

ปัญหานโยบายแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง

นพพล ภู้อยัม¹ ณัฐพงศ์ บุญเหลือ² สมาน งามสนิท³

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหา นโยบายแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง โดยใช้รูปแบบการรับจำนำมันสำปะหลังในสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย และการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังในสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคพลังประชารัฐ เป็นกรอบในการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์ พบว่า การแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังโดยการรับจำนำ ได้แก่ การสนับสนุนปัจจัยการผลิตเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและสนับสนุนการลงทุนในการเพาะปลูก การส่งเสริมการลงทุนในโรงงานแปรรูปเพื่อสนับสนุนการส่งออกและเพิ่มมูลค่าของมันสำปะหลัง การแทรกแซงราคาในตลาดมันสำปะหลังเพื่อยกระดับราคาหัวมันสำปะหลังในช่วงต้นฤดูการเก็บเกี่ยวหรือชะลอการขูดหัวมัน และการอุดหนุนการส่งออก จากการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังโดยนโยบายรับจำนำทำให้เกิดปัญหา ดังนี้ ภาวะการคลังที่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกแก่ผู้ประกอบการลานมัน เกิดการทุจริตเกิดจากความร่วมมือระหว่างเกษตรกร ผู้ประกอบการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และความผันผวนของราคาหัวมันสดในแต่ละฤดูกาลเก็บเกี่ยวที่มีความไม่แน่นอน ส่วนการประกันรายได้เกษตรกร ได้แก่ การประกันรายได้ที่แน่นอนให้กับเกษตรกร ลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลโดยใช้เกณฑ์กลางอ้างอิงและทำให้กลไกการซื้อขายดำเนินการได้อย่างปกติ ทำให้เกิดเสถียรภาพกับราคาของผลิตและสามารถแข่งขันในตลาดโลก รวมถึงเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังให้สามารถดำรงชีพได้อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: การรับจำนำสินค้าเกษตร; การประกันรายได้เกษตรกร; การแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง

ประเภทบทความ: บทความวิชาการ

การอ้างอิง:

นพพล ภู้อยัม, ณัฐพงศ์ บุญเหลือ และสมาน งามสนิท. (2567). ปัญหา นโยบายแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง.

วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์, 14(1), 38-47.

¹ หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย

ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: noppol1393@hotmail.com

² คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Problems with Policies Interfering in the Cassava Market

Noppol Phuyeam¹ Nattapong Boonlue² Saman Ngamsanit³

Abstract

This academic article aims to analyze the problem of policy intervention in the cassava market. Using the cassava pledging model during the Thai Rak Thai Party government. People Power Party and Pheu Thai Party and income guarantees for cassava farmers during the Democrat Party and Palang Pracharath Party governments. It is a framework for analysis.

Findings are as follows: Intervention in the cassava market through pledging includes supporting production factors for working capital and supporting investment in cultivation. Promoting investment in processing plants to support exports and increase the value of cassava. Price intervention in the cassava market to raise the price of cassava roots at the beginning of the harvest season or delay the digging of cassava roots and export subsidies. The intervention in the cassava market by the cassava policy has caused the following problems: fiscal burden with most of the benefits falling on the cassava yard operators. Corruption arises from cooperation between farmers, entrepreneurs and government officials and the fluctuation of the price of fresh cassava in each harvest season is uncertain. As for farmer income insurance, it includes guaranteeing a stable income for farmers. Reduce the burden of government expenses by using central reference criteria and allow the trading mechanism to operate normally. This creates stability in the price of products and can compete in the world market. Including helping farmers who grow cassava to be able to live sustainably.

Keywords: Pawning of Agricultural Products; Farmer Income Insurance;
Intervention in the Cassava Market

Type of Article: Academic Article

Cite this article as:

Phuyeam, N., Boonlue, N., & Ngamsanit, S. (2024). Problems with policies interfering in the cassava market. *Ph.D. in Social Sciences Journal*, 14(1), 38-47.

¹ Doctor of Philosophy Program in Political Science, Ramkhamhaeng University
2086 Ramkhamhaeng Road, Haumark, Bangkok, Bangkok 10240, Thailand
Corresponding Author Email: noppol1393@hotmail.com

² Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

³ Faculty of Social Science, Mahachulalongkornrajavidyalaya University

บทนำ

ภาคการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรนับเป็นรากฐานที่สำคัญอย่างยิ่ง โดยประเทศไทยมีที่ดินเพาะปลูกได้ 165,600 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 32.3 ของพื้นที่ประเทศ 513,115 ตารางกิโลเมตร ตั้งแต่อัตินจนถึงปัจจุบันสินค้าเกษตรเป็นสินค้าส่งออกที่ทำรายได้เข้าประเทศเป็นจำนวนมาก แต่ที่ผ่านมาเกษตรกรไทยประสบปัญหาต้นทุนการผลิตสูง ราคาผลผลิตตกต่ำ ทำให้เกษตรกรโดยเฉพาะชาวนาและชาวไร่เกิดความเดือดร้อนเมื่อราคาขายต่ำกว่าราคาทุน และทุกครั้งเมื่อเกิดปัญหาขึ้นรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยจะแก้ปัญหาโดยการแทรกแซงราคาด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งการประกันราคาหรือจำนำ แต่การแก้ปัญหาตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจะพบว่าปัญหาต่างๆ ยังคงเกิดขึ้น โดยภาครัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้หมดไปได้ เกษตรกรไม่ได้รับประโยชน์มากพอที่จะทำให้พวกเขาหลุดพ้นจากปัญหาได้อย่างถาวร ดังนั้น ปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ทั้งผลผลิตตกต่ำในภาคการเกษตร แรงงานในภาคการเกษตรมีจำนวนลดลง และรายได้ของเกษตรกรยังคงอยู่ในระดับต่ำ คือ การวิจัย พัฒนา และนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมจากผลงานวิจัยและพัฒนาต่างๆ มาต่อยอดและส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง (Ministry of Agriculture and Cooperatives, 2015)

มันสำปะหลังเป็นพืชอาหารที่มีปริมาณแป้งสูงสามารถนำไปใช้ประโยชน์ใน 4 ด้านหลัก ประกอบด้วย (1) อาหารสำหรับมนุษย์ (2) อาหารเลี้ยงสัตว์ (3) วัตถุดิบในการผลิตเอทานอลเพื่อใช้เป็นพลังงานชีวภาพ และ (4) ภาคอุตสาหกรรม อาทิ แอลกอฮอล์ กรดมะนาว เครื่องนุ่งห่ม ยา กระดาษ และเคมีภัณฑ์ เป็นต้น ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา มันสำปะหลังมักมีราคาถูกกว่าพืชอาหารที่ให้แบ่งประเภทอื่น อีกทั้งสามารถใช้เป็นวัตถุดิบในภาค อุตสาหกรรมต่างๆ ทำให้ความต้องการมันสำปะหลังในตลาดโลกเติบโตต่อเนื่อง ส่งผลให้มันสำปะหลังเป็นพืชอาหารที่มีความสำคัญเป็น

อันดับ 5 ของโลก รองจากข้าวโพด ข้าวสาลี ข้าวเจ้า และมันฝรั่ง ในปี พ.ศ. 2563 ผลผลิตมันสำปะหลังทั่วโลกมีประมาณ 303 ล้านตัน ทวีปแอฟริกาเป็นแหล่งผลิตใหญ่ที่สุดของโลก คิดเป็น 64.0% ของผลผลิตทั่วโลก รองลงมา คือ ทวีปเอเชีย (27.0%) อเมริกา (8.9%) และโอเชียเนีย (0.1%) หากพิจารณาเป็นรายประเทศ ไนจีเรียเป็นผู้ผลิตอันดับ 1 ของโลก (สัดส่วน 19.8% ของผลผลิตทั่วโลก) รองลงมาเป็นคองโก (13.6%) ไทย (9.6%) กานา (7.2%) อินโดนีเซีย (6.1%) และบราซิล (6.0%) ขณะที่กัมพูชาและเวียดนามมีผลผลิตมันสำปะหลังเพิ่มขึ้นมากในช่วง 10-15 ปีที่ผ่านมา ผลจากการเข้าไปลงทุนของผู้ประกอบการจากประเทศไทยและจีน (Sowcharoensuk, 2023)

นโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรของไทยมีลักษณะเหมือนกับประวัติของนโยบายราคาสินค้าเกษตรทั่วโลก กล่าวคือ ในช่วงที่ประเทศยากจนนโยบายราคาสินค้าเกษตรจะเป็นการเก็บภาษีจากเกษตรกรมาใช้พัฒนาประเทศต่อเมื่อประเทศมีฐานะดีขึ้นนโยบายจะเปลี่ยนมาเป็นการอุดหนุนและคุ้มครองเกษตรกร ก่อนปี พ.ศ. 2529 นโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรมีวัตถุประสงค์ในการดูแลค่าครองชีพของผู้บริโภคและแรงงานที่อพยพจากชนบทและลดต้นทุนของโรงงานแปรรูปสินค้าเกษตรเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม (เช่น อาหารสัตว์) สำหรับไทยซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรเครื่องมือหลักที่ใช้ในการรักษาระดับราคาสินค้าเกษตร (หรือกดราคา) คือได้แก่พรีเมียมข้าว (ซึ่งเป็นภาษีตามสภาพจากผู้ส่งออก) การจำกัดปริมาณการส่งออก มาตรการสำรองข้าวในประเทศ เป็นต้น ส่วนสินค้าเกษตรทดแทนการนำเข้าจะมีภาษีนำเข้าที่มีอัตราสูงและการจำกัดปริมาณนำเข้า โดยมีเงื่อนไขให้ผู้นำเข้าต้องซื้อวัตถุดิบในประเทศ (local content requirement) เช่น การนำเข้าถั่วเหลือง ข้าวโพด นมผง เป็นต้น สำหรับอ้อยและ

น้ำตาลเป็นสินค้าส่งออกที่มีข้อแตกต่างจากสินค้าส่งออกอื่นๆ เพราะมีกฎหมายให้การคุ้มครองและอุดหนุนด้วยข้อตกลงแบ่งผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่ อ้อยกับโรงงานน้ำตาลโดยรัฐบาลเป็นหัวหน้า “Cartel” กำหนดราคาน้ำตาลในประเทศให้สูงกว่าราคาตลาดโลก ผู้บริโภคน้ำตาลในประเทศจึงเป็นผู้จ่ายเงินอุดหนุนชาวไร่ อ้อย โรงงานน้ำตาล และผู้บริโภคต่างประเทศ (Poapongsakorn, 2014)

ดังนั้น การแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังซึ่งเป็นสินค้าเกษตรที่สำคัญของประเทศ ผ่านนโยบายของรัฐบาลทั้งในรูปแบบการรับจำนำสินค้าเกษตรและการประกันรายได้เกษตรกร ย่อมส่งผลโดยตรงต่อการสร้างภาระการคลัง การทุจริต และการส่งเสริมเสถียรภาพทางด้านราคาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้เขียนจึงสนใจวิเคราะห์ปัญหา นโยบายแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังดังกล่าวว่าแท้จริงแล้วการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังในรูปแบบใดที่จะส่งเสริมหรือช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังให้สามารถดำรงชีพได้อย่างยั่งยืน

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

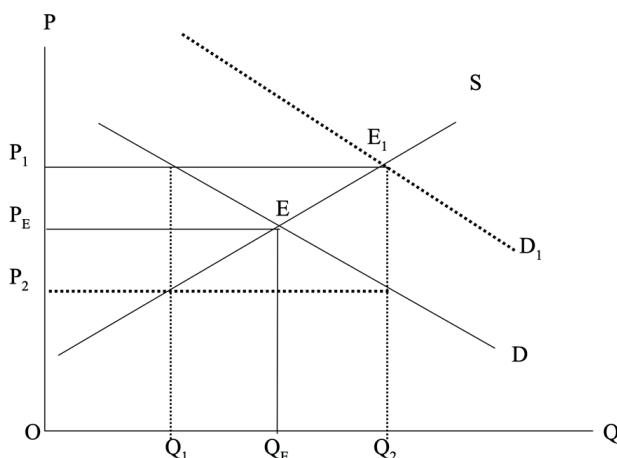
แนวคิดการแทรกแซงราคาสินค้า

1. การประกันราคาขั้นต่ำ

การประกันราคาขั้นต่ำ (minimum price policy) เป็นนโยบายที่มุ่งช่วยผู้ผลิตให้สามารถขายสินค้าได้

สูงขึ้น มักใช้อยู่ทั้งในตลาดสินค้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าเกษตร และตลาดปัจจัยการผลิตเช่น ตลาดแรงงาน เนื่องจากตลาดเหล่านี้ ผู้ผลิตหรือเจ้าของปัจจัยการผลิตไม่มีอิทธิพลในการกำหนดราคา และมีปัจจัยบางอย่างที่ทำให้ต้องยอมขายสินค้าในราคาที่ค่อนข้างต่ำจากความไม่สมบูรณ์ของตลาดดังกล่าว หากปล่อยให้กลไกตลาดทำงานโดยเสรีแล้ว จะมีผลให้ราคาคุณภาพอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม รัฐบาลจึงต้องเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาดโดยการกำหนดราคาขั้นต่ำ

สินค้าเกษตรโดยทั่วไปจะมีราคาโดยเปรียบเทียบต่ำกว่าราคาสินค้าชนิดอื่นที่เกษตรกรต้องซื้อหามาบริโภคและเพื่อการผลิต ทั้งนี้ เนื่องจากตัวสินค้าเกษตรมีลักษณะเป็นสินค้าที่เน่าเสียง่าย น้ำหนักมาก มีขนาดใหญ่กินพื้นที่ ในด้านการผลิตก็ต้องพึ่งธรรมชาติไม่สามารถเปลี่ยนแปลงปริมาณการผลิตได้รวดเร็ว ตัวเกษตรกรก็มีหนี้สินมาก ไม่อาจรอเวลาการขายสินค้าจนกว่าราคาจะสูงได้ ทำให้อำนาจต่อรองมีน้อย สินค้าจึงขายได้ราคาต่ำ ยิ่งปีใดที่มีอุปทานออกมามาก หรืออุปสงค์ลดลงอย่างกระทันหัน ปริมาณสินค้าจะออกมาล้นตลาดเกิดอุปทานส่วนเกิน ทำให้ราคาสินค้าลดต่ำลงมากจนเกิดความเดือดร้อน รัฐบาลจึงต้องเข้าแทรกแซงโดยการประกันราคาขั้นต่ำ



ภาพ 1 การประกันราคาสินค้าเกษตร

จากการประกันราคาสินค้าเกษตร ถ้าเราปล่อยให้กลไกราคาดำเนินไปเองระดับราคาสินค้าที่เกษตรกรขายได้จะเท่ากับ OP_E ในปริมาณ OQ_E ถ้ารัฐบาลเห็นว่าระดับราคา OQ_E เป็นราคาที่ต่ำเกินไปจนเกษตรกรเดือดร้อน รัฐบาลจะประกาศราคาประกันให้เท่ากับ OP_1 ณ ระดับราคาประกันนี้จะมีผู้เสนอซื้อเพียง OQ_1 ขณะที่ผู้เสนอขายเป็นจำนวนถึง OQ_2 เกิดอุปทานส่วนเกิน หรือสินค้าเหลือขายจำนวน $Q_1 Q_2$

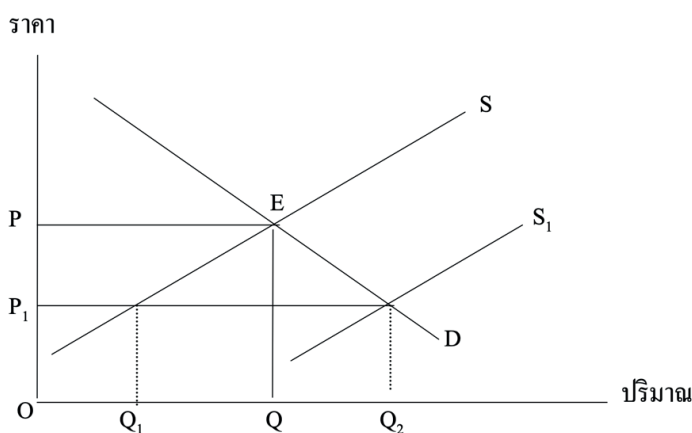
เมื่อมีอุปทานส่วนเกินเกิดขึ้นรัฐบาลต้องมีมาตรการที่จะรองรับปัญหาดังกล่าว ซึ่งวิธีการที่จะจัดอุปทานส่วนเกินสามารถทำได้โดยการลดอุปทานให้ต่ำลง หรือเพิ่มอุปสงค์ให้สูงขึ้น หรือใช้ทั้งสองมาตรการควบคู่กันไป สำหรับมาตรการในการลดอุปทานอาจทำได้ในระยะยาวโดยการจำกัดพื้นที่เพาะปลูกพืชที่มีอุปทานส่วนเกินของเกษตรกรให้น้อยลง และส่งเสริมการผลิตพืชผลประเภทอื่นๆ แทน แต่ในระยะสั้นการลดอุปทานไม่อาจทำได้ เนื่องจากสินค้าเกษตรต้องใช้เวลาผลิตที่ยาวนาน ผลผลิตกำลังออกสู่ตลาดจึงไม่อาจลดอุปทานได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องใช้วิธีการเพิ่มอุปสงค์ให้สูงขึ้น โดยการช่วยเหลือตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศ หรือรัฐบาลรับซื้อผลผลิตส่วนเกินเสียเองโดยการนำเงินงบประมาณส่วนหนึ่งไปปรับซื้ออุปทาน

ส่วนเกินทั้งหมด คือ จำนวน $Q_1 Q_2$ ในราคา OP_1 หรืออาจให้เงินอุดหนุนต่อหน่วย คือ ถ้าจะขายสินค้าหมดจำนวน OQ_2 ผู้ซื้อจะยอมซื้อในราคาหน่วยละ OP_2 แต่รัฐบาลตั้งราคาประกันไว้หน่วยละ OP_1 ดังนั้น รัฐบาลจะต้องช่วยอุดหนุนให้แก่เกษตรกรอีกหน่วยละ $P_2 P_1$ การดำเนินนโยบายนี้ ส่วนหนึ่งเพื่อแก้ไขความไม่เท่าเทียมกันในสังคมนั่นเอง

ดังนั้น การประกันราคาขั้นต่ำจึงเป็นการที่รัฐบาลกำหนดระดับราคาสินค้าให้สูงกว่าระดับราคาดุลยภาพ เพราะราคาดุลยภาพที่ซื้อขายกันในตลาดนั้นรัฐบาลเห็นว่าต่ำเกินไป อาจส่งผลให้ผู้ผลิตได้รับความเดือดร้อน การประกันราคาขั้นต่ำนิยมใช้สำหรับสินค้าที่เป็นผลิตผลทางเกษตรกรรมซึ่งอุปสงค์มักมีความยืดหยุ่นน้อย ในขณะที่อุปทานควบคุมได้ยาก เพราะส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ

2. นโยบายการกำหนดราคาขั้นสูง

นโยบายการกำหนดราคาขั้นสูง (Maximum price policy) มักใช้ในกรณีของสินค้าที่ผู้บริโภคทุกระดับรายได้จำเป็นต้องซื้อ เช่น นมผงสำหรับทารก น้ำตาลทราย น้ำมันเบนซิน เป็นต้น



ภาพ 2 การกำหนดราคาขั้นสูง

จากการกำหนดราคาขึ้นสูง เส้นอุปสงค์และอุปทานของสินค้าตัดกันที่จุด E ราคาและปริมาณดุลยภาพ คือ OP และ OQ ถ้ารัฐบาลเห็นว่า ราคาดุลยภาพดังกล่าวเป็นราคาที่ย่อมสูงมากสำหรับผู้บริโภคทั่วไป รัฐบาลอาจประกาศกำหนดราคาขึ้นสูงที่ระดับ OP_1 ณ ระดับราคาขึ้นสูง OP_1 จะมีผู้เสนอซื้อจำนวน OQ_2 ขณะที่ผู้เสนอขายเพียง OQ_1 ทำให้เกิดอุปสงค์ส่วนเกินขึ้นจำนวน Q_1Q_2 ผลที่ตามมา คือ

(1) จะเกิดการขายในลักษณะใครมาก่อนได้ก่อน ทำให้มีคิวรอซื้อแถวยาว เกิดการสูญเสียด้านเวลา ซึ่งถ้าคิดเป็นตัวเงินแล้วราคาสินค้าที่ซื้อขายอาจสูงกว่าราคาขึ้นสูงที่รัฐบาลกำหนดก็ได้

(2) อาจเกิดการลดลงในคุณภาพหรือลดการให้บริการ เช่น การกำหนดราคาขึ้นสูงน้ำมันเบนซิน สถานีบริการน้ำมันอาจเปิดขายเฉพาะช่วงเช้าหรือลดบริการด้านอื่นๆ เป็นต้น

(3) เกิดการลักลอบขายสินค้าหลังร้านระหว่างผู้ขายกับผู้ซื้อที่มีกำลังทรัพย์ค่อนข้างสูง นั่นคือ เกิดตลาดมืด (black market) โดยราคาซื้อขายจะสูงกว่าราคาขึ้นสูงที่รัฐบาลกำหนด

การที่จะทำให้นโยบายการกำหนดราคาขึ้นสูงสามารถดำเนินต่อไปได้ รัฐบาลจึงมักใช้นโยบายอื่นควบคู่กันไป เช่น นำเข้าสินค้าประเภทนั้นเพื่อเพิ่มอุปทานสินค้า ทำให้อุปสงค์ส่วนเกินหมดไป หรือนโยบายการปันส่วนเพื่อกระจายสินค้าที่มีอยู่น้อยให้กับผู้บริโภคอย่างทั่วถึงโดยวิธีแจกคูปอง ซึ่งเป็นวิธีการแก้ปัญหาระยะสั้น ในระยะยาวแล้วจะต้องพยายามเพิ่มอุปทานในประเทศให้มากขึ้น

ดังนั้น การกำหนดราคาขึ้นสูงจึงเป็นการที่รัฐบาลกำหนดระดับราคาสินค้าให้ต่ำกว่าราคาดุลยภาพในขณะนั้น เพราะราคาดุลยภาพที่ซื้อขายกันในตลาด รัฐบาลเห็นว่าสูงเกินไป อาจส่งผลให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน การกำหนดราคาขึ้นสูงนิยมใช้ในช่วงที่เกิดการขาดแคลนสินค้าหรือสินค้าขาดตลาด ซึ่งจะ

ส่งผลให้ระดับราคาสินค้าสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว และถ้าหากปล่อยไว้นานๆ ส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง

รูปแบบการแทรกแซงสินค้าเกษตร

1. การรับจำนำสินค้าเกษตร

การรับจำนำสินค้าเกษตรมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้เกษตรกรต้องขายสินค้าเกษตรในฤดูเก็บเกี่ยวซึ่งมีราคาต่ำ สามารถนำสินค้าของตนไปจำนำแล้วรับเงินส่วนหนึ่งไปก่อน เมื่อสินค้าเกษตรมีราคาสูงขึ้นก็สามารถไถ่ถอนสินค้าเกษตรออกขายแล้วชำระหนี้คืน โดยเกษตรกรจะต้องชำระดอกเบี้ยเงินกู้ยืมไป พร้อมทั้งค่าเก็บรักษารวมทั้งจ่ายค่าประกันภัย ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้ อาจเปลี่ยนแปลงได้ โดยหลักการแล้วการจำนำพืชผลจะเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยมิให้เกษตรกรที่ต้องการ ใช้เงินในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวต้องขายพืชผลในราคาที่ต่ำ แต่เกษตรกรก็ไม่ควรหวังว่าวิธีการรับจำนำนี้จะช่วยยกระดับราคาสินค้าเกษตรในช่วงปลายฤดู เพราะหากเป็นเช่นนั้นแล้ว ประโยชน์ที่ผู้จำนำสินค้าเกษตรจะได้รับเมื่อราคาสูงขึ้นตอนปลายฤดูจะลดลง เพราะราคาช่วงปลายฤดูจะไม่สูงขึ้นมาก (Singhapreecha, 2013)

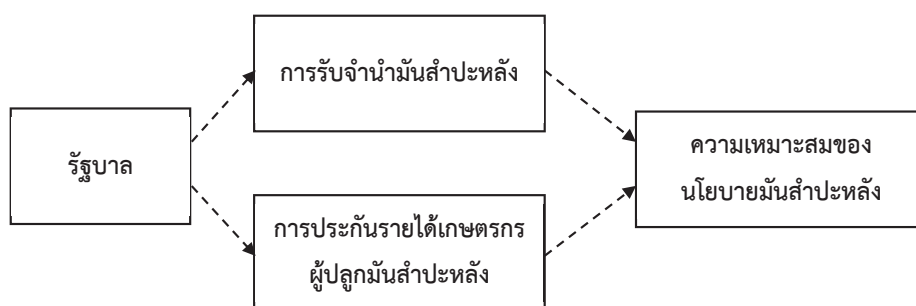
2. การประกันรายได้เกษตรกร

การประกันรายได้เกษตรกรมีลักษณะเป็นการที่รัฐบาลกำหนดราคาให้เกษตรกรรู้ล่วงหน้าว่าในเดือนที่จะขายสินค้าเกษตรนั้น เกษตรกรสามารถที่จะขายผลผลิตได้ราคาเท่าใด แล้วหากราคาตลาดที่เกษตรกรขายได้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าราคาประกัน รัฐบาลจะจ่ายเงินชดเชยให้เท่ากับส่วนต่างของราคาที่ประกันไว้กับราคาตลาดที่เกษตรกรขายได้ ทั้งนี้เกษตรกรต้องมาจดทะเบียนการประกันราคาธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ซึ่งวิธีการรับประกันนี้ รัฐบาลไม่ต้องไปจัดการกับตัวสินค้าเกษตร ไม่ต้องไปหาโกดังจัดเก็บ หรือขนส่ง ทั้งไม่เป็นการเปิดช่องให้มี

การทุจริต ไม่แทรกแซงกลไกตลาด ปลดปล่อยให้กลไกตลาดเดินไปตามระบบ ในขณะที่เดียวกันก็ช่วยให้เกษตรกรได้เงินตามราคาประกันจริงๆ ฉะนั้นโครงการประกันราคานี้จึงเป็นโครงการที่เกษตรกรได้ประโยชน์อย่างแท้จริง ต่างจากการจำนำเพราะการจำนำนั้นจะต้องกำหนดโควตา แต่คนที่ไม่ได้อยู่ในโควตาจะไม่ได้ประโยชน์อะไรเลย ซึ่งข้อดีในการรับประกันราคา คือ ลดปัญหาการทุจริตที่เคยเกิดขึ้นทุกรูปแบบ ลดภาระงบประมาณของรัฐบาลในการจัดเก็บสินค้าเกษตร และเป็นการพัฒนาตลาดให้มีความก้าวหน้ามากขึ้น เกษตรกรสามารถวางแผนการผลิตล่วงหน้าได้ และที่สำคัญไม่สามารถนำมามาตรการดังกล่าวมาเป็นประเด็นทางการเมืองได้อีกต่อไป ส่วนข้อเสียของการประกันราคา คือ ในทางปฏิบัติแล้วดำเนินการได้ยาก เพราะการจดทะเบียนเกษตรกรขาดความรัดกุม มีการจดทะเบียนซ้ำซ้อนในพื้นที่เพาะปลูกเดียวกัน หรือจดทะเบียนปลูกพืชหลายชนิด ตรวจสอบได้ยาก และมีความเสี่ยงต่อการนำสินค้าเกษตรจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิในโครงการ (Phothisai, 1999)

การประกันรายได้ขึ้นต่ำเป็นระบบการจัดสวัสดิการสังคมที่รับประกันว่าประชาชน หรือครอบครัวทั้งหมดมีรายได้เพียงพอที่จะใช้ในการดำรงชีวิตอย่างมั่นคง โดยทั่วไปรัฐบาล จะตัดสินใจดำเนินการประกันรายได้ขึ้นต่ำโดยพิจารณาจากตลาดแรงงานและเศรษฐกิจของประเทศในช่วงเวลานั้นๆ ซึ่งเป้าหมายหลักของการประกันรายได้ขึ้นต่ำก็คือการบรรเทาความยากจน ระบบการประกันรายได้ขึ้นต่ำอาจประกอบด้วยองค์ประกอบต่างๆ ดังนี้ (1) ค่าจ้างขึ้นต่ำทั้งที่ถูกระบุโดยรัฐบาลหรือเกิดจากการเจรจาของนายจ้างหรือองค์กรกับสหภาพแรงงาน (2) ระบบ Safety Net เพื่อช่วยประชาชนหรือครอบครัวที่มีฐานะทางการเงินไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงชีพให้มีรายได้อยู่ในขั้นต่ำโดยอาจจะอยู่ในรูปของเงินโอนหรือในบางกรณีก็อยู่ในรูปของการกู้ยืม (3) การให้การสนับสนุนเยาวชน (4) การทุนการศึกษาและสินเชื่อเพื่อการศึกษา และ (5) เงินบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ (Singhapreecha, 2013)

กรอบในการวิเคราะห์



ภาพ 3 กรอบในการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์

จากการวิเคราะห์ปัญหานโยบายแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง พบว่า การแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังในสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน

และพรรคเพื่อไทย สามารถจำแนกตามห่วงโซ่การผลิตออกเป็น 4 ด้าน ดังนี้ (1) ด้านสนับสนุนปัจจัยการผลิต ได้แก่ การให้สินเชื่อผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและสนับสนุนการลงทุน

ในการเพาะปลูกมันสำปะหลัง การพัฒนาพันธุ์มันสำปะหลังโดยกรมวิชาการเกษตร การแจกท่อนพันธุ์มันให้แก่เกษตรกร การลดพื้นที่ปลูกมัน และการกำหนดเขตเศรษฐกิจมันสำปะหลัง (2) ด้านการส่งเสริมการลงทุนในโรงงานแปรรูปเพื่อสนับสนุนการส่งออกและเพิ่มมูลค่าของมันสำปะหลัง (3) การแทรกแซงราคาในตลาดมันสำปะหลังเพื่อยกระดับราคาหัวมันสำปะหลังในช่วงต้นฤดูการเก็บเกี่ยวหรือชะลอการขุดหัวมัน หรือดึงอุปทานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังบางส่วนออกจากตลาดเพื่อให้ราคาตลาดสูงขึ้น และ (4) ด้านการส่งออก ได้แก่ การจัดสรรโควตาส่งออกไปอินเดียและการส่งออกเสรี การสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ส่งออกโดยการกำหนดสัดส่วนโควตาพิเศษเพื่อจูงใจให้ผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังตลาดนอกอียู การอุดหนุนการส่งออกและอุดหนุนช่วยเหลือการเก็บรักษาและค่าขนส่งภายในประเทศสำหรับผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังตลาดนอกอียู การระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่แปรรูปเพื่อส่งออก การกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเป็นสินค้ามาตรฐานส่งออก และการกำหนดราคาขั้นต่ำของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังส่งออก

ซึ่งจากการดำเนินโครงการรับจำนำมันสำปะหลังทำให้เกิดปัญหา ดังนี้ (1) สร้างภาระการคลัง แต่มีเกษตรกรเพียงส่วนน้อยที่ได้รับประโยชน์จากผลตอบแทนที่เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย ผลประโยชน์ส่วนใหญ่นตกแก่ผู้ประกอบการลานมัน โรงงานแปรรูป และผู้ส่งออกที่ชนะการประมูลผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากรัฐ (2) การทุจริตเกิดจากความร่วมมือระหว่างเกษตรกรผู้ประกอบการโรงงานแปรรูปและลานมัน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ การสวมสิทธิ์ของเกษตรกร การบีบบังคับให้เกษตรกรต้องขายนอกโครงการหรือขายในโครงการได้เพียงบางส่วน การลักลอบนำสต็อกมันสำปะหลังไปขายในตลาดก่อนแล้วค่อยหากลั้บมาคืนภายหลัง การลักลอบนำเข้ามันสำปะหลังจากประเทศเพื่อนบ้าน การพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่การ

เพาะปลูกและปริมาณผลผลิตที่เป็นปัจจุบันจะช่วยแก้ไขปัญหาการสวมสิทธิ์ (3) ความกังวลของเกษตรกรในเรื่องของความผันผวนของราคาหัวมันสดในแต่ละฤดูกาลเก็บเกี่ยว เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังต่างเร่งขุดหัวมันสดออกมาขายในช่วงเวลาเดียวกัน ซึ่งส่งผลให้ราคาหัวมันสดตกต่ำลง อีกทั้งการเร่งขุดหัวมันที่ยังไม่ถึงอายุเก็บเกี่ยวทำให้หัวมันที่ออกสู่ตลาดมีขนาดเล็กและเปอร์เซ็นต์แป้งต่ำด้วย การแก้ไขคือการยินยอมให้เกษตรกรรับเงินกู้โดยชะลอการขุดหัวมัน (Mingmaninakin, 2012)

ส่วนรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ในช่วงปี พ.ศ. 2551-2554 ได้ปรับเปลี่ยนวิธีการช่วยเหลือเกษตรกรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยใช้วิธีการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังแทนการรับจำนำ โดยมีวัตถุประสงค์ คือ (1) เพื่อป้องกันความเสี่ยงให้กับเกษตรกรให้ได้รับราคาผลผลิตที่สูงขึ้น ตลอดจนมีรายได้ที่แน่นอน ลดปัญหาการขาดทุนจากการขายผลผลิต และเกษตรกรจะได้รับการช่วยเหลือทุกครั้ง เรือน (2) เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกรเพราะเป็นการชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับเกณฑ์กลางอ้างอิงแทนการจ่ายเงินกู้เพื่อรับจำนำ และรัฐบาลไม่มีภาระการบริหารจัดการสต็อก และ (3) กลไกการซื้อขายดำเนินการได้อย่างปกติ เกิดเสถียรภาพด้านราคาของผลผลิตทางการเกษตร และสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้อีกหนึ่งเนื่องจากมันสำปะหลังเป็นสินค้าเกษตรที่ใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมต่อเนื่องหลายประเภทที่ใช้เป็นอาหารและมิใช่อาหาร ได้แก่ แป้ง สารความหวาน กรดแลกติก อาหารสัตว์ กระจกยา สิ่งทอ และพลังงานทดแทน ดังนั้น การกำหนดราคาประกันมันสำปะหลังให้สูงเกินระดับราคาที่ควรจะเป็น ส่งผลเสียต่อกลไกตลาดของมันสำปะหลัง ทำให้ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมต่อเนื่องได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะผู้ผลิตเอทานอลอาจไม่สามารถดำเนินการผลิตได้ เนื่องจากวัตถุดิบมีราคา

แพงและกระทบต่อการส่งออกโดยรวมของประเทศ ซึ่งความต้องการของประเทศคู่ค้ามีมากขึ้นทำให้ราคามันสำปะหลังในประเทศปรับตัวสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม จากแนวนโยบายและการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังนอกจากจะส่งผลให้กลไกการซื้อขายดำเนินการได้อย่างปกติ เกิดเสถียรภาพกับราคาของผลิตและสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้แล้ว ยังจะเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังสามารถดำรงชีพได้อย่างยั่งยืนอีกด้วย

ซึ่งจากการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังดังกล่าว มีข้อดีหลายประการที่สำคัญ ได้แก่ (1) เกษตรกรทุกรายที่ปลูกมันสำปะหลังสามารถเข้าร่วมโครงการ (2) ลดความวิตกกังวลของเกษตรกรในเรื่องความผันผวนของราคาตลาด (3) กลไกตลาดยังคงดำเนินต่อไปได้โดยไม่ถูกบิดเบือน (4) รัฐไม่มีภาระค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าจ้างแปรรูป ค่าเก็บรักษา เป็นต้น นอกจากเงินชดเชยที่ต้องจ่ายในกรณีที่ราคาตลาดอ้างอิงต่ำกว่าราคาประกัน (5) ไม่มีภาระในการระบายผลผลิตซึ่งผิดกับการรับจำนำ เพราะรัฐไม่ต้องรับซื้อผลผลิตมาเก็บรักษา จึงช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ได้มาก และ (6) ลดโอกาสการทุจริตในเกือบทุกขั้นตอนและทุกระดับ อย่างไรก็ตาม การประกันความเสี่ยงด้านราคามีเงื่อนไขสำคัญ ได้แก่ (1) การสำรวจและจัดทำระบบฐานข้อมูลรายครัวเรือนด้านพื้นที่เพาะปลูก ปริมาณผลผลิต ผลผลิตต่อไร่ที่ตรงกับความเป็นจริงและเป็นปัจจุบันเพื่อป้องกันการสวมสิทธิ์ในช่องทางต่างๆ (2) การตั้งราคาประกันไม่ควรสูงจนเกินไป แต่ควรสูงกว่าต้นทุนการผลิตโดยเฉลี่ยเพื่อให้เกษตรกรอยู่ได้ และ (3) การจำกัดเพดานปริมาณผลผลิตที่รับประกัน และการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการรับภาระค่าเบี้ยประกัน โดยในช่วงเริ่มต้นโครงการรัฐอาจรับภาระดังกล่าวเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งเพื่อให้เกษตรกรมีเวลาปรับตัว (Mingmaninakin, 2012)

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า นโยบายแทรกแซงตลาด

มันสำปะหลังผ่านมาตรการต่างๆ สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 มาตรการหลัก ผ่านพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาล คือ การจำนํามันสำปะหลังในสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย ก่อให้เกิดปัญหาภาระทางการคลัง เกิดการทุจริตได้ง่าย และเกษตรกรมีความกังวลด้านราคาที่มีความผันผวน ส่วนการประกันรายได้เกษตรกรถูกนำมาใช้ในสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคพลังประชาชนรัฐได้ใช้เพื่อแก้ไขปัญหาในการลดภาระทางการคลัง ทำให้การทุจริตเกิดขึ้นได้ยาก และส่งเสริมเสถียรภาพด้านราคาได้อย่างเป็นรูปธรรม

บทสรุป

การแทรกแซงสินค้าเกษตรเป็นโครงการที่ดำเนินผ่านนโยบายของรัฐบาลจากพรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งมีแนวทางแตกต่างกัน หากกล่าวเฉพาะนโยบายแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังที่ได้ดำเนินโครงการผ่านมาแล้วพบปัญหาการสร้างภาระทางการคลังและเกิดการทุจริตขึ้นได้ง่าย จึงนำไปสู่การปรับเปลี่ยนวิธีเป็นการประกันรายได้ของเกษตรกรอันเป็นการให้ความคุ้มครองรายได้ของเกษตรกรภายใต้กรอบเงื่อนไขของสัญญาประกัน ซึ่งมีลักษณะคล้ายกรรมธรรม์ประกันภัยด้านราคา โดยเกษตรกรได้รับค่าสินไหมหรือเงินชดเชยหากราคาตลาดหรือราคาอ้างอิงอยู่ต่ำกว่าราคาประกันเมื่อถึงเวลาเก็บเกี่ยว แต่ถ้าราคาตลาดอยู่สูงกว่าราคาประกัน เกษตรกรก็สามารถขายผลผลิตในตลาดโดยไม่ได้รับเงินชดเชย เงินชดเชยจะเท่ากับส่วนต่างราคาประกันกับราคาตลาดหรือราคาอ้างอิง ทั้งนี้ เกษตรกรในแต่ละท้องที่สามารถตัดสินใจที่จะเก็บเกี่ยวผลผลิตในเวลาใดก็ได้ตามที่เห็นว่าจะได้รับประโยชน์ จึงเห็นได้ว่า เกษตรกรที่ถือเป็นคะแนนเสียงสำคัญของพรรคการเมืองต่างๆ ในการเลือกตั้งทุกยุคทุกสมัย จะได้รับการช่วยเหลือแตกต่างกันไปตามนโยบายของพรรคการเมืองนั้นๆ ที่หาเสียงไว้ เมื่อโครงการที่ดำเนินผ่านนโยบายของรัฐบาลอาจส่งผล

ทั้งในด้านบวกและด้านลบต่อเกษตรกรและภาระทางการคลัง ซึ่งพรรคการเมืองเหล่านั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงอย่างที่สุดเพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

1. ควรยกเลิกโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร 5 ชนิด ที่ตลาดสินค้าขนาดใหญ่ของประเทศ ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปาล์มน้ำมัน และยางพารา เพื่อไม่ให้เป็นการสร้างภาระทางการคลังและ

ป้องกันการทุจริตจากโครงการดังกล่าว

2. หากรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องช่วยเหลือเกษตรกรควรจัดทำโครงการประกันรายได้เกษตรกร เฉพาะสินค้าเกษตร 5 ชนิด ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปาล์มน้ำมัน และยางพารา ซึ่งเป็นพืชเกษตรที่มีความสำคัญและเป็นพืชเกษตรฐานรากที่จำเป็นจะต้องรักษาและสร้างให้มีความมั่นคงให้กับเกษตรกร

References

- Mingmaninakin, W. (2012). *Study of measures to intervene in the cassava market to prevent corruption*. Thailand Development Research Institute. [In Thai]
- Ministry of Agriculture and Cooperatives. (2015). *Research strategies in agriculture and agro-industry Ministry of Agriculture and Cooperatives (B.E. 2558-2564)*. Author. [In Thai]
- Phothisai, A. (1999). Price insurance policy: A new choice for Thai farmers. *Chunniti*, 6(4), 151-157. [In Thai]
- Poapongsakorn, N. (2014). Intervention in the agricultural market and the concentration of excess returns. In *Economic reform for social justice* (pp. 75-129). Thailand Development Research Institute. [In Thai]
- Singhapreecha, C. (2013). Economics regarding intervention in agricultural product prices: From theory to practice. *Chiang Mai University Journal of Economics*, 17(2), 4-16. [In Thai]
- Sowcharoensuk, C. (2023). *Industry outlook 2023-2025: Cassava industry*. Krungsri Research. [In Thai]