

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ปัญหาและความสำคัญ

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมซึ่งในอดีตร้อยละ 70 ของประชากรมีอาชีพทางด้านเกษตรกรรม ดังนั้นเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้นจึงขึ้นอยู่กับผลิตผลทางการเกษตรเป็นสำคัญ ซึ่งได้แก่ ข้าว ยางพารา และไม้สัก เป็นต้น มาในปัจจุบันสภาพแวดล้อมต่างๆ รอบด้านได้เปลี่ยนแปลงไปทำให้ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนตัวเองมาเป็นประเทศที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมมากขึ้น แต่เพื่อที่จะรองรับผลิตผลทางการเกษตรของเกษตรกรที่มีอยู่เป็นจำนวนมากนั้นภาครัฐบาลจึงพยายามที่จะหันมาพัฒนาอุตสาหกรรมในรูปอุตสาหกรรมเกษตร (Agro Industry) มากขึ้นโดยนอกจากเพื่อรองรับผลิตผลทางการเกษตรดังได้กล่าวแล้ว ยังเป็นการเพิ่มมูลค่าเพิ่ม (Value Added) จากการผลิตเพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ประเทศอีกด้วย

มันสำปะหลังจัดเป็นพืชเศรษฐกิจชนิดหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอันดับที่ 5 ของโลก¹ รองจากข้าวสาลี ข้าวโพด ข้าว และมันฝรั่ง จากสถิติการเกษตรตั้งแต่ปีพ.ศ.2530-2537 จะพบว่าประเทศที่ปลูกมันสำปะหลังรายใหญ่ของโลกซึ่งปลูกได้มากกว่า 15 ล้านตัน/ปี มีเพียง 5 ประเทศ คือ ไนจีเรีย ซาอุดี บราซิล ไทย และอินโดนีเซีย ซึ่งประเทศที่เพาะปลูกรายใหญ่นี้ยกเว้น อินโดนีเซีย จะมีผลิตผลต่างกันสูงสุดไม่เกิน 5 ล้านตันต่อปี (ตารางที่ 1.1) แต่จากการที่ประเทศผู้ปลูกมันสำปะหลังรายใหญ่สุด 3 ประเทศจากจำนวน 5 ประเทศ คือ ไนจีเรีย ซาอุดีและบราซิล เป็นประเทศที่ค่อนข้างล่าช้าในด้านเทคโนโลยีการผลิต ประกอบกับประเทศเหล่านี้ปลูกมันสำปะหลังเพื่อการบริโภคเป็นอาหารหลัก ดังนั้นจึงมีเพียงประเทศไทยและอินโดนีเซียเท่านั้นที่ปลูกมันสำปะหลังเพื่ออุตสาหกรรมโดยเฉพาะ

โดยในส่วนของประเทศไทยนั้น มันสำปะหลังจัดเป็นพืชเศรษฐกิจที่ค่อนข้างมีความสำคัญเนื่องจากเป็นพืชที่ปลูกได้ตลอดทั้งปี ไม่ต้องการความดูแลเอาใจใส่มากนัก มักไม่มีแมลงและวัชพืชมารบกวน และที่สำคัญคือปลูกง่ายและทนความแล้งได้ดี ดังนั้นจึงเป็นพืชที่มีพื้นที่การปลูกครอบคลุมมากถึง 43 จังหวัด ซึ่งผูกพันกับชีวิตเกษตรกรกว่า 3 ล้านคน การปลูกมันสำปะหลังนี้ได้ทำรายได้ให้แก่เกษตรกร

¹ กรมวิชาการเกษตร , เอกสารวิชาการมันสำปะหลัง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา , 2527) , หน้า 3 .

ตารางที่ 1.1 : ผลผลิตห้วมันสดทั่วโลก

(ผลผลิต 1,000 ตัน)

ประเทศ	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538
รวมทั้งโลก	136,799	148,725	151,773	149,844	152,911	153,148	154,220	152,473	n.a.
ทวีปแอฟริกา	58,368	67,007	65,047	67,542	71,761	73,363	74,778	72,779	n.a.
ไนจีเรีย	14,000	20,000	15,425	19,043	20,000	21,320	21,000	21,000	n.a.
ซาอีร์	16,251	17,000	17,400	17,600	19,500	20,210	20,835	19,600	n.a.
แทนซาเนีย	6,000	6,100	7,792	6,922	74,600	7,112	6,833	7,209	n.a.
อื่นๆ	22,117	23,907	24,430	23,997	24,801	24,721	26,110	24,970	n.a.
ทวีปเอเชีย	47,653	52,318	54,963	49,801	49,623	50,856	50,767	48,449	n.a.
ไทย	19,554	22,307	24,264	20,701	19,705	20,356	20,203	19,091	n.a.
อินโดนีเซีย	14,256	15,471	17,117	15,830	15,954	16,318	16,356	15,000	n.a.
อินเดีย	4,814	5,417	4,833	4,962	5,416	5,469	5,340	5,340	n.a.
จีน	3,339	3,277	3,320	3,216	3,310	3,357	3,406	3,509	n.a.
เวียดนาม	2,700	2,839	2,585	2,276	2,455	2,568	2,631	2,631	n.a.
ฟิลิปปินส์	1,784	1,846	1,847	1,854	1,816	1,798	1,800	1,850	n.a.
อื่นๆ	1,106	1,161	997	971	967	990	1,031	1,034	n.a.
โอเชียเนีย	189	172	169	191	200	210	208	211	n.a.
ทวีปอเมริกาใต้	29,689	28,284	30,593	31,300	30,308	27,685	27,460	30,050	n.a.
บราซิล	23,464	21,674	23,668	24,322	24,538	21,919	21,719	24,009	n.a.
ปารากวัย	3,468	3,891	3,978	3,550	2,585	2,591	2,680	2,550	n.a.
อื่นๆ	2,757	2,719	2,947	3,418	3,185	3,175	3,061	3,491	n.a.

หมายเหตุ n.a. = not available

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

มากเป็นอันดับ 4 รองจากข้าว ยางพารา และอ้อย จากสถิติการเกษตรตั้งแต่ปีพ.ศ.2530-2539 เฉลี่ย 10 ปี พบว่ามันสำปะหลังทำรายได้แก่เกษตรกรมีมูลค่าสูงถึง 15,119 ล้านบาท (ตารางที่1.2) โดยแหล่งปลูกมันสำปะหลังที่สำคัญที่สุดของไทยในปัจจุบันคือแหล่งทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 61 ของเนื้อที่เพาะปลูกทั้งหมด รองลงมาคือภาคกลาง (รวมภาคตะวันออกเฉียงเหนือและตะวันตก) ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 26 ของเนื้อที่เพาะปลูกทั้งหมด และภาคเหนือซึ่งคิดเป็นร้อยละ 13 ของเนื้อที่เพาะปลูกทั้งหมด ในขณะที่ทางภาคใต้ไม่มีสถิติแสดงการเพาะปลูกมันสำปะหลัง (ตารางที่1.3) โดยจังหวัดที่มีการปลูกมันสำปะหลังมากที่สุดตามสถิติการเกษตรที่ทำการศึกษาสำรวจในปีพ.ศ.2539 คือจังหวัดนครราชสีมา มีพื้นที่ปลูกมันสำปะหลังถึง 1,641,886 ไร่ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 24.5 ของพื้นที่เพาะปลูกทั่วประเทศ รองลงมาคือจังหวัดใกล้เคียงซึ่งอยู่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือเช่นกันคือ จังหวัดชัยภูมิ กาฬสินธุ์ ขอนแก่น บุรีรัมย์ และอุดรธานี ตามลำดับ

มันสำปะหลังเมื่อนำมาทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยโครงสร้างทางเทคโนโลยี จากกระบวนการทางเครื่องกล จะทำให้เราแยกการผลิตออกได้เป็น มันเส้น มันอัดเม็ด แป้งมันสำปะหลัง และเอทานอล ซึ่งในบรรดาผลิตภัณฑ์ที่ได้จากมันสำปะหลังทั้งหมด แป้งมันสำปะหลัง (แบบ Native Starch)^{*} จะมีความสำคัญทางเศรษฐกิจเป็นอันดับ 2 รองจาก มันอัดเม็ด เนื่องจากผลผลิตที่ได้จากมันสำปะหลังทั้งหมด ประมาณร้อยละ 60 (หรือประมาณ 12 ล้านตัน/ปี) จะถูกนำไปใช้ในอุตสาหกรรมผลิตมันอัดเม็ด (ซึ่งผลิตได้จากมันเส้นอีกที) ส่วนอีกร้อยละ 40 ที่เหลือ (หรือประมาณ 8 ล้านตัน/ปี) จะถูกนำไปใช้ในอุตสาหกรรมผลิตแป้งมันสำปะหลัง และนอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากการส่งออกทั้งทางด้านปริมาณและมูลค่าก็จะพบอีกว่าแป้งมันสำปะหลังมีทั้งปริมาณและมูลค่าการส่งออกที่น้อยกว่ามันอัดเม็ด แต่หากพิจารณาจากสถิติการส่งออกตั้งแต่ปีพ.ศ.2530 เป็นต้นมา จะพบว่าแป้งมันสำปะหลังมีมูลค่าและปริมาณการส่งออกที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆมาเป็นลำดับ โดยจะมีช่วงตกต่ำเพียงช่วงเดียวคือช่วงปีพ.ศ.2536 ซึ่งมีปริมาณการส่งออกเพียง 460,596 ตัน หรือลดลงจากปีก่อนถึง 122,636 ตัน โดยสาเหตุในช่วงนั้นก็เนื่องจากเกิดภาวะสินค้าล้นตลาด แต่ปีถัดมาคือปีพ.ศ.2537 ปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้นมาเป็น 750,317 ตัน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 63 จากปีก่อน และมาในปีพ.ศ.2538 ปริมาณการส่งออกก็เพิ่มสูงขึ้นอีกเป็น 845,005 ตันหรือเพิ่มสูงขึ้นจากปีก่อนอีกร้อยละ 12.6 ถึงปีพ.ศ.2539 ปริมาณการส่งออกกลับลดลงมาเหลือเพียง 631,143 ตัน เนื่องจากได้เกิดภาวะอุปทาน (Supply) แป้งมันสำปะหลังเพิ่มขึ้นในตลาดโลกจากปีก่อนหน้านี้ (ตารางที่ 1.4) ในขณะที่มูลค่าและปริมาณการส่งออกของแป้งมันสำปะหลังเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆนั้นทางด้านของมันอัดเม็ดก็มีมูลค่าและปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้นเช่นกัน คือในช่วงตั้งแต่ปีพ.ศ.2530-2534

^{*} Native Starch คือแป้งมันสำปะหลังที่ได้จากกระบวนการผลิตแบบใหม่

ตารางที่ 1.2 : ราคาและมูลค่าของมันสำปะหลังที่เกษตรกรขายได้

ปี พ.ศ	ผลผลิต (1,000 ตัน)	ราคาเฉลี่ยหัวมันสด (บาท : กก.)	มูลค่าผลผลิต(ล้านบาท)
2530	19,554	0.89	17,403
2531	22,307	0.61	13,607
2532	24,264	0.56	13,588
2533	20,701	0.62	12,843
2534	19,705	0.83	16,355
2535	20,356	0.77	15,674
2536	20,203	0.60	12,122
2537	19,091	0.57	10,882
2538	18,164	1.16	21,070
2539	17,300	1.02	17,646
เฉลี่ย 10 ปี	20,164	0.73	15,119

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ตารางที่ 1.3 : เนื้อที่เพาะปลูกและเนื้อที่เก็บเกี่ยวมันสำปะหลังทั่วประเทศ

ภาค	เนื้อที่ผลผลิต (ไร่)				เนื้อที่เก็บเกี่ยว (ไร่)			
	2535	2536	2537	2538	2535	2536	2537	2538
ตอ. เชียงเหนือ	5,825,253	5,661,308	5,462,705	5,146,218	5,628,887	5,633,465	5,384,455	5,405,302
เหนือ	990,449	1,070,660	1,053,616	983,532	948,704	1,013,215	1,033,377	964,267
กลาง	2,507,749	2,368,407	2,300,905	2,138,124	2,488,275	2,340,927	2,224,013	2,096,200
ใต้
รวม	9,323,451	9,100,375	8,817,271	8,267,874	9,065,866	8,987,608	8,614,845	8,105,759

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ตารางที่ 1.4 : ปริมาณและมูลค่าการส่งออกมันเส้น มันเม็ดและแป้งมันสำปะหลัง

รายการ	มันเส้น		มันอัดเม็ด		แป้งมันสำปะหลัง	
	ปริมาณ*	มูลค่า**	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า
2530	72,883	157,868	5,777,137	18,525,750	353,594	1,934,392
2531	312,460	367,543	7,334,446	19,306,766	452,199	2,119,167
2532	130,201	212,415	9,185,466	21,504,728	501,329	2,205,285
2533	210,814	359,464	7,318,368	19,856,458	531,365	2,863,050
2534	113,205	211,857	6,269,224	19,628,381	549,002	3,258,366
2535	237,205	406,786	8,093,753	23,693,389	583,232	3,401,443
2536	85,098	114,514	6,588,869	17,000,395	460,596	2,342,282
2537	13,458	39,990	4,714,610	12,118,989	750,317	4,343,758
2538	169,067	595	3,127,526	9,951,170	845,005	7,968,740
2539	4,003	100	3,024,658	10,455,138	631,143	4,584,455

หมายเหตุ

ปริมาณ* : เมตริกตัน

มูลค่า** : 1,000 บาท

ที่มา : สมาคมการค้าอุตสาหกรรมแป้งมันสำปะหลัง

แต่ตั้งแต่ช่วงพ.ศ.2535 เป็นต้นมา ทั้งปริมาณและมูลค่าการส่งออกมันอัดเม็ดก็ลดลงมาตลอด โดยในปี พ.ศ.2535 มันอัดเม็ดมีปริมาณการส่งออก 8,093,753 ตัน ในปีพ.ศ. 2536 ลดเหลือเพียง 6,588,869 ตัน มาในปีพ.ศ.2537 ลดลงเหลือเพียง 4,714,610 ตัน ถึงปีพ.ศ.2538 ปริมาณการส่งออกเหลือเพียง 3,127,526 ตัน และในปีพ.ศ.2539 ปริมาณการส่งออกก็ได้ลดลงอีกเหลือเพียง 3 ล้านตัน ซึ่งสาเหตุที่ทำให้มูลค่าและปริมาณการส่งออกแป้งมันสำปะหลังเพิ่มขึ้นเรื่อยในขณะที่มันอัดเม็ดลดลงก็เนื่องมาจากปัจจัยหลักที่สำคัญ 2 ประการคือ :

ประการแรก : การที่สหภาพยุโรป (E.U) ซึ่งเป็นตลาดส่งออกมันอัดเม็ดที่สำคัญได้เริ่มวิตกกังวลในปริมาณการนำเข้ามันอัดเม็ดจากไทยที่เพิ่มขึ้นทุกปีและได้คาดว่าหากปล่อยให้มีการนำเข้าเพิ่มเรื่อยๆ เช่นนี้ประเทศในกลุ่มสหภาพ (หรือเดิมคือประชาคมยุโรป) ก็จะต้องประสบปัญหาด้านงบประมาณที่จะจ่ายอุดหนุนให้แก่เกษตรกร ด้วยเหตุนี้ประเทศในกลุ่มดังกล่าวจึงพยายามทุกวิถีทางในการเปิดเจรจากับประเทศไทยและในที่สุดก็สามารถทำให้ประเทศไทยต้องลงนามในสัญญาความร่วมมือทางการค้า (VER) ซึ่งแท้จริงแล้วก็คือสัญญาที่จำกัดการส่งออกมันเส้นและมันอัดเม็ดจากไทยนั่นเอง โดยสัญญาฉบับแรกได้เริ่มมีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการตั้งแต่พ.ศ 2526-2529 ซึ่งรวม 4 ปีประเทศไทยมีโควต้าส่งเข้าไปจำหน่ายในสหภาพยุโรปได้ไม่เกินปีละ 4.5 ล้านตัน ต่อมาได้มีการทำสัญญาต่อมาอีก 2 ฉบับๆละ 4 ปี คือ พ.ศ.2530-2533 และ 2534-2537 ซึ่งในสัญญาประเทศไทยจะได้โควต้าส่งออก 4 ปี รวมกันได้ไม่เกิน 21 ล้านตัน หรือเฉลี่ยปีละ 5.25 ล้านตัน และนอกจากนี้ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปยังได้ประกาศปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม (Common Agriculture Policy Reform : CAP Reform) เพื่อลดผลิตผลส่วนเกินของธัญพืชและเนื้อสัตว์ โดยประเทศกลุ่มสมาชิกสหภาพยุโรปได้ประกาศปรับลดราคาธัญพืช (Subsidized Gain Price) ลงจากเดิมร้อยละ 29 และยังมีนโยบายสนับสนุนให้เกษตรกรลดพื้นที่ปลูกลงร้อยละ 15 โดยรัฐบาลจะจ่ายเงินชดเชยให้แก่เกษตรกรโดยตรง (direct payment) ตามโครงการปรับลดราคาธัญพืชของสหภาพยุโรปที่กำหนดไว้โดยเริ่มตั้งแต่ปีพ.ศ.2536 และสิ้นสุดโครงการในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2539 ซึ่งได้ปรับราคาประกันจากเดิม 155 ECU /ตัน(เมื่อในปี2536) ลดเหลือเพียง 110 ECU/ตัน และเพิ่มเงินชดเชยการลดพื้นที่เพาะปลูกให้แก่เกษตรกรเป็นเงิน 45 ECU/ตัน ในปีพ.ศ.2539 จากเดิม(ในปีพ.ศ.2536) ที่จ่ายให้เพียง 25 ECU/ตัน นอกจากลดเงินอุดหนุนแล้วเพื่อเป็นการป้องกันเกษตรกรของตน ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมภาษีอากรขาเข้ากับประเทศนอกกลุ่มแทน โดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากเดิม 20 ECU/ตัน เพิ่มเป็น 40 ECU/ตัน ในต้นปีพ.ศ.2540 ซึ่งการปรับนโยบายด้านการเกษตรของประชาคมยุโรปนี้ทำให้ราคาธัญพืชต่างๆ ภายในกลุ่มมีราคาลดลง

โดยเฉพาะราคาธัญพืชที่ใช้ผลิตอาหารสัตว์ เช่น ข้าวสาลี ข้าวโพด และธัญพืชขยายอื่นๆ ดังนั้นการปรับนโยบายด้านการเกษตรของสหภาพยุโรปย่อมส่งผลกระทบต่อการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย โดยเฉพาะมันอัดเม็ดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากร้อยละ 90 ของมันอัดเม็ดที่ส่งออกจะส่งไปยังประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป และมันอัดเม็ดที่ส่งออกนี้จะนำไปใช้ทำอาหารสัตว์ ดังนั้นเมื่อราคาธัญพืชลดต่ำลงก็ทำให้มันอัดเม็ดมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบลดลง เกษตรกรในกลุ่มสหภาพยุโรปจึงใช้ธัญพืชเป็นอาหารสัตว์ทดแทนมันอัดเม็ด จึงทำให้มันอัดเม็ดมีปริมาณการส่งออกที่ลดลงและมีราคาตกต่ำลง โดยจากราคาส่งออก F.O.B ของมันอัดเม็ดในปีพ.ศ.2535 จะอยู่ที่เฉลี่ยตันละ 150 US/ตัน ปีพ.ศ.2536 เฉลี่ยอยู่ที่ตันละ 107 \$US/ตัน ปีพ.ศ.2537 เฉลี่ยตันละ 115 \$US/ตัน และในปีพ.ศ.2538 เฉลี่ยตันละ 142 \$US/ตัน โดยเหตุที่ราคาส่งออกเฉลี่ยในปีพ.ศ.2538 กลับเพิ่มสูงอย่างมากทั้งที่ควรจะต่ำลงก็เนื่องจากในปีนั้นผลิตผลหัวมันสำปะหลังในประเทศลดลงไม่สามารถตอบสนองต่ออุปสงค์ของลานมันและโรงงานแปรงมันสำปะหลังได้ จึงทำให้ราคาหัวมันสำปะหลังสดเพิ่มสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ถึงเฉลี่ยกิโลกรัมละ 1.61 บาท ซึ่งได้ทำให้ต้นทุนการผลิตของโรงงานมันอัดเม็ดสูงขึ้น ประกอบกับในปีนั้นผลิตผลหัวมันสำปะหลัง มันฝรั่ง และข้าวโพด ในหลายประเทศในแถบทางใต้ของสหภาพยุโรปประสบภาวะอากาศแห้งแล้งผลิตผลธัญพืชเสียหายมากทำให้ราคาธัญพืชของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปมีราคาสูงขึ้นมาก และโรงงานอาหารสัตว์ในสหภาพยุโรปมีความต้องการซื้อมันอัดเม็ดไปแทนธัญพืชในปริมาณสูง จึงทำให้ราคาส่งออก F.O.B ในปีพ.ศ.2538 สูงขึ้น แต่ถึงปีพ.ศ.2539 ราคาส่งออก F.O.B มันอัดเม็ดก็ได้ลดลงกลับมาเหลือเพียง 130 SUS/ตัน (ตารางที่ 1.5)

ประการที่สอง : ผลจากการเจรจาแกตต์ (General Agreement on Trade and Tariff : GATT) รอบอุรุกวัย (ซึ่งปัจจุบันประเทศสมาชิกได้รวมตัวกันอยู่ในรูปสถาบันที่ใช้ชื่อว่าองค์การการค้าโลก : WTO) โดยผลที่ได้จากการเจรจาดังนั้นได้ส่งผลดีต่ออุตสาหกรรมแปรงมันสำปะหลังและอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ผลิตจากแปรงมันสำปะหลัง เช่น แปรงแปรรูป คือทำให้ประเทศที่เคยกีดกันการนำเข้าแปรงมันสำปะหลังและแปรงแปรรูปจากไทยต้องยอมเปิดตลาดตามข้อตกลงการเปิดตลาดสินค้านำเข้าขั้นต่ำ (Market Access) ซึ่งประเทศไทยได้ทำข้อตกลงการเปิดตลาดสินค้าเกษตรขั้นต่ำในส่วนแปรงมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์แปรรูปจากแปรงมันสำปะหลังกับ สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นตลาดส่งออกที่สำคัญของไทยให้ยอมเปิดตลาดให้ประเทศไทยโดยกำหนดอัตราภาษีและปริมาณการนำเข้าแปรงมันสำปะหลังและแปรงแปรรูปที่ผลิตจากแปรงมันสำปะหลัง และนอกจากนั้นผลการเจรจาแกตต์ในรอบนี้ได้ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา และประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปจำเป็นต้องลดการอุดหนุนการส่งออกมันฝรั่งและข้าวโพด ทำให้ปริมาณมันฝรั่งและข้าวโพดซึ่งใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตแป้ง (แปรงมันฝรั่งและแปรงข้าวโพด) เพื่อใช้ในการผลิตแปรงแปรรูปหรืออุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆอีกที่นั้นมีปริมาณลดลงและมีราคาที่สูงขึ้น

ตารางที่ 1. 5 : ราคาส่งออก เอฟ.โอ.บี (เหรียญสหรัฐ ๆ ต่อตัน) ของมันอัดเม็ดและแป้งมันสำปะหลัง

ปี พ.ศ	ราคา เอฟ.โอ.บี กรุงเทพฯ	
	มันอัดเม็ด	แป้งมัน ๆ
2530	137	162
2531	136	166
2532	126	166
2533	143	226
2534	152	240
2535	150	232
2536	107	195
2537	115	256
2538	142	357
2539	130	328

ที่มา : สมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย

ฉะนั้นในอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ เช่น แป้งแปรรูปที่ผลิตจากแป้งมันสำปะหลัง ซึ่งสามารถใช้ในการทดแทนการใช้แป้งมันฝรั่งและแป้งข้าวโพดในการผลิต จึงมีความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกได้สูงขึ้น เนื่องจากราคาหัวมันสำปะหลังสดซึ่งใช้ในการผลิตแป้งมันสำปะหลังที่เป็นวัตถุดิบในการผลิตแป้งแปรรูปหรืออุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ อีกที่นั่นมีราคาที่ต่ำกว่ามันฝรั่งและข้าวโพดมากจึงส่งผลให้อุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆที่ผลิตจากแป้งมันสำปะหลัง นั้นมีต้นทุนที่ต่ำกว่ามาก

จากปัจจัยหลักทั้งสองประการข้างต้นสามารถกล่าวสรุปได้โดยรวมคือ จากการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมของกลุ่มสหภาพยุโรป ได้ทำให้ราคาประกันรัฐพิธีของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปมีราคาตกลงใกล้เคียงราคาตลาดโลก จึงทำให้ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปนำเข้ามันอัดเม็ดจากไทยลดลง และส่งผลให้ราคาเฉลี่ยส่งออก F.O.B ของไทยลดลง ทำให้ผู้ส่งออกมันอัดเม็ดไทยไม่มีส่วนชดเชยการขาดทุนในการขยายตลาดการส่งออกป้อนอกกลุ่มสหภาพยุโรปเนื่องจากราคาส่งออกมันอัดเม็ดไปยังตลาดนอกสหภาพยุโรปมีราคาต่ำกว่าต้นทุน จึงทำให้ในอนาคตมันอัดเม็ดอาจจะต้องลดปริมาณส่งออกจนอาจไม่มีการส่งออกในที่สุดได้ ดังนั้นจากการที่อุตสาหกรรมแป้งมันสำปะหลังเป็นอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตผลทางการเกษตรที่ได้ใช้มันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตโดยใช้ถึงร้อยละ 40 ของปริมาณการผลิตทั้งประเทศ และในอนาคตยังจะกลายเป็นตลาดที่รับซื้อหัวมันสดรายใหญ่แทนโรงงานมันอัดเม็ดที่อนาคตจะหมดความสำคัญลง อีกทั้งยังสามารถเป็นวัตถุดิบที่จะนำไปใช้ผลิตในอุตสาหกรรมต่อเนื่องได้อีกหลายชนิด เช่น แป้งแปรรูป สารความหวาน สาเก ผงชูรส และอื่นๆอีกหลายชนิด ซึ่งเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value Added) ในการผลิตให้แก่ผลิตภัณฑ์เป็นการสร้างรายได้ให้แก่ประเทศ

การพัฒนาอุตสาหกรรมแป้งมันสำปะหลังให้มีประสิทธิภาพจึงส่งผลบวกไปยังภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆที่ใช้แป้งมันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบในการผลิต แต่ก่อนที่จะมีการพัฒนาหรือการวางนโยบายใดๆ เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องทราบลักษณะอุตสาหกรรมเสียก่อน ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งเน้นการศึกษาถึงลักษณะองค์กรอุตสาหกรรม (Industrial Organization) โดยศึกษาถึงด้านโครงสร้าง (Structure) พฤติกรรม (Conduct) และประสิทธิภาพการผลิต (Technical Efficiency) ของอุตสาหกรรมแป้งมันสำปะหลังในประเทศไทยซึ่งงานศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาในด้านลักษณะองค์กรอุตสาหกรรม ที่จะช่วยให้เราทราบสถานะการณ์ของอุตสาหกรรมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อสามารถหาข้อบกพร่องและแนวทางแก้ไขเพื่อให้อุตสาหกรรมมีการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปในอนาคตได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจะศึกษาอุตสาหกรรมการผลิตแป้งมันสำปะหลังในประเทศไทยดังหัวข้อต่อไปนี้ :

- (1) เพื่อศึกษาถึงการผลิต อุตสาหกรรมแปรรูปต่อเนื่องจากแป้งมันสำปะหลัง (Forward Linkage) และภาวะตลาดแป้งมันสำปะหลังทั้งภายในและภายนอกประเทศ
- (2) เพื่อศึกษาถึงลักษณะองค์กรอุตสาหกรรมแป้งมันสำปะหลังภายในประเทศ โดยจะทำการศึกษาด้านโครงสร้าง (Structure) และพฤติกรรม (Conduct) อุตสาหกรรม
- (3) เพื่อศึกษาถึงผลการดำเนินงาน (Performance) ของหน่วยผลิตโดยพิจารณาในด้านประสิทธิภาพการผลิตทางเทคนิคของหน่วยผลิตในอุตสาหกรรม

1.3 ขอบเขตการศึกษา

อุตสาหกรรมการผลิตแป้งมันสำปะหลังจะแบ่งแบ่งที่ได้จากการผลิตออกเป็น 2 ประเภทคือ แป้งมันสำปะหลังที่ผลิตจากกรรมวิธีการผลิตแบบเก่าซึ่งแป้งที่ได้จะเรียกว่า Tapioca Flour และแป้งที่ผลิตโดยกรรมวิธีการผลิตแบบใหม่ ซึ่งแป้งที่ผลิตได้จะเรียกว่า Tapioca Starch หรือ Native Starch (ซึ่งในการศึกษานี้จะเรียก Native Starch ตลอด) โดยแป้งที่ผลิตได้จากกรรมวิธีการผลิตแบบใหม่นี้จะได้แป้งในปริมาณที่มากกว่า คุณภาพดีกว่า และมีความสำคัญทางเศรษฐกิจมากกว่า เนื่องจากเป็นที่ต้องการของตลาดมากกว่าจากการที่สามารถนำไปใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตเป็นอุตสาหกรรมต่อเนื่องได้หลายชนิดเช่น อุตสาหกรรมสารความหวาน อุตสาหกรรมแปรรูป เป็นต้น ในขณะที่ Tapioca Flour ไม่สามารถทำได้ ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงจะให้ความสนใจต่อแป้งมันสำปะหลังที่ใช้กรรมวิธีการผลิตแบบใหม่หรือ Native Starch ซึ่งจะใช้ข้อมูลแบบ Cross Section ในปีพ.ศ.2539 จากการสำรวจผู้ประกอบการโรงงานแป้งมันสำปะหลังที่รวมตัวกันอยู่ในรูปสมาคมการค้าอุตสาหกรรมแป้งมันสำปะหลังไทยจำนวนทั้งสิ้น 50 ราย ทั่วประเทศเพื่อการศึกษา

1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้วิธีการศึกษา 2 แบบควบคู่กัน ไปคือ :

- 1.วิธีเชิงพรรณนา (Descriptive Method) การศึกษาในเชิงพรรณานี้จะใช้ในช่วงการอธิบายถึงลักษณะโครงสร้าง (Structure) และพฤติกรรม (Conduct) ของอุตสาหกรรมแป้งมันสำปะหลังในประเทศไทย

ไทยว่ามีลักษณะเป็นเช่นใด โดยข้อมูลที่ได้ส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลทุติยภูมิซึ่งจะได้จาก กรมโรงงานอุตสาหกรรม และสมาคมการค้าอุตสาหกรรมแป้งมันสำปะหลังไทย ส่วนข้อมูลปฐมภูมิจะได้จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการ โรงงาน และสมาคมการค้าอุตสาหกรรมแป้งมันสำปะหลังไทย

2.วิธีเชิงปริมาณ (Quantitative Method) การศึกษาเชิงปริมาณนี้จะใช้ในช่วงการหาลักษณะโครงสร้างตลาดคือคำนวณหาค่าการกระจุกตัวของตลาด และในช่วงการอธิบายผลการดำเนินงานทางตลาด (Performance) คือจะใช้ในการคำนวณค่าประสิทธิภาพการผลิตทางเทคนิค (Technical Efficiency) ซึ่งจะใช้ข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการโรงงานแป้งมันสำปะหลัง ที่รวมตัวกันอยู่ในรูปสมาคมการค้าอุตสาหกรรมแป้งมันสำปะหลังไทย โดยจะใช้วิธีโปรแกรมเชิงเส้นตรง (Linear Programming) ในการหาค่า ซึ่งในการคำนวณโปรแกรมเชิงเส้นตรงนี้จะใช้คอมพิวเตอร์ช่วยในการคำนวณค่าเพื่อความถูกต้อง และความรวดเร็วโดยจะใช้โปรแกรม LINDO จำนวนโปรแกรมเชิงเส้นตรงเพื่อหาค่าความมีประสิทธิภาพการผลิตทางเทคนิคของโรงงานอุตสาหกรรม

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

อุตสาหกรรมแป้งมันสำปะหลังเป็นอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรที่ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นเป็นหลัก และแป้งมันสำปะหลังเองยังสามารถใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมต่อเนื่องได้อีกหลายชนิด ซึ่งจะส่งผลให้เกิดมูลค่าเพิ่มต่อผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ฉะนั้นการศึกษาถึงลักษณะโครงสร้าง พฤติกรรม และประสิทธิภาพทางการผลิตของอุตสาหกรรมแป้งมันสำปะหลังย่อมสามารถทำให้เราทราบถึงสภาวะการณ์ ลักษณะตลาด พฤติกรรมของหน่วยธุรกิจ และสภาวะการผลิตของอุตสาหกรรมแป้งมันสำปะหลังในปัจจุบัน เพื่อที่จะสามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาการกำหนดนโยบาย มาตรการ หรือการวางแผนพัฒนาการผลิตของอุตสาหกรรมแป้งมันสำปะหลัง เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน ซึ่งการพัฒนานี้ก็จะส่งผลต่อเนื่องถึงภาคการเกษตรในด้านที่เป็นแหล่งรองรับผลผลิตในปริมาณที่สูง และภาคอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ใช้แป้งมันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบอีกหลายชนิด

1.6 โครงสร้างวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้แบ่งการเสนอออกเป็น 6 บทคือ

- บทที่1. บทนำ เป็นการกล่าวถึง ความสำคัญและปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา วิธีการศึกษาและ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากงานศึกษานี้
- บทที่2. กล่าวถึงแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมปริทัศน์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้พิจารณางานศึกษาใน 3 ลักษณะ คือ งานศึกษาด้านองค์กรอุตสาหกรรม ด้านอุตสาหกรรมเป็งมันสำปะหลัง และด้านประสิทธิภาพการผลิต
- บทที่3. กล่าวถึง ลักษณะการผลิต อุตสาหกรรมต่อเนื่องจากเป็งมันสำปะหลัง ภาวะตลาดเป็งมัน สำปะหลังทั้งภายในและต่างประเทศ และศึกษาถึงบทบาทและศักยภาพของมูลนิธิสถาบัน พัฒนามันสำปะหลังแห่งประเทศไทย (TTDI)
- บทที่4. กล่าวถึงผลการศึกษาด้านโครงสร้าง และพฤติกรรมของอุตสาหกรรม
- บทที่5. กล่าวถึงผลการศึกษาด้านประสิทธิภาพการผลิตทางเทคนิค โดยจะแยกการศึกษาออกเป็นกรณี ต่างๆ ตามความแตกต่างของโรงงานในแต่ละประเภท
- บทที่6. สรุปและข้อเสนอแนะ