไทยส่งออกแป้งแปรรูปเพิ่มขึ้น จากสัดส่วนผลิตภัณฑ์ที่เคยเป็นร้อยละ 11 เป็นร้อยละ 15 ในปี 2551 มันเส้นลดลงจากร้อยละ 40 เป็นเหลือร้อยละ 25

ตลาดส่งออกสำคัญของไทย ประกอบด้วย

- 1) มันเส้น อยู่ในตลาดจีน มีสัดส่วนร้อยละ 94 เพื่อใช้เป็นอาหารสัตว์ทดแทนข้าวสาลี และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์
- 2) มันอัดเม็ด เป็นตลาดสหภาพยุโรป ได้แก่ สเปน (ร้อยละ 24) และเนเธอร์แลนด์ (ร้อยละ 27) ใช้เป็นอาหารสัตว์
- 3) แป้งดิบ เป็นตลาดจีน (ร้อยละ 18) และได้หวัน รวมทั้งอินโดนีเซีย
- 4) แป้งแปรรูป อยู่ในตลาดญี่ปุ่น (ร้อยละ 30) และจีน (ร้อยละ 13)

จึงถือได้ว่า สาธารณรัฐประชาชนจีน และ สหภาพยุโรปเป็นตลาดส่งออกใหญ่ของไทย ดังนั้น สต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของประเทศคู่ค้าทั้งสองและนโยบายการใช้ธัญพืช (ข้าวสาลี และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์) ในประเทศจะส่งผลต่อการส่งออกของไทย เนื่องจากมันสำปะหลังส่วนใหญ่จะผลิตเพื่อส่งออกในรูปอาหารสัตว์ทำให้ราคาส่งออกเคลื่อนไหวตามกลไกตลาดโลก แลตามความต้องการของประเทศคู่ค้าโดยเฉพาะสาธารณรัฐประชาชนจีน และสหภาพยุโรป ส่งผลกระทบโดยตรงกับปริมาณความต้องการหัวมันสดเพื่อแปรรูป และส่งผ่านมายังราคาขายหัวมันสดที่เกษตรกรได้รับในแต่ละฤดูกาลผลิต

4.1.3 ราคาที่เกษตรกรขายได้ ในช่วง 6 ปีที่ผ่านมา (2547 - 2552)

ในช่วงปี 2547 - 2551 ราคาหัวมันสดที่เกษตรกรขายได้ราคาขายส่งมันเส้น แป้งมันใน ตลาดกรุงเทพ และราคาส่งออก F.O.B มันอัดเม็ด และแป้งมัน มีการเคลื่อนไหวของราคาไปในทิศทางเดียวกัน ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ราคามันสำปะหลัง ปี 2547- 2552

หน่วย : บาท/กก.

ปี	ราคา 1)	ราคาขายส่งในกรุงเทพ 2)			ราคาส่งออก F.O.B 3)	
	หัวมันสด	มันเส้น	มันอัดเม็ด	แป้งมัน	มันอัดเม็ด	แป้งมัน
2547	0.88	2.85	2.72	7.62	3.12	7.39
2548	1.37	4.05	-	9.83	4.38	9.31
2549	1.21	3.73	-	8.12	4.09	8.27
2550	1.38	4.20	-	11.07	4.32	9.64
2551	1.73	5.01	-	12.93	5.81	11.76
อัตราเพิ่มร้อยละ (2547-2551)	14.559	12.351	-	12.483	13.085	10.120
2552 (ม.ค.-เม.ย.)	1.17	3.54	-	11.82	3.52 *	8.77 *

24 เม.ย. 52

ที่มา : 1) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

2) กระทรวงพาณิชย์

3) กรมศุลกากร

* ราคาเฉลี่ย ม.ค. - มี.ค. 52

ในปี 2552 ราคาหัวมันสดเฉลี่ยในช่วงเดือน ม.ค.- เม.ย. กก. ละ 1.17 บาท ซึ่งค่อนข้างต่ำมากเมื่อเทียบกับราคา 1.73 บาท/กก. ในปี 2551 ในช่วงปี 2547- 2551 ราคามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยมีอัตราเพิ่มร้อยละ 14.6 ต่อปี ซึ่งมีทิศทางเพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับราคาขายส่งมันเส้น และแป้งมัน ณ ตลาดกรุงเทพมีอัตราเพิ่มร้อยละ 12.4 และ ร้อยละ 12.5 ตามลำดับ รวมทั้งราคาส่งออก F.O.B ที่มีมันอัดเม็ด และแป้งมัน มีอัตราเพิ่มขึ้น ร้อยละ 13.1 และ ร้อยละ 10.1 ตามลำดับ

ปี 2551 ถือเป็นปีทองของการผลิตมันสำปะหลัง และสินค้าเกษตรอื่นๆ เนื่องจากเกิดวิกฤตอาหารและขาดแคลนพลังงาน ทำให้ราคาสินค้าเกษตรสูงขึ้นมากเพราะทุกประเทศเกิดความวิตกเรื่องความมั่นคงด้านอาหารที่อาจจะไม่เพียงพอต่อการบริโภคในประเทศ อันเป็นผลมาจาก

ประเทศผู้ส่งออกเกิดภัยธรรมชาติจนต้องลดการส่งออก จนถึงห้ามส่งออกสินค้าเกษตรอาหาร จนกว่าจะมีผลผลิตรอบใหม่ออกมา

ราคามันสำปะหลัง ในปี 2551 มีราคาสูงเป็นประวัติการณ์ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา โดยราคา แป้งมันสำปะหลังส่งออก สูงถึง 11.76 บาท/กก. ราคามันอัดเม็ดส่งออก 5.81 บาท/กก. ราคาได้ส่งผ่านมายังราคาหัวมันสดที่เกษตรกรขายได้เป็น 1.73 บาท/กก. ขณะที่ต้นทุนการผลิตเป็น 1.08 บาท/กก. ทำให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนสุทธิเพิ่มเป็น 0.65 บาท/กก. หรือ ร้อยละ 60 ของการลงทุน ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ผลตอบแทนสุทธิของเกษตรกร

หน่วย : บาท/กก.

ปี	ราคา	ต้นทุน	ผลตอบแทนสุทธิ	
			บาท	% ของการลงทุน
2547	0.88	0.71	0.17	24
2548	1.37	0.92	0.45	49
2549	1.21	0.84	0.37	44
2550	1.38	0.82	0.56	68
2551	1.73	1.08	0.65	60
2552 (ม.ค.-เม.ย.)	1.17	1.23	- 0.06	- 5

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ปี 2552 ช่วงเดือน ม.ค. - เม.ย. ราคาหัวมันสดมีราคาตกต่ำเหลือ 1.17 บาท/กก. ขณะที่ต้นทุนการผลิตเป็น 1.23 บาท/กก. ทำให้เกิดการไม่คุ้มทุนของเกษตรกร ซึ่งคาดว่าเป็นผลมาจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกอันต่อเนื่องมาจากปัญหาวิกฤตการเงินและเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ทำให้อำนาจซื้อและความต้องการของประเทศต่างๆ ลดลง

การปลูกมันสำปะหลังของเกษตรกร จะประกอบด้วยต้นทุนผันแปรและต้นทุนคงที่ ซึ่งมีแนวโน้มของต้นทุนการผลิตสูงขึ้น กล่าว คือ ในฤดูการผลิต 2550/51 ต้นทุนทั้งหมดไร่ละ 3,669.48 บาท และเพิ่มขึ้นเป็น 4,458.76 บาท และ 4,549.26 บาทในปี 2551/52 และ ปี 2552/53 ตามลำดับ โดยการคิดต้นทุนการผลิตหัวมันสำปะหลังอย่างละเอียดของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ปรากฏดังนี้

ตารางที่ 3 ต้นทุนการผลิตมันสำปะหลัง ของประเทศ

หน่วย : บาท/ไร่

รายการ	2551	2552	2553
1. ต้นทุนผันแปร	3,150.71	3,897.99	3,986.34
1.1 ค่าแรงงาน	1,760.41	1,983.51	2,081.69
เตรียมดิน	497.95	578.64	610.00
ปลูก	200.28	232.69	232.69
ดูแลรักษา	522.24	556.99	556.99
เก็บเกี่ยว	539.94	615.19	682.01
1.2 ค่าวัสดุ	1,170.48	1,642.53	1,626.53
ค่าพันธุ์	338.84	525.20	522.50
ค่าปุ๋ย	594.49	817.50	787.09
ค่ายาปราบศัตรูพืช	218.24	277.06	298.12
ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง	11.01	14.33	10.30
ค่าวัสดุการเกษตร	5.87	6.26	6.32
ค่าซ่อมแซมอุปกรณ์	2.04	2.18	2.20
1.3 ค่าดอกเบี้ยเงินทุน	219.82	271.95	278.12
2. ต้นทุนคงที่	518.77	560.77	562.92
ค่าเช่าที่ดิน	508.00	550.00	550.00
ค่าเสื่อมอุปกรณ์	9.63	9.63	11.56
ค่าดอกเบี้ยเงินลงทุน	1.14	1.14	1.37
อุปกรณ์การเกษตร			
3. ต้นทุนรวมต่อไร่	3,669.48	4,458.76	4,549.26
4. ต้นทุนรวมต่อกิโลกรัม	1.08	1.23	1.21
5. ผลผลิตต่อไร่ (กก.)	3,401	3,632	3,751
6. รายได้ต่อไร่	5,883.73	4,249.44	
7. ผลตอบแทนสุทธิต่อไร่	2,214.25	- 209.32	

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ปี 2553 เป็นข้อมูลประมาณการเบื้องต้น (จัดทำเมื่อ เม.ย. 2552) รายได้ต่อไร่ ปี 2552 คิดจากราคา 1.17 บาท/กก. ในช่วงเดือน ม.ค. - เม.ย. 52

ผลการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการผลิตและการตลาดมันสำปะหลังของประเทศ รวมทั้งปัญหาาราคาหัวมันสดที่เกษตรกรขายได้ตกต่ำ พบว่า

เนื่องจากมันสำปะหลังเป็นพืชเกษตรที่มีลักษณะพิเศษกว่าพืชไร่อื่นๆ กล่าว คือ เป็นพืชที่ปลูกง่าย ทนความแห้งแล้งได้ดี ปลูกได้ในพื้นที่ที่ไม่สามารถปลูกพืชอื่นได้ ต้องการน้ำเพียงเล็กน้อยในระยะปักปลูก ชอบดินที่มีอากาศถ่ายเทได้ดีและไม่มีน้ำขัง มันสำปะหลังจะปลูกเดือนใดก็ได้ แต่เกษตรกรส่วนใหญ่นิยมปลูกในระยะก่อนฤดูฝน จนถึงต้นฤดูฝน หรือปลายฤดูฝน คือ ในระยะเดือนกุมภาพันธ์ถึงพฤษภาคมช่วงหนึ่งและระยะเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนธันวาคม ช่วงหนึ่ง ถ้าปีใดฤดูฝนล่าช้าไปก็จะทำให้ฤดูการปลูก มันสำปะหลังเปลี่ยนไป และระยะการเก็บเกี่ยวก็จะเปลี่ยนไปด้วย มันสำปะหลังเป็นพืชที่ใช้ประโยชน์จากรากหรือหัวที่สะสมอาหารอยู่ในดิน ดังนั้นการเก็บเกี่ยวจึงต้องคำนึงถึงอายุของหัวมันว่าจะให้ผลผลิตสูงสุดเมื่อใด

จากการศึกษาของกรมวิชาการเกษตร ทราบว่า หัวมันสำปะหลังที่มีอายุ 6-18 เดือน มีเชื้อแป้งในระดับใกล้เคียงกัน แต่ให้น้ำหนักผลผลิตต่อไร่แตกต่างกันยิ่งปล่อยให้อายุมากขึ้นก็จะให้น้ำหนักเพิ่มขึ้น ฉะนั้นการเก็บเกี่ยวในระยะที่ต้นอายุน้อย 6-8 เดือนจะเสียประโยชน์ เพราะได้น้ำหนักผลผลิตมันสำปะหลังต่อรือน้อยลง แต่หากปล่อยให้อายุมากเกินไป 14-18 เดือนจึงขุดก็ไม่ได้เกิดผลดี เพราะเปลือกจะแข็งและมีเส้นใยในหัวมันมาก ดังนั้นอายุที่ควรขุดมันคือประมาณ 10-12 เดือนจึงอาจกล่าวได้ว่ามันสำปะหลังเป็นพืชที่สามารถขุดได้ตลอดปี และหาราคาหัวมันสดอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรที่ไม่มีความจำเป็นต้องรีบหาเงินไปใช้ก็สามารถเก็บไว้ในดินได้เป็นเวลาถึง 1 ปี หรือ 18 เดือนโดยที่หัวมันไม่เสียหาย

ลักษณะพิเศษของหัวมันสำปะหลังอีกประการหนึ่งคือ ไม่สามารถใช้ประโยชน์ของสำปะหลังในลักษณะหัวมันสดได้ จึงต้องนำมาแปรรูปก่อนและหัวมันสดเมื่อขุดออกมาต้องรีบทำการแปรรูปภายใน 2 วัน มิฉะนั้นหัวมันจะเน่าเสียและเชื้อแป้งในหัวมันจะลดลง การแปรรูปโดยทำเป็นมันเส้นก็ต้องอาศัยแดดในการตากมัน จึงมีการขุดหัวมันสำปะหลังนอกฤดูฝนมากกว่าในฤดูฝน คือ มักขุดในช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนเมษายน ในขณะที่เดียวกันความต้องการมันอัดเม็ดในตลาดต่างประเทศจะสูงขึ้นมากหลังจากเดือนเมษายนไปแล้ว ทำให้ผู้ส่งออกผลิตภักดิ์สำปะหลังสามารถขอการซื้อมันเส้นและมันอัดเม็ดเมื่อผลผลิตมีมากทำให้โรงงานมันเส้นมีอำนาจต่อรองสูงกว่าชาวไร่ในช่วงฤดูหัวมันสำปะหลังออกสู่ตลาด

การรับซื้อหัวมันสำปะหลังของโรงงานมันเส้นจะกำหนดราคาซื้อตามเชื้อแป้งในหัวมัน และมีการกำหนดราคาซื้อลดลงไปด้วย เป็นที่รู้กันว่าในฤดูแล้งเชื้อแป้งในหัวมันสำปะหลังจะสูงกว่าในฤดูฝน ดังนั้นในฤดูแล้งโรงงานมันเส้นจะรับซื้อหัวมันสดในราคาซื้อลด แต่ในฤดูฝนจะ

รับซื้อตามเกรดเชื้อเพลิง ที่เป็นวิธีการเอาความได้เปรียบจากชาวไร่ของโรงงานมันเส้น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือบางจังหวัดมีการรับซื้อหัวมันสดโดยตัดน้ำหนักดินทรายที่ติดมากับหัวมันลำปะหลัง คือ รับซื้อ 110 กิโลกรัมแต่ให้ราคาเพียง 100 กิโลกรัม

การที่มันลำปะหลังเป็นพืชที่ปลูกง่าย ใช้ต้นทุนการผลิตน้อย เก็บเกี่ยวได้เร็วและรายได้ต่อไร่อยู่ในระดับสูง ทำให้การปลูกมันลำปะหลังมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาในทางที่สูง แต่ไม่มีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงในทางที่ต่ำ หมายถึงเมื่อราคาสูงขึ้น จะมีการปลูกเพิ่มมากขึ้นในอัตราสูง ซึ่งอาจจะมาจากพื้นที่ที่เคยปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และ/หรืออ้อยโรงงาน แต่ถ้าหากราคาหัวมันสดลดลงจะมีการปลูกน้อยลงบ้างแต่ลดลงในอัตราที่ต่ำกว่า เนื่องจากเกษตรกรผู้ปลูกมันลำปะหลังยากจนมาก พื้นที่ปลูกแห้งแล้ง ปลูกอะไรไม่ได้จึงต้องปลูกมันลำปะหลังไม่ว่าราคาจะเป็นอย่างไรก็ตาม ปริมาณพื้นที่ปลูกมันลำปะหลังจึงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามลำดับ เนื่องจากเกษตรกรผู้ปลูกมันลำปะหลังใช้ราคาหัวมันสดในปัจจุบันเป็นเครื่องตัดสินใจว่าจะลำปะหลังหรือไม่ในฤดูต่อไป การที่ราคามันลำปะหลังในฤดูหนึ่งมีผลต่อการผลิตในฤดูต่อไปย่อมกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพการผลิตและการค้ำมันลำปะหลัง และปริมาณการผลิตมักจะไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

ความเคลื่อนไหวของราคาหัวมันลำปะหลังจะเคลื่อนไหวขึ้นลงตามปริมาณผลผลิตหัวมันลำปะหลัง ความต้องการของตลาดต่างประเทศ และนโยบายรัฐบาลจากอดีตในช่วงก่อนปี 2530 ผลผลิตมันลำปะหลังทั้งตลาดต่างประเทศเกือบร้อยละ 95 ของผลผลิตทั้งหมด ยังเป็นผลให้การส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศมีอิทธิพลต่อราคามันลำปะหลังภายในประเทศอย่างรุนแรง ซึ่งราคามันลำปะหลังในตลาดกรุงเทพจะขึ้นอยู่กับราคาผลิตภัณฑ์มันลำปะหลังในตลาดรอตเตอร์ดัม ในสหภาพยุโรป คือ เสมือนเป็นราคามันลำปะหลังในตลาดโลก

การเคลื่อนไหวของราคาผลิตภัณฑ์มันลำปะหลังในตลาดโลกยังมีผลโดยตรงกับราคามันลำปะหลังในตลาดกรุงเทพ ถึงแม้ปัจจุบันไทยจะส่งออกไปยังตลาดต่างประเทศเหลือเพียง ร้อยละ 60 ของปริมาณผลผลิตหัวมันสดของไทยและตลาดหลักมีเพิ่มขึ้นจากสหภาพยุโรป เป็นทั้งสาธารณรัฐประชาชนจีน ญี่ปุ่น ด้วย แต่ปัจจัยนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ อีกหลายอย่าง เช่น

- 1) อุปสงค์ และอุปทานของผลิตภัณฑ์มันลำปะหลังในตลาดโลก
- 2) ราคาของธัญพืชอื่นที่ใช้ทดแทนมันลำปะหลังในการผลิตอาหารสัตว์
- 3) ราคาของธัญพืชอื่นที่ใช้ประกอบกับมันลำปะหลังในการผลิตอาหารสัตว์
- 4) เสถียรภาพของเงินตราในสกุลที่เกี่ยวข้องกับการค้ำมันลำปะหลังในตลาดโลก
- 5) นโยบายของประเทศคู่ค้าหลักที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์มันลำปะหลัง เช่น

สหภาพยุโรป สาธารณรัฐประชาชนจีน และ ญี่ปุ่น

ในปัจจุบันข้อ 1) ผู้ใช้และผู้ซื้อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในตลาดสหภาพยุโรปจะมีความต้องการมันสำปะหลังอัดเม็ดอยู่ในระดับหนึ่งอย่างสม่ำเสมอเพราะการผลิตอาหารสัตว์ในโรงงานอุตสาหกรรมใหญ่ จะใช้การคำนวณสูตรส่วนผสมอาหารสัตว์ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ พิจารณาจากปริมาณผลผลิตและราคาของธัญพืชที่ใช้ตามความต้องการของสหภาพยุโรป และตามบันทึกความตกลงความร่วมมือระหว่างประชาคมเศรษฐกิจยุโรปกับราชอาณาจักรไทย ด้านการผลิต การตลาด และการค้ำประกันมันสำปะหลัง เกี่ยวกับการบริหารโควตาทันที ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2550 เห็นชอบตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอโดยเป็นพิธีสารต่ออายุความจากพิธีสาร ค.ศ. 1990 หรือ เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2533 ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2551- 31 ธันวาคม 2554 รวม 4 ปี เพื่อยืนยันปริมาณโควตานำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทย ในระยะเวลาดังกล่าวจำนวน 21 ล้านตัน เฉลี่ยปีละ 5.25 ล้านตัน ยืดหยุ่นได้ไม่เกิน 5.75 ล้านตันต่อปี เพิ่มจากเดิมที่ยืดหยุ่นได้ไม่เกิน 5.5 ล้านตันต่อปี ซึ่งความต้องการของสหภาพยุโรปมีประมาณ 400,000 ถึง 450,000 ตันต่อเดือน การลงนามในพิธีสารต่ออายุความร่วมมือระหว่างกันทำให้ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอัดเม็ดมีปริมาณใกล้เคียงกับความต้องการใช้ในสหภาพยุโรปราคามันอัดเม็ดในตลาดโลกก็จะไม่เคลื่อนไหวมากนัก

ปัจจัยข้อ 2) สินค้าธัญพืชอื่นที่ใช้ทดแทนมันสำปะหลังในการผลิตวัตถุดิบอาหารสัตว์ในสหภาพยุโรปมีหลายชนิด เช่น ข้าวสาลีคุณภาพต่ำ ข้าวบาร์เลย์ ข้าวโอ๊ต ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ กากข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และกากสับ เป็นต้น สาเหตุเดียวที่ผู้ผลิตอาหารสัตว์ใช้มันสำปะหลังเพราะมันสำปะหลังมีราคาถูกเมื่อเทียบกับธัญพืชอื่นแต่เมื่อพิจารณาคุณค่าของอาหารที่มีอยู่ในมันอัดเม็ดแล้วในสำปะหลังด้อยกว่าธัญพืชอื่นทั้งหมด เพราะมีโปรตีนเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น ในขณะที่ธัญพืชอื่นมีประมาณร้อยละ 12-20 ดังนั้นผู้ผลิตอาหารสัตว์อาจเลือกใช้ธัญพืชอื่นถ้าราคามันสำปะหลังในตลาดสูงเกินไป

ปัจจัยข้อ 3) เนื่องจากมันสำปะหลังจากไทยมีคุณค่าอาหารเพียงคาร์โบไฮเดรตอย่างเดียวเท่านั้น ดังนั้นในการนำผลิตภัณฑ์มันอัดเม็ดจากไทยจึงต้องผสมกับกากถั่วเหลือง ต้องใช้กากถั่วเหลือง 3 ส่วน ผสมกับมันสำปะหลัง 7 ส่วน ถ้าราคากากถั่วเหลืองในตลาดโลกสูง ผู้ซื้อหรือผู้ใช้จะกดราคารับซื้อมันอัดเม็ดลงมา แต่ถ้าราคาของมันอัดเม็ดเมื่อผสมกับกากถั่วเหลืองแล้วสูงกว่าราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ซึ่งมีทั้งโปรตีนและคาร์โบไฮเดรต ผู้ซื้อและผู้ใช้ก็อาจลดการใช้มันอัดเม็ดลงส่งผลให้เกิดความเคลื่อนไหวด้านราคามันสำปะหลังในตลาดกรุงเทพในทางลดลงอย่างรุนแรงได้

ปัจจัยข้อ 4) เสถียรภาพของเงินตราในสกุลที่เกี่ยวข้องกับการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในตลาดโลก ก็มีส่วนทำให้ราคามันสำปะหลังในตลาดกรุงเทพเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวไปได้มาก ดังนั้นราคามันสำปะหลังในตลาดกรุงเทพก็จะเคลื่อนไหวไปตามค่าเงินเหรียญสหรัฐฯ และเงินยูโร ซึ่งสาเหตุนี้อยู่นอกเหนือความสามารถที่เราจะไปกำหนดได้

ปัจจัยข้อ 5) นโยบายของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้องกับมันสำปะหลังมีผลทำให้ราคามันสำปะหลังตลาดกรุงเทพ เปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวได้มาก

จากปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อความเคลื่อนไหวของราคามันสำปะหลังอาจสรุปได้ว่าปัจจัยที่มีความสำคัญมากและอาจควบคุมได้ก็คือ ด้านอุปทานของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

4.2 ผลการศึกษาวิเคราะห์นโยบายแทรกแซงตลาดและนโยบายจัดการผลิตให้สอดคล้องกับการตลาด

4.2.1 นโยบายแก้ไขปัญหาราคามันสำปะหลังตกต่ำ

จุดประสงค์หลักของรัฐบาลในการผลิตและการค้ามันสำปะหลังของประเทศไทย คือ ต้องการให้มีเสถียรภาพด้านราคาและผลผลิต เกษตรกรขายหัวมันสดในระดับราคาที่เป็นธรรม และมีในการค้ามันสำปะหลังตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้ซื้อต่างชาติ นอกจากนี้ยังต้องกำกับดูแลการส่งออกให้เป็นไปตามข้อตกลงที่ทำไว้กับสหภาพยุโรป และข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศอื่นๆ ด้วย

การผลิตและการค้ามันสำปะหลังเกี่ยวพันกับความมั่นคงและเสถียรภาพของประเทศหลายประการ คือ

1) ด้านเศรษฐกิจ มันสำปะหลังสามารถทำรายได้เข้าสู่ประเทศได้เป็นจำนวนมากจากการส่งออกผลิตภัณฑ์มันเส้น มันสำปะหลังอัดเม็ดและแป้งมันสำปะหลัง ไม่ต่ำกว่าปีละ 30,000 ล้านบาท ดังจะเห็นจากช่วงปี 2549-2551 ส่งออกได้รวม 31,244 32,326 และ 30,221 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งรายได้ทั้งหมดจะอยู่ในประเทศ เนื่องจากปัจจัยการผลิตและกระบวนการผลิตทั้งหมดเกิดขึ้นภายในประเทศไทย

2) ด้านสังคม ปัจจัยการผลิตและกระบวนการผลิตทั้งหมดที่เกิดขึ้นในประเทศ สามารถแยกกลุ่มบุคคลได้ ดังนี้ (1) กลุ่มผู้ผลิต หรือเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ซึ่งมีจำนวน 400,000-500,000 ครัวเรือนคิดเป็นประชากรประมาณ 2.5 ล้านคนที่มีฐานะยากจน มีรายได้จากการขายหัวมันสดอย่างเดียว (2) กลุ่มผู้แปรรูปและบริการทางการตลาด เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการขนส่ง การค้าและแปรรูปหัวมันสดเป็นผลิตภัณฑ์มันเส้น มันอัดเม็ด และแป้งมัน รวมทั้งขนถ่ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังตลาดต่างประเทศ ได้แก่ ลานตากมัน โรงงานมันเส้น มันอัดเม็ด และแป้งมัน ผู้ประกอบการขนส่ง ผู้ตรวจสอบมาตรฐานสินค้าและกระบวนการทางการเงิน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น (3) กลุ่มผู้ส่งออก ได้แก่ บริษัทที่ทำการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังตลาดต่างประเทศ (4) กลุ่มผู้บริโภค เป็นประชาชนทั่วไปที่บริโภคมันสำปะหลังหรือใช้มันสำปะหลังเป็นส่วนประกอบ (5) กลุ่มผู้รับผิดชอบกำหนด บริหารและปฏิบัตินโยบายและมาตรการภาครัฐ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร

คณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัด รว 45
จังหวัด และกระทรวงพลังงาน เป็นต้น

จากที่กล่าวมาแล้วว่ามันสำปะหลังมีแต่เพียงคาร์โบไฮเดรตมีโปรตีนเพียง 1-2% เท่านั้น
ดังนั้นความได้เปรียบของมันสำปะหลังเมื่อเทียบกับธัญพืชอื่นๆ ที่ใช้เป็นอาหารสัตว์ จึงขึ้นอยู่กับ
ราคาเพียงปัจจัยเดียว ทำให้สหภาพยุโรป ซึ่งในปี 2525 ได้กำหนดนโยบายเกษตรร่วม (Common
Agricultural Policy : CAP) เพื่อต้องการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของภาคเกษตรในยุโรป และเกิด
หลักประกันกับเกษตรกรเรื่องรายได้รวมทั้งสร้างเสถียรภาพในตลาดสินค้าเกษตร โดยมีผลให้ไทย
ต้องลงนามความตกลงจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังโดยสมัครใจกับสหภาพยุโรป
จนถึงปัจจุบันรวม 7 ฉบับ ทั้งนี้สหภาพยุโรปจะยังคงใช้อัตราภาษีนำเข้าสูงสุดร้อยละ 6 ของราคา
ตามมูลค่านมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากปริมาณส่งออกทั้งสิ้นเท่ากับ 21 ล้านตัน ใน
ระยะเวลา 4 ปี ซึ่งความตกลงที่ผ่านมาตั้งแต่ฉบับที่ 2 (2530-2533) จนถึงฉบับที่ 7 (2551-2554)
ยังคงปริมาณจำกัดการส่งออกของไทยเท่าเดิมตามเงื่อนไขดังกล่าวมาตลอด รวมเวลา 24 ปี

ผลจากนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป นับจากความตกลงฉบับแรก เมื่อปี 2525 ทำให้
ประเทศไทยที่เคยพึ่งพิงตลาดมันสำปะหลังเพียงตลาดเดียวในสหภาพยุโรป เมื่อถูกสหภาพ
ยุโรปจำกัดปริมาณนำเข้าเพียงปีละไม่เกิน 5,750,000 ตันจากประเทศไทย ในขณะที่สถานการณ์
การผลิตได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก 18.76 ล้านตันในปี 2525 เป็น 29.79 ล้านตันในปี 2552 หรือเพิ่มขึ้น
ร้อยละ 59 จากผลผลิตปี 2525 (เฉลี่ยร้อยละ 3 ต่อปี) สถานการณ์ดังกล่าว ทำให้รัฐบาลไทยต้อง
ปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและการค้ำมันสำปะหลังของไทยให้เข้ากับภาวะตลาดและภาวะการ
ผลิตที่เปลี่ยนแปลงไป

4.2.2 นโยบายและมาตรการของประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1) นโยบายการเกษตรร่วมกัน (Common Agricultural Policy : CAP) ของสหภาพยุโรป มี
วัตถุประสงค์ ดังนี้

1.1) เพื่อเพิ่มรายได้ของเกษตรกรภายในสหภาพยุโรปให้ทัดเทียมกับรายได้

อุตสาหกรรมและบริการ

1.2) เพื่อรักษาเสถียรภาพของตลาดสินค้าเกษตร

1.3) เพื่อเพิ่มความสามารถในการผลิตของเกษตรกร

1.4) เพื่อให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าเกษตรได้ในราคาที่เหมาะสม

สหภาพยุโรปได้กำหนดกลไกทางการตลาดที่จะให้บรรล่วัตถุประสงค์ ประกอบด้วย (1)
การให้เงินอุดหนุนแก่พืชเกษตรหลักตามโครงการพยุจราคาพืชเกษตร (2) ใช้มาตรการทางด้านภาษี

อากรและมาตรการควบคุมกีดกันทางการค้าเพื่อสนับสนุนโครงการพยุรราคาพืชเกษตร จากการดำเนินนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรปทำให้ราคาสินค้าเกษตรที่ผลิตได้เองมีราคาสูงขึ้น

2) นโยบายสนับสนุนการเกษตรของสหรัฐอเมริกา หรือกฎหมายการเกษตร (The Food and Energy ACT of 2008) มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและอุดหนุนสินค้าเกษตรของเกษตรกร เมื่อเกิดความผันผวนของราคาโดยครอบคลุมสินค้า 8 ชนิด ประกอบด้วย ข้าวสาลี ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ข้าวฟ่าง ข้าวบาร์เลย์ ข้าวโอ๊ต ถั่วเหลือง ฝ้าย และข้าว มาตรการสนับสนุนประกอบด้วย

2.1) การจ่ายเงินให้โดยตรงเป็นรายปี (Direct Payment) ซึ่งรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

ให้เงินอุดหนุนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการโดยพิจารณาจากสถิติผลผลิตในช่วงที่ผ่านมา หากผลผลิตสินค้าที่กำหนดไว้เกณฑ์มากก็จะได้รับเงินสนับสนุนมาก ทั้งนี้ขึ้นกับปัจจัย 3 ตัวแปรคือ (1) อัตราจ่าย (Payment rate) เป็นอัตราที่รัฐบาลกำหนดจะจ่ายให้กับสินค้าแต่ละชนิด เช่น ข้าวสาลีกำหนดอัตราจ่าย 0.52 เหรียญสหรัฐต่อบุสเซล ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์อัตรา 0.28 เหรียญสหรัฐต่อบุสเซล เป็นต้น (2) ผลผลิตที่ได้ต่อหน่วย (Payment Yield) ซึ่งในปี 2538 (ค.ศ. 1995) เป็นฐานในการคำนวณผลผลิตที่ได้ต่อเอเคอร์ในการจ่ายเงิน (3) พื้นที่ปลูก (Base Acre) ที่นำมาใช้ในการคำนวณเงินอุดหนุน โดยใช้สูตรพื้นที่ปลูกคูณด้วย 0.85 เนื่องจากจะต้องมีการกันพื้นที่ไว้ร้อยละ 15 ไม่มีการเพาะปลูก

ดังนั้นการคำนวณเงินอุดหนุนจ่ายตรงจึงเท่ากับอัตราจ่าย คูณ ผลผลิตต่อหน่วยคูณพื้นที่ปลูก {Direct Payment = Payment rate * Payment yield * (Base acre * 0.85)} ทั้งนี้รัฐบาลจะจ่ายให้ไม่เกิน 40,000 เหรียญสหรัฐต่อคนต่อปีเพาะปลูก (หรือประมาณ 1,400,000 บาท/คนในอัตราแลกเปลี่ยน 35 บาทต่อเหรียญสหรัฐ)

2.2) มาตรการเงินกู้ด้านการตลาด (Marketing Loan Gain) หรือมาตรการจ่ายเงินกู้เมื่อรายได้ไม่เพียงพอ (Loan Deficiency Payment) โดยกำหนดอัตราเงินกู้ (Loan rate) เหมือนการจำนำเกษตรกรจะได้รับเงินกู้ในอัตราตามประเภทของพืชที่ปลูก และมีการนำราคาปัจจุบันซึ่งเป็นราคาซื้อขายในตลาดมาพิจารณา หากราคาตลาดโลกต่ำกว่าราคาที่รัฐบาลกำหนดเกษตรกรก็จะได้รับเงินกู้ ซึ่งก็คือ ราคารัฐบาลกำหนดลบด้วยราคาตลาดโลก (Loan Deficiency Payment = Loan Rate – World Price) ซึ่งวงเงินช่วยเหลือที่เกษตรกรได้รับจะต้องไม่เกิน 75,000 เหรียญสหรัฐ ต่อคนต่อปีเพาะปลูก (หรือประมาณ 2,625,000 บาท/คน) จัดว่าเป็นการอุดหนุนที่บิดเบือนราคาและตลาด

2.3) การจ่ายเงินเพื่อป้องกันความผันผวนของราคา (Counter Cyclical Payment) โดยรัฐบาลจะกำหนดราคารเป้าหมาย (Target price) ในการจ่ายเงินอุดหนุน ซึ่งในปี 2551 ได้ปรับเพดานราคาเงื่อนไขที่สามารถรับเงินอุดหนุนตามราคาสินค้าเกษตรที่พุ่งสูงขึ้นและเมื่อไรก็ตามที่ราคาตามอัตราจ่ายในข้อ 2.1) รวมกับราคาตามอัตราเงินกู้ในข้อ 2.2) ยังไม่ถึงราคารเป้าหมาย รัฐบาลก็จะจัดตัดสินใจจ่ายเงินอุดหนุนส่วนนี้ ซึ่งไม่ขึ้นกับการผลิต แต่จะได้รับสูงสุดไม่เกินคนละ 65,000

เหรียญสหรัฐ ต่อปีเพาะปลูก (ประมาณ 2,275,000 บาท/คน/ปี) มีการแบ่งจ่ายออกเป็น 3 ช่วง คือ เงินอุดหนุนช่วงแรกในเดือนตุลาคมและช่วงที่สองเดือนกุมภาพันธ์ ส่วนสุดท้ายจะได้รับหลังจากปีเพาะปลูกไปแล้วถือว่าเป็นการจ่ายเงินที่รัฐบาลกำหนดและตั้งขึ้นมาเอง โดยไม่ได้ปล่อยให้ราคาเป็นไปตามกลไกตลาด

โดยสรุปรัฐบาลสหรัฐอเมริกาจะจ่ายเงินให้โดยตรงเป็นรายปี (Direct Payment) ไม่ว่าราคาดตลาดจะเป็นอย่างไรก็ตามส่วนอีก 2 วิธีนั้น เกษตรกรอาจจะได้รับเงินอุดหนุนที่ต่างกันออกไป ขึ้นกับราคาดตลาด หากราคาดตลาด (World price) สูงกว่าอัตราเงินกู้ (Loan rate) หรือราคาจำหน่าย เกษตรกรก็จะขายในตลาดแทนไม่มาทำการกู้ยืมซึ่งได้รับเงินน้อยกว่า และหากราคาดตลาดสูงกว่าราคาเป้าหมาย (Target price) รัฐบาลก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินในส่วนที่ป้องกันความผันผวนของราคา

4.2.3 นโยบายแทรกแซงตลาดโดยการรับจำนำหัวมันสดของเกษตรกร

เนื่องจากสถานการณ์มันสำปะหลังในแต่ละปีการผลิตของโลกและของไทยในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมา ยังคงมีความผันผวนตามสภาพดินฟ้าอากาศซึ่งเป็นลักษณะปกติของสินค้าเกษตร และแนวโน้มปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เฉลี่ยร้อยละ 4.24 ต่อปีจากผลผลิต 205 ล้านตันหัวมันสดในปี 2547 เป็น 238 ล้านตันหัวมันสดในปี 2551 และในภาวะปัจจุบันปริมาณความต้องการใช้ยังคงอยู่ในระดับเดิมที่ใช้มันสำปะหลังเพื่อการแปรรูปในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์เป็นหลัก โสธารณรัฐประชาชนจีนเป็นตลาดใหญ่ที่สุดถึงร้อยละ 50 ของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ส่งออกทั้งหมด (นำเข้าในรูปมันเส้นกว่าร้อยละ 90) รองลงมาคือสหภาพยุโรปนำเข้ามันอัดเม็ดเป็นส่วนใหญ่ ปีละมากกว่า 5 ล้านตัน

ปัญหาอุปทานเพิ่มขึ้นในช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนเมษายนของทุกปี ขณะที่ยังไม่สามารถหาอุปสงค์อื่นมารองรับได้ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องใช้มาตรการตลาดเข้ามาแก้ไขปัญหาเร่งด่วน โดยหวังว่าจะแทรกแซงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้กลไกตลาดทำงานตามปกติและสามารถกระตุ้นราคาหัวมันสดในประเทศให้สูงขึ้นอยู่ในระดับที่เหมาะสมเกษตรกรสามารถลดเสียเปรียบ มีอำนาจต่อรองมากขึ้น และมีรายได้เพิ่มขึ้น รวมทั้งการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงตลาดหัวมันสด ต้องการให้ระบบตลาดเกิดการแข่งขันแย่งกันซื้อ อีกทั้งเพื่อสะท้อนถึงผู้ซื้อต่างประเทศผลักดันให้มีการซื้อขายมันเส้นที่ได้จากการแทรกแซงนำไปจำหน่ายในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าส่วนหนึ่ง เพื่อคาดหวังว่าในทุกขั้นตอนตลาดตั้งแต่ผู้ซื้อในต่างประเทศจนถึงการรับซื้อผลผลิตหัวมันสดจากเกษตรกรจะยอมรับและไม่กดราคา

ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาตั้งแต่ปี 2547/48 จนถึงปี 2551/52 นโยบายแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง โดยการรับจำนำหัวมันสดจะถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาทุกปี เนื่องจากผลารดำเนินการรับจำนำที่กำหนดราคาสูงกว่าราคาดตลาด ทำให้สถานการณ์ด้านราคามันสำปะหลังที่เกษตรกรขายได้อยู่ในเกณฑ์ดี จึงจูงใจให้เกษตรกรเพิ่มปริมาณการผลิต ทั้งการขยายพื้นที่ปลูก

และการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ นำไปสู่นโยบายและมาตรการตลาดดังกล่าวซ้ำๆ ทุกปีที่ผ่านมากระทรวงพาณิชย์ คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรและคณะรัฐมนตรี ได้ปรับปรุงแนวทางและวิธีการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับเกษตรกร และเกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของภาครัฐมากที่สุด

ตารางที่ 4 แนวทางและวิธีการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังในปัจจุบันโดยเฉพาะช่วงปี 2550/51 และปี 2551/52 มีดังต่อไปนี้

แนวทาง	ปี 2550/51 ²⁾	ปี 2551/52 ²⁾
* ผลผลิตรวม ¹⁾ ต้นทุนการผลิต	- 25.156 ล้านตันหัวมันสด 1.08 บาท/กก.	- 29.795 ล้านตันหัวมันสด 1.23 บาท/กก.
1. เป้าหมาย 1.1 ปริมาณจำหน่าย 1.2 พื้นที่	1.1 5 ล้านตันหัวมันสดแปรรูปเป็น มันเส้นและแป้งมัน มันสด : มันเส้น = 2.38 : 1 มันสด : แป้งมัน = 4.40 : 1 1.2 จังหวัดแหล่งปลูก	1.1 13 ล้านตันหัวมันสด (1) 5 ล้านตัน (28 ต.ค. 51) (2) 10 ล้านตัน (17 ก.พ. 52) (3) 13 ล้านตัน (7 เม.ย. 52) 1.2 จังหวัดแหล่งปลูก
2. ราคารับจำหน่าย ณ จุดรับจำหน่าย	2.1 หัวมันสด เชื้อแป้ง 25% ปรับ ลด% ละ 0.02 บาท 2.2 กำหนดราคาขึ้นบันได ม.ค.51 1.70 บาท/กก. เพิ่มเดือนละ 0.05 บาท/กก.จนถึงเดือน เม.ย. 51 เป็น ราคา 1.85 บาท/กก.	2.1 หัวมันสด เชื้อแป้ง 25% 2.2 กำหนดราคาขึ้นบันไดเริ่มเดือน พ.ย.51 1.80 บาท/กก. เพิ่มเดือนละ 0.05 บาท/กก. จนถึงเดือน เม.ย. 52 เป็น ราคา 2.05 บาท/กก.
3. ระยะเวลา	3.1 รับจำหน่ายเดือน ม.ค.-เม.ย.51 3.2 ไถ่ถอน 3 เดือนนับจากเดือนที่ รับจำหน่าย	3.1 รับจำหน่ายเดือน พ.ย.51- เม.ย.52 3.2 ไถ่ถอนเช่นเดียวกับปี 2550/51
4. เกษตรกรผู้มี สิทธิรับจำหน่าย	4.1 มีหนังสือรับรองจดทะเบียนเข้าร่วมโครงการกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 4.2 มีหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูกมันฯและปริมาณผลผลิตโดย ธ.ก.ส. หรือคณะ	เหมือนปี 2550/51

	กรรมการฯ จังหวัด 4.3 รับจำนำไม่เกิน 250 ตันหรือไม่เกิน 350,000 บาท 4.4 จำนำใบประทวนในจังหวัดของตนเองหรือจังหวัดที่ติดกัน	
5. ผู้รับจำนำ	5.1 อคส. รับฝากเก็บและออกไปประทวนหัวมันสดโดยแปรรูปเป็นมันเส้นและแป้งมัน 5.2 ธ.ก.ส. รับจำนำใบประทวนที่อคส. ออกให้เกษตรกร (โดยจ่ายเงินกู้ให้เกษตรกรภายใน 3 วันทำการ นับถัดจากวันที่ ธ.ก.ส. ได้รับแจ้งจากอคส.)	เหมือนปี 2550/51
6. ลานมันและโรงแป้งผู้ร่วมโครงการ	6.1 ตรวจสอบคุณภาพ ชั่งน้ำหนัก ตรวจสอบเชื้อแป้งหัวมันสด 6.2 แปรรูปหัวมันสดเป็นมันเส้นหรือแป้งมัน รวมทั้งเก็บรักษารอส่งมอบให้ อคส. 6.3 จัดหาพาหนะขนส่งมันเส้นและแป้งมันส่งมอบ อคส.	เหมือนปี 2550/51
7. การไถ่ถอนของเกษตรกร	7.1 สามารถไถ่ถอนได้ภายใน 3 เดือน โดยไถ่ถอนเป็นมันเส้นหรือแป้งมันตามปริมาณถ้าราคาตลาด ณ วันที่ไถ่ถอนเท่ากับหรือต่ำกว่าราคาที่จำหน่ายไปแล้วเกษตรกรไม่ต้องรับผิดชอบ 7.2 แต่ถ้าราคาตลาดสูงกว่าราคาที่จำหน่ายไปแล้ว ราชการจะต้องคืนเงินส่วนเกินเมื่อหักดอกเบี้ยร้อยละ 3	เหมือนปี 2550/51

	ต่อปีและค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้แก่ เกษตรกร	
8. การระบาย จำหน่าย	8.1 ให้มีคณะกรรมการพิจารณาการ ระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่แปร รูปจากหัวมันฯ ที่รับจำนำ ปี 2550/51	มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมตามมติ คณะรัฐมนตรี

ที่มา : 1) ข้อมูลจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร)

2) ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ครั้งที่ 7/2550 (ครั้งที่ 179) วันที่ 8 พฤศจิกายน 2550 และครั้งที่ 11/2551 (ครั้งที่ 190) วันที่ 19 พฤศจิกายน 2551 รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 17 ก.พ.52 และเมื่อ 7 เม.ย.52

โครงการรับจำนำมันสำปะหลัง มีหลักการไปในทิศทางเดียวกับมาตรการเงินกู้ด้านการตลาด หรือมาตรการจ่ายเงินกู้เมื่อรายได้ไม่เพียงพอภายใต้กฎหมายการเกษตรของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากมีการนำราคาในปัจจุบันซึ่งเป็นราคาตลาดมาพิจารณาราคากู้ยืม/ราคาจำนำซึ่งราคาตลาดเป็นราคาซื้อขายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในตลาดโลกที่ไม่สามารถควบคุมได้อีกทั้งมันสำปะหลังกับธัญพืชทดแทนที่ใช้เป็นอาหารสัตว์ ในตัวของคุณค่าโภชนาการที่มันสำปะหลังมี ปริติน้อยมาก มีคาร์โบไฮเดรตเป็นจำนวนมาก จึงต้องเป็นพืชอาหารสัตว์ที่มีราคาถูกกว่าธัญพืชอื่น ดังนั้นการดึงราคามันสำปะหลังให้สูงกว่าราคาตลาดมากเกินไปกว่าธรรมชาติของราคาที่มันสำปะหลังควรจะเป็น จะเป็นการสร้างภาระงบประมาณของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทั้งวงเงินรับจำนำ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ การเก็บรักษา การแปรรูป และการขนส่ง รวมทั้งการระบายจำหน่าย หลังจากรับจำนำไปแล้ว เพราะกลไกทางการตลาดอาจจะไม่สามารถตอบสนองราคาจำนำให้เกิดเป็นราคาซื้อขายจริงในตลาดได้ ซึ่งจะส่งผลให้รัฐต้องขาดทุนจำนวนมาก อีกทั้งประเทศไทยยังเป็นผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเป็นอันดับ 1 ของโลก ยิ่งทำให้ปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่จะต้องเก็บสต็อกมีมากกว่าประเทศอื่นๆ

นอกจากนี้การใช้บุคลากรของรัฐ ทั้งกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย รวมทั้งเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. เข้าไปเป็นผู้ปฏิบัติงานการรับจำนำสินค้าเกษตรหลายๆ ชนิด ได้แก่ ข้าว ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และมันสำปะหลัง ซึ่งแหล่งผลิตจะกระจายอยู่ในภาคต่างๆ มากกว่า 40 จังหวัด บุคลากรที่มีจำกัดอยู่ในเวลาที่เร่งด่วนและระยะสั้นที่จะต้องเข้าไปรับผิดชอบให้ทันกับปัญหาของเกษตรกร นับเป็นล้านครัวเรือน อาจจะทำให้ประสิทธิภาพลดลง

การทำให้เกษตรกรทยอยขาดหัวมันสดออกไป นับว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสม เพราะจะทำให้ผลผลิตไม่กระจุกตัวออกมาในตลาดพร้อมกันจนราคาตกต่ำ เพราะเมื่อเกษตรกรขาดหัวมันสด

ออกมาแล้ว คุณลักษณะพิเศษของน้ำมันสด คือ ต้องรีบแปรรูปภายใน 2 วัน มิฉะนั้นน้ำมันสดจะเน่าและเชื้อแบคทีเรียจะลดลง ซึ่งทำให้เกษตรกรถูกเอาเปรียบเรื่องราคาได้

ที่ผ่านมาอุปสงค์ของน้ำมันสำปะหลังจะพึ่งตลาดอาหารสัตว์เพียงอย่างเดียว ทั้งตลาดในประเทศและตลาดโลกในรูปของมันเส้น มันอัดเม็ด และแป้งมันสำปะหลัง จึงผันผวนตามผลผลิตพืชอื่นใน 2 ประเทศ คือ สหภาพยุโรป และ สาธารณรัฐประชาชนจีน

ดังนั้นปัจจัยที่ควรควบคุมได้โดยมีความสำคัญก็คือ การจัดการด้านอุปสงค์ภายในประเทศ และอุปทานของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใน 2 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. สร้างตลาดในประเทศเพิ่มขึ้นให้มีสัดส่วนมากกว่าส่งออก
2. จัดการผลิตมันสำปะหลังให้สอดคล้องกับตลาด

4.2.4 นโยบายจัดการผลิตให้สอดคล้องกับตลาดและสร้างตลาดในประเทศเพิ่มขึ้นให้มีสัดส่วนมากกว่าการส่งออก

การควบคุมอุปทานของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้พยายามมาตรการเพื่อกำหนดปริมาณผลผลิตมันสำปะหลังให้มี มาณใกล้เคียงกับความต้องการในตลาดโลก เนื่องจากอดีตในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาร้อยละ 95 ของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังส่งออกไปต่างประเทศ แต่ในปัจจุบันเหลือเพียงร้อยละ 60 ของผลิตภัณฑ์ที่เป็นการส่งออก อีกร้อยละ 40 เป็นความต้องการใช้ในประเทศ

แนวทางหนึ่งที่จะกำหนดปริมาณผลผลิตมันสำปะหลังได้ ก็คือ การใช้ราคาเป็นเครื่องมือในการควบคุมการผลิตโดยกำหนดปริมาณผลผลิตให้อยู่ในระดับที่สมควรจะเป็นได้ โดยทำให้รายได้สุทธิหรือผลตอบแทนสุทธิของเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังใกล้เคียงกับการปลูกพืชไร่อื่นๆ ได้แก่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ อ้อยโรงงาน เป็นต้น เพราะอาจจะทำให้เกษตรกรไม่ขยายพื้นที่ปลูกเพิ่มขึ้นอีก

อีกแนวทางที่ควรจะสนับสนุนส่งเสริมคือ ขยายการใช้ประโยชน์ของมันสำปะหลังรูปแบบผลิตภัณฑ์ที่หลากหลาย อาทิ เช่น ผลิตเป็นเอทานอล เนื่องจากข้อมูลในปี 2549/50 มีโรงงานผลิตเอทานอลจากมันสำปะหลังเพียง 1 โรง และมีหลายโรงงานที่ขึ้นทะเบียนไว้แต่ยังไม่เปิดการผลิตตามเป้าหมายหากมีการเปิดการผลิตน่าจะดึงอุปทานส่วนเกินของมันสำปะหลังออกไปเป็นพลังงานทดแทนที่ช่วยประหยัดเงินตราไทยที่ต้องนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงจากต่างประเทศได้ ซึ่งสามารถร่วมมือและดำเนินการโดยกระทรวงพลังงาน

นอกจากนี้ทางกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้จัดทำแผนที่นำทางแห่งชาติฯ พัฒนาอุตสาหกรรมพลาสติกชีวภาพ (2551-2554) ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2551 เพื่อเป็นอุตสาหกรรมเพื่ออนาคตของประเทศไทย (New Wave Industries) โดยการ

น้ำมันสำปะหลังมาเป็นวัตถุดิบแปรรูปต่างๆ ได้แก่ การผลิตมอนอเมอร์ พอลิเอไธเรชั่น คอมพาวด์ซิง สำหรับผลิตบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกชีวภาพ เป็นต้น

ในช่วงปี 2552-2555 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงพลังงาน กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น ได้จัดทำยุทธศาสตร์ความต้องการใช้และผลผลิตมันสำปะหลัง ตามแผน 4 ปี (2552-2555) ดังปรากฏในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 ความต้องการใช้และผลผลิตมันสำปะหลัง ปี 2548-2555

หน่วย : ล้านตัน

รายการ	สถานการณ์ปัจจุบัน						เป้าหมาย		Gr.
	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	
ด้านความต้องการ									
ส่งออก	13.194	18.650	18.713	14.249	15.330	17.640	21.000	22.680	13.25
มันอัดเม็ด	0.542	0.825	3.467	3.284	2.100	2.730	3.360	3.360	5.29
	(0.258)	(0.393)	(1.651)	(1.564)	(1.000)	(1.300)	(1.600)	(1.600)	
มันเส้น	5.823	8.022	5.880	2.531	3.150	4.200	6.300	7.350	32.65
	(2.773)	(3.820)	(2.680)	(1.205)	(1.500)	(2.000)	(3.000)	(3.500)	
แป้งมัน	6.829	9.803	9.366	8.434	10.080	10.710	11.340	11.970	8.52
	(1.626)	(2.334)	(2.230)	(2.008)	(2.400)	(2.550)	(2.700)	(2.900)	
ใช้ในประเทศ	3.696	4.036	7.727	9.500	10.720	11.730	12.714	13.304	8.81
มันอัดเม็ด/มันเส้น	0.840	1.050	2.625	3.990	4.200	4.200	4.200	4.200	1.03
	(0.400)	(0.500)	(1.250)	(1.900)	(2.000)	(2.000)	(2.000)	(2.000)	
แป้งมัน	2.856	2.940	5.040	5.460	5.880	5.880	5.964	6.174	2.63
	(0.680)	(0.700)	(1.200)	(1.300)	(1.400)	(1.400)	(1.420)	(1.470)	
เอทานอล	-	0.046	0.062	0.050	0.640	1.650	2.550	2.930	
รวมความต้องการ									
ด้านการผลิต	16.915	22.686	26.440	23.749	26.050	29.370	33.714	35.984	11.50
พื้นที่ (ล้านไร่)	6.162	6.692	7.339	7.397	8.203	8.079	7.400	7.400	-1.02
ผลผลิตต่อไร่ (กก.)	2,749	3,375	3,668	3,401	3,632	3,751	4,900	5,430	13.15
ผลผลิต(ล้านตัน)	16.938	22.584	26.916	25.156	29.795	30.306	36.260	40.182	12.00
นำเข้า	N.s.	N.s.	0.026	0.075					
รวม			26.942	25.231					

อัตราแปรสภาพ : มันเส้น มันอัดเม็ด : หัวมันสด = 1 : 2.1

update

แป้งมัน : หัวมันสด = 1 : 4.2

7 เมษายน 52

หมายเหตุ ใน (....) คือ ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

* ความต้องการมันเพื่อโรงงานเอทานอล ตามหนังสือกระทรวงพลังงาน 24 มี.ค.51

ด้านการผลิตปี 2553-2555 เป้าหมายตามยุทธศาสตร์

จากข้อมูลในตารางที่ 5 จะเห็นว่าปริมาณผลผลิตมันสำปะหลังในช่วงปี 2553-2555 เป็นสัดส่วนคงที่ คือ ร้อยละ 60 ส่งออกและร้อยละ 40 ใช้ในประเทศ ในปริมาณส่งออกมันเส้น มีอัตราเพิ่มถึงร้อยละ 32.65 ต่อปี ซึ่งน่าจะเป็นการส่งออกป้อนตลาดประเทศจีน เพื่อตอบสนองความต้องการของประเทศจีนในเรื่องการผลิตอาหารสัตว์และการผลิตเอทานอล ขณะนี้มันอัดเม็ดจะมุ่งไปในตลาดสหภาพยุโรป มีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.29 ต่อปี และแป้งมันน่าจะเป็นในตลาดญี่ปุ่นเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมีอัตราเพิ่มร้อยละ 8.52 ต่อปี จึงเป็นไปได้ที่ในช่วง 2-3 ปีในอนาคต ปัญหาความผันผวนของราคามันสำปะหลังจะยังคงเกิดขึ้นและยังมีอุปทานส่วนเกินประมาณปีละ 3-5 ล้านตันหัวมันสด แต่ความต้องการใช้เอทานอลภายในประเทศจะเพิ่มขึ้น โดยคาดหวังว่าจะเพิ่มจากปริมาณมันสำปะหลังที่ต้องการใช้จำนวน 640,000 ตันในปี 2552 เพิ่มเป็น 2,930,000 ตันในปี 2555 ซึ่งมีอัตราเพิ่มสูงกว่าร้อยละ 115 ต่อปี นั้นแสดงว่ากระทรวงพลังงานจะต้องผลักดันการเปิดกาศผลิตโรงงานเอทานอลในประเทศไทยให้เป็นไปตามเป้าหมายก็จะทำให้อุปทานส่วนเกินลดลงไม่ได้

ยุทธศาสตร์มันสำปะหลัง กำหนดลดพื้นที่ปลูกมันสำปะหลังจาก 8,203 ล้านไร่ ผลผลิต 3,632 กิโลกรัม/ไร่ และได้ผลผลิตรวม 29,795 ล้านตันหัวมันสดในปี 2552 โดยในช่วงปี 2553-2555 มีเป้าหมายลดพื้นที่ให้เหลือ 7,40 ล้านไร่ ผลผลิต 5,430 กิโลกรัม/ไร่ ผลผลิตรวมเพิ่มเป็น 40,182 ล้านตันหัวมันสดในปี 2555

แนวทางการลดพื้นที่ปลูกมันสำปะหลัง โดยเพิ่มผลผลิตต่อไร่แทนนั้นจะส่งผลให้ต้นทุนการผลิตโดยรวมของเกษตรกรลดลงได้ ดังนั้นการเลิกพื้นที่ใดควรลดหรือเลิกปลูกมันสำปะหลังควรคำนึงถึงต้นทุนการปลูกเป็นเกณฑ์พิจารณา โดยสนับสนุนให้ปลูกมันสำปะหลังแต่เฉพาะในพื้นที่ต้นทุนการปลูกต่ำกว่าที่อื่นๆ

การกำหนดราคารับซื้อ ควรกำหนดตามต้นทุนการผลิตไม่ใช่กำหนดจากราคาตลาดโลก ซึ่งอาจจะใช้หลักการจ่ายเงินให้โดยตรงเป็นรายปี (Direct Payment) ตามกฎหมายการเกษตรสหรัฐอเมริกามาใช้โดยขึ้นทะเบียนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตมันสำปะหลัง 1) กำหนดและประกาศอัตราจ่าย (Payment rate) หรือจะเรียกว่าราคาระกันซื้อล่วงหน้าหัวมันสดในระยะต้นฤดูผลผลิตจนถึงออกสู่ตลาด เช่น ตัวอย่าง

ราคาระกันซื้อล่วงหน้าหัวมันสด = [ต้นทุนการผลิต ณ ไร่นา + ต้นทุนขนส่งถึงโรงงาน]

(บาท/กก.)

(บาท/กก.)

(บาท/กก.)

* ผลตอบแทนที่ควรจะได้รับ (20% - 30%)

แนวทางนี้คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พ.ค. 2552 ได้เห็นชอบในหลักการ เรื่องแนวทางใหม่ในการรักษาเสถียรภาพราคามันสำปะหลังปี 2552/53 ตามมติคณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังในคราวประชุมเมื่อวันที่ 1 พ.ค. 2552 ตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ ดังนี้

1.1) เห็นควรให้ประกาศราคาขั้นต่ำมันสำปะหลังฤดูการผลิตปี 2552/53 เพื่อให้เกษตรกรใช้ประกอบการตัดสินใจปลูกโดยใช้เกณฑ์ต้นทุนการผลิต + ค่าขนส่ง + ผลตอบแทนให้เกษตรกรคิดเป็น กก.ละ 1.70 บาท (1.21 บาท + 0.15 บาท + 0.34 บาท)

1.2) แนวทางดำเนินการ โดยภาครัฐจะทำสัญญาประกันราคาขั้นต่ำมันสำปะหลังกับเกษตรกรที่สมัครใจเข้าร่วมโครงการ ในพื้นที่เป้าหมายตามปริมาณและระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้เกษตรกรจะต้องมีหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนเกษตรกรก่อนครบกำหนดระยะเวลาประกัน เกษตรกรจะไม่สามารถขุดหัวมันออกจำหน่าย และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาประกันหากราคาขายหัวมันสดในตลาดต่ำกว่าราคาขั้นต่ำที่ตกลงไว้ในสัญญาเกษตรกรจะได้รับเงินส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาด แต่หากราคาตลาดสูงกว่าราคาขั้นต่ำเกษตรกรจะขายมันสำปะหลังในตลาดได้ตามปกติ

1.3) ปัจจุบัน รัฐบาลต้องจัดหางบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาด้านสินค้าเกษตรจำนวนมากจึงควรมีการกำหนดมาตรการใหม่ในการรักษาเสถียรภาพราคามันสำปะหลังปี 2552/53 โดยดำเนินการให้สิทธิเกษตรกรในการขายหัวมันสำปะหลังล่วงหน้า จำเป็นต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรได้ทราบล่วงหน้าโดยเฉพาะในด้านราคา เกษตรกรใช้ประกอบการตัดสินใจในการเพาะปลูก ทั้งนี้ การกำหนดราคาประกันขั้นต่ำจะต้องไม่สูงจากราคาตลาดจนเกินสมควรจึงจะส่งผลดีต่อมาตรการของภาครัฐ

แนวทางดำเนินการ ในข้อ 1.2) จะช่วยสร้างอำนาจการต่อรองให้แก่เกษตรกร และอาจจะส่งเสริมให้สถาบันเกษตรกรมีลานตากมันของตนเอง เพื่อลดการพึ่งพาอาศัยลานมัน ซึ่งอยู่ในฐานะการรับซื้อหัวมันสด แนวทางนี้จะช่วยให้เกษตรกรไม่จำเป็นต้องเร่งขุดหัวมันสดออกมาสู่ตลาดพร้อมกันในช่วงเดือน พ.ย. – เดือน เม.ย. ทั้งหมดเหมือนทุกปีที่ผ่านมา

ในปี 2552/53 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ได้พยากรณ์การผลิตมันสำปะหลังปี 2553 (ณ ข้อมูลประจำเดือน มิถุนายน 2552) ว่าผลผลิตจะลดลงจากปี 2552 เนื่องจากในช่วงเดือนเมษายน – พฤษภาคม มีการระบาดของเพลี้ยแป้งในบางพื้นที่ดังตารางที่ 6 ดังนี้

ตารางที่ 6 ผลพยากรณ์การผลิตมันสำปะหลังปี 2553

ประเทศ/ภาค	พื้นที่เก็บเกี่ยว (ล้านไร่)			ผลผลิต (ล้านตัน)			ผลผลิตต่อไร่ (กก./ไร่)		
ประเทศ	52	53	+ / -%	52	53	+ / -%	52	53	+ / -%
	8.22	8.06	-1.86	29.62	29.47	-0.52	3,605	3,654	1.36
เหนือ	1.37	1.36	-0.60	5.15	5.22	1.32	3,762	3,835	1.94
ตะวันออกเฉียงเหนือ	4.36	4.27	-2.11	15.37	15.14	-1.51	3,526	3,547	0.60
ภาคกลาง	2.49	2.43	-2.10	9.10	9.11	0.12	3,657	3,740	2.27

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

(เดือน มิถุนายน 2552)

ดังนั้น หากเป็นดังผลการพยากรณ์จนถึงช่วงเดือนพฤศจิกายน 2552 อาจจะทำให้ปัญหาราคามันสำปะหลังตกต่ำ บรรเทาไปได้ ประกอบกับการใช้แนวทางใหม่ ในการรักษาเสถียรภาพราคามันสำปะหลัง น่าจะช่วยให้เกษตรกรชะลอการขุดหัวมันสด และติดตามสถานการณ์ราคาตลาดกับราคาระดับรับซื้อที่รัฐประกาศล่วงหน้า และเลือกที่จะขุดขึ้นมาขายในราคาเปรียบเทียบกันแล้วทำให้เกษตรกรพอใจมากที่สุดกับผลตอบแทนสุทธิที่จะได้

ผลการศึกษาวิเคราะห์นโยบายแทรกแซงตลาดโดยการรับจำนำหัวมันสดของเกษตรกร กับนโยบายจัดการผลิตโดยวางระบบการผลิตและการประกันราคารับซื้อล่วงหน้าหัวมัน จำเป็นต้องบูรณาการทั้ง 2 นโยบาย และผสมผสานแนวทางดำเนินการเข้าด้วยกันเพราะเมื่อนโยบายจัดการผลิตมาใช้ในช่วงปี 2552/53 และในอนาคตเพื่อให้เกษตรกรตัดสินใจเลือกทำการผลิตให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับเกษตรกร

นโยบายที่สมควรจะสนับสนุนให้เกิดการดำเนินการเพื่อรักษาเสถียรภาพราคามันสำปะหลัง นอกจากการกำหนดราคาระดับรับซื้อล่วงหน้าแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกระตุ้นอุปสงค์หรือความต้องการใช้มันสำปะหลังภายในประเทศ เพราะจนถึงปัจจุบันความต้องการใช้ภายในประเทศเพื่ออุตสาหกรรมอื่นๆ ยังเพิ่มขึ้นน้อยมาก จนไม่สามารถดูดซับอุปทานส่วนเพิ่มของมันสำปะหลังในแต่ละปีได้ ดังนั้นนโยบายจึงควรมีทั้ง 2 ด้าน และด้านการเพิ่มอุปสงค์ภายในจึงเป็นด้านที่มีความสำคัญ ป็นอย่างมาก ซึ่งจะทำให้ปัญหาราคาหัวมันสดของเกษตรกรมีเสถียรภาพได้ในระยะยาว

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

มันสำปะหลัง เป็นพืชเกษตรที่สามารถขุดหัวมันสดออกมาขายได้ในช่วงอายุปลูกตั้งแต่ 6 เดือน จนถึง 18 เดือน แต่ช่วงอายุที่เหมาะสม คือ ตั้งแต่ 8 เดือน-14 เดือน เพราะเชื้อแป้งยังคงอยู่ที่ 22 - 25% และเปลือกไม่แข็งมากให้ผลผลิตต่อไร่สูงกว่าช่วงเดือนอื่นๆ หัวมันสดที่ขุดมาต้องแปรรูปภายใน 2 วัน เพื่อมิให้น้ำเสียและเปอร์เซ็นต์แป้งลดลง ผลผลิตที่ได้พึ่งพาตลาดส่งออกร้อยละ 60 ของผลผลิตทั้งหมด ทำให้ได้รับผลจากความผันผวนของราคาสลัดโลกและร้อยละ 40 ใช้ในประเทศ

ปัญหาคือผลิตภณัฑ์นำไปใช้เป็นอาหารสัตว์เพียงอย่างเดียว ซึ่งอุปสงค์ทั้งในประเทศและต่างประเทศจะเทียบเคียงกับปริมาณอุปทานและราคาธัญพืชอื่น เช่น ข้าวโพด กากถั่วเหลือง เป็นต้น มันสำปะหลังมีโปรตีนประมาณ 2% ส่วนใหญ่เป็นคาร์โบไฮเดรท เมื่อนำไปเลี้ยงสัตว์ที่ต้องการโปรตีนจึงกลายเป็นพืชอาหารสัตว์ที่มีราคาถูกกว่าธัญพืชอื่น ทำให้ทุกปีโดยเฉพาะ 5 ปีที่ผ่านมา (2547 - 2552) รัฐบาลต้องเข้ามาดำเนินนโยบายและมาตรการแทรกแซงตลาด เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรจำนวน 400,000 - 500,000 ครัวเรือน ที่เป็นเกษตรกรที่มีฐานะยากจน โดยเฉพาะอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

นโยบายและมาตรการแทรกแซงตลาดโดยการรับจำนำหัวมันสด โดยภาครัฐดำเนินการผ่านผู้ประกอบการลานมันและโรงแป้งมัน เพื่อแปรรูปเป็นมันเส้นและแป้งมันซึ่งเป็นมาตรการเชิงรับระยะสั้น และเร่งด่วนในช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนเมษายนของทุกปี ผลของการดำเนินงานดังกล่าวทำให้ราคาหัวมันสดอยู่ในเกณฑ์ดีจนทำให้เกษตรกรพอใจและจูงใจให้เกษตรกรเพิ่มพื้นที่และปริมาณการผลิตมากขึ้นเรื่อยๆ ขณะที่ความต้องการใช้ประโยชน์ในประเทศยังไม่ได้ไปอุตสาหกรรมอื่น เช่น การผลิตเอทานอล การผลิตพลาสติกชีวภาพ เป็นต้น

นโยบายจัดการผลิตโดยวางระบบการผลิตและประกันราคารับซื้อล่วงหน้าหัวมันสด เป็นมาตรการเชิงรุกระยะปานกลางและระยะยาวโดยเป็นการบูรณาการและผสมผสานระหว่างนโยบายด้านการผลิตกับด้านการตลาดให้สอดคล้องกัน โดยยึดหลักอุปสงค์และอุปทานเพื่อจัดอุปทานส่วนเพิ่มของมันสำปะหลังออกไปให้กับอุตสาหกรรมพลังงานทดแทน ซึ่งยังมีอุปสงค์น้อยม โดยผ่านระบบตลาดทั้งในประเทศ และตลาดต่างประเทศ จึงต้องอาศัยบทบาทอำนาจหน้าที่ทำงาน

แบบบูรณาการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในด้านการผลิต กระทรวงพาณิชย์ในด้านการตลาด กระทรวงพลังงานในด้านการกระตุ้นการผลิตเอทานอลให้เพิ่ม และรวมถึง กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในด้านวิจัยพัฒนาด้านแบบด้านพลาสติกชีวมวลให้เกิดขึ้นภายในประเทศ ในปี 2553 - 2555 จึงเป็นช่วงที่จะต้องบูรณาการนโยบายและมาตรการทั้งด้านการผลิต ด้านการตลาดและด้านการผลิตเอทานอลจากมันสำปะหลัง

สำหรับปี 2553 รัฐบาลได้กำหนดแนวทางใหม่ในการรักษาเสถียรภาพราคามันสำปะหลัง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2552 โดยประกาศราคาระงันรับซื้อหัวมันสดล่วงหน้า เป็น 1.70 บาท/กก. $[(ต้นทุนการผลิต + ต้นทุนขนส่ง) * ผลตอบแทนที่เกษตรกรควรจะได้รับ]$ ซึ่งจะเป็มาตรการจ่ายเงินช่วยเหลือตรงให้เกษตรกร (Direct Payment) ซึ่งเกษตรกรต้องขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ทำสัญญาเข้าร่วมโครงการและยังไม่ชุดหัวมันสดจนกว่าจะพึงพอใจเลือกความต่างระหว่างราคาตลาดกับราคาระงันที่ทำไว้กับรัฐ โดยมุ่งหวังว่าเกษตรกรในปี 2553 จะได้ผลตอบแทนสุทธิสูงขึ้นกว่าเดิม

5.2 ข้อเสนอแนะ

นโยบายจัดการผลิตมันสำปะหลังให้สอดคล้องกับการตลาด เป็นการเลือกดำเนินการแก้ไขปัญหาในระยะยาว แต่มันสำปะหลังเป็นสินค้าเกษตร ซึ่งเกี่ยวข้องกับเกษตรกรที่มีฐานะยากจนจำนวนมาก การแก้ไขปัญหาระยะยาวดังกล่าวจึงต้องเป็นนโยบายที่มีแนวทางดำเนินการแบบบูรณาการและทั้งด้านการผลิตและด้านการตลาด ต่อเนื่อง จนทำให้กลไกทั้งระบบประกอบด้วยภาคเกษตรกร ภาคเอกชน ภาครัฐ ต้องร่วมกันขับเคลื่อนจนทำให้อุปสงค์และอุปทานมันสำปะหลังเกิดความสมดุล หรือเพิ่มอุปสงค์ให้พอดีกับอุปทาน จึงจะทำให้ราคาระงันมันสดที่เกษตรกรขายได้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรม และอุตสาหกรรมมันสำปะหลังทั้งระบบเสถียรภาพ และความมั่นคงให้กับประเทศ

นโยบายกระตุ้นอุปสงค์ภายในประเทศทั้งด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการผลิต เอทานอล นโยบายการใช้อาหารสัตว์ และนโยบายการผลิตพลาสติกชีวภาพ จะต้องมีการดำเนินการและทำให้เกิดการปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยรัฐบาลจะต้องมีมาตรการจูงใจให้กับอุตสาหกรรมผลิตเอทานอล รวมทั้งอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทั้งระบบ และกระบวนการผลิตเอทานอลจากมันสำปะหลังจะต้องทำให้ผู้บริโภคหรือผู้ใช้งานพาหนะมั่นใจว่าไม่มีผลเสียหายนกัระบบเครื่องยนต์และคุ้มค่านกว่าการใช้น้ำมันเบนซินที่เคยใช้อยู่ด้วย

บรรณานุกรม

คนัย ดุละลัมพะ.2527. “มันสำปะหลังกับความมั่นคงของชาติ” เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

วรรณล จันทรศิริ. 2548. “มายาคติการค้าเสรี : ศึกษาเฉพาะกรณีการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป” วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงาน ปปช..2551. นโยบายและมาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง เอกสารประกอบการสัมมนา.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.2551. สถานการณ์และแนวโน้มสินค้าเกษตรที่สำคัญ ปี 2552. เอกสารประกอบการสัมมนา.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.2552. วารสารการพยากรณ์ผลผลิตการเกษตร. ปีที่ 24 ฉบับที่ 2 เดือน มิถุนายน 2552.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.2552. เอกสารประกอบการประชุมคณะอนุกรรมการด้านการผลิต ภายใต้คณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลัง. ครั้งที่1/2552 เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2552.

สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ.2551. “แผนที่นำทางแห่งชาติการพัฒนาอุตสาหกรรมพลาสติกชีวภาพ”. อนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีในการประชุมครั้งที่ 24/2551 วันอังคารที่ 22 กรกฎาคม 2551.

ประวัติผู้ศึกษา
นางสาวจริยา สุทธิไชยา

เกิด พ.ศ. 2502 ที่จังหวัดปราจีนบุรี

ประวัติการศึกษา

- 2524 - ปริญญาตรีวิทยาศาสตร์บัณฑิต (เศรษฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
2530 - ปริญญาโทวิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ประวัติการทำงาน

- 2524 - เข้ารับราชการที่สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เศรษฐกร 3
2537 - เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7
2543 - เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว.
2550 - เศรษฐกร 9 ชช. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ปัจจุบัน เศรษฐกรเชี่ยวชาญ สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร
 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์