



บทที่ 7

สรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 สรุปผลการศึกษา

มันสำปะหลังยังคงดำรงความสำคัญในฐานะ เป็นพืช เศรษฐกิจหลักของประเทศไทย ซึ่ง นำรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศ เข้าสู่ประเทศไทย เป็นมูลค่ากว่าหมื่นล้านบาทในแต่ละปี คือ ขณะ ที่มูลค่าส่งออกรวมของประเทศไทยในปี 2527 ประมาณ 174,000 ล้านบาท ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง มีมูลค่าส่งออกประมาณ 17,140 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 10 ของมูลค่าการส่งออกรวม ทั้งสิ้น นอกจากนี้ ยัง เป็นพืช เศรษฐกิจที่นำรายได้มาสู่เกษตรกรสูงถึงประมาณ 1,040 ล้านบาท ในปี 2527 ซึ่งจำนวนนี้กว่าร้อยละ 50 หรือประมาณกว่า 500 ล้านบาท เป็นรายได้ของ เกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งทำการปลูกมันสำปะหลังสูงสุดของประเทศไทย

จากการศึกษาข้างต้น สรุปได้ว่า

1. ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เพื่อการส่งออกของไทย ต้องพึ่งพาดตลาดประชาคมยุโรป เพียงตลาดเดียว เนื่องจากกว่าร้อยละ 90 ของปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย จะส่งไปยังตลาดประชาคมยุโรป พร้อม ๆ กันนั้น ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังก็ทวีบทบาทสูงขึ้น ในประชาคมยุโรป กล่าวคือ เมื่อประชาคมยุโรปมีนโยบายการเกษตรร่วม เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของมวลสมาชิก ผลจากนโยบายดังกล่าวทำให้ราคาธัญพืชอาหารสัตว์ในประชาคมยุโรปไม่ เป็นไปตามภาวะปกติและมีราคาสูงกว่าในตลาดโลก ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอาหารสัตว์จำเป็น ต้องใช้วัตถุดิบที่มีราคาถูกลงกว่า เพื่อใช้ทดแทนธัญพืชที่มีราคาสูง เหล่านั้น และ เมื่อมันสำปะหลัง มีความเหมาะสมด้านราคามากกว่า รวมทั้งคุณค่าทางโภชนาการและการพัฒนาวิทยาการด้านพันธุกรรมใหม่ ๆ ยิ่งช่วยเพิ่มความสำคัญของมันสำปะหลังให้สูงขึ้นในตลาดประชาคมยุโรป

2. ความต้องการผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง มีความแตกต่างกันสำหรับประเทศในประชาคมยุโรป กล่าวคือ ประเทศที่ผลิตธัญพืช เลี้ยงสัตว์ไม่พอ เพียงกับความต้องการ เช่น เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ และ เบลเยียม-ลักเซมเบิร์กนั้น ต้องนำเข้าธัญพืชเหล่านี้ และ เมื่อมีการเพิ่มค่าของเงิน ทำให้ราคาธัญพืชนำเข้ายิ่งมีราคาสูงกว่าปกติ ประเทศเหล่านี้จึงต้องแสวงหาสิ่งทดแทนธัญพืชที่จะทำให้ต้นทุนการผลิตอาหารสัตว์ลดต่ำลง จนสามารถแข่งขันกับผู้ผลิตรายอื่น ๆ ได้

และลักษณะโครงสร้างทางปศุสัตว์ของประเทศทั้ง 4 นี้ มีจำนวนสุกรในอัตราสูง ซึ่งใช้ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เป็นอาหารสัตว์ได้ในปริมาณที่สูง และท้ายสุดคือสภาพการทางภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยต่อการลดต้นทุนการขนส่ง เนื่องจากมีท่าเรือที่สะดวก ดังนั้น ประเทศทั้งสี่นี้ จึงเป็นประเทศผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่สำคัญของไทย

ในอีกด้านหนึ่ง ประเทศในประชาคมยุโรปที่ทำการผลิตธัญพืชอาหารสัตว์ได้เกินความต้องการและส่งออกเป็นรายได้เข้าประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสนั้น การนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในปริมาณสูงถือว่าเป็นการแข่งขันโดยตรงกับสินค้าที่ผลิต จึงมีการเคลื่อนไหวคัดค้านการนำเข้า และให้มีการควบคุมปริมาณการนำเข้าดังกล่าว

3. ประชาคมยุโรปได้ใช้ความพยายามต่าง ๆ เพื่อจำกัดปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากประเทศไทยด้วยการใช้การจำกัดปริมาณการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraints หรือ วีอีอาร์) ด้วยการผลักดันให้มีการลงนามในความตกลงร่วมอย่างเป็นทางการกับประเทศไทย เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2525 สำคัญคือ กำหนดให้ประเทศไทยจำกัดตนเองในการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปในช่วงปี 2525-2529 ในปริมาณไม่เกินที่ได้ระบุไว้ในความตกลงดังกล่าวนี้

4. การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ หรือวีอีอาร์ ในกรณีผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยนั้น โดยส่วนรวมแล้วก่อให้เกิดผลเสียในการบิดเบือนทางด้านการจัดสรรทรัพยากร กล่าวคือ ได้กีดกันผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากประเทศไทยที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิต แต่กลับให้โควตาการนำเข้าในอัตราที่เพิ่มขึ้นแก่ประเทศอินโดนีเซียและจีน ซึ่งไม่มี ความได้เปรียบในการผลิตสินค้านี้ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย

สำหรับประชาคมยุโรปนั้น นอกจากได้รับผลทางการเมืองในกรณีที่สามารถสนองตอบข้อเรียกร้องในอันที่จะปกป้องผลประโยชน์ของประเทศภาคีแล้ว แต่การใช้วีอีอาร์กลับก่อให้เกิดการสูญเสียทางรายได้ที่ควรจะได้รับจากการเก็บภาษีสินค้านำเข้า เพราะต้องผูกพันอัตราภาษีในปริมาณที่แน่นอนไว้ นอกจากนั้น ยังก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคมแก่ผู้บริโภคภายในประชาคมเอง เนื่องจากต้องบริโภคเนื้อสัตว์ในราคาที่สูง เนื่องจากอาหารสัตว์มีราคาสูงจากการจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

ประเทศไทย เมื่อถูกจำกัดปริมาณการส่งออกด้วยการใช้วีอีอาร์นั้น ในช่วงสองปีแรกของการใช้นโยบายราคาเฉลี่ยที่เกษตรกรและผู้ส่งออกได้รับสูงกว่าราคาเฉลี่ยในช่วงที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม ในปลายปีที่สองราคาเริ่มมีแนวโน้มต่ำลง สถานการณ์ดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่า เนื่องจากในช่วงแรกของการใช้วีอีอาร์ นโยบายการส่งออกของรัฐบาลไทยยังไม่แน่นอน ตลาดต้องมีการปรับตัว เพื่อเตรียมรับมาตรการทางด้านการส่งออก ที่รัฐบาลจะกำหนดในแต่ละปี หรือในแต่ละช่วงเวลาการส่งออก ซึ่งมีส่วนผลักดันให้เกิดความไหวตัวของราคาในลักษณะที่เพิ่มสูง และเมื่อรัฐบาลมีการกำหนดแนวทางการส่งออกที่ชัดเจนขึ้น ตลาดเริ่มปรับตัว เข้าสู่ภาวะปกติ และจากสภาพความเป็นจริงของตลาดที่ผลผลิตมันสำปะหลังมีมากกว่าความต้องการของตลาด จึงผลักดันให้ราคามีแนวโน้มต่ำลงในช่วงปัจจุบัน

5. ความผูกพันที่ต้องจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังนั้น ทำให้รัฐบาลไทย จำเป็นต้องมีนโยบายที่มีเป้าหมายเพื่อปฏิบัติตามความผูกพันดังกล่าว นโยบายหลังการจำกัดปริมาณการส่งออกที่สำคัญ คือ การควบคุมปริมาณการส่งออกให้เป็นไปตามที่ได้ผูกพันในความตกลงร่วม และการจัดการการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทย จึงได้มีมาตรการต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้สอดคล้องกับเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น ทั้งเป็นการกำหนดมาตรการใหม่ ๆ ขึ้นมา และทบทวนเปลี่ยนแปลงแก้ไข และเพิ่มเติมมาตรการเดิม ๆ ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และสนับสนุนเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

6. ผลจากการดำเนินนโยบายควบคุมปริมาณการส่งออกของรัฐบาลนั้น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง กล่าวคือ ได้ลดบทบาทบริษัทข้ามชาติ ซึ่งเดิมควบคุมการค้าส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย โดยการติดต่อกับผู้ซื้อในประชาคมยุโรปโดยตรงและผู้ส่งออกไทยมีบทบาท เป็นเพียงนายหน้ารวบรวมสินค้าให้แก่บริษัทเหล่านี้เท่านั้น แต่เมื่อมีนโยบายควบคุมปริมาณการส่งออกแล้ว ผู้ส่งออกของไทยสามารถรวมตัวกันทำการค้าส่งออกถึงมือผู้ใช้โดยตรง และมีอำนาจต่อรองสูงขึ้นกับบริษัทข้ามชาติเหล่านั้น

อย่างไรก็ดี ผู้ประกอบการภายในประเทศคือ เกษตรกรและผู้ส่งออกต่างต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนของนโยบายการส่งออก อันมีผลถึงรูปแบบการส่งออก และปริมาณการส่งออกในแต่ละเดือนที่มีความแตกต่างกันสูงมาก ทำให้เกิดต้นทุนสำหรับผู้ส่งออกเพิ่มขึ้นและภาระส่วนหนึ่งจากต้นทุนดังกล่าวตกอยู่กับ เกษตรกร

นโยบายการกระตุ้นของรัฐบาลให้มีการปรับปรุงคุณภาพผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังและหาตลาดใหม่นอกประชาคมยุโรปนั้นนับว่าประสบผลสำเร็จ เนื่องจากมีการปรับปรุงโรงงานมันอัด

เม็คให้ผลิตมันอัด เม็คแข็งที่มีคุณภาพดีขึ้น การส่งออกมันอัด เม็คแข็งมีปริมาณสูงขึ้น และท้ายสุด การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังตลาดอื่น ๆ นอกประชาคมยุโรปมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

สำหรับการควบคุมปริมาณผลผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและอยู่ภายในเขตที่กำหนดนั้น ปัจจุบันยังไม่อาจกล่าวได้ว่าส่งผลได้อย่างแท้จริง จำเป็นต้องอาศัยเวลา พร้อม ๆ กับมาตรการอื่น ๆ เพื่อช่วยสนับสนุน

7.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. นโยบายด้านการส่งออก

เนื่องจากความตกลงร่วมระหว่างประเทศไทยและประชาคมยุโรปที่ยังคับใช้อยู่ในปัจจุบันจะหมดอายุลงในปี 2529 และจากมาตรา 9 ในความตกลงดังกล่าวระบุว่า หากไม่มีการขอยกเลิกความตกลงร่วมนี้จากภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างน้อยเป็นเวลาหนึ่งปี ก่อนความตกลงร่วมนี้จะหมดอายุลง จะถือว่า ความตกลงร่วมนี้มีผลบังคับใช้ต่อไปอีก เป็นเวลาสามปี โดยถือเอาปริมาณการส่งออกที่กำหนดไว้ในปี 2528 และ 2529 เป็นเกณฑ์ คือประเทศไทยสามารถส่งออกได้ไม่เกินปีละ 4.5 ล้านตัน เป็นเวลาอย่างน้อยอีก 3 ปีข้างหน้า

ดังนั้น ในปี 2528 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐบาล จำเป็นต้องดำเนินการ

(1) ทบทวนผลจากการดำเนินการตามความตกลงร่วมนี้ ว่าได้กระทบถึงโครงสร้างการผลิตมันสำปะหลังและภาคเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอย่างไร ซึ่งในที่นี้ได้มีการทบทวนแล้วในด้านผลต่อผู้ประกอบการสองกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการผลิตมันสำปะหลัง และโครงสร้างการส่งออกโดยรวม

นอกจากนี้ สมควรที่จะพิจารณาโครงการความช่วยเหลือจากประชาคมยุโรปภายใต้ข้อผูกพันในมาตราที่ 6 ของความตกลงร่วมดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อชดเชยกับประโยชน์ที่ฝ่ายไทยต้องสูญเสียไปจากการจำกัดการส่งออกข้างต้น ข้อพิจารณาที่สำคัญในเรื่องนี้คือ การปฏิบัติตามพันธะที่ได้ระบุไว้ หรือไม่ ความล่าช้าในการตัดสินใจ รวมทั้งข้อจำกัดต่าง ๆ จากความช่วยเหลือนั้น พร้อมทั้งประเมินผลการดำเนินโครงการของฝ่ายไทยว่า ได้ดำเนินการตามเป้าหมายลดการปลูกมันสำปะหลังหรือไม่ เพียงไร

(2) พิจารณาลิทธิคุ้มครองที่ประเทศไทยจะได้รับจากการเข้าเป็นสมาชิกในภาคีแกตต์และใช้สิทธิดังกล่าวที่จะไม่ให้ประชาคมยุโรปบีบบังคับฝ่ายไทยต้องทำความตกลงร่วม

ในระดับทวิภาคี เช่นที่ผ่านมาซึ่งตามข้อบังคับของแกตต์แล้ว ถือว่าเป็นความพอใจร่วมระหว่างสองฝ่ายที่จะไม่ได้รับสิทธิคุ้มครองประการใด

ทั้งนี้ การพิจารณาดังกล่าวข้างต้น เพื่อกำหนดท่าทีในการเจรจาความตกลงร่วมกับประชาคมยุโรปภายในปี 2528 นี้ ก่อนที่ความตกลงฉบับเดิมจะหมดอายุลง

หน่วยงานที่รับผิดชอบ จำเป็นต้องแสวงหาตลาดใหม่ ๆ สำหรับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง นอกเหนือจากตลาดประชาคมยุโรป ทั้งนี้ เพื่อมิให้พึ่งพิงตลาดประชาคมยุโรปเพียงตลาดเดียว เช่นที่ผ่านมา การหาตลาดใหม่นั้น สามารถทำได้ทั้งในระดับรัฐบาลและเอกชน ให้มีการติดต่อระหว่างรัฐต่อรัฐ เอกชนต่อรัฐและเอกชนต่อเอกชน

ทั้งนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง รวมทั้งหน่วยงานที่ค้นคว้าหาผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ที่มีศักยภาพในด้านการตลาด ซึ่งหมายถึงต้นทุนการผลิตสามารถเข้าแข่งขันในตลาดทั้งภายในและต่างประเทศได้นั้น ต้องให้ความสนับสนุนดำเนินการในความรับผิดชอบที่จะควบคุมคุณภาพและผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ สนองตอบต่อความต้องการของตลาดที่หามาได้ข้างต้น

2. นโยบายควบคุมการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

มาตรการประกาศ เขต เกษตร เศรษฐกิจสำหรับมันสำปะหลัง เพียงประการเดียว นั้น ผลการศึกษาพบว่าไม่อาจบรรลุเป้าหมายการควบคุมผลผลิตให้มีปริมาณ และอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดได้อย่างแท้จริง จำเป็นต้องมีมาตรการเสริมอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนนโยบายดังกล่าว คือ การให้สิ่งจูงใจแก่เกษตรกรนอก เขตที่จะชักชวนให้เลิกปลูกมันสำปะหลัง พร้อม ๆ กับมีกฎหมายควบคุมการเพาะปลูกให้อยู่ภายใน เขตที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการในการควบคุมดังกล่าว จำแนกสิทธิประโยชน์ที่ เกษตรกรภายใน เขตและนอก เขตจะได้รับให้ชัดเจน โดยเฉพาะเมื่อเกษตรกรทั้งสองกลุ่มปฏิบัติตามนโยบายอย่างเคร่งครัด เป็นต้น

นอกจากนั้นแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลจำเป็นต้องศึกษา ค้นคว้า หาพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ หลาย ๆ ชนิด ที่มีศักยภาพทางการตลาดสูง และสามารถปลูกทดแทนในพื้นที่ที่ปลูกมันสำปะหลังได้ รวมทั้งหาช่องทาง เปิดตลาดพืชผล เกษตร เหล่านี้ เพื่อให้การปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลังสามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง

3. การจัดตั้งหน่วยงานกลางในการวางแผนนโยบายมันสำปะหลัง ให้มีความเชื่อมโยงทั้งทางด้านการผลิต การแปรรูป การตลาด และการส่งออก

จากแนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันมันสำปะหลัง ให้เป็นศูนย์กลางของการ

ประสานนโยบายและการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องมันสำปะหลัง โดยมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยคณะอนุกรรมการจากคณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติ สถาบันเอกชนที่เกี่ยวข้อง ผู้อำนวยการ เรื่องมันสำปะหลัง และผู้ทรงคุณวุฒิในกิจการมันสำปะหลัง โดยสถาบันมันสำปะหลังรับผิดชอบในปัญหาต่าง ๆ ของกิจการมันสำปะหลังทั้งในด้านการเกษตร การใช้ประโยชน์และการตลาด นั้น สมควรที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง กล่าวคือ มีการจัดตั้งสถาบันมันสำปะหลังขึ้น โดยมีองค์ประกอบและหน้าที่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การวางแผนนโยบาย และการแก้ไขปัญหามันสำปะหลังมีแนวทางที่สอดคล้องกับสถานะที่เป็นจริง และเป็นประโยชน์ต่อประเทศต่อไป

4. การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

เป็นที่น่าสังเกตประการหนึ่งว่าผลผลิตต่อไร่ของมันสำปะหลังมิได้มีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วงกว่า 20 ปี ที่ผ่านมา ทั้ง ๆ ที่มีการวิจัยหาพันธุ์ที่ให้ผลผลิตสูงและได้รับผลสำเร็จแล้ว ซึ่งถ้าผลผลิตต่อไร่มันสำปะหลังเพิ่มสูงขึ้น จะทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นไปด้วย

ดังนั้น ข้อเสนอประการหนึ่งคือ ถ้ามีการควบคุมการผลิตให้อยู่ในเขตที่เหมาะสม และได้กำหนดไว้ให้เป็นเขตเกษตรเศรษฐกิจสำหรับมันสำปะหลังแล้ว ศักยภาพในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตจะยังมีสูง ซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐบาลควรจะให้ความสนับสนุนต่อไปเพราะจะช่วยให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย