

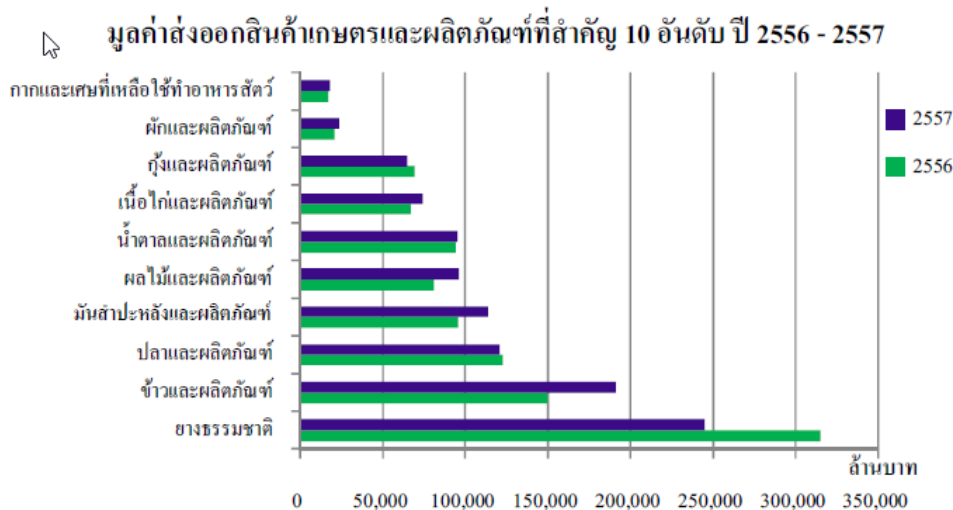
ร่างพระราชบัญญัติมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง : การปฏิรูปด้านกลไกและการบริหารจัดการ

สุภัทร คำมุงคุณ

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

มันสำปะหลังเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญ โดยเป็นสินค้าเกษตรที่มีความเกี่ยวข้องกับอาหารและพลังงานทดแทน ผลผลิตมันสำปะหลังของไทยจะเข้าสู่กระบวนการแปรรูป ได้แก่ มันเส้น มันอัดเม็ด แป้งมันสำปะหลัง และเอทานอล เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่าง ๆ เช่น อาหาร อาหารสัตว์ อุตสาหกรรมแอลกอฮอล์ เอทานอล เป็นต้น โดยมันสำปะหลังมีความต้องการใช้ภายในประเทศประมาณร้อยละ 20 - 25 ส่วนใหญ่ร้อยละ 70 - 80 เป็นการส่งออก (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557ก, น 39-40) และเป็นสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าการส่งออกมากเป็นลำดับที่ 4 ของประเทศในปี 2557 โดยมีมูลค่ารวม 113,726 ล้านบาท และผลิตภัณฑ์ที่ส่งออกมีมูลค่ามากที่สุด คือ มันเส้น คิดเป็นมูลค่า 48,873 ล้านบาท (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2558ก, น. 15) ทั้งนี้ ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ผลิตมันสำปะหลังมากเป็นอันดับสองของโลก รองจากประเทศไนจีเรีย (FAOSTAT, 2013) และเป็นประเทศที่ผู้ส่งออกมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังรายใหญ่ที่สุดของโลก โดยมีส่วนแบ่งการตลาดร้อยละ 79.56 ตามด้วยเวียดนามและอินโดนีเซีย มีส่วนแบ่งการตลาด ร้อยละ 9.73 และร้อยละ 2.42 ตามลำดับ (Jin Shu-ren, 2015)



ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2558ก, น.16

จากสถิติในปี 2557 ประเทศไทยมีเกษตรกรปลูกมันสำปะหลัง จำนวน 535,352 ครัวเรือน พื้นที่เก็บเกี่ยว 8,431,223 ไร่ ซึ่งกระจายครอบคลุมพื้นที่ตามภูมิภาคของประเทศ ยกเว้นในภาคใต้ โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นแหล่งที่มีการปลูกมันสำปะหลังมากที่สุดในประเทศ พื้นที่เพาะปลูกส่วนใหญ่อยู่ในจังหวัดนครราชสีมา กำแพงเพชร กาญจนบุรี ชัยภูมิ และอุบลราชธานี (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร,

2558ข, น.12-13) ซึ่งในโซ่อุปทานมันสำปะหลัง (supply chain) มีผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เป็นจำนวนมากเริ่มจากเกษตรกรเก็บผลผลิตจำหน่ายให้กับผู้รวบรวมหรือแปรรูป (ลานมันสำปะหลัง โรงงานผลิตแป้งมัน โรงงานมันอัดเม็ด โรงงานเอทานอล) หัวมันสดจะแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง จากนั้นลานมันหรือโรงงานผลิตแป้งมัน จะส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง จำหน่ายให้โรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในประเทศ รวมทั้งส่งให้ผู้ส่งออกเพื่อจำหน่ายในต่างประเทศ (กานตพงศ์ นันตะริ, 2554, น. 233) ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลพบว่า มีผู้ที่เกี่ยวข้องในโซ่อุปทานมันสำปะหลังจำนวนมาก เช่น เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง 535,352 ครัวเรือน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2558ข, น.13) ผู้ประกอบการ ได้แก่ โรงงานแป้งมันที่ใช้หัวมันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบ 87 โรง โรงอัดมันเม็ด 32 โรง ลานมัน 339 ลาน (มูลนิธิสถาบันพัฒนา มันสำปะหลังแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.) โรงงานผลิตเอทานอลจากมันสำปะหลัง 11 โรง (ใช้เฉพาะ มันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบ 9 โรง และใช้กากน้ำตาล/มันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบ 2 โรง) (สิริวุทธิ์ เสียมภักดี, 2554) ผู้ส่งออกแป้งมันสำปะหลัง 179 บริษัท ผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง 94 บริษัท (กรมการค้าต่างประเทศ, 2558)

โดยในช่วงปลายปีระหว่างเดือนธันวาคม – มีนาคม เป็นช่วงที่เกษตรกรเก็บเกี่ยวผลผลิตมันสำปะหลังเป็นจำนวนมาก และปริมาณผลผลิตมันสำปะหลังมากเกินกำลังการผลิตของโรงแป้งมันสำปะหลังและลานมัน ประกอบกับผู้ประกอบการมีเงินทุนไม่เพียงพอต่อการรับซื้อ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557ก, น. 41) ส่งผลให้เกษตรกรประสบปัญหาราคามันสำปะหลังตกต่ำ และเป็นเหตุให้เกษตรกรรวมตัวชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลมีมาตรการแก้ไขปัญหาราคาสินค้าเกษตรให้เห็นอยู่อย่างต่อเนื่องโดยการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร แม้จะส่งผลดีทำให้ยกระดับรายได้ของเกษตรกร แต่ก็ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจตามมา เช่น รัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการแทรกแซง ผลกระทบต่อการพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของผู้ส่งออกไทย เนื่องจากราคาสินค้าเกษตรในประเทศถูกบิดเบือน และผลกระทบจากการทุจริตของผู้ที่เกี่ยวข้อง (นิพนธ์ พัวพงศกร, เณศรา สุขพานิช และนิภา ศรีอนันต์, 2550, น. 48) นอกจากนี้ปัญหาด้านเสถียรภาพของราคาดังกล่าวแล้วจากรายงานการศึกษาและข้อเสนอในการปฏิรูปมันสำปะหลังของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ยังพบสภาพปัญหาด้านต่าง ๆ ประกอบด้วย ปัญหาด้านการผลิต ได้แก่ ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่และเปอร์เซ็นต์เชื้อแป้งต่ำ ปัญหาต้นทุนการผลิตสูง ปัญหาโครงสร้างการผลิตขาดประสิทธิภาพ ปัญหาเกษตรกรยากจนและมีหนี้ครัวเรือนสูง ปัญหานโยบายการแปรรูปและพลังงานทดแทนขาดความชัดเจน และการขาดการรวมกลุ่มและไม่มีองค์กรที่เข้มแข็ง (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, น. 297-301) ทั้งนี้ จากสภาพปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านกลไกและการบริหารจัดการในพืชมันสำปะหลังนั้น สภาปฏิรูปแห่งชาติจึงได้มีข้อเสนอการปฏิรูปโดยให้มีกลไกของรัฐในการผลักดันการบริหารจัดการและเพิ่มความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร เช่น กลไกทางกฎหมาย กฎระเบียบ การกำหนดแผนยุทธศาสตร์/เป้าหมายระยะยาวสินค้าเกษตรรายสาขา รวมถึงยุทธศาสตร์/นโยบายพลังงานทางเลือกที่ชัดเจนและต่อเนื่อง และการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและโซนนิงพื้นที่ เป็นต้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการยกระดับรายได้และเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของเกษตรกร (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, น. 3)

ร่างยุทธศาสตร์สินค้าเกษตร (Roadmap) : มันสำปะหลัง

การบริหารจัดการโดยการกำหนดแผนยุทธศาสตร์เป้าหมายระยะยาวสำหรับสินค้ารายสาขา ในพืชมันสำปะหลังซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญ ทั้งมิติด้านความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน เพื่อให้การขับเคลื่อนและมีขีดความสามารถในการแข่งขันที่ยั่งยืน คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมจัดทำยุทธศาสตร์สินค้าเกษตรเป็นรายพืชเศรษฐกิจ 4 สินค้า (ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันสำปะหลัง ปาล์มน้ำมัน และอ้อย) มีอำนาจหน้าที่เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์สินค้าเกษตรทั้ง 4 สินค้า โดยมีแนวทาง ได้แก่ (1) การบริหารจัดการเขตเกษตรเศรษฐกิจ (2) การปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ (3) การนำนวัตกรรมมาใช้ในการผลิตและส่งเสริมให้มีการผลิตได้มาตรฐานและมูลค่าเพิ่ม (4) การผลิตแบบเกษตรสมัยใหม่ และ (5) การสร้างความร่วมมือในการพัฒนาการผลิตตลอดห่วงโซ่คุณค่า (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, น. 3-4) ซึ่งต่อมาภายหลังได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำยุทธศาสตร์มันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์ เพื่อยกร่างยุทธศาสตร์สินค้าเกษตรพืชมันสำปะหลัง โดยได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการเป็นผู้นำด้านการผลิตและค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของโลก มีเป้าหมายในปี 2569 เพิ่มผลผลิตเฉลี่ยจาก 3.5 ตัน ต่อไร่ เป็น 7 ตัน ต่อไร่ มีมูลค่าการส่งออกไม่ต่ำกว่า 150,000 ล้านบาท กำหนดกรอบร่างยุทธศาสตร์ (Roadmap) และแนวทางการดำเนินงานออกเป็น 4 ระยะ ได้แก่ ระยะเร่งด่วน (น้อยกว่า 1 ปี) ระยะสั้น (1-3 ปี) ระยะปานกลาง (3-5 ปี) และระยะยาว (5-12 ปี) ดังนี้ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557ข, น. 69) (คณะทำงานจัดทำยุทธศาสตร์มันสำปะหลัง, 2557)

ระยะเร่งด่วน (น้อยกว่า 1 ปี)	ระยะสั้น (1-3 ปี)	ระยะกลาง (3-5 ปี)	ระยะยาว (5-12 ปี)
<ul style="list-style-type: none"> ■ สนับสนุนสินเชื่อปลอดดอกเบี้ย เพื่อให้เกษตรกรชะลอการขุดหัวมันสำปะหลัง ■ สนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำให้สหกรณ์และผู้ประกอบการเพื่อรวบรวมและแปรรูปเก็บสต็อก ■ จัดตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน 	<ul style="list-style-type: none"> ■ สนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำให้เกษตรกรเพื่อเพิ่มการผลิต และกระจายการเก็บเกี่ยว ■ สร้างศูนย์จักรกลเกษตรระดับชุมชน ■ จำแนกพื้นที่ตามศักยภาพ และพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ ■ พัฒนาเครือข่ายโดยใช้ Korat Tapioca Model 	<ul style="list-style-type: none"> ■ พัฒนาแหล่งน้ำ และขยายเขตชลประทาน ■ ใช้ระบบโซลาเซลล์ผลิตไฟฟ้าสำหรับใช้ในไร่นา ■ พัฒนาระบบโลจิสติกส์ ระบบรางและทางน้ำเพื่อการขนส่ง ■ ส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศในอุตสาหกรรมแปรรูปมูลค่าสูง ■ วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ พัฒนาแหล่งน้ำ และขยายเขตชลประทาน ■ ส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ■ พัฒนาต่อยอดงานวิจัยเพื่อเพิ่มมูลค่าและสร้างความปลอดภัยหลายในผลิตภัณฑ์

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับมันสำปะหลัง

สภาพปัญหาด้านเสถียรภาพราคาทำให้เกษตรกรออกมาชุมนุมเรียกร้อง เพื่อให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา และให้ความช่วยเหลือเกษตรกรจากความผันผวนของราคาพืชผล ซึ่งเป็นปัญหาต่อเนื่องมาโดยตลอด จากความเดือดร้อนของเกษตรกร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติมันสำปะหลัง พ.ศ. ขึ้นเมื่อปี 2533 โดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการมันสำปะหลัง และกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดโทษผู้ที่ฝ่าฝืน แต่เนื่องจากการวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สถานภาพของร่างในขณะนั้นจึงอยู่ระหว่างการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีนครี (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.) และไม่ได้นำเข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังได้มีการผลักดันให้ยกร่างพระราชบัญญัติกองทุนมันสำปะหลัง พ.ศ. โดยสมาพันธ์ชาวไร่มันสำปะหลังแห่งประเทศไทยร่วมกับพรรคการเมือง (“ส่องยุทธศาสตร์มันสำปะหลัง ชาวไร่โอดขอ “สินเชื่อเพื่อการยังชีพ””, 2557) ในปี 2556 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนมันสำปะหลัง พ.ศ. เพื่อเตรียมเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีหลักการและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศและประชาคมโลก การปฏิรูปการบริหารจัดการเกี่ยวกับมันสำปะหลัง การวิจัยและพัฒนา การรักษาเสถียรภาพระดับราคา มันสำปะหลัง การดำเนินธุรกิจ และการจัดสรรผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังและผู้ประกอบกิจการมันสำปะหลัง และเพื่อเป็นการส่งเสริมเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังและผู้ประกอบกิจการมันสำปะหลังจำเป็นต้องจัดให้มีองค์กรกลาง รับผิดชอบดูแลการบริหารจัดการเกี่ยวกับมันสำปะหลังของประเทศทั้งระบบอย่างครบวงจร มีเอกภาพ สามารถดำเนินการไปได้อย่างเป็นอิสระ คล่องตัว และใช้มันปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด และจัดตั้งกองทุนมันสำปะหลังเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนากิจการมันสำปะหลังขึ้น ซึ่งการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน สถานภาพของร่างในขณะนั้นจึงอยู่ระหว่างการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีนครี แต่อย่างไรก็ตามได้มีการประกาศยุบสภาเสียก่อน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556)

ต่อมาได้มีการผลักดันร่างพระราชบัญญัติมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง พ.ศ. ที่สมาพันธ์ชาวไร่มันสำปะหลังแห่งประเทศไทยได้ร่วมผลักดันอย่างต่อเนื่อง เพื่อเข้าสู่สภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยคณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ ได้มีข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปในด้านกลไกและการบริหารจัดการ เสนอร่างพระราชบัญญัติมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง พ.ศ. เข้าสู่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2558 และที่ประชุมเห็นชอบกับหลักการ เหตุผล และสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง พ.ศ. ด้วยคะแนนเสียง 139 เสียง ไม่เห็นชอบ 17 เสียง งดออกเสียง 10 เสียง โดยให้ส่งร่างพระราชบัญญัติพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกฯ ไปยังคณะกรรมการเพื่อประกอบการ

พิจารณาและให้คณะกรรมการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่วันถัดจากวันที่สภามีมติ (สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, น. 3)

ทั้งนี้ โดยภาพรวมโครงสร้างร่างพระราชบัญญัติมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง พ.ศ. ดังกล่าวประกอบด้วย 10 หมวด ได้แก่ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 คณะกรรมการมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง หมวด 3 กองทุนมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง หมวด 4 การนำเข้าและส่งออก หมวด 5 การกำหนดราคา หมวด 6 สำนักงานคณะกรรมการกองทุนมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง หมวด 7 การสำรวจและการออกแบบ หมวด 8 การบัญชีการตรวจสอบและการประเมินการดำเนินงานของสำนักงาน หมวด 9 การควบคุมและการอุทธรณ์ และหมวด 10 บทกำหนดโทษ และบทเฉพาะกาล โดยสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง พ.ศ. ดังนี้ (สภากฎีรูปแห่งชาติ, 2558, น. 89-110)

1. คณะกรรมการมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

กำหนดให้มีคณะกรรมการมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ประกอบด้วยผู้แทนจากภาครัฐ 7 คน ภาคเกษตรกร 9 คน ภาคเอกชน 6 คน และเลขาธิการคณะกรรมการกองทุนมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง (1 คน) เป็นเลขานุการคณะกรรมการ โดยกำหนดให้คณะกรรมการมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง มีอำนาจหน้าที่ เช่น (1) กำหนดนโยบายการบริหารงาน การบริหารเงิน การจัดหาทุน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานเกี่ยวกับมันสำปะหลัง (2) พิจารณาอนุมัติหรือเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการอนุมัติจัดสรรเงินกองทุน (3) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน และการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีของกองทุนเป็นสูญ โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (4) ออกระเบียบเกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง และผู้ประกอบการมันสำปะหลัง (5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการนำเข้าและส่งออกมันสำปะหลัง และผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง (6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนในการเพาะปลูกมันสำปะหลัง และผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง (7) กำหนดราคามันสำปะหลังขั้นต่ำ (8) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตมันสำปะหลัง ตลอดจนวิธีการชำระค่าธรรมเนียม (9) ออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมดูแล การดำเนินงาน การบริหารงาน การบริหารงานบุคคล การเงินและทรัพย์สิน และการพัสดุของสำนักงานคณะกรรมการกองทุนมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เป็นต้น

2. กองทุนมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

กองทุนมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมีวัตถุประสงค์ (1) ศึกษา วิจัย พัฒนา และส่งเสริมการปลูก การผลิต การใช้ การจำหน่าย การแปรรูป และผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง (2) รักษาเสถียรภาพของราคามันสำปะหลัง (3) ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง และผู้ประกอบการมันสำปะหลัง เพื่อยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังให้ดีขึ้น (4) กระทำการอื่นที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหาร

กองทุนน้ำมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์น้ำมันสำปะหลังเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษา การหาผลประโยชน์และการใช้จ่ายเงินกองทุนโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ตลอดจนบริหารและควบคุมการปฏิบัติงานของกองทุนให้เป็นไปตามกฎหมาย

แหล่งที่มาเงินกองทุนมาจาก (1) ค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตน้ำมันสำปะหลัง (2) เงินสมทบจากเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ผู้ประกอบกิจการมันสำปะหลังและผู้นำเข้าหรือผู้ส่งออกมันสำปะหลัง (3) ดอกผลของเงินกองทุน (4) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้ (5) เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี (6) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี (7) เงินหรือทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ตกเป็นของกองทุน

3. การนำเข้าและส่งออก

การนำเข้าและส่งออกมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง จะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการกองทุนฯ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกองทุนฯ กำหนด รวมทั้งผู้นำเข้าหรือส่งออกต้องนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตราที่คณะกรรมการกองทุนฯ กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยคำนวณจากผลตอบแทนที่ผู้นำเข้าหรือส่งออกได้รับจากการส่งออกผลผลิตและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเป็นรายได้สุทธิ

4. การกำหนดราคามันสำปะหลัง

ให้คณะกรรมการกองทุนฯ จัดทำประมาณการรายได้ ผลผลิตมันสำปะหลัง และจำหน่ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่จะผลิตในฤดูนั้น เพื่อกำหนดราคามันสำปะหลังขั้นต่ำ และแจ้งเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังและผู้ประกอบกิจการมันสำปะหลังทราบและจัดให้มีการประชุมผู้แทนเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ผู้ประกอบกิจการมันสำปะหลัง เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อคัดค้าน เมื่อคณะกรรมการกองทุนฯ ได้พิจารณาประมาณการรายได้และกำหนดราคามันสำปะหลัง พร้อมด้วยคำคัดค้านในกรณีที่มีคำคัดค้านแล้ว ให้คณะกรรมการกองทุนฯ ดำเนินการกำหนดราคามันสำปะหลังขั้นต่ำ และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกองทุนฯ แล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ เพื่อให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

สำหรับในบริบทต่างประเทศ เช่น ไนจีเรีย ซึ่งเป็นประเทศที่มีการผลิตมันสำปะหลังเป็นมากเป็นอันดับหนึ่งของโลก (FAOSTAT, 2013) ก็มีแนวคิดการใช้ในกลไกทางกฎหมาย เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนการบริหารจัดการผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายในประเทศ โดยในปี ค.ศ. 2009 องค์กรสถาบันวิจัยอุตสาหกรรม (The Federal Institute for Industrial Research : FIIRO) เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้มีการใช้มันสำปะหลัง เพื่อเป็นส่วนผสมของแป้งสาลีสำหรับทำขนมปังและผลิตภัณฑ์ขนมหวาน ในสัดส่วนร้อยละ 10 เช่นเดียวกับรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่คล้ายคลึงกันต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้รับการสนับสนุน ซึ่งหากร่างพระราชบัญญัติประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายจะมีผลทำให้ลดการนำเข้าข้าวสาลีจากต่างประเทศ ประหยัดเงินตราต่างประเทศ และเกิดการจ้างงานในภาคเกษตรมากขึ้น (Elemo, 2013) ต่อมาในปี 2012

ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติสำหรับการบังคับใช้มันสำปะหลังสำหรับการผลิตแป้งและเป็นวัตถุดิบที่เกี่ยวข้อง (A bill for an act to provide for the mandatory inclusion of cassava in the production of all flour in Nigeria and for other matters connected therewith, 2012) ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีสาระสำคัญ ได้แก่ กำหนดให้มีคณะกรรมการร่วมกำหนดนโยบายการใช้แป้งเพื่อเป็นองค์ประกอบ (Composite Flour Policy Co-ordination Committee) โดยมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและระเบียบ ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการ ประกอบด้วย รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรในฐานะประธาน รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อธิบดีสำนักงานแห่งชาติเพื่อการควบคุมอาหารและยา ผู้แทนผู้ประกอบการโรงงานแป้ง ผู้แทนผู้ประกอบการขนมปัง และผู้แทนองค์กรแรงงาน และกำหนดให้มีการบังคับใช้แป้งสำหรับนำมาบริโภคมีสัดส่วนของแป้งมันสำปะหลังเป็นองค์ประกอบด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน เช่น การปรับ และการระงับการดำเนินการเป็นเวลา 5 ปี เป็นต้น สำหรับอำนาจหน้าที่ในการควบคุมร่างพระราชบัญญัติ เสนอให้รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรเป็นผู้ดำเนินการและประกาศกฎระเบียบในการกำหนดสัดส่วนระหว่างการใช้มันสำปะหลังและข้าวสาลีในกระบวนการผลิตแป้งเพื่อการบริโภค และใช้เป็นวัตถุดิบตามข้อกำหนดของกฎหมายนี้ ทั้งนี้ กฎระเบียบภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ต้องผ่านความเห็นชอบจากทั้งสองสภา รวมทั้งรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรต้องจัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องของแต่ละสภาด้วย แต่อย่างไรก็ตามการบังคับใช้เป็นกฎหมายสำหรับการกำหนดสัดส่วนการใช้แป้งมันสำปะหลังผสมแป้งสาลี เพื่อใช้ในการผลิตขนมปัง ยังคงเป็นเรื่องที่ทำทนาย เนื่องจากยังขาดกฎหมาย และการสนับสนุนอื่น ๆ จากรัฐ ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การเริ่มต้นไม่ประสบผลตามความมุ่งหมาย (“Nigeria : Lack of enabling law stalled cassava flour-for-bread initiative”, 2015)

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

กล่าวโดยสรุปแล้วการบริหารจัดการมันสำปะหลัง โดยผ่านกลไกการบังคับใช้เป็นกฎหมาย จะทำให้เกิดกลไกการบริหารจัดการอย่างเป็นเอกภาพและเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะมันสำปะหลัง ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่ออาหารและพลังงาน และเป็นสินค้าเกษตรส่งออกที่สำคัญของประเทศ โดยโซ่อุปทานมันสำปะหลังมีผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ทั้งภาคเกษตรกร ภาคเอกชนจากผู้ประกอบการต่าง ๆ โรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปต่าง ๆ รวมถึงผู้ส่งออก และมีภาครัฐกำหนดนโยบาย ในช่วงที่ผลผลิตมันสำปะหลังออกสู่ตลาดจำนวนมาก ทำให้เกิดสภาพปัญหาในด้านการบริหารจัดการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพด้านราคา เป็นเหตุให้เกิดการชุมนุมเรียกร้องให้รัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการผลักดันกฎหมายว่าด้วยมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจะทำให้เกิดกลไกการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบโดยมีกฎหมายรองรับ ทำให้มีองค์กรกลางทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างภาคเกษตรกร ภาครัฐ ภาคเอกชน ซึ่งแนวคิดการบริหารจัดการมันสำปะหลังโดยผ่านกลไกทางกฎหมายไม่เฉพาะในประเทศไทยที่มีความพยายามจะผลักดันให้เกิดขึ้น ในบริบทของต่างประเทศ เช่น ไนจีเรีย ซึ่งเป็นประเทศที่ผลิตมันสำปะหลังมากที่สุดในโลกก็มีความพยายามที่จะผลักดันให้มีกฎหมายเกี่ยวกับมันสำปะหลังเพื่อใช้เป็นกลไกในการบริหารจัดการเช่นกัน โดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ต่างก็ได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ประกอบด้วยภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นผู้ดำเนินการด้านนโยบาย และกฎระเบียบ และมีการกำหนดโทษผู้ที่ฝ่าฝืน สำหรับในประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่เป็นแหล่งผลิตที่สำคัญและส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมากที่สุดในโลก ก็ได้มีความพยายามผลักดันกฎหมายว่าด้วยมันสำปะหลังให้เกิดขึ้น เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร และผู้ประกอบการมันสำปะหลัง โดยมีคณะกรรมการจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเกษตรกร และภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน การบริหารเงิน การจัดหาทุน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานเกี่ยวกับมันสำปะหลัง ซึ่งจะทำให้เกิดการเชื่อมโยงและบูรณาการระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ พร้อมทั้งมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมและพัฒนากิจการเกี่ยวกับมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังโดยเฉพาะ เพื่อเป็นกลไกหนึ่งในการรักษาเสถียรภาพของราคามันสำปะหลัง แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารงานกองทุนให้ เป็นไปอย่างยั่งยืนนั้น กองทุนควรมีรายได้ที่จะสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว และไม่เป็นการระบอบประมาณของรัฐ ดังนั้นการเก็บเงินสมทบจากเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ผู้ประกอบการกิจการมันสำปะหลัง ผู้นำเข้าหรือส่งออก ควรต้องสร้างแรงจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมตอบสนองจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น การได้รับสิทธิพิเศษทางภาษี หรือการให้เงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น และกองทุนควรมีอำนาจในการจัดการรายได้แบบเบ็ดเสร็จ เพื่อให้ประสิทธิภาพการบริหารได้อย่างรวดเร็วครบถ้วนตามกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง จึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งในการปฏิรูปด้านกลไกและการบริหารจัดการที่จะสร้างความมั่นคงในการประกอบอาชีพต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมการค้าต่างประเทศ. (2558). **รายชื่อผู้ส่งออกสินค้ามาตรฐาน ประจำปี 2558**. สืบค้น 16 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://ocs.dft.go.th/tabid/392/Default.aspx>
- กานตพงศ์ นันตะริ. (2554). **แนวทางการพัฒนาสินค้าเชื้อแก๊สที่เกี่ยวข้องในโซ่อุปทานมันสำปะหลัง**. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัย ธ.ก.ส.
- คณะทำงานจัดทำยุทธศาสตร์มันสำปะหลัง. (12 พฤศจิกายน 2557). **ยกฐานะยุทธศาสตร์มันสำปะหลัง**. สืบค้น 15 ตุลาคม 2558 จาก <http://cpdhost.cpd.go.th/cpd/thaiaseancoop/download/Thai/Activities/3-4Dec14/%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B9%8C%E0%B8%A1%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%AA%E0%B8%B3%E0%B8%9B%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%87.pdf>
- “คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 116/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมจัดทำยุทธศาสตร์สินค้าเกษตรเป็นรายพืชเศรษฐกิจ 4 สินค้า (Roadmap) คือ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันสำปะหลัง ปาล์มน้ำมัน และอ้อย” (29 สิงหาคม 2558). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 131 ตอนที่ 163 ง, น. 3-4
- นิพนธ์ พัวพงศกร, เณศรา สุขพานิช และ นิภา ศรีอนันต์. (2550). **รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ อุตสาหกรรมมันสำปะหลัง : แนวโน้มตลาดและการแทรกแซงของรัฐ**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- มูลนิธิสถาบันพัฒนามันสำปะหลังแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). **ผู้ผลิต-ส่งออก**. สืบค้น 8 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.tapiocathai.org/M1.html>
- ส่งออกยุทธศาสตร์มันสำปะหลัง ชาวไร่โอดขอ “สินเชื่อเพื่อการยังชีพ”. (18-22 ตุลาคม 2557). **ประชาชาติธุรกิจ**. น. 5(บน). สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip
- สิริวุทธิ์ เสียมภักดี. (2554). **อุตสาหกรรมเอทานอล ตลาดที่เปิดกว้างสำหรับเกษตรกร**. สืบค้น 8 ตุลาคม 2558 จาก http://www.thaitapiocastarch.org/article24_th.asp
- สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). **วาระการปฏิรูปที่ 14 : การปฏิรูปภาคเกษตร**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). **สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 16 ปีที่ 2533 สารบบร่างพระราชบัญญัติ**. สืบค้น 15 ตุลาคม 2558 จาก https://lis.parliament.go.th/report/pdf_p.php
- _____. (2556). **ร่างพระราชบัญญัติกองทุนมันสำปะหลัง พ.ศ.** สืบค้น 15 ตุลาคม 2558 จาก https://lis.parliament.go.th/attach_sapa/SNA.W.30759/attach.pdf

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักrayงานการประชุมและชวเลข. (2558). **บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ในการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ 55/2558 วันพุธที่ 22 กรกฎาคม พุทธศักราช 2558**. สืบค้น 15 ตุลาคม 2558 จาก http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll.php
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2557ก). **สถานการณ์สินค้าเกษตรที่สำคัญและแนวโน้มปี 2558**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.
- _____. (2557ข). **รายงานประจำปี 2557**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.
- _____. (2558ก). **สถิติการค้าสินค้าเกษตรไทยกับต่างประเทศ ปี 2557**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.
- _____. (2558ข). **สารสนเทศเศรษฐกิจการเกษตรรายสินค้าปี 2557**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.

ภาษาต่างประเทศ

A bill for an act to provide for the mandatory inclusion of cassava in the production of all flour in Nigeria and for other matters connected therewith. (2012).

Retrieved October 15, 2015 from https://www.google.co.th/?gws_rd=ssl#q=mandatory+inclusion+of+cassava

ELEMO, G. (2013). **Bread and Confectioneries in Nigeria**. Retrieved November 13, 2015 from http://fiiro.org/images/pdfdocs/fiiro_dg_niser_presentation.pdf

FAOSTAT. (2013). **Food and Agricultural commodities production / Countries by commodity**. Retrieved October 28, 2015 from http://faostat3.fao.org/browse/rankings/countries_by_commodity/E

Jin Shu-ren. (2015). **Future Prospects for Tapioca Production and Trade in East Asia**. Retrieved October 28, 2015 from <http://www.worldtapiocaconference.com/2015/present/05JINSHUREN.pdf>

“Nigeria : Lack of enabling law stalled cassava flour-for-bread initiative”. (2015, August). Retrieved November 13, 2015 from <http://www.africanagriculture.co.zw/2015/08/nigeria-lack-of-enabling-law-stalled.html>