



ผลงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ

โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังเพื่อป้องกันการทุจริต
The Political Economy of the Cassava Market Intervention Measures

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ตุลาคม 2553



ผลงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ

โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังเพื่อป้องกันการทุจริต

The Political Economy of the Cassava Market Intervention Measures

โดย

ชัยสิทธิ์	อนุชิตารวงศ์
นิภา	ศรีอนันต์
สุวรรณ	ตุลยวสินพงศ์

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย



ตุลาคม 2553

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัยเรื่อง โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังเพื่อป้องกันการทุจริต (The Political Economy of the Cassava Market Intervention Measures) เป็นโครงการที่จัดทำขึ้นโดยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อศึกษาวิเคราะห์นโยบาย สถานการณ์ และมาตรการของรัฐในการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง วิเคราะห์และประมาณการต้นทุนทางการเงินและความสูญเสียประสิทธิภาพต่อระบบเศรษฐกิจที่เกิดจากการดำเนินโครงการรับจำนำหัวมันสำปะหลังจากเกษตรกร ศึกษารูปแบบและกระบวนการทุจริต ตลอดจนเสนอแนะแนวทางที่มีประสิทธิภาพและสามารถป้องกันการทุจริตได้

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ไว้วางใจและมอบหมายให้คณะผู้วิจัยดำเนินการศึกษาวิจัย ตลอดจนอนุมัติงบประมาณอุดหนุนโครงการวิจัยนี้ และขอขอบคุณคณะทำงานตรวจสอบทางวิชาการรวมถึงเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. ทุกท่านที่ได้ให้ข้อคิดเห็น คำปรึกษา และคำแนะนำซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการศึกษานี้

นอกจากนี้ โครงการวิจัยนี้ สำเร็จลุล่วงด้วยดีโดยได้รับความอนุเคราะห์และความช่วยเหลือเป็นอย่างดีจากหน่วยงานต่างๆ ที่เอื้อเฟื้อข้อมูลโดยเฉพาะธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร องค์การคลังสินค้า กรมการค้าต่างประเทศ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง องค์การเอกชน ผู้ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่าให้สัมภาษณ์เชิงลึก ตลอดจนผู้เข้าร่วมประชุมในงานสัมมนาที่หลายท่านได้ร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ซึ่งทำให้การวิจัยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ท้ายที่สุด มูลนิธิสถาบันฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษานี้ จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและเอกชน เพื่อให้การดำเนินนโยบายของรัฐมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

คณะผู้วิจัย

บทคัดย่อ

มันสำปะหลังเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของไทยรองจากข้าวและยางพารา โดยที่ผ่านมารัฐได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรและยกระดับคุณภาพของมันสำปะหลังไทย แต่ปัญหามักเกิดขึ้นบ่อยครั้งเมื่อราคามันสำปะหลังผันผวนและตกต่ำ ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรไม่สามารถขายผลผลิตได้ในระดับราคาที่น่าพอใจหรือคุ้มกับต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการเพาะปลูก เกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากราคามันสำปะหลังที่ตกต่ำจึงมักรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องให้รัฐยื่นมือเข้าช่วยเหลือ

ในช่วงเกือบ 10 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลต่างๆ ได้เน้นแนวทางการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังผ่านการรับจำนำหัวมันสดเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร แต่การสร้างอุปสงค์เทียมนั้นไม่เกิดประโยชน์มากนัก เพราะรัฐไม่ได้รับจำนำหัวมันสดไว้ทั้งหมดจึงจะเห็นได้ว่าที่ผ่านมารัฐบาลเปิดรับจำนำหัวมันสำปะหลังเพียงร้อยละ 1 ถึงร้อยละ 11 ของปริมาณหัวมันสดที่ผลิตได้ในประเทศในช่วงปี 2543-2550 นอกจากนั้น หากพิจารณากระบวนการหรือขั้นตอนการรับจำนำแล้ว มีหลายฝ่ายจากทั้งภาครัฐและเอกชนที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการรับจำนำ โดยที่แต่ละฝ่ายมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน หากไม่มีระบบตรวจสอบและจูงใจที่ดีพอ ย่อมเปิดโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันได้ในการทุจริตในโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังที่ผ่านมามีหลายลักษณะ เช่น การสวมสิทธิ์สต็อกกรม การปลอมปน เป็นต้น ซึ่งยากต่อการประเมินความเสียหายเพราะไม่ปรากฏว่ามีข้อมูลสถิติที่นำมาใช้ประเมินได้นอกจากได้รับรู้ผ่านการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

อย่างไรก็ดี การศึกษานี้ได้พยายามชี้ให้เห็นช่องทางที่อาจนำไปสู่การทุจริต โครงการได้ประเมินค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรและผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการแทรกแซง ตลอดจนประเมินต้นทุนการดำเนินงานและความสูญเสียทางเศรษฐกิจจากการดำเนินโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังในหลายช่วงเวลาที่ผ่านมา การศึกษาชี้ให้เห็นว่า โครงการแทรกแซงตลาดหัวมันสำปะหลังก่อภาระการคลังให้แก่รัฐบาลจำนวนหลายพันล้านบาทในแต่ละปี เพื่อรับจำนำหัวมันสำปะหลังจากเกษตรกรและเสียค่าใช้จ่ายในการแปรสภาพและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่างๆ ให้แก่ทั้งผู้ประกอบการลานมันและโรงแป่งมัน รวมถึงหน่วยงานของรัฐ เช่น อ.ส. และ ธ.ก.ส. แม้ว่ารัฐบาลจะสามารถระบายผลผลิตที่หลุดจำนำได้ แต่ผลกำไรที่เกิดขึ้นก็ยังไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการรับจำนำทั้งหมด

โดยรวมแล้ว มาตรการรับจำนำหัวมันสดนี้มิได้ส่งผลดีต่อเกษตรกรส่วนรวม กล่าวคือ มีเกษตรกรเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมโครงการ แม้ว่าเกษตรกรที่ได้เข้าร่วมโครงการ แต่รายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการจำนำก็มิได้สูงเมื่อเทียบกับต้นทุนค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องสูญเสียไป นอกจากนั้น โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังยังได้สร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจจำนวนมากแก่

ผู้ประกอบการต่างๆ เช่น กรณีโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี 2549/50 นั้น ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่คำนวณได้มีมูลค่ารวมกันประมาณ 1.5 พันล้านบาท โดยที่ผู้ประกอบการลานมันโรงแปงมันสำปะหลัง และผู้ประมวลซื้อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในคลังของรัฐ เป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์มากที่สุด เป็นต้น ทั้งนี้ โครงการแทรกแซงฯ ยังก่อให้เกิดการพัฒนากระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและการทุจริตคอร์รัปชันรูปแบบใหม่ซึ่งเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจส่วนรวมและยังบิดเบือนกลไกตลาด ทำให้ไม่เกิดการพัฒนาลานมันสำปะหลังเท่าที่ควร

ฉะนั้น ภาครัฐควรจะดำเนินนโยบายและมาตรการในอนาคตเพื่อลดปัญหาที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่ (ก) ภาระการคลังของรัฐบาลจากการดำเนินโครงการรับจำนำหัวมันสำปะหลังสด(ข) โอกาสในการทุจริตโครงการที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างเกษตรกร ผู้ประกอบการโรงมันและลานมัน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ(ค) ความบิดเบือนของกลไกตลาดมันสำปะหลังซึ่งกระตุ้นให้ผู้ประกอบการมันสำปะหลังหวังหาประโยชน์จากโครงการแทรกแซงตลาดมากกว่าที่จะพึ่งตนเองในการสร้างตลาดและพัฒนาศักยภาพในการแข่งขัน (ง) การเร่งขูดหัวมันสดออกขายอันเนื่องจากความกังวลของเกษตรกรในเรื่องของความผันผวนของราคาหัวมันสดในแต่ละฤดูกาลเก็บเกี่ยวและคุณภาพเชื้อแป้ง (จ) ปัญหาคุณภาพของมันสำปะหลังที่ให้ผลผลิตไม่ดี มีเปอร์เซ็นต์เชื้อแป้งต่ำ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรถูกกดราคาและ (ฉ) การขาดแคลนข้อมูลเกษตรกร เช่น พื้นที่เพาะปลูก ปริมาณผลผลิต เป็นต้น เพื่อแก้ไขปัญหาทั้งสามประการข้างต้นภาครัฐควรทบทวนบทบาทของตนเองและกำหนดมาตรการใหม่ที่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาตลาดและลดความบิดเบือน

เนื่องจากมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรก่อให้เกิดภาระการคลังที่สูงและยังเปิดโอกาสให้มีการทุจริตคอร์รัปชันได้ในหลายระดับชั้น ก่อปรกับเกิดประโยชน์แก่เกษตรกรเพียงบางส่วนเท่านั้น รัฐจึงควรทบทวนและหาแนวทางการช่วยเหลือเกษตรกรรูปแบบอื่นที่น่าจะเกิดประโยชน์และมีความโปร่งใสมากขึ้น เช่น การใช้เครื่องมือทางการเงินเพื่อประกันความเสี่ยงด้านราคา (put option) ซึ่งจะช่วยให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการได้รับราคาค้ำในกรณีที่ราคาตกต่ำเกินความคาดหมายโดยมีรัฐเป็นผู้จ่ายชดเชยส่วนต่างของราคาที่เกิดขึ้น กระตุ้นให้เกิดการชะลอการขูดหัวมัน การพัฒนาฐานข้อมูลเกษตรกรและการผลิตอย่างเป็นระบบและมีการปรับปรุงข้อมูลสม่ำเสมอรวมทั้งการส่งเสริมอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ ที่สร้างมูลค่าเพิ่มจากมันสำปะหลัง เช่น การใช้มันเส้นเพื่อผลิตเอทานอลสำหรับอุตสาหกรรมผลิตแก๊สโซฮอล์ เป็นต้น

Abstract

Cassava is one of the main economic crops of Thailand along with rice and rubber. During the past decades, Thai governments have played an important role in enhancing the capabilities of farmers and improving the quality of cassava. However, there still exist critical problems associated with price uncertainty and the decline in prices of cassava roots which affect the farmers' revenues. And the problems become more severe when the revenues received from the sale of their cassava roots cannot cover their costs, leading to the gathering of farmers to put pressure on the government to help solve the problem.

During the past 10 years, Thai government has emphasized very much on the implementation of cassava price intervention program, expecting that it will help raise the cassava's price level. However, the attempts to create artificial demand through the program were not efficient since the pledging program pulled only a small fraction of cassava roots from the market, accounting for 1-11 percent of total cassava roots produced in the country during 2000-2007. In addition, because the program involved several parties from both private and public sectors, it was prone to corruption if without efficient monitoring and incentive systems. Many key informants have claimed that the misconducts in the program came in several forms such as the purchase of farmers' rights, the fraudulent declaration about the level of cassava stocks, the inclusion of unwanted substances into the processed products, etc. The economic losses from such misconducts are hardly quantified due to lack of reliable data.

This study however attempts to investigate a wide range of opportunistic activities that are prone to corruption, to measure economic rents enjoyed by various parties involved in the program, and also to estimate economic losses caused by government intervention. The overall results suggest that the cassava pledging program undertaken by Thai government imposed a fiscal burden of many billions of baht each year to pay the farmers entering the program, the private operators authorized to process pledged cassava roots into starch and chips, and also the government related agencies such as the Public Warehouse Organization, the Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives. Although the sale of pledged cassava products at a relative higher price could somehow reduce the cost of implementing the program, what we found in this study shows that the revenues did not cover the overall costs.

Further, the program tended to benefit only a small fraction of farmers whereas substantial amount of economic rents mainly go to the producers of cassava chips and starch, and also to those who win the bid for the stock of cassava products. For instance, the 2006/07 cassava market intervention scheme was likely to generate, in aggregate, approximately 1.5 billion baht of economic rents. In addition, the scheme had induced innovation in rent-seeking activities and corruption at various implementing levels.

Overall, the government policies and measures to be initiated and implemented in the future should be aimed at alleviating the following six important problems, including substantial amount of fiscal burdens in the implementation of pledging program, the market distortion caused by the government intervention, the excess supply of cassava roots by farmers at the early harvesting season for fear that the price will fall if waiting too long into the future, the low starch contents of cassava roots, and the lack of information about farmers and their farm-related information.

To mitigate these problems, the government should not implement the pledging scheme any longer but turn to use a more transparent method of helping the cassava farmers. A widely known financial tool called “Put Option” could be an important alternative which the government will be responsible for the cost incurred from the downside risk of the decrease in cassava root price in the future whereas the farmers are ensured that they will certainly get the minimum amount of money which is higher than their costs of production. In implementing such a price risk guarantee scheme, the government needs to set up an effective and efficient monitoring unit and to develop comprehensive database about cassava farmers and their farming capacity. This will help reduce the likelihood of intentionally purchasing farmers’ rights as we encounter during the implementation of the past cassava pledging scheme. The government should also place further support to the on-going industries that can make use of cassava products in their production. With an on-going demand for cassava products as in the ethanol producing industry, the price of cassava should become more stabilized and the persistence in this demand will benefit the farmers in the long-run.

สารบัญ

หน้า

กิตติกรรมประกาศ

บทคัดย่อ	i
Abstract	iii
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 กรอบแนวคิดและวิธีวิจัย.....	8
1.4 โครงสร้างการศึกษา	15
บทที่ 2 โครงสร้างและสถานการณ์ตลาดมันสำปะหลัง	17
2.1 สถานการณ์ตลาดมันสำปะหลังไทย.....	17
2.2 บทบาทของภาครัฐต่อการพัฒนาตลาดมันสำปะหลังไทย.....	29
บทที่ 3 โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังและรูปแบบการทุจริต	37
3.1 สาระสำคัญของโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง.....	37
3.2 การกระจายตัวของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำ.....	52
3.3 การระบายผลผลิตมันสำปะหลังที่ได้จากโครงการรับจำนำ.....	53
3.4 ช่องทางการเกิดทุจริตโครงการรับจำนำมันสำปะหลัง.....	54
3.5 สรุป.....	59
บทที่ 4 การประเมินต้นทุนและความสูญเสียประสิทธิภาพต่อระบบเศรษฐกิจ จากการดำเนินโครงการรับจำนำหัวมันสำปะหลัง.....	61
4.1 ภาระทางการคลังในการดำเนินโครงการรับจำนำหัวมันสำปะหลัง.....	61
4.2 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent)	65
4.3 ความสูญเสียประสิทธิภาพต่อระบบเศรษฐกิจ (economic loss)	70
4.4 สรุป.....	74
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ.....	77
บรรณานุกรม.....	83
ภาคผนวก.....	85

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1-1	โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง..... 3
ตารางที่ 2-1	เนื้อที่และผลผลิตมันสำปะหลังปี2552 จำแนกเป็นรายภาค..... 21
ตารางที่ 2-2	ความต้องการใช้มันสำปะหลังหน่วย: ล้านตันหัวมันสด 22
ตารางที่ 2-3	มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ปี2539-2551 24
ตารางที่ 2-4	ตลาดส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังสำคัญของไทย..... 26
ตารางที่ 2-5	นโยบายและมาตรการของรัฐที่มีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง..... 33
ตารางที่ 3-1	สาระสำคัญของโครงการรับจำนำหัวมันสด..... 40
ตารางที่ 3-2	เปรียบเทียบมาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังในรัฐบาลสมัยต่างๆ..... 41
ตารางที่ 3-3	ผลการเปรียบเทียบราคารับจำนำ ราคาตลาด และปริมาณการรับจำนำมันสำปะหลังของรัฐบาลสมัยต่างๆ..... 48
ตารางที่ 3-4	จำนวนเกษตรกรและมูลค่าจำนำของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำมันสำปะหลัง จำแนกตามชั้นมูลค่าจำนำ..... 52
ตารางที่ 3-5	ผลการระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง..... 54
ตารางที่ 4-1	ปริมาณการรับจำนำและราคารับจำนำ..... 63
ตารางที่ 4-2	ต้นทุนในการดำเนินงานโครงการรับจำนำ..... 64
ตารางที่ 4-3	ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรและผู้ประกอบการมันสำปะหลัง (กรณีประมูลซื้อมันเส้นและขายมันเส้นในประเทศ)..... 67
ตารางที่ 4-5	ค่าความสูญเสียประสิทธิภาพต่อระบบเศรษฐกิจ (economic loss) สำหรับการแทรกแซงปี 2548/49..... 75
ตารางที่ 4-6	ค่าความสูญเสียประสิทธิภาพต่อระบบเศรษฐกิจ (economic loss) สำหรับการแทรกแซงปี 2549/50..... 76

สารบัญรูป

รูปที่ 1-1	ราคาหัวมันสำปะหลังสด(เชื้อแป้ง 25% จ. โคราซ) และราคารับจำนำ..... 4
รูปที่ 1-2	ผลกระทบของนโยบายรับจำนำมันสำปะหลัง..... 13
รูปที่ 1-3	ผลกระทบของนโยบายการรับจำนำมันสำปะหลังกรณีราคาจำนำสูงกว่าราคาตลาด..... 14
รูปที่ 2-1	พื้นที่เก็บเกี่ยว ปริมาณผลผลิตและผลผลิตต่อไร่ ปี 2519-2552..... 19
รูปที่ 2-2	ความต้องการใช้มันสำปะหลังในอุตสาหกรรมต่างๆ 22
รูปที่ 2-3	ความผันผวนรายปี (annualized standard deviation) ของ อัตราค่าเปลี่ยนแปลงของราคา หัวมันสดที่เกษตรกรขายได้ที่ไร่นา..... 28
รูปที่ 3-1	ขั้นตอนการรับจำนำไปประทวนมันสำปะหลัง..... 49
รูปที่ 4-1	การประเมินความสูญเสียประสิทธิภาพต่อระบบเศรษฐกิจด้วยแผนภาพ..... 72

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

มันสำปะหลังเป็นพืชสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเช่นเดียวกับพืชผลทางการเกษตรประเภทข้าว ยางพารา และน้ำเต้า ผลผลิตที่ได้จากการแปรรูปหัวมันสำปะหลังสด เช่น แป้งมันสำปะหลัง มันสำปะหลังอัดเม็ด ผลผลิตส่วนใหญ่ประมาณสามในสี่ของผลผลิตมันสำปะหลังทั้งหมดที่ผลิตได้ ถูกส่งออก ทั้งนี้ ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกผลผลิตมันสำปะหลังรายใหญ่ที่สุดของโลก โดยคาดว่ามีสัดส่วนส่งออกถึงกว่า ร้อยละ 70 และสร้างรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศหลายหมื่นล้านบาทในแต่ละปี ทั้งนี้ มูลค่าการส่งออกผลผลิตมันสำปะหลังได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก 34,518 ล้านบาทในปี 2547 เป็น 47,756 ล้านบาทในปี 2551 คิดเป็นอัตราการเติบโตเฉลี่ย ร้อยละ 8.45 ต่อปี นอกจากนั้นความต้องการใช้มันสำปะหลังในประเทศและต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นจึงส่งผลต่อเนื่องต่องานเกษตรกรรมในประเทศจำนวนมากในแง่ของการสร้างรายได้ ในช่วงเวลาที่ผ่านมา การเพาะปลูกมันสำปะหลังนับเป็นกิจกรรมที่ช่วยรองรับแรงงานได้ค่อนข้างมาก โดยมีครัวเรือนที่เพาะปลูกมันสำปะหลังราวๆ 500,000 ครัวเรือน หากพิจารณาเชิงพื้นที่ พบว่า พื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังครอบคลุมจังหวัดต่างๆ ถึง 45 จังหวัด โดยมีการปลูกมากที่สุด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยรวมแล้วพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังมีมากถึง 7.75 ล้านไร่หรือคิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 28 ของเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรทั้งหมดที่ใช้ปลูกพืชไร่

อย่างไรก็ตาม หลายช่วงเวลาที่ผ่านมา ราคาหัวมันสำปะหลังและผลผลิตมันสำปะหลังมักไม่ค่อยมีเสถียรภาพเท่าที่ควร เช่น ราคามันสดที่เกษตรกรขายได้ในช่วงปีการผลิต 2543-2551 อยู่ระหว่าง 0.72 - 2.34 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งถือได้ว่าราคาค่อนข้างผันผวน สาเหตุหนึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอกเพราะผลผลิตมันสำปะหลังส่วนใหญ่ของประเทศไทยถูกส่งออกไปยังตลาดต่างประเทศมากกว่าที่จะใช้เพื่อบริโภคภายในประเทศ นอกจากนั้นความแปรปรวนของฤดูกาลและสภาพดินฟ้าอากาศก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการผลิตมันสำปะหลังในแต่ละปี หากปีใดที่มีผลผลิตหัวมันสำปะหลังล้มเหลวราคามันสำปะหลังก็มักจะตกต่ำและส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้เพาะปลูกมันสำปะหลังในทางตรงกันข้าม หากปีใดตลาดมีความต้องการใช้ผลผลิตมันสำปะหลังจำนวนมาก เช่น ในช่วงที่เกิดภาวะแล้งในต่างประเทศที่ปลูกมันสำปะหลังและพืชพลังงานอื่นๆ ย่อมทำให้ราคาของผลผลิตมันสำปะหลังขยับสูงขึ้นซึ่งเป็นผลดีต่อเกษตรกรให้มีรายได้เพิ่มสูงขึ้นด้วย

เนื่องจากอุตสาหกรรมมันสำปะหลังมีความสำคัญต่อเกษตรกรไทยรวมถึงเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม ที่ผ่านมามีักพบว่า ภาครัฐได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญต่อการผลิตและการตลาดของมันสำปะหลัง กล่าวคือ รัฐบาลไทยได้ดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ ครอบคลุมด้านการผลิต ด้านการส่งเสริมการแปรรูป ด้านการตลาดและด้านราคา ตลอดจนด้านการส่งออก หลายๆ มาตรการที่ผ่านมา เช่น การสนับสนุนการวิจัยปรับปรุงพันธุ์และการขยายพันธุ์มันสำปะหลังที่ดี ส่งผลดีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง ในขณะที่อีกหลายมาตรการได้ส่งผลกระทบต่อตลาดมันสำปะหลัง เช่น มาตรการจำกัดโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังซึ่งจำกัดการแข่งขันในตลาดอย่างไรก็ดี มาตรการดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปแล้ว แต่ในระยะหลังภาครัฐเริ่มหันมาเน้นการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังมากขึ้น โดยที่วิธีการแทรกแซงตลาดได้ถูกพัฒนาขึ้นหลายรูปแบบ เช่น การให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรโดยรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการโรงงานผลิตแป้งมันสำปะหลังเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการรับซื้อหัวมันสดจากเกษตรกรในราคาที่รัฐบาลกำหนด (1.01 บาท/กิโลกรัม ตามโครงการแทรกแซงตลาดหัวมันสำปะหลังฤดูการผลิต2539/40) มาตรการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลานมันและโรงงานมันอัดเม็ดสำหรับส่วนต่างระหว่างราคาที่รัฐบาลกำหนดและราคาตลาด รวมทั้งการจ่ายค่าขนส่งชดเชยตามระยะทาง(ปี 2540 โดยรัฐบาลตั้งงบประมาณการชดเชยส่วนต่างราคาในโครงการดังกล่าวไว้ประมาณ2,982 ล้านบาทเพื่อใช้ดำเนินโครงการโดยมีการเบิกจ่ายจริง ร้อยละ 46) มาตรการรับจำนำหัวมันสดครั้งแรกในฤดูการผลิต2542/43 เป็นต้น โดยในช่วงประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลดำเนินมาตรการแทรกแซงตลาดผ่านโครงการรับจำนำหัวมันสดจากเกษตรกรเป็นประจำเกือบทุกฤดูการเพาะปลูกมันสำปะหลัง(ดูตารางที่ 1-1)

ตารางที่ 1-1: โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง

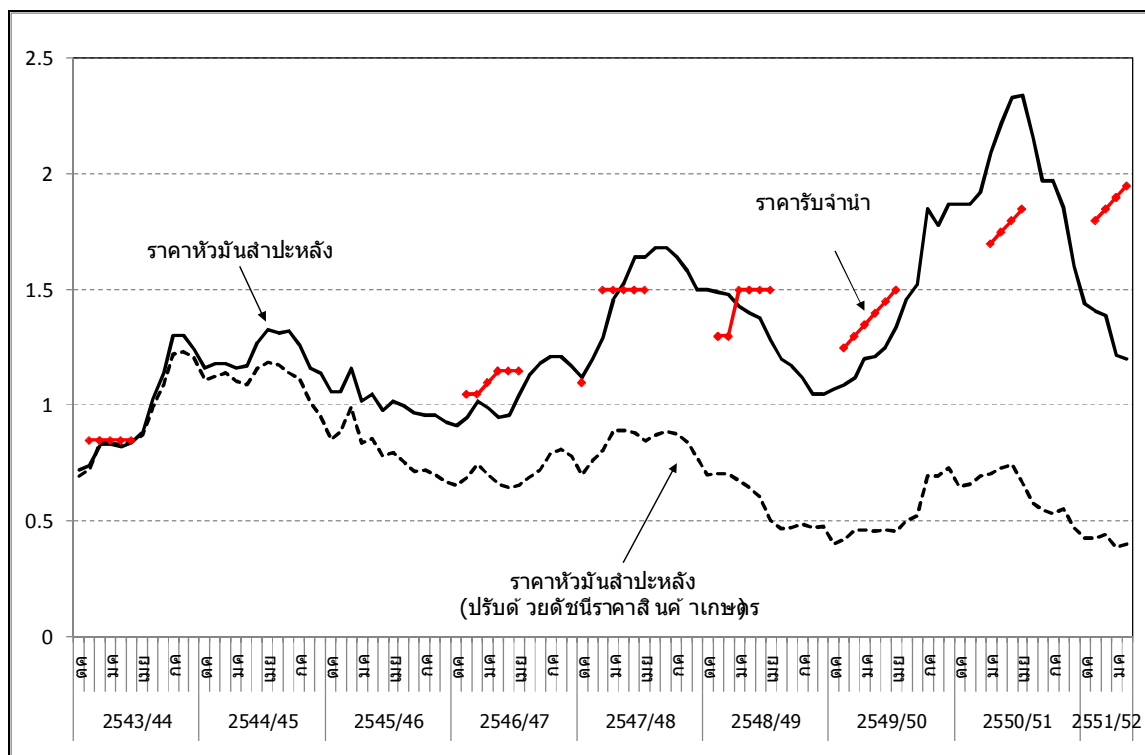
ปี	เป้าหมาย (ล้านตัน หัวมันสด)	ราคารับจำนำหัวมันที่มีเชื้อแป้ง 25% (บาท/กก.)	วิธีการ	อัตราแปรสภาพ หัวมัน	ค่าจ้างแปรสภาพ (บาท/ตัน)	ผลการแปรสภาพ (ล้านตัน)	วิธีรับจำนำ
2549/50	7.5	พ.ย. 49 = 1.25 ธ.ค. 49 = 1.30 ม.ค. 50 = 1.35 ก.พ. 50 = 1.40 มี.ค. 50 = 1.45 เม.ย. 50 = 1.50	หัวมันแปรสภาพเป็นมันเส้นและแป้งมันสำปะหลัง	มันเส้น = 2.38 : 1 แป้งมัน = 4.4 : 1	มันเส้น = 300 แป้งมัน = 2,550	มันเส้น = 0.035 แป้งมัน = 0.008 (ข้อมูล 2 พ.ย. 49 ถึง 23 ม.ค. 50)	1. เกษตรกรนำหัวมันสดจำนำกับ อคส. และ อคส. ออกไปประทวนให้เกษตรกร 2. ธ.ก.ส. รับจำนำ
2548/49	5.0	พ.ย.-ธ.ค. 48 = 1.30 ม.ค.-เม.ย. 49 = 1.50	หัวมันแปรสภาพเป็นมันเส้นและแป้งมันสำปะหลัง	มันเส้น = 2.38 : 1 แป้งมัน = 4.4 : 1	มันเส้น = 255 แป้งมัน = 2,300	มันเส้น = 0.326 แป้งมัน = 0.000	ไปประทวน 3. ครบ 3 เดือนเกษตรกรได้ถอนเป็นมันเส้น/แป้ง
2547/48	5.0	13 ต.ค. 47 = 1.10 29 ต.ค. 47 = 1.20 ธ.ค. 47-เม.ย. 48 = 1.50	หัวมันแปรสภาพเป็นมันเส้นและแป้งมันสำปะหลัง	มันเส้น = 2.38 : 1 แป้งมัน = 4.4 : 1	มันเส้น = 255 แป้งมัน = 2,300	มันเส้น = 0.067 แป้งมัน = 0.000	ตามอัตราการแปรสภาพหัวมันที่กำหนด (หรือเกษตรกรเลือกไม่
2546/47	5.0	พ.ย. 46 = 1.05 ม.ค. 47 = 1.10 ก.พ.-เม.ย. 47 = 1.15	หัวมันแปรสภาพเป็นมันเส้นและแป้งมันสำปะหลัง	มันเส้น = 2.38 : 1 แป้งมัน = 4.4 : 1	มันเส้น = 240 แป้งมัน = 2,300	มันเส้น = 0.150 แป้งมัน = 0.407	ได้ถอนก็ได้ มันสำปะหลังที่ฝากไว้ก็จะตกเป็นของรัฐ
2545/46	ไม่มีการแทรกแซง						
2544/45	ไม่มีการแทรกแซง						
2543/44	มันเส้น 0.5 แป้งฯ 0.375	พ.ย. 43-มี.ค. 44 = 0.85	หัวมันแปรสภาพเป็นมันเส้นและแป้งมันสำปะหลัง	มันเส้น = 2.38 : 1 แป้งมัน = 4.4 : 1	มันเส้น = 224.7 แป้งฯ = 2,022.3	มันเส้น = 1.361 แป้งมัน = 0.010	
2542/43	มันเมล็ด 1.1 แป้งฯ 0.2	ม.ค.-เม.ย. 43 = 0.85	หัวมันแปรสภาพเป็นมันเมล็ดและแป้งมันสำปะหลัง	มันเส้น = 2.25 : 1 แป้งมัน = 4.4 : 1 มันเส้น : มันเมล็ด = 1.1	มันเส้น = 190 มันเมล็ด = 250 แป้งฯ = 1,700	มันเส้น = 1.514 แป้งมัน = 0.016	

หมายเหตุ: 1. ปี 49/50 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของ อคส. ประมาณ 400 บาท/ตัน (รวมค่าขนส่งจากลานมันไปโกดังกลางของ อคส.)

2. ปี 47/48 และ 48/49 ไม่มีโรงแป้งมันเข้าร่วมโครงการ เพราะมีการกำหนดคุณสมบัติแป้งสูง

ที่มา: รวบรวมโดยสมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย และ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รูปที่ 1-1 ราคาหัวมันสำปะหลังสด (เชื้อแป้ง 25% จ.โคราช) และราคารับจำนำ



ที่มา: ข้อมูลราคาหัวมันสำปะหลังจากสำนักเศรษฐกิจการเกษตร และ ดัชนีราคาสินค้าเกษตรหมวดพืชผลจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ทั้งนี้ การเข้าแทรกแซงตลาดเป็นผลสืบเนื่องมาจากภาวะราคาพืชผลตกต่ำและผันแปร ซึ่งก่อความเดือดร้อนให้แก่เกษตรกรจำนวนมาก เพราะราคาหัวมันที่ขายได้นั้นมักไม่คุ้มกับต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เกษตรกรลงทุน รูปที่ 1-1 แสดงให้เห็นว่า ราคาหัวมันสดที่เกษตรกรขายได้ปรับตัวลดลงหลายช่วงเวลาระหว่างปี 2543-2552 โดยปกติผลผลิตหัวมันสำปะหลังจะออกมามากในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยวระหว่างเดือนธันวาคมถึงมกราคม ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่หัวมันสำปะหลังมีเปอร์เซ็นต์เชื้อแป้งสูงสุด แม้ว่ามันสำปะหลังที่มีเปอร์เซ็นต์เชื้อแป้งสูงจะขายได้ราคาดีกว่ามันสำปะหลังที่มีเชื้อแป้งต่ำก็ตาม หากเกษตรกรทั้งหลายรู้สึกกังวลในความไม่แน่นอนของราคามันสำปะหลังและชุดหัวมันสำปะหลังจำนวนมากออกมาขายในช่วงเวลาเดียวกัน ย่อมทำให้ราคาหัวมันที่เกษตรกรขายได้ตกต่ำลงที่สุดในที่สุดตามหลักเศรษฐศาสตร์เรื่องอุปสงค์และอุปทาน ในช่วงที่ผ่านมามีการรวมตัวกันของกลุ่มเกษตรกรเพื่อกดดันรัฐบาลให้เข้าช่วยเหลือในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวที่ราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ แรงกดดันทางการเมืองของเกษตรกรมักเป็นผลสำเร็จทำให้รัฐบาลต้องเข้าแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังและพืชอื่นๆ หลายครั้งที่ผ่านมานอกจากนี้ รูปที่ 1-1 ยังแสดงให้เห็นว่าแรงกดดันเชิงลบจากดัชนีราคาสินค้าเกษตรที่

ปรับตัวสูงขึ้นได้ทำให้ราคาที่แท้จริงของหัวมันสำปะหลังที่เกษตรกรขายได้มีแนวโน้มปรับตัวลดลง นับตั้งแต่ปีเพาะปลูกปี 2544 เป็นต้นมา

แม้ว่ามาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรของรัฐมุ่งหวังเพื่อยกระดับราคาพืชผลให้สูงขึ้น ซึ่งจะช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกร รวมถึงเพื่อลดแรงกดดันทางการเมืองของเกษตรกรจำนวนมากที่อยู่ในภาคเกษตรซึ่งมีอิทธิพลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล แต่มาตรการดังกล่าวมีข้อด้อยหลายประการ ประเด็นคำถามที่สำคัญ เช่น (ก) มาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังช่วยยกระดับราคาและเพิ่มรายได้ของเกษตรกรให้สูงขึ้นได้หรือไม่ ผลการประเมินโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังในปี 2539/2540 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2543) ไม่พบว่ามาตรการแทรกแซงสามารถยกระดับราคาตลาดของหัวมันสดได้อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งไม่น่าแปลกใจนัก เพราะหากพิจารณาตามหลักเศรษฐศาสตร์แล้ว การแทรกแซงตลาดผ่านการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตรโดยใช้งบประมาณอย่างจำกัดทำให้รัฐบาลไม่สามารถรับจำนำผลผลิตหัวมันสำปะหลังได้ทั้งหมด ฉะนั้น จึงไม่สามารถยกระดับราคาพืชผลในตลาดเงินสด (cash market) ให้สูงขึ้นได้ตามที่มุ่งหวัง (ข) มาตรการรับจำนำก่อประโยชน์ได้ครอบคลุมเกษตรกรที่ปลูกหัวมันได้ทั้งหมดหรือไม่ เนื่องจากการรับจำนำแต่ละครั้ง รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรงบประมาณได้มากเพียงพอที่จะรับหัวมันสดที่มีอยู่ในตลาดได้ไว้ทั้งหมด จึงจะทำให้เกษตรกรจำนวนมากที่ปลูกมันสำปะหลังไม่สามารถร่วมโครงการรับจำนำซึ่งหมายความว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการรับจำนำดังกล่าวได้ อีกทั้งยังมีข้อถกเถียงกันว่า แท้จริงแล้วเกษตรกรได้รับประโยชน์จากโครงการรับจำนำหัวมันสำปะหลังนี้ อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือไม่ ผลการประเมินในงานศึกษาดังกล่าวคาดว่า เม็ดเงินไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ตกอยู่กับผู้ประกอบการและข้าราชการ นอกจากนั้น การแทรกแซงยังก่อให้เกิดต้นทุนเพิ่มแก่สังคม (หรือความสูญเปล่า) ไม่ต่ำกว่า 300 ล้านบาท นอกจากนั้น โครงการยังมีส่วนทำลายความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน เพราะมีคดีฟ้องร้องจำนวนหลายคดี และผลการศึกษาเชิงคุณภาพโครงการจำนำหัวมันสำปะหลังในปี 2548/49 และ 2549/50 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2550) เบื้องต้นคาดว่าโครงการรับจำนำมีการรั่วไหลและการทุจริตอยู่บ้างทำให้เงินรับจำนำบางส่วนไปตกอยู่ในมือพ่อค้าและข้าราชการบางคนที่ฉ้อฉล มีพ่อค้าบางรายสร้างตัวเลขบิดเบือนและว่าจ้างให้เกษตรกรลงนามและให้ข้าราชการในท้องถิ่นบางรายลงนามรับรองความเป็นเกษตรกร

นอกจากนั้น มาตรการรับจำนำหัวมันสดยังก่อผลเสียต่อประสิทธิภาพการผลิตและความสามารถในการแข่งขันในตลาดมันสำปะหลังโดยรวม เพราะราคาหัวมันสำปะหลังในประเทศถูกบิดเบือนไปจากระดับที่ควรจะเป็น แม้ว่าโครงการรับจำนำหัวมันสำปะหลังจะเปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถถ่ถอนผลผลิตที่จำนำไว้กับรัฐได้ภายในระยะเวลาที่รัฐกำหนดขึ้น แต่สิ่งที่เกิดขึ้นคือมีเกษตรกรน้อยรายที่ย้อนกลับมาใช้สิทธิถ่ถอนผลผลิตที่ตนเองนำมาจำนำไว้กับรัฐบาล ผลที่ตามมาก็คือ

โครงการรับจำนำได้สร้างภาระทางการคลังจำนวนมากให้แก่รัฐบาล ซึ่งแท้จริงแล้วก็คือหนี้ภาษีของประชาชนผู้เสียภาษีการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตรโดยที่ไม่มีการไถ่ถอนเปรียบเสมือนรัฐทำหน้าที่เป็นพ่อค้าคนกลาง เพราะผลผลิตจำนวนมากที่รับจำนำและถูกแปรรูปแล้วก็จะตกเป็นทรัพย์สินของรัฐและรอการระบายออกจากคลังสินค้า หากภาครัฐระบายสินค้าออกได้ผลกำไรก็ย่อมส่งผลดีต่อรัฐบาลในทางตรงกันข้าม หากไม่สามารถระบายผลผลิตออกได้ในระดับราคาที่คุ้มค่า ย่อมก่อผลเสียหายต่อการดำเนินโครงการแทรกแซงของรัฐ

โดยรวมแล้ว มาตรการรับจำนำน้ำมันสำปะหลังอาจมิได้เป็นแนวทางที่เหมาะสมนัก หากรัฐบาลหวังที่จะยกระดับราคาหัวมันสดไปตลอดโดยการสร้างอุปสงค์เทียมขึ้นเพราะพฤติกรรมดังกล่าวจะก่อให้เกิดการบิดเบือนกลไกตลาดและอาจทำลายตลาดได้ในที่สุด นอกจากนั้นการดำเนินมาตรการดังกล่าวจำเป็นต้องใช้วงเงินจำนวนมากแต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลมีงบประมาณอยู่อย่างจำกัดจึงทำให้สามารถดึงอุปทานหัวมันสดออกจากตลาดได้เพียงบางส่วนเท่านั้น อีกทั้งยังไม่แน่ชัดว่าภาครัฐดำเนินการได้อย่างคุ้มค่าหรือไม่ เกิดการรั่วไหลตลอดจนการสร้างโอกาสให้แก่ภาคเอกชนในการแสวงหาส่วนเกินเศรษฐกิจมาน้อยเพียงไร

อย่างไรก็ตาม การศึกษาต่างๆ ที่ผ่านมายังมิได้ครอบคลุมประเด็นอีกหลายประการที่ควรให้ความสำคัญยิ่งขึ้นเพื่อลดปัญหาทุจริตในมาตรการแทรกแซงของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับรูปแบบหรือวิธีการทุจริตในแต่ละขั้นตอนของการรับจำนำ ซึ่งจะนำเสนอต่อไปในหัวข้อกรอบแนวคิดการวิจัยการที่จะป้องกันการทุจริตในโครงการของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยส่งผลเสียหายทางเศรษฐกิจน้อยที่สุด ในขณะที่ใช้เงินงบประมาณได้อย่างคุ้มค่ามากที่สุดนั้น จำเป็นต้องเข้าใจถึงรูปแบบหรือกลยุทธ์ที่มักใช้กันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนเกินจากการดำเนินนโยบายของรัฐ โดยทั่วไปมาตรการแทรกแซงของรัฐมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลหรือองค์กรหลายกลุ่ม เช่น เกษตรกร ผู้ประกอบการลานมัน โรงงานผลิตมันอัดเม็ด โรงงานผลิตแป้งมันสำปะหลัง ผู้ส่งออก ข้าราชการและนักการเมืองที่รับผิดชอบโครงการแทรกแซง ฉะนั้น การดำเนินโครงการที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายกลุ่มหลายประเภท ย่อมเปิดโอกาสให้มีการทุจริตคอร์รัปชันมากยิ่งขึ้นได้ เช่น พฤติกรรมการวิ่งเต้นของผู้ประกอบการหรือกลุ่มธุรกิจเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์จากมาตรการแทรกแซงของรัฐ หากเกิดพฤติกรรมฉ้อฉลทุจริต ตลอดทุกขั้นตอนในกระบวนการแทรกแซง ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการและทำให้เจตนารมณ์ของการดำเนินโครงการแทรกแซงที่ต้องการช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบปัญหา ไม่สามารถบรรลุผลได้ดีเท่าที่ควร เมื่อเกิดการรั่วไหลมาก ภาครัฐก็ต้องสูญเสียทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ว่าตัวเงินมากเกินไปความเหมาะสม

นอกจากนี้ การศึกษาชิ้นนี้จะให้ความสำคัญกับการประเมินต้นทุนการดำเนินโครงการทั้งที่อยู่ในรูปของต้นทุนทางการเงิน ต้นทุนแฝง รวมถึงความสูญเสียเปล่าของทรัพยากร (deadweight loss) เพื่อชี้ให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาหรือผลเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมที่เกิดจากมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรของรัฐ

หากรัฐบาลต้องการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าจากแรงกดดันทางการเมืองและราคาคต่ำ เงินงบประมาณที่รัฐนำมาช่วยเหลืออาจช่วยบรรเทาภาระทางการเงินได้ในระยะสั้น แต่ถ้าเกษตรกรได้รับการปลูกฝังให้พึ่งพิงความช่วยเหลือจากภาครัฐทุกๆ ครั้ง ที่ราคาพืชผลตกต่ำ เกษตรกรเหล่านี้ย่อมขาดแรงจูงใจที่จะปรับปรุงวิธีการเพาะปลูกและการบริหารจัดการให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลให้ต้นทุนการเพาะปลูกยิ่งสูงขึ้น รวมถึงผู้ประกอบการนำสินค้าที่ไม่ได้คุณภาพมาจำหน่ายให้รัฐ ผลกระทบที่ตามมาคือ ความเสียหายที่เกิดกับความน่าเชื่อถือในคุณภาพของผลผลิตของประเทศ รวมถึงชื่อเสียงโดยรวมของประเทศ ซึ่งหมายความว่า ผลิตภัณฑ์จากประเทศไทยอาจไม่ได้รับการยอมรับจากตลาดต่างประเทศ และการมีสินค้าคงคลังไว้มากเกินไปอาจนำไปสู่ปัญหาการถูกตรึงราคาได้ในที่สุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

(1) ศึกษาวิเคราะห์นโยบาย สถานการณ์ และมาตรการ ที่ดำเนินการอยู่ในการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง โดยศึกษาโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งด้านบทบาทภาระหน้าที่ และกระบวนการในการดำเนินนโยบายและมาตรการ รวมทั้งมาตรการที่ออกตามข้อตกลงกับต่างประเทศ(ถ้ามี) โดยนำเสนอข้อมูลสถิติเกี่ยวกับตลาดสินค้ามันสำปะหลัง เพื่อแสดงผลกระทบของนโยบายและมาตรการดังกล่าว

(2) ศึกษาวิเคราะห์นโยบายและมาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และประมาณการต้นทุนทางการเงิน (economic cost) ของนโยบายและมาตรการเหล่านั้น

(3) ประมาณการขนาดความเสียหายที่เกิดขึ้น (economic loss) อันเนื่องมาจากนโยบายและมาตรการแทรกแซงที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

(4) ศึกษารูปแบบและกระบวนการทุจริตทั้งหมดที่เกิดขึ้น(ถ้ามี)

(5) เสนอมาตรการการแทรกแซงที่มีประสิทธิภาพและสามารถป้องกันการทุจริตได้ พร้อมแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

1.3 กรอบแนวคิดและวิธีวิจัย

การวิเคราะห์ช่องทางการทุจริตในการดำเนินโครงการรับจำนำห้วมันสำปะหลัง จะยึดหลักแนวคิดที่เกี่ยวกับการทุจริตเชิงโครงสร้าง (structural corruption) เฉพาะในแง่มุมมองของการทุจริตคอร์รัปชัน โดยวิเคราะห์การรั่วไหลที่เกิดจากช่องทางการทุจริตในระหว่างขั้นตอนการรับจำนำห้วมันสำปะหลังสดซึ่งมีบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ สถาบันการเงินของรัฐ องค์กรคลังสินค้า กรมส่งเสริมการเกษตร ผู้ประกอบการลานมัน ผู้ประกอบการโรงงานผลิตแป้งมัน ผู้ใหญ่บ้าน เกษตรกร เป็นต้น โดยพิจารณาเริ่มตั้งแต่การเปิดรับจำนำห้วมันสำปะหลัง(1) การจดทะเบียนเข้าร่วมโครงการของเกษตรกร (2) การขออนุมัติออกหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) สำหรับกรณีเกษตรกรเป็นลูกค้าของ ธ.ก.ส.อยู่แล้ว หรือขอหนังสือรับรองดังกล่าวจากคณะกรรมการระดับจังหวัดในกรณีที่เกษตรกรไม่ได้เป็นลูกค้าของ ธ.ก.ส. (3) เกษตรกรนำเอาห้วมันสำปะหลังสดพร้อมกับหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกร ไปยังจุดรับจำนำ (ลานมันและโรงแป้ง) ขององค์กรคลังสินค้า(ออส.) ที่ผ่านการคัดเลือกโดย ออส. ทั้งนี้ เกษตรกรที่ต้องการจำนำห้วมันสดต้องขอสิทธิในการแปรสภาพห้วมันสำปะหลังสดเป็นมันเส้นและแป้งมันสำปะหลังตามอัตราและคุณภาพที่กำหนด ตลอดจนขอสิทธิในการจำหน่ายมันเส้นและแป้งมันสำปะหลังก่อนครบกำหนดไถ่ถอนให้กับ ออส. เพื่อให้ ออส. สามารถจำหน่ายผลิตภัณฑ์แปรสภาพดังกล่าวต่อไปได้ นอกจากนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่า ณ จุดรับจำนำของ ออส.ต้องมีเจ้าหน้าที่ตัวแทนหน่วยราชการประจำแต่ละจุดรับจำนำ(4) ภายหลังเกษตรกรได้นำห้วมันสดมายังจุดรับจำนำ ออส. จะออกไปประทอนให้แก่เกษตรกรภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ และ(5) เกษตรกรนำไปประทอนไปจำนำกับธ.ก.ส. เพื่อขึ้นเงิน อย่างไรก็ตาม เกษตรกรมีโอกาที่จะไถ่ถอนสินค้ากลับคืนไปได้ภายในกำหนดเวลา แต่หากไม่มีการไถ่ถอนภาครัฐก็สามารถนำสินค้าคงค้างในคลังดังกล่าวระบายสู่ตลาดสินค้าภายในประเทศและต่างประเทศได้ในอนาคต

ทั้งนี้ ขั้นตอนต่างๆ ล้วนก่อให้เกิดต้นทุนการดำเนินการทั้งสิ้นที่นอกเหนือไปจากการระดมคลังในการรับซื้อห้วมันสด ณ ระดับราคาที่สูงกว่าราคาตลาดในขณะนั้น นับตั้งแต่ค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ การติดตามกำกับดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้น ยังเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการรับจำนำโดยตรง ได้แก่ ค่าจ้างแปรรูปห้วมันสดเป็นมันเส้นและแป้งมัน ค่าใช้จ่ายในการฝากเก็บ ค่าใช้จ่ายโซห่วย ค่าเสื่อมสภาพของสินค้าคงคลัง ค่าขนส่ง ตลอดจนค่าใช้จ่ายทางการเงินเพื่อชดเชยสำหรับการปล่อยเงินกู้ให้แก่เกษตรกรที่นำห้วมันสำปะหลังมาเข้าร่วมโครงการแทรกแซงตลาด แม้ว่าค่าใช้จ่ายข้างต้นเป็นค่าใช้จ่ายทางการเงินที่สามารถติดตาม ตรวจสอบได้อย่างชัดเจนตรงไปตรงมาตามเงื่อนไขการรับจำนำ แต่ต้นทุนทางการเงินดังกล่าวมิใช่เป็นต้นทุนในการดำเนินโครงการทั้งหมด ยังคง

มีต้นทุนแฝงในรูปอื่นๆ อีก เช่น ต้นทุนที่เกิดจากนโยบายที่บิดเบือนและส่งผลกระทบต่อโครงสร้างอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง ต้นทุนทางเศรษฐกิจกรณีมีการลักลอบนำเข้าหัวมันสดจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อมาเข้าร่วมโครงการแทรกแซงของรัฐบาลไทย ต้นทุนที่เกิดจากการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจซึ่งล้วนแล้วเป็นความสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น ฉะนั้น นอกจากการศึกษาเชิงคุณภาพเกี่ยวกับรูปแบบและกระบวนการทุจริตใน โครงการรับจำนำหัวมันสดแล้ว ยังมุ่งหวังที่จะประเมินมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการดังกล่าว ทั้งที่อยู่ในรูปที่เป็นตัวเงินชัดแจ้งและต้นทุนแฝง ในที่นี้ จะให้ความสำคัญกับความสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการแทรกแซงของรัฐแล้วส่งผลให้เกิดการบิดเบือนกลไกตลาด

วิธีการวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ ทั้งที่เป็นเอกสารเชิงนโยบายและมาตรการ โครงการ รายงานผลวิจัยต่างๆ ในอดีตที่เกี่ยวข้องกับอุปสงค์และอุปทานของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง รวมถึงข้อมูลแบบอนุกรมเวลาต่างๆ ต่อไปนี้

- 1) ข้อมูลปริมาณผลผลิตมันสำปะหลัง ต้นทุนการผลิต พื้นที่เพาะปลูก ผลผลิตมันสำปะหลังเฉลี่ยกิโลกรัมต่อไร่ รวบรวมจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
- 2) ข้อมูลราคาหัวมันสำปะหลัง ราคาขายส่ง ราคาส่งออก ราคาสินค้าที่สามารถใช้ทดแทนมันสำปะหลัง จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรมการค้าต่างประเทศ สมาคมการค้ามันสำปะหลัง และองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ(FAO)

การวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะตามลักษณะของโจทย์วิจัย ได้แก่

- 1) การวิเคราะห์โครงสร้างตลาดมันสำปะหลัง นโยบายและมาตรการแทรกแซงที่รัฐใช้รูปแบบการทุจริตในขั้นตอนการรับจำนำหัวมันสำปะหลัง โดยใช้วิธีวิจัยเชิงพรรณนา ความข้อมูลสถิติ การศึกษาเอกสารต่างๆ และวิเคราะห์เชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการรับจำนำหัวมันสด ได้แก่ เกษตรกร ผู้ประกอบการโรงแปงมันสำปะหลัง ผู้ประกอบการลานมัน และผู้ส่งออก โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีการเพาะปลูกมันสำปะหลังมาก เช่น จังหวัดนครราชสีมา เป็นต้น
- 2) การวิเคราะห์เชิงปริมาณโดยนำเอาผลการประมาณค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานมันสำปะหลังต่อราคา ซึ่งคำนวณได้จากงานศึกษาวิจัยที่ใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติของอุปสงค์และอุปทานภายใต้ระบบสมการเกี่ยวเนื่องในการประมาณ

ค่าสัมประสิทธิ์ ของตัวแปรในระบบสมการ ซึ่งได้คำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ตามหลัก เศรษฐศาสตร์ที่มีผลกระทบต่ออุปสงค์และอุปทานของมันเป็นสำคัญ

1.3.1 การศึกษาวิเคราะห์นโยบาย สถานการณ์ และมาตรการที่ดำเนินการอยู่ในการแทรกแซง ตลาดมันสำปะหลัง

การศึกษาในส่วนนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลทุกมิติจากเอกสารและระเบียบของโครงการแทรกแซงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแทรกแซง ทั้งจากกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ องค์การคลังสินค้า(อคส.) และสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานราชการ ผู้ประกอบการโรงงานแป้งมันและผู้บริหารลานมัน และเกษตรกรที่เกี่ยวข้องในโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง เพื่อศึกษาบทบาทภาระหน้าที่ กระบวนการและกลไกในการดำเนินนโยบายและมาตรการ โดยเฉพาะ กลไกการบริหารและการดำเนินการขององค์กรที่เข้าร่วมดำเนินการตามนโยบายการแทรกแซง เช่น องค์การคลังสินค้า(อคส.) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และนำเสนอข้อมูลสถิติเพื่อแสดงลักษณะ โครงสร้างของอุตสาหกรรมมันสำปะหลังและสถานะของตลาดมันสำปะหลังของประเทศไทย ทั้งในด้านการผลิต การบริโภคภายในประเทศและการส่งออก

1.3.2 การศึกษาวิเคราะห์นโยบายและมาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และประมาณการต้นทุน (economic cost) ของนโยบายและมาตรการเหล่านั้น

สำหรับการวิเคราะห์นโยบายและมาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังนั้น เป็นการศึกษเชิงลึก โดยคัดเลือกโครงการรับจำนำหัวมันสำปะหลังสดที่เกิดขึ้นเพียงบางโครงการเท่านั้น โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือกปีผลผลิตโดยอิงกับปริมาณการรับจำนำและความแตกต่างระหว่างราคารับจำนำและราคาตลาดที่อยู่ในเกณฑ์ที่สูง เบื้องต้นคัดเลือกโครงการรับจำนำหัวมันสำปะหลังสด เฉพาะปีการผลิต 2548/49 และ 2549/50 เนื่องจากมีข้อมูลที่สมบูรณ์ที่สุด

ส่วนการประมาณการต้นทุนที่เกิดจากการดำเนินโครงการแทรกแซงตลาด จะประเมินโดยอิงกับปีผลผลิตที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายและมาตรการข้างต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของข้อมูล แม้ว่าปีการผลิต 2551/52 จะเป็นปีที่มีความน่าสนใจเป็นพิเศษเนื่องจากราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาดค่อนข้างมากเฉลี่ยประมาณ ร้อยละ 25-70 รวมทั้งปริมาณการรับจำนำหัวมันสดสูงมากเมื่อเทียบกับการแทรกแซงในอดีต แต่เนื่องจากการดำเนินโครงการแทรกแซงยังไม่สิ้นสุดและยังไม่มี การปิดบัญชีการดำเนินการ โครงการฯ จึงทำให้ไม่สามารถคำนวณต้นทุนของนโยบายและมาตรการในปีการผลิตดังกล่าวได้

แนวทางในการประมาณการต้นทุน (economic cost) ของมาตรการแทรกแซงนั้น แบ่งออกเป็น การประเมินทั้งต้นทุน และประโยชน์ของโครงการทั้งที่เป็นตัวเงินและมีใช้ตัวเงิน(explicit and implicit cost) ทั้งนี้ ต้นทุนของการดำเนินนโยบายแทรกแซงเป็นภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็น ความสูญเสียทั้งด้านเวลา ด้านงบประมาณ ด้านการจัดสรรบุคลากรที่ต้องปลีกเวลาจากการทำงานประจำมา ทำหน้าที่ในโครงการนี้ ประเด็นจึงอยู่ที่ว่าต้นทุนที่เกิดขึ้นนั้น คำนวณกับการเข้าไปแทรกแซงและบิดเบือน ตลาดหรือไม่

ต้นทุนที่เป็นตัวเงิน ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายชดเชยค่าดอกเบี้ยของธ.ก.ส. ค่าใช้จ่ายในการรับซื้อ หั้วมันสดของ อคส. ค่าจ้างผู้ประกอบการเอกชนแปรรูปหั้วมันสดเป็นมันเส้นและแป้งมัน ค่าจ้าง ผู้ประกอบการจัดเก็บสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ค่าขนส่งจากโรงงานแปรรูปไปยังคลังสินค้ากลางของ อคส. ค่าความสูญเสียจากการเก็บสต็อก ค่าใช้จ่ายในการจัดการโครงการ ค่าประชาสัมพันธ์ ค่าพลิกกอง และต้นทุนการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของกรมการค้าต่างประเทศ

นอกจากต้นทุนที่เป็นตัวเงินแล้ว โครงการแทรกแซงยังมีต้นทุนแฝงเกิดขึ้น(implicit cost) ได้ ทั้งนี้ต้นทุนแฝงที่สำคัญ คือ ค่าเสียโอกาสของเวลาของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการแทรกแซงทุก ขั้นตอน ต้นทุนค่าเสียโอกาสของผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำ ตลอดจนต้นทุนค่าเสียโอกาส ของเกษตรกรที่นำหั้วมันสดมาจำนำ(ค่าเวลาและค่าเดินทางเพื่อขอใบรับรองการเป็นเกษตรกร) ต้นทุน การติดต่อขอรับใบประทวนจาก อคส.เพื่อนำไปขอกู้เงินจาก ธ.ก.ส.

สำหรับผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินของโครงการแทรกแซง ได้แก่ รายได้ที่เพิ่มขึ้นของเกษตรกรที่ เข้าร่วมโครงการ ซึ่งคำนวณจากส่วนต่างระหว่างราคาขี้น้ำและราคาตลาด(กรณีไม่มีโครงการจำนำ) คูณด้วยปริมาณหั้วมันสดที่เกษตรกรนำมาขายในโครงการ รายได้อื่นๆ เช่น รายได้ที่เพิ่มขึ้นของ ผู้ประกอบการในการรับจ้างแปรรูปหั้วมันสดเป็นมันเส้นและแป้งมัน ค่าจ้างเก็บสต็อกผลิตภัณฑ์ มันสำปะหลังในโครงการ รวมทั้งรายรับสุทธิของอคส. ในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่รับจำนำ เป็นต้น

1.3.3 การประมาณการขนาดความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจ(economic loss) อันเนื่องมาจากนโยบายและมาตรการแทรกแซงที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

การที่ภาครัฐเข้าแทรกแซงกลไกราคาสินค้าของผลผลิตทางการเกษตร เพื่อให้ได้คุณภาพของ ตลาดเปลี่ยนแปลงไปตามจุดมุ่งหมายของรัฐบาลนั้น นับเป็นการกระทำที่ทำให้กลไกตลาดบิดเบือนไปและ ส่งผลทำให้การจัดสรรทรัพยากรของตลาดมีประสิทธิภาพลดลง ในการศึกษาเรื่องนี้จะเน้นวิเคราะห์ความเสียหายที่เกิดจากการรับจำนำสินค้าเกษตรเป็นหลักในทางทฤษฎีเปรียบเสมือนเป็นการนำเอาหลักการในการพยุงราคาสินค้า (price support) มาปรับใช้เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถขายผลผลิตได้ ณ ระดับ

ราคาที่สูงขึ้น กล่าวคือ รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการกำหนดราคาผลผลิตทางการเกษตรให้สูงกว่าระดับราคาตลาดที่กำหนดโดยกลไกตลาด อย่างไรก็ดี การดำเนินมาตรการติดต่อกันเป็นเวลานานจะทำให้เกษตรกรรู้สึกเคยชินและมีความคาดหวังที่จะได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรรวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องและกดดันให้รัฐบาลดำเนินการช่วยเหลือในที่สุด นอกจากนี้ การส่งสัญญาณของภาครัฐด้วยการรับจำนำสินค้าในระดับราคาที่สูงเกินไปยังทำให้เกษตรกรไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพและไม่ให้ความสำคัญกับการวางแผนการเพาะปลูกเพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงสุด เช่น ส่งผลให้เกษตรกรเพิ่มผลผลิตในสินค้าที่รัฐเข้าแทรกแซง แทนที่จะหันไปปลูกพืชชนิดอื่นที่สร้างมูลค่าได้มากกว่า

รูปที่ 1-2 แสดงราคาและปริมาณพืชผลทางการเกษตรที่ระดับคุณภาพเท่ากับ OP_1 และ OQ_1 ตามลำดับซึ่งเป็นระดับที่กำหนดโดยกลไกตลาดก่อนมีการแทรกแซง แต่ราคา ณ ระดับคุณภาพนั้นมักเป็นระดับที่ต่ำเกินไปทำให้เกษตรกรไม่สามารถดำรงอยู่ได้หากต้องขายผลผลิตในราคาที่ต่ำ ฉะนั้นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับความเดือดร้อนจากราคาตกต่ำ เช่นว่านี้ ภาครัฐจึงมักเข้าไปแทรกแซงตลาดเพื่อยกระดับราคาหรือพยุงราคา สำหรับประเทศไทย รัฐบาลได้เปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรกับรัฐได้ในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดค่อนข้างมากในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งถือว่าเป็นการบิดเบือนกลไกตลาด เพราะรัฐสร้างอุปสงค์เทียมขึ้นโดยเข้าไปรับจำนำผลผลิตทางการเกษตร แม้ว่ารัฐจะเปิดโอกาสให้เกษตรกรแต่ละรายสามารถถ่ถอนผลผลิตกลับคืนภายในกำหนดเวลา แต่ส่วนใหญ่แล้วเกษตรกรมักปล่อยให้หลุดจำนำ ฉะนั้นท้ายที่สุดจึงไม่แตกต่างถ้าจะกล่าวว่ารัฐบาลทำหน้าที่เสมือนเป็นผู้รับซื้อผลผลิตนั่นเอง

หากรัฐออกมาตรการที่จะรับจำนำผลผลิตทางการเกษตรในระดับราคา P_2 ซึ่งสูงกว่าราคาคุณภาพของตลาด ย่อมก่อให้เกิดความไม่สมดุลขึ้น เพราะ ณ ระดับราคาดังกล่าว มีอุปสงค์หรือความต้องการใช้สินค้าเพียง OQ_2 เท่านั้น ในขณะที่เกษตรกรมีผลผลิตมากและพร้อมที่จะขายเป็นจำนวนมากถึง OQ_3 ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ตลาดมีผลผลิตหรืออุปทานส่วนเกิน (excess supply) เท่ากับ $Q_3 - Q_2$ โดยหลักการแล้วถ้ารัฐหวังที่จะยกระดับราคาให้สูงขึ้น จำเป็นต้องดูดซับอุปทานส่วนเกินจำนวนดังกล่าวออกจากตลาดทั้งหมด มิฉะนั้นแล้วมาตรการดังกล่าวจะไม่ประสบความสำเร็จในการยกระดับราคาให้สูงขึ้น เพราะราคาจะค่อยๆ ปรับลดลงมาสู่ระดับที่กำหนดโดยกลไกตลาดในที่สุด

อย่างไรก็ตาม การแทรกแซงอาจเกิดได้ใน 2 กรณี คือ (ก) ราคาจำนำสูงกว่าราคาตลาด และ (ข) ราคาจำนำต่ำกว่าราคาตลาดซึ่งเป็นกรณีที่แทบไม่มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ เพราะเกษตรกรสามารถขายทำกำไรได้ในราคาที่สูงกว่าราคารับจำนำ ยกเว้นในจังหวัดห่างไกลซึ่งเกษตรกรจะมีความคุ้มค่าน้อยกว่าที่จะเข้าร่วมโครงการรับจำนำหากราคารับจำนำต่ำกว่าราคาตลาดไม่มาก เพราะจะได้ไม่ต้องยุ่งยากและเสียต้นทุนการขนส่งไปสู่ตลาดหากต้องดำเนินการโดยลำพัง

ราคามันสำปะหลัง:

A supply and demand graph for cassava. The vertical axis represents price (P) and the horizontal axis represents quantity (ปริมาณ). The demand curve (D) is downward sloping, and the supply curve (S) is upward sloping. They intersect at equilibrium price P_1 and quantity Q_1 . A horizontal line is drawn at price P_2 (where $P_2 > P_1$). This line intersects the demand curve at point D (quantity Q_2) and the supply curve at point E (quantity Q_3). The areas between the price axis and P_2 are labeled A (rectangle from 0 to Q_2), B (triangle bounded by demand curve, vertical line at Q_2 , and horizontal line at P_1), and C (triangle bounded by supply curve, vertical line at Q_3 , and horizontal line at P_1). The areas between the price axis and P_1 are labeled F (rectangle from 0 to Q_2), G (triangle bounded by supply curve, vertical line at Q_2 , and horizontal line at P_1), and H (triangle bounded by demand curve, vertical line at Q_3 , and horizontal line at P_1). The area between the supply and demand curves from Q_2 to Q_3 is labeled I. The origin is marked 0.

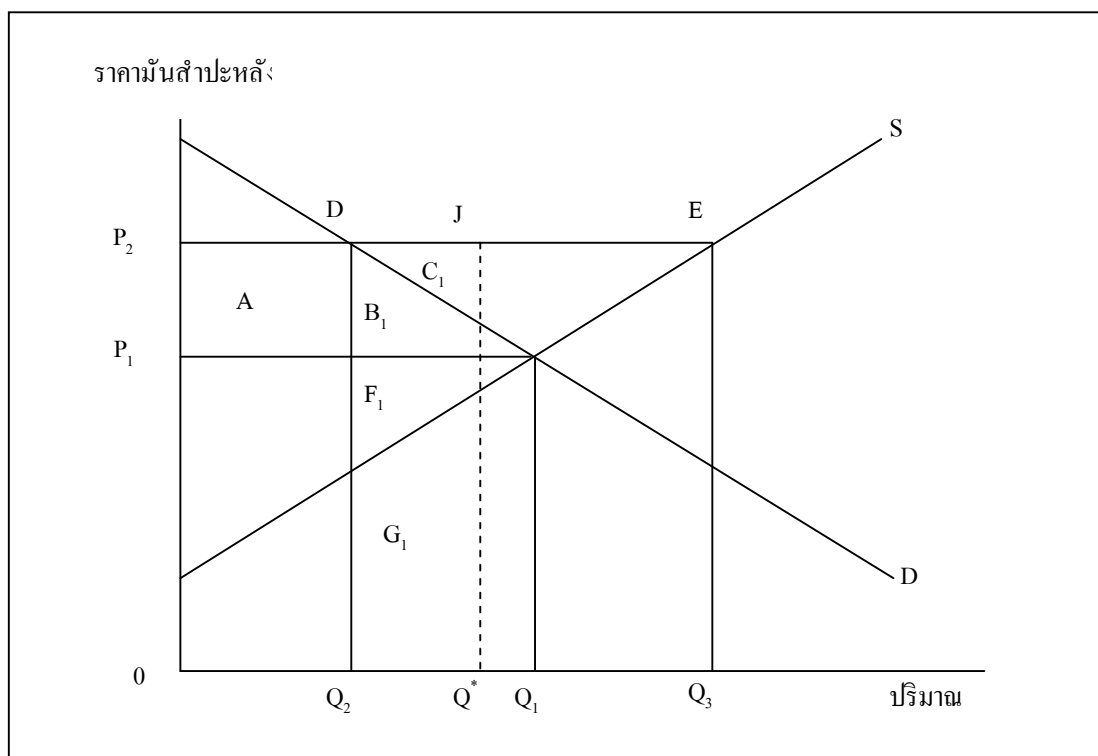
ผลกระทบสุทธิต่อสังคม

โดยที่	ΔPS	=	การเปลี่ยนแปลงส่วนเกินของผู้ผลิต(change in producer surplus)
	ΔCS	=	การเปลี่ยนแปลงส่วนเกินของผู้บริโภค(change in consumer surplus)
	ΔG	=	ต้นทุนของรัฐบาลในการรับจำนำ

ผลกระทบสุทธิต่อสังคมหรือความสูญเสียที่เกิดขึ้นจะลดลงได้บ้างหากรัฐสามารถระบายสินค้าที่ลุดจําหน่ายได้ในราคาที่สูง แต่ในทางปฏิบัติคงเป็นไปได้ยากเนื่องจากรัฐมักรับจําหน่ายสินค้าในปริมาณมาก และขาดประสิทธิภาพในระบบการจัดเก็บที่ส่งผลเสียต่อคุณภาพสินค้า และการขาดกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการระบายสินค้า ซึ่งมักทำให้รัฐเสียเปรียบในการต่อรองราคากับผู้ต้องการซื้อสินค้าลุดจําหน่ายเหล่านั้น ฉะนั้นความสูญเสียเหล่านี้จะยังคงมีอยู่ต่อไป

แม้ว่าในกรณีที่รัฐบาลกำหนดราคาจําหน่ายสูงกว่าราคาตลาดเช่น ที่ระดับราคาจําหน่าย OP_2 แต่ก็มี การกำหนดเป้าหมายของการแทรกแซงน้อยกว่าส่วนต่างระหว่าง Q_3 และ Q_2 ตามกำลังบประมาณที่มีอยู่ เช่น ปริมาณการรับซื้อ เท่ากับ Q_2Q^* เท่านั้น (ดูรูปที่ 1-3) ดังนั้น ส่วนเกินของผู้ผลิต(Producer surplus) ส่วนเกินของผู้บริโภค (consumer surplus) รายจ่ายของรัฐบาล และ ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ (deadweight loss, DWL) จะต่างจากรูปที่ 1-2

รูปที่ 1-3 ผลกระทบของนโยบายการรับจําหน่ายสินค้าปะหลังกรณีราคาจําหน่ายสูงกว่าราคาตลาด



จากรูปที่ 1-3 กรณีที่รัฐบาลกำหนดราคารับจําหน่ายให้สูงกว่าราคาตลาดและรัฐรับจําหน่ายหรือรับซื้อ ผลผลิตส่วนเกินเพียงบางส่วน ขนาดของความสูญเสียลุดจําหน่ายได้ ดังนี้

$$DWL = -(B_1 + F_1 + G_1)$$

1.4 โครงสร้างการศึกษา

โครงสร้างการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังเพื่อป้องกันการทุจริต แบ่งออกเป็น 5 ส่วนหลัก ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การศึกษาโครงสร้างและสถานการณ์ของตลาดมันสำปะหลัง วิเคราะห์นโยบายและมาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังที่รัฐบาลเคยใช้ปฏิบัติในช่วง 40 ปีที่ผ่านมาในบทที่ 2
2. การศึกษากระบวนการดำเนินมาตรการรับจำนำมันสำปะหลังและกระบวนการทุจริตในขั้นตอนการดำเนินโครงการในบทที่ 3
3. การศึกษาและประเมินต้นทุนทางเศรษฐกิจ (economic cost) และความสูญเสียทางเศรษฐกิจ (economic loss) ของโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี 2548/49 และ ปี 2549/50 ในบทที่ 4 อย่างไรก็ดี แม้ว่าโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี 2551/52 เป็นปีที่มีการแทรกแซงซึ่งมีลักษณะเด่นกว่าปีอื่นๆ แต่ด้วยเหตุที่โครงการแทรกแซงเพิ่งสิ้นสุดลงในช่วงการศึกษาวิจัยนี้และยังไม่มี การปิดบัญชีได้แล้วเสร็จจึงทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ผลการดำเนินโครงการได้ทันในการศึกษาครั้งนี้
4. การเสนอแนวทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพเพื่อลดปัญหาการทุจริตในโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังในบทที่ 5

บทที่ 2

โครงสร้างและสถานการณ์ตลาดมันสำปะหลัง

เนื้อหาในบทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงภาพรวมของอุตสาหกรรมมันสำปะหลังของไทยในช่วงที่ผ่านมาว่ามีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ทั้งในแง่ของการผลิต การส่งออก และการบริโภค แม้ว่าในอดีตผลผลิตมันสำปะหลังจะมีได้โดดเด่นเท่ากับข้าว แต่ก็ยังเป็นผลผลิตชนิดหนึ่งที่มีการส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศและสร้างรายได้แก่ประเทศได้ระดับหนึ่ง จนกระทั่งในปัจจุบันมันสำปะหลังได้กลายมาเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ เพราะสามารถนำไปใช้บริโภคและใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆ รวมทั้งยังเป็นวัตถุดิบทางเลือกในการผลิตเอทานอลเพื่อใช้ผลิตพลังงานทดแทน ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะนโยบายของรัฐในช่วงเวลาต่างๆ ตลอดจนปัจจัยภายนอกในต่างประเทศ ฉะนั้น เนื้อหาในส่วนสุดท้ายจึงทบทวนนโยบายของรัฐในอดีตก่อนที่จะมีการดำเนินการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังผ่านการรับจำนำหัวมันสำปะหลัง

2.1 สถานการณ์ตลาดมันสำปะหลังไทย

เนื้อหาในส่วนนี้ วิเคราะห์ภาพรวมของตลาดมันสำปะหลังไทย โดยครอบคลุมโครงสร้างตลาด ศักยภาพการผลิต การบริโภค และการค้าระหว่างประเทศของมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

2.1.1 โครงสร้างตลาดอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง

มันสำปะหลังเป็นพืชกึ่งระยะยาวที่มีปริมาณแป้งมาก โดยปกติมีเชื้อแป้งเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 20-25 ทั้งนี้ ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่สำคัญของประเทศไทย คือ แป้งมันสำปะหลัง มันอัดเม็ด และมันเส้น โดยที่ผลิตภัณฑ์เหล่านี้มักนำไปใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่หลากหลาย เช่น การผลิตอาหารพลังงาน กระดาษ สิ่งทอ ยา อาหารสัตว์ เป็นต้น

การผลิตแป้งมันสำปะหลัง

โรงงานแป้งมันสำปะหลังเป็นกิจการที่ใช้หัวมันสำปะหลังสดมากที่สุดในประเทศไทยมีปริมาณการใช้หัวมันสดประมาณ 12-15 ล้านตันต่อปี หรือเป็นสัดส่วนประมาณ ร้อยละ 50 ของหัวมันสำปะหลังสดทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง โดยปกติโรงงานแป้งมันสำปะหลังส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในตลาดระดับท้องถิ่นเนื่องจากสะดวกในการรับซื้อหัวมันสดจากเกษตรกร ลานมันเส้น และพ่อค้ารวบรวมต่างๆ เพื่อใช้ในการแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์แป้งมันสำปะหลัง จากสถิติของสมาคมแป้งมันสำปะหลัง พบว่าปัจจุบันมีโรงงานแป้งมันสำปะหลังทั้งสิ้น 3 โรงงานที่ใช้วัตถุดิบหัวมันสด และมีกำลังการผลิตรวม

ประมาณ 20,000 ตันต่อวัน ทั้งนี้ ผลิตภัณฑ์แป้งมันสำปะหลังส่วนใหญ่เป็นผลิตภัณฑ์เพื่อการส่งออก ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของแป้งมันสำปะหลังดิบ (native starch) และ แป้งมันสำปะหลังแปรรูป (modified starch) ในช่วงเวลาที่ผ่านมานับตั้งแต่ปี 2544 พบว่า การส่งออกผลิตภัณฑ์แป้งมันสำปะหลังโดยเฉลี่ยมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและมูลค่า แต่ปริมาณการส่งออกอาจปรับลดลงบ้างในปี 2551 ซึ่งเป็นผลจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจคู่ค้ารายใหญ่ของไทย นอกจากนี้ ความเคลื่อนไหวทางด้านราคายังไม่มีเสถียรภาพมากนัก ก่อนช่วงผันผวนในช่วงที่ผ่านมา ตัวอย่างเช่น ระหว่างปี 2544-2551 ราคาส่งออกแป้งดิบเฉลี่ยต่ำสุดอยู่ที่ประมาณ 6.86 บาทต่อกิโลกรัมในปี 2546 และสูงสุดที่ประมาณ 11.79 บาทต่อกิโลกรัมในปี 2550 ราคาแป้งมันแปรรูปก็มีความเคลื่อนไหวลักษณะเดียวกันซึ่งยากต่อการคาดการณ์และบริหารจัดการ แม้ว่าราคาแป้งมันสำปะหลังทั้งในประเทศและต่างประเทศจะผันผวนค่อนข้างมาก แต่โดยรวมแล้วราคาแป้งมันในปัจจุบัน (เดือนมกราคม 2552) ได้ปรับตัวสูงขึ้นประมาณร้อยละ 10-30 จากราคาในปี 2544

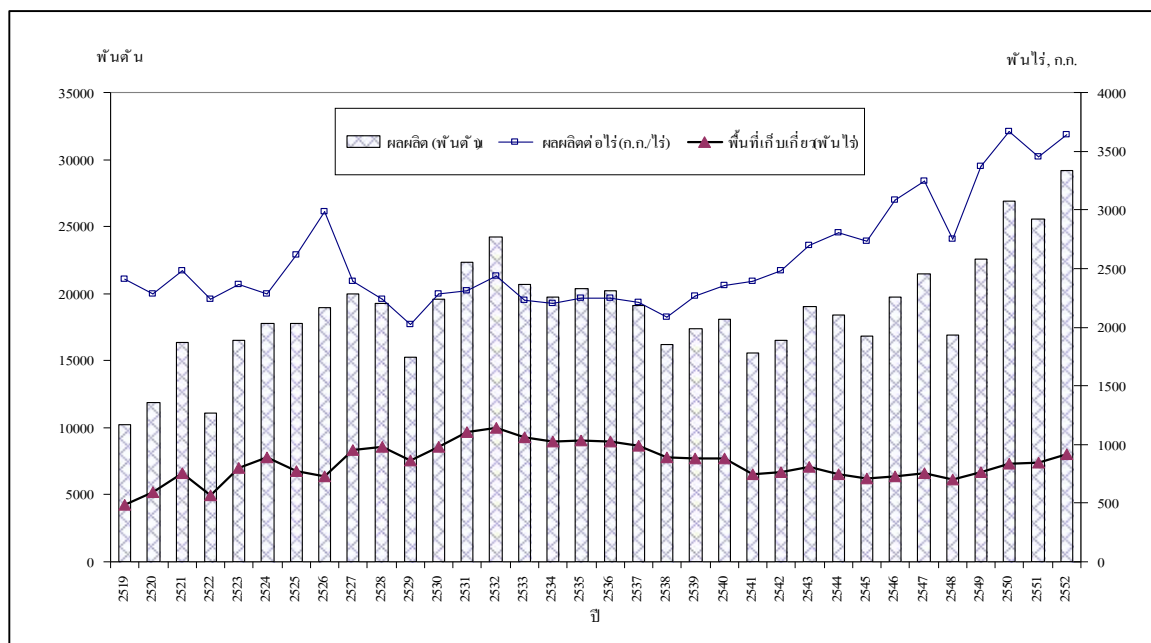
การผลิตมันเส้น/มันอัดเม็ด

ลานมันเส้นและโรงงานมันอัดเม็ดเป็นผู้ประกอบการที่มีความสำคัญต่อการผลิตมันเส้นและมันอัดเม็ด โดยในปัจจุบันคาดว่ามีส่วนประกอบการผลิตมันทั้งเส้นประมาณ 700 ล้าน และผู้ประกอบการโรงงานมันอัดเม็ดประมาณ 40 โรง โดยเฉลี่ยผู้ประกอบการทั้งสองกลุ่มนี้ต้องการใช้หัวมันสำปะหลังสดประมาณ 10-12 ล้านตันต่อปี โดยผลผลิตส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 70 ส่งออกเพื่อป้อนตลาดต่างประเทศ ตลาดต่างประเทศที่สำคัญของไทย คือ ประเทศจีน จากการที่ประเทศจีนมีนโยบายจำกัดการนำเข้าข้าวโพดมาใช้ผลิตพลังงาน และหันมาใช้มันเส้นเป็นวัตถุดิบเพื่อผลิตพลังงาน ส่งผลให้ความต้องการมันเส้นเพิ่มสูงขึ้นมากซึ่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ที่สุดของโลกย่อมได้รับอานิสงส์จากอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ มีการคาดการณ์กันว่าประเทศจีนมีความต้องการมันเส้นเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมด้านพลังงานสูงกว่า 6 ล้านตัน ประกอบกับประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปซึ่งในระยะที่ผ่านมาประสบกับปัญหาคลื่นความร้อนทำให้ผลผลิตธัญพืชได้รับความเสียหาย ทำให้ปริมาณธัญพืชไม่เพียงพอต่อการใช้ใน ประเทศ จึงจำเป็นต้องพึ่งพาการนำเข้ามันอัดเม็ดจากไทยเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ตลาดส่งออกผลิตภัณฑ์ทั้งมันเส้นและมันเม็ดของไทยน่าจะยังมีโอกาสเติบโตได้อีกในอนาคตจากความต้องการของตลาดใหญ่อย่าง จีนและประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป นอกจากนี้ หากพิจารณาด้านราคาของผลิตภัณฑ์ดังกล่าว พบว่า ราคามีความผันผวนเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปีเช่นเดียวกับการเคลื่อนไหวของราคาแป้งมันสำปะหลังที่กล่าวไว้ข้างต้น

2.1.2 ด้านการผลิต

มันสำปะหลังเป็นพืชที่เหมาะสมที่จะปลูกในดินร่วนและสามารถปลูกได้ในพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ แต่ถ้าจะให้ผลผลิตต่อไร่ที่ดีขึ้นจำเป็นต้องใส่ปุ๋ย มีความทนทานต่อสภาพดินฟ้าอากาศที่แปรปรวน ทนแล้งจึงไม่จำเป็นต้องเอาใจใส่มากนักเมื่อเทียบกับพืชไร่นาชนิดอื่น มันสำปะหลังโดยทั่วไปมีอายุการเก็บเกี่ยวผลผลิตประมาณ 8-18 เดือน ขึ้นอยู่กับสายพันธุ์ของมันสำปะหลัง ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่ามีหัวมันสำปะหลังออกสู่ตลาดตลอดทั้งปีได้มักกระจุกตัวในช่วงหลังสิ้นสุดฤดูฝนระหว่างเดือนตุลาคมถึงเมษายน สาเหตุที่เกษตรกรไม่นิยมเก็บเกี่ยวในช่วงฤดูฝนเพราะจะทำให้เปอร์เซ็นต์แป้งต่ำและขายได้ราคาไม่ดีเท่าที่ควร

รูปที่ 2-1: พื้นที่เก็บเกี่ยว ปริมาณผลผลิตและผลผลิตต่อไร่ ปี 2519-2552



หมายเหตุ : ข้อมูลปี 2552 ประมาณการโดยสมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย สมาคมแปรรูปมันสำปะหลังไทย สมาคมโรงงานผู้ผลิตมันสำปะหลังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และสมาคมโรงงานผลิตกัมมันต์มันสำปะหลังไทย

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

การผลิตมันสำปะหลังของไทยนับจากปี 2519 เป็นต้นมา มีเปลี่ยนแปลงค่อนข้างชัดเจนในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ทั้งในเชิงพื้นที่และปริมาณผลผลิต(ดูรูปที่ 2-1) กล่าวคือ ก่อนปี 2548 มีพื้นที่ปลูกมันสำปะหลังประมาณ 6.8 ล้านไร่ และปริมาณผลผลิตเฉลี่ยเท่ากับ 23 ล้านตัน แต่หลังจากนั้นเป็นต้นมา โดยเฉพาะในปี 2552 มีพื้นที่ปลูกมันสำปะหลังเพิ่มขึ้นสูงมากเป็น 8.5 ล้านไร่ และมีปริมาณผลผลิตหัวมันสำปะหลังรวมเท่ากับ 29.62 ล้านตัน โดยรวมพบว่าพื้นที่เก็บเกี่ยวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ปัจจัยที่สำคัญคงเป็นเพราะมีความต้องการใช้มันสำปะหลังเพิ่มขึ้นทั้งภายในประเทศและ

ต่างประเทศ กอปรกับราคามันสำปะหลังโดยเฉลี่ยได้ปรับตัวสูงขึ้นมาก รวมทั้งภาครัฐได้มีนโยบายส่งเสริมการผลิตเอทานอล ซึ่งจูงใจให้เกษตรกรขยายพื้นที่เพาะปลูกและใช้ท่อนพันธุ์ดีที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น ทั้งนี้พื้นที่ปลูกมันสำปะหลังยังคงค่อนข้างกระจุกตัวมากในจังหวัดทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (โดยเฉพาะในจังหวัดนครราชสีมา) โดยมีเนื้อที่เพาะปลูกมันสำปะหลังรวมกันประมาณ 4.5 ล้านไร่ คิดเป็น ร้อยละ 53 ของพื้นที่ปลูกมันสำปะหลังทั่วประเทศ รองลงมาคือ ภาคกลาง (ร้อยละ 30) และ ภาคเหนือ (ร้อยละ 15) นอกจากนี้ ยังพบว่า เกษตรกรมีผลผลิตต่อไร่สูงขึ้นมากเมื่อเทียบกับเมื่อ 40 กว่าปีก่อน โดยในปี 2552 ผลผลิตต่อไร่เฉลี่ยเท่ากับ 3,605 กิโลกรัมต่อไร่ (ตารางที่ 2-1)

สาเหตุที่ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นนั้น เป็นเพราะเกษตรกรหันมาปลูกมันสำปะหลังพันธุ์ดีที่เหมาะสมกับสภาพดินฟ้าอากาศ ทดแทนมันสำปะหลังพันธุ์ดั้งเดิมมากขึ้น นับในระยะหลังได้มีการพัฒนาปรับปรุงพันธุ์มันสำปะหลังซึ่งให้ทั้งผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นและเชื้อแป้งสูง เช่น พันธุ์ระยอง 7 และระยอง 9 เหตุผลอีกประการหนึ่งคือเกษตรกรเริ่มมีการจัดการและวิธีการดูแลมันสำปะหลังในแปลงที่ดีขึ้น มีการคัดเลือกท่อนพันธุ์ที่สมบูรณ์ (อายุไม่น้อยกว่า 8 เดือนแต่ไม่เกิน 14 เดือน) จัดระยะปลูกที่เหมาะสม ใส่ปุ๋ยเคมีและอินทรีย์วัตถุและปรับปรุงโครงสร้างของดินให้มีความอุดมสมบูรณ์ เกือบถ้วนในช่วงเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้หัวมันมีเชื้อแป้งมากที่สุด ตลอดจนมีการวางแผนการปลูกให้เหมาะสมกับฤดูกาล (วิจารณ์ วิชชกิจ 2550) อย่างไรก็ตาม ยังพบว่ามีหลายจังหวัดที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยโดยรวม ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการจัดการและวิธีเพาะปลูกที่เหมาะสม มีการเร่งขุดเก็บหัวมันสดเร็วกว่าที่ควรจะเป็นเพื่อนำออกขายในช่วงก่อนฤดูเก็บเกี่ยวซึ่งเป็นช่วงที่ราคาสูง เมื่อเป็นเช่นนั้นเกษตรกรดังกล่าวก็ต้องใช้ต้นทุนพันธุ์อ่อนปลูกต่อซึ่งมีความงอกต่ำ ไม่แข็งแรง และไม่ทนต่อสภาพดินฟ้าอากาศ

อย่างไรก็ดี สถานการณ์การผลิตล่าสุด (เดือนเมษายน 2552 ซึ่งเป็นช่วงฝนแล้ง) พบว่า เกษตรกรในหลายพื้นที่ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการระบาดของเพลี้ยแป้งสีชมพู คาดว่าพื้นที่ปลูกมันสำปะหลังได้รับความเสียหายประมาณ 4.6 แสนไร่ทั่วประเทศ โดยพื้นที่ระบาดรุนแรง ได้แก่ จังหวัด นครราชสีมา กาญจนบุรี และบุรีรัมย์ เป็นต้น ซึ่งน่าจะส่งผลทำให้พื้นที่เพาะปลูกและปริมาณหัวมันสดลดลงในปีการเพาะปลูก 2552/53 ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับตัวเลขในปี 2551 ผลผลิตมันสำปะหลังต่อไร่ พื้นที่เก็บเกี่ยว และผลผลิตหัวมันสดในปี 2552 จะลดลง ร้อยละ 1.7 ร้อยละ 6.2 และ ร้อยละ 7.7 ตามลำดับ จึงไม่น่าแปลกใจที่ราคาหัวมันสดปรับตัวสูงขึ้น อยู่ที่ 2.29 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งสูงสุดในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา

¹ พันธุ์มันสำปะหลังที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานราชการว่าเป็นพันธุ์ดีที่ให้ผลผลิตและปริมาณแป้ง (เปอร์เซ็นต์แป้งในหัวมันสำปะหลัง) สูง โตเร็วและต้านทานต่อโรคแมลง ตลอดจนขุดเก็บเกี่ยวได้ง่ายคือ พันธุ์ระยอง 90 (ปี 2534) พันธุ์ระยอง 90 พันธุ์เกษตรศาสตร์ 50 (ปี 2535) พันธุ์ระยอง 5 (ปี 2537) พันธุ์ระยอง 72 (ปี 2542) พันธุ์ห้วยบง 60 (ปี 2546) พันธุ์ระยอง 7 และระยอง 9 (ปี 2548)

ตารางที่ 2-1 เนื้อที่และผลผลิตมันสำปะหลังปี 2552 จำแนกเป็นรายภาค

ภาค	เนื้อที่เพาะปลูก		เนื้อที่เก็บเกี่ยว		ผลผลิต (ตัน)	ผลผลิต/ไร่ (กก.)
	(ไร่)	%	(ไร่)	%		
ภาคเหนือ	1,422,614	16.73	1,369,563	16.67	5,152,673	3,762
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4,513,883	53.07	4,360,695	53.07	15,374,825	3,526
ภาคกลาง	2,569,064	30.20	2,487,197	30.27	9,096,406	3,657
รวมทั้งประเทศ	8,505,561	100.00	8,217,455	100.00	29,623,904	3,605

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

2.1.3 ความต้องการใช้มันสำปะหลังภายในประเทศ

ผลผลิตหัวมันสำปะหลังสดที่ผลิตได้ในประเทศส่วนใหญ่ถูกส่งออกไปขายในต่างประเทศ โดยที่ผลผลิตเพียงบางส่วนใช้ภายในประเทศเท่านั้น อย่างไรก็ตามหากพิจารณาความต้องการใช้หัวมันสดในช่วงปี 2548 และ 2549 จะพบว่า ความต้องการใช้หัวมันสำปะหลังภายในประเทศมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น กล่าวคือ มีการนำเอาหัวมันสดประมาณ 3.7 ล้านตัน (ร้อยละ 22 ของผลผลิตหัวมันสดทั้งประเทศ) ในปี 2548 และ 4.47 ล้านตัน (ร้อยละ 20) ในปี 2549 ไปใช้แปรรูปเป็นมันเส้น มันอัดเม็ด และแป้งมัน (ดูตารางที่ 2-2) ทั้งนี้ หัวมันสดถูกแปรรูปเป็นมันเส้นเพื่อส่งขายให้กับอุตสาหกรรมอาหารสัตว์หรือส่งให้อุตสาหกรรมการผลิตมันอัดเม็ด และมีการนำหัวมันสดแปรรูปเป็นแป้งมัน สำปะหลัง ซึ่งสามารถนำไปใช้ป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆ เช่น อุตสาหกรรมอาหาร กระดาษ สารทำความหวาน และผงชูรส เป็นต้น (ดูรูปที่ 2-2)

นอกจากนี้ จากการคาดการณ์ของสมาคมการค้ามันสำปะหลังไทยพบว่า ความต้องการใช้ภายในประเทศน่าจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากภาครัฐมีนโยบายผลักดันให้มีการผลิตพลังงานทดแทน ซึ่งการใช้หัวมันสำปะหลังสดเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมการผลิตพลังงานทดแทน เช่น เอทานอล เป็นทางเลือกหนึ่งที่สำคัญและช่วยผลักดันให้ตลาดในประเทศขยายตัวได้ในระยะยาว เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ปี 2551 มีโรงงานที่ได้รับอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาให้ผลิตเอทานอลเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงทั้งสิ้น 45 โรง มีกำลังผลิตรวมทั้งสิ้น 1.12 ล้านลิตรต่อวัน โดยที่ในจำนวนนี้ แบ่งเป็น โรงงานผลิตเอทานอลจากมันสำปะหลังจำนวน 29 โรง (ร้อยละ 64 ของจำนวนโรงงานผลิตเอทานอลทั้งหมด) และมีกำลังการผลิตรวม 8.64 ล้านลิตรต่อวัน (ร้อยละ 78 ของกำลังผลิตรวม) ซึ่งหากในอนาคตมีการผลิตเอทานอลเต็มศักยภาพจริง ก็ย่อมทำให้เกิดความต้องการใช้มันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบเพิ่มมากขึ้น

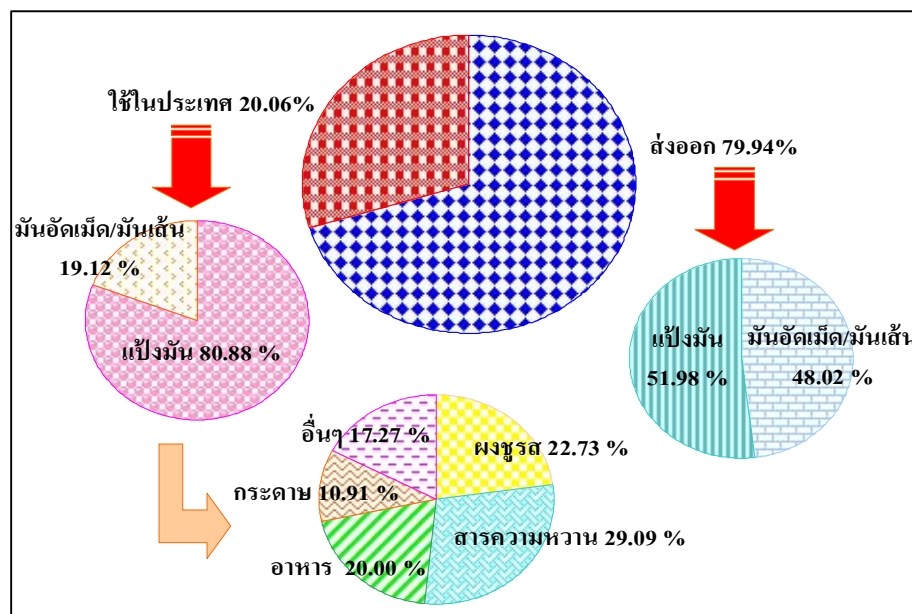
ตารางที่ 2-2 ความต้องการใช้มันสำปะหลัง(หน่วย: ล้านตันหัวมันสด)

ประเภท	2548	2549	2550*	2551*	2552*	2553*
1. การใช้ภายในประเทศ	3.70	4.68	6.67	8.04	9.77	11.58
1.1 แปรรูปเป็นมันเส้น มันอัดเม็ด แป้งมัน	3.70	4.47	6.30	6.72	7.39	8.11
1.2 ผลิตเอทานอล	-	0.21	0.37	1.32	2.38	3.47
2. การส่งออกผลิตภัณฑ์มันฯ	13.22	18.65	20.50	20.79	21.83	22.89
รวมหัวมันสำปะหลัง	16.92	23.33	27.17	28.83	31.60	34.47
สัดส่วนการใช้ภายในประเทศ (%)	21.87	20.06	24.55	27.89	30.92	33.59
สัดส่วนการส่งออก (%)	78.13	79.94	75.45	72.11	69.08	66.41

หมายเหตุ: * ประมาณการ

ที่มา : สมาคมการค้ามันสำปะหลังไทยปี 2550

รูปที่ 2-2: ความต้องการใช้มันสำปะหลังในอุตสาหกรรมต่างๆ



หมายเหตุ : ข้อมูลตุลาคม 2548-กันยายน 2549

ที่มา : สมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย

2.1.4 การส่งออก

ประเทศไทยเป็นผู้ผลิตผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่สำคัญที่สุดในเอเชีย และมีปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมากที่สุดในโลกถึง ร้อยละ 80 ของปริมาณหัวมันสดที่ผลิตได้ โดยส่งออกในรูปแบบของแป้งมัน มันเส้นและมันอัดเม็ด มูลค่าการส่งออกรวมในปี 2551 เท่ากับ 47,465 ล้านบาท โดยเป็นการส่งออกมันเส้นและมันอัดเม็ด และแป้งมันถึงร้อยละ 33.23 และ 31.43 ของปริมาณการส่งออกทั้งหมด ตามลำดับอย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา พบว่า การส่งออกมันอัดเม็ดเป็นผลิตภัณฑ์

มันสำปะหลังที่มีสัดส่วนการส่งออกมากกว่าผลิตภัณฑ์อื่นๆ จากมูลค่าการส่งออกเกือบร้อยละ 60 ลดลงเหลือน้อยกว่าร้อยละ 3 ในปี 2548 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด ในขณะที่การส่งออกมันเส้นมีการส่งออกเติบโตสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องถึงร้อยละ 35.18 ในปี 2548 สำหรับการส่งออกผลิตภัณฑ์แป้งมันส์สัดส่วนการส่งออกค่อนข้างทรงตัว มีสัดส่วนการส่งออกอยู่ระหว่างร้อยละ 20.95-31.55 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด(ดูตารางที่ 2-3)

ตลาดส่งออกมันสำปะหลังในช่วงที่ผ่านมาถือได้ว่าตลาดยุโรปมีความสำคัญอย่างมาก ประเทศไทยส่งออกไปตลาดยุโรปมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 45 ของปริมาณการส่งออกทั้งหมดสาเหตุที่สำคัญเกิดจากมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรป โดยกำหนดราคาแทรกแซงให้สูงกว่าราคาในตลาดโลกเพื่อให้เกษตรกรสร้างรายได้เพิ่มขึ้นจากการขายผลผลิตในราคาที่สูงขึ้น ผลจากมาตรการสนับสนุนด้านราคา(price support) ทำให้ราคาธัญพืชในสหภาพยุโรปสูงขึ้น ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ต้องใช้ธัญพืชเป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์ในราคาที่สูงกว่าราคาในตลาดโลก ด้วยเหตุนี้จึงกระตุ้นให้เกษตรกรหันไปใช้วัตถุดิบทดแทนธัญพืชเพื่อลดต้นทุนการผลิต ทั้งนี้ มันสำปะหลังนับเป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์ชนิดหนึ่งที่เกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ในสหภาพยุโรปนิยมใช้หากเปรียบเทียบราคามันอัดเม็ดกับราคาธัญพืชแล้ว พบว่า ราคามันอัดเม็ดต่ำกว่ามากเพราะเสียการนำเข้าในอัตราที่ค่อนเนื่องจากประเทศไทยปลูกมันสำปะหลังได้จำนวนมากและใช้ภายในประเทศคิดเป็นสัดส่วนที่น้อย จึงทำให้มีผลผลิตมากเพียงพอที่จะป้อนตลาดต่างประเทศ เมื่อความต้องการมันอัดเม็ดในสหภาพยุโรปเพิ่มขึ้น จึงช่วยให้ไทยส่งออกผลผลิตไปขายในแถบสหภาพยุโรปได้มากขึ้นด้วย

อย่างไรก็ดี การแทรกแซงตลาดในประเทศของสหภาพยุโรปได้เพิ่มภาระงบประมาณรายจ่ายของประเทศสมาชิกเป็นจำนวนมาก จึงมีความพยายามที่จะปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป (CAP reform) เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวลง โดยแทนที่จะคงราคาแทรกแซงไว้ในระดับสูงดังเดิม ก็ให้ปรับลดราคาแทรกแซงลงและหันมาใช้มาตรการจ่ายเงินชดเชยแก่เกษตรกรโดยตรง(ธนาคารแห่งประเทศไทย 2543) เพราะหากลดราคาแทรกแซงลงโดยที่ไม่มีการจ่ายเงินชดเชยมารองรับจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรในวงกว้าง

ตารางที่ 2-3 มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ปี2539-2551

	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551
มูลค่าการส่งออก (ล้านบาท) :													
มันอัดเม็ด	12,344	11,814	10,869	11,807	7,605	8,972	4,126	5,096	6,392	838	1,387	7,196	8,681
มันเส้น	16	181	546	599	94	2,667	4,083	5,353	8,641	11,939	16,208	12,113	7,189
แป้งมันสำปะหลังรวม	4,598	6,231	5,217	4,819	6,172	6,305	6,442	7,533	8,286	9,465	13,676	14,015	15,009
เด็กตริน/โมดิไฟด์สตาร์ช	3,584	4,085	5,274	5,607	6,257	7,440	7,825	8,775	10,510	10,724	11,090	13,580	14,962
ผลิตภัณฑ์อื่นๆ	123	149	190	168	152	190	220	370	760	1,049	1,036	1,649	1,649
มูลค่าการส่งออกรวม	20,665	22,460	22,095	23,000	20,280	25,575	22,695	27,127	34,518	33,938	43,397	48,552	47,756
สัดส่วน (%) :													
มันอัดเม็ด	59.73	52.60	49.19	51.33	37.50	35.08	18.18	18.79	18.52	2.47	3.20	14.82	18.18
มันเส้น	0.08	0.81	2.47	2.61	0.46	10.43	17.99	19.73	25.03	35.18	37.35	24.95	15.05
แป้งมันสำปะหลัง	22.25	27.74	23.61	20.95	30.43	24.65	28.38	27.77	24.01	27.89	31.51	28.86	31.43
ผลิตภัณฑ์อื่นๆ	17.41	19.84	25.59	27.20	30.35	36.07	37.93	42.53	50.93	51.96	53.73	65.78	72.47
มูลค่าการส่งออกรวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร

เมื่อมีการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมเพื่อลดการอุดหนุนภาคเกษตรทำให้ระดับราคาข้าวโพดในสหภาพยุโรปลดลงอย่างมาก ผู้ผลิตอาหารสัตว์ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปจึงกลับไปใช้ธัญพืชเป็นวัตถุดิบแทนมันสำปะหลัง ผลที่ตามมาคือ ตลาดส่งออกมันอัดเม็ดจากประเทศไทยไปยังสหภาพยุโรปเริ่มมีขนาดเล็กลง ในขณะที่การนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังโดยประเทศจีนเริ่มขยายตัวอย่างชัดเจน นับตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา เนื่องจากประเทศจีนไม่สามารถผลิตมันสำปะหลังให้ได้มากเพียงพอต่อความต้องการใช้ภายในประเทศ(ตัวอย่างเช่น การใช้เป็นวัตถุดิบในภาคอุตสาหกรรม เช่น การทำแป้งมัน แป้งมันสำปะหลังรูป การผลิตแอลกอฮอล์และแป้งในอุตสาหกรรมเคมี ตลอดจนการนำมาใช้เป็น ส่วนประกอบของอาหาร) จึงจำเป็นต้องนำเข้าจากต่างประเทศในสัดส่วนที่สูงถึง ร้อยละ 50-60 โดยที่มูลค่าการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากจีนเพิ่มขึ้นเกือบ 5 เท่า จากมูลค่านำเข้า 1,235 ล้านบาท ในปี 2543 เป็น 5,497 ล้านบาท (ร้อยละ 21.5 ของมูลค่าการส่งออกมันสำปะหลังทั้งหมด) ในปี 2544 ทั้งนี้ การนำเข้าจากจีนได้เติบโตต่อเนื่องจนถึงจุดสูงสุดที่ 10,153 ล้านบาท ในปี 2549 คิดเป็นสัดส่วนสูงถึง ร้อยละ 46.4 (ดูตารางที่ 2-4) อย่างไรก็ตาม มูลค่าการนำเข้าโดยรวมได้ปรับลดลงในปี 2551 และ 2552 ซึ่งเป็นผลจากวิกฤติทางการเงินในประเทมหาอำนาจและส่งผลทำให้เศรษฐกิจของหลายๆ ประเทศชะลอตัวลง

โดยรวม ความต้องการใช้มันสำปะหลังในภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยที่ผ่านมามีผลผลิตส่วนใหญ่ส่งออกไปขายในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ความต้องการใช้มันสำปะหลังภายในประเทศมีโอกาสดีขึ้นได้ เพราะมันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบสำคัญในการผลิตเอทานอล ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการผลิตพลังงานทางเลือกทั้งนี้อุปสงค์ของมันสำปะหลังจะเพิ่มขึ้นได้มากเพียงไรนั้นขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบายภาครัฐที่จะส่งเสริมการผลิตเอทานอล สำหรับด้านการค้าระหว่างประเทศนั้น เนื่องจากปัจจุบันเศรษฐกิจคู่ค้าของไทยหลายประเทศตกอยู่ในภาวะถดถอยและชะลอตัวจึงอาจสร้างแรงกดดันต่อการทำตลาดมันสำปะหลังของไทยในต่างประเทศ ทำให้สามารถส่งออกได้น้อยลง ในภาวะเช่นนี้ ภาครัฐคงจำเป็นต้องกระตุ้นเกษตรกรและผู้ประกอบการให้เพิ่มศักยภาพการผลิตเพื่อรองรับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจในอนาคต

ตารางที่ 2-4 ตลาดส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังสำคัญของไทย

	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551
มูลค่าการส่งออก (ล้านบาท) :													
จีน	615	1,130	1,294	1,521	1,235	5,497	5,895	7,058	11,322	15,321	20,153	16,389	11,178
ญี่ปุ่น	2,528	2,724	3,558	3,394	3,823	4,515	4,226	4,270	4,851	4,819	4,803	5,600	7,652
เกาหลีใต้	1,664	945	902	108	216	736	455	682	1,086	874	1,169	1,935	4,910
ไต้หวัน	1,865	2,121	1,928	2,008	1,893	2,256	2,406	2,095	2,310	2,400	2,795	2,941	3,006
อินโดนีเซีย	371	1,828	881	756	1,937	1,091	1,081	2,168	1,130	1,875	4,206	3,256	2,885
เนเธอร์แลนด์	9,341	8,415	8,706	9,864	5,440	5,230	2,979	2,807	3,567	867	913	5,169	3,489
อื่นๆ	4,281	5,298	4,827	5,348	5,736	6,249	5,653	8,048	10,252	7,781	9,357	13,263	14,637
มูลค่าการส่งออกรวม	20,665	22,460	22,095	23,000	20,280	25,575	22,695	27,127	34,518	33,938	43,397	48,552	47,756
สัดส่วน (%) :													
จีน	2.98	5.03	5.86	6.61	6.09	21.49	25.97	26.02	32.80	45.14	46.44	33.76	23.41
ญี่ปุ่น	12.23	12.13	16.10	14.76	18.85	17.65	18.62	15.74	14.05	14.20	11.07	11.53	16.02
เกาหลีใต้	8.05	4.21	4.08	0.47	1.06	2.88	2.01	2.51	3.15	2.57	2.69	3.98	10.28
ไต้หวัน	9.03	9.44	8.72	8.73	9.33	8.82	10.60	7.72	6.69	7.07	6.44	6.06	6.29
อินโดนีเซีย	1.80	8.14	3.99	3.29	9.55	4.27	4.76	7.99	3.27	5.53	9.69	6.71	6.04
เนเธอร์แลนด์	45.20	37.46	39.40	42.89	26.82	20.45	13.12	10.35	10.33	2.55	2.10	10.65	7.31
อื่นๆ	20.72	23.59	21.85	23.25	28.28	24.43	24.91	29.67	29.70	22.93	21.56	27.32	30.65
มูลค่าการส่งออกรวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร

2.1.5 ความผันผวนของราคาและการแทรกแซงตลาดโดยรัฐ

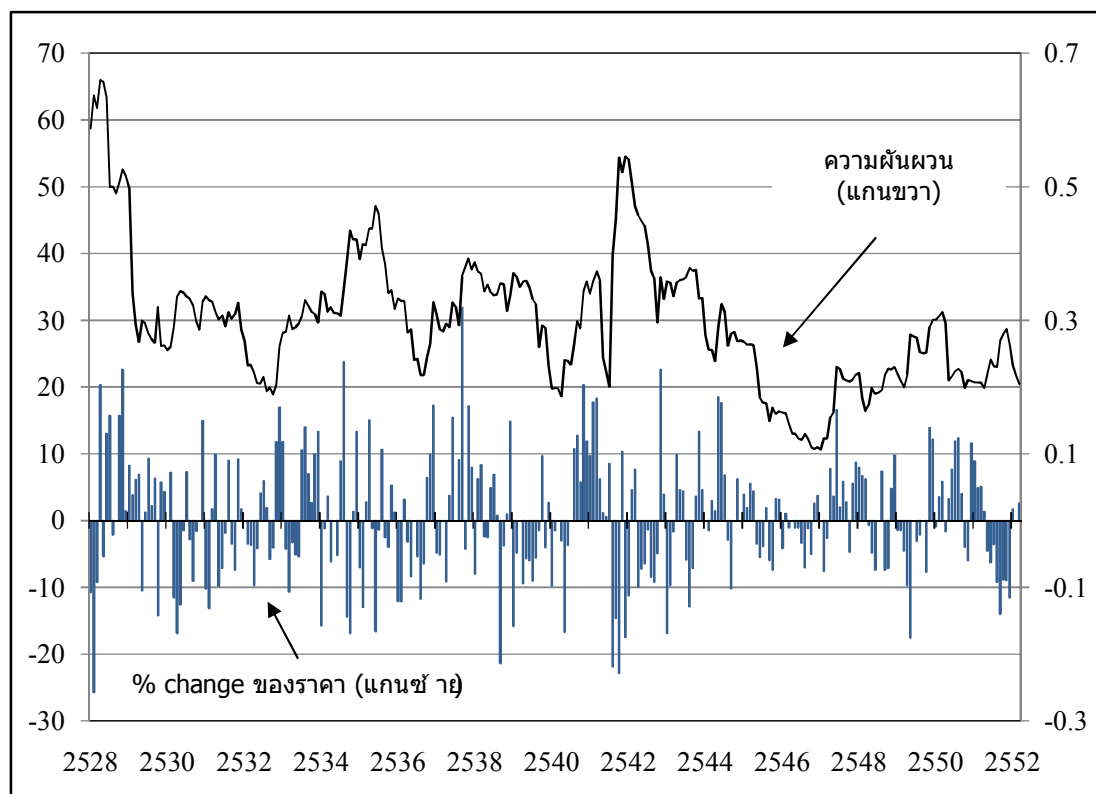
รูปที่ 1-1 แสดงให้เห็นแล้วว่า ราคาหัวมันสดที่เกษตรกรขายปรับตัวขึ้นและลดลงในหลายช่วงระหว่างปี 2543-2552 ซึ่งเป็นเพราะได้รับผลกระทบจากปัจจัยต่างๆ ที่มีส่วนกำหนดอุปสงค์และอุปทานของผลผลิตมันสำปะหลัง หากพิจารณาด้านการผลิต โดยปกติแล้วผลผลิตหัวมันสำปะหลังจะออกสู่ตลาดมากในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยวระหว่างเดือนธันวาคมถึงมกราคม เพราะเป็นช่วงเวลาที่หัวมันสำปะหลังมีเชื้อแป้งสูงสุดซึ่งจะได้ราคาดี ฉะนั้นเมื่อเกษตรกรส่วนใหญ่เร่งขุดหัวมันสำปะหลังออกมาเพื่อป้อนตลาดเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ความต้องการใช้มันสำปะหลังที่มีได้เพิ่มมากตามไปด้วย ซึ่งทำให้เกิดอุปทานส่วนเกินในตลาด ย่อมจะส่งผลกระทบต่อราคาต่ำลงได้นอกจากนั้น ความผันผวนของราคามันสำปะหลังยังเกิดจากปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น ความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ราคาส่งออกและอุปสงค์ของมันสำปะหลังในต่างประเทศ การเกิดระบาดของแมลงศัตรูพืชในหน้าแล้ง ปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของเกษตรกร กล่าวคือทำให้รายได้ของเกษตรกรที่ปลูกมันสำปะหลังรวมถึงพืชผลทางการเกษตรอื่นๆ มีความไม่แน่นอน

เนื่องจากความเสี่ยงด้านรายได้ของเกษตรกรนั้นเป็นผลจากราคาหัวมันสดที่สูงขึ้นหรือลดต่ำลง ฉะนั้นเพื่อประเมินว่าราคาหัวมันสดนั้นเปลี่ยนแปลงรุนแรงมากน้อยเพียงไรในช่วงที่ผ่านมา ผู้วิจัยจึงคำนวณค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานหรือความผันผวนรายปี (annualized standard deviation) ของอัตราการเปลี่ยนแปลงของราคารายเดือน (monthly percentage price change) ของราคาหัวมันสดที่เกษตรกรขายได้ในช่วง 20 กว่าปีที่ผ่านมา รูปที่ 2-3 แสดงให้เห็นว่าราคาหัวมันสดมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างเร็วและแรงในช่วงปี 2527-2528 โดยในช่วงเวลาดังกล่าว ราคาหัวมันสดปรับลดลงมากประมาณ ร้อยละ 30 สาเหตุสำคัญเป็นเพราะผลผลิตสินค้าเกษตรทั่วโลกทั้งในประเทศผู้ซื้อและประเทศผู้ขายเพิ่มมากขึ้น ซึ่งทำให้สต็อกของสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้น เป็นเหตุให้การแข่งขันทางการค้าทวีความรุนแรงขึ้น ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจโลกที่ยังชะลอตัวอยู่ภายหลังจากที่ต้องประสบกับวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่สองที่ประเทศอุตสาหกรรมยังคงดำเนินนโยบายการเงินและการคลังอย่างระมัดระวัง ตลอดจนดำเนินนโยบายการกีดกันทางการค้าที่เข้มงวดขึ้น อย่างไรก็ดี หลังจากราคามันสำปะหลังได้ปรับลดลงไปที่ระดับ 0.31 บาทต่อกิโลกรัม ในเดือนมีนาคม 2528 ราคามันสำปะหลังก็เริ่มมีแนวโน้มที่ดีขึ้นแม้ว่าราคาอาจจะผันผวนในหลายช่วงเวลา แต่ก็เคลื่อนไหวอยู่ในช่วง 0.50 – 1.5 บาทต่อกิโลกรัม และขึ้นมายืนเหนือ 1.50 บาทต่อกิโลกรัม ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2550 เป็นต้นมา

อย่างไรก็ดี ข้อมูลราคาที่นำเสนอข้างต้นนั้นมิได้คำนึงถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของราคาผลผลิต ดังนั้นเพื่อให้ทราบถึงรายได้ที่แท้จริงของเกษตรกร จึงควรพิจารณาราคาที่แท้จริงของหัวมันสำปะหลังภายหลังปรับตัวด้วยดัชนีราคาสินค้าเกษตรโดยรวมพบว่า ราคาที่เกษตรกรขายได้แท้จริง

ค่อนข้างผันผวนตามฤดูกาลเกือบทั่ว แต่แนวโน้มที่ราคาแท้จริงโดยเฉลี่ยมีแนวโน้มลดลงนับตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา ผลกระทบของราคาที่ตกต่ำลงย่อมสร้างความเดือดร้อนให้แก่เกษตรกรจำนวนมาก เพราะราคาหัวมันที่เกษตรกรขายได้นั้น อาจไม่เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิตและต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ได้ลงทุนเพาะปลูกไป ที่ผ่านมามีักพบเห็นบ่อยครั้งว่าเกษตรกรรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องและสร้างแรงกดดันทางการเมืองให้ภาครัฐยื่นมือเข้าช่วยเหลือทำที่สุดเมื่อรัฐไม่สามารถทนต่อแรงกดดันดังกล่าวได้รัฐก็มักต้องดำเนินนโยบายแทรกแซงตลาดหัวมันสำหรับหลายครั้งที่ผ่านมาซึ่งเป็นวิธีที่ไม่น่าจะเหมาะสมนัก เพราะว่าการสร้างอุปสงค์เทียมโดยการรับซื้อหัวมันสำหรับเพียงบางส่วนนั้น ไม่ได้ช่วยยกระดับราคาหัวมันสดให้สูงขึ้นได้ นอกจากนี้ การดำเนินมาตรการต่อเนื่องเป็นประจำยังส่งสัญญาณที่ผิดแก่เกษตรกรอีกด้วย เพราะทำให้เข้าใจว่ารัฐจะยังคงช่วยเหลือเช่นนี้ต่อไป และอาจจูงใจให้ชาวไร่หันมาปลูกมันสำหรับหลายมากขึ้นในปีถัดไป

รูปที่ 2-3 ความผันผวนรายปี (annualized standard deviation) ของอัตราการเปลี่ยนแปลงของราคาหัวมันสดที่เกษตรกรขายได้ที่ไร่นา



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลรายเดือนของหัวมันสดที่เกษตรกรขายได้ที่ไร่นา สำนักเศรษฐกิจการเกษตร

2.2 บทบาทของภาครัฐต่อการพัฒนาตลาดมันสำปะหลังไทย

เนื้อหาในส่วนนี้ ทบทวนมาตรการที่รัฐบาลไทยดำเนินการตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา โดยแบ่งการวิเคราะห์ตามห่วงโซ่การผลิต 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการผลิต ด้านการแปรรูป ด้านการส่งออก ด้านราคา (ตารางที่ 2.5) อย่างไรก็ตาม นโยบายที่รัฐดำเนินการในระยะหลังคือนโยบายยกระดับราคาเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร เช่น การแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังจนกระทั่งในปี 2552 ที่ผ่านมารัฐบาลอภิสิทธิ์ได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการแทรกแซงจากเดิม ซึ่งเน้นการยกระดับราคาหัวมันสดผ่านกระบวนการรับจำนำหัวมันสดจากเกษตรกรมาแปรรูปและขายได้ให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง

2.2.1 มาตรการด้านการผลิต

เนื่องจากภาครัฐตระหนักถึงปัญหาด้านการผลิตมันสำปะหลังเช่น (ก) ปัญหาความไม่แน่นอนของปริมาณผลผลิตมันสำปะหลังซึ่งเกิดจากเกษตรกรมิได้วางแผนการเพาะปลูกที่ดี กล่าวคือ เกษตรกรมักตัดสินใจที่จะทำการเกษตรโดยพิจารณาจากที่เกษตรกรขายได้ในฤดูกาลที่ผ่านมาเป็นหลัก หากผลผลิตมีราคาสูงก็ตั้งใจให้เพาะปลูกหรือขยายพื้นที่การเพาะปลูกเพิ่มมากขึ้น โดยมิได้คำนึงถึงปัจจัยรอบด้านการขาดการวางแผนระยะยาวที่ดีเพียงพอและยึดติดกับระดับราคาที่ผ่านมาจึงส่งผลให้บางปีเกษตรกรมีผลผลิตออกมามากเกินความต้องการของตลาด (ข) ภาวะอุปทานมันสำปะหลังล้นตลาดอันเป็นผลจากการที่เกษตรกรเร่งขุดหัวมันมาขายในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยวเพื่อจำหน่ายได้สร้างแรงกดดันต่อราคาหัวมันสด (ค) เกษตรกรขาดประสิทธิภาพในกระบวนการผลิต ขาดการใช้ท่อนพันธุ์ที่ดี ขาดความรู้ในกระบวนการเพาะปลูก รวมถึงมิได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตที่เหมาะสม ฉะนั้นในช่วงเริ่มต้นของการพัฒนาภาคการเกษตรของมันสำปะหลัง ภาครัฐจึงได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพการผลิตในหลายแง่มุม เช่น การส่งเสริมการกระจายท่อนพันธุ์มันสำปะหลังที่ดีเพื่อลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มคุณภาพของผลผลิตและศักยภาพการผลิต

การควบคุมการผลิตหรือลดอุปทานของหัวมัน ในช่วงปี 2520 รัฐมีนโยบายลดพื้นที่การปลูกมันสำปะหลัง โดยรัฐส่งเสริมให้เกษตรกรหันไปปลูกมะม่วงหิมพานต์ ให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อให้เกษตรกรหันไปปลูกพืชชนิดอื่น เช่น ข้าวโพดแดงและทำไร่นาสวนผสม และนับจากปี 2526 เป็นต้นมา มีนโยบายอุดหนุนเพื่อให้เกษตรกรกำหนดเขตการผลิต และจดทะเบียนผู้ปลูก ในปี 2528 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐสามารถบริหารจัดการผลผลิตมันสำปะหลังได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและลดปัญหาภาวะล้นตลาด อย่างไรก็ตามการดำเนินการมาตรการดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จและจำต้องยกเลิกไปในที่สุด เพราะเกษตรกรไม่เห็นถึงความสำคัญของการจดทะเบียนผู้ปลูกมันสำปะหลัง ประกอบกับรัฐบาลมิได้ดำเนินการมาตรการเชิงบังคับ ไม่มีบทลงโทษและขาดมาตรการจูงใจ ทั้ง ๆ ที่

ฐานข้อมูลผู้ปลูกมันสำปะหลังเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายของรัฐเพื่อกระตุ้นให้เกิดความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานหัวมันสด และช่วยให้ราคาของผลผลิตมีเสถียรภาพดีขึ้น

นอกจากนี้ที่ผ่านมา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ร่วมมือกันเพื่อพัฒนาและขยายท่อนพันธุ์มันสำปะหลังที่มีคุณภาพ ทนต่อสภาพแวดล้อมและแมลงศัตรูพืช และให้ผลผลิตมันสำปะหลังต่อไร่สูง ตลอดจนให้การอบรมวิธีการปลูกมันสำปะหลังอย่างถูกต้องและเหมาะสม (good agricultural practices) แก่เกษตรกร

2.2.2 มาตรการด้านการแปรรูป

ในอดีต ปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตลาดมันสำปะหลัง คือ การควบคุมดูแลคุณภาพของผลิตภัณฑ์ ขาดการแปรรูปเชิงพาณิชย์เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ ดังนั้นในช่วงแรกของการพัฒนา รัฐบาลจึงออกมาตรการเพื่อส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมแปรรูปมันอัดเม็ดแข็ง แป้งมัน และแป้งมันแปรรูป ซึ่งต่อมาการส่งเสริมมันอัดเม็ดถูกยกเลิกก่อน ตามด้วยโรงงานแป้งมัน และสุดท้ายโรงงานมันอัดเม็ดนี้เอง อย่างไรก็ตามในปี 2525 มีมาตรการชั่วคราวในการระงับการพิจารณาอนุมัติให้ตั้งหรือขยายโรงงานผลิตภัณฑ์มันอัดเม็ดนี้ ยกเว้นลานตากมันของกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตร ทั้งนี้มาตรการดังกล่าวถูกนำมาใช้เพื่อจำกัดมิให้ผู้ประกอบการขยายการผลิตมากเกินไปกว่าโควตาที่ประเทศไทยมีอยู่กับ EU

2.2.3 มาตรการด้านการส่งออก

ที่ผ่านมารัฐบาลเคยดำเนินนโยบายด้านส่งออกรวม 3 นโยบายหลักๆ คือ การควบคุมคุณภาพการส่งออกและราคาขั้นต่ำในการส่งออก การควบคุมปริมาณส่งออกไปสหภาพยุโรป และการอุดหนุนการส่งออก โดยมาตรการด้านการส่งออกในระยะแรกๆ เป็นมาตรการควบคุมคุณภาพการส่งออก มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการปลอมแปลงคุณภาพการส่งออกโดยเฉพาะผู้ส่งออกไปตลาดสหภาพยุโรป มีการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าปลายทาง ข้อดีคือ เพิ่มอุปสงค์ในการส่งออกแต่เป็นการเพิ่มต้นทุนให้แก่ผู้ส่งออกท้ายที่สุดภาระต้นทุนที่เกิดขึ้นถูกผลักไปให้เกษตรกร สำหรับมาตรการกำหนดราคาขั้นต่ำของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังส่งออก ซึ่งเริ่มบังคับใช้ในปี 2522 นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและป้องกันการนำเงินตราต่างประเทศออกจากประเทศ โดยผ่านราคาสินค้าส่งออก มาตรการนี้ได้ยกเลิกไปในปี 2526

มาตรการควบคุมปริมาณการส่งออก หลังการลงนามของไทยและสหภาพยุโรปในข้อตกลงที่มีลักษณะจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ ในปี 2525 โดยรัฐบาลไทยออกมาตรการต่างๆ ในการควบคุมปริมาณการส่งออกไปยังสหภาพยุโรปภายใต้โควตาที่กำหนดซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวปริมาณความต้องการส่งออก

มีมากกว่าโควตาส่งออกที่ตกลงไว้) ดังนี้ (ก) มาตรการจัดสรรโควตา เช่น การจัดสรรโควตาตามประวัติการส่งออก ผู้ส่งออกต้องมีสำรองสต็อกมันอัดเม็ดและการตรวจเช็คสต็อกเพื่อการส่งออก การจัดสรรแบบเสรีใครมาก่อนได้ก่อน หรือใครส่งมันอัดเม็ดลงเรือได้ก่อนมีสิทธิได้โควตาก่อน (ข) มาตรการจูงใจให้แก่ผู้ส่งออก เช่น การให้โควตาพิเศษเพื่อจูงใจให้ส่งออกไปนอกสหภาพยุโรป เริ่มในปี 2528 สำหรับมาตรการอุดหนุนการส่งออกเป็นมาตรการระยะสั้นๆ เพื่อยกระดับราคาหัวมันสด ในปี 2536/37 โดยรัฐจ่ายเงินอุดหนุนให้ผู้ส่งออกเพื่อรับซื้อหัวมันสดในราคาที่รัฐกำหนดและมีมาตรการช่วยเหลือในการเก็บรักษาและจ่ายค่าขนส่งภายในประเทศสำหรับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ส่งออกนอกตลาดสหภาพยุโรป ในปี 2540

2.2.4 มาตรการด้านราคา

แม้ว่าหลายมาตรการที่ผ่านมาทั้งในส่วนที่สนับสนุนการเพิ่มผลผลิตและการแปรรูปผลผลิตเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม จะเป็นประโยชน์ในระยะยาวต่อเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง แต่ในภาวะที่ราคาของสินค้าเกษตรรวมถึงหัวมันสำปะหลังตกต่ำ ก็มักเกิดการรวมตัวกันของเกษตรกรเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลเข้าช่วยเหลือ แรงกดดันทางการเมืองเหล่านี้ ทำให้รัฐจำต้องเข้าช่วยเหลือผ่านการดำเนิน โครงการแทรกแซง เพื่อยกระดับราคาหัวมันสด โดยวัตถุประสงค์ของรัฐ คือ พยายามยกระดับราคาหัวมันสดในช่วงต้นฤดูการเก็บเกี่ยวหรือชะลอการขูดหัวมันหรือเพื่อคงอุปทานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง โดยทั่วไปอาจมองว่าโครงการแทรกแซงตลาดนี้ดีเพราะช่วยเหลือเกษตรกรให้มีรายได้สูงขึ้นในภาวะที่ราคาผลผลิตตกต่ำ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในรายละเอียดแล้ว มาตรการดังกล่าวไม่สร้างประโยชน์ต่อเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังได้มากนัก เพราะรัฐบาลมิได้มีงบประมาณมากมายขนาดที่จะสามารถดำเนินมาตรการได้ครอบคลุมเกษตรกรทุกคน ด้วยข้อจำกัดของเงินงบประมาณ โครงการที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพียงการดึงเอาผลผลิตมันสำปะหลังเพียงบางส่วนออกจากตลาด ซึ่งเท่ากับว่าจะมีเกษตรกรบางส่วนเท่านั้นที่สามารถเข้าโครงการและได้ประโยชน์จากการขายหัวมันสดให้แก่รัฐได้ในราคาที่สูงกว่าราคาในท้องตลาด อย่างไรก็ตาม การแทรกแซงไม่สามารถยกระดับราคาหัวมันสดในตลาดโดยรวมได้เนื่องจากปริมาณหัวมันสดที่รับซื้อไม่มากพอที่จะดึงราคาตลาดโดยรวมให้สูงขึ้นได้

มาตรการที่รัฐเคยใช้เพื่อยกระดับราคาหัวมันมีหลายลักษณะ คือ

ก) การแทรกแซงของรัฐโดยตรงผ่านพ่อค้า คือ การเข้ารับซื้อโดยองค์การคลังสินค้า (อศ.) ซึ่งเป็นมาตรการชั่วคราวและเร่งด่วนเพื่อแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้าเมื่อเกิดการกดดันทางการเมือง เช่น ในปี 2539/40 อศ. เข้าซื้อหัวมันสดผ่านลานตากมันเส้นในจังหวัดจันทบุรี

ข) มาตรการแทรกแซงเพื่อยกระดับราคาโดยทางอ้อมโดยอาศัยกลไกและโครงสร้างตลาด โดยรัฐให้การสนับสนุนเงินทุนปลอดดอกเบี้ยเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนแก่โรงงานแปรงมันเพื่อนำไปซื้อหัวมันสดจากเกษตรกรในราคาที่รัฐกำหนด

ค) โครงการยกระดับราคาหัวมันสำปะหลัง เช่น ในปี 540 รัฐบาลแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง โดยให้โรงงานแปรงมันและโรงงานมันอัดเม็ดรับซื้อหัวมันสำปะหลังสดที่เชื้อแป้ง ๕% ราคา 1 บาท ต่อ กิโลกรัม โดยราคาขึ้นลงเปอร์เซ็นต์ละ 3 สตางค์ ทั้งนี้ผู้เข้าร่วมโครงการจะได้รับชดเชย กิโลกรัมละ 12 สตางค์ ในกรณีที่รับซื้อหัวมันสดที่เชื้อแป้งแต่ละในราคา 1 บาทต่อกิโลกรัม หรือซื้อมันเส้นในราคา 2.46 บาทต่อกิโลกรัม ผู้เข้าร่วมโครงการจะได้รับชดเชย 17 สตางค์ต่อกิโลกรัม นอกจากนี้รัฐยังชดเชยค่าขนส่งในอัตราไม่เกิน 15 สตางค์ต่อกิโลกรัม สำหรับการขนส่งหัวมันสดและมันเส้นจากจุดรับซื้อไปยังโรงงานแปรงมันและโรงงานมันอัดเม็ด รวมถึงการขนส่งมันอัดเม็ดจากโรงงานไปยังโกดัง ณ ท่าส่งออก โดยรวมแล้วการที่รัฐบาลชดเชยส่วนต่างแก่ผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรสามารถขายหัวมันสดได้ในราคาที่รัฐกำหนดหน้าโรงงาน (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 18 มีนาคม 2540)

ง) มาตรการจํานํามันสำปะหลัง ซึ่งเกิดขึ้นครั้งแรกในปี 542/43 โดยกำหนดให้เกษตรกรนำหัวมันสดมาจํานํ และฝักหัวมันสดในรูปมันเส้นและแปรงมัน โดยให้โรงงานเป็นผู้รับจ้างแปรงรูป โดยรัฐเป็นผู้จ่ายค่าจ้างแปรงรูป ค่าขนส่งจากโรงงานไปยังโกดังกลางและค่าจ้างรับฝักสินค้า โดย อคส เป็นผู้รับฝักและออกใบประทวนให้เกษตรกรนำไปจํานํกับ ธ.ก.ส. (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 3) ทั้งนี้วิธีการดังกล่าวอาจนำไปสู่การรั่วไหลของเงินงบประมาณของรัฐบาล เนื่องจากการรับจํานํามีกระบวนการที่ยุ่งยากและมีผู้เกี่ยวข้องในโครงการรับจํานํจำนวนมาก เช่น เกษตรกร ผู้ประกอบการลานมันและโรงแปรง เจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการรั่วไหลและคอร์รัปชันของโครงการจํานํอยู่บ้าง การรั่วไหลเกิดจากพ่อค้าบางรายมีการสร้างตัวเลขบิดเบือนและว่าจ้างเกษตรกรเข้ามาสวมสิทธิ โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐให้ความร่วมมือลงนามรับรอง เป็นต้น กล่าวได้ว่ามาตรการแทรกแซงจะได้ผลทางการเมืองทันที เช่น การชุมนุมจะสลายทันที แต่ผลที่ตามมาของการรับจํานําส่งผลต่อการเกษตร คือ มีการรั่วไหลของเงินงบประมาณจำนวนมากโดยที่กลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงไม่ได้รับประโยชน์และบิดเบือนกลไกตลาด ซึ่งจงใจให้ผู้ประกอบการหันมาลงทุนทางธุรกิจมากเกินไปจนความจำเป็นเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมโครงการ เช่น ค่าจ้างแปรงรูป ค่าจ้างรับฝักสินค้า เป็นต้น

โดยสรุป มาตรการต่างๆ ของรัฐในอดีตที่ผ่านมาที่ สี่ด้านดังกล่าว โดยเฉพาะนโยบายด้านการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ นั้นการพัฒนาพันธุ์มันสำปะหลังได้ก่อประโยชน์แก่เกษตรกรมาจนถึงปัจจุบัน เกษตรกรสามารถเข้าถึงพันธุ์มันสำปะหลังที่มีผลผลิตเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้ผลผลิตโดยเฉลี่ยต่อไร่ของ

เกษตรกรสูงขึ้น สำหรับมาตรการด้านการส่งออกนั้น ประเทศไทยได้เปิดเสรีทางการค้าในหลายด้าน ระบบโควตาที่เคยใช้จึงถูกยกเลิกไป อย่างไรก็ตาม มาตรการที่ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมาและรัฐบาลยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ มาตรการระดับราคาสินค้าเกษตรผ่านโครงการรับจำนำหัวมันสดจากเกษตรกร อันที่จริงแนวทางดังกล่าวเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าแต่อาจไม่คุ้มค่ากับการที่รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณจำนวนมากไปเพียงเพื่อสร้างอุปสงค์เทียมมากการดึงเอาอุปทานหัวมันสดออกจากตลาด นอกจากนั้นยังอาจเปิดโอกาสให้มีเกิดการรั่วไหลและคอร์รัปชัน ตลอดจนมีเกษตรกรบางกลุ่มเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์

ตารางที่ 2-5 นโยบายและมาตรการของรัฐที่มีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง

นโยบายด้าน	มาตรการที่ใช้	หมายเหตุ
1. ด้านการผลิต	1.1 การอุดหนุนด้านปัจจัยการผลิต - สินเชื่อผ่าน ธ.ก.ส. และ โครงการพิเศษ - การให้ทุนพันธุ์ใหม่	ส่วนใหญ่ไม่ได้ดำเนินการในปัจจุบัน (2542)
	1.2 การอุดหนุนด้านการลงทุนเพื่อลดพื้นที่เพาะปลูก - ส่งเสริมให้เกษตรกรหันไปปลูกข้าวโพดและร่วมกับบริษัทเอกชนส่งเสริมให้ปลูกมะม่วงหิมพานต์ ในปี 2520 - ส่งเสริมให้เกษตรกรหันไปทำการเกษตรอื่นแทน โดยการให้เงินกู้ระยะยาวดอกเบี้ยต่ำและการขุดบ่อน้ำให้ภายใต้โครงการปรับโครงสร้างการเกษตร เริ่มปี 2536/37	เป็นการลดอุปทานโดยลดพื้นที่เพาะปลูก ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปแล้วในปัจจุบัน
	1.3 มาตรการกำหนดเขตเศรษฐกิจสำหรับมันสำปะหลังเริ่มปี 2526 และจดทะเบียนผู้ปลูกมันฯ เริ่มปี 2528	ไม่ได้ดำเนินการต่อเพราะมีผู้เข้าจดทะเบียนเพียงร้อยละ 30 ของเขตที่กำหนดในปีการเพาะปลูก 2528/29
2. ด้านโรงงานแปรรูป	2.1 ส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมแปรรูปมันอัดเม็ดแข็ง	ยกเลิกแล้ว
	2.2 ส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมแป้งมันและแป้งมันแปรรูป	ยกเลิกแล้ว
	2.3 ระเบียบการพิจารณาอนุญาตให้ตั้งหรือขยายโรงงานผลิตภัณฑ์ ยกเว้นการทำลานตากมันของกลุ่มสหกรณ์การเกษตรหรือ กลุ่มเกษตรกร	เริ่มเมื่อปี 2525 เป็นมาตรการชั่วคราว

ตารางที่ 2-5 นโยบายและมาตรการของรัฐที่มีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง (ต่อ)

นโยบายด้าน	มาตรการที่ใช้	หมายเหตุ
3. ด้านการส่งออก	3.1 ประกาศกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง (ยกเว้นแป้งมัน) เป็นสินค้ามาตรฐานส่งออกตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2505	ยังมีผลบังคับใช้
	3.2 กำหนดราคาระดับต่ำของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังส่งออก	ยกเลิกแล้ว
	3.3 ใช้ประวัติการส่งออกเป็นฐานในการจัดสรรโควตาส่งออกไป EU ภายใต้ปริมาณโควตาที่ได้รับอนุญาตไว้	ใช้ในปี 2524 ยกเลิกแล้ว
	3.4 ใช้ระบบการส่งออกเสรีภายใต้หลักเกณฑ์ใดก็ตามก่อนได้ก่อนในการส่งออกไป EU ภายใต้ปริมาณโควตาที่ได้รับอนุญาตไว้	ใช้ในปี 2525 ยกเลิกแล้ว
	3.5 ใช้ระบบการส่งออกเสรีภายใต้หลักเกณฑ์ใดก็ตามก่อนได้ก่อนในการส่งออกไป EU โดยแบ่งโควตาการส่งออกเป็น 4 วง	ใช้ในปี 2526 ยกเลิกแล้ว
	3.6 กำหนดให้มีการตรวจเช็คสต็อกเพื่อจัดสรรโควตาส่งออกไปยัง EU	เริ่มใช้ตั้งแต่ปี 2527
	3.7 กำหนดสัดส่วนโควตาพิเศษเพื่อจูงใจให้ผู้ส่งออกส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปยังตลาดนอก EU ในอัตรา 1:1	เริ่มใช้ในปี 2528 ยกเลิกแล้ว
	3.8 การประมูลโควตาส่งออกไป EU	ใช้เพียงระยะสั้นๆ ในปี 2534/35
	3.9 การให้เงินอุดหนุนการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังโดยจ่ายให้ผู้ส่งออก 200 บาท/ตันสำหรับผู้ส่งออกซื้อหัวมันสดที่มีเชื้อแป้ง 25% ในราคาไม่ต่ำกว่า 0.75 บาท/ก.ก. ในโคราช	ใช้ในระยะสั้นๆ ในปี 2536/37
	3.10 มาตรการจัดสรรโควตาส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไป EU จำนวน 5.25 ล้านตันตามมาตรการแรงจูงใจ 0.25 ล้านตัน มาตรการตรวจสต็อก 3.5 ล้านตัน มาตรการนอกจากการตรวจสต็อกหรือมาตรการประวัติการส่งออก 1.5 ล้านตัน	ใช้ในปี 2538 และ 2539
	3.11 มาตรการส่งออกเสรีสำหรับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังส่งออกไป EU	ใช้ปี 2540

ตารางที่ 2-5 นโยบายและมาตรการของรัฐที่มีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง (ต่อ)

นโยบายด้าน	มาตรการที่ใช้	หมายเหตุ
	3.12 มาตรการช่วยเหลือการเก็บรักษาและค่าขนส่งภายในประเทศสำหรับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ส่งออกไปยังตลาดนอก EU ในอัตรา 357 บาท/ตัน ในโครงการกำหนดปริมาณ 200,000 ตัน	ใช้ใน ปี 2540
	3.13 มาตรการส่งออกเสรีสำหรับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไป EU โดยการตรวจสอบสต็อกแต่ละเดือนในช่วงระหว่างเดือนธันวาคมถึงพฤษภาคม	ใช้ใน ปี 2541
	3.14 การระบายจำหน่ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากโครงการรับจำนำ โดยมีคณะกรรมการพิจารณาการระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเป็นผู้ทำหน้าที่และขอความเห็นชอบต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	ใช้ใน ปี 2542/43 เป็นต้นมา
4. ด้านการตลาดและราคา	4.1 การแทรกแซงและยกระดับราคาหัวมัน โดย - โครงการ ปี 2536/37 รัฐบาลแทรกแซงโดยให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่โรงงานแปรรูปและรัฐบาลเป็นผู้กำหนดราคาโรงงานรับซื้อหัวมันจากเกษตรกร - โครงการใน ปี 2538/39 2539/40 รัฐบาลให้ อคส. รับซื้อหัวมันผ่านลานมัน แทรกแซงและยกระดับราคาหัวมันโดยผ่านโรงงานอัดเม็ดและโรงงานแปรรูป	ดำเนินการเป็นครั้งคราวเมื่อราคาหัวมันตกต่ำหรือได้รับแรงกดดันทางการเมือง
	4.2 ธ.ก.ส. ให้เงินกู้ตามโครงการจูงใจให้เกษตรกรชะลอการขุดหัวมันสำปะหลัง โดยให้เงินกู้ในอัตราไร่ละ 1,400 บาท กำหนดระยะเวลาชำระคืนภายใน 3 เดือน	
	4.3 รัฐบาลแทรกแซงตลาดด้วยการรับจำนำหัวมันสดเป็นครั้งแรกในปี 2542/43 ถึง 2551/52 (ยกเว้นปี 2544/45 2545/46 และบางปีที่ราคาตลาดสูงจึงจะไม่มีการแทรกแซง) โดยกำหนดให้ อคส. และ ธ.ก.ส. รับจำนำหัวมันสดผ่านลานมันโรงแปรรูป	ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นประจำเกือบทุกปีจนถึงปี 2552

ตารางที่ 2-5: นโยบายและมาตรการของรัฐที่มีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง (ต่อ)

นโยบายด้าน	มาตรการที่ใช้	หมายเหตุ
	4.4 รัฐบาลดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง เริ่มต้นปีการเพาะปลูก 2552/53 เป็นครั้งแรกเพื่อประกันรายได้ขั้นต่ำให้แก่เกษตรกร โดยรัฐจะชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาระประกันกับราคาดังอ้างอิงในกรณีที่ราคาอ้างอิงนั้นต่ำกว่าราคาประกัน	ปี 2552/53

ที่มา : อ้างใน นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ (2543) และรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

บทที่ 3

โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังและรูปแบบการทุจริต

โครงการรับจำนำหัวมันสำปะหลังเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อปีการเพาะปลูก 2542/43 และหลังจากนั้นรัฐบาลได้ดำเนินโครงการดังกล่าวเป็นประจำเกือบทุกปี ทั่วๆ ไปในบางปีการเพาะปลูก ราคาตลาดมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้น อยู่แล้วและไม่จำเป็นต้องดำเนินการแทรกแซงตลาด นอกจากนั้น ที่ผ่านมาก็ได้มีข้อครหาอยู่บ่อยครั้งถึงการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม หากพิจารณาโดยยึดแนวคิดของการคอร์รัปชันซึ่งโครงสร้างแล้ว การดำเนินนโยบายที่ี้องมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายฝ่าย โดยที่ภาครัฐไม่มีกระบวนการตรวจสอบและควบคุมที่มีประสิทธิภาพ ย่อมเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นสามารถแสวงหาประโยชน์ร่วมกันโดยก่อต้นทุนความเสียหายแก่ภาครัฐซึ่งเป็นภาระที่ประชาชนผู้เสียภาษีเป็นฝ่ายที่ต้องแบกรับไว้ทั้งหมดนี้หาส่วนนี้ประกอบด้วย 4 หัวข้อหลัก คือ (ก) สาละสำคัญของโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง (ข) การกระจายตัวของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำ (ค) การระบายผลผลิตมันสำปะหลังที่ได้จากโครงการรับจำนำ และ (ง) ช่องทางการทุจริตโครงการรับจำนำมันสำปะหลัง

3.1 สาละสำคัญของโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง

ในทางปฏิบัติแล้ว รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการแทรกแซงหัวมันสำปะหลัง (เช่น ราคารับจำนำ ปริมาณรับจำนำ ระยะเวลาที่เปิดรับจำนำ อัตราค่าแปรสภาพหัวมันสำปะหลังสดเป็นมันเส้นและแป้งมันสำปะหลังและวงเงินงบประมาณอนุมัติเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรับจำนำ) จะแตกต่างกันในแต่ละรัฐบาลที่มีอำนาจในการบริหารประเทศขณะนั้น (ดูตารางที่ 3-1) ตัวอย่างเช่น ราคารับจำนำในปีการเพาะปลูก 2546/47 อยู่ระหว่าง 1.05 – 1.15 บาทต่อกิโลกรัม ในขณะที่ราคารับจำนำในปีการเพาะปลูก 2551/52 อยู่ระหว่าง 1.80 – 2.05 บาทต่อกิโลกรัม โดยรัฐกำหนดราคารับจำนำให้มีลักษณะเป็นขั้นบันได กล่าวคือ ้ ราคารับจำนำเพิ่มขึ้นเดือนละ 0.05 บาทต่อกิโลกรัม เป็นต้น นอกจากนั้นในบางปีการเพาะปลูก คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ได้ปรับเปลี่ยนรายละเอียดโครงการระหว่างที่โครงการดำเนินอยู่ เช่น การปรับเพิ่มราคารับจำนำที่จุดรับจำนำและวงเงินงบประมาณ

² ค่าใช้จ่ายในการรับจำนำ ประกอบด้วยค่าใช้จ่ายในการแปรสภาพหัวมันสดเป็นมันเส้นและแป้งมันสำปะหลัง ค่าเช่าคลังและค่าเบี้ยประกันภัยเมื่อต้องฝากเก็บมันเส้นและแป้งมันสำปะหลัง ค่าตรวจสอบคุณภาพ ค่าพลิกกองมันเส้น ค่าใช้จ่ายในการรับฝาคับและออกไปประทวนสินค้าตามที่เกิดขึ้นจริง ค่าOverhead ของ อคส. ค่าขนส่งผลิตภัณฑ์สู่โกดังกลางตามที่ย้ายจริง เป็นต้น

อนุมัติการปรับเปลี่ยนอัตราค่าแปรสภาพเป้งมันและมันเส้นรวมถึงข้อกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนเกษตรกร โดยกรมส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น

ตารางที่ 3.2 เปรียบเทียบมาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังของรัฐบาลต่างๆ ตั้งแต่ ปี 2543/44 เป็นต้นมา ตามที่กล่าวไปแล้วนั้น แต่ละรัฐบาลกำหนดเงื่อนไขและปริมาณห้วงมันสดเป้าหมาย ในระดับที่แตกต่างกัน ในบางปีกำหนดให้เกษตรกรแต่ละรายสามารถจำหน่ายมันสดได้สูงถึง 500 ตัน หรือไม่เกิน 7.5 แสนบาทต่อราย แต่ในระยะหลังได้ปรับลดเกณฑ์ดังกล่าว ส่วนหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักยังคงเป็น(ก) องค์การคลังสินค้า(อคลังฯ) ทำหน้าที่รับฝากเก็บและออกใบประทวน (ข) ธ.ก.ส. รับจำหน่ายใบประทวน รวมทั้ง ออกหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ซึ่งเป็นลูกค้าของ ธ.ก.ส. (ค) คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหากลุ่มเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัดเป็นผู้กำหนด ผู้รับรองความเป็นเกษตรกรและปริมาณผลผลิตของเกษตรกรที่มีใช้ลูกค้า ธ.ก.ส. โดยให้กำนันและ ผู้ใหญ่บ้านตรวจสอบและรับรองความถูกต้องของข้อมูล และยังรับผิดชอบวางระบบบริหารจัดการในการจัดลำดับก่อนหลังการชုดและจำหน่ายมันสด(ล) คณะกรรมการระบายมันเส้นโดยมีผู้แทนจากกรมการค้าต่างประเทศ กรมการค้าภายใน องค์การคลังสินค้าและ ธ.ก.ส. ทำหน้าที่ระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของโครงการ

ตารางที่ 3-3 แสดงปริมาณจำหน่ายมันสำปะหลังที่เกิดจากการดำเนินมาตรการแทรกแซงตลาด ห้วงมันสำปะหลังสดของรัฐบาลสมัยต่างๆตั้งแต่ปีเพาะปลูก 2543/44 – 2551/52 ยกเว้นปีเพาะปลูก 2544/45 และ 2545/46 ที่ไม่มีการรับจำหน่ายมันสำปะหลัง เพราะในปีดังกล่าว ราคาตลาดของมันสำปะหลังอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับราคาในปีก่อนหน้าและมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยรวมแล้วแม้ว่ารัฐบาลกำหนดเป้าหมายของการรับจำหน่ายในปริมาณที่สูงหลายล้านตัน แต่ในช่วงที่ผ่านมาถึงปี 2550/51 ปรากฏว่า ห้วงมันสำปะหลังที่เข้าโครงการมีจำนวนน้อยมากคิดเป็นสัดส่วนไม่เกิน ร้อยละ 10 ของปริมาณผลผลิตทั่วประเทศส่วนใหญ่จะเข้าร่วมโครงการในปีที่รัฐบาลกำหนดราคารับจำหน่ายเฉลี่ยในระดับที่สูงกว่าราคาตลาด เช่น ในช่วงรัฐบาลทักษิณปีเพาะปลูก 2546/47 และ 2548/49 รัฐบาลสุรยุทธ์ปีเพาะปลูก 2549/50 รัฐบาลอภิสิทธิ์ปีเพาะปลูก 2551/52 ส่วนในปี 2550/51 ที่ราคาตลาดของมันสำปะหลังปรับตัวดีขึ้น เนื่องจากมีความต้องการมันเส้นจากจีนจำนวนมาก นอกจากนั้น ราคาข้าวโพดอาหารสัตว์ของสหรัฐฯ ได้ปรับตัวเพิ่มขึ้น ทำให้มันสำปะหลังกลายเป็นวัตถุดิบทดแทน อีกทั้งหลายประเทศที่ปลูกมันสำปะหลัง เช่น ประเทศอินโดนีเซีย ประสบปัญหาภัยธรรมชาติ ฉะนั้น เมื่อราคาตลาดมีแนวโน้มสูงขึ้นจึงไม่มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการรับจำหน่าย เพราะสามารถขายผลผลิตของตนเองได้ในราคาที่สูงในตลาดอยู่แล้ว

แม้ว่าจะไม่มีการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังในปี 2544/45 และ 2545/46 แต่รัฐบาลทักษิณได้กลับมาใช้มาตรการรับจำหน่ายมันสดอีกครั้งหนึ่งในปี 2546/47 โดยที่ราคารับจำหน่ายอยู่ในระดับที่สูงกว่า

ราคาตลาดประมาณ ร้อยละ 3-21 ในช่วง 6 เดือนของโครงการรับจำนำเช่น ในเดือนกุมภาพันธ์ 2547 ราคา
รับจำนำอยู่ที่ 1.15 บาทต่อกิโลกรัม ในขณะที่ราคาตลาดห้วมันสดเชื้อแป้ง 25% ที่โคราชอยู่ที่ 0.95 บาทต่อ
กิโลกรัม เท่านั้น คิดเป็นอัตราราคาจำนำ ที่สูงกว่าราคาตลาดถึง ร้อยละ 21 เป็นต้น โดยเฉพาะในปี 2551/52
ที่ราคาตลาดปรับลดลงอย่างแรง รัฐบาลอภิสิทธิ์ได้เปิดรับจำนำห้วมันสดในระดับราคาที่สูงมากโดยมีราคา
รับจำนำสูงสุดที่ 2.05 บาทต่อกิโลกรัม ทั้งๆที่ราคาตลาดอยู่ที่ 1.2 บาทต่อกิโลกรัม เท่านั้น และกำหนด
เป้าหมายรับซื้อห้วมันสดสูงถึง 10 ล้านตัน ด้วยเหตุที่รัฐกำหนดราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาด จึงจูงใจให้
เกษตรกรเข้าโครงการรับจำนำเป็นจำนวนมาก ข้อมูลการดำเนินโครงการรับจำนำห้วมันสดปี 2551/52
พบว่า มีห้วมันสดเข้าโครงการมากถึง 11.7 ล้านตันคิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 40 ของปริมาณผลผลิต
ห้วมันสำปะหลังทั่วประเทศ(ดูตารางที่ 3.3) ซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่มีจำนวนห้วมันสดในโครงการคิด
เป็นสัดส่วนไม่เกิน ร้อยละ 10 ในช่วงระหว่างที่ดำเนินโครงการนี้ ได้มีข้อถกเถียงในวงกว้างว่า การดำเนิน
นโยบายครั้งนี้ ได้เปิดช่องโหว่ให้มีการนำเข้าห้วมันสำปะหลังจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาตามสิทธิใน
โครงการ

ตารางที่ 3-1 ตารางสำคัญของโครงการรับจำนำหัวมันสด

รายการ	2546/47	2547/48	2548/49	2549/50	2550/51	2551/52
1. เป้าหมาย (ล้านตัน)	5.00	5.00 ¹	5.00	7.50	5.00	5.00 ²
2. ราคารับจำนำ(บาท/กก.) ที่เชื่อเป็ง 25% (ปรับเพิ่ม/ลดเปอร์เซ็นต์ละ 0.02 บาท)						
- พ.ย.	1.05	1.20	-	1.25	-	1.80
- ธ.ค.	1.05	1.20	1.30	1.30	-	1.85
- ม.ค.	1.10	1.50	1.50	1.35	1.70	1.90
- ก.พ.	1.15	1.50	1.50	1.40	1.75	1.95
- มี.ค.	1.15	1.50	1.50	1.45	1.80	2.00
- เม.ย.	1.15	1.50	1.50	1.50	1.85	2.05
3. งบประมาณ (ล้านบาท)	1,611.97	3,833.67	1,200.00	1,776.11	1,391.86	1,456.159
- ชดเชยดอกเบี้ยให้ ธก.ส.	220.00	180.00	140.00	284.38	209.90	n.a.
- ค่าใช้จ่ายรับจำนำของ ธก.ส.	1,384.97	3,643.67	1,050.00	1,481.73	1,166.96	1,061.34
- อัตราค่าแปรสภาพมันสำปะหลังสดเป็นแป้งมันป่นมันเส้น (บาทต่อตัน)	2,300 / 240	2,300 / 255	2,300 / 300 ³	2,550 / 300	2,550 / 300	2,550 / 300
- เพิ่มประสิทธิภาพประชาสัมพันธ์/กำกับดูแลตรวจสอบการรับจำนำโดยกรมการค้าภายใน	7.00	10.00	10.00	10.00	10.00	20.00
- ค่าใช้จ่ายจดทะเบียนเกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตร				n.a.	5.00	7.10

หมายเหตุ: ¹ มีมติปรับเพิ่มปริมาณรับจำนำเป็น 10 ล้านตันหัวมันสดและปรับราคารับจำนำจาก 2 บาท/กิโลกรัม เป็น 1.5 บาท/กิโลกรัม

² มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2551 อย่างไรก็ดี คณะกรรมการฯ ได้อนุมัติให้แทรกแซงเพิ่มเติมจาก 5 ล้านตันเป็น 10 ล้านตัน แต่ยังไม่ปรากฏรายละเอียดค่าใช้จ่าย

³ มีมติเปลี่ยนแปลงอัตราค่าแปรสภาพหัวมันสดเป็นมันเส้นจากเดิม 255 บาท/ตัน เป็น 300 บาท/ตัน เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2549 และมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2549

ที่มา: มติคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร

ตารางที่ 3-2 เปรียบเทียบมาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังในรัฐบาลสมัยต่างๆ

รัฐบาล	มาตรการ	เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้เข้าร่วมโครงการ(ถ้ามี)	หน่วยงานรับผิดชอบ
ชวน (2543/44)	มาตรการรักษาระดับราคามันสำปะหลัง: - โครงการรับจำนำผลิตภัณท์มันสำปะหลังปี 2543/44 ประกอบด้วยมันเส้น500,000 ตัน และ แป้งมัน375,000 ตันเพื่อให้เกิดการแปรรูป ห้วมันสดจำนวน 5 ล้านตัน		- ช.ก.ส. และ อ.ค.ส. เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ
	- โครงการแทรกแซงผลิตภัณท์มันสำปะหลัง เพื่อการส่งออกปี 2543/44 โดยการรับซื้อในราคาระหว่างตลาดจำนวน500,000 ตัน(รับซื้อมันอัดเม็ดจาก โรงงานมันอัดเม็ดหรือผู้ส่งออกที่เข้าร่วมโครงการ)		- กรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ โดยให้ดำเนินการในพื้นที่ส่งออกในจังหวัด พระนครศรีอยุธยา ฉะเชิงเทรา และ ชลบุรี
ทักษิณ (2546/47)	- โครงการรับจำนำหัวมันสำปะหลังสดจากเกษตรกร จำนวน5 ล้านตันหัวมันสด เพื่อแปรรูปเป็นมันเส้น และแป้งมัน	- เกษตรกรจำนำ หัวมันสดได้ไม่เกิน 120 ตันราย	- องค์การคลังสินค้า(อคส.) เป็นผู้รับฝากเก็บและออไบประทวน - ช.ก.ส. รับจำนำไบประทวน - ช.ก.ส. เป็นผู้ออกหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกร ผู้ปลูกมันสำปะหลัง - กรมการค้าต่างประเทศ ช.ก.ส. และ อคส. พิจารณาระบายผลิตภัณท์มันสำปะหลังตามโครงการ

ตารางที่ 3-2 (ต่อ)

รัฐบาล	มาตรการ	เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้เข้าร่วมโครงการ(ถ้ามี)	หน่วยงานรับผิดชอบ
ทักษิณ (2547/48)	- โครงการรับจำนำน้ำมันสำปะหลัง จากเกษตรกร จำนวน 5 ล้านตันน้ำมันสด เพื่อแปรรูปเป็นมันเส้นและแป้งมัน	- เกษตรกรจำนำน้ำมันสดได้ในวงเงินไม่ เกิน 210,000 บาท/ราย (120 ตัน/ราย)	- องค์การคลังสินค้า(อคลังฯ) เป็นผู้รับฝากเก็บและออก ใบประทวน - ธ.ก.ส. รับจำนำใบประทวน - ธ.ก.ส. เป็นผู้ออกหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกร ผู้ปลูกมันสำปะหลังที่เป็นลูกค้าของ ธ.ก.ส. และ คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอัน เนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัดเป็น ผู้กำหนดผู้รับรองความเป็นเกษตรกรและปริมาณ ผลผลิตของเกษตรกรที่มีใช้ลูกค้า ธ.ก.ส. โดยให้กำนัน และผู้ใหญ่บ้านตรวจสอบและรับรองความถูกต้องของ ข้อมูล - คณะกรรมการระบายมันเส้น(ผู้แทนจากกรมการค้า ต่างประเทศ กรมการค้าภายใน องค์การคลังสินค้า และ ธ.ก.ส.) ทำหน้าที่ระบายผลิตมันสำปะหลัง โครงการ

ตารางที่ 3-2 (ต่อ)

รัฐบาล	มาตรการ	เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้เข้าร่วมโครงการ(ถ้ามี)	หน่วยงานรับผิดชอบ
ทักษิณ (2548/49)	- โครงการรับจำนำน้ำมันสำปะหลัง จากเกษตรกร จำนวน 5 ล้านตันน้ำมันสด เพื่อแปรรูปเป็นมันเส้น 4 ส่วนและเป็น แป้งมัน 1 ส่วน	- จำนำได้ในวงเงินไม่เกิน 750,000 บาท/ ราย (500 ตัน/ราย)	- องค์การคลังสินค้า(อคลัง.) เป็นผู้รับฝากเก็บและออก ใบประทวน - ธ.ก.ส. รับจำนำใบประทวน - ธ.ก.ส. เป็นผู้ออกหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกร ผู้ปลูกมันสำปะหลัง ซึ่งเป็นลูกค้ของ ธ.ก.ส. และ คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอัน เนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัดเป็น ผู้กำหนดผู้รับรองความเป็นเกษตรกรและปริมาณ ผลผลิตของเกษตรกรที่มีใช้ลูกค้ ธ.ก.ส. โดยให้ กำนันและผู้ใหญ่บ้านตรวจสอบและรับรองความ ถูกต้องของข้อมูล - คณะกรรมการระบายมันเส้น(ผู้แทนจากกรมการค้า ต่างประเทศ กรมการค้าภายใน องค์การคลังสินค้า และ ธ.ก.ส.) ทำหน้าที่ระบายผลิตมันสำปะหลัง โครงการ

ตารางที่ 3-2 (ต่อ)

รัฐบาล	มาตรการ	เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้เข้าร่วมโครงการ (ถ้ามี)	หน่วยงานรับผิดชอบ
สุราษฎร์ (2549/50)	มาตรการแทรกแซงตลาด - โครงการรับจำนำห้วมันสำปะหลังสด จากเกษตรกร จำนวน 7.5 ล้านตัน เพื่อแปรรูปเป็นมันเส้นและแป้งมันสำปะหลัง	- จำนำได้ในวงเงินไม่เกิน 350,000 บาท/ ราย (250 ตัน/ราย)	- องค์การคลังสินค้า (อคส.) เป็นผู้รับฝากเก็บและออกใบประทวน - ธ.ก.ส. รับจำนำใบประทวน - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบการจัดทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูก - ธ.ก.ส. เป็นผู้ออกหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ซึ่งเป็นลูกค้าของ ธ.ก.ส. และคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัดเป็นผู้กำหนดผู้รับรองความเป็นเกษตรกรและปริมาณผลผลิตของเกษตรกรที่มีใช้ลูกค้า ธ.ก.ส. - คณะกรรมการระบายมันเส้น (ผู้แทนจากกรมการค้าต่างประเทศ กรมการค้าภายใน องค์การคลังสินค้า และ ธ.ก.ส.) ทำหน้าที่ระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังโครงการ
	มาตรการเร่งระบายส่งออก		- กรมการค้าต่างประเทศวางแผนและหาตลาดส่งออก ตลอดจนจัดระบบส่งออก มาตรการ วิธีการและเงื่อนไขที่เหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้มีการเสนอขายตัดราคาในการส่งออก

ตารางที่ 3-2 (ต่อ)

รัฐบาล	มาตรการ	เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้เข้าร่วมโครงการ(ถ้ามี)	หน่วยงานรับผิดชอบ
สุรยุทธ์ (2549/50)	มาตรการจัดระบบพิเศษเฉพาะพื้นที่ - มติเห็นชอบจัดทำโครงการนำร่องในพื้นที่แหล่งผลิตใหญ่ 5 อำเภอ (อำเภอเสิงสางและอำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา อำเภอปะคำ อำเภอนโนนสุวรรณ และอำเภอหนองกี่ จังหวัดบุรีรัมย์) เพื่อจัดระบบการผลิตให้สอดคล้องกับการตลาด		- หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย ธ.ก.ส. กรมส่งเสริมการเกษตร และกรมการค้าภายใน
สุรยุทธ์ (2550/51)	มาตรการแทรกแซงตลาด - โครงการรับจำนำหัวมันสำปะหลังสดจากเกษตรกร จำนวน 5 ล้านตัน เพื่อแปรรูปเป็นมันเส้นและแป้งมันสำปะหลัง	- จำนำได้ในวงเงินไม่เกิน 350,000 บาท/ราย (250 ตัน/ราย)	- องค์การคลังสินค้า(อคส.) เป็นผู้รับฝากเก็บและออกไปประทวน - ธ.ก.ส. รับจำนำไปประทวน - กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับผิดชอบเป็นเกษตรกร - ธ.ก.ส. เป็นผู้ออกหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ที่เป็นลูกค้าของ ธ.ก.ส. และคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัดเป็นผู้กำหนดผู้รับรองความเป็นเกษตรกรและปริมาณผลผลิตของเกษตรกรที่มีใช้ลูกค้า ธ.ก.ส.

ตารางที่ 3-2 (ต่อ)

รัฐบาล	มาตรการ	เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้เข้าร่วมโครงการ (ถ้ามี)	หน่วยงานรับผิดชอบ
สุราษฎร์ (2550/51)	มาตรการแทรกแซงตลาด (ต่อ)		- คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอื่น เนื่องจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัดวางระบบ บริหารจัดการในการจัดลำดับก่อนหลังการชูดและ จำหน่ายมันสด - คณะกรรมการระบายมันเส้น (ผู้แทนจากกรมการค้า ต่างประเทศ กรมการค้าภายใน องค์การคลังสินค้า และ ธ.ก.ส.) ทำหน้าที่ระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง โครงการ
	มาตรการจัดระบบพิเศษเฉพาะพื้นที่ - มติเห็นชอบจัดทำโครงการนำร่องในพื้นที่แหล่ง ผลิตใหญ่ 5 อำเภอ(อำเภอเสิงสางและอำเภอศรีบุรี จังหวัดนครราชสีมา อำเภอปะคำ อำเภอโนน สุวรรณ และอำเภอหนองกี่ จังหวัดบุรีรัมย์) เพื่อจัดระบบการผลิตและระบบตลาด โดยจัดสรร วงเงินกู้ยืมเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินงาน และขอเชยดอกเบี้ยเงินกู้ให้ผู้เข้าร่วมโครงการ		- หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย ธ.ก.ส. กรมส่งเสริมการเกษตร และกรมการค้าภายใน - กรมส่งเสริมการเกษตรดำเนินการจดทะเบียน เกษตรกร ถ่ายทอดเทคโนโลยี สนับสนุนพันธุ์และปุ๋ย พัฒนาเครือข่ายและประชาสัมพันธ์

ตารางที่ 3-2 (ต่อ)

รัฐบาล	มาตรการ	เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้เข้าร่วมโครงการ (ถ้ามี)	หน่วยงานรับผิดชอบ
อธิบดี (2551/52)	มาตรการแทรกแซงตลาด - โครงการรับจำนำน้ำมันสำปะหลังสด จากเกษตรกร จำนวน 10 ล้านตัน	- จำนำได้ในวงเงินไม่เกิน 350,000 บาท/ ราย (250 ตัน/ราย)	- องค์การคลังสินค้า(อคลังฯ) เป็นผู้รับฝากเก็บและออกไป ประทวน และ ธ.ก.ส. รับจำนำใบประทวน - กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับ จดทะเบียนเกษตรกร - ธ.ก.ส. เป็นผู้ออกหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูก มันสำปะหลัง ที่เป็นลูกค้าของ ธ.ก.ส. และคณะกรรมการ เพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตร ระดับจังหวัดเป็นผู้กำหนดผู้รับรองความเป็นเกษตรกรและ ปริมาณผลผลิตของเกษตรกรที่มีใช้ลูกค้า ธ.ก.ส. - คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมา จากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัดวางระบบบริหารจัดการ ในการจัดลำดับก่อนหลังการชูดและจำนำน้ำมันสด - คณะกรรมการระบายมันเส้น(ผู้แทนจากกรมการค้า ต่างประเทศ กรมการค้าภายใน องค์การคลังสินค้า และ ธ.ก.ส.) ทำหน้าที่ระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังโครงการ

ที่มา: รวบรวมจากสรุปผลการประชุมของคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.)

ตารางที่ 3-3 ผลการเปรียบเทียบราคารับจำนำ ราคาตลาด และปริมาณการรับจำนำมันสำปะหลังของ
รัฐบาลสมัยต่างๆ

	ยุครัฐบาลชวน	ยุครัฐบาลทักษิณ			ยุครัฐบาลสุรยุทธ์		ยุครัฐบาลอภิสิทธิ์
	2543/44	2546/47	2547/48	2548/49	2549/50	2550/51	2551/52 ²
ราคารับจำนำ(บาท/ตัน) ¹	0.85	1.1	1.4	1.43	1.38	1.775	1.925
ราคาตลาด (บาท/กก.) ¹	0.97	1.06	1.46	1.41	1.2	2.01	1.55
ปริมาณจำนำ(ล้านตัน)	1.4	2.14	0.19	0.87	1.24	-	11.71
ปริมาณผลผลิตทั้งประเทศ	18.4	19.7	21.4	16.9	22.6	25.6	29.2
สัดส่วนจำนำต่อผลผลิต	7.6%	10.9%	0.9%	5.1%	5.5%	-	40%

หมายเหตุ: ¹ ค่าเฉลี่ยของราคารับจำนำและราคาตลาดในช่วงที่มีการดำเนินโครงการรับจำนำ

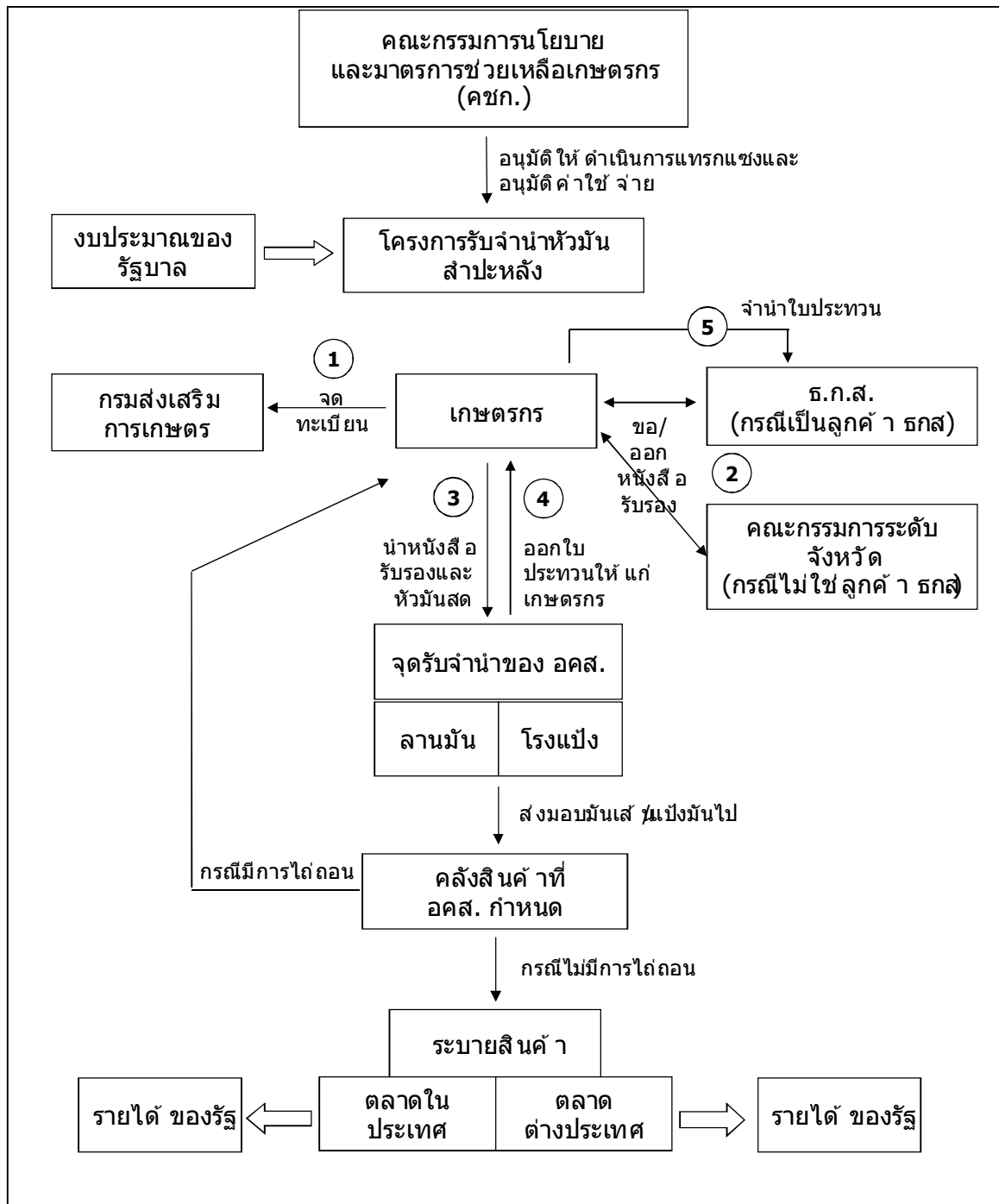
² ปริมาณจำนำจริงสูงกว่าปริมาณเป้าหมายที่ 10 ล้านตัน ข้อมูลจากสมาคมแป้งมันสำปะหลังไทย

ที่มา: รวบรวมจากแหล่งข้อมูลต่างๆ โดยคณะผู้วิจัย

อย่างไรก็ดีโดยทั่วไปแล้ว การดำเนินโครงการรับจำนำห้วงมันสดจากเกษตรกรนี้ เน้นการตั้ง
หลักเกณฑ์และมีองค์ประกอบหรือหน่วยงานต่างๆเข้ามาเกี่ยวข้องหลายส่วนด้วยกัน โดยมีองค์ประกอบ
และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ

1. เกษตรกรผู้มีสิทธิจำนำ
2. ผู้ประกอบการเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ ได้แก่ ลานมัน โรงงานแป้งมัน เจ้าของโกดัง
3. หน่วยงานราชการ ได้แก่ อคส. ธ.ก.ส.กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ กรมการค้าภายใน และกรมการค้าต่างประเทศ
4. คณะกรรมการ คชก. มีบทบาทเป็นเป็นผู้กำหนดนโยบาย(ตามนโยบายรัฐในขณะนั้น)
กำหนดรายละเอียดของโครงการในด้านวงเงินงบประมาณ ราคารับจำนำ และปริมาณรับจำนำ
5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีบทบาทสำคัญในการให้นโยบายและรับผิดชอบ
โครงการจำนำรวมไปถึงมีบทบาทในการระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่แปรรูปจากโครงการรับจำนำ
โดยผ่านคณะกรรมการระบายมันสำปะหลัง

รูปที่ 3-1 ขั้นตอนการรับจำนำใบประทวนมันสำปะหลัง



รูปที่ 3-1 แสดงถึงขั้นตอนการรับจำนำห้วงมันสำปะหลังตั้งแต่(1) การจดทะเบียนเข้าร่วมโครงการของเกษตรกร (2) การขออนุมัติออกหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) สำหรับกรณีที่เกษตรกรเป็นลูกค้าของ ธ.ก.ส. อยู่แล้ว หรือจากคณะกรรมการระดับจังหวัดสำหรับกรณีที่เกษตรกรไม่ได้เป็นลูกค้าของ ธ.ก.ส. (3) เกษตรกรนำเอาห้วงมันสำปะหลังสดพร้อมกับหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรไปยังจุดรับจำนำ(ลานมันและโรงแปง) ขององค์การคลังสินค้า(ออส.) ที่ผ่านการคัดเลือกโดย ออส. ทั้งนี้ เกษตรกรที่ต้องการจำนำห้วงมันสดต้องมอบสิทธิในการแปรรูปห้วงมันสำปะหลังสดเป็นมันเส้นและแปงมันสำปะหลังตามอัตราและคุณภาพที่กำหนด ตลอดจนมอบสิทธิในการจำหน่ายมันเส้นและแปงมันสำปะหลังก่อนครบกำหนดไถ่ถอนให้กับ ออส. เพื่อให้ ออส. สามารถจำหน่ายผลิตภัณฑ์แปรรูปดังกล่าวต่อไปได้ นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ณ จุดรับจำนำของ ออส. จะต้องมีการเจ้าหน้าที่ตัวแทนหน่วยราชการประจำอยู่ที่แต่ละจุดรับจำนำ (4) ภายหลังจากเกษตรกรได้นำห้วงมันสดมายังจุดรับจำนำ ออส.จะออกไปประทอนให้แก่เกษตรกรภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ และ (5) เกษตรกรนำไปประทอนไปจำนำกับ ธ.ก.ส.เพื่อขึ้นเงิน อย่างไรก็ตาม เกษตรกรมีโอกาสที่จะไถ่ถอนสินค้ากลับคืนไปได้ภายในกำหนดเวลา แต่หากไม่มีการไถ่ถอนภาครัฐก็สามารถนำสินค้าคงค้างในคลังดังกล่าวระบายสู่ตลาด

สาระสำคัญของโครงการรับจำนำห้วงมันสดในแต่ละปีประกอบด้วยเป้าหมายจำนวนห้วงมันสดที่รับจำนำ งบประมาณ ราคารับจำนำ ระยะเวลาจำนำและไถ่ถอน พื้นที่ดำเนินการรวมทั้งระยะเวลาโครงการ ทั้งนี้หลักเกณฑ์การรับจำนำในแต่ละปีจะมีองค์ประกอบคล้ายคลึงกันยกเว้นสาระสำคัญบางประการ เช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิจำนำ ปริมาณห้วงมันสดที่เกษตรกรแต่ละรายสามารถจำนำได้ ผู้รับจำนำ ซึ่งได้แก่ ออส. และ ธ.ก.ส.เป็นผู้รับฝากและจัดการด้านเงินกู้ให้แก่เกษตรกร นอกจากนี้ การกำหนดวิธีการและขั้นตอนดำเนินการ วิธีการไถ่ถอน ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการดำเนินโครงการ การกำกับดูแล การประชาสัมพันธ์และการระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังแปรรูปจากห้วงมันสดที่รับจำนำ

ในกระบวนการรับจำนำนี้มีขั้นตอนต่างๆ เรียงลำดับดังใ้รูปที่ 3-2 ประกอบ)

ขั้นตอนแรก เกษตรกรผู้มีสิทธิจำนำ ต้องขึ้นทะเบียนผู้ปลูกมันสำปะหลังกับกรมส่งเสริมการเกษตรเพื่อนำเอกสารหนังสือรับรองการจดทะเบียนเข้าร่วมโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังไปขอหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกร

ขั้นตอนที่ 2 เมื่อเกษตรกรได้รับหนังสือรับรองการจดทะเบียนเข้าร่วมโครงการ ก็ให้นำเอาเอกสารดังกล่าวไปขอออกหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกร โดยมีคณะกรรมการระดับจังหวัดเป็นผู้ออกให้ในกรณีที่เกษตรกรไม่ใช่ลูกค้า ธ.ก.ส. สำหรับกรณีที่เกษตรกรเป็นลูกค้า ธ.ก.ส. อยู่แล้วสามารถให้ ธ.ก.ส. ออกหนังสือรับรองได้ทันที ซึ่งในขั้นตอนนี้ตามวัตถุประสงค์ของโครงการต้องการให้ห้วงมันสำปะหลังสดที่เกษตรกร

นำมาจำหน่ายเป็นผลผลิตจากไร่ของเกษตรกรเองและในปริมาณจำกัด ตัวอย่างเช่น โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี2550/2551 กำหนดให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการแต่ละรายสามารถนำหัวมันสดมาจำหน่ายได้ภายในวงเงินไม่เกิน 350,000 บาท หรือไม่เกินรายละ 250 ตัน การกำหนดให้มีวงเงินหรือปริมาณการจำหน่ายไม่สูงเกินไปเพื่อช่วยให้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังจำนวนมากเข้าร่วมโครงการเพื่อรับสิทธิประโยชน์จากการขายหัวมันสดได้ในราคาที่สูงกว่าราคาตามกลไกตลาด

ขั้นตอนที่ 3 หลังจากนั้นเกษตรกรต้องนำหัวมันสดและใบรับรองไปยังจุดรับจำหน่ายที่ลานมันหรือโรงงานแปรรูปมันที่เข้าร่วมโครงการ โดยมีตัวแทน อคส. ดูแลตรวจสอบน้ำหนักและคุณภาพแล้วส่งมอบมันสำปะหลังให้ อคส. ซึ่งโดยปกติแล้วโครงการรับจำหน่ายกำหนดราคารับจำหน่ายมาตรฐาน ณ จุดรับจำหน่ายสำหรับหัวมันสำปะหลังสดที่เชื้อแป้ง 15% แต่หากเกษตรกรนำหัวมันสำปะหลังสด ณ เปอร์เซ็นต์เชื้อแป้งอื่นมาเข้าโครงการ ก็ให้ปรับเพิ่มหรือลดราคารับจำหน่ายเปอร์เซ็นต์ละ 0.02 บาท

ขั้นตอนที่ 4 อคส. ออกใบประทวนให้แก่เกษตรกรโดยเกษตรกรต้องมอบสิทธิในการแปรสภาพหัวมันสำปะหลังสดเป็นมันเส้นและแป้งมัน ตลอดจนมอบสิทธิในการจำหน่ายมันเส้นและแป้งมันก่อนครบกำหนดการไถ่ถอนให้กับ อคส. เพื่อให้ อคส. สามารถนำไปจำหน่ายได้

ขั้นตอนที่ 5 เมื่อเกษตรกรได้รับใบประทวนเรียบร้อยแล้ว สามารถนำใบประทวนไปจำหน่ายกับ ธ.ก.ส. โดย ธ.ก.ส. รับผิดชอบในการจ่ายเงินกู้ให้แก่เกษตรกร ซึ่งตามระเบียบแล้ว เกษตรกรสามารถกลับมาไถ่ถอนเป็นมันเส้นหรือแป้งมันสำปะหลังตามปริมาณ ซึ่งได้แปรสภาพหัวมันสำปะหลังสดในอัตราที่กำหนดแต่เท่าที่ผ่านมาเกษตรกรมักปล่อยให้หลุดจำหน่าย

ขั้นตอนที่ 6 ผู้ประกอบการลานมัน/โรงงานแปรรูปมันที่เข้าร่วมโครงการจำหน่ายมีบทบาทหน้าที่ในการเป็นจุดรับจำหน่ายและแปรรูปหัวมันสดเป็นผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในรูปของมันเส้นและแป้งมันสำปะหลังในอัตราแปรสภาพที่โครงการกำหนด(2.38 กิโลกรัมหัวมันสดเท่ากับ 1 กิโลกรัมมันเส้นและ 4.40 กิโลกรัมหัวมันสดเท่ากับ 1 กิโลกรัมแป้งมันสำปะหลัง)³ จากนั้นต้องขนส่งไปเก็บไว้ ณ โกดังกลางตามประกาศของ อคส. ทั้งนี้ผู้ประกอบการจะได้รับค่าจ้างในการแปรสภาพหัวมันสดเป็นมันเส้นและแป้งมันสำปะหลังและค่าขนส่งไปยังโกดังกลาง หรือเก็บไว้ที่โกดังของตนเองกรณีถูกคัดเลือกให้เป็นโกดังกลาง นอกจากนั้น ยังจะได้รับค่าเช่าโกดัง และค่าดูแลรักษาคุณภาพผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

³ อัตราแปรสภาพที่โครงการกำหนดขึ้นนี้ค่อนข้างเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการลานมันและโรงแปรรูปมันสำปะหลังทั้งๆที่ ในทางปฏิบัติสมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย(2549) ได้ประเมินว่าผู้ประกอบการสามารถใช้หัวมันสำปะหลังสดน้อยกว่าในภาพปรสภาพเป็นมันเส้นหรือแป้งมันสำปะหลัง กล่าวคือ อัตราแปรสภาพหัวมันสำปะหลังสดจำนวน 2.1 กิโลกรัม จะได้มันเส้นจำนวน 1 กิโลกรัม และอัตราแปรสภาพหัวมันสำปะหลังสดจำนวน 4.1 กิโลกรัม ได้แป้งมันสำปะหลังจำนวน 1 กิโลกรัม

อีกด้วย หากครบกำหนดการไถ่ถอนหลังจากผ่านไป 3 เดือน โดยที่เกษตรกรไม่มาไถ่ถอนผลผลิตคืน กลับไปคณะอนุกรรมการระบายมันสำปะหลังจะพิจารณาระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังตลาดต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

3.2 การกระจายตัวของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำ

จุดประสงค์สำคัญที่รัฐคํานึงมาตรการรับจำนำหัวมันสำปะหลัง คือต้องการช่วยเหลือเกษตรกร ให้มีรายได้สูงขึ้นในภาวะที่ราคาหัวมันสำปะหลังตกต่ำ คําคำถามสำคัญคือ เกษตรกรที่ได้รับประโยชน์ จากมาตรการข้างต้นนี้เป็นเกษตรกรที่มีฐานะดีหรือไม่ เพราะผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากการเข้าร่วม โครงการตกอยู่กับเกษตรกรที่มีฐานะดีอยู่แล้วอาจไม่เกินไปตามเจตนารมณ์ที่จะช่วยเหลือเกษตรกรยากจน แต่เนื่องจากไม่มีข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการว่ามีฐานะเศรษฐกิจเป็นอย่างไร การศึกษานี้จึงประเมินโดยพิจารณาจากการกระจายตัวของผลประโยชน์ที่ตกกับเกษตรกรในแต่ละกลุ่มชั้น มูลค่าจำนำ

ตารางที่ 3-4 จำนวนเกษตรกรและมูลค่าจำนำของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำมันสำปะหลัง จำแนกตามชั้นมูลค่าจำนำ

มูลค่าจำนำต่อราย (บาท)	2549/50				2551/52			
	จำนวน (ราย)	%	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	%	จำนวน (ราย)	%	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	%
<40,000	10,109	41	236	14	77,994	32	1,877	9
40,001-80,000	8,189	34	467	29	70,964	29	4,101	19
80,001-120,000	2,839	12	273	17	39,138	16	3,840	18
120,001-160,000	1,376	6	189	12	20,664	8	2,867	13
160,001-200,000	661	3	117	7	11,792	5	2,116	10
200,001-240,000	353	1	77	5	6,869	3	1,508	7
240,001-280,000	228	1	59	4	3,781	2	976	5
280,001-320,000	197	1	59	4	3,713	2	1,113	5
>320,000	431	2	149	9	9,247	4	3,189	15
รวม	24,383	100	1,627	100	244,162	100	21,586	100

ที่มา: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ตารางที่ 3-4 แสดงการกระจายตัวของเกษตรกรตามมูลค่าจำหน่าย โดยรวมพบการกระจุกตัวของประโยชน์ในกลุ่มเกษตรกรที่มีหัวมันสดจำหน่ายกับรัฐในจำนวนที่น้อย ดังจะเห็นได้ว่า เกษตรกรที่จำหน่ายหัวมันสดต่ำกว่า 40,000 บาทต่อราย (หรือประมาณ 20-30 ตันต่อรายนั้น) มีจำนวนมากถึง ร้อยละ 41 ในปี 2549/50 และ ร้อยละ 32 ในปี 2551/52 ในขณะที่สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในระดับชั้นมูลค่าจำหน่ายที่สูงกว่า จุดสังเกตสำคัญประการหนึ่งคือ ราคารับจำหน่ายหัวมันสดต่อกิโลกรัมในปี 2549/50 ต่ำกว่าปี 2551/52 มาก เมื่อเป็นเช่นนี้จึงอาจจูงใจให้เกษตรกรที่มีฐานะดีเข้ามาใช้ประโยชน์จากโครงการรับจำหน่ายเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การประเมินส่วนนี้ ตั้งข้อสมมติฐานให้มูลค่าจำหน่ายเป็นตัวสะท้อนฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกร นอกจากนั้น ไม่สามารถชี้ชัดได้ว่า เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายนี้เป็นเกษตรกรตัวจริงหรือไม่ ในกรณีที่มีการจ้างวานให้สวมสิทธิโครงการ ผลประโยชน์จากการจำหน่ายหัวมันสดย่อมไม่ตกในมือของเกษตรกรตัวจริงที่ปลูกหัวมันสำปะหลัง

3.3 การระบายผลผลิตมันสำปะหลังที่ได้จากโครงการรับจำหน่าย

การที่รัฐบาลรับซื้อหัวมันสดและแปรรูปเป็นมันเส้นและแป้งมัน โดยที่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการไม่กลับมาดอนจำหน่าย จึงทำให้รัฐบาลทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นพ่อค้า เพราะมีผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในสต็อกจำนวนมากในแต่ละปีที่มีโครงการรับจำหน่าย หากเก็บไว้นานย่อมทำให้ผลิตภัณฑ์เสื่อมคุณภาพลงได้ การจะระบายสินค้าออกก็ต้องพิจารณาสภาพตลาด เพราะหากระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในระดับราคาที่ต่ำกว่าราคารับจำหน่าย ย่อมสร้างผลขาดทุนแก่รัฐซึ่งก็คือภาระภาษีของประชาชนทั้งประเทศนั่นเอง

การศึกษาในส่วนนี้มิได้มุ่งเน้นเพื่อประเมินว่าโครงการรับจำหน่ายในปีใดบ้างที่ระบายผลผลิตแล้วสร้างความเสียหายแก่ภาครัฐ แต่มุ่งหวังที่จะศึกษาลักษณะการระบายสต็อกของรัฐว่าเป็นอย่างไร เหมาะสมหรือไม่ โดยรวมพบว่า ช่วงสมัยรัฐบาลทักษิณนั้น รัฐบาลได้ระบายมันเส้นที่เกิดขึ้นภายใต้โครงการรับจำหน่ายหัวมันสดปี 2547/48 แบบล้งสต็อก กล่าวคือ มีผู้ประกอบการรายเดียว ซึ่งก็คือ บริษัท เชนเนอร์ดมิลล์ จำกัด ที่ชนะประมูลมันเส้นทั้งหมด 1 แสนตัน เนื่องจากบริษัทเสนอซื้อในปริมาณและราคาที่สูงที่สุดจากผู้เสนอซื้อทั้งหมด 7 ราย (สำนักป้องกันกักตุนอาหารเมือง สำนักงาน ป.ป.ช. 2551) สำหรับการระบายมันเส้นตามโครงการปี 2548/49 ในการประมูลงวดที่ 1 ก็มีผู้ประกอบการรายเดียวที่ชนะประมูลมันเส้นทั้งหมด 1.25 แสนตัน

อย่างไรก็ตาม วิธีการระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในระยะหลัง เริ่มมีผู้ชนะประมูลจำนวนรายเพิ่มขึ้นแทนที่จะมีผู้ประกอบการรายเดียวชนะการประมูล (ตารางที่ 3-5) ส่วนใหญ่จะมีผู้ชนะประมูลอย่างน้อย 2 รายขึ้นไป แต่ปริมาณผลผลิตที่ส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในมือของผู้ชนะประมูลรายใหญ่

ตัวอย่างเช่น การประมูลครั้งที่ 1 สำหรับการระบายมันเส้นที่ได้จากการแปรรูปห้วมันสดที่รัฐรับจำนำ ตามโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี 2549/50 พบว่า บริษัท แสงไทยบางปะกง จำกัด ประมูล มันเส้นได้มากคิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 79 ของมันเส้นที่ประมูลในงวดนั้น ส่วนที่เหลือกระจายไปยัง ผู้ประกอบการอีก 4 ราย ทั้งนี้ยังพบว่า มีผู้ชนะการประมูลบางรายเป็นผู้ประกอบการที่ร่วมโครงการกับ รัฐในการทำหน้าที่เป็นสถานที่เก็บมันเส้นและแปรรูปตามโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังอีกด้วย ทั้งนี้ในทางวิชาการมองว่าการปฏิบัติในลักษณะดังกล่าวอาจปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่มีส่วนได้เสีย เหล่านั้น มีข้อมูลข่าวสารภายในที่เอื้อประโยชน์ในเชิงธุรกิจได้

ตารางที่ 3-5 ผลการระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

สต็อกจาก โครงการปี	งวดที่ ประมูล	ปริมาณ (ตัน)	จำนวนผู้ชนะ ประมูล (ราย)	สัดส่วนที่ชนะประมูล (รายที่ 1)	สัดส่วนที่ชนะประมูล (อื่นๆ)
2547/48	มันเส้น	210,000	1	100%	
2548/49	มันเส้น				
	งวดที่ 1	325,637	1	100%	
	งวดที่ 2	49,005	1	ประมูลใหม่ร่วมกับสต็อกในงวดที่ 1 ปี 2549/50	
2549/50	มันเส้น				
	งวดที่ 1	96,138	3	79%	21%
	งวดที่ 2	122,351	7	*	*
	งวดที่ 3	64,756	4	*	*
2549/50	แปรรูปมันสำปะหลัง:				
	งวดที่ 1	51,976	2	82%	18%
	งวดที่ 2	17,381	4	*	*
	งวดที่ 3	30,227	4	*	*

หมายเหตุ: * หมายถึง ไม่มีข้อมูล

ที่มา: รวบรวมจากข่าวประชาสัมพันธ์

3.4 ช่องทางการเกิดทุจริตโครงการรับจำนำมันสำปะหลัง

หากพิจารณาตามกระบวนการรับจำนำข้างต้นพบว่า มีผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายทั้งหน่วยงานของรัฐ และเอกชน จึงอาจก่อให้เกิดการรั่วไหลของงบประมาณไปในทิศทางที่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์เริ่มแรกของการดำเนินโครงการแทรกแซงตลาดเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ช่องทางการทุจริตในขั้นต้นตอนของการรับจำนำ ห้วมันสำปะหลังสดเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ โดยจำแนกตามขั้นตอนการรับจำนำได้ ดังนี้

ก. การจดทะเบียน

การบิดเบือนตัวเลขผลผลิตของเกษตรกรที่ขอเข้าร่วมโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง โดยเกษตรกรที่น้อยลงจะแจ้งตัวเลขผลผลิตสูงกว่าความเป็นจริงเพื่อให้ได้สิทธิการขายผลผลิตให้ได้มากที่สุดตามที่กำหนดไว้ในโครงการ ผู้ประกอบการโรงแป้งมันสำปะหลังหลายท่านได้ชี้ให้เห็นว่าการบิดเบือนตัวเลขผลผลิตมักเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ในกรณีที่เกษตรกรไม่ได้เป็นลูกค้า ธ.ก.ส. เกษตรกรต้องไปขอขึ้นทะเบียนรับรองเป็นเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังกับกรมส่งเสริมการเกษตร โดยมีผู้ใหญ่บ้านนั้นลงนามรับรอง ฉะนั้นถ้าหากเจ้าหน้าที่ไม่มีความพร้อมและละเอียดการตรวจสอบอย่างเข้มงวดตลอดจนไม่มีฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ดีพอเพื่อใช้ในการตรวจสอบข้อมูล ย่อมเปิดโอกาสให้เกษตรกรชี้แจงข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงได้ โดยส่งผลให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการได้รับประโยชน์สูงเกินความเหมาะสมในขณะที่ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณโดยไม่จำเป็น สำหรับกรณีที่เกษตรกรเป็นลูกค้าของ ธ.ก.ส. นั้น ปัญหาดังกล่าวคงไม่รุนแรงเท่าใดนัก เพราะ ธ.ก.ส. มีการเก็บรวบรวมข้อมูลและตรวจสอบเกษตรกรลูกค้าอยู่เป็นประจำอยู่แล้วจึงทำให้โอกาสในการชี้แจงข้อมูลที่บิดเบือนจากความเป็นจริงมีน้อยกว่า

เกษตรกรรายใหญ่ที่มีพื้นที่ปลูกมันสำปะหลังและเก็บเกี่ยวผลผลิตได้มาก ย่อมไม่สามารถนำผลผลิตทั้งหมดเข้าร่วมโครงการรับจำนำได้ เพราะภาครัฐได้กำหนดมูลค่าและปริมาณการรับจำนำสูงสุดไว้ ฉะนั้นถ้าหากต้องนำหัวมันสดไปขายตามราคาดตลาดซึ่งต่ำกว่าราคาจำนำมาก ย่อมทำให้เกษตรกรรายใหญ่ได้รับรายได้น้อยลง ฉะนั้นด้วยเหตุที่มีข้อจำกัดทั้งปริมาณและมูลค่าจึงก่อให้เกิดแรงจูงใจในการทุจริตโครงการโดยเข้าสวมสิทธิ์ของเกษตรกรรายเล็ก ทั้งนี้ การว่าจ้างเกษตรกรรายอื่นให้ปลอมแปลงเอกสาร เกิดขึ้นได้ 2 ลักษณะ คือ (ก) การสวมสิทธิ์โดยชักชวนให้เกษตรกรรายอื่นที่เป็นเกษตรกรปลูกมันสำปะหลังจริงแต่มีผลผลิตไม่ถึงระดับที่กำหนดในโครงการ เช่น โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี 2548/49 กำหนดให้เกษตรกรจำนำหัวมันสดได้สูงสุด 500 ตันต่อราย ในขณะที่โครงการปี 2549/50 กำหนดให้เกษตรกรสามารถจำนำหัวมันสดได้รายละไม่เกิน 250 ตัน เป็นต้น ร่วมกันบิดเบือนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปริมาณผลผลิตของตน ทั้งนี้เกษตรกรที่ถูกว่าจ้างในการให้ข้อมูลเท็จ มักจะได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์ หรือ (ข) การว่าจ้างเกษตรกรที่ไม่ได้ปลูกมันสำปะหลังให้แจ้งขอเอกสารรับรองความเป็นเกษตรกรเท็จ ซึ่งจะต้องมีการร่วมมือกันเป็นกระบวนการ โดยรวมหัวมันสำปะหลังสดที่เข้าโครงการรับจำนำผ่านการสวมสิทธิ์เช่นนี้ มิได้เป็นหัวมันของเกษตรกร แต่เป็นหัวมันสดที่นายทุนที่น้อยลงปลูกขึ้นหรือซื้อไว้ในราคาต่ำกว่าก่อนที่จะเริ่มโครงการ

การลักลอบนำหัวมันสดจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาสวมสิทธิ์ขายในโครงการรับจำนำของรัฐ โดยอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่รัฐในการลักลอบนำเข้ารวมถึงการปลอมใบประทวน เป็นต้น

การลักลอบนำเข้าจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นเหตุการณ์ที่มักมีรายงานบ่อยครั้งขึ้นในระยะหลัง โดยเฉพาะในช่วงที่รัฐดำเนินโครงการรับจำนำมันสำปะหลังสำหรับปีการผลิต 2551/52 เพราะเป็นช่วงที่ราคา รับจำนำสูงกว่าราคาตลาดมาก จากการประชุมคณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติ รองนายกรัฐมนตรีเปิดเผยว่า มีรายงานการลักลอบนำเข้ามันสำปะหลังตามแนวตะเข็บชายแดนประเทศ เพื่อนบ้านเพื่อนำมาสวมสิทธิในโครงการรับจำนำของรัฐ (หนังสือพิมพ์คมชัดลึก วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2552) จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง พบว่า พื้นที่ที่มีการลักลอบนำเข้า เพื่อมารับสิทธิประโยชน์จากโครงการมักเป็นจังหวัดในพื้นที่ชายแดน เช่น สระแก้ว จันทบุรี ปราจีนบุรี เป็นต้น นอกจากการลักลอบนำเข้าในรูปของหัวมันสด ยังมีพ่อค้าบางรายลักลอบนำเข้าในรูปของมันเส้น เพื่อใช้แสวงหาประโยชน์จากค่าจ้างแปรรูปหัวมันสดเป็นมันเส้น

ข. จดรับจำนำและการเก็บรักษา

ผู้ประกอบการลานมันหรือโรงงานแปรงมันบางรายมีพฤติกรรมทุจริตโดยการสวมสิทธิ เพื่อรับประโยชน์จากส่วนต่างราคารับจำนำและราคาตลาดที่รับซื้อหัวมันสดหรือผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ที่นอกโครงการด้วยราคาที่ต่ำกว่าราคารับจำนำ ทั้งนี้ การทุจริตจะเกิดขึ้นหากเกษตรกรไม่ร่วมมือกับ ผู้ประกอบการในการขายสิทธิตามโครงการในส่วนที่ตนเองยังมีโควตาที่ยังมิได้ใช้ สาเหตุส่วนหนึ่งเกิด จากโครงการฯ ไม่ได้บังคับให้ลานมันโรงงานแปรงมันที่เข้าร่วมโครงการต้องรับจำนำเต็มกำลังการผลิต ของตนเอง เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถจัดสรรส่วนการซื้อหัวมันสดนอกโครงการ ได้ตามความเหมาะสม และได้รับประโยชน์จากการสวมสิทธิและส่วนต่างราคาในโครงการและนอก โครงการ ที่ผ่านมามีเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังจังหวัดกำแพงเพชรร้องเรียนถึงความไม่โปร่งใสของ การดำเนินการโครงการรับจำนำผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังปี 2543/44 โดยผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่กับ เจ้าของลานมันที่เข้าร่วมโครงการ เกษตรกรได้รับราคาหัวมันสดไม่ตรงตามที่ทางการประกาศกำหนด นอกจากนั้น ได้มีการอ้างถึงคำร้องเรียนของเกษตรกรในรายงานการศึกษาของคณะกรรมการเกษตร และสหกรณ์ว่า เจ้าของลานมันได้บังคับเกษตรกรผู้ปลูกมันทั้งทางตรงและทางอ้อมให้ขายมันนอก โครงการที่ราคา 600-700 บาทต่อตัน แต่ผู้ประกอบการจะหาวิธีนำมันที่ซื้อนอกโครงการไปขายใน โครงการราคา 850 บาทซึ่งทำให้มีกำไร 150-250 บาทต่อตัน (คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา, 2545)

ช่องทางการทุจริตอีกแบบหนึ่ง คือ การรับฝากเป็นมันเส้นแทนมันสำปะหลังสดซึ่งผิดเงื่อนไข การรับจำนำของโครงการฯ นำรวมทั้งมีการจัดทำใบประทวนรับฝากมันสำปะหลังเกินกว่าจำนวนมันที่ เกษตรกรนำมาฝากจริงและให้เกษตรกรนำไปเบิกเงินจากรัฐ โดยเกษตรกรได้รับเงินตามยอดที่จำนำจริง ส่วนต่างที่เกิดขึ้นเป็นของลานมันสำปะหลังและอาจมีการนำมันสำปะหลังสดนอกโควตามีสวมสิทธิเข้า

โครงการแทนโควตาที่เป็นส่วนต่างบางจังหวัดเช่น จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดลพบุรีจากการเปิดเผยของ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเกี่ยวกับความคืบหน้าคดีทุจริตในการดำเนินโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี2551/52 เบื้องต้นคาดว่าเกษตรกรได้รับเงินเฉลี่ยประมาณ ร้อยละ 20 ส่วนอีก ร้อยละ 80 - 90 เป็นของกลุ่มผลประโยชน์ เช่น เกษตรกรจะได้รับเงินช่วยเหลือตามโครงการประมาณรายละ 350,000 บาท แต่ได้รับเงินจริงเพียง 50,000 - 60,000 บาท (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, 2552) นอกจากนี้ สำนักคดีอาญา พิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษยังได้ประเมินค่าความเสียหายประมาณ 700 ล้านบาท ในโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง จังหวัดอุบลราชธานี แล 500 ล้านบาท ในโครงการแทรกแซงราคามันสำปะหลัง จังหวัดลพบุรี จากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำเนินการมันสำปะหลังเข้าไปเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ โดยมีการรับรองใบฝากมันสำปะหลัง ใบประทวนสินค้ามันสำปะหลังอันเป็นเท็จ บิดเบือนหลักเกณฑ์เงื่อนไขของทางราชการทั้งนี้กลุ่มผู้กระทำความผิดได้ว่าจ้างบุคคลที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนปลูกมันสำปะหลังอันเป็นเท็จในราคา 3,000-5,000 บาทต่อราย หรือใช้วิธีกดดันเกษตรกรโดยกล่าวอ้างว่า โควตา รับฝากมันสำปะหลังเต็มและต่อรองให้เกษตรกรฝากมันสำปะหลังได้เพียงครึ่งหนึ่งของโควตา ส่วนที่เหลือผู้ประกอบการลานมันได้นำเอามันสำปะหลังของตนเองที่ซื้อมาจากตลาดทั่วไปไปสวมสิทธิ์ในชื่อเกษตรกร (กรมสอบสวนคดีพิเศษ, 2552)

ผู้ประกอบการแจ้งปริมาณการรับจำนำมากกว่ากำลังการผลิตที่แท้จริง เพื่อขอรับค่าจ้างแปรรูปซึ่งมักเกิดกับลานมัน เนื่องจากการไม่มีการตรวจสอบหรือตรวจสอบตื้อก่อนรับจำนำ แม้ว่าภาครัฐจะกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ อคส. อยู่ประจำจุดรับจำนำก็ตาม แต่มักจะ ไม่มีการตรวจสอบจากส่วนกลางตลอดจน มีทรัพยากรบุคคลอย่างจำกัดในการสอดส่องดูแล ข่มเปิดโอกาสให้เกิดการร่วมกันทุจริตได้เช่นกัน

การ โกงเปอร์เซ็นต์เชื้อแป้งของพ่อค้าโดยการกดเปอร์เซ็นต์เชื้อแป้งของหัวมันสดที่เกษตรกรนำมาขายด้วยการใช้กลวิธีที่ทำให้เกษตรกรเสียเปรียบ เช่น การใส่เกลือในชั้น ตอนการตรวจเชื้อแป้งจะทำให้เปอร์เซ็นต์เชื้อแป้งลดลง โดยปกติแล้ว หัวมันสดที่เกษตรกรนำมาขายมีระดับคุณภาพที่แตกต่างกัน กรณีที่เกษตรกรใช้พันธุ์มันสำปะหลังที่ดีและให้เชื้อแป้งสูงถึง 30% และนำหัวมันสดดังกล่าวมาเข้าโครงการ แต่ถูกผู้ประกอบการกดเปอร์เซ็นต์เชื้อแป้งลง ข่มทำให้ผู้ประกอบการดังกล่าวสร้างรายได้จากส่วนต่างเปอร์เซ็นต์เชื้อแป้งนี้ได้

เมื่อไม่มีระบบการจัดเก็บสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ฝากไว้กับโกดังพ่อค้าอย่างมีประสิทธิภาพ ข่มเปิดโอกาสให้มีการลักลอบนำไปจำหน่ายเพื่อสร้างผลกำไรและเสริมสภาพคล่องแล้วจึงหาซื้อมันสำปะหลังมาทดแทนในภายหลังสาเหตุสำคัญทีู่งใจให้มีการนำสต็อกมันออกไปขายก่อนลงเป็นเพราะปัญหาการขาดสภาพคล่อง กล่าวคือ ผู้ประกอบการได้รับคำตอบแทนจากการเข้าร่วมโครงการก่อนข้างล่าช้า จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการในจังหวัดนครราชสีมา พบว่า ส่วนใหญ่ต้องใช้เวลา

มากกว่า 8 เดือน กว่าจะได้รับชำระเงินจากรัฐบาลเมื่อเร็วๆ นี้ ผู้ประกอบการโรงเป็่งมันสำปะหลังออกมา ร้องเรียนถึงการค้างจ่ายค่าแปรรูปมูลค่ากว่า 2,065 ล้านบาท ซึ่งส่งผลให้โรงงาน 43 แห่ง กำลังประสบ ปัญหาขาดสภาพคล่องอย่างหนัก เนื่องจากรัฐบาลยังไม่ได้จ่ายค่าจ้างแปรรูปห้วมันสดเป็นเป็่งมัน ตั้งแต่เริ่มโครงการเดือนพฤศจิกายน 2551 ถึงเดือนเมษายน 2552 นอกจากนี้ เป็นที่ลือกันว่ามันเส้นที่ได้ ฝากไว้ในโกดังกลางอาจอยู่ไม่ครบถ้วน(ฐานเศรษฐกิจ, 2552)

สต็อกที่เก็บในโกดังกลางหรือโกดังของพ่อค้าที่เป็นโกดังกลางไม่ได้มาตรฐาน สต็อกไม่มีหลังคา หรือเป็นลานตาก ทำให้เกิดความเสียหาย รวมถึงการทุจริตในการตรวจสอบคุณภาพ ซึ่งเกิดขึ้น จากความร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและพ่อค้า

คุณภาพผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเสื่อม เกิดจากอายุการเก็บนานเกินไปหรือมีการนำสินค้าไม่ดีเข้ามา แทน หรือมีการปลอมปนเพื่อรักษาน้ำหนักให้คงที่ เช่น ใส่ทราย ดิน ปูนขาว

ค. การระบาย

การประมูลที่ผ่านมาได้มีข้อครหาหลายประการทั้งในแง่ของความโปร่งใส การเปิดประมูล ปริมาณจำหน่ายเป็นจำนวนมาก(ล็อตใหญ่) เกณฑ์การคัดเลือกผู้ชนะประมูล นอกจากนี้ รัฐยังไม่มี การประกาศราคากลางหรือราคาขั้นต่ำ แม้ว่าจะเปิดโอกาสให้ผู้ประมูลยื่นซองประมูล แต่ในทางปฏิบัติอาจจะ เปิดโอกาสให้มีการเจรจาต่อรองราคา ซึ่งเป็นวิธีปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมนัก ถ้ายังไม่เห็นว่ามีผู้ประมูลรายใด เหมาะสมก็ควรเปิดให้มีการประมูลรอบใหม่เพื่อให้ได้ผู้ประกอบการที่ให้ข้อเสนอที่ดีที่สุดแล้ว

วิธีระบายสต็อกสินค้าเกษตรแบบ “ล้างสต็อก” โดยมีผู้ประกอบการเพียงรายเดียวที่ชนะ การประมูลผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจำนวนมาเพียงรายเดียว ซึ่งแตกต่างจากปีก่อนๆ ที่ภาครัฐได้ใช้วิธี ทอยกระป๋องระบายสต็อกสินค้าเกษตรและกระจายให้กับผู้ส่งออกอย่างทั่วถึง ตัวอย่างเช่น การระบายสต็อก แบบล้างสต็อกสำหรับเป็่งมันสำปะหลังที่ได้จากการแปรรูปห้วมันสดในโครงการรับจำนำ ห้วมันสดในปี 2546/47 การระบายสต็อกเกิดขึ้นในปี 2547 โดยรัฐขายเป็่งมันสำปะหลังจำนวน 280,000 ตัน แก่บริษัท พี.เอส.ซี. สตาร์ช โปรดักส์ จำกัด ซึ่งมีได้ทำโรงเป็่งมันโดยตรง ผู้มีธุรกิจหลัก คือ ผลิตน้ำตาลกลูโคสและฟรุคโตสที่ต้องซื้อเป็่งมันมาแปรรูป ขณะประมูลจำนวนมากถึง 10,000 ตัน ราคาโลกรัมละ 5.23 บาท ในขณะที่ผู้ประกอบการอีก 10 รายชนะการประมูลรวมกันเพียง 70,000 ตัน ราคาโลกรัมละ 6.00 ถึง 6.30 บาท (หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ 2547)

อย่างไรก็ตาม การจะประเมินมูลค่าความเสียหายที่เกิดแก่เกษตรกรและรัฐจากการทุจริตคอร์รัปชันในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินโครงการรับจำนำห้วมันสดนั้นเป็นเรื่องที่ยาก เนื่องจากไม่สามารถหาหลักฐานหรือเอกสารยืนยันการกระทำผิดเป็นลายลักษณ์อักษรได้ทุกกรณีไป

ที่ผ่านมาคงมีกรณีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้เข้าตรวจสอบอย่างจริงจังเกี่ยวกับปัญหาทุจริตในโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังที่ทำให้เกษตรกรและภาครัฐเสียประโยชน์ แม้ว่ายังมีอีกหลายกรณีที่ไม่มีหลักฐานยืนยันชัดเจนแต่อย่างน้อยก็เป็นสิ่งที่ช่วยเตือนถึงช่องโหว่และโอกาสของการกระทำทุจริตที่หน่วยงานภาครัฐไม่ควรมองข้าม

3.5 สรุป

รัฐบาลดำเนินการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังผ่านโครงการรับจำนำหัวมันสดจากเกษตรกรมี โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากภาครัฐและเอกชนหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องในขั้นตอนการดำเนินงาน ทั้งนี้ การกำหนดราคารับจำนำในระยะหลังมีลักษณะเป็นขั้นบันได โดยที่ราคารับจำนำสูงขึ้นในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งมุ่งหวังให้เกษตรกรชะลอการขุดหัวมันในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยว นอกจากนี้ การดำเนินโครงการดังกล่าว ในหลายปีที่ผ่านมา ราคารับจำนำมักถูกกำหนดให้สูงกว่าราคาตลาดโดยเฉลี่ย

ด้วยเหตุที่หน่วยงานของรัฐมีข้อจำกัดในการกำกับดูแลการดำเนินโครงการซึ่งมีผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย จึงเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตโครงการรับจำนำมันสำปะหลัง นับตั้งแต่ขั้นตอนการจดทะเบียนไปจนถึงการระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่หลุดจำนำ อีกทั้งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของโครงการในแต่ละปี โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับราคารับจำนำ มักถูกกำหนดให้มีค่าสูงกว่าราคาตลาดมากๆ ซึ่งน่าจะสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรที่มีฐานะดีเข้าใช้ประโยชน์จากโครงการรับจำนำรวมทั้งจูงใจให้มีการสวมสิทธิ์โครงการซึ่งทำให้ผลประโยชน์จากการรับจำนำหัวมันสดไปตกอยู่ในมือของกลุ่มคนที่มีพฤติกรรมฉ้อฉล และทุจริตแทนที่ผลประโยชน์ไปตกอยู่กับเกษตรกรตัวจริง

ช่องทางการทุจริตในขั้นตอนของการรับจำนำหัวมันสำปะหลังสดเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ เช่น การบิดเบือนตัวเลขผลผลิตของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ การจ้างวานของเกษตรกรรายใหญ่หรือผู้ประกอบการในการสวมสิทธิ์ของเกษตรกรรายย่อย การลักลอบนำหัวมันสดจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาสวมสิทธิ์ขายในโครงการรับจำนำของรัฐ การแจ้งปริมาณการรับจำนำสูงกว่ากำลังการผลิตที่แท้จริงของผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการ การโกงเปอร์เซ็นต์เชื้อแป้งของพ่อค้าโดยการโกงเปอร์เซ็นต์เชื้อแป้งของหัวมันสดที่เกษตรกรนำมาขาย การลักลอบนำผลผลิตที่รับจำนำไปขายก่อน การปลอมปนเพื่อรักษาน้ำหนัก ตลอดจนการระบายสต็อกสินค้าแบบล้างสต็อกโดยมีผู้ประกอบการเพียงรายเดียวที่ชนะการประมูลต่างๆ ที่ราคาประมูลค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับผู้ประมูลรายอื่นๆ เป็นต้น

บทที่ 4

การประเมินต้นทุนและความสูญเสียประสิทธิภาพต่อระบบเศรษฐกิจจาก การดำเนินโครงการรับจำนำน้ำมันล่าปะหลัง

4.1 ภาระทางการคลังในการดำเนินโครงการรับจำนำน้ำมันล่าปะหลัง

แม้ว่าการค้นหาหลักฐานการทุจริตคอร์รัปชันในแต่ละขั้นตอนของโครงการแทรกแซงตลาดน้ำมันล่าปะหลังและการประเมินค่าความเสียหายจากการทุจริตที่เกิดขึ้นเป็นตัวเงินนั้นกระทำได้ยาก แต่การแทรกแซงและสามารถประเมินเป็นตัวเงินได้ค่อนข้างชัดเจน โดยโครงการรับจำนำน้ำมันล่าปะหลังได้ก่อภาระทางการเงินแก่รัฐบาลจำนวนหลายพันล้านบาทแต่ละปี ทั้งนี้ภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นก็คือภาระที่ประชาชนผู้เสียภาษีต้องแบกรับไว้ หากการนำเอาภาษีที่เก็บจากประชาชนไปใช้ในกิจกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนรวมและยังสร้างต้นทุนความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม ภาครัฐควรต้องทบทวนมาตรการที่ก่อให้เกิดความสูญเสียดังกล่าว

อันที่จริงต้นทุนทางเศรษฐกิจที่เกิดจากมาตรการแทรกแซงตลาดเช่นนี้ ประกอบด้วยต้นทุนที่ชัดเจน(explicit cost) เช่น ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่รัฐต้องเสียไปเพื่อดำเนินโครงการแทรกแซง และต้นทุนแฝง(implicit cost) ที่สามารถคำนวณได้ เช่น ค่าใช้จ่ายในการจ้างแปรสภาพน้ำมันสดเป็นมันเส้นหรือแป้งมันล่าปะหลัง และความสูญเสียคุณภาพของมันเป็นล่าปะหลังและที่ไม่สามารถคำนวณได้เป็นตัวเงิน เช่น ความสูญเสียที่เกิดขึ้นกับโครงสร้างตลาดมันล่าปะหลังโดยรวม ผลต่อต้นทุนการผลิตและกำลังการผลิตของลานมันและโรงแป้งมันเป็นต้น ส่วนต้นทุนแฝงในเรื่องค่าเสียโอกาสที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ต้องสูญเสียเวลาไปในการดำเนินโครงการแทรกแซงตลาดนั้น ผู้วิจัยมิได้นำมาคิดคำนวณด้วยเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านข้อมูล

อย่างไรก็ดี รายงานการศึกษาในส่วนนี้พิจารณาเฉพาะต้นทุนที่เป็นตัวเงิน ต้นทุนความเสียหายที่สามารถวัดเป็นตัวเงินได้อย่างชัดเจนคือ ต้นทุนในการดำเนินโครงการรับจำ นำรวมถึงค่าเช่าทางเศรษฐกิจต่อเกษตรกรและผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการ ต้นทุนการดำเนินโครงการที่เป็นตัวเงิน ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายชดเชยค่าดอกเบี้ยของ ธ.ก.ส. ค่าใช้จ่ายในการรับซื้อน้ำมันสดของ อคส ค่าจ้างผู้ประกอบการเอกชนแปรสภาพน้ำมันสดเป็นมันเส้นและแป้งมันล่าปะหลัง ค่าจ้างผู้ประกอบการจัดเก็บสต็อกผลิตภัณฑ์มันล่าปะหลัง ค่าขนส่งจากโรงงานแปรรูปไปยังคลังสินค้ากลางของ อคส ค่าความสูญเสียจากการเก็บสต็อก ค่าใช้จ่ายในการจัดการโครงการ ค่าประชาสัมพันธ์ ค่าพลิกกอง และต้นทุนการส่งออกผลิตภัณฑ์มันล่าปะหลังของกรมการค้าต่างประเทศ โดยรวมแล้วต้นทุนการดำเนินนโยบายแทรกแซงเป็นภาระ

ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นความสูญเสียทั้งด้านเวลา ด้านงบประมาณ ด้านการจัดสรรบุคลากรที่ต้องปลีกเวลาจากการทำงานประจำมาทำหน้าที่ในโครงการนี้ ประเด็นจึงอยู่ที่ว่าต้นทุนที่เกิดขึ้นนั้นสัมพันธ์กับการเข้าไปแทรกแซงและบิดเบือนตลาดหรือไม่

สำหรับผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินของโครงการแทรกแซง ได้แก่ รายได้ที่เพิ่มขึ้นของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งคำนวณจากส่วนต่างระหว่างราคารับจำนำและราคาตลาด (กรณีไม่มีโครงการจำนำ) คูณด้วยปริมาณหัวมันสดที่เกษตรกรนำมาขายในโครงการ รายได้อื่นๆ เช่น รายได้ที่เพิ่มขึ้นของผู้ประกอบการในการรับจ้างแปรรูปหัวมันสดเป็นมันเส้นและแป้งมัน ค่าจ้างเก็บสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในโครงการ รวมทั้งรายรับสุทธิของ อคสในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่รับจำนำ เป็นต้น

หากพิจารณาข้อมูลการรับจำนำมันสำปะหลังของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) พบว่า เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังได้เข้ามาใช้สิทธินำหัวมันสำปะหลังค่อนข้างน้อย ทั้งนี้ปริมาณการรับจำนำที่เกิดขึ้นจริงคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณเป้าหมายที่รัฐกำหนดไว้ คิดเป็นเพียง ร้อยละ 3.86 ในปี 2547/48 ร้อยละ 17.42 ในปี 2548/49 และ ร้อยละ 16.57 ในปี 2549/50 (ดูตารางที่ 4-1) แต่ก็มีการใช้สิทธิเพิ่มสูงขึ้นในปีการผลิต 2551/52 โดยมีเกษตรกรนำหัวมันสดมาจำนำกับ ธ.ก.ส.เต็มจำนวน 10 ล้านตันหัวมันสด ทั้งนี้เป็นผลจากการที่รัฐบาลกำหนดราคารับจำนำสูงกว่าราคาในท้องตลาดมากถึงประมาณ ร้อยละ 27-70

อย่างไรก็ตาม สาเหตุที่เกษตรกรเข้าร่วมโครงการน้อยในช่วงปี 2547-2549 นั้นคงเป็นเพราะราคาหัวมันได้ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและทรงตัวอยู่ในระดับสูง รวมทั้งอาจเป็นผลสืบเนื่องจากธุรกรรมของรัฐเอง ดังจะเห็นได้ว่าในบางปีการผลิต รัฐบาลได้ระบายสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ได้จากการแปรรูปหัวมันสดเป็นมันเส้นจากโครงการจำนำเป็นการล่วงหน้าโดยตั้งราคาที่สูง เช่น ในปี 2547/48 มีการซื้อขายล่วงหน้าที่ราคาตันละ 4,220 บาท ซึ่งสูงกว่าราคาในท้องตลาดขณะนั้น ด้วยเหตุนี้ ราคาหัวมันสดในท้องตลาดจึงขยับสูงขึ้นและเกษตรกรจึงไม่จำเป็นต้องนำหัวมันสดไปจำนำตามโครงการซึ่งมีกระบวนการที่ยุ่งยากมากกว่า

นอกจากนั้น เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังมักไม่กลับมาไถ่ถอนผลผลิตที่นำมาจำนำไว้ มีเพียงส่วนน้อยประมาณร้อยละ 3-5 ของปริมาณการรับจำนำทั้งหมดที่ถูกไถ่ถอนคืน ซึ่งไม่น่าแปลกใจเนื่องจากราคาตลาดอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าราคารับจำนำพอสมควร เกษตรกรจึงไม่มีความจูงใจมากพอที่จะกลับมาไถ่ถอนผลผลิตคืน ในทางตรงข้ามเมื่อราคาตลาดปรับตัวสูงขึ้นมากกว่าราคารับจำนำ เกษตรกรได้กลับมาไถ่ถอนผลผลิตคืนเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น ในปีการผลิต 2547/48 ปริมาณการไถ่ถอนคิดเป็นสัดส่วนอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูงราวๆ ร้อยละ 44 ทั้งนี้เป็นผลจากการที่ราคาตลาด

ปรับตัวสูงอย่างต่อเนื่องจากเดิมอยู่ที่ประมาณ 1.12 บาทต่อกิโลกรัม เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2547 มาอยู่ที่ 1.64 บาทต่อกิโลกรัม เมื่อเดือนเมษายน 2548 ในขณะที่ราคารับจำนำของรัฐอยู่ที่ 1.5 บาทต่อกิโลกรัม เท่านั้น ทั้งนี้ราคาตลาดและราคารับจำนำแตกต่างกันมากขึ้น โดยเฉพาะ 60 บาทต่อดัน และส่วนต่างดังกล่าวค่อนข้างชัดเจนในช่วงครึ่งหลังของการดำเนินโครงการ ซึ่งถ้าหากเกษตรกรกลับมาได้ผลประโยชน์ผลิตคืนแล้วนำไปขายที่ราคาตลาดย่อมสร้างผลกำไรได้ดีพอควร

ตารางที่ 4-1 ปริมาณการรับจำนำและราคารับจำนำ

	2547/2548	2548/49	2549/50
ปริมาณหัวมันสดรับจำนำ (ล้านตัน)	0.193	0.871	1.243
ปริมาณเป้าหมายรับจำนำ (ล้านตัน)	5.00	5.00	7.50
ปริมาณผลผลิตทั้งหมด (ล้านตัน)	21.44	16.94	22.58
สัดส่วนปริมาณหัวมันสดรับจำนำจริง (%)	3.86	17.42	16.57
สัดส่วนปริมาณการไถ่ถอน (%)	43.85	4.70	3.88
ราคารับจำนำของโครงการ (บาท/กก.)			
- งวดที่ 1	1.20	1.30	1.25
- งวดที่ 2	1.20	1.30	1.30
- งวดที่ 3	1.50	1.50	1.35
- งวดที่ 4	1.50	1.50	1.40
- งวดที่ 5	1.50	1.50	1.45
- งวดที่ 6	1.50	1.50	1.50
ราคารับจำนำเฉลี่ยทั้งโครงการ (บาท/กก.)	1.40	1.43	1.38
ราคาตลาดเฉลี่ยช่วงที่มีการรับจำนำ (บาท/กก.)	1.46	1.41	1.20
ราคาตลาดช่วงที่มีการรับจำนำ (ต่ำสุด-สูงสุด)	1.12 - 1.68	1.28 - 1.49	1.09 - 1.34
ส่วนต่างเฉลี่ยระหว่างราคารับจำนำและราคาตลาด (บาท/ตัน)	-60.00	23.33	173.33
รายได้เฉลี่ยที่เกษตรกรได้รับเพิ่มขึ้นจากโครงการ (ล้านบาท) ¹	-6.50	19.37	207.09

หมายเหตุ ¹ เฉพาะปริมาณหัวมันสดที่หลุดจำนำ

ที่มา: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, คณะกรรมการนโยบายและมาตรการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

แม้ว่าในปีการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังข้างต้นจะมีเกษตรกรนำผลผลิตเข้าร่วมโครงการคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยก็ตามเมื่อเทียบกับโครงการรับจำนำสินค้าเกษตรอื่นๆ เช่น ข้าว ลำไย แต่รัฐบาลก็ต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมากเพื่อดำเนินโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ตารางที่ 4-2

แสดงผลการคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการรับจำนำหัวมันสดสำหรับช่วงปีการเพาะปลูก 2547/48 2548/49 และ 2549/50 โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ (ก) ผลกำไรหรือความเสียหายของการระบายสต็อกแป้งมันสำปะหลังและมันเส้นที่เกิดจากการรับจำนำและแปรรูปหัวมันสดข) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการรับจำนำ ซึ่งครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการแปรรูปหัวมันสดเป็นแป้งมันสำปะหลังและมันเส้น ค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาและรักษาคุณภาพสินค้า และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่จำเป็นในการบริหารโครงการ ฉะนั้น ต้นทุนค่าใช้จ่ายของมาตรการแทรกแซงตลาดของรัฐบาลเบื้องต้นจึงเท่ากับค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการรับจำนำหักด้วยผลกำไรราคา (บวกด้วยผลขาดทุนราคา) จากการระบายสินค้าที่หลุดจำนำ ในกรณีที่รัฐยังไม่ระบายสินค้าออกจากคลัง ต้นทุนค่าใช้จ่ายของมาตรการแทรกแซงตลาดเช่นนี้จะเป็นภาระทางการคลังมาก แต่ถ้าหากสามารถขายสินค้าคงคลังที่หลุดจำนำได้ ณ ระดับราคาที่สูงกว่าราคารับจำนำ ย่อมส่งผลให้รัฐบาลเกิดผลกำไรจากการรับจำนำ ซึ่งสามารถนำไปหักลบออกจากค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการรับจำนำ

โดยรวมแล้ว รัฐบาลมีภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการรับจำนำ (ผลรวมของเงินให้กู้แก่เกษตรกรและค่าใช้จ่ายโครงการ) ก่อนหักรายได้จากการระบายสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอยู่ในช่วง 1,360 – 1,780 บาทต่อตัน แม้ว่าในภายหลังรัฐบาลจะสามารถขายสินค้าในสต็อกได้เป็นผลกำไรก็ตาม แต่ก็ยังไม่คุ้มกับต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการทั้งหมด จะมีเพียงบางปีเท่านั้นที่เกิดผลขาดทุนสุทธิค่อนข้างต่ำ เป็นเพราะภาครัฐสามารถขายสต็อกมันสำปะหลังได้ในราคาที่สูงพอควร เช่น การระบายสต็อกมันเส้นและแป้งมันสำปะหลังที่เกิดจากการแปรรูปหัวมันสดตามโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี 2549/50 ได้ในราคาต่อตันที่สูงจึงส่งผลทำให้ผลขาดทุนสุทธิของโครงการรับจำนำเฉลี่ยต่อตันน้อยกว่าปีก่อนหน้าค่อนข้างมาก

ตารางที่ 4-2 ต้นทุนในการดำเนินงานโครงการรับจำนำ

(หน่วย: ล้านบาท)	2547/2548	2548/49	2549/50
(ก) กำไรราคา (ขาดทุน) จากการระบายสต็อก (2)-(1)	20.65	72.87	463.14
1. มูลค่ารับจำนำหัวมันสำปะหลังจ่ายเกษตรกร	113.40	1,147.40	1,580.91
2. รายได้จากการระบายสินค้า	134.05	1,220.27	2,044.05
(ข) ค่าใช้จ่ายในการรับจำนำ:			
ค่าใช้จ่ายแปรรูป	22.61	209.96	389.40
1. ค่าใช้จ่ายแปรรูป	7.05	89.33	328.81
2. ค่าขนส่ง	15.56	120.63	60.59

ตารางที่ 4-2 ต้นทุนในการดำเนินงานโครงการรับจำนำ(ต่อ)

(หน่วย: ล้านบาท)	2547/2548	2548/49	2549/50
ค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา	1.50	49.64	55.94
1. ค่าฝากเก็บ	0.80	34.53	35.29
2. ค่ารักษาคุณภาพและตรวจสอบคุณภาพ	0.54	12.51	11.25
3. ค่าแรงกรรมกร	0.16	2.60	9.40
ค่าใช้จ่ายดำเนินการรวม	10.30	67.50	49.52
1. ค่าใช้จ่ายดำเนินการ	2.32	11.44	17.59
2. ค่าใช้จ่ายในการบริหารอื่นๆ	7.82	16.73	19.68
3. ค่าดอกเบี้ย	n.a.	39.33	12.25
4. ค่าใช้จ่ายอื่นๆ	0.16		
รวมค่าใช้จ่ายในการรับจำนำ	34.41	327.10	494.86
ผลรวมของมูลค่ารับจำนำและค่าใช้จ่ายรับจำนำ			
(ก่อนการระบายสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง)	147.81	1,474.50	2,075.77
(เฉลี่ยบาทต่อตันหัวมันสดที่หลุดจำนำ)	1,361.12	1,776.23	1,737.30
ผลขาดทุนสุทธิของโครงการรับจำนำ			
(ภายหลังการระบายสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง)	13.76	254.24	31.72
(เฉลี่ยบาทต่อตันหัวมันสดที่หลุดรับจำนำ)	126.71	306.26	26.55

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลขององค์การคลังสินค้าราชการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

4.2 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent)

หากพิจารณาจากมุมมองด้านค่าเช่าทางเศรษฐกิจ โครงการรับจำนำมันสำปะหลังได้สร้างผลตอบแทนให้แก่บุคคลหลายฝ่ายในระดับที่มากเกินไป เมื่อเทียบกับผลตอบแทนที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมตามปกติ โดยที่รัฐมิได้เข้าไปแทรกแซงเงินงบประมาณที่รัฐต้องใช้จ่ายเพื่อบำรุงโครงการนั้น ถือเป็นต้นทุนที่ไม่จำเป็นสำหรับภาครัฐและนับเป็นความสูญเสียอย่างมากหากงบประมาณที่ใช้ดำเนินโครงการเกิดการรั่วไหลและการทุจริต

ตารางที่ 4-3 แสดงผลการคำนวณค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่สามารถประเมินได้โดยตรงไปตรงมาจากการดำเนินโครงการรับจำนำมันสำปะหลัง ทั้งนี้แบ่งออกเป็น กลุ่มที่ได้รับประโยชน์หลักเท่านั้น ได้แก่ เกษตรกร ผู้ประกอบการโรงแป่งมันสำปะหลังและลานมัน และผู้ประกอบการซื้อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากรัฐ โดยมีหลักการคำนวณดังนี้ คือ

- ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกร คำนวณจากส่วนต่างระหว่างราคารับจำนำและราคาของหัวมันสดที่อยู่นอกโครงการตลอดช่วงที่รัฐเปิดรับจำนำหัวมันสำปะหลัง
- ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการ โรงแป้งมันสำปะหลังและลานมันคำนวณจาก (ก) ส่วนต่างระหว่างค่าจ้างแปรรูปที่รัฐกำหนดไว้ในโครงการและต้นทุนค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยของผู้ประกอบการในการแปรรูปหัวมันสดเป็นมันเส้นหรือแป้งมันสำปะหลัง เช่น รัฐกำหนดค่าจ้างแปรรูปหัวมันสดเป็นแป้งมันสำปะหลังที่ 2,550 บาทต่อตัน แป้งมันสำปะหลัง แต่ผู้ประกอบการโดยเฉลี่ยเกิดต้นทุนค่าใช้จ่ายเพียงประมาณ 2,000 บาทต่อตัน แป้งมันสำปะหลัง (คำนวณโดยสมาคมโรงงานผู้ผลิตมันสำปะหลังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) และ (ข) รายได้จากการขายมันเส้นหรือแป้งมันสำปะหลังในส่วนที่เกินอัตราแปรรูปที่รัฐกำหนด ตัวอย่างเช่น โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี 2549/50 กำหนดให้อัตราการแปรรูปหัวมันสดเป็นมันเส้น 1 กิโลกรัม ต้องใช้หัวมันสดจำนวน 2.38 กิโลกรัม หรืออัตราการแปรรูปหัวมันสดเป็นแป้งมัน 1 กิโลกรัม ต้องใช้หัวมันสดจำนวน 4.4 กิโลกรัม แต่ในทางปฏิบัติผู้ประกอบการสามารถแปรรูปหัวมันสดให้เป็นมันเส้นหรือแป้งมันสำปะหลังโดยใช้หัวมันสดจำนวนน้อยกว่าที่รัฐกำหนดให้กล่าวคือ ใช้หัวมันสดเพียง 2.1 กิโลกรัม และ 4.1 กิโลกรัม เพื่อแปรรูปเป็นมันเส้นและแป้งมันสำปะหลังตามลำดับฉะนั้นเมื่อเกิดผลผลิตส่วนเกินขึ้นย่อมสร้างรายได้ให้แก่ผู้ประกอบการหากขายผลผลิตส่วนเกินนี้ออกไป โดยที่ไม่เกิดต้นทุนใดๆ ทั้งสิ้น
- ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้ประมวลซื้อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากรัฐซึ่งแบ่งเป็นผลิตภัณฑ์มันเส้นและแป้งมันสำปะหลัง ในการประมวลซื้อนั้น ไม่มีข้อกำหนดใดๆ ที่บังคับให้ผู้ประมวลซื้อมันเส้นต้องส่งออกไปขายในต่างประเทศ จึงมีอิสระที่จะขายมันเส้นภายในประเทศหรือต่างประเทศก็ได้ ในขณะที่ผู้ที่ประมวลซื้อแป้งมันสำปะหลังต้องส่งออกไปขายยังต่างประเทศเท่านั้น ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้ประมวลซื้อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากรัฐจะคำนวณจากส่วนต่างระหว่างราคาขายในประเทศหรือราคา F.O.B. ของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังและราคาประมวลซื้อ

ตารางที่ 4-3 และ 4-4 แสดงผลการคำนวณค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรและผู้ประกอบการมันสำปะหลังต่างๆ โดยเปรียบเทียบระหว่างปีการผลิต 2548/49 และ 2549/50 ทั้งสองตารางนี้แตกต่างกันในข้อสมมติฐาน กล่าวคือ ตารางที่ 4-3 แสดงกรณี que ผู้ชนะประมวลซื้อมันเส้นนั้นขายมันเส้นในตลาดภายในประเทศ ขณะที่ตารางที่ 4-4 แสดงกรณีที่ผู้ชนะประมวลซื้อมันเส้นขายในตลาดต่างประเทศ

โดยรวมพบว่า ราคารับจํานําห้วมันสดและค่าจ้างแปรสภาพห้งเพิ่มมากขึ้น ยิ่งทำให้ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรและผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการ เพิ่มขึ้นตามไปด้วย

อย่างไรก็ดี ผลประโยชน์ที่ตกกับเกษตรกรนั้นคิดเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำไม่เกิน ร้อยละ 16 ของผลรวมค่าเช่าทางเศรษฐกิจ แม้ว่าสัดส่วนของค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรได้เพิ่มสูงขึ้น ในปี 2549/50 ซึ่งเป็นเพราะรัฐได้ตั้งราคารับจํานําห้วมันสดค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับราคาห้วมันนอกโครงการ แต่โดยรวมแล้วสัดส่วนดังกล่าวยังต่ำกว่าค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ผู้ประกอบการเอกชนกลุ่มต่างๆ ได้รับรวมกัน ตัวอย่างเช่น ผู้ประกอบการนมและโรงแปงมันสำปะหลังที่เข้าร่วมโครงการนอกจากจะได้รับค่าจ้างแปรสภาพแบบเต็มเม็ดเต็มหน่วยและสูงกว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายในการแปรงรูปโดยเฉลี่ย ยังได้ผลผลิตส่วนเกินที่ได้จากการแปรงรูปตามอัตราการแปรสภาพของรัฐทั้งนี้ผู้ประกอบการสามารถนำเอาผลผลิตส่วนเกินนี้ไปขายในตลาดในประเทศและต่างประเทศ ณ ระดับราคาที่สูง นอกจากนั้น หากเปรียบเทียบระหว่างปี 2548/49 และ 2549/50 ภาครัฐได้เอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการเพิ่มขึ้น โดยกำหนดค่าจ้างแปรสภาพที่สูงขึ้นกว่าเดิมพอควร เช่น เดิมรัฐกำหนดค่าจ้างแปรสภาพห้วมันสดเป็นเป้งมันที่ 2,300 บาทต่อตัน แต่ต่อมาในปี 2549/50 ค่าจ้างแปรสภาพดังกล่าวได้ถูกปรับเพิ่มเป็น 2,500 บาทต่อตัน เป็นต้นซึ่งถ้าหากภาครัฐยังคงดำเนินโครงการเช่นนี้ต่อไปย่อมไปทำลายโครงสร้างตลาด เช่น กระตุ้นให้ผู้ประกอบการลานมันและโรงแปงมันเร่งขยายศักยภาพการผลิตขึ้นมาเพื่อรองรับโครงการแทรกแซงในอนาคต และเป็นการส่งสัญญาณผิดๆ แก่เกษตรกรว่ารัฐจะคอยให้ความช่วยเหลือทุกราคารวมทั้งเกิดการพัฒนาแนวทางการแสวงหาค่าเช่ารูปแบบใหม่ๆ ที่ไม่ก่อผลดีต่อเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม

ตารางที่ 4-3 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรและผู้ประกอบการมันสำปะหลัง

(กรณีประมูลซื้อมันเส้นและขายมันเส้นในประเทศ)

กรณีประมูลซื้อมันเส้นและ ขายมันเส้นในประเทศ	2548/49			2549/50		
	(บาท/ตัน)	(ล้านบาท)	%	(บาท/ตัน)	(ล้านบาท)	%
เกษตรกร	23	18	5.30	173	198	15.72
ผู้ประกอบการลานมัน:						
- ค่าจ้างแปรสภาพมันสำปะหลังสดเป็นมันเส้น	90	24	6.87	135	91	7.24
- รายได้จากการขายมันเส้นส่วนเกิน*	3,778	132	38.43	3,600	136	10.81
- รวม	3,868	156	45.30	3,735	227	18.05
ผู้ประกอบการโรงแปงมันสำปะหลัง:						
- ค่าจ้างแปรสภาพมันสำปะหลังสดเป็นเป้งมัน	300	11	3.09	550	241	19.17
- รายได้จากการขายเป้งมันส่วนเกิน*	8,135	132	6.14	8,248	60	4.78
- รวม	8,435	143	9.23	8,798	301	23.95

**ตารางที่ 4-3 ค่าเข้าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรและผู้ประกอบการมันสำปะหลัง
(กรณีประมูลซื้อมันเส้นและขายมันเส้นในประเทศ) (ต่อ)**

กรณีประมูลซื้อมันเส้นและ ขายมันเส้นในประเทศ	2548/49			2549/50		
	(บาท/ตัน)	(ล้านบาท)	%	(บาท/ตัน)	(ล้านบาท)	%
ผู้ประมูลซื้อมันเส้นและขายมันเส้นในประเทศ	1,524	138	40.17	2,945	297	23.61
ผู้ประมูลซื้อแป้งมันและขายแป้งมันในต่างประเทศ	-	-	-	7,053	235	18.67
	13,850	455	100.00	22,704	1,257	100.00

หมายเหตุ: * เป็นรายได้จากการขายมันเส้นแป้งมันในส่วนที่เกินอัตราแปรสภาพที่รัฐกำหนด

ที่มา: คำนวณโดยใช้ข้อมูลค่าใช้จ่ายตามโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังในแต่ละปีต้นทุนการแปรรูปของผู้ประกอบการที่ได้จากการสัมภาษณ์และงานวิจัยต่างๆ ราคาในประเทศ และ ราคา F.O.B. ของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังต่างๆ จากมูลนิธิสถาบันมันสำปะหลังแห่งประเทศไทย

สำหรับการระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของรัฐนั้น ผู้ที่ชนะประมูลได้รับประโยชน์ที่ค่อนข้างน่าพอใจ เพราะสามารถประมูลซื้อได้ในราคาที่ถูกลงและขายในตลาดภายในประเทศและต่างประเทศได้ในราคาที่สูง ทั้งนี้ ราคาตลาดในประเทศและต่างประเทศเป็นราคาเฉลี่ยนับตั้งแต่เดือนที่ประมูลซื้อได้ถึงเดือนตุลาคมก่อนที่ผลผลิตหัวมันสำปะหลังจะออกสู่ตลาดอีกครั้งในช่วงเดือนพฤศจิกายน โดยรวมพบว่า ราคาที่เอกชนประมูลซื้อได้นั้นต่ำกว่าราคาตลาดโดยเฉลี่ย เฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำผลิตภัณฑ์ไปขายในต่างประเทศจะสามารถขายได้ในราคาที่สูงกว่าตลาดในประเทศ

**ตารางที่ 4-4: ค่าเข้าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรและผู้ประกอบการมันสำปะหลัง
(กรณีประมูลซื้อมันเส้นและขายมันเส้นในต่างประเทศ)**

กรณีประมูลซื้อมันเส้นและ ขายมันเส้นในต่างประเทศ	2548/49			2549/50		
	(บาท/ตัน)	(ล้านบาท)		(บาท/ตัน)	(ล้านบาท)	
เกษตรกร	23	18	2.77	173	198	13.16
ผู้ประกอบการลานมัน:						
- ค่าจ้างแปรสภาพมันสำปะหลังสดเป็นมันเส้น	90	24	3.59	135	91	6.06
- รายได้จากการขายมันเส้นส่วนเกิน*	3,778	132	20.08	3,600	136	9.05
- รวม	3,868	156	23.67	3,735	227	15.11

⁴ ตัวอย่างเช่น มีการเสนอซื้อมันสำปะหลังเส้นที่ได้จากโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี2549/50 ปริมาณ 138,000 ตัน มีผู้เสนอซื้อรวม 11 ราย โดยที่บริษัทแสวงไทยบางปะกงเป็นผู้เสนอซื้อมันเส้นในราคาเฉลี่ยสูงสุดตันละ 3,600-4,375 บาท โดยที่ในขณะนั้น ราคา F.O.B. มันเส้นเฉลี่ยในเดือนที่ประมูลอยู่ที่ประมาณ ตันละ 188-190 เหรียญสหรัฐฯ หากคิดเป็นเงินบาทนับได้ว่ามีค่าสูงกว่าราคาประมูลอยู่พอสมควร

ตารางที่ 4-4: ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรและผู้ประกอบการมันสำปะหลัง
(กรณีประมูลซื้อมันเส้นและขายมันเส้นในต่างประเทศ) (ต่อ)

กรณีประมูลซื้อมันเส้นและ ขายมันเส้นในต่างประเทศ	2548/49			2549/50		
	(บาท/ตัน)	(ล้านบาท)		(บาท/ตัน)	(ล้านบาท)	
ผู้ประกอบการ โรงแปรงมันสำปะหลัง:						
- ค่าจ้างแปรงสภาพมันสำปะหลังสดเป็นแป้งมัน	300	11	1.62	550	241	16.05
- รายได้จากการขายแป้งมันส่วนเกิน*	8,135	21	3.21	8,248	60	4.00
- รวม	8,435	32	4.83	8,798	301	20.05
ผู้ประมูลซื้อมันเส้นและขายมันเส้นในต่างประเทศ	3,363	452	68.74	5,620	541	36.05
ผู้ประมูลซื้อแป้งมันและขายแป้งมันในต่างประเทศ	-	-	-	7,053	235	15.63
	15,689	658	100.00	25,379	1,502	100.00

หมายเหตุ: * เป็นรายได้จากการขายมันเส้นแป้งมันในส่วนที่เกินอัตราแปรงสภาพที่รัฐกำหนด

ที่มา: คำนวณโดยใช้ข้อมูลค่าใช้จ่ายตามโครงแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังในแต่ละปีต้นทุนการแปรงของผู้ประกอบการที่ได้จากการ
 สัมภาษณ์และงานวิจัยต่างๆ ราคาในประเทศและราคาF.O.B. ของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังต่างๆ จากมูลนิธิสถาบันมันสำปะหลังแห่ง
 ประเทศไทย

โดยสรุป ถึงแม้ว่าโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังมุ่งหวังที่จะช่วยให้เกษตรกรมีรายได้
 สูงขึ้น แต่ปรากฏว่าผลประโยชน์ส่วนใหญ่กลับไปกระจุกตัวอยู่ในมือของผู้ประกอบการเอกชนที่เข้าร่วม
 โครงการ ซึ่งนับได้ว่า ภาครัฐเกิดการระดมเงินการคลังจำนวนมากที่ไม่คุ้มค่าและไม่ตรงตาม
 เจตนารมณ์ที่ต้องการช่วยเหลือเกษตรกรเป็นหลัก ทั้งนี้ ผลประโยชน์ที่ประเมินได้ข้างต้นยังไม่นับรวม
 ความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ประกอบการเอกชนในทางทุจริต
 โครงการ ซึ่งเป็นไปได้ในรูปของการสวมสิทธิ์ของเกษตรกร การสวมสิทธิ์ของผู้ประกอบการที่ลักลอบ
 นำเข้าหัวมันสดจากประเทศเพื่อนบ้าน การชี้แจงพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกรที่สูงเกินความเป็นจริง เป็นต้น
 นอกจากนี้ การระบายสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเป็นอีกหนทางหนึ่งที่สร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจให้แก่
 ผู้ส่งออกและผู้ประกอบการภายในประเทศ ทั้งนี้ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ตั้งแต่กระบวนการคัดเลือก
 และประมูลซึ่งอาจก่อให้เกิดการวิ่งเต้นทางการเมืองเพื่อให้ได้รับคัดเลือกเป็นผู้ประมูลสินค้าได้ กรณีเช่นนี้
 เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเมืองอาจได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการรับสินบน หรือกรณีที่เกิดความร่วมมือระหว่าง
 เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ประมูลเพื่อให้ผู้เข้าร่วมประมูลชนะการประมูลในราคาต่ำกว่าที่ควรค่าควร
 แล้วเป็นการสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจในลักษณะที่ยากต่อการประเมินเป็นตัวและไม่มีหลักฐานยืนยันได้
 จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการหลายราย พบว่า การสวมสิทธิ์โดยการซื้อใบประทวนช่วยสร้างรายได้ส่วน
 เพิ่มให้แก่เกษตรกรที่ให้ความร่วมมือ เช่น 1,000 บาทต่อใบประทวน หรือ 100 - 200 บาทต่อตัน เป็นต้น
 ซึ่งถือว่าน่าพอใจเพราะเกษตรกรที่สมัครร่วมคิดไม่ต้องลงทุนลงแรงอะไรมากมาย

แม้ว่าโครงการรับจำนำช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ แต่หากเทียบกับต้นทุนค่าใช้จ่ายในการรับจำนำเฉลี่ยต่อตัน รัฐบาลต้องสูญเสียเงินงบประมาณค่อนข้างสูงในการดำเนินโครงการ ส่วนใหญ่เฉลี่ยต่อตันแล้วสูงกว่ารายได้ที่เกษตรกรขายได้ภายใต้กรอบการรับจำนำของรัฐ จึงเป็นที่น่าเป็นห่วงว่า ภาครัฐควรดำเนินโครงการรับจำนำต่อไปหรือไม่ ควรช่วยเหลือเกษตรกรในรูปของเงินส่วนต่างไปเลยหรือไม่ โดยที่รัฐไม่ต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับตัวสินค้า เพราะอาจก่อให้เกิดความรั่วไหลในกระบวนการได้ง่ายดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามหากพิจารณาโอกาสในแง่มุมต่างๆ ตลอดจนต้นทุนแฝงอื่นๆ มูลค่าความเสียหายที่เกิดแก่รัฐจะมีค่าสูงกว่าที่คำนวณได้ข้างต้น

4.3 ความสูญเสียประสิทธิภาพต่อระบบเศรษฐกิจ (economic loss)

มาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังโดยการรับจำนำหัวมันสำปะหลังของเกษตรกรถือเป็นเครื่องมือของรัฐบาลเพื่อใช้แทรกแซงกลไกราคา การรับจำนำในลักษณะที่รัฐบาลดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนั้นเปรียบเสมือนกับการประกันราคาขั้นต่ำให้กับผลผลิตของเกษตรกร แม้ว่าเบื้องต้นจะดำเนินการในรูปของการให้เงินกู้ยืมแก่เกษตรกร แต่โดยทั่วไปเกษตรกรไม่เกิดภาระหนี้สินใดๆ ทั้งสิ้น เพราะโครงการเปิดโอกาสให้เกษตรกรไม่ต้องกลับมาไถ่ถอนผลผลิตที่ตนเองนำมาจำนำคืนจากรัฐ

การศึกษานี้ ประเมินความสูญเสียประสิทธิภาพต่อระบบเศรษฐกิจ (economic loss) ของมาตรการแทรกแซงตลาดหัวมันสำปะหลัง โดยใช้ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานมันสำปะหลังต่อราคาที่คำนวณได้จากงานวิจัยในอดีต เช่น พาณี ปัทมวิภาค(2547) อัญชวีพร ก่อเกิด (2541) จิราวรรณ รักษายศ (2547) เป็นต้น เพื่อวัดปริมาณดุลยภาพ (equilibrium quantity) และราคาดุลยภาพ (equilibrium price) แทนการสร้างสมการอุปสงค์และอุปทานซึ่งมีความยุ่งยาก

ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 1 ผลกระทบสุทธิต่อสังคมหรือความสูญเสียประสิทธิภาพต่อระบบเศรษฐกิจเบื้องต้นสามารถวัดได้โดยคำนวณหาพื้นที่ในรูปที่ 4-1 ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

- ก) กรณีที่เกษตรกรนำผลผลิตมันสำปะหลังมาจำนำกับรัฐเต็มจำนวนปริมาณเป้าหมายรับจำนำ ค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจก่อนการหักรายได้จากการระบายสต็อกมันสำปะหลังจะมีค่าเท่ากับ $-(B+F+G+H+I)$
- ข) กรณีที่เกษตรกรนำผลผลิตมันสำปะหลังมาจำนำกับรัฐน้อยกว่าปริมาณเป้าหมายรับจำนำ ค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจก่อนการหักรายได้จากการระบายสต็อกมันสำปะหลังจะมีค่าเท่ากับ $-(B_1+F_1+G_1)$

หากพิจารณาโดยเริ่มต้นจากสูตรของการหาค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานต่อราคา ซึ่งแสดงได้ดังนี้

$$\begin{aligned}\text{ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา}(Ed) &= \frac{\text{ปริมาณสินค้าส่วนที่เปลี่ยนแปลง}}{\text{ราคาส่วนที่เปลี่ยนแปลง}} \times \frac{\text{ราคา}}{\text{ปริมาณสินค้า}} \\ &= \frac{Q_{2dd} - Q_1}{P_2 - P_1} \times \frac{P_1}{Q_1}\end{aligned}$$

$$\begin{aligned}\text{ค่าความยืดหยุ่นของอุปทานต่อราคา}(Es) &= \frac{\text{ปริมาณสินค้าส่วนที่เปลี่ยนแปลง}}{\text{ราคาส่วนที่เปลี่ยนแปลง}} \times \frac{\text{ราคา}}{\text{ปริมาณสินค้า}} \\ &= \frac{Q_{3ss} - Q_1}{P_2 - P_1} \times \frac{P_1}{Q_1}\end{aligned}$$

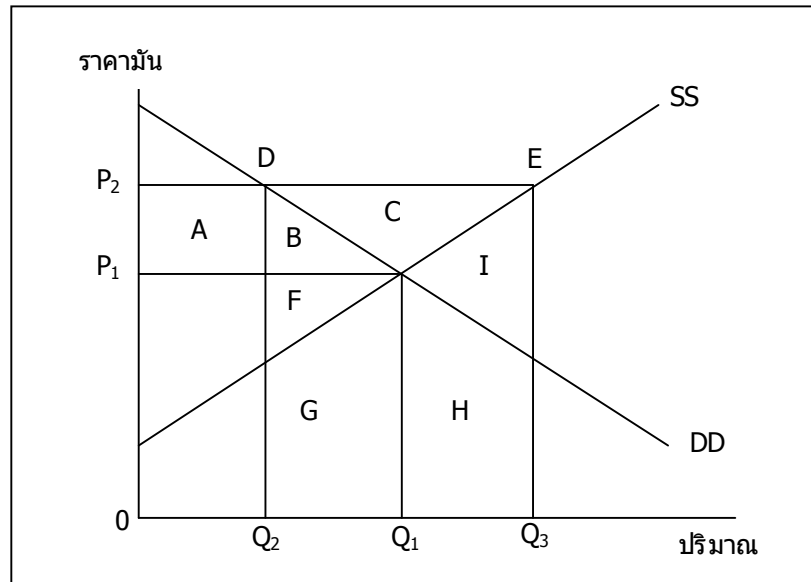
จากนั้นจึงแก้สมการทั้งสองพร้อมกันเพื่อหาค่า Q_1 (equilibrium quantity) และ P_1 (equilibrium price) ได้ดังนี้

$$\begin{aligned}Q_1 &= \frac{Ed * Q_{3ss} - Es * Q_{2dd}}{Ed - Es} \\ P_1 &= \frac{P_2}{1 + \{ (Q_{2dd} - Q_1) / Q_1 / Ed \}}\end{aligned}$$

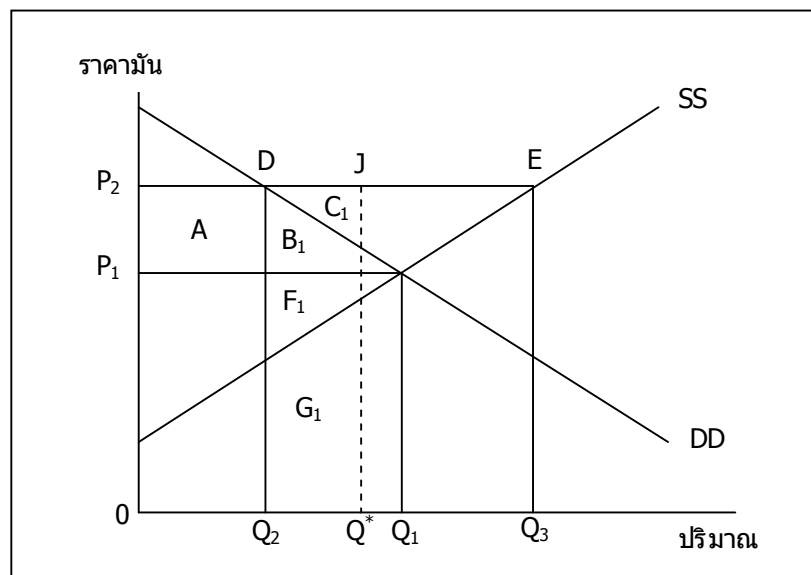
โดยที่ Q_{2dd} และ Q_{3ss} คือ ปริมาณห้วมันสำปะหลังนอกโครงการ และปริมาณผลผลิตห้วมันสำปะหลังทั้งหมด ตามลำดับ และ P_2 เป็นราคาเฉลี่ยระหว่างราคาตลาดกับราคารับจำนำถ่วงน้ำหนักด้วยสัดส่วนปริมาณผลผลิตในโครงการและนอกโครงการ

รูปที่ 4-1 การประเมินความสูญเสียประสิทธิภาพต่อระบบเศรษฐกิจด้วยแผนภาพ

กรณีที่ 1: ปริมาณรับจํานําจริง = ปริมาณเป้าหมายรับจํานํา



กรณีที่ 2: ปริมาณรับจํานําจริง < ปริมาณเป้าหมายรับจํานํา



ตารางที่ 4-5 และ 4-6 แสดงผลการคำนวณค่าความสูญเสียประสิทธิภาพต่อระบบเศรษฐกิจหรือผลกระทบสุทธิต่อสังคมสำหรับโครงการรับจำนำหัวมันสำปะหลังในปีการผลิต 2548/49 และ 2549/50 โดยใช้ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานมันสำปะหลังต่อราคา ณ ระดับต่างๆ ทั้งนี้ ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์มันสำปะหลังต่อราคาในงานวิจัยที่ผ่านมามีความแตกต่างกันพอสมควร โดยที่อุปสงค์ของมันสำปะหลังต่อราคาในการศึกษาบางชิ้นมีความยืดหยุ่นน้อย ($-1 < E_d < 0$) ในขณะที่งานวิจัยอีกหลายชิ้นแสดงให้เห็นว่าอุปสงค์มันสำปะหลังมีความยืดหยุ่นมาก ($E_d < -1$) สำหรับความยืดหยุ่นของอุปทานมันสำปะหลังไม่ค่อยแตกต่างกันมากในแต่ละการศึกษาส่วนใหญ่แสดงให้เห็นว่า อุปทานมันสำปะหลังมีความยืดหยุ่นน้อยเทียบกับความเปลี่ยนแปลงของราคา ด้วยเหตุที่มีค่าความยืดหยุ่นที่หลากหลาย ตารางทั้งสองดังกล่าวจึงแสดงผลการประเมินผลกระทบสุทธิต่อสังคมตามค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ที่ ระดับ -1.64 -1.42 และ -0.2 และแยกตามค่าความยืดหยุ่นของอุปทานที่ ระดับ 0.12 และ 0.28

โดยสรุป หากเกษตรกรนำหัวมันสดมาจำนำกับรัฐเต็มตามปริมาณเป้าหมายรับจำนำ โดยที่มีได้คำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการและรายได้จากการขายสต็อกมันสำปะหลัง คาดว่าโครงการแทรกแซงตลาดในปี 2548/49 และ 2549/50 จะสร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจหรือผลกระทบสุทธิต่อสังคมได้มากถึงประมาณ 5,270 – 6,590 ล้านบาท สำหรับการแทรกแซงปี 2548/49 (ตารางที่ 4-5) และ 4,508 – 6,354 ล้านบาทสำหรับการแทรกแซงปี 2549/50 (ตารางที่ 4-6) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานมันสำปะหลังต่อราคาหัวมันเป็นหลัก หากอุปสงค์และอุปทานมันสำปะหลังมีค่าความยืดหยุ่นน้อย จะสร้างผลเสียหายต่อสังคมน้อยกว่าเมื่อเทียบกับกรณีที่อุปสงค์และอุปทานของมันสำปะหลังมีความยืดหยุ่นต่อราคาสูง

อย่างไรก็ตาม จากการดำเนินโครงการรับจำนำหัวมันสำปะหลังในปี 2548/49 และ 2549/50 นั้น เกษตรกรที่นำหัวมันสดมาจำนำกับรัฐบาลคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเพียง ร้อยละ 16-18 เมื่อเทียบกับปริมาณเป้าหมายรับจำนำที่รัฐบาลได้ประกาศไว้ตอนต้นฤดู ฉะนั้น ในเมื่อปริมาณที่รับจำนำมิได้เกิดขึ้นเต็มจำนวน จึงจำเป็นต้องประเมินเสียใหม่ว่า ผลกระทบสุทธิต่อสังคมเปลี่ยนไปอย่างไร

โดยรวมแล้ว เนื่องจากหัวมันสดที่เข้าร่วมโครงการมีจำนวนน้อยกว่าปริมาณรับจำนำเป้าหมายมาก การดำเนินโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังในปี 2548/49 และ 2549/50 จึงไม่สร้างภาระทางการคลังให้กับรัฐบาลมากเท่ากับกรณีที่รัฐต้องรับจำนำหัวมันสดเต็มจำนวน โดยที่ผลกระทบสุทธิต่อสังคมมีค่าประมาณ 1,317 – 1,450 ล้านบาท สำหรับการแทรกแซงปี 2548/49 (ตารางที่ 4-5) และ 1,858 – 2,041 ล้านบาทในปี 2549/50 (ตารางที่ 4-6) ซึ่งเป็นภาระการคลังที่ต่ำกว่ากรณีที่ภาครัฐต้องรับจำนำเต็มจำนวนที่ประกาศไว้ นอกจากนี้ หากนำเอารายได้จากการระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมาคิดคำนวณร่วมกัน พบว่า หากรัฐสามารถระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังได้ในราคาที่สูงมากเมื่อเทียบกับราคารับจำนำ

จะช่วยลดความเสี่ยงต่อสังคมได้ค่อนข้างมาก ตัวอย่างเช่น สำหรับโครงการแทรกแซงปี 2549/50 รัฐบาลสามารถขายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังได้ในราคาที่สูงมาก โดยรวมจึงทำให้เกิดผลกระทบต่อสังคมในทางบวกภายหลังหักรายได้จากการระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังหลุดจำนำ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์มันสำปะหลังเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลสามารถรับรู้ผลกำไรจากการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง แต่มูลค่าของผลกำไรก็ไม่ได้อยู่ในระดับที่สูงมากนัก

4.4 สรุป

โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังผ่านการรับจำนำหัวมันสำปะหลังของเกษตรกร ในปี 2548/49 และ 2549/50 ได้สร้างภาระทางการคลังให้แก่รัฐจำนวนมากคิดเป็นมูลค่า 1.47 พันล้านบาท และ 2.01 พันล้านบาทตามลำดับ โดยที่ประมาณ ร้อยละ 76 – 77 ของภาระทั้งหมดเป็นค่าใช้จ่ายรับซื้อหัวมันสดจากเกษตรกร ส่วนที่เหลือเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ เช่น ค่าใช้จ่ายจ้างแปรสภาพ เก็บรักษา และบริหารจัดการต่างๆ

แม้มาตรการแทรกแซงข้างต้นจะมีจุดประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรเป็นหลักแต่ในทางปฏิบัติพบว่า ผลประโยชน์ตกแก่เกษตรกรจำนวนน้อยราย เมื่อเทียบกับจำนวนครัวเรือนเกษตรกรทั่วประเทศที่ปลูกมันสำปะหลังนอกจากนั้น รายได้ที่เกษตรกรได้รับจากการนำเอาหัวมันสำปะหลังมาจำนำกับรัฐก็สูงกว่าราคาตลาดไม่มากเท่าไรนัก แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการดำเนินโครงการก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจจำนวนมาก ซึ่งผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่กับผู้ประกอบการเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ เช่น ลานมัน โรงแปรรูปมันสำปะหลัง และผู้ส่งออก ในขณะที่เกษตรกรซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังได้รับผลตอบแทนสูงกว่าปกติคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก ซึ่งคาดว่าไม่เกิน ร้อยละ 16 ของมูลค่าค่าเช่าทางเศรษฐกิจทั้งหมดในปีการแทรกแซง 2549/50

นอกจากนั้น หากประเมินค่าความสูญเสียประสิทธิภาพต่อระบบเศรษฐกิจจากการดำเนินโครงการรับจำนำหัวมันสดจากเกษตรกร ก็พบว่า โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี 2548/49 และ 2549/50 ก่อผลกระทบต่อสังคมคิดเป็นมูลค่าพันกว่าล้านบาทซึ่งนับว่าเป็นความสูญเสียเปล่าที่เกิดขึ้นโดยที่ไม่มีผู้ได้รับทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค ทั้งนี้ การดำเนินโครงการในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลไม่สามารถระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังหลุดจำนำได้ในระดับราคาที่สูงเพียงพอเช่นในปีการแทรกแซง 2548/49 แต่ในปีการแทรกแซง 2549/50 รัฐบาลสามารถขายสต็อกมันสำปะหลังได้ในราคาที่ดีพอควร จึงทำให้ผลกำไรที่เกิดขึ้นครอบคลุมต้นทุนค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ

ตารางที่ 4-5 ค่าความสูญเสียประสิทธิภาพต่อระบบเศรษฐกิจ (economic loss) สำหรับการแทรกแซงปี 2548/49

ปี 2548/49	ความยืดหยุ่นของอุปทานมันสำปะหลังต่อราคาเท่ากับ 0.12			ความยืดหยุ่นของอุปทานมันสำปะหลังต่อราคาเท่ากับ 0.28		
	ความยืดหยุ่นของอุปสงค์มันสำปะหลังต่อราคา			ความยืดหยุ่นของอุปสงค์มันสำปะหลังต่อราคา		
	-1.64	-1.42	-0.20	-1.64	-1.42	-0.20
กรณีปริมาณการรับจำนำจริง = ปริมาณเป้าหมายรับจำนำ						
1. ปริมาณดุลยภาพ (Q1: ล้านตัน)	16.60	16.55	15.05	16.21	16.12	14.02
2. ราคาดุลยภาพ (P1: บาท/ตัน)	1,209.34	1,183.17	692.39	1,220.13	1,196.77	809.44
3. ส่วนเกินผู้บริโภค (ΔCS : ล้านบาท)	-2,947.20	-3,314.78	-9,763.36	-2,755.73	-3,073.85	-7,870.18
4. ส่วนเกินผู้ผลิต (ΔPS : ล้านบาท)	3,463.60	3,896.61	11,572.14	3,245.17	3,621.67	9,386.33
5. ภาระทางการคลังของรัฐบาล (ΔG : ล้านบาท)	-7,079.52	-7,079.52	-7,079.52	-7,079.52	-7,079.52	-7,079.52
6. ผลกระทบสุทธิต่อสังคม (DWL: ล้านบาท)	-6,563.12	-6,497.68	-5,270.73	-6,590.09	-6,531.69	-5,563.37
กรณีปริมาณการรับจำนำจริง < ปริมาณเป้าหมายรับจำนำ						
7. ปริมาณการรับจำนำจริง (Q*: ล้านตัน)	0.87	0.87	0.87	0.87	0.87	0.87
8. ราคา ณ ปริมาณการรับจำนำจริง (P*: บาท/ตัน)	1,359.71	1,351.10	1,054.13	1,359.71	1,351.10	1,054.13
9. ภาระทางการคลังของรัฐบาล ($\Delta G = \Delta G1 + \Delta G2$)	-1,474.50	-1,474.50	-1,474.50	-1,474.50	-1,474.50	-1,474.50
9.1 เงินให้กู้ยืมตามโครงการ ($\Delta G1$)	-1,147.40	-1,147.40	-1,147.40	-1,147.40	-1,147.40	-1,147.40
9.2 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ ($\Delta G2$)	-327.10	-327.10	-327.10	-327.10	-327.10	-327.10
10. ผลกระทบสุทธิต่อสังคม (DWL: ล้านบาท)	-1,450.06	-1,446.31	-1,317.13	-1,450.06	-1,446.31	-1,317.13
11. รายได้เฉลี่ยจากการระบายสินค้าตามรายงานขององค์การคลังสินค้า	1,220.27	1,220.27	1,220.27	1,220.27	1,220.27	1,220.27
12. ผลกระทบสุทธิต่อสังคมภายหลังหักรายได้จากการขาย (ล้านบาท)	-229.79	-226.04	-96.86	-229.79	-226.04	-96.86

ที่มา: จากการคำนวณ

ตารางที่ 4-6 ค่าความสูญเสียประสิทธิภาพต่อระบบเศรษฐกิจ (economic loss) สำหรับการแทรกแซงปี 2549/50

ปี 2549/50	ความยืดหยุ่นของอุปทานมันสำปะหลังต่อราคาเท่ากับ 0.12			ความยืดหยุ่นของอุปทานมันสำปะหลังต่อราคาเท่ากับ 0.28		
	ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์มันสำปะหลังต่อราคา			ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์มันสำปะหลังต่อราคา		
	-1.64	-1.42	-0.20	-1.64	-1.42	-0.20
กรณีปริมาณการรับจำนำจริง = ปริมาณเป้าหมายรับจำนำ						
1. ปริมาณดุลยภาพ (Q1: ด้านต้น)	22.07	22.00	19.75	21.50	21.35	18.20
2. ราคาดุลยภาพ (P1: บาท/ตัน)	1,056.28	1,030.96	574.12	1,066.23	1,043.46	675.33
3. ส่วนเกินผู้บริโภค (ΔCS : ล้านบาท)	-3,780.65	-4,242.54	-11,943.21	-3,540.17	-3,940.93	-9,726.92
4. ส่วนเกินผู้ผลิต (ΔPS : ล้านบาท)	4,543.75	5,100.61	14,514.44	4,265.96	4,752.12	11,918.61
5. ภาระทางการคลังของรัฐบาล (ΔG : ล้านบาท)	-7,079.52	-7,079.52	-7,079.52	-7,079.52	-7,079.52	-7,079.52
6. ผลกระทบสุทธิต่อสังคม (DWL: ล้านบาท)	-6,316.42	-6,221.45	-4,508.29	-6,353.73	-6,268.33	-4,887.83
กรณีปริมาณการรับจำนำจริง < ปริมาณเป้าหมายรับจำนำ						
7. ปริมาณการรับจำนำจริง (Q*: ด้านต้น)	1.24	1.24	1.24	1.24	1.24	1.24
8. ราคา ณ ปริมาณการรับจำนำจริง (P*: บาท/ตัน)	1,204.01	1,195.51	909.81	1,204.01	1,195.51	909.81
9. ภาระทางการคลังของรัฐบาล ($\Delta G = \Delta G1 + \Delta G2$)	-2,075.77	-2,075.77	-2,075.77	-2,075.77	-2,075.77	-2,075.77
9.1 เงินให้กู้ยืมตามโครงการ ($\Delta G1$)	-1,580.91	-1,580.91	-1,580.91	-1,580.91	-1,580.91	-1,580.91
9.2 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ ($\Delta G2$)	-494.86	-494.86	-494.86	-494.86	-494.86	-494.86
10. ผลกระทบสุทธิต่อสังคม (DWL: ล้านบาท)	-2,041.11	-2,035.83	-1,858.27	-2,041.11	-2,035.83	-1,858.27
11. รายได้เฉลี่ยจากการระบายสินค้าตามรายงานขององค์การคลังสินค้า	2,044.05	2,044.05	2,044.05	2,044.05	2,044.05	2,044.05
12. ผลกระทบสุทธิต่อสังคมภายหลังหักรายได้จากการขาย (ล้านบาท)	2.94	8.22	185.78	2.94	8.22	185.78

ที่มา: จากการคำนวณ

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

แม้ว่าที่ผ่านมาภาครัฐมีเจตนารมณ์เริ่มต้นที่ดีในการกำหนดนโยบายและออกมาตรการต่างๆ เพื่อยกระดับศักยภาพของเกษตรกรและคุณภาพของมันสำปะหลังไทย รวมถึงช่วยเหลือเกษตรกร โดยเฉพาะในภาวะที่ราคามันสำปะหลังตกต่ำ แต่มิได้หมายความว่า ทุกมาตรการที่รัฐนำมาใช้ช่วย แก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพนัก ดังจะเห็นได้จากการดำเนิน โครงการแทรกแซงตลาด มันสำปะหลังผ่านการรับจำนำห้วงมันสดจากเกษตรกรในหลายๆ ปีที่ผ่านมา ถือได้ว่าเป็นเพียง การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ช่วงที่ราคาคต่ำ มักจะพบเห็นเกษตรกรรวมตัวกันมากขึ้น เพื่อเรียกร้องและกดดันให้รัฐบาลเข้าช่วยเหลือ ซึ่งก็ได้ผลจริง มีการดำเนินมาตรการรับจำนำเป็น ประจำเกือบทุกปี ทั้งๆ ที่บางปีรัฐบาลไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินมาตรการเช่นนั้น เพราะราคา ในตลาดโลกมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นอยู่แล้ว

นอกจากรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณหลายพันล้านบาท ในแต่ละปีเพื่อรับจำนำ ห้วงมันสำปะหลังจากเกษตรกรและเสียดำใช้จ่ายในการแปรสภาพและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่างๆ ให้แก่ทั้งผู้ประกอบการลานมันและโรงแป่งมัน รวมถึงหน่วยงานของรัฐ เช่น อคส และ ธ.ก.ส. แล้วนั้น โครงการแทรกแซงตลาดห้วงมันสำปะหลังยังได้สร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจในจำนวน ที่สูงมาก โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐเก็บสต็อกสินค้าไว้นานจนกระทั่งสินค้าเสื่อมคุณภาพ และไม่สามารถ ระบายสต็อกสินค้าได้ ณ ระดับราคาที่สูงเพียงพอ ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวมได้

ผลการประเมินในรายงานนี้ชี้ให้เห็นว่า มาตรการรับจำนำห้วงมันสดนี้ มิได้ส่งผลดีต่อ เกษตรกรและเศรษฐกิจส่วนรวมเท่าใดนัก กล่าวคือ มีเกษตรกรเพียงบางกลุ่มเท่านั้น ที่ได้รับประโยชน์ จากการเข้าร่วมโครงการ แม้ว่าจะเข้าร่วมโครงการได้ แต่รายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการจำนำก็มีได้สูงมากถ้า เมื่อเทียบกับต้นทุนค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องสูญเสียไปนอกจากนั้น โครงการแทรกแซงนี้ยังได้สร้างค่าเช่า ทางเศรษฐกิจมูลค่ารวมกันหลายพันล้านบาทให้แก่ผู้ประกอบการกลุ่มต่าง ๆ เช่น ผู้ประกอบการ ลานมัน โรงแป่งมันสำปะหลัง และผู้ประมูลซื้อสินค้าในคลังของรัฐ อีกทั้งนำไปสู่การพัฒนา กระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและการทุจริตคอร์รัปชันรูปแบบใหม่ๆ ที่ก่อผลเสียต่อ เศรษฐกิจส่วนรวมและยังบิดเบือนกลไกตลาด ทำให้ไม่เกิดการพัฒนาศักยภาพมันสำปะหลังเท่าที่ควร

ฉะนั้น ภาครัฐควรจะดำเนินนโยบายและมาตรการในอนาคตเพื่อลดปัญหาที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่

(ก) ภาระการคลังของรัฐบาลจากการดำเนินโครงการรับจำนำหัวมันสำปะหลังสดโดยที่มีเกษตรกรเพียงบางกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากผลตอบแทนที่เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย แต่กลับสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่สูงเกินความเหมาะสมให้แก่ผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการ

(ข) การทุจริตโครงการที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างเกษตรกร ผู้ประกอบการโรงมันและลานมัน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจร่วมมือกันในธุรกรรมที่ต่อไปในทางทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การสวมสิทธิ์ของเกษตรกร การบีบบังคับให้เกษตรกรต้องขายนอกโครงการหรือขายในโครงการได้เพียงบางส่วน การลักลอบนำเอาสต็อกมันสำปะหลังไปขายในตลาดแล้วค่อยหากลับมาคืนภายหลัง การลักลอบนำเข้ามันสำปะหลังจากประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น

(ค) ความบิดเบือนของกลไกตลาดมันสำปะหลัง ซึ่งกระตุ้นให้ผู้ประกอบการมันสำปะหลังหวังหาประโยชน์จากโครงการแทรกแซงตลาดมากกว่าที่จะพึ่งตนเองในการสร้างตลาดและพัฒนาศักยภาพในการแข่งขัน เพราะโครงการแทรกแซงเปรียบเสมือนเป็นการสร้างรายได้ให้กับผู้ประกอบการโดยที่ไม่ต้องลงทุนลงแรงอะไรมาก

(ง) ความกังวลของเกษตรกรในเรื่องของความผันผวนของราคาหัวมันสดในแต่ละฤดูกาลเก็บเกี่ยวและคุณภาพเชื้อแป้ง จึงทำให้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังเร่งขูดหัวมันสดออกมาขายในช่วงเวลาเดียวกัน ซึ่งส่งผลให้ราคาหัวมันสดที่เกษตรกรจะขายได้ตกต่ำลงนอกจากนั้น เนื่องจากผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยส่วนใหญ่ส่งออกไปขายต่างประเทศ จึงทำให้ผู้ผลิตมีความอ่อนไหวต่อความผันผวนของราคามันสำปะหลังในตลาดโลก และมักกระจุกตัวอยู่ในตลาดใหญ่ๆ เพียง 2-3 ตลาดเท่านั้น

(จ) ปัญหาในเชิงคุณภาพของมันสำปะหลังที่ให้ผลผลิตไม่ดี มีเปอร์เซ็นต์เชื้อแป้งต่ำ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรถูกกดราคา แม้ว่ามันสำปะหลังเป็นพืชไร่ที่ปลูกง่ายไม่ต้องดูแลมาก แต่ก็เกษตรกรก็จำเป็นต้องปรับปรุงพื้นที่เพาะปลูกให้มีความอุดมสมบูรณ์ เพื่อให้เกิดผลผลิตต่อไร่ที่สูงขึ้น นอกจากเรื่องความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่เพาะปลูกแล้ว การเร่งขูดหัวมันที่ยังไม่ถึงอายุเก็บเกี่ยวทำให้หัวมันที่ออกสู่ตลาดมีขนาดเล็กและเปอร์เซ็นต์แป้งต่ำด้วย

(ฉ) การขาดแคลนข้อมูลเกษตรกร เช่น พื้นที่เพาะปลูก ปริมาณผลผลิต เป็นต้น เพื่อแก้ไขปัญหาทั้งสามประการข้างต้นรัฐควรทบทวนบทบาทของตนเองและกำหนดมาตรการใหม่ที่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาตลาดและลดความบิดเบือน

ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การพัฒนาตลาดมันสำปะหลังคือ

(ก) การยกเลิกโครงการรับจำนำหัวมันสำปะหลังซึ่งสร้างผลตอบแทนให้แก่เกษตรกรในวงจำกัดเท่านั้น ในขณะที่สร้างผลกำไรให้แก่ผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม การยกเลิกโครงการรับจำนำที่มีมาช้านานและเกษตรกรรู้สึกเคยชินกับความช่วยเหลือ

ในลักษณะดังกล่าว คงไม่สามารถทำได้ทันที แต่รัฐบาลจำเป็นต้องวางกรอบนโยบายและแสดงเจตจำนงที่ชัดเจนว่าต่อไปในภายภาคหน้าเกษตรกรต้องพึ่งตนเองเป็นหลัก และรัฐจะไม่สามารถดำเนินการรับจำนำต่อไปในอนาคตอันใกล้นี้ ในขณะเดียวกัน หากรัฐต้องการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างทั่วถึงพร้อมกับพึ่งพิงวิธีที่ไม่ฝืนกลไกตลาดในระยะยาว รัฐน่าจะนำเอาเครื่องมือทางการเงินที่เรียกว่า Put Option มาปรับใช้กับเกษตรกร โดยที่เครื่องมือทางการเงินดังกล่าวจะช่วยลดความเสี่ยงด้านราคาของเกษตรกรลง กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่รับประกันความเสี่ยงโดยขายประกันความเสี่ยงให้แก่เกษตรกร ทั้งนี้จะมีสัญญาระหว่างกันโดยมีหัวมันสำปะหลังเป็นสินค้าอ้างอิงและไม่ต้องนำเอาหัวมันสดมาขายหรือจำนำ แนวทางดังกล่าวจะช่วยประกันความเสี่ยง ในกรณีที่ราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงตกลงไปต่ำกว่าราคาประกันที่ระบุในสัญญา

กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการประกันราคาขั้นต่ำให้แก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประกันความเสี่ยงด้านราคานี้ วิธีการดังกล่าวเป็นแนวทางที่รัฐบาลขายสิทธิที่จะขายหัวมันสำปะหลังสดให้แก่เกษตรกรก่อนที่เกษตรกรจะเริ่มทำการเพาะปลูก โดยสิทธิดังกล่าวจะเกิดประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างมากหากราคาหัวมันสดตกต่ำมากในอนาคตเมื่อถึงฤดูกาลเก็บเกี่ยว ถ้าหากเป็นเช่นนั้นจริงรัฐก็จะเป็นผู้จ่ายส่วนต่างระหว่างราคาประกันขั้นต่ำกับราคาตลาด(ราคาอ้างอิงที่คำนวณขึ้น) ให้แก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ โดยรวมแล้วเครื่องมือดังกล่าวเปรียบเสมือนเป็นการป้องกันความเสี่ยงด้านราคา(downside risk) ให้แก่เกษตรกร ทั้งนี้ ราคาประกันขั้นต่ำไม่ควรตั้งสูงจนเกินไป แต่ควรจะต้องสูงกว่าต้นทุนการผลิตโดยเฉลี่ยของเกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรสามารถอยู่ได้ ในขณะเดียวกันหากต้องกันผลักดันให้เกษตรกรหันมาใช้ระบบประกันความเสี่ยงแทนการรับจำนำ รัฐก็ไม่ควรตั้งราคารับจำนำให้สูงกว่าราคาประกันขั้นต่ำ

ข้อดีที่สำคัญของการประกันความเสี่ยงด้านราคา คือ(1) รัฐจะจ่ายเฉพาะส่วนต่างระหว่างราคาประกันขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในวันที่สัญญาซื้อขายราคาตลาดในช่วงที่มีการใช้สิทธิตามสัญญา ถ้าหากรัฐบาลใช้นโยบายประกันความเสี่ยงนี้ ครอบคลุมเกษตรกรผู้ผลิตมันสำปะหลังทั้งหมด อาจจะสร้างภาระทางการคลังจำนวนมากในอนาคต หากราคาหัวมันสดตกต่ำกว่าที่คาดไว้ แม้ว่าโดยรวมมาตรการประกันความเสี่ยงด้านราคาอาจไม่ช่วยลดภาระทางการคลังโดยรวมได้ แต่ก็ช่วยให้ผลประโยชน์ไม่กระจุกตัวอยู่กับเกษตรกรเพียงบางกลุ่มเท่านั้น อย่างเช่นที่เกิดขึ้นกับโครงการรับจำนำ(2) ภาครัฐไม่ต้องเข้าไปมีบทบาทเป็นผู้ค้าเอง เพราะรัฐจะไม่มีหน้าที่ในการรับมอบและส่งมอบผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ซึ่งช่วยลดต้นทุนการดำเนินงานในหลายขั้นตอน รวมทั้งลดโอกาสในการทุจริตโครงการในเกือบทุกระดับชั้น และยังช่วยส่งเสริมให้มีการพัฒนาตลาดให้กลับมาเดินอีกครั้งหนึ่ง(3) ผลประโยชน์ตกอยู่กับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรวมทั้งช่วยลดความกังวลของเกษตรกรในเรื่องความผันผวนของราคา เพราะรัฐทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็น

บริษัทประกันความเสี่ยงเมื่อราคาคต่ำอย่างไรก็ดี การดำเนินโครงการประกันความเสี่ยงด้านราคาดังนี้ก็มีข้อจำกัดมากพอควร ภาครัฐจำเป็นต้องสร้างระบบการตรวจสอบและติดตามที่มีประสิทธิภาพ เพราะมิเช่นนั้นจะก่อให้เกิดการรั่วไหลของงบประมาณในระดับเกษตรกรที่มีพฤติกรรมฉ้อฉลแจ้งข้อมูลเท็จ เป็นต้น

ในระหว่างที่ศึกษาวิจัยโครงการวิจัยนี้ รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการช่วยเหลือเกษตรกรจากเดิมที่ดำเนินโครงการรับจำนำหัวมันสด ไปสู่การดำเนินโครงการประกันรายได้ขั้นต่ำตามแนวทางข้างต้น ผลปรากฏว่า รัฐบาลอภิสิทธิ์สูญเสียงบประมาณน้อยลงมาก ในขณะที่ผลประโยชน์ตัวเงินตกกับเกษตรกรได้อย่างครอบคลุมมากกว่าโครงการรับจำนำในอดีต อย่างไรก็ตาม ภาครัฐสูญเสียเงินงบประมาณน้อยลง เป็นเพราะได้รับอานิสงส์จากราคามันสำปะหลังในตลาดปรับตัวสูงขึ้นในช่วงที่ผ่านมาตามภาวะความต้องการของตลาดโลก เพราะแหล่งเพาะปลูกมันสำปะหลังและพืชทดแทนสำคัญหลายแห่งต้องประสบปัญหาภัยธรรมชาติ นอกจากนี้ เนื่องจากโครงการประกันรายได้นี้อยู่ในช่วงเริ่มต้นของการพัฒนา รัฐจึงยังมิได้คิดค่าเบี้ยประกันจากเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ เบื้องต้นนี้เป็นเรื่องที่ยอมรับได้เพราะแนวทางการประกันรายได้ขั้นต่ำนี้เป็นเรื่องใหม่มากสำหรับเกษตรกรที่เคยชินกับการรับจำนำในอดีต

อย่างไรก็ดี หากจะให้โครงการประกันรายได้นี้มีความยั่งยืนในระยะยาวและสอดคล้องกับพฤติกรรมของเกษตรกร รัฐจำเป็นต้องปรับแนวทางการดำเนินโครงการหลายด้าน เช่น การกำหนดช่วงเวลาก่อนที่รัฐจะเริ่มบังคับใช้การคิดคำนวณค่าเบี้ยประกันจากเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อให้เกษตรกรเตรียมพร้อมและตระหนักถึงความเสี่ยง รวมทั้งช่วยลดภาระการคลังในกรณีที่ราคาลดต่ำลงมากกว่าราคาประกันขั้นต่ำที่กำหนดในสัญญา เป็นต้น

นอกจากนี้ การปรับปรุงแนวทางการดำเนินขั้นตอนต่างๆ ยังคงมีความสำคัญอยู่ กล่าวคือ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องควรเร่งปรับปรุงระบบการจดทะเบียนเกษตรกรให้มีความถูกต้องและรัดกุมยิ่งขึ้น เนื่องจากเกษตรกรหลายครัวเรือนปลูกพืชหลากหลายชนิด จำเป็นต้องระมัดระวังในรายละเอียดต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องพื้นที่ที่มีกรรมสิทธิ์ การคำนวณผลผลิตต่อไร่ ตลอดจนเร่งประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรมีความเข้าใจในโครงการประกันรายได้ให้มากขึ้น

(ข) การสนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบจำนำหัวมันสดในดิน เพื่อชะลอการขุดหัวมันไม่ให้หัวมันออกมาสู่ตลาดในคราวเดียวกัน โดยเฉพาะในช่วงต้นฤดู ซึ่งจะช่วยลดแรงกดดันต่อราคาหัวมันสดในช่วงฤดูได้ นอกจากนี้ ยังช่วยลดต้นทุนคลังสินค้าจากการเก็บสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในโกดังหรือคลังสินค้า ทั้งนี้ หากมีการพัฒนาระบบจำนำหัวมันสดในดินจริง จำเป็นต้องมีระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

(ค) การพัฒนาระบบฐานข้อมูลเกษตรกรและฐานข้อมูลการผลิตอย่างเป็นระบบและมีการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ ซึ่งอาจกระทำได้โดยใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์

ระบบฐานข้อมูลที่ดีจะช่วยให้การพัฒนาลาดและการวางแผนในระยะยาวมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นประโยชน์อย่างมากสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในกรณีที่รัฐยังคงดำเนินโครงการรับจำนำหัวมันสด และ ในกรณีที่รัฐหันมาใช้ระบบประกันความเสี่ยงด้านราคา โดยรวมแล้ว การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและการตรวจสอบข้อมูลของเกษตรกรจะช่วยทำให้การรวมสิทธิ์ของเกษตรกรและผู้ประกอบการกระทำได้อย่างมากขึ้น

(ง) เนื่องจากเกษตรกรไทยยังขาดแคลนการพัฒนาศักยภาพการผลิต ลดต้นทุนการผลิต และยกระดับคุณภาพของมันสำปะหลังที่ผ่านมาส่วนใหญ่มักเน้นที่การเพิ่มผลผลิตซึ่งทำให้เกิดอุปทานส่วนเกินในตลาดจำนวนมากและส่งผลกระทบต่อระดับราคา ฉะนั้น รัฐจึงควรผลักดันให้ภาคเกษตรมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เป็นประโยชน์ให้แก่เกษตรกรในการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และหันมาใช้ท่อนพันธุ์มันสำปะหลังที่ดีและวิธีการเพาะปลูกที่เพิ่มเปอร์เซ็นต์เชื้อแป้งให้มากขึ้น รวมทั้งให้ความรู้แก่เกษตรกรในการวางแผนการเพาะปลูกในพืชเกษตรที่สร้างมูลค่าอื่นนอกจากนั้น ในช่วง 1-2 ปีที่ผ่านมา เกิดปัญหาการระบาดของเพลี้ยแป้งในมันสำปะหลัง ซึ่งทำให้แหล่งเพาะปลูกมันสำปะหลังหลักๆ หลายแห่งได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมากกล่าวคือ ผลผลิตต่อไร่ลดลงอย่างมาก ภาครัฐควรร่วมมือกับเกษตรกรและภาคเอกชนอย่างจริงจังในการให้คำแนะนำและกำหนดแนวทางเพื่อช่วยแก้ไขการระบาดของเพลี้ยแป้งตัวอย่างเช่น ในกรณีที่เกษตรกรจำเป็นต้องพักดินและไถพรวนตากดินเพื่อตัดวงจรการระบาดของ โรค รัฐควรมีมาตรการเสริมเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นเกษตรกรจะขาดรายได้ นอกจากนี้ การแก้ปัญหาโดยการนำท่อนพันธุ์ที่ผ่านการแช่สารเคมี รัฐจำเป็นต้องผลักดันให้เกษตรกรร่วมมือกันใช้ท่อนพันธุ์ดังกล่าว เพราะหากมีเกษตรกรเพียงส่วนน้อยที่ให้ความร่วมมือ ก็ไม่สามารถที่จะตัดวงจรการระบาดของเพลี้ยแป้งได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก

(จ) การส่งเสริมการใช้มันสำปะหลังในอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่สร้างมูลค่าเพิ่ม ในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา วิกฤตน้ำมันนับเป็นเหตุผลทางเศรษฐกิจประการหนึ่งที่ช่วยกระตุ้นให้หลายฝ่ายพยายามหาแหล่งพลังงานทางเลือกเพื่อทดแทนความต้องการใช้น้ำมันเบนซินการผลิตเอทานอลเพื่อป้อนอุตสาหกรรมผลิตแก๊สโซฮอล์นับเป็นแนวทางหนึ่งที่เป็นไปได้ มีการศึกษาหลายชิ้น โดยเฉพาะงานวิจัยของ กลัณรงค์ ศรีรอดและคณะผู้วิจัย(2544) ได้ชี้ให้เห็นว่ามันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบที่เหมาะสมในการผลิตเอทานอล เพราะมีปริมาณเชื้อแป้งที่ค่อนข้างสูง พื้นที่ในหลายเขตพื้นที่ของประเทศเหมาะสมกับการเพาะปลูกมันสำปะหลัง แต่เกษตรกรจำเป็นต้องหันมาปรับปรุงความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่เพาะปลูก และให้ความสำคัญกับพันธุ์มันสำปะหลังที่ทนต่อสภาพภูมิอากาศ และให้เปอร์เซ็นต์เชื้อแป้งสูง การพัฒนาพลังงานทางเลือกนี้ยังจะช่วยให้เกิดความต้องการใช้มันสำปะหลัง ซึ่งแน่นอนทำให้ราคาหัวมันมีเสถียรภาพมากขึ้นกว่าเดิม เพราะมีอุปสงค์รองรับ

บรรณานุกรม

- กรมสอบสวนคดีพิเศษ. 2552. ดีเอสไอหมายเรียกจนท.รัฐ-เจ้าของลานมันจังหวัดลพบุรีเอี่ยวทุจริต 600 ล้านบาท. (http://www.dsi.go.th/dsi/news_index.jsp?id=1947). วันที่ 21 สิงหาคม 2552.
- กรมสอบสวนคดีพิเศษ. 2552. ดีเอสไอหมายเรียกจนท.รัฐ-เจ้าของลานมันจังหวัดอุบลราชธานี. (http://www.dsi.go.th/dsi/news_index.jsp?id=1950). วันที่ 27 สิงหาคม 2552.
- กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. 2552. ดีเอสไอไต่จับทุจริตแทรกแซง. (<http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/politics/20090531/46992/>).
- กล้าณรงค์ ศรีรอด, เจริญศักดิ์ โรจนฤทธิ์ พิเศษวิจารย์ วิชาญกิจ, เอ็จ โรบล, พิพัฒน์ วีระถาวร และ เกื้อกุล ปิยะจอมขวัญ 2544. การศึกษาสถานภาพของวัตถุดิบที่นำมาใช้ในอุตสาหกรรมการผลิต แก๊สโซฮอล์. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
- คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร. 2550. สรุปผลการประชุม คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร 2547-2550. กรมการค้าภายใน.
- คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์. 2545. มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาราคามันสำปะหลังอย่างยั่งยืน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- จิราวรรณ รักษายศ. 2547. ปัจจัยที่กำหนดพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังในประเทศไทยวิทยานิพนธ์ เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ฐานเศรษฐกิจ. 2547. เปิดด้านมืด นโยบายแทรกแซงสินค้าเกษตร. วันที่ 20 ธันวาคม 2547.
- ฐานเศรษฐกิจ. 2552. ลือสะพัด! มันเส้นล่องหนโกดังกลาง 43 โรงแปรงมันขาดสภาพคล่องหนัก วัยรัฐยื้อจ่ายค่าแปรรูป 2,000 ล้านบาท. ฉบับที่ 2451, 9 สิงหาคม – 12 สิงหาคม 2552.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2543. ผลกระทบต่อการส่งออกมันสำปะหลังไทยจากการปฏิรูปนโยบาย เกษตรร่วม (CAP Reform) ในสหภาพยุโรป.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. 2543. การประเมินผลกระทบนโยบายแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี 2539/40. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. 2550. อุตสาหกรรมมันสำปะหลัง: แนวโน้มตลาดและการแทรกแซงของรัฐ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- ปิยะนุช เทือกเทพ. 2551. การศึกษาการตอบสนองอุปทานมันสำปะหลังเพื่อผลิตเอทานอล. วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยขอนแก่น

- บุญยง สิงห์ประยูร. 2549. การวิเคราะห์การตอบสนองของอุปทานหัวมันสดและความเคลื่อนไหวของราคาหัวมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์ วิทยานิพนธ์เสนอต่อ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- พานิ ปัทมวิภาค. 2547. การวิเคราะห์อุปสงค์และอุปทานมันสำปะหลัง. สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- วิจารณ์ วิชชุกิจ. 2550. เทคนิคการเพิ่มผลผลิตมันสำปะหลังต่อไร่. ภาควิชาพืชไร่นา คณะเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย 2549. รายงานการประชุม คณะอนุกรรมการแปรงมันสำปะหลัง ครั้งที่ 7/2548-2549.
- สำนักงาน ป.ป.ช. 2551. นโยบายและมาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง เอกสารประกอบการสัมมนาปัญหาการทุจริตเกี่ยวกับการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร ชุดที่ 2. สำนักป้องกันการทุจริตภาคการเมือง.
- สุชาติณี เจริญขวา. 2552. การส่งออกมันเส้นของไทยไปประเทศจีน: ปัจจัยที่มีผลต่ออุปสงค์การส่งออกและการปรับตัวของเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง. วิทยานิพนธ์เสนอต่อ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- องค์การคลังสินค้า 2548. รายละเอียดงบประมาณโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี 2547/48.
- องค์การคลังสินค้า 2549. คู่มือการปฏิบัติงาน โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี 2548/49. โดยสำนักบริหารงานตามนโยบายรัฐ ส่วนงานกลาง.
- องค์การคลังสินค้า 2549. รายละเอียดงบประมาณโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี 2551/52.
- องค์การคลังสินค้า 2552. รายละเอียดงบประมาณโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี 2546/47 - ปี 2549/50.
- อัญชรีพร ก่อเกิด. 2541. การศึกษาความต้องการใช้แปรงมันสำปะหลังในอุตสาหกรรมปลายน้ำภายในประเทศ. วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- อัมมาร สยามวาลา และคณะ. 2535. มันสำปะหลัง: ภาพในสิบปีข้างหน้า. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1

สรุปผลการประชุมของคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.)

เรื่อง การแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี 2547/48

คณะกรรมการฯ มีมติให้ดำเนินการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี2547/48 ด้วยการรับจำนำหัวมันสดจากเกษตรกรที่มีหนังสือรับรองเกษตรกรไม่เกินรายละ 120 ตันและมีวงเงินไม่เกิน 210,000 บาทต่อราย โดยให้องค์การคลังสินค้า(อคส.) รับฝากเก็บและออกไปประทวน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) รับจำนำไปประทวนที่ อคส. ออกให้เกษตรกร

1. เป้าหมาย: ปริมาณหัวมันสำปะหลังสดรวมทั้งสิ้น ล้านตัน เพื่อแปรสภาพเป็นแป้งมัน
2. ราคารับจำนำหัวมันสำปะหลังสดที่เชื่อแป้ง 25% ณ ลานมัน กก.ละ 1.10 บาท (ต่อมา มีการปรับเปลี่ยนราคารับจำนำหัวมันเป็น กก.ละ 1.20 บาท) โดยที่ราคารับจำนำดังกล่าวให้เพื่งลดตามเปอร์เซ็นต์เชื่อแป้ง เปอร์เซ็นต์ละ 0.02 บาท กำหนดระยะเวลารับจำนำ พฤศจิกายน2547- เมษายน 2548 ระยะเวลาไถ่ถอนภายใน 3 เดือนนับถัดจากเดือนที่รับจำนำ
3. ระยะเวลาโครงการ: ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2547 - กันยายน 2548 ทั้งนี้ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัดกำหนดจุดรับจำนำที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่เกษตรกรและสามารถกำกับดูแลได้อย่างทั่วถึง แล้วประสานแจ้ง อคส. ดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ กำหนดให้ธ.ก.ส. เป็นผู้ออกหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังที่เป็นลูกค้า ธก.ส. และให้คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัดเป็นผู้กำหนดผู้รับรองความเป็นเกษตรกรและปริมาณผลผลิตของเกษตรกรที่มีใช้ลูกค้า ธ.ก.ส. โดยให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องของข้อมูลที่เกษตรกรแจ้ง
4. ค่าใช้จ่ายดำเนินการรับจำนำ: เดิมทีคณะกรรมการฯกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายดำเนินการรับจำนำจำนวน1,610.36 ล้านบาทแต่ได้ปรับเพิ่มวงเงินเป็น 3,833.67 ล้านบาทแบ่งออกเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ ดังนี้
 - ค่าชดเชยดอกเบี้ย วงเงิน 180 ล้านบาทแก่ ธ.ก.ส เพื่อเป็นค่าชดเชยดอกเบี้ย(ระยะเวลา 10 เดือน) อัตราดอกเบี้ยMRR - 1 ตามระยะเวลาและปริมาณที่รับจำ นำจริง
 - ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในวงเงิน 3,643.67 ล้านบาท แยกเป็น
 - (1) ค่าใช้สถานที่สำหรับเป็นจุดรับจำนำ อัตราตันละ ๒ บาท
 - (2) ค่าใช้จ่ายรวบรวมหัวมันสำปะหลังสดจากเกษตรกร ณ จุดรับจำนำ ตันละ7 บาท

- (3) ค่าขนส่งหัวมันสำปะหลังสดจากจุดรับจํานำไปโรงแปงมันเหมาจ่ายตันละ 80 บาท
- (4) ค่าแปรสภาพหัวมันสดเป็นแปงมัน ตันละ 2,300 บาท
- (5) ค่าฝักเก็บและค่าแรงกรรมกรขนเข้า-ออก ตันละ 210 บาท ต่อ 6 เดือน
- (6) ค่าตรวจสอบคุณภาพ ตันละ 17.10 บาท
- (7) ค่าขนส่งแปงมันจากโรงแปงมันเข้าเก็บ ณฑลลังกลาง หรือ ส่งมอบผู้ซื้อปลายทาง ตามที่จ่ายจริงไม่เกินตันละ 250 บาท
- (8) ค่าใช้จ่ายในการรับฝักเก็บและออกไปประทวนตามที่เกิดขึ้นจริงของ อคส. วงเงิน 73.40 ล้านบาท
- (9) ค่า Overhead ของ อคส. ตันละ 35 บาท

ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้สามารถถัวจ่ายได้ทั้งโครงการ โดยให้เบิกจ่ายเงิน ในการดำเนินการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี 2547/48 ได้โดยไม่ต้องรอปิดบัญชีโครงการเดิม

- ค่าใช้จ่ายให้แก่กรรมกรค้าภายในเพื่อใช้ประชาสัมพันธ์และติดตามกำกับดูแลของ ส่วนกลางและจังหวัด 10 ล้านบาท โดยให้ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ และให้ ถัวจ่ายได้โดยเบิกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับจําตามจ่ายจริง

5. มอบหมายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะรองประธานกรรมการ คชก. เป็น ผู้พิจารณาปรับปริมาณ ราคารับจํา และพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการดำเนินการ โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี 2547/48 ตลอดจนผ่อนผันหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและ การดำเนินโครงการฯ รวมทั้งค่าขนส่งและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อให้เกิด ความคล่องตัวในการปฏิบัติ แล้วรายงานให้คณะกรรมการ คชก.ทราบ

ภาคผนวก 2

สรุปผลการประชุมของคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.)

เรื่อง การแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี 2548/49

คณะกรรมการฯ อนุมัติให้ดำเนินการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี 2548/49 ด้วยการรับจำนำหัวมันสำปะหลังสดจากเกษตรกรรายบุคคลไม่เกินรายละ 500 ตัน หรือเป็นวงเงินไม่เกินรายละ 750,000 บาท โดยให้องค์การคลังสินค้า (อคส.) รับฝากเก็บและออกใบประทวนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) รับจำนำใบประทวนที่ อคส. ออกให้เกษตรกร

- เป้าหมายปริมาณรับจำนำหัวมันสด จำนวน 5 ล้านตัน เพื่อแปรรูปเป็นมันเส้น 4 ส่วน และเป็นแป้งมัน 1 ส่วน
- ราคารับจำนำหัวมันสำปะหลังสดที่ซื้อแป๊ะ 15 % ณ จุดรับจำนำ ดังนี้
 - เดือนธันวาคม 2548 กก.ละ 1.30 บาท
 - เดือนมกราคม - เมษายน 2549 กก.ละ 1.50 บาทโดยราคารับจำนำดังกล่าวให้เพิ่มลด ตามเปอร์เซ็นต์ซื้อแป๊ะ เปอร์เซ็นต์ละ 0.02 บาท
- ระยะเวลารับจำนำ: ระหว่างเดือนธันวาคม 2548 - เมษายน 2549 ระยะเวลาไถ่ถอนภายใน 3 เดือน นับถัดจากเดือนที่รับจำนำ ระยะเวลาโครงการ ธันวาคม 2548 - ธันวาคม 2549 โดยให้เริ่มดำเนินการเมื่อราคาหัวมันสดต่ำกว่าหรือมีแนวโน้มว่าจะต่ำกว่าราคาที่กำหนดให้รับจำนำ
- ค่าใช้จ่ายดำเนินการรับจำนำหัวมันสำปะหลังสด : วงเงิน 1,200 ล้านบาท โดยให้เบิกจ่ายได้โดยไม่ต้องรอปิดบัญชีโครงการเดิมรายละเอียดดังนี้
 - ค่าชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้: วงเงิน 140 ล้านบาทจ่ายให้ ธ.ก.ส. เพื่อชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตรา MRR ลบ 1 กรณีที่เกษตรกรไม่มาไถ่ถอน หรือ คิดอัตราดอกเบี้ย MRR ลบ 4 (รวมอัตราดอกเบี้ยที่คิดจากเกษตรกรร้อยละ 3) กรณีเกษตรกรมาไถ่ถอน ตามระยะเวลาและปริมาณรับจำนำ
 - ค่าใช้จ่ายดำเนินการอื่นๆ: วงเงิน 1,050 ล้านบาทจ่ายให้ อคส. แบ่งเป็น
 - ค่าแปรรูปแป้งมัน ตันละ 2,300 บาท และมันเส้น ตันละ 255 บาท
 - ค่าใช้จ่ายในการฝากเก็บแป้งมัน เฉลี่ยตันละ 77.10 บาท และมันเส้น 139.689 บาท ต่อ 10 เดือน กรณีเก็บรักษามันเส้น ณ คลังกลางให้หักการสูญเสีย น้ำหนักได้ไม่เกิน ร้อยละ ของปริมาณที่เก็บรักษา

(3) ค่าใช้จ่ายในการรับฝากเก็บและออกใบประทวนตามที่เกิดขึ้นจริง เฉลี่ยตันละ 83.990 บาท

(4) ค่า Overhead ตันละ 35 บาท

(5) ค่าขนส่งตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินตันละ 272 บาท (ปรับสูงขึ้นจากเดิมอัตราตันละ 250 บาท ตามราคาร้ำมันเชื้อเพลิงที่เพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกับการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ปี 2548/49) กรณีอัตราค่าขนส่งเกินกว่าตันละ 272 บาท ให้เบิกค่าขนส่งได้ตามจริงเป็นเฉพาะกรณีไป ทั้งนี้ระยะทางที่บรรทุกและอัตราค่าขนส่งต้องผ่านการพิจารณาและรับรองจากคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัดนั้นๆ แล้วแจ้ง อคส. โดยตรงเพื่อถือปฏิบัติ

- ค่าใช้จ่ายแก่กรมการค้าภายในเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการรับจำนำ การประชาสัมพันธ์ การติดตามกำกับดูแลของกรมการค้าภายในและจังหวัดตามความจำเป็นและเหมาะสมตามที่เกิดขึ้นจริง วงเงิน 10 ล้านบาท

5. กำหนดให้ ธ.ก.ส. เป็นผู้ออกหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังที่เป็นลูกค้า ธ.ก.ส. และให้คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัดเป็นผู้กำหนดผู้รับรองความเป็นเกษตรกรและปริมาณผลผลิตของเกษตรกรที่มีลูกค้า ธ.ก.ส. โดยให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องของข้อมูลที่เกษตรกรแจ้ง

6. ให้ อคส. และ ธ.ก.ส. ในฐานะหน่วยงานปฏิบัติเข้มงวดกวดขันและวางระบบการตรวจสอบการรับจำนำให้สามารถป้องกันการรั่วไหลในการรับจำนำอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้กำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่อย่างชัดเจน และให้คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัดประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรและผู้ที่เกี่ยวข้องทราบการรับจำนำ จดรับจำนำของ อคส. รวมทั้งเป็นผู้ตรวจสอบกำกับดูแลให้การรับจำนำเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ถูกต้องและไม่ให้มีการสวมสิทธิ์เกษตรกร

7. มอบหมายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะรองประธานกรรมการ คชก. เป็นผู้พิจารณาปรับปริมาณ ราคารับจำนำ และพิจารณากำหนด หลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการดำเนินโครงการฯ ตลอดจนผ่อนผันหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และการดำเนินโครงการฯ รวมทั้งค่าขนส่งและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติ แล้วรายงานให้คณะกรรมการ คชก. ทราบ

ภาคผนวก 3

สรุปผลการประชุมของคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.)

เรื่อง การแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี 2549/50

คณะกรรมการฯ มีมติให้ดำเนินมาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี 2549/50 ด้วยการรับจำนำหัวมันสำปะหลังสดจากเกษตรกรรายบุคคลไม่เกินรายละ 250 ตัน หรือเป็นวงเงินไม่เกินรายละ 350,000 บาท ทั้งนี้หัวมันสดที่สามารถนำมาจำนำต้องเป็นผลผลิตมาจากไร่ของตนเองและยังเป็นกรรมสิทธิ์ของเกษตรกรที่จดทะเบียนเข้าร่วมโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี 2549/50 กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. เป้าหมายปริมาณรับจำนำหัวมันสำปะหลังสด จำนวน 7.5 ล้านตัน เพื่อแปรรูปเป็นมันเส้นและแป้งมันตามความเหมาะสมกับสถานการณ์โดยให้องค์การคลังสินค้า(อคส.) รับฝากเก็บและออกใบประทวน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) รับจำนำใบประทวนที่ อคส. ออกให้เกษตรกร

2. ราคารับจำนำหัวมันสำปะหลังสดที่ซื้อแปรรูป 5 % ณ จุดรับจำนำ กำหนดให้อยู่ในรูปของจันบันใดดังนี้

- เดือน พฤศจิกายน 2549 กก.ละ 1.25 บาท
- เดือน ธันวาคม 2549 กก.ละ 1.30 บาท
- เดือน มกราคม 2550 กก.ละ 1.35 บาท
- เดือน กุมภาพันธ์ 2550 กก.ละ 1.40 บาท
- เดือน มีนาคม 2550 กก.ละ 1.45 บาท
- เดือน เมษายน 2550 กก.ละ 1.50 บาท

ราคารับจำนำหัวมันสด ณ เปอร์เซ็นต์ซื้อแปรรูปอื่นให้ปรับเพิ่ม/ลดเปอร์เซ็นต์ละ 0.02 บาท ตามเกณฑ์เช่นเดียวกับปีที่ผ่านมา

3. ระยะเวลารับจำนำ: ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2549 - เมษายน 2550 ระยะเวลาไถ่ถอนภายใน 3 เดือน นับถัดจากเดือนที่รับจำนำ ระยะเวลาโครงการพฤศจิกายน 2549 - ธันวาคม 2550

4. ค่าใช้จ่ายดำเนินการรับจำนำหัวมันสำปะหลังสด วงเงิน 1,776.11 ล้านบาท และให้เบิกจ่ายได้โดยไม่ต้องรอปีบัญชีโครงการเดิมทั้งนี้ให้ทยอยเบิกจ่ายเป็นงวด ๆ แยกเป็น

- ค่าชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้: วงเงิน 284.38 ล้านบาทจ่ายให้ ธ.ก.ส. เพื่อเป็นค่าชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตรา MRR - 1 ระยะเวลา 10 เดือน
- ค่าใช้จ่ายอื่นๆ: วงเงิน 1,481.73 ล้านบาท โดยจัดสรรให้ อคส. เป็นค่าใช้จ่ายในการรับจำนำและให้ถั่วจ่ายได้ ดังนี้

- (1) ค่าใช้จ่ายในการแปรรูปหั่วมันสดเป็นมันเส้นไม่เกินตันละ 300 บาท และแปรงมันสำปะหลังไม่เกินตันละ 2,550 บาท: วงเงิน 812.81 ล้านบาท
- (2) ค่าใช้จ่ายในการฝากเก็บมันเส้นและแปรงมันสำปะหลัง ได้แก่ค่าฝากเก็บรักษามันเส้น (ค่าเช่าคลังและค่าเบี้ยประกันภัย) มันเส้นตันละ 21.90 บาท และแปรงมันสำปะหลัง ตันละ 25 บาทต่อเดือน: วงเงิน 139.67 ล้านบาท กรณีเก็บรักษามันเส้น ณ โกดังกลางให้หักการสูญเสีย น้ำหนักได้ไม่เกินร้อยละ 1 ของปริมาณที่เก็บรักษา ค่าแรงงานขนเข้า - ออก มันเส้นตันละ 10 บาท แปรงมันสำปะหลังตันละ 60 บาท ค่าดูแลรักษามันเส้นตันละ 48 บาท (พลิกกองมันเส้น 3 ครั้ง ๆ ละ 16 บาท/ตัน) และค่าตรวจสอบคุณภาพมันเส้นและแปรงมันสำปะหลังตันละ 17.10 บาท
- (3) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับฝากเก็บและออกใบประทวนผลิตภัณฑ์แปรรูปตามที่เกิดขึ้นจริงและค่า Overhead 45 บาท/ตันผลิตภัณฑ์แปรรูป รวมกันไม่เกิน 100 บาท/ตัน: วงเงิน 140.03 ล้านบาท
- (4) ค่าขนส่งจากจุดรับจำนำไปยังโกดังกลางปลายทางตามที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินตันละ 272 บาท เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นและมีเหตุผลอันควรที่จะให้ค่าขนส่งเกินกว่าอัตราดังกล่าว ให้ อคส. พิจารณาจัดทำหลักเกณฑ์อัตราค่าขนส่งพร้อมความเห็นประกอบการพิจารณาเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในฐานะรองประธานคณะกรรมการ คชก. ให้ความเห็นชอบก่อน: วงเงิน 389.22 ล้านบาท
- (5) ค่าใช้จ่ายจ่ายให้แก่กรมการค้าภายในเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการรับจำนำ การประชาสัมพันธ์ และประสานการกำกับดูแลของกรมการค้าภายในและจังหวัดตามความจำเป็นและเหมาะสมตามที่เกิดขึ้นจริง วงเงิน 10 ล้านบาท

5. มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำเป็นเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี 2549/50 โดยกระทรวงมหาดไทยร่วมกำกับดูแล เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมอบหมายให้ ธ.ก.ส. เป็นผู้ออกหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังที่เป็นลูกค้า ธ.ส. พร้อมปริมาณผลผลิตของ

แต่ละรายส่วนเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังที่มีได้เป็นลูกค้า ธ.ก.ส. ให้คณะกรรมการเพื่อแก้ไข ปัญหาเกษตรกรอื่นเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัดเป็นผู้กำหนดผู้รับรองความเป็น เกษตรกรและปริมาณผลผลิต

6. มอบหมายให้คณะกรรมการเพื่อแก้ไข ปัญหาเกษตรกรอื่นเนื่องมาจากผลิตผล การเกษตรระดับจังหวัดวางระบบบริหารจัดการในการจัดลำดับก่อนหลังให้เกษตรกรชุดและ จำนวนหัวมันสดให้สอดคล้องกับกำลังการผลิตหรือความสามารถในการรองรับผลผลิตของชุดรับ จำนวนแต่ละชุดรวมทั้งวางระบบตรวจสอบและกำกับดูแลการรับจำนวนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ประโยชน์ตกถึงมือเกษตรกรอย่างแท้จริงและป้องปรามไม่ให้มีการสวมสิทธิ์เกษตรกร

7. มอบหมายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะรองประธานกรรมการ คชก. เป็นผู้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการดำเนินโครงการฯตลอดจนผ่อนผันหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการดำเนินโครงการฯ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการแปรสภาพมันเส้นและแป้งมันสำปะหลัง ค่าขนส่งและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติ แล้วรายงานให้คณะกรรมการ คชก. ทราบ

ผลงานวิจัยโดย

ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์

นิภา ศรีอนันต์

สุวรรณา ตุลยวสินพงศ์

นำเสนอ ต่อ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

เลขที่ 165/1 แขวงจิตรลดา เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร