นโยบายยางพารากับการปลูกยางพารา : นัยจาก 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

Para-rubber Policies with Para-rubber Plantations : Implication from the Three Southern Border Provinces

บัญชา สมบูรณ์สุข, ปุรวิชญ์ พิทยาภินันท์[2], ไชยยะ คงมณี[3]

Buncha Somboonsuke[1], Purawich Phitthayaphinant[2], Chaiya Kongmanee[3]

บทคัดย่อ

การพัฒนานโยบายยางพารามีความเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของครัวเรือนเกษตรกรชาวสวนยางและผู้ประกอบกิจการยางใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบจากนโยบายยางพาราของรัฐบาลต่อการปลูกยางพาราใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ข้อมูลที่ใช้เป็นข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับนโยบายยางพาราของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เอกสาร นโยบายยางพาราของรัฐบาลที่ส่งผลให้พื้นที่ปลูกยางพาราเพิ่มขึ้น เช่น โครงการสร้างมูลภัณฑ์กันชนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โครงการนิคมอุตสาหกรรมยางพารา โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง การพัฒนาตลาดซื้อขายยางพาราล่วงหน้า ส่วนนโยบายยางพาราของรัฐบาลที่ส่งผลให้พื้นที่ปลูกยางพาราลดลง เช่น โครงการผลิตเพื่อเสริมรายได้ในสวนยางพาราตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การปรับลดสัดส่วนการใช้เงินสงเคราะห์เพื่อการปลูกทดแทน

คำสำคัญ : นโยบายยางพารา, พื้นที่ปลูกยางพารา, ยางพารา, 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

Abstract

Development of para-rubber policies has important implications for the economic security of rubber-based farming households and para-rubber entrepreneurs in the three southern border provinces of Thailand. This article aimed at analyzing impacts of government para-rubber policies

[1] ศาสตราจารย์ ภาควิชาพัฒนาการเกษตร คณะทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ E-mail: buncha.s@psu.ac.th

[2] อาจารย์ คณะเทคโนโลยีและการพัฒนาชุมชน มหาวิทยาลัยทักษิณ E-mail: p_paratsanant@yahoo.co.th

[3] อาจารย์ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์เกษตร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ E-mail: chaiya.k@psu.ac.th

[1] Professor, Department of Agricultural Development, Faculty of Natural Resources, Prince of Songkla University, E-mail: bucha.s@psu.ac.th

[2] Lecturer, Faculty of Technology community Development, Thaksin University E-mail: p_paratsanant@yahoo.co.th

[3] Lecturer, Department of Agricultural Economics, Faculty of Economics, Prince of Songkla University E-mail: chaiya.k@psu.ac.th

on para-rubber plantations in the three southern border provinces. Secondary data used were para-rubber policy documents of related government organizations. Document analysis was used for data analysis. The government para-rubber policies that played an active role in increasing the para-rubber plantation areas were: the project of buffer stock for para-rubber price stabilization, the rubber city industrial estate, the project of strengthening para-rubber farmers operation, and the development of the agricultural futures exchange of Thailand. On the contrary, the government para-rubber policies that played an active role in decreasing the para-rubber plantation areas were: the project of production for more income in para-rubber farms based on the sufficiency economy philosophy, and decrease in proportion of CESS.

Keywords : para-rubber policy, para-rubber plantation area, para-rubber, three southern border provinces

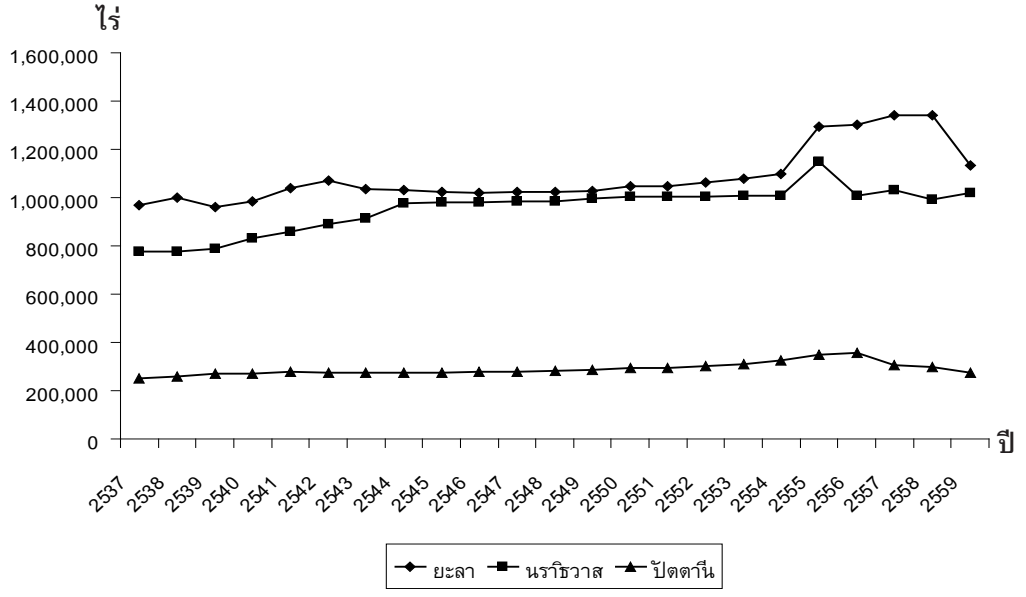
บทนำ

ที่ผ่านมาเป็นที่ประจักษ์ชัดและยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การผลิตยางพาราต้องเผชิญกับความเสี่ยงอันเนื่องมาจากหลายปัจจัย เช่น ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ ภัยธรรมชาติ การระบาดของโรคพืชและศัตรูพืช ความผันผวนของราคาปัจจัยการผลิตและราคาน้ำมัน อัตราแลกเปลี่ยน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งความผันผวนของราคายางพารา ในช่วงที่ผลผลิตยางพาราเป็นจำนวนมากออกสู่ตลาดพร้อมกัน ซึ่งมีผลทำให้ราคายางพาราลดลง เนื่องจากอุปทานยางพารามีปริมาณมากเกินไปจนเกิดอุปทานส่วนเกินขึ้น ขณะที่ต้นทุนการผลิตยางพารามิได้ลดลงตามไปด้วย (Somboonsuke & Wettayaprasit, 2013) ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่เกษตรกรชาวสวนยางเป็นอย่างมาก (บัญชา สมบูรณ์สุข และคณะ, 2556) ในกรณีนี้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจึงต้องเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาดยางพาราผ่านการใช้นโยบายต่าง ๆ ที่คาดว่ามีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อให้เกษตรกรชาวสวนยางขายผลผลิตยางพาราได้ในราคาที่สูงขึ้น และมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ที่ผ่านมาการดำเนินนโยบายของภาครัฐโดยส่วนใหญ่มีปัญหาในทางปฏิบัติ และถูกวิพากษ์ว่า ไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะการสร้างภาระทางการคลังของประเทศในระยะยาว และมิได้ช่วยเพิ่มผลิตภาพการผลิตยางพาราของเกษตรกรให้ดีขึ้นเท่าที่ควร ซึ่งส่งผลให้นโยบายไม่สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างยั่งยืน นิพนธ์ เกษตรานันท์ (2544) ได้รายงานว่า พ.ศ. 2444 เป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินนโยบายยางพาราในประเทศไทย โดยในช่วงปี พ.ศ. 2444–2477 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายส่งเสริมการปลูกยางพารา เพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตยางพาราภายในประเทศ ซึ่งเน้นการเพิ่มพื้นที่ปลูกยางพาราเป็นหลัก ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2478–2503 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายยางพาราตามพระราชบัญญัติควบคุมจำกัดยาง พ.ศ. 2477 เพื่อควบคุมการปลูกและการค้ายางพารา หลังจากนั้นในช่วงปี พ.ศ. 2504–2542 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายส่งเสริมและพัฒนาการผลิตยางพารา โดยมุ่งการเพิ่มปริมาณและคุณภาพการผลิตยางพาราเป็นสำคัญ และในปี พ.ศ. 2543 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายควบคุมยางพาราแทนที่นโยบายส่งเสริมการปลูกยางพารา โดยควบคุมพื้นที่ปลูกยางพาราไม่ให้เกิน 12 ล้านไร่ต่อปี และลดปริมาณการผลิตยางพาราลง แต่ยังคงดำเนินนโยบายพัฒนาการผลิตยางพาราต่อไป

ต่อมาเกศราภรณ์ สุวรรณชนะ (2549) ได้ทำการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายยางพาราต่อผู้ผลิตและผู้บริโภคในประเทศไทยพบว่า นโยบายยางพาราของรัฐบาลทั้งด้านการผลิตและการตลาดในช่วงปี พ.ศ. 2537–2546 มีการอุดหนุนผู้ผลิตยางพาราเฉลี่ยร้อยละ 19.0 ต่อปี ขณะที่ผู้บริโภคต้องแบกรับภาระการถ่ายโอนผลประโยชน์เฉลี่ยร้อยละ 16.5 ต่อปี

ยางพาราเป็นพืชที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของประชากรภายในประเทศเป็นจำนวนมาก การพัฒนานโยบายยางพาราเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรชาวสวนยางและผู้ประกอบกิจการยางจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมไปถึงพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วยจังหวัดยะลา นราธิวาส และปัตตานี ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาความขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรงนับเป็นเวลากว่าทศวรรษ ทำให้เกษตรกรไม่สามารถดำเนินชีวิตประจำวัน รวมถึงกิจกรรมการผลิตยางพาราได้ตามปกติ อย่างไรก็ตามประชากรกว่า 1 แสนครัวเรือนในพื้นที่ดังกล่าวยังคงประกอบอาชีพการทำสวนยางพารา กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2559 จังหวัดยะลา นราธิวาส และปัตตานีมีครัวเรือนที่ประกอบอาชีพการทำสวนยางพาราจำนวน 41,783, 67,914 และ 9,884 ครัวเรือน ตามลำดับ มีพื้นที่ปลูกยางพารา 1.1, 1.0 และ 0.3 ล้านไร่ ตามลำดับ และในช่วงกว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมา พื้นที่ปลูกยางพาราใน 3 จังหวัดดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เฉลี่ยร้อยละ 0.9, 1.4 และ 0.6 ต่อปี ตามลำดับ ดังแสดงในภาพที่ 1 อย่างไรก็ดีอัตราการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ปลูกยางพาราของทั้ง 3 จังหวัดในช่วงเวลาดังกล่าว มีทั้งค่าบวกและค่าลบ กล่าวคือ จังหวัดยะลา นราธิวาส และปัตตานี มีอัตราการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ปลูกยางพาราอยู่ในช่วงร้อยละ -15.7 ถึง 18.1, -12.2 ถึง 14.1 และ -14.7 ถึง 6.9 ตามลำดับ อันเป็นผลมาจากนโยบายยางพาราส่วนหนึ่ง ดังที่พิชณะ คงยั่งยืน และคณะ (2558) พลากร สัตย์ซื่อ และ ปุรวิชญ์ พิทยาภินันท์ (2559) และองอาจ ทองประดับ และ อุไรวรรณ ทองแกมแก้ว (2561) ได้รายงานไว้ ขณะที่ราคายางพาราที่เกษตรกรขายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น เฉลี่ย 61.2, 33.7 และ 46.0 บาทต่อกิโลกรัม ตามลำดับ (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, 2561) ทั้งนี้ชูชาติ ตันอังสนากุล และ วรรณดี สุทธินรากร (2559) ได้รายงานว่า ราคายางพาราตกต่ำเป็นปัญหาที่เกษตรกรชาวสวนยางในภาคใต้เผชิญในระดับมากที่สุด และต้นทุนการผลิตยางพาราสูงเป็นปัญหาที่เกษตรกรชาวสวนยางในภาคใต้เผชิญในระดับมาก โดยเกษตรกรชาวสวนยางรายย่อยที่มีสวนยางพาราขนาดเล็ก ซึ่งเป็นเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมมากที่สุด (สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ, 2560)

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบจากนโยบายยางพาราของรัฐบาลต่อการปลูกยางพาราใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเน้นการวิเคราะห์นโยบายยางพาราของการยางแห่งประเทศไทยเป็นหลัก และนโยบายของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนประกอบ ซึ่งคาดว่าหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เช่น สำนักงานเกษตร การยางแห่งประเทศไทย (กยท.) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำข้อมูลไปใช้ประกอบการกำหนดนโยบายยางพาราที่เหมาะสมต่อไป



ภาพที่ 1 พื้นที่ปลูกยางพาราใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ช่วงปี พ.ศ. 2537–2559
ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, 2561

ผลกระทบจากนโยบายยางพาราของรัฐบาลต่อการปลูกยางพาราใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ข้อมูลที่ใช้เป็นข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายยางพาราจากการยางแห่งประเทศไทยและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เอกสาร ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. นโยบายของการยางแห่งประเทศไทย

(1) การใช้เงินสงเคราะห์ที่จัดเก็บจากผู้ส่งออกยางพารา

เดิมเงินภาษีส่งออกยางพารา (Centre for Experimental Social Sciences หรือ CESS) ตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 กำหนดให้ในแต่ละปีต้องนำไปจัดสรรใน 3 ด้านคือ (1) จำนวนไม่เกินร้อยละ 5 เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับกิจการยางในอันที่จะเป็นประโยชน์แก่เจ้าของสวนยางพาราโดยเฉพาะ ซึ่งมอบให้แก่กรมวิชาการเกษตร (2) จำนวนไม่เกินร้อยละ 10 เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานการสงเคราะห์การทำสวนยางของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง และ (3) จำนวนที่เหลือเป็นเงินที่จัดสรรไว้เพื่อสงเคราะห์เจ้าของสวนยาง และจะจ่ายเพื่อการอื่นใดมิได้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2530)

หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 แทน ส่งผลให้การจัดสรรเงินสงเคราะห์ที่จัดเก็บจากผู้ส่งออกยางพารามีการเปลี่ยนแปลงในเป้าหมายและสัดส่วนการใช้เงินคือ (1) จำนวนไม่เกินร้อยละ 10 เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกิจการของการยางแห่งประเทศไทย (2) จำนวนไม่เกินร้อยละ 40 เป็นค่าใช้จ่ายในการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางเพื่อการปลูกแทน (3) จำนวนไม่เกินร้อยละ 35 เป็นค่าใช้จ่ายในการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือเกษตรกร

ชาวสวนยาง สถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง และผู้ประกอบกิจการยางในด้านการปรับปรุงคุณภาพผลผลิต การผลิต การแปรรูป การตลาด และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับยางพาราและอุตสาหกรรมแปรรูปยางพาราขั้นต้น อุตสาหกรรมการผลิตผลิตภัณฑ์ยางพารา อุตสาหกรรมไม้ยางพารา การพัฒนายางพาราทั้งระบบ และการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา (4) จำนวนไม่เกินร้อยละ 5 เป็นค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมและสนับสนุนด้านการเงิน การศึกษาวิจัย และการค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับยางพาราในอันที่จะเกิดประโยชน์ในการบริหารจัดการยางพาราอย่างครบวงจร (5) จำนวนไม่เกินร้อยละ 7 เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการเพื่อเกษตรกรชาวสวนยาง และ (6) จำนวนไม่เกินร้อยละ 3 เป็นค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมและสนับสนุนสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง (ราชกิจจานุเบกษา, 2558)

จากเป้าหมายและสัดส่วนการใช้เงินสงเคราะห์ที่จัดเก็บจากผู้ส่งออกยางพาราในอดีตและในปัจจุบันเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีเจตนาที่จะลดการสนับสนุนอุตสาหกรรมยางพาราระดับต้นน้ำ โดยเฉพาะเรื่องการปลูกแทนและเพิ่มการส่งเสริมอุตสาหกรรมยางพาราระดับกลางน้ำและปลายน้ำมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อเพิ่มมูลค่ายางพาราและปริมาณการใช้ยางพาราภายในประเทศให้มากขึ้น ในขณะเดียวกันยังคงให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราอยู่ต่อไป รวมทั้งได้เพิ่มภารกิจใหม่ในการจัดสวัสดิการแก่เกษตรกรชาวสวนยางและส่งเสริมสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง เพื่อให้เกษตรกรชาวสวนยางซึ่งอยู่ในอุตสาหกรรมยางพาราระดับต้นน้ำไม่ประสบกับปัญหาความผันผวนของราคายางพารามากจนเกินไป รวมทั้งเพื่อให้เกษตรกรชาวสวนยางมีประสิทธิภาพการผลิตยางพาราเพิ่มขึ้น และมีการรวมกลุ่มที่เข้มแข็งเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรอง ตลอดจนเพื่อให้เกษตรกรชาวสวนยางมีความมั่นคงในอาชีพและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งจะช่วยจูงใจให้เกษตรกรชาวสวนยางประกอบอาชีพการทำสวนยางต่อไป และอาจจูงใจให้มีเกษตรกรรายใหม่สนใจที่จะประกอบอาชีพการทำสวนยางมากขึ้น หากมาตรการด้านการจัดสวัสดิการแก่เกษตรกรชาวสวนยาง การรักษาเสถียรภาพราคายางพารา การส่งเสริมการรวมกลุ่มเป็นสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง และการส่งเสริมอุตสาหกรรมระดับปลายน้ำประสบผลสำเร็จในอนาคต ซึ่งรัฐบาลในปัจจุบันก็มีความมุ่งมั่นและความตั้งใจที่จะช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรชาวสวนยางอย่างกระตือรือร้นบนพื้นฐานของกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ และการใช้ฐานความรู้ทางวิชาการ

(2) การขึ้นทะเบียนเกษตรกรชาวสวนยาง

พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนายางพารา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนายางพารา (ราชกิจจานุเบกษา, 2558) โดยผู้ที่จะได้รับประโยชน์ได้แก่ เกษตรกรชาวสวนยาง และสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง ซึ่งจะต้องขึ้นทะเบียนไว้กับการยางแห่งประเทศไทย ทั้งนี้การยางแห่งประเทศไทยได้กำหนดเป้าหมายผู้ขึ้นทะเบียนทั้งหมดไว้ 1.5 ล้านคน ประโยชน์ที่ได้รับจากการขึ้นทะเบียนคือ (1) สามารถขอรับการส่งเสริม การสนับสนุน และความช่วยเหลือเพื่อการปลูกแทน (เงินสงเคราะห์การทำสวนยางพาราเดิม) (2) สามารถขอรับการส่งเสริมในด้านการปรับปรุงคุณภาพผลผลิต การผลิต การแปรรูปยางพารา/ไม้ยางพาราตามวิธีการที่การยางแห่งประเทศไทยกำหนด (3) ได้รับการจัดสวัสดิการตามที่การยางแห่งประเทศไทยกำหนด และ (4) ได้รับความช่วยเหลือจากการยางแห่งประเทศไทยในการรวมกลุ่มเป็นสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง

ผู้ที่ขอขึ้นทะเบียนได้คือ (1) เจ้าของสวนยางพาราซึ่งมีชื่ออยู่ในเอกสารหลักฐานที่ดิน และมีสิทธิ์ได้รับผลผลิตจากสวนยางพาราในที่ดินนั้น ไม่ว่าจะกรีดเอง หรือจ้างกรีดก็ตาม (2) ผู้เช่าสวนยางพาราซึ่งไม่มีชื่ออยู่ในเอกสารหลักฐานที่ดิน แต่

มีสิทธิ์ได้รับผลผลิตจากสวนยางพาราในที่ดินนั้น เนื่องจากได้ทำสัญญาเช่าที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินต้องไม่มีสิทธิ์รับผลผลิตจากสวนยางพาราในที่ดินดังกล่าว (3) ผู้ทำสวนยางพาราซึ่งไม่มีชื่ออยู่ในเอกสารหลักฐานที่ดิน แต่มีสิทธิ์ได้รับผลผลิตจากสวนยางพาราในที่ดินนั้น เนื่องจากได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินต้องไม่มีสิทธิ์รับผลผลิตจากสวนยางพาราในที่ดินดังกล่าว (4) คนกรีดยางพารา เป็นผู้รับจ้างกรีดยางพารา โดยได้รับส่วนแบ่งจากผลผลิตยางพาราตามสัดส่วนและจำนวนวันกรีด ทั้งนี้ผู้ว่าจ้างจะต้องขึ้นทะเบียนเป็นเกษตรกรชาวสวนยางแล้ว ส่วนคนกรีดยางพาราจะต้องไม่เป็นเจ้าของสวนยางพารา หรือผู้ทำสวนยางพาราที่ขึ้นทะเบียนเกษตรกรชาวสวนยาง

เกษตรกรชาวสวนยางที่สามารถขึ้นทะเบียนได้จะต้องทำสวนยางพาราในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์/หลักฐานที่ดินเท่านั้น ส่วนเกษตรกรชาวสวนยางที่ทำสวนยางพาราในที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์/หลักฐานที่ดิน ซึ่งยินยอมให้เกษตรกรชาวสวนยางเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ เช่น ในเขตอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สาธารณประโยชน์ ไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะขอขึ้นทะเบียน สำหรับประโยชน์ที่เกษตรกรชาวสวนยางจะได้รับจากการขึ้นทะเบียนเกษตรกรชาวสวนยางดังที่กล่าวไปแล้ว คาดว่าจะเป็นสิ่งจูงใจสำคัญให้เกษตรกรชาวสวนยางที่มีที่ดินซึ่งมีเอกสารสิทธิ์/หลักฐานที่ดินยังคงประกอบอาชีพการทำสวนยางพาราต่อไป แม้ในช่วงวิกฤติราคายางพาราตกต่ำอย่างต่อเนื่องในปัจจุบันหรือในอนาคต แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับการจัดสรรวงเงินในแต่ละปีเพื่อใช้ในการนี้ว่า มีมากเพียงพอหรือไม่ รวมทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานของการยางแห่งประเทศไทยอีกส่วนหนึ่ง

(3) แผนวิสาหกิจการยางแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2559–2563)

แผนฉบับนี้ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ คือ (1) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต (2) การวิจัยและพัฒนาเพื่อสนับสนุนประสิทธิภาพการผลิตและเพิ่มมูลค่าผลผลิต (3) การเพิ่มประสิทธิภาพตลาดและโลจิสติกส์ (4) การเพิ่มประสิทธิภาพการหารายได้และจัดเก็บค่าธรรมเนียมขององค์กร (5) การพัฒนาเกษตรกรชาวสวนยาง สถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง และผู้ประกอบกิจการยาง (6) การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กร และ (7) การสนับสนุนนโยบายแห่งรัฐ (การยางแห่งประเทศไทย, 2559ก)

แผนฉบับนี้ส่งผลให้ (1) รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนเกษตรกรชาวสวนยางเพิ่มขึ้น เพราะการส่งเสริมการทำสวนยางอย่างยั่งยืน เช่น การกระจายความเสี่ยงโดยปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดอื่นร่วมกับยางพารา การปลูกยางพาราด้วยพันธุ์ที่ให้ผลผลิตสูงกว่าพันธุ์ RRIM 600 ในพื้นที่ปลูกแทนและพื้นที่ปลูกใหม่ การถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตยางพาราและการพัฒนาขีดความสามารถด้านการตลาดให้แก่เกษตรกรชาวสวนยางและกลุ่มเกษตรกรชาวสวนยาง การสร้างมูลภัณฑ์กันชนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา (2) ปริมาณการใช้ยางพาราภายในประเทศเพิ่มขึ้นเมื่อสิ้นสุดแผน เนื่องจากมีโครงการต่าง ๆ ทั้งในแผนวิสาหกิจการยางแห่งประเทศไทยและโครงการของหน่วยงานอื่น ๆ เช่น โครงการนิคมอุตสาหกรรมยางพาราของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ช่วยขับเคลื่อนให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางพารา โครงการส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนผสมจากยางพาราของหน่วยงานรัฐ เช่น ถนนลาดยาง ยางปูพื้น สนามฟุตซอล แผ่นยางรองสระน้ำ ฝายยาง หมอน ที่นอน ทุ่น (3) เกษตรกรชาวสวนยางได้รับการจัดสรรสวัสดิการตามระเบียบของการยางแห่งประเทศไทย ซึ่งในอดีตไม่เคยปรากฏมาก่อน เป็นมาตรการที่ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนด้านรายจ่ายในชีวิตประจำวันของเกษตรกรชาวสวนยางและกลุ่มเกษตรกรชาวสวนยาง ดังนั้นหากผลสำเร็จเป็นไปตามที่กล่าวข้างต้น คาดว่าผลประโยชน์ย่อมจะเกิดขึ้นต่อเกษตรกรชาวสวนยางใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

เช่นกัน และน่าจะทำให้มีการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเกษตรกรมีความมั่นใจในอาชีพการทำสวนยางพารา และผลจากโครงการปลูกยางพาราในพื้นที่ว่างเปล่าในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ภายใต้แผนวิสาหกิจการยางแห่งประเทศไทย) และโครงการจัดตั้งตลาดน้ำยางสดระดับท้องถิ่น (ภายใต้แผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้)

(4) โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง

โครงการนี้มีเป้าหมายเพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรชาวสวนยางในช่วงราคายางพาราตกต่ำ โดยการยางแห่งประเทศไทยจะจ่ายเงินให้ความช่วยเหลือจำนวน 1,500 บาทต่อไร่ แบ่งเป็นเจ้าของสวนยางพารา หรือผู้เช่าสวนยางพารา 900 บาทต่อไร่ และคนกรีดยางพารา 600 บาทต่อไร่ แต่ไม่เกิน 15 ไร่ต่อครัวเรือน โดยกำหนดเป้าหมายไว้ 8.5 แสนครัวเรือน (การยางแห่งประเทศไทย, 2559ข)

คุณสมบัติของเกษตรกรเจ้าของสวนยางพารา/ผู้เช่าสวนยางพาราที่สามารถเข้าร่วมโครงการนี้ได้คือ (1) มีรายชื่อในทะเบียนเกษตรกรชาวสวนยางของกรมส่งเสริมการเกษตรปี 2557/2558 (2) มีบัญชีเงินฝากของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และ (3) มีพื้นที่เปิดกรีดยางพาราได้ในปัจจุบันตั้งแต่ 1 ไร่ขึ้นไป โดยสวนยางพาราต้องตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ ซึ่งรวมถึงประเภทเอกสารสิทธิ์ที่ถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นที่ยอมรับของกรมป่าไม้ รวม 47 รายการ ตามหนังสือของกรมป่าไม้ที่ ทส. 1602.3/2454 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นสิทธิ์ของหัวหน้าครัวเรือนหรือสมาชิกในทะเบียนครัวเรือนเกษตรกรเดียวกัน ส่วนคุณสมบัติของคนกรีดยางพาราที่เข้าร่วมโครงการนี้ได้คือ (1) ขึ้นทะเบียนกับการยางแห่งประเทศไทยเรียบร้อยแล้ว (2) กรีดยางพาราให้กับเกษตรกรชาวสวนยางที่มีรายชื่อในทะเบียนเกษตรกรชาวสวนยางของกรมส่งเสริมการเกษตรปี 2557/2558 (3) มีบัญชีเงินฝากของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และ (4) ในกรณีที่มีคนกรีดยางพารามากกว่า 1 คน คนกรีดยางพาราที่เป็นตัวแทนรับเงินจะต้องมีบัญชีเงินฝากของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) (การยางแห่งประเทศไทย, 2559ข)

สถานที่รับแจ้งเข้าร่วมโครงการนี้คือ (1) การยางแห่งประเทศไทยจังหวัด/การยางแห่งประเทศไทยอำเภอ/ศูนย์ปฏิบัติการสงเคราะห์สวนยางจังหวัด (2) สำนักงานเกษตรอำเภอตามข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกรมส่งเสริมการเกษตรกับการยางแห่งประเทศไทย และ (3) สถานที่อื่นตามที่กำหนด ทั้งนี้เกษตรกรเจ้าของสวนยางพารา/ผู้เช่าสวนยางพารา และคนกรีดยางพาราต้องมาแจ้งขอเข้าร่วมโครงการในพื้นที่ที่สวนยางพาราตั้งอยู่เท่านั้น โดยกำหนดระยะเวลาในการรับแจ้งตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ถึง 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 หากไม่มาแจ้งขอใช้สิทธิ์เข้าร่วมโครงการภายในระยะเวลาที่กำหนดถือว่า ไม่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการ (การยางแห่งประเทศไทย, 2559ข)

โครงการนี้จัดอยู่ในประเภทโครงการเร่งด่วนตามนโนบายรัฐ เพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรชาวสวนยางและคนกรีดยางพาราในช่วงราคายางพาราตกต่ำ เช่น ช่วยลดค่าใช้จ่ายในการทำสวนยางพารา ได้แก่ ค่าปุ๋ย ค่าวัสดุอุปกรณ์ ช่วยเหลือด้านค่าครองชีพ ซึ่งเป็นมาตรการที่เห็นผลได้เร็ว เพราะเป็นการแจกเงินโดยตรงแก่เกษตรกรชาวสวนยาง แต่มีการกำหนดวงเงินที่ได้รับคือ เจ้าของสวนยางพาราหรือผู้เช่าสวนยางพาราได้รับเงินสูงสุดไม่เกิน 13,500 บาทต่อครัวเรือน คนกรีดยางพาราได้รับเงินสูงสุดไม่เกิน 9,000 บาทต่อครัวเรือน ซึ่งวงเงินที่จำกัดนี้สามารถช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางและคนกรีดยางพาราได้เพียงระยะเวลาอันสั้น และเป็นการเฉพาะหน้า ดังนั้นรัฐบาลจึงต้อง

กำหนดมาตรการอื่น ๆ ประกอบกันไปอย่างต่อเนื่อง และควรมุ่งไปสู่มาตรการแก้ไขปัญหาในเชิงโครงสร้าง ทั้งในระดับต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ เพื่อให้ได้ผลอย่างยั่งยืนต่อไป

(5) โครงการผลิตเพื่อเสริมรายได้ในสวนยางพาราตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

โครงการนี้ส่งเสริมให้เกษตรกรผู้รับการสงเคราะห์ปลูกแทนในช่วงปี พ.ศ. 2558–2564 ได้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ว่างระหว่างแถวต้นยางพารา สำหรับปลูกพืชคลุมดิน/พืชแซมยาง โดยการถ่ายทอดเทคโนโลยีการปลูกพืชคลุมดิน/พืชแซมยาง รวมถึงการสนับสนุนเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปี เพื่อใช้เป็นเงินทุนในการดำเนินการ (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ, 2557) เห็นได้ว่า โครงการนี้ได้ให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนวิธีคิดเกี่ยวกับปลูกยางพาราเชิงเดี่ยวและแนวคิดการทำการเกษตรภายใต้ระบบเศรษฐกิจแข่งขันเสรี มาเป็นระบบเกษตรกรรมยั่งยืนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้เกษตรกรชาวสวนยางในชุมชนได้สร้างนวัตกรรมจากฐานทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่นของตนเอง รวมทั้งสร้างความมั่นคง ความยั่งยืน และความสมดุลในทุกมิติ

โครงการนี้มุ่งปรับเปลี่ยนแนวคิดและระบบการผลิตทางการเกษตรของเกษตรกรชาวสวนยาง จากการปลูกยางพาราเชิงเดี่ยวเพื่อขายไปสู่การทำสวนยางพาราอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงคือ มีทั้งผลผลิตยางพาราเพื่อขาย และผลผลิตจากพืชชนิดอื่นและสัตว์เลี้ยงเพื่อบริโภคหรือใช้สอยในครัวเรือน ขาย หรือแบ่งปันในชุมชน โดยยึดถือหลักความพอประมาณ ความมีเหตุผล ตลอดจนการมีภูมิคุ้มกันบนฐานทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่นควบคู่กับการมีคุณธรรม ซึ่งเป็นโครงการที่ดี แต่เกษตรกรชาวสวนยางส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยสนใจที่จะทำ อาจเนื่องมาจากการขาดทักษะ ความรู้ และความมั่นใจ เช่น ไม่ทราบว่าจะปลูกพืชชนิดใดในสวนยางพาราได้บ้าง โดยพืชที่ปลูกนั้นจะไม่ส่งผลกระทบต่อการเจริญเติบโตและการให้ผลผลิตของต้นยางพารา จะปลูกและดูแลพืชชนิดนั้นอย่างไร ตลาดของพืชชนิดนั้นอยู่ที่ไหน ซึ่งปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องมีโครงการอบรมและพาเกษตรกรไปศึกษาดูงาน การให้คำแนะนำ และการส่งเสริมให้เกษตรสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น เพื่อสร้างความรู้และความมั่นใจให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง

(6) โครงการควบคุมปริมาณการผลิตยางพารา

วิกฤตการณ์ราคายางพาราตกต่ำอย่างต่อเนื่องในปัจจุบันเป็นผลมาจากการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทยและในหลายประเทศทั่วโลก ส่งผลให้ผลผลิตยางพาราที่ออกสู่ตลาดมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับเศรษฐกิจของประเทศจีน กลุ่มประเทศยุโรป และประเทศสหรัฐอเมริกายังไม่ฟื้นตัว ตลอดจนนโยบายปรับสมดุลในการพัฒนาและมาตรการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศจีน ซึ่งเป็นประเทศนำเข้ายางพารารายใหญ่ที่สุดของไทยและของโลก โดยมีการคาดการณ์ว่า เกษตรกรชาวสวนยางจะประสบกับปัญหาราคายางพาราตกต่ำไปอีกหลายปี ส่งผลให้ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2557 รัฐบาลไทยต้องปรับนโยบายยางธรรมชาติ โดยมีโครงการควบคุมปริมาณการผลิตยางพาราตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2557 ถึง เดือนกันยายน พ.ศ. 2564 ซึ่งใช้งบประมาณจากเงินสงเคราะห์ที่จัดเก็บจากผู้ส่งออกยางพาราและงบปกติ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกษตรกรชาวสวนยางตัดโค่นต้นยางพาราในสวนยางพาราเก่า 400,000 ไร่ แล้วปลูกแทน และมีการผ่อนปรนให้เกษตรกรชาวสวนยางที่ขอรับการสงเคราะห์สามารถเลือกปลูกพืชแบบผสมผสานได้ตามหลักเกณฑ์การพิจารณาให้การสงเคราะห์ปลูกแทนแบบเกษตรผสมผสาน

เกษตรกรชาวสวนยางที่ขอรับการสนับสนุนการปลูกแทนบางส่วน จะปลูกพืชแบบผสมผสานโดยไม่ปลูกยางพาราเลยก็ได้ หรืออาจ

ปลูกพืชร่วมยางเพื่อเสริมรายได้ โดยลดจำนวนต้นยางพาราที่ปลูกต่อไร่ลง และเพิ่มจำนวนพืชร่วมยางที่ปลูกต่อไร่ให้มากขึ้น ในกรณีนี้จำนวนต้นยางพาราที่ปลูกจะต้องไม่ต่ำกว่า 40 ต้นต่อไร่ตามเงื่อนไขของการยางแห่งประเทศไทย โครงการนี้หากมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องในระยะยาว ควบคู่กับการให้ความรู้และการสร้างความมั่นใจให้แก่เกษตรกรชาวสวนยางในการปลูกพืชแบบผสมผสานและการปลูกพืชร่วมยาง คาดว่าจะทำให้การปลูกยางพาราเชิงเดี่ยวค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนไปเป็นการปลูกพืชร่วมยางและพืชแบบผสมผสานมากขึ้น

2. นโยบายของหน่วยงานอื่น

(1) โครงการนิคมอุตสาหกรรมยางพารา โครงการนี้จัดตั้งในบริเวณนิคมอุตสาหกรรมฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา รับผิดชอบโดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) มีเป้าหมายเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ผลผลิตยางพารา เพิ่มการจ้างงานในพื้นที่ และเพิ่มอุปสงค์การใช้ยางพาราภายในประเทศ ซึ่งจะส่งผลดีต่อราคายางพาราภายในประเทศ รวมทั้งช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางพาราที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในอนาคต

(2) การพัฒนาตลาดซื้อขายยางพาราล่วงหน้า

ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าถือเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันความเสี่ยงจากความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรให้แก่เกษตรกร (ประยงค์ เนตยารักษ์, 2550) โดยเกษตรกรสามารถใช้ราคาจากตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าเป็นราคาอ้างอิงในการซื้อขาย ซึ่งงานวิจัยของสถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2556) พบว่า ในกรณีที่มีการป้องกันความเสี่ยงร้อยละ 50 ของผลผลิตยางพาราทั้งหมด ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าจะช่วยลดความผันผวนของราคายางพาราได้ โดยค่าสัมประสิทธิ์ความแปรปรวนของราคายางพาราจะลดลงจากร้อยละ 30.0 เหลือร้อยละ 23.0 และทำให้ราคายางพาราเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.0 นอกจากนี้รายได้ของเกษตรกรชาวสวนยางที่สูญเสียไปจากความผันผวนของราคายางพาราจะลดลงร้อยละ 6.4 ของรายได้ หรือ 10,232 ล้านบาท

ปัจจุบันมีผลิตภัณฑ์ยางพาราที่มีการซื้อขายล่วงหน้าคือ ยางแผ่นรมควันชั้น 3 ซึ่งในช่วงราคายางพาราตกต่ำเช่นปัจจุบัน ได้ส่งผลให้จำนวนข้อตกลงซื้อขายล่วงหน้าลดลงอย่างต่อเนื่อง จาก 128,980 ข้อตกลงในปี พ.ศ. 2554 เหลือเพียง 44,073 ข้อตกลงในปี พ.ศ. 2557 ดังนั้นในปี พ.ศ. 2558 คณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ (กนย.) จึงเห็นชอบให้องค์การสวนยางนำเงินกู้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ภายใต้การดำเนินโครงการสร้างมูลภัณฑ์กันชนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราจำนวน 140 ล้านบาทไปร่วมลงทุนในโครงการร่วมค้าเพื่อการซื้อขายล่วงหน้ายางพาราในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย ในส่วนของตลาดสัญญาซื้อขายล่วงหน้าก็ได้รวมศูนย์การซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้ากับตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย ซึ่งจะทำให้ผู้ลงทุนสามารถซื้อขายอนุพันธ์ทุกประเภทได้ภายใต้บัญชีเดียว และสามารถเข้าถึงการซื้อขายได้ง่ายขึ้น (รินใจ ชาครพิพัฒน์, 2558)

(3) แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน 4 ปี (พ.ศ. 2561–2564) ฉบับปรับปรุง

แผนฉบับนี้ได้กำหนดยุทธ์ศาสตร์เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สงขลา และสตูล) ไว้ 3 ประเด็น คือ (1) ส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติและวัฒนธรรม (2) ส่งเสริมการค้า การลงทุน พัฒนาโครงข่ายคมนาคม/ระบบโลจิสติกส์ และวางระบบป้องกันสาธารณภัย และ (3) พัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระบวนการสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้ายางพารา และการตลาดอย่างเป็นระบบครบวงจร (สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน, 2559)

ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีความ

สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่ 3 ซึ่งมีกลยุทธ์สำคัญคือ (1) ส่งเสริมการบริหารจัดการ และเพิ่มความรู้แก่เกษตรกร ผู้ประกอบการเพื่อเพิ่มผลผลิต สนับสนุนเครื่องจักรอุปกรณ์ เครื่องมือ องค์ความรู้ ให้สถาบันเกษตรกร ในการบริหารจัดการการแปรรูปผลผลิตให้เป็นผลิตภัณฑ์ เพื่อเพิ่มมูลค่า (2) พัฒนาศักยภาพและสนับสนุนสถาบันเกษตรกร กลุ่มเครือข่าย เกษตรกรชาวสวนยาง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และสนับสนุนให้ดำเนินกิจกรรมเสริมในลักษณะรวมกลุ่ม เกษตรแปลงใหญ่ เป็นอาชีพเสริมเพื่อเพิ่มรายได้ (3) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา คิดค้นนวัตกรรม การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อเพิ่มมูลค่ายางและผลิตภัณฑ์ยาง (4) ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน แหล่งทรัพยากร และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อสนับสนุน การเพิ่มมูลค่ายาง ผลิตภัณฑ์ยาง และสนับสนุนเมืองยาง (rubber city) และ (5) ส่งเสริมช่องทางการตลาดและการจำหน่ายสินค้าที่เกี่ยวกับยางพารา ตัวชี้วัดที่สำคัญประกอบด้วย (1) ผลผลิตยางพาราเพิ่มขึ้น 5 กิโลกรัมต่อไร่ และ (2) ปริมาณการใช้ยางพาราแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้ายจำนวน 14 ชนิด (สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน, 2559)

ยุทธศาสตร์นี้เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมยางพาราที่มองตลอดห่วงโซ่การผลิตตั้งแต่ระดับต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ซึ่งมีความสอดคล้องกับนโยบายชาติเป็นส่วนใหญ่ และตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่และมีจุดแข็ง เช่น มีโครงการต้นแบบการบริหารจัดการสวนยางพาราสู่เกษตรทางเลือกและสร้างรายได้เสริม เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันและกระจายความเสี่ยงด้านผลผลิตและด้านราคาในการทำสวนยางพารา ซึ่งเป็นแนวทางที่รัฐบาลให้ความสำคัญ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การทำสวนยางพาราเป็นอาชีพที่สำคัญของประชากรใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้ว่าข้อมูลสถิติจะแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ปลูกยางพาราในแต่ละปี อันเป็นผลมาจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น อนิจจลักษณะของราคายางพารา สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ นโยบายยางพาราของรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบันรัฐบาลได้ใช้นโยบายต่าง ๆ เพื่อช่วยลดเหลือเกษตรกรชาวสวนยางและผู้ประกอบกิจการยาง แต่สามารถช่วยได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น และบางนโยบายใช้ได้เพียงระยะสั้น ผลกระทบจากนโยบายยางพาราของรัฐบาลต่อการปลูกยางพาราใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้สรุปได้ดังแสดงในภาพที่ 2

บทความนี้มีข้อเสนอแนะที่สามารถนำไปใช้ประกอบการกำหนดทิศทางการพัฒนานโยบายยางพาราไทย คือ (1) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมระดับปลายน้ำ รวมทั้งการสร้างมูลค่าและการเพิ่มมูลค่าผลผลิตยางพาราและผลิตภัณฑ์ยางพาราอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มปริมาณการใช้ยางพาราภายในประเทศ ซึ่งจะช่วยลดความผันผวนของราคายางพาราและการพึ่งพิงตลาดต่างประเทศ ในขณะเดียวกันควรลดบทบาทในการแทรกแซงตลาดยางพารา และปล่อยให้ราคายางพาราเป็นไปตามกลไกตลาด (2) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรกำหนดนโยบายที่เข้มงวดในการควบคุมการขยายพื้นที่ปลูกยางพารา และมุ่งเน้นการเพิ่มผลิตภาพ (ผลผลิตต่อไร่) รวมถึงการกำหนดนโยบายบริหารจัดการแรงงานและเพิ่มศักยภาพของแรงงานครัวเรือน เพื่อลดการจ้างแรงงานจากภายนอก ซึ่งจะนำไปสู่การลดต้นทุนการผลิตยางพารา และ (3) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมให้เกษตรกรชาวสวนยางมีการบริหารจัดการความเสี่ยง ทั้งความเสี่ยงด้านผลผลิตและด้านราคา เช่น การส่งเสริมการทำเกษตรแบบผสมผสานในสวนยางพารา การส่งเสริมการปลูกพืชร่วมยาง การส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรชาวสวนยาง การพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า

นโยบายที่ส่งผลให้พื้นที่ปลูกยางพาราเพิ่มขึ้น

นโยบายที่กำลังดำเนินการ เช่น
- การขึ้นทะเบียนเกษตรกรชาวสวนยางที่มีเอกสารสิทธิ์/หลักฐานที่ดิน
- โครงการปลูกยางพาราในพื้นที่ว่างเปล่าในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้
- โครงการสร้างมูลภัณฑ์กันชนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา
- โครงการเมืองยางพารา
- โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง

ประโยชน์ที่เกษตรกรชาวสวยยางจะได้รับ
- ขอรับการสนับสนุนและความช่วยเหลือเพื่อการปลูกแทน
- ขอรับการส่งเสริมในการปรับปรุงคุณภาพผลผลิต การผลิต การแปรรูปยางพารา/ไม้ยางพารา
- ได้รับการจัดสวัสดิการตามที่กยท.กำหนด
- ได้รับความช่วยเหลือจากกยท.ในการรวมกลุ่มเป็นสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง

นโยบายระยะยาว เช่น
- การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางพารา
- การพัฒนาตลาดซื้อขายยางพาราล่วงหน้า

ปัจจัยด้านสถานการณ์ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ลดความรุนแรงลง

ราคายางพาราในอนาคตสูงขึ้นอย่างมีเสถียรภาพ

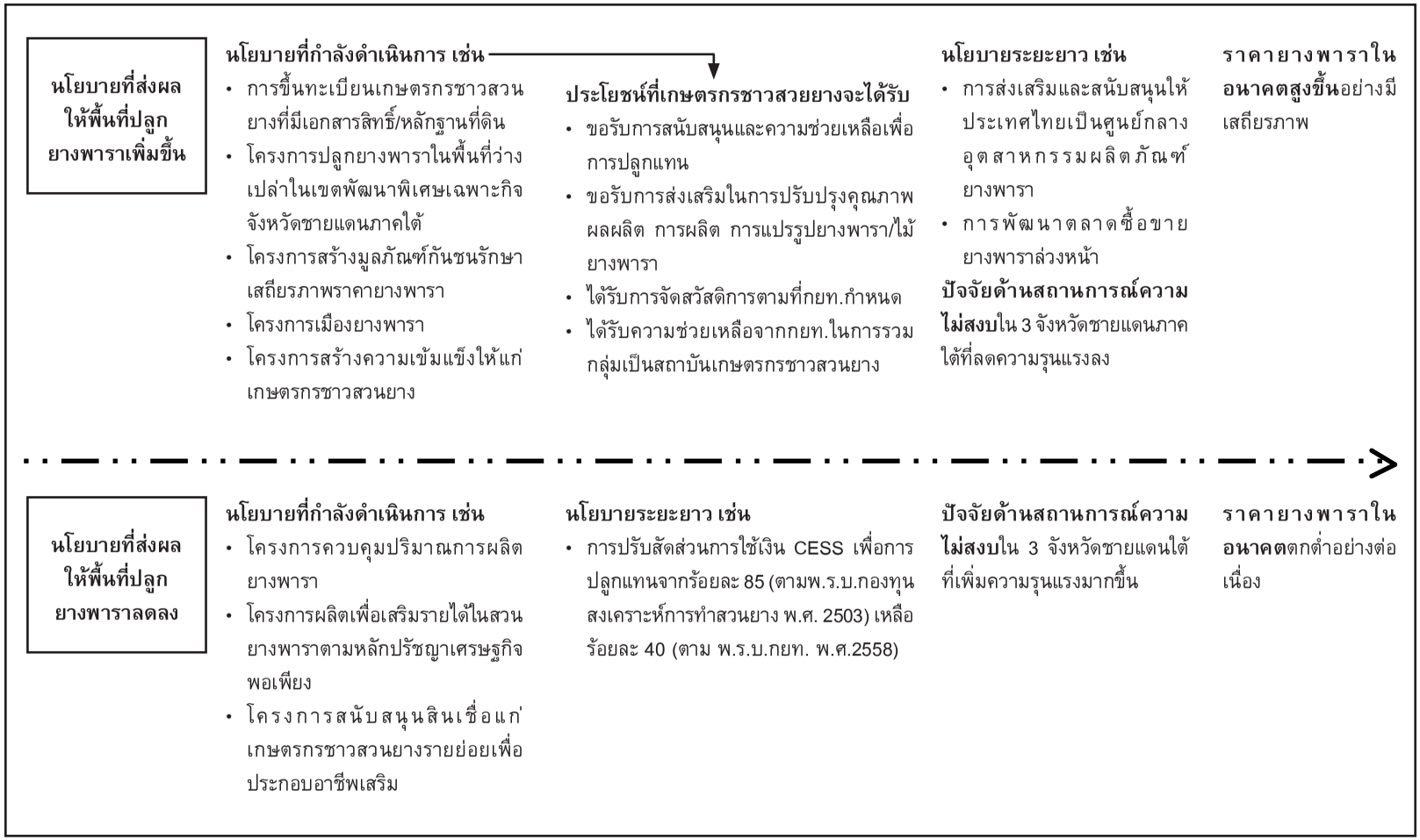
นโยบายที่ส่งผลให้พื้นที่ปลูกยางพาราลดลง

นโยบายที่กำลังดำเนินการ เช่น
- โครงการควบคุมปริมาณการผลิตยางพารา
- โครงการผลิตเพื่อเสริมรายได้ในสวนยางพาราตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
- โครงการสนับสนุนสินเชื่อแก่เกษตรกรชาวสวนยางรายย่อยเพื่อประกอบอาชีพเสริม

นโยบายระยะยาว เช่น
- การปรับสัดส่วนการใช้เงิน CESS เพื่อการปลูกแทนจากร้อยละ 85 (ตามพ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503) เหลือร้อยละ 40 (ตาม พ.ร.บ.กยท. พ.ศ.2558)

ปัจจัยด้านสถานการณ์ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ที่เพิ่มความรุนแรงมากขึ้น

ราคายางพาราในอนาคตตกต่ำอย่างต่อเนื่อง



ภาพที่ 2 ผลกระทบจากนโยบายยางพาราของรัฐบาลต่อการปลูกยางพาราใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้
ที่มา : จากการสังเคราะห์

เอกสารอ้างอิง

การยางแห่งประเทศไทย. (2559ก). *แผนวิสาหกิจการยางแห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2560–2564)*. สืบค้นจาก http://www. rubber.co.th/download/article/article_20161102104613.pdf

การยางแห่งประเทศไทย. (2559ข). *โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง*. สืบค้นจาก http://www. rubber.co.th/ewt_news.php?nid=3838&filename=close

เกศราภรณ์ สุวรรณชนะ. (2549). *การวิเคราะห์ผลกระทบนโยบายยางพาราของรัฐที่มีต่อผู้ผลิตและผู้บริโภคในประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ชูชาติ ตันอังสนากุล, วรรณดี สุทธินรากร. (2559). ทางออกเพื่อความมั่นคงในอาชีพของเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา. *วารสารศึกษาศาสตร์ปริทัศน์*. *31*(1) : 57–62.

นิพนธ์ เกษตรานันท์. (2544). *การศึกษานโยบายยางธรรมชาติของประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

บัญชา สมบูรณ์สุข, ประวัติ เวทย์ประสิทธิ์, ทวีศักดิ์ นิยมบัณฑิต, อาซีซัน แกสมาน, พีระพงศ์ ทีฆะสกุล. (2556). *แนวทางการแก้ปัญหาราคายางตกต่ำ*. สืบค้นจาก http://www.psu.ac.th/sites/files/n6062_doc13 09906.pdf

ประยงค์ เนตยารักษ์. (2550). *เศรษฐศาสตร์การเกษตร*. กรุงเทพฯ : สามลดา.

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2557). *แนวทางพัฒนายางพาราทั้งระบบ*. สืบค้นจาก http://www.oae.go.th/download/download_hot/2557/The-rubber-development.pdf

พลากร สัตย์ซื่อ, ปุรวิชญ์ พิทยาภินันท์. (2559). สิ่งจูงใจต่อการปลูกยางพาราในพื้นที่นาของเกษตรกรตำบลท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา. *วารสารเกษตรพระจอมเกล้า*. *34*(3) : 61–72

พิชณะ คงยั่งยืน, ณรงค์ พลีรักษ์, สุพรรณ กาญจนสุธรรณ, แก้ว นวลฉวี. (2558). การติดตามการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ปลูกยางพาราในจังหวัดจันทบุรี : หลักการการวิเคราะห์เชิงวัตถุภาพและแบบจำลอง. *วารสารวิจัยราชภัฏพระนคร*. 10(1) : 96–107.

ราชกิจจานุเบกษา. (2558). *พระราชบัญญัติการยางห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558*. สืบค้นจาก http://www.raot.co.th/article_attach/article_20150714182813.pdf

ราชกิจจานุเบกษา. (2530). *พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2530*. สืบค้นจาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2530/A/269/1.PDF

รินใจ ชาครพิพัฒน์. (2558). *พัฒนาการอนุพันธ์ : จากอดีตสู่อนาคต*. สืบค้นจาก http://portal.settrade.com/ blog/rinjai/2015/05/07/1563

ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, กรมส่งเสริมการเกษตร. (2561). *รายงานข้อมูลภาวะการผลิตยางพาราใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้*. (เอกสารไม่ตีพิมพ์).

สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์. (2556). *โครงการพัฒนาระบบตลาดสินค้าเกษตรของประเทศไทยโดยใช้กลไกตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า*. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์.

สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล, อริศรา ร่มเย็น, พลากร สัตย์ซื่อ. (2560). พัฒนาการระบบการปลูกพืชร่วมยางในภาคใต้ : ปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อน. *วารสารวิทยาสารเกษตรศาสตร์ สาขา*

สังคมศาสตร์. 38(2) : 588–599.

สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน. (2559). *แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน 4 ปี (พ.ศ. 2561–2564) ฉบับปรับปรุง*. สงขลา : สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน.

องอาจ ทองประดับ, อุไรวรรณ ทองแกมแก้ว. (2561). นโยบาย ราคายางพารา และทัศนคติของเกษตรกรที่มีผลต่อการปลูกยางพารา : กรณีศึกษาในจังหวัดพัทลุง. *แก่นเกษตร. 46*(ฉบับพิเศษ 1) : 232–238.

Somboonsuke B, Wettayaprasit P. (2013). *Agricultural System of Natural Para Rubber Smallholding Sector in Thailand: System, Technology, Organization, Economy, and Policy Implication*. Bangkok : Extension and Training Office (ETO), Kasetsart University.