

สรุปและข้อเสนอแนะ¹

อุตสาหกรรมมันสำปะหลัง : แนวโน้มตลาดและการแทรกแซงของรัฐ

คณะผู้วิจัย

รศ. ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร

ดร. ณศรา สุขพานิช

นางสาวนิภา ศรีอินทร์

¹ ข้อมูลสรุปและข้อเสนอแนะจากรายงานการศึกษาเรื่อง อุตสาหกรรมมันสำปะหลัง : แนวโน้มตลาดและการแทรกแซงของรัฐ จัดทำโดยสถาบันยุทธศาสตร์การค้า ร่วมกับ มูลนิธิสถาบันมันสำปะหลังแห่งประเทศไทย และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การผลิตและความต้องการ

โดยสรุปในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา เกษตรกรที่ปลูกมันสำปะหลังถือว่าได้รับโชค เพราะว่าจะขณะที่อุปสงค์ต่อมันอัดเม็ดของโรงงานอาหารสัตว์ในอียุคลดลงอย่างฮวบฮาบ กลับปรากฏว่ามีอุปสงค์จากตลาดใหม่ในประเทศจีน ซึ่งเกิดจากความต้องการบริโภคแอลกอฮอล์ และอุปสงค์ต่อมันสำปะหลัง เพื่อนำไปผลิตเป็นเอทานอล ใช้ทดแทนสาร MTBE ในน้ำมันเบนซิน 91 และ 95 นอกจากการขยายตัวโดยธรรมชาติของตลาดแป้งมันแล้ว ตลาดใหม่ด้านพลังงานมารองรับสาเหตุจากสถานการณ์ราคาน้ำมันทำให้หลายประเทศหันมาให้ความสำคัญกับการผลิตพลังงานทดแทนโดยใช้ข้าวโพดซึ่งเอื้อให้ความต้องการใช้มันสำปะหลังในตลาดโลกเพิ่มขึ้น ในประเทศความต้องการใช้มันเส้นในการเลี้ยงหมูก็มีมากขึ้นอันเป็นผลจากงานวิจัยและส่งเสริมของมูลนิธิสถาบันพัฒนามันสำปะหลังแห่งประเทศไทยให้เกษตรกรใช้มันเส้นในการเลี้ยงสัตว์ นอกจากนี้ความต้องการใช้หัวมันที่เพิ่มขึ้นก็มาจากการขยายตัวในอัตราที่สูงของอุตสาหกรรมสารควมหวาน และผงชูรส ผลคือ ราคาหัวมันสดเฉลี่ยสูงกว่า 1 บาทต่อกิโลกรัม เป็นเวลาต่อเนื่องกันหลายปี

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังสะท้อนความเสี่ยงบางประการ คือ ความเสี่ยงที่ไทยต้องพึ่งตลาดจีนเป็นตลาดส่งออกหลัก และความเสี่ยงที่เกิดจากการส่งออกส่วนใหญ่อยู่ในรูปมันเส้นที่มีมูลค่าเพิ่มค่อนข้างต่ำ ถึงแม้ตลาดมันเส้นในจีนถือว่ามีอนาคตมากในระยะสั้นนี้ แต่ไทยจำเป็นต้องหาทางมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพในระยะยาว

ภายในประเทศเองพื้นที่ปลูกค่อนข้างคงที่ การขยายพื้นที่ปลูกทำได้ยาก ผลผลิตที่เพิ่มสูงขึ้นมาจากผลผลิตต่อไร่ที่สูงขึ้น ฟาร์มส่วนใหญ่มีผลผลิตต่อไร่สูงกว่า 3 ตันเล็กน้อย แต่ฟาร์มที่มีเกษตรกรมีอาชีพจะมีผลผลิตต่อไร่สูงถึง 5-8 ตันต่อไร่

นโยบายขยาย คือ การสนับสนุนให้มีการใช้มันสำปะหลังเพิ่มขึ้นในการเลี้ยงสัตว์ และในอุตสาหกรรมอาหารที่มีอัตราการเติบโตสูง โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่อุปสงค์มีความยืดหยุ่นต่อรายได้สูง (กล่าวคือ เมื่อรายได้ประชากรเพิ่มขึ้น 1% ความต้องการสินค้าของอุตสาหกรรมดังกล่าวเพิ่มขึ้นมากกว่า 1%) ด้านการส่งออกควรเจรจาตลาดใหม่ เจรจา FTA ในเรื่องลดการกีดกันในอุตสาหกรรมแป้งเพื่อลดความเสี่ยงจากการพึ่งตลาดจีน และการส่งออกมันเส้นจะก่อปัญหาผลกระทบที่ท่าเรือทั้งในประเทศและจีน รัฐควรมหามาตรการแก้ไขก่อนจะถูกจีนจำกัดการนำเข้า

ในด้านการเพิ่มอุปสงค์ในประเทศเพื่อรักษาเสถียรภาพ คือ

(1) ส่งเสริมให้มีการใช้หัวมันสำปะหลังเป็นส่วนผสมในการเลี้ยงสัตว์มากขึ้น เพราะมีต้นทุนถูกกว่าการใช้ธัญพืช และหากใช้ส่วนผสมที่ดีก็จะทำให้สัตว์ได้สารอาหารตามความต้องการ ซึ่งอาจทำได้โดยการโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจเกี่ยวกับคุณสมบัติและวิธีการใช้มันสำปะหลังเป็นส่วนผสมของอาหารสัตว์ โดยจัดทำวิดีโอ และมีฟาร์มสาธิตทุกภาค

(2) ควรส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการนำมันสำปะหลังและแป้งมันไปใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆ ที่มีมูลค่าเพิ่มสูงและมีแนวโน้มเติบโต เช่น ในอุตสาหกรรม

สารความหวาน อุตสาหกรรมผงชูรส อุตสาหกรรมผลิตเอทานอล หรือ การใช้แป้งมันผลิตภาชนะย่อยสลายได้ (ดีต่อสิ่งแวดล้อม) โดยเพิ่มเงินทุนวิจัย/ส่งเสริมบริษัททำวิจัยร่วมกับนักวิจัยมหาวิทยาลัย

(3) รัฐควรมีนโยบายด้านพลังงานทดแทนที่ชัดเจนมากขึ้น เช่น นโยบายเกี่ยวกับ E10 และการลดหย่อนเงินอุดหนุนเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมัน รวมทั้งการยกเว้นภาษีสรรพสามิตในกรณีของแก๊สโซฮอล์ว่าจะมีการดำเนินการอย่างไร และภายใต้กรอบระยะเวลาเท่าใด และ

(4) ปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการจำหน่ายเอทานอลภายในประเทศและการส่งออกเอทานอล โดยเฉพาะการส่งออกควรปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการส่งออกเอทานอล 95 ดีกรี

ในด้านการส่งเสริมการผลิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นในช่วง 1-4 ปีข้างหน้า ด้วยการหามาตรการลดความผันผวนของราคาหัวมันสด เช่น

(1) ส่งเสริมและแนะนำการปลูกมันสำปะหลังเพื่อให้เก็บเกี่ยวได้ในช่วงหลังเดือนมีนาคมแต่หัวมันยังมีเชื้อแป้งสูง

(2) สร้างตลาดซื้อขายหัวมันสดล่วงหน้า

(3) สนับสนุนให้มีความต้องการใช้หัวมันสดตลอดปี โดยเฉพาะการส่งเสริมอุตสาหกรรมสารความหวาน ผงชูรสที่มีมูลค่าเพิ่มสูง

(4) มาตรการการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และเพิ่มพื้นที่ปลูก โดยจัดทำวีดีโอสาธิตวิธีการเพาะปลูกแบบใหม่ ส่งเสริมนวัตกรรมลดต้นทุนการผลิต เช่น การส่งเสริมการประดิษฐ์อุปกรณ์และเครื่องมือจักรกลในการขุดหัวมันเพื่อประหยัดการใช้แรงงานในการขุดและขนถ่ายหัวมันสดขึ้นลงจากรถบรรทุก เป็นต้น อย่างไรก็ตามรัฐจะต้องระมัดระวังไม่ให้นโยบายส่งเสริมจนเกิดการผลิตล้นตลาด การเพิ่มผลิตภาพการผลิตของเกษตรกรส่วนใหญ่จะช่วยยกระดับรายได้ของเกษตรกรที่ยากจนจำนวนนับล้านคน และ

(5) ปรับปรุงสถิติการผลิต พื้นที่เพาะปลูก และราคาให้ดีขึ้น เพราะเมื่อต้องการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือมีปัญหาที่ต้องการการแก้ไข แต่ข้อมูลที่มีไม่ดี หรือกรรมวิธีการจัดเก็บอาจไม่ถูกต้อง จะส่งผลถึงการกำหนดนโยบายหรือแก้ไขปัญหาอาจผิดพลาด

นโยบายแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง

ผลการศึกษาเชิงคุณภาพแบบหยาบๆ ได้ข้อสรุปว่าโครงการรับจำนำหัวมันสำปะหลังใน 2548/49 และ 2549/50 มิได้สร้างต้นทุนทางเศรษฐกิจ หรือความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อตลาดมันสำปะหลัง เหตุผลมี 2 ประการ คือราคารับจำนำใกล้เคียงหรือต่ำกว่าราคาตลาด และตลาดมีความต้องการมันสำปะหลังมากขณะที่ผลผลิตยังมีไม่พอรองรับความต้องการ

แต่โครงการรับจำนำมันสำปะหลังก็ยังมีกรั่วไหล และการทุจริตอยู่บ้าง ทำให้เงินรับจำนำบางส่วนตกไปอยู่ในมือของพ่อค้าและข้าราชการบางคนที่ฉ้อฉล ไม่ได้ตกกับเกษตรกร อย่างไรก็ตามระดับการรั่วไหลคงจะน้อยกว่าโครงการรับจำนำข้าว และลำไย

นัยเชิงนโยบาย คือ การมีโครงการรับจำนำมันสำปะหลัง โดยให้ราคารับจำนำไม่สูงกว่าราคาตลาด น่าจะเป็นประโยชน์ทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดความขัดแย้งและความเดือดร้อนของเกษตรกรบางกลุ่ม โดยโครงการนี้ มิได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อตลาดและธุรกิจมันสำปะหลัง

อย่างไรก็ตาม รัฐต้องปรับปรุงกระบวนการในการดำเนินโครงการเพื่อลดการรั่วไหล และการฉ้อฉล มีบทลงโทษพ้อค่า เกษตรกรและข้าราชการที่คดโกงอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ควรมีการกำหนดแผนการรับจำนำล่วงหน้า โดยไม่พยายามปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงาน (เหมือนในบางสมัยที่รัฐมนตรีใช้อำนาจเปลี่ยนแปลงวิธีดำเนินงานจนเกิดความสับสนและเกิดปัญหาต่างๆ ตามมา) การมีแผนงานและกำหนดการที่แน่ชัดจะลดความไม่แน่นอนและความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการภาคเอกชน

ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

- ก) สร้างตลาดการซื้อขายหัวมันสดล่วงหน้า 5-10 วัน ในท้องถิ่น โดยสนับสนุนให้กลุ่มเกษตรกรร่วมกับโรงงานแปรรูปก่อตั้งตลาดซื้อขายล่วงหน้าเป็นโครงการนำร่องในบางจังหวัด ตลาดซื้อขายหัวมันสดนี้จะลดปัญหาการขาดหัวมันมาจำหน่าย ทำให้เกษตรกรได้ราคาดีขึ้น และแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานขาดหัวมันสด
- ข) สร้างระบบข้อมูลภูมิอากาศ และเผยแพร่วิธีการเลื่อนการเพาะปลูกในพื้นที่ ซึ่งมีปัญหาน้ำท่วม วิธีนี้จะลดปัญหาเกษตรกรต้องรับขาดหัวมันในพื้นที่น้ำท่วมออกจำหน่าย
- ค) สนับสนุนให้กลุ่มเกษตรกรและ ชกส. ร่วมมือกันทดลองสร้างระบบจำนำหัวมันในดิน โดยทำเป็นกลุ่ม มาตรการนี้จะช่วยชะลอการขาดหัวมันในช่วงต้นฤดูที่ราคาหัวมันค่อนข้างต่ำ และประหยัดต้นทุนการสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในโกดัง อย่างไรก็ตามรัฐอาจจะต้องพิจารณาสร้างแรงจูงใจบางประการให้แก่กลุ่มเกษตรกรที่เข้าโครงการทดลองจำนำหัวมันในดิน
- ง) ปรับปรุงระบบข้อมูลมันสำปะหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรให้ความสำคัญช่วยเหลือด้านสถิติแก่มูลนิธิสถาบันพัฒนามันสำปะหลังแห่งประเทศไทย ในการจัดทำข้อมูลหัวมันที่มีเชื้อแป้งในระดับต่างๆ เช่น เชื้อแป้ง 25% เพิ่มเติมจากราคาหัวมันเกรดคละ ให้สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรปรับปรุงสถิติราคาหัวมันรายสัปดาห์โดยอาศัยกรรมวิธีทางสถิติที่เคร่งครัดในทุกจังหวัด รวมทั้งการปรับปรุงสถิติ² พื้นที่เพาะปลูก ปริมาณผลผลิตรายจังหวัด และปริมาณการขาดหัวมันรายเดือน

² ผู้ประกอบการมันสำปะหลังเชื่อว่าสถิติพื้นที่เพาะปลูกของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อาจจะสูงกว่าความเป็นจริง เพราะมิได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงว่าเกษตรกรจำนวนค่อนข้างมากที่มีผลผลิตต่อไร่สูงกว่า 5-8 ตันต่อไร่