



ส่องฐานะทางการเงินของชาวไร่ มันสำปะหลังบนเส้นทางที่ทำทนาย: มุมมองสู่ก้าวต่อไปของแนวนโยบาย

ศรินัดดา ปรีชา
ภัทรภรณ์ หิรัญวงศ์
อภิษฐา จิตรระกุล

กันยายน 2563

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้ เป็นความเห็นของผู้เขียน
ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

บทสรุปผู้บริหาร

อุตสาหกรรมมันสำปะหลังของไทยกำลังเผชิญกับปัญหาเชิงโครงสร้างจากการผลิตและการส่งออกที่ส่วนใหญ่เป็นผลิตภัณฑ์แปรรูปขั้นต้น เช่น มันเส้นและแป้งมันสำปะหลัง ซึ่งมีมูลค่าเพิ่มต่ำ รวมถึงปัญหาการกระจุกตัวของตลาดส่งออกที่ทำให้มีอำนาจต่อรองต่ำ นอกจากนี้ อุตสาหกรรมมันสำปะหลังยังต้องเผชิญกับความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างจากภายนอกอุตสาหกรรม อาทิ การเข้าสู่สังคมสูงวัยและการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศที่ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตลดลงและกระทบต่อรายได้ของเกษตรกร ซึ่งนับเป็นความท้าทายของภาครัฐในระยะข้างหน้าในการออกแบบแนวนโยบายให้เหมาะสมเพื่อให้สามารถผลักดันไปสู่การปฏิบัติจริงและแก้ปัญหาในระยะยาว

งานศึกษานี้ได้วิเคราะห์ถึงปัญหาและสาเหตุในหลายมิติ เพื่อเสนอแนวนโยบายที่เหมาะสม รวมถึงแนวทางการปฏิบัติในการแก้ไขปัญา ซึ่งมีผู้ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่อุตสาหกรรมต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐ โดยผู้เขียนหวังว่าจะเป็นประโยชน์ในการวางแผน และการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความยั่งยืนในอุตสาหกรรมทั้งระบบ

แนวนโยบายที่เหมาะสมควร**มุ่งเน้นในการเพิ่มประสิทธิภาพ ควบคู่กับการเสริมสร้างให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนมุมมองจากวิธีการทำการเกษตรแบบเดิมไปเป็นการเกษตรสมัยใหม่** เพื่อตอบโจทยความท้าทายเชิงโครงสร้างทั้งภายในและภายนอกอุตสาหกรรม โดยเฉพาะสำหรับ**เกษตรกรรายย่อย** ที่มีรายได้หลักจากมันสำปะหลัง ควรส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มเกษตรกร การให้ความรู้ทางการเงิน/คลินิกแก้หนี้ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ฐานะทางการเงินมีความเปราะบางที่สุด สำหรับ**เกษตรกรรายใหญ่** ควรสนับสนุนให้สามารถนำเอาเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการการเพาะปลูก เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้สูงขึ้น ขณะเดียวกันการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาขั้นสูงจะช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตภัณฑ์ของผู้**ประกอบการ**ในอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง นอกจากนี้ การรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับมันสำปะหลังที่กระจายอยู่ในหลายหน่วยงานและนำมาจัดทำแอปพลิเคชันในรูปแบบที่ใช้งานง่าย สะดวกและไม่ซับซ้อน รวมทั้งมีการปรับปรุงฐานข้อมูลอย่างสม่ำเสมอจะช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมมันสำปะหลังสามารถวางแผนการผลิตได้ดีขึ้น ซึ่ง**มาตรการเหล่านี้จะช่วยทยอยลดความสำคัญของพายุราคาได้ในอนาคต**



ศิรินิตดา ปรีชา
เศรษฐกรอาวุโส



ภัทรกรรณ์ หิรัญวงศ์
เศรษฐกรอาวุโส



อภิชญา จิ่งตระกูล
เศรษฐกร

ฝ่ายนโยบายโครงสร้างเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทย

ส่องฐานะทางเศรษฐกิจชาวไร่มันสำปะหลังบนเส้นทางที่ทำนาย: มุมมองสู่ก้าวต่อไปของแนวนโยบาย

ปัญหาและความท้าทายเชิงโครงสร้างนำไปสู่ความเปราะบางของฐานะทางการเงิน ของชาวไร่มันสำปะหลัง



Photo: Freepik

อุตสาหกรรมมันสำปะหลังเผชิญกับปัญหาและความท้าทายเชิงโครงสร้างทั้งภายในและภายนอก

ปัญหภายในมีสาเหตุมาจาก (1) การผลิตและส่งออกผลิตภัณฑ์แปรรูปขั้นต้นที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำ และ (2) ตลาดส่งออกกระจุกอยู่ที่ตลาดจีน

ขณะที่การก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยและการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศเป็นความท้าทายเชิงโครงสร้างภายนอกที่สำคัญ

ชาวไร่มันสำปะหลังเป็นกลุ่มที่น่าเป็นห่วงที่สุดในอุตสาหกรรม เพราะมักได้รับผลกระทบมากและปรับตัวช้าที่สุด

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ฐานะทางการเงินของชาวไร่มันสำปะหลังมีความเปราะบางตามราคามันสำปะหลังที่ผันผวน และต้นทุนการผลิตที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น



Photo: Freepik

เกษตรกรรายย่อยที่มีรายได้หลักจากมันสำปะหลังจะมีความเสี่ยงสูงจากต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นและราคามันสำปะหลังที่ปรับลดลงในช่วงที่ผ่านมาซึ่งทำให้

- รายได้สุทธิมีความผันผวนและมีแนวโน้มลดลง
- ฐานะทางการเงินเปราะบางมากขึ้นสะท้อนจากตัวชี้วัดทางการเงิน

ส่งผลให้ชาวไร่มันสำปะหลังมีฐานะความเป็นอยู่ที่เปราะบางมากขึ้น

มองไปข้างหน้า ชาวไร่มันสำปะหลังยังคงมีฐานะทางการเงินที่เปราะบางในระยะสั้น แต่จะทยอยปรับดีขึ้นในระยะปานกลางถึงระยะยาว



Photo: Freepik

- ระยะสั้น ราคามันสำปะหลังมีแนวโน้มลดลง เนื่องจาก
 - ผลผลิตล้นตลาด
 - การส่งออกไปจีนลดลง เพราะปริมาณสต็อกข้าวโพด ซึ่งเป็นสินค้าทดแทนมันสำปะหลังในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ยังอยู่ในระดับสูง
 - ปัจจัยพิเศษ เช่น การระบาดของไวรัสโควิด-19 และโรคอหิวาต์ African Swine Fever (ASF) ในหมู รวมถึงความขัดแย้งทางการค้าระหว่างจีน-สหรัฐฯ
- ระยะปานกลางและระยะยาว ราคาย่อยปรับเพิ่มขึ้นจากปัจจัยกดดันในระยะสั้นที่น่าจะคลี่คลายลง

มุมมองสู่ก้าวต่อไปของแนวนโยบาย

การพยุगरาคาอย่างเดียอาจไม่เพียงพอ แนวนโยบายสำหรับอุตสาหกรรมมันสำปะหลังควรมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพควบคู่กับการเสริมสร้างให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนมุมมองจากการทำการเกษตรแบบเดิมไปเป็นการเกษตรสมัยใหม่ เพื่อตอบโต้ภัยความท้าทายเชิงโครงสร้างและทยอยปรับลดความสำคัญของการพยุगरาคาที่สามารถบรรเทาปัญหาได้ในระยะสั้นเท่านั้น

ขณะเดียวกันแนวนโยบายที่เหมาะสมควรตอบโต้ภัย และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

- **แนวนโยบายเฉพาะกลุ่ม**
 - เกษตรกรรายย่อย: การรวมกลุ่มและให้ความรู้ทางการเงิน
 - เกษตรกรรายใหญ่: การทำการเกษตรสมัยใหม่
 - อุตสาหกรรม: การวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ขั้นสูง
- **แนวนโยบายภาพรวม:** การบริหารจัดการข้อมูลอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง

สาระสำคัญ

เจาะลึกปัญหาเชิงโครงสร้าง ในอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง

1

"อุตสาหกรรมกำลังเผชิญกับปัญหาและการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง
ซึ่งนำไปสู่ความเปราะบางของครัวเรือนเกษตรกรมันสำปะหลัง"

สองฐานะทางเศรษฐกิจชาวไร่มันสำปะหลัง จากอดีตสู่ปัจจุบัน

5

"ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ความเป็นอยู่ของเกษตรกรมันสำปะหลัง
มีความผันผวนและเปราะบางอย่างต่อเนื่อง ตามราคามันสำปะหลัง
ที่ผันผวน และต้นทุนการผลิตที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น"

สองฐานะทางเศรษฐกิจชาวไร่มันสำปะหลัง ในอนาคตข้างหน้า

8

"มองไปข้างหน้า ฐานะทางการเงินของชาวไร่มันสำปะหลัง
ยังมีแนวโน้มอ่อนแอลงในระยะสั้น ก่อนจะทยอยปรับตัวขึ้นในระยะปานกลาง
ถึงระยะยาวตามทิศทางราคามันสำปะหลัง แต่ยังไม่เท่ากับในช่วงก่อนหน้านี้"

มุมมองสู่ก้าวต่อไปของแนวนโยบาย

11

"การพยุงราคาอย่างเดียวยังอาจไม่เพียงพอ เนื่องจากช่วยบรรเทาปัญหาใน
ระยะสั้นเท่านั้น แนวนโยบายที่เหมาะสมควรมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ
ควบคู่กับการเสริมสร้างให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนมุมมองในการเพาะปลูก
และการบริหารค่าใช้จ่าย เพื่อทยอยปรับลดความสำคัญของการพยุงราคา
ในระยะต่อไป"



1. เจาะลึกปัญหาเชิงโครงสร้าง ในอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง



“ อุตสาหกรรมมันสำปะหลังกำลังเผชิญกับปัญหา
และความท้าทายเชิงโครงสร้าง ซึ่งอาจนำไปสู่
ความเปราะบางของฐานะทางการเงิน
ของชาวไร่มันสำปะหลัง ”

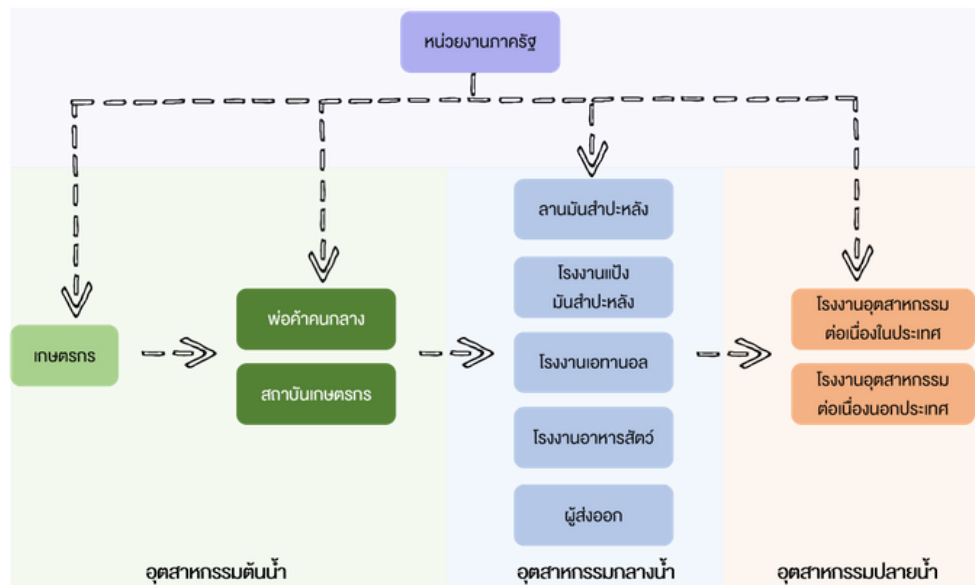


โครงสร้างอุตสาหกรรมมันสำปะหลังไทย

มันสำปะหลังนับเป็น 1 ใน 5 พืชเศรษฐกิจหลักของไทย เช่นเดียวกับข้าว ยาง ปาล์ม และ อ้อย ซึ่งส่วนใหญ่มีพื้นที่เพาะปลูกอยู่ในภาคอีสาน และจังหวัดที่มีการเพาะปลูกมันสำปะหลังมากที่สุด คือ นครราชสีมา กำแพงเพชร ชัยภูมิ กาญจนบุรี และอุบลราชธานี ตามลำดับ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ไทยเป็นผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอันดับที่ 1 ของโลก และมีมูลค่าการส่งออกเฉลี่ยสูงกว่า 8 หมื่นล้านบาทต่อปี [1] (คิดเป็นประมาณ 16% ของมูลค่าการส่งออก พืชเศรษฐกิจหลัก 5 ชนิด) ซึ่งสร้างรายได้ให้กับประเทศอย่างมาก

ด้วยเหตุนี้ อุตสาหกรรมมันสำปะหลังจึงมีผู้เกี่ยวข้องในห่วงโซ่การผลิตเป็นจำนวนมาก ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐ (รูปที่ 1)

รูปที่ 1: ห่วงโซ่ผู้เล่นในอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง



ที่มา: จากการรวบรวมของผู้เขียน

อุตสาหกรรมต้นน้ำ จะครอบคลุมกระบวนการผลิตหัวมันสำปะหลังสด ซึ่งมีชาวไร่มันสำปะหลังอยู่ในกิจกรรมนี้สูงถึง 5.4 แสนครัวเรือน[2] รวมถึงผู้จำหน่ายปัจจัยการผลิต พ่อค้าคนกลาง หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งจะส่งต่อวัตถุดิบไปยังอุตสาหกรรมกลางน้ำต่อไป

อุตสาหกรรมกลางน้ำ บทบาทสำคัญจะอยู่ที่โรงงานแปรรูป โดยจะนำหัวมันสำปะหลังสดแปรรูปขึ้นต้นเป็นผลิตภัณฑ์กลางน้ำประเภทต่าง ๆ เช่น มันเส้น มันอัดเม็ด แป้งมันสำปะหลัง และเอทานอล แล้วส่งขายต่อให้กับอุตสาหกรรมปลายน้ำทั้งในประเทศและต่างประเทศ

อุตสาหกรรมปลายน้ำ จะแปรรูปจากผลิตภัณฑ์กลางน้ำและส่งต่อไปยังผู้บริโภค โดยเฉพาะอุตสาหกรรมอาหารและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ เช่น เครื่องดื่ม กระดาษ สิ่งทอ และพลาสติกชีวภาพ เป็นต้น ซึ่งมีตลาดรับซื้อทั้งในประเทศและต่างประเทศ

นอกจากนี้ ผู้เล่นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความสำคัญและควรกล่าวถึง คือ **หน่วยงานภาครัฐ** ที่เป็นผู้ดำเนินนโยบายต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้เล่นทั้งหมดในอุตสาหกรรม

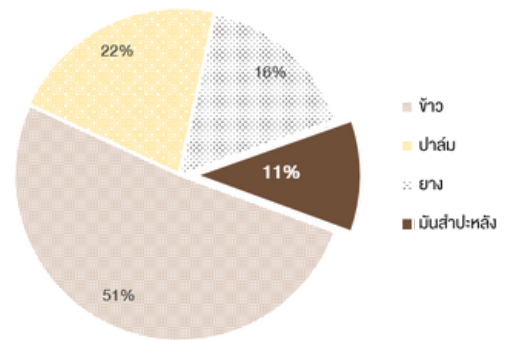
[1]ที่มา: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ คำนวณโดยธนาคารแห่งประเทศไทย (รปท.)

[2]ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สศก.) (2561)

ความท้าทายเชิงโครงสร้างที่ต้องเผชิญ

ในช่วงที่ผ่านมา มันสำปะหลังเป็นพืชเศรษฐกิจที่ได้รับงบประมาณช่วยเหลือจากภาครัฐน้อยที่สุด เมื่อเทียบกับพืชเศรษฐกิจอื่น (รูปที่ 2) อย่างไรก็ตาม แม้พืชเศรษฐกิจอื่นจะได้รับงบประมาณมากกว่า แต่ฐานะทางการเงินของครัวเรือนก็ไม่ได้ปรับตัวขึ้นเสมอไป ดังนั้น ความช่วยเหลือจากภาครัฐในด้านอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากเงินสนับสนุนจึงเป็นสิ่งจำเป็น

รูปที่ 2: สัดส่วนงบประมาณที่แต่ละครัวเรือนได้รับเฉลี่ย 5 ปี (2557-2561)



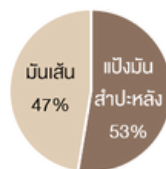
ที่มา: มติคณะรัฐมนตรี (ครม.) และคำนวณโดยธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

นอกจากนี้ อุตสาหกรรมมันสำปะหลังยังเผชิญกับความท้าทายด้านปัจจัยเชิงโครงสร้างอีก 2 ประการ คือ

1. **ผลิตภัณฑ์ที่ส่งออกส่วนใหญ่เป็นสินค้าแปรรูปขั้นต้นที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำ** การแปรรูปมันสำปะหลังของไทยยังเน้นการนำหัวมันสดไปทำเป็นแป้งมันสำปะหลังและมันเส้น (รูปที่ 3) ที่ตอบโจทย์ความต้องการในตลาดที่จำกัด ทำให้การส่งออกสินค้าของไทยกระจุกตัวอยู่ที่ตลาดจีนมากกว่าร้อยละ 80 ของปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทั้งหมด (รูปที่ 4)

รูปที่ 3: สัดส่วนผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังส่งออก

อดีต (เฉลี่ยปี 2557-2561)



ปัจจุบัน (ปี 2562)



เป็นการแปรรูปอย่างง่าย และยังมีมูลค่าเพิ่มต่ำ

ที่มา: จากการรวบรวมของผู้เขียน

รูปที่ 4: ตลาดส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทย



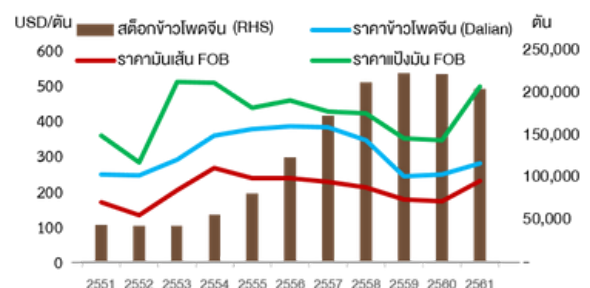
ตลาดส่งออกกระจุกตัวที่จีน

ที่มา: จากการรวบรวมของผู้เขียน

2. ผู้เล่นในอุตสาหกรรมแต่ละขั้นของห่วงโซ่การผลิตมีอำนาจต่อรองต่ำ

เนื่องจากตลาดรับซื้อกระจุกตัวอยู่ที่จีน ทำให้ราคาขายถูกกำหนดโดยจีนเป็นสำคัญ (รูปที่ 5) นอกจากนี้ จีนยังสามารถปลูกข้าวโพดที่ใช้เป็นวัตถุดิบตั้งต้นแทนมันสำปะหลังได้ ก่อให้เกิดการเพิ่มอำนาจต่อรองของจีนและส่งผลกระทบต่อราคายามันสำปะหลังอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

รูปที่ 5: ราคาถูกกำหนดจากตลาดรับซื้อที่จีน



ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังถูกกำหนดมาจากผู้ซื้อจีน

หมายเหตุ ราคา F.O.B. (Free On Board) หมายถึง ราคาส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ที่ผู้ส่งออกจะรับผิดชอบความเสี่ยงเมื่อผู้ส่งออกนำสินค้าไปวางบนเรือ

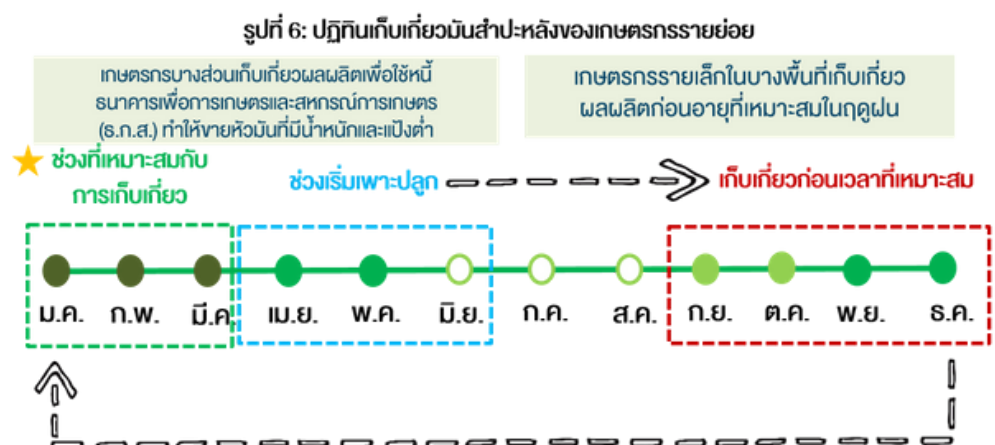
ที่มา: CEIC คำนวณโดย ธปท.

นอกจากปัจจัยภายในอุตสาหกรรมแล้ว มันสำปะหลังยังเผชิญกับความท้าทายเพิ่มเติมจาก**ปัจจัยเชิงโครงสร้างภายนอก**ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (Mega Trend) และส่งผลต่ออุตสาหกรรมทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1. การก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัย (Aging Society) ปัจจุบันประเทศไทยมีอายุเฉลี่ย 53 ปี และการปลูกมันสำปะหลังส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาแรงงานเกือบทั้งหมด ซึ่งการเข้าสู่สังคมสูงวัยจะส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานและต้นทุนการจ้างแรงงานปรับสูงขึ้น นอกจากนี้ การเข้าสู่สังคมสูงวัยยังส่งผลให้ผลิตภาพการผลิต (Productivity) ลดลง เพราะชาวไร่มันสำปะหลังส่วนใหญ่ยังเป็นคนรุ่นเดิมที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงเทคโนโลยีและคนรุ่นใหม่ยังไม่ค่อยกลับมาทำอาชีพเกษตรกรรม

2. การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ (Climate Change) เช่น น้ำท่วม ภัยแล้ง โรคระบาดอย่างเฉื่อยฉิวและสลับซับซ้อน และโรคใบด่าง จะส่งผลให้ผลผลิตเสียหายและทำให้การวางแผนการเพาะปลูกทำได้ยากขึ้น

ความท้าทายด้านปัจจัยเชิงโครงสร้างเหล่านี้ส่งผลกระทบกับห่วงโซ่การผลิตในอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง ซึ่งกลุ่มที่มีโอกาสได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ **ชาวไร่มันสำปะหลังรายย่อยที่เป็น กลุ่มอุตสาหกรรมต้นน้ำ** เนื่องจากมีอำนาจต่อรองและความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนต่ำกว่ากลุ่มอื่น ๆ โดยเปรียบเทียบ รวมถึงยังปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ค่อนข้างช้า ทำให้ฐานะทางการเงินของคนกลุ่มนี้ได้รับผลกระทบเร็วและแรงเมื่อราคามันสำปะหลังตกต่ำ ด้วยเหตุนี้ ชาวไร่มันสำปะหลังบางส่วนจึงมีพฤติกรรมเก็บเกี่ยวผลผลิตออกจำหน่ายก่อนอายุที่เหมาะสม (รูปที่ 6) เพื่อนำรายได้จากการขายมันสำปะหลังชำระหนี้ให้กับสถาบันการเงินหรือเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำรงชีวิต ซึ่งการเก็บเกี่ยวก่อนเวลาที่เหมาะสมนั้น จะทำให้หัวมันสำปะหลังมีคุณภาพต่ำ จากนั้นนักและเปอร์เซ็นต์แป้งต่ำ ส่งผลให้ขายได้ในราคาต่ำ อีกทั้งการเก็บเกี่ยวผลผลิตยังทำได้เพียงปีละครั้งเท่านั้น ดังนั้น ชาวไร่มันสำปะหลังส่วนใหญ่จึงต้องพึ่งพารายได้จากช่องทางอื่น สอดคล้องกับสัดส่วนของชาวไร่มันสำปะหลังที่พึ่งพารายได้หลักจากมันสำปะหลังมีสัดส่วนต่ำเพียงประมาณ 15% ของชาวไร่มันสำปะหลังทั้งหมด ขณะที่ส่วนที่เหลือจะมีรายได้หลักมาจากช่องทางอื่น โดยรายละเอียดจะกล่าวต่อไปในส่วนที่ 2



ที่มา: สืบมาโครงการส่งเสริมศักยภาพอุตสาหกรรมมันสำปะหลังไทยตลอดห่วงโซ่อุปทาน (สุทธิกร กิ่งแก้ว, 2560) และข้อมูลจากการออกสำรวจ

อย่างไรก็ดี แม้สัดส่วนของจำนวนครัวเรือนที่พึ่งพารายได้หลักจากมันสำปะหลังไม่สูงมาก แต่หากพิจารณามูลค่าทางเศรษฐกิจรวมของทั้งอุตสาหกรรมตั้งแต่การผลิต แปรรูป และส่งออกถือว่าอยู่ในระดับสูง การผลักดันให้เกิดการพัฒนาและยกระดับประสิทธิภาพตลอดทั้งห่วงโซ่การผลิตจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะภาครัฐควรมีนโยบายที่เหมาะสมและสามารถปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อช่วยขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและยกระดับฐานะทางการเงินของครัวเรือนเกษตรกรชาวไร่มันสำปะหลัง

2. ส่องฐานะทางการเงินของ ชาวไร่มันสำปะหลังจากอดีตสู่ปัจจุบัน



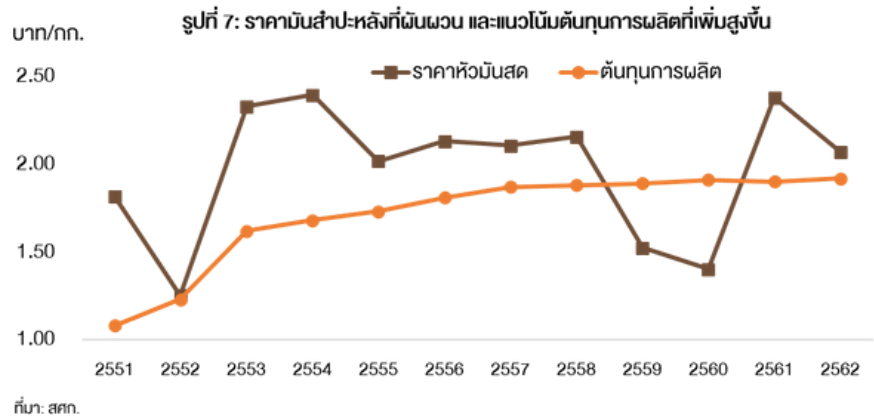
“

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ความเป็นอยู่ของชาวไร่มันสำปะหลัง
มีความผันผวนและเปราะบางอย่างต่อเนื่อง
ตามราคาดมันสำปะหลังที่ผันผวน
และต้นทุนการผลิตที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ”

”

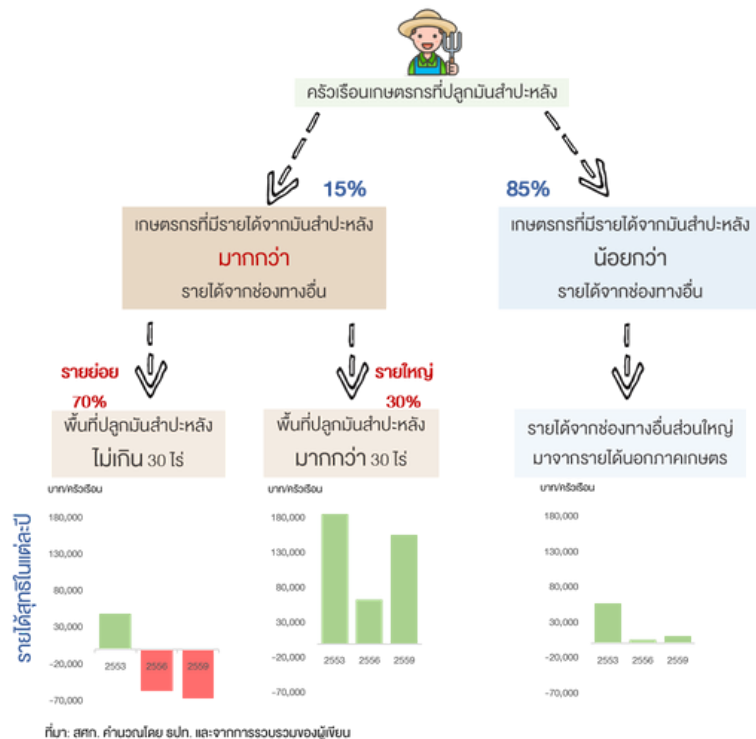
ส่องฐานะทางการเงินของชาวไร่มันสำปะหลัง จากอดีตสู่ปัจจุบัน

ในช่วงที่ผ่านมา ฐานะทางการเงินของครัวเรือนชาวไร่มันสำปะหลังขึ้นอยู่กับราคามันสำปะหลังเป็นสำคัญ ราคามันสำปะหลังที่มีความผันผวน ทำให้รายได้ไม่แน่นอน และไม่สอดคล้องกับรายจ่ายที่มีความแน่นอนมากกว่า นอกจากนี้ ต้นทุนการผลิตมีแนวโน้มปรับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (รูปที่ 7) ทำให้รายได้สุทธิลดลง



อย่างไรก็ตาม ความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อแต่ละครัวเรือนแตกต่างกัน เพื่อให้สามารถระบุกลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะทางการเงินเปราะบางได้ชัดเจนมากขึ้นและเป็นประโยชน์ในการออกแบบนโยบายของภาครัฐในระยะต่อไป ผู้เขียนใช้โครงสร้างของข้อมูลจากแบบสำรวจภาวะเศรษฐกิจ สังคม ครัวเรือนและแรงงานเกษตรของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สศก.) ปี 2559 แบ่งกลุ่มชาวไร่มันสำปะหลังเป็น 2 กลุ่ม คือ **1) กลุ่มที่มีรายได้หลักจากช่องทางอื่น (85%)** เช่น ภาครัฐ ภาคก่อสร้าง เป็นต้น และ **2) กลุ่มที่มีรายได้หลักจากมันสำปะหลัง (15%)** โดยงานศึกษานี้จะเน้นวิเคราะห์กลุ่มหลัง เนื่องจากยังมีช่องทางที่จะพัฒนาเพิ่มผลิตภาพได้ ซึ่งกลุ่มนี้ยังสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ **กลุ่มชาวไร่มันสำปะหลังรายย่อย** ที่มีพื้นที่เพาะปลูกไม่เกิน 30 ไร่ (สัดส่วนประมาณ 70%) และ **กลุ่มชาวไร่มันสำปะหลังรายใหญ่** ที่มีพื้นที่เพาะปลูกมากกว่า 30 ไร่ (สัดส่วนประมาณ 30%) [3] (รูปที่ 8)

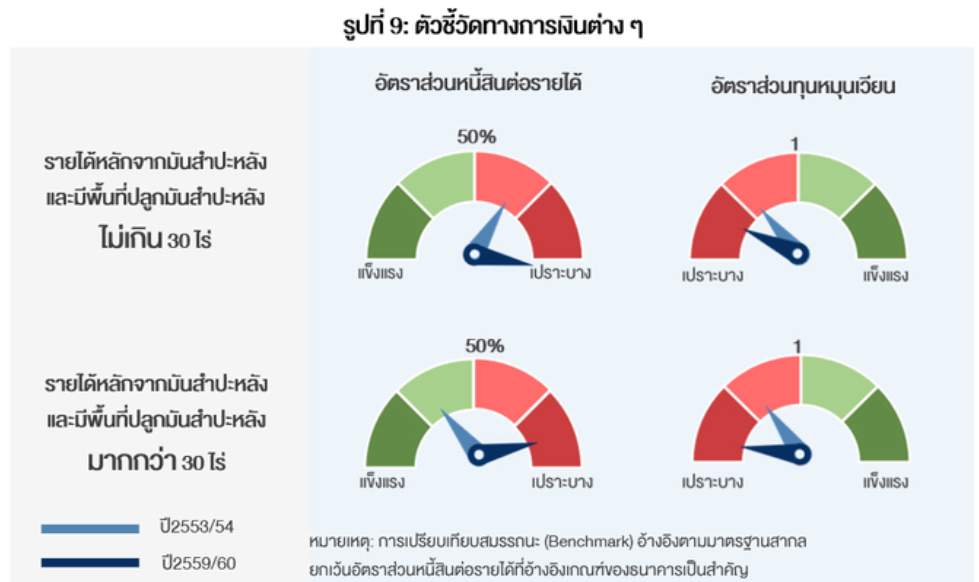
รูปที่ 8: การแบ่งกลุ่มเกษตรกรมันสำปะหลัง สัดส่วนครัวเรือน และรายได้สุทธิในแต่ละปี



[3] เกณฑ์การแบ่งขนาดครัวเรือน: แบ่งตามจำนวนพื้นที่เพาะปลูก ซึ่งส่วนหนึ่งอ้างอิงจากเกณฑ์ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และอีกส่วนหนึ่งจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการลงพื้นที่สำรวจของผู้เขียน

นอกจากนี้ รายได้หลังหักรายจ่ายหรือรายได้สุทธิของครัวเรือนที่พึ่งพารายได้หลักจากมันสำปะหลังปรับลดลงในช่วงที่ผ่านมา (รูปที่ 8) ตามราคามันสำปะหลังที่ปรับลดลงและต้นทุนค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากการขาดแคลนแรงงานและการเข้าสู่สังคมสูงวัย เนื่องจากการเก็บเกี่ยวมันสำปะหลังยังคงพึ่งพาแรงงานสูง **มองไปข้างหน้า การเข้าสู่สังคมสูงวัยจะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ต้นทุนการผลิตมีแนวโน้มปรับเพิ่มขึ้น เพราะปัญหาการขาดแคลนแรงงานจะยิ่งรุนแรงมากขึ้น**

จากการวิเคราะห์รายได้สุทธิ (รูปที่ 8) และการประเมินตัวชี้วัดทางการเงิน (รูปที่ 9) พบว่า ครัวเรือนที่มีรายได้หลักจากมันสำปะหลังและเป็นรายย่อย จะมีฐานะทางการเงินที่เปราะบางกว่ากลุ่มที่มีรายได้หลักจากช่องทางอื่น โดย**ตัวชี้วัดทางการเงิน [4]** ที่นำมาประกอบการพิจารณา ได้แก่ **อัตราส่วนหนี้สินต่อรายได้และอัตราส่วนเงินทุนหมุนเวียน** ซึ่งอัตราส่วนหนี้สินต่อรายได้ที่เกิน 50% สะท้อนว่า ครัวเรือนมีการชำระหนี้ในแต่ละเดือนสูง ทำให้รายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายและส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตประจำวันของครัวเรือน **โดยกลุ่มเกษตรกรที่มีรายได้หลักจากมันสำปะหลังและเป็นรายย่อย ซึ่งมีพื้นที่เพาะปลูกไม่เกิน 30 ไร่ เป็นกลุ่มที่มีหนี้สินต่อรายได้ที่เปราะบางมากที่สุด** ขณะที่อัตราส่วนเงินทุนหมุนเวียนที่มีค่าน้อยกว่า 1 สะท้อนว่า ครัวเรือนมีสภาพคล่องที่เปราะบาง ซึ่งพบว่า **กลุ่มชาวไร่มันสำปะหลังทุกกลุ่มมีสภาพคล่องเปราะบาง**



จากข้อสรุปข้างต้น จะเห็นว่า ครัวเรือนรายย่อยที่มีรายได้หลักจากมันสำปะหลัง คือ กลุ่มที่น่ากังวลที่สุดในห่วงโซ่การผลิตของอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง อีกทั้งครัวเรือนบางส่วนยังมีข้อจำกัดในการปรับเปลี่ยนพื้นที่เพาะปลูกจากสภาพของดินที่ไม่เหมาะสม ทำให้การปลูกพืชชนิดอื่น เพื่อกระจายความเสี่ยงเป็นไปได้ยาก และในระยะข้างหน้า ความผันผวนของราคามันสำปะหลังย่อมจะส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของเกษตรกรกลุ่มนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งผู้เขียนจะพิจารณาต่อไปว่า มีปัจจัยอื่นที่จะเข้ามากระทบกับชาวไร่มันสำปะหลังเพิ่มเติมอีกหรือไม่ เพื่อจะทำให้การเสนอแนะเชิงนโยบายทำได้เหมาะสมมากที่สุด

[4] อัตราส่วนหนี้สินต่อรายได้ (Debt Service Ratio) วัดจากค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้ต่อรายได้ในแต่ละเดือน และสะท้อนภาระในการชำระหนี้ของครัวเรือน ซึ่งยังมีค่าสูง (มากกว่า 50% ซึ่งเป็นเกณฑ์ทั่วไปที่ธนาคารใช้พิจารณาการปล่อยสินเชื่อ) แสดงว่าครัวเรือนมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับหนี้สูง

อัตราส่วนเงินทุนหมุนเวียน (Current Ratio) ชี้วัดมูลค่าทรัพย์สินต่อการชำระหนี้ในระยะสั้นมีมากน้อยเพียงใดและสะท้อนสภาพคล่องของครัวเรือน ซึ่งยังมีค่าสูง (มากกว่า 1) แสดงว่าครัวเรือนมีสภาพคล่องที่ดี ซึ่งเกณฑ์ที่ใช้ยึดตามหลักมาตรฐานสากล

3. ส่องฐานะทางการเงินของ ชาวไร่มันสำปะหลังในอนาคตข้างหน้า



“มองไปข้างหน้า ฐานะทางการเงินของชาวไร่มันสำปะหลัง
ยังมีแนวโน้มอ่อนแอลงในระยะสั้น ก่อนจะทยอยปรับ
ดีขึ้นในระยะปานกลางถึงระยะยาวตามทิศทาง
ราคามันสำปะหลัง แต่ยังไม่เท่ากับช่วงก่อนหน้านี้”

สองฐานะทางการเงินของชาวไร่มันสำปะหลัง ในอนาคตข้างหน้า

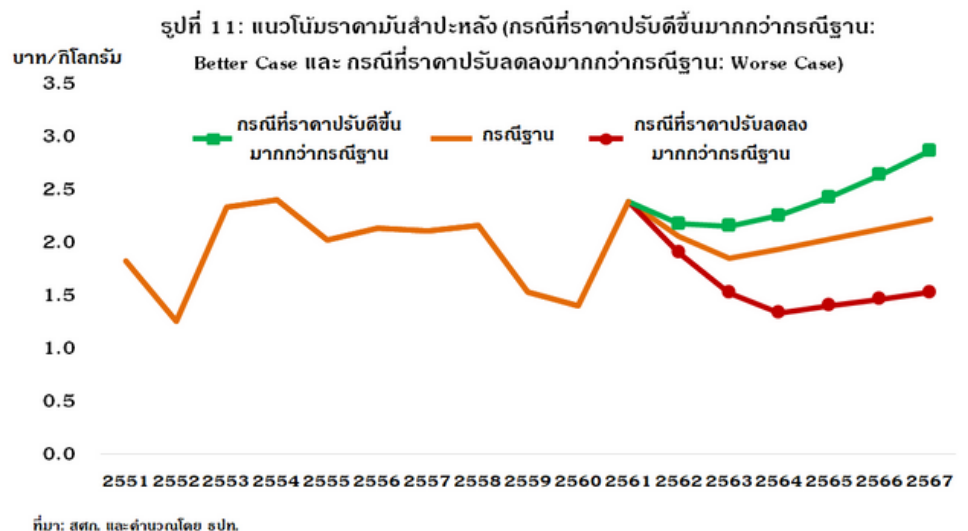
หากมองไปในอนาคต 5 ปีข้างหน้า ปัจจัยพื้นฐาน แนวโน้มการผลิต และปริมาณ สัตว์กินพืชของจีน ซึ่งเป็นพืชทดแทนสำคัญของมันสำปะหลังไทย ตลอดจนปัจจัยเสี่ยง ทั้งภายในและภายนอกอุตสาหกรรมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต สะท้อนว่า ราคาดมันสำปะหลัง น่าจะยังคงปรับลดลงในระยะสั้น ก่อนที่จะทยอยปรับเพิ่มขึ้นได้ในระยะปานกลางถึงระยะยาว (กรณีฐาน: Base Case)

สำหรับระยะสั้น ราคาดมันสำปะหลังยังคงเผชิญกับปัจจัยด้านลบมากกว่าด้านบวก (รูปที่ 10) ทั้งปัจจัยกดดันด้านอุปทานที่ผลผลิตล้นตลาด (Over Supply) จากการเพิ่ม พื้นที่เพาะปลูกตามราคาที่จูงใจในช่วงก่อนหน้านี้ ตลอดจนผลผลิตในหลายประเทศที่เพิ่มขึ้น หลังโรคใบด่างในมันสำปะหลังคลี่คลาย และด้านอุปสงค์จากต่างประเทศที่ได้รับผลกระทบจาก ปัจจัยพิเศษ อาทิ ความขัดแย้งทางการค้าระหว่างจีน-สหรัฐฯ และการแพร่ระบาดของไวรัส โควิด-19 ที่ทำให้อุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องกับมันสำปะหลังอย่างอุตสาหกรรมอาหาร กระดาษ และสิ่งทอ ลดปริมาณการผลิตลง รวมถึงโรคอหิวาต์แอฟริกาในหมู (African Swine Fever : ASF) ที่ทำให้ความต้องการมันเส้นของไทยเพื่อนำไปใช้ในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ ปรับลดลง เนื่องจากจำนวนหมูในจีนมีน้อยลง จนส่งผลให้การระบายสต็อกข้าวโพดที่เป็นสินค้า ทดแทนมันเส้นของจีนทำได้ช้าลง

รูปที่ 10: ปัจจัยที่มีผลต่อราคาดมันสำปะหลังทั้งด้านบวกและด้านลบในระยะสั้น



ในระยะปานกลางถึงระยะยาว ปัจจัยกดดันด้านอุปสงค์ที่กล่าวข้างต้นน่าจะ **สามารถคลี่คลาย** และทำให้อุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ใช้แป้งมันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบและ เป็นส่วนประกอบกลับมาเติบโตได้ เช่น อุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม เคมีภัณฑ์ กระดาษ และสิ่งทอ เป็นต้น จะช่วยผลักดันให้ราคาดมันสำปะหลังค่อย ๆ ปรับดีขึ้นได้ (รูปที่ 11)



นอกจากนี้ ข้อมูลในอดีตสะท้อนว่า **ราคามันสำปะหลังเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดฐานะทางการเงินของชาวไร่มันสำปะหลังทั้งทางตรงและทางอ้อม** ซึ่งนอกจากจะช่วยเพิ่มรายได้แล้ว ยังจูงใจให้ชาวไร่มันสำปะหลังขยายพื้นที่เพาะปลูกที่เป็นตัวบ่งชี้ปริมาณการผลิตมันสำปะหลังในแต่ละปีอีกด้วย

หากพิจารณาเฉพาะรายได้และรายจ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมันสำปะหลัง โดยสมมติให้ปัจจัยอื่น ๆ ไม่เปลี่ยนแปลง มีเพียงต้นทุนการปลูกมันสำปะหลังที่ปรับเปลี่ยนขึ้นร้อยละ 1 ต่อปีและผลผลิตที่ขยายตัวตามทิศทางราคาในระยะ 5 ปีข้างหน้า พบว่า **ในระยะสั้น ฐานะทางการเงินของครัวเรือน (สะท้อนจากรายได้สุทธิ โดยไม่รวมหนี้สิน) ที่พึ่งพารายได้หลักจากมันสำปะหลังทุกขนาดจะอ่อนแอลง โดยที่เกษตรกรมันสำปะหลังรายย่อยอาจถึงขั้นมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ก่อนที่จะทยอยปรับตัวขึ้นบ้างในระยะปานกลางถึงระยะยาวสอดคล้องกับทิศทางราคาที่ประเมินไว้** อย่างไรก็ตาม **ฐานะทางการเงินของครัวเรือนเหล่านี้จะยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยในอดีต** แม้ว่าในความเป็นจริงแล้ว ครัวเรือนเหล่านี้ส่วนใหญ่จะนิยมปลูกพืชอื่น ทำงานรับจ้าง หรือทำทั้งสองอย่างควบคู่กับการปลูกมันสำปะหลัง เพื่อให้มีรายได้เสริมมาช่วยแบ่งเบาภาระทางการเงินและค่าครองชีพที่ปรับสูงขึ้นต่อเนื่อง เนื่องจากมันสำปะหลังสามารถปลูกได้เพียงปีละครั้ง

นอกเหนือจากปัจจัยภายในอุตสาหกรรมมันสำปะหลังเองแล้ว **ครัวเรือนมันสำปะหลังยังจะเผชิญกับความท้าทายเชิงโครงสร้าง ทั้งการเข้าสู่สังคมสูงวัย (Aging Society) ที่จะทำให้อัตราการจ้างแรงงานปรับสูงขึ้น และการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ (Climate Change) ที่อาจส่งผลกระทบต่อ การเพาะปลูกและผลผลิตมันสำปะหลังได้** ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นความเสี่ยงเพิ่มเติมที่จะกระทบต่อทิศทางราคามันสำปะหลัง ทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนในอนาคตมีความเปราะบางมากขึ้น

เมื่อพิจารณาปัจจัยเชิงโครงสร้างร่วมกับปัจจัยพื้นฐานแล้ว **ราคามันสำปะหลังอาจปรับเพิ่มสูงขึ้นมากกว่ากรณีฐาน (Better Case) (รูปที่ 11) หากอุตสาหกรรมต่อเนื่องของมันสำปะหลังสามารถขยายตัวได้ดีกว่าที่ประเมินไว้หรือสภาพอากาศเกิดการเปลี่ยนแปลงรุนแรงกว่าปกติ** จนทำให้ผลผลิตขาดแคลน ตลอดจนการกลับมาสนับสนุนนโยบายเอทานอลของจีนที่ปัจจุบันได้เลื่อนการผลักดันนโยบายดังกล่าวออกไปก่อนหลังจากสต็อกข้าวโพดในจีนปรับลดลงและกำลังการผลิตเอทานอลยังไม่เพียงพอ ขณะที่เศรษฐกิจจีนที่ชะลอตัวลงมากหรือปริมาณข้าวโพดในจีนที่ยังอยู่ในระดับสูงจะส่งผลให้ความต้องการใช้มันเส้นและแป้งมันสำปะหลังของไทยลดลง ซึ่งจะทำให้ราคามันสำปะหลังปรับลดลงมากกว่าที่ประเมินไว้ในกรณีฐาน (Worse Case) (รูปที่ 11)





4. มุมมองสู่ก้าวต่อไปของ แนวนโยบาย



“ การพยุงราคาอย่างเดียวน่าจะไม่เพียงพอ
เพราะเป็นการช่วยบรรเทาปัญหาในระยะสั้นเท่านั้น
ภาครัฐควรมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพควบคู่กับ
การส่งเสริมให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนมุมมองในการเพาะปลูก
และการบริหารค่าใช้จ่าย เพื่อทยอยลดความสำคัญ
ของการพยุงราคาในระยะต่อไป ”



แนวนโยบายที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร

ในการออกแบบแนวนโยบายที่เหมาะสม เพื่อยกระดับขีดความสามารถของเกษตรกรและอุตสาหกรรมมันสำปะหลังตลอดทั้งระบบ ผู้เขียนอาศัยหลักการของ Regulation Impact Assessment (RIA) ซึ่งเป็นแนวทางการประเมินผลของนโยบายที่อาจเกิดขึ้นก่อนที่จะนำมาใช้จริง มาประเมินเพื่อคัดเลือกแนวนโยบายที่เหมาะสม โดยกระบวนการจะเริ่มตั้งแต่การทำความเข้าใจปัญหาและสาเหตุที่แท้จริงของอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง การกำหนดทางเลือก การวิเคราะห์และประเมินนโยบายในแต่ละด้าน ตลอดจนการตัดสินใจคัดเลือกแนวนโยบายที่เหมาะสมในที่สุด

สำหรับปัญหาที่แท้จริงของชาวไร่มันสำปะหลัง จะมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในห่วงโซ่การผลิต คือ ฐานะทางการเงินที่เปราะบาง ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากปัจจัยเชิงโครงสร้างสำคัญที่ซ่อนอยู่ 2 ประการ ได้แก่

1) อุตสาหกรรมผลิตและส่งออกสินค้ามูลค่าเพิ่มต่ำ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาที่อยู่ในระดับต่ำ

2) อุตสาหกรรมมีอำนาจต่อรองต่ำ เนื่องจากตลาดส่งออกกระจุกตัวที่ตลาดจีน

ปัจจัยทั้งสองประการส่งผลให้รายได้จากมันสำปะหลังของเกษตรกรอยู่ในระดับต่ำ ขณะเดียวกันรายได้จากช่องทางอื่นก็ไม่แน่นอน ซึ่งจะส่งผลต่อความสามารถในการบริโภคและการชำระหนี้ของเกษตรกรในที่สุด

ปัญหาและสาเหตุข้างต้นนำมาสู่ทางเลือกของข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ซึ่งผู้เขียนเลือกพิจารณาใน 4 ด้านหลัก ได้แก่

1) ด้านราคา ผ่านการผลักดันให้ราคาเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการช่วยเหลือระยะสั้นและสามารถดำเนินการได้ทันที แต่จะส่งผลให้กลไกตลาดทำงานได้ไม่เต็มที่และลดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มภาระงบประมาณ นอกจากนี้ เกษตรกรและผู้ประกอบการจะขาดแรงจูงใจในการพัฒนาผลผลิต เพราะมุ่งเน้นการเพิ่มปริมาณผลผลิตโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพ จะทำให้เกิดภาวะอุปทานล้นตลาดและราคาตกต่ำได้ ซึ่งไม่เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะยาว

2) ด้านประสิทธิภาพการผลิต ผ่านการรวมกลุ่ม การพัฒนาองค์ความรู้และใช้ปัจจัยการผลิตร่วมกัน การวิจัยพัฒนาผลิตภัณฑ์ และการบริหารจัดการข้อมูลอุตสาหกรรมมันสำปะหลังทั้งระบบ ที่ล้วนเป็นนโยบายช่วยเหลือระยะยาวในการพัฒนาผลผลิตของอุตสาหกรรม จะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรสามารถมีรายได้ที่ยั่งยืน เพิ่มอำนาจต่อรองมากขึ้น การถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีเกษตรสมัยใหม่ และการเพิ่มสัดส่วนการผลิตสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูง สำหรับอุตสาหกรรมกลางน้ำและปลายน้ำที่มีส่วนสำคัญในการยกระดับอุตสาหกรรม จะช่วยให้กลไกการส่งผ่านราคาทำงานได้ดีขึ้นและสะท้อนปัจจัยพื้นฐานของอุตสาหกรรมได้มากขึ้น อีกทั้งยังช่วยบรรเทาภาระงบประมาณของภาครัฐ ซึ่งการดำเนินนโยบายต้องทำอย่างต่อเนื่อง จึงจะเกิดความยั่งยืนในอนาคตได้

3) **ด้านทัศนคติ/พฤติกรรม ผ่านการส่งเสริมการทำเกษตรสมัยใหม่และการสร้างวินัยทางการเงิน**ที่ต้องทำควบคู่กัน ซึ่งเป็นการช่วยเหลือในการยกระดับความยั่งยืนทางการเกษตรที่อาจจะเห็นผลชัดเจนในระยะยาว ด้วยการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรตระหนักและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการทำเกษตรและมีการบริหารจัดการด้านการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การดำเนินนโยบายควรทำแบบเฉพาะจุด เพื่อส่งเสริมความยั่งยืนในการทำเกษตรกรรม รวมทั้งสนับสนุนให้เกษตรกรปรับตัว และสร้างความเข้มแข็งได้ด้วยตนเอง จะทำให้ไม่ต้องพึ่งพากรัฐในที่สุด

4) **ด้านความมั่นคงและสวัสดิการสังคม ผ่านการปรับปรุงกฎระเบียบอุตสาหกรรม**ซึ่งเป็นนโยบายระยะยาวที่จะต้องอาศัยระยะเวลาดำเนินการและความร่วมมือของแต่ละภาคส่วนเพื่อให้เอื้อต่อการพัฒนาและอำนวยความสะดวกให้กับอุตสาหกรรมมันสำปะหลังทั้งระบบ เช่น การปรับปรุงกฎระเบียบหรือกฎหมายให้สามารถนำเอทานอลไปใช้ในอุตสาหกรรมอื่นได้สะดวกขึ้น นอกจากใช้เป็นเชื้อเพลิงอย่างเดียว ซึ่งจะช่วยยกระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมและทำให้กลไกการส่งผ่านราคาทำงานได้อย่างเต็มที่



Photo: Freepik

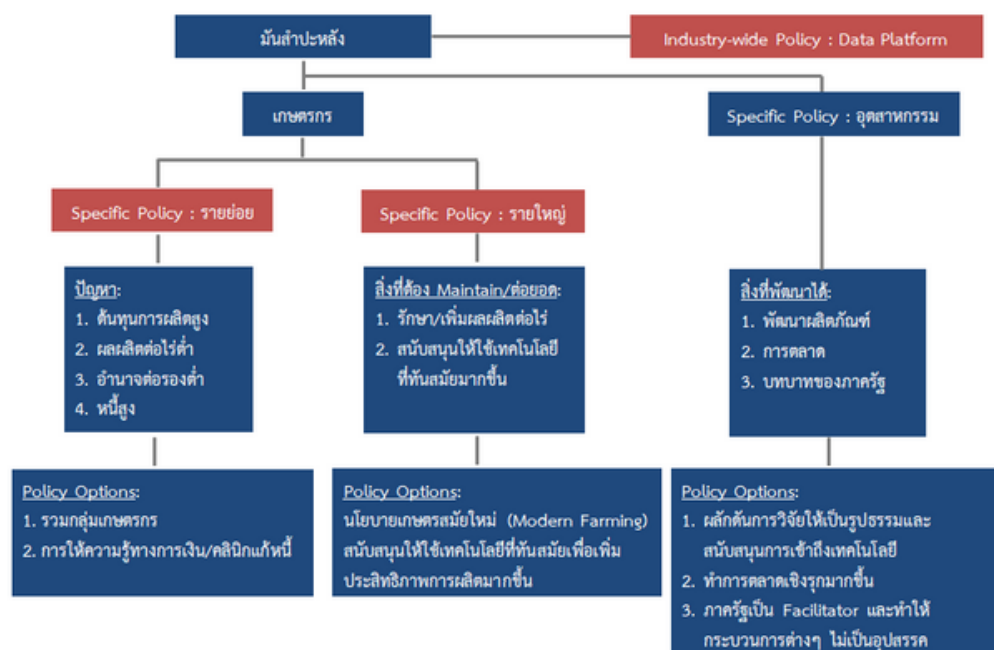
แม้ว่านโยบายที่เกี่ยวข้องกับมันสำปะหลังจะสามารถทำได้หลากหลายภายใต้ทางเลือกทั้ง 4 ด้านที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ การวิเคราะห์และประเมินทางเลือกนโยบายเหล่านี้ควรคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับควบคู่กันไป เพื่อให้สามารถเลือกผลักดันนโยบายที่เหมาะสม ทั้งนี้ **ผู้ดำเนินนโยบายควรชั่งน้ำหนักระหว่างนโยบายที่จะสร้างผลดีในระยะสั้นและนโยบายที่จะทำให้เกิดความยั่งยืนในระยะยาว** สำหรับงานศึกษามันสำปะหลังฉบับนี้ ผู้เขียนได้พิจารณาถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการทำนโยบายต่าง ๆ ใน 4 มิติ ได้แก่ 1) ช่วยผลักดันราคา 2) ยกระดับอุตสาหกรรมมันสำปะหลังและเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน 3) ดำเนินการได้ต่อเนื่องและมีผลดีอย่างยั่งยืนในระยะยาว และ 4) ภาระต่องบประมาณของภาครัฐ ซึ่งข้อสรุปที่ได้จากการวิเคราะห์และการลงพื้นที่แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งชาวไร่มันสำปะหลัง ผู้ประกอบการ ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐ พบว่า **ความสามารถดำเนินนโยบายได้ต่อเนื่องและมีผลดีอย่างยั่งยืนในระยะยาวเป็นมิติที่ควรคำนึงถึงมากที่สุด** รองลงมา คือ นโยบายควรช่วยผลักดันราคา ช่วยยกระดับอุตสาหกรรม และภาระงบประมาณของภาครัฐ ตามลำดับ

หลังจากการพิจารณามิตีต่าง ๆ และจัดลำดับความสำคัญของแต่ละทางเลือกตามกระบวนการ RIA แล้ว ผู้เขียนประเมินว่า **นโยบายที่มีความสำคัญและเหมาะสมในการผลักดันเป็นอันดับแรก คือ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับด้านประสิทธิภาพ** ซึ่งจะนำไปสู่การยกระดับและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมมันสำปะหลังอย่างยั่งยืน **อย่างไรก็ตาม การมุ่งเน้นด้านประสิทธิภาพอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ ภาครัฐควรดำเนินนโยบายด้านการปรับเปลี่ยนทัศนคติ/พฤติกรรม ตลอดจนนโยบายด้านความมั่นคงและสวัสดิการสังคมควบคู่กันไป** ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพให้กับการทำนโยบาย อีกทั้งยังช่วยให้การพัฒนาอุตสาหกรรมมันสำปะหลังตลอดทั้งห่วงโซ่การผลิตสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ **นโยบายแต่ละด้านอาจจะไม่จำเป็นต้องเหมาะสมกับผู้เล่นทุกส่วนในอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง (No One Policy Fits All) แต่ควรมีการสอดประสานกัน** ซึ่งนโยบาย **ควรจะทำให้เหมาะสมและเฉพาะเจาะจง** เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดเมื่อนำไปปฏิบัติ ดังนั้น งานศึกษานี้จึงได้แบ่งแนวนโยบายออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1) แนวนโยบายแบบเฉพาะกลุ่ม (Specific Policy) ที่มุ่งเน้นให้นโยบายมีความเหมาะสมกับขนาดของเกษตรกร สำหรับ**เกษตรกรรายย่อย**ที่เผชิญกับปัญหาด้านการผลิตที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร มีอำนาจต่อรองต่ำ และมีภาระหนี้สูงนั้น นโยบายสนับสนุนการรวมกลุ่มที่ช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองและทำให้เกิดการเรียนรู้ภายในกลุ่ม ซึ่งจะนำไปสู่การใช้ปัจจัยการผลิตร่วมกัน รวมถึงการสร้างวินัยทางการเงินนับเป็นนโยบายที่เหมาะสมกับคนกลุ่มนี้ ขณะที่**เกษตรกรรายใหญ่** แม้ประสิทธิภาพการผลิตจะสูงกว่ารายย่อยโดยเปรียบเทียบ แต่ยังสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตผ่านการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีขั้นที่สูงขึ้นได้ ขณะเดียวกัน**โรงงานอุตสาหกรรม** ควรต้องเร่งทำการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

2) แนวนโยบายเพื่อยกระดับอุตสาหกรรมมันสำปะหลังทั้งระบบ (Common Policy) เป็นนโยบายใหม่ที่น่าสนใจเพื่อปลดล็อกการเข้าถึงเทคโนโลยีและนวัตกรรม ตลอดจนข้อมูลข่าวสาร ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมในภาพรวมทั้งหมดได้

รูปที่ 12: การแบ่งกลุ่มนโยบายที่เหมาะสม (Industry-wide และ Specific Policy)



ที่มา: จากการแบ่งกลุ่มของผู้เขียน

แนวนโยบายแบบเฉพาะกลุ่ม

เกษตรกรรายย่อย : นโยบายการรวมกลุ่มเกษตรกร

ในช่วงที่ผ่านมา ภาครัฐได้พยายามส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต อำนาจต่อรอง และช่องทางตลาดให้เกษตรกรรายย่อยผ่านโครงการมันสำปะหลังแปลงใหญ่และวิสาหกิจชุมชน แต่การผลักดันยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากต้องอาศัยระยะเวลาและทำงานเชิงรุกมากขึ้น โดยเฉพาะการเข้าถึงเกษตรกร ซึ่งหากการรวมกลุ่มประสบความสำเร็จ สมาชิกในกลุ่มจะสามารถแบ่งปันปัจจัยการผลิตและใช้เทคโนโลยีร่วมกัน รวมถึงการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างกันและการสร้างอำนาจต่อรองให้กับเกษตรกรในฐานะผู้ซื้อปัจจัยการผลิตและผู้ขายผลผลิตมันสำปะหลัง ซึ่งจะช่วยให้เพิ่มผลิตภาพและยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรได้อย่างเป็นรูปธรรม

เป้าหมาย

ช่วยลดต้นทุนการผลิต เพิ่มผลผลิตต่อไร่ สนับสนุนการเข้าถึงปัจจัยการผลิต การแปรรูปสินค้าขึ้นต้น และเพิ่มอำนาจต่อรองในห่วงโซ่การผลิต

ข้อจำกัด

- **ผู้นำกลุ่มไม่เข้มแข็ง** เพราะขาดทักษะในการเป็นผู้นำ การบริหารจัดการองค์ความรู้ในการผลิตและการตลาด และการสื่อสารภายในกลุ่ม
- **เกษตรกรขาดความเชื่อมั่นและไม่เห็นประโยชน์ร่วมกัน** เนื่องจากขาดการสื่อสารที่ชัดเจน
- **การบริหารจัดการกลุ่มยังไม่เป็นระบบ** เช่น ขาดความชัดเจนของทิศทางดำเนินงาน ระบบบริหารและการแบ่งปันผลประโยชน์ไม่ชัดเจน
- **มุมมองการทำการเกษตรยังเป็นแบบเดิม** การเปิดใจรับแนวทางการทำเกษตรแบบใหม่ยังไม่เพียงพอและไม่ค่อยกล้าลงทุน เช่น ไม่กล้าลงทุนทำระบบน้ำหยดในพื้นที่การเกษตร เพราะเกรงว่าจะทำให้พื้นที่เพาะปลูกลดลงจากการแบ่งพื้นที่บางส่วนในการสร้างแหล่งน้ำ นอกจากนี้ การประสานงานกับภาครัฐค่อนข้างน้อย

แนวทางผลักดันและการเรียนรู้จากพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จ

- **ภาครัฐทำงานเชิงรุก** โดยใช้ให้เห็นถึงความสำคัญในการรวมกลุ่ม เปิดโอกาสให้เรียนรู้จากกลุ่มที่ประสบความสำเร็จที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนมุมมอง ตลอดจนช่วยวางรากฐานระบบของการรวมกลุ่ม เช่น การให้องค์ความรู้ด้านการทำเกษตรสมัยใหม่ การบริหารจัดการกลุ่ม การให้คำแนะนำและการประสานงานต่าง ๆ จนสามารถรวมกลุ่มสำเร็จ
- **คัดเลือกผู้นำกลุ่มที่เข้มแข็งและพร้อมทำงานเพื่อส่วนรวม** โดยให้สมาชิกเลือกผู้นำซึ่งเป็นที่ยอมรับ มีวิสัยทัศน์และความเสียสละ
- **วางแนวทางการบริหารจัดการกลุ่มอย่างเป็นระบบและชัดเจน** โดยสมาชิกทุกคนควรได้รับข้อมูลอย่างเท่าเทียมกัน เช่น การแบ่งปันผลประโยชน์ ทิศทางการทำงานของกลุ่ม และระบบประเมินผลติดตามการทำงานของสมาชิก
- **ส่งเสริมการถ่ายทอดองค์ความรู้การทำเกษตรระหว่างสมาชิกภายในกลุ่ม** เช่น การเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และการแปรรูปมันสำปะหลังอย่างง่าย
- **ภาครัฐสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพการผลิตและหาตลาดใหม่ ๆ** เพื่อให้สามารถตอบโจทย์ได้หลากหลายมากขึ้น



Photo: Freepik



Photo: Kasetkaoklai



Photo: Khaosod

“ความสำเร็จของการรวมกลุ่มจะช่วยเพิ่มโอกาสในการใช้ประโยชน์จากปัจจัยการผลิตได้อย่างเต็มที่ และยังช่วยขยายองค์ความรู้และเทคโนโลยีที่เป็นกลไกสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากร และการผลิตในระดับต้นน้ำ”

กรณีศึกษา: เห็นประโยชน์ร่วมกัน รุ้ตลาดชัดเจน แล้ววางแผนการผลิต



Photo: Kasetkaoklai

กลุ่มเกษตรกรแปลงใหญ่มันสำปะหลัง อ.วังม่วง จ.สระบุรี

ด้านการผลิต

- ปลูกมันสำปะหลังสลับกับข้าวโพด
- เพิ่มผลผลิตต่อไร่จาก 5 ตันต่อไร่ เป็น 8 ตันต่อไร่
- ลดต้นทุนการผลิตจาก 9,483 บาทต่อไร่เหลือ 7,343 บาทต่อไร่

ด้านการตลาด

- สร้างอำนาจต่อรองกับโรงงานด้วยการรวบรวมผลผลิตจากสมาชิก แล้วเจรจาซื้อขายกับโรงงาน ทำให้ขายผลผลิตได้ราคาสูงกว่าตลาด
- แปรรูปหัวมันสดเป็นผลิตภัณฑ์หลากหลายเพื่อส่งขายต่างประเทศ

ปัจจัยสู่ความสำเร็จ : การมีส่วนร่วมของสมาชิก วางแผนจากปลายทาง ระบบบริหารจัดการชัดเจน

- สมาชิกกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกัน
- สมาชิกวางแผนการผลิตร่วมกัน เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด
- บริหารจัดการกลุ่มอย่างเป็นระบบ
 - สื่อสารกับสมาชิกอย่างต่อเนื่อง อย่างน้อย 6 ครั้งต่อปี
 - ถ่ายทอดองค์ความรู้ภายในกลุ่ม
 - ใช้กองทุนหมุนเวียนของกลุ่มตรงตามจุดประสงค์
- ติดต่อกาภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอคำแนะนำ ทั้งองค์ความรู้และการตลาด เพื่อพัฒนาต่อยอด

กรณีศึกษา: ผู้นำกลุ่มเข้มแข็ง สมาชิกเชื่อมั่น

สหกรณ์การเกษตรโนนสุวรรณ อ.โนนสุวรรณ จ.บุรีรัมย์

ด้านการผลิต

- เพิ่มอำนาจต่อรองในการซื้อปัจจัยการผลิตจากผู้จำหน่าย
- รับซื้อหัวมันสำปะหลังสดจากสมาชิกสูงกว่าราคาตลาด 0.3 บาท/กก.

ด้านการตลาด

- เพิ่มอำนาจต่อรองในการขายด้วยการรวบรวมผลผลิตจากสมาชิก ทำให้สามารถขายได้ในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด อีกทั้งยังช่วยให้โรงงานลดความเสี่ยงจากการมีวัตถุดิบไม่เพียงพอได้อีกด้วย
- เพิ่มช่องทางการจำหน่าย โดยส่งขายให้กับโรงงานอาหารสัตว์

ปัจจัยสู่ความสำเร็จ : ผู้นำมีวิสัยทัศน์

- ผู้นำกลุ่มเข้มแข็งและมีวิสัยทัศน์ชัดเจน
- สมาชิกกลุ่มเชื่อมั่นและเห็นประโยชน์ร่วมกัน
- บริหารจัดการกลุ่มอย่างเป็นระบบ มีกฎเกณฑ์และกติกาที่ชัดเจน
- จัดอบรมให้ความรู้กับสมาชิกอย่างต่อเนื่อง
- สร้างเครือข่ายเกษตรกร สหกรณ์การเกษตรและโรงงาน



แนวนโยบายแบบเฉพาะกลุ่ม

เกษตรกรรายย่อย : การให้ความรู้ทางการเงิน

นอกจากนโยบายด้านประสิทธิภาพการผลิตที่ควรส่งเสริมให้เกษตรกรรายย่อยแล้ว การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านการเงินก็เป็นประเด็นสำคัญที่ไม่ควรมองข้าม เนื่องจากปัจจุบันเกษตรกรยังคงมีภาระหนี้สูง สะท้อนฐานะทางการเงินที่เปราะบาง ซึ่งจะกระทบต่อความเป็นอยู่ของเกษตรกรในที่สุด

เป้าหมาย

พัฒนาทักษะและความรู้ในการบริหารจัดการทางการเงินของเกษตรกร ด้วยการส่งเสริมความรู้และสร้างวินัยทางการเงินให้กับเกษตรกร ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว

ข้อจำกัด

- **การเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบมีจำกัด** จากความสามารถในการกู้ยืมที่อยู่ในระดับต่ำ ทำให้เกษตรกรรายย่อยส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาเงินกู้นอกระบบ
- **ช่วงเวลาของรายได้และรายจ่ายไม่สัมพันธ์กัน** โดยรายได้จะเกิดขึ้นตามช่วงฤดูการผลิต ส่วนรายจ่ายจะเกิดขึ้นทั้งปี อีกทั้งยังมีการหนี้สินสะสมเดิม ทำให้บางช่วงเวลาไม่มีรายได้เพียงพอจากรายจ่าย ส่งผลให้เกิดภาวะการเงินตึงตัวและหนี้ครัวเรือน
- **เกษตรกรขาดความรู้และทักษะทางการเงิน** เช่น ระบบบันทึกรายได้รายจ่าย และการวางแผนทางการเงินที่ดี ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการการเงินได้

แนวทางผลักดันและการเรียนรู้จากพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จ

- **ภาครัฐทำงานเชิงรุกเพื่อส่งเสริมและกระตุ้นให้เกษตรกรตระหนักและเห็นประโยชน์ของการบริหารจัดการเงินอย่างเหมาะสม** โดยควรเริ่มจากการปรับมุมมองเรื่องความรู้พื้นฐานทางการเงินที่จำเป็น เพื่อให้เกิดแรงจูงใจและทัศนคติที่ดีต่อการบริหารจัดการเงิน
- **ภาครัฐควรรวบรวมข้อมูลหนี้สินและพฤติกรรมทางการเงินของเกษตรกร** พร้อมทั้งหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสถาบันการเงินของรัฐในการให้ความรู้และเสริมทักษะทางการเงินให้แก่เกษตรกร ซึ่งจะสามารถสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินได้
- **การขยายผลโครงการให้ความรู้ทางการเงิน** โดยให้เกษตรกรที่สนใจสมัครเข้าร่วมโครงการให้ความรู้ทางการเงิน เช่น ทดลองกับเกษตรกรแบ่งตามพื้นที่ในการสร้างทายาทเกษตรกร ให้สามารถถ่ายทอดความรู้ทางการเงินไปยังเกษตรกรรายอื่นได้ เป็นต้น
- **โครงการรวมศูนย์ข้อมูลหนี้สินเกษตรกร** จากปัจจุบันที่ยังกระจายอยู่หลายแห่งให้รวมไว้ในแห่งเดียว พร้อมทั้งให้ความรู้ทางการเงินและการบริหารจัดการหนี้



Photo: Prachachart



Photo: Freepik



แนวนโยบายแบบเฉพาะกลุ่ม

เกษตรกรรายใหญ่ : นโยบายเกษตรสมัยใหม่

เกษตรกรรายใหญ่เป็นกลุ่มที่มีศักยภาพและความพร้อม ทั้งองค์ความรู้ทางการเกษตรและปัจจัยการผลิต หากเทียบกับเกษตรกรรายย่อย ปัจจัยเหล่านี้เอื้อให้เกษตรกรกลุ่มนี้สามารถพัฒนาต่อยอดได้ ด้วยการเรียนรู้และนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ในการผลิต ซึ่งจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถให้กับเกษตรกร

เป้าหมาย

บริหารจัดการการเพาะปลูก โดยนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้เพิ่มขึ้น เพื่อผลิตสินค้าที่จะตอบสนองความต้องการของตลาดได้หลากหลายมากขึ้น และการบริหารจัดการสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อจำกัด

- มุมมองในการทำเกษตรยังเป็นแบบเดิม จะทำให้ลดแรงจูงใจในการเรียนรู้ ส่งผลให้เกษตรกรไม่กล้าเปลี่ยนแปลง และปรับตัวกับการทำเกษตรสมัยใหม่
- การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตมันสำปะหลังยังมีจำกัด โดยเฉพาะเทคโนโลยีเก็บเกี่ยวที่ความเสียหายยังเกิดขึ้นกับผลผลิตจากการใช้เครื่องจักร แทนการใช้แรงงานคน
- ความรู้ด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงเรื่องการผลิตและการตลาดค่อนข้างจำกัด เช่น การเปลี่ยนแปลงของราคา การวางแผนการผลิตและช่องทางการจำหน่ายสินค้า ซึ่งสะท้อนจากพฤติกรรมการผลิตและการขายที่ยังเป็นรูปแบบเดิม
- ประสิทธิภาพของการทำงานแบบบูรณาการระหว่างเกษตรกร ภาครัฐ และภาคเอกชนยังสามารถพัฒนาได้อีก เช่น การทำความเข้าใจร่วมกัน การสื่อสารระหว่างกัน และการร่วมมือในการพัฒนาควรเป็นรูปธรรมขึ้น

แนวทางผลักดันและการเรียนรู้จากพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จ

- ภาครัฐควรทำงานเชิงรุกเพื่อเสริมสร้างมุมมองของเกษตรกร ไปสู่การทำเกษตรสมัยใหม่ ด้วยการนำความรู้ดังกล่าวเข้ามาประยุกต์ใช้กับแปลงเกษตรจริง ซึ่งจะช่วยให้เกษตรกรมีความมั่นใจและกล้าที่จะเปลี่ยนแปลงมากขึ้น อีกทั้งยังสามารถขยายผลของการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในแปลงผลิตได้อีกด้วย
- สนับสนุนการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีในการเกษตรสมัยใหม่ ให้กับเกษตรกร ผ่านเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกลุ่มเกษตรกร ภาครัฐ และภาคเอกชน เช่น การเพิ่มบทบาทศูนย์การเรียนรู้ และถ่ายทอดเทคโนโลยีไปสู่พื้นที่การเกษตร
- ภาครัฐสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตให้ครบวงจร โดยเฉพาะเทคโนโลยีเก็บเกี่ยวที่ยังมีข้อจำกัดในด้านประสิทธิภาพ และการพัฒนาเทคโนโลยีสำหรับระบบการวางแผนการผลิตที่ไม่ซับซ้อน เพื่อให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงและใช้งานง่ายได้จริง
- ภาครัฐสนับสนุนการเพิ่มช่องทางการตลาดและการพัฒนาทักษะการแปรรูปสินค้าขึ้นกลาง เพื่อให้เกิดความหลากหลายทั้งในด้านผลิตภัณฑ์และตลาด



Photo: Techsource



Photo: Freepik

“ นอกเหนือจากองค์ความรู้ทางการเกษตรและการสร้างเครือข่ายแล้ว เกษตรกรยังต้องพร้อมเปิดใจและเรียนรู้ เพื่อใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี ในการบริหารจัดการและวางแผนการผลิตอย่างเป็นระบบ ”

กรณีศึกษา: เปิดใจ กล้าเปลี่ยนแปลง พร้อมรับเทคโนโลยี



**คุณยุทธการ ศรีหมื่นไวยและคุณพ่อ
เกษตรกรมันสำปะหลังรายใหญ่มีพื้นที่เพาะปลูก 300 ไร่ อ.เมือง จ.นครราชสีมา**

เกษตรกรมันสำปะหลังรุ่นใหม่ ที่ได้รับการถ่ายทอดองค์ความรู้ทางการเกษตรแบบเดิมของคุณพ่อ แล้วนำมาผสมผสานกับการเรียนรู้การทำเกษตรตามหลักวิชาการ ตลอดจนความรู้ใหม่ที่ได้จากการติดตามข้อมูลข่าวสารผ่านแอปพลิเคชันและเว็บไซต์ทางการเกษตรของทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น ข้อมูลพยากรณ์อากาศ ดินและแหล่งน้ำใต้ดิน แล้วนำเอาความรู้มาใช้ประโยชน์ เช่น การหมุนเวียนพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังกับปอเทือง เพื่อบำรุงหน้าดินให้สมบูรณ์ การสร้างระบบน้ำหยด เพื่อบริหารจัดการน้ำ

- เพิ่มผลผลิตจาก 5 ตันต่อไร่ เป็น 7 ตันต่อไร่
- ลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานและต้นทุนค่าปัจจัยการผลิตจากการรวมกลุ่มกับเครือข่ายเพื่อนเกษตรกร เพื่อแบ่งปันแรงงานและต่อรองราคาปัจจัยการผลิต

ปัจจัยสู่ความสำเร็จ: ทดลองในแปลงเล็ก (Sandbox) ก่อนขยายผลสู่แปลงใหญ่

- ทดลองปลูกในแปลงขนาดเล็กเพื่อลดความเสี่ยงหากไม่สำเร็จ ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างกันตามสภาพดิน น้ำ อากาศ ตลอดจนความรู้ความชำนาญของเกษตรกร หากสำเร็จจึงค่อยขยายผลสู่แปลงใหญ่
- เกษตรกรรุ่นใหม่เปิดใจ เรียนรู้จากเกษตรกรรุ่นก่อนและแลกเปลี่ยนความรู้กับเพื่อนเกษตรกร
- เกษตรกรรุ่นก่อนเปิดใจ ยอมรับความรู้และสนับสนุนคนรุ่นใหม่
- กันเหตุการณ์ ติดตามข้อมูลข่าวสารการเกษตรอย่างต่อเนื่อง
- ผนวกความรู้จากหลาย ๆ แหล่ง
- กล้าเปลี่ยนแปลงและปรับตัวตลอดเวลา

แนวนโยบายแบบเฉพาะกลุ่ม

อุตสาหกรรม : นโยบายการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์

อุตสาหกรรมมันสำปะหลังของไทยติดกับดักการผลิตสินค้าแปรรูปขั้นต้นที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำและตอบโจทยตลาดต่างประเทศได้จำกัด ดังนั้น หากไม่เร่งพัฒนาอุตสาหกรรมมันสำปะหลังของไทย อาจสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในที่สุด ซึ่งการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์เป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยยกระดับอุตสาหกรรมกลางน้ำให้เคลื่อนไปสู่อุตสาหกรรมปลายน้ำที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากภาครัฐและภาคเอกชนอย่างจริงจังในการผลักดันและขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรม

เป้าหมาย

พัฒนาไปสู่ผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่มสูง เพื่อตอบโจทยตลาดได้หลากหลายและเพิ่มอำนาจต่อรองตลอดห่วงโซ่การผลิต

ข้อจำกัด

- การพัฒนาให้สินค้ามีมูลค่าเพิ่มต้องอาศัยเทคโนโลยีจากต่างประเทศที่มีราคาสูง ซึ่งเป็นอุปสรรคของผู้ประกอบการ โดยเฉพาะรายกลางและรายย่อย เพราะต้องใช้เงินทุนและบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเทคโนโลยีขั้นสูง ทำให้ยังมีข้อจำกัดในการเข้าถึงเทคโนโลยี การผลิตและขายจึงเป็นสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำ
- งานวิจัยด้านมันสำปะหลังยังไม่หลากหลายและบุคลากรด้านการวิจัยมีจำนวนจำกัด ทำให้การถ่ายทอดเทคโนโลยีและองค์ความรู้ต่าง ๆ ยังอยู่ในวงจำกัด ขาดการเชื่อมโยงและการนำผลงานวิจัยมาใช้จริงในอุตสาหกรรม
- ขาดแรงจูงใจจากอุตสาหกรรมปลายทาง เนื่องจากตลาดรับซื้อในปัจจุบันส่วนใหญ่ นิยมผลิตภัณฑ์แปรรูปขั้นต้น ผลิตภัณฑ์ที่จะพัฒนาขึ้นใหม่จึงอาจมีความเสี่ยงที่ตลาดจะไม่ตอบรับ ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการไม่มั่นใจในการลงทุนเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ

แนวทางผลักดันและการเรียนรู้จากพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จ

- ภาครัฐและผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมมันสำปะหลังควรทำความเข้าใจร่วมกัน เกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นหากไม่เร่งปรับตัวและยังพึ่งพาผลิตภัณฑ์แบบเดิม โดยภาครัฐสามารถพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมร่วมกับผู้ประกอบการ ขณะเดียวกันผู้ประกอบการควรเปิดใจพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อยกระดับอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง
- ทำวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมขั้นสูงมากขึ้น ด้วยการทำวิจัยภาคสนามร่วมกันระหว่างภาครัฐและผู้ประกอบการ หรือผู้ประกอบการอาจรวมกลุ่มในการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีระหว่างกัน เพื่อให้เกิดการยกระดับการผลิตสินค้าที่มีมูลค่าสูง ขณะเดียวกันควรถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับผู้ประกอบการรายกลางและรายย่อย เช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยีการแปรรูปผลิตภัณฑ์ขั้นต้นจากผู้ประกอบการรายใหญ่ไปสู่ผู้ประกอบการรายกลางและรายย่อย เพื่อให้สามารถผลิตสินค้าจำนวนมากป้อนให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ได้ รวมถึงเข้าถึงการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นได้
- พัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับการผลิตสินค้ามูลค่าเพิ่มสูง ภาครัฐควรพัฒนาบุคลากรด้านการวิจัยในอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง รวมถึงพัฒนาแรงงานให้มีทักษะรองรับเทคโนโลยีขั้นสูงมากขึ้น
- บูรณาการการทำงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ภาครัฐสามารถสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อกับการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยการปรับปรุงระเบียบหรือกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจ เช่น กฎเกณฑ์การผลิตเอทานอลควรเพิ่มความยืดหยุ่นให้สามารถผลิตเพื่อรองรับได้หลายอุตสาหกรรม นอกเหนือจากการผลิตเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมพลังงานเท่านั้น



Photo: Halamixgelatin



Photo: Freepik



Photo: SMS report

แนวนโยบายแบบภาพรวม

นโยบายบริหารจัดการข้อมูลของอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง

นอกเหนือจากนโยบายเฉพาะจุดแล้ว งานศึกษาฉบับนี้ยังเพิ่มบทบาทการบริหารจัดการข้อมูล เพื่อช่วยยกระดับอุตสาหกรรมมันสำปะหลังในภาพรวม โดยการปลดล็อกการเข้าถึงข้อมูลที่มีประโยชน์ ทรัพยากร และกลไกการทำงานของตลาด ซึ่งนโยบายดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการผลักดัน โดยเฉพาะภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญ ในฐานะดูแลข้อมูลขนาดใหญ่และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ขณะที่ภาคเอกชนมีศักยภาพในการขับเคลื่อนภาคอุตสาหกรรม

เป้าหมาย

เพื่อพัฒนาฐานข้อมูลของอุตสาหกรรมมันสำปะหลังให้เป็น One-stop Service Application ในรูปแบบที่ไม่ซับซ้อนและใช้งานง่ายใช้ได้อย่างจริง ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกให้ทุกข้อต่อของอุตสาหกรรมได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ และเท่าเทียมกัน อีกทั้งยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำนโยบายของภาครัฐ

ข้อจำกัด

- ข้อมูลมันสำปะหลังยังกระจายอยู่หลายหน่วยงานและไม่ทั่วถึง ทำให้ผู้เล่นในอุตสาหกรรม โดยเฉพาะเกษตรกร มีข้อมูลไม่ครบถ้วน ซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจและวางแผนการผลิต
- ความชัดเจนหน่วยงานหลักในการจัดการรวบรวมฐานข้อมูล ภาครัฐอาจจัดตั้งหน่วยงานหลักในการดูแลฐานข้อมูล สามารถเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันได้
- ความสามารถในการเข้าถึงเทคโนโลยีของเกษตรกรยังมีจำกัด ด้วยโครงสร้างประชากรที่กำลังเข้าสู่สังคมสูงวัย ส่งผลให้การเรียนรู้และการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในภาคเกษตรทำได้ยากขึ้น
- ขาดแคลนแรงงานในการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยว แม้ว่ากลไกของเทคโนโลยีจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตได้ แต่ปัญหาการขาดแคลนแรงงานยังเป็นอีกหนึ่งข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี โดยเฉพาะในช่วงเก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตรกับซ้อนกัน ทำให้เกิดการรอแรงงาน ส่งผลให้เกษตรกรไม่สามารถใช้เทคโนโลยีได้อย่างเต็มที่ในการเก็บเกี่ยวผลผลิต

แนวทางผลักดันและการเรียนรู้จากพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จ

- เข้าใจปัญหาและความต้องการของแต่ละข้อต่อในอุตสาหกรรม เพื่อให้การนำข้อมูลมาใช้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงและกันการฉ้อ
- จัดตั้งคณะทำงานกลางเพื่อรวบรวมและเชื่อมโยงข้อมูลจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างศูนย์กลางและพัฒนาฐานข้อมูลของอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง
- สร้างแอปพลิเคชันที่สะดวกและง่ายต่อการใช้งาน เพื่อลดข้อจำกัดในการเข้าถึงเทคโนโลยีของเกษตรกร โดยผู้ออกแบบจะต้องเข้าใจบริบทของเกษตรกรและปรับปรุงฐานข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ
- สำรวจความพึงพอใจและประสิทธิภาพของข้อมูลอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำมาปรับปรุงให้สอดคล้องกับการใช้งาน
- ภาครัฐควรเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทักษะแรงงานและเทคโนโลยีให้ครอบคลุมกระบวนการผลิต โดยเฉพาะแหล่งน้ำและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการเก็บเกี่ยว เพื่อเพิ่มศักยภาพในการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี



Photo: Getty Images

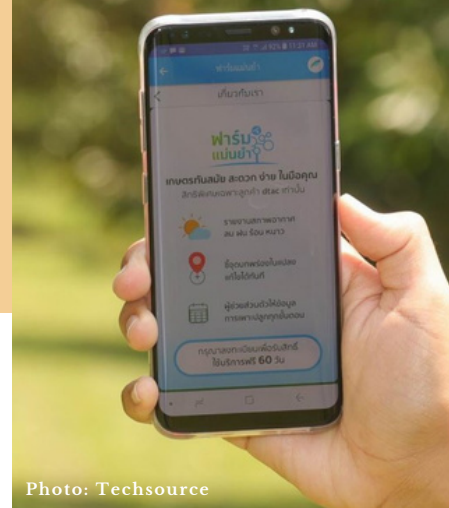


Photo: Techsource



Photo: Brandinside



Photo: Ricult

“Ricult เป็นตัวอย่างของ Start up ภาคเอกชนรายแรกของไทย ที่นำเทคโนโลยีมาจัดการข้อมูลการเกษตรสำคัญ เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การพัฒนาตลาดและเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ภายใต้เทคโนโลยีที่ง่ายและสะดวกต่อการใช้งาน”

กรณีศึกษา: Ricult Agriculture Tech

Ricult นำข้อมูลด้านเกษตรสำคัญ เช่น ข้อมูลภาพถ่ายดาวเทียม สภาพอากาศ และราคาปัจจัยการผลิตมาประมวลและวิเคราะห์ผลด้วยแบบจำลอง เพื่อสร้างระบบตลาดให้เกษตรกร รวมถึงการพิจารณาให้สินเชื่อเกษตรกรรายย่อยก่อนเสนอสถาบันการเงินผ่านแอปพลิเคชัน โอน และเว็บไซต์ ทำให้เกษตรกรจำหน่ายผลผลิตในราคาที่ เป็นธรรมและสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้นในอนาคต Ricult มีแผนพัฒนาระบบการเข้าปัจจัยการผลิต เพื่อขยายการเข้าถึงเทคโนโลยีการเกษตร ช่วยให้เกษตรกรลดต้นทุนลงได้



เกษตรกร สามารถวางแผนและตัดสินใจเพาะปลูกได้แม่นยำขึ้น

- ตั้งแต่การเตรียมดิน การเพาะปลูก การดูแลและการเก็บเกี่ยวจากข้อมูลพยากรณ์และสภาพภูมิอากาศ
- ลดระยะเวลาในการดูแลไร่มันสำปะหลังและแก้ปัญหาได้ทันการณ์ จากระบบแจ้งเตือนที่อาจจะเกิดปัญหาในไร่ เช่น ปริมาณน้ำฝน ศัตรูพืช เป็นต้น
- จำหน่ายผลผลิตให้กับผู้ประกอบการได้โดยตรง โดยไม่ผ่านพ่อค้าคนกลาง ทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น จากข้อมูลราคารับซื้อของโรงงานในแอปพลิเคชัน
- เพิ่มช่องทางเข้าถึงแหล่งเงินทุนของเกษตรกร



โรงงาน เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการผลิตในโรงงาน

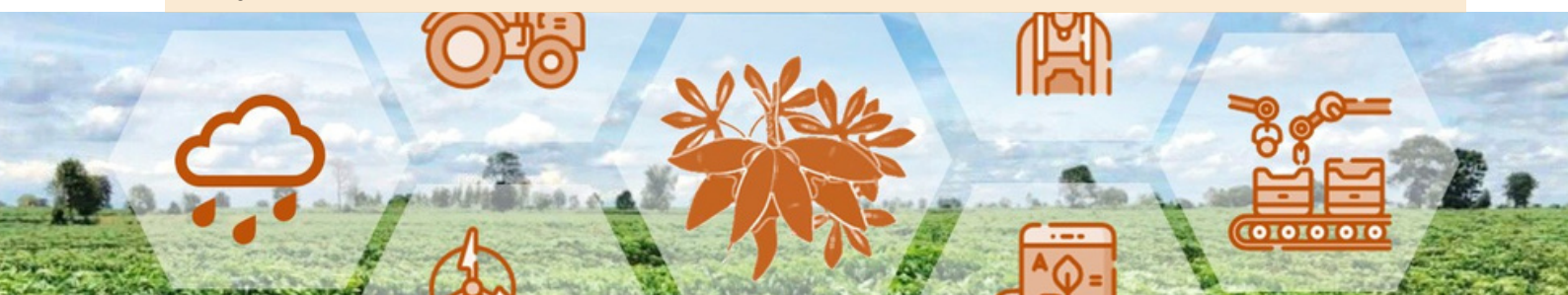
- รับซื้อผลผลิตมันสำปะหลังจากเกษตรกร ช่วยลดขั้นตอนพ่อค้าคนกลาง
- ประเมินคุณภาพผลผลิต เพื่อบริหารจัดการระบบการผลิต



สถาบันการเงินและไมโครไฟแนนซ์ วิเคราะห์รายได้และความเสี่ยงของเกษตรกรในอนาคต จากข้อมูลภาพถ่ายดาวเทียมของพื้นที่เพาะปลูกที่สามารถกู้ยืมได้ถึง 5 ปี

ปัจจัยสู่ความสำเร็จ : เทคโนโลยีใช้ง่าย สะดวก แก้ปัญหาเกษตรกรได้จริง

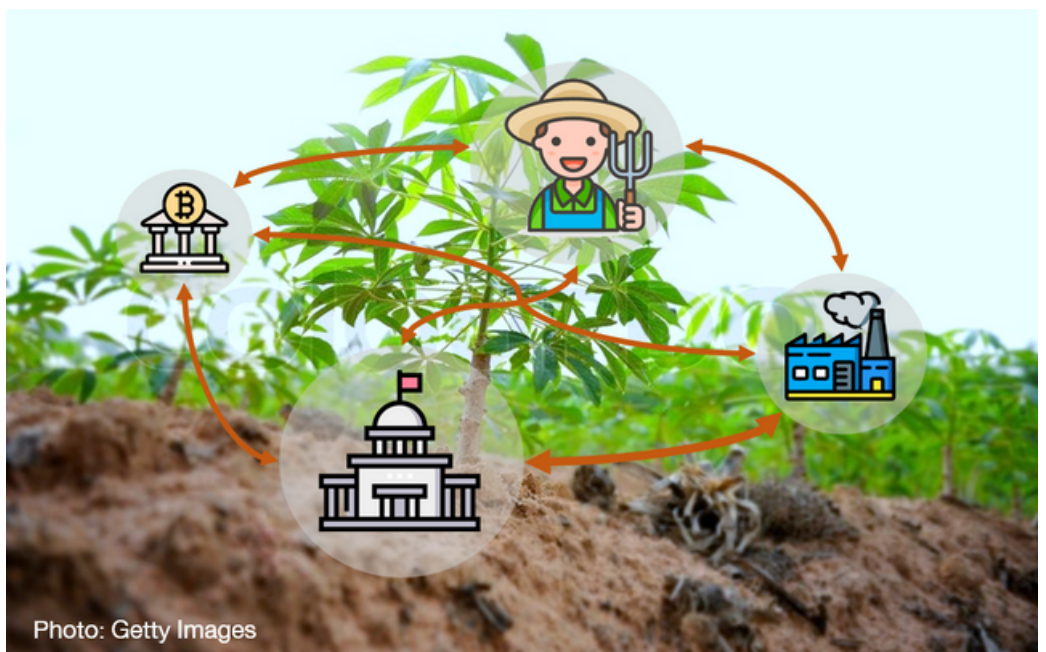
- ใช้เวลาคลุกคลีกับเกษตรกรเพื่อให้รู้และเข้าใจปัญหาของเกษตรกร เช่น ขาดความรู้ เทคโนโลยี การเข้าถึงแหล่งเงินทุนและการขายผลผลิตออกสู่ตลาด เป็นต้น
- เข้าใจวิถีชีวิตของเกษตรกรในการรับรู้เทคโนโลยีว่ายังมีข้อจำกัดในการใช้งานอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี จึงออกแบบให้ง่ายต่อการใช้งาน
- มีช่องทางแลกเปลี่ยนข้อมูลเกษตรสำคัญที่หลากหลาย เช่น โอน แอปพลิเคชัน และเว็บไซต์ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลกับเกษตรกร
- มีข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจที่ค่อนข้างครบถ้วน เช่น ข้อมูลเชิงพื้นที่ สภาพอากาศ และราคา เพื่อประกอบการตัดสินใจเพาะปลูก การดูแล และการเก็บเกี่ยวของเกษตรกร
- สามารถแก้ไขปัญหาได้จริง ทำให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งเกษตรกร โรงงาน และสถาบันการเงิน ได้ประโยชน์ร่วมกันจากการรับรู้ข้อมูลที่กระจายอย่างเท่าเทียมกัน



ประเด็นส่งท้าย แนวนโยบายมันสำปะหลัง

อุตสาหกรรมมันสำปะหลังมีแผนยุทธศาสตร์งานวิจัยด้านอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง พ.ศ.2555-2559 ที่ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 7 ด้าน ซึ่งได้กำหนดไว้ชัดเจนถึงประเด็นการเพิ่มผลผลิต การพัฒนาเทคโนโลยีเก็บเกี่ยวและการถ่ายทอดเทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์และการตลาด ตลอดจนการพัฒนาระบบขนส่งของอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายอย่างจริงจัง

ดังนั้น ผู้เขียน เห็นว่างานศึกษา **"ส่องฐานะทางการเงินของชาวไร่มันสำปะหลังบนเส้นทางที่ทำทนาย: มุมมองสู่ก้าวต่อไปของแนวนโยบาย"** ฉบับนี้จะมีส่วนช่วยส่งเสริมการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์มันสำปะหลัง เนื่องจากเป็นงานศึกษาที่มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาอุตสาหกรรมมันสำปะหลังตลอดทั้งห่วงโซ่การผลิตอย่างเป็นรูปธรรมและให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาฐานะความเป็นอยู่ของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้มีความมั่นคงและยั่งยืน





ผู้เขียนขอขอบคุณ คณะผู้บริหารฝ่ายนโยบายโครงสร้างเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทย
สำหรับคำแนะนำและความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่องานศึกษา

นอกจากนี้ ขอขอบคุณหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ได้แก่ เกษตรกรมันสำปะหลัง
ผู้ประกอบการ สมาคมโรงงานผู้ผลิตมันสำปะหลังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สมาคมชาวไร่อ้อยน้ำพอง
จ.ขอนแก่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
ตลอดจนคณาจารย์ ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
เกษตรศาสตร์ และภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น สำหรับ
ความอนุเคราะห์ข้อมูล ที่ทำให้งานศึกษาชิ้นนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

