



## ผลกระทบจากนโยบายยางพาราของรัฐบาลต่อการปลูกยางพาราในไทย

นิธิตา สิริพงศ์ทักษิณ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Email: prettyair@hotmail.com

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 2 ประการ คือ (1) วิเคราะห์ผลกระทบจากนโยบายยางพาราของรัฐบาลต่อการปลูกยางพาราในไทย (2) ศึกษาแนวทางที่สามารถนำไปใช้ประกอบทิศทางการพัฒนานโยบายยางพาราในไทย โดยอาศัยข้อมูลในเชิงคุณภาพซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมและการสัมภาษณ์เจาะลึกจากเจ้าหน้าที่รัฐ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มเกษตรกรรายย่อยและผู้ประกอบการยางพารา ผลการวิจัยพบว่า นโยบายยางพาราของรัฐบาลที่ส่งผลให้พื้นที่ปลูกยางพาราขยายตัวเพิ่มขึ้น เป็นผลมาจากนโยบายการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้ายางพาราและการพัฒนาตลาดซื้อขายยางพาราล่วงหน้า แต่นโยบายแทรกแซงราคายางกลับไม่มีผลกระทบต่อราคายางภายในประเทศ ดังนั้นข้อเสนอแนะจากการศึกษานี้ รัฐบาลจึงควรต้องสร้างบทบาทการร่วมรับผิดชอบในความเสี่ยงด้านราคาแก่เกษตรกรรายย่อย โดยจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นมาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางในประเทศ นอกจากนี้ในระยะยาว รัฐบาลจำเป็นต้องส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมอุตสาหกรรมยางพาราประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในภาคยางพาราด้วย

**คำสำคัญ:** นโยบายยางพารา, การปลูกยางพารา, ความเสี่ยงด้านราคา



## Impacts of the Government Para-Rubber Policies on Para-Rubber Plantations in Thailand

Nithita Siripongtugsin

Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

Email: prettyair@hotmail.com

### Abstract

The objectives of this qualitative research were: 1) to analyze the impact of government para-rubber policies on para-rubber plantations in Thailand; and 2) to study a way to develop plans for para-rubber policies in Thailand. The research methods were based on qualitative data upon primary and secondary sources, as well as a review of the literature review, non-participative observation, including in-depth interviews with government officials, interest groups, farming households and para-rubber entrepreneurs. The study showed that the governmental policies that most increased the para-rubber plantation areas were the buffer stock projects to stabilize para-rubber prices and development of the Agricultural Future Exchange of Thailand. However, price intervention policies had no significant impact upon the rubber price. These findings suggested that the government should assume responsibility to help farming households cope with price risks, such as establishing a fund for small farmers to stabilize domestic rubber prices. Other policies might be created to develop long-term rubber industry innovation, along with measures for mutual reinforcement.

**Keywords:** para-rubber policy, para-rubber plantations, price risk.

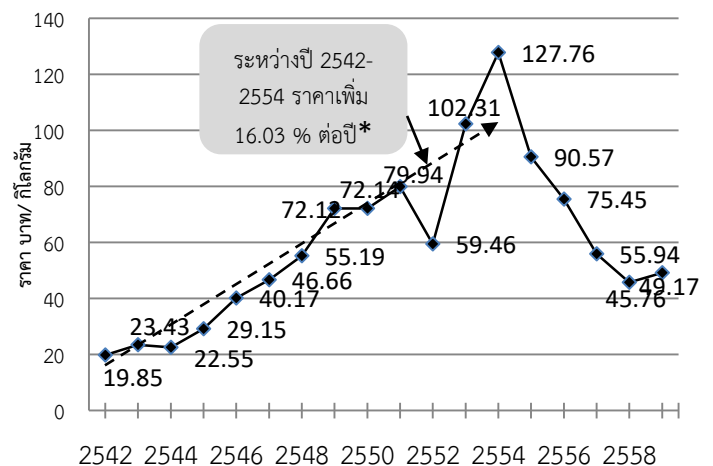


## บทนำ

ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจและเป็นธุรกิจเคียงคู่กับประเทศไทยมาอย่างยาวนาน ที่ผ่านมามีการผลิตยางพาราต้องเผชิญกับความเสี่ยงอันเนื่องมาจากหลายปัจจัย เช่น ภัยธรรมชาติ ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ การระบาดของโรคพืชและศัตรูพืช ความผันผวนของราคาปัจจัยการผลิตและราคาน้ำมัน อัตราแลกเปลี่ยน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผันผวนของราคายางพารา กรณีนี้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจึงต้องเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาดยางพาราผ่านการใช้นโยบายต่าง ๆ ที่คาดว่าจะมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อให้เกษตรกรชาวสวนยางขายผลผลิตยางพาราได้ในราคาที่สูงขึ้นและมีรายได้เพิ่มขึ้น พ.ศ. 2444 นับเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินนโยบายยางพาราในประเทศไทย โดยในช่วงปีพ.ศ. 2444-2477 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายส่งเสริมการปลูกยางพารา เพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตยางพาราภายในประเทศ ซึ่งเน้นการเพิ่มพื้นที่ปลูกยางพาราเป็นหลัก ต่อมาในช่วงปีพ.ศ. 2478-2503 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายยางพาราตามพระราชบัญญัติควบคุมจำกัดยาง พ.ศ. 2477 เพื่อควบคุมการปลูกและการค้ายางพารา หลังจากนั้นในช่วงปีพ.ศ. 2504-2542 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายส่งเสริมและพัฒนาการผลิตยางพารา โดยมุ่งการเพิ่มปริมาณและคุณภาพการผลิตยางพาราเป็นสำคัญ และในปีพ.ศ. 2543 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายควบคุมยางพาราแทนที่นโยบายส่งเสริมการปลูกยางพารา โดยควบคุมพื้นที่ปลูกยางพาราไม่ให้เกิน 12 ล้านไร่ต่อปี และลดปริมาณการผลิตยางพาราลง แต่ยังคงดำเนินนโยบายพัฒนาการผลิตยางพาราต่อไป (นิพนธ์ เกษตรพันธ์, 2544)

ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจที่พระยารัษฎานุประดิษฐ์นำเข้ามาปลูกเป็นครั้งแรกในประเทศไทยที่อำเภอกันตัง จังหวัดตรังในปี พ.ศ. 2442 จากนั้นมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกยางพาราได้กลายมาเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของชาวภาคใต้ ภาคตะวันออก และขยายไปสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือของประเทศไทยตามลำดับ ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศมากขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2503 ไทยมีพื้นที่ปลูกยางพารา 3.01 ล้านไร่ เพิ่มขึ้นเป็น 10.77 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2530 จาก 14.36 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2549 เป็น 22.18 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2556 โดยมีอัตราเติบโตต่อปีระหว่างปี พ.ศ. 2549-2556 สูงถึงร้อยละ 5.52 ต่อปี (สถาบันวิจัยยาง, 2559) ด้วยเหตุผลการสูงขึ้นของราคายางพาราอย่างต่อเนื่องเป็นประวัติการณ์ระหว่างปี พ.ศ. 2542-2554 โดยในปี พ.ศ. 2542 ราคายางแผ่นดิบชั้นคุณภาพดี ๓ ตลาดกลาง

ยางพาราสงขลา อยู่ที่ 19.85 บาทต่อกิโลกรัม สูงขึ้นเป็นลำดับไปอยู่ที่ 127.76 บาทต่อกิโลกรัมในปี พ.ศ. 2554 โดยมีอัตราเติบโตของราคาเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวสูงถึง 16.03 % ต่อปี จึงเป็นมูลเหตุจูงใจสำคัญให้รัฐบาลไทยส่งเสริมการเพาะปลูกยางในพื้นที่ปลูกแห่งใหม่กันเป็นการใหญ่ โดยเฉพาะในส่วนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือของประเทศไทย รวมทั้งเกษตรกรอาชีพต่าง ๆ และปัจเจกบุคคลโดยทั่วไปต่างก็หันมาปลูกยางพารากันอย่างเป็นล่ำเป็นสัน เป็นเหตุให้พื้นที่เพาะปลูกยางพาราของไทยขยายตัวสูงขึ้น โดยภาคเหนือมีอัตราเพิ่มต่อปี ระหว่างช่วงปี 2549-2554 สูงสุดที่ 29.54% ในขณะที่ภาคใต้มีอัตราเพิ่มต่อปีต่ำสุดที่ 1.94 % (สถาบันวิจัยยาง, 2559) แต่ที่น่ากังวลคือมีการขยายการเพาะปลูกยางพาราเข้าไปในพื้นที่ป่า และพื้นที่นาเป็นจำนวนมาก ซึ่งถือเป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม



ภาพที่ 1 ราคายางแผ่นดิบชั้นคุณภาพดี ๓ ตลาดกลาง  
ยางพาราสงขลา ปี 2542-2559  
ที่มา: สถาบันวิจัยยาง, 2559



อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา ราคาขายแผ่นดิบลดลงเป็นลำดับจนอยู่ในระดับเฉลี่ย 75.45 และ 45.76 บาทต่อกิโลกรัม ในปี พ.ศ. 2556 และ 2558 ตามลำดับ และขายบัวสูงขึ้นเล็กน้อยมาอยู่ที่เฉลี่ย 49.17 บาทต่อกิโลกรัม ในช่วง 7 เดือนแรกของปี พ.ศ. 2559 ความผันผวนของราคายางดังกล่าวเป็นมาตลอดมีขึ้นมีลงตามปัจจัยทางเศรษฐกิจ และไม่ใช่ปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยไม่มีใครหรือองค์กรใดสามารถกำกับให้ราคายางเป็นไปในระดับที่ต้องการได้

ในช่วงที่ผลผลิตยางพาราเป็นจำนวนมากออกสู่ตลาดพร้อมกัน มีผลทำให้ราคายางพาราลดลง เนื่องจากอุปทานยางพารามีปริมาณมากเกินไปจนเกิดอุปทานส่วนเกินขึ้น ขณะที่ต้นทุนการผลิตยางพารามีได้ลดลงตามไปด้วย (Somboonsuke and Wettayaprasit, 2013) ทุกครั้งที่ราคายางพาราดตกต่ำ กลุ่มที่รับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมหนักที่สุดก็คือเกษตรกรชาวสวนยาง หลังปีพ.ศ. 2555 ราคายางในตลาดโลกตกต่ำอย่างรุนแรงประกอบกับแรงกดดันทางการเมืองที่เพิ่มขึ้น รัฐบาลตอบสนองด้วยการใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคายางในปี พ.ศ. 2555 - 2557 และหยุดโครงการสนับสนุนการขยายพื้นที่ปลูกยางใหม่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 จากสถานการณ์วิกฤตราคายางยังคงกดดันรัฐบาลอย่างต่อเนื่องในปี พ.ศ. 2557-2558 รัฐบาลตอบสนองด้วยการดำเนินนโยบายลดพื้นที่ปลูกยางพารา ส่งเสริมการลงทุนการแปรรูป การใช้ยางภายในประเทศ และการแทรกแซงตลาดผ่านโครงการสร้างมูลภัณฑ์กันชน เพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางและโครงการชดเชยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง เป็นต้น จุดเปลี่ยนทางนโยบายยางพาราที่สำคัญเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2558 เมื่อรัฐบาลได้ผ่านพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ซึ่งส่งผลให้องค์กรด้านยางพาราที่สำคัญของประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง สถาบันวิจัยยาง และองค์การสวนยาง รวมกันเป็น “การยางแห่งประเทศไทย” นับได้ว่าเป็นการปรับโครงสร้างองค์กรยางของประเทศไทยเพื่อให้มีองค์กรกลางรับผิดชอบบริหารจัดการยางพาราของประเทศทั้งระบบอย่างครบวงจร แรงกดดันจากราคายางที่ตกต่ำส่งผลให้รัฐบาลดำเนินนโยบายควบคุมพื้นที่ปลูกยางนับตั้งแต่ ตุลาคม 2557 - กันยายน 2564 โดยสนับสนุนการโค่นปลูกทดแทนปีละ 400,000 ไร่ และเปลี่ยนไปปลูกพืชอื่นที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่ายางพาราปีละ 100,000 ไร่ ระยะเวลา 7 ปี คาดว่าจะลดพื้นที่ปลูกยางแบบถาวรลงได้ 700,000 ไร่ และลดอุปทานยางได้ 1.01 แสนตันต่อปี นอกจากนี้รัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายแทรกแซงราคาตลาดผ่านโครงการสร้างความเข้มแข็งแก่เกษตรกรชาวสวนยาง โครงการสร้างมูลภัณฑ์กันชนรักษาเสถียรภาพราคายาง รวมทั้งนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตภัณฑ์ยาง เช่น โครงการสนับสนุนสินเชื่อผู้ประกอบการ

ผลิตภัณฑ์ยางพารา แผนส่งเสริมการส่งออกยางพาราและผลิตภัณฑ์ยางและการส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ยางในหน่วยงานราชการ เป็นต้น

ทุกครั้งที่เกิดวิกฤตราคายาง (ระหว่างปี พ.ศ. 2534 - 2545 และ พ.ศ. 2555 - 2559) รัฐบาลดำเนินนโยบายแทรกแซงตลาดทั้งทางตรงและทางอ้อม ผลการแทรกแซงตลาดของรัฐบาลที่ผ่านมาส่งผลต่อการถ่วงดุลจัดการความเสี่ยงและการลดลงของความสามารถปรับตัวในระดับฟาร์ม กล่าวคือ แม้ว่าการปลูกพืชร่วมยางเป็นกลยุทธ์การดำรงชีพเพื่อรับมือ จากผลกระทบของความผันผวนราคายางและสร้างความหลากหลายของรายได้ เกษตรกรเลือกใช้การปลูกพืชร่วมยางในสัดส่วนค่อนข้างน้อย เนื่องจากเกษตรกรรับรู้ว่ราคายางที่ตกต่ำจะถูกรับมือหรือบรรเทาความเสี่ยงที่เกิดขึ้นโดยรัฐบาลที่เลือกใช้นโยบายแทรกแซงราคายางอย่างแน่นนอน นั่นคือ การเลือกใช้นโยบายแทรกแซงตลาดของรัฐบาลเป็นปัจจัยหนึ่งส่งผลให้การขยายพื้นที่ปลูกพืชร่วมยางเป็นไปอย่างจำกัดและยังส่งผลต่อประสิทธิภาพการผลิตที่ลดลง จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จึงมีความน่าสนใจในการศึกษาว่าผลกระทบจากนโยบายยางพาราของรัฐบาลต่อการปลูกยางพาราในไทยเป็นอย่างไร โดยเน้นการศึกษาปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงเกี่ยวกับนโยบายยางพารา ทั้งในส่วนของปัญหาและอุปสรรคเชิงนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากบทบาทการทำงานร่วมกันของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานเกษตร การยางแห่งประเทศไทย (กยท.) เพื่อให้ได้ข้อมูลจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่สามารถเป็นแนวทางประกอบทิศทางการพัฒนานโยบายยางพาราในไทยที่เหมาะสมต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบจากนโยบายยางพาราของรัฐบาลต่อการปลูกยางพาราในไทย
2. เพื่อศึกษาแนวทางที่สามารถนำไปใช้ประกอบทิศทางการพัฒนานโยบายยางพาราในไทย

### ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีศึกษาเชิงคุณภาพ เน้นการศึกษาปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในประเด็นผลกระทบจากนโยบายยางพาราของรัฐบาลต่อการปลูกยางพาราในไทย ตั้งแต่พ.ศ. 2535-2561 แบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ

1. การรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น 2 ส่วนดังนี้ 1) การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการเก็บข้อมูลที่รวบรวมจากเอกสารทาง



วิชาการต่างๆ เช่น วารสาร บทความ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ และเอกสารรายงานการประชุม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการศึกษาข้อมูลพื้นฐานเรื่องที่ศึกษาว่ามีประเด็นที่น่าสนใจอะไรบ้าง และมีผู้ศึกษามากน้อยเพียงใด รวมทั้งนำข้อมูลที่ได้เป็นแนวทางในการศึกษานโยบายยางพารา 2) การเก็บรวบรวมข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายยางพาราและผลกระทบ การเลือกตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้จึงเป็นการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง โดยยึดจุดมุ่งหมายของการศึกษาเพื่อให้ได้ตัวอย่างที่เหมาะสมกับแนวคิดและวัตถุประสงค์ของการศึกษา ซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ เจ้าหน้าที่การยางแห่งประเทศไทย (กยท.) กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ นักวิชาการ ประธานเครือข่ายชาวสวนยางรายย่อยภาคใต้ประธานสภาเครือข่ายยางและสถาบันเกษตรกรยางพาราแห่งประเทศไทย (สยท.) นายกสมาคมเกษตรกรชาวสวนยาง 16 จังหวัดภาคใต้ และเลขาธิการสภาเครือข่ายเกษตรกรชาวสวนยางแห่งประเทศไทย (สศท.) กลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราและผู้ประกอบการยางพาราภาคใต้ เนื่องจากปัญหาทางพาราตกต่ำเป็นปัญหาที่เกษตรกรชาวสวนยางพาราในภาคใต้เผชิญในระดับมากที่สุด ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารขั้นต้น การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม ตลอดจนการสัมภาษณ์เจาะลึก โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเพื่อเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ที่ครอบคลุม นอกจากนี้ยังมีการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างโดยมีคำถามปลายเปิดเพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์สามารถแสดงความคิดเห็นได้โดยอิสระ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและให้ได้ข้อมูลที่ละเอียด

2.การวิเคราะห์ข้อมูล นำข้อมูลที่ได้มาประกอบและยืนยันการวิเคราะห์ ในการตีความเพื่อความถูกต้อง โดยใช้ตรรกะแบบอุปนัยเป็นพื้นฐาน โดยการใช้ข้อมูล ข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรม นำมาจำแนก แยกแยะ เปรียบเทียบและเชื่อมโยงตรรกะเพื่อสรุป รวมกับการใช้การตีความเชิงบรรยายอย่างเข้มข้น (Thick Description) เพื่ออธิบายข้อมูลเหตุการณ์เชิงความคิด เนื่องจากการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งใช้การรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสังเกต นอกจากนี้ยังใช้การวิเคราะห์เนื้อหา นำเสนอในลักษณะของการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ และการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล โดยการพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ได้นั้นถูกต้องหรือไม่ จะช่วยทำให้ข้อมูลที่ได้นั้นมีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

### ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้เสนอผลการวิจัยโดยแบ่งเป็นสองส่วนหลัก ได้แก่ พัฒนาการนโยบายยางพาราของไทย: ผลกระทบที่สำคัญ และบทวิเคราะห์การแก้ปัญหาทางพาราของรัฐ

### 1.พัฒนาการนโยบายยางพาราของไทย: ผลกระทบที่สำคัญ

#### 1) ยุค “ควบคุมพื้นที่ปลูกยาง” (พ.ศ.2535-2545): นโยบายแทรกแซงราคายางและนโยบายควบคุมพื้นที่สวนยาง

ในช่วงปีพ.ศ.2535-2543 จากผลกระทบราคายางตกต่ำและการขาดการพัฒนาตลาดยางมาอย่างยาวนาน ราคายางของประเทศถูกกำหนดโดยตลาดโลกที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาส่งผลกระทบต่อราคายางในประเทศ รัฐบาลจึงดำเนินนโยบายทั้งการควบคุมอุปทานยางและการพัฒนาตลาดยางโดยจัดตั้งตลาดกลางยางพาราขนาดใหญ่เป็นตลาดกลางยางพาราแห่งแรก ในช่วงนี้เช่นกันนับเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลได้ออกนโยบายควบคุมพื้นที่สวนยางให้อยู่ในระดับ 12.50 ล้านไร่ในช่วงปีพ.ศ.2540-2544 และเร่งรัดโคนปลูกทดแทนยางเพื่อลดอุปทานยางพารา เพื่อให้ปริมาณผลผลิตในระดับต่ำกว่า 2 ล้านตัน

รัฐบาลดำเนินนโยบายแทรกแซงราคายาง (Price Support) เป็นช่วงๆ จำนวน 6 ครั้ง ระหว่างปีพ.ศ. 2535-2545 โดยใช้งบประมาณกว่า 18,826 ล้านบาท ซื้อผลผลิตยางเข้าสต็อก รัฐบาลได้เพียงร้อยละ 9.1 ของผลผลิตยางทั้งประเทศ และมีเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์จากโครงการจำนวน 57,973 ครัวเรือน สรุปผลดำเนินงาน ระยะที่ 1-6 ปริมาณยางที่แทรกแซงทั้งหมด 1,351,539.9 ตัน มูลค่า 32,361 ล้านบาท เฉลี่ยกิโลกรัมละ 23.94 บาท วงเงินกู้ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี รวม 25,394 ล้านบาท รวมทั้งสิ้นผลการขาดทุน 15,809 ล้านบาท เงินขาดทุนทั้งหมดนี้ถือว่านโยบายยอมนขาดทุนเพื่อเกษตรกรชาวสวนยาง โดยรัฐบาลขาดทุนจากการดำเนินโครงการ 16,019 ล้านบาท (ปี 2535-2545) หรือ 11.86 บาทต่อกิโลกรัม จ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่เกษตรกรผู้ขายยางเพียง 1.80 บาทต่อกิโลกรัม อีกประมาณ 10 บาท รัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการดำเนินการ เช่น ค่าใช้จ่ายในการรับซื้อ ค่าเช่าโกดัง ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียน เป็นต้น ซึ่งมีกระบวนการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอยู่ที่ก่อให้เกิดต้นทุนอย่างมากในการดำเนินโครงการ และรัฐก็ไม่มีตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการที่ชัดเจน

บทเรียนจากการดำเนินมาตรการแทรกแซงราคาตลาดยางพารา พบว่าการแทรกแซงราคาตลาดให้ประสบความสำเร็จทำได้ยากและต้นทุนสูง ด้วยเหตุที่ราคายางถูกกำหนดมาจากตลาดโลก รัฐไม่สามารถยกระดับราคาตลาดให้สูงขึ้นได้มากนัก เพราะมีผลผลิตที่เข้าสู่โครงการเพียงร้อยละ 7 ของผลผลิตทั้งหมด ในภาพรวมพบว่าประโยชน์ที่ตกอยู่กับเกษตรกรยังเป็นมูลค่าต่ำและเกษตรกรได้รับประโยชน์ในวงจำกัดทั้งในแง่ราคาที่สูงขึ้นและจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการ

สรุปนโยบายแทรกแซงตลาดยางไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมแก่เกษตรกรชาวสวนยางรายย่อยได้อย่างทั่วถึง ราคายางที่สูงขึ้น



เป็นเรื่องชั่วคราวและมีผลทำให้กลไกตลาดผิดเพี้ยนไปมาก ไม่มีรัฐบาลใดประกันราคาเสถียรภาพพืชผลเกษตรจริงจางอย่างได้ผล ต่อเนื่อง การแทรกแซงราคาของรัฐบาลที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าเกษตรกรรมชาวสวนยางในภาพรวมได้

## 2) ยุค “กระแสนิยาม ราคาบูม” (พ.ศ.2546-2554): นโยบายส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยางใหม่

ในปีพ.ศ.2546 รัฐบาลได้ยกเลิกนโยบายการควบคุมและลดพื้นที่ปลูกยางพาราที่ใช้มาตั้งแต่ปีพ.ศ.2542 และหันกลับมาใช้นโยบายการส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยาง โดยเฉพาะการขยายพื้นที่ปลูกยางในพื้นที่ปลูกยางใหม่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ เนื่องจากในช่วงนี้ พ.ศ.2546-2554 ราคายางเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเข้าสู่ยุคราคาบูม รัฐบาลใช้โอกาสนี้ส่งเสริมการขยายพื้นที่เพาะปลูกยางใหม่ ภายใต้โครงการ ดังนี้

- โครงการยางล้านไร่ระยะที่ 1 (พ.ศ.2546-2549) เป้าหมายพื้นที่ 1 ล้านไร่
- โครงการยางล้านไร่ระยะที่ 2 (พ.ศ.2550-2553) เป้าหมายพื้นที่ 1 ล้านไร่
- โครงการยางล้านไร่ระยะที่ 3 (พ.ศ.2554-2556) เป้าหมายพื้นที่ 0.8 ล้านไร่

จากนโยบายดังกล่าว ส่งผลให้พื้นที่ปลูกยางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มขึ้นกว่า 3.07 ล้านไร่ และภาคเหนือ 861,000 ไร่ พื้นที่ปลูกยางรวมทั้งประเทศเพิ่มจาก 12 ล้านไร่ในปีพ.ศ.2546 เพิ่มขึ้นเป็น 18 ล้านไร่ในปีพ.ศ.2555 กล่าวได้ว่าสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) ที่เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีสวนยางและใช้ยางพันธุ์ดี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประสบความสำเร็จในการส่งเสริมการปลูกยางในพื้นที่ยางใหม่และขยายงานส่งเสริมยางพาราไปทุกภูมิภาคของประเทศไทย ในขณะที่นโยบายส่งเสริมการปลูกทดแทนภายใต้ความรับผิดชอบของ สกย. เน้นส่งเสริมการใช้ยางพันธุ์ RRIT 251 แทนพันธุ์ RRIM 600 และส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีตามคำแนะนำทางวิชาการแก่เกษตรกร

ด้วยเหตุผลการสูงขึ้นของราคายางพาราอย่างต่อเนื่องเป็นประวัติการณ์ระหว่างปี พ.ศ. 2542-2554 ราคาสูงขึ้นเป็นลำดับไปอยู่ที่ 127.76 บาทต่อกิโลกรัม ในปี พ.ศ. 2554 จึงเป็นมูลเหตุจูงใจสำคัญให้รัฐบาลไทยส่งเสริมการเพาะปลูกยางในพื้นที่ปลูกแห่งใหม่กันเป็นการใหญ่ โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือของประเทศ รวมทั้งเกษตรกรอาชีพต่าง ๆ และปัจเจกบุคคลโดยทั่วไปต่างก็หันมาปลูกยางพารากันอย่างเป็นล่ำเป็นสัน เป็นเหตุให้พื้นที่เพาะปลูกยางพาราของไทยขยายตัวสูงขึ้น โดยภาคเหนือมีอัตราเพิ่มต่อปีระหว่างช่วงปีพ.ศ. 2549-2554 สูงสุดที่ 29.54% (สถาบันวิจัยยาง, 2559) อย่างไรก็ตาม ผลกระทบที่สำคัญคือมีการขยายการ

เพาะปลูกยางพาราเข้าไปในพื้นที่ป่า และพื้นที่นาเป็นจำนวนมาก ซึ่งถือเป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม

## 3) ยุค “ราคายางดิ่งเหว” (พ.ศ.2555-2558): นโยบายควบคุมและลดพื้นที่ปลูกยางและการบังคับใช้พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558

หลังปีพ.ศ.2555 ราคายางในตลาดโลกตกต่ำอย่างรุนแรง ซึ่งเป็นผลมาจากวิกฤติหนี้สินของกลุ่มยูโรโซนและการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก ความต้องการบริโภคและการลงทุนชะลอตัวลง ประกอบกับแรงกดดันทางการเมืองที่เพิ่มขึ้น รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรตอบสนองด้วยการใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคายางในปีพ.ศ.2555-2557 และหยุดโครงการสนับสนุนการขยายพื้นที่ปลูกยางใหม่ตั้งแต่ปี พ.ศ.2556

สถานการณ์วิกฤติราคายางยังคงกดดันรัฐบาลอย่างต่อเนื่องเป็นผลมาจากการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราในภูมิภาคต่างๆของประเทศไทยและในหลายประเทศทั่วโลก ส่งผลให้ผลผลิตยางพาราที่ออกสู่ตลาดมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับเศรษฐกิจของประเทศจีน กลุ่มประเทศยุโรป และประเทศสหรัฐอเมริกายังไม่ฟื้นตัว รวมทั้งนโยบายปรับสมดุลในการพัฒนาและมาตรการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศจีน ซึ่งเป็นประเทศนำเข้ายางพารารายใหญ่ที่สุดของไทยและของโลก โดยมีการคาดการณ์ว่าเกษตรกรชาวสวนยางจะประสบปัญหาราคายางตกต่ำไปอีกหลายปี ส่งผลให้ในปีพ.ศ.2557-2558 รัฐบาลตอบสนองด้วยการดำเนินนโยบายลดพื้นที่ปลูกยางพารา ส่งเสริมการลงทุนการแปรรูป การใช้ยางภายในประเทศ และการแทรกแซงตลาดผ่านโครงการสร้างมูลค่าสินค้ากันชนเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางและโครงการชดเชยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง

แรงกดดันจากราคายางตกต่ำลงเรื่อย ๆ จนถึงรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงดำเนินนโยบายควบคุมพื้นที่ปลูกยางนับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2557 ถึงเดือนกันยายน 2564 ซึ่งใช้งบประมาณจากเงินสงเคราะห์ที่จัดเก็บจากผู้ส่งออกยางพาราและงบปกติ โดยมีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรชาวสวนยางตัดโค่นต้นยางในสวนยางพาราเก่าปีละ 400,000 ไร่ แล้วปลูกแทน และให้เปลี่ยนไปปลูกพืชอื่นที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่ายางพาราปีละ 100,000 ไร่ ระยะเวลา 7 ปี คาดว่าจะลดพื้นที่ปลูกยางแบบถาวรลงได้ 700,000 ไร่ และลดอุปทานยางได้ลง 1.01 แสนตันต่อปี โดยรัฐมีการผ่อนปรนให้เกษตรกรชาวสวนยางที่ขอรับการสงเคราะห์สามารถเลือกปลูกพืชแบบผสมผสานได้ตามหลักเกณฑ์การพิจารณาให้การสงเคราะห์ปลูกแทนแบบเกษตรผสมผสาน เกษตรกรชาวสวนยางที่ขอรับสนับสนุนการปลูกแทนบางส่วนจะปลูกพืชแบบผสมผสานโดยไม่ปลูกยางพาราเลยก็ได้หรืออาจปลูกพืชร่วมยางเพื่อเสริมรายได้ โดยลดจำนวน



ต้นยางพาราที่ปลูกต่อไร่ลง และเพิ่มจำนวนพืชร่วมยางที่ปลูกต่อไร่ให้มากขึ้น ในกรณีนี้จำนวนต้นยางพาราที่ปลูกจะต้องไม่ต่ำกว่า 40 ต้นต่อไร่ตามเงื่อนไขของการยางแห่งประเทศไทย นโยบายนี้หากมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องระยะยาว ควบคู่กับการให้ความรู้และการสร้างความมั่นใจให้แก่เกษตรกรชาวสวนยางในการปลูกพืชแบบผสมผสานและการปลูกพืชร่วมยาง ผลกระทบที่สำคัญคาดว่าจะทำให้การปลูกยางพาราเชิงเดี่ยวค่อย ๆ เปลี่ยนไปเป็นการปลูกพืชร่วมยางและพืชผสมผสานมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากข้อมูลจากศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2561) กลับพบว่าช่วงปีพ.ศ.2557-2560 พื้นที่ปลูกยางพาราในไทยยังคงเพิ่มขึ้น อัตราร้อยละ 2.40 โดยปี พ.ศ. 2557 มีพื้นที่ปลูกยางจำนวน 18.16 ล้านไร่ ปีพ.ศ.2558 มีพื้นที่ปลูกยางจำนวน 18.43 ล้านไร่ ปีพ.ศ.2559 มีพื้นที่ปลูกยางจำนวน 18.57 ล้านไร่ และปี พ.ศ. 2560 มีพื้นที่ปลูกยางจำนวน 19.06 ล้านไร่

จุดเปลี่ยนทางนโยบายยางพาราที่สำคัญเกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2558 เมื่อรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาได้ผ่านพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558 ซึ่งส่งผลให้องค์กรด้านยางพาราที่สำคัญของประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) สถาบันวิจัยยาง (สวย.) และองค์การสวนยาง (อสย.) รวมกันเป็น “การยางแห่งประเทศไทย” นับได้ว่าเป็นการปรับโครงสร้างองค์กรยางของประเทศไทยเพื่อให้มีองค์กรกลางรับผิดชอบบริหารจัดการยางพาราของประเทศทั้งระบบอย่างครบวงจร เหตุผลที่ต้องตราพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558 ด้วยเหตุผล 1) เนื่องจากระบบการบริหารจัดการของทั้ง 3 องค์กรขาดความเป็นเอกภาพก่อให้เกิดความซ้ำซ้อน ใช้ทรัพยากรได้อย่างไม่เต็มที่ 2) ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยกำหนดตำแหน่งที่จะเป็นผู้ผลิตและส่งออกวัตถุดิบยางพารารายใหญ่ของโลก แต่ปัจจุบันเมื่อโลกเปลี่ยนตำแหน่งเรื่องยางพาราของประเทศไทย จึงต้องปรับเปลี่ยนใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงและเกิดประโยชน์สูงสุดต่ออุตสาหกรรมยางพาราของไทยครบวงจร 3) เพราะเกษตรกรไม่ได้มีโอกาสในการร่วมกำหนดนโยบายยางพาราของประเทศในคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ที่ผ่านมาประธานเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และตัวแทนจากหน่วยงานราชการ และมีตัวแทนเพียง 2-3 คนเท่านั้นเกษตรกรที่มีความรู้ความสามารถในด้านการผลิตและตลาดไม่มีโอกาสไปอยู่ในบอร์ดบริหาร อย่างไรก็ตาม ผลที่เกิดขึ้นทั้งสามหน่วยงานเท่าที่รวมตัวกันยังไม่เกิดความกลมกลืนกันทั้งโครงสร้างองค์การ สิทธิประโยชน์และการสร้างวัฒนธรรมองค์การใหม่กลายเป็นการดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวของ สกย. ทำให้ขาดความร่วมมือในการปฏิบัติงาน

#### 4) ยุค “ยางล้มตลาด” (พ.ศ.2559-2561): นโยบายดูดซับปริมาณยาง เพิ่มปริมาณการใช้และลดปริมาณผลผลิต

สถานการณ์ราคายางที่ต่ำลงเรื่อย ๆ จนต่ำกว่าต้นทุนเนื่องจากต้นทุนการผลิตยางพาราของเกษตรกรไทยอยู่ที่ประมาณ 60 บาท/กิโลกรัม แต่ราคายางแผ่นดิบชั้นคุณภาพดี ณ ตลาดกลางยางพาราสงขลา ปีพ.ศ. 2559 กลับอยู่ที่ 49 บาท/กิโลกรัม

รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงเห็นชอบให้ดำเนินโครงการประกอบด้วย 7 มาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ.2560 ประกอบด้วย

1) โครงการสนับสนุนเงินหมุนเวียนแก่สถาบันเกษตรกรต่าง ๆ จำนวน 10,000 ล้านบาท เพื่อการรวบรวมยางพาราจากเกษตรกร โดยมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยประกัน 0.36 %ต่อปี เป็นเวลา 3 ปี

2) โครงการสนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนจำนวน 20,000 ล้านบาท ให้ผู้รับซื้อยางเพื่อดูดซับยางพาราจำนวน 350,000 ตันออกจากตลาดในห้วงปี 2561 โดยรัฐชดเชยดอกเบี้ยให้ไม่เกินร้อยละ 3 ต่อปี

3) การสนับสนุนให้ 7 กระทรวง ซื้อยางพารานำมาใช้ 200,000 ตัน มูลค่า 12,000 ล้านบาท โดยใช้งบกลางสำรองจ่าย

4) โครงการควบคุมผลผลิต โดยจะลดพื้นที่ปลูกชั่วคราว 200,000 ไร่ ลดพื้นที่ปลูกถาวร 200,000 ไร่ และลดปริมาณสวนยางที่เกี่ยวข้อกับหน่วยงานภาครัฐกว่า 100,000 ไร่

5) โครงการตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางร่วมกันโดยการยางแห่งประเทศไทย และผู้ส่งออกรายใหญ่ 5 บริษัท

6) เป็นโครงการเดิมที่มีการทบทวน คือ โครงการสินเชื่อสำหรับผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ยาง ในการขยายหรือปรับปรุงการผลิต รัฐบาลเคยอนุมัติวงเงินไว้ 15,000 ล้านบาท แต่มีผู้ขอรับสินเชื่อไม่ครบ จึงขยายโครงการไปถึงเดือนมิถุนายน 2561

7) รัฐบาลอนุมัติการสนับสนุนสินเชื่อให้กับกลุ่มเกษตรกรหรือวิสาหกิจชุมชนเพื่อใช้ในการแปรรูปผลิตภัณฑ์ยางพาราในอัตรา 0.49% ต่อปี

ขณะเดียวกันรัฐบาลได้ประกาศนโยบายส่งเสริมการนำยางไปใช้ในประเทศ โดยในระยะเร่งด่วนปีงบประมาณ 2560 (กรกฎาคม-กันยายน 2560) หน่วยงานภาครัฐมีปริมาณความต้องการนำไปใช้งานในหน่วยงาน รวมทั้งสิ้น 2,200 ตัน เช่น กรมชลประทาน จำนวน 100 ตัน กรมปศุสัตว์จำนวน 1,272 ตัน เป็นต้น โดยปัจจัยสำคัญที่จะผลักดันให้มีการใช้ยางในหน่วยงานภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นนั้น จำเป็นต้องมียางปริมาณที่เพียงพอ บางหน่วยงานไม่มีงบประมาณรองรับ ต้องขอสนับสนุนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2560 ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2560 พบว่ามีหน่วยงานของรัฐ 9 หน่วยงานยื่น



ความจำเป็นที่จะใช้ยางพาราในภารกิจของตนเองอย่างแน่นอน คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงกลาโหม กระทรวงคมนาคม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และกรุงเทพมหานคร แบ่งเป็นปริมาณน้ำยางประมาณ 22,000 ตัน และยางแห้งประมาณ 2,900 ตัน คิดเป็นงบประมาณทั้งสิ้น 16,925 ล้านบาท ทั้งนี้รายการผลิตภัณฑ์ของแต่ละหน่วยงานจะนำไปใช้มีทั้งสิ้น 23 รายการ อาทิ แผ่นรองคอสพาน ท่อดูดน้ำและส่งน้ำ แผ่นยางกันซึม ยางคันรอยต่อพื้นคอนกรีต แผ่นปูยางคอกปศุสัตว์ ยางปูสนามฟุตบอล ถุงมือยาง เป็นต้น

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ดำเนินโครงการถนนยางพารา 1 หมู่บ้าน 1 กิโลเมตร ที่สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำน้ำยางพาราไปใช้สร้างถนนพาราซอยล์ซีเมนต์ทั่วประเทศ ซึ่งนโยบายนี้เกิดจากการเรียกร้องของแกนนำชาวสวนยาง ดังที่นายอุทัย สอนหลักทรัพย์ ประธานเครือข่ายยางและสถาบันเกษตรกรยางพาราแห่งประเทศไทย (স্যท.) กล่าวว่า “จากการพูดคุยสมาชิก สยท. มีการเสนอแนวทางแก้ปัญหา โดยให้รัฐบาลช่วยเหลือเกษตรกรโดยตรงในกิโลกรัมละ 60 บาท เพราะตอนนี้ต้นทุนอยู่ที่ 63.65 บาท แล้วให้นายกใช้มาตรา 44 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศทำถนนยางพาราซอยล์ซีเมนต์ หมู่บ้านละ 1 กิโลเมตร ซึ่งจะใช้ยางพารากิโลเมตรละ 3 ตัน (เนื้อยางแห้ง) เป็นราคา 1.8 แสนบาทจะได้ถนนยางพาราซอยล์ซีเมนต์ 84,000 กิโลเมตร จะดูดซับน้ำยางออกจากตลาด 252,000 ตัน ใช้เงิน 15,120 ล้านบาท จะทำให้เกิดการขายจริง เกษตรกรได้ขายยางของตัวเองโดยไม่ต้องผ่านนายหน้า” ซึ่งในปีพ.ศ. 2562 มีการใช้น้ำยางขึ้นไปแล้ว 29,554 ตัน และน้ำยางสด 3,078 ตัน และรัฐบาลยังได้อนุมัติให้ อบจ. อบต. และเทศบาลใช้งบท้องถิ่นเพื่อเร่งรัดจัดสร้างถนนพาราซอยล์ซีเมนต์ในพื้นที่ชนบทได้ (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2562) เนื่องจากถนนยางพารามีค่าความอ่อนตัวสูงกว่า จึงทนทานต่อความร้อนได้มากกว่าประมาณ 48% ดังนั้นถนนผสมยางพาราจึงมีความทนทานและแข็งแรง นอกจากนี้ถนนยางพารายังมีคุณสมบัติช่วยลดการสิ้นเปลืองของยานพาหนะและมีความต้านทานการเกิดร่องล้อ จึงช่วยให้การขับที่มีความปลอดภัยมากขึ้นด้วย ซึ่งแต่ละท้องถิ่นจะทยอยเปลี่ยนถนนลูกรังเป็นถนนผสมยางปีละ 50,000 กิโลเมตร ซึ่งคาดว่าจะช่วยให้ราคายางปรับสูงขึ้นและมีเสถียรภาพต่อเนื่อง

ทั้งนี้ ผลจากการที่รัฐบาลผลักดันให้ใช้ยางภายในประเทศมากขึ้น ส่งผลให้ราคายางแผ่นรมควันชั้น 3 สูงสุดในรอบ 6 เดือน ปิดสูงสุดที่ 55.71 บาท (ณ วันที่ 1 มิถุนายน 2562) และยิ่งสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซีย หลังจากที่เกษตรกรชาวสวนยางได้เรียกร้องให้ภาครัฐนำยางพาราไปทำถนนนานกว่า

10 ปี ซึ่งจะช่วยให้ถนนลูกรังในชนบทกลายเป็นถนนพาราซอยล์ซีเมนต์ไร้ฝุ่นที่มีความคงทนกว่า โดยมีอายุการใช้งานอย่างน้อย 3-5 ปี โดยรัฐดำเนินการไปพร้อมกับโครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยางที่จ่ายเงินช่วยเหลือ 1,800 บาทต่อไร่ ซึ่งเป็นมาตรการระยะสั้น มีเกษตรกรเข้าร่วม 820,862 ราย รวมพื้นที่กว่า 7.8 ล้านไร่ ซึ่งดำเนินการไปแล้วร้อยละ 91.11 ที่เหลืออยู่ระหว่างตรวจสอบสิทธิและเร่งจ่ายเงิน โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขราคายางพาราตกต่ำ

## 2. บทวิเคราะห์การแก้ปัญหาทางพาราของรัฐ

การแก้ปัญหาทางพาราของรัฐ มีประเด็นสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ดังนี้

**ประการแรก ปัญหาราคายางตกต่ำ** เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าประเทศไทยไม่สามารถควบคุมราคายางได้ ทั้งๆที่ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกยางรายใหญ่เป็นอันดับ 1 ของโลก แต่ราคายางถูกกำหนดโดยตลาดต่างประเทศ และการเปิดพื้นที่ยางมากขึ้นส่งผลต่ออุปทานยาง โดยผลผลิตยางกว่าร้อยละ 85.2 เพื่อการส่งออก ขณะเดียวกันร้อยละ 70 ของมูลค่าส่งออกส่งไปให้เพียง 3 ประเทศ คือ ประเทศจีน สัดส่วนร้อยละ 45.8 มาเลเซีย ร้อยละ 13.5 และญี่ปุ่น ร้อยละ 9.9 (การยางแห่งประเทศไทย, 2560) อีกทั้งยางพาราเป็นสินค้าเกษตรซื้อขายในตลาดโภคภัณฑ์ (Commodity Market) ล่วงหน้าในต่างประเทศ ประเทศไทยซึ่งเป็นผู้ผลิตรายใหญ่อันดับหนึ่งของโลกกลับไม่ได้เป็นผู้กำหนดราคา แต่เป็นกลไกของตลาดประเทศผู้ซื้อโดยตลาดโภคภัณฑ์ต่างประเทศ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดราคายาง คือ ตลาดโตเกียว (TOCOM) รองลงมาคือตลาดเซี่ยงไฮ้ (SHFE) และตลาดยางสิงคโปร์ (SICOM) ขณะที่ตลาดล่วงหน้าของไทย (AFET) สามารถขึ้นราคายางได้ในระดับหนึ่ง ตลาดกลางยาง (Local Market) กระจุกกระจายอยู่ในหลายพื้นที่ เช่น ตลาดกลางหาดใหญ่ ตลาดกลางระยอง ตลาดกลางนครศรีธรรมราช เป็นต้น เป็นราคาวันต่อวัน ไม่ใช่ราคาขึ้นตลาดหรือกำหนดราคายางในประเทศไทยได้ ยกเว้นในช่วงที่รัฐบาลเข้าแทรกแซงราคา แต่มักอยู่ในช่วงเวลาสั้นๆ ไม่มีรัฐบาลใดประกันราคาเสถียรภาพที่ชัดเจนจริงใจอย่างได้ผลต่อเนื่อง

การแทรกแซงราคายางของรัฐที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ปัญหาราคายางตกต่ำแก่เกษตรกรชาวสวนยางในภาพรวมได้ โดยเฉพาะไม่อาจช่วยเหลือผู้ผลิตรายรายย่อยได้จริง เนื่องจากเมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่าความช่วยเหลือของรัฐที่เกิดขึ้นจะไปตกอยู่ที่พ่อค้าคนกลาง อีกเหตุผลหนึ่งคือผลผลิตยางพาราที่ออกสู่ตลาดท้องถิ่นแทบทุกวัน (ยกเว้นในฤดูยางผลัดใบหรือเมื่อมีฝน) การแทรกแซงที่ต้องทำอย่างต่อเนื่องจะมีต้นทุนสูง ในขณะที่เกษตรกรรายย่อยนิยมขายน้ำยางสดเพราะจะทำให้รับรายรับเป็นรายวัน รวดเร็ว ลดต้นทุนแรงงาน การทำยางแผ่น



จึงมีน้อย การแทรกแซงในลักษณะที่ต้องมีการสต็อกยางแผ่นรมควันจึงมีต้นทุนสูงในการเปิดดำเนินการยางใหม่หรือแปรรูปยางในรูปแบบอื่นเพื่อสต็อกและไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมของเกษตรกรที่ต้องการระบายยาง ทำให้อำนาจต่อรองยังอยู่ในมือของผู้รับซื้อยางมาแปรรูปเพื่อเก็บสต็อก ผลประโยชน์จากการแทรกแซงจึงถูกกลดทอนก่อนที่จะถึงมือเกษตรกรรายย่อย

จะเห็นได้ว่าความช่วยเหลือจากรัฐไม่ได้ลงไปสู่เกษตรกรรายย่อยอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เกษตรกรบางรายยังมีพฤติกรรมแสวงหาที่เข้าข่ายทุจริต เช่น การสวมสิทธิ์เกษตรกรรายอื่น การใช้ทะเบียนปลอมโดยร่วมมือกับเจ้าหน้าที่เพื่อแจ้งปริมาณการผลิตให้สูงเกินจริง ยางแผ่นรมควันที่รัฐขายไปถูกนำมาเวียนขาย

ให้รัฐอีก เป็นต้น (นิพนธ์ พัวพงศกร, 2557) นอกจากนี้พื้นที่ปลูกยางขยายไปสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ การกระจายพื้นที่ปลูกในลักษณะที่เป็นรายย่อยกระจายในวงกว้างแบบไร้ทิศทาง นอกจากจะทำให้ต้นทุนต่อหน่วยในการเข้าแทรกแซงและรับซื้อยางสูงขึ้นแล้ว โอกาสที่จะเกิดการรั่วไหลจากการแทรกแซงก็เพิ่มสูงขึ้นด้วย ที่ผ่านมารัฐมุ่งแต่แก้ปัญหาเชิงการเมืองระยะสั้น ลดภาวะตึงเครียดให้กับสังคมชาวสวนยาง ทำให้เกษตรกรสวนยางไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ปัญหาของยางพาราจึงมีมาไม่ต่ำกว่า 20 ปี เพราะขาดนโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาล

ตารางที่ 1 กิจกรรมการวิงวอนและการทุจริตยางพาราช่วงปี พ.ศ.2543-2552

| ผู้เกี่ยวข้อง                             | กิจกรรมวิงวอนที่เกิดขึ้น<br>เสียต่อการใช้ทรัพยากร<br>ของประเทศ                                                             | กิจกรรมการทุจริต                                                                                                          | ผลกระทบ    |
|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| เกษตรกร                                   | -สวมสิทธิ์เกษตรกรรายอื่น                                                                                                   | -ใช้ทะเบียนปลอม                                                                                                           |            |
| อสย./สกก.<br>(รับซื้อยางและขายยางในสต็อก) | -ระยะแรกการรับซื้อยางไม่โปร่งใส<br>-ขาดความชำนาญในการตรวจคุณภาพยาง                                                         | -ยางแผ่นรมควันที่รัฐขายไปถูกนำมาเวียนขายให้รัฐอีก<br>-ปัญหาบริหารสต็อก                                                    | -รัฐขาดทุน |
| โรงงานรมควัน                              | -เกิดโรงรมขนาดเล็กใหม่ ๆ โดยเฉพาะโรงรมของสหกรณ์ที่รัฐมีงบให้สร้าง                                                          |                                                                                                                           |            |
| โกดัง                                     | -เกิดโกดังเอกชนใหม่ ๆ<br>-ซ้อนยางแผ่นมากขึ้นกว่าที่รัฐกำหนด เพื่อให้สามารถสต็อกยางรัฐได้มากขึ้น แต่ถ้าสต็อกล้นคุณภาพจะลดลง | -มีการรั่วไหลของสต็อก                                                                                                     |            |
| ผู้ประมูลส่งออก                           |                                                                                                                            | -การฮั้วประมูล<br>-การทำสัญญากับบริษัทอำพรางแล้วนำยางที่ซื้อในราคาถูกจากรัฐมาขายให้ลูกค้า โดยได้ยกเว้น CESS และภาษีส่งออก | -รัฐขาดทุน |

ที่มา: ปรับปรุงจากนิพนธ์ พัวพงศกร, 2557



**ประการที่สอง ต้นทุนการผลิตยางที่สูงขึ้น** ต้นทุนการผลิตยางในด้านปุ๋ยเคมีและเคมีภัณฑ์ทางการเกษตร นับว่าอยู่ในเกณฑ์ที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับประเทศคู่แข่ง โดยเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย ดังนั้นจึงส่งผลกระทบต่อราคายางพาราส่งออกของไทยที่สูงกว่าอินโดนีเซียอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างหนึ่งทำให้ประเทศคู่ค้าของไทยหันไปซื้ออย่างแท่งจากอินโดนีเซีย นโยบายการช่วยเหลือของรัฐจึงควรมุ่งให้เกษตรกรมีต้นทุนที่สามารถอยู่ได้ภายใต้ราคาคต่ำ ทั้งจากต้นทุนที่ดิน ค่าปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย ค่าตัดหญ้าและวัชพืช ต้นทุนการบำรุงรักษา ค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนยาง (CESS) โดยเฉพาะต้นทุนค่าแรง ซึ่งในภาคใต้มีการแบ่งสัดส่วนค่าแรงกรีดยางถึงร้อยละ 40 จากรายได้ขายยาง อีกทั้งการขาดแคลนแรงงานในการกรีดยางล้วนเป็นอุปสรรคที่ผลักดันให้ต้นทุนการกรีดยางของไทยไม่สามารถแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านได้

ที่ผ่านมาเมื่อพิจารณาจากนโยบายรัฐที่มุ่งพัฒนาด้านปริมาณการผลิตตามระบบทุนนิยมในช่วงที่ยางพาราราคาสูงจะเห็นได้ว่าการส่งเสริมผู้ผลิตรายการของรัฐ ประโยชน์ที่ได้มักไปตกอยู่ที่ผู้ผลิตรายรายใหญ่มากกว่ารายย่อย ซึ่งต้องใช้ทุนที่มากกว่า ไม่ว่าจะเป็นการที่รัฐให้กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ดำเนินการส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกยางพันธุ์ดีโดยหวังให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับยางพันธุ์เก่า แต่ผลดีนั้นกลับสร้างปัญหาใหญ่ในอนาคต เนื่องด้วยพันธุ์ยางที่กลายเป็นพันธุ์ใหม่เกือบทั้งหมด ยางพาราพื้นเมืองพันธุ์เก่าซึ่งมีความทนทานไม่ตายง่ายที่จะนำมาใช้เป็นต้นกล้าสำหรับเสียบยอดยางพันธุ์ดีทำได้ยากมาก จนเมื่อเป็นพันธุ์ใหม่ทั้งหมด ยางที่ได้จะหาอาหารไม่เก่ง เมื่อยางอายุได้ 7-8 ปีก็จะตายยกสวนเลยทีเดียว ซึ่งต้องอาศัยทุนในการปลูกใหม่ทั้งหมด นอกจากนี้ในการสนับสนุนให้ผู้ผลิตรายการที่มีที่ดินขนาดใหญ่สร้างโรงรมควันยางพาราขนาดเล็กเองเพื่อให้สามารถผลิตยางได้ครบวงจรและเป็นการเพิ่มมูลค่าให้แก่ผลิตภัณฑ์ยางพาราเพราะมีราคาดีกว่ายางแผ่นดิบ แต่ก็ต้องมีการลงทุนทำโรงรมควันยางพาราขนาดเล็ก ซึ่งผู้ผลิตรายย่อยก็ไม่สามารถเข้าถึงทุนเหล่านี้จากความช่วยเหลือจากรัฐ ในบางกลุ่มที่เป็นรายย่อยจริงๆพบว่ารายรับและรายจ่ายแทบจะเท่ากันกับกลุ่มแรงงานรับจ้างหรืออีกนัยหนึ่งคือไม่ต่างจากแรงงานรับจ้าง เพราะเมื่อกรีดยางในสวนตนเองเสร็จก็ไปรับจ้างกรีดยางสวนของเจ้าของรายใหญ่ต่อเพราะรายจ่ายไม่เพียงพอกับรายรับ สิ่งที่เกิดขึ้นยังไม่แน่ว่าเจ้าของสวนยางพาราขนาดใหญ่ที่มีรู้จักเส้นสายในกองทุนมากกว่าชาวสวนยางรายย่อยทั่วไป โอกาสในการเข้าถึงทุนจึงมีมากกว่า ดังนั้นสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในชาวสวนยางรายย่อยคือการเข้าถึงทุนสงเคราะห์ได้ยากกว่า

**ประการที่สาม ปัญหาขาดการโซนนิ่งพื้นที่การปลูกยาง** ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา ราคายางแผ่นดิบลดลงเป็น

ลำดับจนอยู่ในระดับเฉลี่ย 75.45 บาท และ 45.76 บาทต่อกิโลกรัม ในปี พ.ศ. 2556 และ 2558 ตามลำดับ และขยับตัวสูงขึ้นเล็กน้อยมาอยู่ที่เฉลี่ย 49.17 บาทต่อกิโลกรัม ในช่วง 7 เดือนแรกของปี พ.ศ. 2559 (สถาบันวิจัยยาง, 2559) แต่ในทางกลับกันเมื่อพิจารณาพื้นที่กรีดยางที่มีเนื้อที่ 17.4 ล้านไร่ ในช่วง 3 ปี (ระหว่างปีพ.ศ. 2555-2557) ประเทศไทยมีการเพิ่มพื้นที่กรีดยาง 1.845 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 12 มีผลผลิตเพิ่มขึ้น 4.8 แสนตัน คิดเป็นร้อยละ 11.7 โดยภาคใต้มีพื้นที่ปลูกยางคิดเป็นร้อยละ 62.85 และมีการขยายตัวมากที่สุด ในขณะที่การปลูกยางกระจายตัวอยู่ในทุกภาค ได้แก่ ภาคตะวันออก พื้นที่ปลูกยางคิดเป็น 11.79 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พื้นที่ปลูกยางคิดเป็นร้อยละ 19.82 และภาคเหนือร้อยละ 5.54 นอกจากนี้ในประเทศเพื่อนบ้านทั้งเวียดนาม กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ รวมทั้งจีนตอนใต้ ก็มีการเพิ่มพื้นที่ปลูกยางและกรีดยางจำนวนมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อความไม่สมดุลของอุปสงค์และอุปทาน ขณะที่มีการบุกเบิกพื้นที่ป่าสงวนเป็นจำนวนหลายล้านไร่ ทำให้ผลผลิตมีมากกว่าความต้องการ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการสนับสนุนของรัฐในการขยายพื้นที่เพาะปลูกยางโดยไม่มีการควบคุมไปทั่วทุกภูมิภาคจากอดีตที่ผ่านมา ชาวบ้านบางส่วนยอมเลิกอาชีพเกษตรกรรมที่ปลูกข้าวหันมาปลูกยางพาราเพิ่มมากขึ้นแบบ “กระแสดิ้นยาง” จนก่อให้เกิดผลกระทบต่อผลผลิตยางที่ล้นตลาด รัฐจึงหยุดโครงการสนับสนุนการขยายพื้นที่ปลูกยางใหม่ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2556 และหันมาดำเนินนโยบายลดพื้นที่เพาะปลูกยางลงด้วยเหตุผลที่ว่า “ยางพาราล้นโลก” และประเด็น “ความไม่เหมาะสมของพื้นที่ปลูกยางพารา” ที่ภาคเหนือให้ผลผลิตเฉลี่ยต่ำสุด 143 กิโลกรัมต่อไร่ และภาคอีสานให้ผลผลิตเพียง 185 กิโลกรัมต่อไร่ ทั้ง ๆ ที่รัฐเคยเป็นผู้สนับสนุนให้ปลูกในพื้นที่นั้นเองก่อนหน้านี้ ดังนั้นเราจึงได้เห็นภาพการสวิงกลับไปในนโยบายสนับสนุนของรัฐที่ให้เกษตรกรปลูกๆ โค่นๆ จนนำไปสู่การเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกยางและการควบคุมพื้นที่เพาะปลูกยางในประเทศในรอบหลายสิบปีที่ผ่านมา

ในประเด็นลดการปลูกยาง สมาคมเกษตรกรชาวสวนยาง 16 จังหวัดภาคใต้กลับเห็นต่าง โดยมองว่ารัฐบาลมีนโยบายที่ไม่ถูกต้องในการให้ลดพื้นที่ปลูกยาง โดยสมาคมเสนอชุดความคิดการทำสวนยางยั่งยืนเพื่อลดจำนวนต้นยาง มีเป้าหมายเพื่อลดอุปทานเหมือนกัน ไม่ใช่วิธีการลดพื้นที่ปลูกยางอย่างถาวร เพียงแต่ลดการพึ่งพารายได้จากยางพาราเพียงอย่างเดียว ชำร่วยเกษตรกรชาวสวนยางบางส่วนยังถูกซ้ำเติมด้วยนโยบาย “ทวงคืนผืนป่า” ที่ดำเนินการต่อเนื่องมาตั้งแต่กลางปีพ.ศ. 2557 โดยรัฐบาลมอบหมายให้กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมป่าไม้ปฏิบัติการทวงคืนผืนป่าที่ถูกบุกรุกปลูกยางพารารวมกว่า 600,000 ไร่ภายใน 62 จังหวัดทั่วประเทศ แม้ว่ารัฐบาลมี



ความพยายามจะแก้ปัญหาการบุกรุกและทำลายป่าอย่างจริงจัง แต่ชาวบ้านที่มีจำนวนไม่น้อยที่อาศัยอยู่กับผืนป่ามาก่อนหน้าที่จะประกาศเป็นเขตทางการกลับได้รับผลกระทบไปด้วย นอกเหนือจากนายทุนที่บุกรุกถางป่าเพื่อปลูกยางเชิงพาณิชย์

**ประการที่สี่ การวิจัยเพื่อแปรรูปมูลค่าไม่สามารถขับเคลื่อนไปสู่เชิงพาณิชย์** ทั้ง ๆ ที่หลายหน่วยงานหรือสถานศึกษาต่าง ๆ ได้ทำวิจัยต่าง ๆ ไว้มากมาย เช่น การวิจัยยางปูดนามฟุดซอล ยางปูพื้น อุปกรณ์ทางการแพทย์ เป็นต้น แต่งานวิจัยเหล่านั้นส่วนใหญ่ไม่สามารถแปลงไปสู่เชิงพาณิชย์ได้

แม้ว่ามีบางโครงการที่มีการแปรรูปไปสู่อุตสาหกรรม เช่น ยางคอมปาวด์ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดอยู่มาก การดำเนินการส่วนใหญ่อยู่ในรูปของสหกรณ์หรือชมรมชาวสวนยาง ซึ่งไม่ได้มีความเชี่ยวชาญด้านการผลิตอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทยพ.ศ.2558 อาศัยอำนาจตามมาตรา 8(2) ได้เปิดช่องให้การยางแห่งประเทศไทยสามารถประกอบธุรกิจเกี่ยวกับยางพาราได้ โดยริเริ่มสร้างความร่วมมือกับบริษัทเอกชนผู้ผลิตยางล้อแบรนด์ “ดิสโตน” นำผลผลิตจากยางพาราไปแปรรูปภายใต้แบรนด์ไทย-ไทเออร์ (THAI-TYRE) ในโครงการ “ยางล้อประชารัฐ” ที่มีเป้าหมายใช้ยางภายในประเทศ ซึ่งยังต้องได้รับการพัฒนาอีกมากและอยู่ในระยะแรกเริ่ม

จากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายยางพาราของไทยที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาละเลยเป็นส่วนใหญ่ เพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์เร่งด่วนบางประการ โดยเฉพาะสถานการณ์ราคายางตกต่ำ รวมทั้งปัญหาการทุจริตการดำเนินนโยบายของเจ้าหน้าที่รัฐที่ร่วมมือกับเกษตรกรรายใหญ่อีกด้วย ขณะที่มาตรการแก้ไขปัญหายางในระยะยาว แม้ว่าจะมีการกำหนดยุทธศาสตร์ยางพาราขึ้นมา แต่การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ยังไม่ปรากฏผลลัพธ์ที่ชัดเจน ดังปรากฏแนวทางนโยบายส่วนมากเป็นนโยบายเชิงรับต่อสถานการณ์ ไม่มีนโยบายเชิงรุก และไม่มีนโยบายการพัฒนาที่ชัดเจนในการขึ้นนำอุตสาหกรรมยางของประเทศไทยในเชิงพาณิชย์เท่าที่ควร

### สรุปและอภิปรายผล

ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินนโยบายยางพาราของไทยที่ผ่านมา นับตั้งแต่

- 1) ยุค “ควบคุมพื้นที่ปลูกยาง” (พ.ศ.2535-2545): นโยบายแทรกแซงราคายางและนโยบายควบคุมพื้นที่สวนยาง
- 2) ยุค “กระแสต้นยาง ราคายาง” (พ.ศ.2546-2554): นโยบายส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยางใหม่

3) ยุค “ราคาลดเหว” (พ.ศ.2555-2558): นโยบายควบคุมและลดพื้นที่ปลูกยางและการบังคับใช้พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทยพ.ศ.2558

4) ยุค “ยางล้นตลาด” (พ.ศ.2559-2561): นโยบายอุดหนุนปริมาณยาง เพิ่มปริมาณการใช้และลดปริมาณผลผลิต นโยบายส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาละเลยเป็นส่วนใหญ่ เพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์เร่งด่วนบางประการ โดยเฉพาะสถานการณ์ราคายางตกต่ำ รวมทั้งปัญหาการทุจริตการดำเนินนโยบายของเจ้าหน้าที่รัฐที่ร่วมมือกับเกษตรกรรายใหญ่ ขณะที่มาตรการแก้ไขปัญหายางในระยะยาว แม้ว่าจะมีการกำหนดยุทธศาสตร์ยางพาราขึ้น แต่การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ไม่ปรากฏผลลัพธ์ที่ชัดเจน มีการเพิ่มพื้นที่ปลูกยางและกรีดยางจำนวนมากเมื่อราคายางบูม ซึ่งส่งผลกระทบต่อความไม่สมดุลของอุปสงค์และอุปทาน ขณะเดียวกันก็มีการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนเป็นจำนวนมากหลายล้านไร่ ทำให้ผลผลิตมีมากกว่าความต้องการ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการสนับสนุนของรัฐในการขยายพื้นที่เพาะปลูกยางโดยไม่มีการควบคุมไปทั่วทุกภูมิภาค ชาวบ้านบางส่วนยอมเลิกอาชีพเกษตรกรที่ปลูกข้าวหันมาปลูกยางพาราเพิ่มมากขึ้นแบบ “กระแสต้นยาง” จนก่อให้เกิดผลกระทบต่อผลผลิตยางที่ล้นตลาด รัฐจึงหยุดโครงการสนับสนุนการขยายพื้นที่ปลูกยางใหม่ตั้งแต่ปีพ.ศ.2556 และหันมาดำเนินนโยบายลดพื้นที่เพาะปลูกยางลงด้วยเหตุผลที่ว่า “ยางพาราล้นโลก” และประเด็น “ความไม่เหมาะสมของพื้นที่ปลูกยางพารา” ทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้ภาครัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนและส่งเสริมเอง ดังนั้นเราจึงได้เห็นภาพการสวิงกลับไป-มาในการสนับสนุนนโยบายของรัฐที่ให้เกษตรกรปลูก ๆ โค่น ๆ ต้นยางจนนำไปสู่การเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกยางและการควบคุมพื้นที่เพาะปลูกยางในประเทศไทยในรอบหลายสิบปีที่ผ่านมา นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากนโยบายรัฐที่มุ่งพัฒนาด้านปริมาณการผลิตตามระบบทุนนิยมในช่วงที่ยางพาราราคาสูง จะเห็นได้ว่าในการส่งเสริมผู้ผลิตยางพาราของรัฐ ประโยชน์ที่ได้ก็มักไปตกอยู่กับผู้ผลิตยางรายใหญ่มากกว่ารายย่อย ซึ่งต้องใช้ทุนที่มากกว่าในการดำเนินการ

### ข้อเสนอแนะ

1) แนวนโยบายการบริหารจัดการกลไกตลาดค้ายางจากเกษตรกรผู้ผลิตถึงผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ผู้แปรรูป ผู้บริโภคที่ใช้ยางจริง ควรมีกระบวนการจัดการที่ให้ความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย ไม่ปล่อยให้ตลาดค้ายางตกอยู่ในมือของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หากมีความจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อเกษตรกร มาตรการทางเลือกนั้นควรเป็นมาตรการที่รัฐส่งประโยชน์แก่เกษตรกรโดยตรง ไม่ผ่านขั้นตอนกระบวนการซับซ้อนซึ่งรัฐไม่มี



ความถนัดหรือไม่มีศักยภาพในการบริหารจัดการ เช่น การจัดตั้งกองทุน เป็นต้น

2) นโยบายที่มีผลยั่งยืนในระยะยาว คือ การสร้างประสิทธิภาพของกลไกตลาดและระบบโลจิสติกส์ซึ่งจะช่วยลดค่าการตลาดและทำให้เกษตรกรมีโอกาสได้รับราคาสูงขึ้น โดยรัฐจำเป็นต้องวางแผนความต้องการและการผลิตให้ปริมาณอุปสงค์อุปทานสอดคล้องกัน ซึ่งจำเป็นต้องมีความร่วมมือ มีการรวมกลุ่มของเกษตรกรผู้ผลิตและกลุ่มผู้ใช้อย่างเพื่อวางแผนร่วมกัน นอกจากนี้รัฐไม่ควรสนับสนุนให้มีการปลูกยางกระจัดกระจายในพื้นที่ต่างๆ เพราะจะทำให้มีต้นทุนการตลาดสูง ไม่ได้ประหยัดต่อขนาด ซึ่งจะกดดันให้เกษตรกรต้องรับราคายางในระดับต่ำ

3) จากนโยบายรัฐที่ผ่านมาในการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราไปเกือบทั่วประเทศย่อมทำให้ความสำคัญของอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันเพิ่มมากขึ้นแบบทวีคูณ นโยบายหรือแนวทางเพื่อเร่งรัดการเพิ่มปริมาณการใช้ยางพาราในประเทศจึงควรให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยหน่วยงานรัฐต้องมุ่งสร้างมูลค่าและเพิ่มมูลค่าผลผลิตยางพารา นวัตกรรมอุตสาหกรรมยางและผลิตภัณฑ์ยางพาราอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

4) แผนนโยบายการจัดการความเสี่ยงด้านการผลิต หน่วยงานรัฐควรกำหนดนโยบายที่เข้มงวดในการควบคุมการขยายพื้นที่ปลูกยางพารา และมุ่งเน้นการเพิ่มผลิตภาพ (ผลผลิตต่อไร่) นอกจากนี้ภาครัฐควรเร่งจัดทำเขตโซนนิ่งร่วมกับมาตรการส่งเสริมการปรับปรุงดิน การใช้ปุ๋ยอินทรีย์ การปราบวัชพืชและการผลิตปุ๋ยใช้เอง รวมทั้งการเพิ่มศักยภาพของแรงงานครัวเรือนเพื่อลดการจ้างแรงงานภายนอก ซึ่งจะนำไปสู่การลดต้นทุนการผลิต

## References

- Kasettranon,N. (2001). **Study of Thai Policy on Natural Rubber**. (Master's thesis). Bangkok: Kasetsart University.
- Poorpongsakorn,N. ( 2014).**Economic Reform and Social Equity**. (Research report).Bangkok: The Thailand Research Fund.
- Rubber Authority of Thailand. (2017). **The Project of Strengthening Para-Rubber Farmers Operation** Retrieved: [http://www.rubber.co.th/ewt\\_news.php?nid=3838&filename=close](http://www.rubber.co.th/ewt_news.php?nid=3838&filename=close)
- Rubber Research Institute. (2016). **Thailand Rubber Statistics**.Retrieved:<http://www.rubberthai.com/statistic/stat.index.htm>
- Secretariat of the Prime Minister. ( 2019). **Information**. Retrieved:<http://www.oic.go.th/ginfo/newslist.asp>
- Somboonsuke ,B.& Wettayaprasit, P. (2013) .**Agricultural System of Natural Para Rubber Smallholding Sector in Thailand: System, Technology, Organization, Economy, and Policy implication**. Bangkok: Kasetsart University.