

การประเมินผลการดำเนินงานของ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

เสนอ

สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง



ฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจรายสาขา
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รายงานการศึกษาดัชนีสมบูรณ์

โครงการศึกษา

การประเมินผลการดำเนินงานของ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

เสนอ

สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

โดย

ฝ่ายแผนงานเศรษฐกิจรายสาขา
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สิงหาคม 2544

คณะผู้วิจัย

นิพนธ์	พั้วพงศกร	ผู้อำนวยการโครงการ
วิโรจน์	ณ ระนอง	ผู้เชี่ยวชาญ
ปัทมาวดี	โพชนกุล ชูชุกิ	ผู้เชี่ยวชาญ
พัชนีบุลย์	เจริญผิว	นักวิจัย
กิริติพงษ์	แนวมาลี	นักวิจัย
วีระชาติ	กิเลนทอง	นักวิจัย
นิภา	ศรีอนันต์	นักวิจัย

บทสรุปผู้บริหาร

การประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) มีวัตถุประสงค์ 4 ประเด็นหลัก คือ 1) เพื่อประเมินการดำเนินงานของ สกย. ด้านการสงเคราะห์การทำสวนยาง 2) ประเมินบทบาทการพัฒนาสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง 3) ประเมินนโยบายด้านตลาดและการแทรกแซงตลาดยางพารา และ 4) ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทการดำเนินงานของ สกย. ในอนาคต โดยประโยชน์ที่ได้จากการศึกษานี้เพื่อนำไปกำหนดแนวทางการปรับปรุงวิสัยทัศน์ ภารกิจ และกลยุทธ์การทำงานของ สกย. ในการปรับตัวให้ทันกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของตลาดโลกภายนอกที่นับวันการแข่งขันจะยิ่งรุนแรงมากขึ้น

เครื่องมือในการศึกษาประกอบด้วย การประเมินผลประโยชน์สุทธิของเกษตรกรใช้วิธีการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของการลงทุนการทำสวนยางของเกษตรกร โดยคำนวณหาอัตราผลตอบแทนภายใน มูลค่าปัจจุบันสุทธิของโครงการ และระยะเวลาเหมาะสมในการโค่นต้นยาง ในการวิเคราะห์อาศัยข้อมูลจากการสำรวจภาคสนามด้วยแบบสอบถามในพื้นที่ 3 จังหวัด คือ สงขลา สุราษฎร์ธานี และระยอง ครอบคลุมเกษตรกร 2 กลุ่ม คือ เกษตรกรที่ไม่เคยเข้าร่วมโครงการสงเคราะห์การทำสวนยาง และกลุ่มเกษตรกรที่เคยเข้าร่วมหรือยังอยู่ในโครงการสงเคราะห์การทำสวนยาง จำนวนครัวเรือนที่ทำการสำรวจเท่ากับ 301 ครัวเรือน แยกเป็นชาวสวนในโครงการจำนวน 222 ครัวเรือนและชาวสวนนอกโครงการจำนวน 79 ครัวเรือน ระยะเวลาสำรวจ คือ เดือนพฤษภาคม-มิถุนายน 2543 และการศึกษาในส่วนอื่นอาศัยข้อมูลทุติยภูมิ รวบรวมจากเอกสาร ทบทวนงานศึกษา และการสัมภาษณ์เชิงคุณภาพเกษตรกร พ่อค้า และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

บทสรุปผลจากการศึกษา มีดังต่อไปนี้

การศึกษาด้านทุนและผลประโยชน์ของเกษตรกรในและนอกโครงการสงเคราะห์การทำสวนยาง พบว่าปัจจุบันเทคโนโลยีการปลูกและเก็บเกี่ยวยางได้แพร่กระจายอย่างกว้างขวางทั้งในเรื่องพันธุ์ การใช้ปัจจัยการผลิต ทำให้ไม่พบผลความแตกต่างของผลผลิตต่อไร่และต้นทุนการผลิตระหว่างเกษตรกรในและนอกโครงการสงเคราะห์อย่างมีนัยสำคัญ การศึกษาหาความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตต่อไร่และอายุยาง พบว่า ผลผลิตยางเพิ่มขึ้นสูงสุดเมื่ออายุ 15 ปี ได้ผลผลิตประมาณ 290 กิโลกรัมต่อไร่ จากนั้นผลผลิตเริ่มลดลง ส่วนต้นทุนการผลิตจะมีต้นทุนสูงสุดใน

ระยะปลูกประมาณ 3,000 บาทต่อไร่ จากนั้นต้นทุนจะลดลงอย่างมากในระหว่างการดูแลก่อนกรีด หลังจากนั้นระยะกรีดต้นทุนจะสูงขึ้นอีกครั้งและส่วนมากเป็นต้นทุนค่าแรงงาน เกษตรกรในโครงการและนอกโครงการสงเคราะห์โคนยางเมื่อมีอายุเฉลี่ย 25 ปี และ 23 ปี สำหรับเกษตรกรในโครงการแปลงที่ได้สงเคราะห์ให้ค่าตอบแทนภายในจากการผลิตน้ำยางและไม่เท่ากับ 15.45 % แปลงที่ไม่ได้สงเคราะห์ให้ค่าตอบแทนภายในเท่ากับ 10.04 % สำหรับเกษตรกรนอกโครงการจะได้ผลตอบแทนภายในเท่ากับ 11.44 % ณ ราคาขายแห้ง 21 บาทต่อกิโลกรัม

ผลการศึกษาให้ภาพที่ชัดเจนว่า สกย. ประสบความสำเร็จสูงสุดในการส่งเสริมการปลูกแทนและการเพิ่มผลผลิต สาเหตุของความสำเร็จในการส่งเสริมการปลูกแทนส่วนหนึ่งมาจากการนำพันธุ์ยางใหม่พร้อมทั้งเทคโนโลยีการปลูกมาส่งเสริมให้ชาวสวนยางปลูกแทนยางพื้นเมืองโดยใช้มาตรการสงเคราะห์การทำสวนยาง เทคโนโลยีที่นำมาส่งเสริมสามารถเผยแพร่ได้ง่าย มีผลผลิตยางใกล้เคียงกันและง่ายต่อการวางระบบส่งเสริม มาตรการเงินสงเคราะห์ยังช่วยแก้ปัญหาข้อจำกัดด้านสินเชื่อแก่เกษตรกรได้อีกด้วย ดังนั้นด้วยปัจจัยเหล่านี้ทำให้พื้นที่สงเคราะห์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

อุตสาหกรรมยางพาราถือเป็นประโยชน์แก่ประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เห็นได้จากการส่งออกของไทยติดอันดับหนึ่งของโลกติดต่อกันหลายปี แต่อุตสาหกรรมยางพารายังต้องเผชิญกับข้อจำกัดและอุปสรรคทั้งในด้านการแข่งขันที่รุนแรง ความผันผวนของราคายางพาราในตลาดโลกที่แนวโน้มลดลง ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นขณะที่ผลผลิตต่อไร่ยังทรงตัว ผลจากการใช้นโยบายสงเคราะห์และการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากร ซึ่งสุดท้ายแล้วรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนสุทธิมากกว่าเงินภาษีที่เก็บได้ เกษตรกรได้รับแรงจูงใจมาปลูกยางพาราเป็นการเพิ่มปริมาณยางในท้องตลาด และราคาขายถูกกดจากพ่อค้า ประโยชน์ส่วนหนึ่งถูกโอนให้กับผู้ซื้อในต่างประเทศในรูปของการซื้อสินค้าได้ในราคาถูก

บทบาทอีกด้านหนึ่งของ สกย. คือ การพัฒนากลุ่มหรือสถาบันเกษตรกร ในการเข้าไปพัฒนาสถาบันเกษตรกร สกย. เพิ่งเริ่มดำเนินงานได้ไม่นาน ความสำเร็จของกลุ่มกิจกรรมส่วนหนึ่งเกิดจากการอุดหนุนจากรัฐด้านการเงินและเทคนิคการบริหารจัดการ และความพร้อมของปัจจัยภายในพื้นที่ เช่น ความพอเพียงของวัตถุดิบ ความสามารถด้านการบริหารจัดการรวมทั้งความเข้มแข็งของบุคลากร ผลงานของกลุ่มกิจกรรมของ สกย. ที่เป็นรูปธรรมมากที่สุด คือ กิจกรรมโรงรม ร้อยละ 70 เปิดดำเนินกิจกรรมและมีกำไร ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินกิจกรรมกลุ่มหรือสถาบันเกษตรกร มาจากนโยบายมีเป้าหมายรวมจากส่วนกลางภายใต้งบประมาณและเวลาที่

กำหนด โดยไม่คำนึงถึงความพร้อม ศักยภาพ ความแตกต่างของพื้นที่และวิถีชีวิต บวกกับความไม่พร้อมของเจ้าหน้าที่ สกย. ในด้านทักษะและความชำนาญในการทำงานกลุ่ม

ทางด้านการแทรกแซงตลาดยางพารา สกย. เข้าไปมีบทบาทไม่มากนัก แต่เป็นเรื่องที่มีผลต่อเกษตรกรชาวสวนยาง จากการศึกษาไม่สามารถสรุปได้ว่าการแทรกแซงมีผลต่อเสถียรภาพราคายางพารา แต่พอชี้ได้ว่าการแทรกแซงมีผลกระทบต่อราคายางนอกโครงการแทรกแซงน้อยมาก การแทรกแซงมีการพัฒนาแก้ปัญหาขั้นตอนการรับซื้อได้ดีขึ้น แต่ยังประสบปัญหาการขาดทุนซึ่งส่วนมากมาจากขั้นตอนการเก็บสต็อกและการขายที่ไม่มีกติกากำหนดชัดเจน ขาดความโปร่งใส และมีแรงกดดันทางการเมือง

โครงการด้านตลาดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองแก่เกษตรกร ที่ผ่านมารัฐพยายามสร้างตลาดระดับท้องถิ่นเพื่อไปแทนที่ตลาดเอกชนไม่ประสบผลสำเร็จเพราะไม่มีข้อดีเหนือตลาดของเอกชนและในหลายกรณียังเป็นการเพิ่มขั้นตอนการตลาดและเพิ่มค่าใช้จ่ายของเกษตรกร พ่อค้ามักไม่สนใจเข้ามาให้บริการยกเว้นช่วงที่มีโครงการแทรกแซง ตัวอย่างเช่น ตลาดประมูลยางระดับท้องถิ่น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเป็นโครงการที่ถูกคัดกับโครงการแทรกแซงของรัฐค่อนข้างมาก ตลาดจะซบเซาหรือเลิกดำเนินการไปถ้าไม่มีโครงการแทรกแซง ในบางพื้นที่เจ้าหน้าที่ของ สกย. พยายามชักจูงให้องค์กรเกษตรกรทำสัญญาขายยางล่วงหน้าเป็นสัปดาห์ แต่มักไม่ค่อยได้รับความสนใจ

ในช่วงก่อนที่คณะที่ปรึกษาจะจัดทำรายงานฉบับนี้เสร็จ สกย. ได้จัดทำร่างแผนวิสาหกิจฉบับที่ 4 (2545-2549) และได้ให้คณะนักวิจัยได้ร่วมแสดงความคิดเห็น ซึ่งคณะที่ปรึกษาเห็นว่าร่างแผนฯ ฉบับนี้มีความชัดเจนในประเด็นปัญหาหลัก วิสัยทัศน์ ภารกิจ วัตถุประสงค์และเป้าหมายรวมตลอดไปจนถึงการนำไปสู่การปฏิบัติ แต่ยังมีจุดอ่อนที่เป้าหมายและนโยบายส่วนมากยังคงเน้นภารกิจส่งเสริมการปลูกยางพันธุ์ดีแทนยางพันธุ์เก่า โครงการหลักที่ใช้แก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานไม่ชัดเจนว่าจะได้ผล นอกจากนี้ แผนฯ ฉบับนี้ยังขาดแผนงานที่เด่นชัดในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกร ขาดนโยบายแก้ปัญหาความผันผวนของราคายาง แผนงานการพัฒนาสถาบันเกษตรกรชาวสวนยางยังคงเน้นการฝึกอบรมเพื่อให้มีการก่อตั้งกลุ่มในเชิงปริมาณ และประเด็นสุดท้ายที่ปรึกษาเห็นว่าการแก้ไข พ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์ฯ เพื่อให้ สกย. มีภารกิจครบวงจรต้องระมัดระวังเพราะถ้ากลายเป็นว่ารัฐบาลเข้าแข่งขันกับเอกชนจะขัดหลักการแข่งขันอย่างเป็นธรรมได้ และการดำเนินธุรกิจของรัฐบาลที่ผ่านมามักล้มเหลว

บทสรุปจากการศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่าเกษตรกรชาวสวนยางกำลังถูกแรงกดดันจากสองด้านทั้งจากปัญหาความสามารถในการแข่งขันลดลงจากความผันผวนของราคาตลาดโลกและต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ประกอบกับผลผลิตของเกษตรกรจากในและนอกโครงการสงเคราะห์ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ สกย. จำเป็นต้องเปลี่ยนทิศทางการดำเนินงานใหม่ที่จะช่วยเพิ่มผลผลิตการผลิต (productivity) และลดต้นทุนการผลิตแก่เกษตรกร หรือเป็นภารกิจที่มีมูลค่าเพิ่มมากกว่าปัจจุบัน ดังข้อเสนอนโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปนี้

1) นโยบายการเพิ่มผลผลิตต่อไร่หรือลดต้นทุนการผลิต ด้วยวิธีการทำ on-farm research สกย. ต้องทำงานร่วมกับเกษตรกรก้าวหน้า กำหนดเขตกรรมและแสวงหาพันธุ์ดีจากชาวสวน และลงทุนทรัพยากรในเขตพื้นที่ผลผลิตต่ำ 2) พัฒนาเทคโนโลยี เพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานสนับสนุนการวิจัย สกย. เป็นผู้ประสานให้เอกชนผลิตเครื่องทุ่นแรงการทำสวนยาง 3) ต้องมีพันธุ์ยางพาราใหม่ ๆ ออกมาเผยแพร่โดยรัฐต้องให้การอุดหนุนสร้างนักวิจัยและแรงจูงใจ 4) ปรับระบบการสงเคราะห์สวนยาง โดยลดเงินสงเคราะห์ต่อไร่และจำนวนปีสงเคราะห์ลงจะช่วยเพิ่มพื้นที่สงเคราะห์ได้ ช่วยลดต้นทุนการดูแลจากช่วงปลูก เพิ่มการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออก (CESS) จากการส่งออกไม้ยางและเฟอร์นิเจอร์ 5) สกย. จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการพัฒนาสถาบันเกษตรกรสวนยาง โดยไม่ควรกำหนดเป้าหมายจำนวนกลุ่มที่สูงเกินความเป็นไปได้ สำหรับกลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ให้ใช้กลุ่มที่เข้มแข็งสร้างเครือข่ายกับเกษตรกรที่เก่งและกลุ่มที่เข้มแข็ง กำหนดเป้าหมายกลุ่มให้เหมาะสมกับพื้นที่ สร้างกระบวนการเรียนรู้ให้ชาวบ้านแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง 6) การแทรกแซงและการตลาด ควรเลิกแทรกแซงแบบเดิม รัฐไม่ควรเก็บสต็อกยางเพื่อแก้ปัญหาการขาดทุนและต้องชี้แจงการเงินแก่รัฐสภา วิธีแก้ปัญหาการแทรกแซงใหม่ 2 แนวทาง คือ ตั้งกองทุนรักษาสถียรภาพราคา เก็บ CESS และให้การอุดหนุนเฉพาะผู้ส่งออก หรือ รัฐชดเชยค่าธรรมเนียมประกันราคา โดยประกาศราคาประกันต้นฤดู สำหรับตลาดประมูลระดับท้องถิ่นควรยกเลิกยกเว้นพื้นที่ที่มีปัญหาหรือพ่อค้าผูกขาดชัดเจน และ 7) จัดระบบการบริหารจัดการนโยบายยางพารา เพื่อลดความซ้ำซ้อนและประหยัดงบประมาณ ด้วยการแยกหน่วยงานกำหนดนโยบาย (regulator) ออกจากหน่วยงานปฏิบัติ (operator) และมีคณะกรรมการบริหารรับผิดชอบด้านการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการดำเนินงานตามนโยบาย

เพื่อให้การดำเนินงานของ สกย. สอดคล้องกับข้อเสนอนโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืนใหม่ตามข้อเสนอข้างต้น มีข้อเสนอเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการดำเนินงานของ สกย. และระบบการรายงานและระบบข้อมูลของ สกย. ดังนี้ งานด้านการส่งเสริมการปลูกแทน ตัวชี้วัดการดำเนินงานของ สกย. ในกรณีที่เป้าหมายของ สกย. ไม่เปลี่ยนมากนักก็ตัวชี้วัด 2 ตัวที่สามารถนำมาใช้ได้ คือ ต้นทุนบริหารต่อไร่ และสัดส่วนของต้นทุนการบริหารต่อเงินสงเคราะห์ แต่ถ้า สกย. จำเป็นต้องปรับการ

กิจกรรมใช้ต้นทุนการบริหารโดยรวมของ สกย. จำนวนสวนต่อพนักงานสงเคราะห์ จำนวนไร่ต่อพนักงานสงเคราะห์ และผลผลิตต่อไร่ของเกษตรกรเป็นดัชนีชี้วัด งานด้านการพัฒนากลุ่มและองค์กรเกษตรกร เครื่องชี้วัดจะประเมินเชิงปริมาณในลักษณะการพึ่งพาตนเองของกลุ่ม บทบาทการสร้างทุนสังคมและการเป็น safety net โดยจำแนกการชี้วัดตามอายุการก่อตั้งกลุ่ม เช่น หลังจากกลุ่มสามารถรวมตัวกันได้แล้วระยะหนึ่งควรมีสักยภาพในการทำกำไร ศักยภาพในการช่วยเหลือเกษตรกรด้วยกันในด้านสินเชื่อ รวมทั้งการประเมินผลความพึงพอใจจากเกษตรกรหรือผู้ใช้บริการของ สกย. ซึ่งเป็นเสียงสะท้อนที่ สกย. สามารถนำมาปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานได้อีกทางหนึ่ง แต่ สกย. จำเป็นต้องให้น้ำหนักของเครื่องชี้วัดสำหรับงานแต่ละด้านแตกต่างกันไปตามความสำคัญ สำหรับการปรับเปลี่ยนระบบข้อมูลเพื่อให้สอดคล้องการภารกิจใหม่ สกย. ต้องทำงานวิจัยภาคสนามมากขึ้น ค้นหาเกษตรกรตัวอย่างที่มีประสิทธิภาพสูงมาถ่ายทอดประสบการณ์แก่เกษตรกรรายอื่นๆ ที่มีผลผลิตต่ำ ระบบข้อมูลเน้นฐานข้อมูลของเกษตรกรทั่วไปมากกว่าเกษตรกรในโครงการสงเคราะห์ ปรับการทำงานโดยยึดเกษตรกรเป็นศูนย์กลาง เน้นการทำงานกับเกษตรกรแทนพื้นที่ พร้อมปรับข้อมูลต่างๆ ให้ทันสมัยอยู่เสมอ ปรับลดงานตรวจสอบลงเพื่อนำกำลังคนไปทำงานฐานข้อมูล ส่วนบทบาทของสกย. ในการติดตามการทำงานของ สกย. ค่อนข้างกว้าง บางอย่างควรเป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารมากกว่าและควรมีเป้าหมายที่ชัดเจนเพียงพอ สำหรับการติดตามงานของ สกย. ในช่วงเปลี่ยนผ่านตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัย สกย. จำเป็นต้องตั้งกรรมการหรือคณะทำงานออกไปติดตามในพื้นที่ควบคู่ไปกับการรายงานของ สกย.

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร	v
สารบัญตาราง	xiii
สารบัญรูปและกรอบ	xv
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความจำเป็นของการศึกษา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์	2
1.3 วิธีการศึกษา	3
1.4 องค์ประกอบของรายงาน	6
บทที่ 2 การประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ของเกษตรกรในและนอกโครงการสงเคราะห์	
การทำสวนยาง.....	7
2.1 นิยามและแบบจำลอง.....	7
2.2 การผลิตและต้นทุนการผลิตของเกษตรกรในและนอกโครงการ	9
2.3 การประเมินผลประโยชน์สุทธิของเกษตรกร อัตราผลตอบแทนภายใน (IRR) และ อายุที่เหมาะสมในการโค่น.....	17
2.4 SENSITIVITY ANALYSIS	27
2.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	29
บทที่ 3 ผลกระทบของนโยบายสงเคราะห์การทำสวนยาง : ความสำเร็จ และข้อจำกัด.....	33
3.1 สาระสำคัญของนโยบายสงเคราะห์การทำสวนยางตั้งแต่ปี 2503-ปัจจุบัน	33
3.2 ผลงานความสำเร็จของ สกย.....	37
3.3 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจการเกษตรและอุตสาหกรรมยาง.....	44
3.4 อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจต่อสังคม : ผลของการใช้นโยบายสงเคราะห์สวนยาง	56
3.5 ความสามารถในการแข่งขันของยางพาราไทย: ข้อจำกัดของโครงการสงเคราะห์ในปัจจุบัน .	64
3.6 สรุป	68
บทที่ 4 การพัฒนาสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง.....	71
4.1 วัตถุประสงค์ของการศึกษาการพัฒนาสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง	71
4.2 สาเหตุที่รัฐมีนโยบายพัฒนากลุ่มเกษตรกรชาวสวนยาง	72
4.3 ภาพรวมและกิจกรรมของสถาบันเกษตรกรชาวสวนยางในประเทศไทย	73
4.4 ผลการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรชาวสวนยางที่ สกย. ให้การสนับสนุน	82

4.5	วิเคราะห์ความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน	99
4.6	บทเรียนและข้อเสนอการพัฒนา	105
4.7	บทสรุป	111
บทที่ 5	การรักษาเสถียรภาพและการแทรกแซงตลาดยางพารา	113
5.1	โครงการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ หรือ INRO	114
5.2	การประเมินผลโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราของไทย.....	117
5.3	โครงการด้านการตลาดอื่นๆ ของไทย.....	125
5.4	ข้อเสนอแนะสำหรับโครงการรักษาเสถียรภาพและการแทรกแซงตลาดยางพาราของไทย....	127
บทที่ 6	ความเห็นต่อแผนวิสาหกิจ สกย. ฉบับที่ 4 และข้อเสนอแนะ	129
6.1	จุดเด่นของแผนวิสาหกิจ สกย. ฉบับที่ 4	129
6.2	ข้อวิจารณ์แผนวิสาหกิจ สกย. ฉบับที่ 4.....	130
6.3	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนายางพาราและแผนวิสาหกิจของ สกย.....	138
6.4	การจัดระบบการบริหารจัดการนโยบายยางพารา	152
6.5	แผนปรับตัวในช่วงเปลี่ยนผ่านของ สกย. (TRANSITIONAL PLAN)	169
6.6	บทสรุป	173
บทที่ 7	ระบบการรายงานและระบบข้อมูลของ สกย.	175
7.1	ระบบรายงานในปัจจุบัน	175
7.2	แนวทางการวัดประสิทธิภาพการดำเนินงาน	176
7.3	แนวทางการสร้างเครื่องชี้วัดการดำเนินงานของ สกย. และตัวอย่างเครื่องชี้วัด	177
7.4	การประเมินความพึงพอใจของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ	182
7.5	การปรับเปลี่ยนระบบข้อมูลในอนาคต	184
7.6	บทบาทของ สกย. ในการติดตามตรวจสอบการทำงานของ สกย.	186
7.7	บทสรุป	86
บรรณานุกรม	189	
ภาคผนวก	193	

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2.1	โครงสร้างต้นทุนการผลิตน้ำยาง ปี 2542.....	13
ตารางที่ 2.2	BASE CASE GROUP 1: ผลตอบแทนสุทธิจากการผลิตน้ำยางและไม้	20
ตารางที่ 2.3	BASE CASE GROUP 2: ผลตอบแทนสุทธิจากการผลิตน้ำยางและไม้	21
ตารางที่ 2.4	BASE CASE GROUP 3: ผลตอบแทนสุทธิจากการผลิตน้ำยางและไม้	22
ตารางที่ 2.5 ก.	เปรียบเทียบต้นทุนและรายรับจากการทำสวนยางของเกษตรกรที่เข้าร่วม และ ไม่เข้าร่วมโครงการ สกย.....	23
ตารางที่ 2.5 ข	เปรียบเทียบต้นทุนและรายรับจากการทำสวนยางของเกษตรกรที่เข้าร่วม และ ไม่เข้าร่วมโครงการ สกย.....	23
ตารางที่ 2.6	SENSITIVITY ANALYSIS กลุ่ม 1 แปลงสวงเคราะห์ของเกษตรกรในโครงการ	28
ตารางที่ 2.7	SENSITIVITY ANALYSIS กลุ่ม 2 แปลงนอกสวงเคราะห์ของเกษตรกรในโครงการ	28
ตารางที่ 2.8	SENSITIVITY ANALYSIS กลุ่ม 3 แปลงของเกษตรกรนอกโครงการ	28
ตารางที่ 3.1	เปรียบเทียบสัดส่วนการส่งออกและการผลิตยางธรรมชาติ และยางสังเคราะห์ของไทย และโลกปี 2506, 2516, 2523, 2532, 2535, 2537 - 2542.....	39
ตารางที่ 3.2	ปริมาณไม้ยางพาราของประเทศไทย	40
ตารางที่ 3.3	มูลค่าการส่งออกเครื่องเรือน เครื่องตกแต่ง หรือสิ่งปูพื้นที่ทำจากไม้	41
ตารางที่ 3.4	สถิติส่งออกไม้ยางพาราแปรรูปของไทยไปยังประเทศคู่ค้าสำคัญ ปี 2539-2542.....	41
ตารางที่ 3.5	แสดงพันธุ์ยางแนะนำของกรมวิชาการเกษตรที่ประกาศในปีต่างๆ	43
ตารางที่ 3.6	ความเชื่อมโยงด้านหน้าโดยตรง (DIRECT FORWARD LINKAGE) ในภาคการเกษตร ที่สำคัญของประเทศไทยในปี 2538	46
ตารางที่ 3.7	ความเชื่อมโยงด้านหลังรวม (TOTAL BACKWARD LINKAGE) ในภาคการเกษตร ที่สำคัญของประเทศไทยในปี 2538	50
ตารางที่ 3.8	สรุปการประเมินมูลค่าป่าจากแหล่งต่างๆ	55
ตารางที่ 3.9	แสดงความสัมพันธ์ของราคารายพาราที่เกษตรกรขายได้กับปัจจัยที่เกี่ยวข้อง.....	60
ตารางที่ 3.10	ปริมาณเงิน CESS ที่เก็บได้และการจ่ายเงินอุดหนุน.....	61
ตารางที่ 3.11	CESS และเงินอุดหนุนต่อไร่.....	62
ตารางที่ 3.12	ความยืดหยุ่นอุปสงค์-อุปทาน	63
ตารางที่ 3.13	ภาษีเงินอุดหนุน และผลเสียหายนต่อสังคม (DEAD-WEIGHT LOSS) ปี 2541	64
ตารางที่ 4.1	จำนวนและประเภทกลุ่มที่หน่วยงานราชการให้การสนับสนุนที่มีอยู่ ณ ตุลาคม 2543 จำแนกรายภาค	81
ตารางที่ 4.2	จำนวนโรงรมเป้าหมาย การก่อสร้าง และเปิดดำเนินการ ปีงบประมาณ 2536 - 2542.....	82
ตารางที่ 4.3	ภาพรวมจำนวนสหกรณ์และการดำเนินธุรกิจของ สก.กองทุนฯ ปี 2537 - 2542.....	84

ตารางที่ 4.4	ผลการดำเนินธุรกิจของโรงรรมสรุป ณ เดือนมีนาคม 2542 เปรียบเทียบกับ เดือนมีนาคม 2543 จำแนกตามกำไร-ขาดทุน	85
ตารางที่ 4.5	ร้อยละของผลผลิตยางประเภทต่างๆ ของสหกรณ์กองทุนสวนยาง ปี 2539-2543	86
ตารางที่ 4.6	เปรียบเทียบปริมาณผลผลิตยางประเภทต่างๆ ของโรงรรม สกย. ปี 2541-2543	87
ตารางที่ 4.7	สรุปปัญหาของกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมโรงรรม ณ วันที่ 31 มีนาคม 2543	88
ตารางที่ 4.8	ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มกิจกรรมโรงเรือน ณ เดือนธันวาคม 2543	90
ตารางที่ 4.9	จำนวนสมาชิกกลุ่มที่มาใช้โรงเรือนในการผลิต ณ เดือนธันวาคม 2543	91
ตารางที่ 4.10	ปริมาณผลผลิตของโรงเรือน ณ เดือนมิถุนายน และเดือนธันวาคม เปรียบเทียบระหว่างปี 2542-2543	92
ตารางที่ 4.11	การดำเนินกิจกรรมของกลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ที่ไม่มีโรงรรม/โรงเรือนปี 2542-2543 จำแนกรายภาค	94
ตารางที่ 4.12	ประเภทของกลุ่มต่างๆ และการเป็นสมาชิกกลุ่มที่มีในหมู่บ้านที่เป็นพื้นที่ตัวอย่าง การสำรวจ	96
ตารางที่ 4.13	สาเหตุการเข้ากลุ่มของเกษตรกรจำแนกตามประเภทกลุ่ม	97
ตารางที่ 4.14	ประเภทกิจกรรมที่มีการดำเนินงานจำแนกตามประเภทของกลุ่ม	97
ตารางที่ 4.15	กลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ จำแนกตามประเภทกลุ่มกิจกรรม	98
ตารางที่ 4.16	ข้อได้เปรียบของกลุ่มจำแนกตามประเภทของกลุ่มกิจกรรม	99
ตารางที่ 4.17	ผลประกอบการของกิจกรรมโรงรรมหากไม่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล	99
ตารางที่ 4.18	งบประมาณในด้านการสงเคราะห์และพัฒนาเกษตรกร	101
ตารางที่ 5.1	สรุปผลการดำเนินงานโครงการแทรกแซงตลาดยางพารา	123-124
ตารางที่ 6.1	สถานภาพและหน้าที่ของหน่วยงานด้านยางที่สำคัญ	156-157

สารบัญรูปและกรอบ

หน้า

รูปที่ 2.1	แสดงกระแสรายรับและต้นทุนการผลิตน้ำยาง.....	31
รูปที่ 3.1	พื้นที่สงเคราะห์ที่ได้อนุมัติ ปี 2504-2542	35
รูปที่ 3.2	การผลิตยางธรรมชาติของโลก	38
รูปที่ 3.3	เปรียบเทียบผลผลิตรวมที่แท้จริงของพืชแต่ละชนิดและผลผลิตรวมทางการเกษตร ปี 2523-2541 (2531 ปีฐาน)	39
รูปที่ 3.4	ส่วนแบ่งการส่งออกยางของไทยในตลาดโลก	58
รูปที่ 3.5	เปรียบเทียบราคาขายยางพารา หน้าฟาร์ม FOB สิงคโปร์ และอัตราค่าเก็บ CESS ปี 2512-2541	59
รูปที่ 3.6	เปรียบเทียบราคาขายและดัชนีสินค้าเกษตร ปี 2493 – 2541	65
รูปที่ 3.7	การผลิตยางธรรมชาติและยางสังเคราะห์ ปี 2443-2541	66
รูปที่ 6.1	ข้อเสนอโครงสร้างการบริหารจัดการนโยบายยางพารา.....	155
กรอบที่ 1	สรุปนโยบายที่แสดงบทบาทสำคัญของ สกย.	36

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความจำเป็นของการศึกษา

สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อปลายปี พ.ศ. 2503 และได้ดำเนินการโครงการสงเคราะห์การทำสวนยางมาแล้วเป็นเวลา 38 ปี โดยมีโครงการหลัก 2 โครงการคือ (1) โครงการสงเคราะห์การทำสวนยาง ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่เริ่มตั้ง สกย. โดยให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในการปลูกทดแทนยางเก่าด้วยยางพันธุ์ดีหรือไม่ขึ้นต้นชนิดอื่น และ (2) โครงการปลูกยางพาราในที่แห้งใหม่ ซึ่งเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ.2532 นอกจากนี้ สกย. ยังมีโครงการที่เกี่ยวข้องกับยางอีกหลายโครงการรวมทั้งการแทรกแซงตลาดยาง การประมูลยาง การแปรรูปและอุตสาหกรรมยาง ตลอดจนรับผิดชอบดำเนินการโครงการลดพื้นที่ปลูกพืชอื่นๆ (เช่น กาแฟ และพริกไทย เป็นต้น)

การดำเนินโครงการสงเคราะห์การทำสวนยางและโครงการปลูกยางในที่แห้งใหม่ของ สกย. อาศัยเงินทุนจากสองแหล่งใหญ่ๆ คือเงินสงเคราะห์ (CESS) ซึ่งเปรียบเสมือนภาษีส่งออกยาง และเงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐบาล (ซึ่งในบางปีมีจำนวนสูงกว่าเงินสงเคราะห์) ในด้านผลประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการสงเคราะห์ของ สกย. นั้น ถ้าพิจารณาจากผลผลิตยางพาราของไทย ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงของโครงการแล้ว ก็คงจะสรุปได้ว่าโครงการสงเคราะห์สวนยางประสบความสำเร็จในการยกระดับผลผลิตยางของประเทศ อย่างไรก็ตาม การประเมินผลโดยรวมของโครงการจะต้องพิจารณาจากความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของโครงการ และจากผลกระทบที่มีต่อความเป็นอยู่ของเกษตรกรในระยะยาว

ในช่วง 38 ปีที่ผ่านมา สกย.ได้ให้การสงเคราะห์การปลูกทดแทนด้วยยางพันธุ์ดีไปแล้ว 6.7 ล้านไร่ และเคยมีการสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคมของชาวสวนยางที่ได้รับการสงเคราะห์มาแล้วหลายครั้ง แต่ยังไม่มีการศึกษาในลักษณะที่เป็นการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่เกษตรกรได้รับในระยะยาว นอกจากนี้ในระยะหลังสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปมาก โดยในประเทศนั้น เกษตรกรและแรงงานรับจ้างมีทางเลือกด้านการประกอบอาชีพมากขึ้น ทำให้ต้นทุนการผลิตยางของไทยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันราคายางในตลาดโลกมีความผันผวนสูง และการที่ประเทศไทยได้ตัดสินใจถอนตัวจากองค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Organization หรือ INRO) มีผลทำให้องค์การดังกล่าวเลิกดำเนินการไปในที่สุด ซึ่งอาจทำให้ราคายางในตลาดโลกมีความผันผวนสูงยิ่งขึ้น ดังนั้น การดำเนินงานของ

สกย. ซึ่งเน้นที่ภารกิจการสงเคราะห์การปลูกแทนและการปลูกยางพาราในที่ใหม่อาจจะไม่เพียงพอหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินบทบาทของ สกย. และผลกระทบของโครงการของ สกย. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงภารกิจหลักหรืออาจถึงขั้นกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางใหม่ของ สกย.

1.2 วัตถุประสงค์

(1) ประเมินผลประโยชน์สุทธิทางเศรษฐกิจที่สังคมได้รับจากโครงการสงเคราะห์การทำสวนยางโดยการวัดผลประโยชน์ใน 2 ด้าน คือ

- (ก) ด้านเกษตรกร จะวัดรายได้ส่วนเพิ่มของชาวสวนยางที่เข้าร่วมโครงการสงเคราะห์การทำสวนยาง รวมทั้งสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร
- (ข) ในระดับประเทศจะวัดผลผลิตต่อไร่ที่เพิ่มขึ้น พื้นที่ปลูกที่เพิ่มขึ้น และผลผลิตรวมที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนต้นทุนต่างๆ ของโครงการ เพื่อนำมาประเมินผลประโยชน์สุทธิทางเศรษฐกิจที่สังคมได้รับจากโครงการสงเคราะห์การทำสวนยาง

(2) ประเมินและทบทวนนโยบายและมาตรการของรัฐที่มีต่อยางพารา โดยจะศึกษานโยบายและมาตรการของรัฐในภาพรวม รวมทั้งวิเคราะห์บทบาทของ สกย. ภายใต้บริบทข้างต้น ประเด็นการศึกษามีดังนี้

- (ก) ทบทวนนโยบายและมาตรการของรัฐในด้านการเพิ่มผลผลิตยางพารา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทที่ผ่านมาของ สกย. ในด้านการสงเคราะห์การปลูกทดแทนและการปลูกยางในที่ใหม่ และศึกษาสู่ทางในการเพิ่มประสิทธิภาพหรือปรับเปลี่ยนแนวทางสำหรับโครงการสงเคราะห์การทำสวนยางและโครงการปลูกยางในที่ใหม่
- (ข) ทบทวนในเชิงคุณภาพ (qualitative assessment) เกี่ยวกับนโยบายและมาตรการของรัฐและ สกย. ในด้านการตลาดและการแทรกแซงตลาดยางพารา โดยอาศัยข้อมูลของทางราชการประกอบกับการสัมภาษณ์พ่อค้าและเกษตรกรชาวสวนยางบางราย
- (ค) ประเมินบทบาทอื่นๆ ของ สกย. โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการพัฒนาองค์กรเกษตรกรชาวสวนยาง

(3) ประเมินผลการดำเนินงานของ สกย. ในหัวข้อ 1-2 และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ ภารกิจ และกลยุทธ์ของ สกย. ใน 2 แนวทางคือ

(ก) แนวทางแรก คือ ดำเนินตามภารกิจเดิมแต่ปรับปรุงวิธีการทำงานและจัดลำดับความสำคัญของภารกิจต่างๆ ใหม่ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์กับประเทศมากขึ้น

(ข) แนวทางที่สอง คือ ปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินงานและภารกิจหลักของ สกย.

ทั้งนี้ ไม่ว่า สกย. จะดำเนินงานไปในแนวทางใด ก็จะต้องมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินงาน การปรับโครงสร้างองค์กร ระบบบริหารบุคคล และการพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกันด้วย ซึ่งงานวิจัยจะเสนอทิศทางและกรอบหลักๆ เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นที่ สกย. สามารถนำไปขยายไปสู่การทำแผนแม่บทหรือแผนวิสาหกิจของ สกย. ต่อไป

1.3 วิธีการศึกษา

ส่วนที่ 1 การศึกษาประโยชน์และต้นทุนการผลิตยาง (cost-benefit analysis) ของเกษตรกรซึ่งอยู่ในและนอกโครงการสงเคราะห์การทำสวนยาง

แม้ว่าเราจะมีเหตุผลที่เชื่อได้ว่าเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการสงเคราะห์สวนยางน่าจะตัดสินใจเข้าร่วมโครงการเพราะเล็งเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการ และการที่ผู้เข้าร่วมโครงการได้รับเงินอุดหนุนจาก สกย. เป็นจำนวนไม่น้อย น่าจะเป็นหลักประกันว่าเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการควรจะได้ประโยชน์จากการเข้าร่วมโครงการ แต่เนื่องจากการศึกษาในอดีตยังไม่สามารถตอบได้อย่างชัดเจนว่าในระยะยาวแล้วเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการได้รับประโยชน์สุทธิหรือไม่ และยังไม่สามารถตอบได้ว่าโครงการมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือไม่เพียงใด การศึกษาส่วนนี้จึงจะพยายามตอบคำถามแรกซึ่งจะนำไปสู่การตอบคำถามเรื่องความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของโครงการ ในส่วนที่สอง วิธีการศึกษาในส่วนที่ 1 จะเป็นการวิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์จากการประกอบอาชีพสวนยางของเกษตรกรทั้งกลุ่มที่อยู่ในและนอกโครงการสงเคราะห์การทำสวนยางของ สกย.

การศึกษาประโยชน์ที่เกษตรกรได้รับจากโครงการทั้งสองของ สกย. นั้น อาศัยการสำรวจภาคสนาม (ด้วยแบบสอบถาม) ใน 3 จังหวัดใน 2 ภาค คือ ภาคใต้สองจังหวัด ได้แก่ สงขลา และสุราษฎร์ธานี และภาคตะวันออกหนึ่งจังหวัด ได้แก่ ระยอง (ดูรายละเอียดในบทที่ 2 และภาคผนวกที่ 1) การสำรวจครอบคลุมตัวอย่างใน 2 กลุ่มคือ

(1) เกษตรกรที่ไม่เคยเข้าร่วมโครงการสงเคราะห์การทำสวนยาง

(2) เกษตรกรที่เคยเข้าร่วมโครงการหรือยังอยู่ในโครงการสงเคราะห์การทำสวนยาง

การสำรวจครอบคลุมครัวเรือนชาวสวนยางในโครงการสงเคราะห์ 222 ครัวเรือน ชาวสวนนอกโครงการสงเคราะห์ 79 ครัวเรือน รวมทั้งสิ้น 301 ครัวเรือน ช่วงเวลาที่ทำการศึกษา คือ เดือนพฤษภาคม-มิถุนายน 2543 (ดูแบบสอบถามในภาคผนวกที่ 2)

ประเด็นคำถามหลักๆ ของการสำรวจเป็นเรื่องราวได้รายจ่ายทางการเกษตรของครัวเรือน เหตุผลที่เข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการ และการเปลี่ยนแปลงเทคนิควิธีการปลูก การดูแลรักษา ต้นทุนการผลิตและรายได้หลังจากเข้าร่วมโครงการเปรียบเทียบกับเกษตรกรที่ไม่ได้เข้าโครงการ และนำข้อมูลที่ได้มาคำนวณผลประโยชน์สุทธิในระยะยาวในรูปของมูลค่าปัจจุบัน (present value) ที่เกษตรกรได้รับจากการเข้าร่วมโครงการ

สำหรับโครงการปลูกยางในที่ใหม่นั้น การศึกษานี้อาศัยข้อมูลจากการศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรซึ่งดำเนินการศึกษาภาคสนามให้ทาง สกย.

ส่วนที่ 2 การประเมินความสำเร็จของข้อจำกัดและนโยบายปลูกยางทดแทน

การประเมินความสำเร็จและข้อจำกัดของโครงการสงเคราะห์การทำสวนยาง อาศัยข้อมูลและสถิติต่างๆ เริ่มต้นจากการสรุปสาระสำคัญของนโยบายสงเคราะห์การทำสวนยาง การพิจารณาผลกระทบของนโยบายต่อการผลิตและการส่งออกยาง ผลกระทบต่อชาวสวนยาง ผลกระทบต่อความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ ผลกระทบต่ออัตราผลตอบแทนทางสังคม (social rate of return) ของระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออก (CESS) และการให้เงินอุดหนุนการผลิตยาง นอกจากนั้นยังวิเคราะห์ข้อจำกัดของการผลิตยางในอนาคต

ส่วนที่ 3 การศึกษาบทบาทนโยบายและมาตรการของรัฐและ สกย. ในด้านยางพารา

การศึกษาในส่วนนี้จะประกอบด้วยบทบาทของนโยบายและมาตรการของรัฐในเรื่องยางพารา (และการดำเนินการของ สกย. ในส่วนที่เกี่ยวข้อง) ใน 3 ด้านคือ

ก. นโยบายและมาตรการในด้านการสงเคราะห์และการเพิ่มผลผลิตยางพารา

การศึกษาในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาผลกระทบของนโยบายและมาตรการหลักๆ ของ สกย. ที่ผ่านมามีต่อการเพิ่มพื้นที่และผลผลิตยางพารา อันได้แก่ โครงการสงเคราะห์สวนยางและโครงการปลูกยางในที่ใหม่ โดยประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาคือทิศทางของนโยบายและมาตรการที่ได้ดำเนินการต่อเนื่องมาเกือบ 40 ปี และมีผลทำให้ผลผลิตยางพาราของไทยเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากนั้น เป็นทิศทางที่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการตลาดของยางพาราในปัจจุบันและในอนาคตอันใกล้หรือไม่

ข. การตลาดและการแทรกแซงราคา

การศึกษาในหัวข้อนี้เป็นการศึกษาทบทวนนโยบายด้านการตลาดและการแทรกแซงราคาของรัฐบาลและ สกย. โดยจะเน้นที่งานตลาดประมุลยาง และโครงการแทรกแซงราคาภายในระยะ 3-5 ปีที่ผ่านมา

ค. บทบาทของ สกย. ในการพัฒนาองค์กรเกษตรกรชาวสวนยาง

ประเด็นในการศึกษาหัวข้อนี้มี 4 ประเด็นหลัก ประเด็นแรก คือ การศึกษาภาพรวมและกิจกรรมกลุ่มของเกษตรกรชาวสวนยาง ทั้งในส่วนกลุ่มที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ และเป็นกลุ่มที่เกิดจากการจัดตั้งโดยภาคราชการสาเหตุของการเกิดกลุ่มการดำเนินงาน และปัจจัยความสำเร็จของกลุ่ม

ประเด็นที่สอง ผลการดำเนินงานของกลุ่มกิจกรรมที่อยู่ภายใต้การส่งเสริมของ สกย. ได้แก่ กลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมโรงรม โรงเรือน และกลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ ทั้งในภาพรวมและผลจากการสำรวจในพื้นที่ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

ประเด็นที่สาม เป็นการวิเคราะห์ความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคด้านต่างๆ ในการดำเนินงานของกลุ่มกิจกรรมประเภทต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การส่งเสริมของ สกย. ปัจจัยความสำเร็จและล้มเหลว

ประเด็นที่สี่ เป็นการนำเสนอบทสรุปจากบทเรียนการดำเนินงานกลุ่มของรัฐและกลุ่มของ สกย. เพื่อนำเสนอสิ่งที่ควรหรือไม่ควรทำต่อไปในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาองค์กร/สถาบันเกษตรกรชาวสวนยางในอนาคต

การศึกษาจะครอบคลุมทั้งกลุ่มชาวสวนยางและกลุ่มเกษตรกรกลุ่มอื่นๆ โดยแยกกลุ่มเกษตรกรและกลุ่มชาวสวนยางเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกเป็นกลุ่มที่ก่อตั้งขึ้นมาโดยชาวบ้านเอง โดยไม่ได้รับการสนับสนุนโดยตรงจากรัฐในระยะแรก (เช่น กลุ่มไม้เรียง จังหวัดนครศรีธรรมราช, กลุ่มเกษตรกรทำนา ตะโหนด จ.พัทลุง) ประเภทที่สองคือกลุ่มที่ได้รับการสนับสนุนโดยตรงจากรัฐตั้งแต่เริ่มต้น โดยจะสัมภาษณ์หัวหน้ากลุ่ม สมาชิกของกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญ นอกจากนี้ก็จะสัมภาษณ์ชาวบ้านนอกกลุ่ม พนักงาน สกย. ทั้งระดับบริหารและระดับปฏิบัติการทั้งส่วนกลาง/ในพื้นที่ พ่อค้า และข้าราชการที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 4 : การเสนอระบบการติดตามผลดำเนินงานของ สกย.

ในการติดตามการดำเนินงานของ สกย. นั้น คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยาง (กสย.) ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแล สกย. จำเป็นต้องมีข้อมูลสำคัญๆ ที่จะใช้ในการประเมินประสิทธิภาพการทำงานของฝ่ายบริหาร และติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามนโยบาย ซึ่งข้อมูล

เหล่านี้จะต้องสามารถบ่งบอกถึงประสิทธิภาพทางกายภาพ ประสิทธิภาพทางการเงิน คุณภาพของการบริหารและกำลังบุคลากรว่ามีศักยภาพและสามารถดำเนินการตามแนวนโยบายที่คณะกรรมการ กสย. กำหนดหรือไม่ และประสบความสำเร็จในการดำเนินการตามภารกิจหลักๆ ขององค์กรมากน้อยเพียงใด (ในรายงานฉบับนี้ยังไม่มีผลการศึกษาในส่วนนี้)

1.4 องค์ประกอบของรายงาน

เนื้อหาของรายงานประกอบด้วย 6 บท ดังต่อไปนี้

- บทที่ 1 บทนำ
- บทที่ 2 การประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ของเกษตรกรในและนอกโครงการ
 สงเคราะห์การทำสวนยาง
- บทที่ 3 ผลกระทบของนโยบายสงเคราะห์การทำสวนยาง : ความสำเร็จและข้อจำกัด
- บทที่ 4 การพัฒนากลุ่มเกษตรกรชาวสวนยาง
- บทที่ 5 การรักษาเสถียรภาพและการแทรกแซงตลาดยางพารา
- บทที่ 6 ความเห็นต่อแผนวิสาหกิจ กสย. ฉบับที่ 4 และข้อเสนอแนะ
- บทที่ 7 ระบบการรายงานและระบบข้อมูลของ กสย.

บทที่ 2

การประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ของเกษตรกร ในและนอกโครงการสงเคราะห์การทำสวนยาง

2.1 นิยามและแบบจำลอง

2.1.1 นิยามศัพท์ที่ใช้ในรายงาน

“เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ” หรือ “สมาชิก” หมายถึง เกษตรกรที่มีแปลงยางอย่างน้อย 1 แปลงได้รับการสงเคราะห์ในการปลูกทดแทนหรือปลูกใหม่

“เกษตรกรนอกโครงการ” หรือ “ไม่ใช่สมาชิก” หมายถึง เกษตรกรที่ไม่มีแปลงยางที่ได้รับการสงเคราะห์เลย

“แปลงสงเคราะห์” หมายถึงแปลงที่ได้รับการสงเคราะห์ในการปลูกทดแทนหรือปลูกใหม่ ไม่ว่าปัจจุบันนี้ แปลงนั้นจะยังคงได้รับการสงเคราะห์อยู่หรือไม่ก็ตาม

“แปลงนอกสงเคราะห์” หมายถึงแปลงที่ไม่เคยได้รับการสงเคราะห์ในการปลูกทดแทนหรือปลูกใหม่

2.1.2 การสำรวจและการแบ่งกลุ่มตัวอย่าง

ในการประเมินผลประโยชน์สุทธิของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการสงเคราะห์การปลูกยางทดแทนคณะวิจัยได้ทำการสำรวจช่วงเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน 2543 จำนวนตัวอย่าง 301 ครัวเรือน ได้แปลงตัวอย่างรวม 620 แปลงในพื้นที่ 3 จังหวัด คือ สงขลา สุราษฎร์ธานี และระยอง (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากภาคผนวกที่ 1)

หลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เป็นดังนี้

- 1) เลือกจังหวัดที่ศึกษาโดยพิจารณาจังหวัดที่มีพื้นที่ปลูกยางมากและมีการปลูกยางมานาน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการสอบถามประวัติและการพัฒนาเทคโนโลยี โดยใช้ข้อมูลเรื่องพื้นที่จาก สกย.

- 2) จากข้อมูลของ สกย. คณะวิจัยเลือกอำเภอและตำบลโดยพยายามให้กระจายในพื้นที่ที่ไม่ติดกันปลูกยางมากและเป็นพื้นที่ที่เกษตรกรมีต้นยางในทุกกลุ่มอายุ เนื่องจากการประมาณการต้นทุนและผลประโยชน์จากการลงทุนทำสวนยางต้องมีข้อมูลต้นยางตั้งแต่เริ่มปลูกจนถึงการตัดยาง
- 3) เมื่อลงในพื้นที่ที่เลือกไว้ คณะวิจัยจะเลือกสัมภาษณ์เกษตรกรโดยสุ่มตัวอย่างเกษตรกรในโครงการส่วนมากกระจายอยู่ในพื้นที่การสำรวจที่ได้ข้อมูลจาก สกย. แล้วสำหรับเกษตรกรนอกโครงการจะกระจายอยู่ร่วมกับเกษตรกรในโครงการสามารถพบเกษตรกรตัวอย่างได้จากการสุ่มและมีจำนวนเพียงพอ

จากการสุ่มตัวอย่างเกษตรกรจำนวน 301 ราย พบว่า 222 ราย (ร้อยละ 74) เป็นเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ คือ มีแปลงยางอย่างน้อย 1 แปลงได้รับการสงเคราะห์ อีก 79 ราย (ร้อยละ 26) เป็นเกษตรกรนอกโครงการ เกษตรกรส่วนใหญ่มีที่ดินเป็นของตนเอง และเป็นเกษตรกรรายย่อย กล่าวคือ ร้อยละ 41 มีพื้นที่ปลูกยาง 6-10 ไร่ ร้อยละ 27.9 มีพื้นที่ 11-20 ไร่ และมีพื้นที่ปลูกยางไม่เกิน 5 ไร่ อีกร้อยละ 20.7 (ดูภาคผนวกที่ 1 ประกอบ)

อย่างไรก็ตาม คณะวิจัยได้สอบถามข้อมูลเป็นรายแปลง เนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่มีแปลงยางมากกว่า 1 แปลง แต่ละแปลงมีอายุยางต่างกัน วิธีปฏิบัติและผลผลิตยางที่ได้ต่างกัน

จากการสำรวจพบว่า มีเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการหลายรายมีแปลงทั้งที่เป็นแปลงสงเคราะห์และแปลงนอกสงเคราะห์ จากการสุ่มตัวอย่างเก็บข้อมูล 620 แปลงพบว่า สามารถแบ่งกลุ่มแปลงตัวอย่างออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

- กลุ่มแปลงสงเคราะห์ของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ มีจำนวนตัวอย่างรวม 367 แปลง หรือร้อยละ 59 ของแปลงทั้งหมดที่สำรวจ
- กลุ่มแปลงที่ไม่ได้รับการสงเคราะห์ของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ มีจำนวนตัวอย่างรวม 129 แปลง คิดเป็นร้อยละ 21
- กลุ่มแปลงของเกษตรกรนอกโครงการ มีจำนวนตัวอย่างรวม 124 แปลง คิดเป็นร้อยละ 20

การแบ่งกลุ่มการศึกษาเป็น 3 กรณีดังกล่าว ผู้วิจัยมีข้อสมมติฐาน (hypothesis) ว่า เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการที่มีข้อมูลความรู้ในเรื่องของเทคนิคการปฏิบัติ (พันธุ์ การปลูก ดูแลรักษา กรีด) จะปฏิบัติไม่ต่างกันระหว่างแปลงในสงเคราะห์และแปลงนอกสงเคราะห์ แต่ถ้าหากพบว่าผลผลิตต่อไร่ หรือการใช้ปัจจัยการผลิตต่อไร่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างแปลงในและนอกสงเคราะห์ของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการรายเดียวกัน อาจแสดงว่าการมี สกย. มีผล

ต่อพฤติกรรมของเกษตรกรในแง่อื่นที่ไม่ใช่ในแง่ stock of knowledge เช่น การมี สกย. เป็นการบังคับให้เกษตรกรต้องมีวินัยในการปฏิบัติดูแลรักษาแปลงสวนที่อยู่ในโครงการมากกว่าแปลงนอกโครงการ¹ หรือการมีเงินสงเคราะห์ช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนเงินทุน ทำให้เกษตรกรมีแรงจูงใจที่จะลงทุนในการใช้ปัจจัยการผลิตมากขึ้นเฉพาะแปลงในโครงการ

ส่วนความแตกต่างระหว่างเกษตรกรในและนอกโครงการอาจเกิดเนื่องจากโครงการช่วยลดข้อจำกัดของเกษตรกรทั้งในเรื่องเงินทุน และ/หรือ ในเรื่องของเทคโนโลยี

2.1.3 แบบจำลองและผลการศึกษา

แบบจำลองต้นทุน-ผลประโยชน์ของการลงทุนปลูกยางพาราอาศัยแนวคิดที่เกษตรกรตัดสินใจลงทุนเพื่อให้มูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์สุทธิตลอดโครงการมีค่าสูงสุด

แบบจำลองนี้จะให้ค่าอัตราผลตอบแทนภายในและอายุที่เหมาะสมในการโค่นต้นยางเพื่อปลูกใหม่ รายละเอียดของแบบจำลองอยู่ในภาคผนวกที่ 3

การศึกษาประกอบด้วยสองส่วนสำคัญ ส่วนแรกคือ การศึกษาความแตกต่างด้านการผลิตและต้นทุนการผลิตของเกษตรกรในและนอกโครงการ โดยการทดสอบความแตกต่างของผลผลิตต่อไร่ โครงสร้างต้นทุน มูลค่าไม้ที่ขายได้ และอายุยางที่โค่น ผลการศึกษาในส่วนแรกนี้ นำไปใช้ในส่วนที่สอง คือ การประเมินผลประโยชน์ทางเศรษฐศาสตร์สำหรับเกษตรกรในโครงการ สงเคราะห์การปลูกยางทดแทน ส่วนที่สามคือการทำ sensitivity analysis

2.2 การผลิตและต้นทุนการผลิตของเกษตรกรในและนอกโครงการ²

2.2.1 ผลผลิตต่อไร่

ผลผลิตต่อไร่ต่อปีคิดในรูปน้ำยางแห้ง ขึ้นอยู่กับราคาน้ำยาง อายุยาง พันธุ์ยาง ปัจจัยการผลิตที่ใช้ จำนวนต้นยางต่อไร่ และจำนวนวันที่กรีดยางในหนึ่งปี แต่เนื่องจากการเก็บข้อมูลเป็นข้อมูลภาคตัดขวาง ราคาน้ำยางที่เกษตรกรได้รับถูกกำหนดจากตลาดและหักด้วยค่าขนส่งซึ่งมีความแตกต่างกันน้อยระหว่างเกษตรกรแต่ละราย เช่นเดียวกับจำนวนต้นยางต่อไร่ที่พบจากการสำรวจว่าแทบไม่มีความแตกต่างระหว่างตัวอย่าง ในกรณีนี้ ราคาและจำนวนต้นยางจึงไม่ใช่ปัจจัยสำคัญที่อธิบายความแตกต่างของผลผลิตน้ำยางต่อไร่ระหว่างเกษตรกรแต่ละราย

¹ จากการสัมภาษณ์ถามความคิดเห็นของเกษตรกร

² เนื่องจากการศึกษาต้องการการประมาณค่าผลผลิตต่อไร่และต้นทุนในแต่ละอายุยาง ในขณะที่อายุยางมีความสัมพันธ์กับการใช้ปัจจัยการผลิต การประมาณการจึงตัดตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับอายุยางแต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติออกไป ซึ่งอาจจะทำให้ค่าสัมประสิทธิ์อายุยางมีค่าค่อนข้างสูง (upward bias)

ในส่วนของพันธุ์ยาง พบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ใช้พันธุ์ RRIM600 จึงไม่พบความแตกต่างของผลผลิตเนื่องจากพันธุ์ยางอย่างมีนัยสำคัญ [ดูข้อ ง)] นอกจากนี้ปัจจัยการผลิตที่ใช้ยังมีความสัมพันธ์กับอายุยาง³ แบบจำลองขั้นสุดท้ายในการศึกษานี้จึงไม่ปรากฏตัวแปรราคา จำนวนต้นยางพันธุ์ยาง และปัจจัยการผลิต แบบจำลองเป็นดังนี้ คือ

ผลผลิตต่อไร่ = f(อายุยาง , จำนวนวันกรีด)

จากการใช้ข้อมูลผลผลิตน้ำยางในปี 2542 ซึ่งเป็นปีที่ได้ผลผลิตเป็นปกติ ประมาณการสมการผลผลิตแยกรายกลุ่ม พบว่าแต่ละสมการมีความสามารถในการอธิบายต่ำ จึงได้ประมาณการรวมสำหรับทุกกลุ่มเพื่อเพิ่มจำนวนตัวอย่าง และได้เพิ่มตัวแปรหุ่นสำหรับการเข้าร่วมโครงการ

ผลการประมาณการพบว่า ตัวแปรการเข้าร่วมโครงการ (GROUP) ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ นั่นคือ ไม่พบความแตกต่างในด้านผลผลิตต่อไร่ ระหว่างกลุ่มต่างๆทั้ง 3 กลุ่ม ดังนั้น ในการประเมินผลประโยชน์ของเกษตรกรจะใช้สมการที่ 1 สำหรับทุกกลุ่มดังนี้

YIELD =

-463.258

+ 92.147 (AGE) -

4.300 (AGE)² +

0.071 (AGE)³

(-4.45)**

(4.30)**

(-3.42)**

(3.22)**

+ 1.849 (DTAP) -

0.076 (AGE*DTAP)

(6.85)**

(-3.59)**

.....(สมการที่ 1)

adjusted R² = 0.50

เมื่อ

YIELD

=

ผลผลิตต่อไร่ต่อปี

AGE

=

อายุยาง

DTAP

=

จำนวนวันกรีดต่อปี

GROUP

=

การเข้าร่วมโครงการ เป็นตัวแปรหุ่น (dummy variable) สำหรับ

ตัวอย่าง 3 กลุ่มดังกล่าวข้างต้น

ในวงเล็บคือ ค่า t-statistics และ ** หมายถึงมีนัยสำคัญยิ่งทางสถิติที่ระดับ 99%

ก) ความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิต กับ อายุยาง

ความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตต่อไร่กับอายุยางเป็น cubic equation กล่าวคือ หลังจากเริ่มเปิดกรีดผลผลิตจะเพิ่มขึ้นในตอนแรกจนได้ผลผลิตต่อไร่สูงสุด 289.86 กิโลกรัมต่อไร่ เมื่อยางอายุ

³ การดูแลรักษา การใส่ปุ๋ย ความสัมพันธ์กับอายุยางและมีความสำคัญโดยเฉพาะในช่วงยางอ่อน นอกจากนี้ยังอาจสัมพันธ์กับการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการ เมื่อใส่ตัวแปรอายุยางและตัวแปรการเข้าร่วมโครงการ จึงไม่พบว่า ตัวแปรปัจจัยการผลิต คือปุ๋ยและขำมีนัยสำคัญทางสถิติ

15 ปี หลังจากนั้นผลผลิตจะลดลงเรื่อยๆ ณ อายุยาง 14.2 ปี (ค่าเฉลี่ยอายุยางของข้อมูลที่ใช้ในสมการ) อายุยางเพิ่มขึ้น 1 ปีจะได้ผลผลิตเพิ่มขึ้น 2.7 กิโลกรัมต่อไร่

ค่าเฉลี่ยของค่าประมาณการผลผลิตน้ำยางต่อไร่ต่อปี (estimated yield) ตั้งแต่ปีที่เริ่มเปิดกรีด (7 ปี) จนถึงปีที่ 25 (ซึ่งเป็นค่าเฉลี่ยของอายุยางที่ตัดโค่นจากการสำรวจ) เท่ากับ 263.73 กิโลกรัมต่อไร่⁴

ข) ความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตกับจำนวนวันกรีด

หากวันกรีดเพิ่มขึ้นหนึ่งวันจะทำให้ผลผลิตในหนึ่งปีเพิ่มขึ้น เท่ากับ 0.77 กิโลกรัมต่อไร่ (ณ ค่าเฉลี่ยอายุยาง 14.2 ปี) อย่างไรก็ตาม จำนวนวันกรีดยังมีปฏิสัมพันธ์กับอายุยางในทิศทาง เป็นลบ หมายความว่า ถ้าอายุยางมากขึ้นการเพิ่มจำนวนวันกรีดจะให้ผลน้อยลงถ้าอายุยางเพิ่มขึ้น 1 ปี การเพิ่มวันกรีดจะเพิ่มผลผลิตน้ำยางได้เพียง 0.69 กิโลกรัมต่อไร่

ค่าเฉลี่ยจำนวนวันกรีดของข้อมูลที่ใช้ในการประมาณการสมการเท่ากับ 159.37 วันต่อปี (ไม่รวมข้อมูลที่มีวันกรีดเป็นศูนย์)

ค) ความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตกับการเข้าร่วมโครงการ

พบว่าไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ แสดงให้เห็นว่ามีการแพร่กระจายของเทคโนโลยีการผลิต (technology diffusion) ไปสู่เกษตรกรนอกโครงการทั้งในด้านการปฏิบัติดูแลสวนและพันธุ์ยาง ในขณะเดียวกันผลการศึกษานี้มีอาจสนับสนุนข้ออ้างที่ว่า การมี สกย. ทำให้เกษตรกรมีวินัยในการปฏิบัติดูแลรักษาหรือใช้ปัจจัยการผลิตมากขึ้นจนทำให้ได้ผลผลิตต่อไร่ต่างจากเกษตรกรนอกโครงการได้

ง) ความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตกับพันธุ์ยาง

ผู้วิจัยได้เพิ่มตัวแปรหุ่นของพันธุ์ยางที่เกษตรกรใช้เข้าไปในสมการที่ 1 พบว่า ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติเช่นกัน นั่นคือพันธุ์ยางแต่ละพันธุ์ที่เกษตรกรใช้อยู่ในปัจจุบันให้ผลผลิตต่อไร่ที่ไม่แตกต่างกันทางสถิติ ทั้งนี้อาจเนื่องจากพันธุ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่มีความหลากหลายมากนัก เช่น พันธุ์ RRIM600

⁴ ค่าเฉลี่ยของผลผลิตน้ำยางจากข้อมูลสำรวจ (ไม่คำนึงถึงการกระจายอายุยาง) เท่ากับ 286.88 กิโลกรัมต่อไร่

2.2.2 ต้นทุนการผลิต

ต้นทุนการผลิตในที่นี้เป็นต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ที่ประเมินค่าใช้จ่ายสำหรับปัจจัยการผลิต ณ ราคาตลาด ปัจจัยการผลิตดังกล่าวได้แก่ บริการของเครื่องจักร แรงงานจ้างและแรงงานในครัวเรือน พันธุ์ยาง ปุ๋ย และยา⁵

ในตอนต้น จะกล่าวถึงโครงสร้างต้นทุนการผลิตที่ได้จากการสำรวจ ณ ราคาปี 2542 ในตอนที่สองจะเสนอผลการประมาณการสมการต้นทุนการผลิต

ก) โครงสร้างต้นทุนการผลิตยาง

โครงสร้างต้นทุนการผลิตยางในระยะต่างๆ ของเกษตรกรในโครงการและนอกโครงการสามารถอธิบายได้จากตารางที่ 2.1 ต้นทุนดังกล่าวคำนวณจากค่าเฉลี่ยทุกอายุยางในแต่ละระยะการผลิต ซึ่งการศึกษานี้แบ่งการผลิตเป็นสามระยะคือ (1) ระยะเตรียมดินและปลูก (2) ระยะดูแลรักษา ก่อนกรีด (3) ระยะกรีด การศึกษาต้นทุนดังกล่าวไม่ได้คำนึงถึงแหล่งที่มาของเงินทุนหรือที่มาของปัจจัยการผลิต

• ต้นทุนการเตรียมดินและปลูก

เกษตรกรในและนอกโครงการมีต้นทุนการปลูกใกล้เคียงกัน เกษตรกรในโครงการมีต้นทุนในการปลูก 2,737.27 บาท/ไร่ ส่วนเกษตรกรนอกโครงการมีต้นทุนปลูก 2,848.21 บาท/ไร่

สำหรับการใช้ปัจจัยการผลิตในการปลูกยาง พบว่ามีลักษณะคล้ายกันสำหรับทั้งสองกลุ่ม ต้นทุนสำคัญอันดับหนึ่งเกิดจากค่าแรงงานในครัวเรือน/เพื่อนบ้าน ประมาณร้อยละ 37 อันดับสองคือ ค่าเช่า / จ้างเครื่องจักร ประมาณร้อยละ 24 สำหรับเกษตรกรในโครงการ และร้อยละ 29 สำหรับเกษตรกรนอกโครงการ ค่าพันธุ์ปลูก/ปลูกซ่อม จะมีสัดส่วนใกล้เคียงกับค่าปุ๋ย/ค่ายา โดยอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 13–17 ในขณะที่ต้นทุนจากค่าแรงงานจ้างจะมีสัดส่วนน้อยเพียงร้อยละ 5–8 เท่านั้น

โดยปกติ ต้นทุนการเตรียมดินและปลูกจะขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่มากกว่าการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการ กล่าวคือ ถ้าเป็นที่ควน มีความลาดชัน หรือการคมนาคมไม่สะดวก เกษตรกรก็จะเสียค่าใช้จ่ายสูงสำหรับการเตรียมพื้นที่และการปลูก⁶

⁵ จากข้อมูลของสถาบันวิจัยยาง วัสดุสำหรับการกรีดมีส่วนต้นทุนต่ำกว่าร้อยละ 1 จึงมิได้คิดรวมในที่นี้ ส่วนค่าเช่าที่ดินจะปรากฏรวมอยู่ในตอนต่อไป

⁶ จากการสัมภาษณ์เกษตรกร

ตารางที่ 2.1 โครงสร้างต้นทุนการผลิตน้ำยาง ปี 2542

	เกษตรกรในโครงการ	สัดส่วน	เกษตรกรนอกโครงการ	สัดส่วน
ต้นทุนการเตรียมดินและปลูก (บาท/ไร่)				
1. ค่าเช่า/จ้างเครื่องจักร	643.72	23.52	833.33	29.26
2. ค่าแรงงานในครัวเรือน/ เพื่อนบ้าน	1,006.50	36.77	1,044.07	36.66
3. ค่าแรงงานจ้าง	222.30	8.12	135.12	4.74
4. ค่าพันธุ์ปลูก / ปลูกซ่อม	448.96	16.40	372.67	13.08
5. ค่าปุ๋ย / ค่ายา	415.78	15.19	463.02	16.26
รวม	2,737.27	100.00	2,848.21	100.00
ต้นทุนการดูแลรักษาก่อนกรีด (บาท/ไร่/ปี)				
1. ค่าเช่า/จ้างเครื่องจักร	86.02	7.44	19.00	1.80
2. ค่าแรงงานในครัวเรือน / เพื่อนบ้าน	266.97	23.09	299.43	28.38
3. ค่าแรงงานจ้าง	217.15	18.78	130.13	12.33
4. ค่าพันธุ์ปลูก / ปลูกซ่อม	55.71	4.82	45.95	4.35
5. ค่าปุ๋ย / ค่ายา	530.40	45.87	560.63	53.13
รวม	1,156.25	100.00	1,055.17	100.00
ต้นทุนการกรีดและดูแลรักษาระยะกรีด (บาท/ไร่/ปี)				
1. ค่าเช่า/จ้างเครื่องจักร	34.51	1.55	23.14	1.02
2. ค่าแรงงานในครัวเรือน / เพื่อนบ้าน	995.04	44.57	1,383.82	61.12
3. ค่าแรงงานจ้าง	842.78	37.75	540.98	23.89
4. ค่าปุ๋ย / ค่ายา	360.19	16.13	316.09	13.96
รวม	2,232.52	100.00	2,264.03	100.00

ที่มา: จากการสำรวจ

● ต้นทุนการดูแลรักษาก่อนกรีด

เก็บข้อมูลจากยางที่มีอายุตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไปจนถึงก่อนเปิดกรีด เกษตรกรในโครงการมีต้นทุนในการดูแลรักษา 1,156.25 บาท/ไร่/ปี สูงกว่า 1,055.17 บาท/ไร่ ของเกษตรกรนอกโครงการอยู่ประมาณ 100 บาท

สำหรับโครงสร้างต้นทุนการดูแลรักษา พบว่า ทั้งเกษตรกรในโครงการและนอกโครงการ สงเคราะห์มีต้นทุนที่เกิดจากค่าปุ๋ยและค่ายามากถึงประมาณครึ่งหนึ่งของต้นทุนในระยะนี้ ต้นทุนค่าแรงงานรวม (ในครัวเรือน เพื่อนบ้าน และแรงงานจ้าง) มีความสำคัญเป็นอันดับสอง ประมาณร้อยละ 40 แต่เกษตรกรในโครงการมีสัดส่วนการใช้แรงงานจ้างสูงกว่านอกโครงการ

• ต้นทุนการกรีดยางและดูแลรักษาในระยะกรีดยาง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างกลุ่ม พบว่า ต้นทุนในระยะกรีดยางของเกษตรกรทั้ง 2 กลุ่มเกือบจะไม่แตกต่างกัน เกษตรกรในโครงการมีต้นทุน 2,232.52 บาท/ไร่ ในขณะที่เกษตรกรนอกโครงการมีต้นทุนในระยะกรีดยางเฉลี่ยเท่ากับ 2,264.03 บาท/ไร่

ในช่วงกรีดยาง พบว่า ต้นทุนที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มาจากด้านแรงงาน โดยมีต้นทุนค่าแรงงานในครัวเรือน/เพื่อนบ้าน และค่าแรงงานจ้างอยู่ในสัดส่วนสูงประมาณร้อยละ 82-85 รองลงมาคือ ค่าปุ๋ย/ค่ายา ประมาณร้อยละ 14 – 16 และสุดท้ายคือ ค่าเครื่องจักรประมาณร้อยละ 1 ที่น่าสังเกตคือ เกษตรกรในโครงการมีสัดส่วนการจ้างแรงงานจ้างสูงกว่านอกโครงการเช่นเดียวกับในระยะดูแลรักษาก่อนกรีดยาง

• ข้อจำกัดและข้อสังเกตจากข้อมูลโครงสร้างต้นทุน

การพิจารณาโครงสร้างต้นทุนดังกล่าว มีข้อจำกัดคือ

1. ต้นทุนรวมในตารางนี้ยังไม่ได้รวมค่าเช่าที่ดิน และ ต้นทุนในการแปรรูปน้ำยาง
2. ในระยะก่อนกรีดยางเกษตรกรหลายรายปลูกพืชแซมยาง แต่ไม่สามารถแยกแยะปัจจัยการผลิตสำหรับพืชแซมและสำหรับยางได้ การศึกษาจึงตั้งบนข้อสมมติว่าการปลูกพืชแซมไม่มีผลต่อต้นทุนการผลิตยาง
3. ค่าเฉลี่ยของต้นทุนเป็นค่าเฉลี่ยของทุกอายุยางที่อยู่ในระยะการผลิตเดียวกัน ทั้งที่โดยข้อเท็จจริงแล้ว อายุยางต่างกันจะมีต้นทุนต่างกัน แม้ว่าจะอยู่ในระยะการผลิตเดียวกัน เช่น ยางอายุ 2-3 ปี ในระยะดูแลก่อนกรีดยาง จะได้รับการบำรุงรักษามากกว่ายางอายุ 4-5 ปี หรือในระยะกรีดยางอายุมากขึ้น น้ำยางน้อยลงอาจมีการใช้ สารเร่งน้ำยาง หรือต้องใช้ยารักษาโรคน้ำยางมาก ต้นทุนจะสูงขึ้น
4. ไม่ได้ทดสอบความแตกต่างทางสถิติของต้นทุนแต่ละกลุ่ม

อย่างไรก็ดี การพิจารณาโครงสร้างต้นทุนมีประโยชน์ในการเลือกรูปแบบสมการเพื่อประมาณการต้นทุนการผลิตยาง ณ อายุยางปีต่างๆ กล่าวคือ เส้นต้นทุนจะมีลักษณะคล้ายรูปตัว L นั่นคือต้นทุนสูงในระยะปลูก ลดลงอย่างรวดเร็วในระยะดูแลรักษาก่อนกรีดยาง และสูงขึ้นเล็กน้อยในระยะกรีดยาง

ประโยชน์อีกประการหนึ่งของข้อมูลโครงสร้างต้นทุนก็คือ อาจใช้พิจารณาถึงความจำเป็นในการใช้เงินทุน กล่าวคือ เกษตรกรต้องใช้เงินทุนมากที่สุดในการปลูก รองลงมาคือระยะกรีดยาง ส่วนระยะดูแลรักษาก่อนกรีดยางมีค่าใช้จ่ายต่ำกว่าระยะอื่นๆ บทบาทของ สกย. ในแง่แหล่งเงินทุนจึงมี

ความสำคัญในระยะปลูก 0-1 ปี ส่วนระยะดูแลรักษาก่อนกรีดยังมีอายุ 2-6 ปีนั้น ความจำเป็นในการใช้เงินทุนของเกษตรกรลดลงมาประมาณครึ่งหนึ่งของปีที่ปลูก เกษตรกรอาจต้องการใช้เงินทุนในระยะกรีดมากกว่าระยะดูแลรักษาก่อนกรีดยังอีก โดยเฉพาะเมื่อแรงงานในครัวเรือนหรือเพื่อนบ้านและแรงงานรับจ้างหายากขึ้น

ข) การประมาณการสมการต้นทุนการผลิต

ต้นทุนการผลิตต่อไร่ขึ้นอยู่กับ ผลผลิต อายุยาง ราคาปัจจัยการผลิตที่ใช้ ขนาดของแปลง แต่เนื่องจากผลผลิตมีความสัมพันธ์กับอายุยาง และราคาปัจจัยการผลิตซึ่งเป็นราคาตลาดก็ไม่แตกต่างระหว่างกลุ่มตัวอย่าง จึงตัดตัวแปรทั้งสอง เหลือเพียงอายุยาง และขนาดของแปลง ขนาดของแปลงไม่นับสำคัญทางสถิติ แบบจำลองจึงมีเพียงความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนกับอายุยาง ซึ่งมีลักษณะความสัมพันธ์เป็น non-linear กับต้นทุนการผลิตดังกล่าวแล้วในเรื่องโครงสร้างต้นทุน

ผลการประมาณการสมการต้นทุนที่รวมข้อมูลของทุกกลุ่มพบว่า ตัวแปรหุ่นของการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ เช่นเดียวกับสมการผลผลิตต่อไร่ แต่เนื่องจากการประมาณการสมการรวมสามกลุ่มดังกล่าว มีค่า adjusted R² ต่ำกว่าการแยกประมาณสมการทีละกลุ่ม การศึกษานี้จึงใช้ผลของสมการต้นทุนการผลิตที่แยกเป็นกลุ่ม ซึ่งสมการที่ให้ผลทางสถิติดีที่สุดเป็นดังนี้

กลุ่มแปลงของเกษตรกรในโครงการทั้งแปลงที่ได้รับและไม่ได้รับการสงเคราะห์ (กลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2)

$$TC = 3361.954 - 575.455(AGE) + 45.151 (AGE)^2 - 0.861(AGE)^3 - 139.576(GROUP)$$

(6.533)

(-3.853)

(3.174)

(-2.210)

(-0.498)

.....(สมการที่ 2)

adjusted R² = 0.115

- TC = ต้นทุนการผลิตรวม
- AGE = อายุยาง
- GROUP = การเข้าร่วมโครงการ

ผลการศึกษาพบว่า ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญในเรื่องต้นทุนการผลิตระหว่างแปลงในสงเคราะห์และนอกสงเคราะห์ของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ

กลุ่มแปลงของเกษตรกรนอกโครงการ (กลุ่มที่ 3)

$$TC = 3726.923 - 847.447(AGE) + 77.134(AGE)^2 - 1.961(AGE)^3 \quad \dots \text{ (สมการที่ 3)}$$

(5.133)

(-3.025)

(2.814)

(-2.620)

adjusted R² = 0.117

สมการที่ 2 และ 3 ให้ผลการประมาณการที่คล้ายคลึงกัน คือ ต้นทุนมีค่าสูงในปีที่ปลูกยาง จากนั้นต้นทุนจะลดลงเรื่อยๆ จนปีที่ 9 ต้นทุนการผลิตน้ำยางจะสูงขึ้นเนื่องจากเข้าสู่ระยะกรีดยาง ผลการประมาณการนี้จะนำไปใช้ในการประเมินผลประโยชน์ของเกษตรกรแต่ละกลุ่มต่อไป

2.2.3 มูลค่าไม้สุทธิต่อไร่ที่เกษตรกรขายได้

มูลค่าไม้ที่ได้จากการสำรวจเป็นมูลค่าสุทธิที่เกษตรกรได้รับ คือ เป็นมูลค่าไม้ที่หักค่าใช้จ่ายในการตัด ชักลาก ขนส่งและกำไรของผู้รับซื้อไม้แล้ว โดยผู้ซื้อจะมาตัดและขนไปเอง และกว่าร้อยละ 80 ของเกษตรกรที่ขายไม้จะขายแบบเหมาสวน

มูลค่าไม้ต่อไร่ขึ้นอยู่กับราคาไม้ต่อหน่วยปริมาตรขนาดของไม้และจำนวนต้นต่อไร่ ในแบบจำลองกำหนดให้มูลค่าไม้ที่เกษตรกรตัดโค่นในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา ขึ้นอยู่กับอายุยางที่โค่นปี พ.ศ. ที่ตัดโค่น และการเข้าร่วมโครงการ โดยให้อายุยางเป็นตัวแทน (proxy) ของขนาดไม้ ภายใต้ข้อสมมติว่า อายุยางมีความสัมพันธ์กับขนาดไม้ ส่วนจำนวนต้นต่อไร่นั้นจากการสำรวจพบว่าไม้ต่างกันสำหรับเกษตรกรแต่ละรายจึงตัดตัวแปรนี้ออกไป สำหรับปีที่ตัดโค่น เป็นตัวแปรหุ่นที่สะท้อนความแตกต่างของราคาไม้ในแต่ละปี หรือปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในแต่ละปี เช่น ฝนชุกเป็นอุปสรรคต่อการชักลากไม้ ส่วนการเข้าร่วมโครงการอาจเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างเกษตรกร หากเกษตรกรในโครงการมีพันธุ์และการปฏิบัติในสวนที่ดีกว่า ทำให้ได้ไม้ที่มีคุณภาพมากกว่า

ระยะทางจากสวนไปสู่ผู้รับซื้อน่าจะเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้เกษตรกรแต่ละรายได้รับรายได้สุทธิจากการขายไม้ต่างกัน แต่ผู้วิจัยไม่สามารถหาข้อมูลนี้ได้ จึงไม่รวมตัวแปรดังกล่าวในแบบจำลอง

ผลการประมาณการพบว่า ตัวแปรการเข้าร่วมโครงการ สกย. ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ทั้งนี้ อาจเนื่องจาก คุณภาพไม้ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญระหว่างสวนอายุเดียวกันที่อยู่ในและนอกโครงการ หรืออาจเป็นเพราะตลาดไม้ยางไม่มีการคัดเกรดและให้ราคาไม้ตามคุณภาพ ตัวแปรปีที่โค่นไม้ก็ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติเช่นกัน การที่ไม่ได้รวมตัวแปรระยะทางจากสวน น่าจะเป็น

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ค่า adjusted R² อยู่ในระดับต่ำ⁷ อย่างไรก็ดี ตัวแปรอายุไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญยิ่งกับมูลค่าไม้

เนื่องจากสมการถดถอยที่ได้จากการประมาณการทางเศรษฐมิติไม่สามารถ fit ข้อมูลได้ดีพอ⁸ ในการหามูลค่าไม้ในแต่ละอายุ จึงใช้ค่าเฉลี่ยของข้อมูลที่ได้จากการสำรวจแทน โดยปรับมูลค่าไม้ที่ให้ขายในปีต่างกันเป็นมูลค่า ณ ปี 2542 แล้วจัดข้อมูลเป็น 4 ช่วงอายุตามลักษณะข้อมูลที่ได้ ซึ่งจากการสำรวจ พบว่า เริ่มมีการโค่นไม้ตั้งแต่อายุ 10 ปี ข้อมูลที่ได้เป็นดังนี้

อายุยางเมื่อโค่น (ปี)	จำนวนตัวอย่าง	มูลค่าไม้ (บาท/ไร่)
10	2	8,600.31
11-20	20	11,568.46
21-30	46	12,416.55
31-40	4	12,049.13

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจ

ในการคำนวณต้นทุนผลประโยชน์รายปี จะคิดมูลค่าไม้ดังแสดงในตารางเป็นมูลค่า ณ ค่ากลางของอายุยางแต่ละช่วง คือ 10, 15, 25 และ 35 ปี ตามลำดับ จากนั้นจึงคำนวณอัตราการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าไม้ต่อปี⁹ เพื่อคำนวณเป็นมูลค่าไม้ในแต่ละอายุยางต่อไป

2.3 การประเมินผลประโยชน์สุทธิของเกษตรกร อัตราผลตอบแทนภายใน (IRR) และอายุยางที่เหมาะสมในการโค่น

มูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์สุทธิของเกษตรกรจากการทำสวนยาง (PV) คิดจากผลประโยชน์สุทธิตลอดช่วงอายุยาง (จากเตรียมดินและปลูกจนถึงตัดโค่นยาง) ซึ่งประกอบด้วย รายได้สุทธิจากน้ำยาง และรายได้สุทธิจากไม้ยาง¹⁰ ดังสมการต่อไปนี้

$$\sum_{t=0} (1+r)^t \quad (1+r)^t \quad \dots \text{ (สมการที่ 4)}$$

⁷ อีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ ค่า adjusted R² ต่ำ น่าจะเนื่องจาก เกษตรกรจำนวนไม่น้อยให้ข้อมูลอายุยางที่ตัดโค่นในลักษณะประมาณการ เช่น 15 ปี 20 ปี และ 25 ปี ทำให้มีความถี่ของข้อมูลสูงกว่าปกติในปีดังกล่าว อีกประการหนึ่งคือมีผู้ตอบแบบสอบถามในกรณีนี้ค่อนข้างน้อย คือ 72 ราย เมื่อเทียบกับในกรณีผลผลิตต่อไร่และต้นทุน ซึ่งมีจำนวนตัวอย่างกว่า 400 แปลง

⁸ $TIMBER = -64253.454 + 12127.144 (CAGE) - 531.753 (CAGE)^2 + 6.897 (CAGE)^3$
(-1.417)* (2.064)** (-2.233)** (2.269)**
(adjusted R² = 0.041)

TIMBER = มูลค่าไม้ยางสุทธิที่เกษตรกรได้รับ (บาทต่อไร่), CAGE = อายุไม้เมื่อโค่น (ปี)

⁹ เช่น อัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าไม้จาก 10 ปี เป็น 15 ปี เท่ากับ $(11,568.46 - 8,600.31)/5 = 593.63$ บาทต่อปี

¹⁰ นอกจากนี้ยังมีรายได้สุทธิจากพืชแซม หรือพืชร่วมยาง แต่ยังไม่รวมในการศึกษานี้

เทอมแรก คือ มูลค่าปัจจุบันของรายได้สุทธิจากน้ำยางรวมตลอดอายุยาง คิดจากรายรับจากการขายน้ำยางหักด้วยต้นทุนในการปลูก ดูแลรักษา และกรีด เมื่อ

p	คือ ราคาน้ำยางที่เกษตรกรขายได้
$L(t)$	คือ ผลผลิตน้ำยางต่อไร่ในแต่ละปี ประมาณการจากฟังก์ชันผลผลิตต่อไร่
$C(t)$	คือ ต้นทุนการผลิตต่อไร่ในแต่ละปี ประมาณการจากฟังก์ชันต้นทุน
t	คือ อายุยาง $t=0$ ในปีที่ปลูก $t=T$ ในปีที่โค่นต้นยาง
r	คือ อัตราคิดลด (discount rate)

เทอมที่สอง $S(T)$ คือมูลค่าปัจจุบันสุทธิของไม้ยางที่เกษตรกรขายได้ในปีที่ตัดโค่นยาง ประมาณการจากฟังก์ชันมูลค่าสุทธิไม้ยาง

2.3.1 การประเมินผลประโยชน์สุทธิของเกษตรกร

การประเมินผลประโยชน์สุทธิของเกษตรกรจะแบ่งเป็น 3 กลุ่มตัวอย่างดังกล่าวในตอนต้นภายใต้ข้อสมมติดังนี้

- (1) กลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่มมีโครงสร้างผลผลิตต่อไร่ เหมือนกันตามฟังก์ชันผลผลิตต่อไร่ (Yield Curve) ที่ประมาณการในสมการที่ 1¹¹
- (2) กลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่ม มีฟังก์ชันต้นทุนรวมต่อไร่ตามสมการที่ 2 และ 3 ตามลำดับ ต้นทุนดังกล่าวยังไม่รวมค่าวัสดุกรีดยาง ซึ่งมีค่าน้อยมากและยังไม่รวมค่าเช่าที่ดิน
- (3) อัตราค่าเช่าที่ดิน 500 บาทต่อไร่ต่อปีสำหรับกลุ่มตัวอย่างทุกกลุ่ม โดยจะบวกเพิ่มเข้าไปในต้นทุนแต่ละปีที่ประมาณการได้จากข้อ (2)
- (4) กลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม มีมูลค่าไม้ยางตามที่อธิบายในหัวข้อ 2.2.3
- (5) ราคาน้ำยางคิดในรูปยางแห้ง เท่ากับ 21 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งเป็นราคาดตลาดที่เกษตรกรขายได้ ณ เวลาที่สำรวจ
- (6) อายุโครงการ คิดเท่ากับอายุยางเฉลี่ยเมื่อโค่นของเกษตรกรแต่ละกลุ่ม กลุ่มเกษตรกรในโครงการ (ทั้งแปลงที่ได้รับ และไม่ได้รับเงินสงเคราะห์) มีอายุยางที่โค่นเฉลี่ย 25 ปี ในขณะที่เกษตรกรนอกโครงการมีอายุยางที่โค่นเฉลี่ย 23 ปี
- (7) อัตราคิดลด เท่ากับ 10%

¹¹ ดังที่แสดงในตอนต้นว่า ตัวแปรกลุ่ม (GROUP) ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติในการอธิบายความแปรปรวนของผลผลิตต่อไร่ และการแยกประมาณการฟังก์ชันผลผลิตของแต่ละกลุ่ม ไม่มีนัยสำคัญและมีความสามารถในการอธิบายตัวแปรต่ำกว่าการประมาณฟังก์ชันผลผลิตรวมสำหรับทุกกลุ่ม ในการประเมินผลประโยชน์ จึงใช้ฟังก์ชันผลผลิตที่รวมตัวอย่างทั้งหมด

ก) รายรับสุทธิที่คำนวณได้ คือกำไรที่หักค่าเช่าที่ดินแล้ว

สำหรับเกษตรกรในโครงการ กลุ่มแปลงสงเคราะห์ (กลุ่มที่ 1) มีต้นทุนไม่ต่างจากกลุ่มแปลงที่ไม่ได้รับการสงเคราะห์ (กลุ่มที่ 2) ตามผลการทดสอบทางสถิติที่กล่าวแล้วข้างต้น แต่แปลงที่ได้รับการสงเคราะห์จะทำให้เกษตรกรมีภาระค่าใช้จ่ายในการปลูกและดูแลก่อนกรีดย่อยลงเท่ากับเงินสงเคราะห์ที่ได้รับ สามารถเขียนสมการมูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์สุทธิจากการทำสวนยางสำหรับกลุ่มที่ 1 ได้ดังนี้

$$PV = \sum_{t=0}^T \frac{pL(t) - C(t) - s_t}{(1+r)^t} + \frac{S(T)}{(1+r)^t} \dots\dots(\text{สมการที่ 5})$$

เมื่อ s_t คือเงินสงเคราะห์ ในปีต่างๆ เงินสงเคราะห์ดังกล่าวอาจอยู่ในรูปเงินสดหรือสิ่งของดังซึ่งสามารถคำนวณเป็นมูลค่า (ก่อนการคิดลด) ในปีต่างๆ ได้

ผลการคำนวณต้นทุนผลประโยชน์ของเกษตรกรแต่ละกลุ่ม แสดงในตารางที่ 2.2-2.4 และแสดงผลสรุปเปรียบเทียบแต่ละกลุ่มในตารางที่ 2.5 (แสดงในรูปมูลค่าปัจจุบัน) ดังนี้

ตารางที่ 2.2 base case group 1: ผลตอบแทนสุทธิจากการผลิตน้ำยางและไม้ (หน่วยเป็นบาท/ไร่)

อายุยาง (ปี)	ผลผลิต estimate (กก./ไร่)	มูลค่าน้ำยาง ราคา 21 บาท	ที่ดิน estimate	ค่าเช่าที่ดิน	ต้นทุนรวม	เงินสงเคราะห์	ต้นทุนหักเงินสงเคราะห์	NB 21 บาท	NPV ที่ 21 บาท	NPVสะสมจากการผลิตน้ำยาง	มูลค่าไม้ estimate	NPV มูลค่าไม้	Total NPV
a	b	c	d	e	f = d-e	g	h=f-g	i=c-h	j	k	l	m	n=k+m
0	0	0	3361.954	500	3861.954	3172.6053	689.35	-689.35	-689.35	-689.35	0	0	-689.35
1	0	0	2830.789	500	3330.79	845.52632	2485.26	-2485.26	-2259.3297	-2948.68	0	0	-2948.68
2	0	0	2384.76	500	2884.76	713.52632	2171.23	-2171.23	-1794.408	-4743.09	0	0	-4743.09
3	0	0	2018.701	500	2518.70	647.52632	1871.17	-1871.17	-1405.8412	-6148.93	0	0	-6148.93
4	0	0	1727.446	500	2227.45	743.40789	1484.04	-1484.04	-1013.618	-7162.55	0	0	-7162.55
5	0	0	1505.829	500	2005.83	677.40789	1328.42	-1328.42	-824.84499	-7987.39	0	0	-7987.39
6	0	0	1348.684	500	1848.68	0	1848.68	-1848.68	-1043.5339	-9030.92	0	0	-9030.92
7	176.49	3706.3378	1250.845	500	1750.85	0	1750.85	1955.49	1003.477	-8027.45	0	0	-8027.45
8	205.75	4320.7276	1207.146	500	1707.15	0	1707.15	2613.58	1219.2551	-6808.19	0	0	-6808.19
9	229.84	4826.5824	1212.421	500	1712.42	0	1712.42	3114.16	1320.7084	-5487.48	0	0	-5487.48
10	249.19	5232.9112	1261.504	500	1761.50	0	1761.50	3471.41	1338.3777	-4149.11	8600.31	3315.7918	-833.31
11	264.22	5548.7227	1349.229	500	1849.23	0	1849.23	3699.49	1296.65	-2852.46	9193.94	3222.4202	369.96
12	275.38	5783.0257	1470.43	500	1970.43	0	1970.43	3812.60	1214.8105	-1637.65	9787.57	3118.622	1480.98
13	283.09	5944.8291	1619.941	500	2119.94	0	2119.94	3824.89	1107.9338	-529.71	10381.20	3007.0646	2477.35
14	287.77	6043.1416	1792.596	500	2292.60	0	2292.60	3750.55	987.63588	457.92	10974.83	2890.0167	3347.94
15	289.86	6086.9722	1983.229	500	2483.23	0	2483.23	3603.74	862.70746	1320.63	11568.46	2769.3984	4090.03
16	289.78	6085.3295	2186.674	500	2686.67	0	2686.67	3398.66	739.64647	2060.28	11653.27	2536.0917	4596.37
17	287.96	6047.2225	2397.765	500	2897.77	0	2897.77	3149.46	623.10339	2683.38	11738.08	2322.3169	5005.70
18	284.84	5981.66	2611.336	500	3111.34	0	3111.34	2870.32	516.253	3199.63	11822.89	2126.4507	5326.08
19	280.84	5897.6507	2822.221	500	3322.22	0	3322.22	2575.43	421.10334	3620.74	11907.70	1947.0039	5567.74
20	276.39	5804.2035	3025.254	500	3525.25	0	3525.25	2278.95	338.75133	3959.49	11992.51	1782.6098	5742.10
21	271.92	5710.3273	3215.269	500	3715.27	0	3715.27	1995.06	269.59336	4229.08	12077.32	1632.0146	5861.10
22	267.86	5625.0307	3387.1	500	3887.10	0	3887.10	1737.93	213.49779	4442.58	12162.12	1494.0681	5936.65
23	264.63	5557.3227	3535.581	500	4035.58	0	4035.58	1521.74	169.94531	4612.53	12246.93	1367.715	5980.24
24	262.68	5516.2121	3655.546	500	4155.55	0	4155.55	1360.67	138.14244	4750.67	12331.74	1251.9875	6002.66
25	262.41	5510.7076	3741.829	500	4241.83	0	4241.83	1268.88	117.11242	4867.78	12416.55	1145.9979	6013.78

IRR จากการผลิตน้ำยาง

IRR ปีที่ 25

14.92%

IRR จากการผลิตน้ำยางและไม้

IRR ปีที่ 25

15.45%

ที่มา : จากการคำนวณทั้งหมด

ตารางที่ 2.3 base case group 2: ผลตอบแทนสุทธิจากการผลิตน้ำยางและไม้ (หน่วยเป็นบาท/ไร่)

อายุยาง (ปี)	ผลผลิต estimate (กก./ไร่)	มูลค่าน้ำยาง ที่ราคา 21 บาท	ต้นทุน estimate	ค่าเช่าที่ดิน	ต้นทุนรวม	NB ที่ 21 บาท	NPV ที่ 21 บาท	NPVสะสมจากการ ผลิตน้ำยาง	มูลค่าไม้ estimate	NPV มูลค่าไม้	Total NPV
a	b	c	d	e	f (= d+e)	g (=c-f)	j	k	l	m	n (=k+m)
0	0	0	3361.95	500	3861.95	-3861.95	-3861.95	-3861.95	0	0	-3861.95
1	0	0	2830.79	500	3330.79	-3330.79	-3027.99	-6889.94	0	0	-6889.94
2	0	0	2384.76	500	2884.76	-2884.76	-2384.10	-9274.04	0	0	-9274.04
3	0	0	2018.70	500	2518.70	-2518.70	-1892.34	-11166.38	0	0	-11166.38
4	0	0	1727.45	500	2227.45	-2227.45	-1521.38	-12687.76	0	0	-12687.76
5	0	0	1505.83	500	2005.83	-2005.83	-1245.46	-13933.22	0	0	-13933.22
6	0	0	1348.68	500	1848.68	-1848.68	-1043.53	-14976.75	0	0	-14976.75
7	176.49	3706.3378	1250.85	500	1750.85	1955.49	1003.48	-13973.28	0	0	-13973.28
8	205.75	4320.7276	1207.15	500	1707.15	2613.58	1219.26	-12754.02	0	0	-12754.02
9	229.84	4826.5824	1212.42	500	1712.42	3114.16	1320.71	-11433.31	0	0	-11433.31
10	249.19	5232.9112	1261.50	500	1761.50	3471.41	1338.38	-10094.93	8600.31	3315.79	-6779.14
11	264.22	5548.7227	1349.23	500	1849.23	3699.49	1296.65	-8798.28	9193.94	3222.42	-5575.86
12	275.38	5783.0257	1470.43	500	1970.43	3812.60	1214.81	-7583.47	9787.57	3118.62	-4464.85
13	283.09	5944.8291	1619.94	500	2119.94	3824.89	1107.93	-6475.54	10381.20	3007.06	-3468.47
14	287.77	6043.1416	1792.60	500	2292.60	3750.55	987.64	-5487.90	10974.83	2890.02	-2597.89
15	289.86	6086.9722	1983.23	500	2483.23	3603.74	862.71	-4625.20	11568.46	2769.40	-1855.80
16	289.78	6085.3295	2186.67	500	2686.67	3398.66	739.65	-3885.55	11653.27	2536.09	-1349.46
17	287.96	6047.2225	2397.77	500	2897.77	3149.46	623.10	-3262.45	11738.08	2322.32	-940.13
18	284.84	5981.66	2611.34	500	3111.34	2870.32	516.25	-2746.19	11822.89	2126.45	-619.74
19	280.84	5897.6507	2822.22	500	3322.22	2575.43	421.10	-2325.09	11907.70	1947.00	-378.09
20	276.39	5804.2035	3025.25	500	3525.25	2278.95	338.75	-1986.34	11992.51	1782.61	-203.73
21	271.92	5710.3273	3215.27	500	3715.27	1995.06	269.59	-1716.75	12077.32	1632.01	-84.73
22	267.86	5625.0307	3387.10	500	3887.10	1737.93	213.50	-1503.25	12162.12	1494.07	-9.18
23	264.63	5557.3227	3535.58	500	4035.58	1521.74	169.95	-1333.30	12246.93	1367.71	34.41
24	262.68	5516.2121	3655.55	500	4155.55	1360.67	138.14	-1195.16	12331.74	1251.99	56.83
25	262.41	5510.7076	3741.83	500	4241.83	1268.88	117.11	-1078.05	12416.55	1146.00	67.95

IRR จากการผลิตน้ำยาง

IRR ปีที่ 25 9.24%

IRR จากการผลิตน้ำยางและไม้

IRR ปีที่ 25 10.04%

ที่มา : จากการคำนวณทั้งหมด

ตารางที่ 2.4 base case group 3: ผลตอบแทนสุทธิจากการผลิตน้ำยางและไม้ (หน่วยเป็นบาท/ไร่)

อายุยาง (ปี)	ผลผลิต estimate (กก./ไร่)	มูลค่าน้ำยางที่ ราคา 21 บาท	ต้นทุน estimate	ค่าเช่าที่ดิน	ต้นทุนรวม	NB ที่ 21 บาท	NPV ที่ 21 บาท	NPVสะสมจาก การผลิตน้ำยาง	มูลค่าไม้ estimate	NPV มูลค่าไม้	Total NPV
a	b	c	d	e	f (= d+e)	i (= c-f)	j	k	l	m	n (=k+m)
0	0	0	3726.92	500	4226.92	-4226.92	-4226.92	-4226.92	0	0	-4226.92
1	0	0	2954.65	500	3454.65	-3454.65	-3140.59	-7367.51	0	0	-7367.51
2	0	0	2324.88	500	2824.88	-2824.88	-2334.61	-9702.12	0	0	-9702.12
3	0	0	1825.84	500	2325.84	-2325.84	-1747.44	-11449.56	0	0	-11449.56
4	0	0	1445.78	500	1945.78	-1945.78	-1328.99	-12778.55	0	0	-12778.55
5	0	0	1172.91	500	1672.91	-1672.91	-1038.75	-13817.30	0	0	-13817.30
6	0	0	995.49	500	1495.49	-1495.49	-844.16	-14661.46	0	0	-14661.46
7	176.49	3706.3378	901.74	500	1401.74	2304.60	1182.62	-13478.84	0	0	-13478.84
8	205.75	4320.7276	879.89	500	1379.89	2940.84	1371.92	-12106.92	0	0	-12106.92
9	229.84	4826.5824	918.19	500	1418.19	3408.40	1445.49	-10661.42	0	0	-10661.42
10	249.19	5232.9112	1004.85	500	1504.85	3728.06	1437.33	-9224.10	8600.31	3315.79	-5908.30
11	264.22	5548.7227	1128.13	500	1628.13	3920.59	1374.14	-7849.95	9193.94	3222.42	-4627.53
12	275.38	5783.0257	1276.25	500	1776.25	4006.78	1276.68	-6573.27	9787.57	3118.62	-3454.65
13	283.09	5944.8291	1437.44	500	1937.44	4007.39	1160.80	-5412.47	10381.20	3007.06	-2405.41
14	287.77	6043.1416	1599.95	500	2099.95	3943.20	1038.37	-4374.10	10974.83	2890.02	-1484.09
15	289.86	6086.9722	1751.99	500	2251.99	3834.98	918.06	-3456.04	11568.46	2769.40	-686.64
16	289.78	6085.3295	1881.82	500	2381.82	3703.51	805.99	-2650.05	11653.27	2536.09	-113.96
17	287.96	6047.2225	1977.66	500	2477.66	3569.57	706.22	-1943.83	11738.08	2322.32	378.49
18	284.84	5981.66	2027.74	500	2527.74	3453.92	621.22	-1322.61	11822.89	2126.45	803.84
19	280.84	5897.6507	2020.31	500	2520.31	3377.35	552.22	-770.39	11907.70	1947.00	1176.62
20	276.39	5804.2035	1943.58	500	2443.58	3360.62	499.53	-270.85	11992.51	1782.61	1511.76
21	271.92	5710.3273	1785.81	500	2285.81	3424.52	462.76	191.90	12077.32	1632.01	1823.92
22	267.86	5625.0307	1535.22	500	2035.22	3589.81	440.99	632.90	12162.12	1494.07	2126.97
23	264.63	5557.3227	1180.04	500	1680.04	3877.28	433.01	1065.91	12246.93	1367.71	2433.62

IRR จากการผลิตน้ำยาง

IRR ปีที่ 23

10.70%

IRR จากการผลิตน้ำยางและไม้

IRR ปีที่ 23

11.44%

ที่มา : จากการคำนวณทั้งหมด

ตารางที่ 2.5 ก. เปรียบเทียบต้นทุนและรายรับจากการทำสวนยาง ของเกษตรกรที่เข้าร่วม และไม่เข้าร่วมโครงการ สกย.

มูลค่าปัจจุบันของรายรับสุทธิจากการทำสวนยาง
อัตราคิดลด = 10% ราคาน้ำยาง = 21 บาท

	รายการ	แปลงของสมาชิก		ไม่ใช่สมาชิก
		ได้รับเงินสงเคราะห์	ไม่ได้เงินสงเคราะห์	
1	อายุยาง (จำนวนปีก่อนกรีด+จำนวนปีที่กรีด)	25.12	24.73	22.64
2	ผลผลิตน้ำยางเฉลี่ยตั้งแต่ปีที่เปิดกรีดถึงตัดโค่น (กก./ไร่/ปี)	263.73	263.73	263.87
3	รายรับจากการผลิตน้ำยางรวมตลอดอายุยาง (บาท/ไร่)	25,115.63	25,115.63	24,046.98
4	รายรับจากไม้ ณ ปีสุดท้าย (บาท/ไร่)	1,146.00	1,146.00	1,367.71
5	ต้นทุนจากการผลิตน้ำยางรวมตลอดอายุยาง (บาท/ไร่)	26,193.68	26,193.68	22,981.07
6	ต้นทุนหักเงินสงเคราะห์ที่ได้รับ	20,247.85	26,193.68	22,981.07
7	รายรับสุทธิจากน้ำยางและไม้รวมตลอดอายุยาง(บาทต่อไร่)	6,013.78	67.95	2,433.62
8	รายรับสุทธิต่อปี (บาทต่อไร่ต่อปี)	240.55	2.72	105.81

ตารางที่ 2.5 ข. เปรียบเทียบต้นทุนและรายรับจากการทำสวนยาง ของเกษตรกรที่เข้าร่วม และไม่เข้าร่วมโครงการ สกย.

	รายการ	แปลงของสมาชิก		ไม่ใช่สมาชิก
		ได้รับเงินสงเคราะห์	ไม่ได้เงินสงเคราะห์	
1	IRR จากการผลิตน้ำยาง (%)	14.92	9.24	10.70
2	IRR จากการผลิตน้ำยางและไม้ (%)	15.45	10.04	11.44

หมายเหตุ: "สมาชิก" หมายถึง เกษตรกรที่มีแปลงยางอย่างน้อย 1 แปลง ได้รับสงเคราะห์จาก สกย.

"ตลอดอายุยาง" คือ 25 ปีสำหรับแปลงของสมาชิก และ 23 ปี สำหรับไม่ใช่สมาชิก ตามข้อมูลในรายการที่ 1

ที่มา: สรุปผลจากการประมาณการและการคำนวณดังแสดงในตารางที่ 2.2-2.4

ข) รายรับจากการผลิตน้ำยางรวมตลอดอายุยาง

จากการที่ผลผลิตน้ำยางต่อไร่ต่อปีของตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่มไม่แตกต่างกันทางสถิติ และราคาน้ำยางเป็นราคาตลาดในแต่ละกลุ่ม กลุ่มทั้งสามจึงมีรายรับจากการผลิตน้ำยางไม่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกลุ่มที่ 1 และ 2 (แปลงที่ได้รับและไม่ได้รับการสงเคราะห์ของเกษตรกรในโครงการ) มีอายุโค่นยางช้ากว่ากลุ่มที่ 3 (แปลงของเกษตรกรนอกโครงการ) ผลผลิตน้ำยางเฉลี่ยต่อไร่ต่อปีจึงต่ำกว่ากลุ่มที่ 3 เล็กน้อย (รายการที่ 2) เนื่องจากผลผลิตในปีหลายๆ ลดลงเรื่อยๆ จึงดึงค่าเฉลี่ยให้ลดต่ำลง

ในทางกลับกัน รายรับจากการผลิตน้ำยางรวมตลอดอายุยางของกลุ่มที่ 1 และ 2 (รายการที่ 3) จะสูงกว่ากลุ่มที่ 3 เพราะอายุกรีดยางยาวนานกว่า คือ มีรายรับจากการผลิตน้ำยางรวมตลอดอายุยาง คิดเป็นมูลค่าปัจจุบัน เท่ากับ 25,115.63 บาทต่อไร่ (1,004.62 บาทต่อไร่ต่อปี) ส่วนกลุ่มที่ 3 มีรายรับรวม 24,046.98 บาทต่อไร่ (1,045.52 บาทต่อไร่ต่อปี)

2.3.2 ต้นทุนจากการผลิตน้ำยางรวมตลอดอายุยาง

ต้นทุนได้จากการประมาณการทางเศรษฐมิติบวกค่าเช่า 500 บาทต่อไร่สำหรับทุกกลุ่ม

กลุ่มที่ 1 และ 2 มีต้นทุนในรูปของมูลค่าการใช้ปัจจัยการผลิตไม่แตกต่างกัน แต่เนื่องจากกลุ่มที่ 1 ได้รับเงินสงเคราะห์ ทำให้ภาระต้นทุนตลอดอายุยางคิดในรูปมูลค่าปัจจุบันลดลงจาก 26,193.68 บาทต่อไร่ (1,047.75 บาทต่อไร่ต่อปี) เป็น 20,247.85 บาทต่อไร่ (809.91 บาทต่อไร่ต่อปี) ส่วนต่างดังกล่าวเท่ากับมูลค่าปัจจุบันของเงินสงเคราะห์ 6,800 บาทที่ สกย. ให้แก่เกษตรกรในระยะเวลา 5.5 ปี (5,945.83 บาท)

กลุ่มที่ 3 หรือเกษตรกรนอกโครงการมีต้นทุนการผลิตตลอด 23 ปี คิดเป็นมูลค่าปัจจุบันเท่ากับ 22,981.07 บาทต่อไร่ หรือ 999.18 บาทต่อไร่ต่อปี

2.3.3 ผลประโยชน์สุทธิและอัตราผลตอบแทนภายใน (IRR) จากการผลิตน้ำยางรวมตลอดอายุยาง

ส่วนต่างของรายรับและต้นทุนคือรายรับสุทธิ

กลุ่มที่ 1 มีรายรับสุทธิจากการผลิตน้ำยางสูงสุด คิดเป็นมูลค่าปัจจุบันรวมตลอดอายุยางเท่ากับ 4,867.78 บาทต่อไร่ หรือ 194.71 บาทต่อไร่ต่อปี IRR 14.92 %

กลุ่มที่ 2 มีรายรับสุทธิ -1,078.05 บาทต่อไร่ หรือ -43.13 บาทต่อไร่ต่อปี IRR เท่ากับ 9.24 %

กลุ่มที่ 3 ได้รับรายรับสุทธิ 1,065.91 บาทต่อไร่ หรือ 46.34 บาทต่อไร่ต่อปี IRR 10.70%

จะเห็นว่าแปลงที่ไม่ได้รับการสงเคราะห์ของกลุ่มที่ 2 และ 3 มีกำไรสุทธิต่อไร่ใกล้เคียงกับศูนย์ และอัตราผลตอบแทนภายในใกล้เคียงกับอัตราคิดลด 10% นั่นคือ เกษตรกรจะได้รับเพียงกำไรปกติ ซึ่งเป็นผลตอบแทนต่อค่าจ้างแรงงานของตนเองและที่ดินของตนเองเท่านั้น โดยไม่มีกำไรส่วนเกินเกษตรกรที่ได้รับเงินสงเคราะห์จะได้รับกำไรส่วนเกินประมาณเท่ากับเงินสงเคราะห์นั่นเอง

2.3.4 ผลประโยชน์สุทธิและอัตราผลตอบแทนภายใน (IRR)จากการผลิตน้ำยางและไม้

มูลค่าไม้ไม่ขึ้นอยู่กับการเข้าร่วมโครงการ มูลค่าไม้สุทธิที่เกษตรกรในและนอกโครงการได้รับขึ้นอยู่กับอายุยางเมื่อตัดโค่น เกษตรกรในโครงการจะได้รับมูลค่าไม้สุทธิคิดเป็นมูลค่าปัจจุบันต่ำกว่าเกษตรกรนอกโครงการเล็กน้อยเนื่องจากโค่นยางช้ากว่า (25 ปีเทียบกับ 23 ปี) แสดงว่าการเก็บไม้ไว้อีก 1 ปี ทำให้มูลค่าไม้เพิ่มขึ้น แต่เพิ่มช้ากว่าอัตราดอกเบี้ยหรืออัตราคิดลด 10%

ก) กรณีรวมมูลค่าไม้ ณ ปีสุดท้ายที่ตัดโค่น (สำหรับเกษตรกรรายใหม่)

เกษตรกรในโครงการมีอายุโค่นยางเฉลี่ย 25 ปี ได้รับรายรับสุทธิจากไม้ในปีที่ 25 คิดเป็นมูลค่าปัจจุบันเท่ากับ 1,146.00 บาทต่อไร่ ส่วนเกษตรกรนอกโครงการมีอายุโค่นยางเฉลี่ย 23 ปี ได้รับค่าไม้ 1,367.71 บาทต่อไร่

เมื่อรวมรายรับสุทธิจากไม้ในปีสุดท้ายที่ตัดโค่นต้นยาง ทำให้แปลงที่ได้รับการสงเคราะห์มีรายรับสุทธิจากน้ำยางและไม้รวม 6,013.78 บาทต่อไร่ตลอดอายุยาง หรือ 240.55 บาทต่อไร่ต่อปี ทำให้อัตราผลตอบแทนภายใน (IRR) จากการทำสวนยางและไม้ เท่ากับ 15.45%

ส่วนแปลงที่ไม่ได้รับการสงเคราะห์ของสมาชิกได้รับรายรับสุทธิรวม 67.95 บาทต่อไร่ตลอดอายุยาง (2.72 บาทต่อไร่ต่อปี) IRR 10.04%

แปลงของผู้อยู่นอกโครงการได้รับรายรับสุทธิรวม 2,433.62 บาทต่อไร่ตลอดอายุยาง (105.81 บาทต่อไร่ต่อปี) IRR 11.44 %

จะเห็นได้ว่า หากเกษตรกรลงทุนปลูกยางในปัจจุบัน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับในอนาคต มูลค่าไม้จะเพิ่มผลประโยชน์สุทธิโดยเฉลี่ยประมาณ 1,200 - 1,400 บาทและเพิ่มอัตราผลตอบแทนจากการทำสวนยางประมาณ 0.5 - 0.8% มูลค่าไม้คิดเป็นสัดส่วนประมาณ 19% ของผลประโยชน์สุทธิสำหรับเกษตรกรที่ได้รับเงินสงเคราะห์ สำหรับเกษตรกรที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ผลประโยชน์จากไม้จะมีสัดส่วนสูงมากกว่าร้อยละ 50 ของรายรับทั้งหมด

ข) กรณีรวมมูลค่าไม้ ณ ปีปัจจุบันที่ตัดสินใจก่อนการตัดโค่นยางเพื่อปลูกใหม่ (สำหรับเกษตรกรสวนยางรายเก่า)

สำหรับชาวสวนยางรายเก่าที่กำลังตัดสินใจว่าจะตัดโค่นเพื่อปลูกยางใหม่หรือไม่ เขาจะคิดผลประโยชน์จากไม้เป็นมูลค่าที่ได้ในทันที ในกรณีเช่นนี้ เกษตรกรแต่ละกลุ่มจะได้รับผลประโยชน์รวมเท่ากับผลประโยชน์จากน้ำยางตามข้อ 2.3.3 บวกค่าไม้ 12,246.93 บาทต่อไร่ สำหรับเกษตรกรนอกโครงการที่ตัดไม้เมื่ออายุยาง 23 ปี หรือบวก 12,416.55 บาทต่อไร่ สำหรับเกษตรกร

ในโครงการที่ตัดไม้เมื่ออายุยาง 25 ปี ค่า IRR หากรวมมูลค่าไม้ยางในกรณีนี้จะมีค่าสูงมากเข้าใกล้ infinity

2.3.5 อายุยางที่เหมาะสมในการโค่น

อายุยางที่เหมาะสมในการโค่น คือ อายุยางที่ให้มูลค่าปัจจุบันสุทธิสูงที่สุด หากเก็บต้นยางไว้นานกว่านั้น หรือตัดโค่นเร็วกว่านั้นก็จะได้ผลผลิตน้อยลง ในทางทฤษฎี เกษตรกรจะโค่นยางช้าลงก็ต่อเมื่อ มีผลประโยชน์เพิ่มจากการเก็บต้นยางไว้อีก 1 ปี สูงกว่าต้นทุนเพิ่มจากการเก็บยางไว้อีก 1 ปี ผลประโยชน์เพิ่มได้แก่มูลค่า น้ำยาง และไม้ที่โตขึ้น ส่วนต้นทุนเพิ่มได้แก่ ต้นทุนจากการดูแลและกรีดยาง บวกค่าเสียโอกาสเพราะไม่ได้ค่าไม้ และไม่ได้นำที่ดินไปใช้ปลูกยางรอบใหม่หรือทำประโยชน์อย่างอื่น

แต่เนื่องจากเกษตรกรในโครงการไม่ได้มีผลผลิตน้ำยางและมูลค่าไม้ที่ขายที่แตกต่างจากเกษตรกรนอกโครงการอย่างมีนัยสำคัญ เกษตรกรในโครงการน่าจะกรีดยางเร็วกว่าเกษตรกรนอกโครงการ เพราะได้รับประโยชน์ของโครงการ สกย. ที่ช่วยลดเงินลงทุน ทำให้มูลค่าสุทธิในการปลูกยางเพิ่มขึ้นและทำให้มีต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการเก็บต้นยางไว้อีก 1 ปีสูงกว่าเกษตรกรนอกโครงการ

ภายใต้ผลการประมาณการโครงสร้างผลผลิตและต้นทุนการผลิตและมูลค่าไม้ดังกล่าวแล้วข้างต้น พบว่าอายุโค่นยางที่เหมาะสมสำหรับเกษตรกรในโครงการทั้งแปลงที่ได้รับและไม่ได้รับการสงเคราะห์คือ 25 ปี เท่ากับอายุโค่นจริง แสดงว่าความแตกต่างของเงินสงเคราะห์ไม่สูงพอที่จะมีผลกระทบต่ออายุโค่นยางที่เหมาะสม ส่วนแปลงของเกษตรกรนอกโครงการมีอายุโค่นยางที่เหมาะสมสูงกว่า 25 ปี แสดงว่าลักษณะการกระจายตัวของต้นทุนการผลิตในแต่ละอายุยางมีผลต่ออายุโค่นยางมากกว่าผลของเงินสงเคราะห์ เมื่อพิจารณาฟังก์ชันต้นทุนการผลิต พบว่าต้นทุนของเกษตรกรในโครงการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในระยะกรีดเร็วกว่าของเกษตรกรนอกโครงการ

2.3.6 การเปรียบเทียบผลประโยชน์จากการทำสวนยางระหว่างเกษตรกรในโครงการและนอกโครงการ

ความแตกต่างของผลตอบแทนระหว่างแปลงสงเคราะห์และแปลงที่ไม่ได้รับการสงเคราะห์ของเกษตรกรในโครงการมาจากจำนวนเงินสงเคราะห์ ส่วนความแตกต่างระหว่างแปลงของเกษตรกรในและนอกโครงการมาจากความแตกต่างของต้นทุนการผลิตและจำนวนปีที่กรีดยาง โดยเฉพาะจำนวนปีที่กรีดของเกษตรกรในโครงการที่ยาวกว่าเกษตรกรนอกโครงการ 2 ปี มีผลให้

- รายรับจากน้ำยางตลอดอายุขยของเกษตรกรในโครงการมากกว่าเล็กน้อย แม้ว่าจะมีฟังก์ชันผลผลิตน้ำยางไม่แตกต่างกัน
- ต้นทุนการผลิตรวมตลอดอายุขยของเกษตรกรในโครงการ (ยังไม่รวมเงินสงเคราะห์) สูงกว่ามูลค่าปัจจุบันของไม้ที่เกษตรกรในโครงการได้รับจะมีค่าต่ำกว่า

2.4 Sensitivity Analysis

การทำ sensitivity analysis มีเหตุผลสองประการ คือ ประการแรก เนื่องจากการวิเคราะห์อยู่ภายใต้ข้อสมมติบางประการ การทำ sensitivity analysis เพื่อพิจารณาว่า การเปลี่ยนแปลงข้อสมมติหรือข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่สำคัญ เช่น ราคาน้ำยาง ต้นทุนการผลิตยาง จะกระทบต่อผลการคำนวณผลตอบแทนสุทธิที่เกษตรกรได้รับมากน้อยเพียงใด ประการที่สอง เพื่อประโยชน์ในการนำผลการศึกษาไปใช้ในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการ โดยการพิจารณาว่าปัจจัยใดมีผลกระทบต่อผลตอบแทนสุทธิต่ำมากน้อยเพียงใด

ตารางที่ 2.6-2.8 แสดงผลการวิเคราะห์ Sensitivity analysis โดยสมมติให้มีการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำยาง ต้นทุนการผลิต ผลผลิตต่อไร่ มูลค่าไม้ และอัตราคิดลด

ผลการศึกษาพบว่า ผลตอบแทนสุทธิที่เกษตรกรได้รับจะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงปัจจัยต่างๆ ก่อนข้างสูง เรียงตามลำดับขนาดผลกระทบจากมากไปน้อยได้แก่ ราคาและผลผลิตต่อไร่ ต้นทุนการผลิต อัตราคิดลด และมูลค่าไม้ โดยเฉพาะในกลุ่มแปลงที่ไม่ได้รับการสงเคราะห์ การที่ราคาน้ำยางลดลงร้อยละ 10 หรือต้นทุนสูงขึ้นร้อยละ 10 หรืออัตราคิดลดเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ทำให้การปลูกยางไม่คุ้มทุน

สำหรับแปลงสงเคราะห์ของเกษตรกรในโครงการมีผลการคำนวณดังนี้ (ตาราง 2.6)

ปัจจัยที่จะมีผลต่อมูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์สุทธิจากการผลิตยางมากที่สุด คือ ราคาน้ำยางและผลผลิตต่อไร่ ปัจจัยทั้งสองประการนี้มีผลในทิศทางเดียวกันและมีขนาดของผลกระทบเท่ากัน กล่าวคือ หากราคาน้ำยางเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ในแต่ละปีหรือผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ในแต่ละปี จะทำให้ผลประโยชน์สุทธิสะสมจากการผลิตน้ำยางเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 5.16 และผลประโยชน์รวมทั้งหมด (จากน้ำยางและไม้) เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.18

ปัจจัยสำคัญรองลงมาคือ ต้นทุนการผลิต หากต้นทุนเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ผลประโยชน์สุทธิสะสมจากการผลิตน้ำยางลดลงร้อยละ 4.35 และผลประโยชน์รวมทั้งหมด (จากน้ำยางและไม้) ลดลงร้อยละ 3.52

ตารางที่ 2.6 Sensitivity Analysis กลุ่ม 1 แปลงสงเคราะห์ของเกษตรกรในโครงการ

รายการ	NPV น้ำยางสะสม (บาท / ไร่)	การเปลี่ยน แปลง (%)	NPV ไม้ (บาท / ไร่)	การเปลี่ยน แปลง (%)	NPVรวม น้ำยางและไม้ (บาท / ไร่)	การเปลี่ยน แปลง (%)	IRR น้ำ ยาง (%)	IRR น้ำยาง และไม้ (%)
1. Base case (ราคา 21 บาท/กก.)	4,867.78	-	1,146.00	-	6,013.78	-	14.92	15.45
2. ราคาลดลง 10 %	2,356.22	-51.60	1,146.00	0.00	3,502.22	-41.76	12.63	13.41
3. ต้นทุนเพิ่มขึ้น 10 %	2,752.26	-43.46	1,146.00	0.00	3,898.26	-35.18	12.67	13.35
4. ผลผลิตเพิ่มขึ้น 10 %	7,379.34	51.60	1,146.00	0.00	8,525.34	41.76	16.87	17.26
5. Discount rate เพิ่ม 10 %	3,565.32	-26.76	913.96	-20.25	4,479.28	-25.52	14.92	15.45
6. มูลค่าไม้เพิ่ม 10 %	4,867.78	0.00	1,260.60	10.00	6,128.38	1.91	14.92	15.50

ที่มา: คำนวณจากผลการสำรวจ

ตารางที่ 2.7 Sensitivity nalysis กลุ่ม 2 แปลงนอกสงเคราะห์ของเกษตรกรในโครงการ

รายการ	NPV น้ำยางสะสม (บาท / ไร่)	การเปลี่ยน แปลง (%)	NPV ไม้ (บาท / ไร่)	การเปลี่ยน แปลง (%)	NPVรวม น้ำยางและไม้ (บาท / ไร่)	การเปลี่ยน แปลง (%)	IRR น้ำ ยาง (%)	IRR น้ำ ยางและ ไม้ (%)
1. Base case (ราคา 21 บาท/กก.)	4,737.59	-	1,146.00	-	5,883.59	-	9.24	10.04
2. ราคาลดลง 10 %	-3,589.61	-175.77	1,146.00	0.00	-2,443.61	-141.53	7.22	8.36
3. ต้นทุนเพิ่มขึ้น 10 %	-3,697.42	-178.04	1,146.00	0.00	-2,551.42	-143.37	7.42	8.44
4. ผลผลิตเพิ่มขึ้น 10 %	1,433.52	-69.74	1,146.00	0.00	2,579.52	-56.16	10.93	11.53
5. Discount rate เพิ่ม 10 %	-2,313.32	-148.83	913.96	-20.25	-1,399.36	-123.78	9.24	10.04
6. มูลค่าไม้เพิ่ม 10 %	-1,078.05	-122.76	1,260.60	10.00	182.55	-96.90	9.24	10.11

ที่มา: คำนวณจากผลการสำรวจ

ตารางที่ 2.8 Sensitivity Analysis กลุ่ม 3 แปลงของเกษตรกรนอกโครงการ

รายการ	NPV น้ำยางสะสม (บาท / ไร่)	การเปลี่ยน แปลง (%)	NPV ไม้ (บาท / ไร่)	การเปลี่ยน แปลง (%)	NPVรวม น้ำยางและไม้ (บาท / ไร่)	การ เปลี่ยน แปลง (%)	IRR น้ำยาง (%)	IRR น้ำ ยางและ ไม้ (%)
1. Base case (ราคา 21 บาท/กก.)	1,065.91	-	1,930.84	-	2,996.75	-	10.70	11.44
2. ราคาลดลง 10 %	-1,338.79	-225.60	1,930.84	0.00	592.05	-80.24	9.06	10.02
3. ต้นทุนเพิ่มขึ้น 10 %	-1,232.20	-215.60	1,930.84	0.00	698.64	-76.69	9.22	10.08
4. ผลผลิตเพิ่มขึ้น 10 %	3,470.60	225.60	1,930.84	0.00	5,401.44	80.24	12.14	12.73
5. Discount rate เพิ่ม 10 %	-429.42	-140.29	1,110.71	-42.48	681.29	-77.27	10.70	11.44
6. มูลค่าไม้เพิ่ม 10 %	1,065.91	0.00	1,504.49	-22.08	2,570.4	-14.23	10.70	11.51

ที่มา: คำนวณจากผลการสำรวจ

อัตราคิดลดที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 มีผลให้ผลประโยชน์สุทธิสะสมจากการผลิตน้ำยางลดลง ร้อยละ 2.68 และผลประโยชน์รวมทั้งหมด (จากน้ำยางและไม้) ลดลงร้อยละ 2.55

มูลค่าไม้เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะทำให้ผลประโยชน์รวมทั้งหมดจากน้ำยางและไม้ เพิ่มขึ้นเพียง ร้อยละ 0.19 เมื่อรวมมูลค่าไม้ในปีสุดท้ายที่โค่นยาง

นอกจากปัจจัยดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อผลประโยชน์สุทธิของเกษตรกรค่อนข้างมาก คือ อายุยางที่โค่น เนื่องจากอายุยางมีผลกระทบต่อทั้ง ผลผลิต ต้นทุน และมูลค่าไม้

2.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษาต้นทุนผลประโยชน์ของเกษตรกรในและนอกโครงการสงเคราะห์การทำสวนยางในพื้นที่จังหวัดสงขลา สุราษฎร์ธานี และ ระยอง ซึ่งเป็นพื้นที่เกษตรก้าวหน้าและเกษตรกรที่สำรวจประมาณร้อยละ 70 เป็นเกษตรกรรายเล็ก พบว่า หลังจากการดำเนินโครงการสงเคราะห์การทำสวนยางมานานถึง 38 ปี ในปัจจุบันเทคโนโลยีการปลูกและเก็บเกี่ยวยางได้แพร่กระจายอย่างกว้างขวางทั้งในเรื่องของพันธุ์ และการใช้ปัจจัยการผลิต ทำให้ไม่พบความแตกต่างของผลผลิตต่อไร่และต้นทุนการผลิตระหว่างเกษตรกรในและนอกโครงการอย่างมีนัยสำคัญ

ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตต่อไร่เมื่อมีอายุต่างๆ กัน พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่กรีดยางเมื่ออายุ 7 ปี ผลผลิตยางเพิ่มขึ้นสูงสุดเมื่อมีอายุประมาณ 15 ปี ได้ผลผลิตประมาณ 290 กิโลกรัมต่อไร่จากนั้นผลผลิตจึงลดลง

ส่วนต้นทุนการผลิตจะมีต้นทุนสูงสุดในระยะปลูกประมาณ 3,000 บาทต่อไร่ จากนั้นต้นทุนจะลดลงอย่างมากในระยะดูแลก่อนกรีด และต้นทุนเพิ่มสูงขึ้นอีกครั้งในระยะกรีด ในระยะปลูกและกรีด ต้นทุนส่วนใหญ่เป็นต้นทุนแรงงาน แต่ในระยะยางอ่อน ต้นทุนที่สำคัญที่สุดคือ ค่าปุ๋ยและยา

มูลค่าไม้ที่เกษตรกรขายได้เป็นมูลค่าสุทธิที่หักค่าตัดและขนส่งไม้แล้ว เกษตรกรส่วนใหญ่ตัดไม้ในช่วงอายุ 21-30 ปี มูลค่าไม้เฉลี่ยประมาณ 12,500 บาทต่อไร่ จากการสำรวจพบว่าเกษตรกรในโครงการ โค่นยางเมื่ออายุเฉลี่ย 25 ปี ส่วนเกษตรกรนอกโครงการ โค่นยางที่อายุเฉลี่ย 23 ปี

สำหรับเกษตรกรในโครงการ แปลงที่ได้รับสงเคราะห์ให้ค่าผลตอบแทนภายในจากการผลิตน้ำยางและไม้เท่ากับ 15.45% ส่วนแปลงที่ไม่ได้รับการสงเคราะห์ให้ค่าผลตอบแทนภายในเท่ากับ 10.04% สำหรับเกษตรกรนอกโครงการ จะได้รับผลตอบแทนภายในเท่ากับ 11.44% ณ ราคาขายแห้ง 21 บาทต่อกิโลกรัม

ในการศึกษา Sensitivity Analysis พบว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์สุทธิของเกษตรกรมากที่สุดคือ ราคาน้ำยางและผลผลิตต่อไร่ รองลงมาคือต้นทุนการผลิต

ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษาเป็นดังนี้

ก) เนื่องจากเทคโนโลยีที่แพร่กระจายไปได้อย่างกว้างขวางจนทำให้ผลผลิตต่อไร่ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญระหว่างเกษตรกรในและนอกโครงการซึ่งอยู่ในพื้นที่เกษตรก้าวหน้า ประกอบกับต้นทุนในระยะดูแลก่อนกรีดยางลดลงจากระยะปลูกประมาณครึ่งหนึ่ง บทบาทของ สกย. ในการให้เงินสงเคราะห์ในระยะดูแลก่อนกรีดยางไม่มีความจำเป็นมากนักทั้งในแง่การเป็นแหล่งเงินทุนและแหล่งเทคโนโลยี หากจะคงโครงการสงเคราะห์เพื่อปลูกยางทดแทนเอาไว้ สกย. อาจให้เงินสงเคราะห์เฉพาะ 1-3 ปีแรกและจะทำให้มีเงินเหลือกระจายช่วยเหลือเกษตรกรได้ในพื้นที่ที่กว้างขึ้น

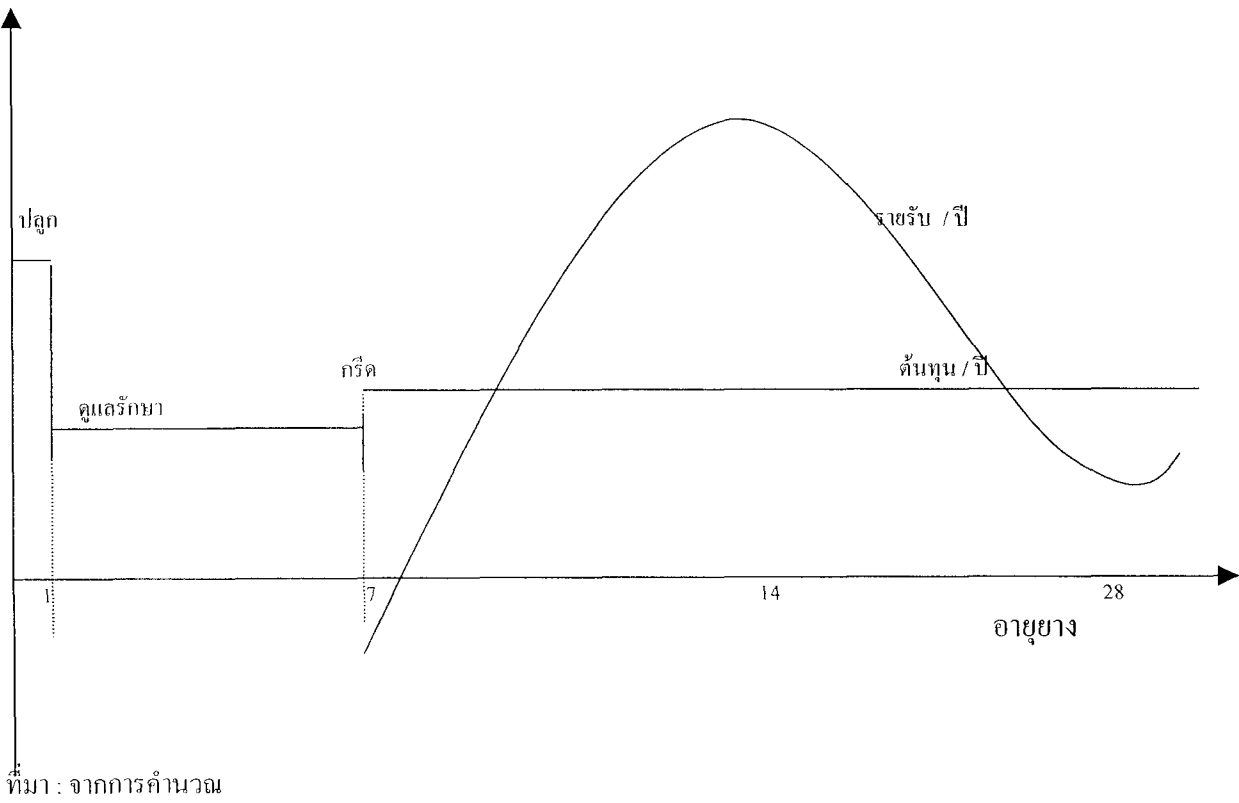
ข) ผลผลิตต่อไร่เฉลี่ยในพื้นที่ศึกษานี้สูงถึงประมาณ 290 กิโลกรัมต่อไร่ สูงกว่าผลผลิตต่อไร่เฉลี่ยทั้งประเทศประมาณ 230 กิโลกรัมต่อไร่มาก แสดงให้เห็นว่ายังคงมีช่องทางสำหรับการส่งเสริมเผยแพร่เทคโนโลยีสู่เขตปลูกยางอื่นๆ นอกเขตก้าวหน้า สกย. อาจร่วมมือกับกรมวิชาการเกษตรและเกษตรกรก้าวหน้าในการร่วมกันทำ on-farm trial และเผยแพร่ความรู้สู่เกษตรกรนอกเขตก้าวหน้าซึ่งยังต้องการการส่งเสริมเทคโนโลยีการปลูกและกรีดยาง

ค) จากผลของ Sensitivity Analysis ที่ว่าผลผลิตต่อไร่และต้นทุนการผลิตเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดระดับผลประโยชน์สุทธิของเกษตรกร แสดงให้เห็นว่าการดำเนินมาตรการเพิ่มผลผลิตต่อไร่และลดต้นทุนการผลิตจะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่เกษตรกรในระดับสูงและให้ผลประโยชน์ในระยะยาว การเพิ่มผลผลิตต่อหน่วยแรงงานไม่ว่าจะด้วยการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ หรือลดต้นทุนแรงงานต่อไร่ หรือเพิ่มประสิทธิภาพแรงงานในระยะปลูกและกรีดยางจะเป็นทิศทางที่เหมาะสมของงานวิจัย การเพิ่มผลผลิตต่อไร่อาจทำได้โดยการปรับปรุงพันธุ์เพื่อเพิ่ม Potential Yield การทำเกษตรกรรมเพื่อลดการใช้แรงงาน

ง) สกย. อาจคงบทบาทในฐานะเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการปลูกยางที่ลงพื้นที่ใกล้ชิดเกษตรกรเพื่อรับทราบปัญหาของเกษตรกรและเชื่อมโยงปัญหาและความรู้ทางวิชาการระหว่างเกษตรกรกับนักวิชาการมากกว่าการเน้นการปลูกยางทดแทน ในขณะเดียวกัน สกย. ในฐานะหน่วยงานส่งเสริมคงต้องเร่งศึกษาเพื่อให้เข้าใจข้อจำกัดของเกษตรกรที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ และนำข้อมูลนั้นให้แก่อนักวิชาการวิจัยและผู้กำหนดนโยบาย

รูปที่ 2.1 แสดงกระแสรายรับและต้นทุนการผลิตน้ำยาง

ต้นทุน , รายรับ (ก่อนการคิดลด)



บทที่ 3

ผลกระทบของนโยบายสงเคราะห์การทำสวนยาง : ความสำเร็จ และข้อจำกัด

ในบทที่แล้ว เราได้ประเมินอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนทำสวนยางของเกษตรกรชาวสวนยาง อัตราผลตอบแทนดังกล่าวเป็นผลตอบแทนส่วนบุคคล (private rate of return) ยังไม่ใช่ อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจต่อสังคม (social rate of return) ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งในบทนี้ วัตถุประสงค์ของบทที่ 3 เป็นการเปลี่ยนมุมมองจากตัวชาวสวนยาง หันมาประเมินบทบาทของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) หัวข้อแรกในการประเมิน คือ สรุปลักษณะสำคัญของนโยบายสงเคราะห์ชาวสวนยางตั้งแต่ปี 2503 จนถึงปัจจุบัน หัวข้อที่ 3.2 กล่าวถึงความ สำเร็จของนโยบายสงเคราะห์ชาวสวนยางและสาเหตุของความสำเร็จ หัวข้อที่ 3.3-3.4 วิเคราะห์ ผลกระทบต่อชาวสวนยาง และประเมินผลกระทบของนโยบายสงเคราะห์การทำสวนยางต่ออัตรา ผลตอบแทนทางสังคม วัตถุประสงค์ของการประเมินเพื่อให้เห็นข้อดีเพิ่มเติม และข้อจำกัดของ นโยบายสงเคราะห์ชาวสวนยางว่าก่อให้เกิดการบิดเบือนในการใช้ทรัพยากรของสังคมอย่างไร (distortion of deadweight loss) ส่วนหัวข้อ 3.5 เป็นการวิเคราะห์ขีดจำกัดสำคัญของนโยบายการ สงเคราะห์ด้วยวิธีที่ทำอยู่ในปัจจุบัน เมื่อคำนึงถึงสภาพแวดล้อมในตลาดโลกและภาระต้นทุนการ ผลิตของเกษตรกร และหัวข้อสุดท้ายเป็นบทสรุป

3.1 สาระสำคัญของนโยบายสงเคราะห์การทำสวนยางตั้งแต่ปี 2503-ปัจจุบัน

แม้ว่าจะมีการทำสวนยางเพิ่มขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เพราะราคายางมี แนวโน้มสูงขึ้นในปี 2491-2495 แต่เนื่องจากยางที่ปลูกส่วนใหญ่เป็นยางพื้นเมืองที่มีผลผลิตต่อไร่ ต่ำรัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางในปี 2503 เพื่อ ส่งเสริมให้ชาวสวนยางรายเล็กปลูกยางพันธุ์ดีทดแทนยางพันธุ์พื้นเมือง นโยบายดังกล่าวได้รับ อิทธิพลจากธนาคารโลก ซึ่งต้องการสนับสนุนให้ประเทศในแถบเอเชียขยายการผลิตและการ ส่งออกยาง เพื่อเป็นวัตถุดิบสนับสนุนการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในประเทศตะวันตก

ในระยะแรกเงินสงเคราะห์ที่จ่ายให้เกษตรกรรายย่อยได้มาจากเงินค่าธรรมเนียมการส่งออก ยาง (CESS) กับเงินงบประมาณจากรัฐบาลต่อมาในปี 2519 ธนาคารโลกและบรรษัทการพัฒนา เครือจักรภพ (Common Wealth Development) จึงได้ให้เงินกู้ครั้งแรกเป็นจำนวนเงิน 50 ล้านดอลลาร์

สหรัฐ (โครงการปลูกยางทดแทนครั้งที่ 1 ปี ค.ศ. 1977-1982) หลังจากนั้นธนาคารโลกก็ให้เงินกู้แก่รัฐบาลไทยอีก 2 ครั้ง คือ โครงการปลูกยางทดแทนครั้งที่ 2 จำนวน 142 ล้านเหรียญสหรัฐ ปี ค.ศ. 1982-1986 และโครงการปลูกยางทดแทนครั้งที่ 3 จำนวน 60 ล้านเหรียญสหรัฐ ปี ค.ศ. 1987-1992 ซึ่งเป็นโครงการครั้งสุดท้าย¹² (ดู World Bank 1985-a และ 1994)

ตามโครงการเงินสงเคราะห์การปลูกยางทดแทน สกย. จะให้การสนับสนุนทางวิชาการและการเงินแก่ชาวสวนยางขนาดเล็ก โครงการสงเคราะห์จึงเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จใน **ถ่ายทอดเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ**สูงต่างจากโครงการส่งเสริมการเกษตรอื่นๆ ที่รัฐบาลเคยดำเนินการมา เพราะมีมาตรการที่สามารถบังคับให้ชาวสวนขนาดเล็กมีวินัย (discipline) ในช่วงการปลูกและดูแลรักษาด้านยางก่อนที่จะเริ่มให้ผลผลิต ในช่วง 5-6 ปีแรก หากชาวสวนยางดูแลรักษาด้านยางไม่ดีพอ (เช่น ใส่ปุ๋ยน้อยเกินไป และใส่ปุ๋ยไม่ถูกต้องตามจังหวะเวลา ฯลฯ) ยางก็จะให้ผลผลิตต่ำไปตลอดอายุการกรีด สาเหตุที่ชาวสวนยางรายเล็กจะไม่ดูแลด้านยางให้ดีในช่วงก่อนการกรีดยางเกิดจากการขาดเงินทุนที่เพียงพอ (เพราะตลาดทุนไม่สมบูรณ์) จึงมักจะมองผลประโยชน์เฉพาะหน้าสำคัญกว่าผลประโยชน์ในระยะยาว¹³ ต้องการหลีกเลี่ยงพฤติกรรมที่มีความเสี่ยง การเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกมากเก็บไว้ในกองทุน (หรือเรียกว่าบังคับออม) แล้วค่อยทยอยจ่ายเงินให้ชาวสวนขนาดเล็กนำไปดูแลด้านยางในช่วง 5-6 ปีแรกตามแผนการดูแลตามหลักวิชาการ โดยมีเจ้าหน้าที่ของ สกย. เป็นผู้ติดตามดูแลให้ชาวสวนปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดจึงเป็นงานส่งเสริมเทคโนโลยีที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง ผลลัพธ์ที่เห็นได้ชัดเจน คือ (ก) จำนวนพื้นที่สงเคราะห์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากปีละ 45,000 ไร่ในช่วงแรก (ปี 2503-2511) เป็นปีละ 150,000 ไร่ ในปี 2511-2525 แล้วเพิ่มเป็น 312,500 ไร่ ในช่วงปี 2525-2529 แต่นับตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา เงินทุนสงเคราะห์ไม่เพียงพอทำให้สามารถปลูกทดแทนได้เพียงปีละ 2 แสนไร่ (ดูรูปที่ 3.1) รวมพื้นที่สงเคราะห์ทั้งสิ้นตั้งแต่ปี 2504-2542 รวม 7.1 ล้านไร่ ยังผลให้มียางพันธุ์พื้นเมืองลดลงจากกว่า 95 % ของพื้นที่ยางในปี 2504 เหลือ 20-30% ในปี 2527 และไม่ถึง 5% ในปัจจุบัน (ข) ผลผลิตต่อไร่ของยางพันธุ์ดีที่มีการดูแลอย่างดีเพิ่มขึ้นจากยางพื้นเมือง 4.67 เท่าตัว คือ เพิ่มขึ้นจากไร่ละ 48 กิโลกรัม สำหรับยางพื้นเมือง เป็นไร่ละ 225 กิโลกรัม สำหรับยางพันธุ์ดีในปี 2528 (แต่มีข้อสังเกตว่า ตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมาผลผลิตต่อไร่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นน้อยมาก ทั้งนี้สัถยภาพการเพิ่มขึ้นของ

¹² โครงการเงินกู้ทั้ง 3 มีวัตถุประสงค์เหมือนกัน คือ เป็นเงินทุนสนับสนุนโครงการปลูกยางทดแทนให้แก่ สกย. เพื่อเพิ่มรายได้ (ต่อมาปรับเปลี่ยนเป็น “รักษาหรือเพิ่มรายได้”) ของชาวสวนยางขนาดเล็ก เพื่อเพิ่มการส่งออกยาง และในโครงการเงินกู้ 2 โครงการหลังยังมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กองทุนดำเนินงานต่อไปได้ เมื่อมีการปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมส่งออกยาง และปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของ สกย. โครงการที่ 2 วัตถุประสงค์เพิ่มเติมในการส่งเสริมการปลูกมะพร้าว และศึกษาโอกาสการพัฒนาไม้ยืนต้นทั่วประเทศ ส่วนโครงการเงินกู้ครั้งที่ 3 ต้องการยกระดับความสามารถในการวิจัยของสถาบันวิจัยยาง และเพิ่มความเข้มแข็งให้การเชื่อมโยงงานวิจัยกับงานส่งเสริม รวมทั้งสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรให้แปรรูปยางและดำเนินงานด้านการตลาดอีกด้วย

¹³ ภาววิชาการเรียกว่าชาวสวนขนาดเล็กมี discount rate สูง (หรือ marginal rate of time preference สูง) ทำให้เงิน 10 บาทในปีหน้ามีค่าต่ำกว่า เช่น อาจมีค่าเพียง 3-4 บาท ดังนั้นชาวสวนขนาดเล็กจึงนิยมการตัดสินใจ เพื่อให้มีเงินใช้ในวันนี้นั้นมากกว่าจะรอใช้เงินในวันข้างหน้า นี่ก็เหตุผลหนึ่งที่เกษตรกรรายเล็กยินดีกู้เงินนอกระบบในอัตราดอกเบี้ยสูง

ผลผลิตเป็นการผสมผสานระหว่างเทคโนโลยี พันธุ์ ความเหมาะสมของพื้นที่ ผู้ที่นำไปเผยแพร่ คือ สกย. และผู้ใช้หรือเกษตรกร เหล่านี้เข้าด้วยกันอย่างเหมาะสม) (ค) นอกจากนั้นการที่ สกย. ให้การถ่ายทอดเทคโนโลยีการปลูกที่ถูกต้องเป็นเวลาต่อเนื่อง 40 ปี ทำให้เกษตรกรสวนยางได้ซึมซับและมีการถ่ายทอดความรู้ไปสู่เกษตรกรสวนยางที่อยู่นอกโครงการสงเคราะห์และมีการใช้ยางพันธุ์ดีทดแทนยางพื้นเมืองเกือบทั้งหมด

รูปที่ 3.1 พื้นที่สงเคราะห์ที่ได้อนุมัติ ปี 2504-2542

ที่มา : สกย.



หลังจากปี 2503 เป็นต้นมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางรวม 3 ครั้ง คือ ในปี 2505 2518 และ 2530 การแก้ไขทำให้ สกย. มีหน้าที่รับผิดชอบเพิ่มขึ้นจากเดิม คือ ในปี 2518 ให้ สกย. สามารถให้การสงเคราะห์ปลูกไม้ยืนต้นชนิดอื่น ทดแทนไม้ยืนต้นที่ไม่ใช่ยางได้ และในปี 2530 สกย. สามารถให้การสงเคราะห์แก่เกษตรกรทั่วไปที่ไม่เคยมีการปลูกยางในที่ดินของตนเองมาก่อนให้ปลูกยางได้

กรอบที่ 3.1 สรุปนโยบายสำคัญของ สกย. ตลอดช่วงระยะเวลา 40 ปีที่ผ่านมา นโยบายและการดำเนินการมีลักษณะการเข้าถึงตัวเกษตรกรอย่างใกล้ชิด เพื่อยกระดับผลิตภาพด้วยการถ่ายทอดวิทยาการการทำสวนยางอย่างถูกวิธี และเพิ่มพูนความรู้ใหม่ๆ เกี่ยวกับวิธีการปลูกดูแลรักษา และการเก็บเกี่ยวผลผลิต

กรอบที่ 3.1 สรุปนโยบายที่แสดงบทบาทสำคัญของ สกย.

นโยบายหลัก - นโยบายโดยรวมของ สกย. ที่ให้การสงเคราะห์เกษตรกรเจ้าของสวนยางเก่าแล้วมาปลูกแทนด้วยยางพันธุ์ใหม่ด้วยยางพันธุ์ดีหรือไม้ยืนต้น รวมทั้งเกษตรกรที่ไม่มีสวนยางมาก่อน และให้การสงเคราะห์ปลูกไม้ยืนต้นที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ - ให้การดูแลสวนที่อยู่ระหว่างการสงเคราะห์ ให้การแนะนำจัดฝึกอบรมเพื่อถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีเรื่องยางให้แก่เกษตรกร เช่น ทางด้านการปลูก การบำรุงดูแลรักษา และระบบการเก็บผลผลิตที่เหมาะสมเพื่อให้ได้ผลผลิตเพิ่ม และส่งเสริมให้เกษตรกรหารายได้ระหว่างรอการเก็บเกี่ยวผลผลิต เช่น การปลูกพืชแซม - ปรับปรุงสภาพการผลิตให้ตรงกับความต้องการของตลาด
แผนวิสาหกิจ ปี 2531-2534 นโยบายโดยทั่วไปมุ่งเน้นการทำสวนยางอย่างถูกวิธีและเกิดประโยชน์สูงสุด ส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเพื่อนำความรู้มาพัฒนากิจการสวนยาง โดยเข้าไปร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสถาบันการศึกษา อันจะนำมาสู่การยกระดับสภาพการผลิตการปลูกยาง
แผนวิสาหกิจ ปี 2535-2539 ส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้ และผลผลิตต่อครัวเรือน โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้น สนับสนุนให้เกษตรกรปลูกไม้ผลหรือ ไม้ยืนต้นในแหล่งที่ให้ผลผลิตดีกว่ายาง ดำเนินการให้เกษตรกรเจ้าของสวนมีการรวมกลุ่มเพื่อหารายได้เสริมขณะสวนยังอยู่ระหว่างการสงเคราะห์ ขณะเดียวกันได้เพิ่มพูนความรู้ใหม่ๆ การดูแลรักษาสวน การเก็บเกี่ยวผลผลิตให้กับเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง
แผนวิสาหกิจ ปี 2540-2544 ส่งเสริมให้เกษตรกรชาวสวนยางที่พ้นการสงเคราะห์รวมเป็นกลุ่มการผลิตและแปรรูปในรูปกลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์และกลุ่มสหกรณ์ชาวสวนยาง โดยมีเป้าหมายครอบคลุมการปลูกยางทุกพื้นที่ และสอดคล้องกับโครงการปัจจัยการแปรรูปการตลาด อันได้แก่ โรงผลิตยางแผ่นผึ่งแห้ง/รมควัน โรงเรือนทำยางแผ่นชั้นดี และแผนงานตลาดเพื่อรักษาระดับราคายาง เพื่อสร้างความเข้มแข็งและขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาเรื่องยางในระยะยาว

ที่มา : สกย.

3.2 ผลงานความสำเร็จของ สกย.

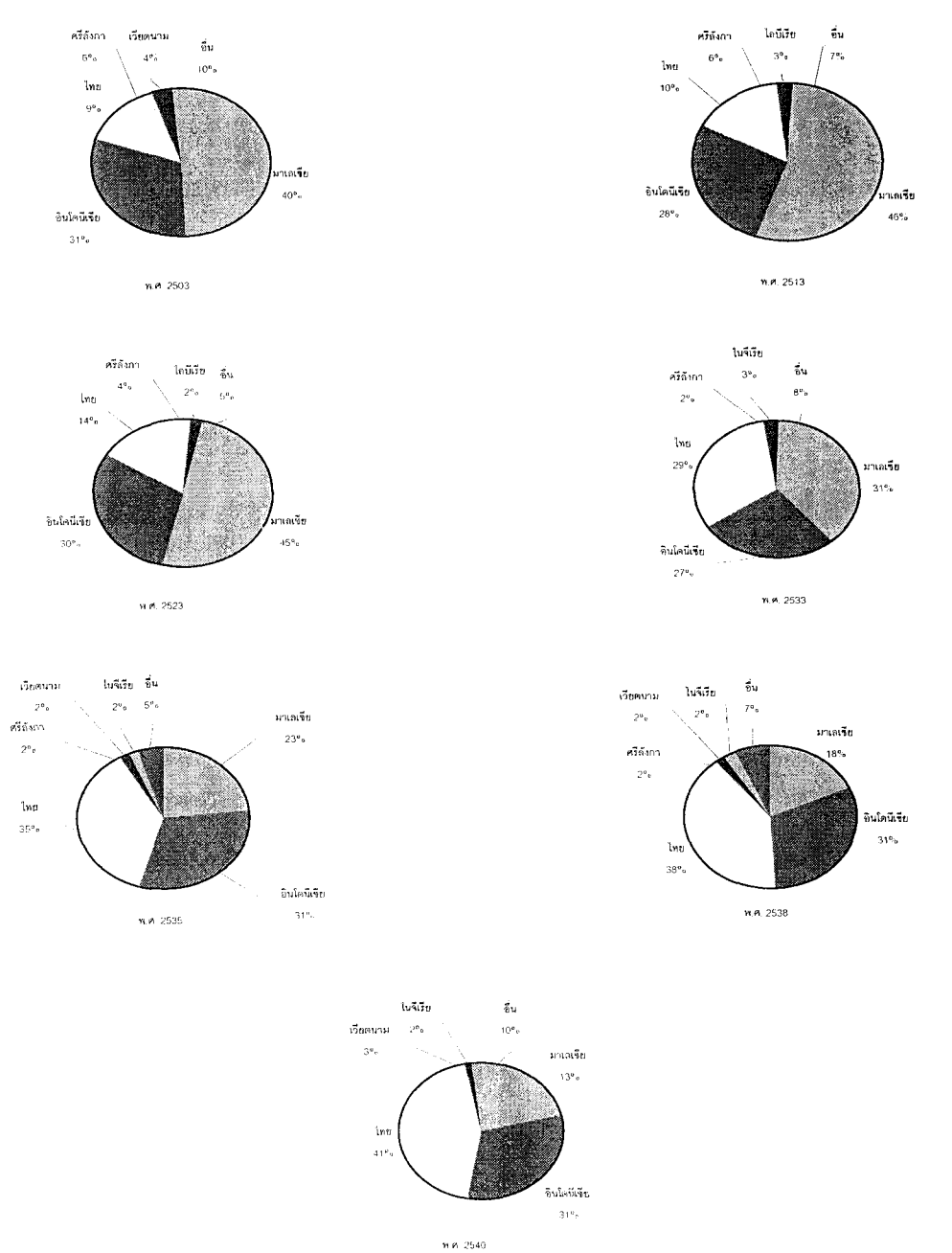
3.2.1 การผลิตและการส่งออกรายการยางพารา

สิ่งที่แสดงผลงานความสำเร็จของ สกย. อย่างเป็นรูปธรรมที่สุด คือ การผลิตและการส่งออกที่เพิ่มขึ้นตลอด 40 ปี โดยผลผลิตรวมเพิ่มขึ้นเป็น 2.2 ล้านตันในปี 2542 หรือเพิ่มขึ้นเกือบ 3.7 เท่าตัวนับแต่ปี 2504 ในระยะ 35 ปีแรก การผลิตยางธรรมชาติของไทยเป็นรองเฉพาะอินโดนีเซียและมาเลเซีย จนปัจจุบันไทยสามารถขึ้นมาเป็นผู้ผลิตอันดับหนึ่งได้สำเร็จ (ดูรูปที่ 3.2) ขณะเดียวกันได้ขึ้นมาเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของโลก มีสัดส่วนการส่งออกในตลาดโลกถึงร้อยละ 35 ในปี 2542 (ดูตารางที่ 3.1)

การที่ไทยสามารถเพิ่มการผลิตได้อย่างต่อเนื่องทำให้ยางพารากลายเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญ นำรายได้เข้าประเทศและทำให้มีเงินหมุนเวียนในประเทศจำนวนมาก สังเกตได้จากเมื่อเทียบสัดส่วนของผลผลิตมวลรวมที่แท้จริงด้านการเกษตรของประเทศแล้วจะเห็นว่า สัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 9 ในปี 2523 เพิ่มขึ้นมาเป็นร้อยละ 15 ในปี 2530 หลังจากนั้นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (2537 – 2541) อยู่ระหว่างร้อยละ 21-23 (ดูรูปที่ 3.3) ในขณะที่ข้าวและอ้อยมีสัดส่วนของมูลค่าเพิ่มลดลง ทั้งๆ ที่อ้อยก็เป็นพืชที่ได้รับการอุดหนุนคุ้มครองมากที่สุดชนิดหนึ่ง

ศักยภาพการพัฒนาผลผลิตของไทยถือได้ว่าไม่เป็นรองประเทศผู้ผลิตรายสำคัญ อย่างเช่นเพื่อนบ้านมาเลเซียที่มีการวิจัยและพัฒนาก้าวหน้ามากกว่าไทย ผลผลิตยางธรรมชาติของไทย เมื่อดูจากจำนวนพื้นที่เพาะปลูกยางทั้งหมดโดยเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน จากการสำรวจของ The International Rubber Study Group (IRSG) (2541) พบว่า มาเลเซียและไทยมีพื้นที่ปลูกยางไม่ต่างกันมากนัก ไทยมีพื้นที่ปลูกยาง 12.3 ล้านไร่ มาเลเซียมีพื้นที่ 9.8 ล้านไร่ ซึ่งน้อยกว่าไทยประมาณร้อยละ 20 แต่เมื่อกลับมามาดูตัวเลขปริมาณผลผลิตยางธรรมชาติต่อปีจะเห็นว่าไทยมีปริมาณเท่ากับ 2.07 ล้านตัน ขณะที่มาเลเซียได้ผลผลิต 0.886 ล้านตัน จะเห็นว่าผลผลิตของมาเลเซียต่ำกว่าไทยมาก เมื่อเทียบตามสัดส่วนของพื้นที่สามารถบอกได้ว่าการผลิตยางธรรมชาติของไทยมีศักยภาพค่อนข้างสูง (แต่ยังไม่สามารถบอกว่าได้ศักยภาพสูงกว่ามาเลเซียเพราะสาเหตุหนึ่งที่ผลผลิตของมาเลเซียลดต่ำลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานกรีดยางในระดับรุนแรง) ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่าชาวสวนยางส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายขนาดเล็ก ซึ่งมีพื้นที่ยางไม่เกิน 50 ไร่ต่อครัวเรือน ขณะที่มาเลเซียมีสวนยางขนาดใหญ่ (plantation) จำนวนมาก สวนเหล่านี้มีพื้นที่หลายพันไร่ ดังนั้นความเชื่อที่ว่าเกษตรกรรายเล็กมีประสิทธิภาพต่ำและพัฒนายาก จึงไม่ถูกต้อง

รูปที่ 3.2 การผลิตยางธรรมชาติของโลก



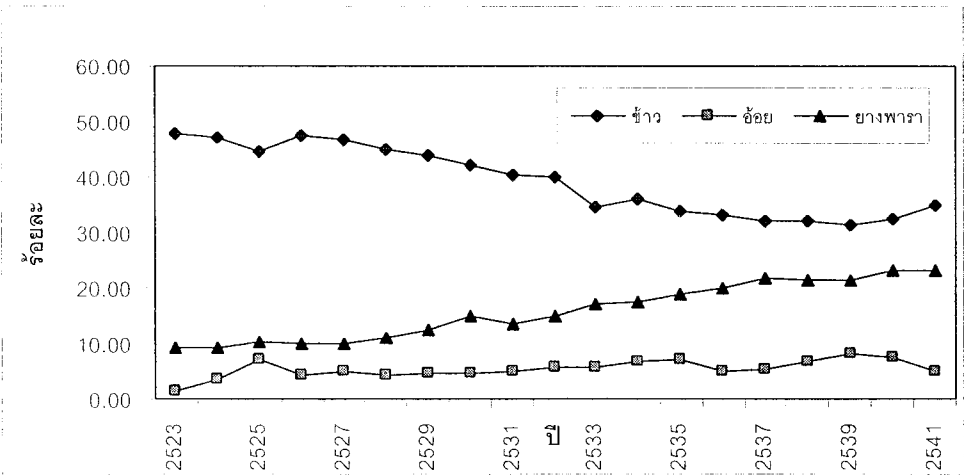
ที่มา : The International Rubber Study Group : IRSG

ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบสัดส่วนการส่งออกและการผลิตยางธรรมชาติและยางสังเคราะห์ของไทยและโลก
ปี 2506, 2516, 2523, 2532, 2535, 2537 - 2542

	2506	2516	2523	2532	2535	2537	2538	2539	2540	2541	2542
การส่งยางธรรมชาติสุทธิของโลก	2,010	3,175	3,260	4,160	4,010	4,230	4,320	4,540	4,500	4,580	4,600
การส่งออกยางสังเคราะห์ของโลก	736	1,950	2,340	3,280	3,660	4,240	4,390	4,550	4,990	5,140	5,600
การส่งออกยางธรรมชาติของไทย	184	368	457	1,101	1,412	1,605	1,636	1,763	1,837	1,839	1,603
การผลิตยางธรรมชาติของไทย	na.	382	501	1,179	1,531	1,718	1,805	1,970	2,033	2,216	2,193
การผลิตยางธรรมชาติของโลก	2,055	1,350	3,820	5,250	5,450	5,720	6,040	6,390	6,390	6,680	6,770
การผลิตยางสังเคราะห์ของโลก	2,440	7,760	8,620	10,030	9,300	8,870	9,480	9,760	10,070	9,900	10,190
การส่งออกยางธรรมชาติไทยต่อการส่งออกยางธรรมชาติและยางสังเคราะห์โลก(ร้อยละ)	6.69	7.18	8.16	14.79	18.41	18.95	18.78	19.39	19.36	18.92	15.72
การผลิตยางธรรมชาติไทยต่อการผลิตยางธรรมชาติและยางสังเคราะห์โลก(ร้อยละ)	na.	4.19	4.03	7.72	10.38	11.77	11.63	12.20	12.35	13.36	12.93
การส่งออกยางธรรมชาติไทยต่อการส่งออกยางธรรมชาติสุทธิโลก (ร้อยละ)	9.14	11.60	14.01	26.46	35.22	37.94	37.86	38.83	40.82	40.16	34.85
การผลิตยางธรรมชาติไทยต่อการผลิตยางธรรมชาติโลก (ร้อยละ)	Na.	28.29	13.12	22.46	28.09	30.03	29.88	30.84	31.81	33.17	32.39

ที่มา : The International Rubber Study Group

รูปที่ 3.3 เปรียบเทียบผลผลิตรวมที่แท้จริงของพืชแต่ละชนิดและผลผลิตรวมทางการเกษตร
ปี 2523-2541 (2531 ปีฐาน)



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สาเหตุที่ผลผลิตยางเพิ่มขึ้นมากเกิดจากนโยบายสงเคราะห์การทำสวนยางโดยตรง กล่าวคือ (ก) นโยบายนี้จ่ายเงินลงทุนก้อนโตให้เกษตรกรในช่วง 6 ปีแรก (ข) มีการนำยางพันธุ์ดีมาทดแทนยางพื้นเมือง ผลผลิตต่อไร่จึงเพิ่มขึ้นเกือบ 4.7 เท่าตัว ดังกล่าวแล้ว (ค) เมื่อการปลูกยางให้รายได้ต่อไร่เพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว เกษตรกรจึงสนองตอบด้วยการขยายพื้นที่ปลูกอย่างรวดเร็ว โดยพื้นที่ยางมาทะยานสูงขึ้นมากในช่วงหลังปี 2519 เมื่อ สกย. ได้รับเงินกู้ก้อนแรกจากธนาคารโลก (ดูรูปที่ 3.1)

3.2.2 การผลิตและการส่งออกไม้ยางพารา

ยางพารานอกเหนือจากให้ผลตอบแทนจากการนำน้ำยางสดมาแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ต่างๆ แล้ว ผลตอบแทนจากสวนยางพารายังให้ประโยชน์แก่ชาวสวนให้มีรายได้จากการขายไม้เมื่อถึงเวลาตัดโค่นต้นยางเมื่ออายุ 18–23 ปี ไม้ยางพาราสามารถนำไปเป็นวัตถุดิบสร้างมูลค่าเพิ่มในอุตสาหกรรมแปรรูป สวนยางพารา 1 ไร่ ให้ผลผลิตไม้ยางพาราประมาณ 45 ลูกบาศก์เมตร ซึ่งโดยเฉลี่ยมีการโค่นยางปีละ 200,000 ไร่ โดยให้ผลผลิตไม้ยางพาราประมาณ 9,000,000 ลูกบาศก์เมตร ในระหว่างปี 2536-2540 ประเทศไทยมีปริมาณไม้ยางพาราประมาณ 10-11 ล้านลูกบาศก์เมตร (ดูตารางที่ 3.2) ปริมาณไม้ดังกล่าวช่วยให้อุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์เพื่อการส่งออกขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยในปี 2541 การส่งออกเฟอร์นิเจอร์ไม้ยางพารามีมูลค่าถึง 22,280 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2540 ที่มีมูลค่า 18,407 ล้านบาท หรือคิดอัตราการเติบโตถึงร้อยละ 21 (ตารางที่ 3.3)

ทางด้านตลาดไม้ยางพาราแปรรูปของไทย อัตราการเติบโตมากกว่าร้อยละ 100 ต่อปี ในช่วงปี 2539-2542 และลูกค้ารายใหญ่ของไทย คือ ญี่ปุ่น ฮองกง ไต้หวัน แต่ภายหลังปี 2540 เป็นต้นมาเลเซีย เวียดนาม และจีน เป็นผู้นำเข้าไม้แปรรูปจากไทยจำนวนมากขึ้นเป็นลำดับ (ดูตารางที่ 3.4)

ตารางที่ 3.2 ปริมาณไม้ยางพาราของประเทศไทย

ปี	ปริมาณ (ลูกบาศก์เมตร)
2536	11,009,486
2537	10,726,857
2538	10,979,430
2539	11,841,149
2540	8,745,210

ที่มา : สถาบันวิจัยยาง 2542

เหตุผลสำคัญที่การผลิตและการส่งออกไม้ยางพาราเพิ่มขึ้นค่อนข้างเร็ว เกิดจากโครงการสงเคราะห์ปลูกยางทดแทน กล่าวคือ การให้เงินสงเคราะห์เฉลี่ยปีละ 2 แสนไร่ ทำให้เกิดอุปทานไม้จำนวนมากป้อนอุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์ นอกจากนั้นเงินสงเคราะห์ยังมีผลให้ปริมาณการปลูกยาง

เพิ่มจาก 4.5 ล้านไร่ ในปี 2504 มาเป็นเกือบ 12 ล้านไร่ในปัจจุบัน เมื่อพื้นที่รวมมากขึ้น จำนวนต้นยางที่ครบรอบอายุการโค่นย่อมเพิ่มขึ้น และประการสุดท้ายการเก็บค่าธรรมเนียมและให้เงินสงเคราะห์ปลูกยางทดแทนส่งผลทางอ้อมในการอุดหนุนอุตสาหกรรมไม้ยางในรูปของราคาไม้ยางที่ลดลง เนื่องจากอุปทานของไม้ยางเพิ่มมากขึ้นกว่ากรณีที่ไม่มีนโยบายการแทรกแซงดังกล่าว

ตารางที่ 3.3 มูลค่าการส่งออกเครื่องเรือน เครื่องตกแต่ง หรือสิ่งปูพื้นที่ทำจากไม้

หน่วย : ล้านบาท

ชนิดผลิตภัณฑ์	2538	2539	2540	2541
เฟอร์นิเจอร์ไม้	1,209.7	12,256.6	14,393.0	17,770.6
ชิ้นส่วนเฟอร์นิเจอร์ไม้	2,531.3	2,152.0	2,936.2	2,079.6
ไม้แกะสลัก	590.7	605.2	604.2	779.7
กรอบรูปไม้	2,003.6	2,313.1	2,835.9	4,079.7
ไม้ปูพื้น (อุปกรณ์ก่อสร้าง)	2,630.2	2,258.4	2634.1	3,385.1
เครื่องใช้ใบครัวเรือน	2,915.9	2,597.9	2892.4	3,732.8
เฟอร์นิเจอร์ทำจากไม้ยางพารา ¹ (อัตราการเติบโตต่อปี)	15,946.98	15,528.24 (-3)	18,407.06 (19)	22,279.25 (21)
รวม	22,781.4	22,183.2	26,295.8	31,827.5

หมายเหตุ : 1/ เฟอร์นิเจอร์ไม้ยางพารายอดการส่งออกเป็น 70 % ของยอดการส่งออกทั้งหมด

ที่มา : ศูนย์สถิติการพาณิชย์ โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร (ปี 2541 เป็นตัวเลขเบื้องต้น)

ตารางที่ 3.4 สถิติส่งออกไม้ยางพาราแปรรูปของไทยไปยังประเทศคู่ค้าสำคัญ ปี 2539-2542

หน่วย : ล้านบาท

ประเทศ	2539	2540	2541	2542
จีน	-	1.78	5.03	86.99
ญี่ปุ่น	76.98	109.88	57.70	25.70
ฮ่องกง	7.18	68.83	172.37	568.10
ไต้หวัน	4.39	28.47	26.60	24.32
เวียดนาม	-	0.99	75.22	305.31
มาเลเซีย	0.63	0.26	15.53	13.30
อื่นๆ	-	2	6	93
รวม	89.18	210.85	353.14	1,029.70
อัตราการเติบโต (%)		(136.4)	(67.5)	(191.6)

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บในอัตราการเติบโตปี

ที่มา : กรมศุลกากร

3.2.3 สาเหตุของความสำเร็จ

ความสำเร็จของ สกย. มีปัจจัยสนับสนุนหลายด้าน ดังนี้

(ก) บทบาทการวิจัยและการส่งเสริมการปลูกยาง

งานวิจัยยาง ในระยะแรก (ปี 2442-2503) ส่วนใหญ่เป็นการนำพันธุ์ยางเข้ามาจากต่างประเทศเพื่อทดลองปลูก รวมทั้งการปลูกทดลองกล้ายางพันธุ์พื้นเมือง

ตั้งแต่ปี 2504 การค้นคว้าทดลองยาง ได้รับการสนับสนุนงบประมาณส่วนหนึ่งจากเงิน CESS (ร้อยละ 5 ของเงิน CESS) หลังการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503” นอกจากนี้ยังได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งช่วยลดข้อจำกัดในเรื่องการขาดแคลนนักวิชาการและงบประมาณ ความช่วยเหลือที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเทคโนโลยี ได้แก่

- ความช่วยเหลือจากสำนักงานกองทุนพิเศษสหประชาชาติ (UNSF) ในโครงการพัฒนายาง (2508-2513, 2513-2519) โดยเน้นการค้นคว้าวิจัยพันธุ์ยาง ระบบการกรีดยาง การใช้สารเคมีเร่งน้ำยาง ปุ๋ยยาง และปรับปรุงคุณภาพยางแผ่น
- ในปี 2512 ไทยได้เข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนพันธุ์ยางระหว่างประเทศ และเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การวิจัยและพัฒนายางระหว่างประเทศ (International Rubber Research and Development Board, IRRDB)
- ความช่วยเหลือจาก UNDP ในโครงการเร่งรัดการปลูกแทน (2519-2523, 2523-2525)
- ความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่นในรูปโครงการพัฒนาเทคนิคการปรับปรุงยางธรรมชาติ (2520-2523, 2523-2525)
- ความช่วยเหลือจากประชาคมยุโรป (EEC, 2523-2527) ในโครงการเพิ่มผลผลิตในสวนยางขนาดเล็กโดยการใช้องค์กรกรีดยางหน้าสูงและใช้สารเคมีทาเร่งน้ำยางสำหรับยางเก่า

จะเห็นได้ว่า ในระยะประมาณ 25 ปีหลังปี 2503 ซึ่งเป็นระยะที่ตลาดยางมีการขยายตัว ประเทศไทยได้รับการสนับสนุนในด้านงานค้นคว้าทดลองและการเผยแพร่เทคโนโลยีเรื่องยางจากต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาเทคโนโลยีทำให้ได้ยางพันธุ์ดีหลายพันธุ์ที่สามารถประกาศเป็นพันธุ์ยางแนะนำปลูก โดยเฉพาะพันธุ์ RRIM 600 ซึ่งได้รับการประกาศเป็นยางชั้น 1 ตั้งแต่ปี 2509 จนถึงปัจจุบัน (ดูตารางที่ 3.5) และยังเป็นพันธุ์ที่เกษตรกรปลูกกันอย่างแพร่หลายในปัจจุบันเช่นกัน

ตาราง 3.5 แสดงพันธุ์ยางแนะนำของกรมวิชาการเกษตรที่ประกาศในปีต่างๆ

พันธุ์ยาง	2504				2509				2519				2540		
	ชั้น 1	ชั้น 2	ชั้น 3		ชั้น 1	ชั้น 2	ชั้น 3		ชั้น 1	ชั้น 2	ชั้น 3		ชั้น 1	ชั้น 2	ชั้น 3
Tjur 1	I						III								
PR 107	I				I				I						
RRIM 513	I				I										
PB 5/51	I				I				I						
RRIM 605	I				I										
RRIM 623	I				I					II					
RRIM 519		II				II									
RRIM 601		II													
RRIM 607		II				II									
RRIM 628		II					III								
GT 1		II			I				I						
RRIM 701		II					III								
RRIM 600					I				I				I		
RRIM 697															
PB 28/59											III				
PR 255										II			I		
PR 261										II					
AVROS 2037											III				
RRIC 6											III				
RRIM 527											III				
RRIM 703											III				
สงขลา 36													I		
BPM 24													I		
RRIC 110													I		
PB 255													I		
PB 260													I		
BPM 1															
PB 235														II	
RRIC 100														II	
RRIC 101														II	
สวย 250														II	
สวย 251														II	
PR 302															III
PR 305															III
RRIC 121															III
สวยRRIT 163															III
สวย 209															III
สวย 214															III
สวย 218															III
สวย 225															III
สวย 226															III

ที่มา : รวบรวมจาก กรมวิชาการเกษตร ที่ระลึกครบรอบ 10 ปี ของกรมวิชาการเกษตร: 1 ตุลาคม 2525
สถาบันวิจัยยาง ข้อมูลทางวิชาการยางพารา 2542.....

โครงการปลูกยางทดแทนที่ได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก นอกจากสนับสนุนพัฒนาการวิจัยของสถาบันวิจัยยางแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์หลักในการสนับสนุนการเปลี่ยนพันธุ์ยางของเกษตรกร การอบรมเกษตรกรเรื่องการกรีดยางที่เหมาะสม การช่วยเหลือเกษตรกรเรื่องการใส่ปุ๋ย การป้องกันปัญหาการกรีดยางก่อนอายุยาง

นอกจากการเปลี่ยนพันธุ์ยางแล้ว ผลจากงานวิจัยและเผยแพร่เทคโนโลยียังทำให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการปลูกและกรีดยาง กล่าวคือ มีการจัดแถวการปลูกยางให้เป็นระเบียบมากขึ้น จำนวนต้นต่อไร่เพิ่มขึ้น เปลี่ยนการใช้ต้นกล้าจากที่ขึ้นตามสวนมาเป็นต้นกล้าจากยางชำถุงและต้นกล้าที่ติดตาในแปลง ใช้ปุ๋ยและยามากขึ้น จากการสำรวจของคณะวิจัย เกษตรกรกว่าร้อยละ 80 ตอบว่าที่ผ่านมายางพันธุ์ใหม่และเทคโนโลยีใหม่ทำให้มีผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นมาก โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับพันธุ์พื้นเมือง กล่าวคือมีผลผลิตเพิ่มขึ้นเกือบ 1 เท่าตัว จนถึง 5 เท่าตัว¹⁴

(จ) เงินสงเคราะห์ช่วยลดปัญหาเงินลงทุนในการปลูกยางทดแทน

การปลูกยางใหม่จะมีต้นทุนสูงในปีแรกๆ ประมาณ 3,000 บาท เงินสงเคราะห์จำนวน 6,800 บาท ในช่วง 3 ปีแรกที่เกษตรกรได้รับจึงช่วยลดปัญหาเงินลงทุน เนื่องจากตลาดทุนไม่สมบูรณ์ การกู้เงินเพื่อลงทุนระยะยาวมีอุปสรรคและเกษตรกรบางคนไม่มีเงินออมมากพอจะนำมาใช้ลงทุนระยะยาว ดังนั้นเงินสงเคราะห์จึงช่วยให้เกษตรกรกล้าลงทุนปลูกและดูแลต้นยางอ่อน โดยใช้ปัจจัยการผลิตที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ซึ่งถือว่ามีความสำคัญต่อการเจริญเติบโตของต้นยางทำให้ได้ผลผลิตน้ำยางมากในระยะกรีดยาง

3.3 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจการเกษตรและอุตสาหกรรมยาง

นโยบายสงเคราะห์สวนยางมีผลกระทบทางบวกทั้งต่อเศรษฐกิจการเกษตรต่ออุตสาหกรรมยาง และต่อสิ่งแวดล้อม

3.3.1 ความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจของการผลิตยางพารา

การศึกษาความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ (economic linkage) ในส่วนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการผลิตยางพาราและอุตสาหกรรมหรือภาคการผลิตอื่นๆ โดยพิจารณาทั้งความเชื่อมโยงด้านหน้า (forward linkage) ซึ่งหมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างการผลิตยางพาราและอุตสาหกรรมหรือภาคการผลิตที่ใช้ยางพาราเป็นวัตถุดิบในการผลิต เช่น อุตสาหกรรมยางรถยนต์ อุตสาหกรรมถุงมือยาง เป็นต้น และความเชื่อมโยงด้านหลัง (backward linkage) ซึ่งหมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างการผลิตยางพาราและอุตสาหกรรมหรือภาคการผลิตที่ผลิตปัจจัยต่างๆ ที่ใช้ในการผลิตยางพารา เช่น ปุ๋ย สารเคมีปราบวัชพืช เป็นต้น

¹⁴ ความก้าวหน้าด้านพันธุ์และเทคโนโลยีการผลิตยางของไทยเป็นไปในทิศทางเดียวกับผู้ผลิตยางประเทศอื่นๆ เช่น มาเลเซีย ประเทศมาเลเซียเป็นแหล่งที่มาของเทคโนโลยีที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของไทย ความสำเร็จของการเพิ่มผลผลิตยางของมาเลเซียในช่วงก่อนปี 1960 นั้นมาจากการใช้ปุ๋ยยาง แต่หลังจากปี 1960 การเพิ่มผลผลิตเกิดจากการปรับปรุงพันธุ์ ที่ทำให้ได้พันธุ์ RRIM 600 ในปี 1967 และการค้นพบการใช้สารเร่งน้ำยางในปลายทศวรรษ 1960

การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจของการผลิตยางพาราในครั้งนี้มีการวิเคราะห์เชิงปริมาณ (quantitative analysis) และการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (qualitative analysis) การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจเชิงปริมาณ เป็นการคำนวณความเชื่อมโยงด้านหน้าโดยตรง (direct forward linkage) และ ความเชื่อมโยงด้านหลังรวม (total backward linkage) โดยอาศัยข้อมูลตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตของประเทศไทย¹⁵ ปี 2538 (Input-Output Table of Thailand 1995) ส่วนการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ อาศัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ชาวสวนยาง และผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องโดยตรง

นอกจากความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ เรายังศึกษาปัจจัยภายนอก (externalities) ทั้งในด้านที่การผลิตยางพาราหรือการส่งเสริมการปลูกยาง¹⁶ เป็นปัจจัยภายนอกที่กระทบกับอุตสาหกรรมหรือการผลิตอื่นๆ และปัจจัยภายนอกจากอุตสาหกรรมหรือเหตุการณ์อื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อการผลิตยางพารา โดยเราจะวิเคราะห์ผลกระทบของปัจจัยภายนอกดังกล่าวว่า มีผลกระทบเชิงบวก (positive effect) เช่น เทคโนโลยีที่ได้รับจากการวิจัยและพัฒนาในสาขาการผลิตหนึ่งสามารถทำให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีในสาขาอื่นด้วย หรือผลกระทบเชิงลบ (negative effect) ต่อทั้งระบบเศรษฐกิจโดยรวม และ การผลิตยางพารา เช่น การใช้สารเคมีผลิตสินค้าสาขาใดสาขาหนึ่งสามารถทำให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งมีผลเสียต่อการผลิตสาขาอื่นและระบบเศรษฐกิจโดยรวม

ก) ความเชื่อมโยงด้านหน้า (Forward Linkage)

การวิเคราะห์จะแยกเป็นการวิเคราะห์เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ดังนี้

• การวิเคราะห์เชิงปริมาณ

ความเชื่อมโยงด้านหน้าโดยตรงของสาขาการผลิต¹⁷ i (FL_i) หมายถึง อัตราส่วนระหว่างอุปสงค์ขั้นกลางรวมของสินค้าสาขาการผลิต i ($\sum_j x_{ij}$) ต่อ อุปสงค์รวมของสินค้าสาขาการผลิต i (Z_i) ซึ่งสามารถเขียนในรูปสมการคณิตศาสตร์ได้ดังนี้¹⁸

¹⁵ ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตของประเทศไทย ปี 2538 (Input-Output Table of Thailand 1995) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี

¹⁶ การส่งเสริมการปลูกยาง ซึ่งดำเนินการโดย สกย. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาทางด้านเทคนิคในการปลูกยาง กรีดยาง และ การทำแผ่นยาง รวมทั้ง การวิจัยและพัฒนาของสถาบันวิจัยยางซึ่งได้รับเงินอุดหนุนงานวิจัยจาก สกย. เช่นกัน

¹⁷ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากหนังสือ “Industry in Developing Countries: Theory, Policy and Evidence” John Weiss, Routledge, London 1988

¹⁸ มูลค่าของสินค้าที่ใช้ในการคำนวณทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็น อุปสงค์ขั้นกลาง (intermediate demand) หรือ อุปสงค์รวม (total demand) เป็นมูลค่าที่คิดจากราคาผู้ซื้อ อย่างไรก็ตามผลลัพธ์ที่ได้ระหว่างการใช้ราคาผู้ซื้อและราคาผู้ผลิตในการคำนวณมีความแตกต่างกันอย่างมาก

$$FL_i = \frac{\sum_j x_{ij}}{Z_i}$$

(1)

โดยที่ x_{ij} หมายถึง การหมุนเวียนของสินค้าสาขาการผลิต i เพื่อการผลิตสินค้าของสาขาการผลิต j หรือ อุปสงค์ขั้นกลางของสินค้า i เพื่อการผลิตสินค้า j

Z_i หมายถึง อุปสงค์รวมของสินค้าสาขาการผลิต i

จากข้อมูลในตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตฯ โดยอาศัยนิยามที่กล่าวมาข้างต้น สามารถคำนวณความเชื่อมโยงด้านหน้าโดยตรงของภาคการเกษตรต่างๆ รวมทั้งการผลิตยางพารา¹⁹ ได้ดังแสดงในตารางที่ 3.6 ซึ่งจะเห็นได้ว่า การทำไร่อ้อยมีความเชื่อมโยงด้านหน้าโดยตรงมากที่สุดคือ 0.9999 และการทำไร่ข้าวโพดน้อยที่สุด คือ 0.6167 ส่วนการทำสวนยางพารา มีความเชื่อมโยงด้านหน้าโดยตรง เท่ากับ 0.6729 นั้นหมายความว่า อ้อยที่ผลิตได้ถูกนำไปใช้ในการผลิตสินค้าต่อไปเกือบทั้งหมด ในขณะที่ยางพาราและข้าวโพดที่ผลิตได้ถูกนำไปเป็นวัตถุดิบเพื่อผลิตสินค้าอื่น เพียงแค่ประมาณร้อยละ 70 เท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า อุปสงค์ขั้นสุดท้าย (final demand) ของยางพาราและข้าวโพดที่ผลิตได้ คิดเป็นร้อยละ 30 ของอุปสงค์รวม (total demand)

ตารางที่ 3.6 ความเชื่อมโยงด้านหน้าโดยตรง (direct forward linkage)
ในภาคการเกษตรที่สำคัญของประเทศไทยในปี 2538

สาขาการผลิต	ความเชื่อมโยงด้านหน้าโดยตรง
การทำไร่อ้อย	0.9999
การทำนา	0.9756
การทำไร่มันสำปะหลัง	0.9595
การทำสวนปาล์ม	0.9274
การทำสวนยางพารา	0.6729
การทำไร่ข้าวโพด	0.6167

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

¹⁹ จากตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตฯ สามารถหาความเชื่อมโยงด้านหน้าโดยตรง (คิดมูลค่าสินค้าจากราคาผู้ซื้อ) ได้จากสัดส่วนการกระจายผลผลิต (output distribution ratio) ของผลรวมของมูลค่าปัจจัยการผลิตขั้นกลางทั้งหมด (แถวที่ 190) ในส่วนของตารางการกระจายผลผลิต (Table of output distribution)

● การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ

ความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจด้านหน้าของการผลิตยางพารา หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างชาวสวนยางพารา และอุตสาหกรรมหรือภาคธุรกิจที่นำยางพาราไปใช้ในการผลิตต่อไป ในแง่ที่ยางพาราเป็นวัตถุดิบในการผลิตในอุตสาหกรรมต่างๆ นั่นคือ การผลิตยางพารามีส่วนช่วยทำให้เกิดผลกระทบต่อการผลิตในอุตสาหกรรมต่างๆ โดยในที่นี้เราจะวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างชาวสวนยางพารา และพ่อค้ารับซื้อยางแผ่น และยางสด สหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร พ่อค้ารับซื้อ ไม้ยาง โรงงานทำยางแท่ง รมควัน และยางเครป โรงงานทำเฟอร์นิเจอร์ และอื่นๆ ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

จากการสัมภาษณ์ชาวสวนยางพาราพบว่า ผลผลิตของยางพาราที่สามารถจำหน่ายได้มี 5 รูปแบบ ได้แก่ น้ำยางสด ยางแผ่นดิบ ยางแผ่นรมควัน จี๊ยาง และ ไม้ยาง ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมหรือภาคธุรกิจอื่นๆ แตกต่างกัน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

น้ำยางสด การจำหน่ายน้ำยางสดเริ่มได้รับความนิยมมากขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากชาวสวนยางพารากำลังประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานที่จะทำยางแผ่นดิบหรือรมควัน ดังนั้นหากชาวสวนประเมินว่าต้นทุนในการทำยางแผ่นดิบหรือรมควันมากกว่าผลต่างของราคาดังกล่าว ชาวสวนจะตัดสินใจขายในรูปของน้ำยางสด

ชาวสวนจะจำหน่ายน้ำยางสดให้กับพ่อค้ารับซื้อน้ำยางสด หรือสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ขึ้นอยู่กับ ราคาที่รับซื้อและความสะดวกในการขาย นั่นคือ หากราคาที่พ่อค้ารับซื้อสูงพอและได้รับความสะดวกในการขาย เนื่องจากพ่อค้ารับซื้อน้ำยางสดจะเดินทางไปรับซื้อน้ำยางสดที่สวนยางโดยตรง ทำให้ชาวสวนประหยัดเวลา แรงงาน ค่าใช้จ่าย ในการขนส่ง ชาวสวนจะขายให้กับพ่อค้าที่รับซื้อ แต่หากราคาที่พ่อค้ารับซื้อต่ำเกินไป ชาวสวนจะนำน้ำยางสดไปขายให้กับสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งโดยปกติจะรับซื้อในราคาประกัน (แต่ชาวสวนจะต้องนำยางไปขายยังสหกรณ์เอง)

ในการรับซื้อน้ำยางสดดังกล่าว พ่อค้ารับซื้อน้ำยางสด หรือสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร จำเป็นต้องลงทุนซื้อ ถังบรรจุน้ำยางสด เพื่อเก็บและบรรจุน้ำยางสดก่อนที่จะขายต่อให้กับโรงงานต่อไป นั่นหมายความว่า การรับซื้อน้ำยางสดมีส่วนทำให้เกิดอุตสาหกรรมหรือธุรกิจการผลิตถังบรรจุน้ำยาง ซึ่งทำให้เกิดการจ้างงานในท้องถิ่นอีกทางหนึ่งด้วย

หลังจากพ่อค้ารับซื้อน้ำยางสดแล้ว พ่อค้าจะต้องนำไปขายให้กับโรงงานทำน้ำยางขึ้น โดยเร็ว ทั้งนี้เพื่อไม่ให้น้ำยางเสื่อมคุณภาพหรือแข็งตัวไปก่อน²⁰ ซึ่งโดยปกติ พ่อค้ารับซื้อน้ำยางสดจะมีข้อตกลงเกี่ยวกับการรับซื้อน้ำยางกับโรงงานก่อนที่จะรับซื้อน้ำยาง เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่จะ

²⁰ ระยะเวลาในการขนส่ง เป็นข้อจำกัดที่สำคัญอันหนึ่งที่ทำให้พ่อค้าไม่สามารถรับซื้อน้ำยางสดในบริเวณที่ห่างจากโรงงานทำน้ำยางขึ้นมากเกินไปได้

เกิดขึ้นหากรับซื้อมาแล้ว ไม่สามารถขายต่อได้ ส่วนกรณีของสหกรณ์ น้ำยางสดที่รับซื้ออาจจะนำไปขายต่อให้กับโรงงานทำน้ำยางข้น หรือนำไปทำยางแผ่นดิบหรือรมควัน ซึ่งขึ้นอยู่กับผลต่างของราคายางแผ่นดิบหรือรมควัน และน้ำยางสด

โรงงานทำน้ำยางข้นจะทำการปั่นและเติมสารเคมีเพื่อให้ได้น้ำยางข้นที่สามารถส่งให้กับลูกค้าได้ต่อไป โดยจำหน่ายให้กับโรงงานต่างๆ ภายในประเทศ เช่น โรงงานถุงมือยาง โรงงานถุงยางอนามัย (อย่างไรก็ตามในปัจจุบันโรงงานภายในประเทศปิดกิจการลงไปเป็นจำนวนมาก) และ ส่งออกไปยังต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา และมาเลเซีย

ยางแผ่นดิบ ยางแผ่นรมควัน และขี้ยาง ชาวสวนสามารถจำหน่ายยางแผ่นดิบและยางแผ่นรมควันได้ 2 ทาง คือ จำหน่ายให้กับพ่อค้าคนกลางที่รับซื้อ และสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร โดยมีปัจจัยที่สำคัญเช่นเดียวกับกรณีของน้ำยางสด คือ ราคาที่รับซื้อ และความสะดวกในการขาย อย่างไรก็ตาม ในบางพื้นที่ซึ่งไม่มีสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ชาวสวนจำเป็นจะต้องขายให้กับพ่อค้าคนกลางเท่านั้น ส่วนกรณีของขี้ยางนั้น ชาวสวนสามารถจำหน่ายให้กับพ่อค้ารับซื้อเท่านั้น เนื่องจากสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรไม่รับซื้อขี้ยาง โดยอ้างว่า มีความยุ่งยากในการประเมินปริมาณของยางที่ผสมอยู่

เมื่อพ่อค้ารับซื้อยางแผ่นดิบ ยางแผ่นรมควัน หรือขี้ยางแล้ว พ่อค้าจะนำไปขายต่อให้กับโรงงานทำยางแท่ง ยางแผ่นรมควัน หรือยางเครป หรือไม่ก็นำไปขายที่ตลาดประมูลยาง โดยเฉพาะในกรณีที่ราคายางตกต่ำ และรัฐบาลเข้าแทรกแซงด้วยการประกันราคายางและจัดให้มีตลาดประมูลยาง ส่วนสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรนั้น จะนำยางแผ่นรมควันที่รับซื้อไปขายต่อที่ตลาดประมูลยาง หรือไม่ก็ต่อตรงกับโรงงานฯ เพื่อให้ได้ราคาที่สูงขึ้นแต่หากเป็นยางแผ่นดิบจะทำการรมควันเพื่อให้ได้ยางแผ่นดิบรมควันแล้วจึงนำไปขายต่อไป

หลังจากรับซื้อยางจากพ่อค้าคนกลางหรือสหกรณ์ฯ โรงงานจะทำการคัดชั้นยางแผ่นรมควันเพื่อจำหน่าย หรือนำไปผลิตยางแท่ง ส่วนยางแผ่นดิบจะทำเป็นยางแผ่นรมควันและจำหน่ายต่อไป สำหรับขี้ยางนั้นจะนำไปทำความสะอาด แยกสิ่งปลอมปนและนำมาผสมกับยางแผ่นรมควันที่ตัดเป็นชิ้นเล็กๆ แล้วนำไปผลิตเป็นยางแท่ง จากนั้นจะนำยางแท่งและยางแผ่นรมควันจำหน่ายให้กับโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ยางธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ เช่น โรงงานผลิตยางรถยนต์ และส่งออกไปยังประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา

ไม้ยาง เมื่อยางพาราไม่สามารถให้น้ำยางได้ต่อไป ชาวสวนจะขายไม้ยางให้กับพ่อค้ารับซื้อไม้ยาง โดยที่พ่อค้าจะดำเนินการตัดและขนส่งเอง หลังจากนั้นพ่อค้าจะขายไม้ยางดังกล่าวให้กับโรงงานแปรรูปไม้ยาง หรือ โรงงานทำเฟอร์นิเจอร์ ซึ่งจะแปรรูปหรือผลิตไม้ยาง ทั้งเพื่อจำหน่าย

ภายในประเทศ และส่งออกไปยังต่างประเทศ โดยตลาดสำหรับไม้ยางแปรรูปที่สำคัญ คือ ประเทศจีน ซึ่งนำไม้ยางแปรรูปไปผลิตเฟอร์นิเจอร์อีกต่อหนึ่ง

การขายไม้ยางเป็นรายได้ที่สำคัญมากสำหรับชาวสวนยาง เพราะเป็นรายได้ที่เป็นก้อน และสามารถนำมาใช้เป็นทุนในการปลูกยาง หรือประกอบธุรกิจอย่างอื่นต่อไป ยิ่งไปกว่านั้นการใช้ประโยชน์จากไม้ยางพารา ย่อมมีผลทำให้ความต้องการไม้ธรรมชาติลดน้อยลงไปด้วย ซึ่งจะเป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อม และ ระบบนิเวศน์โดยรวม

ข) ความเชื่อมโยงด้านหลัง (Backward Linkage)

- การวิเคราะห์เชิงปริมาณ

ความเชื่อมโยงด้านหลังรวมของสาขาการผลิต (BL_i) หมายถึง ผลกระทบของสาขาการผลิต i ต่ออุตสาหกรรมหรือภาคการผลิตอื่นๆ ที่เป็นปัจจัยการผลิตในสาขาการผลิต i ซึ่งสามารถเขียนในรูปสมการคณิตศาสตร์ได้ดังนี้

$$BL_i = \sum_j a_{ij}^* \tag{2}$$

โดยที่ a_{ij}^* หมายถึง สมาชิกที่ ij ของลีโอออนทีฟอินเวิร์สเมตริกซ์ (Leontief Inverse Matrix) $[I - A]^{-1}$

I หมายถึง เมตริกซ์เอกลักษณ์ =

$$\begin{bmatrix} 1 & . & . & . & 0 \\ . & 1 & . & . & . \\ . & . & . & . & . \\ . & . & . & 1 & . \\ 0 & . & . & . & 1 \end{bmatrix}$$

A หมายถึง เมตริกซ์สัมประสิทธิ์ปัจจัยการผลิต²¹ (Input Coefficient Matrix) ซึ่งมีสมาชิกเป็น ค่าสัมประสิทธิ์ปัจจัยการผลิต a_{ij} ซึ่งหมายถึง สัดส่วนการใช้ปัจจัยการผลิตที่ i ในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมที่ j

จากข้อมูลในตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตฯ โดยอาศัยนิยามที่กล่าวมาข้างต้น สามารถคำนวณความเชื่อมโยงด้านหลังรวมของภาคการเกษตรต่างๆ รวมทั้งการผลิตรายพารา ได้ดังแสดงในตารางที่ 3.7 ซึ่งจะเห็นได้ว่า การทำไร่ข้าวโพดมีความเชื่อมโยงด้านหลังรวมมากที่สุด คือ 1.6943 และการทำสวนยางพารามีความเชื่อมโยงด้านหลังรวมน้อยที่สุด เท่ากับ 1.3610 ซึ่งหมายความว่า การผลิตรายพารา มีผลทำให้เกิดการผลิตหรือบริการในภาคธุรกิจอื่นๆ ประมาณ 1.36 เท่า

²¹ สามารถเขียนในรูปเมตริกซ์ได้เป็น
โดยที่ $a_{ij} = \frac{X_j}{X_i}$ และ X_j หมายถึง มูลค่าผลผลิตของอุตสาหกรรม j
$$\begin{bmatrix} a_{n1} & a_{n2} & \dots & \dots & a_{nn} \end{bmatrix}$$

ตารางที่ 3.7 ความเชื่อมโยงด้านหลังรวม (total backward linkage) ในภาคการเกษตรที่สำคัญของประเทศไทยในปี 2538

ความเชื่อมโยงด้านหลังโดยตรง	สาขาการผลิต
1.6943	การทำไร่ข้าวโพด
1.6730	การทำสวนปาล์ม
1.6175	การทำไร่อ้อย
1.4738	การทำไร่มันสำปะหลัง
1.4433	การทำนา
1.3610	การทำสวนยางพารา

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

● การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ

ความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจด้านหลังของการผลิตยางพารา หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างชาวสวนยางพารา และอุตสาหกรรมหรือภาคธุรกิจที่ผลิตปัจจัยที่ใช้ในการผลิตยางพารา โดยพิจารณารวมถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของราคายางพาราค่ออุตสาหกรรมต่างๆ เหล่านี้ โดยในที่นี้ เราจะวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง ชาวสวนยาง และพ่อค้าขายอุปกรณ์ในการปลูกยาง พ่อด้าขายปุ๋ย สารเคมี พันธุ์ยาง แรงงาน และ อื่นๆ

การปลูกยางพาราจำเป็นต้องใช้ปัจจัยการผลิตหลายอย่าง เช่น ปุ๋ย สารเคมี แรงงาน เป็นต้น ดังนั้นการปลูกยางพารา จึงมีส่วนทำให้เกิดอาชีพที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ เช่น พ่อค้าขายพันธุ์ยาง ขายอุปกรณ์กรีดยาง เป็นต้น โดยชาวสวนจำเป็นต้องซื้อปัจจัยต่างๆ จากพ่อค้าหรือเจ้าของปัจจัยต่างๆ เหล่านี้

ในการศึกษาครั้งนี้ เราจะวิเคราะห์ความเชื่อมโยงด้านหลังของการผลิตยางพาราของแต่ละปัจจัย ได้แก่ ปุ๋ย สารเคมีปราบวัชพืช อุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง แรงงาน และอื่นๆ โดยจะทำการศึกษาความเชื่อมโยงของปัจจัยดังกล่าว จากชาวสวนไปจนถึงผู้ผลิต อีกทั้งยังจะแสดงให้เห็นถึงผลกระทบของระดับราคายางต่อความต้องการปัจจัยต่างๆ เหล่านี้

ปุ๋ยและสารเคมี จากการสัมภาษณ์ชาวสวนยางพบว่า ปุ๋ยและสารเคมีเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเพิ่ม-ลดของผลผลิตยาง แต่อย่างไรก็ตาม หากชาวสวนมีรายได้น้อยลง (ราคายางตกต่ำ) ชาวสวนจะตัดสินใจลดต้นทุนการปลูกยางด้วยการลดปริมาณปุ๋ยและสารเคมี ทั้งนี้ชาวสวนได้ให้เหตุผลว่า ยางพารายังให้ผลผลิตต่อไป แม้ว่าจะน้อยกว่ากรณีที่ใส่ปุ๋ยและใช้สารเคมีเต็มที่ก็ตาม แต่หากชาวสวนมีรายได้เพิ่มขึ้น (ราคายางเพิ่มขึ้น) ชาวสวนจะเพิ่มปริมาณปุ๋ยและสารเคมีที่ใช้ทันที

เช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากชาวสวนต้องการผลผลิตที่เพิ่มขึ้น และคาดว่ารายทางจะยังดีพอที่จะคุ้มค่ากับการลงทุนดังกล่าว

ชาวสวนส่วนใหญ่จะซื้อปุ๋ยและสารเคมีจากร้านขายปุ๋ยและอุปกรณ์การเกษตรในชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นร้านที่ค่อนข้างใหญ่ หรือจากร้านค้าสหกรณ์การเกษตร ร้านค้าปลีกดังกล่าวจะรับซื้อปุ๋ยจากร้านค้าส่งในแถบนั้น ซึ่งมักจะเป็นร้านค้าใหญ่ในจังหวัดนั้นๆ ร้านค้าส่งเหล่านี้จะรับซื้อปุ๋ยมาจากบริษัทผู้ผลิตหรือนำเข้าซึ่งอยู่ที่ส่วนกลางหรือกรุงเทพฯ ส่วนกรณีของสารเคมีจะแตกต่างกันบ้างเล็กน้อย เนื่องจากมีสารเคมีบางประเภทซึ่งสั่งซื้อจากส่วนกลางที่ร้านค้าส่งในจังหวัดจำเป็นต้องทำการบรรจุใหม่และแบ่งขาย และผู้ขายมักจะสร้างตราสินค้าเป็นของตัวเองด้วย

อุปกรณ์ ชาวสวนยังสามารถหาซื้ออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการปลูก กรีดย ทำแผ่นยางพารา ได้จากร้านอุปกรณ์การเกษตรในชุมชน หรือร้านสหกรณ์การเกษตร ซึ่งอุปกรณ์ส่วนใหญ่ ได้แก่ มีดกรีดยาง จักรกรีดยาง เป็นต้น จากการสัมภาษณ์ร้านขายอุปกรณ์การเกษตร พบว่า อุปกรณ์ส่วนใหญ่รับซื้อจากร้านขายส่งในภูมิภาคนั้น ซึ่งจะเป็นร้านที่เน้นอุปกรณ์เกี่ยวกับยางพาราเป็นส่วนใหญ่และยังบริการขนส่งสินค้าไปส่งถึงร้านค้า โดยที่ร้านขายส่งดังกล่าวจะซื้ออุปกรณ์สำเร็จรูปจากส่วนกลาง หรือ หาดใหญ่ เช่น หินลับมีด ผลิตภัณฑ์พลาสติก แต่สำหรับอุปกรณ์ที่ต้องประกอบหรือผลิตได้เองในท้องถิ่น ร้านค้าส่งจะทำการประกอบเอง เช่น ถังน้ำยาง แผ่นเสียบ และรับซื้อมีดกรีดยางจากชาวบ้านทำการผลิตในท้องถิ่น

แรงงาน จากการสัมภาษณ์ชาวสวนยางพบว่า ชาวสวนกำลังประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องมาจากงานสวนยางเป็นงานที่หนักและรายได้ไม่มากนัก และประกอบกับมีอาชีพอื่นที่มีรายได้ดีและสบายมากกว่า ในขณะเดียวกัน แรงงานจากภูมิภาคอื่นที่มาทำงานในภาคใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานจากอีสานก็ลดลงอย่างมากเช่นกัน ซึ่งเป็นผลมาจากความต้องการแรงงานที่เพิ่มมากขึ้นในภาคอีสานและส่วนกลาง ทำให้แรงงานอีสานไม่จำเป็นต้องมาทำงานไกลถึงภาคใต้อย่างในอดีต

เมื่อมีความต้องการแรงงาน เจ้าของสวนยางพาราจะติดต่อผ่านคนงานที่มีอยู่เดิม ซึ่งจะติดต่อหาญาติหรือบุคคลใกล้ชิดที่ต้องการทำงานอีกต่อหนึ่ง หรืออีกทางหนึ่ง แรงงานโดยเฉพาะแรงงานกรีดยางจะเข้ามาติดต่อกับเจ้าของสวนเพื่อขอกรีดยางและตกลงเรื่องส่วนแบ่งรายได้ ซึ่งโดยปกติเจ้าของสวนและคนงานจะแบ่งกัน 50:50 นั้นย่อมหมายความว่า แรงงานเป็นต้นทุนส่วนใหญ่ของการผลิตยางพารา ดังนั้นการเพิ่มขึ้นของค่าแรงในภาคใต้จึงส่งผลทำให้ต้นทุนในการปลูกยางพาราในภูมิภาคนี้เพิ่มขึ้นตามไปด้วย

3.3.2 ปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อการผลิตยางพารา

ปัจจัยภายนอกเชิงบวก (positive externalities) ที่มีผลกระทบต่อการผลิตยางพารา โดยไม่ผ่านระบบตลาด คือ การที่เทคโนโลยีการเพาะปลูกยางแพร่หลายจากเกษตรกรในโครงการปลูกยางทดแทนไปยังเกษตรกรนอกโครงการ ผลกระทบของปัจจัยที่มีต่อสภาพแวดล้อม ผลกระทบทางสังคมต่อชีวิตชุมชนในชนบท

ปัจจัยภายนอกเชิงลบ (negative externalities) ที่มีผลกระทบต่อการผลิตยางพารา อาทิเช่น โรงงานน้ำยางสร้างปัญหาต่อสุขภาพแวดล้อมรอบโรงงาน การตัดไม้ยางพาราและการขนส่งก่อปัญหามลภาวะ และปัญหาความเสียหายต่อถนน เป็นต้น

ปัจจัยภายนอกเชิงลบ (negative externalities) อีกประเภทหนึ่งที่เกิดจากการส่งเสริมการปลูกยาง ได้แก่ ผลกระทบของการใช้สารเคมีในการปลูกยางพารา เช่น ยาปราบวัชพืช สารเร่งน้ำยาง ซึ่งจะมีผลต่อสภาพแวดล้อม เช่นเดียวกับการปลูกพืชอื่นๆ เนื่องจากสารเคมีสังเคราะห์ที่ใช้ในการปลูกยางและพืชอื่นๆ มักจะมีอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตต่างๆ และ เป็นสารที่ตกค้างอยู่ในสิ่งแวดล้อมเป็นเวลานาน ทำให้เกิดผลเสียต่อระบบนิเวศน์ของสวนยางและบริเวณใกล้เคียง รวมทั้งเป็นอันตรายต่อมนุษย์ที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง

ก) การกระจายตัวของเทคโนโลยีไปยังชาวสวนยางนอกโครงการส่งเสริมสวนยาง

ปัจจัยภายนอกเชิงบวก (positive externalities) ที่การส่งเสริมการปลูกยางมีผลกระทบต่อส่วนอื่นๆ ได้แก่ การกระจายของเทคโนโลยี (technology spillover) ในการปลูกยางพารา ซึ่งได้รับการถ่ายทอดจากสถาบันวิจัยยาง โดยผ่าน สกย. อีกต่อหนึ่ง และการส่งเสริมการปลูกยางทดแทนมีส่วนเพิ่มพื้นที่ป่าในประเทศ

ผลของการกระจายของเทคโนโลยีการปลูกยาง สามารถเห็นได้จากผลผลิตต่อไร่ที่เพิ่มขึ้นทั้งสองกลุ่ม ทั้งกลุ่มที่เข้าโครงการของ สกย. และกลุ่มที่ไม่เข้าโครงการฯ โดยผลผลิตต่อไร่ของกลุ่มที่เข้าโครงการฯ จะเพิ่มขึ้นก่อน และหลังจากนั้นผลผลิตต่อไร่ของกลุ่มหนึ่งก็เพิ่มขึ้นในเวลาต่อมา ซึ่งหมายความว่า หลังจากที่ชาวสวนที่เข้าโครงการได้รับการถ่ายทอดเทคนิคหรือเทคโนโลยีจาก สกย. แล้ว เทคนิคดังกล่าวได้กระจายตัวต่อไปยังชาวสวนที่ไม่เข้าร่วมโครงการในเวลาต่อมา โดยผ่านการพูดคุย สังเกต แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ภายในชุมชน และที่สำคัญ การกระจายตัวของเทคโนโลยีส่วนนี้ เป็นความสำเร็จที่สำคัญมากของการส่งเสริมการปลูกยางทดแทนของ สกย.

การส่งเสริมการปลูกยางในภาคอีสาน มีส่วนทำให้พื้นที่ป่าในภาคอีสานเพิ่มขึ้น ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้สภาพแวดล้อมในภาคอีสานดีขึ้น ทั้งในด้านการดูดซับความชื้นและปริมาณฝนที่เพียงพอ อันจะมีส่วนช่วยลดปัญหาฝนแล้ง ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญของภาคอีสานมาเป็นเวลานาน

ผลการศึกษาในเขตปลูกยางที่พัฒนาแล้วอย่างเช่น จังหวัดสงขลา สุราษฎร์ธานี และระยอง พบว่า เกษตรกรในและนอกโครงการมีผลผลิตต่อไร่ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เทคโนโลยีที่มีอยู่ในปัจจุบันได้แพร่กระจายไปสู่ชาวสวนยางอย่างทั่วถึง ดังเห็นได้จากพันธุ์ที่ใช้ก็ไม่แตกต่างกัน เช่น พันธุ์ RRIM 600 การหาซื้อพันธุ์ส่วนใหญ่ก็ซื้อจากร้านค้าเอกชน อายุยางที่เปิดกรีด วิธีการกรีด จำนวนวันกรีดไม่แตกต่างกัน ต้นทุนค่าปุ๋ยและค่ายาต่อไร่ก็อยู่ในระดับใกล้เคียงกัน (ดูตารางในเรื่องการประเมินผลประโยชน์สุทธิของเกษตรกร)

อย่างไรก็ตาม หากใช้ข้อมูลเฉลี่ยผลผลิตน้ำยางทั้งประเทศ 227 กิโลกรัมต่อไร่ต่อปี เทียบกับผลผลิตน้ำยางที่ได้จากเขตที่ทำการศึกษาก็ถือเป็นเขตปลูกยางก้าวหน้า พบว่า ความแตกต่างของผลผลิตดังกล่าวสูงถึงร้อยละ 20 ความแตกต่างดังกล่าวมีนัยว่าการเผยแพร่เทคโนโลยียังคงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับบางพื้นที่ที่ไม่ใช่เขตปลูกยางก้าวหน้า

ข) ผลต่อสิ่งแวดล้อม

สวนยางพารามีผลดีต่อสภาพแวดล้อม เนื่องจากมีลักษณะเป็นป่าไม้เศรษฐกิจ โดยปกติป่าธรรมชาติจะมีมูลค่าต่อสังคม 2 ส่วน ส่วนแรก เรียกว่ามูลค่าที่ได้จากการใช้ประโยชน์ (use value) ซึ่งประกอบด้วย (1) ประโยชน์จากการที่ป่าเป็นแหล่งทรัพยากรชีวภาพที่หลากหลาย (Biodiversity) เช่นเป็นแหล่งผลิตภัณฑ์ของป่าสำหรับชุมชนและประเทศ (2) เป็นแหล่งดูดซับคาร์บอน (carbon sequestration) ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการลดปัญหาอุณหภูมิของโลกสูงขึ้น (global warming) และ (3) เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ มูลค่าป่าส่วนที่สอง ได้แก่ มูลค่าที่ไม่มีการใช้ (non-use value) หรือมูลค่าการเป็นมรดกทางธรรมชาติของประเทศที่สมควรเก็บได้ให้ลูกหลานรุ่นหลัง (bequest value)

ในกรณีของสวนป่ายางพารา มูลค่าที่สำคัญที่สุดน่าจะเป็นแหล่งดูดซับคาร์บอน และรองลงมาจะเป็นประโยชน์จากการป้องกันน้ำท่วมหรือช่วยลดแรงไหลบ่าของน้ำป่า²² ในปัจจุบันประโยชน์ส่วนหลังนี้ไม่ปรากฏเด่นชัด แต่ยังไม่มีการศึกษาประเมินมูลค่าของป่าไม้ยางในประเทศไทยการประมาณการประโยชน์ของป่าไม้ยางจึงต้องใช้วิธีคาดประมาณจากการศึกษาอื่นๆ

การประเมินมูลค่าป่าในประเทศไทยมีแต่เฉพาะการประเมินมูลค่าป่าตามธรรมชาติ ได้แก่ ป่าอนุรักษ์ในเขตพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง (พื้นที่ 1.74 ล้านไร่) ในปี 2541 และการประเมินค่าป่าของป่าสักในเขตอุทยานแห่งชาติแม่ยมในปี 2542 (ดูผลการประเมินในตารางที่ 3.8) ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นว่ามูลค่าของป่าอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้งอาจสูงเกินความจริง ส่วนกรณีป่าสักทองแก่งเสือเต้น (หรืออุทยานแม่ยม) มีการจำแนกมูลค่าในด้านต่างๆ

²² แต่ในกรณีที่รากไม้ยางต้น ต้นยางก็จะถูกน้ำป่าพังทลายได้ง่ายดังที่เคยเกิดขึ้นในจังหวัดนครศรีธรรมราช

4 ด้าน ดังกล่าวข้างต้น²³ ดังนั้นเราสามารถประมาณค่าผลประโยชน์ของป่าไม้ยางจากประโยชน์ด้านแหล่งดูดซับคาร์บอนของป่าอุทยานแม่มม จากการสัมภาษณ์นักเศรษฐศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นว่าป่าเศรษฐกิจไม้ยางไม่น่าจะมีมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 10 ของมูลค่าปัจจุบันของป่าอุทยานแม่มม หากใช้มูลค่าของการดูดซับคาร์บอน (50-900 ล้านบาท) เป็นเกณฑ์การประมาณการป่าอุทยานแม่มมจะมีมูลค่าไร่ละ 1,250-22,250 บาท อย่างไรก็ตามยังมีข้อพิจารณาอีก 2 ประการ คือ (ก) ป่าเศรษฐกิจจะมีขีดความสามารถในการดูดซับคาร์บอนมากกว่าป่าธรรมชาติ เพราะป่าเศรษฐกิจมีการตัดไม้แล้วปลูกทดแทนต้นไม้ที่อยู่ระหว่างการเติบโตจะสะสมคาร์บอน (เพื่อนำไปสร้างเนื้อไม้) ได้มากกว่าต้นไม้ในป่าธรรมชาติที่มักจะเป็นไม้ที่โตแล้วเป็นส่วนใหญ่ (ข) ต้นไม้แต่ละประเภทมีขีดความสามารถในการสร้างชีวมวลรวมต่างกัน (ค) แต่ละชนิดด้วยกัน ป่าไม้ยางมีความหนาแน่นต่อไร่น้อยกว่าป่าธรรมชาติ และการศึกษามูลค่าป่าแม่มมก็ได้คำนวณหาปริมาณชีวมวลรวมทั้งระบบโดยสมมติว่าป่าจะไม่ถูกถากถอบตัดไม้ต่อไปทำให้ป่าเจริญเติบโตจนถึงภาวะสูงสุด (ง) การตัดป่าเพื่อสร้างเขื่อนจะทำให้คาร์บอนบางส่วนในเนื้อไม้ที่จมอยู่ใต้น้ำไม่ถูกปล่อยออกสู่ชั้นบรรยากาศ ส่วนการตัดไม้ยางของชาวสวนจะตัดไม้จนเหลือแต่ตอ ดังนั้น ปริมาณคาร์บอนที่จะถูกปล่อยออกสู่บรรยากาศจากการตัดไม้สร้างเขื่อนอาจต่ำกว่าการตัดไม้ยางได้ ดังนั้น เราจะใช้มูลค่าขั้นต่ำของการดูดซับคาร์บอนของป่าอุทยานแม่มม เพื่อประมาณมูลค่าต่อสิ่งแวดล้อมของป่าไม้ยางทั่วประเทศจำนวน 11.5 ล้านไร่ นั่นคือ ป่าไม้ยางอาจให้ประโยชน์ทางสังคมเพิ่มเติมประมาณ 14,375-255,875 ล้านบาท โดยสมมติว่าประเทศไทยจะมีต้นยางพาราตลอดไป แต่ถ้าคำนวณเป็นผลประโยชน์ต่อปี โดยใช้อายุยาง 100 ปีเป็นเกณฑ์ ป่าต้นยางพาราจะมีมูลค่าดูดซับคาร์บอนปีละ 140-2,587.5 ล้านบาท (หรือประมาณร้อยละ 0.3-5.6 ของมูลค่าน้ำยางในปี 2542) แต่ถ้าใช้ผลการศึกษาของกรมป่าไม้ ป่าไม้ยางจะมีมูลค่า 34.8-3,478 ล้านบาทต่อปี แต่ตัวเลขขั้นสูงอาจจะสูงเกินความเป็นจริง

²³ มีงานวิจัยประเมินมูลค่าป่าแม่มมมี 2 เรื่อง ซึ่งใช้วิธีคำนวณต่างกัน (1) เรื่องแรก เป็นงานของกรมป่าไม้ตามวิธีศึกษาของ Roger Sedjo ใช้วิธีคำนวณหาปริมาณชีวมวลรวมทั้งระบบ (system biomass) ที่เกิดจากการโค่นป่าเพื่อสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น ผลศึกษาพบว่า การสร้างเขื่อนจะทำให้คาร์บอนถูกปล่อยออกสู่ชั้นบรรยากาศทันที 466,521 ตัน และถูกปล่อยออกในภายหลัง 187,776 ตัน คิดเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 121-1,210 ล้านบาท (2) เรื่องที่สองเป็นผลงานของ ดร.ถนัดดาวัลย์ พ่วงจินใช้วิธีคำนวณหาปริมาณชีวมวลรวมทั้งระบบจากสมการทางสถิติที่มีการศึกษาในต่างประเทศ โดยใช้ข้อมูลจำนวนต้นไม้ ปริมาณคาร์บอนในต้นไม้ และปริมาณคาร์บอนในดินที่เป็นป่าไม้ แล้วจึงใช้สูตรคณิตศาสตร์คำนวณหาปริมาณคาร์บอนที่จะถูกปล่อยสู่บรรยากาศเมื่อมีการตัดป่าเพื่อสร้างเขื่อน ผลการศึกษา ปริมาณคาร์บอนในเนื้อไม้มีจำนวน 219,820 ตัน และคาร์บอนในดินอีก 255,362 ตัน แต่คาร์บอนที่จะถูกปล่อยออกสู่ชั้นบรรยากาศทันทีมีเพียง 112,666 ตัน คิดเป็นมูลค่า 3,800-6,400 ล้านบาท

ตารางที่ 3.8 สรุปการประเมินมูลค่าป่าจากแหล่งต่างๆ

แหล่งที่ศึกษา	วิธีการศึกษา	ผลการศึกษา
1. การประเมินมูลค่าทรัพย์สินใน พื้นที่ป่าอนุรักษ์ กรมศึกษาในพื้นที่ เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง พื้นที่ 1.74 ล้านไร่ (กรมป่าไม้ 2541)	วิเคราะห์หามูลค่าทางเศรษฐศาสตร์รวม (total economics value) ของพื้นที่ ประกอบด้วย มูลค่าจากการใช้โดยตรงและโดยอ้อม (direct and indirect use values) และมูลค่าจากการ มิได้ใช้ (non use value)	มูลค่ารวมของทรัพยากรมีค่าเท่ากับ 28,430.33 ล้านบาทต่อปี หรือคิดเป็นมูลค่ารวมขั้นต่ำเท่ากับ 284,303.30 ล้านบาท ณ อัตราคิดลดร้อยละ 10
2. การประเมินมูลค่า ของป่าสักใน เขตอุทยานแห่งชาติแม่ม่ม มีโครงการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น ทำให้อุดมสูญพื้นที่ป่าสักทอง ประมาณ 40,000 ไร่ (จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย 2542)	มูลค่าการใช้ประโยชน์ (use value) ได้แยก การประเมินออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) เป็น แหล่งทรัพยากรชีวภาพ แหล่งผลิตภัณฑ์ของ ป่าสำหรับชุมชนและแหล่งไม้สัก 2) แหล่ง ดูดซับคาร์บอน และ 3) แหล่งท่องเที่ยวเชิง อนุรักษ์ และมูลค่าที่ไม่มีการใช้ (non use value)	มูลค่าปัจจุบันของป่าเมื่อคิดลด 20 % เพื่อเปรียบเทียบกับโครงการ แก่งเสือเต้น 50 ปี พบว่า มีค่าปัจจุบัน ดังนี้ - เป็นแหล่งทรัพยากรชีวภาพ จะอยู่ระหว่าง 770–2,500 ล้านบาท - เป็นแหล่งดูดซับคาร์บอน อยู่ระหว่าง 50 – 900 ล้านบาท - เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ มีมูลค่า 800 ล้านบาท และ - มูลค่าการเป็นมรดกทางธรรมชาติของประเทศ มีค่าสูงถึง ประมาณ 2,200 ล้านบาท เมื่อคิดโดยรวมมูลค่าปัจจุบันของป่าอุทยานแม่ม่มอยู่ระหว่าง 3,800–6,400 ล้านบาท

ที่มา : กรมป่าไม้ 2541 และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2542

ค) ผลกระทบการรวมตัวของชุมชนภาคใต้ : การอพยพออกนอกหมู่บ้านต่ำกว่าภาคอื่น

เป็นที่ยอมรับกันว่าประชากรในภาคอีสานมีการอพยพแรงงานมากที่สุดทั้งในลักษณะที่เป็นการอพยพชั่วคราวและถาวร ทั้งนี้เนื่องมาจากลักษณะอาชีพและรายได้ โดยประชากรในภาคอีสานมีรายได้เฉลี่ยต่อปีต่อหัวต่ำกว่าภาคอื่นๆ เกษตรกรส่วนใหญ่ในภาคอีสานปลูกข้าวและพืชไร่ที่มีอายุสั้น ราคาต่ำและมีความเสี่ยงสูง มีการว่างงานในช่วงหลังฤดูการเก็บเกี่ยวแล้ว รวมทั้งการไม่มีแหล่งงานในพื้นที่รองรับแรงงานที่ว่างงานเหล่านี้ จึงทำให้แรงงานดังกล่าวต้องอพยพออกไปหารายได้ยังแหล่งงานนอกพื้นที่ ขณะที่เกษตรกรในภาคใต้หรือภาคตะวันออกที่ปลูกไม้ยืนต้น เช่น ยางพาราและไม้ผล เป็นกลุ่มที่มีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าเกษตรกรในภาคอีสาน เนื่องจากยางและผลไม้เป็นผลผลิตที่มีราคาสูงกว่าพืชไร่ ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าการทำสวนยางในพื้นที่ภาคใต้เป็นปัจจัยสำคัญในการตรึงแรงงานให้คนอยู่ในพื้นที่ได้ตลอดปี ทำให้มีการอพยพออกนอกพื้นที่ของแรงงานต่ำ เนื่องจาก

- ลักษณะอาชีพการทำสวนยางที่ต้องการแรงงานตลอดทั้งปีในการกรีดและดูแลสวน ทำให้เกษตรกรชาวสวนยางต้องอยู่ประจำในพื้นที่
- สามารถสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรเจ้าของสวนตลอดปีที่มีการเปิดกรีดจากการขายผลผลิตน้ำยางหรือยางแผ่นดิบ
- เป็นแหล่งการจ้างงานให้กับเกษตรกรด้วยกันรวมทั้งแรงงานรับจ้างในพื้นที่ในการทำกิจกรรมเกี่ยวกับสวนยาง

นอกจากนั้นยังพบว่า การรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อดำเนินธุรกิจด้านการเงิน เช่น กรณีกลุ่มออมทรัพย์ต่างๆ ในระดับตำบล-หมู่บ้านที่ประสบความสำเร็จในภาคใต้ นั้น เนื่องจากพื้นฐานความมั่นคงด้านรายได้ของสมาชิกเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งด้วย

3.4 อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจต่อสังคม : ผลของการใช้นโยบายสงเคราะห์สวนยาง

แม้นโยบายสงเคราะห์การทำสวนยางจะเกิดประโยชน์มหาศาลต่อการเพิ่มรายได้ของชาวสวนและต่อเศรษฐกิจของประเทศดังกล่าวแล้ว แต่การแทรกแซงด้วยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออก (CESS) และการให้เงินสงเคราะห์ย่อมเกิดผลในการบิดเบือนการใช้ทรัพยากร (distortion) ในตอนนี้เราจะประมาณการผลกระทบทางลบดังกล่าว เพราะอัตราผลตอบแทนภายในที่คำนวณในบทที่ 2 ยังไม่ได้คำนึงถึงผลทางลบดังกล่าว เมื่อได้ผลต่อการบิดเบือนทรัพยากร (ซึ่งเรียกว่า dead-weight loss หรือ DWL) แล้ว เราก็สามารถคำนวณหาอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจในทัศนะของสังคมได้ง่ายๆ จากสูตรต่อไปนี้

$$\text{อัตราผลตอบแทนต่อสังคม} = \text{อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคล} - \text{DWL}$$

3.4.1 อัตราผลตอบแทนและความเสี่ยง

ผลสืบเนื่องจากผลงานการส่งเสริมการปลูกยางทดแทนด้วยยางพันธุ์ดีและการเผยแพร่เทคโนโลยีของ สกย. ทำให้ในปัจจุบันการปลูกยางเป็นกิจกรรมที่ให้ผลตอบแทนแก่เกษตรกรที่คุ้มทุนแม้ว่าเกษตรกรนั้นจะไม่ได้เข้าร่วมโครงการสวนสงเคราะห์โดยตรง โดยเฉพาะในเขตที่มีการปลูกยางมีการพัฒนาไปมาก เช่น จังหวัดสงขลา สุราษฎร์ธานี และระยอง พบว่า ผลตอบแทนภายในจากการผลิตน้ำยางเท่ากับร้อยละ 13.38-14.72 สำหรับแปลงที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ และร้อยละ 20.86 หากได้รับเงินสงเคราะห์ที่ช่วยลดภาระเงินลงทุน (ดูรายละเอียดการคำนวณในเรื่องการประเมินผลประโยชน์สุทธิของเกษตรกร)

รายรับสุทธิจากการผลิตน้ำยางของแปลงที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เท่ากับ 189.50 – 321.54 บาทต่อไร่ต่อปี เทียบกับการปลูกข้าวในภาคใต้ทั้งนาปีและนาปรังรวมกันจะได้ 287.31 บาทต่อไร่ (เมื่อราคาอยู่ในเกณฑ์ดีที่ระดับประมาณ 4,800 บาทต่อเกวียนในปี 2538/39)

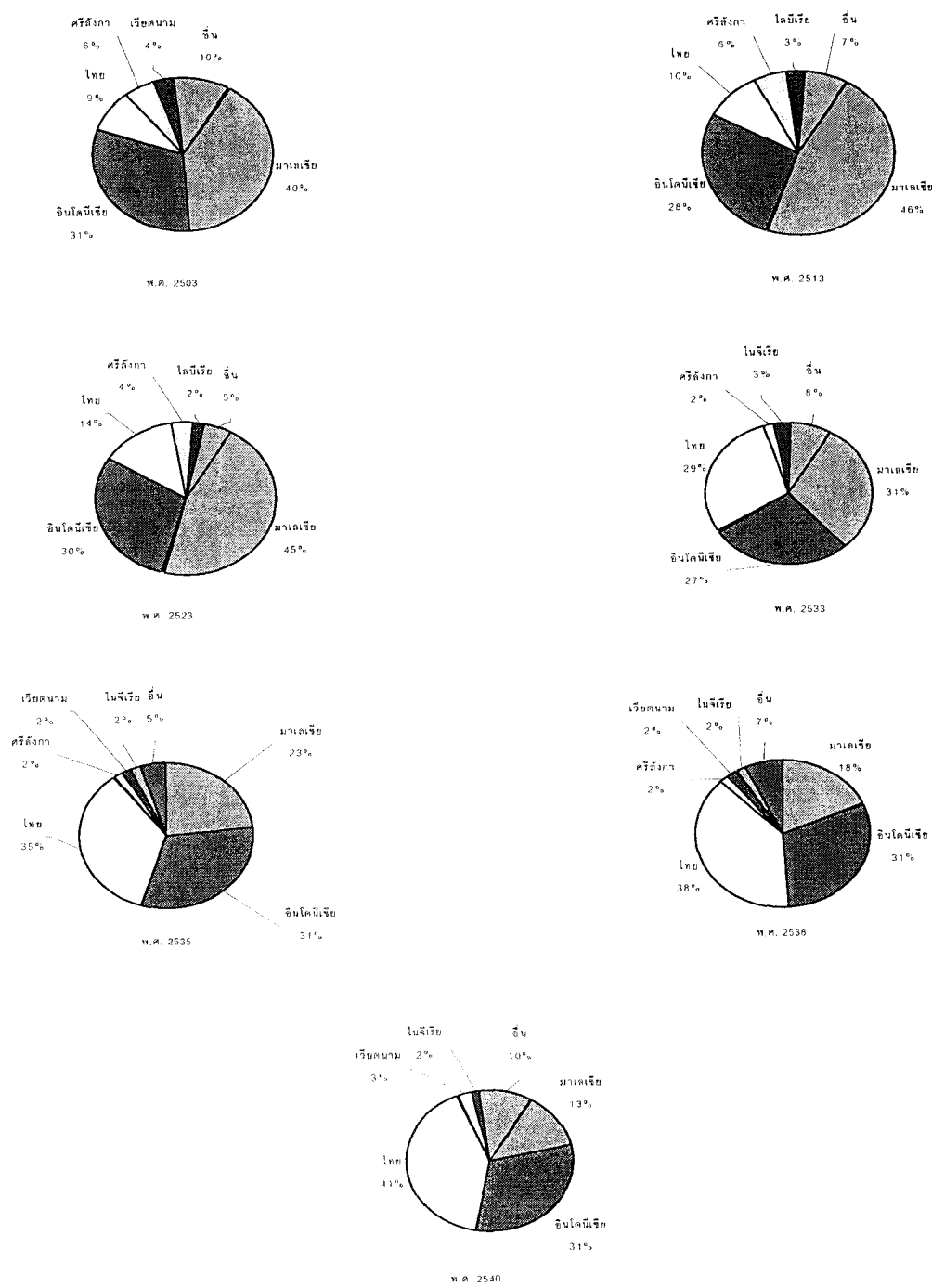
ข้อดีของการปลูกยางอีกประการหนึ่งคือ เกษตรกรมีความเสี่ยงต่ำเนื่องจากสามารถสร้างรายได้เป็นรายวันค่อนข้างสม่ำเสมอตลอดทั้งปี (เกษตรกรกรีดยางประมาณ 150 วันต่อปี) และมีรายได้ไปทุกปีตลอดอายุยาง ซึ่งผลงานวิจัยและการส่งเสริมเกี่ยวกับการกรีดยาง ดูแลรักษา น่าจะช่วยให้ผลผลิตมีความสม่ำเสมอ และกรีดยางได้โดยหน້ายางไม่เสื่อมเร็วเกินไป (อย่างไรก็ตามประเด็นนี้ยังไม่มีการศึกษาที่ชัดเจน)

3.4.2 ค่าธรรมเนียมการส่งออก

ก่อนอื่นขอกล่าวถึงแนวคิดทางทฤษฎีเรื่องผลกระทบของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกและเงินสงเคราะห์ก่อน ค่าธรรมเนียมส่งออกมีลักษณะเหมือนภาษีส่งออกประเภทภาษีเก็บตามสภาพ (specific export tax) เพราะเก็บจากการส่งออกยางกิโลกรัมละ 0.90 บาท ในกรณีที่ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายเล็กไม่มีอิทธิพลต่อตลาดโลก การเก็บภาษีส่งออกจะทำให้ราคาในประเทศ (farm gate price) ลดลงเท่ากับมูลค่าภาษี เพราะผู้ส่งออกไม่สามารถผลักภาระโดยการขึ้นราคาส่งออก เนื่องจากตลาดโลกมีคู่แข่งจำนวนมาก ผู้ส่งออกจึงต้องหันมาลดราคารับซื้อจากชาวสวนยาง เพราะตลาดยางในประเทศมีการแข่งขันสูง (มีพ่อค้ามาก และมีชาวสวนผู้ขายจำนวนมากเช่นกัน) แต่ถ้าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ การเก็บภาษีส่งออกจะทำให้ราคาในตลาดโลกสูงขึ้นได้ (หมายถึงราคา fob) เพราะไทยมีอำนาจในการกำหนดราคา ผู้ส่งออกสามารถผลักภาระบางส่วนไปยังผู้ซื้อในตลาดต่างประเทศ รัฐบาลจะได้ภาษีเพิ่มจากต่างประเทศ ดังนั้นถ้ารัฐบาลกำหนดอัตราภาษีในระดับเหมาะสม (optimum export tax) ก็จะสามารถทำให้รายได้จากภาษีส่วนที่ตกเป็นภาระของผู้ซื้อในต่างประเทศมีมูลค่ามากกว่าผลเสียของภาษี (dead-weight loss) ได้กรณีนี้การเก็บภาษีส่งออกจะทำให้สวัสดิการของสังคมไทยสูงกว่าการไม่เก็บภาษี

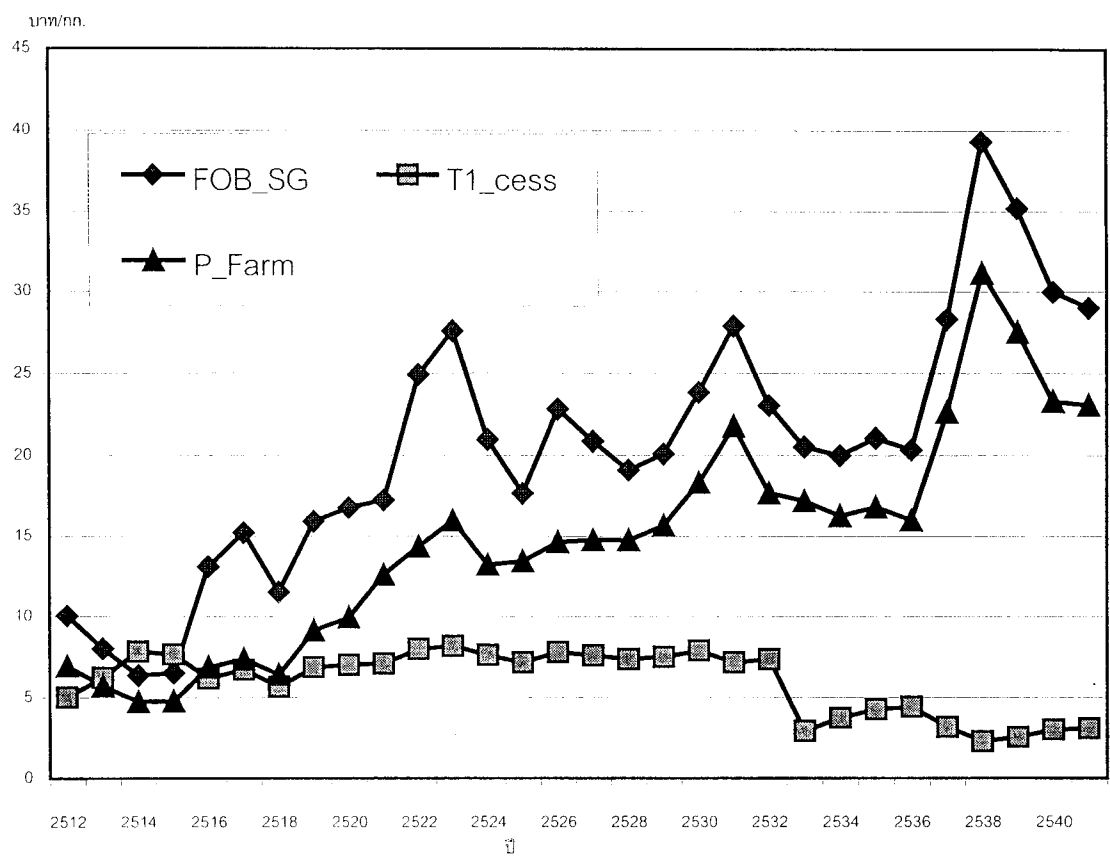
ภาษีส่งออกจะมีผลอย่างไรจึงขึ้นกับข้อเท็จจริงว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่หรือรายเล็ก หากพิจารณาจากสถิติการส่งออกในรูปที่ 3.4 ปรากฏว่าไทยเป็นผู้ส่งออกยางพารารายใหญ่ที่สุดของโลกตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา และมีส่วนแบ่งสูงถึงร้อยละ 35 แต่อย่างไรก็ตาม ยางพาราสามารถใช้ทดแทนกับยางสังเคราะห์บางประเภทได้ดี (เรียกว่า commodity) และราคายางทั้ง 2 ประเภทก็มีความสัมพันธ์กัน หากรวมตลาดยางทั้งสองประเภท ไทยจะมีส่วนแบ่งในตลาดยางโลกเพียงร้อยละ 15 (ดูตารางที่ 3.1 ข้างต้น) ซึ่งอาจไม่เพียงพอให้ไทยมีอำนาจกำหนดราคายางพาราในตลาดโลกได้

รูปที่ 3.4 ส่วนแบ่งการส่งออกยางของไทยในตลาดโลก



ที่มา : The International Rubber Study Group : IRSG

รูปที่ 3.5 เปรียบเทียบราคาขายยางพารา หน้าฟาร์ม FOB สิงคโปร์ และอัตราการเก็บ CESS ปี 2512-2541



ที่มา : สกย. และสถาบันวิจัยยาง

เพื่อทดสอบว่าภาษีส่งออกมีอิทธิพลต่อการกวดราคาในประเทศหรือไม่ เราจะใช้แนวคิดที่ว่าราคาภายในประเทศ (ราคาที่เกษตรกรขายได้ P_FARM) ขึ้นกับราคาตลาดโลก (P_SING) อัตราค่าธรรมเนียมส่งออก (CESS) และตัวแปรหุ่น (D) แสดงปีที่เกิดวิกฤตน้ำมัน 2 ครั้ง (ปี 2513–2514 และปี 2522–2523) และภาวะโรคเอดส์ในต่างประเทศเริ่มระบาด ผลการคำนวณโดยใช้ข้อมูลปี 2512–2541 ปรากฏในตารางที่ 3.9

$$P_FARM = a + b P_SING + C CESS + d Dummy$$

ตารางที่ 3.9 แสดงความสัมพันธ์ของราคายางพาราที่เกษตรกรขายได้กับปัจจัยที่เกี่ยวข้อง

ตัวแปรอิสระ	ตัวแปรตาม : ราคาที่เกษตรกรขายได้ ข้อมูลปี 2512-2541 (ln)			
	สมการที่ 1	สมการที่ 2	สมการที่ 3	สมการที่ 4
ค่าคงที่	-0.147 (-0.559)	-0.353 (-1.819)	-0.125 (-0.458)	-0.186 (-0.885)
ราคา FOB สิงคโปร์ (ln)	1.025 (16.383)	1.061 (23.15)	1.032 (15.53)	1.086 (20.723)
อัตราดอกเบี้ย CESS (ln)	-0.163 (-2.301)	-0.0827 (-1.544)	-0.184 (-1.979)	-0.212 (-3.66)
ตัวแปรหุ่นวิกฤติน้ำมัน		-0.282 (-5.055)		
ตัวแปรหุ่นวิกฤติโรคเอดส์			-0.3998 (-0.359)	
ตัวแปรหุ่นรวมวิกฤติน้ำมันและโรคเอดส์				-0.203 (-4.005)
R ² Adjust	0.92	0.96	0.92	0.95
F- State	90.36	250.8	122.9	202.94
Durbin-Watson	0.747	0.881	0.772	0.97

หมายเหตุ : D-น้ำมัน = 2516, 2517, 2518 ; 2522, 2523, 2524
D-โรคเอดส์ = 2530-2532

ที่มา: จากการคำนวณ

โปรดสังเกตว่า ราคาในประเทศจะไหวตัวขึ้นลงในทางเดียวกับราคาตลาดโลก (ใช้ราคาสิงคโปร์เป็นตัวแทน) และอัตราค่าธรรมเนียมส่งออกมีสัมประสิทธิ์ติดลบ ในบางสมการสัมประสิทธิ์ดังกล่าวมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่บางสมการกลับไม่มีนัยสำคัญทางสถิติแม้จะมีเครื่องหมายลบก็ตาม

การคำนวณข้างต้นมีจุดอ่อนตรงที่ว่า แม้ผลการคำนวณจะสื่อว่าการขึ้นค่าธรรมเนียมส่งออกจะทำให้ราคาในประเทศลดลงก็ตาม แต่มิได้เป็นการพิสูจน์แบบสิ้นข้อสงสัยว่าไทยไม่มีอิทธิพลต่อการกำหนดราคาตลาดโลก และมิได้พิสูจน์ได้ว่าค่าธรรมเนียมส่งออกทำให้ราคาในประเทศลดลงจริงเหตุผล คือ ประการแรกอาจมีปัจจัยอื่นอีกที่มีอิทธิพลต่อราคาในประเทศ ประการที่สอง ราคาต่างประเทศอาจถูกกำหนดด้วยปัจจัยอื่นๆ รวมทั้งราคาในประเทศไทยด้วยก็ได้ ประการที่สาม จากรูปที่ 3.5 ราคาในประเทศและต่างประเทศมีความสัมพันธ์กันในทางเดียวกันตลอดยกเว้นในช่วงขาขึ้น ช่วงห่างระหว่างราคาทั้งสองจะต่างกันมากกว่าในช่วงราคาขาลงเล็กน้อย แสดงว่าพ่อค้าไทยอาจมีอำนาจกำหนดราคาบ้าง อย่างไรก็ตามเราพอยอมรับได้ว่าค่าธรรมเนียมส่งออกน่าจะมีผลให้ราคาในประเทศลดลง (แต่จะทำให้ราคาตลาดโลกสูงขึ้น หรือไม่มีผลต่อราคาตลาดโลกยังตอบไม่ได้)

3.4.3 เงินสงเคราะห์การทำสวนยาง

เงินสงเคราะห์ชาวสวนยางก็มีผลกระทบต่อราคาในประเทศและราคาต่างประเทศ เช่นเดียวกับค่าธรรมเนียมส่งออก แต่ผลจะตรงข้ามกับภาษีส่งออก เพราะเงินสงเคราะห์ก็คือเงินอุดหนุนนั่นเอง

มีข้อสังเกตสำคัญว่าขณะที่เงินค่าธรรมเนียมการส่งออกเก็บจากการส่งออกทุกกิโลกรัม (ยกเว้นส่วนที่ลักลอบส่งออกเล็กน้อย) ค่าธรรมเนียมส่งออกจึงน่าจะมีผลลดราคาฟาร์มของเกษตรกรชาวสวนยางทุกรายทั้งที่อยู่ในโครงการและอยู่นอกโครงการสงเคราะห์ (โดยเฉพาะชาวสวนในเขตป่าสงวน) ส่วนเงินสงเคราะห์ (หรือการอุดหนุน) นั้นจ่ายให้แก่เกษตรกรชาวสวนบางรายเท่านั้น ในแต่ละปีมีเกษตรกรผู้มีสิทธิได้เงินสงเคราะห์ร้อยละ 20 ที่จะไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ เพราะ สกย. มีเงินทุนไม่พอ และมีเกษตรกรในเขตป่าไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ นอกจากนี้รัฐบาลยังจ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดินอีกประมาณปีละกว่า 100 ล้านบาท ให้การอุดหนุนเพิ่มเติมการปลูกยางในพื้นที่ใหม่ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าเงินสงเคราะห์ (หรือเงินอุดหนุน) ต่อไรจะมีจำนวนมากกว่าเงินค่าธรรมเนียมการส่งออกที่จัดเก็บได้ในแต่ละปี (ดูตารางที่ 3.10) หรืออีกนัยหนึ่งชาวสวนยางในโครงการ สกย. ได้รับการอุดหนุนสุทธิ นี่คือเหตุผลสำคัญที่ชาวสวนยางนิยมให้รัฐเก็บค่าธรรมเนียมส่งออก เพราะทราบว่าตนจะได้รับเงินสงเคราะห์กลับคืนในปริมาณที่มากกว่าภาษีที่เสียไป

ตารางที่ 3.10 ปริมาณเงิน CESS ที่เก็บได้และการจ่ายเงินอุดหนุน

	ล้านบาท				
	2537	2538	2539	2540	2541
1. เงิน CESS ที่เก็บได้ทั้งหมด	1,369.76	1,523.8	1,536.37	1,611.15	1,767.64
เงิน CESS 85 % ของทั้งหมด	1,164.26	1,295.23	1,305.91	1,369.48	1,502.50
2. ค่าใช้จ่าย					
เงินสด	1,056.29	1,017.99	1,044.66	1,174.25	1,660.12
วัสดุสงเคราะห์	429.23	382.89	369.47	455.87	849.76
รวม	1,485.52	1,400.88	1,414.13	1,630.12	2,509.88
เงินอุดหนุนรวม	1,485.52	1,400.88	1,414.13	1,630.12	2,509.88

ที่มา : สกย.

เรากำนวณเงินอุดหนุนสุทธิต่อไร่ (เงินสงเคราะห์ต่อไร่ ลบด้วย CESS ต่อไร่) 2 วิธี วิธีแรกคำนวณจากค่ามูลค่าปัจจุบันของการลงทุนทำสวนยาง 1 รอบ (25 ปี) ดังในตารางที่ 3.11 ปรากฏว่าเงินสงเคราะห์สุทธิเท่ากับไร่ละ 1,076 บาท = เงินสงเคราะห์ (5,945 บาท/ไร่)²⁴ ลบด้วย CESS (4,810 บาทต่อไร่) วิธีที่สองใช้ข้อมูลรายจ่ายจากการสงเคราะห์จริงของ สกย. โดยคำนวณย้อนหลัง 6 ปี (เพราะในขณะใดขณะหนึ่งมีชาวสวนยางที่ได้รับเงินสงเคราะห์จาก สกย. รวม 6 รุ่น) นำเงินสงเคราะห์ที่ได้หารด้วยจำนวนพื้นที่ที่ได้เงินสงเคราะห์ใน 6 ปี แล้วหักด้วยเงิน CESS ต่อไร่ (ซึ่งเท่ากับมูลค่า CESS ในปีปัจจุบันหารด้วยพื้นที่ปลูกยางทั่วประเทศในปีดังกล่าว) ผลที่ได้คือในปี 2541 เงินอุดหนุนสุทธิเท่ากับไร่ละ 540 บาท ซึ่งต่ำกว่าการคำนวณวิธีแรก (ดูตาราง 3.11)

ตารางที่ 3.11 CESS และเงินอุดหนุนต่อไร่

	วิธีที่ 1	วิธีที่ 2
พื้นที่ปลูกยางรวม (ล้านไร่)		12.29
พื้นที่ที่อยู่ในช่วงรับการสงเคราะห์ (ล้านไร่)		1.47
จ่ายเงินอุดหนุน (ล้านบาท)		1,007.39
เงินอุดหนุน / พื้นที่รับเงินอุดหนุน		683.54
เงิน CESS ทั้งหมด / พื้นที่ปลูกยางรวม		143.83
การอุดหนุนสุทธิ (บาท/ไร่) - รายจ่ายจริงย้อนหลัง 6 ปี		539.72
- มูลค่าปัจจุบัน	1,076	
เงินอุดหนุนสะสมรวม	5,945	
เงินสะสมสุทธิของ CESS	4,810	

หมายเหตุ : วิธีที่ 1 คำนวณจากมูลค่าในปัจจุบันของการลงทุนทำสวนยาง 1 รอบ (25 ปี)

วิธีที่ 2 คำนวณจากรายจ่ายการสงเคราะห์จริงของ สกย. (ย้อนหลัง 6 ปี)

ที่มา : จากการคำนวณ

3.4.4 วิธีคำนวณหา DWL กรณีแยกผลของภาษีส่งออกและเงินอุดหนุน²⁵

ในการศึกษาครั้งนี้จะใช้ข้อสมมติ 2 ข้อ (1) ไทยเป็นผู้ส่งออกรายเล็กที่ไม่มีอิทธิพลต่อราคาสตลาดโลก ผลการวิเคราะห์ปรากฏอยู่ในภาคผนวกที่ 4 (2) ไทยเป็นผู้มีอิทธิพลต่อราคาสตลาดโลก ปรากฏว่าในกรณีไทยมีอิทธิพลต่อราคาสตลาดโลก อาจเป็นไปได้ว่าภาษีจากการส่งออกที่ตกกับต่างประเทศ มีมูลค่ามากกว่า dead-weight loss (DWL) สังคมไทยอาจมีสวัสดิการสูงขึ้นจากโครงการสงเคราะห์หากสามารถกำหนดอัตราภาษีและอุดหนุนอย่างเหมาะสม ส่วนกรณี (1) การเก็บภาษีและเงินอุดหนุนจะก่อให้เกิด DWL ต่อสังคมไทยเพียงอย่างเดียวสวัสดิการสังคมจะลดลง

²⁴ คิดเป็นมูลค่าปัจจุบันเป็นเวลา 5 ปี

²⁵ ไพรดส์กล่าวว่าแบบจำลองในภาคผนวก มีข้อบกพร่องคือยังสมมติว่าเงินสงเคราะห์จ่ายให้แก่ชาวสวนยางทุกคน ประเด็นนี้เรานำมาปรับปรุงภายหลัง

3.4.5 ผลการคำนวณ

ในการคำนวณผลกระทบของนโยบายการเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกและการจ่ายเงินสงเคราะห์ชาวสวนยาง เราต้องกำหนดข้อสมมติบางประการเกี่ยวกับค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์อย่างทั้งในประเทศไทยและตลาดโลก และอุปทานของยางไทยในตลาดโลก ค่าความยืดหยุ่นต่อราคาเหล่านี้ได้มาจากผลการศึกษาต่างๆ ดังปรากฏในตารางที่ 3.12 นอกจากนี้ การคำนวณจะใช้ข้อสมมติว่าไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่เท่านั้น แต่แยกผลการคำนวณ 2 กรณี คือ (1) แยกผลของค่าธรรมเนียมส่งออกกับเงินสงเคราะห์ (2) คำนวณหาผลสุทธิของการสงเคราะห์หรือเงินอุดหนุนสุทธิต่อไป (เงินสงเคราะห์ลบเงินค่าธรรมเนียมส่งออก) ผลการคำนวณอยู่ในตารางที่ 3.13 การคำนวณเป็นผลกระทบต่อปี

ตารางที่ 3.12 ความยืดหยุ่นอุปสงค์-อุปทาน

	ข้อมูลแหล่งที่ 1 ^{1/}	ข้อมูลแหล่งที่ 2 ^{2/}
ระยะเวลา	1966 – 1986	1964-1983
ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์		
อเมริกา	-2.36857	
ญี่ปุ่น	-0.768937	
จีน		
ค่าความยืดหยุ่นของอุปทาน		0.114
หมายเหตุ	- ราคาที่ใช้คำนวณค่าความยืดหยุ่นคือราคาขายส่งยางแผ่นรมควัน ณ ตลาดกรุงเทพมหานคร	- ค่าความยืดหยุ่นที่ได้คำนวณจากการประมาณการ Supply Response model และราคาที่ใช้เป็นราคาเฉลี่ยของ Farm Price
	ข้อมูลแหล่งที่ 3 ^{3/}	ข้อมูลแหล่งที่ 4 ^{4/}
ระยะเวลา	1968-1992	
ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์		
อเมริกา	-0.000514	-1.083
ญี่ปุ่น	0.0155	-0.242
จีน	-3.3112	
ค่าความยืดหยุ่นของอุปทาน		0.405

หมายเหตุ - ราคาที่ใช้คำนวณค่าความยืดหยุ่นสำหรับประเทศอเมริกาและญี่ปุ่นเป็น Relative price of natural and synthetic rubber

- ราคาที่ใช้คำนวณค่าความ ยืดหยุ่นของประเทศจีนใช้ราคาเฉลี่ยของยางพารา RSS1 และ RSS3 โดยตรง
- ราคาขงที่ใช้คำนวณค่าความ ยืดหยุ่นต่ออุปสงค์เป็นราคาขงพารา RSS3 หารด้วยดัชนีราคาขายส่งภายในประเทศ
- ราคาที่ใช้คำนวณความยืดหยุ่นของอุปทานเป็นราคาขงที่เกษตรกรขายได้
- ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ขงอเมริกาใช้ราคาและปริมาณขงแท่งคำนวณเนื่องจากมีสัดส่วนการส่งออกที่สูงกว่าขงแผ่น

ที่มา: 1/ “ผลกระทบของปัจจัยภายนอกที่มีต่ออุปสงค์และ อุปทานของยางธรรมชาติในประเทศไทย” พรศักดิ์ อรุณศิริพร (1989)

2/ “An econometric analysis of the supply response of natural rubber and price variation through time in Thailand” Sunee Yibngamcharoensuk (1988)

3/ “Demand for natural rubber in USA, Japan and China: with special reference to Thai natural rubber” นิดา แสงงาม (1995)

4/ “การศึกษาเพื่อวางแผนพัฒนายางธรรมชาติในประเทศไทย” นันทวรรณ ช่างคิด (1990)

ตารางที่ 3.13 ภาษีเงินอุดหนุน และผลเสียหายต่อสังคม (dead-weight loss) ปี 2541

หน่วย : ล้านบาท

	วิธีคิดที่ 1	วิธีคิดที่ 2
มูลค่าที่รัฐอุดหนุนรวม	4,182.55	558.90
มูลค่าภาษีที่เก็บได้ (ตัวเลขที่ สกย. เก็บได้จริง)	1,767.00	1,767.00
โอนให้ต่างประเทศ	541.85	207.00
มูลค่าที่สังคมสูญเสีย / ไม่มีใครได้ประโยชน์	14.79	2.25
โอนให้ผู้ผลิตในประเทศ	1,645.00	-

หมายเหตุ : ดูวิธีการคำนวณในภาคผนวกที่ 4
ที่มา : จากการคำนวณ

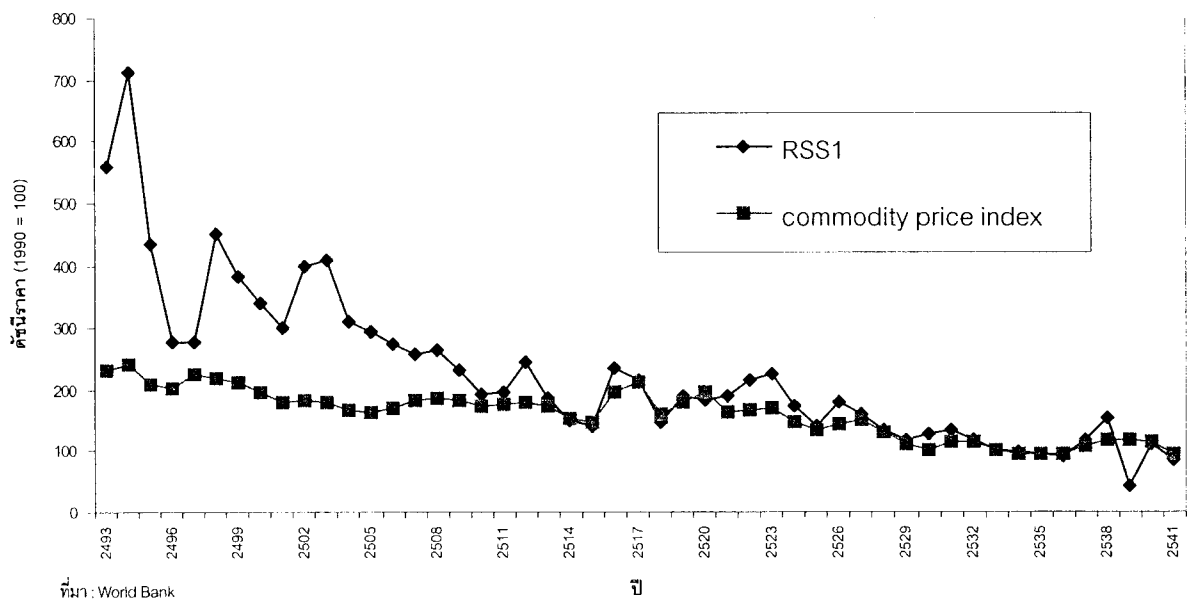
ตามวิธีที่ 1 ปรากฏว่า การสงเคราะห์และการเก็บภาษีส่งออกก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคม (DWL) เท่ากับ 14.79 ล้านบาทต่อปี เงินโอนไปต่างประเทศ 541.85 ล้านบาท

ส่วนวิธีที่ 2 พบว่าความเสียหายต่อสังคมมีมูลค่า 2.25 ล้านบาท และเงินโอนไปต่างประเทศเท่ากับ 207 ล้านบาท

3.5 ความสามารถในการแข่งขันของยางพาราไทย : ข้อจำกัดของโครงการสงเคราะห์ในปัจจุบัน

แม้ว่าไทยจะเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ที่สุดในโลกมาตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา แต่ชาวสวนยางพาราและพ่อค้าต่างประสบปัญหาในการแข่งขันในตลาดโลกรุนแรงขึ้น จนกระทั่งหลังจากเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในเดือนกรกฎาคม 2540 ค่าเงินบาทที่ลดลง (จาก 25.5 บาทในสิ้นปี 2539 มาเป็น 42 บาทในเดือนกุมภาพันธ์ 2544) ทำให้ยางไทยมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นอีกครั้งหนึ่ง แต่กระนั้นก็ตาม ผู้ส่งออกก็ต้องยอมลดราคา (จากค่าเงินที่ลดลง) ให้ผู้ซื้อในต่างประเทศ เพราะทั้งอินโดนีเซียและมาเลเซียเองก็ประสบปัญหาวิกฤตจนทำให้ค่าเงินสกุลของตนลดลงเช่นกัน ยิ่งกว่านั้น อุปสงค์ในตลาดโลกอยู่ในระดับต่ำอันเนื่องจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจในเอเชีย ดังนั้นราคายางในตลาดโลกในปี 2540-2542 จึงลดต่ำลงเป็นประวัติการณ์ (ดูรูปที่ 3.6) ส่งผลกระทบต่อรายได้ของชาวสวนยางมาก ผู้ประกอบการเริ่มปรับตัวเพื่อลดค่าใช้จ่ายของตน ดังเช่น กรณีบริษัทเต็กบีห้าง ซึ่งเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ตัดสินใจปิดโรงงานยางแผ่นรมควัน เนื่องจากต้นทุนแรงงานสูงขึ้นและอุปสงค์ในตลาดโลก (โดยเฉพาะญี่ปุ่น) เริ่มหันจากยางแผ่นรมควัน มาเป็นยางแท่ง สถานการณ์เหล่านี้เป็นสัญญาณบ่งบอกถึงอันตรายต่อการผลิตและการค้ายางพาราของไทยในอนาคต

รูปที่ 3.6 เปรียบเทียบราคารายและดัชนีสินค้าเกษตร ปี 2493 – 2541

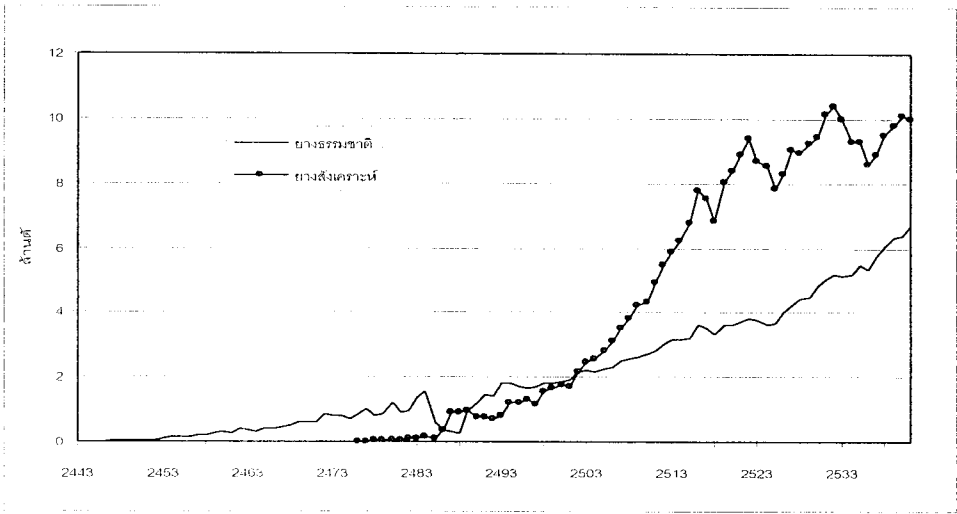


3.5.1 ปัญหาราคามีแนวโน้มลดลง

ความสามารถในการแข่งขันขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ปัจจัย ได้แก่ ราคาในตลาดโลก และต้นทุนการผลิตของชาวสวนยางของไทย ขณะนี้ชาวสวนยางถูกแรงกดดันจากทั้ง 2 ด้าน ที่เรียกว่า price-cost squeeze ในด้านบน ปรากฏว่าราคาแท้จริงของยางมีแนวโน้มลดลงตลอด 50 ปีที่ผ่านมา (ดูรูปที่ 3.6) การที่ราคายางมีแนวโน้มลดลงมีทั้งสาเหตุในระยะยาว และสาเหตุในระยะสั้น ในระยะยาวประเทศผู้ผลิตหลายประเทศต่างก็มีโครงการส่งเสริมการปลูกยางเก่าแทนยางใหม่ และมีพื้นที่ปลูกยางเพิ่มขึ้นทำให้ผลผลิตของโลกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในช่วงระหว่างหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ปี 2488-2497) และช่วง 2504-2534 นอกจากนั้น ตั้งแต่ปี 2503 เป็นต้นมา การผลิตยางส่งเสริมเพิ่มปริมาณอย่างน่าตกใจ (ดูรูปที่ 3.7) ยังผลให้ราคายางธรรมชาติในตลาดโลกมีแนวโน้มลดต่ำลงตลอดนับแต่นั้นเป็นต้นมา²⁶ ส่วนสาเหตุระยะสั้นในขณะนี้คือ วิกฤตเศรษฐกิจในเอเชีย ทำให้อุปสงค์ต่อรถยนต์หดตัวลงมาก อุตสาหกรรมรถยนต์ยังคงเป็นผู้ใช้จ่ายรายใหญ่ที่สุด

²⁶ อย่างไรก็ตาม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในบางกรณีอาจมีส่วนช่วยขกอุปสงค์ต่อยางธรรมชาติ เช่น การค้นพบเทคโนโลยียางเรเดียลในทศวรรษ 2500 การผลิตยางเรเดียลต้องใช้ยางธรรมชาติเป็นส่วนผสมในอัตราสูง

รูปที่ 3.7 การผลิตยางธรรมชาติและยางสังเคราะห์ ปี 2443-2541



ที่มา : World Bank

ดังนั้นการส่งเสริมให้มีการปลูกยางเพิ่มมากขึ้นโดยวิธีคำนวณพื้นที่รับเงินสงเคราะห์จากปัจจุบัน (โดยจ่ายเงินสงเคราะห์ต่อไร่เท่าเดิม) ไม่น่าจะเป็นผลประโยชน์ต่อเกษตรกรชาวสวนยางโดยรวมทั้งในระยะกลางและระยะยาว

3.5.2 ปัญหาต้นทุนเพิ่มขึ้น

แรงกดดันจากด้านล่างที่ชาวสวนยางต้องเผชิญ คือ ต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น ต้นทุนสำคัญที่สุด ได้แก่ ค่าจ้างแรงงาน ในช่วงที่ยางยังไม่ให้ผลผลิต ต้นทุนแรงงานคิดเป็นร้อยละ 40-55 ของต้นทุนรวมแต่หลังจากยางให้ผลผลิต ต้นทุนแรงงานจะสูงถึงร้อยละ 80-85 ประมาณร้อยละ 50 ของแรงงานในสวนยางเป็นแรงงานรับจ้าง และในอดีตต้นทุนส่วนนี้มีแนวโน้มสูงขึ้น ภาคใต้เป็นภาคที่มีปัญหาขาดแคลนแรงงานมาโดยตลอด ชาวสวนยางใช้วิธีแก้ปัญหา 2 วิธี วิธีแรกคือว่าจ้างแรงงานต่างถิ่นจากภาคอีสาน (และจากพม่า) วิธีที่สองคือการจ้างให้กรีดยางโดยการแบ่งผลผลิตกับคนงาน ประเด็นที่น่าสนใจคือ เมื่อปัญหาขาดแคลนแรงงานรุนแรงขึ้น เจ้าของสวนยางได้ปรับอัตราการแบ่งผลผลิตส่วนของเจ้าของสวนลง (World Bank 1992) ดังนี้

ก่อนปี 2525	:	อัตราส่วนแบ่งเจ้าของ : คนงาน	คือ 50:50
2525-2535	:	60 : 40	เพราะผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น
2536-ปัจจุบัน	:	60 : 40	หน้ากรีดยางครั้งแรก
		55 : 45	หน้ากรีดยางที่สอง
		50 : 50	ยางไม่ดี / ก่อนโค่นต้นยาง

ถ้าการปรับอัตราส่วนแบ่งของเจ้าของส่วนลดต่ำลงอีก การทำสวนยางก็จะเริ่มให้ผลไม่คุ้มค่าผลการศึกษาในบทที่ 2 พบว่า หากต้นทุนสูงขึ้นร้อยละ 10 อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจอาจลดลงเกือบร้อยละ 2.25 นอกจากนี้ในบางกรณี แม้ว่าคนงานจะได้ส่วนแบ่งเพิ่มขึ้น แต่เงินค่าจ้างอาจไม่เพียงพอคนงานบางคนจึงใช้วิธีใช้สารเร่ง เพื่อให้ได้น้ำยางมากขึ้น เมื่อยางโตรมคนงานก็จะอพยพไปหางานที่อื่นทำ

จากการทำ sensitivity analysis พบว่า หากต้นทุนต่อไร่เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ผลตอบแทนสุทธิต่อไร่จากการผลิตน้ำยางลดลง แต่อัตราผลตอบแทนภายในลดลงเหลือเพียงร้อยละ 7.42–12.67 ซึ่งก็คือการผลิตน้ำยางอาจเป็นกิจกรรมที่ไม่คุ้มทุน

นอกจากนั้นหากเปรียบเทียบ IRR ของเรากับธนาคารโลก จะพบว่า IRR มีค่าลดลงจาก 18% ในช่วงปี 2525 เหลือ 12-13% ในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งน่าจะเกิดจากต้นทุนการผลิตสูงขึ้น อีกส่วนหนึ่งเกิดจากราคาลดลง

ดังนั้น การใช้กลไกตลาดในการแก้ไขปัญหาแรงงานในอนาคตจึงย่อมมีข้อจำกัด เพราะเจ้าของสวนจะไม่สามารถลดอัตราส่วนแบ่งของตนให้ต่ำกว่าร้อยละ 45 ได้ ส่วนเทคโนโลยีการกรีดยที่ประหยัดแรงงานที่มีอยู่ก็ยังใช้ไม่ได้ผล จึงไม่เป็นที่นิยม จนกว่าจะมีเทคโนโลยีที่ดีกว่าในปัจจุบัน แต่ปัญหามีอยู่ว่าเกษตรกรรายย่อย (และอาจรวมทั้งพ่อค้าอุปกรณ์การเกษตร ซึ่งมักเป็นพ่อค้ารายเล็ก) จะไม่มีแรงจูงใจพอที่จะกล้าเสี่ยงลงทุนค้นคว้าหาวิธีการดียางที่ประหยัดแรงงาน

3.5.3 ขีดจำกัดในการเพิ่มผลผลิตต่อไร่

นอกจากการลดต้นทุนด้านแรงงานแล้ว²⁷ การลดต้นทุนอีกวิธีหนึ่ง ได้แก่ การเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ข้อมูลที่มีอยู่แสดงว่าหากไม่มีการดำเนินการด้านนโยบายเพิ่มผลผลิตต่อไร่อย่างจริงจัง โอกาสที่ชาวสวนยางส่วนใหญ่จะเพิ่มผลผลิตต่อไร่ด้วยตัวเองคงมีจำกัดมาก **ประการแรก** ยางส่วนใหญ่ที่ปลูกในปัจจุบันเป็นยางพันธุ์ดี มีพื้นที่ยางพันธุ์พื้นเมืองเหลือเพียง 190,000 ไร่ (หรือ 1.9% ของพื้นที่ยางทั้งหมด เทียบกับ 20-30% ในปี 2527) **ประการที่สอง** ผลผลิตต่อไร่ของยางไม่มีแนวโน้มสูงขึ้น ตั้งแต่ปี 2525 จนถึงปัจจุบัน ผลผลิตต่อไร่ยังคงยืนอยู่ที่ระดับ 225 กิโลกรัมต่อไร่ ทั้งนี้เพราะไม่มีการนำยางพันธุ์ใหม่ที่ผลผลิตต่อไร่สูงกว่าเดิมออกเผยแพร่ ยกเว้นพันธุ์สงขลา 36 ซึ่งเพิ่งนำมาเผยแพร่ตั้งแต่ปี 2540 นี้เอง²⁸ แต่ก็ยังไม่ปรากฏชัดว่าพันธุ์ดังกล่าวจะใช้ได้ผลโดยทั่วไปเหมือนพันธุ์ที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูงกว่าเดิม **ประการที่สาม** จากผลการประมาณการสมการผลผลิต

²⁷ ส่วนต้นทุนด้านปุ๋ยและสารเคมี คงไม่สามารถลดได้อีก เพราะขณะนี้ไทยไม่มีการเก็บภาษียำเข้าปุ๋ย ส่วนเคมีการเกษตรก็มีกำแพงภาษีเข้ามา นอกจากนี้ สกย. เองยังมีบริการขายปุ๋ยราคาถูกให้แก่เกษตรกรอยู่แล้ว และคงไม่สามารถลดราคาให้ต่ำกว่าปัจจุบันได้อีก

²⁸ ผลผลิตน้ำยางเฉลี่ยในแปลงทดลองของสถาบันวิจัยยางสำหรับพันธุ์สงขลา 36 คือ 342 กก.ต่อไร่ต่อปี ขณะที่พันธุ์ RRIM ให้ผลผลิต 309 กก. ต่อไร่ต่อปี

น้ำยางในแปลงเกษตรกร พบว่า หากเกษตรกรกรีดยาง 25 ปี ผลผลิตต่อไร่เฉลี่ยตลอดอายุการกรีดยางจะเท่ากับ 263.73 กิโลกรัมต่อไร่ต่อปี ปริมาณผลผลิตดังกล่าวมีค่าสูงเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยผลผลิตยางทั้งประเทศ สาเหตุหนึ่งน่าจะเกิดเนื่องจากการสำรวจกระทำในพื้นที่จังหวัดสงขลา สุราษฎร์ธานี และระยอง ซึ่งเป็นเขตที่มีการพัฒนาการผลิตยางมานาน ถือได้ว่าเป็นเขตปลูกยางก้าวหน้า²⁹

ประเด็นสำคัญคือผลผลิตน้ำยางในพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในระดับที่เปรียบเทียบกับผลผลิตน้ำยางในประเทศมาเลเซียที่เกษตรกรได้ผลผลิตน้ำยางจากพันธุ์ RRIM 600 สูงถึง 337-444 กิโลกรัมต่อไร่ เมื่ออายุ 12-16 ปี

เมื่อเทียบผลผลิตน้ำยางในเขตก้าวหน้าที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้กับผลผลิตน้ำยางเฉลี่ยในระดับแปลงทดลองของสถาบันวิจัยยางของไทย พบว่า มีความแตกต่างของผลผลิตในระดับที่ต่ำมาก กล่าวคือ ผลผลิตเฉลี่ยจากการกรีดยางพันธุ์ RRIM 10 ปี เท่ากับ 309 กิโลกรัมต่อไร่ต่อปี และพันธุ์สงขลา 36 ซึ่งเป็นพันธุ์ใหม่ที่ทำให้ผลผลิตเฉลี่ยในระดับแปลงทดลองสูงสุดเท่ากับ 342 กิโลกรัมต่อไร่ต่อปี จะเห็นได้ว่า ผลผลิตเฉลี่ยของเกษตรกรต่ำกว่าผลผลิตในแปลงทดลองเพียงประมาณร้อยละ 8 สำหรับพันธุ์ RRIM 600 และร้อยละ 17 สำหรับพันธุ์สงขลา 36 แสดงให้เห็นว่าผลผลิตที่ดีที่สุดที่เกษตรกรทำได้นั้น ไม่แตกต่างมากนักจากผลผลิตในแปลงทดลอง

ดังนั้นหากไม่มีการปรับปรุงพันธุ์อย่างจริงจังเพื่อเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้กับการทำสวนยาง เราจะไม่สามารเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของชาวสวนยางได้ ตรงกันข้ามหากราคากลางโลกลดลงเพียงเล็กน้อย หรือต้นทุนแรงงานสูงขึ้น ชาวสวนยางที่ตัดสินใจปลูกยางไปแล้ว (เพราะได้เงินอุดหนุน) ก็จะประสบปัญหาขาดทุนอย่างหนักและโอกาสที่จะหันไปปลูกพืชอื่นก็ลำบาก เพราะยางเป็นพืชที่ใช้เงินลงทุนหลายปีก่อนจะให้ผลผลิตได้

3.6 สรุป

สกย. ได้ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการเพิ่มปริมาณการผลิต และการส่งออกยางจนกลายเป็นอันดับหนึ่งของโลก แม้ว่าอุตสาหกรรมยางพาราจะก่อให้เกิดประโยชน์มหาศาล ทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม แต่อุตสาหกรรมยางพารากำลังเผชิญกับข้อจำกัดต่างๆ ที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น จนอาจส่งผลให้ยางพาราไทยเริ่มสูญเสียความสามารถในการแข่งขันอย่างรวดเร็ว เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมภายนอกเพียงเล็กน้อย ข้อจำกัดเหล่านี้ ได้แก่

²⁹ ตัวเลขผลผลิตต่อไร่จากการสำรวจของคณะวิจัยมีค่าค่อนข้างสูงในปีแรกๆ ของการกรีดยางเมื่อเทียบกับผลผลิตในแปลงทดลองและผลผลิตของเกษตรกรในมาเลเซีย อย่างไรก็ตาม จากการที่พื้นที่ที่สำรวจถือได้ว่าเป็นเขตปลูกยางก้าวหน้า ผลการคำนวณที่ได้จึงเป็นผลผลิตหรือรายรับสูงสุดที่อาจเป็นไปได้เมื่อมีการปฏิบัติที่ดีที่สุดในระดับชาวสวนยางของไทย

การที่ราคายางในตลาดโลกมีแนวโน้มลดลง³⁰ ต้นทุนการผลิตของไทยสูงขึ้นขณะที่ผลผลิตต่อไร่ทรงตัว ขณะเดียวกันการใช้นโยบายสงเคราะห์และเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกก็เกิดผลต่อการบิดเบือนทรัพยากร และเป็นการโอนผลประโยชน์บางส่วนให้ผู้ซื้อในต่างประเทศ³¹

ดังนั้น สกย. จำเป็นต้องเปลี่ยนทิศทางของนโยบายการส่งเสริมจากการเน้นการขยายพื้นที่การปลูกทดแทนมาเป็นการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ลดต้นทุนการผลิตและสนับสนุนการปรับโครงสร้างการผลิตของเกษตรกรสวนยาง

³⁰ ในระยะสั้นสถาบันวิจัยต่างประเทศบางแห่งยังพยากรณ์ว่าราคายางอาจสูงขึ้น แต่แนวโน้มระยะยาวเป็นปัจจัยที่สำคัญกว่าระยะสั้น

³¹ หมายถึง เมื่อรัฐมีนโยบายให้การสงเคราะห์การปลูกแทนและเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออก ผลการศึกษาบอกได้ว่ารัฐให้การอุดหนุนสุทธิ (จ่ายเงินอุดหนุนมากกว่าภาษีที่เก็บได้) เป็นการเพิ่มแรงจูงใจให้เกษตรกรขยายพื้นที่ปลูกยางพารา ผลผลิตยางพาราออกสู่ตลาดมากขึ้น เกษตรกรขายยางได้ในราคาลดลง ผู้บริโภคในต่างประเทศได้ประโยชน์จากการซื้อยางพาราในราคาถูกลง ส่วนต่างของราคาที่ต่างประเทศได้รับถือเป็นกำไรจากการโอนผลประโยชน์ไปให้ผู้ซื้อจากต่างประเทศ และการที่รัฐใช้นโยบายทำให้ปริมาณการปลูกยางและราคาขายเคลื่อนไหวไปจากจุดดุลยภาพถือเป็นการบิดเบือนการใช้ทรัพยากร

บทที่ 4

การพัฒนาสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง

การนำเสนอในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอในประเด็นหลัก 5 หัวข้อคือ หัวข้อแรก เป็นการกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของโครงการการศึกษาในประเด็นการพัฒนาสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง หัวข้อที่สอง สาเหตุที่รัฐมีนโยบายพัฒนาสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง หัวข้อที่สาม เป็นการนำเสนอภาพรวมและกิจกรรมของสถาบันเกษตรกรชาวสวนยางในประเทศไทย ทั้งในส่วนที่เป็นกลุ่มที่เกิดโดยธรรมชาติ และกลุ่มที่เกิดจากการจัดตั้งของภาครัฐ ทั้งนี้ในส่วนของกลุ่มที่ได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐจะเน้นเฉพาะสถาบันเกษตรกรชาวสวนยางที่อยู่ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมการเกษตรและสำนักงานกองทุนสวนยาง ซึ่งเป็น 2 หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบกิจกรรมด้านสถาบันเกษตรกรชาวสวนยางเท่านั้น หัวข้อที่สี่ เป็นการนำเสนอผลการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรที่อยู่ภายใต้การดูแลของ สกย. โดยดูจากภาพรวมทั้งหมดและจากระดับพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ตัวอย่างการสำรวจ หัวข้อที่ห้า เป็นการวิเคราะห์ความสำเร็จและอุปสรรคในการดำเนินงาน หัวข้อสุดท้าย คือ บทสรุปและบทเรียนสำหรับ สกย. ในการกำหนดบทบาทของตนในการพัฒนากลุ่ม/สถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง

4.1 วัตถุประสงค์ของการศึกษาการพัฒนาสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง

การศึกษาในหัวข้อการพัฒนาสถาบันเกษตรกร มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ข้อคือ

- เพื่อศึกษาถึงสาเหตุที่รัฐต้องมีนโยบายพัฒนาสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง
- เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินงานพัฒนาสถาบันเกษตรกรและผลการดำเนินงาน
- เพื่อประเมินความสำเร็จและวิเคราะห์ปัญหาการพัฒนาสถาบันเกษตรกร (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า กลุ่มเกษตรกรชาวสวนยาง) โดยเน้นการศึกษาไปถึงสาเหตุที่กลุ่มเกษตรกรทั้งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติเองและจากการเข้าไปจัดตั้งของหน่วยงานราชการ ปัจจัยที่มีส่วนให้กลุ่มประสบความสำเร็จ เช่นความช่วยเหลือทางการเงินจากภาครัฐ นโยบายที่มีส่วนในการสนับสนุนการดำเนินธุรกิจของกลุ่ม ได้แก่ นโยบายแทรกแซงราคายางพารา และสาเหตุที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน
- เพื่อนำเสนอบทบาทของ สกย. ในอนาคตเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานด้านการพัฒนาสถาบันเกษตรกรโดยสรุปบทเรียนต่างๆ ที่ผ่านมา

4.2 สาเหตุที่รัฐมีนโยบายพัฒนากลุ่มเกษตรกรชาวสวนยาง

นับตั้งแต่ได้มีการนำยางพาราเข้ามาปลูกในประเทศไทย บทบาทของรัฐในช่วงแรกเป็นบทบาทในการควบคุมพื้นที่ปลูกและควบคุมการผลิต โดยในช่วงแรกรัฐบาลได้ออก พ.ร.บ. ควบคุมจำกัดยางปี 2477 และตั้งหน่วยงานขึ้นมาควบคุมการผลิตและการส่งออกยางในปี 2479 ส่วนการดำเนินการส่งเสริมเกี่ยวกับยางพาราอย่างเป็นทางการ ได้ตั้งกองการยางขึ้นมาในปี พ.ศ. 2481 เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว งานหลักของกองการยางเป็นการทำงานส่งเสริมให้ความรู้ในการปลูก ดูแลสวนยางเก่าและปลูกยางของเกษตรกร (ยางพันธุ์พื้นเมือง) ก่อนที่ สกย. จะเข้ามามีบทบาทในปี 2503 โดยในช่วงแรกจะเห็นว่ารัฐยังไม่มีนโยบายในเรื่องกลุ่มหรือสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง แต่อย่างไรจนถึงปี 2510 ได้มีการจัดตั้งกรมส่งเสริมการเกษตรขึ้น โดยมีหน่วยงานที่ส่งเสริมด้านยางพาราเป็นส่วนงานหนึ่งของกรม ทำหน้าที่ดูแลส่งเสริมเกษตรกรที่ยังคงมีส่วนยางเก่า และเกษตรกรที่ปลูกสร้างสวนยางเองโดยไม่เข้ารับการสงเคราะห์จาก สกย. รวมทั้งรับผิดชอบดูแลสวนยางที่พ้นการสงเคราะห์จาก สกย. แล้ว

นโยบายการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรชาวสวนยางโดยภาครัฐเริ่มขึ้นหลังจากมีการจัดตั้งกรมส่งเสริมการเกษตรขึ้น โดยเริ่มอย่างเป็นทางการในปี 2518 มีการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรชาวสวนยางอย่างเป็นทางการครั้งแรกได้แก่ "กลุ่มปรับปรุงคุณภาพยางแผ่น" วัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรรวมตัวกัน เพื่อรัฐจะสามารถเข้ามาส่งเสริมได้อย่างเป็นระบบมากขึ้นในด้านการให้ความรู้ในการทำสวนยางและยกระดับมาตรฐานการผลิต การทำยางแผ่นดิบที่มีคุณภาพดี เพื่อให้เกษตรกรขายได้ราคาสูงขึ้น โดยรัฐให้การสนับสนุนทั้งเทคโนโลยีและวัสดุอุปกรณ์ รวมถึงการฝึกอบรมให้ความรู้แก่เกษตรกรในรูปของกลุ่ม ปัจจุบันกรมส่งเสริมการเกษตรยังคงทำงานด้านส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรชาวสวนยางดังกล่าวอยู่ แต่เน้นไปที่เกษตรกรที่ไม่ได้รับการสงเคราะห์จาก สกย. และเกษตรกรที่มีสวนยางพ้นสงเคราะห์เป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก

ในช่วงที่ราคายางในท้องตลาดมีแนวโน้มตกต่ำลงนับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา เกษตรกรชาวสวนยางได้รับความเดือดร้อนและรวมตัวกันเคลื่อนไหวผลักดันให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา จนมีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติขึ้น มีการเริ่มประกาศใช้นโยบายแทรกแซงราคายางในปี 2536 รวมทั้งนโยบายการตั้งโรงรมทั่วประเทศ 1,500 โรง เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้ผลผลิตและสร้างอำนาจต่อรองทางการตลาดผ่านองค์กรในรูปของสหกรณ์ หลังจากนั้นมาหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ สกย. ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการในเรื่องตลาดแทรกแซงและการจัดสร้างโรงรมได้หันมาใช้กลยุทธ์ในการรวมกลุ่มเกษตรกรชาวสวนยางเพื่อให้กลุ่มดำเนินการทั้งในเรื่องการผลิต การควบคุมคุณภาพยางแผ่นดิบให้ได้ตามที่กรมวิชาการกำหนด คือ อยู่ในระดับชั้น 3 รวมไปถึงการนำยางเข้าสู่ตลาดประมูล โดยตลาดประมูลยางสามารถรับซื้อจากกลุ่มโดยตรง

จึงนับว่านโยบายเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกรชาวสวนยางของรัฐเพิ่งเริ่มมีขึ้นอย่างชัดเจน ในปี 2536 สืบเนื่องจากโครงการก่อสร้างโรงอบ/รมยาง ที่กำหนดให้ต้องมีกลุ่มเกษตรกรชาวสวนยางขึ้นมารองรับและเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมโรงรม เป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำ นโยบายการก่อสร้างโรงอบ/รมยาง 300 โรงที่อนุมัติในปี 2537 และอีก 400 โรงที่อนุมัติในปี 2538 ผลักดันให้ สกย. ต้องเร่งดำเนินการจัดตั้งกลุ่มขึ้นมารองรับโรงรมตามแผนงานและเป็นที่มาของ สหกรณ์กองทุนสวนยางและกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมโรงรมที่มีอยู่ในปัจจุบัน 675 โรง

ในส่วนของ สกย. เองนั้น เริ่มมีแนวทางการดำเนินกิจกรรมด้านองค์กร-สถาบันเกษตรกรที่ชัดเจนโดยกำหนดไว้ในแผนวิสาหกิจฉบับที่ 3 (ปี 2540-2544) เป็นต้นมา ตามนโยบายการพัฒนาองค์กรและทรัพยากรมนุษย์ โดยให้มีการดำเนินการจัดตั้งกลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ซึ่งวางเป้าหมายจำนวนกลุ่มในแต่ละปีไว้อย่างชัดเจนคือ ในปี 2540 ต้องจัดตั้ง 405 กลุ่ม ปี 2541 จำนวน 360 กลุ่ม และปี 2542-2544 จัดตั้งอีก 326 กลุ่ม ทั้งนี้เพื่อให้มีกลุ่มทุกประเภทที่อยู่ภายใต้การดูแลของ สกย. รวมทั้งหมด 4,000 กลุ่มเมื่อสิ้นสุดแผนวิสาหกิจฉบับที่ 3 เป้าหมายในการจัดตั้งกลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ดังกล่าวเพื่อให้การทำงานช่วยเหลือในด้านการส่งเสริมของ สกย. ครอบคลุมไปถึงเกษตรกรที่มีสวนยางพาราสงเคราะห์ของ สกย. ไปแล้วด้วย

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า สาเหตุที่รัฐจำเป็นต้องมีนโยบายพัฒนาสถาบันเกษตรกรชาวสวนยางนั้น ในช่วงแรกเพื่อยกระดับคุณภาพการผลิตของเกษตรกร และในช่วงต่อมาได้ให้ความสำคัญมากขึ้นในแง่ที่ต้องการให้สถาบันเกษตรกรเป็นกลไกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำและต่อเนื่องมาถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรชาวสวนยาง

4.3 ภาพรวมและกิจกรรมของสถาบันเกษตรกรชาวสวนยางในประเทศไทย

การเกิดขึ้นและเติบโตขึ้นของกลุ่มเกษตรกรชาวสวนยางอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ การเติบโตที่มาจากพัฒนาการภายในของเกษตรกรชาวสวนยางเอง กับลักษณะกลุ่มที่เกิดจากการส่งเสริมและการจัดตั้งโดยภาครัฐ

4.3.1 กลุ่มที่เกิดจากพัฒนาการภายใน หรือกลุ่มชาวบ้านที่เกิดตามธรรมชาติ

1) การเกิดกลุ่ม

การก่อตัวทางความคิดเพื่อจัดตั้งกลุ่มมาจากการที่เกษตรกรชาวสวนยางเริ่มได้รับผลกระทบจากราคายาง ภายหลังจากการปรับเปลี่ยนมาปลูกยางพันธุ์ดีตามนโยบายและการส่งเสริมจากภาครัฐตั้งแต่ปี 2503 ตาม พ.ร.บ. สงเคราะห์การทำสวนยาง โดยประมาณปี 2512 เป็นต้นมา เกษตรกรชาวสวนยางบางกลุ่มที่ได้รับการสนับสนุนให้ปลูกยางพันธุ์ดี เริ่มมองเห็นปัญหาความไม่

เป็นธรรมในการรับซื้อยางแผ่นดิบของพ่อค้าในพื้นที่ เนื่องมาจากการถูกกดราคา และมีความต้องการที่จะพัฒนาตลาดของตนให้ดีขึ้นด้วยเพื่อแก้ปัญหการถูกเอาเปรียบจากพ่อค้า เกษตรกรที่เป็นผู้นำทางความคิดในเวลานั้น ได้แก่ เกษตรกรชาวสวนยางที่บ้านพรุ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา เกษตรกรที่ ต.ตะโหนด อ.ตะโหนด จ. พัทลุง และเกษตรกรที่ ต.ไม้เรียง อ.ฉวาง จ.นครศรีธรรมราช ผู้นำความคิดของชาวสวนยางกลุ่มต่างๆ ดังกล่าวในเวลานั้นได้พูดคุยกันภายในหมู่บ้านถึงปัญหา และร่วมกันหาวิธีการขายยางแผ่นดิบได้ราคาดีขึ้น

2) แนวทางในการดำเนินงาน

- การปรับปรุงคุณภาพยางแผ่นดิบให้มีคุณภาพตามหลักวิชาการ เพื่อให้ได้ราคาดีขึ้น โดยแต่เดิม เกษตรกรส่วนใหญ่จะทำยางแผ่นดิบตามวิธีการดั้งเดิมในลักษณะต่างคนต่างทำ ยางแผ่นดิบที่ทำส่วนใหญ่เป็นยางแผ่นดิบที่ไม่ได้มาตรฐานทางวิชาการทั้งขนาดและคุณภาพภายหลัง เมื่อทำการรวมกลุ่มจึงได้มีการปรับปรุงคุณภาพการผลิตให้ดีขึ้นและมีมาตรฐานเดียวกันทั้งขนาดและเกรดยางโดยสามารถปรับปรุงการผลิตขึ้นมาเป็นยางแผ่นชั้น 2-3 เป็นส่วนใหญ่การปรับปรุงคุณภาพการผลิตได้รับความช่วยเหลือแนะนำจากเจ้าหน้าที่ศูนย์วิจัยยาง และเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตรเป็นหลักในเวลานั้น
- การขายและการหาตลาด ผู้นำเกษตรกรชาวสวนยางส่วนใหญ่เห็นว่าสาเหตุของปัญหาของตนคือการผลิตที่ไม่มีมาตรฐานนำไปสู่การถูกกดราคา รวมทั้งลักษณะการขายที่เป็นแบบต่างคนต่างขายทำให้ไม่มีอำนาจในการต่อรอง จึงถูกเอาเปรียบในการรับซื้อจากพ่อค้า ปัญหาอีกประการก็คือ ตลาดรับซื้อของชาวบ้านมักจะถูกจำกัดอยู่เฉพาะพ่อค้า/ผู้รับซื้อในท้องถิ่น การแก้ปัญหการตลาดของเกษตรกรชาวสวนยางกลุ่มต่างๆ ดังกล่าวในช่วงแรกจะมีลักษณะคล้ายกันคือ การรวบรวมยางแผ่นของกลุ่มไปขายร่วมกันโดยกลุ่มเป็นผู้บริหารจัดการในรูปคณะกรรมการและดึงพ่อค้าในท้องถิ่นเข้ามาประมูล แต่ต่อมามักเจอปัญหาการฮั้วราคากันในการประมูลของพ่อค้าท้องถิ่นเป็นสาเหตุให้ผู้นำกลุ่มเกษตรกรต่างต้องค้นหาทางออกด้วยการสืบราคาจากตลาดภายนอกมากขึ้น รวมทั้งบางกลุ่มมีการนำยางออกไปขายนอกตลาดท้องถิ่น รวมทั้งมีการพัฒนาระบบการซื้อ-ขายยางของกลุ่มขึ้นมาเพื่อให้เท่าทันกับวิธีการของพ่อค้า เช่น กลุ่มเกษตรกรทำสวนไม้เรียงกลุ่มเกษตรกรทำนาตะโหนด และศูนย์รวมยางบ้านพรุ ซึ่งทำให้กลุ่มต่างๆ ดังกล่าวผ่านกระบวนการการพัฒนาจนเป็นกลุ่มที่เข้มแข็งในปัจจุบัน นอกจากกลุ่มที่มีการรวมตัวอันเกิดจากปัจจัยภายในของกลุ่มทั้ง 3 กลุ่มตัวอย่างแล้ว ยังมีกลุ่มอื่นๆ ที่เกิดขึ้นตามมาในช่วงเวลาเดียวกันแต่อาจไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนิน

กิจกรรม หรือล้มเลิกไปในที่สุดก่อนที่จะสามารถพัฒนาความมั่นคงเข้มแข็งของกลุ่มขึ้นมาได้

- การสร้างทางเลือกในการตลาด เนื่องจากกลุ่มมักจะพบว่าแม้จะมีการยกระดับคุณภาพยางแผ่นและรวมกันขายแล้ว แต่ก็ยังมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างทางการตลาดที่กลุ่มไม่มีอำนาจจะเข้าไปจัดการได้ กลุ่มจะมีปัญหาหากจำกัดการดำเนินกิจกรรมเฉพาะยางแผ่นดิบ ดังนั้นจึงหันไปทำกิจกรรมที่หลากหลายมากขึ้น เช่น การระดมทุนตั้งโรงรมทำยางแผ่นรมควัน (กลุ่มไม้เรียง) การรับซื้อ-ขายน้ำยางสด (กลุ่มบ้านพรุ) กิจกรรมร้านค้า ออมทรัพย์-ให้กู้ ฯลฯ เพื่อกระจายความเสี่ยงและหาช่องทางใหม่ๆ ทางธุรกิจ

3) **ปัจจัยความสำเร็จ** หากวิเคราะห์ถึงปัจจัยความสำเร็จของกลุ่มที่เกิดโดยธรรมชาติแล้วจะพบว่าปัจจัยหลักที่สำคัญคือ

- เกิดจากแรงผลักดันภายในที่มาจากปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ได้รับร่วมกัน หรือ "ความรู้สึกเป็นเจ้าของปัญหา" และเกษตรกรให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าว คือการถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง นำมาซึ่งการแสดงออกทางความคิดเห็นเพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาร่วมกันในรูปของการรวมกลุ่มและร่วมมือกันเพื่อแก้ปัญหา และนำมาซึ่งความรู้สึกเป็นเจ้าของกลุ่มของสมาชิก
- ความสามารถของตัวผู้นำ ที่เป็นผู้นำทางความคิดเนื่องจากเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ มีความคิดก้าวหน้าหรือรู้ข้อมูลข่าวสารจากภายนอกมากกว่าเกษตรกรคนอื่น เช่น กรณีนายประยงค์ วรรณค์ ที่เป็นผู้นำของกลุ่มเกษตรกรไม้เรียง อ.ฉวาง จ.นครศรีธรรมราช ก็เป็นผู้ที่มีความคิดก้าวหน้าเนื่องจากได้ออกมาทำงานภายนอกชุมชนเป็นระยะเวลาหนึ่ง มีการสั่งสมความรู้ ประสบการณ์และข้อมูลข่าวสารจากการทำงาน ทำให้มีวิสัยทัศน์กว้างไกลกว่าคนในชุมชน และเป็นผู้ริเริ่มการรวมกลุ่มและการทำกิจกรรมด้านยางพาราของกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาให้กับสมาชิกมาตลอด นอกจากในทางความคิดแล้ว ผู้นำยังต้องมีความซื่อสัตย์ เสียสละในการทำงานให้กับส่วนรวม โดยจะเห็นว่า ผู้นำตามธรรมชาติเหล่านี้ไม่เคยได้รับผลประโยชน์ตอบแทนใดๆ โดยเฉพาะในช่วงเริ่มต้นการดำเนินกิจกรรมกลุ่ม ไม่มีปัญหาการทุจริตฉ้อโกงต่างๆ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญ เนื่องจากจะเห็นได้ว่ากลุ่มส่วนใหญ่ที่มีการทุจริตโดยตัวผู้นำหรือคณะกรรมการมักจะประสบปัญหาการดำเนินงานหรือล้มไปในที่สุด

- กิจกรรมต้องสามารถแก้ปัญหาให้กับชาวบ้านได้จริง จะเห็นว่ากิจกรรมที่จะทำให้กลุ่มดำเนินต่อไปได้จะต้องเป็นกิจกรรมที่สามารถรองรับความต้องการ-แก้ปัญหาให้กับสมาชิกกลุ่มได้อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นที่มาของความเชื่อถือศรัทธาต่อกลุ่มและการให้ความร่วมมือของสมาชิกในการทำกิจกรรมกับกลุ่ม
- ระบบการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับศักยภาพของกลุ่มทั้งในด้านการดำเนินงานและการใช้กลไกของชุมชนในการดำเนินงานบริหารจัดการ การควบคุมตรวจสอบภายในของกลุ่มทั้งในส่วนของกรรมการและสมาชิก ระบบต่างๆ เหล่านี้จะต้องเกิดจากกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในการกำหนดกฎเกณฑ์กติกาต่างๆ ทั้งนี้จะเห็นว่ากลุ่มที่มีความเข้มแข็งในการดำเนินกิจกรรมไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับยางพาราหรือกลุ่มออมทรัพย์ต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ล้วนผ่านกระบวนการและมีการพัฒนากลไกต่างๆ ในการสร้างระบบบริหาร จัดการภายในมาเป็นระยะเวลายาวนานทั้งสิ้น
- การสนับสนุนและช่วยเหลือจากบุคลากรหรือหน่วยงานจากภายนอก ที่สอดคล้องกับระบบ กฎเกณฑ์และกติกาภายในของกลุ่มในรูปแบบต่างๆ ทั้งในส่วนของ การให้ข้อมูลข่าวสาร คำแนะนำ หรือแม้แต่สินเชื่อหรืองบประมาณสนับสนุน ก็เป็นส่วนที่ช่วยเสริมความเข้มแข็งหรือการเติบโตของกลุ่มได้ดียิ่งขึ้น ดังจะเห็นว่ากลุ่มที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและประสบความสำเร็จนั้นมักจะมีเจ้าหน้าที่หรือบุคคลภายนอกที่ให้คำแนะนำหรือเป็นที่ปรึกษาอยู่ด้วยแต่มีโซ่ในฐานการเป็นผู้ชี้แนะหรือครอบงำ

อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน กลุ่มที่เป็นการรวมตัวของเกษตรกรในลักษณะนี้ ต่อมาบางกลุ่มได้จดทะเบียนตามกฎหมายภายใต้ พ.ร.บ. สหกรณ์ ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ บางกลุ่มได้จดทะเบียนในนามของกลุ่มเกษตรกรตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 141-142 ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมการเกษตร ส่วนบางกลุ่มที่ไม่ต้องการจดทะเบียนเป็นกลุ่มทางการแต่กลุ่มเหล่านี้ก็จะมีป้ายของหน่วยงานต่างๆ เป็นสังกัดอยู่แล้วทั้งสิ้น บางกลุ่มมีป้ายของทุกหน่วยงานที่เข้าไปทำงานในพื้นที่ ดังนั้นหากไม่เข้าซ้อนโดยกลุ่มก็เข้าซ้อนกันโดยสถานภาพการเป็นสมาชิก จึงอาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันเกือบจะไม่มีกลุ่มโดยธรรมชาติที่แท้จริงของชาวบ้านเหลืออยู่ (ยกเว้นกลุ่มธรรมชาติที่รวมกันเฉพาะกิจ เช่น กลุ่มแรงงาน หรือกลุ่มกิจกรรมทางวัฒนธรรมเท่านั้น) โดยเฉพาะกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับยางพาราซึ่งถ้าไม่สังกัด สกย. ก็จะสังกัดกรมส่งเสริมการเกษตร มีบางกลุ่มหรือสมาชิกบางคนภายในกลุ่มสังกัดทั้งสองหน่วยงาน

4.3.2 กลุ่มที่เกิดโดยการส่งเสริมจากภาครัฐ หรือกลุ่มที่ราชการจัดตั้ง

แม้จะมีหลายหน่วยงานที่เข้าไปส่งเสริมเกษตรกรกรชาวสวนยางในรูปแบบของกลุ่มเป็นจำนวนมากแต่มีหน่วยงานที่ส่งเสริมเกี่ยวกับกิจกรรมยางพาราเป็นหลักอยู่ 2 หน่วยงานคือ (ดูตารางที่ 4.1 ประกอบ)

1) **กรมส่งเสริมการเกษตร** เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการพัฒนาสถาบันเกษตรกรในรูปแบบของกลุ่มมาก่อน สกย. โดยกรมส่งเสริมการเกษตรเป็นผู้มีบทบาทในการดูแลเกษตรกรชาวสวนยางที่ไม่ได้รับทุนสงเคราะห์ หรือที่มีสวนยางพ้นอายุการสงเคราะห์แล้ว

การจัดตั้งกลุ่ม งานด้านส่งเสริมสถาบันเกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตรเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2518 ซึ่งมีการส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเพื่อปรับปรุงการผลิตยางแผ่นดิบให้มีคุณภาพจากเดิมซึ่งไม่ได้มาตรฐานและคุณภาพตามที่กรมวิชาการกำหนดและเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้ถูกพ่อค้ากดราคา ต่อมาในปี 2534 หลังจากที่ราคายางเริ่มตกต่ำลงจนรัฐบาลต้องเข้ามาแก้ปัญหาอย่างจริงจังมากขึ้น กรมส่งเสริมการเกษตรได้มีการเสนอแผนพัฒนายางดิบต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยได้เสนอให้มีการจัดตั้งกลุ่มปรับปรุงคุณภาพยางแผ่นและศูนย์รวมยางขึ้นในพื้นที่ทุกจังหวัดที่มีการปลูกยางปีละ 605 กลุ่ม และ ศูนย์รวมยางปีละ 110 ศูนย์นับแต่ปี 2535-2539 เพื่อแก้ไขปัญหาราคายางให้กับเกษตรกรในช่วงเวลาดังกล่าว

กลุ่มปรับปรุงคุณภาพยางแผ่นที่กรมส่งเสริมการเกษตรจัดตั้งขึ้น มีทั้งกลุ่มที่มีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลขึ้นกับกรมส่งเสริมการเกษตร และกลุ่มที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2543 มีกลุ่มดังกล่าวจำนวน 2,826 กลุ่ม ในจำนวนนี้เป็นกลุ่มที่มีโรงอบ/รมยางจำนวน 35 กลุ่ม (ดูตารางที่ 4.1) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่จดทะเบียนเป็นกลุ่มเกษตรกรทำสวนตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 140 และ 141 ส่วนที่เหลือยังคงเป็นกลุ่มที่ยังไม่จดทะเบียนเนื่องจากยังไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการตามระเบียบข้อบังคับของกลุ่มตามกฎหมาย และอีกประการหนึ่งคือมองเห็นว่ามีความยุ่งยากซับซ้อนในการปฏิบัติตามระเบียบ

การดำเนินกิจกรรม มีกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมโรงอบ/รมยางทั้งหมด 35 กลุ่มได้จดทะเบียนเป็นกลุ่มเกษตรกรทั้งหมด โดยผลการดำเนินกิจกรรมปี 2543 พบว่ามีกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมอยู่เพียง 20 กลุ่มเท่านั้น โดยในจำนวนดังกล่าวเป็นกลุ่มที่ดำเนินงานแล้วได้กำไร 15 กลุ่ม ขาดทุน 5 กลุ่ม ส่วนกลุ่มปรับปรุงคุณภาพยางแผ่นดิบ ปัจจุบันได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น "กลุ่มปรับปรุงคุณภาพยาง" เพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้มากกว่าการทำยางแผ่น ในจำนวนกลุ่มทั้งหมดมีเพียงร้อยละ 50 ที่มีการดำเนินกิจกรรม และมีเพียงร้อยละ 20 ของกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมเท่านั้นที่จัดเป็นกลุ่มที่มีการดำเนินงานในระดับดีตามเกณฑ์การจัดระดับและการประเมินของกรมส่งเสริมการเกษตร

การทำกิจกรรมของกลุ่มในปัจจุบัน ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมการผลิตยางแผ่นดิบ รวบรวม น้ำยางรวบรวมยางแผ่นดิบของสมาชิกเพื่อจำหน่าย นอกจากนั้นยังมีการทำธุรกิจหรือกิจกรรมเสริม ด้านอื่นๆ ของกลุ่มแตกต่างกันไป กลุ่มเหล่านี้มีระบบการจัดการในรูปคณะกรรมการ และระบบ การจัดทำบัญชีงบดุลที่ชัดเจนที่เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตรทำหน้าที่ฝึกอบรมให้ความรู้ใน เรื่องต่างๆ รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาในการแก้ไขปัญหา

กิจกรรมนอกเหนือจากการส่งเสริมการผลิตยางแผ่นคุณภาพดีแล้ว กรมส่งเสริมยังได้จัดตั้ง ศูนย์รวมยางขึ้นในระดับชุมชนเพื่อให้สมาชิกกลุ่มนำยางมารวมกันเพื่อจำหน่ายให้กับพ่อค้าคน กลางในท้องถิ่น ปัจจุบันมีศูนย์รวมยางกระจายอยู่ในพื้นที่ภาคใต้รวมกันประมาณ 537 ศูนย์ แต่มี ศูนย์ที่มีการทำกิจกรรมด้านการรวบรวมยางอยู่จริงน้อยมาก

นอกจากนั้นยังมีกลุ่มที่เกิดขึ้นเป็นผลต่อเนื่องจากการรวมตัวกันเป็นกลุ่มดังกล่าวเป็น องค์กรที่มีขนาดและโครงสร้างขนาดใหญ่ขึ้นได้แก่ สมาคมชาวสวนยางจังหวัด และสมาคม สหพันธ์ชาวสวนยางแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรขนาดใหญ่ในระดับประเทศ ตั้งขึ้นเพื่อเป็น องค์กรร่วมของเกษตรกรชาวสวนยางช่วยเรียกร้อง-ผลักดันรัฐบาลเมื่อประสบปัญหาด้านนโยบาย หรือราคายาง

2) สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.)

สกย. ถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อรองรับนโยบายรัฐในการส่งเสริมให้ชาวสวนยางปลูกยางพันธุ์ดี ทดแทนยางพาราพันธุ์พื้นเมือง ดังนั้นภารกิจหลักของ สกย. นับแต่มีการก่อตั้งหน่วยงานในปี 2503 จึงเป็นงานการให้สงเคราะห์และดูแลสวนยางที่ได้รับการสงเคราะห์ตั้งแต่การโค่นยางเก่าเพื่อ ปลูกยางพันธุ์ใหม่ไปจนถึงอายุเปิดกรีด ประมาณ 7 ปี (ปัจจุบัน 5 ปีครึ่ง)

การจัดตั้งกลุ่ม งานด้านกลุ่ม/สถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง สกย. เพิ่งเริ่มมีนโยบายใน ด้านนี้จริงจึงตั้งแต่แผนวิสาหกิจฉบับที่ 3 (ปี 2540-2544) โดยมีการบรรจุเป็นแผนงานและเป้าหมาย ไว้อย่างชัดเจน เป็นการปรับแผนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ที่เน้นการพัฒนาคน อันเป็นที่มาของการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรเกษตรกรชาวสวนยาง ของ สกย. ในปัจจุบันเชื่อมต่อกับนโยบายการดำเนินงานแบบครบวงจรทั้งด้านการปลูก การผลิต การแปรรูป และการตลาด ทำให้ สกย. ต้องปรับโครงสร้างระบบการดำเนินงานในองค์กรใหม่ โดยนำระบบการดำเนินงานและบริหารจัดการในรูปของกลุ่มมาใช้ เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่ เพิ่มขึ้น โดยได้จัดการดำเนินงานในรูปของกลุ่มเป็นกลุ่มหลักใหญ่ๆ 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มให้ทุน สงเคราะห์กิจกรรมหลัก คือ การตรวจ-ดูแลสวนยางต่อมาได้เพิ่มกิจกรรมส่งเสริมอาชีพให้กับ สมาชิกในช่วงที่สวนยางยังไม่เปิดกรีด 2) กลุ่มพัฒนาเจ้าของสวนสงเคราะห์ที่แยกย่อยลงเป็นกลุ่ม กิจกรรมประเภทต่างๆ คือ ก) กิจกรรมเกี่ยวกับยาง เช่น การผลิตยางแผ่นดิบ การรวบรวม-รับซื้อ

น้ำยาง การขายยางรวมกันทั้งในรูปแบบแผ่นและน้ำยาง ข) กิจกรรมโรงอบ/รมยาง ที่ส่วนมากดำเนินการในรูปแบบของสหกรณ์กองทุนสวนยาง ค) กิจกรรมโรงเรือนผลิตยางแผ่นดิบคุณภาพดี

การดำเนินงาน ณ เดือนตุลาคม 2543 มีกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายใต้การสนับสนุนของ สกย. (ไม่นับรวมกลุ่มตรวจสอบ เนื่องจากไม่มีข้อมูลจำนวนกลุ่ม) รวมทั้งสิ้นประมาณ 3,415 กลุ่ม การนำเสนอในที่นี้จะแบ่งกลุ่มจำแนกตามกิจกรรมหลักของ สกย. ออกเป็น 4 กลุ่มคือ กลุ่มตรวจสอบ (กลุ่มให้ทุนสงเคราะห์) กลุ่มกิจกรรมโรงอบ-รมยาง กลุ่มกิจกรรมโรงเรือน และกลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ที่ไม่มีโรงรม/โรงเรือน

(1) กลุ่มให้ทุนสงเคราะห์ (กลุ่มตรวจสอบ) จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับยางพาราในช่วงตั้งแต่เริ่มปลูก-ครบอายุการสงเคราะห์ โดยให้การดูแลสงเคราะห์เกษตรกรที่อยู่ในช่วงรับการสงเคราะห์ตามขั้นตอน ซึ่งแต่เดิมพนักงานสงเคราะห์การทำสวนยาง (พสย.) จะดำเนินการเป็นรายบุคคลโดยตรงกับเจ้าของสวน กลุ่มในลักษณะนี้เป็นการจัดระบบการทำงานของ สกย. เพื่อให้ พสย. สามารถดูแลให้การสงเคราะห์เกษตรกรที่มีส่วนอยู่ในระหว่างการรับสงเคราะห์ได้จำนวนมากขึ้นโดยไม่ต้องเพิ่มบุคลากร เป็นการจัดตั้งกลุ่มเพื่อประโยชน์และประสิทธิภาพในการทำงานของ สกย. เป็นหลัก โดยแต่ละจังหวัดสามารถดำเนินการเองโดยอิสระ การสนับสนุนนอกจากเงินและวัสดุสงเคราะห์แล้วยังมีการฝึกอบรม และการส่งเสริมอาชีพโดยมีเงินทุนให้สมาชิกกลุ่มกู้เพื่อประกอบอาชีพเสริมช่วงที่สวนยางยังไม่เปิดกรีด

กิจกรรมด้านอาชีพเสริม เป็นกิจกรรมที่มีนโยบายตั้งแต่แผนวิสาหกิจฉบับที่ 2 แต่เพิ่งมีการปฏิบัติในช่วงปี 2538 ซึ่งเป็นตอนปลายของแผน (เมื่อดูจากงบประมาณที่มีการจัดสรร) และเริ่มดำเนินการอย่างเป็นระบบในช่วงปีงบประมาณ 2541 เป็นต้นมา (เมื่อดูจากการจัดเก็บข้อมูล) กิจกรรมที่ส่งเสริมเช่น การเลี้ยงสัตว์ ปลูกพืช ธุรกิจร้านค้า กิจกรรมออมทรัพย์ กิจกรรมร้านค้า และขายเคมีเกษตรและวัสดุการเกษตรต่างๆ โดย สกย. ให้การสนับสนุนด้านความรู้ และเงินทุนให้กู้ยืมรายละไม่เกิน 30,000 บาท

(2) กลุ่มที่ไม่ทำกิจกรรมโรงรม/โรงเรือน ส่วนใหญ่อยู่ในรูปของกลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ (กพ.) และกลุ่มที่จดทะเบียนเป็นสหกรณ์กองทุนสวนยางแต่ไม่ได้ดำเนินการกิจกรรมโรงรมเหมือนสหกรณ์กองทุนสวนยางใหญ่ สกย. ได้เริ่มส่งเสริมให้ชาวสวนยางรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมครั้งแรกตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นมา ในช่วงที่ สกย. ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตลาดแทรกแซงตลาดช่วงวิกฤติด้านราคายาง โดยมีพนักงานในพื้นที่บางส่วนได้เข้าไปส่งเสริมให้ชาวสวนยางที่พ้นสงเคราะห์ไปแล้วทำการปรับปรุงคุณภาพยางแผ่นให้ได้คุณภาพตามที่กรมวิชาการกำหนดเพื่อนำมาขายในราคาแทรกแซงได้ และสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มขึ้น ปี 2538 ซึ่งมีกลุ่มลักษณะนี้ประมาณ 500 กลุ่ม (โดยกลุ่มเหล่านี้ได้กลายมาเป็นฐานการจัดตั้งสหกรณ์กองทุนสวนยาง สกย. เมื่อมีนโยบายการก่อสร้างโรงรมในช่วงต่อมา) สกย. ได้เข้าไปให้คำแนะนำในด้านเทคนิคการผลิตยาง

แผนที่มีความคุณภาพและการบริหารจัดการกลุ่มในการขายยางและอื่นๆ เพื่อให้กลุ่มทำหน้าที่เป็นกลไกในการควบคุมคุณภาพยางที่ชาวบ้านจะนำมาขายในตลาดแทรกแซงของ สกย.

กลุ่มประเภทยี่สามารถแบ่งตามลักษณะกิจกรรมที่ทำอยู่ในปัจจุบันได้แก่ ก) กิจกรรมที่เกี่ยวกับการผลิตและการจำหน่ายยาง ได้แก่ การปรับปรุงคุณภาพการผลิตและการรวบรวมยางแผ่นดิบจากสมาชิกแล้วนำไปขายรวมกันเพื่อต่อรองราคากับพ่อค้าและลดต้นทุนค่าขนส่งและค่าเสียเวลา (เป็นกิจกรรมของกลุ่มที่ยังทำกิจกรรมร่วมกันอยู่) และกิจกรรมรวบรวม-รับซื้อน้ำยางสดจากสมาชิกและชาวสวนยางในพื้นที่แล้วนำไปขายส่งให้บริษัท บางกลุ่มก็อาจทำกิจกรรมทั้งสองประเภทยี่ไปพร้อมๆ กัน ข) กิจกรรมอื่นๆ ได้แก่ การประชุมฝึกอบรม เพื่อเสริมความรู้และดูงานกิจกรรมที่จะช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรชาวสวนยางและครอบครัวโดย สกย. จะให้การสนับสนุนผ่านการเป็นสมาชิกกลุ่ม เช่น เงินกู้เพื่อการลงทุนประกอบอาชีพเสริมการให้กู้จะผ่านการเป็นสมาชิกกลุ่มตรวจสอบ) การซื้อวัสดุอุปกรณ์และเคมีเกษตร เช่น ปุ๋ย สารเคมี ฯลฯ ราคาถูกโดยซื้อผ่านกลุ่ม

การจัดตั้งกลุ่มเหล่านี้ สกย. จะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และโครงสร้างการบริหารงานของกลุ่มอย่างกว้างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขและระเบียบของ สกย. ที่จะสามารถส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือได้ ทั้งนี้ สกย. มีเป้าหมายว่าเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2543 จะสามารถจัดตั้งกลุ่มที่ไม่ได้ทำกิจกรรมโรงรม/โรงเรือนได้รวม 2,999 กลุ่ม อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเดือน ตุลาคม 2543 ของฝ่ายพัฒนาสวนสงเคราะห์ระบุว่ามีความสามารถจัดตั้งได้จริง 2,483 กลุ่ม (ดูตารางที่ 4.1) โดยภาคใต้จะมีกลุ่มประเภทยี่อยู่มากกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนทั้งหมดในจำนวนนี้มีกลุ่มที่สามารถดำเนินกิจกรรมได้จริงอยู่น้อยมาก ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในหัวข้อที่ 2 ต่อไป

(3) กลุ่มกิจกรรมโรงเรือนผลิตยางแผ่นดิบคุณภาพดี กิจกรรมนี้เกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความไม่เหมาะสมของพื้นที่บางแห่งในการก่อสร้างโรงรม เช่น เป็นพื้นที่ที่มีจำนวนสวนยางไม่มากพอที่จะมีน้ำยางเข้าโรงรม ทั้งนี้มีการแปลงงบประมาณการก่อสร้างโรงรมจำนวน 15 โรงของปีงบประมาณ 2538 มาก่อสร้างโรงเรือนแทน 167 โรง มูลค่าโรงละ 200,000 บาท มีกำลังการผลิตวันละ 500 กิโลกรัมยางแห้ง และในปีงบประมาณ 2539 ได้งบประมาณก่อสร้างเพิ่มเติมอีก 34 โรง โดย สกย. จะคัดเลือกกลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ที่มีความพร้อมทั้งด้านพื้นที่สวนยางและมีสมาชิกพอสมควรประมาณ 15-30 ราย เข้ามาบริหารโรงเรือนและทำกิจกรรมผลิตยางแผ่นดิบร่วมกัน ในปัจจุบันมีกิจกรรมดังกล่าวอยู่ 204 โรงเรือน ส่วนใหญ่อยู่ในภาคใต้ 124 โรง ภาคอีสาน 78 โรง และอยู่ในภาคตะวันออกเพียง 2 โรง มีการดำเนินกิจกรรมในรูปของกลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ 194 โรง และในรูปสหกรณ์กองทุนสวนยางอีก 10 โรง

ตารางที่ 4.1 จำนวนและประเภทกลุ่มที่หน่วยงานราชการให้การสนับสนุนที่มีอยู่ ณ เดือนตุลาคม 2543 จำแนกรายภาค

ประเภทกลุ่ม	ภาคตะวันออก จำนวนกลุ่ม	ภาคใต้+ตะวันตก จำนวนกลุ่ม	ภาคอีสาน จำนวนกลุ่ม	รวม
กลุ่มเกษตรกรทำสวน-กลุ่มปรับปรุงคุณภาพยางและ ศูนย์รวมยาง(537 ศูนย์)	276	2,381	136	2,793
กลุ่มเกษตรกรทำสวนที่มีโรงอบ/รมยาง		35		35
รวม		2,828		2,828
สัดส่วนของกลุ่มทั้งหมดจำแนกตามภาค		100		100
จำนวนและประเภทกลุ่มที่ สกย. ให้การสนับสนุนที่มีอยู่ ณ เดือนตุลาคม 2543 จำแนกรายภาค				
กลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ที่ไม่มีโรงรม	94	2,057	332	2,483
กลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ที่มีโรงรม	14	27	0	41
กลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ที่มีโรงเรือน	2	119	73	194
สหกรณ์กองทุน สกย. ที่ทำโรงเรือน	0	5	5	10
สหกรณ์กองทุน สกย. ที่มีโรงรม	46	585	3	634
สหกรณ์กองทุน สกย. ที่ไม่มีโรงรม	2	40	11	53
	158	2,833	424	3,415
สัดส่วนของกลุ่มทั้งหมดจำแนกตามภาค	4.6	83.0	12.4	100
สัดส่วนร้อยละของกลุ่มประเภทต่างๆ				
กลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ที่ไม่มีโรงรม	3.8	82.8	13.4	100
กลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ที่มีโรงรม	34.1	65.9	0.0	100
กลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ที่มีโรงเรือน	1.0	61.3	37.6	100
สหกรณ์กองทุน สกย. ที่มีโรงเรือน	0.0	50.0	50.0	100
สหกรณ์กองทุน สกย. ที่มีโรงรม	7.3	92.3	0.5	100
สหกรณ์กองทุน สกย. ที่ไม่มีโรงรม	3.8	75.5	20.8	100

ที่มา : 1. ฝ่ายพัฒนาสวนสงเคราะห์, สกย. (ตุลาคม 2543)
2. กลุ่มยางพารา กองส่งเสริมพืชสวน,กรมส่งเสริมการเกษตร (2543)

(4) กลุ่มกิจกรรมโรงอบ/รมยาง

กิจกรรมโรงอบ-รมยาง เป็นภารกิจของ สกย. ในส่วนกิจกรรมการแปรรูปเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาลที่ต้องการใช้โรงรมเป็นฐานในการยกระดับคุณภาพการผลิตยางแผ่นของเกษตรกรจากการผลิตยางแผ่นดิบมาเป็นการผลิตยางแผ่นรมควันเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม และสร้างอำนาจต่อรองในด้านราคากับพ่อค้าโดยผ่านการรวมกลุ่มของเกษตรกรชาวสวนยางในรูปของสหกรณ์กองทุนฯ ในปี 2536 เป็นปีแรกที่รัฐมีนโยบายในการก่อสร้างโรงรมขนาด 2 ตัน มีเป้าหมายการก่อสร้าง 1,500 โรงทั่วประเทศภายในปี 2540 โดยใช้งบประมาณการก่อสร้างโรงละประมาณ 3 ล้านบาท แต่ไม่สามารถสร้างได้ครบตามเป้าหมาย เนื่องจากมีปัญหาสำคัญคือ การหาสถานที่ก่อสร้างโรงรม และปัญหาจากการไม่สามารถหากลุ่มมารองรับโรงรม รวมทั้งบางส่วนประสบปัญหาการดำเนินการก่อสร้างจากผู้รับเหมา ทำให้ต้องระงับโครงการไว้ก่อนตั้งแต่ปี 2539 โรงรมที่

เปิดดำเนินการในปัจจุบันเป็นโรงรมที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณในปี 2537 และปี 2538 แต่มีการแปลงงบประมาณของโรงรม 15 โรงไปก่อสร้างโรงเรือน 167 โรง และต่อมายกเลิกการก่อสร้างอีก 20 โรง รวมโรงรมที่ดำเนินการก่อสร้างเสร็จจริงทั้งหมด 675 โรง

โรงรมรุ่นปี 2537 เริ่มการก่อสร้างและเสร็จประมาณปี 2539 เป็นต้นมา สามารถเปิดดำเนินการได้ในช่วงเวลาต่างกัน ส่วนโรงรมรุ่นปี 2538 เริ่มก่อสร้างและเสร็จ-เปิดดำเนินงานในช่วงปี 2540 เป็นต้นมา (ดูตารางที่ 4.2)

ตารางที่ 4.2 จำนวนโรงรมเป้าหมาย การก่อสร้าง และเปิดดำเนินงาน ปีงบประมาณ 2536 - 2542

ปีงบประมาณ	เป้าหมาย (โรง)	งบประมาณ (บาท)	สร้างเสร็จ (โรง)	หมายเหตุ
2536	10		-	
2537	300	1,013,250,000	-	
2538	365	1,489,008,000	145	โรงรมรุ่นปี 36 -- 37
2539	-	-	165	โรงรมรุ่นปี 36 - 37 (สร้างครบ 310 โรง)
2540	-	-	166	โรงรมรุ่นปี 38
2541	-	-	163	โรงรมรุ่นปี 38
2542	-	-	33	ส่วนที่ชะลอการก่อสร้างของโรงรมรุ่นปี 38
2543	-	-	3	ส่วนที่ได้รับงบประมาณก่อสร้างต่อ
รวม	675		675	

ที่มา : ฝ่ายพัฒนาสวนสงเคราะห์ สกย.

4.4 ผลการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรชาวสวนยางที่ สกย. ให้การสนับสนุน

การนำเสนอในที่นี้จะเป็นการนำเสนอทั้งในระดับมหภาคคือภาพรวมของการดำเนินกิจกรรมกลุ่มต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การสนับสนุนของ สกย. และในระดับจุลภาคจากพื้นที่ตัวอย่างการสำรวจใน 4 จังหวัดคือ สงขลา สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช และระยอง ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

4.4.1 ผลการดำเนินกิจกรรมในภาพรวม จะนำเสนอเฉพาะกิจกรรม 3 ประเภทที่เน้นการดำเนินงานในรูปของกลุ่มโดยเกษตรกรชาวสวนยาง ได้แก่ 1) กิจกรรมโรงอบ/รมยาง (กลุ่มขนาดใหญ่) 2) กิจกรรมโรงเรือน (กลุ่มขนาดกลาง) 3) กิจกรรมอื่นที่ไม่ใช่กิจกรรมโรงรม/โรงเรือนของกลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ (กลุ่มขนาดเล็ก) ทั้งที่เป็นกิจกรรมเกี่ยวกับยางและไม่เกี่ยวกับยาง โดยจะใช้วิธีการนำเสนอภาพรวมโดยใช้ข้อมูลจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์และ สกย. เป็นหลัก และใช้ข้อมูลจากการศึกษาเชิงคุณภาพจากพื้นที่มาเป็นข้อมูลสนับสนุนเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นปัญหาการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มแต่ละประเภท

1) กิจกรรมโรงอบ/รมยาง (กลุ่มขนาดใหญ่) เป็นกิจกรรมที่มีการลงทุนจากภาครัฐมากที่สุด และเป็นกิจกรรมประเภทกลุ่มที่ สกย. ให้ความสำคัญมากกว่ากิจกรรมกลุ่มประเภทอื่นๆ ด้วยเช่นกัน การดำเนินกิจกรรมโรงอบ/รมยางดังกล่าวมาแล้วว่ามีการดำเนินงานทั้งในรูปของกลุ่มนิติบุคคลที่จดทะเบียนเป็นสหกรณ์กองทุนสวนยาง ดำเนินงานในรูปของสหกรณ์ที่มีอยู่รวม 634 โรงรม และที่จดทะเบียนดำเนินงานในรูปของกลุ่มเกษตรกรและซ้อนอยู่กับกลุ่มพัฒนาสวนสาธารณะของ สกย. อีก 41 โรง อย่างไรก็ตามมีกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมที่จดทะเบียนเป็นสหกรณ์กองทุนสวนยางตามข้อมูลของกรมส่งเสริมสหกรณ์เมื่อ 30 กันยายน 2543 อยู่ถึง 684 สหกรณ์ มีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 55,597 คน แต่ในจำนวนนี้เป็นสหกรณ์กองทุนสวนยางที่มีโรงรม 625 สหกรณ์ (มีสหกรณ์กองทุนสวนยางบางสหกรณ์ที่มีโรงรมสหกรณ์ละ 2 โรง) และมีสหกรณ์กองทุนสวนยางอีก 59 สหกรณ์ที่ไม่มีโรงรม

2) การดำเนินธุรกิจ หากดูจากภาพรวมการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์กองทุนสวนยางทั้งหมดตามตารางที่ 4.3 ซึ่งเป็นข้อมูลที่กรมส่งเสริมสหกรณ์รายงานนับตั้งแต่ปีที่มีนโยบายจัดตั้งสหกรณ์กองทุนสวนยาง จะพบว่าในช่วงสองปีแรก (ปี 2537-2538) ซึ่งเป็นปีที่ยังไม่ได้มีการดำเนินกิจกรรมโรงรมเนื่องจากเพิ่งจะเริ่มดำเนินการก่อสร้าง มีกลุ่มที่จดทะเบียนเป็นสหกรณ์กองทุนสวนยางถึง 349 กลุ่ม มีจำนวนสหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจน้อยมากเมื่อเทียบกับปี 2539 ที่โรงรมรุ่นแรกก่อสร้างเสร็จบางส่วน ทำให้สัดส่วนที่สหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.6 ของสหกรณ์ 349 สหกรณ์ในปี 2538 มาเป็นร้อยละ 70.3 ของจำนวน 622 สหกรณ์ในปี 2539 สัดส่วนสหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจจะอยู่ในระดับร้อยละ 60-70 นับตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมาในขณะที่จำนวนสหกรณ์ก็เปลี่ยนแปลงไม่มาก โดยมีสหกรณ์กองทุนสวนยางที่จดทะเบียนจำนวน 722 สหกรณ์ในปี 2542 แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า นับจากปี 2539 เป็นต้นมามีจำนวนสหกรณ์ที่หยุดดำเนินธุรกิจเพิ่มมากขึ้น สหกรณ์เหล่านี้บางส่วนไม่สามารถระดมหุ้นและเปิดดำเนินธุรกิจได้ บางส่วนจดทะเบียนเป็น สหกรณ์แล้วแต่ไม่ได้โรงรมจึงขอยกเลิกไปในที่สุด ทำให้จำนวนสหกรณ์ที่ขอจดทะเบียนมีจำนวนลดลงเหลือเพียง 684 สหกรณ์เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2543

3) ผลประกอบการทางธุรกิจ ตามตารางที่ 4.3 จะพบว่าผลกำไร-ขาดทุนของสหกรณ์ที่ตรวจบัญชีได้จะเริ่มปรากฏในปี 2538 เป็นต้นมา สัดส่วนจำนวนสหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจได้กำไรเพิ่มขึ้นตามจำนวนสหกรณ์ แต่ขณะเดียวกันสัดส่วนสหกรณ์ที่ขาดทุนได้เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน ในขณะที่สหกรณ์ที่ไม่มีกำไร-ขาดทุนมีสัดส่วนลดลงอย่างเห็นได้ชัด (ข้อมูลการรายงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่มีการแยกระหว่างสหกรณ์ที่มีโรงรมและไม่มีโรงรม แต่อาจใช้ข้อมูลดังกล่าวเป็นตัวชี้วัดได้ระดับหนึ่งเนื่องจากสหกรณ์กองทุนส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 80 เป็นสหกรณ์ที่มีโรงรม) อย่างไรก็ตามผลประกอบการดังกล่าวเป็นผลการดำเนินธุรกิจโดยรวมของสหกรณ์ที่แม้ว่าจะเกี่ยวข้องกับยาง แต่ก็ไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นผลจากโรงรม เนื่องจากมีสหกรณ์กองทุนถึง 59 สหกรณ์ที่ดำเนินกิจกรรมอื่น ไม่เกี่ยวข้องกับโรงรม

ตารางที่ 4.3 ภาพรวมจำนวนสหกรณ์และการดำเนินธุรกิจของ สก.กองทุนฯ ปี 2537 - 2542

ผลการดำเนินงาน	ปี 2537	ร้อยละ	ปี 2538	ร้อยละ	ปี 2539	ร้อยละ	ปี 2540	ร้อยละ	ปี 2541	ร้อยละ	ปี 2542	ร้อยละ
จำนวนสหกรณ์ทั้งหมด	297	100	349	100	622	100	692	100	705	100	722	100
สหกรณ์ที่ตรวจบัญชีได้	168	56.6	325	93.1	560	90.0	661	95.5	641	90.9	627	86.8
ตรวจบัญชีไม่ได้	129	43.4	24	6.9	62	10.0	31	4.5	64	9.1	95	13.2
สก.ที่ดำเนินธุรกิจ	30	10.1	51	14.6	437	70.3	461	66.6	504	71.5	451	62.5
สก.ที่ไม่ดำเนินธุรกิจ	138	46.5	274	78.5	104	16.7	151	21.8	111	15.7	102	14.1
หยุดดำเนินธุรกิจ	-	-	-	-	19	3.1	49	7.1	26	3.7	74	10.2
ผลกำไร-ขาดทุน												
กำไร	-	-	36	11.1	160	28.6	252	38.1	334	52.1	387	61.7
ขาดทุน	-	-	4	1.2	54	9.6	136	20.6	117	18.3	153	24.4
ไม่มีกำไร/ขาดทุน	168	100	285	87.7	346	61.8	273	41.3	190	29.6	87	13.9
แหล่งเงินทุนสหกรณ์												
1.ร.ก.ส.					300	0.8	900	1.6	3,283	5.8	1,093	2.3
2.กรมส่งเสริมสหกรณ์					31,250	84.6	45,988	81.2	48,720	86.2	35,436	74.4
3.ชุมนุมสหกรณ์การเกษตร					446	1.2	1,186	2.1	783	1.4	172	0.4
4.ทุนหมุนเวียนช่วยเหลือเกษตรกร					2,700	7.3	4,550	8.0	1,733	3.1	4,512	9.5
5.กรมประชาสัมพันธ์					300	0.8	-	0.0	-	0.0	-	0.0
6.ธนาคารพาณิชย์ต่างๆ						0.0		0.0	207	0.4	257	0.5
7.แหล่งเงินทุนอื่นๆ					1,932	5.2	3,977	7.0	1,774	3.1	6,133	12.9
จำนวนสมาชิก (เพิ่มขึ้น)												
จำนวนสมาชิก	5,905	-	17,450	66.2	28,319	38.4	33,676	15.9	37,477	10.1	42,434	11.7
ทุนดำเนินงานเพิ่มขึ้น(พันบาท)												
ทุนดำเนินงาน	48	-	15,739	99.7	71689	78.0	115820	38.1	146465	20.9	188675	22.4

ที่มา : กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ; รายงานสรุปผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของสหกรณ์การเกษตรทั่วไป ประจำปี 2538 – 2542

อย่างไรก็ตาม เมื่อนำข้อมูลของ สกย. ที่แสดงผลการดำเนินธุรกิจเฉพาะกลุ่มที่มีโรงรม (มีข้อมูลเฉพาะปี 2542-2543) ที่โรงรม 675 โรงดำเนินการก่อสร้างเสร็จทั้งหมดแล้ว (นับแต่เดือนกันยายน 2543) จะพบว่ามีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกับข้อมูลการรายงานผลการดำเนินธุรกิจโดยรวมของสหกรณ์กองทุนสวนยางที่รายงานโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์

จากตารางที่ 4.4 พบว่ามีสัดส่วนจำนวนโรงรมที่เปิดดำเนินงานเพิ่มขึ้นระหว่างเดือนมีนาคม 2542 ถึงเดือนมีนาคม 2543 ประมาณร้อยละ 10 เช่นเดียวกับสัดส่วนจำนวนโรงรมที่ดำเนินธุรกิจได้กำไรมากกว่าร้อยละ 30 ของเงินทุนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 32 ณ เดือนมีนาคม 2542 มาเป็นร้อยละ 41 ของโรงรมทั้งหมด 675 โรงในช่วงเดือนมีนาคม 2543 ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากความพยายามผลักดันของ สกย. เพื่อให้โรงรมสามารถเปิดดำเนินงานได้ให้มากที่สุด อย่างไรก็ตามพบว่าสัดส่วนจำนวนโรงรมที่ไม่แข็งแรงในเชิงธุรกิจคือ มีการดำเนินการในลักษณะทำๆ หยุดๆ มีจำนวนเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน ดังนั้นหากดูสัดส่วนโดยรวมโรงรมที่มีความแข็งแรงทางธุรกิจยังมีจำนวนไม่ถึงครึ่งของโรงรมที่เปิดดำเนินงาน ซึ่งยังไม่รวมถึงโรงรมที่ยังเปิดดำเนินงานไม่ได้อีกประมาณร้อยละ 9 หรือ 60 โรงในปี 2543

4) ปริมาณการผลิตของสหกรณ์ จากข้อมูลของกลุ่มวิเคราะห์การตลาด กองสหกรณ์การเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ล่าสุด ณ สิ้นเดือนกันยายน 2543 เปรียบเทียบผลผลิตยางประเภทต่างๆ ของสหกรณ์กองทุนสวนยางตั้งแต่ปี 2539-2543 พบว่าปริมาณผลผลิตของสหกรณ์กองทุนมีลักษณะเพิ่มขึ้นและลดลงไม่สอดคล้องกับจำนวนสหกรณ์ที่เปิดดำเนินการ (ดูตารางที่ 4.5) เช่นในปี 2541 ที่มีจำนวนสหกรณ์ที่เปิดดำเนินธุรกิจเพิ่มจากปี 2540 ถึง 43 สหกรณ์ แต่ปริมาณผลผลิตโดยรวมกลับลดลงถึงร้อยละ 45 ของผลผลิตปี 2540 แต่ในขณะเดียวกันจำนวนผลผลิตรวมกลับเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 50 ในปี 2542ทั้งที่จำนวนสหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจลดลงจากปี 2541 ถึง 53 สหกรณ์ และปริมาณผลผลิตในปี 2543 ก็เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 5.6 ขณะที่จำนวนสหกรณ์เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 23

ตารางที่ 4.4 ผลการดำเนินธุรกิจของโรงรมสรุป ณ เดือนมีนาคม 2542 เปรียบเทียบกับเดือนมีนาคม 2543 จำแนกตามกำไร-ขาดทุน

ผลการดำเนินธุรกิจ	เดือนมี.ค.2542		เดือนมี.ค.2543	
	จำนวนโรงรม	ร้อยละ	จำนวนโรงรม	ร้อยละ
โรงที่ระดมทุน-เปิดดำเนินกิจกรรม	548	81.2	615	91.1
1. ได้กำไรมากกว่า 30% ของเงินทุน	214	31.7	277	41
2. มีกำไรเล็กน้อยพออยู่ได้	224	33.2	203	30.1
3. บริหารขาดทุน ทำๆ หยุดๆ	110	16.3	135	20.0
โรงที่ไม่ระดมทุน-ไม่เปิดดำเนินงาน	127	18.8	60	8.9
รวม	675	100	675	100

ที่มา : ฝ่ายพัฒนาสวนสงเคราะห์ สกย.

ตารางที่ 4.5 ร้อยละของผลผลิตยางประเภทต่างๆ ของสหกรณ์กองทุนสวนยาง ปี 2539-2543

รายการ	ร้อยละของผลผลิตยางประเภทต่างๆ ของสหกรณ์กองทุนสวนยาง				
	ปี 2539	ปี 2540	ปี 2541	ปี 2542	ปี 2543
สหกรณ์กองทุนฯ ที่ดำเนินธุรกิจ	437 สหกรณ์	461 สหกรณ์	504 สหกรณ์	451 สหกรณ์	555 สหกรณ์
ปริมาณยางที่จำหน่าย (ตัน)	24,003.3	78,307.4	42,991.2	85,543.3	90,347.5
น้ำยางสด	50.0	25.9	37.4	16.1	21.7
ยางแผ่นดิบ	17.9	37.3	17.4	22.5	14.2
ยางอบแห้ง	0.6	1.3	2.9	2.6	8.0
ยางรมควัน	30.6	34.3	42.3	58.8	56.1
เศษยาง	0.9	1.2	-	-	-
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

หมายเหตุ: จำนวนสหกรณ์กองทุนฯที่ดำเนินธุรกิจตามรายงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีสหกรณ์กองทุนฯที่ไม่มีโรง
รรมรวมอยู่ด้วย

ที่มา : กลุ่มวิเคราะห์การตลาด กองสหกรณ์การเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์, กันยายน 2543

อย่างไรก็ตาม หากดูในรายละเอียดประเภทผลผลิตของสหกรณ์กองทุนทั้งหมดรายปี จะพบว่า ผลผลิตที่เป็นน้ำยางสดและยางแผ่นดิบมีความสำคัญลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับยางแผ่นรมควัน โดยดูจากสัดส่วนการผลิตยางแผ่นรมควันที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีสัดส่วนสูงเมื่อเทียบกับผลผลิตรวมทั้งหมดในแต่ละปี นับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา การผลิตยางแผ่นรมควันเริ่มมีสัดส่วนการผลิตสูงกว่าน้ำยางสดสูงกว่ายางแผ่นดิบในปี 2541 มีสัดส่วนสูงกว่าน้ำยางสดและยางแผ่นดิบรวมกันในปี 2542-2543 และที่สำคัญมีปริมาณการผลิตสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 50 ของผลผลิตยางทั้งหมดด้วย ทั้งนี้สาเหตุจากการมีโรงรมที่สร้างเสร็จและเปิดดำเนินงานได้เพิ่มขึ้นตั้งแต่ปลายปี 2539 โดยในปี 2542 มีจำนวนโรงรมที่ก่อสร้างเสร็จประมาณ 563 โรง ทำให้สหกรณ์ที่มีโรงรมหันมาผลิตยางแผ่นรมควันเพิ่มขึ้นตามการส่งเสริมของ สกย. จึงทำให้ปริมาณธุรกิจน้ำยางสดลดลงอย่างเห็นได้ชัด

เพื่อให้ได้ภาพที่ชัดเจนขึ้นเฉพาะปริมาณผลผลิตจากโรงรมทั้งหมด 675 โรง จากข้อมูลของ สกย. โดยเปรียบเทียบ 3 ปีคือ ปี 2541-2543 ตามตารางที่ 4.6 จะพบว่าในปี 2542 จำนวนโรงรมที่เปิดดำเนินงานเพิ่มขึ้นจาก 528 โรงในปี 2541 เป็น 563 โรง เพิ่มขึ้น 31 โรงหรือร้อยละ 6.6 แต่มีผลอย่างมากต่อการเพิ่มขึ้นของปริมาณผลผลิตโดยรวมที่เพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 52 โดยเฉพาะปริมาณยางเครพและยางแผ่นรมควัน ในขณะที่ปริมาณธุรกิจน้ำยางสด ยางแผ่นดิบและยางแผ่นอบแห้งลดลง

ตารางที่ 4.6 เปรียบเทียบปริมาณผลผลิตยางประเภทต่างๆ ของโรงรม สกย. ปี 2541-2543

	โรงรมและผลผลิตยางประเภทต่างๆ (ตัน)				ร้อยละที่เพิ่มขึ้น-ลดลง
	ปี 2541	ปี 2542	ร้อยละที่เพิ่มขึ้น-ลดลง	ปี 2543*	
จำนวนโรงรมที่เปิด	528 โรง	563 โรง	6.6	615 โรง	9.2
น้ำยางสด	14,635	13,835	-5	18,495	33.7
ยางเครพ	47	2,071	4,306.4	2,531	22.2
ยางแผ่นอบแห้ง	1,111	464	-58	104	-77.5
ยางแผ่นรมควัน	29,168	59,446	104	38,982	-34.4
ยางแผ่นดิบ	16,856	15,518	-8	7,184	-53.7
เศษยาง		664		218	-67.2
กัตติง		1,745		1,191	-31.7
รวม	61,817	93,743	52	68,705	-26.7

หมายเหตุ : ข้อมูล ณ สิ้นเดือนตุลาคม ส่วนปี 2541 และ 2542 ข้อมูล ณ สิ้นเดือนธันวาคม

ที่มา : ฝ่ายพัฒนาสวนยางเครพ สกย.

ขณะที่ปริมาณผลผลิตโดยรวมและผลผลิตยางเกือบทุกประเภทลดลงในปี 2543 ทั้งที่มีจำนวนโรงรมที่เปิดดำเนินการมากขึ้นจากปี 2542 ถึงร้อยละ 9.2 หรือ 52 โรง โดยเฉพาะยางแผ่นรมควันที่เป็นผลผลิตหลักของโรงรมกลับมีอัตราการผลิตลดลงถึงร้อยละ 34 ขณะที่มีเพียงน้ำยางสดและยางเครพเท่านั้นที่มีการผลิตเพิ่มขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2542 โดยเฉพาะน้ำยางสดที่เคยมีอัตราการเพิ่มติดลบในปี 2542 แต่กลับเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 33 ในปี 2543 เมื่อเปรียบเทียบกับการผลิตในปี 2542 รวมไปถึงยางเครพที่มีปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2542 ทั้งนี้เป็นผลมาจากราคาน้ำยางสดและราคายางเครพสูงขึ้นในช่วงปี 2543 ขณะที่ราคายางแผ่นรมควันและราคายางแผ่นดิบตกลงหรือค่อนข้างคงที่แม้จะมีราคาแทรกแซงก็ตาม จึงทำให้โรงรมหลายแห่งต้องหยุดการผลิตยางแผ่นรมควันและหันมาส่งน้ำยางสดหรือทำยางเครพ ซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดมากขึ้นแทน

อย่างไรก็ตามเรามีข้อมูลจากการสำรวจเชิงคุณภาพจากพื้นที่ 4 จังหวัดพบว่าในช่วงที่เข้าไปดำเนินการศึกษาระหว่างเดือน พฤษภาคม-พฤศจิกายน 2543 จากจำนวนโรงรมทั้งหมด 43 โรงนั้นมีเพียง 27 โรงที่มีการทำกิจกรรมทำยางแผ่นรมควัน ในขณะที่อีก 7 โรงได้หยุดดำเนินกิจกรรมทุกชนิด และส่วนที่เหลือได้หันไปทำธุรกิจส่งน้ำยางและทำยางเครพ เพื่อรอให้ราคายางแผ่นรมควันสูงขึ้น

(ง) ปัญหาการดำเนินงานของกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมโรงรม จากข้อมูลในภาพรวมปัญหาที่เป็นรูปธรรมของโรงรมที่ทาง สกย. ได้รับรายงานจากพื้นที่สามารถรวบรวมและสรุปเป็นประเด็นหลักได้ 3 ประเด็นดังนี้

- ปัญหาการบริหารจัดการ
- ปัญหาการตลาดและราคา
- ปัญหาที่เกี่ยวกับโรงรมและวัสดุอุปกรณ์

ตารางที่ 4.7 สรุปปัญหาของกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมโรงรม ณ วันที่ 31 มีนาคม 2543

ปัญหา	จำนวนสหกรณ์ที่ประสบปัญหา	ร้อยละ
ปัญหาการบริหารจัดการ	194	45.3
1) กรรมการขัดแย้งกัน / บริหารขาดทุน/	124	63.9
กรรมการ ไม่มีประสบการณ์/กลุ่มสมาชิกไม่		
มั่นใจ/ ไม่ร่วมกิจกรรม		
2) ขาดเงินทุนหมุนเวียน	48	24.7
3) น้ำยางเข้าโรงรมน้อยไม่พอเปิดการผลิต	20	10.3
4) น้ำยางเข้าโรงรมมากเกินไปกีดขวางการผลิต	2	1.0
ปัญหาการตลาด-ราคา	32	7.5
1) ราคาไม่มีเสถียรภาพ/ต้นทุนสูง/มีข้อจำกัด	11	34.4
ด้านตลาด		
2) ราคาน้ำยางสดสูงกว่าราคายางแผ่นดิบ	19	59.4
3) การคิดเปอร์เซ็นต์ยางแห้งกับบริษัท	2	6.3
ปัญหาที่เกี่ยวกับโรงรมและวัสดุอุปกรณ์	202	47.2
1) อุปกรณ์หาย/ถูกขโมย-โจรกรรม	100	49.5
2) อุปกรณ์ชำรุด	49	24.3
3) น้ำท่วมเตา	17	8.4
4) น้ำ-ไฟ ไม่สะดวก/เข้าไม่ถึง	19	9.4
5) ที่ตั้งไม่เหมาะสม/ไม่มีที่เก็บสต็อกยาง	9	4.5
6) มีปัญหากับเจ้าของที่ดิน	8	4.0
รวมกรณีปัญหาทั้งหมด	428	100

ที่มา : ฝ่ายพัฒนาสวนยางสงเคราะห์ สกย.

ปัญหาส่วนที่ไม่ได้ปรากฏในการรายงานนี้คือ ความสามารถในการเปิดดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ จะเห็นว่าในปี 2543 มีจำนวนโรงรมที่สามารถเปิดดำเนินกิจกรรมได้ 615 โรง เพิ่มขึ้นจากปี 2542 ที่เปิดดำเนินงานเพียง 563 โรง แต่หากดูจากผลการดำเนินธุรกิจแล้วอาจกล่าวได้ว่า มีโรงรมส่วนน้อยที่ดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้จากการรวบรวมข้อมูลการผลิตรายเดือนของโรงรมของ สกย. ในเดือนธันวาคม 2542 พบว่ามีโรงรมที่เปิดดำเนินกิจกรรม 10-12 เดือนเพียง 212 โรงเท่านั้น และในเดือนมิถุนายน 2543 รายงานของ สกย. เองก็ระบุว่า มีโรงรมที่หยุดดำเนินกิจกรรมชั่วคราวถึง 314 โรง รวมถึงจากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพก็ยืนยันลักษณะดังกล่าวเช่นกัน

ทั้งนี้โรงรรมยังมีปัญหาการดำเนินงานกิจกรรมอยู่มากดังจะเห็นได้ว่ามีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับโรงรรมที่ทาง สกย. ได้รวบรวมไว้เมื่อเดือนมีนาคม 2543 ถึง 428 กรณีปัญหาจาก 615 โรงรรม กรณีปัญหาที่เกิดขึ้นมากที่สุดคือปัญหาเกี่ยวกับตัวโรงรรม ซึ่งมีถึงร้อยละ 47 ของกรณีปัญหาทั้งหมด น่าสนใจที่ปัญหาอุปกรณ์หาย-ถูกโจรกรรม มีสัดส่วนถึงร้อยละ 50 ของกรณีปัญหาที่เกิดจากโรงรรม

ปัญหาการบริหารจัดการเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสัดส่วนใกล้เคียงกับปัญหาโรงรรมคือ ร้อยละ 45 โดยประเด็นเกี่ยวกับกรรมการและความร่วมมือในกลุ่มระหว่างกรรมการกับสมาชิกในการทำกิจกรรมเป็นปัญหาที่มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 64 ในกลุ่มของปัญหาการบริหารจัดการ ส่วนประเด็นปัญหาการตลาด-ราคาดังกล่าว กลับเป็นส่วนที่กลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมโรงรรมสะท้อนว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญน้อยกว่า 2 กลุ่มประเด็นปัญหาที่กล่าวไปแล้วมากคือ มีเพียงร้อยละ 7.5 เท่านั้น ปัญหาสำคัญในกลุ่มนี้คือ ความไม่มีเสถียรภาพของราคายางแผ่นรมควันในขณะที่โรงรรมมีต้นทุนที่แน่นอนและต้นทุนสูง ซึ่งข้อมูลจากรายงานดังกล่าวสอดคล้องกับการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพในพื้นที่

อย่างไรก็ตามหากวิเคราะห์จากภาพรวมของกลุ่มประเด็นปัญหา รวมไปถึงกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นกับกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมโรงรรมที่แก้ไขได้ยากนั้นคือกลุ่มปัญหาการบริหารจัดการ เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลาในการแก้ไขนานและยากกว่าปัญหาที่เกี่ยวกับตัวโรงรรม เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวบุคคลหลายฝ่ายทั้งผู้นำ กรรมการ และสมาชิก รวมไปถึงชาวบ้านอื่นๆ ในชุมชนที่เกี่ยวกับทัศนคติ วัฒนธรรม รวมไปถึงระบบผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่

2) กิจกรรมโรงเรือนผลิตยางแผ่นคุณภาพดี กิจกรรมโรงเรือนเริ่มเกิดขึ้นภายหลังจากมีนโยบายการก่อสร้างโรงอบ/รมยาง เนื่องจากพบว่าสภาพพื้นที่บางแห่งไม่เหมาะสมกับการตั้งโรงรรม จึงได้มีการแปลงงบประมาณการก่อสร้างโรงรรมมาเป็นการก่อสร้างโรงเรือนแทน โดยเริ่มตั้งแต่ในปี 2538 นำงบประมาณก่อสร้างโรงรรม 15 โรงมาเป็นก่อสร้างโรงเรือน 167 โรง และในปี 2539 ได้งบเพิ่มอีก 37 โรง โดยกระจายอยู่ในภาคต่างๆ หากดูจากตารางที่ 4.8 จะพบว่าโรงเรือนส่วนใหญ่อยู่ในภาคใต้ถึง 124 โรง หรือประมาณร้อยละ 61 ของโรงเรือนทั้งหมด 204 โรง โดยดำเนินการในรูปกลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์เป็นส่วนใหญ่ ดำเนินการในรูปของกลุ่มสหกรณ์เพียง 10 โรงเท่านั้น

ตารางที่ 4.8 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มกิจกรรมโรงเรือน ณ เดือนธันวาคม 2543

	ภาคกลาง	ภาคอีสาน	ภาคใต้	รวม
จำนวนโรงเรือนทั้งหมด*	2	78	124	204
ร้อยละ	0.98	38.2	60.7	100
จำนวนโรงเรือน (ที่ส่งข้อมูลมาให้)	2	73	120	195
จำนวนสมาชิกเฉลี่ยต่อกลุ่ม(คน)	6	15	17	
พื้นที่สวนยางเฉลี่ยต่อกลุ่ม(ไร่)	260	315	424	
กลุ่มที่ทำกิจกรรม	1	67	66	140
ร้อยละของกลุ่มที่มีข้อมูลแต่ละภาค	50	91.7	55	
ผลผลิตยางแผ่นดิบเฉลี่ย (กก.)	270	5,529	3,604	

หมายเหตุ : * เป็นจำนวนโรงเรือนทั้งหมด 204 โรง
ที่มา : สำนักงาน สกย. (จังหวัดที่มีโรงเรือนตั้งอยู่ ยกเว้น จ.บุรีรัมย์ 2 โรง หนองคาย 3 โรง และ เมดง 4 โรง)

(ก) การดำเนินกิจกรรม เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับโรงเรือนของ สกย. มีการเก็บข้อมูลไว้ค่อนข้างน้อยในส่วนกลาง โดยเฉพาะข้อมูลในภาพรวม อย่างไรก็ตามข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2543 ที่เราได้ขอให้แต่ละจังหวัดที่มีกลุ่มกิจกรรมโรงเรือนจัดส่งมาให้นั้น ช่วยให้เห็นภาพของกลุ่มกิจกรรมประเภทนี้ได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะความแตกต่างระหว่างกลุ่มในภาคต่างๆ ภาคใต้เป็นภาคที่มีจำนวนโรงเรือนมากที่สุด (โดยเฉพาะจังหวัดนราธิวาสจังหวัดเดียวมีโรงเรือนอยู่ถึง 74 โรง) ขณะเดียวกันก็มีขนาดของกลุ่มโดยเฉลี่ยใหญ่กว่ากลุ่มในภาคอื่นรวมไปถึงขนาดพื้นที่สวนยางเฉลี่ยต่อกลุ่มด้วย แต่กลับมีจำนวนกลุ่มที่ทำกิจกรรมน้อยกว่ากลุ่มในภาคอีสานมาก โดยหากดูจากสัดส่วนจะพบว่ากลุ่มโรงเรือนในจังหวัดที่ส่งข้อมูลมาให้ทั้งหมด 195 กลุ่มนั้นมีกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรม 140 กลุ่มหรือร้อยละ 72 โดยภาคใต้มีกลุ่มที่ทำกิจกรรมเพียงร้อยละ 55 เท่านั้นของจำนวนโรงเรือนที่มีอยู่ 120 โรง

และเมื่อดูปริมาณผลผลิตเฉลี่ยของกลุ่มจะยังเห็นว่าผลผลิตเฉลี่ยในเดือนธันวาคม 2543 ของกลุ่มในภาคอีสานมีปริมาณสูงกว่าภาคใต้มาก ในประเด็นนี้หากดูเปรียบเทียบกับจำนวนสมาชิกและพื้นที่สวนยางเฉลี่ยแล้วสามารถสะท้อนให้เห็นถึงขนาดและประสิทธิภาพการใช้โรงเรือนในการผลิตของกลุ่มได้ในระดับหนึ่ง

(ข) การใช้ประโยชน์จากโรงเรือน เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนของสมาชิกที่มาใช้โรงเรือนในการดำเนินกิจกรรมในตารางที่ 4.9 จะเห็นว่าจำนวนโรงเรือน ร้อยละ 41 ที่สมาชิกมาใช้ประโยชน์เต็มที่ ขณะที่โรงเรือนที่มีสมาชิกมาใช้ประโยชน์ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนสมาชิกโรงเรือนกลับมีเพียงร้อยละ 27.7 และมีเพียงร้อยละ 6 ของโรงเรือนทั้งหมดเท่านั้นที่ไม่มีสมาชิกมาใช้ประโยชน์เลย โดยสมาชิกกลุ่มในภาคใต้เป็นกลุ่มที่มาใช้ประโยชน์จากโรงเรือนเต็มที่มากกว่าภาคอื่น

ตารางที่ 4.9 จำนวนสมาชิกกลุ่มที่มาใช้โรงเรือนในการผลิต ณ เดือนธันวาคม 2543

	จำนวนกลุ่ม/โรงเรือน	ร้อยละ
สมาชิกที่มาใช้โรงเรือน 100%ของจำนวนสมาชิก	80	41.0
ภาคกลาง (2 โรง)	0	0.0
ภาคอีสาน (73 โรง)	13	16.3
ภาคใต้ (120 โรง)	67	63.8
สมาชิกที่มาใช้โรงเรือน > 50% ของจำนวนสมาชิก	49	25.1
ภาคกลาง (2 โรง)	0	0.0
ภาคอีสาน (73 โรง)	27	58.7
ภาคใต้ (120 โรง)	22	41.3
สมาชิกที่มาใช้โรงเรือน < 50% ของจำนวนสมาชิก	54	27.7
ภาคกลาง (2 โรง)	1	1.9
ภาคอีสาน (73 โรง)	33	61.1
ภาคใต้ (120 โรง)	20	37.0
ไม่มีสมาชิกมาใช้โรงเรือนเลย	12	6.2
ภาคกลาง (2 โรง)	1	8.3
ภาคอีสาน (73 โรง)	0	0.0
ภาคใต้ (120 โรง)	11	91.7
รวม	195	100.0

หมายเหตุ : ขาดข้อมูลของ จ.หนองคาย 3 โรงและเขต 4 โรง (โรงเรือนของบุรีรัมย์อีก 2 โรงปรับไปเป็นโรงรวม)
ที่มา : สกย.

5) ปริมาณผลผลิต หากดูเฉพาะจากตัวเลขตารางที่ 4.9 อาจดูเหมือนว่ากิจกรรมโรงเรือนส่วนใหญ่ประสบความสำเร็จเพราะมีสมาชิกกลุ่มส่วนใหญ่มาใช้ประโยชน์ในการผลิต แต่ทั้งนี้หากดูปริมาณผลผลิตในตารางที่ 4.10 ซึ่งเป็นข้อมูลปริมาณผลผลิตของโรงเรือนเปรียบเทียบกับตารางที่ 4.9 เฉพาะในเดือนธันวาคม 2543 ที่เป็นช่วงเวลาที่ระบุงการใช้ประโยชน์จากโรงเรือน จะพบว่าค่อนข้างมีความขัดแย้งกันระหว่างข้อมูล โดยตัวเลขจำนวนสมาชิกที่มาใช้โรงเรือนจากตารางที่ 4.9 ในภาคใต้มีสูงมาก แต่ตัวเลขปริมาณการผลิตในตารางที่ 4.10 กลับตรงกันข้าม คือ ภาคใต้มีโรงเรือนที่ไม่ทำการผลิตเลยในเดือนธันวาคม 2543 สูงถึง 55 โรงหรือร้อยละ 45 ของจำนวนโรงเรือน 120 โรง โดยโรงเรือนที่มีปริมาณการผลิตไม่เกิน 1,000 กิโลกรัมในเดือนธันวาคมมีถึง 35 โรงหรือคิดเป็นร้อยละ 28 โดยมีโรงเรือนที่มีปริมาณผลผลิตเกินกว่า 1,001 กิโลกรัมขึ้นไปเพียง 19 โรง ขณะที่ปริมาณการผลิตของโรงเรือนในภาคอีสานที่ผลิตเกินกว่า 1,000 กก.ในเดือนธันวาคม 2543 ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันมีสูงถึง 41 โรงหรือคิดเป็นร้อยละ 52 จากจำนวนโรงเรือนในภาคอีสานทั้งหมด 73 โรง

ตารางที่ 4.10 ปริมาณผลผลิตของโรงเรียน ณ เดือนมิถุนายน และเดือน ธันวาคม เปรียบเทียบ
ระหว่างปี 2542-2543

หน่วย: โรง

ปริมาณผลผลิตยางแผ่นดิบรายภาค	จำนวนโรงเรียนปี 2542		จำนวนโรงเรียนปี 2543	
	มิถุนายน	ธันวาคม	มิถุนายน	ธันวาคม
ไม่ผลิตเลย	78	91	51	62
กลาง	1	1	1	1
อีสาน	38	18	13	6
ใต้	39	72	37	55
ต่ำกว่า 1000 กก.	38	29	43	37
กลาง	1	1	1	1
อีสาน	2	1	12	1
ใต้	35	27	30	35
1001 - 4999 กก.	46	25	66	48
กลาง	0	0	0	0
อีสาน	8	11	21	21
ใต้	36	14	45	14
5000 กก. ขึ้นไป	10	27	12	25
กลาง	0	0	0	0
อีสาน	2	21	4	20
ใต้	8	6	8	5
จากจำนวนโรงเรียน	172	172	172	172

หมายเหตุ : ขาดข้อมูลของ จ.หนองคาย 3 โรงและเบตง 4 โรง (โรงเรียนของบุรีรัมย์อีก 2 โรงปรับไปเป็นโรงรม)
ที่มา : สกย.

(ง) ปัญหาในการดำเนินงาน เนื่องจากในส่วนของ สกย. เองมีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มกิจกรรมโรงเรียนไว้น้อยมาก แต่จากการสัมภาษณ์พนักงาน สกย. ทั้งในระดับบริหารและปฏิบัติ และการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจากโรงเรียน 2 โรงใน จ.สุราษฎร์ธานี ได้ข้อสรุปไปในทิศทางเดียวกับตารางที่ 4.11 คือกิจกรรมโรงเรียนในภาคใต้เป็นส่วนที่มีปัญหามากกว่าทางภาคอีสานสามารถสรุปได้เป็นประเด็นดังนี้

- ปัญหาที่เกิดจากสภาพพื้นที่ โดยลักษณะสวนยางภาคใต้โดยเฉพาะในจังหวัดที่เป็นเป้าหมายสำคัญคือ จ.นราธิวาส และปัตตานี ซึ่งมีโรงเรียนตั้งอยู่ถึง 90 โรง คิดเป็นร้อยละ 72.6 ของโรงเรียนทั้งหมดในภาคใต้นั้น พื้นที่สวนยางมีลักษณะเป็นแปลงเล็กๆ กระจายอยู่ทั่วไป บางพื้นที่อยู่บนควน การเดินทางค่อนข้างลำบาก เกษตรกรไม่นิยมบรรทุกน้ำยางสดจากสวนที่อยู่ห่างไกลมาทำแผ่นที่โรงเรียน ซึ่งยากลำบากกว่าการทำแผ่นที่สวน แล้วจึงขนเป็นยางแผ่นกลับมาตากที่บ้าน

ดังนั้นสมาชิกที่ใช้โรงรมส่วนใหญ่จึงเป็นเกษตรกรที่มีสวนอยู่ใกล้กับที่ตั้งโรงเรือน

- จำนวนเครื่องจักรในโรงเรือนที่ใช้ในการทำยางแผ่นมีน้อยสมาชิกที่กรีดยางเสร็จและนำน้ำยางมาเข้าโรงเรือนพร้อมกันต้องมารอคิวเพื่อให้เครื่องมือและอุปกรณ์ซึ่งมีจักรรีดยางอยู่เพียง 2 ตัว ทำให้เสียเวลามากเกษตรกรจึงไม่นิยมมาทำกิจกรรมร่วมกันที่โรงเรือนจะมีเฉพาะเกษตรกรที่ไม่มีเงินทุนซื้อจักรรีดยางของตัวเองที่จำเป็นต้องมาใช้โรงเรือนของกลุ่ม
- ความแปรปรวนของราคารายในท้องตลาด โดยเฉพาะราคารายแผ่นดิบกับราคารายสด ซึ่งในปี 2543 เป็นปีที่ราคารายสดสูงขึ้นเกือบเท่ากับราคารายแผ่นดิบทำให้เกษตรกรชาวสวนยางส่วนใหญ่หยุดการทำยางแผ่นดิบและหันไปขายน้ำยางสดแทนเนื่องจากได้ราคาดีกว่าหากคิดรวมต้นทุนค่าทำแผ่น ซึ่งจะเห็นได้จากปริมาณการผลิตที่ลดลงของกลุ่มโรงเรือนในภาคใต้ในทุกขนาดปริมาณการผลิต

3) กลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ที่ไม่ได้ทำกิจกรรมโรงรม-โรงเรือน กลุ่มประเภทนี้ที่ปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 2,249 กลุ่ม หรือประมาณร้อยละ 73 ของกลุ่มกิจกรรมทั้งหมดของ สกย. กลุ่มเหล่านี้มีการดำเนินกิจกรรมที่ค่อนข้างหลากหลาย จากข้อมูลที่ สกย. มีอยู่ไม่มากนักประกอบกับการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพในพื้นที่กับกลุ่มกิจกรรมประเภทนี้จำนวน 12 กลุ่มใน 4 จังหวัดพบว่ามีความสอดคล้องกันคือมีกลุ่มที่ยังเคลื่อนไหวทำกิจกรรมอยู่จริงจำนวนไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนกลุ่มที่ได้เข้าไปทำการจัดตั้ง โดยกิจกรรมของกลุ่มจะอยู่ในรูปการรวบรวมยางแผ่นดิบเพื่อไปขายให้พ่อค้าในท้องถิ่นและการรับซื้อรวบรวมน้ำยางสดในพื้นที่และนำไปส่งให้กับโรงงาน นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมอื่นที่ไม่เกี่ยวกับยางพาราโดยตรงเช่นร้านค้าหรืออ้อมทรัพย์ แต่เรามีข้อจำกัดมากในเรื่องข้อมูลในภาพรวมการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มประเภทนี้ เนื่องจาก สกย. เพิ่งเริ่มให้ความสำคัญกับงานด้านนี้อย่างจริงจังในช่วง 1-2 ปีที่ผ่านมา ระบบการเก็บข้อมูลและการรายงานผลจึงเพิ่งเริ่มมีการจัดทำด้วยเช่นเดียวกัน จึงไม่สามารถนำข้อมูลที่เป็นรายละเอียดมานำเสนอได้มากนัก

(ก) การดำเนินกิจกรรม หากดูในภาพรวมจากตารางที่ 4.11 จะเห็นว่า มีจำนวนกลุ่มในปี 2543 เพิ่มขึ้นจากปี 2542 ทุกภาคเป็นจำนวนมากถึง 499 กลุ่ม โดยเฉพาะในภาคอีสานที่เพิ่มขึ้นถึงประมาณร้อยละ 50 อย่างไรก็ตาม เราไม่มีข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่ามีจำนวนกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมจริงๆ อยู่ประมาณเท่าใด เนื่องจากลักษณะกิจกรรมส่วนใหญ่ไม่มีความต่อเนื่องด้วยตัวของกิจกรรมเองรวมทั้งตัวสมาชิกกลุ่มด้วยจำนวนกลุ่มที่มีการทำกิจกรรมและปริมาณกิจกรรมที่ทำจึงค่อนข้างมีความผันแปรในแต่ละเดือน

อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์จากปริมาณกิจกรรมเท่าที่สามารถทำได้จากข้อมูลปริมาณผลผลิตเกี่ยวกับกิจกรรมยางของกลุ่มระหว่างปี 2542-2543 จะเห็นได้ว่าขณะที่จำนวนกลุ่มและจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้น แต่ปริมาณผลผลิตที่สะท้อนการทำกิจกรรมของกลุ่มกลับลดลงเป็นจำนวนมาก ซึ่งขัดแย้งกับความน่าจะเป็น โดยปริมาณการรวบรวมผลผลิตน้ำยางสดของกลุ่มในภาพรวมลดลงถึงร้อยละ 62 เช่นเดียวกับปริมาณการรวบรวมผลผลิตยางแผ่นดิบได้ลดลงถึงร้อยละ 54 โดยลดลงไม่มีการผลิตของกลุ่มทุกกลุ่มในบางภาค ข้อมูลส่วนนี้อาจสามารถสะท้อนภาพของการทำกิจกรรมในช่วงระยะ 2 ปีของกลุ่มทั้งหมดได้ในระดับหนึ่ง

และเมื่อวิเคราะห์จากข้อมูลในส่วนที่เป็นกิจกรรมอื่นที่ไม่เกี่ยวกับยาง ที่มีตัวเลขชัดเจน เฉพาะปี 2543 เท่านั้นในขณะนี้ แต่ก็สามารถให้ภาพของการดำเนินกิจกรรมอื่นๆ ของกลุ่มที่ สกย. มีนโยบายและพยายามที่จะเข้าไปส่งเสริมสนับสนุนได้ว่ายังไม่ถึงไหนเมื่อเปรียบเทียบกับความสามารถในการจัดตั้งกลุ่ม โดยจะเห็นว่าสัดส่วนของกลุ่มที่มีการทำกิจกรรมเกี่ยวกับอาชีพรายได้ (เลี้ยงสัตว์ ปลูกพืชผัก เลี้ยงผึ้ง จำหน่ายเคมีเกษตร สีนํ้า กิจกรรมออมทรัพย์ ฯลฯ) มีเพียงร้อยละ 6 ของจำนวน 2,210 กลุ่ม ส่วนกิจกรรมเกี่ยวกับการประชุม อบรม ดูงาน ซึ่งเป็นลักษณะกิจกรรมเฉพาะกิจมากกว่าก็ยังมีกลุ่มที่สามารถทำกิจกรรมนี้เพียงร้อยละ 22 เท่านั้น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าภาคตะวันออก เป็นภาคที่ไม่มีการทำกิจกรรมทั้งสองประเภทดังกล่าวเลยจากทั้ง 117 กลุ่ม และภาคใต้ ซึ่งเป็นภาคที่มีจำนวนกลุ่มมากที่สุดกว่าร้อยละ 82 ของกลุ่มทั้งหมด แต่กลับมีสัดส่วนของกลุ่มที่ทำกิจกรรมต่ำกว่ากลุ่มในภาคอีสานมาก ทั้งในกิจกรรมการประชุม อบรม ดูงาน และกิจกรรมด้านอาชีพ รายได้

ตารางที่ 4.11 การดำเนินกิจกรรมของกลุ่มพัฒนาสวนยางเคราะห์ที่ไม่มีโรงรม/โรงเรือนปี 2542-2543 จำแนกโดยภาค

	รวมทั้งหมด		ภาคตะวันออก		ภาคอีสาน		ภาคใต้	
	ปี 2542	ปี 2543	ปี 2542	ปี 2543	ปี 2542	ปี 2543	ปี 2542	ปี 2543
จำนวนกลุ่ม (กลุ่ม)	1,711	2,210	87	117	141	281	1,543	1,812
จำนวนสมาชิก (คน)	60,636	65,218	5,055	5,929	2,556	5,140	53,025	54,149
กิจกรรมเกี่ยวกับยาง								
ปริมาณน้ำยางสด (กิโลกรัม)	5,644,777	2,152,245	151,066	-	11,565	145,361	15,482,146	2,003,884
ปริมาณยางแผ่นดิบ (กิโลกรัม)	9,773,709	4,494,882	1,803,366	296,639	1,375,537	449,852	36,594,806	3,748,391
กิจกรรมอื่นๆ								
ประชุม/อบรม/ดูงาน (ครั้ง)		493		0		84		389
ร้อยละของกลุ่มทั้งหมด		22.31		0		29.89		21.47
กิจกรรมอาชีพ/อื่นๆ (ครั้ง)		143		0		35		108
ร้อยละของกลุ่มทั้งหมด		6.47		0		12.46		5.96

ที่มา : ฝ่ายพัฒนาสวนยางสหกรณ์ สกย.

(ข) ปัญหาการดำเนินงาน เราไม่มีข้อมูลในภาพรวมที่จะแสดงถึงปัญหาการดำเนินงานเหมือนเช่นกลุ่มโรงแรมและกลุ่มโรงเรียนที่พอมีข้อมูลอยู่บ้าง ดังนั้นจะขอนำเสนอข้อมูลปัญหาจากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพที่พบคือ

- เกษตรกรรายเล็กไม่สามารถมาทำกิจกรรมร่วมกับกลุ่มได้
- ปัญหาราคายางแผ่นดิบกับราคาน้ำยางสดใกล้เคียงกันในขณะที่การทำยางแผ่นดิบมีต้นทุนสูงกว่า เกษตรกรจึงหันไปขายเป็นน้ำยางสดแทนการทำยางแผ่น บางกลุ่มที่หันมารวบรวมน้ำยางสดส่งโรงงานแทนแต่ก็อยู่ไม่ได้เนื่องจากค่าการตลาดสูงกว่าพ่อค้า/เอกชนที่เข้ามารับซื้อในพื้นที่ แต่บางกลุ่มที่พัฒนากลยุทธ์การตลาดขึ้นมาได้ยังพอทำกำไรได้จากค่าการตลาดบ้าง
- ปัญหากรรมการกลุ่มและความร่วมมือจากสมาชิก มีลักษณะเดียวกับกลุ่มประเภทอื่น คือมีความขัดแย้งกันระหว่างผู้นำ หรือทุจริต ทำให้สมาชิกไม่เชื่อถือและไม่ให้ความร่วมมือ
- ปัญหาเงินทุนหมุนเวียนในการทำกิจกรรม กลุ่มส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก การระดมทุนจากสมาชิกทำได้น้อยไม่เพียงพอที่จะลงทุนทำธุรกิจได้มากนักโดยเฉพาะธุรกิจที่ต้องการเงินทุนหมุนเวียนจำนวนมาก เช่น การรับซื้อยางแผ่นจากสมาชิกและชาวสวนในพื้นที่ หรือการรับซื้อน้ำยางรวมไปถึงการซื้อเคมีเกษตร-สินค้าต่างๆ มาจำหน่ายในนามของกลุ่ม
- ข้อจำกัดจากระเบียบการให้การสนับสนุนของ สกย. เช่นการให้เงินกู้ที่ไม่สามารถให้กู้โดยตรงกับกลุ่ม แต่ต้องให้กู้ผ่านสมาชิกกลุ่มที่มีส่วนอยู่ในสงเคราะห์ของ สกย. เท่านั้น และให้กู้ได้รายละไม่เกิน 30,000 บาท ซึ่งกลุ่มต้องกู้ต่อกับสมาชิกสวนสงเคราะห์หลายคนในกรณีที่ต้องการเงินจำนวนมาก แต่ข้อจำกัดที่สำคัญอีกประการคือ พสย. เองไม่มีทักษะในการทำงานลักษณะดังกล่าวโดยเฉพาะการปล่อยกู้ เนื่องจากกลัวความรับผิดชอบ และระเบียบการปฏิบัติก็ยังไม่มีความชัดเจน ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า กิจกรรมส่วนใหญ่ที่กลุ่มทำคือการประชุมและฝึกอบรม ในขณะที่กิจกรรมอื่นที่เกี่ยวกับอาชีพที่ต้องใช้เงินลงทุนมีน้อย

4.4.2 ผลจากการสำรวจระดับพื้นที่

การนำเสนอในส่วนนี้เป็นข้อมูลจากการสำรวจในพื้นที่จังหวัดที่ตกเป็นตัวอย่างการศึกษาวิจัยครั้งนี้ 3 จังหวัดคือ 3 จังหวัดคือ จ.สงขลา สุราษฎร์ธานี และระยอง เป็นการสำรวจเชิงปริมาณโดยใช้แบบสำรวจสอบถามเกษตรกรชาวสวนยางในพื้นที่ที่ทำการสุ่มตัวอย่าง ผลการสำรวจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มกิจกรรมอาจพอสรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้

1) จำนวนตัวอย่างและประเภทกลุ่มกิจกรรม การสำรวจโดยใช้แบบสอบถามเกษตรกรชาวสวนยางใน 2 จังหวัดรวม 301 ตัวอย่าง เฉพาะในประเด็นเรื่องกลุ่มกิจกรรมในหมู่บ้านมีผู้ตอบร้อยละ 69 ที่ระบุว่ามีการกลุ่มกิจกรรมต่างๆ อยู่ในหมู่บ้านของตน โดยมีกลุ่มที่เกี่ยวกับการทำกิจกรรมยางเป็นส่วนใหญ่ กลุ่มที่มีมากที่สุดคือ กลุ่มสมาชิกสหกรณ์โรงรม มีอยู่ถึงร้อยละ 43 ของประเภทกลุ่มทั้งหมด รองลงมาคือ กลุ่มขายน้ำยาง/รวบรวมยางแผ่นดิบ (ดูตารางที่ 4.12)

ตารางที่ 4.12 ประเภทของกลุ่มต่างๆ และการเป็นสมาชิกกลุ่มที่มีในหมู่บ้าน
ที่เป็นพื้นที่ตัวอย่างการสำรวจ

ประเภทกลุ่มที่มีในหมู่บ้าน	จำนวน (กลุ่ม)	ร้อยละ
1. สหกรณ์โรงรม	118	42.9
2. กลุ่มน้ำยาง/รวบรวมยางแผ่น	72	26.2
3. กลุ่มที่ชาวบ้านรวมตัวกันเอง	38	13.8
4. สหกรณ์การเกษตร	23	8.4
5. อื่นๆ	24	8.7
รวม	275	100

หมายเหตุ : ในหมู่บ้านอาจมีกลุ่มประเภทต่างๆ มากกว่า 1 กลุ่ม

ที่มา : จากการสำรวจ

แม้ว่าหมู่บ้านส่วนใหญ่จะมีกลุ่มกิจกรรมอยู่เป็นจำนวนมากดังกล่าว แต่จากการสำรวจ 301 ตัวอย่างพบว่ามีเกษตรกรชาวสวนยางเพียง 115 รายหรือร้อยละ 38 เท่านั้นที่เป็นสมาชิกกลุ่มกิจกรรมดังกล่าวโดยมีผู้ที่ไม่เคยเป็นสมาชิกกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเลยถึงร้อยละ 51 ส่วนอีกประมาณร้อยละ 11 คือคนที่เคยเป็นสมาชิกกลุ่มในอดีต จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าในปัจจุบันแม้ว่าจะมีกลุ่มต่างๆ อยู่เป็นจำนวนมาก กลุ่มกิจกรรมที่มีมากที่สุดคือกลุ่มที่ทำกิจกรรมเกี่ยวกับยางที่มีอยู่รวมกันประมาณ 190 กลุ่ม (กลุ่มสหกรณ์โรงรม และกลุ่มยาง) หรือร้อยละ 69 จาก 275 กลุ่มกิจกรรม อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์จากสัดส่วนสถานะการเป็นสมาชิกจะเห็นว่าเกษตรกรเกือบร้อยละ 50 ยังคงไม่นิยมที่จะสังกัดกลุ่มหรือทำกิจกรรมในรูปของกลุ่ม

2) สาเหตุการเป็นสมาชิก หากดูจากตัวเลขภาพรวมในตารางที่ 4.13 จะพบว่า เกษตรกรที่มีสถานภาพเป็นสมาชิกกลุ่มกิจกรรมในหมู่บ้าน 115 ราย ส่วนใหญ่ร้อยละ 66 เป็นสมาชิกสหกรณ์โรงรม/กลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ จากจำนวนผู้ที่เป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆ สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกษตรกรชาวสวนยางเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มก็คือเรื่องผลประโยชน์ที่จะได้จากการเป็นสมาชิกโดยเฉพาะในเรื่องการต่อรองราคา และสามารถตัดพ่อค้าคนกลาง โดยมีจำนวนเกษตรกรชาวสวนยางที่เข้าเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆ ด้วยเหตุผลดังกล่าวรวมกัน 78 รายหรือประมาณร้อยละ 68 จากจำนวนผู้ตอบทั้งหมด 115 คน ในจำนวนดังกล่าวผู้ที่เป็นสมาชิกโรงรมมีจำนวนมากที่สุดถึง 50 ราย (หรือร้อยละ 66 จาก 76 รายที่ให้เหตุผลในประเด็นนี้) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความคาดหวังของเกษตรกรส่วนใหญ่ที่มีต่อโรงรม/กลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ (กพส.)

ตารางที่ 4.13 สาเหตุการเข้ากลุ่มของเกษตรกรจำแนกตามประเภทกลุ่ม

หน่วย : ราย

	กลุ่มนํายาง/ กลุ่มยางแผ่น	กลุ่มโรงรม/ กพส.	กลุ่มออม ทรัพย์	สหกรณ์ การเกษตร	ไม่ตอบ	รวม	ร้อยละ
1.ต่อรงราคา/ตัดคนกลาง	15	55	2	4	2	78	67.8
2.ไม่ถูกเอาเปรียบ	3	5				8	7.0
3.เพื่อน/ข้าราชการ ชักชวน	2	11	1			14	12.2
4.มีการประกันราคาขาย/ได้ รับอุปกรณ์/คุณภาพยางดีขึ้น	1	1			1	3	2.6
5.เพื่อให้ได้สิทธิ์ที่ดินทำกิน				3		3	2.6
6.อื่นๆ	1	4		1		6	5.2
7. missing					3	3	2.6
รวม	22	76	3	8	6	115	100

ที่มา : จากการสำรวจ

3) การดำเนินกิจกรรม จากที่กล่าวมาเบื้องต้นแล้วว่ากิจกรรมของกลุ่มส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับยางเป็นหลัก โดยเฉพาะการรวบรวมและรับซื้อผลผลิตทั้งในรูปของนํายางและยางแผ่นดิบจากชาวบ้าน ตารางที่ 4.14 จะเห็นว่า ในจำนวน 113 กิจกรรมที่มีผู้ระบุถึงนั้น 99 คำตอบหรือร้อยละ 88 เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับยาง โดยเป็นกิจกรรมที่กลุ่มประเภทโรงรมและสหกรณ์ สกย. เป็นผู้ดำเนินการถึงประมาณร้อยละ 64 รองลงมาก็คือกลุ่มกิจกรรมยางประเภทอื่นๆ

ตารางที่ 4.14 ประเภทกิจกรรมที่มีการดำเนินงานจำแนกตามประเภทของกลุ่ม

หน่วย : ราย

กลุ่มกิจกรรม	ประเภทกิจกรรม		ขายไม้/ออก เอกสารสิทธิ์	รวม	ร้อยละ
	รวบรวม/รับซื้อ นํายาง/ยางแผ่น	ปล่อยกู้/ขาย วัสดุการเกษตร			
โรงรม/สก. สกย.	64	1	1	66	58.4
กพส./ กลุ่มปรับปรุงฯ/อื่นๆ	30	0	0	30	26.5
กลุ่มออมทรัพย์	0	2	0	2	1.8
สก.การเกษตร	5	1	1	7	6.2
ไม่แน่ใจ				8	7.1
รวม	99	4	2	113	100

หมายเหตุ : มีผู้ไม่ตอบเนื่องจากไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่มใดๆ เลย 188 ราย

ที่มา : จากการสำรวจ

ดังนั้นอาจพอสรุปได้จากข้อมูลเบื้องต้นว่า กิจกรรมรวบรวม-รับซื้อนํายาง เป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญที่สุดในพื้นที่ โดยโรงรมเป็นผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดในการดำเนินกิจกรรมประเภทนี้

4) ประโยชน์ของกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมต่างๆ จากข้อมูลที่ได้จากการประมวลผลแบบสอบถามในประเด็นนี้สอดคล้องกับผลการสรุปในข้อที่ผ่านมาคือ กลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ที่มีจำนวนผู้ระบุถึงมากที่สุดได้แก่กิจกรรมของโรงรม/สหกรณ์กองทุนสวนยาง. (ดูตารางที่ 4.15) อย่างไรก็ตาม มีจำนวนผู้ที่ระบุว่ากิจกรรมโรงรมไม่เป็นประโยชน์ก็ยังคงมีอยู่บ้างเช่นเดียวกันแต่มีสัดส่วนไม่มากนัก

ตารางที่ 4.15 กลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ จำแนกตามประเภทกลุ่มกิจกรรม

หน่วย : ราย

ประเภทของกลุ่ม	การดำเนินกิจกรรม			ร้อยละ		
	เป็นประโยชน์	ไม่เป็นประโยชน์	รวม	เป็นประโยชน์	ไม่เป็นประโยชน์	รวม
กลุ่มชาวบ้าน/ กพส./ กลุ่มปรับปรุงฯ	20	2	22	22.7	2.3	25.0
โรงรม/สก. สกย.	46	10	56	52.3	11.4	63.6
กลุ่มออมทรัพย์	2	0	2	2.3	-	2.3
สหกรณ์การเกษตร	8	0	8	9.1	-	9.1
รวม	76	12	88	86.4	13.6	100.0

ที่มา : จากการสำรวจ

5) ข้อดี/ข้อได้เปรียบของกลุ่ม สกย. ชาวบ้านที่เป็นสมาชิกกลุ่มกิจกรรมในหมู่บ้านที่แสดงความเห็นในประเด็นนี้มีเพียง 40 ความเห็นเท่านั้น (ตารางที่ 4.16) ความเห็นที่คิดว่าเป็นข้อได้เปรียบของการดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม สกย. ทั้งในส่วนที่เป็นกลุ่มสหกรณ์โรงรม และกลุ่มกพส. (รวมถึงกลุ่มปรับปรุงคุณภาพยางแผ่น และกลุ่มของชาวบ้านซึ่งไม่สามารถจำแนกได้อย่างชัดเจน) ได้แก่ ประเด็นเกี่ยวกับการตลาดและราคา โดยสามารถคัดคนกลางและการถูกโกง รองลงมาในส่วนที่เป็นข้อได้เปรียบคือการได้รับปันผลซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเข้าใจของชาวบ้านที่เป็นสมาชิกต่อระบบการดำเนินกิจกรรมในรูปของกลุ่ม รวมไปถึงอาจสะท้อนถึงความสำเร็จของกลุ่มกิจกรรมของ สกย. บางส่วนที่สามารถสนองตอบต่อสมาชิกในการแก้ไขปัญหาและให้ผลตอบแทนที่เป็นรูปธรรมแก่สมาชิกได้แม้จะเป็นเพียงส่วนน้อยก็ตาม (หากประเมินจากจำนวนความคิดเห็นที่มีเพียง 40 ความเห็นในขณะที่มีผู้เป็นสมาชิกกลุ่มที่ตกเป็นตัวอย่างประมาณ 115 ราย จาก จำนวนตัวอย่างทั้งหมด 301 ตัวอย่าง)

ข้อสรุปจากข้อมูลการสำรวจระดับพื้นที่คือเกษตรกรส่วนใหญ่ (มากกว่าร้อยละ 50) จะเข้าร่วมกิจกรรมในรูปของกลุ่ม และกลุ่มกิจกรรมที่มีการเข้าร่วมมากที่สุดคือกิจกรรมโรงรมและ กิจกรรมเกี่ยวกับยาง ทั้งนี้มีความเห็นว่าตนเองจะได้ประโยชน์จากการเข้าร่วมกิจกรรมกลุ่ม โดยเฉพาะกิจกรรมโรงรม ที่เห็นว่ามีข้อได้เปรียบที่สำคัญที่สุดคือในประเด็นที่สามารถขายได้ราคา และไม่ถูกโกง

ตารางที่ 4.16 ข้อได้เปรียบของกลุ่มจำแนกตามประเภทของกลุ่มกิจกรรม

หน่วย : ราย

ประเภทกลุ่ม	ข้อได้เปรียบ					
	ได้ราคาดี/ต่อรองราคาได้/ไม่ถูกโกง ตัดพ่อค้าคนกลาง/ได้ขายแทรกแซง	ได้เงินปันผล	มีการดูแลจัดการดี/มี เจ้าหน้าที่ช่วยเหลือ	อื่นๆ	รวม	ร้อยละ
กพศ./กลุ่มปรับปรุงฯ/ กลุ่มชาวบ้าน	6	3	4	1	14	35
สก.สกย/โรงรม	12	6	2	2	22	55
สหกรณ์การเกษตร	1	2	1		4	10
รวม	19	11	7	3	40	100

ที่มา : จากการสำรวจ

4.5 วิเคราะห์ความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

จากการนำเสนอที่ผ่านมาซึ่งเป็นภาพรวม (macro) และส่วนที่เป็นรายละเอียดเฉพาะพื้นที่ (micro) ทั้งในส่วนสาเหตุของการเกิดกลุ่มเกษตรกรชาวสวนยาง รวมไปถึงการดำเนินงานและผลการดำเนินงานเชิงธุรกิจ รวมไปถึงปัญหาและอุปสรรคในระดับกลุ่มและกิจกรรม ซึ่งเป็นภาพโดยรวมของการดำรงอยู่ของกลุ่มประเภทต่างๆ ที่เป็นองค์กรของเกษตรกรชาวสวนยางที่ สกย. มีแผนงานและนโยบายให้การสนับสนุนเพื่อพัฒนาไปสู่เป้าหมายตามที่กำหนดในแผนวิสาหกิจที่ผ่านมา ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานในระดับมหภาคก่อนที่จะไปสู่การสรุปบทเรียนเพื่อใช้ในการกำหนดบทบาทของ สกย. ต่อไปในอนาคต

ตารางที่ 4.17 ผลประกอบการของกิจกรรมโรงรมหากไม่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล

ปีที่	ลงทุนครั้งแรก สร้างโรงรม	ค่าเสื่อมราคา 10 % ต่อปี	ต้นทุนหัก ค่าเสื่อมต่อปี	ดอกเบี้ยลงทุน ที่เฉลี่ย 12 %	ค่าเสื่อม+ดอกเบี้ย ทุนที่เหลือ	สหกรณ์ที่ได้กำไร (สหกรณ์เทพทองพัฒนา)	กำไรสุทธิ กรณีผู้	กำไรสุทธิ กรณีไม่ผู้
0	3,000,000	300,000	3,000,000					
1 (2539)			2,700,000	360,000	660,000	2,117.87	- 657,882	- 297,882
2 (2540)			2,400,000	324,000	624,000	191,828.62	- 432,171	- 108,171
3 (2541)			2,100,000	288,000	588,000	260,531.20	- 327,469	- 39,469
4 (2542)			1,800,000	252,000	552,000	393,357.63	- 158,642	93,358
5			1,500,000	216,000	516,000	400,000.00	- 116,000	100,000
6			1,200,000	180,000	480,000	400,000.00	- 80,000	100,000
7			900,000	144,000	444,000	400,000.00	- 44,000	100,000
8			600,000	108,000	408,000	400,000.00	- 8,000	100,000
9			300,000	72,000	372,000	400,000.00	28,000	100,000
10			-	36,000	336,000	400,000.00	64,000	100,000

หมายเหตุ: 1 ถ้าเกษตรกรทำเองต้องลงทุน 3 ล้านบาท จะมีกำไรเท่าไร และเมื่อรัฐลงทุนให้ในส่วนของการสร้างโรงเรือน ได้กำไรเท่าไรต้องเปรียบเทียบรายรับ-รายจ่ายของทั้ง 2 กรณี
2 ตั้งแต่ปีที่ 5 ถึงปีที่ 10 สมมติให้สหกรณ์ที่มีโรงรมแห่งนี้ทำกำไรสุทธิได้ปีละ 400,000 บาททุกปี

ที่มา : จากการคำนวณ

4.5.1 ความสำเร็จของกลุ่ม สกย. การวิเคราะห์ความสำเร็จ-ล้มเหลวของการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มที่อยู่ภายใต้การส่งเสริมของ สกย. อาจทำได้ค่อนข้างยากในขณะนี้เนื่องจาก สกย. เริ่มให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมกลุ่มอย่างเป็นทางการได้ไม่นาน แม้ว่านโยบายและงบประมาณการก่อสร้างโรงรมจะเริ่มตั้งแต่ปี 2537 ก็ตาม ในที่นี้จึงสามารถวิเคราะห์เฉพาะกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่อง เช่น กลุ่มกิจกรรมโรงรม (สหกรณ์กองทุนสวนยางที่มีโรงรม) และอาจรวมถึงกลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ (กพส.) ด้วยในบางกรณี ทั้งนี้ความสำเร็จของการดำเนินกิจกรรมกลุ่มเกษตรกรที่สังกัด สกย. ในภาพรวมอาจวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จได้ใน 2 ระดับคือ

1) ปัจจัยที่มาจาก การสนับสนุนของภาครัฐ

(ก) Financial cost subsidy เงินทุนและสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ โดยเฉพาะกิจกรรมโรงรม หากดูจากผลประกอบการกิจกรรมโรงรมดังกล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าโรงรมส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 70 ที่เปิดดำเนินงานอยู่ในสถานะที่พอมีกำไร-มีกำไรมากกว่าร้อยละ 30 ของเงินทุน (ตารางที่ 4.17) ทั้งนี้ผลกำไรดังกล่าวไม่ได้คิดรวมต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ คือ ค่าเสื่อม และดอกเบี้ย เนื่องจากรัฐเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างให้ อย่างไรก็ตามเงินทุนที่นำมาใช้ในการก่อสร้างนั้นหากคิดต้นทุนดังกล่าวรวมไปด้วย โดยสมมติว่ากลุ่มเป็นผู้กู้เงินมาลงทุนก่อสร้างเอง โดยในกรณีนี้ได้ยกตัวอย่างโรงรมแห่งหนึ่ง (สหกรณ์กองทุนสวนยางเทพทองพัฒนา) ที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินธุรกิจ (ได้รับเลือกเป็นสหกรณ์ตัวอย่าง) หากดูจากผลประกอบการที่เป็นตัวเลขที่กรมตรวจบัญชีรายงาน นับตั้งแต่ปี 2539 ที่โรงรมเริ่มเปิดดำเนินการ จนถึงปี 2542 โดยมีกำไรเพิ่มขึ้นทุกปี ในกรณีดังกล่าว หากนำผลกำไรมาหักค่าเสื่อมราคาร้อยละ 10 ต่อปีจากเงินต้น 3,000,000 บาท และหักค่าดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปีในกรณีถ้าสหกรณ์กู้เงินมาเป็นค่าก่อสร้าง จะเห็นว่าสหกรณ์แห่งนี้ประสบกับภาวะขาดทุนตลอดมานับตั้งแต่ปีแรกที่เปิดดำเนินงานจนถึงปี 2542 และหากสมมติให้โรงรมแห่งนี้มีกำไรในปีต่อๆ ไปปีละ 400,000 บาท จะพบว่าสหกรณ์แห่งนี้จะเริ่มมีกำไรที่แท้จริงในปีที่ 9 ของการดำเนินงาน และในกรณีที่ไม่นับต้นทุนดอกเบี้ย โดยคิดแต่ค่าเสื่อมราคา จะพบว่าสหกรณ์แห่งนี้จะเริ่มมีกำไรที่แท้จริงในปี 2542 หากกล่าวถึงโรงรมที่ได้กำไรในระดับปีละต่ำกว่า 100,000 บาท ลงไปจะไม่มีโอกาสคุ้มทุนเลยในระยะเวลา 10 ปี

(ข) Technical assistance นอกจากการอุดหนุนในด้านเงินทุนซึ่งรัฐบาลเข้าไปปรับภาระแทนกลุ่มกิจกรรมโรงรมที่เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้โรงรมสามารถมีกำไรได้อย่างรวดเร็วในกรณีที่มีความสามารถในการดำเนินธุรกิจ ความช่วยเหลือหรืออุดหนุนแก่กลุ่มในด้านความรู้และเทคโนโลยีการบริหารจัดการ การผลิต ฯลฯ โดยผ่านหน่วยงานและเจ้าหน้าที่หน่วยงานในพื้นที่ การอุดหนุนดังกล่าวผ่านลงไปในรูปแบบงบประมาณ เช่น การฝึกอบรม การประชุม การติดตามนิเทศงาน ฯลฯ ทั้งนี้หากดูจากงบประมาณของ สกย. ในปี 2543 ซึ่งตั้งเป็นงบประมาณที่จ่ายเป็นค่าเบี้ยเลี้ยงและอื่นๆ ให้กับเจ้าหน้าที่ กำหนดเป็นงบประมาณตายตัวคือ กลุ่มจัดตั้งใหม่ 3,300 บาทต่อกลุ่มต่อ

ปี กลุ่มเดิมที่ไม่มีโรงรม/โรงเรือน 3,000 บาทต่อกลุ่ม กลุ่มที่มีโรงเรือน 4,600 บาทต่อกลุ่ม และกลุ่มที่มีโรงรม 8,100 บาทต่อกลุ่ม โดยงบประมาณดังกล่าวอยู่ในส่วนการสงเคราะห์และพัฒนาเกษตรกรในตารางที่ 4.18

ตารางที่ 4.18 งบประมาณในส่วนการสงเคราะห์และพัฒนาเกษตรกร

หน่วย : บาท

รายการ	ปี 2542	ร้อยละ	ปี 2543	ร้อยละ
จ่ายค่าสงเคราะห์	1,996,344,150	98.0	1,979,650,144	98.3
ค่าใช้จ่ายงานสนาม	29,364,240	1.4	25,547,580	1.3
ค่าใช้จ่ายแปลงฝึกกริด	2,359,670	0.1	4,729,380	0.2
ค่าใช้จ่ายพัฒนาเกษตรกร	9,923,980	0.5	4,607,803	0.2
รวม	2,037,992,040	100.0	2,014,534,907	100.0

ที่มา : สกย.

แม้ว่างบประมาณในส่วนของค่าใช้จ่ายในการพัฒนาเกษตรกรโดยตรงนั้นมีสัดส่วนน้อยมาก เมื่อเทียบกับงบที่จ่ายค่าสงเคราะห์ แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งที่เป็นความช่วยเหลือ โดยเฉพาะโรงรมหรือกลุ่มที่เพิ่งเริ่มต้นดำเนินกิจกรรม กรรมการและสมาชิกต้องการความช่วยเหลือทางเทคนิครวมทั้งความรู้และข้อมูลข่าวสารต่างๆ มากเป็นพิเศษ ทั้งนี้โดยเฉพาะในช่วงที่มีนโยบายก่อสร้างโรงรม สกย. ต้องเตรียมความพร้อมในเรื่องบุคลากรที่จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมโรงรมทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่และเกษตรกรชาวสวนยาง โดยจากรายงานการประเมินผลโครงการพัฒนาการผลิตยางแผ่นผึ่งแห้ง/รมควัน ที่กองประเมินผล สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรระบุว่า ในช่วงระหว่างปี 2537–2539 มีการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรโดยการจัดฝึกอบรมในด้านการผลิต การจัดการโรงรม การควบคุมการก่อสร้างโรงรม และการดำเนินธุรกิจ รวม 8 ครั้ง มีผู้เข้าฝึกอบรมรวม 8,107 คน

(ค) โครงการแทรกแซงราคายางพารา เป็นโครงการที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหายางพารา ราคาตกต่ำโดยเริ่มตั้งแต่ปี 2536 พร้อม ๆ กับนโยบายก่อสร้างโรงรมให้กับกลุ่มเกษตรกรเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับยางแผ่นดิบ และรัฐได้ทำการแทรกแซงทั้งโดยการจัดตั้งตลาดกลาง และตลาดระดับท้องถิ่น ขณะเดียวกันได้ประกาศราคาแทรกแซงในช่วงที่ราคายางตกต่ำ การแก้ไขปัญหาด้วยวิธีดังกล่าวทำให้ราคายางแผ่นรมควันซึ่งเป็นผลผลิตจากโรงรมของกลุ่มเกษตรกรผูกติดกับราคาแทรกแซงตลอดมา ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้โรงรมส่วนใหญ่ยังคงสามารถมีกำไรหากไม่มีปัญหาด้านการบริหารจัดการ (ดูรายละเอียดในบทการแทรกแซงตลาดยาง)

2) ปัจจัยในพื้นที่ ได้แก่

- ทรัพยากรที่สนับสนุนกิจกรรมกลุ่ม ได้แก่ ปริมาณน้ำยาง-พื้นที่สวนยางในพื้นที่ที่เอื้ออำนวยให้กลุ่มมีปริมาณวัตถุดิบที่ใช้ในการทำกิจกรรมอย่างพอเพียงและสม่ำเสมอ
- ตลาดในท้องถิ่นที่มีการแข่งขัน และราคาที่เป็นธรรม
- ความสามารถในการบริหารจัดการของผู้นำและกรรมการ ได้แก่การผลิตที่ได้คุณภาพ การจัดสรรผลประโยชน์ภายในกลุ่ม การบริหารต้นทุนการดำเนินงานของกลุ่มให้ต่ำสุด และสำคัญที่สุดคือการทำงานร่วมกันระหว่างกรรมการกับกรรมการ และกรรมการกับสมาชิก
- เงินทุนหมุนเวียนที่ทำให้กลุ่มมีสภาพคล่องในการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งแหล่งเงินทุนที่สอดคล้องกับศักยภาพของกลุ่มที่มีความเข้มแข็งทางการเงินระดับต่างกัน

4.5.2 ปัญหาและอุปสรรค แม้ว่ากลุ่มกิจกรรมต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การส่งเสริมและสนับสนุนจาก สกย. โดยเฉพาะกิจกรรมโรจนนั้นส่วนใหญ่จะยังคงสามารถดำเนินงานต่อไปได้ภายใต้เงื่อนไขซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จดังกล่าวไปแล้วนั้น หากวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานจนกลุ่มบางกลุ่มไม่สามารถดำเนินงานได้ หรือแม้แต่กลุ่มที่เปิดดำเนินกิจกรรมได้แล้วก็ยังไม่สามารถเติบโตหรือสร้างความเข้มแข็งได้ ทั้งนี้เกิดจากปัญหาอุปสรรคดังนี้

1) ขาดความเป็นเจ้าของที่แท้จริง จากนโยบายแบบสั่งการจากบนลงล่างให้ก่อสร้างโรงรม 1,500 โรง ภายในระยะเวลา 2 ปี เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้โรงรมที่ลงไปในพื้นที่อยู่ในลักษณะที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต้องรับดำเนินการเพื่อให้สำเร็จตามเป้าหมาย โดยเฉพาะโรงรมซึ่งเป็นนวัตกรรมใหม่ของทั้งผู้ปฏิบัติงานและชาวสวนที่ต้องมาเริ่มเรียนรู้ร่วมกันเมื่อโรงรมเข้ามาในพื้นที่ โดยขาดกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมในการคิด วางแผน และการจัดการร่วมกันระหว่างหน่วยงานและเกษตรกร เนื่องจากอยู่ในลักษณะเป็นโครงการเร่งด่วน เป็นโครงการยึดเยื้อดให้กับเกษตรกร เกษตรกรตกอยู่ในภาวะที่ต้องเข้ามาแบกรับภาระการดูแลบริหารจัดการโรงรมในบางพื้นที่ที่ยังไม่มีความพร้อม ทำให้เกิดปัญหาตามมาอย่างมาก และในที่สุดโรงรมเหล่านี้ต้องหยุดดำเนินกิจกรรมในที่สุดไม่ว่า สกย. จะผลักดันเพียงใดก็ตาม

2) ข้อจำกัดจากระเบียบของราชการ ระเบียบและโครงสร้างการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการพัฒนาและเติบโตของกลุ่มเกษตรกรไปเป็นสถาบันที่เข้มแข็งได้ โดยเฉพาะการพยายามยึดครองกลุ่มชาวบ้านไว้เป็นสมบัติของหน่วยงานหรือสถาปนาอำนาจของหน่วยงานผ่านองค์กรหรือกลุ่มในพื้นที่ด้วยการใช้ระเบียบข้อบังคับต่างๆ เช่นในกรณีของสหกรณ์กองทุนสวนยางที่เป็นนิติบุคคลสามารถดำเนินธุรกิจได้ตามกฎหมาย แต่สหกรณ์บางแห่งไม่

สามารถตัดสินใจในการดำเนินงานได้ด้วยตัวเอง เนื่องจากต้องรอความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และหากเจ้าหน้าที่ไม่เห็นชอบกรรมการสหกรณ์ก็ไม่กล้าดำเนินการลักษณะดังกล่าวสะท้อนลักษณะกลุ่มที่มาจากการจัดตั้งและสั่งการและความเป็นเจ้าของของกลุ่มของทางการได้เป็นอย่างดี

3) การเร่งขยายโครงการโดยไม่คำนึงถึงความพร้อมของเกษตรกร ดันทุนการเข้าร่วมโครงการที่กรรมการและชาวบ้านต้องสูญเสียไปในกรณีที่ถูกเกณฑ์ให้มาร่วม เช่น ค่าเสียเวลา ค่าเสียโอกาส เพื่อให้ความร่วมมือกับราชการ รวมไปถึงข้อจำกัดด้านศักยภาพของพื้นที่ในการนำกิจกรรมเข้าไปเพื่อให้โครงการก่อสร้างเสร็จตามเป้าหมายทั้งด้านปริมาณและเวลาที่กำหนดตามแผนงาน โดยเฉพาะกิจกรรมที่มีการลงทุนก่อสร้างได้แก่โรงรม-โรงเรือน ซึ่งเมื่อก่อสร้างแล้วประสบกับภาวะข้อจำกัดด้านพื้นที่กลายเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากและอาจนำมาซึ่งการสูญเสียของงบประมาณการก่อสร้างในที่สุดหากไม่สามารถใช้ประโยชน์จากการลงทุนดังกล่าวได้ หรือไม่คุ้มในการใช้ประโยชน์ เช่น กรณีของการก่อสร้างโรงเรือนที่ไม่คำนึงถึงข้อจำกัดที่ชาวสวนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลต้องนำน้ำยามารวมกันเพื่อทำการผลิตเป็นประเด็นที่เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ จนในที่สุดโรงเรือนบางแห่งได้กลายเป็นสมบัติส่วนบุคคลของผู้ที่มีสวนอยู่ใกล้โรงเรือน

4) การเสนอประโยชน์ก่อนการสร้างกตึกและสถาบันเพื่อเป็นกลไกในการควบคุมพฤติกรรมและแนวทางการปฏิบัติ ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น ดังเช่น การที่โรงรมเข้าไปในชุมชนเกิดจากเจ้าหน้าที่ไปเสนอให้โรงรมกับผู้นำหรือกรรมการที่คิดว่ามีอำนาจในการตัดสินใจ โดยมีชาวบ้านเป็นตัวประกอบโดยที่หน่วยงานมีระเบียบและกติกาของตนที่จะให้กลุ่มทำตามอยู่แล้ว จึงไม่เปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้มีกระบวนการในการสร้างกฎกติกาที่จะควบคุมการจัดสรรผลประโยชน์ที่เข้าไป โดยในที่สุดอำนาจในการจัดการก็ตกอยู่กับกลุ่มคนที่ใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ และหากการจัดการดังกล่าวไม่เป็นที่ยอมรับของสมาชิกหรือกรรมการส่วนอื่น จะเป็นสาเหตุของความขัดแย้ง การไม่ยอมรับอำนาจและกติกา และไม่ให้ความร่วมมือในที่สุด

5) การใช้ช่องทางกลุ่มทางการที่อิงโครงสร้างอำนาจเดิม ทำให้เกิดปัญหา rent seeking และธรรมาภิบาล

6) การมีกลุ่มเฉพาะด้านจำนวนมากทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนกำลังคนและเงินงบประมาณ โดยเฉพาะหากมองในภาพรวม จะพบว่ามีกลุ่มประเภทต่างๆ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาตามแผนงานและนโยบายของหน่วยงานของภาคราชการเป็นจำนวนมาก เช่น กรณีของกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมยางของ สกย. ซึ่งมีกลุ่มอยู่จำนวนทั้งสิ้นกว่า 3,000 กลุ่ม ในขณะที่กรมส่งเสริมการเกษตรมีกลุ่มในลักษณะเดียวกันอีกกว่า 2,800 กลุ่ม การกำหนดให้มีการจัดตั้งกลุ่มดังกล่าวเพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้ต้องจัดสรรงบประมาณทั้งในส่วนสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกับกลุ่มและงบประมาณที่จะสร้างกิจกรรมต่างๆ ให้กับกลุ่มเพื่อให้เกิดเป็นผลงานของกลุ่มออกมา ในท้ายที่สุดหน่วยงานก็จะเกิด

ปัญหาการขาดแคลนกำลังคนที่จะปฏิบัติงานกับกลุ่มที่ตั้งขึ้นมา หรือความสามารถในการทำงานกับกลุ่มที่ตั้งขึ้นมาเป็นจำนวนมากได้อย่างทั่วถึง (โดยความเป็นจริงแล้วกลุ่มเหล่านี้เป็นส่วนที่หน่วยงานใช้เป็นเครื่องมือในการเพิ่มงบประมาณและสร้างผลงานให้กับหน่วยงาน ดังนั้นจึงมีการหวงกลุ่มกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่อยู่เสมอๆ โดยเฉพาะหากเป็นกลุ่มที่ประสบความสำเร็จในการทำกิจกรรม)

7) **ปัญหาระดับพื้นที่** ปัญหาหลักของการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ของกลุ่ม สกย. ดังกล่าวมาข้างแล้วตามลักษณะของการดำเนินกิจกรรมกลุ่ม คือ

ก) กลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมโรงรม

- ปัญหาทางกายภาพของโรงรมที่ชำรุดเสียหาย วัสดุอุปกรณ์สูญหาย ความไม่พร้อมของระบบสาธารณูปโภค ที่ตั้งไม่เหมาะสม
- ปัญหาสำคัญรองลงมาก็คือปัญหาการบริหารจัดการ ได้แก่ การจัดการในด้านวัตถุดิบที่ป้อนโรงรมที่จะทำให้โรงรมสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ การผลิตที่มีคุณภาพโดยต้นทุนต่ำสุด การทำงานเป็นทีมของกรรมกร ความสามารถของกรรมกรด้านการตลาด ความซื่อสัตย์สุจริตและความร่วมมือของสมาชิก
- ปัญหาการตลาดและราคารายแผ่นรมควันที่ผันผวนและตกต่ำทำให้โรงรมบางโรงต้องหยุดดำเนินการเพราะไม่คุ้มกับต้นทุนรวมทั้งราคารายรมควันก็ยังคงต้องพึ่งพิงราคาแทรกแซงของรัฐ
- ปัญหาสุดท้าย คือ แหล่งทุนดำเนินงาน ส่วนใหญ่ยังพึ่งพาเงินกู้จากกรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนดอกเบี้ยต่ำ เพราะฐานะการดำเนินธุรกิจของกลุ่มยังมีขนาดเล็ก และแนวคิดของกลุ่มส่วนใหญ่ยังคิดว่า รัฐเป็นคนมาตั้งกลุ่มและโรงรมให้ดังนั้นรัฐต้องให้การสนับสนุนช่วยเหลือต่อไป

ข) กลุ่มกิจกรรมโรงเรือน ปัญหาหลักคือ ความไม่สอดคล้องของโรงเรือนกับวิธีการผลิตของเกษตรกร จึงมีสมาชิกมาใช้โรงเรือนน้อยมากในบางพื้นที่ ประการที่สองคือ ราคาน้ำยางสดที่เพิ่มสูงขึ้นทำให้เกษตรกรไม่คุ้มที่จะผลิตยางแผ่นดิบโดยหันไปขายน้ำยางสดแทน ทำให้การใช้ประโยชน์จากโรงเรือนทำได้ไม่เต็มที่

ค) กลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ ปัญหาสำคัญคือ การเน้นแต่การจัดตั้งกลุ่มก่อนโดยยังไม่มีกิจกรรมที่เป็นความต้องการของชาวบ้าน จึงมีแต่กลุ่มแต่ไม่มีการทำกิจกรรมจริงๆ การเน้นการทำงานเชิงเทคนิคมากกว่าการทำงานตามพลวัตรของปัญหาของเจ้าหน้าที่เนื่องจากระเบียบปฏิบัติ

ของ สกย. รวมถึงลักษณะกิจกรรมของกลุ่มที่ทำอยู่คือ กิจกรรมที่เกี่ยวกับยางซึ่งผันผวนตามราคา และความต้องการของตลาด การทำธุรกิจของกลุ่มมีค่าจัดการสูงไม่สามารถแข่งขันกับพ่อค้าได้

4.6 บทเรียนและข้อเสนอการพัฒนา

ก่อนที่จะไปถึงข้อเสนอที่ สกย. ควรทำและไม่ควรทำ จะขอนำเสนอในส่วนที่เป็นบทเรียน จากปัญหาการพัฒนาสถาบันเกษตรกรที่ผ่านมาของ สกย. ก่อน ดังนี้

4.6.1 สรุปบทเรียนการพัฒนาสถาบันเกษตรกรที่ผ่านมา

1) การตั้งกลุ่มแบบกำหนดเป้าหมายรวมจากส่วนกลาง และกระจายโควต้าไปตามจังหวัด ต่างๆ ให้ดำเนินการ ภายใต้งบประมาณและระยะเวลาในระบบปีงบประมาณ ผลคือ

- ได้แต่ปริมาณกลุ่มที่เพิ่มขึ้นตามแผน มีกลุ่มส่วนน้อยที่มีกิจกรรมความเคลื่อนไหว ด้านต่างๆ มักเป็นกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมนั้นอยู่แล้ว หรือมีความพร้อมในการทำ กิจกรรมเมื่อ สกย. เข้าไป
- กลุ่มส่วนใหญ่กลายเป็นกลุ่มของหน่วยงานมากกว่าเป็นกลุ่มของชาวบ้าน เนื่องจากตั้งขึ้น "เพื่อให้ความร่วมมือกับราชการ" ซึ่งปัจจุบัน เรามีกลุ่มประเภทนี้ อยู่เป็นจำนวนมากสังกัดหน่วยงานต่างๆ ชาวบ้านหรือผู้นำกลุ่มแต่ละคนอาจมี หมวกของต้นสังกัดอยู่หลายใบ มีตำแหน่งที่หน่วยงานต้นสังกัดมอบให้มากมายจนยากที่จะจดจำ และกลายเป็นภาระหน้าที่หลักของชาวบ้านที่ต้องคอยสนอง ตอบความต้องการของหน่วยงานเมื่อมี โครงการลงไปโดยกลุ่มชาวบ้านเหล่านี้เพื่อหวังที่จะได้งบประมาณที่ราชการใช้เป็นตัวต่อรองให้กลุ่มต้องทำกิจกรรมให้กับ หน่วยงาน กลุ่มเหล่านี้จึงมักกลายเป็นกลุ่มเฉพาะกิจ หรือกลุ่มผลประโยชน์ไปใน ที่สุด คือ จะรวมตัวกันและขบถทำกิจกรรมให้กับหน่วยงานนั้นๆ เมื่อมีการขอ ความร่วมมือหรือมีผลประโยชน์เข้าไป
- การเกิดกลุ่มในลักษณะดังกล่าวมักจะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่ได้ ประโยชน์ที่อ้างอิงอำนาจหน่วยงานได้กับกลุ่มของผู้ที่ไม่ได้ประโยชน์จากการเข้า ไปของหน่วยงาน กระบวนการเรียนรู้ของกลุ่มในลักษณะนี้ไม่ได้เอื้อประโยชน์ให้ กับส่วนรวมนอกจากพวกพ้องกันเองในกลุ่ม และสร้างความแตกแยกระหว่างคน ในชุมชนอีกด้วย

2) การไม่คำนึงถึงความพร้อม ศักยภาพ ความแตกต่างทางพื้นที่และวิถีชีวิตที่แตกต่างกัน หลายของชุมชนท้องถิ่น ในการจัดตั้งกลุ่ม เนื่องจากต้องการบรรลุเป้าหมายในด้านจำนวนกลุ่มของ

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การจัดตั้งกลุ่มส่วนใหญ่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่เข้าไปคุยกับผู้นำเสนอโครงการต่างๆ ที่ชาวบ้านจะได้หากรวมกลุ่มกันได้ ผู้นำจะไปรวบรวมรายชื่อชาวบ้านที่อยู่ในสังกัดของตนเป็นเบื้องต้นมาเป็นสมาชิกแล้วเสนอต่อเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปประชุมชี้แจงเป็นทางการ และกำหนดให้เริ่มทำกิจกรรม เจ้าหน้าที่เอง (สกย.) ก็ยินดีหากในพื้นที่ดังกล่าวจะมีการรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมใดอยู่บ้างแล้ว (การเข้าไปสวมกลุ่ม ง่ายกว่าจัดตั้งใหม่ และยิ่งยากกว่าถ้าให้กลุ่มเกิดจากกระบวนการภายในเอง)

3) เจ้าหน้าที่ สกย. ในระดับพื้นที่ที่เป็นผู้นำที่จัดตั้งและดูแลกลุ่ม ส่วนใหญ่ค่อนข้างมีข้อจำกัดในการทำงานกลุ่ม คือ

- พสย. (พนักงานสงเคราะห์การทำสวนยาง) ยังคงใช้วิธีปฏิบัติงานเช่นเดียวกับการให้การสงเคราะห์ นั่นคือมองการทำงานกลุ่มเป็นงานทางเทคนิค มากกว่าเป็นงานเชิงกระบวนการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความแตกต่างของชุมชน ศักยภาพและความพร้อมในส่วนที่เป็นปัจจัยแวดล้อมต่างๆ กิจกรรมส่วนใหญ่จึงออกมาในรูปของการประชุมกลุ่มและการจัดการฝึกอบรมตามที่แผนงานกำหนด
- ศักยภาพส่วนตัวของ พสย. ที่ส่วนใหญ่มิได้ถูกฝึกหรือมีประสบการณ์ในการทำงานกลุ่มมาก่อน เมื่อต้องมาทำงานกลุ่มที่ต้องทำงานกับคนในหลากหลายมิติ ซึ่งเป็นมิติทางสังคมที่ขาดความชัดเจนทั้งในแง่ปัญหาและแนวทางการพัฒนาแบบตายตัวเหมือนการทำงานด้านเทคนิค และการให้การสงเคราะห์ที่มีระบบ ชัดเจน และตนเองคุ้นเคย นอกจากนั้นยังขึ้นอยู่กับคุณสมบัติเฉพาะตัวที่จะทำงานกับกลุ่มชาวบ้านได้ดี เช่น การมีมนุษยสัมพันธ์ ความรู้ที่จะเอื้อประโยชน์ต่อกิจกรรมกลุ่ม เทคนิคการทำงาน การประสานงาน ความชอบ และความสนใจ ฯลฯ
- ปริมาณงานที่ได้รับ พสย. แต่ละคนต้องดูแลพื้นที่สวนยางประมาณ 3,000 ไร่ หรือเกี่ยวข้องกับเจ้าของสวนประมาณ 500 ราย กิจกรรมการตรวจสอบและให้สงเคราะห์เป็นงานในภารกิจหลักที่ พสย. ต้องให้ความสำคัญมากเป็นอันดับแรก โดยมีงานกลุ่มเป็นงานรอง พสย. ส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับกลุ่มที่ทำกิจกรรมโรจรมมากกว่ากลุ่มประเภทอื่น เนื่องจาก สกย. ส่วนกลางให้ความสำคัญและกำหนดเป็นแผนงานที่ชัดเจนในการปฏิบัติมากกว่า ดังนั้นจะมีเฉพาะ พสย. บางคนที่สนใจงานกลุ่มเท่านั้นที่จะพยายามเข้าไปผลักดันให้เกิดกิจกรรมกับกลุ่มที่เข้าไปทำการจัดตั้งไว้

4) เงื่อนไขข้อจำกัดภายในของ สกย. ที่ไม่เอื้ออำนวย ได้แก่

- การบริหารจัดการที่ไม่คำนึงถึงศักยภาพและความพร้อมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ดังเช่นกรณีการใช้ระบบ one stop service
- ความจำกัดด้านทักษะความชำนาญของบุคลากรในการทำงานกับมวลชน เช่นใน ลักษณะของงานกลุ่ม เนื่องจากบุคลากรส่วนใหญ่มิได้ถูกฝึกมาให้ทำงานด้านนี้ ตั้งแต่ต้นรวมทั้ง สกย. การรับบุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่สนามรุ่นใหม่เข้ามาไม่น้อย มาก การที่จะให้คนรุ่นเก่าเปลี่ยนแปลงตัวเองไปเริ่มเรียนรู้งานใหม่โดยเฉพาะเป็น งานที่ไม่อยู่ในสาขาวิชาชีพหรือเคยมีประสบการณ์มาก่อนเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก
- การโยกย้ายสับเปลี่ยนที่ค่อนข้างมีอิสระที่แต่เดิมไม่มีปัญหา เนื่องจากงานตรวจสอบเป็นงานที่มีระบบที่ชัดเจน สามารถสับเปลี่ยนผู้ปฏิบัติงานได้โดยไม่กระทบ กระเทือนต่อการทำงานในพื้นที่ แต่งานกลุ่มมีลักษณะที่ต้องการความต่อเนื่องของ คนทำงานสูง การโยกย้ายทำให้ขาดความต่อเนื่องเพราะคนที่มารับงานใหม่ก็ต้อง มาเริ่มทำความรู้จักและปรับตัวให้เข้ากับกลุ่มในพื้นที่ใหม่ซึ่งอาจแตกต่างจากพื้นที่ เดิม รวมทั้งกลุ่มเองก็ต้องเผชิญกับภาวะเดียวกัน
- ลักษณะการทำงานกลุ่มไม่มีการกำหนดขั้นตอนและระเบียบการปฏิบัติที่ชัดเจน เหมือนกับระบบการให้สงเคราะห์ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ไม่เคยมีประสบการณ์ไม่ แน่ใจ-ไม่มั่นใจในการปฏิบัติ กลัวผิดพลาด ดังสะท้อนได้จากกิจกรรมที่เจ้าหน้าที่ ทำส่วนใหญ่คือ การเข้าไปประชุมและจัดฝึกอบรมตามแผนงานที่มีการกำหนดมา ชัดเจน มีกิจกรรมประเภทอื่นๆ เกิดขึ้นน้อยมากโดยเฉพาะกิจกรรมด้านส่งเสริม อาชีพที่ต้องเกี่ยวข้องกับการให้กู้ เจ้าหน้าที่ สกย. ส่วนใหญ่ไม่กล้าเสี่ยงเพราะกลัว ต้องรับผิดชอบหากเกิดผลเสียตามมา

4.6.2 สิ่งที่ไม่ควรทำ

- (1) การใช้เงินงบประมาณเป็นตัวตั้งในการริเริ่ม-รวมตัวของกลุ่มเกษตรกร เพราะดังที่ ทราบจากผลการศึกษามาแล้วว่า กลุ่มที่เกิดจากการใช้เงินหรือผลประโยชน์ไปล่อ หรือเป็นเงื่อนไขในการรวมตัวของชาวบ้านโดยขาดความพร้อม ขาดกระบวนการ เรียนรู้ถึงปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหามาจากชาวบ้านเองนั้น ท้ายที่สุด กลุ่มต่างๆ ที่ตั้งขึ้นมาโดยมีงบประมาณลงไปผลักดันนั้นมักจะประสบกับความ ล้มเหลว กลายเป็นกลุ่มเฉพาะกิจมากกว่าที่จะก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้เพื่อการ พัฒนาคนดังเจตจำนงหรืออุดมการณ์กลุ่ม รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา กับการอยู่ร่วมทางสังคมของชาวบ้านเองหากเกิดความขัดแย้ง แยกแยกทาง ความคิด เพราะผลประโยชน์ที่เข้าไป รวมไปถึงกลับมาเป็นปัญหาของหน่วยงาน ที่เป็นเจ้าของโครงการที่ต้องตามแก้ต่อไปไม่สิ้นสุด ดังกรณีของกิจกรรมโรงรม-

โรงเรียน และงบประมาณในส่วนนั้นก็จะกลายเป็นการลงทุนที่สูญเปล่าของส่วนรวม และสังคมอาจต้องเข้าไปร่วมรับภาระต่อหากรัฐจะยังคงใช้วิธีคิดแบบเดิมโดยเองงบประมาณเดิมเข้าไปในโครงการที่เป็นปัญหาเพื่อแก้ปัญหา โดยไม่เรียนรู้และปรับเปลี่ยนวิธีคิดและแนวทางในการทำงานใหม่ ดังนั้น บทบาทการสนับสนุนการรวมกลุ่มของ สกย. จึงควรอยู่ในฐานะของการเป็นผู้ให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง กระตุ้นให้ชาวบ้านเกิดการเรียนรู้เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาของตนที่ประสบอยู่ เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ต่อปัญหาและคิดหาแนวทางแก้ไขร่วมกันซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาคนโดยใช้กลุ่ม สกย. อาจเป็นผู้เสนอทางเลือกแต่ไม่ใช่เป็นผู้เลือกทางให้กับชาวบ้าน

- (2) ต้องคำนึงว่ากิจกรรมที่เป็นธุรกิจและมี margin ต่ำ กลุ่มเกษตรกรไม่สามารถดำเนินการแข่งขันกับพ่อค้าได้ เนื่องจากพ่อค้ามีช่องทางที่จะลดต้นทุนค่าจัดการและการตลาดได้ต่ำกว่ากลุ่มเกษตรกร ดังเช่นกิจกรรมการรวบรวมและส่งน้ำยาง หรือแม้แต่กิจกรรมยางรมควันที่ต้นทุนบริษัทที่ต่ำกว่าโรงรมของกลุ่มสกย. มาก หากไม่มีราคาแทรกแซงที่ช่วยพยุงราคาขึ้นต่ำอยู่ กลุ่มกิจกรรมประเภทนี้ก็จะไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้
- (3) ไม่ควรมีกฎระเบียบต่างๆ มาควบคุมกำหนดการดำเนินงานหรือการตัดสินใจในการทำกิจกรรมของกลุ่ม ทำให้กลุ่มไม่มีความเป็นอิสระและถูกรอบงำจากหน่วยงานรัฐอยู่ตลอดเวลาโดยเฉพาะกลุ่มสหกรณ์ที่เจ้าหน้าที่บางแห่งไม่ปล่อยให้สหกรณ์เรียนรู้ที่จะตัดสินใจดำเนินธุรกิจด้วยตัวเอง เนื่องจากเกรงว่าสหกรณ์จะเผชิญกับความเสี่ยงสูง ทั้งที่สหกรณ์เป็นนิติบุคคลแต่หน่วยงานก็ยังควบคุมโดยใช้อำนาจความเป็นหน่วยงานที่เป็นผู้จัดตั้งสหกรณ์ให้สหกรณ์ดำเนินงานและตัดสินใจไปในทิศทางที่ตนเองเห็นชอบ เพราะความคงอยู่หรือล่มสลายของกลุ่มคือผลงานของหน่วยงาน ดังนั้น トラบไคที่กลุ่มยังต้องดำเนินงานอยู่ในลักษณะนี้ก็จะไม่มีวันพัฒนาตัวเองให้เติบโตและเข้มแข็งได้อย่างแท้จริง
- (4) การให้สินเชื่อ/เงินช่วยเหลือขณะที่ชาวบ้านยังขาดสถาบัน/กลไกการควบคุมและจัดการ เนื่องจากระบบการทำงานของรัฐเป็นระบบสั่งการ โครงการ-งบประมาณต่างๆ ที่เข้ามาในชุมชนก็อยู่ในโครงสร้างการบริหารงานดังกล่าว คือ เป็นการเอาเงินหรือโครงการเข้าไปในพื้นที่ก่อนแล้วค่อยหากลุ่มหรือองค์กรชาวบ้านมารองรับโดยผ่านอำนาจสั่งการ ในขณะที่ชุมชนยังขาดความพร้อมทั้งในด้านความเข้าใจต่อโครงการที่เข้ามา รวมทั้งขาดกลไกที่สอดคล้องกับสภาพสังคมวัฒนธรรมเขามารองรับ โดยหน่วยงานรัฐจะเน้นไปที่การจัดตั้งกลไกคือกลุ่มโดยสั่งการและใช้กฎเกณฑ์ระเบียบของหน่วยงานเป็นตัวควบคุมการดำเนินงานของกลุ่มที่จัด

ตั้งขึ้น ซึ่งในที่สุดกลไกที่ไม่สอดคล้องกับชุมชนก็ไม่สามารถทำงานได้ในที่สุด ดังจะเห็นจากรูปธรรมกลุ่มประเภทต่างๆ ของหน่วยงานที่มีอยู่มากมายในแต่ละพื้นที่ แต่มีแต่ชื่อและจำนวนกลุ่มที่หน่วยงานอ้างอิงเพื่อเป็นผลงานเท่านั้น แต่ก็มีกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมและพัฒนาตัวเองขึ้นเป็นองค์กรที่เข้มแข็งได้เช่นกันแต่มักเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพและความพร้อมภายในอยู่แล้ว การเข้าไปของหน่วยงานเป็นการเข้าไปหนุนเสริมทำให้กลุ่มสามารถแสดงศักยภาพได้เร็วขึ้น

4.6.3 สิ่งที่ต้องทำ

- (1) ไม่พึ่งเงินของรัฐในการรวมกลุ่ม แต่คำนึงถึงการนำทรัพยากรทุกส่วนในพื้นที่มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดก่อนการนำงบประมาณของรัฐเข้าไป ต้องเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่และบุคคลในองค์กรในการทำงานด้านนี้
- (2) เน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งและพัฒนาศักยภาพของกลุ่มและโครงสร้างพื้นฐานเดิมที่มีอยู่ให้ดีและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดย สกย. ต้องยอมรับว่ากลุ่มที่จะพัฒนาเป็นองค์กรที่เข้มแข็งจะต้องผ่านกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาซึ่งต้องใช้เวลาดู ไม่สามารถกำหนดให้เกิดและสั่งให้โตได้ในปีงบประมาณ หรือตามแผนงานได้เหมือนกันหมดในทุกพื้นที่ เนื่องจากมีปัจจัยและเงื่อนไขแตกต่างกันไปแต่ละพื้นที่
- (3) การให้การสนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มที่เข้มแข็งแล้ว โดยเฉพาะหากเป็นกิจกรรมด้านสินเชื่อและเงินทุน ควรให้กับกลุ่มที่มีการดำเนินกิจกรรมอยู่แล้ว มีระบบการบริหารจัดการ และมีผลงานหรือผลของกิจกรรมที่เกิดประโยชน์จริงต่อสมาชิกและคนในชุมชน และต้องมีการสร้างกลไกติดตามตรวจสอบร่วมกับชาวบ้านเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเกิดประสิทธิภาพ ในการดำเนินกิจกรรมโดยเฉพาะในส่วนของเงินกู้ที่ให้การสนับสนุน และจำกัดจำนวนกลุ่มในการให้การสนับสนุนแต่ละปีเพื่อประหยัดทรัพยากรของทุกฝ่าย
- (4) แนวทางการจัดการกับกลุ่มที่ขาดทุน กรณีโรงอบ/รมยางที่ยังไม่สามารถเปิดดำเนินงานได้ : แนวคิด sunk cost ของเงินที่ใช้ในการก่อสร้าง และการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายทางการเงินเพิ่มเติม รวมทั้งการให้เอกชนเช่าโรงรมดังกล่าวแทนการปล่อยทิ้งหรือต้องทุ่มงบประมาณลงไปผลักดันในโรงรมเปิดให้ได้
- (5) กิจกรรมและการเกิดขึ้นใหม่ของกลุ่มควรมาจากความคิดริเริ่ม และความต้องการของกลุ่มหรือชุมชน ไม่ใช่โครงการตามแผนงานของ สกย. หรือโครงการเพื่อสนองนโยบายรัฐหรือนักการเมืองเป็นกิจกรรมที่สามารถให้เกษตรกรทุกระดับในชุมชนสามารถเข้าร่วมได้อย่างเท่าเทียม รวมถึงเกษตรกรที่มีฐานะยากจนในชุมชน

โดยกำหนดเงื่อนไขการเข้าร่วมที่เอื้ออำนวยให้กับเกษตรกรที่ด้อยโอกาสได้เข้าร่วมมากขึ้น

- (6) กิจกรรมกลุ่ม/ชุมชนควรอยู่ในลักษณะที่เป็น partnership ระหว่าง สกย. และ กลุ่มที่เน้นกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมระหว่างผู้มีส่วนร่วมทุกฝ่ายในทุกขั้นตอน และ สกย. ควรทำหน้าที่เป็น facilitator มากกว่าเป็น leader คือเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเองของกลุ่มมากกว่าการเป็นผู้ชี้นำหรือผลักดัน จนกลายเป็นเจ้าของกลุ่มมากกว่าชาวบ้าน
- (7) ให้การสนับสนุนการทำกิจกรรมของกลุ่มตามระดับความพร้อมโดยการจัดลำดับความสำคัญให้กับกลุ่มที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันเพื่อเข้าไปสนับสนุน โดยคำนึงว่ากลุ่มแต่ละประเภทต้องการความเข้มข้นในการสนับสนุนที่แตกต่างกัน
 - กลุ่มที่ยังไม่มีความพร้อมใดๆ สกย. ควรมีบทบาทเป็นเพียงผู้กระตุ้นเพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ วิเคราะห์ปัญหา และค้นหาศักยภาพของชุมชนในการแก้ปัญหาเพื่อเตรียมความพร้อมในการพัฒนาระดับต่อไปโดยไม่เข้าไปจัดตั้งแต่รอให้กลุ่มเกิดขึ้นจากภายใน
 - กลุ่มที่มีความพร้อมและศักยภาพภายในเพียงพอที่จะเติบโตหรือเข้มแข็งได้ หากได้รับการหนุนเสริมในส่วนที่ขาด สกย. ควรให้ความสำคัญกับกลุ่มนี้เป็นหลักในการเข้าไปส่งเสริม
 - กลุ่มที่เติบโตและเข้มแข็งแล้วนั้น ควรเสริมศักยภาพด้านความรู้และเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกลุ่ม เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และเสริมศักยภาพซึ่งกันและกัน
- (8) กิจกรรมและโครงการฝึกอบรมเป็นโครงการที่มีประโยชน์ แต่ควรเป็นโครงการที่มาจากความต้องการของกลุ่มไม่ใช่เป็นหลักสูตรที่ สกย. กำหนดมาแล้วและต้องการป้อนให้ เนื่องจากกลุ่มแต่ละกลุ่มอาจมีปัญหาและมีความต้องการที่จะได้รับการเสริมความรู้ในเรื่องต่างๆ ที่สอดคล้องกับสภาพกลุ่มของตน
- (9) สกย. ควรเพิ่มบทบาทในการพัฒนากลุ่มกิจกรรมโรจรม ด้วยการเข้าไปดูแลและส่งเสริมให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่เกษตรกรชาวสวนยาง ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาหลุมพิษที่เกิดจากกระบวนการผลิตของโรจรม เพื่อลดผลกระทบหรือความขัดแย้งที่จะเกิดต่อชุมชนใกล้เคียงและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้เกษตรกรชาวสวนยางประกอบกิจกรรมโรจรมมีความยั่งยืน

4.7 บทสรุป

ความจำเป็นของรัฐในช่วงแรกที่ต้องมีนโยบายพัฒนาสถาบันเกษตรกรชาวสวนยางเพื่อยกระดับคุณภาพการผลิตของเกษตรกร ต่อมาต้องการให้สถาบันเกษตรกรเป็นกลไกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาเรื่องราคารายการตกต่ำ และเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร กลุ่มสถาบันเกษตรกรมีทั้งกลุ่มที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ กลุ่มที่รัฐจัดตั้งรวมถึงกลุ่มหรือสถาบันเกษตรกรที่ดำเนินการภายใต้การสนับสนุนของ สกย. การวิเคราะห์ความสำเร็จหรือล้มเหลวการดำเนินงานด้านกลุ่มได้ค่อนข้างยาก เนื่องจาก สกย. เพิ่งเริ่มดำเนินการได้ไม่นาน และกลุ่มของ สกย. ที่ดำเนินการเห็นผลเป็นรูปธรรมชัดเจน คือ กลุ่มกิจกรรมโรงรม

ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มกิจกรรมต่างๆ ที่สามารถดำเนินงานกิจกรรมไปได้ โดยเฉพาะกลุ่มโรงรม มีปัจจัยสนับสนุน 2 ส่วน ส่วนหนึ่งมาจากการสนับสนุนจากภาครัฐด้านเงินและเทคนิค และปัจจัยสนับสนุนในพื้นที่ที่เกิดจากความสามารถของตัวบุคลากรและความพอเพียงของทรัพยากร แต่ยังพบอุปสรรคที่ทำให้กลุ่มไม่สามารถเติบโตหรือสร้างความเข้มแข็งได้ มาจากสาเหตุความเร่งรีบของโครงการการสั่งการจากส่วนกลางทำให้เกษตรกรในพื้นที่ยังไม่มีความพร้อมในการเรียนรู้การจัดการหรือไม่มีโอกาสร่วมสร้างกฎกติกาการจัดสรรผลประโยชน์ กฎระเบียบราชการไม่เอื้ออำนวยความสะดวกตัวในการดำเนินงาน การขาดแคลนกำลังคนและงบประมาณจากภาครัฐมาดูแลกลุ่มที่ดัดขึ้นมามากมายจนทั่วถึง ผนวกกับปัญหาระดับพื้นที่ ด้านสาธารณูปโภคไม่พอเพียงและเหมาะสม ความชำนาญในการบริหารจัดการของเกษตรกร ความคุ้มทุนของการผลิตและแหล่งเงินทุน จะเห็นว่าปัจจัยที่มีส่วนทำให้กิจกรรมกลุ่มเดินไปได้หรือไม่ได้มาจากศักยภาพความสามารถในการบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมของตัวเกษตรกรมีส่วนสำคัญอย่างมาก

การกำหนดนโยบายจากส่วนกลางโดยไม่คำนึงถึงความพร้อม ศักยภาพ ความแตกต่างทางพื้นที่และวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และขีดจำกัดความชำนาญของเจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่ของ สกย. ในการทำงานกลุ่ม การขาดความพร้อม ขาดกระบวนการเรียนรู้ปัญหาและแนวทางแก้ไขที่มาจากชาวบ้านเอง ส่งผลให้กลุ่มต่างๆ ที่ดัดขึ้นมามีล้มเหลว กลุ่มที่ดำเนินการได้และสามารถพัฒนาตนเองให้เข้มแข็งมักมีศักยภาพและความพร้อมภายในอยู่แล้วเมื่อมีหน่วยงานเข้าไปช่วยหนุนจะแสดงศักยภาพไปได้ค่อนข้างเร็ว

ข้อเสนอแนะในการจัดตั้งกลุ่มคือ การรวมกลุ่มควรนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด กลุ่มหรือโครงการที่จะเกิดขึ้นใหม่ควรมาจากความคิดริเริ่มและความต้องการของกลุ่มหรือชุมชน โดยเน้นส่งเสริมกลุ่มและโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิมให้เข้มแข็ง และการสนับสนุนด้านเงินลงทุนควรจัดสรรให้กับกลุ่มที่มีกลไกการบริหารจัดการ การตรวจสอบ และมี

ผลงานแสดงต่อชุมชนและสมาชิกที่ชัดเจน บทบาทของ สกย. และกลุ่มควรอยู่ในลักษณะร่วมกันทำงาน สกย. เป็นผู้สนับสนุนให้เกิดกระบวนการเรียนรู้มากกว่าเป็นผู้ชี้แนะ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการส่งเสริมกลุ่มหรือสถาบันเกษตรกรของ สกย. บางส่วนกลุ่มสามารถดำเนินไปได้ ถึงแม้บางส่วนจะประสบกับอุปสรรคและล้มเลิกไป แต่ประโยชน์ที่เกษตรกรหรือชาวบ้านได้รับ คือ การเรียนรู้ประสบการณ์การบริหารจัดการที่แตกต่างไปจากการดำเนินชีวิตปกติประจำวัน การเรียนรู้ในระยะเริ่มต้นอาจติดขัด แต่ในระยะยาวถือว่าเป็นรากฐานสำคัญแก่เกษตรกรในการพัฒนาศักยภาพและการปรับตัวรับกับการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก

บทที่ 5

การรักษาเสถียรภาพและการแทรกแซงตลาดยางพารา

ปัญหาด้านการตลาดยางพาราและราคายางพาราที่ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมักจะหยิบยกขึ้นมา อาจแบ่งได้เป็นสามประการใหญ่ๆ คือ (1) ราคายางพารามีความผันผวนมาก (2) ราคายางตกต่ำขณะที่ต้นทุนการผลิต (โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าแรง) และค่าครองชีพมีแนวโน้มสูงขึ้น และ (3) เกษตรกรรายย่อยถูกเอาเปรียบหรือถูกโกงจากพ่อค้า ทั้งนี้ หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (โดยเฉพาะหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ) มักจะมีสมมุติฐานว่าปัญหาด้านราคาส่วนใหญ่เกิดจากการที่เกษตรกรไม่มีข้อมูลข่าวสารที่ทัดเทียมกับพ่อค้า และการเป็นเกษตรกรรายย่อยทำให้ขาดอำนาจต่อรองในการซื้อขายและตกเป็นเบี้ยล่าง การที่มีสมมุติฐานดังกล่าวทำให้แนวทางแก้ปัญหของฝ่ายราชการของไทยมักจะเน้นที่การสร้างกลไกขึ้นมาเพิ่มอำนาจการต่อรองของเกษตรกรหรือพยายามเพิ่มการแข่งขันของพ่อค้าในท้องถิ่น (เช่น ตลาดประมูลยางท้องถิ่น ซึ่งดำเนินการโดย สกย. และตลาดกลางยางพารา ซึ่งดำเนินการโดยสถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร รวมทั้งโครงการตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าของกระทรวงพาณิชย์) ในขณะเดียวกันก็พยายามสร้างอำนาจการต่อรองของไทยในต่างประเทศ โดยร่วมมือกับประเทศผู้ผลิตยางรายอื่น เช่น มาเลเซียและอินโดนีเซีย หรือองค์การระหว่างประเทศ เช่น สมาคมประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติ (The Association of Natural Rubber Producing Countries—ANRPC) แต่ในขณะเดียวกัน ประเทศไทยก็ไม่พอใจกับการดำเนินงานขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Organization หรือ INRO) ซึ่งเป็นองค์กรที่เคยมีบทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยในระยะหลัง (ตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา) ประเทศไทยได้หันมาดำเนินโครงการแทรกแซงราคายางพาราภายในประเทศเองและได้ถอนตัวจาก INRO ยังผลให้องค์การนี้ต้องเลิกการดำเนินงานไปในที่สุด

นอกจากนี้ หน่วยงานราชการบางหน่วย (โดยเฉพาะสถาบันวิจัยยาง) ก็มีความเห็นว่าปัญหาราคายางพารตกต่ำมีความสัมพันธ์กับการขยายตัวของการปลูกยางพาราของไทย ซึ่งกลายมาเป็นผู้ส่งออกยางพาราอันดับหนึ่งของโลกในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา จึงเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องจำกัดพื้นที่ปลูกยางของประเทศไทยเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการผลิตยางจำนวนมากทำให้ราคายางตกต่ำลงไปอีก ซึ่งความเห็นประการหลังนี้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของ “ยุทธศาสตร์การพัฒนายางพาราครบวงจร (2542-2546)” ซึ่งได้ผ่านคณะรัฐมนตรีแล้วโดยกำหนดให้จำกัดพื้นที่ปลูกยางพาราไว้ที่ 12 ล้านไร่

ในขณะเดียวกัน องค์การระหว่างประเทศบางแห่ง เช่น International Rubber Study Group หรือ IRSG และธนาคารโลก มีความเชื่อว่าการที่ราคายางพารามีความผันผวนเป็นธรรมชาติของตลาดยางพารา และการมีตลาดล่วงหน้านั้นจะไม่สามารถทำให้ความผันผวนของราคาสลดลงได้เอง ดังนั้น สถาบันทั้งสองจึงได้เสนอโครงการขายประกันราคาโดยเน้นที่ให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการขายประกันดังกล่าวกับองค์กรเกษตรกร เช่น สหกรณ์ต่างๆ ที่เกิดจากการรวมตัวของเกษตรกร แนวคิดนี้ใกล้เคียงกับแนวคิดที่ทางสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้นำเสนอในโครงการจัดทำแผนแม่บทกระทรวงพาณิชย์ (คู วิโรจน์ ณ ระนอง 2541) โดยมีข้อแตกต่างที่สำคัญคือข้อเสนอของทาง TDRI (ซึ่งเสนอให้ใช้กับพืชผลที่มีการส่งออกและนำเข้าจำนวนมากทุกพืช) เสนอให้เริ่มจากการใช้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ขายประกันในราคาที่สะท้อนต้นทุนความเสี่ยงที่แท้จริง (actuarially fair) เพราะผู้เสนอคาดว่าจะภาคเอกชนคงจะยังไม่สนใจที่จะเข้ามาขายบริการดังกล่าว หรือถ้ามีก็อาจจะเก็บเบี้ยประกันในอัตราที่สูงเกินกว่าที่เกษตรกรจะสนใจเข้ามาซื้อประกัน

แนวทางอื่นที่มีความเป็นไปได้ในการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา ได้แก่ การจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพยางพาราซึ่งจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการขายยางพาราในช่วงที่ยางมีราคาดี และนำมาใช้อุดหนุนชดเชยให้เกษตรกรในช่วงที่ยางราคาคต่ำ โดยอาจจะจัดตั้งกองทุนขึ้นมาใหม่หรือขยายบทบาทของ สกย. ให้มาครอบคลุมงานด้านนี้

การศึกษาในบทนี้พยายามประเมินผลโครงการรักษาเสถียรภาพราคาและโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มจากโครงการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ หรือ INRO แล้วจึงหันมาศึกษาโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราของไทย จากนั้นก็จะเป็นการวิเคราะห์โครงการด้านการตลาดอื่นๆ อันได้แก่ โครงการตลาดประมูลยางท้องถิ่นและโครงการตลาดกลางยางพารา และในตอนสุดท้ายจะเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงการรักษาเสถียรภาพและการแทรกแซงตลาดยางพาราในประเทศไทยในอนาคต รวมทั้งบทบาทของ สกย. ในด้านนี้

5.1 โครงการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ หรือ INRO

องค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Organization หรือ INRO) เกิดจากข้อตกลงว่าด้วยยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Agreement ฉบับที่ 1 หรือ INRA 1) ซึ่งลงนามในปีที่ดั่งขึ้นเมื่อปี 2523 โดยมีประเทศผู้ผลิต 7 ประเทศ (มีสัดส่วนการส่งออกรวมกันมากกว่าร้อยละ 65) และประเทศผู้นำเข้า 23 ประเทศ (มีสัดส่วนการนำเข้ารวมกันมากกว่าร้อยละ 65) ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นสมาชิกในปี

2525 ประเทศสมาชิกร่วมกันจ่ายค่าบริหารของ INRO โดยประเทศไทยร่วมจ่ายค่าสมาชิกประมาณ ปีละ 2.3 ล้านบาทในช่วง INRA I และประมาณปีละ 5.1 ล้านบาทในช่วง INRA II และเฉลี่ย ประมาณปีละ 10 ล้านบาทในช่วงสองปีสุดท้ายที่ไทยเป็นสมาชิกก่อนที่จะลาออกจาก INRO ในช่วง INRA III สาเหตุที่ประเทศไทยต้องจ่ายค่าสมาชิกเพิ่มขึ้นเนื่องจากค่าสมาชิกเก็บตามคะแนนเสียงใน INRO ซึ่งไทยมีคะแนนเสียงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามสัดส่วนการส่งออกยางที่เพิ่มขึ้น

วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของ INRO คือ รักษาเสถียรภาพและลดความผันผวนของราคายางพาราโดยไม่บิดเบือนราคาตลาดในระยะยาว เพื่อประโยชน์ของทั้งประเทศผู้ผลิตและผู้ใช้อย่างวิธิตที่ INRO นำมาใช้คือการตั้งมูลภัณฑ์กันชน (buffer stock) โดยกำหนดราคาแทรกแซงขั้นต่ำและขั้นสูง ซึ่งในแต่ละระดับจะมีราคาที่ต้องซื้อ (lower trigger action price) และราคาที่ต้องขาย (upper trigger action price) ซึ่งผู้บริหารมูลภัณฑ์กันชนจะต้องซื้อเข้ามาเก็บในสต็อกหรือต้องขายยางออกไปจากสต็อกที่ถืออยู่ในปริมาณที่กำหนดหรือจนกระทั่งเมื่อราคาสูงขึ้น (หรือต่ำลง) กว่า lower (หรือ upper) trigger action price และในระหว่างราคาที่ต้องซื้อหรือต้องขายนั้น INRO ยังกำหนดราคาที่ผู้บริหารกองทุนมูลภัณฑ์กันชนสามารถใช้ดุลยพินิจในการเลือกว่าจะเข้ามาแทรกแซงหรือไม่ คือราคา “อาจซื้อ” (lower intervention price) และ ราคา “อาจขาย” (upper intervention price) เงินที่ใช้ในการซื้อยางเข้าสต็อกเรียกเก็บจากประเทศสมาชิกทั้งสองฝ่ายฝ่ายละครึ่ง และในแต่ละฝ่ายจะเรียกเก็บตามสัดส่วนปริมาณการผลิตหรือซื้อยาง กำไรที่ได้จากการขายยางจะถูกนำมาแบ่งกันในประเทศสมาชิกตามสัดส่วนของเงินที่เรียกเก็บในการชำระบัญชีเมื่อสิ้นสุดข้อตกลงแต่ละครั้งที่ผ่านมา เมื่อสิ้นสุด INRA I (2525-31) ประเทศไทยได้ส่วนแบ่งกำไร 71 ล้านบาท จากเงินสมทบเข้ากองทุนมูลภัณฑ์กันชน 697 ล้านบาท และเมื่อสิ้นสุด INRA II (2531-38) นั้น ประเทศไทยได้ส่วนแบ่งกำไร 90 ล้านบาท จากเงินสมทบเข้ากองทุนมูลภัณฑ์กันชน 919 ล้านบาท ในทั้งสองช่วงนั้น INRO ได้กำไรสุทธิจากการแทรกแซงประมาณกิโลกรัมละ 3.50 บาท

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ INRO ประสบปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกหลายประการ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากผลประโยชน์ที่ต่างกันของประเทศผู้ผลิตและผู้ใช้อย่าง ในประเทศไทยเองนั้น ก็มีความไม่พอใจกับการดำเนินของ INRO หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีข้อวิจารณ์ว่า INRO ซื้อยางจากไทยค่อนข้างน้อย ทั้งที่เมื่อเทียบสัดส่วนของยางที่ซื้อจากไทยในแต่ละช่วงแล้วจะพบว่า INRO ซื้อยางจากไทยในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น กล่าวคือในช่วง INRA I ซื้อยางจากไทยประมาณ 9,186 ตัน³² หรือประมาณร้อยละ 3 ของปริมาณยางที่ INRO ซื้อทั้งหมดในช่วง

³² เป็นยางที่เก็บในไทย 4,224 ตัน เนื่องจากไทยไม่ขาดแคลนโกดังที่ได้มาตรฐานของ INRO

ดังกล่าว³³ ในช่วง INRA II ซื้อยางจากไทยประมาณ 44,312 ตัน (ประมาณร้อยละ 20 ของปริมาณยางที่ INRO ซื้อในช่วงดังกล่าว) และในช่วง INRA III (ในช่วงปี 2541-42) INRO ซื้อยางจากไทยประมาณ 57,690 ตัน (ประมาณร้อยละ 42 ของปริมาณยางที่ INRO ซื้อในช่วงดังกล่าว) นอกจากนี้ก็ยังมีข้อวิจารณ์ด้วยว่า INRO เก็บสต็อกยางไว้ในประเทศไทยเป็นจำนวนน้อย และไม่เข้ามาซื้อยางในประเทศไทยในช่วงที่ยางไทยมีราคาตกต่ำ ในที่สุดประเทศไทยประกาศถอนตัวจาก INRO ในปี 2542 หลังจากที่มาเลเซีย (ซึ่งเป็นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ของ INRO ด้วย) ได้ประกาศถอนตัวจาก INRO การถอนตัวของไทยและมาเลเซียทำให้ INRO ต้องล้มไปในที่สุด เนื่องจากสมาชิกที่เหลืออยู่มีสัดส่วนการส่งออกรวมกันต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในข้อตกลง INRA

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่าการดำเนินการหลายประการของ INRO จะไม่เป็นที่พอใจของประเทศสมาชิกหลายฝ่าย แต่เมื่อพิจารณาในด้านหลักการของการรักษาเสถียรภาพราคาแล้ว การดำเนินการของ INRO เป็นการดำเนินการตามหลักการที่ค่อนข้างเคร่งครัดโดย INRO มีกฎกติกาในการเข้าไปแทรกแซงที่ชัดเจน และเป็นไปตามหลักเศรษฐศาสตร์ของการรักษาเสถียรภาพราคากล่าวคือ เข้ามาซื้อยางเข้าสต็อกในช่วงที่ยางราคต่ำกว่าปกติและขายยางออกไปในช่วงที่ยางมีราคาสูงกว่าปกติ ซึ่งวิธีนี้ช่วยให้ราคายางมีเสถียรภาพมากขึ้นโดยไม่บิดเบือนราคตลาดในระยะยาว ในขณะเดียวกัน ก็เป็นวิธีที่สามารถทำกำไรให้ประเทศสมาชิกด้วย

แน่นอนว่า การตัดสินใจของผู้บริหาร INRO ในการซื้อยางจากประเทศผู้ผลิตรายใดเมื่อใดตลอดจนเลือกเก็บสต็อกยางไว้ที่ประเทศใดนั้น ย่อมส่งผลดีหรือผลเสียกับประเทศสมาชิกที่แตกต่างกันไปบ้าง แต่ถ้าตลาดยางพาราเป็นตลาดที่มีการแข่งขันกันพอสมควรแล้ว การเลือกซื้อยางจากประเทศผู้ผลิตรายใดหรือเลือกเก็บสต็อกยางไว้ที่ประเทศใดนั้น จะส่งผลต่อตลาดยางพาราของโลกที่ไม่แตกต่างกันมากนัก นอกจากนี้ การที่ INRO เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ผู้บริหารองค์กรและกองทุนมูลภัณฑ์กันชนต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการกำกับดูแลและประเทศสมาชิกทั้งสองฝ่ายทำให้การดำเนินการของ INRO มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ (ตัวอย่างเช่น ถึงแม้ว่าการซื้อขายยางของ INRO จะถูกเก็บเป็นความลับในช่วงที่ตกลงซื้อขายแต่ INRO จะต้องเปิดเผยรายละเอียดการซื้อขายยางภายในสองเดือนหลังจากนั้น) ซึ่งเป็นระบบที่สร้างหลักประกันว่า INRO จะไม่สามารถนำเงินของประเทศสมาชิกไปแทรกแซงตลาดอย่างไม่สมเหตุสมผลและก่อให้เกิดความสูญเสียจำนวนมาก ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายว่าหลักการที่ดีของ INRO ไม่ได้ถูกนำมาใช้เมื่อรัฐบาลไทยหันมาดำเนินโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราด้วยตนเอง

³³ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากสถาบันวิจัยยาง (2542 ก.) อ้างว่ายางแผ่นรมควันชั้น 3 จำนวน 58,935 ตัน ที่ INRO ซื้อเก็บเข้าสต็อกในช่วง INRA I เป็นยางที่มาจากไทยทั้งหมด ซึ่งเมื่อรวมกับยางแท่งอีก 144 ตันที่ INRO ซื้อจากไทย ก็จะตกเป็นประมาณร้อยละ 16 ของยางที่ INRO ซื้อในช่วง INRA I

5.2 การประเมินผลโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราของไทย

การประเมินผลโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราของไทยมีความยุ่งยากมากกว่าการประเมินผลการแทรกแซงตลาดขององค์กรระหว่างประเทศเช่น INRO เพราะกฎกติกาของโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราของไทยมีความชัดเจนน้อยกว่าและมีการเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติค่อนข้างบ่อยมาก และในหลายกรณีข้อมูลต่างๆ ในโครงการแทรกแซงไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณะหรือแม้กระทั่งต่อคณะกรรมการที่กำกับดูแลโครงการฯ

ในการประเมินผลการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรใดๆ นั้น ประเด็นคำถามที่สำคัญประการแรกสุดคือ การแทรกแซงทำให้ตลาดหรือราคาสินค้านั้นมีเสถียรภาพมากขึ้นหรือไม่ เพราะมีความเป็นไปได้ที่การแทรกแซงตลาดโดยภาครัฐอาจทำให้ตลาดมีเสถียรภาพน้อยลงก็เป็นได้ ในกรณีที่พบว่าโครงการแทรกแซงตลาดทำให้ตลาด (หรือราคา) สินค้ามีเสถียรภาพมากขึ้น การประเมินผลก็มักจะพยายามตอบคำถามต่อไปว่าผลที่ได้ขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่ทุ่มเทลงไปหรือไม่

ประเด็นคำถามที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการประเมินผลของการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรในประเทศที่โครงการแทรกแซงไม่ได้ใช้กับเกษตรกรหรือผู้ผลิตทุกรายก็คือ การแทรกแซงตลาดมีส่วนช่วยดึงราคาสินค้านอกโครงการแทรกแซงขึ้นมาได้หรือไม่ หรือมีผลเฉพาะสินค้าในโครงการแทรกแซงเท่านั้น

การศึกษาในส่วนนี้พยายามตอบคำถามแรก (ผลของการแทรกแซงที่มีต่อเสถียรภาพราคา) โดยพยายามพิสูจน์ว่าการซื้อขายยางพาราในโครงการแทรกแซงนี้เป็นการ “ซื้อถูกขายแพง” หรือไม่ เพราะการแทรกแซงตลาดโดยเข้าไปซื้อสินค้าในช่วงที่สินค้านั้นมีราคาต่ำแล้วนำมาขายในช่วงที่สินค้าราคาสูงนั้น น่าจะมีส่วนช่วยดึงราคาในช่วงที่สินค้านั้นมีราคาต่ำให้สูงขึ้น และดึงราคาในช่วงที่ราคาสูงให้ต่ำลงมา ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วย่อมทำให้ราคาสินค้านั้นมีเสถียรภาพมากขึ้น และโดยทั่วไปแล้ว ถ้าโครงการแทรกแซงตลาดเป็นไปตามหลักการดังกล่าวจริง หน่วยงานที่ทำหน้าที่แทรกแซงก็มีโอกาสดีในการทำกำไรจากการแทรกแซงด้วย (ตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้คือการแทรกแซงของ INRO ซึ่งถูกประเทศสมาชิกหลายประเทศกล่าวหาว่าไม่มีประสิทธิภาพ แต่ปรากฏว่า INRO ได้กำไรจากการแทรกแซงตลาดยางพาราทุกครั้ง ถึงแม้ว่าการเก็บสต็อกของ INRO มีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงเพราะเป็นการเก็บยางในเขตหนาวทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการอบยางด้วยความร้อน)

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของยางพารานั้น ปัจจัยที่จะต้องคำนึงถึงอีกประการหนึ่งก็คือ ในระยะหลัง ราคายางพารามีแนวโน้มลดลงในระยะยาว (โปรดดูบทที่ 3) ดังนั้น การที่จะตัดสินว่าการแทรกแซงเป็นการซื้อถูกขายแพงหรือไม่ นั้น จึงไม่สามารถพิจารณาจากราคาที่ซื้อขายโดยตรง แต่อาจจะต้องเทียบกับแนวโน้มราคาในระยะยาวด้วย (หรืออีกนัยหนึ่ง ดูว่าราคาที่ซื้อหรือขายยางในโครงการแทรกแซงสูงกว่าหรือต่ำกว่า trend หรือราคาแนวโน้ม)

ถึงแม้ว่าในการศึกษานี้ผู้วิจัยไม่สามารถหาข้อมูลราคาซื้อขายยางในโครงการแทรกแซงได้อย่างครบถ้วน³⁴ แต่การวิเคราะห์ตามแนวทางที่กล่าวมานี้ก็ยังสามารถทำได้โดยวิเคราะห์จากปริมาณการซื้อขายยางในโครงการแทรกแซง โดยศึกษาว่าการแทรกแซงตลาดที่ผ่านมาทำโดยเข้าไปซื้อยางพาราเข้ามาเก็บสต็อกในช่วงที่ยางในตลาดมีราคาต่ำแล้วนำมาขายออกในช่วงที่ยามีราคาสูงหรือไม่ เพราะการแทรกแซงโดยวิธีดังกล่าวจะยังคงมีผลในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาเหมือนเดิม ถึงแม้ว่าการเข้าไปซื้อในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดและ/หรือการขายยางออกไปในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดอาจทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีความเสี่ยงที่จะขาดทุนมากขึ้นก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นในการวิจัยเรื่องนี้ก็คือคณะผู้วิจัยไม่สามารถรวบรวมข้อมูลปริมาณการซื้อขายยางในโครงการแทรกแซงในช่วงต่างๆ ได้ครบถ้วน ทั้งๆ ที่ได้พยายามติดต่อขอข้อมูลด้านนี้จากหลายหน่วยงานในกระทรวงเกษตรฯ กระทรวงพาณิชย์ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นเวลาหลายเดือน โดยได้ข้อมูลมาเพียงบางส่วนเท่านั้น ข้อมูลที่ใช้ในรายงานนี้รวบรวมมาจากองค์การสวนยาง (อศย.) จากเอกสารประกอบรายงานการประชุมของคณะกรรมการเพื่อติดตามประเมินผลและแนะนำการเพิ่มประสิทธิภาพตามโครงการแทรกแซงตลาดยางจากสถาบันวิจัยยาง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) กระทรวงพาณิชย์ และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ สกย. ในพื้นที่ และจากการสัมภาษณ์พ่อค้าและเกษตรกรบางส่วน

กระบวนการแทรกแซงตลาดยางพารา

ในอดีต ยางพาราเป็นพืชที่รัฐมีกติกากการแทรกแซงที่ชัดเจน โดยรัฐไม่เคยเข้าไปแทรกแซงราคาโดยตรง แต่จะเก็บอากรส่งออกในอัตราก้าวหน้า และเก็บเงินสงเคราะห์ (CESS ซึ่งในอดีตก็เก็บในอัตราก้าวหน้าเช่นกัน) (คู่มือและสุทัศน์ 2531) แต่เนื่องจากราคายางมีแนวโน้มต่ำลงในระยะหลัง รัฐบาลจึงเลิกเก็บอากรส่งออกในที่สุด เหลือแต่เพียงเก็บเงินสงเคราะห์เพื่อใช้ในโครงการปลูกยางทดแทนแต่เพียงอย่างเดียว

ตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา รัฐบาลได้เข้ามาแทรกแซงตลาดยางพาราเป็นระยะๆ โดยมอบหมายให้องค์การสวนยาง (อศย.) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ แต่ในทางปฏิบัติได้ใช้ สกย. (รวมทั้งตลาดประมูลยางของ สกย. และสหกรณ์ สกย.) เป็นกลไกที่สำคัญในการแทรกแซง เงินที่ใช้ในการแทรกแซงส่วนหนึ่งมาจากงบประมาณ แต่ส่วนใหญ่เป็นเงินกู้จากธนาคารกรุงไทย (รวมวงเงินกู้ที่ได้รับอนุมัติตั้งแต่ปี 2536 ถึง 31 พฤษภาคม 2543 รวม 18,626 ล้านบาท แต่รวมวงเงินที่เบิกจ่ายจริงประมาณ 15,000 ล้านบาท) จนถึงปลายปี 2542 มียอดขาดทุนและดอกเบี้ยรวมกันประมาณ 8,128 ล้านบาท และมีสต็อกยางเมื่อปลายปี 2542 ประมาณ 325,343 ตัน (เทียบเท่ากับปริมาณยางพาราที่ใช้

³⁴ เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบถือว่าข้อมูลการขายยางในโครงการแทรกแซงเป็นความลับ

ในประเทศได้ถึงกว่า 18 เดือน) ข้อมูลสต็อกยางและการขายยางในสต็อกไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณะ แต่เป็นที่เชื่อกันในวงการยางว่า ในช่วงกลางเดือนกันยายน 2543 นั้น สต็อกยางในโครงการแทรกแซงได้ถูกระบายออกไปหมดแล้ว เนื่องจากราคายางในตลาดโลกเริ่มดีขึ้นทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่หยุดนำยางมาขายในโครงการแทรกแซง และ อสย. สามารถระบายยางที่เก็บเอาไว้ออกไปต่างประเทศได้ทั้งหมด โดยส่วนหนึ่งเป็นการขายแบบแลกเปลี่ยนสินค้า (เช่น แลกกับปุ๋ยจากสาธารณรัฐประชาชนจีน)

บทบาทของ สกย. ในการแทรกแซงตลาดยางพารา

ในโครงการแทรกแซงระยะที่หนึ่งถึงสาม (ตั้งแต่เดือนมกราคม 2535 จนถึงเดือนกรกฎาคม 2540) บทบาทสำคัญอยู่ที่ อสย. แต่หลังจากที่ได้มีการต่ออายุโครงการออกไปถึงเดือนตุลาคม 2540 ก็ได้เพิ่มจุดแทรกแซงโดยให้สหกรณ์ สกย. เป็นจุดแทรกแซงเพิ่มเติมด้วย

โครงการแทรกแซงระยะที่สี่ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2540 ถึงเดือนธันวาคม 2541 รัฐบาลได้มอบหมายให้ สกย. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก แต่ยังคงให้ อสย. ทำหน้าที่กู้เงินจากธนาคารกรุงไทยจำนวน 2,000 ล้านบาทในระยะนี้ ทั้งนี้ สกย. เป็นผู้รับซื้อโดยผ่านตลาดประมูลยางท้องถิ่นของ สกย. 171 แห่ง และจุดรับซื้อที่เปิดเพิ่มเติม

ในโครงการแทรกแซงระยะที่ 5 (ตั้งแต่เดือนมกราคม 2542 ถึงเดือนมิถุนายน 2542 สกย. ร่วมกับองค์กรเกษตรกร อันได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์กองทุนสวนยาง ซึ่งทาง สกย. ได้ให้ความสนับสนุนด้านการเงินและทางเทคนิคในการจัดตั้งโรงรมเพื่อผลิตยางแผ่นรมควัน) และสถาบันเกษตรกรที่เป็นนิติบุคคล เฉพาะองค์กรที่มีความพร้อมและได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่มีองค์กรเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการไม่มากนัก (จำนวนองค์กรเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเมื่อเริ่มต้นโครงการมีสหกรณ์ 14 แห่งใน 6 จังหวัด)

สำหรับโครงการแทรกแซงระยะที่ 6 นั้น (ซึ่งเริ่มขึ้นเมื่อเดือนมิถุนายน 2542) รัฐบาลได้มอบหมายขององค์กรเกษตรกรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นองค์กรที่ไม่มีปัญหาเรื่องการเงินและบัญชีผู้บริหารจุดแทรกแซง 241 จุดใน 171 อำเภอ (32 จังหวัด) ทั้งนี้ องค์กรเกษตรกรประกอบด้วยสหกรณ์ 165 สหกรณ์ และเป็นกลุ่มเกษตรกร 76 กลุ่ม ดังนั้น ในการแทรกแซงระยะสุดท้ายนี้ สกย. ไม่ได้รับมอบหมายให้เข้าไปบริหารการแทรกแซงโดยตรง แต่ขมุนสหกรณ์ สกย. และสหกรณ์ สกย. หลายแห่งเข้าร่วมโครงการในระยะนี้ในฐานะที่เป็นองค์กรเกษตรกร โดยรัฐบาลจ่ายค่าตอบแทนให้กับองค์กรเกษตรกรเหล่านี้ร้อยละ 1 ของวงเงินที่ซื้อ โดยองค์กรเกษตรกรมีหน้าที่เพียงรวบรวมและส่งมอบยางให้โรงรมหรือบริษัทผู้ค้าที่ทำสัญญารวบรวมและเก็บสต็อกยางให้รัฐบาลต่อไป

การกำหนดราคาแทรกแซง

ราคาแทรกแซงในโครงการระยะที่หนึ่งสำหรับยางแผ่นดิบคุณภาพ 3 (ซึ่งเป็นยางส่วนใหญ่ที่เกษตรกรผลิต) อยู่ที่ 27.50 บาทต่อกิโลกรัม ในระยะที่สี่ราคาแทรกแซงสำหรับยางแผ่นดิบคุณภาพ 3 ลดเหลือ 25 บาทต่อกิโลกรัม และลดเหลือ 21 บาทต่อกิโลกรัมในระยะที่ห้า (เริ่มมกราคม 2542) โดยในระยะนี้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาในการแทรกแซงซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณากำหนดราคาแทรกแซง โดยมีข้อกำหนดว่าคณะกรรมการดังกล่าวควรกำหนดราคาให้สอดคล้องกับราคายางในตลาด เพื่อจูงใจให้พ่อค้ายางซื้อขายจากเอกชนมากขึ้น สำหรับโครงการระยะที่หกนั้น ยังคงใช้คณะกรรมการดังกล่าว แต่มีข้อกำหนดเพิ่มเติมว่าราคาแทรกแซงยางแผ่นดิบคุณภาพ 3 จะต้องสูงกว่าราคากลางซึ่งเป็นราคาเฉลี่ยจากสามแหล่งคือราคายางแผ่นรมควันชั้น 3 ที่ตลาดโตเกียว ราคายางแผ่นรมควันชั้น 3 ที่ตลาดสิงคโปร์ (ทั้งสองรายการนี้ทอนมาเป็นราคายางแผ่นดิบคุณภาพ 3 ที่ตลาดหาดใหญ่) และราคายางแผ่นดิบคุณภาพ 3 ที่ตลาดกลางยางพาราอำเภอหาดใหญ่ โดยการแทรกแซงในระยะนี้เริ่มซื้อขายยางแผ่นดิบคุณภาพ 3 ที่ราคา 20.50 บาทเมื่อเดือนมิถุนายน 2542 แต่หลังจากนั้น ราคายางได้ตกต่ำลง ราคาแทรกแซงยางจึงได้ปรับลงมาเป็น 20 บาทเมื่อกลางเดือนสิงหาคม 2542 ต่อมา ราคายางได้ปรับสูงขึ้น ราคาแทรกแซงยางจึงได้ปรับขึ้นเป็น 21 และ 21.50 บาทในเดือนตุลาคม 2542 และเดือนกุมภาพันธ์ 2543 ตามลำดับ แต่ราคายางในตลาดท้องถิ่นตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2543 เป็นต้นมาสูงกว่าราคาแทรกแซงมาโดยตลอด ทำให้แทบจะไม่มียางที่เข้าโครงการแทรกแซงในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนกันยายน 2543 เลย

การขายยางของเกษตรกรในโครงการแทรกแซง

เนื่องจากการขายยางในโครงการแทรกแซงมีระเบียบที่ยู่ยากกว่าการขายยางตามปกติของเกษตรกร ในกรณีที่ราคาแทรกแซงสูงกว่าราคาตลาดไม่มาก (เช่นประมาณ 1-2 บาท) เกษตรกรมักจะไม่ค่อยนำยางมาขายในตลาดแทรกแซง (ตัวอย่างเช่นในช่วงต้นเดือนมกราคม 2542 ซึ่งบางวันมีเกษตรกรนำยางมาขายในโครงการแทรกแซงเพียง 500 ตัน หรือในช่วงสัปดาห์แรกของโครงการแทรกแซงระยะที่หก ซึ่งมีเกษตรกรนำยางมาขายในโครงการแทรกแซงเฉลี่ยวันละเพียง 247 ตัน) แต่ในช่วงที่ราคาแทรกแซงสูงกว่าราคาตลาดมาก (เช่นสูงกว่า 4-5 บาท ในโครงการแทรกแซงระยะที่สี่ และในเดือนช่วงกลางเดือนกรกฎาคม 2542 ในโครงการแทรกแซงระยะที่หก) เกษตรกรจะนำยางมาขายในตลาดแทรกแซงจำนวนมาก (เช่นในช่วงกลางเดือนกรกฎาคม 2542 มีจำนวนยางที่เข้าสู่ตลาดแทรกแซงเฉลี่ย 2,245 ตันต่อวัน เพิ่มขึ้นจากช่วงเริ่มโครงการระยะที่หกถึง 8 เท่า)

อย่างไรก็ตาม แม้แต่ในช่วงที่ราคาแทรกแซงสูงกว่าราคาตลาดมากและเกษตรกรนำขมาขายในตลาดแทรกแซงจำนวนมากนั้น สัดส่วนของยางที่เข้าโครงการแทรกแซงก็ยังมีปริมาณร้อยละสิบเท่านั้น ซึ่งยังนับว่าเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำเมื่อคำนึงถึงความแตกต่างของราคารายในโครงการแทรกแซงกับราคาตลาดนอกโครงการ

แม้ว่าอาจมีผู้โต้แย้งได้ว่า โครงการแทรกแซงราคารายอาจจะประสบความสำเร็จในการยกระดับราคารายพาราโดยไม่จำเป็นต้องซื้อยางเข้าโครงการจำนวนมาก เพราะการซื้อยางเพียงบางส่วนจะสามารถลดปริมาณยางที่เข้าสู่ตลาดและสามารถดึงราคารายในตลาดนอกโครงการให้สูงขึ้นมาได้ และสามารถเพิ่มรายได้ให้เกษตรกรที่ไม่ได้นำขมาขายในโครงการแทรกแซงด้วย แต่ถ้าเป็นเช่นนั้นจริง ราคารายพาราในและนอกโครงการแทรกแซง (ในพื้นที่เดียวกัน) ควรจะอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน แต่ในช่วงการแทรกแซงในระยะที่สี่ถึงหกยังไม่ได้มีข้อบ่งชี้ที่ชัดเจนว่าการแทรกแซงได้ดึงราคาตลาดนอกโครงการแทรกแซงขึ้นมา ในทางตรงกันข้าม ถ้าดูแนวโน้มการตั้งราคาแทรกแซงในระยะหลังซึ่งราคาแทรกแซงจะใกล้เคียงกับราคาตลาดนอกโครงการแทรกแซงมากขึ้นนั้น น่าจะเป็นผลที่เกิดจากการจงใจตั้งราคาแทรกแซงไว้ให้ใกล้เคียงกับราคาตลาดมากกว่า และในหลายช่วงของโครงการแทรกแซง จะเห็นได้ว่าในช่วงที่ราคาตลาดตกลงไปมากเกษตรกรจำนวนมาก (แต่ก็ยังเป็นเกษตรกรส่วนน้อย) พยายามหันมาขายยางในโครงการแทรกแซงแทน แต่การที่มีโครงการแทรกแซงอยู่ไม่ได้ช่วยรักษาระดับราคารายนอกโครงการให้อยู่ในระดับใกล้เคียงกับราคาแทรกแซงแต่อย่างใด

ค่าใช้จ่ายในการแทรกแซง

ในระยะแรก เงินที่ใช้ในการแทรกแซงส่วนหนึ่งเป็นเงินยืมจากงบประมาณ (200 ล้านบาท) แต่ต่อมาได้เปลี่ยนมาเป็นส่วนใหญ่เป็นเงินกู้จากธนาคารกรุงไทยมาเป็นเงินทุนหมุนเวียนโดยรัฐบาล (กระทรวงการคลัง) เป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ (รวมวงเงินกู้ที่ได้รับอนุมัติตั้งแต่ปี 2536 ถึง 31 พฤษภาคม 2543 รวม 18,626 ล้านบาท) วงเงินที่เบิกจ่ายจริงตกประมาณ 15,000 ล้านบาท นับถึงปลายปี 2542 มียอดขาดทุนและดอกเบี้ยรวมกันประมาณ 8,128 ล้านบาท โดยดอกเบี้ยประกอบด้วยส่วนที่เกิดจากการที่เก็บยางไว้ในสต็อก ซึ่งนับเป็นค่าใช้จ่ายของโครงการ และส่วนที่เกิดจากการขาดทุนและความล่าช้าในการจัดสรรงบประมาณมาชดเชยการขาดทุน (รวมทั้งในกรณีที่มีปัญหาในด้านการรับรองบัญชี) ทำให้ อสย. ไม่มีเงินมาชำระหนี้ธนาคารกรุงไทยและกลายมาเป็นหนี้ค้างชำระที่มีดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นเรื่อย แต่ผู้วิจัยไม่ได้ข้อมูลเรื่องนี้จาก อสย. และข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานอื่นไม่ละเอียดพอที่จะแยกดอกเบี้ยส่วนหลังออกจากค่าใช้จ่ายของโครงการ นอกจากนี้ตัวเลขยอดการขาดทุนของโครงการระยะที่ 3-6 ก็เป็นตัวเลขประเมินไม่ใช่ตัวเลขจริง ทั้งนี้ สต็อกยางส่วนใหญ่ (ประมาณสามแสนตันเศษ) ได้ถูกระบายออกไปในปี 2543 และในบางกรณีเป็นการ

ระบายออกไปโดยวิธีแลกเปลี่ยนสินค้า (เช่น แลกกับปุ๋ยจากสาธารณรัฐประชาชนจีน) และทาง อสย. เองไม่เปิดเผยข้อมูลการขายยางในโครงการแทรกแซงด้วย ทำให้ผู้วิจัยไม่สามารถประมาณค่า ใช้จ่ายของโครงการให้ถูกต้องกว่านี้ได้ แต่ถ้าใช้ตัวเลขประมาณรายรับที่คาดว่าจะได้รับจากการขาย ยางซึ่งทาง อสย. ประเมินไว้เมื่อกลางปี 2543 (ประมาณกิโลกรัมละ 18 บาทสำหรับสต็อกยางที่ค้าง มาจากโครงการระยะที่ 4 และ 5 และ 19.88 บาทสำหรับสำหรับสต็อกยางในโครงการระยะที่ 6) เป็นตัวบ่งชี้สำหรับราคาขายยางในสต็อกของโครงการแทรกแซงที่เหลือในช่วงกลางปีแล้ว ก็น่าจะ อนุมานได้ว่ายอดการขาดทุนรวมน่าจะสูงกว่ายอด 8,128 ล้านบาท ที่ทาง อสย. ประมาณการเอาไว้ เมื่อปลายปี 2542

ถ้าเราใช้ตัวเลขประมาณการข้างต้นของ อสย. เป็นตัวเลขประมาณค่าใช้จ่ายของโครงการ แทรกแซงก็จะประเมินได้โดยคร่าวๆว่า ค่าใช้จ่ายในการแทรกแซง (ซึ่งยังไม่รวมเงินเดือนประจำ ของเจ้าหน้าที่ราชการและรัฐวิสาหกิจที่ถูกดึงมารับผิดชอบโครงการนี้) ตกประมาณปีละหนึ่งพัน ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 1-2 ของมูลค่ายางพาราที่ผลิตในแต่ละปี ซึ่งอาจจะเป็นตัวเลขนี้อัน สูงมากนักถ้าโครงการดังกล่าวสามารถรักษาเสถียรภาพราคาหรือยกระดับราคาที่เกษตรกรชาวสวน ยางส่วนใหญ่ได้รับจริง (แต่จนถึงทุกวันนี้ผู้วิจัยยังไม่มีข้อมูลใดใดที่จะมาสนับสนุนว่าเป็นจริง) แต่ เมื่อพิจารณาจากลักษณะของโครงการซึ่งซื้อขายเพียงจำนวนน้อย (เฉลี่ยน้อยกว่าร้อยละ 10 ของยาง ที่ประเทศไทยผลิตได้) และมียอดการขาดทุนและดอกเบี้ยสูงกว่าครึ่งหนึ่งของวงเงินที่ใช้ในการ แทรกแซง ก็เป็นการยากที่จะใช้เหตุผลใดใดมาสนับสนุนว่าโครงการนี้เป็นโครงการที่มีประสิทธิภาพ เพราะในขณะที่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการอาจจะขายยางได้ในราคาที่ดีขึ้น 1-2 บาท หรือ 3-5 บาท ต่อกิโลกรัมในบางช่วงนั้น โครงการแทรกแซงมียอดการขาดทุนและดอกเบี้ยเฉลี่ยรวมกันแล้วน่าจะ สูงกว่า 10 บาทต่อกิโลกรัม เมื่อเทียบกับการแทรกแซงของ INRO ซึ่งมีวิธีการดำเนินการ คล้ายกัน คือซื้อขายเข้ามาเก็บไว้ในสต็อกเพื่อรอเวลานำออกขาย จะพบว่าการแทรกแซงของ INRO นอกจากจะไม่ได้ประสบปัญหาการขาดทุนอย่างมากมายแล้ว ยังมีกำไรที่สามารถนำมาแบ่งให้ ประเทศสมาชิกอีกด้วย

ตารางที่ 5.1 สรุปผลการดำเนินงานโครงการแทรกแซงตลาดยางพารา

โครงการ	วงเงินที่ใช้ตามมติคณะรัฐมนตรี				ผลการดำเนินงาน	
	มติ ครม.	แหล่งเงิน	วงเงินอนุมัติ (ล้านบาท)	วงเงินที่ใช้และยังค้าง ชำระ (ล้านบาท)	ปริมาณยางที่ซื้อ (ตัน)	ผลการขาดทุน* (ล้านบาท)
1. โครงการแทรกแซง ระยะที่1-2 เริ่ม 8 ม.ค.35 ถึงประมาณ 2535	17 ธ.ค. 34	งบประมาณปี 35	200	จ่ายขาด		
	25 พ.ค. 36	เงินกู้ ธ.กรุงเทพ	2,000	2,000	264,399 ตัน	ขาดทุน 1,430.9 ล้านบาท
	3 เม.ย. 38				มูลค่า 6,252 ล้านบาท	ดอกเบี้ย 946.9 ล้านบาท
	29 เม.ย. 40	เงินกู้ ธ.กรุงเทพ	476	469	เฉลี่ย 23.64 บาท/กก.	รวม 2,377.8 ล้านบาท
	21 เม.ย. 41	เงินกู้ ธ.กรุงเทพ	450	(ไม่ได้เบิกจ่าย)		ขาดทุนตามมติ ครม. เมื่อ
						17 ธ.ค.34 จำนวน 158.1
						ล้านบาทและตามมติ
						25 พ.ค.36 จำนวน
		รวม	3,126	2,469		2,219.7 ล้านบาท
2. โครงการแทรกแซง ระยะที่ 3 เริ่มปีงบประมาณ 2540	4 ก.พ.40 และ	เงินกู้ ธ.กรุงเทพ	2,200	1,873	169,085 ตัน	ประมาณการผลขาดทุน
	13 พ.ค. 40		2,500	1,798	มูลค่า 4,771 ล้านบาท	และค่าดอกเบี้ยเบื้องต้น
						ประมาณ 3,100 ล้านบาท
	4 มี.ค. 40	เงินกู้ ธ.กรุงเทพ	1,000	555	เฉลี่ย 28.22 บาท/กก.	
		รวม	5,700	4,224		
3. โครงการแทรกแซง ระยะที่ 4 (สกย. เป็นผู้ซื้อเงินซื้อยาง) ปีงบประมาณ 2540	9 ก.ย. 40	เงินกู้ ธ.กรุงเทพ	1,000	1,000		ประเมินผลขาดทุน
	15 ก.ย. 41	เงินกู้ ธ.กรุงเทพ	1,000	1,000		เบื้องต้น (เทียบราคาFOB กท. 20.30 บาท/กก.)

โครงการ	วงเงินที่ใช้ตามมติคณะรัฐมนตรี				ผลการดำเนินงาน	
	มติ ครม.	แหล่งเงิน	วงเงินอนุมัติ (ล้านบาท)	วงเงินที่ใช้และยังค้าง ชำระ (ล้านบาท)	ปริมาณยางที่ซื้อ (ตัน)	ผลการขาดทุน* (ล้านบาท)
	5 ม.ค. 42 บันทึกที่ กบ. 0917/0077 15 ม.ค.42	รายได้จากการ ขายยาง ระยะที่3 ใช้จากวงเงินระยะที่ 5 รวม	- - 2,000	(1130) 768 ให้ สกย. (3,898) 2,768		จะขาดทุนประมาณ 1,600 ล้านบาท
4. โครงการแทรกแซง ระยะที่ 5 (สกย. +สหกรณ์เป็นผู้ซื้อ) 11 ม.ค.42 – มี.ย. 42	22 ธ.ค. 41 และ 5 ม.ค. 42	เงินกู้ ธ.กรุงเทพ	4,000	2,063	81.899 ตัน มูลค่า 1,747 ล้านบาท เฉลี่ย 21.33 บาท/กก.	ประเมินผลการขาดทุน เบื้องต้น (เทียบกับราคาขาย FOB กท. 20.30 บาท/กก.) จะขาดทุน ประมาณ 475 ล้านบาท
5. โครงการแทรกแซง ระยะที่ 6 (สถาบันเกษตรกรเป็นผู้ซื้อ) เริ่ม 16 มี.ย.42 ต่อเนื่องถึงปัจจุบัน	18 พ.ค.42 20 ก.ค. 42	ใช้จากวงเงินกู้ระยะ 5 เงินกู้ ธ.กรุงเทพ รวม	 4,000 4,000	 1,169 1,800 2,969	ประมาณ 110,000 ตัน มูลค่า 2,258 ล้านบาท เฉลี่ย 20.53 บาท/กก.	ประเมินผลการขาดทุน เบื้องต้น (เทียบกับราคา FOB กท. 20.30 บาท/กก.) 575 ล้านบาท
	รวมทั้งสิ้น	เงินกู้ ธ.กรุงเทพ	18,626	14,495		8,128

หมายเหตุ: * ผลการขาดทุนของโครงการระยะที่ 4-6 ประเมินช่วงสิ้นปี 2542
(ในปี 2543 อสย. ประเมินราคาขายยางโครงการที่ 4 และ 5 ที่ 18 บาท และโครงการระยะที่ 6 ที่ 19.88 บาท
ยางโนโครงการแทรกแซงทั้งหมดระบายออกในปี 2543)

ที่มา : องค์การสวนยาง

สรุป

การแทรกแซงตลาดยางพาราที่ผ่านมาของไทยเป็นการแทรกแซงแบบเฉพาะเจาะจง ไม่ใช่โครงการประกันราคาแบบถ้วนหน้า (comprehensive) ที่เอื้อประโยชน์ให้เกษตรกรทุกราย โดยการแทรกแซงจะตั้งเป้าหมายในการยกระดับราคาสำหรับเกษตรกรรายย่อยซึ่งมีจำนวนมากถึงร้อยละ 90 แต่ในทางปฏิบัติ มียางที่ไปขายในโครงการแทรกแซงไม่เกินร้อยละ 10-20 ของยางที่กรีดยในช่วงนั้นๆ

ข้อมูลที่ผู้วิจัยมีอยู่ยังไม่เพียงพอที่จะสรุปผลของการแทรกแซงที่มีต่อเสถียรภาพของตลาดหรือราคายางพารา และไม่เพียงพอที่จะสรุปผลของการแทรกแซงที่มีต่อราคายางนอกโครงการแทรกแซง แต่ข้อมูลที่มีอยู่ชี้ไปในทางที่ว่า การแทรกแซงมีผลกระทบต่อราคายางนอกโครงการแทรกแซงน้อยมาก ข้อมูลค่าใช้จ่ายของโครงการที่รายงานเป็นข้อมูลประมาณการโดย อสย. ในช่วงปลายปี 2542 ก่อนที่จะมีการระบายยางโครงการแทรกแซงออกสู่ต่างประเทศ เพราะผู้วิจัยไม่มีข้อมูลราคายางในโครงการแทรกแซงที่ขายได้จริง (แต่คาดว่ายอดขาดทุนจริงน่าจะสูงกว่ายอดที่ปรากฏอยู่ในตัวเลขที่ประมาณการไว้ในที่นี้เสียด้วยซ้ำ) จากข้อมูลประมาณการดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าโครงการการแทรกแซงตลาดยางพาราที่ผ่านมาของไทยประสบกับการขาดทุนค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการได้รับ ซึ่งตรงกันข้ามกับผลการดำเนินงานในโครงการแทรกแซงขององค์การระหว่างประเทศเช่น INRO

เป็นที่น่าสังเกตว่าการแทรกแซงได้มีการพัฒนาขึ้นมาจนสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการรับซื้อได้ดีพอสมควร ปัญหาการขาดทุนส่วนใหญ่เกิดในขั้นตอนการเก็บสต็อกและการขายยางซึ่งไม่มีกฎกติกาที่ชัดเจน ขาดความโปร่งใส และมีแรงกดดันทางการเมือง ดังนั้น ถ้าเป้าหมายหลักในการแทรกแซงของรัฐบาลคือต้องการยกระดับราคาที่เกษตรกรได้รับให้สูงกว่าราคาตลาดแล้ว รัฐบาลสามารถทำได้โดยวิธีอื่นที่รัฐบาลไม่ต้องเข้าไปเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในยางเสียเอง (โปรดดูข้อเสนอเรื่องนี้ในหัวข้อ 5.4)

5.3 โครงการด้านการตลาดอื่นๆ ของไทย

ตลาดประมูลยางระดับท้องถิ่น

ตลาดประมูลยางระดับท้องถิ่นเกิดขึ้นในปี 2535 ซึ่งเป็นช่วงที่ราคายางตกต่ำ โดยทาง สกย. ไปจัดตั้งตลาดให้ โดยพนักงาน สกย. ช่วยคัดชั้นยาง ชั่งน้ำหนัก ทำทะเบียนผู้นำยางมาขาย และชักชวนให้เกษตรกรและพ่อค้ามารวมประมูลซื้อขายในตลาด นอกจากนี้ ในกรณีที่ทางราชการเห็นว่าราคายางต่ำเกินไป อสย. และ สกย. ก็จะเข้ามารับซื้อเอง³⁵

³⁵ ราคายางแทรกแซงสำหรับยางแผ่นดิบชั้น 3 ในช่วงปี 2535 อยู่ที่ 17 บาทต่อ กก. ในช่วงปี 2539 ราคายางแทรกแซงอยู่ที่ 25 บาทต่อ กก.

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมตลาดประมูลยางระดับท้องถิ่นจะผูกติดกับ โครงการแทรกแซงราคาของภาครัฐ โดยในช่วงที่ไม่มีโครงการแทรกแซงนั้น ตลาดประมูลยางเกือบทุกที่จะหยุดดำเนินการไปด้วย สาเหตุหนึ่งก็คือตลาดนี้เกิดขึ้นจากโครงการของภาครัฐ และส่วนใหญ่มักจะใช้เจ้าหน้าที่สกย. ในการดำเนินการ การที่มีตลาดประมูลยางระดับท้องถิ่นหลายร้อยแห่ง ประกอบกับเจ้าหน้าที่สกย. เองก็มีภารกิจด้านอื่นๆ ด้วย ทำให้ตลาดส่วนใหญ่เปิดทำการได้เพียงสัปดาห์ละหนึ่งวัน ซึ่งไม่เพียงพอสำหรับการค้าขายปกติ (ยกเว้นในช่วงแทรกแซงบางช่วงซึ่งทางรัฐบาลผลักดันให้ตลาดประมูลยางที่เป็นจุดแทรกแซงเปิดดำเนินการทุกวัน)

สาเหตุอีกประการหนึ่งคือ ตลาดประมูลยางระดับท้องถิ่นเป็นตลาดที่เพิ่มขึ้นมาจากตลาดที่มีอยู่เดิมในท้องถิ่น การที่ตลาดนี้จะเจริญรุ่งเรืองขึ้นมาได้นั้น ก็จะต้องมีข้อดีที่เหนือตลาดที่มีอยู่เดิม ซึ่งที่ผ่านมตลาดประมูลยางระดับท้องถิ่นยังไม่ได้มีข้อดีเหนือตลาดยางท้องถิ่นที่เด่นชัดแต่อย่างใด ขณะที่การที่ตลาดประมูลยางระดับท้องถิ่นไม่ได้เปิดทำการทุกวันก็เป็นข้อด้อยประการสำคัญที่ทำให้ตลาดนี้ไม่สามารถเจริญรุ่งเรืองขึ้นมาได้

ที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ สกย. ในบางพื้นที่ (เช่น จังหวัดสงขลา) ได้พยายามปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานของตลาดประมูลยางระดับท้องถิ่น โดยพยายามให้ผู้ซื้อและผู้ขายทำสัญญาซื้อขายกัน สัปดาห์ละครั้งและใช้ราคาที่ตกลงกันล่วงหน้าสำหรับทั้งสัปดาห์ (โดยพยายามให้สหกรณ์หรือกลุ่มทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้ากับพ่อค้า) แต่ที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ สกย. ไม่ค่อยประสบความสำเร็จในการชักจูงให้สหกรณ์หรือกลุ่มหันมาขายยางโดยวิธีนี้นักนัก เนื่องจากผู้นำสหกรณ์หรือกลุ่มต่างก็เกรงว่าถ้าตนไปตกลงราคาขายล่วงหน้าไปแล้วราคายางเกิดสูงขึ้น ตนก็จะถูกดำเนินโดยสมาชิก เป็นที่น่าสังเกตว่าวิธีนี้ไม่ต่างกับการซื้อขายสินค้าในตลาดล่วงหน้า (ซึ่งการตกลงราคาเอาไว้ล่วงหน้าเป็นการลดความเสี่ยงของการเปลี่ยนแปลงของราคาในอนาคต แต่ในขณะเดียวกันก็จะสูญเสียโอกาสที่จะได้กำไรจากการเปลี่ยนแปลงราคาในอนาคตเช่นกัน) จึงมีความเป็นไปได้มากเช่นกันว่าในกรณีที่มีตลาดล่วงหน้าเกิดขึ้นและอยู่ในวิสัยที่เกษตรกรจะสามารถไปใช้ได้ นั้น เกษตรกรส่วนใหญ่อาจจะไม่สนใจใช้ตลาดดังกล่าวมากเท่ากับการเสี่ยงราคาในตลาด spot ก็เป็นไปได้

ตลาดกลางยางพารา

ปัจจุบัน ตลาดกลางยางพาราในประเทศไทยมีอยู่สามแห่งคือ จังหวัดสงขลา สุราษฎร์ธานี และ นครศรีธรรมราช ตลาดกลางยางพาราดำเนินการโดยสถาบันวิจัยยางในสังกัดกรมวิชาการเกษตร ซึ่งให้บริการในด้านสถานที่ การคัดชั้นยาง การชั่งน้ำหนัก รวมทั้งการให้บริการอื่นๆ เช่น ทดรองจ่ายเงินให้เกษตรกรที่นำยางมาขาย ที่ผ่านมตลาดกลางยางพาราใช้บของภาครัฐในการดำเนินการทั้งหมด และไม่ได้เก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ซื้อหรือผู้ขายแต่อย่างใด

ข้อแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่งของตลาดกลางยางพารากับตลาดประมูลยางท้องถิ่นของ สกย. คือ ตลาดกลางยางพาราไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในด้านการแทรกแซงราคา ถึงแม้ว่าในช่วงที่มีโครงการแทรกแซงราคานี้ โครงการแทรกแซงจะเข้าไปประมูลซื้อในตลาดกลางและใช้สถานที่และกลไกของตลาดกลางเช่นกัน ทำให้ราคายางที่ซื้อขายในตลาดกลางค่อนข้างจะเป็นตัวแทนของราคาตลาดที่น่าเชื่อถือพอสมควร

5.4 ข้อเสนอแนะสำหรับโครงการรักษาเสถียรภาพและการแทรกแซงตลาดยางพาราของไทย

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษานี้บ่งชี้ว่าโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราของรัฐเป็นโครงการที่สิ้นเปลืองและมีประโยชน์ที่ตกกับเกษตรกรค่อนข้างน้อย ทั้งนี้ การแทรกแซงตลาดยางพาราที่ผ่านมาของไทยเป็นการแทรกแซงแบบเฉพาะเจาะจง โดยตั้งเป้าหมายในการยกระดับราคาสำหรับเกษตรกรรายย่อยซึ่งมีจำนวนมากถึงร้อยละ 90 แต่ในทางปฏิบัติ มียางที่ไปขายในโครงการแทรกแซงไม่เกินร้อยละ 10-20 ของยางที่กรีดยในช่วงนั้นๆ และข้อมูลเท่าที่มีอยู่บ่งชี้ว่าการแทรกแซงมีผลกระทบต่อราคายางนอกโครงการแทรกแซงน้อยมาก ในขณะที่โครงการแทรกแซงมีขนาดทุนสูงมากเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการได้รับ ซึ่งการขาดทุนส่วนใหญ่เกิดในขั้นตอนการเก็บสต็อกและการขายยาง ในแง่นี้ วิธีแก้ปัญหาค่าขาดทุนที่เกิดจากโครงการแทรกแซงที่ดีที่สุดคือไม่ให้อำนาจรัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ยาง

แนวทางหนึ่งที่มีความเป็นไปได้ในการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราได้แก่การจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพยางพาราซึ่งจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการขายยางพาราในช่วงที่ยางมีราคาดีและนำมาใช้อุดหนุนชดเชยให้เกษตรกรในช่วงที่ยางราคาคต่ำ โดยอาจจะจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราขึ้นมาใหม่ หรืออาจขยายบทบาทของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์สวนยาง (สกย.) ให้มาครอบคลุมภารกิจด้านนี้ด้วย โดยใช้เครื่องมือที่ สกย. มีอยู่แล้ว (เช่น เก็บเงินเข้ากองทุน ณ จุดส่งออกในช่วงที่ยางราคาสูงและนำเงินมาอุดหนุนในช่วงที่ราคาคต่ำ หรือการสร้างระบบที่เก็บ CESS ในอัตราก้าวหน้า ซึ่งจะทำให้ราคายางมีเสถียรภาพมากขึ้น)

แต่ทั้งนี้ กองทุนดังกล่าวจะมีความยั่งยืนได้ด้วยตัวเองก็ต่อเมื่อกองทุนนี้จำกัดวัตถุประสงค์ไว้ที่การรักษาเสถียรภาพราคาโดยไม่พยายามยกราคาให้สูงกว่าราคาตลาดในระยะยาว เพราะถ้าพยายามทำตามวัตถุประสงค์ข้อหลังจะทำให้กองทุนไม่สามารถยืนอยู่ได้ด้วยตนเองในระยะยาว แต่จะต้องคอยพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลซึ่งมักจะไม่แน่นอนและเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจการต่อรองและกระแสทางการเมืองในช่วงนั้นๆ เป็นสำคัญ

เป็นที่น่าสังเกตว่า โครงการแทรกแซงตลาดโดยภาครัฐที่ผ่านมาเน้นที่การยกระดับราคามากกว่าการลดความผันผวนหรือรักษาสถียรภาพราคา ซึ่งทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมักจะเห็นว่าการขาดทุนของโครงการแทรกแซงราคายางพาราเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่จากการศึกษาพบว่า การขาดทุนของโครงการแทรกแซงราคายางพาราส่วนใหญ่ไม่ได้เกิดขึ้นเพราะการรับซื้อยางพาราในราคาที่สูงกว่าท้องตลาด หากเกิดขึ้นในช่วงการเก็บสต็อกและการขายยาง โดยภาครัฐมีค่าใช้จ่ายและการขาดทุนรวมถึงเกือบ 10 บาทต่อ กก. ขณะที่เกษตรกรได้ราคาเพิ่มขึ้นเฉลี่ย 1-3 บาทต่อ กก. เท่านั้น

ในกรณีที่รัฐบาลยังคงมีความประสงค์ที่จะใช้มาตรการแทรกแซงราคาโดยรับซื้อในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดนั้น รัฐบาลควรมอบให้องค์กรเกษตรกรทำหน้าที่รวบรวมยางเหมือนในปัจจุบัน แต่ภาครัฐควรเลิกเก็บสต็อกและขายยางพาราด้วยตนเอง โดยตั้งแต่ก่อนเริ่มโครงการแทรกแซง รัฐบาลควรทำสัญญาขายยางให้ภาคเอกชนทั้งหมดในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดกลางในแต่ละวันเล็กน้อย (ในอัตราส่วนลดที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้า โดยอาจใช้วิธีประมูล) วิธีนี้จะช่วยจำกัดการขาดทุนของภาครัฐให้เหลือเพียงเงินอุดหนุนที่ให้เกษตรกรบวกกับค่าใช้จ่ายที่ให้กับองค์กรเกษตรกรและส่วนลดที่ให้กับเอกชนคู่สัญญาโดยรัฐไม่ต้องพะวงในเรื่องการเก็บสต็อกยางและการขายยางใน สต็อกของรัฐดังเช่นที่เป็นมาในอดีต ซึ่งวิธีนี้จะมีประสิทธิภาพมากกว่าและสูญเสียน้อยกว่าวิธีที่ใช้ในปัจจุบันมาก

โครงการด้านการตลาดเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองสำหรับเกษตรกร ที่ผ่านมา ความพยายามสร้างตลาดยางพาราในระดับท้องถิ่นของภาครัฐเพื่อไปแทนที่ตลาดของเอกชนไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะนอกจากตลาดที่ภาครัฐพยายามสร้างเพิ่มขึ้นมาเหล่านี้จะไม่ได้มีข้อดีที่เหนือตลาดของเอกชนแล้ว ในหลายกรณียังเป็นการเพิ่มขึ้นตอนการตลาดและค่าใช้จ่ายของเกษตรกรอีกด้วย เกษตรกรและพ่อค้าจึงมักจะไม่สนใจที่จะมาใช้ตลาดเหล่านี้ ยกเว้นในช่วงที่มีโครงการแทรกแซงและราคาแทรกแซงสูงกว่าราคาตลาดค่อนข้างมากเท่านั้น ตัวอย่างในกรณีนี้ได้แก่โครงการตลาดประมูลยางท้องถิ่นของ สกย. ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเป็นโครงการที่ผูกติดกับโครงการแทรกแซงราคาของภาครัฐค่อนข้างมาก ในช่วงที่ไม่มีโครงการแทรกแซงนั้น ตลาดประมูลยางส่วนใหญ่จะซบเซาหรือเลิกดำเนินการไป ความพยายามของเจ้าหน้าที่ สกย. ในบางพื้นที่ที่จะชักนำให้องค์กรเกษตรกรใช้ตลาดนี้ทำสัญญาขายยางล่วงหน้าเป็นสัปดาห์ไม่ค่อยได้รับความสนใจจากองค์กรเกษตรกรมากนัก ดังนั้น ความหวังดีในการสร้างตลาดจำนวนมากเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองให้เกษตรกรอาจจะไม่จำเป็นต้องเลือกส่งเสริมเฉพาะพื้นที่ที่มีปัญหาเด่นชัดหรือเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าพ่อค้ามีอำนาจต่อรองสูงมากเท่านั้น

บทที่ 6

ความเห็นต่อแผนวิสาหกิจ สกย. ฉบับที่ 4 และข้อเสนอแนะ

คณะผู้วิจัยแบ่งความเห็นเกี่ยวกับแผนวิสาหกิจ สกย. ฉบับที่ 4 ห้าประการ ได้แก่ (1) จุดเด่นของแผนวิสาหกิจ (2) ข้อวิจารณ์ เรื่องนโยบายกลยุทธ์ และแผนงานตามแผนวิสาหกิจฉบับที่ 4 (3) ข้อเสนอแนะ 3 ด้าน หลัก ได้แก่ การเปลี่ยนทิศทางนโยบายของ สกย. การพัฒนากลุ่มเกษตรกรชาวสวนยาง และการแทรกแซงตลาดยางพารา (4) ข้อเสนอการจัดระบบบริหารจัดการนโยบายยางพารา และ (5) ข้อเสนอสำหรับช่วงเปลี่ยนผ่าน (transition period) สำหรับ สกย.

ผู้วิจัยขออนุญาตให้ความเห็นอย่างตรงไปตรงมาในเชิงวิชาการ โดยหวังว่าข้อวิจารณ์ต่างๆ ข้างล่างจะสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทิศทางของการพัฒนายางพาราครั้งใหญ่ในรอบ 4 ทศวรรษ ทั้งนี้เพราะผลการศึกษาวิจัยในบทอื่นๆ แสดงให้เห็นเด่นชัดว่าตลอด 40 ปีที่ผ่านมา สกย. ได้ประสบความสำเร็จจนถึงขั้นสูงสุดในภารกิจส่งเสริมให้มีการปลูกยางทดแทน การดำเนินงานตามแนวทางที่เคยทำมาจะไม่สามารถก่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อชาวสวนยาง และต่อเศรษฐกิจการเกษตรไทยได้มากเท่ากับอดีต

ดังนั้นข้อวิจารณ์หลายข้ออาจมีลักษณะตรงไปตรงมาจนกระทบความรู้สึกของผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ของ สกย. ซึ่งอุตสาหกรรมยางพาราจัดทำแผนวิสาหกิจดังกล่าว ผู้วิจัยจึงขออภัยล่วงหน้ามา ณ ที่นี้ แต่ใคร่ขอวิงวอนให้ทุกฝ่ายช่วยกันมอง สกย. จากสายตาของคนที่ถอดหัวโขนถอดบทบาทในฐานะที่มีส่วนได้ส่วนเสียในองค์กร แล้วหันมามองบทบาทใหม่ของ สกย. ในฐานะของผู้ที่มีความรู้ความชำนาญด้านยางพาราของประเทศ ผู้วิจัยหวังว่าข้อคิดเห็นในบทนี้จะเป็นการปูทางในการที่ฝ่ายนักวิจัยกับฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของ สกย. จะช่วยกันกำหนดเส้นทางใหม่ของ สกย. ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อชาวสวนยาง และต่อภาคการเกษตรของไทย

6.1 จุดเด่นของแผนวิสาหกิจ สกย. ฉบับที่ 4

ประการแรก มีการบ่งชี้และบรรยายปัญหาหลัก 7 ประการในการพัฒนายางพารา อาทิ เช่น ปัญหาแรงงานขาดแคลน ปัญหาราคายางผันผวน ปัญหาประสิทธิภาพการผลิตต่ำ ปัญหาคุณภาพน้ำยาง ซึ่งทำให้มีข้อจำกัดในการนำไปผลิตเป็นผลิตภัณฑ์บางชนิด และปัญหาเงินสงเคราะห์ไม่เพียงพอกับปริมาณสวนยางที่ครบรอบต้องโค่น เป็นต้น

ประการที่สอง มีการกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายรวมอย่างชัดเจน แล้วถอดภารกิจหลัก 6 ประการ ออกเป็นนโยบายการดำเนินงาน กลยุทธ์ แผนงานโครงการ ตลอดจนงบประมาณรายปี

แผนงานหลัก 4 แผนงาน มีความชัดเจนในตัวจำนวนโครงการ ตลอดจนเม็ดเงินงบประมาณที่จะใช้ อาทิเช่น แผนงานการส่งเสริมการทำสวนยาง มีเป้าหมายการทำงานเด่นชัด ทำให้ทราบปริมาณงานที่จะดำเนินการ ตลอดจนวงเงินงบประมาณรายจ่ายของแต่ละโครงการ

ประการที่สาม นอกจากการประมาณการรายจ่ายแล้ว ผู้จัดทำยังได้ประมาณการแหล่งรายได้ (หรือรายรับ) ที่จะนำมาใช้เงินทุนในการดำเนินงาน โดยแบ่งแหล่งรายรับเป็น 2 แหล่ง คือ รายได้จากเงินสงเคราะห์ (เฉพาะส่วนที่บริหารโดย สกย.) และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลแผนวิสาหกิจ ฉบับนี้จึงมีความครอบคลุมทั้งในแง่รายรับ (sources of fund) และในแง่รายจ่าย (uses of fund)

ประการที่สี่ ในแผนงานการส่งเสริมการทำสวนยางมีโครงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน เป็นรูปธรรมมากกว่าแผนงานอื่น รวม 5 โครงการ

ประการสุดท้าย ในแผนงานการส่งเสริมการทำสวนยาง สกย. ได้ยอมรับข้อเท็จจริงว่ามีความจำเป็นต้องสนับสนุนให้ชาวสวนยางบางส่วนหันไปปลูกพืชอื่น เช่น ปาล์มน้ำมันและไม้ยืนต้นอื่นๆ แทนยางพารา แนวคิดนี้สอดคล้องกับทิศทางความจำเป็นที่ภาคเกษตรต้องปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อให้สามารถแข่งขันได้มากขึ้น

6.2 ข้อวิจารณ์แผนวิสาหกิจ สกย. ฉบับที่ 4

คณะผู้วิจัยมีข้อวิจารณ์ร่างแผนวิสาหกิจ สกย. ฉบับที่ 4 รวม 6 ประการดังนี้

6.2.1 จุดอ่อนสำคัญที่สุดของแผนวิสาหกิจ สกย. ฉบับที่ 4 คือ เป้าหมาย นโยบาย แผนงาน และงบประมาณส่วนใหญ่ยังคงเน้นภารกิจในการส่งเสริมการปลูกยางพันธุ์ดีทดแทนยางเก่า³⁶ ทั้งๆ ที่ สกย. ได้ประสบความสำเร็จสูงสุดในการปฏิบัติตามภารกิจดังกล่าวไปแล้ว แผนวิสาหกิจดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับปัญหาหลักบางประการที่ระบุไว้ในบทที่ 1 และอาจไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้โดยตรง เพียงแต่เป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวทางอ้อม ดังเหตุผลต่อไปนี้

งบประมาณส่วนใหญ่ยังถูกจัดสรรในภารกิจด้านการส่งเสริมการทำสวนยางเพื่อให้การส่งเสริมแก่สวนยางเก่าที่ครบรอบการโค่น กล่าวคือ แผนงานการส่งเสริมการทำสวนยางตั้งงบประมาณส่งเสริมสวนยางไว้ 19,338 ล้านบาท หรือร้อยละ 97 ของงบประมาณทั้งหมดของแผนวิสาหกิจ 5 ปี (ดูตารางที่ 2 บทที่ 3 ของร่างแผนวิสาหกิจ สกย. ฉบับที่ 4) งบประมาณส่วนใหญ่จึง

³⁶ ถึงแม้ว่าจะมีการส่งเสริมปลูกปาล์มน้ำมันและไม้ยืนต้นที่เป็นพืชเศรษฐกิจชนิดอื่นทดแทนยางเก่าด้วย ดังกล่าวไปแล้วข้างต้น

ไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาเศรษฐกิจอื่นที่อาจสำคัญกว่า เช่น ปัญหาการขาดแคลนแรงงานและปัญหาประสิทธิภาพการผลิตต่ำ

นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า สกย. มีค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนสูงมาก จากงบประมาณที่ตั้งเอาไว้ในโครงการสงเคราะห์สวนยาง (โครงการปลูกแทน) 19,338 ล้านบาท เมื่อหารเฉลี่ยด้วยจำนวนไร่ที่จะได้รับการสงเคราะห์ในช่วงแผนวิสาหกิจฉบับนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า สกย. ตั้งงบประมาณไว้สูงถึงไร่ละ 15,470 บาท³⁷ โดยในแต่ละไร่นั้นเป็นเงินสงเคราะห์ที่ให้เกษตรกร 6,800 บาท ที่เหลือเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการของ สกย. รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการติดตามดูแลสวนยางเหล่านั้นพ้นจากโครงการ (รวมเวลา 5.5 ปี) เฉลี่ยไร่ละ 8,670 บาท (ร้อยละ 127.5 ของเงินสงเคราะห์) ซึ่งสูงมากเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายในการบริหารตาม พ.ร.บ. กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ซึ่งกำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงิน CESS ที่เก็บได้ บวกกับดอกผลที่ได้จากกองทุนการที่ สกย. ใช้บริหารจัดการเกินกว่าที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ทำให้ต้องของบสนับสนุนเพิ่มเติมจากรัฐบาล ซึ่งงบประมาณนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยจะเห็นได้ว่า ในร่างแผนวิสาหกิจฉบับที่ 4 นั้น สกย. คาดว่าตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 เป็นต้นไป แหล่งที่มาของรายได้หลักของ สกย. จะมาจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งต่างจากในอดีตที่งบประมาณใหญ่มาจากเงิน CESS โดยมีงบประมาณแผ่นดินเป็นงบเสริมเท่านั้น

การที่ สกย. มีค่าใช้จ่ายบริหารเพิ่มสูงขึ้นเกิดจากลักษณะของงานส่งเสริมที่ต้องอาศัยพนักงานเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีแผนงานการปรับเปลี่ยนวิธีบริหารงานเพื่อป้องกันมิให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ดูข้อเสนอในตอนต่อไป)

6.2.2 โครงการหลักที่ใช้ในการแก้ไขปัญหขาดแคลนแรงงานตามแผนวิสาหกิจ สกย. ฉบับที่ 4 ได้แก่ โครงการสงเคราะห์ปลูกใหม่รวม 150,000 ไร่ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเสนองบประมาณเอาไว้ 585 ล้านบาท (ร้อยละ 3 ของงบประมาณทั้งหมด) โครงการนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีแรงงานมากและค่าจ้างต่ำกว่าในภาคใต้ ดังนั้นหากสามารถลดพื้นที่บางส่วนในภาคใต้ (ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ให้ยางผลผลิตต่ำ และมีปัญหาขาดแคลนแรงงาน) ไปยังภาคอีสาน ก็จะช่วยบรรเทาปัญหาแรงงานลงได้บ้าง

อย่างไรก็ตามโครงการดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหขาดแคลนแรงงานของภาคใต้ได้ เพราะ (1) แผนวิสาหกิจฉบับที่ 5 พยายามเพิ่มพื้นที่การสงเคราะห์ปลูกยางทดแทนต่อปีมากขึ้นจากปีละหนึ่งแสนไร่เศษ มาเป็นปีละ 270,000 ไร่ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นการสงเคราะห์ในภาคใต้ที่มีปัญหาขาดแคลนแรงงาน (2) ผลการศึกษาชาวสวนยางในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เข้าร่วมโครงการในปี

³⁷ งบประมาณที่ใช้สำหรับโครงการสงเคราะห์การทำสวนยางและโครงการสงเคราะห์การปลูกใหม่ในช่วงแผนวิสาหกิจฉบับที่ 4 (2545-2549) เท่ากับ 19,929 ล้านบาท รวมพื้นที่ให้สงเคราะห์ 1.4 ล้านไร่ หรือเฉลี่ย 14,235 บาทต่อไร่ (ยอดนี้รวมเงินสงเคราะห์ 5,500- 6,800 บาท ต่อไร่) ทั้งนี้ในแต่ละไร่ สกย. ใช้เวลาดำเนินการเฉลี่ย 5.5 ปี

2532-41 ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2543) พบว่า แม้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีค่าจ้างแรงงานต่ำ แต่การปลูกยางโดยไม่ได้รับเงินอุดหนุนไม่ให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่คุ้มค่า ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการมีผลผลิตต่อไร่ต่ำกว่าในภาคใต้ ทำให้เชื่อได้ว่าเกษตรกรในภาคนี้ตัดสินใจปลูกยางเพราะได้รับเงินอุดหนุน หากปราศจากเงินอุดหนุนก็คงไม่ปลูกยาง³⁸ นอกจากนี้ หลังจากการกรีดยางแล้วยังมีปัญหาการจำหน่าย เพราะมีพ่อค้ายางจำนวนน้อย โรงงานผลิตกัณฑ์ยางอยู่ไกล ทำให้ราคาที่เกษตรกรได้รับต่ำกว่าในภาคใต้หรือภาคตะวันออก

ส่วนการปลูกปาล์มน้ำมัน และไม้ยืนต้นอื่นแทนยางก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงานได้มากนัก ถ้าหากความต้องการแรงงานต่อไร่ไม่ต่างจากยางอย่างมีนัยสำคัญ โครงการปลูกไม้ยืนต้นอื่นแทนยางอาจจะช่วยแก้ปัญหาการลดพื้นที่ยางในเขตที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำได้บ้าง (โปรดดูข้อวิจารณ์ข้างล่าง)

กลยุทธ์และโครงการที่อาจจะช่วยแก้ปัญหาแรงงานได้บ้าง คือ โครงการพัฒนาเกษตรกรชาวสวนยาง เพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานในการกรีดยางให้เพียงพอ และมีคุณภาพจำนวนปีละ 35,000 คน แต่ตัวโครงการดังกล่าวขาดความชัดเจนว่าจะมีวัตถุประสงค์อื่นใดอีกนอกเหนือจากการพัฒนาฝีมือกรีดยาง และจะสามารถจูงใจให้มีแรงงานเข้ามาเพิ่มในกิจการนี้ได้อย่างไร

6.2.3 ขาดนโยบาย กลยุทธ์ และแผนงานที่เด่นชัดในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรชาวสวนยาง นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ได้แก่ (1) การลดต้นทุนการผลิตโดยการกำหนดนโยบายการส่งเสริมให้ปลูกยางเฉพาะในพื้นที่ที่เหมาะสม สนับสนุนปัจจัยเงินทุนให้เพียงพอ และถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิต (2) เพิ่มรายได้ให้เกษตรกรโดยการส่งเสริมให้มีการปลูกยางในระบบเกษตรผสมผสาน สนับสนุนให้มีอาชีพเสริม และ (3) การพัฒนาเกษตรกรให้มีความรู้ความสามารถทั้งในด้านการผลิต การแปรรูปและการบริหารจัดการเชิงธุรกิจ ส่วนกลยุทธ์ในการดำเนินงานด้านการผลิตและแปรรูป ได้แก่ การลดต้นทุนการผลิต เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและเพิ่มรายได้ โดยอาศัยวิธีการดังต่อไปนี้ (1) ส่งเสริมการปลูกยางใหม่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และการปลูกทดแทนยางเก่า (2) สนับสนุนปัจจัยการผลิตราคาต่ำ (3) การถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิต การเก็บเกี่ยว และแปรรูป (4) ส่งเสริมการปลูกยางพันธุ์ดี และปาล์มน้ำมันพันธุ์ดีให้เหมาะสมกับพื้นที่ แต่ในแผนงานและโครงการ (บทที่ 5) ไม่ปรากฏโครงการที่เด่นชัดในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการส่งเสริมการทำสวนยางยังทำแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งคงไม่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตมากนัก เพราะต้นยาง

³⁸ แม้ว่าการประเมินจะใช้อัตราคิดลดค่อนข้างสูง (ร้อยละ 12) แต่การศึกษาก็ใช้ข้อสมมติราคายางค่อนข้างสูง (25 บาทต่อ กก.) และค่า IRR กรณีไม่ได้เงินอุดหนุนอยู่ระหว่าง 10.89 % (กรณีพื้นที่ไม่เหมาะสม) ถึง 12.083 % (กรณีพื้นที่เหมาะสมมาก ค่า IRR นี้ใกล้เคียงกับอัตราดอกเบี้ย MRR ในปัจจุบัน (8.25-9.0 %) แต่ถ้ามองว่าเป็นการลงทุนระยะยาว 20-25 ปี อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต้องสูงกว่าอัตรา MRR ดังนั้นการทำสวนยางในภาคอีสานโดยไม่ได้รับเงินอุดหนุนจึงยังไม่คุ้มค่า

ส่วนใหญ่ที่ครอบรอบการโค่นเป็นต้นยางพันธุ์ดีที่มีผลผลิตต่อไร่สูงอยู่แล้ว³⁹ (ผลการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตรในปี 2541 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่ามียางพันธุ์เก่าเหลืออยู่เพียง 198,000 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 2 ของพื้นที่ปลูกยางทั้งหมด 10.2 ล้านไร่) โครงการอื่นที่อาจมีส่วนช่วยเพิ่มผลผลิตต่อไร่หรือลดค่าใช้จ่ายลงได้บ้าง ได้แก่ โครงการพัฒนาเกษตรกรชาวสวนยาง และโครงการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ร่วมกับปุ๋ยเคมี แต่ทั้งสองโครงการตั้งงบประมาณไว้น้อย โครงการพัฒนาสวนยางตั้งงบประมาณ 35 ล้านบาท ส่วนโครงการใช้ปุ๋ยอินทรีย์มีเป้าหมาย 30,000 ไร่คาดว่าจะใช้งบประมาณเพียง 2-3 ล้านบาท (ดูตารางที่ 2 บทที่ 5 ของร่างแผนวิสาหกิจ สกย. ฉบับที่ 4)

6.2.4 ขาดนโยบาย แผนงานและโครงการที่เด่นชัดที่จะแก้ไขปัญหาความผันผวนของราคายาง นโยบายที่มีอยู่ได้แก่ นโยบายพัฒนาคุณภาพของผลผลิตของเกษตรกร การพัฒนาระบบตลาดยางพาราทุกระดับเป็นเครือข่าย และการพัฒนาสถาบันเกษตรกร ทั้งนโยบายและโครงการต่างๆ ที่นำเสนอ (อาทิเช่น เพิ่มประสิทธิภาพของสหกรณ์ สกย. และกลุ่มพัฒนาฯ โครงการตลาดยางเศรษฐกิจชุมชน และโครงการศูนย์ข้อมูลเศรษฐกิจการยาง) เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาชาวสวนยางขายยางได้ราคาต่ำไม่ใช่ว่าการแก้ไขปัญหาความผันผวนของราคายาง

ความผันผวนของราคายางมีสาเหตุหลักมาจากความผันผวนของราคาในตลาดโลก ขณะที่กลุ่มประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติรายใหญ่ไม่สามารถรวมกลุ่มกันเพื่อจำกัดการผลิตได้ การผลิตและการค้าภายในประเทศไทยเองก็เป็นระบบการค้าเสรีซึ่งโดยธรรมชาติแล้วพ่อค้าย่อมแข่งขันกันเอง ประเทศไทยจึงไม่สามารถกำหนดราคาขายยางของตนเองได้ถึงแม้ว่าไทยจะเป็น ผู้ส่งออกยางที่ใหญ่ที่สุดของโลกก็ตาม นอกจากนี้อุปสงค์ต่อยางยังมีความยืดหยุ่นต่อราคาสูง (ต่างจากน้ำมันซึ่งมีความยืดหยุ่นต่อราคาต่ำ) ผู้ซื้อยางมีทางเลือกที่จะหันไปใช้ยางสังเคราะห์แทนได้บางส่วน ขณะที่ผู้ซื้อน้ำมันมีทางเลือกน้อยกว่า ดังนั้นการแก้ไขปัญหาความผันผวนของราคายางในตลาดโลกจึงเป็นเรื่องยากและมีโอกาสสำเร็จน้อยมาก ถึงแม้ว่าจะพยายามทุ่มเทงบประมาณลงไปจำนวนมาก แนวทางหนึ่งที่ประเทศผู้ผลิตยางเคยใช้ในช่วงที่ยางมีราคาตกก็คือการดึงยาง ส่วนหนึ่งออกจากตลาด (เช่น โครงการของ INRO และโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราของไทยเอง) แต่วิธีนี้ก็เป็น การดึงยางออกจากตลาดเป็นการชั่วคราวเท่านั้น ในขณะที่นโยบายการเพิ่มพื้นที่ปลูกยางแทนยางเก่าจากปีละหนึ่งแสนไร่เศษในปัจจุบันมาเป็นปีละ 270,000 ไร่ ตามแผนวิสาหกิจฉบับนี้

³⁹ ดูผลการศึกษบทที่ 2 เรื่องการประเมินผลประโยชน์สุทธิของเกษตรกรในและนอกโครงการส่งเสริมการทำสวนยาง นอกจากนั้นมีข้อสังเกตว่าวิธีการส่งเสริมการปลูกยางทดแทนของ สกย. ใช้ในวิธีการติดตาของ (propagation) ซึ่งทำให้สามารถเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ของพื้นที่ยางพันธุ์เก่าได้ภายในเวลาสั้นๆ เพราะต้นยางที่ได้จากการติดต้ามักมีคุณสมบัติเหมือนต้นแม่ ดังนั้นชาวสวนยางจะไม่นิยมการปลูกด้วยเมล็ดพันธุ์ เพราะให้ผลช้า ทำให้ไม่เกิดการพัฒนาพันธุ์ยางใหม่ๆ ในหมู่ชาวสวนยางเหมือนชาวสวนผลไม้ วิธีติดตาของจะให้ผลผลิตต่อไร่สูงขึ้นก็ต่อเมื่อสถาบันวิจัยยางสามารถวิจัยและนำพันธุ์ใหม่ๆ ออกเผยแพร่ให้เป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง

(โดยงบประมาณการสงเคราะห์) อาจจะทำให้ผลผลิตภายในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอีก⁴⁰ ซึ่งจะส่งผลตามมา 3 ประการคือ ประการแรก ราคาภายในตลาดโลกอาจถูกกดให้ต่ำลงอีก (เพราะไทยเป็นผู้ผลิตและส่งออกรายใหญ่) แต่ผลสำคัญประการที่สองคือ เมื่อพื้นที่ปลูกยางเพิ่มขึ้นจะเกิดแรงกดดันให้รัฐบาลเข้าแทรกแซงตลาดยางมากขึ้นทุกครั้งที่เกิดปัญหาราคายางตกต่ำ ประการที่สาม การเพิ่มพื้นที่ปลูกยางมากขึ้นในภาคใต้จะทำให้เศรษฐกิจของเกษตรกรภาคใต้มีความเสี่ยงสูงขึ้นในยามที่ราคายางตกต่ำ หรือเกิดภัยธรรมชาติและโรคภัยอย่างกว้างขวางในภาคใต้

อย่างไรก็ตาม แผนวิสาหกิจฉบับนี้มีแผนงานการปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อลดพื้นที่ยาง โดยส่งเสริมให้ชาวสวนยางหันไปปลูกปาล์มน้ำมัน และไม้ยืนต้นอื่นรวม 575,000 ไร่ แต่ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าน่าจะมีชาวสวนยางเข้าโครงการปรับโครงสร้างการผลิตเป็นจำนวนน้อย เพราะเงินปรับโครงสร้างที่จะได้รับเป็นเงินที่จะได้เพียงครั้งเดียว ต่างจากการปลูกยางที่จะยังมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ในอนาคตเมื่อต้นยางมีอายุครบรอบการโค่น

คำถามสำคัญคือ นโยบายและโครงการตามแผนวิสาหกิจจะช่วยยกระดับราคายางที่เกษตรกรชาวสวนยางจะขายได้หรือไม่ เพื่อตอบคำถามนี้ เราจะต้องพิจารณาแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังโครงการตามข้อเสนอในแผนวิสาหกิจก่อน ซึ่งดูเหมือนว่าโครงการตามแผนวิสาหกิจถูกกำหนดขึ้นจากแนวคิดหรือความเชื่อที่ว่าชาวสวนยางขายยางได้ราคาต่ำ เพราะ (1) ถูกพ่อค้าท้องถิ่นเอาเปรียบ (2) ยางมีคุณภาพต่ำไม่ได้มาตรฐาน (3) เกษตรกรขาดข้อมูลข่าวสาร

เราไม่มีหลักฐานเชิงวิทยาศาสตร์ที่เด่นชัดว่าพ่อค้าเอาเปรียบเกษตรกรหรือไม่ จึงขอสมมติก่อนว่า คงมีพ่อค้าท้องถิ่นบางรายที่เอาเปรียบเกษตรกร ทั้งในด้านการกดราคา และกดคุณภาพรับซื้อยางจากเกษตรกร แต่ขณะเดียวกัน เราพบหลักฐานจากการวิจัย (ดูบทที่ 4) ว่าเกษตรกรไม่นิยมนำยางไปขายในโครงการแทรกแซงตลาดยาง หากปรากฏว่าราคาแทรกแซงสูงกว่าราคาตลาดเพียงเล็กน้อย การที่เกษตรกรยอมนำผลผลิตไปขายให้พ่อค้าต่างๆ ที่ได้ราคาต่ำกว่าราคาแทรกแซงย่อมต้องมีเหตุผลอยู่ในตัวเอง จากการสำรวจพบว่า เกษตรกรขนาดกลางที่สามารถรวมกลุ่มกันได้สามารถขายยางได้ราคาดีขึ้น (เพราะปริมาณขายมากขึ้นทำให้อำนาจต่อรองสูง และค่าใช้จ่ายการตลาดต่อกิโลกรัมต่ำลง) ส่วนเกษตรกรรายย่อยที่มีผลผลิตยางแผ่นดิบขายวันละ 10-20 กิโลกรัม ไม่สามารถรวมกลุ่มกันได้ แต่ต้องนำยางแผ่นดิบไปขายให้พ่อค้าและในบางกรณีถูกกดราคามากเพราะยางแผ่นดิบของเกษตรกรรายย่อยเหล่านี้มีคุณภาพต่ำมาก (ซึ่งสอดคล้องกับความเชื่อข้อสอง) ชาว

⁴⁰การประมาณการสมการอุปทานที่ปลูกยาง (area response) โดยใช้ข้อมูลระดับจังหวัดในปี 2503-40 พบว่าหากเงินสงเคราะห์ต่อจังหวัดเพิ่มขึ้น 10% พื้นที่ปลูกยางจะเพิ่มขึ้น 7% (ดูภาคผนวกที่ 5) นอกจากนั้นจากข้อมูลของ สกย. ปรากฏว่า ในปีปัจจุบันชาวสวนยางประมาณร้อยละ 20 ที่มียางครบรอบการโค่นจะไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ หากราคายางอยู่ในระดับต่ำ ชาวสวนบางส่วนอาจตัดสินใจหันไปปลูกพืชอื่น ทำให้พื้นที่ลดลง แต่ตราบดีที่ชาวสวนทุกคนมีโอกาสได้รับเงินสงเคราะห์ และมีโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราในราคาสูงกว่าราคาตลาด ชาวสวนยางเหล่านั้นอาจตัดสินใจปลูกยางต่อไป นอกจากนั้นเกษตรกรที่ปลูกพืชอื่นย่อมมีแรงจูงใจหันมาปลูกยางเพิ่มขึ้น

สวนยางรายย่อยเหล่านี้ก็ทราบดีว่ายางมีคุณภาพต่ำ ถ้าฝึ่งยางให้แห้งต่ออีกกระแหนึ่งก็จะทำให้ยางมีคุณภาพดีขึ้น และขายได้ราคาสูงขึ้น แต่เนื่องจากชาวสวนยางรายย่อยมี ฐานะยากจน และมักมีเงินจึงต้องรีบขายยางแก่พ่อค้าชาวสวนเหล่านี้ไม่สามารถนำยางไปขายให้กลุ่มชาวสวนยางในหมู่บ้านได้ เพราะกลุ่มจะรับเฉพาะยางคุณภาพดีเพื่อต้องการต่อรองราคากับ พ่อค้า ดังนั้น พ่อค้าท้องถิ่นจึงเป็นทางเลือกเพียงทางเดียวสำหรับชาวสวนยางรายย่อยที่ไม่สามารถพื้กลุ่มชาวสวนยางในหมู่บ้านได้ การสนับสนุนให้ชาวสวนยางรายย่อยเข้าร่วมกลุ่มกับชาวสวนยางอื่นๆ ในหมู่บ้านไม่ใช่ว่าเรื่องง่าย ถ้าฟังโครงการอบรมชาวสวนยาง เพื่อให้เห็นประโยชน์ของกลุ่มจะไม่สามารถแก้ปัญหาให้ชาวสวนขนาดเล็กย่อยได้ แต่ก็มิได้หมายความว่าปัญหาดังกล่าวจะ แก้ไขเสียไม่ได้เลย (ดูข้อเสนอแนะในตอนที่ 6.3)

สำหรับโครงการศูนย์ข้อมูลด้านเศรษฐกิจการยางดูเหมือนจะเกิดจากความเชื่อว่าหากชาวสวนยางได้ข้อมูลราคายางที่ถูกต้องและทันสมัย ก็จะสามารถขายยางได้ราคาสูงขึ้น ความเชื่อนี้มีส่วนถูกต้องค่อนข้างมาก แต่ปัจจุบันชาวสวนยางส่วนใหญ่ได้รับข้อมูลข่าวสารด้านราคาจากวิทยุเป็นประจำทุกวันและชาวสวนจะนิยมติดตามฟังราคาจากวิทยุอยู่แล้วทุกวัน ดังนั้นหากว่าโครงการศูนย์ข้อมูลจะก่อให้เกิดมูลค่าส่วนเพิ่มต่อชาวสวนยาง ศูนย์ข้อมูลจะต้องมีสมรรถนะเชิงวิชาการในการจัดเก็บ ประมวล และเผยแพร่ข้อมูลแก่ชาวสวนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นั้นหมายความว่าในแต่ละจังหวัดจะต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถในทางวิชาการด้านสถิติ เพื่อจัดทำข้อมูลอย่างมีหลักเกณฑ์ โดยไม่ต้องลงทุนจัดเก็บข้อมูลจากทุกตำบลหรือทุกหมู่บ้าน จากนั้นต้องสามารถเชื่อมโยงข้อมูลของสำนักงานระดับอำเภอมายังระดับจังหวัดเพื่อประมวลผลแล้วนำผลดังกล่าวกลับไปเผยแพร่แก่ชาวสวนได้อย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้ศูนย์ข้อมูลจึงไม่จำเป็นต้องมีจำนวนมาก แต่ต้องมีบุคลากรที่มีความสามารถสูงและมีเครื่องมือสื่อสารที่รวดเร็วเช่นระบบ internet

โครงการตลาดยางเศรษฐกิจชุมชนจะต้องไม่เป็นการดำเนินงานแบบเดียวกับตลาดประมูลยางที่ผ่านมา ด้วยเหตุผลต่อไปนี้ การสำรวจของเราพบว่าชาวสวนยางไม่นิยมนำยางไปขายให้แก่ตลาดประมูลยางที่รัฐบาลสร้างขึ้นมา ยกเว้นเฉพาะในช่วงที่มีการแทรกแซงราคาในตลาดยางเท่านั้น แต่ชาวสวนยางส่วนใหญ่ยังนิยมขายยางให้พ่อค้าท้องถิ่น (เพราะประหยัดค่าขนส่งมากกว่าไปขายในตลาดประมูลและชาวสวนยางก็มีข้อมูลราคาทันสมัยไม่แพ้พ่อค้า) ส่วนชาวสวนยางที่สามารถรวมเป็นกลุ่มก้อนได้ ก็จะนำยางไปขายให้พ่อค้าขายส่งรายใหญ่หรือพ่อค้าส่งออกโดยตรง

ขณะเดียวกันตลาดประมูลยางไม่จำเป็นต้องมีจำนวนมาก เหตุผลคือ พ่อค้าส่งออกไม่ต้องการกระจายจุดซื้อมากจุด เพราะสิ้นเปลืองรายจ่ายมากกว่าการซื้อจากจุดใหญ่ๆ เพียงบางจุดที่มีการแข่งขันกันพอสมควรภายในตลาด ด้วยเหตุผลเหล่านี้จึงไม่มีความจำเป็นต้องจัดตั้งตลาดประมูลยางในลักษณะของการเป็นสถานที่ซึ่งชาวสวนยางนำยางแผ่นมาขายให้พ่อค้า แต่ถ้าหากเป็นตลาดยางที่เป็นเพียงการซื้อขายกระดาซ้อดกลง โดยตลาดทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้ผู้ซื้อมาพบ

กับผู้ขาย เพื่อตกลงซื้อขายกัน ก็อาจเป็นประโยชน์อยู่บ้างถ้าหากตลาดดังกล่าวสามารถให้ข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยแก่ผู้ค้า วิธีการให้ข้อมูลที่ทันสมัยในปัจจุบัน คือ การให้บริการข้อมูลผ่าน internet เป็นรายวัน

6.2.5 แผนงานในการพัฒนาสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง (ตามภารกิจหลักและนโยบายในบทที่ 3 ของร่างแผนวิสาหกิจ สกย. ฉบับที่ 4) ยังไม่สามารถจะก่อให้เกิดสถาบันเกษตรกรที่เข้มแข็งเป็นจำนวนมากได้ภายในระยะเวลาตามแผนงาน ทั้งนี้เพราะแผนงานที่กำหนดเน้นแต่การฝึกอบรมเพื่อให้มีการก่อตั้งกลุ่มในเชิงปริมาณ ข้อเท็จจริงจากการสัมภาษณ์ทั้งสถาบันเกษตรกรที่สนับสนุนโดยรัฐบาล และสถาบันที่เกษตรกรก่อตั้งขึ้นมาเอง ปรากฏว่ากระบวนการก่อตั้งต้องใช้เวลาค่อนข้างนาน แต่ที่สำคัญ คือสถาบันที่ยั่งยืนต้องเกิดจากความต้องการที่แท้จริงของตัวเกษตรกรเพื่อแก้ไขปัญหาบางประการของตน นอกจากนั้นการก่อตั้งกลุ่มย่อมมีต้นทุนในการก่อตั้งและดำเนินกิจการ หากต้นทุนสูงกว่าผลประโยชน์จากกลุ่ม⁴¹ ก็จะไม่เกิดกลุ่มขึ้น หรือถ้าเกิดขึ้นมาก็จะไม่มีอายุยืนยาว ต้นทุนที่สำคัญ ได้แก่ ค่าเสียโอกาสของเวลาที่จะหันไปทำกิจกรรมอื่นๆ หากในหมู่บ้านที่จะมีการก่อตั้งกลุ่ม ปรากฏว่าไม่ค่อยมีกิจกรรมทางธุรกิจอื่นๆ ต้นทุนเสียโอกาสจะต่ำ โอกาสจะเกิดกลุ่มก็จะง่าย แต่ในหมู่บ้านที่เกษตรกรมีหนทางประกอบอาชีพอื่นค่อนข้างสูง (เพราะอยู่ใกล้ตัวเมือง ใกล้โรงงาน หรือถนนหนทางสะดวก) เรามักจะไม่เห็นเกษตรกรรวมกลุ่มทำกิจกรรมกัน นอกจากนั้น การตั้งกลุ่มจะต้องมีหัวหน้ากลุ่มที่มีคุณสมบัติพิเศษ 3 ประการ คือ ความสามารถในการประกอบการ เป็นผู้นำที่เสียสละเพื่อส่วนรวม รวมทั้งเป็นคนซื่อสัตย์ ด้วยเหตุนี้ ผู้นำดังกล่าวจึงมีจำนวนน้อยเหมือนการงมเข็มในมหาสมุทร ดังนั้นการจะก่อตั้งกลุ่มเกษตรกรให้ได้ผลจริงจัง จึงจำเป็นต้องเริ่มจากการปรึกษาหารือร่วมกับเกษตรกรในแต่ละหมู่บ้าน เพื่อให้เกษตรกรร่วมกันศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและความจำเป็นในการรวมกลุ่มก่อน ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลต้องสามารถให้ข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับประโยชน์และต้นทุนของการรวมกลุ่ม ประโยชน์และต้นทุนของกิจกรรมที่จะดำเนินการรวมทั้งการขอสัญญา (commitment) จากเกษตรกรว่าจะร่วมมือกันก่อตั้งและดำเนินงานกลุ่มอย่างแน่นอน ซึ่งหมายความว่าเกษตรกรต้องยินดีเสียสละเวลาและทรัพยากรส่วนบุคคลบางอย่างในการก่อตั้งกลุ่มด้วย การสนับสนุนให้มีการก่อตั้งกลุ่มโดยปราศจากเงื่อนไขข้างต้น มักจะประสบความล้มเหลว ยิ่งถ้าเป็นการสนับสนุนการตั้งกลุ่มโดยมีเงินเป็นเครื่องจูงใจก็จะได้กลุ่มที่ขาดความตั้งใจจริง

⁴¹ นอกจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการรวมกลุ่มแล้ว ผลประโยชน์สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ผลประโยชน์ทางการเมืองด้านต่างๆ อาทิเช่น กรรมการบางคนอาจสละเวลาให้กับงานกลุ่มเพื่อหวังจะลงเล่นการเมืองในอนาคต เป็นต้น

6.2.6 ข้อวิจารณ์เกี่ยวกับประเด็นปลื้กย้อยในร่างแผนวิสาหกิจ สกย. ฉบับที่ 4 มีดังนี้

- ในบทที่ 3 มีการกำหนดเป้าหมาย 6 ประการ กลยุทธ์ 6 ข้อ แต่ในบทที่ 4 มีแผนการดำเนินงานเพียง 4 แผน หลักการดำเนินนโยบายให้ได้ผลตามแนวคิดของศาสตราจารย์เจน ทินเบอร์เก้น คือ จำนวนเครื่องมือต้องมีไม่น้อยกว่าจำนวนเป้าหมาย
- ไม่มีการเรียงลำดับความสำคัญของปัญหา เช่น ปัญหาเรื่องเงินสงเคราะห์ไม่เพียงพอ ในบทที่ 1 ขณะที่กลยุทธ์และแผนงานในบทที่ 3 และ 4 จะให้ความสำคัญสูงสุดแก่เรื่องการผลิตและการแปรรูป (หรือการเพิ่มพื้นที่การให้การสงเคราะห์ปลูกแทน และปลูกใหม่) นอกจากนั้นนโยบายข้อแรกในบทที่ 3 ยังเน้นการขยายภารกิจของ สกย. ให้ครอบคลุมเกี่ยวกับยางพาราครบวงจร ขณะที่ไม่ได้กล่าวถึงปัญหาความจำเป็นการดำเนินงานแบบครบวงจรในบทที่ 1
- ไม่มีการระบุปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเด่นชัดในบทที่ 1 แต่เมื่อมาถึงบทที่ 3 และ 4 กลับมีวัตถุประสงค์ นโยบายและแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมที่ให้ความสำคัญสูงมากในลำดับที่ 2 รองจากรื่องการผลิตและการแปรรูป
- ในการกำหนดแผนงานและโครงการในบทที่ 4 นั้นเป็นเพียงชื่อโครงการลอยๆ ขาดการระบุวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และบางกรณีขาดรายละเอียดเกี่ยวกับเครื่องมือและวิธีดำเนินการทำให้ผู้ที่มาติดตามประเมินผลงานของ สกย. ไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินได้ ข้อเสนอง่ายๆ คือ ควรจะนำวัตถุประสงค์และเป้าหมายในบทที่ 3 ไปแทรกเป็นวัตถุประสงค์ย่อยของแผนงานต่างๆ ในบทที่ 4
- แผนงานด้านการเงิน ยังขาดแผนการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมการส่งออกจากผลิตภัณฑ์ไม้ยางพารา ทำให้อุตสาหกรรมไม้ยางพาราได้รับการอุดหนุนจากการที่ไม้ยางมีราคาถูกลงเนื่องจากโครงการให้เงินสงเคราะห์ปลูกแทน และการเก็บค่าธรรมเนียมการ ส่งออกยางพารา (และน้ำยางพารา)
- ในบรรดาปัญหา 7 ประการในบทที่ 1 มีการระบุว่าพัฒนาอยางพารามีปัญหาการบริหารเนื่องจากมีองค์กรรับผิดชอบอยางพาราอยู่ในเกือบทุกหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำให้เกิดการดำเนินงานซ้ำซ้อนและขาดเอกภาพเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว บทที่ 4 จึงเสนอแผนงานพัฒนาองค์กรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางให้ครอบคลุมภารกิจเกี่ยวกับยางพาราครบวงจร คณะผู้วิจัยเห็นด้วยกับปัญหาการบริหารงานพัฒนาอยางพารา

ข้างต้น และเห็นว่าสมควรจะมีการยกเครื่องการบริหารนโยบายพัฒนาทางพาราใหม่ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบและร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องกับธุรกิจทางพาราทั้งหมด (หรือ multi-stakeholders) โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีความกล้าหาญทางการเมืองและปณิธานที่จะต้องการแก้ไขปัญหามาให้สำเร็จ (commitment) จากฝ่ายเมือง

- แผนพัฒนาบุคลากร มีแต่กิจกรรมการอบรมอย่างกว้างๆ โดยมีให้กำหนดวัตถุประสงค์สาระสำคัญ และวิธีการอบรม ทำให้ไม่สามารถประเมินได้ว่าแผนดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าหรือไม่

ส่วนการแก้ไข พ.ร.บ. กองทุนสงเคราะห์ฯ เพื่อให้ สกย. มีภารกิจแบบครบวงจรนั้นควรกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างสูง หากการแก้ไขกฎหมายมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ สกย. มีความรับผิดชอบที่จะดูแลประสานนโยบายทางพาราให้มีความสอดคล้องกันทั้งระบบก็สมควรดำเนินการ แต่ถ้าหากเป็นการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้รัฐบาลสามารถเข้าดำเนินธุรกิจทุกอย่างแข่งขันกับเอกชน ก็ไม่สมควรจะดำเนินการ เพราะนอกจากจะขัดกับหลักการการแข่งขันอย่างเป็นธรรมแล้ว การดำเนินธุรกิจของหน่วยงานของรัฐบาลมักประสบความล้มเหลวกลายเป็นภาระต้องงบประมาณแผ่นดินและผู้เสียภาษี แม้ว่าในบางประเทศองค์กรของรัฐบาลบางแห่งอาจประสบความสำเร็จในการดำเนินธุรกิจแข่งกับเอกชน แต่เงื่อนไขทางการเมืองและการบริหารระบบราชการ ตลอดจนวัฒนธรรมการบริหารงานย่อมแตกต่างจากประเทศไทย

6.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาทางพาราและแผนวิสาหกิจของ สกย.

6.3.1 ความจำเป็นในการเปลี่ยนทิศทางการดำเนินงานของ สกย.

การวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พบว่า สกย. มีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินงาน ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

- สกย. ประสบความสำเร็จสูงสุดในงานปลูกทดแทนยางเก่าแล้ว ผลงานทำให้ไทยกลายเป็นผู้ผลิตและส่งออกยางใหญ่ที่สุดของโลกตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา
- หากไม่มียางพันธุ์ใหม่ที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น การส่งเสริมการปลูกยางทดแทนจะก่อให้เกิดประโยชน์สุทธิต่อชาวสวนยางได้ไม่มากนัก พื้นที่ยางพันธุ์เก่าเหลือไม่เกิน 2% เทคโนโลยีการปลูกแพร่ไปทั่วแล้ว
- แต่ขณะเดียวกัน ค่าใช้จ่ายในการบริหารสูงขึ้น

- ความสามารถในการแข่งขันเริ่มลดลง เพราะราคาสินค้าโลกมีแนวโน้มลดลง ขณะที่ต้นทุนสูงขึ้น (cost – price squeeze)
- ผลผลิตต่อไร่ทรงตัวตั้งแต่ปี 2525-2530 เป็นต้นมา
- หากเพิ่มพื้นที่สงเคราะห์ในพื้นที่ภาคใต้จะทำให้เศรษฐกิจภาคใต้มีความเสี่ยงมากขึ้น เนื่องจากการพึ่งพิงอย่างมากขึ้น
- ดังนั้น สกย. ต้องมีบริการใหม่ที่มีมูลค่าเพิ่ม (value added) สามารถเพิ่มผลผลิตภาพการผลิต (productivity) และช่วยลดต้นทุนการผลิตแก่เกษตรกรได้มากกว่าปัจจุบัน

ข้อเสนอเกี่ยวกับบริการใหม่ของ สกย. มี 6 ประการ ได้แก่ นโยบายเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และ/หรือลดต้นทุนการผลิต นโยบายปรับระบบการสงเคราะห์สวนยาง นโยบายการพัฒนากลุ่มเกษตรกรชาวสวนยาง แผนป้องกันภัยด้านการพัฒนา และแผนในช่วงเปลี่ยนผ่าน (transitional plan)

6.3.2 นโยบายการเพิ่มผลผลิตต่อไร่/ ลดต้นทุนการผลิต

แม้ สกย. จะเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเรื่องนโยบายเพิ่มผลผลิตต่อไร่/ลดต้นทุนการผลิตแต่ก็มีกิจกรรมบางอย่างที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะสถาบันวิจัยยาง เราจะกล่าวถึงงานในความรับผิดชอบของทั้ง 2 หน่วยงานในตอนนี้ เพราะเป็นงานที่มีวัตถุประสงค์ตรงกัน

- วัตถุประสงค์
 - เพื่อเพิ่มผลผลิตต่อไร่ในพื้นที่สวนยางที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ แต่มีความเหมาะสมในการทำสวนยาง
 - พัฒนาเทคโนโลยี เพื่อลดต้นทุนการผลิต โดยเน้นเรื่องการแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงาน
 - การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ต้องมีแผนงาน 4 ด้าน ดังนี้
 - (1) แผนงาน on-farm trial ด้านเขตกรรม
 - (2) แผนงาน on-farm trial ด้านการทดลองพันธุ์ใหม่
 - (3) แผนงานการปรับปรุงพันธุ์ยาง
 - (4) แผนงานการใช้เครื่องจักรทดแทนแรงงาน

แผนงานที่ 1 และ 2 อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ สกย. เพราะเป็นงานที่ต้องการความใกล้ชิดกับชาวสวนยาง ส่วนสองแผนงานหลังอยู่ในความรับผิดชอบของสถาบันวิจัยยาง

- แผนงาน on-farm trial ด้านเขตกรรม (cultural practices)

- วัตถุประสงค์ : เพื่อนำความรู้ด้านเกษตรกรรมของชาวสวนยางที่มีผลผลิตต่อไร่สูงไปเผยแพร่ให้ชาวสวนที่มีผลผลิตต่ำและพัฒนาเกษตรกรชาวสวนยางมืออาชีพ
 - แนวการดำเนินงาน : แสวงหาเกษตรกรมืออาชีพระดับบรมครู ซึ่งยินดีเข้าร่วมโครงการถ่ายทอดความรู้ด้านเกษตรกรรม โดยมีนักวิชาการของ สกย. เข้าร่วมเพื่อจัดการบันทึกวิธีการบริหารจัดการฟาร์มรวมทั้งการวิเคราะห์สาเหตุที่เกษตรกรประสบความสำเร็จ จากนั้นจึงค่อยถ่ายทอดให้เกษตรกรรายอื่นๆ โดยวิธีการให้เกษตรกรอื่นมาดูงานในฟาร์มของเจ้าของสวนมืออาชีพ แล้วให้นักวิชาการคอยให้คำแนะนำในการปรับปรุงเกษตรกรรมในสวนของชาวบ้านเอง
 - ในช่วง 5 ปีแรกควรเลือกดำเนินการในจังหวัดที่มีพื้นที่ยางจำนวนมากที่สุดก่อน 4-5 จังหวัด แต่ละจังหวัดควรคัดเลือกเกษตรกรมืออาชีพตัวอย่างให้ได้จำนวนหนึ่งตามลักษณะของขนาดฟาร์ม และลักษณะ agronomics ของจังหวัด (เช่น คัดเลือกเกษตรกรจังหวัดละ 30-50 ฟาร์ม)
 - จากนั้นดำเนินการสำรวจและจัดทำข้อมูลสวนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ แล้วเผยแพร่ข้อมูลเรื่องเกษตรกรรมของเกษตรกรตัวอย่าง เพื่อชักจูงให้ชาวสวนที่สนใจจะปรับปรุงผลผลิตเข้าร่วมโครงการ
 - หลังจากการดูงานและฝึกงานในสวนของเกษตรกรตัวอย่างแล้ว ชาวสวนยางจะนำความรู้ด้านเกษตรกรรมกลับมาทดลองทำ โดยมีนักวิชาการ สกย. ทำงานอย่างใกล้ชิดวิธีดังกล่าวจะช่วยสร้างเกษตรกรชาวสวนยางแบบมืออาชีพจำนวนเพิ่มขึ้น
 - โครงการนี้ต้องมีแรงจูงใจตอบแทนค่าเสียโอกาสของเกษตรกรตัวอย่าง และตอบแทนเกษตรกรที่เข้าร่วมเป็นตัวอย่างทดลอง (หนูตะเภา) ในโครงการเพื่อชดเชยความเสี่ยงจากการทดลองวิธีเพาะปลูกแบบใหม่
 - หน่วยงานรับผิดชอบ คือ สกย. เพราะเป็นหน่วยงานเดียวที่ทำงานใกล้ชิดกับชาวสวนยาง
- แผนงาน on-farm trial ด้านพันธุ์ยาง
- วัตถุประสงค์ : (ก) เพื่อแสวงหาสายพันธุ์ดีที่ชาวสวนยางทดลองปลูกในแต่ละพื้นที่ และได้ผลดี (ข) เพื่อนำพันธุ์ยางจากสถาบันวิจัยยางออกเผยแพร่ให้ชาวสวนยางทดลองปลูก แล้วมีระบบติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ
 - แนวทางดำเนินงาน : แสวงหาชาวสวนยางที่ทดลองปลูกยางพันธุ์ที่แตกต่างจากชาวสวนยางทั่วไป รวมทั้งแสวงหาชาวสวนยางมืออาชีพที่เต็มใจเข้าร่วมทดลองปลูกยางพันธุ์ใหม่

- ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่วิชาการให้มีความรู้ความสามารถด้านพันธุ์และสถิติ เพื่อให้สามารถจัดทำระบบทดลองและประเมินการเติบโตของต้นยางร่วมกับชาวสวนยางมืออาชีพได้
 - พัฒนาขีดความสามารถของชาวสวนยางมืออาชีพให้สามารถจัดเก็บข้อมูล และวิเคราะห์ผลเชิงวิชาการได้ การพัฒนาวิธีการและเครื่องมือในการวิเคราะห์วิจัยสำหรับเกษตรกรดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาชาวสวนยางที่ต้องการทำสวนยางแบบมืออาชีพ ไม่ใช่เพียงทำสวนยางแบบ “จีนี่ว”
 - โครงการ on-farm trial ทั้งสองโครงการข้างต้นต้องใช้เวลาดำเนินการต่อเนื่องเกิน 10 ปี แต่ผลที่ได้คือ การพัฒนาเกษตรกรชาวสวนยางมืออาชีพ ซึ่งจะมีขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาการผลิตส่วนใหญ่ และปัญหาการตลาดได้ในบางระดับ เกษตรกรมืออาชีพเป็นกลุ่มเกษตรกรที่สำคัญที่สุดต่ออนาคต และความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตรไทย
 - หน่วยงานรับผิดชอบ คือ สกย. เพราะในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยราชการใดที่ดำเนินงานในลักษณะดังกล่าว และ สกย. เป็นหน่วยงานใกล้ชิดที่สุดกับเกษตรกรรวมทั้งมีข้อมูลเกี่ยวกับตัวเกษตรกรเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว
- แผนงานการวิจัยปรับปรุงพันธุ์ยางและโรคยาง
 - วัตถุประสงค์ : เพิ่มการผลิตนักวิจัยด้านพันธุ์ยาง และโรคยางปรับปรุงแรงจูงใจสำหรับการวิจัยการปรับปรุงระบบการวิจัยพันธุ์ยางให้ทันสมัย และการจัดทำข้อมูลและธนาคารพันธุ์ยาง
 - วิธีดำเนินงาน : มีการเพิ่มทุนศึกษาต่อด้านการเพาะพันธุ์ (plant breeder) ปรับปรุงระบบเงินเดือนแรงจูงใจและผลตอบแทนนักวิจัยให้ต่างจากระบบราชการ ยกย่องสถาบันวิจัยยางให้เป็นองค์กรอิสระมหาชน (ดูเรื่องการปรับองค์กรในตอนหลัง) พัฒนาระบบการวิจัยให้ทันสมัย เช่น ห้องสมุด เครื่องมือและเทคโนโลยีใหม่ที่ใช้ในการวิจัย (เช่น การตัดต่อยีน) รวมทั้งเริ่มจัดทำฐานข้อมูลพันธุ์ยาง สร้างธนาคารพันธุ์ยางและจัดระบบ plant certification ร่วมกับกลุ่มเกษตรกร และผู้ทำธุรกิจการจำหน่ายพันธุ์ยาง
 - หน่วยงานรับผิดชอบ : สถาบันวิจัยยาง รวมทั้งมีความจำเป็นต้องปรับองค์กรระดับชาติเพื่อรับผิดชอบควบคุมและประสานงานด้านการวิจัยการเกษตร (ดูข้อเสนอการปรับองค์กร)
 - แผนงานด้านพัฒนาอุปกรณ์เครื่องทุ่นแรงในการทำสวนยาง
 - วัตถุประสงค์ : เพื่อลดต้นทุนแรงงาน โดยเฉพาะต้นทุนในการกรีดยาง

- วิธีดำเนินงาน : สนับสนุนเงินทุนวิจัยและประสานงานเพื่อให้บริษัทเอกชนผลิตเครื่องทุ่นแรงในการทำสวนยาง
- หน่วยงานรับผิดชอบ : (ก) ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนวิจัยภายใต้คณะกรรมการกำหนดนโยบายพัฒนายาง (ดูข้อเสนอเรื่องการปรับองค์กร) คณะกรรมการดังกล่าวจะจัดสรรทุนวิจัยให้แก่บริษัทผู้ผลิตเครื่องทุ่นแรงที่ทำข้อเสนอวิจัยมาขอทุนวิจัย (ข) สาเหตุที่ต้องให้ภาคเอกชนทำวิจัย เพราะผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อธุรกิจของผู้ผลิตเครื่องจักรกลการเกษตร อย่างไรก็ตามเนื่องจากบริษัทผู้ผลิตส่วนใหญ่ในประเทศเป็นบริษัทเล็กไม่สามารถว่าจ้างนักวิจัยระดับปริญญาได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรให้การสนับสนุน 2 ด้าน คือ การสนับสนุนเงินทุนวิจัยบางส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าจ้างนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยให้ร่วมกับบริษัทดำเนินการวิจัย ความช่วยเหลือประการที่สองคือ รัฐบาลต้องเป็นผู้ประสานงานและผลักดันให้เกิดการวิจัยอย่างต่อเนื่อง (ค) ดังนั้นหน่วยงานรับผิดชอบที่จะผลักดันให้เกิดการวิจัยอย่างต่อเนื่อง คือ สกย. และ/หรือสถาบันวิจัยยาง ซึ่งจะมีหน้าที่หลัก 4 ประการ ได้แก่ การว่าจ้างนักวิชาการกลุวิชาให้ศึกษาทบทวนผลการวิจัยในอดีตเรื่องเครื่องทุ่นแรงในการทำสวนยาง โดยเฉพาะการกริดยาง วัตถุประสงค์เพื่อหาหนทางวิจัยต่อยอด จากนั้นจะจัดประชุมระดมสมองกับบริษัทเอกชนที่สนใจ เพื่อให้ภาคเอกชนร่วมกับนักวิจัยจัดทำข้อเสนอวิจัย นอกจากนั้นในขั้นตอนการวิจัย สกย. จะมีบทบาทติดต่อขอความร่วมมือจากเกษตรกรชาวสวนยางให้เข้าร่วมในโครงการทดลองอุปกรณ์ที่กำลังอยู่ในขั้นตอนการศึกษาทดลองด้วย นอกจากนั้นจะต้องมีการจัดทำข้อตกลงเรื่องความเป็นเจ้าของและการแบ่งประโยชน์จากการจดทะเบียนสิทธิบัตรเทคโนโลยีที่ค้นพบด้วย
- ระยะเวลาของการดำเนินงานต้องทำต่อเนื่องไม่ต่ำกว่า 5-7 ปีและจะต้องเสียวิจัยหลายโครงการ เพราะบางโครงการจะไม่ประสบความสำเร็จ นอกจากนั้น แม้จะคิดค้นต้นแบบได้ แต่อุปกรณ์ที่ได้อาจไม่มีความคุ้มค่าในเชิงพาณิชย์ หรือไม่เป็นที่นิยมในหมู่เกษตรกร

6.3.3 แผนปรับระบบการสงเคราะห์การทำสวนยาง

- (1) วัตถุประสงค์ : เพื่อปรับระบบการอุดหนุน (ให้การสงเคราะห์ทำสวนยาง) ให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น และเพื่อให้ สกย. มีงบประมาณพอจะใช้ในการกิจกรรมการเพิ่มผลผลิตต่อไร่และลดต้นทุนการผลิตของชาวสวน
- (2) วิธีดำเนินการ : สกย. ควรพิจารณาปรับลดเงินสงเคราะห์ต่อไร่ และจำนวนปีในการให้เงินสงเคราะห์เหลือ 3-4 ปี เหตุผลคือ ในปัจจุบันชาวสวนยางมีรายได้

จากการตัดไม้ ทำให้ไม่จำเป็นต้องหาเงินทุนก้อนโตเพื่อปลูกยาง นอกจากนี้ การศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พบว่า เงินอุดหนุน (grant) ที่จ่ายให้เกษตรกรสูงกว่าเงิน CESS ที่เก็บจากการส่งออกตลอดอายุต้นยาง 1 รอบ การคำนวณพบว่า ขณะที่ราคายางเท่ากับกิโลกรัมละ 21 บาท และ CESS มีมูลค่า 0.90 บาทต่อ กก. ปรากฏว่าเงินอุดหนุนที่ชาวสวนยางได้รับมีมูลค่า 1.10 บาทต่อกิโลกรัม สาเหตุเพราะรัฐบาลใช้เงินงบประมาณอุดหนุนการปลูกยางใหม่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ประมาณปีละ 120 ล้านบาท) นอกจากผลผลิตต่ำ ระบบสารสนเทศดังกล่าวจะมีลักษณะเป็น farmers mapping เพื่อใช้ในการวางแผนการดำเนินงานเพิ่มผลผลิตต่อไร่ โดยแบ่งพื้นที่และเกษตรกรออกเป็นเขตและกลุ่มเกษตรกรก้าวหน้า กับเขตที่ผลผลิตต่อไร่ต่ำ นอกจากนี้ระบบสารสนเทศดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็น institutional memory คือ มีความต่อเนื่อง เป็นทั้งองค์ความรู้ และมีกระบวนการเรียนรู้ทั้งภายใน สกย. และกลุ่มเกษตรกรที่ร่วมงานกับ สกย. การสร้างระบบสารสนเทศใหม่นี้จึงแตกต่างจากระบบสารสนเทศของหน่วยราชการทั่วไปที่เน้นเฉพาะการซื้ออุปกรณ์คอมพิวเตอร์ และจ้างเอกชนทำระบบ management information system แต่ระบบสารสนเทศเพื่อสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ (knowledge society) ต้องเน้นการสร้างเครือข่ายของผู้รู้ สร้างระบบการจัดเก็บและเผยแพร่ข้อมูลระหว่าง สกย. หน่วยราชการ และเกษตรกร รวมทั้งสร้างกลไกและขั้นตอนการเรียนรู้เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ อย่างต่อเนื่อง จุดเน้นจึงอยู่ที่การพัฒนาคนทั้งในภาครัฐบาล ภาคเกษตรกร และภาคเอกชน

- (3) โครงการเกษียณอายุโดยสมัครใจ และปรับโครงสร้างผลตอบแทนโครงการนี้ควรมีแรงจูงใจมากพอจะให้เจ้าหน้าที่บางส่วนลาออกโดยสมัครใจ โดยกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน แต่ขณะเดียวกันต้องมีผลตอบแทนและแรงจูงใจป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีความสามารถสูงลาออก ดังนั้น ในอนาคตอาจมีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้าง สกย. ให้เป็นองค์กรอิสระ
- (4) หลังจากลดเงินสงเคราะห์แล้ว สกย. ควรจะสามารถจ่ายเงินสงเคราะห์กับชาวสวนยางทุกรายที่ขอเงินสงเคราะห์ ปัจจุบันมีชาวสวน ร้อยละ 20 ที่มีต้นยางครบรอบการโค่น แต่ไม่ได้รับอนุมัติเงินสงเคราะห์
- (5) นอกจากนี้ควรมีมาตรการเสริม คือ เพิ่มการจัดเก็บ CESS จากการส่งออกไม้และเฟอร์นิเจอร์ไม้ยาง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

6.3.4 แผนการพัฒนาสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง

ก) หลักการ

- สกย. ควรให้การสนับสนุนกลุ่ม หรือองค์กรเกษตรกรชาวสวนยางที่เข้มแข็งให้มีบทบาทในการช่วยเหลือและดึงเกษตรกรชาวสวนยางที่ยากจนให้สามารถเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่มได้ โดยให้การสนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำหรือปัจจัยการผลิตอื่นๆ แก่กลุ่มที่มีโครงการในลักษณะดังกล่าว เพื่อสร้างแรงจูงใจให้กลุ่มและคนในชุมชน สนใจที่จะช่วยกันดูแลช่วยเหลือสมาชิกในชุมชนที่เป็นเกษตรกรชาวสวนยางที่ยากจนในพื้นที่ของตนได้มากขึ้น
- การดำเนินการส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกร ควรมีการกำหนดเป้าหมายจำนวนกลุ่มตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยให้แต่ละจังหวัดประเมินศักยภาพและวางแผนในการรวมกลุ่มเกษตรกรชาวสวนยางขึ้นมาจากพื้นที่ ทั้งในด้านจำนวนกลุ่มและวิธีการรวมถึงทรัพยากรที่จะใช้ในการสนับสนุน โดยกำหนดให้แผนดังกล่าวต้องมาจากความต้องการของชุมชนเป็นหลัก
- สกย. ควรดำเนินการรวมกลุ่มโดยวิธีให้ข้อมูล และให้เกษตรกรจัดเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ปัญหาของตน เพื่อกระตุ้นให้ชุมชนเกิดกระบวนการเรียนรู้และวิเคราะห์ปัญหาก่อนที่รัฐบาลจะนำทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตด้านอื่นๆ เข้าไป เพื่อให้กลุ่มมีความพร้อมที่จะนำทรัพยากรหรือปัจจัยต่างๆ ที่ สกย. ให้การสนับสนุนมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ในการแก้ไขปัญหารวมทั้งเป็นการนำไปสู่การพัฒนาคนตามเจตนารมณ์ที่ต้องการ วิธีการประชุม อบรม และสัมมนา ควรเป็นทางเลือกหรือวิธีการหนึ่งในกระบวนการกลุ่มมากกว่าเป็นวิธีการหลัก และควรนำมาใช้เมื่อเป็นความต้องการของกลุ่มเท่านั้น
- สกย. ควรให้ความสำคัญและสนับสนุนการสร้างเครือข่ายในพื้นที่ระหว่างกลุ่มในการพัฒนาสถาบันเกษตรกร เพื่อให้กลุ่มที่มีความเข้มแข็งสามารถถ่ายทอดแลกเปลี่ยนประสบการณ์ให้กับกลุ่มที่มีปัญหารวมทั้งช่วยหาแนวทางแก้ไข โดย สกย. ทำหน้าที่เป็น facilitator ผู้ให้การสนับสนุนความร่วมมือและปัจจัยต่างๆ ทั้งในด้านความรู้ เทคนิค รวมไปถึงทรัพยากรต่างๆ ที่ สกย. จะสามารถให้การสนับสนุนเมื่อมีการร้องขอจากกลุ่ม
- สกย. ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรที่จะเข้าไปทำงานพัฒนากลุ่ม/สถาบันเกษตรกร เนื่องจากเป็นงานที่ต้องการบุคลากรที่มีทักษะ ความรู้ ความเข้าใจในการทำงานกลุ่มซึ่งต่างไปจากการทำงานด้านการให้สงเคราะห์-ตรวจสอบ

จึงควรมีการวางแผนทั้งด้านกำลังคนและงบประมาณในส่วนนี้ให้ชัดเจน โดยไม่คิดว่าเป็นงานรองหรืองานฝาก

- ควรมีการปรับปรุงระเบียบปฏิบัติและเงื่อนไขขององค์กรให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถให้การสนับสนุนการทำกิจกรรมของกลุ่มได้อย่างสอดคล้องกับสภาพปัญหา เงื่อนไขและข้อจำกัดของกลุ่มได้มากขึ้น เช่น ระเบียบการให้เงินกู้ที่ควรให้กู้กับกลุ่มได้โดยตรง
- ควรมีการวางแผนระดับปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่ทำงานกับกลุ่มและสถาบันเกษตรกรในพื้นที่ เพื่อปรับ-กำหนดทิศทางและเป้าหมายที่ยึดความต้องการของกลุ่มเป็นหลักระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบกิจกรรมกลุ่มร่วมกัน เช่น สกย. กับกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชี และกรมวิชาการเกษตร เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งและสับสนในการปฏิบัติงานทั้งในส่วน of พนักงานและเกษตรกรในการทำกิจกรรม

ข) กลุ่มให้ทุนสงเคราะห์

- สร้างกิจกรรมที่ช่วยเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้กับสมาชิกกลุ่มแทนกิจกรรมการตรวจสอบสวน
 - ค้นหาและระบุเกษตรกรหัวก้าวหน้าในพื้นที่ที่มีผลผลิตสูงในกลุ่มให้ทุนสงเคราะห์
 - ค้นหาและวิเคราะห์สาเหตุที่เกษตรกรที่มีผลผลิตต่ำในกลุ่มให้ทุนสงเคราะห์
 - ให้เกษตรกร 2 กลุ่มเก็บรวบรวมข้อมูลต้นทุนการผลิต ผลผลิต และปัญหาต่างๆ ของกลุ่มนำมาแลกเปลี่ยนระหว่างกลุ่มที่ผลผลิตสูงกับกลุ่มที่ผลผลิตต่ำ และร่วมกันหาแนวทางในการเพิ่มผลผลิตในพื้นที่ของตน
- บทบาทของ สกย.
 - เป็นผู้ค้นหาและรวบรวมข้อมูลเกษตรกรหัวก้าวหน้าในพื้นที่ผลผลิตสูง และเกษตรกรที่มีผลผลิตต่ำทั้งที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันและนอกกลุ่ม
 - เป็นผู้อำนวยความสะดวกให้เกษตรกรทั้ง 2 กลุ่มนี้มาพบกันเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ โดยมีบทบาทเป็น facilitator ในกลุ่ม
 - ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของ สกย. ในด้าน on-farm research และการเป็นผู้จัดการและประสานงานให้เกษตรกร

ค) กลุ่มพัฒนาสวนสาธารณะ

- ส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มรายได้ พัฒนาอาชีพให้กับเกษตรกรชาวสวนยางโดย
 - ส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกร โดยกำหนดเป้าหมายจำนวนกลุ่มตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่โดยให้ สกย. จังหวัดและชุมชนมีส่วนร่วมกำหนดและวางแผนซึ่งต้องมาจากความต้องการของชุมชน
 - ส่งเสริมให้กลุ่มเกษตรกรชาวสวนยางที่เข้มแข็งให้ช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางที่ยากจนให้สามารถเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่มได้ โดยให้การสนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำหรือปัจจัยการผลิตอื่นๆ แก่กลุ่มที่มีโครงการและผลงานในลักษณะดังกล่าวเป็นกลุ่มนำร่อง
 - ส่งเสริมกิจกรรมอาชีพเสริมที่มาจากความต้องการของกลุ่ม โดยให้กลุ่มเสนอเป็นแผนพัฒนาอาชีพที่ต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์และวางแผนร่วมกันของกลุ่มมาแล้ว
 - ส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายและการแลกเปลี่ยนและถ่ายทอดความรู้ระหว่างกลุ่มโดยชาวบ้านที่มีความชำนาญด้านกิจกรรมต่างๆ สอนชาวบ้านที่ต้องการเรียนรู้การทำกิจกรรมนั้นๆ ด้วยกันและด้วยวิธีการของชาวบ้าน แทนการฝึกอบรมโดยเจ้าหน้าที่หน่วยงาน/นักวิชาการ
- บทบาทของ สกย.
 - แก้ไขระเบียบและข้อจำกัดต่างๆ ในการให้สินเชื่อ โดยให้กลุ่มที่ไม่เป็นนิติบุคคลสามารถกู้ในนามของกลุ่มเพื่อมาทำกิจกรรมด้านอาชีพเสริมได้โดยตรง
 - กำหนดเงื่อนไขการสนับสนุนกิจกรรมกลุ่มในลักษณะที่เอื้ออำนวยให้ชาวสวนยางที่ยากจนสามารถเข้าร่วมกิจกรรมกับกลุ่มได้
 - เป็นผู้รวบรวมและสร้างฐานข้อมูลความรู้ด้านอาชีพต่างๆ และตัวชาวบ้านที่มีความรู้ความชำนาญทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่
 - เป็นผู้ประสานระหว่างผู้รู้กับผู้ที่ต้องการความรู้ทั้งระหว่างในพื้นที่ และนอกพื้นที่กับในพื้นที่ เพื่อให้เกิดเครือข่ายการเรียนรู้ระหว่างชาวบ้านที่กว้างขวางขึ้นในท้องถิ่น
 - เป็น facilitator และ partnership ในการทำกิจกรรมร่วมกับชาวบ้าน
 - กำหนดให้งานกลุ่มเป็นกิจกรรมหลักที่มีความสำคัญเชิงนโยบายเทียบเท่ากิจกรรมหลักอื่นๆ ของ สกย.

ง) กลุ่มกิจกรรมโรงแรม

- กลุ่มโรงแรมที่ผลประกอบการดี
 - ส่งเสริมให้มีระบบการจัดเก็บข้อมูลการผลิต การบริหารจัดการที่เป็นระบบ และมีระบบการวางแผนพัฒนากิจกรรมของโรงแรมที่มาจากกระบวนการวิเคราะห์และวางแผนร่วมกันของกลุ่ม เพื่อให้การพัฒนาดำเนินไปอย่างมีเป้าหมาย
 - ให้การสนับสนุนด้านความรู้ เทคโนโลยี การผลิต การตลาด และอื่นๆ เพื่อเพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการ และพัฒนาธุรกิจของกลุ่มโรงแรมตามแผนของกลุ่ม
- กลุ่มโรงแรมที่ผลประกอบการไม่ดี
 - สนับสนุนหรือจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาโรงแรม โดยมีเงื่อนไขให้โรงแรมเสนอแผนการปรับปรุงและพัฒนาโรงแรมของกลุ่มขึ้นมา แต่ต้องจำกัดจำนวนเงินสนับสนุน และมีการประเมินผลอย่างจริงจัง โดยการสนับสนุนในปีต่อไปต้องขึ้นกับผลงานในปีปัจจุบัน
 - กำหนดให้แผนการพัฒนาปรับปรุงโรงแรมต้องมาจากกระบวนการจัดเก็บข้อมูล วิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางแก้ปัญหาโดยสมาชิกกลุ่ม
 - ให้การสนับสนุนด้านข้อมูลและการจัดระบบในกระบวนการวางแผนของกลุ่มโดยไม่ขึ้นน้ำ
- กลุ่มโรงแรมที่ไม่เคยเปิดดำเนินการ
 - ไม่พยายามบีบให้โรงแรมต้องเปิดดำเนินงานโดยขาดความพร้อมของกรรมการ และสมาชิก
 - เปิดให้สหกรณ์อื่น เอกชนรายย่อย หรือกลุ่มอื่นที่มีความพร้อมในการทำกิจกรรมเข้ามาเช่าดำเนินการ
 - ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาใช้ประโยชน์จากตัวโรงแรมและอุปกรณ์ในการทำกิจกรรมอื่นๆ ตามศักยภาพ ก่อนเข้าไปดำเนินการยึดคืนหรือเคลื่อนย้ายอุปกรณ์ออกมา
- บทบาทของ สกย.
 - ให้การสนับสนุนการทำกิจกรรมของโรงแรมบนพื้นฐานกระบวนการวิเคราะห์ ข้อมูลและการวางแผนของกลุ่ม โดย สกย. สนับสนุนด้านทรัพยากรและ

ปัจจัยที่จะเอื้ออำนวยให้การทำกิจกรรมตามแผนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพตามที่กลุ่มร้องขอ

- กำหนดเป้าหมายและวางแผนงานร่วมกันในการส่งเสริมและพัฒนากิจกรรมของโรงรรมระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมวิชาการเกษตร และ สกย. ทั้งในระดับส่วนกลางและระดับพื้นที่ เพื่อให้แผนงานและการปฏิบัติมีความชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จ) กิจกรรมโรงเรือน

- หยุดการขยายการจัดตั้งโรงเรือนผลิตยางแผ่นดิบ
- หาแนวทางแก้ปัญหาและใช้ประโยชน์โรงเรือนที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดย
 - ให้กลุ่มจัดเก็บข้อมูลการผลิตและร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาของกลุ่ม/โรงเรือน เพื่อหาข้อสรุป และทำแผนปรับปรุง-พัฒนากิจกรรมของโรงเรือน
 - ให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาใช้ประโยชน์จากโรงเรือนร่วมกับกลุ่ม
 - สร้างเครือข่ายให้กลุ่มที่ทำกิจกรรมไปด้วยดีเข้ามาแลกเปลี่ยนและเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาให้กับโรงเรือนที่มีปัญหาในพื้นที่เดียวกันหรือใกล้เคียงกัน
- บทบาทของ สกย.
 - ให้การสนับสนุนกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลและปัญหาเพื่อจัดทำแผนพัฒนาปรับปรุงโรงเรือนโดยไม่ขึ้นและสั่งการ
 - ให้การสนับสนุนข้อมูลข่าวสาร ทรัพยากรและปัจจัยอื่นๆ เท่าที่จำเป็นเมื่อกลุ่มร้องขอ
 - ประสานและอำนวยความสะดวกให้เกิดเครือข่ายความช่วยเหลือกันระหว่างกลุ่มกิจกรรมในพื้นที่

6.3.5 แผนการด้านการตลาดและการแทรกแซงตลาด

ก) หลักการและเหตุผล

ตามหลักเศรษฐศาสตร์ รัฐบาลไม่ควรจะแทรกแซงราคายางในตลาดด้วยเหตุผลหลายประการ **ข้อแรก** การแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรที่เป็นสินค้าส่งออกทำได้ยากกว่าสินค้าเกษตรทดแทนการนำเข้า เพราะถ้าทำให้ราคาในประเทศสูงกว่าราคาตลาดโลก ไทยก็จะไม่สามารถส่งสินค้าออกไปแข่งขันได้ ยกเว้นจะต้องใช้เงินอุดหนุนจำนวนมาก **ข้อสอง** การจะยกระดับราคา

ยางพาราในประเทศให้สูงกว่าราคาตลาดโลกต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก⁴² ดังนั้นหากรัฐบาลไม่มีงบประมาณจำนวนมากพอ นโยบายการแทรกแซงราคาก็เป็นเพียงการแจกเงินให้เกษตรกร และพ่อค้าบางคนที่โชคดีได้เข้าร่วมในโครงการแทรกแซงราคาของรัฐบาล เพราะมาตรการแทรกแซงไม่สามารถยกระดับราคาสำหรับเกษตรกรทุกรายได้ แต่ถ้าหากรัฐบาลจะเพิ่มวงเงินอุดหนุนการยกระดับราคา ในที่สุดก็จะเกิดปัญหากับข้อตกลงจากการเจรจาสินค้าเกษตรรอบอุรุกวัย ซึ่งมีการกำหนดวงเงินสูงสุดของการอุดหนุนภายใน (domestic support) ให้มีจำนวนลดลงตลอดเวลา ขณะนี้เงินอุดหนุนภายในของไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนน่ากลัวว่าในไม่ช้าก็จะติดเพดานสูงสุด **ข้อสาม** ผลการประเมินประสิทธิภาพของนโยบายการแทรกแซงราคาพืชเกือบทุกชนิด พบว่า เม็ดเงินที่ใช้แทรกแซงราคาจะตกถึงมือเกษตรกรเป็นส่วนน้อย และ **ข้อสี่** ทุกครั้งที่มีการแทรกแซงในลักษณะการซื้อสินค้าจากเกษตรกร เพื่อเก็บเข้าโกดังของพ่อค้า (ทั้งโดยวิธีเช่าโกดัง หรือให้พ่อค้าที่มีโกดังเก็บเป็นสต็อก) ปรากฏว่างบประมาณที่ใช้ในการรับซื้อสินค้าจากเกษตรกรจะน้อยกว่าเงินที่รัฐบาลต้องขาดทุนจากนโยบายเก็บสต็อก เพราะรัฐบาลมักต้องขายสินค้าในสต็อกให้พ่อค้าของโกดังในราคาต่ำ เนื่องจากไม่มีพ่อค้ารายอื่นเข้ามาแย่งประมูลรับซื้อ แต่หน่วยราชการที่แทรกแซงมักจะไม่นิยมเปิดเผยตัวเลขการขาดทุนจากนโยบายเก็บสต็อก

แต่เหตุผลทางการเมืองมักอยู่เหนือเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ ในกรณีที่รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงราคาสินค้าการเกษตร ข้อเสนอของคณะผู้วิจัย คือ รัฐบาลควรยึดหลักการ 2 ประการ คือ (1) รัฐบาลควรเลือกวิธีการแทรกแซงที่ทำให้เม็ดเงินส่วนใหญ่ตกแก่เกษตรกรให้มากที่สุด และ (2) รัฐบาลไม่ควรเลือกวิธีแทรกแซงโดยการซื้อสินค้าไว้ในสต็อก เพื่อหลีกเลี่ยงภาระการขาดทุนจำนวนมากที่ควบคุมได้ยาก ในกรณีที่จำเป็นต้องมีสต็อก รัฐบาลต้องกำหนดให้หน่วยราชการที่แทรกแซง จัดทำรายงานการเงินแสดงผลขาดทุนจากการดำเนินงานเสนอต่อรัฐสภาเป็นประจำทุกปี

ดังที่กล่าวแล้วว่าจุดยืนของคณะผู้วิจัย คือ ไม่ควรมีการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร แต่ในกรณีที่รัฐบาลต้องการเข้าแทรกแซง รัฐบาลมีทางเลือกในการแทรกแซง 3 ทางเลือก⁴³ ได้แก่ การมี

⁴² งบประมาณที่ต้องใช้จะคำนวณได้ 2 วิธี วิธีแรกคำนวณ ดังนี้ สมมติว่ารัฐบาลกำหนดราคาประกันให้สูงกว่าราคาตลาดโลกเท่ากับ $P_G - P_W$ เราต้องคำนวณหาปริมาณอุปทานส่วนเกินทั้งหมด งบประมาณที่ต้องใช้ คือ $(P_G - P_W) \times$ ฐานปริมาณอุปทานส่วนเกิน ทั้งนี้รัฐบาลต้องไม่นำผลผลิตส่วนเกินจำนวนดังกล่าวออกจำหน่ายในตลาด (ยกเว้นจะหาตลาดใหม่ได้) วิธีที่สองจะใช้เงินน้อยกว่าวิธีแรก คือ รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนการส่งออกทุกตัน จำนวนเงินงบประมาณเท่ากับ $(P_G - P_W) \times$ ฐานปริมาณการส่งออกทั้งหมด

⁴³ ทางเลือกอีกทางหนึ่ง คือ การรวมตัวกันระหว่างประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติรายใหญ่ของโลก 3 ประเทศ (ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย) เพื่อลดจำนวนการผลิตยางและการส่งออกในตลาดโลก ซึ่งอาจช่วยให้ราคาตลาดโลกสูงขึ้น แต่ข้อตกลงลดปริมาณการผลิตนี้มีปัญหาหลายประการ เช่น (1) เมื่อยางธรรมชาติมีราคาสูงขึ้น ผู้ใช้สามารถหันไปใช้ยางสังเคราะห์ทดแทนได้ อุปสงค์ต่อยางธรรมชาติ จึงยืดหยุ่นต่อราคาสูง ต่างจากน้ำมันที่มีความยืดหยุ่นต่อราคาต่ำ การขึ้นราคาน้ำมันทำให้รายได้เพิ่ม แต่การขึ้นราคาของยางทำให้รายได้ลดลง (2) เมื่อราคายางสูงขึ้น ประเทศผู้ผลิตอื่นๆ จะขยายการผลิต ทำให้ราคาลดลง และ (3) รัฐบาลของทั้งสามประเทศมิได้เป็นคู่ค้าเพียงผู้เดียว แต่การค้าอยู่ในมือของพ่อค้า ซึ่งต่างก็อ้างถึงแต่ประโยชน์ส่วนตัว ถ้าหากผู้ผลิตบางรายลดปริมาณการ

กองทุนรักษาเสถียรภาพราคา การขายประกันราคาพืช และการรับซื้อโดยตรงจากองค์กรเกษตรกร

ข) กองทุนรักษาเสถียรภาพราคา 2 วิธีย่อย

- (1) ตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาโดยการเก็บอากรส่งออก (ในช่วงที่ยางราคาดี) และอุดหนุนการส่งออก (ในช่วงที่ราคายางตกต่ำ) โดยกำหนดกฎเกณฑ์และอัตราการเก็บอากรส่งออก/การอุดหนุนที่ชัดเจน ลักษณะเด่นของวิธีนี้คือ
 - มีประสิทธิภาพที่สุดในเชิงเศรษฐศาสตร์
 - แต่อาจมีปัญหาทางการเมือง (จะถูกกล่าวหาว่า “อุ้มผู้ส่งออก/พ่อค้า”)
 - บทบาทของ สกย. มีหรือไม่มีก็ได้ ขึ้นกับว่ารัฐบาลจะให้ สกย. บริหารกองทุนนี้หรือไม่ แต่ สกย. น่าจะทำได้ไม่ยาก
- (2) เก็บ CESS ในอัตราก้าวหน้า แต่ควรแยกบัญชีใน สกย.
 - คล้ายกับวิธีแรก แต่จะไม่มี การอุดหนุนการส่งออกเวลาที่ยางมีราคาต่ำ CESS จะลดลงเหลือเป็นศูนย์
 - แก้ปัญหาได้ในขอบเขตจำกัด เนื่องจากไม่สามารถลด CESS ลงให้ต่ำกว่าศูนย์ได้
 - บทบาทของ สกย. เป็นผู้บริหารกองทุน ภารกิจเกือบเหมือนเดิม เพราะสิ่งที่เปลี่ยนไปก็คือ อัตรา CESS ที่เก็บในแต่ละช่วงเท่านั้น (ซึ่ง สกย. จะต้องมีส่วนที่ทำหน้าที่ติดตามความเคลื่อนไหวของราคาและปรับอัตรา CESS)

ค) รัฐบาล (ธกส.) ขายประกันราคาสำหรับทุกพืช

มาตรการนี้เป็นการขายกรมธรรม์ประกันราคาให้เกษตรกรชาวสวนยาง โดยรัฐบาลกำหนดราคารับประกันตอนต้นฤดู พร้อมทั้งเบี้ยประกันเกษตรกรจะซื้อประกัน (ในลักษณะเดียวกับ put options ซึ่งเป็นอนุพันธ์ในตลาดล่วงหน้า) ถ้าเกษตรกรขายยางได้ราคาต่ำกว่าราคารับประกันรัฐบาลก็จะจ่ายเงินส่วนต่างให้เกษตรกร

ในระยะแรกรัฐบาลอาจจะอุดหนุนเบี้ยประกันบางส่วน (ดูข้อเสนอของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยในแผนแม่บทกระทรวงพาณิชย์ 2540-49 และข้อเสนอโดย IRSG/World Bank

2543) หน่วยงานที่จะรับผิดชอบในการขายประกันราคาอาจจะเป็น ธกส. ซึ่งเป็นสถาบันการเงินของรัฐบาล ข้อดีของระบบประกันราคามี ดังนี้

- เป็นโครงการที่ไม่ได้พยายามบิดเบือนราคาตลาดในระยะยาว
- เกษตรกรร่วมรับภาระความเสี่ยง

ข้อพิจารณาในการใช้วิธีนี้

- ต้องแก้ไขระเบียบ/กม. เลิกแทรกแซงวิธีอื่น ไมเช่นนั้นเกษตรกรจะไม่สนใจเข้าร่วมโครงการซึ่งการแก้ไขระเบียบ/กม.ทำได้ยากเพราะเป็นการลิดรอนอำนาจนักการเมือง
- เกษตรกรไม่อยากจ่ายค่าเบี้ยกรมธรรม์ แต่ถ้ารัฐบาลจ่ายหมดจะกลายเป็นโครงการประกันราคา เกิดการขยายพื้นที่ปลูกยางและมีแรงจูงใจในการแจ้งพื้นที่เท็จ
- ต้องมีหน่วยงานมาทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นเกษตรกร (เพราะถ้ารัฐบาลอุดหนุนเบี้ยประกัน ก็จะต้องจำกัดจำนวนพื้นที่ที่เกษตรกรแต่ละรายมีสิทธิ์ซื้อประกัน) ซึ่งรัฐบาลอาจมอบหมายให้ สกย. ทำหน้าที่นี้ได้

ง) รัฐบาลซื้อโดยตรงจากองค์กรเกษตรกร แต่รัฐบาลไม่เก็บสต็อกเอง

ตั้งแต่ก่อนเริ่มโครงการแทรกแซงในกรณีที่ไม่สามารถนำสองทางเลือกแรกมาใช้ได้ และรัฐบาลยังคงต้องการเข้าไปแทรกแซงตลาดยาง รัฐบาลสามารถให้องค์กรเกษตรกรเป็นผู้รับซื้อยางเหมือนเดิม แต่รัฐบาลทำสัญญาขายลดราคาอย่างที่จะแทรกแซงทั้งหมดให้พ่อค้า (อัตราส่วนลดกำหนดโดยวิธีประมูล)

วิธีนี้จะช่วยให้รัฐบาลลดปัญหาการขาดทุน ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการเก็บสต็อกและการขายยาง ทั้งนี้ในขั้นตอนการรับซื้อนั้น รัฐบาลสามารถจ้างให้องค์กรเกษตรกรเป็นผู้รวบรวมยางเพื่อส่งมอบให้พ่อค้า (โดยให้องค์กรเกษตรกร 1 % เป็นค่าใช้จ่ายในการรวบรวมเหมือนในปัจจุบัน)

- แก้ปัญหาความสูญเสียได้เป็นส่วนใหญ่
- รัฐบาลสามารถประมาณยอดการขาดทุน/สูญเสียตั้งแต่ต้น
- ไม่ได้ดึงยางออกจากตลาดแต่บรรลุเป้าหมายหลัก คือ ยกระดับราคาสำหรับเกษตรกร
- สกย. ไม่มีบทบาทโดยตรง แต่องค์กรเกษตรกรในสังกัดอาจมีบทบาทสำคัญในการรวบรวมยางที่แทรกแซง

6.4 การจัดระบบการบริหารจัดการนโยบายยางพารา

ความจำเป็นในการปฏิรูประบบการบริหารจัดการนโยบายยาง เกิดจากเหตุผลอย่างน้อย 4 ประการดังนี้ *ประการแรก* สกย. ประสบความสำเร็จในพันธกิจหลักด้านการปลูกยางพันธุ์ดีทดแทนยางพันธุ์พื้นเมืองแล้ว การดำเนินงานตามแนวทางเดิมจะไม่เกิดประโยชน์ต่อชาวสวนยางมากเท่ากับในอดีต *ประการที่สอง* ชาวสวนยางประสบปัญหาราคายางตกต่ำ ขณะที่ต้นทุนการผลิตมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยเฉพาะต้นทุนด้านแรงงานกรีดยาง ทำให้ความสามารถในการแข่งขันลดลง ในอนาคตจึงจำเป็นต้องหามาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าว *ประการที่สาม* หน่วยราชการต่างๆ ยังมีการดำเนินงานด้านยางที่ซ้ำซ้อนกัน⁴⁴ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาความสับสนเปลืองงบประมาณ การดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพเพราะ สกย. ไม่มีบทบาทรับผิดชอบต่อเกษตรกร ซึ่งอยู่นอกกองทุนสงเคราะห์ นอกจากนั้นหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมีแนวโน้มให้การอุดหนุนเกษตรกรสูงกว่าเกษตรกรภายใต้กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง และ *ประการที่สี่* การดำเนินงานพัฒนายางพาราของรัฐบาลมีจุดอ่อนหลายประการ เช่น การจัดสรรเงิน CESS เป็นไปตามกฎหมายมากกว่าผลการดำเนินงาน หน่วยราชการอย่างกรมวิชาการทำงานทั้งด้านปฏิบัติ (ได้แก่ การวิจัย) และกำหนดนโยบาย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบการบริหารจัดการนโยบายยางให้มีเอกภาพ โดยให้หน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบด้านนโยบายและการปฏิบัติงานด้านยางอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการนโยบายยางแห่งชาติ เพื่อให้มีเอกภาพในการดำเนินงาน นอกจากนี้ยังต้องมีการปรับโครงสร้างองค์กรบางองค์กร

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับวัตถุประสงค์หลักของการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนายางพาราครบ วงจร ซึ่งต้องการให้การพัฒนายางพาราของประเทศไทยมีทิศทางที่ชัดเจน เป็นเอกภาพ และเห็นด้วยกับข้อเสนอสำคัญบางประการ⁴⁵ (คณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนายางพารา ครบวงจร 2542–2546) นอกจากนั้นยังเห็นด้วยกับข้อเสนอหลายข้อของแผนแม่บทการพัฒนายางพาราไทย ซึ่งจัดทำโดยคณะทำงานด้านนโยบาย เครือข่ายยางพารานครศรีธรรมราช

หลักการปฏิรูประบบบริหารจัดการนโยบายยางพารามี 4 ประการ ดังนี้ หลักการข้อแรก คือ แยกหน่วยงานกำหนดนโยบาย (regulator) ออกจากหน่วยงานด้านปฏิบัติ (operators) ให้ชัดเจน หลักการที่สอง คือ งานที่ต้องการความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการดำเนินงานควรจะให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีฐานะเป็นองค์กรอิสระ หลักการที่สามคือ ธุรกิจที่มีการแข่งขัน และเอกชนดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่มีปัญหาความล้มเหลวของตลาด รัฐบาลไม่นำเงินภาษีมา

⁴⁴ อาทิเช่น กรมป่าไม้มีโครงการส่งเสริมการปลูกยาง เป็นต้น

⁴⁵ อาทิเช่น สนับสนุนการศึกษา ค้นคว้า วิจัยด้านพันธุ์ยางเพื่อเพิ่มผลผลิตของเกษตรกร การตั้งกรมการยางพาราแห่งประเทศไทย การตั้งกองทุนพัฒนายางและผลิตภัณฑ์ยาง ตลอดจนข้อเสนอเรื่องการจัดโครงสร้างการแบ่งหน่วยงานภายในกระทรวงเกษตรฯ ใหม่ เป็นต้น

สนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐบาลทำธุรกิจแข่งกับเอกชน ยกเว้นการทำธุรกิจที่ภาคเอกชนไม่มีแรงจูงใจจะดำเนินการ และธุรกิจดังกล่าวมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาองค์กรเกษตรกร หรือต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมยางพารา นอกจากนี้การอุดหนุนในกรณีดังกล่าวควรมีเงื่อนไขที่เข้มงวดเพื่อป้องกันการใช้เงินโดยสูญเปล่า เช่น จำกัดระยะเวลาช่วยเหลือ เงินอุดหนุนขึ้นกับผลการดำเนินงานเป็นต้น และหลักการข้อสี่ คือ ข้อเสนอการจัดรูปองค์กรที่บริหารจัดการนโยบายยางพารา ยังคงยึดหลักการเดิมภายในระบบบริหารจัดการในปัจจุบัน คือ หลักการ “commodity approach” เพราะในปัจจุบันทั้ง สกย. และสถาบันวิจัยต่างๆก็มีบทบาทความรับผิดชอบเรื่องยางโดยตรงอยู่แล้ว และทั้งสองหน่วยงานเป็นองค์กรหลักที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานในรอบ 40 ปีที่ผ่านมา นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางรองรับ ทำให้การพัฒนาเป็นกิจกรรมที่อาศัยเงินจากการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกยางโดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณส่วนใหญ่จากเงินภาษีอากร ด้วยเหตุนี้การยึดหลักการจัดรูปองค์กรแบบ commodity approach ต่อไปจึงน่าจะเป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด อย่างไรก็ตาม การจัดองค์กรแบบ commodity approach ก็มีข้อจำกัดบางประการ เช่น ข้อจำกัดด้านงบประมาณอาจทำให้องค์กรไม่สามารถสร้างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา (specialists) ในงานบางด้าน อาทิ ผู้เชี่ยวชาญด้านดิน โรคพืช ฯลฯ ในบางครั้งรัฐบาลอาจมีงบประมาณจำกัดในการจ้างนักวิจัยด้านเหล่านั้น เพื่อให้มาทำวิจัยเฉพาะด้านยาง นอกจากนั้นการให้นักวิจัยซึ่งมีความชำนาญเฉพาะด้านหลายคนทำงานเกี่ยวกับพืชหลายชนิด แต่ทำงานอยู่ในหน่วยงานเดียวกันจะก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ ทำให้องค์กรความรู้เพิ่มพูนได้มากกว่าการมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาเพียง 1-2 คนทำงานอยู่ในองค์กรที่รับผิดชอบเรื่องยาง ด้วยเหตุผลดังกล่าว องค์กรด้านยางจะยังคงต้องอาศัยบุคลากรในองค์กรที่รับผิดชอบงานชำนาญเฉพาะด้าน หรือองค์กรที่ดูแลพืชตัวอื่นๆ เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร และกรมวิชาการ เป็นต้น

ข้อเสนอโครงสร้างการบริหารจัดการนโยบายยางพาราปรากฏอยู่ในรูปที่ 6.1 ตารางที่ 6.1 และในตอนที่ 6.4.1 ถึง ตอนที่ 6.4.5

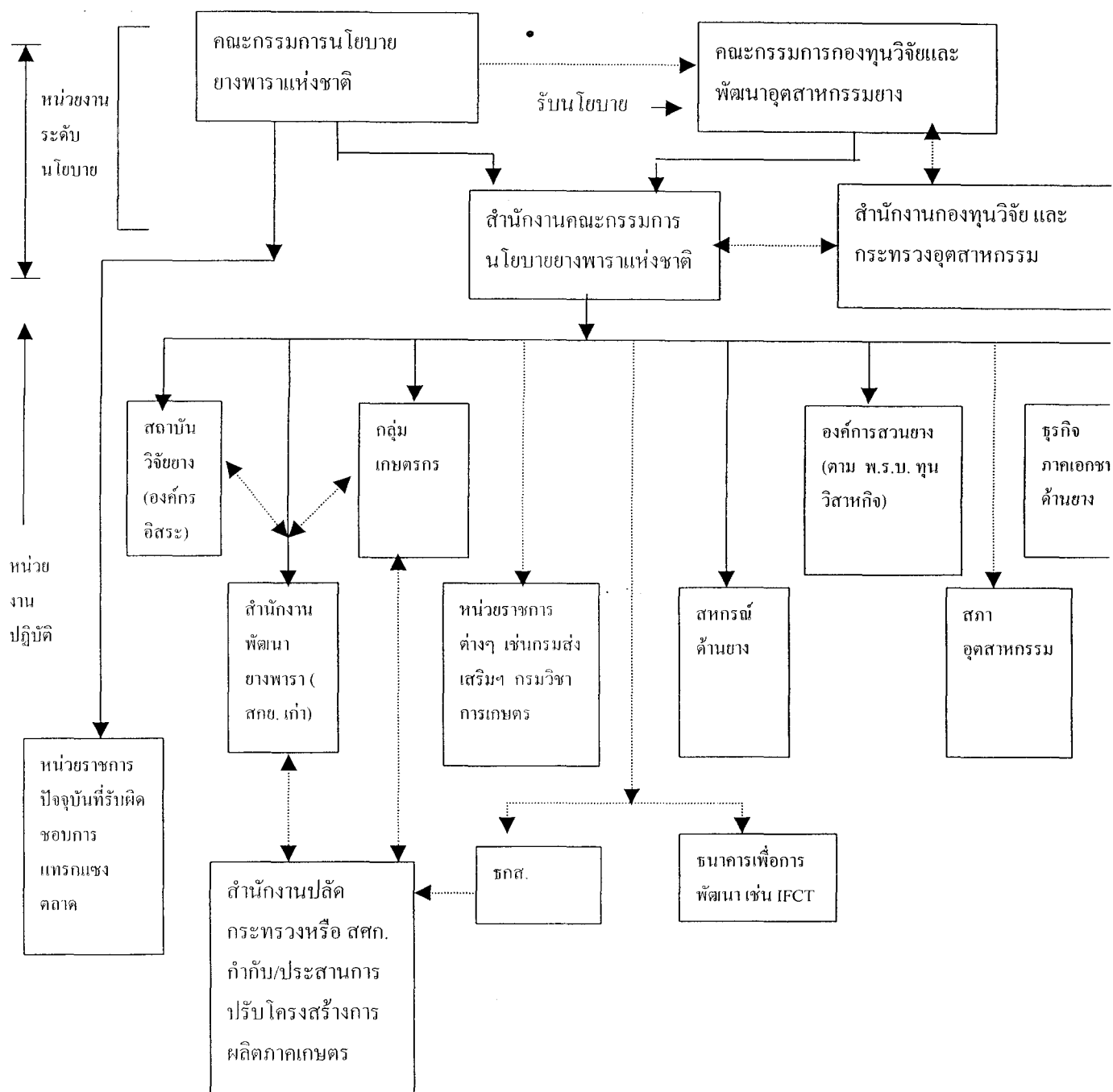
ตามรูปที่ 6.1 เพื่อให้การบริหารจัดการนโยบายยางพาราเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เราเสนอให้มีคณะกรรมการ 2 ชุด ซึ่งจะรับผิดชอบด้านการกำหนดนโยบาย และกำกับดูแลการดำเนินงานตามนโยบาย ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายยางพาราแห่งชาติ และคณะกรรมการกองทุนวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมยาง นอกจากนั้นจะเป็นหน่วยงานปฏิบัติ (operators) ซึ่งมีทั้งหน่วยงานที่มีฐานะเป็นองค์กรอิสระมหาชน และเป็นหน่วยราชการ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีงานที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบต่างๆ)

โปรดสังเกตว่าระบบการบริหารนโยบายที่เสนอในรูปที่ 6.1 มีลักษณะเป็นระบบที่มีหน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบงานพัฒนายางครบทุกด้านแบบครบวงจร ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ มีความเป็นเอกภาพสอดคล้อง และใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็น

ต้องมีหน่วยงานทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการประสานงานและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานปฏิบัติ ผู้ที่จะทำงานนี้ได้เหมาะสมที่สุด คือ เลขานุการของคณะกรรมการกองทุนวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมยาง ซึ่งจะเป็นเลขธิการของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายยางพาราแห่งชาติ เหตุผลคือคณะกรรมการกองทุนฯ จะเป็นผู้จัดสรรเงินทุกแหล่ง เพื่อให้ลงทุนพัฒนายาง ดังนั้น คณะกรรมการกองทุนฯ จึงมีทรัพยากรและอำนาจ (clout) ที่จะกำกับดูแล และประสานงาน เพื่อให้เกิดการดำเนินงานตามแนวนโยบายที่คณะกรรมการนโยบายยางพาราแห่งชาติเป็นผู้กำหนด

นอกจากข้อเสนอเกี่ยวกับองค์กรสำคัญที่รับผิดชอบเรื่องนโยบายบริหารจัดการยางพาราในตอนๆ 6.4.1-6.4.5 แล้ว ตอนที่ 6.4.6 จะเป็นข้อเสนอเรื่องการแก้ไขกฎหมาย และตอนที่ 6.4.7 จะให้ข้อคิดเห็นเรื่องการปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตร

รูปที่ 6.1 ข้อเสนอโครงสร้างการบริหารจัดการนโยบายยางพารา*



หมายเหตุ : * ดูสถานภาพและบทบาทในตารางที่ 6.1

————> ควบคุม/กำกับดูแลหรือสัมพันธ์กันโดยตรง

-----> เกี่ยวข้อง/ประสานงานกัน

↔ ร่วมมือกัน

ที่มา : คู่มือเรื่อง

ตารางที่ 6.1 สถานภาพและหน้าที่ของหน่วยงานด้านยงที่สำคัญ

บทบาท / องค์กร / องค์ประกอบ	หน้าที่	สถานภาพ
1. หน่วยงานกำหนดนโยบาย 1.1 คณะกรรมการนโยบายยางพาราแห่งชาติ (กนย.) • รองนายกรัฐมนตรีซึ่งรับผิดชอบกระทรวงเกษตรเป็นประธาน • รัฐมนตรีเกี่ยวข้อง 4 คน • กรรมการผู้แทนเกษตรกร ผู้แทนภาคเอกชน ภาครัฐบาล และนักวิชาการ ฝ่ายละเท่าๆ กัน เช่น 5 คน • เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายยางเป็นกรรมการและเลขานุการ (ในระยะสั้นให้อธิบดีกรมวิชาการเป็นเลขานุการ)	• กำหนดนโยบายยางพารา • วางหลักเกณฑ์จัดสรรงบประมาณ • ติดตามผลการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ • กำหนดแนวทางและทำที่การเจรจาเรื่องยางในเวทีระหว่างประเทศ	• แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี โดยมีกรรมการสรรหาและมีกติกาสรรหากรรมการ 4 ฝ่าย
1.2 คณะกรรมการกองทุนวิจัยและพัฒนา • กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจาก 4 ฝ่าย ฝ่ายละ 3 คน ได้แก่ ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายเกษตร ฝ่ายเอกชน และฝ่ายราชการ • กรรมการเลือกประธานกันเอง • เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายยางเป็นกรรมการและเลขานุการ • มีระบบการสรรหากรรมการ เพื่อให้ได้ผู้มีวิสัยทัศน์และความชำนาญในการพัฒนาและบริหารนโยบายยาง	• กำหนดนโยบายวิจัยและพัฒนา ให้อสอดคล้องกับนโยบายยางพาราและความต้องการของเกษตรกรและภาคเอกชน • บริหารจัดการกองทุนเงิน (CESS) และหารายได้เข้ากองทุน • ให้เงินทุนสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา • ติดตามประเมินผลการวิจัยและพัฒนาและรายงานผลต่อ กนย. • ประสานการดำเนินงานตามนโยบาย	• จัดตั้งโดยมี พ.ร.บ. รองรับ
2. หน่วยงานระดับปฏิบัติ 2.1 สถาบันวิจัยยาง • เป็น flat organization • มีผู้อำนวยการฝ่ายต่างๆ เช่น ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายวิจัยการปลูกยาง ฝ่าย gene bank และ certification เป็นต้น	• วิจัยและพัฒนาพันธุ์ยาง • วิจัยด้านวิธีการปลูกยาง/โรงรม • วิจัยด้านผลิตภัณฑ์ยาง	• องค์กรอิสระมหาชน (สถาบันวิชาการ) • มีระบบคัดเลือกผู้อำนวยการจากผู้เชี่ยวชาญด้านยางให้เป็นผู้บริหาร 6 ปี ต่ออายุได้อีก 1 สมัย

ตารางที่ 6.1 (ต่อ)

บทบาท / องค์กร / องค์ประกอบ	หน้าที่	สถานภาพ
2.2 สำนักงานพัฒนายางพารา (สกย. เก้า) - ฝ่ายพัฒนาสวนยาง - ฝ่ายพัฒนาสถาบันเกษตรกร - ฝ่ายพัฒนาการตลาด - ฝ่ายสารสนเทศ - ฯลฯ	- เพิ่มผลผลิตต่อไร่และลดต้นทุนการผลิตของชาวสวนด้วยวิธี on – farm trial - ส่งเสริมกิจกรรมการรวมกลุ่มของชาวสวนยาง - พัฒนาสารสนเทศ ถ่ายทอดเทคโนโลยี และสร้างเครือข่ายระหว่างเกษตรกร นักวิชาการ และเอกชนไทยกับนักธุรกิจและนักวิชาการต่างประเทศ	- องค์กรอิสระมหาชน - มีระบบกรรมการสรรหาผู้บริหารเป็นทีม (คือผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการไม่เกิน 3 คน) - ผู้บริหารอยู่ในตำแหน่ง 5 ปี ค่ออายุได้ไม่เกิน 2 สมัย
2.3 กลุ่มเกษตรกร - กลุ่มที่จดทะเบียน - กลุ่มที่ไม่จดทะเบียน	- สนับสนุนกิจกรรมท้องถิ่นและทำธุรกิจด้านยางร่วมกับ สกย. เพื่อให้ตรงกับความต้องการของตลาดและแข่งขันได้ในระยะยาว - รับจ้างรัฐบาลทำงานด้านบริการเพื่อให้เกิดการแข่งขัน - ช่วย สกย. ตรวจสอบ	- รัฐบาลต้องแก้ไขกฎหมายให้อำนาจการรวมตัวในรูปแบบที่หลากหลาย - มีสิทธิในการทำกิจกรรมและงบประมาณจากกองทุนเพื่อทำกิจกรรมถ้าได้รับความเห็นชอบ
2.4 กลุ่มอุตสาหกรรมยาง / บริษัทเอกชน - สภาอุตสาหกรรม - บริษัทเอกชน	- มีบทบาทในการกำหนดนโยบายยาง - โรงงานที่ทำเครื่องจักรกลสามารถทำวิจัยร่วมกับนักวิชาการและชาวสวนยาง เพื่อพัฒนาเครื่องมือทุนแรงการเกษตร	เป็นองค์กรอิสระที่มีสิทธิของบประมาณจากกองทุนฯ ถ้าได้รับความเห็นชอบ
2.4 หน่วยงานอิสระ - มหาวิทยาลัย - สถาบันวิจัย - องค์กรอิสระอื่นๆ	- วิจัยและพัฒนาด้านยางเครื่องทุนแรงตามความสนใจ / ความสามารถ - ส่งผู้เชี่ยวชาญช่วยทำหลักสูตรและอบรม/ถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีใหม่ให้เจ้าหน้าที่ สกย. ในการปรับตัวในช่วงเปลี่ยนผ่าน	เป็นองค์กรอิสระที่มีสิทธิของบประมาณจากกองทุนฯ ถ้าได้รับความเห็นชอบ

ที่มา : คู่มือเรื่อง

6.4.1 คณะกรรมการนโยบายยางพาราแห่งชาติ⁴⁶

ในปัจจุบันมีคณะกรรมการยางพาราในระดับชาติ 2 ชุดๆ แรก คือ คณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ และชุดที่สอง คือ คณะกรรมการยางพาราแห่งประเทศไทย ซึ่งตั้งขึ้นหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2542 อนุมัติหลักการยุทธศาสตร์ยางพาราครบวงจร โดยคณะกรรมการชุดหลังมีหน้าที่หลักในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนายางพาราครบวงจรเพื่อเสนอให้คณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติพิจารณา และได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว

คณะผู้วิจัยเห็นว่าในระยะต่อไปควรมีคณะกรรมการนโยบายยางพาราแห่งชาติเพียง ชุดเดียว แต่ให้มีองค์ประกอบคล้ายคลึงกับคณะกรรมการยางพาราแห่งประเทศไทย⁴⁷ เพียงแต่ให้มีกรรมการจากฝ่ายการเมืองเพิ่มขึ้น โดยต้องมีรองนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบงานด้านเกษตรเป็นประธานกรรมการ เพราะตามหลักการกำหนดนโยบายรองนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำเสนอวาระเข้าสู่ที่ประชุม ครม. และมีหลักเกณฑ์คัดเลือกกรรมการที่ชัดเจนมากขึ้นดังจะกล่าวถึงในภายหลัง

บทบาทหลักของคณะกรรมการนโยบายยางพาราแห่งชาติ คือ เป็นองค์กรหลักในการกำหนดแนวนโยบายยางพารา วางหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนติดตามผลการดำเนินงานขององค์กรที่รับผิดชอบด้านยาง ส่วนอำนาจหน้าที่ให้ปรับปรุงเพิ่มเติมจากหน้าที่ตามกฎหมายปัจจุบันของคณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ อาทิเช่น การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนายางให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง การเพิ่มผลผลิตของเกษตรกรชาวสวนยาง การกำหนดแนวทางในการจัดสรรงบประมาณ และการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับยางพาราให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้

ประเด็นสำคัญที่จะทำให้คณะกรรมการนโยบายดังกล่าวสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพจริง ขึ้นกับเงื่อนไข 3 ประการ คือ *ประการแรก* ต้องมีฝ่ายเลขานุการที่เข้มแข็ง และมีอำนาจในการติดตามดูแลให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย ดังนั้นจึงต้องมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายยางพาราแห่งชาติเป็นหน่วยงานรองรับ โดยมีการออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการดังกล่าว ส่วนเลขาธิการของสำนักงานฯ ควรมาจากการสรรหาจากผู้มีความรู้ความสามารถด้านการบริหาร โดยให้อยู่ในตำแหน่งตามกำหนดระยะเวลา และมีผลตอบแทนสูงกว่าข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ให้มีการประเมินผลงานของเลขาธิการ เพื่อกำหนดเงินโบนัสพิเศษ รวมทั้งการต่ออายุสัญญา อย่างไรก็ตามต้องมีการวางระบบการจัดจ้างที่

⁴⁶ งานวิจัยนี้ไม่ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับองค์กรของหน่วยงานอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเพิ่มผลผลิตสวนยางเพราะอยู่นอกเหนือขอบข่ายการศึกษา

⁴⁷ กล่าวคือ นอกจากประธานและรองประธาน ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรฯ แล้ว ยังมีกรรมการ 28 คน ประกอบด้วยผู้แทนเกษตรกรชาวสวนยาง 7 คน ผู้แทนภาคเอกชน 7 คน ผู้แทนภาครัฐบาล 7 คน และนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน นอกจากนั้นผู้อำนวยการสถาบันวิจัยยางยังเป็นกรรมการและเลขานุการ

ยึดหลักคุณธรรมและความสามารถโดยให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง เช่น ถ้าต้องการเปลี่ยนแปลงตัวเลขาธิการต้องเกิดจากการประเมินผลงาน และเป็นมติสองในสามของคณะกรรมการ เป็นต้น

ประการที่สอง การคัดเลือกคณะกรรมการทั้งจากหน่วยงานทั้งภาคเอกชน ตัวแทนเกษตรกรชาวสวนยาง ภาครัฐบาล และผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติขั้นต่ำของกรรมการ เช่น มีความสามารถพิเศษ และมีเวลาให้กับงานกรรมการอย่างเพียงพอ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องสร้างระบบการคัดเลือกกรรมการขึ้นมา เช่น การแต่งตั้งกรรมการสรรหา โดยให้หน่วยงานเกี่ยวข้องเสนอกรรมการสรรหา มีการกำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาและคัดเลือกกรรมการ เป็นต้น

ประการที่สาม ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้คณะกรรมการชุดนี้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ บทบาทของคณะกรรมการจะต้องเป็นการสร้างความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ พร้อมกับการสร้างระบบการแข่งขันด้วย (cooperation and competition) การสร้างสถาบันความร่วมมือและการแข่งขันเป็นจุดเด่นของความสำเร็จของรัฐบาลบางประเทศในเอเชียตะวันออก เมื่อต้องการดำเนินนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม คือ การสร้างระบบความร่วมมือทั้งจากภาครัฐบาล ภาคเอกชนและฝ่ายแรงงาน⁴⁸ หลักการสำคัญในการสร้างความร่วมมือ คือ การให้แรงจูงใจระยะยาว (incentives) ให้แก่ผู้เกี่ยวข้องแลกเปลี่ยนกับความร่วมมือที่จะได้รับแรงจูงใจที่จะให้แก่กลุ่มเกษตรกรและภาคเอกชน คือ สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ โดยที่กลุ่มเกษตรกรและภาคเอกชนมีพันธะต้องดำเนินกิจกรรมตามที่ตกลงร่วมกับภาครัฐบาล นอกจากนั้น กลุ่มเกษตรกรและฝ่ายเอกชนต้องให้ข้อมูลสำคัญบางอย่างแก่ภาครัฐบาล เป็นต้น และเพื่อป้องกันผู้ที่เข้ามาจกฉวยผลประโยชน์แต่ไม่ให้ความร่วมมือ (หรือที่เรียกว่า กาฝาก หรือ free rider) คณะกรรมการจะต้องมีอำนาจในการลงโทษผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือ เช่น การขับออกจากกรรมการหรือการตัดความช่วยเหลือต่างๆ ที่รัฐบาลให้แก่ผู้เกี่ยวข้องดังกล่าว ระบบนี้จะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อผู้เกี่ยวข้องเห็นว่าประโยชน์ในระยะยาวจากการร่วมมือกับรัฐบาลสูงกว่าประโยชน์ระยะสั้นจากการไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาล

นอกจากจะสร้างระบบความร่วมมือขึ้นแล้ว หลักการสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การสร้างระบบการแข่งขันขึ้นในหมู่ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากภาครัฐบาล หลักการนี้นอกจากจะทำให้กลุ่มเกษตรกรและภาคเอกชนดำเนินกิจกรรมอย่างมีประสิทธิภาพแล้วยังเป็นการป้องกันกลุ่มผูกขาดหรือการสร้างกลุ่มผลประโยชน์ที่ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดี หลักการสุดท้าย คือ ต้องมีระบบการจัดสรรผลประโยชน์ที่โปร่งใส สามารถประเมินผลได้ง่าย และป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลได้

⁴⁸ สาเหตุสำคัญที่ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ต้องสร้างระบบความร่วมมือกับภาคเอกชน เพราะโครงสร้างกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (civil law) รัฐบาล (โดยเฉพาะศาล) ไม่สามารถบังคับภาคเอกชนให้ดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลได้

6.4.2 กองทุนวิจัยและพัฒนายางพารา

อนาคตและสมรรถนะในการแข่งขันของชาวสวนยางพาราของไทยขึ้นอยู่กับความสามารถในการเพิ่มผลผลิต และลดต้นทุนการผลิต การกิจหลักในเวลานี้และระยะ 20 ปีข้างหน้า คือ การแสวงหาพันธุ์ยางพันธุ์ใหม่ที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น และงานด้าน on-farm research เพื่อนำความรู้และประสบการณ์ที่ดีจากชาวสวนยางชั้นครูไปเผยแพร่แก่ชาวสวนยางทั่วไป งานข้อหลังนี้เป็นภารกิจของ สกย. ซึ่งจะได้กล่าวถึงภายหลัง

ประสิทธิภาพในการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ของไทยยังไม่อยู่ในขั้นที่น่าพอใจ เพราะเท่าที่ผ่านมาสามารถวิจัยพันธุ์ได้จำนวนน้อยมาก (ดูเครือข่ายยางพารานครศรีธรรมราช *ไม่มีวันที่* และรายงานวิจัยบทที่ 2) ปัญหาเกิดจากการพัฒนาพันธุ์ยังต้องใช้เวลาหลายสิบปีจึงต้องมีการวิจัยจริงจังและได้รับเงินทุนสนับสนุนอย่างเพียงพอเป็นเวลานานนับสิบปี นอกจากนั้นในปัจจุบันยังมีปัญหาการขาดแคลนนักวิจัยผสมพันธุ์พืชระดับปริญญาเอก เพราะขาดระบบแรงจูงใจเพียงพอ ดังนั้นจึงต้องมีการปฏิรูประบบการจัดหาเงินทุนและการให้ทุนสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาโดยการจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนวิจัยและการพัฒนายางพารา หน้าที่หลัก ได้แก่ (1) การกำหนดอัตรา CESS และบริหารกองทุน CESS และจัดสรรเงินเพื่อการพัฒนาและวิจัยอุตสาหกรรมยางพารา (2) การแสวงหาเงินทุนโดยการเจรจากับสำนักงานประมาณ สำนักงาน กพ. รวมทั้งการณรงค์หาทุนจากภาคเอกชน (3) การจัดสรรเงินทุนเพื่อใช้ในการวิจัยและพัฒนา การให้ทุนการศึกษาและฝึกอบรม (4) บริหารและนำเงินกองทุนไปลงทุนให้เกิดรายได้เพียงพอต่อการสนับสนุนการวิจัย และพัฒนาในแต่ละปี และ (5) ติดตามและประเมินผลของโครงการวิจัยและพัฒนาที่กองทุนให้เงินทุนสนับสนุน

การจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องออกกฎหมายใหม่ โดยให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนายางพาราแห่งชาติ เป็นฝ่ายเลขานุการ (โดยสำนักงานนี้ควรเป็นเลขานุการให้แก่คณะกรรมการนโยบายยางพาราแห่งชาติด้วย) สถานภาพของคณะกรรมการกองทุนต้องมีอิสระคล่องตัวแบบองค์กรอิสระของรัฐบาล เพื่อให้สามารถบริหารกองทุนอย่างมีประสิทธิภาพ และป้องกันการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง ซึ่งมักสนใจผลประโยชน์ทางการเมืองในระยะสั้นอันจะกระทบฐานะของกองทุนดังกล่าวได้ คณะกรรมการกองทุนการวิจัยและพัฒนายางพารามีหน้าที่ต้องดำเนินการวิจัยและพัฒนาตามแนวทางที่กำหนดโดยคณะกรรมการพัฒนายางพาราแห่งชาติ แต่การแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนฯ จะต้องใช้วิธีสรรหาพิเศษเพื่อให้ได้นักวิชาการ เกษตรกรชั้นบรมครูที่เข้าใจปัญหาการวิจัยและพัฒนา ตลอดจนนักอุตสาหกรรมและข้าราชการที่มีวิสัยทัศน์ด้านการวิจัยและพัฒนา การสรรหาต้องหลีกเลี่ยงมิให้เป็นการคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้ามารับราชการผลประโยชน์ของหน่วยงานหรือกลุ่มต่างๆ แต่ต้องได้คนที่สังคมให้ความนับถือยกย่อง และฝ่ายการเมืองต้องไม่มีอำนาจการแต่งตั้งหรือปลดคณะกรรมการกองทุนดังกล่าว

แนวการทำงานของคณะกรรมการกองทุนฯ คือ

- (1) แก้ไขกฎหมายกองทุนเงินสงเคราะห์การทำสวนยางเพื่อโอนเงิน CESS จากการส่งออกยางพาราไปไว้ที่กองทุนใหม่นี้เพื่อใช้ในการดำเนินงานพัฒนาเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการทำสวนยาง
- (2) รัฐบาลต้องให้การสนับสนุนเงินทุนเพิ่มเติมเพื่อก่อตั้งเป็นกองทุนวิจัยและพัฒนา ยางพารา แล้วค่อยๆ เพิ่มเงินสมทบให้จนกองทุนมีเงินทุนจำนวนมากพอที่จะสามารถนำดอกผลมาจัดสรรในกิจกรรมวิจัยและพัฒนาได้ เช่น มีกองทุนขนาด 3,000-4,000 ล้านบาท ซึ่งอาจได้ผลตอบแทนจากกองทุนปีละ 150-200 ล้านบาท นอกจากนั้นในแต่ละปีรัฐบาลจะพิจารณาจัดสรรเงิน CESS บางส่วนเข้าสู่กองทุน รวมทั้งพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณเพิ่มเติมแก่กองทุนฯ ตามข้อเสนอของกรรมการกองทุนต่อสำนักงบประมาณ
- (3) เมื่อจัดตั้งกองทุนวิจัยฯ ขึ้นแล้ว สถาบันวิจัยยางก็จะไม่ได้รับเงินอุดหนุนการวิจัยจากเงิน CESS โดยตรงแต่จะต้องจัดทำโครงการขอสนับสนุนทุนวิจัยจากคณะกรรมการกองทุนฯ ดังนั้นสถาบันวิจัยยางจึงมีความจำเป็นต้องปรับฐานะเป็นองค์กรอิสระมหาชนประเภทสถาบันวิจัยเพื่อให้สามารถให้ผลตอบแทนและระบบแรงจูงใจที่สูงพอที่จะพัฒนานักวิจัยด้านนี้ได้อย่างต่อเนื่อง (ดูเรื่องนี้เพิ่มเติมในหัวข้อ 6.4.3) นอกจากนี้ยังต้องแก้ไข พ.ร.บ. กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางในเรื่องการโอนเงิน CESS บางส่วนไปยังกองทุนวิจัยและพัฒนา
- (4) นอกจากสถาบันวิจัยยางแล้ว กองทุนวิจัยฯ ก็จะมีงบประมาณให้การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาด้านยางแก่สถาบันวิจัย มหาวิทยาลัย บริษัทเอกชน กลุ่มชาวสวนยาง รวมทั้ง สกย. ซึ่งต้องทำโครงการเสนอของบประมาณ และเพื่อให้การวิจัยเกิดผลจริงจัง คณะกรรมการกองทุนวิจัยฯ จะต้องจัดสร้างระบบการจัดสรรทุนวิจัยและพัฒนาบนหลักของความสามารถ มีการติดตามประเมินผลงานวิจัยและพัฒนาเพื่อให้เกิดผลอย่างจริงจัง

6.4.3 สถาบันวิจัยยาง

ในปัจจุบันการดำเนินงานของสถาบันวิจัยยางมี 2 ลักษณะ คือ สถาบันฯ เป็นทั้งหน่วยงานด้านวิจัย และหน่วยงานที่มีบทบาทในด้านการกำหนดและกำกับนโยบายยาง ทำให้เกิดปัญหาความซับซ้อนและปัญหาผลประโยชน์ขัดกัน (conflict of interests) ซึ่งจะกระทบต่อประสิทธิภาพในการวิจัยที่เป็นเสาหลักสำคัญของการพัฒนายางพาราในประเทศไทย ดังนั้น ข้อเสนอของเราจึงเสนอให้แยกอำนาจการกำหนดนโยบาย และจัดสรรเงินทุนวิจัยและพัฒนาออกจากอำนาจการดำเนินงาน

ของหน่วยงานต่างๆ ผู้บริหารของสถาบันวิจัยยางที่ต้องการทำงานด้านนโยบายและ กองทุนฯ สามารถโยกตัวเองไปยังคณะกรรมการนโยบายยาง และคณะกรรมการกองทุนฯ หรือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายยาง ส่วนนักวิจัยมืออาชีพจะอยู่กับสถาบันยางต่อไป แต่เพื่อให้ การวิจัยมีประสิทธิภาพสูง สถาบันวิจัยยางต้องมีฐานะเป็นองค์กรอิสระ โดยมีผลตอบแทนและระบบการเลื่อนขั้นที่แตกต่างจากระบบราชการ แต่ใช้ผลงานวิชาการเป็นเกณฑ์การตัดสินใจ ใน ระยะแรกรัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาให้เงินทุนประเดิม (endowment) เพื่อให้สถาบันฯ ได้นำดอกผลมาใช้เป็นค่าบริหารประจำปี และสำนักงานประมาณควรให้งบสนับสนุนการลงทุนด้านอุปกรณ์ การวิจัยเป็นระยะๆ ตามความจำเป็น

บทบาทของสถาบันวิจัยยาง นอกจากการพัฒนาพันธุ์ยาง การวิจัยด้านโรคยางเขตกรรมแล้วยังครอบคลุมเรื่องผลิตภัณฑ์ยางอีกด้วย รวมทั้งบทบาทด้านวิจัยเศรษฐกิจธุรกิจและการตลาดยาง อย่างไรก็ตาม การวิจัยต้องเปลี่ยนทิศทางจาก producer oriented ไปเป็น user oriented โดย การทำข้อเสนอโครงการวิจัยเสนอคณะกรรมการกองทุนฯ และหาเงินวิจัยจากแหล่งอื่นๆ เพิ่มเติม

สำหรับงานวิจัยด้านผลิตภัณฑ์ยางควรจัดระบบการบริหารงานวิจัยที่ต่างจากระบบ ราชการในปัจจุบัน การบริหารงานวิจัยยางในอนาคตควรมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้ (1) เป็น งานวิจัยที่เน้นการพัฒนาผลิตภัณฑ์/กระบวนการผลิตมากกว่าการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ โดยมีผู้ประกอบการ (ไทย) เป็นผู้กำหนดประเด็นการวิจัย (2) ข้อเสนอวิจัยต้องมาจากผู้ประกอบการโดยมีนักวิทยาศาสตร์ของสถาบันการศึกษา/สถาบันวิจัยร่วมในโครงการ เหตุผลที่ให้ผู้ประกอบการเป็นผู้เสนอโครงการร่วมกับนักวิทยาศาสตร์ก็เพื่อเน้นการวิจัยที่มุ่งพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่มีตลาด (3) แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาฯ จะต้องกำหนดทิศทางและวิสัยทัศน์ในการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงาน การกำหนดทิศทางการวิจัยและพัฒนาต้องเริ่มจากการศึกษาอนาคตของอุตสาหกรรมที่ใช้ผลิตภัณฑ์ยาง และความก้าวหน้าของเทคโนโลยี จากนั้นจึงมีการศึกษาจุดอ่อนจุดแข็ง (swat analysis) และร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรม กลุ่มเกษตรกร นักวิชาการ ข้าราชการโดยเฉพาะจากกระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานประมาณ และกระทรวงการคลังในการร่วมกันจัดทำแผนวิสัยทัศน์และกลยุทธ์การพัฒนาและวิจัยใน 10 ปี ข้างหน้า (4) เอกชนต้องมีส่วนช่วยออกค่าใช้จ่ายในการวิจัยพัฒนาบางส่วน เพราะผลประโยชน์จะตกแก่เอกชน แต่เพื่อให้รัฐบาลสามารถนำความรู้ที่ได้มาเผยแพร่ รัฐบาลจะมีส่วนร่วมลงทุนด้านวิจัยและร่วมรับภาระความเสี่ยงในการวิจัยกับเอกชน เงินสนับสนุนของรัฐบาลจะอยู่ในรูปของค่าตอบแทนเพิ่มเติมสำหรับนักวิจัย ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อจัดซื้ออุปกรณ์การวิจัย หรือให้เอกชนเช่าเครื่องมืออุปกรณ์การวิจัยในราคาเช่าที่ต่ำ เนื่องจากผู้ประกอบการไทยเป็นผู้ประกอบการขนาดกลาง-เล็ก ซึ่งอาจไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะใช้ในการวิจัย (5) นอกจากนั้นควรมีการร่วมมือกับกระทรวงอุตสาหกรรมในการร่วมมือกันในด้านงานวิจัยและพัฒนาโดยผ่าน

คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาฯ ในฐานะองค์กรจัดสรรเงินเพื่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางและอุตสาหกรรมยางเพียงหน่วยงานเดียวเพื่อก่อให้เกิดการประหยัดและไม่มีการทำงานซ้ำซ้อนกัน

6.4.4 สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง หรือสำนักงานพัฒนาการทำสวนยางและเกษตรกรชาวสวนยาง (ใหม่)

ดังที่กล่าวแล้วว่าหาก สกย. จะสามารถมีบทบาทที่เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรชาวสวนยางได้มากเหมือนในอดีต สกย. จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของตนจากภารกิจหลักในด้านการส่งเสริมการปลูกยางทดแทนยางเก่า ไปสู่การส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิตของชาวสวนยาง โดยอาศัยการวิจัยร่วมกับเกษตรกรในสวนยางของเกษตรกร (on-farm research) แล้วนำความรู้ที่ได้มาเผยแพร่ต่อเกษตรกรรายอื่นๆ อย่างไรก็ตามนโยบายระยะ 7-10 ปีแรกของการปรับบทบาท สกย. จะยังคงมีหน้าที่สนับสนุนการปลูกแทนและการปลูกยางในพื้นที่ใหม่ แต่จะต้องมีวิธีดำเนินงานที่มีต้นทุนต่ำดังจะกล่าวต่อไป ภารกิจอื่นอีก 3 ประการ ได้แก่ ภารกิจการสนับสนุนให้เกษตรกรร่วมกับบริษัทผลิตเครื่องจักรกลการเกษตร และนักวิชาการทำวิจัยหาหนทางในการใช้เครื่องทุ่นแรงการเกษตรแทนการใช้แรงงานในการกรีดยาง ภารกิจการส่งเสริมการรวมกลุ่มเกษตรกรพร้อมกับการทำธุรกิจร่วมกับกลุ่มเกษตรกร และภารกิจในการส่งเสริมให้ระบบตลาดยางมีการแข่งขันและมีประสิทธิภาพ

ในการปรับเปลี่ยนบทบาทดังกล่าว สกย. จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรใหม่ให้เป็นองค์กรที่มีความรู้และแสวงหาความรู้ใหม่ (knowledge institute) รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ สกย. สามารถดำเนินการได้ตามภารกิจใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ เราจะเสนอ แนวทางในการปรับโครงสร้างองค์กรในตอนนี้ และจะเสนอแนวทางการปรับตัวในช่วงเปลี่ยนผ่าน (transitional plan) ในตอนสุดท้าย

ก่อนอื่นต้องขอทำความเข้าใจก่อนว่างานส่งเสริมให้เกษตรกรชาวสวนยางปลูกยางพันธุ์ดี สกย. ยังจำเป็นต้องดำเนินการต่อไป และยังเป็นงานที่ค่อนข้างสำคัญของ สกย. เพียงแต่วิธีการดำเนินงานและทิศทางการดำเนินงานจะเปลี่ยนไปจากเดิม เช่น งานของฝ่ายพัฒนาสวนสงเคราะห์ ในด้านการตรวจสอบในปัจจุบันจะเปลี่ยนไปเป็นการว่าจ้างกลุ่มเกษตรกรเข้ามาทำแทน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของ สกย. หันไปดำเนินงานด้านวิจัยร่วมกับเกษตรกร รวมทั้งการนำความรู้ใหม่ที่ได้จากเกษตรกรบรมครูมาส่งเสริมให้เกษตรกรรายอื่นๆ ในอดีต สกย. ประสบความสำเร็จในงานส่งเสริมการปลูกยางพันธุ์ดีทดแทนยางพื้นเมือง โดยไม่ต้องอาศัยความรู้ของชาวสวนยาง เพราะวิธีนำยางพันธุ์ดีมาเผยแพร่เป็นวิธีติดตาต่อกิ่ง (พืชที่มีลักษณะผสมพันธุ์แบบ vegetative จะได้ต้นใหม่ที่มีคุณสมบัติเหมือนต้นเดิม) วิธีการเพาะปลูกก็ใช้วิธีเดียวกันทั้งหมดโดยไม่อนุญาตให้ชาวสวนยางใช้วิธีการที่ต่างออกไป แต่ในภายหลังกลับพบว่าในหลายกรณี วิธีการที่ต่างกันของชาวสวนยางอาจให้

ผลดีกว่าวิธีการของ สกย. เนื่องจากความแตกต่างของสภาพดินฟ้าอากาศ ดังนั้นเมื่อ สกย. ได้ความรู้ใหม่เหล่านี้จากการวิจัยกับชาวบ้านก็จะต้องมีวิธีการเผยแพร่ความรู้ให้ชาวสวนยางที่แตกต่างกันวิธีการส่งเสริมในปัจจุบัน

ก) **ลักษณะองค์กร** ในระยะยาว สกย. มีทางเลือก 2 รูปแบบ ทางเลือกแรก คือ แปลงเป็นบริษัทตามแนวทางของกฎหมาย corporatization ทางเลือกที่สอง คือ เป็นองค์กรอิสระมหาชนที่ทำหน้าที่รับจ้างให้บริการแก่รัฐบาล และกลุ่มเกษตรกร

- ทางเลือกแรก สกย. จะดำเนินงานเหมือนบริษัทเอกชนที่สามารถมีรายได้พอเลี้ยงตนเองได้จากกิจกรรมต่างๆ โดยไม่เป็นการภาษีอีกต่อไป สกย. จะสามารถร่วมกับกลุ่มเกษตรกรทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับยางเพื่อจุดประสงค์ให้เกิดการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางในประเทศไทย ในระยะแรก รัฐบาลจะให้เงินทุนประเดิมในการจดทะเบียนบริษัท รวมทั้งให้เงินอุดหนุนและ/หรือสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเป็นเงินทุนดำเนินการภายในช่วงเวลาหนึ่ง แต่เมื่อพ้นช่วงเวลาที่กำหนด สกย. ต้องมีรายได้พอเลี้ยงตนเองได้ ส่วนบริการที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้แต่รัฐบาลเห็นว่าเป็นประโยชน์ รัฐบาลก็จะว่าจ้างให้ สกย. ทำ แต่มีค่าใช้จ่ายผูกขาดแก่ สกย. ฝ่ายเดียว เพราะรัฐบาลจะเปิดให้มีการแข่งขันการให้บริการ โดยอาจว่าจ้างกลุ่มเกษตรกรมาให้บริการแข่งกับ สกย. ด้วย ข้อเสียของรูปแบบบริษัท คือ สกย. อาจไปทำธุรกิจแข่งกับภาคเอกชนโดยใช้เงินภาษีประชาชน ซึ่งไม่ควรสนับสนุน ดังนั้น สกย. จะต้องสามารถกำหนดบทบาทการทำงานที่เป็นงานพัฒนาอุตสาหกรรมยางพาราที่ภาคเอกชนจะไม่มีแรงจูงใจในการดำเนินการ
- ทางเลือกที่สอง คือ สกย. แปลงจากรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรอิสระมหาชน โดยรับเงินค่าจ้างจากรัฐบาลในการให้บริการด้านต่างๆ ตามที่รัฐบาลต้องการ รวมทั้งการรับจ้างกลุ่มเกษตรกร หรือภาคเอกชนที่ต้องการบริการของ สกย. วิธีนี้จะป็นวิธีที่ทำให้การดำเนินงานของ สกย. เป็นไปตามความต้องการของผู้ซื้อบริการ และต้องดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดย สกย. ไม่จำเป็นต้องทำงานเพื่อแสวงหากำไรตามแนวทางแรก อย่างไรก็ตามระบบการว่าจ้างบุคลากรก็ต้องเป็นสัญญาที่ว่าจ้างตามผลงาน และผู้บริหารของ สกย. จะมาจากระบบการสมัคร และมีกรรมการคัดเลือกผู้บริหารตามหลักเกณฑ์ความสามารถ นอกจากนั้นรัฐบาลจะมีคณะกรรมการประเมินการทำงานของคณะผู้บริหาร ดังนั้นบทบาทของคณะกรรมการของ สกย. จะเน้นการคัดเลือกและว่าจ้างทีมผู้บริหาร และติดตามฝ่ายบริหารให้ดำเนินการตามสัญญาว่าจ้างของรัฐบาล ส่วนการบริหารงานและการบริหารบุคลากรจะอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร โปรดสังเกตว่าการว่าจ้างฝ่ายบริหารมิได้หมายถึงตัวผู้อำนวยการเพียงคน

เดียว แต่ต้องรวมตัวรองผู้อำนวยการด้วย และฝ่ายบริหารมีอำนาจเปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้บริหารระดับกลาง (อำนาจบริหารบุคคล) รวมทั้งมีอำนาจกำหนดค่าตอบแทนพิเศษ (โบนัส) เพื่อเป็นแรงจูงใจแก่พนักงาน

- ข้อดีของทางเลือกที่สองเหนือระบบรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน คือ สกย. จะมีความคล่องตัวในการดำเนินงานที่ไม่ต้องเป็นไปตามระเบียบราชการ ทำให้สามารถปรับเปลี่ยนบทบาทที่จะสามารถเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิตได้ ส่วนทางเลือกในรูปบริษัทอาจจะไม่ทำให้ สกย. มีแรงจูงใจที่จะหาวิธีการเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิตให้เกษตรกรมากเท่าทางเลือกที่สอง เพราะบริษัทจะสนใจเป้าหมายกำไรมากกว่า

ข) การปรับโครงสร้างองค์กรภายใน สกย. เราจะกล่าวถึงเฉพาะหน่วยงานหลักเพียง 3 หน่วยงาน ดังต่อไปนี้

- ฝ่ายพัฒนาชาวสวนยาง สกย. จะเปลี่ยนบทบาทมาเป็นฝ่ายพัฒนาผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยมีส่วนงาน 3 ส่วน ส่วนแรกคือ งาน on-farm research ร่วมกับชาวสวนยางบรมครู และ สกย. เป็นแกนกลางสนับสนุนให้บริษัทเครื่องจักรกลการเกษตรร่วมมือกับนักวิชาการ และชาวสวนยางทำวิจัยเพื่อพัฒนาเครื่องมือทุ่นแรงการเกษตร ส่วนที่สองคือ การนำความรู้จาก on-farm research มาส่งเสริมให้ชาวสวนยางที่มีผลผลิตต่ำ และส่วนที่สาม คือ การว่าจ้างกลุ่มเกษตรกรชาวสวนยางให้มีบทบาทการตรวจสอบแทนงานในปัจจุบันของ สกย. วิธีนี้จะทำให้ สกย. ประหยัดค่าใช้จ่ายด้านการบริหารสวนสงเคราะห์ (งานตรวจสอบ) ลงมาก

ในการเปลี่ยนบทบาทของฝ่ายพัฒนาสวนสงเคราะห์ให้มีส่วนร่วมในการทำ on-farm research กับเกษตรกร สกย. จำเป็นต้องโอนนักวิจัยบางคนในฝ่ายวิจัยและวางแผนมาร่วมงาน รวมทั้งยกระดับขีดความสามารถของนักวิจัยในส่วนวิชาการเกษตร ส่วนฝ่ายวิจัยและแผนยังคงทำหน้าที่หลักในด้านนโยบายและแผนการวิจัยเพื่อติดตามประเมินผล และพัฒนางานฝ่ายต่างๆ ใน สกย.

- ฝ่ายพัฒนาสถาบันเกษตรกรในการส่งเสริมการก่อตั้งกลุ่มเกษตรกร และส่งเสริมให้กลุ่มมีบทบาทประกอบธุรกิจด้านยางในปัจจุบันยังมีปัญหาหลายประการ ตัวอย่างเช่น สินค้าที่กลุ่มผลิตไม่ตรงตามความต้องการของตลาด (เพราะเป็นสินค้าที่มีคุณภาพดีเกินความต้องการของตลาด) หรือขนาดของโรงรมเป็นขนาดที่เล็กจนต้นทุนสูง ไม่สามารถแข่งขันกับโรงงานของเอกชนได้ การจะให้กลุ่มเกษตรกรมีขีดความสามารถในการแข่งขันกับเอกชนได้ไม่ใช่เรื่องง่าย สิ่งที่สำคัญ คือ รัฐบาลต้องมีกฎหมายเอื้ออำนวยให้กลุ่มเกษตรกรสามารถรวมตัวกันในรูปแบบที่หลากหลายกว่าปัจจุบันและไม่ติดในกรอบระเบียบที่กำหนดโดยรัฐบาล เปรียบเทียบที่บังคับ

กับสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรที่ทำให้กลุ่มเหล่านั้นไม่สามารถพัฒนาตนเองได้ รัฐบาลควรแก้ไขกฎหมายให้เกษตรกรรวมกลุ่มได้ในหลายๆ รูปแบบเหมือนกับที่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยินยอมให้เอกชนที่ต้องการทำธุรกิจสามารถเลือกรูปแบบการทำธุรกิจได้หลายรูปแบบตามความเหมาะสม เช่น บริษัทมหาชน บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด และไม่จำกัดนิติบุคคลที่มีเจ้าของประกอบการคนเดียว ฯลฯ

นอกจากนี้ถ้า สกย. ต้องการเข้าร่วมทำธุรกิจบางอย่างกับกลุ่มเกษตรกร ก็ควรเปิดโอกาสให้ทำได้ แต่ต้องไม่อาศัยเงินภาษีของประชาชน เงินทุนดังกล่าวต้องมาจากการระดมทุนร่วมกับกลุ่มเกษตรกร รวมทั้งการทำโครงการกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการพัฒนาที่รัฐบาลกำลังจะจัดตั้งขึ้น (เช่น กรณีการแปลงธนาคารกรุงไทย เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนา) หรือการกู้จาก ธกส. และ IFCT โดยรัฐบาลอาจให้การอุดหนุนดอกเบี้ยบางส่วนในช่วงแรกเท่านั้น แต่ สกย. ต้องจัดทำโครงการเพื่อขอกู้เงินในกรณีนี้สถาบันการเงินเหล่านั้นจะทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินการดำเนินงานของ สกย. เองรัฐบาลมีเพียงบทบาทกำหนดประเภทกิจการที่รัฐบาลต้องการให้มีการพัฒนาเกิดขึ้น

- ฝ่ายพัฒนาการตลาด อาจเป็นฝ่ายที่มีบทบาทลดลงเมื่อฝ่ายส่งเสริมพัฒนาสถาบันเกษตรกรประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามนอกจากงานจัดตั้งตลาดประมูล และการพัฒนาระบบสารสนเทศด้านราคาและผลิตภัณฑ์ต่างๆ แล้ว ฝ่ายนี้อาจมีบทบาทในการสนับสนุนและถ่ายทอดความรู้ทางเทคโนโลยีด้านการตลาด ด้านเทคโนโลยีผลิตภัณฑ์ยาง รวมทั้งการมีสารสนเทศเกี่ยวกับนักลงทุน นักธุรกิจในประเทศเพื่อสนับสนุนให้กลุ่มเกษตรกรสามารถติดต่อทำธุรกิจกับต่างประเทศได้ในระยะยาว

หลังจากปรับเปลี่ยนเป็นองค์กรอิสระ สกย. จะมีอิสระที่จะดำเนินธุรกิจบางอย่างร่วมกับกลุ่มเกษตรกรและภาคเอกชน แต่มีเงื่อนไขว่าธุรกิจดังกล่าวต้องไม่ใช่การแข่งขันโดยตรงกับภาคเอกชน (ยกเว้นธุรกิจที่เอกชนผูกขาด) กิจกรรมที่ สกย. ต้องไม่เข้าดำเนินการ คือ ธุรกิจค้าขายยาง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเก็งตลาด (speculation) และต้องเป็นธุรกิจที่มีผลต่อการพัฒนากลุ่มเกษตรกร หรือเป็นประโยชน์ต่อการผลิตยางพาราโดยตรง ในการทำธุรกิจดังกล่าว สกย. จะต้องระดมทุนเอง และไม่ก่อให้เกิดภาระต่อภาษีประชาชน สกย. สามารถขอกู้เงินจากสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาได้ เช่น ธกส. แต่รัฐบาลไม่ควรกำกับการกู้ยืมดังกล่าว

6.4.5 กรมส่งเสริมการเกษตร และกรมวิชาการเกษตร

หน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตร คือ การให้คำแนะนำแก่เกษตรกรที่ปลูกพืชทุกชนิดผ่านเจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด/อำเภอ และศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีประจำตำบล ในกรณียางพารา กรมส่งเสริมฯ จะรับช่วงการดูแลงานส่งเสริมหลังจากสวนยางพาราผ่านการสงเคราะห์ การทำ on-farm trial

(ซึ่งในทางปฏิบัติไม่ค่อยมีงานด้านยาง) และมีการส่งเสริมการตั้งกลุ่มเกษตรกรชาวสวนยาง ซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกับ สกย. ในอนาคต กรมส่งเสริมฯ ควรโอนงานทั้งสามด้านให้ สกย. เพื่อให้เกิดการประหยัดในการใช้ทรัพยากรส่งเสริม อย่างไรก็ตามกรมส่งเสริมฯ จะยังคงมีบทบาทเกี่ยวข้องกับยาง 2 ด้าน ด้านแรกคือ การร่วมมือและแลกเปลี่ยนความรู้และเทคนิคการส่งเสริมกับ สกย. ขณะที่ สกย. ดูแลเฉพาะงานส่งเสริมการทำสวนยาง กรมส่งเสริมฯ สามารถนำความรู้จากงานส่งเสริมพืชชนิดอื่นมาถ่ายทอดให้เจ้าหน้าที่ของ สกย. ได้ และสามารถเรียนรู้เทคนิคการส่งเสริมจาก สกย. เช่นกันบทบาทด้านที่สอง คือ การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานส่งเสริมของ สกย. ในฐานะเป็นหน่วยงานภายนอกที่มีความชำนาญด้านการส่งเสริมพืชทุกชนิดงานติดตามประเมินผลที่เป็นกลางจะเป็นข้อมูลสำคัญเพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงานส่งเสริมของ สกย.

สำหรับกรมวิชาการนั้นจะมอบงานส่วนใหญ่ให้สถาบันวิจัยยางดำเนินการ โดยสถาบันฯ จะถ่ายทอดเทคโนโลยีทั้งผ่านเจ้าหน้าที่ของ สกย. และเกษตรกรโดยตรง ในอนาคตสถาบันฯ คงจะยังทำหน้าที่ดังกล่าวต่อไป แต่จะต้องเพิ่มบทบาทการวิจัยด้านยางมากขึ้น จึงควรลดบทบาทการฝึกอบรมเกษตรกรลง ส่วนกรมวิชาการยังจะมีบทบาทสำคัญในการวิจัยเฉพาะด้านที่เป็นข้อจำกัดของสถาบันวิจัยยาง อาทิเช่น การวิจัยดิน โรคพืช แมลง ฯ ฯลฯ งานเหล่านี้ต้องการนักวิทยาศาสตร์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา ซึ่งควรจะรวมตัวกันที่กรมวิชาการเพื่อให้สามารถให้บริการความรู้ทางเทคโนโลยีต่อเกษตรกรที่ปลูกพืชทุกชนิด แต่การจะขอความช่วยเหลือและร่วมมือจากกรมวิชาการ กรมส่งเสริมฯ ระบบการบริหารนโยบายจำเป็นต้องมีกลไกการประสานงานระหว่าง หน่วยงานต่างๆ ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

6.4.6 การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยางพาราบางฉบับ

การปรับระบบบริหารจัดการนโยบายยาง จำเป็นต้องออกกฎหมายใหม่ และแก้ไขกฎหมายบางฉบับเพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างจริงจัง นอกจากการเปลี่ยนสถานะภาพของ สกย. ให้เป็นองค์กรมหาชน ซึ่งสามารถทำได้ทันทีเนื่องจากมี พ.ร.บ. องค์กรมหาชนรองรับ รัฐบาลจำเป็นต้องออกกฎหมายจัดตั้งกองทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนายางพารา โดยให้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการวิจัยและพัฒนายางพาราเพื่อเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ลดต้นทุนการผลิต ตลอดจนการวิจัยเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางพาราด้วย

การพัฒนา กลุ่มเกษตรกรจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายใหม่ (หรือแก้ไขกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร) เพื่ออำนวยความสะดวกและชาวบ้านมีความยืดหยุ่นในการก่อตั้งกลุ่ม ซึ่งสามารถดำเนินกิจกรรมโดยไม่ติดขัดระเบียบราชการเหมือนกับกรณีสหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกรทางการในปัจจุบัน

นอกจากนี้ยังมีความจำเป็นต้องทบทวนแก้ไข พ.ร.บ. ควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อโอกาสในการพัฒนาพันธุ์ยางของเกษตรกรและภาคเอกชน ซึ่งเป็นทางเลือกสำคัญในการเพิ่มผลผลิต (นอกเหนือจากความรู้ของฝ่ายราชการ) นอกจากนั้นในปัจจุบันงานพัฒนาพันธุ์ยางไม่จำเป็นต้องผูกขาดโดยฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น การควบคุมการค้ายางโดยภาครัฐบาลมีโอกาสที่จะส่งผลกระทบทางลบต่อเศรษฐกิจยางพาราโดยรวมได้ มาตรการที่ควรพิจารณาแก้ไข ได้แก่ มาตรการ 6 และมาตรการหลายมาตราในหมวดที่ 2 เป็นต้น⁴⁹

6.4.7 การปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตร

แม้ว่า สกย. จะมีความพยายามในการดำเนินมาตรการส่งเสริมให้ชาวสวนยางในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมหันไปปลูกไม้ยืนต้นอื่นและปลูกปาล์ม แต่มาตรการดังกล่าวยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ในปัจจุบันภาคใต้ยังมีปัญหาน้ำมันปาล์มล้นตลาดทำให้มีราคาต่ำ รวมทั้งชาวสวนยางจำนวนมากก็มองไม่เห็นประโยชน์ในระยะยาวจากการเปลี่ยนไปปลูกพืชอื่น เพราะหากปลูกยางต่อไปก็จะได้เงินสงเคราะห์ปลูกยางรุ่นใหม่ต่อเนื่อง แต่ถ้ารับเงินสงเคราะห์เพื่อหันไปปลูกไม้ยืนต้นชนิดอื่น ตนก็จะได้รับการสนับสนุนเพียงครั้งเดียว ดังนั้นงานปรับโครงสร้างการผลิตจึงไม่ใช่งานที่ สกย. จะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามลำพัง นอกจากนั้น สกย. ก็จะมีปัญหาทั้งด้านทรัพยากรเงิน บุคลากร และขาดความรู้เพียงพอที่จะให้การสนับสนุนแก่เกษตรกรได้

ภารกิจในการปรับโครงสร้างการผลิตจึงเป็นงานในความรับผิดชอบโดยตรงของกระทรวงเกษตรฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมส่งเสริมการเกษตร กรมปศุสัตว์ กรมประมง รวมทั้งกรมวิชาการ แต่รัฐบาลและกระทรวงเกษตรฯ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวคิด และวิธีการทำงานจากการใช้สินเชื่อ ดอกเบี้ยต่ำและการแจกปัจจัยการผลิต เพื่อชักจูงให้เกษตรกรปลูกพืชที่กระทรวงฯ สนับสนุน (เช่น มะม่วงหิมพานต์ ยางพาราในภาคอีสาน) หรือเลิกปลูกพืชที่กระทรวงไม่ต้องการสนับสนุน (เช่น ข้าว มันสำปะหลัง) มาเป็นการให้ความรู้ทางเทคโนโลยีการผลิต การตลาด ราคา ตลอดจนความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้เกษตรกรเป็นผู้ตัดสินใจเอง โดยไม่ว่าเกษตรกรจะตัดสินใจต้องการเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตไปสู่พืชหรือกิจกรรมใดก็ตามที่ต้องการเงินลงทุนระยะยาวรัฐบาลต้องสามารถจัดบริการที่จำเป็นตอบสนองได้อย่างเท่าเทียมและเพียงพอ เช่น สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำกับเกษตรกรที่ต้องการปรับโครงสร้างการผลิตทุกรายที่เสนอโครงการที่เป็นไปได้ การให้ความรู้และเทคนิคต่างๆ อย่างเพียงพอ เป็นต้น โปรดสังเกตว่าในการสนับสนุนการปรับโครงสร้างการผลิตนี้ควรจะรวมถึงการสนับสนุนเกษตรกรที่ต้องการเลิกอาชีพการเกษตรเพื่อหันไปประกอบอาชีพอื่นรวมทั้งการสนับสนุนให้เกษตรกรเลือกวิธีการผลิตแบบเกษตรเพียงพอ หรือเกษตรผสมผสาน และเกษตรปลอด

⁴⁹ อาทิเช่น บางมาตรามีกฎหมายบังคับโดยหน่วยงานอื่นอยู่ก่อนแล้ว ทำให้เกิดการใช้กฎหมายซ้ำซ้อนเช่น มาตรา 25 การขออนุญาตตั้งโรงงาน เป็นต้น

สารพินด้วย กระทรวงเกษตรจำเป็นต้องปรับตัวให้เป็นองค์กรที่มีความรู้ มีข่าวสารข้อมูลรอบด้าน เช่น การจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับสภาพดินฟ้าอากาศของพื้นที่ในเขตต่างๆ เพื่อจะได้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของข้อเสนอโครงการปรับโครงสร้างการผลิตของเกษตรกรได้มีการวิจัยแบบ on-farm เพิ่มขึ้น ตลอดจนจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลการผลิต การตลาดของพืชและสัตว์ต่างๆ ให้เพียงพอต่อการตัดสินใจของเกษตรกร และเพื่อให้การดำเนินการคัดเลือกมีประสิทธิภาพ กระทรวงเกษตรฯ จำเป็นต้องอาศัยกลุ่มเกษตรกรเป็นผู้ร่วมคัดเลือกข้อเสนอ โครงการของเกษตรกรในระดับหมู่บ้านและตำบลด้วย

ภารกิจดังกล่าวจะสำเร็จลุล่วงก็ต้องอาศัยการสร้างกลไกความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานทั้งในกระทรวงเกษตรฯ หน่วยงานนอกกระทรวงเกษตรฯ (เช่น ธกส. ธปท.) กลุ่มเกษตรกร และภาคเอกชน ดังนั้นรัฐบาลจึงควรตั้งคณะกรรมการปรับโครงสร้างการผลิตในภาคเกษตร⁵⁰ โดยมีปลัดกระทรวงเกษตรฯ เป็นเลขานุการ ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการควรอยู่ที่สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เพราะเป็นองค์กรที่เป็นมันสมองของกระทรวงเกษตรฯ เลขานุการของ สกย.จึงควรทำหน้าที่เป็นรองเลขานุการของคณะกรรมการฯ วัตถุประสงค์หลัก คือ การปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรให้มีสมรรถนะในการแข่งขันสูงขึ้นให้เกษตรกรมีทางเลือกมากขึ้น รวมทั้งการเลือกในการประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตร นอกจากนั้นจะต้องมีมาตรการส่งเสริมให้การทำเกษตรแบบการค้ามีลักษณะเป็นการใช้ความรู้การบริหารในการจัดการแบบมืออาชีพมากขึ้น ในการดำเนินนโยบายปรับโครงสร้างการผลิตกระทรวงฯ จำเป็นต้องมีการจัดทำระบบสารสนเทศที่ดี มีเงินกองทุนที่เพียงพอ มีระบบการบริหารจัดการและการติดตามประเมินผลที่แตกต่างจากระบบราชการปกติ

6.5 แผนปรับตัวในช่วงเปลี่ยนผ่านของ สกย. (transitional plan)

6.5.1 วัตถุประสงค์

ในการปรับทิศทางการดำเนินงานของ สกย. ย่อมเกิดผลกระทบรุนแรงต่อเจ้าหน้าที่ผู้บริหาร และทรัพยากรของ สกย. ตลอดจนผลกระทบต่อวัฒนธรรมองค์กร เนื่องจาก สกย. ต้องปรับเปลี่ยนภารกิจหลักจากการปลูกแทนมาเป็นการส่งเสริม on-farm trial และวิธีใหม่ในการ

⁵⁰ ในอดีตรัฐบาลที่ผ่านมามีคณะกรรมการในลักษณะนี้มาหลายครั้งเพียงแต่ใช้ชื่อแตกต่างกัน และไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก นอกจากปัญหาส่วนเชื้อดอกเบี้ยต่ำแล้ว แนวนโยบายปรับโครงสร้างการผลิตในอดีตยังประสบปัญหาสำคัญอีกหลายประการ ปัญหาสำคัญ อาทิเช่น (1) รัฐบาลขาดความรู้ทางเทคโนโลยีการผลิตเกี่ยวกับพืชและสัตว์อย่างเพียงพอ ทำให้เกษตรกรที่ร่วมโครงการประสบปัญหาความเสียหายจากการผลิต (2) รัฐบาลกำหนดรายชื้อสินค้าเกษตรที่ไม่ต้องการให้เกษตรกรปลูกและรายชื้อพืช/สัตว์ที่ต้องการส่งเสริมจากการพยากรณ์ราคาในอนาคต แต่การพยากรณ์มักผิดพลาด ฯลฯ ดูการประเมินนโยบายการปรับโครงสร้างระบบการผลิตในภาคเกษตร (2539)

ส่งเสริมการปลูก ดังนั้นเพื่อลดผลกระทบดังกล่าว แผนวิสาหกิจฉบับที่ 4 ต้องมีแผนปรับตัวในช่วงเปลี่ยนผ่าน เพื่อเตรียมความพร้อมในการดำเนินงานตามนโยบาย และโครงการใหม่ๆ มีการดำเนินงานเพื่อลดค่าใช้จ่ายและปรับ/ลดกำลังเจ้าหน้าที่ในแผนงานหลักด้านการสงเคราะห์ เพื่อโยกย้ายทรัพยากรไปสู่โครงการตามภารกิจใหม่ของ สกย. ในเรื่องการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และลดต้นทุนการผลิต

ผลกระทบต่อกำลังบุคลากรสามารถแก้ไขได้ด้วยนโยบายบริหารบุคคล เช่น การเกษียณโดยสมัครใจ แต่การเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรเป็นเรื่องยากลำบากกว่าการสร้างหน่วยงานใหม่ วิธีการหนึ่ง คือ จัดตั้งหน่วยงานระดับกองขึ้นมาใหม่ใน สกย. โดยคัดเลือกพนักงานใหม่เข้ามาทั้งหมดเพื่อให้มีแผนปรับโครงสร้างบุคลากรงานด้าน on-farm trial ส่วนพนักงานเก่าก็ให้มีแผนปรับโครงสร้างบุคลากรเพื่อลดกำลังเจ้าหน้าที่ลง ตลอดจนแผนงานการฝึกทักษะใหม่ (retrain) ให้พนักงานปัจจุบันมีความรู้ที่จะทำงานส่งเสริมแบบใหม่ที่ต้องร่วมมือกับเกษตรกรอย่างใกล้ชิดมากขึ้น

6.5.2 โครงการและการดำเนินงาน :

ก) จัดทำโครงการให้ อบต. และกลุ่มเกษตรกรชาวสวนยางที่เข้มแข็งรับจ้างเป็นผู้ตรวจสอบแทนเจ้าหน้าที่ของ สกย. ภายในเวลา 2 ปีข้างหน้า ทั้งนี้เพราะโครงการปลูกยางทดแทนยังคงต้องดำเนินต่อไป แต่ สกย. ไม่จำเป็นต้องตรวจสอบอย่างเข้มข้นเหมือนอดีต จึงสามารถจะว่าจ้างองค์กรของเกษตรกร หรือ อบต.ให้ทำหน้าที่บางอย่างแทนเจ้าหน้าที่ สกย. (ยกเว้นการจ่ายเงินซึ่งสามารถใช้บริการธนาคารพาณิชย์ได้) แต่อย่างไรก็ตาม ก่อนที่กลุ่มเกษตรกรจะสามารถตรวจสอบได้ สกย. จะต้องมีโครงการฝึกอบรมเกษตรกรชาวสวนยาง และมีการให้ใบอนุญาตการตรวจสอบแก่เกษตรกรก่อน วิธีนี้จะสามารถลดรายจ่ายการบริหารของ สกย. ได้ เพราะ สกย. ไม่ต้องมีต้นทุนด้านสวัสดิการต่างๆ และค่าจ้างต่อไร่ในการตรวจสอบก็จะต่ำกว่าการใช้เจ้าหน้าที่ของ สกย. เช่น ประหยัดค่าพาหนะและเบี้ยเลี้ยง เป็นต้น

ข) โครงการเปลี่ยนแปลงทักษะของเจ้าหน้าที่ (retraining program) และเกษตรกรให้มีความสามารถด้าน on-farm research โดยเริ่มต้นในปี 2545 เป็นอย่างช้า ในอนาคต สกย. ต้องการเจ้าหน้าที่ซึ่งมีคุณสมบัติแตกต่างจากปัจจุบัน คุณสมบัติที่สำคัญคือ ความสามารถในการทำงานร่วมกับเกษตรกรชาวสวนยาง นักวิชาการ และภาคเอกชน เจ้าหน้าที่จะทำหน้าที่ประสานงานและอำนวยความสะดวก (facilitator) มากกว่าจะเป็นการควบคุมดูแลแบบปัจจุบัน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ต้องมีความรู้ความสามารถที่จะร่วมกับชาวสวนกำหนดวิธีการวิจัยและทดลองในสวนของชาวบ้าน (on-farm research) ซึ่งมีสิ่งแวดล้อมแตกต่างโดยสิ้นเชิงจากสถานีทดลอง สกย.จึงต้องเน้นการพัฒนาเจ้าหน้าที่และ สกย. ให้เป็นหน่วยงานที่มีความรู้ (knowledge institute) โครงการสำคัญมีดังนี้

- การพัฒนาทักษะและความสามารถในการเป็นผู้จัดการและประสานงานร่วมกับชาวบ้านและเอกชน
- การพัฒนาทักษะในการวิจัยและทดลองในสวนยางของชาวบ้าน โครงการนี้จำเป็นต้องส่งเจ้าหน้าที่ไปอบรมและฝึกงานในประเทศที่ทดลองใช้วิธี on-farm research มาเป็นเวลานานจนมีประสบการณ์แท้จริง (เช่น ประเทศแถบลาติน-อเมริกา) รวมทั้งเชิญนักวิชาการและเกษตรกรในต่างประเทศมาอบรมเจ้าหน้าที่และเกษตรกรชาวไทย
- โครงการพัฒนานักวิชาการด้าน cultural practices เกี่ยวกับยาง และสร้างระบบความทรงจำสถาบัน (institutional memory) เพื่อให้สามารถรวบรวมความรู้ที่ เรียนรู้จากสวนของเกษตรกรอย่างเป็นระบบ และสามารถนำไปสร้างเป็น module เพื่อใช้ฝึกอบรมต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ค) โครงการพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศ วัตถุประสงค์ คือ การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับเกษตรกรมืออาชีพ (หรืออบรมครูด้านยาง) ข้อมูลเกี่ยวกับความรู้ความสามารถของเกษตรกร ลักษณะของเขตกรรม ลักษณะของพื้นที่ที่มีผลผลิตต่ำ ปริมาณผลผลิตเฉลี่ย และต้นทุนการผลิตเฉลี่ยในระดับเกษตรกร (ตัวอย่าง) ทั้งกลุ่มเกษตรกรก้าวหน้า และกลุ่มปรกติ รวมทั้งผลผลิตเฉลี่ยในระดับตำบล

ง) โครงการ on-farm research pilot project หลังจากเริ่มงานฝึกอบรมเปลี่ยนแปลงทักษะและโครงการพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศได้ 2 ปี ในปี 2547 สกย. ควรเริ่มโครงการ on-farm research pilot project ในเขตพื้นที่เกษตรกรก้าวหน้าที่มีผลผลิตต่อไร่สูง ประมาณ 2-3 จังหวัด โดยเลือกตัวอย่างเกษตรกรเข้าร่วมโครงการทดลอง 20-30 ราย ใช้เวลาในการศึกษาประมาณ 3-5 ปี มีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการให้ชัดเจน มีการติดตามจัดเก็บข้อมูลและประเมินผลทุกปีเพื่อทบทวนประสบการณ์ปัญหา และข้อผิดพลาดเพื่อนำไปปรับปรุงจัดทำเป็นโครงการเพื่อขยายผลไปยังจังหวัดอื่น

6.5.3 การลดกำลังคนโยกย้ายและฝึกอบรม

การปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินงานของ สกย. จะทำให้ สกย. ต้องลดกำลังคนลง และต้องมีโครงการเปลี่ยนแปลงทักษะของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะกับการกิจใหม่ ข้อเสนอต่อไปนี้นี้เป็นเพียงตุ๊กตาตัวเลขต่างๆ เป็นเพียงการสมมติหาก สกย. ได้รับอนุมัติให้มีการปรับโครงสร้างองค์กร จะต้องมีการศึกษารายละเอียดในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรและแผนบุคลากรอย่างจริงจัง

- ภาระด้านงานส่งเสริมแบบใหม่ที่ต้องทำงานร่วมกับชาวบ้าน ในแต่ละปี สกย. ควร มีแผนรับพนักงานรุ่นใหม่โดยเฉพาะในระยะ 3-5 ปีแรกจะต้องรับพนักงานใหม่ เป็นจำนวนค่อนข้างมาก
- การปรับเปลี่ยนกำลังคนในฝ่ายการพัฒนาชาวสวนยาง สกย. ภายใน 10 ปีข้างหน้า สกย. ยังต้องมีการะในด้านงานสวนสงเคราะห์ แต่จะต้องค่อยๆ ลดงานด้านนี้ลง หลังจากโครงการ on-farm research pilot project เสร็จสิ้น 2552 ดังตัวอย่างตุ๊กตา ต่อไปนี้
- 2545 เริ่มโครงการลดพนักงานรุ่นเก่าลงในเวลา 5 ปี
 - เริ่มโครงการ retraining เจ้าหน้าที่ สกย. และกลุ่มเกษตรกรที่จะมารับหน้าที่ ตรวจสอบแทน โดยมีการฝึกอบรมหลักสูตรเข้มข้นใน 3 ปีแรก และมีการ ประเมินผล
 - เตรียมแผนงาน on-farm research
- 2546 เริ่มทดลองให้กลุ่มเกษตรกรทำหน้าที่ตรวจสอบ แทนในพื้นที่ 2 จังหวัด พร้อมทั้งมีระบบตรวจสอบ และออกใบอนุญาตตรวจสอบเริ่มลดพนักงานด้าน ตรวจสอบลง เพื่อโยกย้ายไปทำงาน on-farm research
 - เริ่มโครงการจัดทำสารสนเทศ on-farm research เช่น การฝึกอบรม เทคโนโลยี สารสนเทศ เป็นต้น
- 2547 เริ่มโครงการ on-farm research pilot project ใน 2-3 จังหวัด
 - เริ่มโครงการฝึกอบรมให้พนักงานมีความรู้ในงานเผยแพร่ความรู้ใหม่ จาก on-farm research
- การพัฒนากำลังคน แม้ว่าจะมีการโยกย้ายพนักงานไปทำงานด้าน on-farm research แต่ในที่สุดเมื่อได้ความรู้ใหม่พนักงานของ สกย. ก็ต้องเริ่มนำความรู้ ดังกล่าวไปส่งเสริม เผยแพร่ให้เกษตรกรต่อไป ดังนั้นพนักงานอย่างน้อย 40% ของพนักงานตรวจสอบปัจจุบันจะต้องได้รับการฝึกอบรมใหม่ เพื่อเรียนรู้งาน ส่งเสริมเผยแพร่ในรูปแบบใหม่ ขณะเดียวกันพนักงานอีกร้อยละ 20 ของฝ่าย ตรวจสอบจะต้องหันไปทำงานด้าน on-farm research โดยบางส่วนของพนักงาน ใน 2 กลุ่มนี้ จะต้องเป็นพนักงานหนุ่มสาวรุ่นใหม่อย่างน้อยร้อยละ 10 ภายใน 5 ปี ข้างหน้า นอกจากนี้พนักงานทั้งสองกลุ่มจะต้องพัฒนาทักษะในการจัดทำ สารสนเทศโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ โดยสรุปโครงการพัฒนากำลังคนมีดังนี้

- สกย. จำเป็นต้องลดกำลังคน โดยเฉพาะพนักงานที่มีอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป โดยให้มีจำนวนพนักงานลดลงจากในปัจจุบัน (1,961 คน)⁵¹ ประมาณร้อยละ 20-30 แนวทางการลดพนักงาน คือ การปรับปรุงโครงการเกษียณโดยสมัครใจ โดยให้แรงจูงใจมากกว่าปัจจุบัน วิธีนี้จะทำให้ สกย. สามารถว่าจ้างคนรุ่นใหม่ที่มีความรู้ความสามารถด้าน on-farm research และพัฒนาให้มีทักษะจัดสรรและขอเงินทุนสนับสนุนเพื่อให้ทุนนักศึกษาและพนักงานไปศึกษาต่อ รวมทั้งการไปดูงานและร่วมงานวิจัยในโครงการ on-farm research ในต่างประเทศ ตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นไป
- เริ่มจัดโครงการฝึกอบรม on-farm research ให้แก่เจ้าหน้าที่ สกย. และเกษตรกรตั้งแต่ปี 2545 โดยการขอความร่วมมือจากองค์กรระหว่างประเทศ และสถาบันการศึกษาในประเทศให้ร่วมกันส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยจัดทำหลักสูตรฝึกอบรม รวมทั้งแนวทางในการทำ on-farm research
- เริ่มจัดโครงการฝึกอบรมการถ่ายทอดความรู้จาก on-farm trial ให้เกษตรกร

6.6 บทสรุป

สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) ได้จัดทำแผนวิสาหกิจ ฉบับที่ 4 และให้คณะที่ปรึกษาร่วมแสดงความคิดเห็น แผนวิสาหกิจฉบับที่ 4 ที่ สกย. จัดทำคณะที่ปรึกษาเห็นว่า มีจุดเด่นหลายประการ คือ มีความชัดเจนในประเด็นปัญหาหลัก วิสัยทัศน์ ภารกิจ วัตถุประสงค์และเป้าหมายรวม ตลอดจนไปถึงการนำไปสู่การปฏิบัติตัว โครงการงบประมาณที่จะใช้ ซึ่งมีความครอบคลุมทั้งในแง่รายรับและรายจ่าย รวมทั้งมีแผนด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นรูปธรรม

แต่อย่างไรก็ตาม คณะที่ปรึกษาเห็นว่าแผนวิสาหกิจฉบับที่ 4 ยังมีจุดอ่อนในหลายประการ ในเรื่องเป้าหมาย นโยบาย และแผนงาน และงบประมาณส่วนใหญ่ยังคงเน้นภารกิจส่งเสริมการปลูกยางพันธุ์ดีแทนยางพันธุ์เก่า งบประมาณที่ถูกจัดสรรในภารกิจด้านการสงเคราะห์การทำสวนยางเพื่อแก้ไขปัญหาเงินสงเคราะห์ไม่พอ แต่มีการกำหนดงบประมาณต่อไร่เอาไว้ค่อนข้างสูง โครงการหลักที่ใช้แก้ไขปัญหาลดการขาดแคลนแรงงานโดยหันไปเพิ่มพื้นที่ยังภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่แน่ว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาลดการขาดแคลนแรงงานในภาคใต้ได้ เนื่องจากตามแผนวิสาหกิจฉบับนี้มีการเพิ่มพื้นที่สงเคราะห์การปลูกแทนและส่วนมากยังลงไปในพื้นที่ภาคใต้ซึ่งขาดแคลนแรงงาน และการปลูกยางในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังต้องอาศัยการอุดหนุนจากรัฐบาล และการจำหน่ายยังเป็นปัญหา นอกจากนี้ แผนฯ ฉบับนี้ยังขาดแผนงานที่เด่นชัดใน

⁵¹ เป็นข้อมูล ณ วันที่ 30 มีนาคม 2544 มีพนักงานส่วนกลาง 382 คน และในต่างจังหวัด 1,579 คน

เรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกร ขาดนโยบายแก้ปัญหาความผันผวนของราคารายแผนงานที่นำเสนอเป็นการแก้ปัญหาาราคายตกต่ำแต่ไม่ใช่การแก้ความผันผวนของตลาดในประเทศที่มีสาเหตุมาจากตลาดโลก และแผนงานการพัฒนาสถาบันเกษตรกรชาวสวนยางยังไม่สามารถก่อให้เกิดสถาบันเกษตรกรที่พัฒนาและความเข้มแข็งได้เนื่องจากยังคงเน้นการฝึกอบรมเพื่อให้มีการก่อตั้งกลุ่มในเชิงปริมาณ และประเด็นสุดท้ายที่ปรึกษาเห็นว่า การแก้ไข พ.ร.บ. กองทุนสงเคราะห์ฯ เพื่อให้ สกย. มีภารกิจครบวงจรต้องระมัดระวังเพราะถ้ากลายเป็นว่ารัฐบาลเข้าแข่งขันกับเอกชนจะขัดหลักการแข่งขันอย่างเป็นธรรมได้และการดำเนินธุรกิจของรัฐบาลมีกลิ่นเหลว

นโยบายการพัฒนายางพาราและแผนวิสาหกิจของ สกย. คณะที่ปรึกษาเห็นว่า สกย. มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนทิศทางการดำเนินงานด้วยเหตุผลว่า ขณะนี้ สกย. ประสบความสำเร็จสูงสุดในการปลูกยางทดแทนแล้ว การจะก่อประโยชน์สูงสุดต่อชาวสวนยางต้องมีพันธุ์ใหม่ที่ให้ผลผลิตสูงขึ้น ประกอบกับค่าใช้จ่ายในการบริหารสูง ความสามารถในการแข่งขันลดลง ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น ดังนั้น สกย. จำเป็นต้องปรับภารกิจใหม่ให้เกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิตลง ด้วยข้อเสนอดังนี้คือ นโยบายการเพิ่มผลผลิตต่อไร่หรือลดต้นทุนการผลิต ด้วยวิธีการทำ on-farm research สกย. ต้องทำงานร่วมกับเกษตรกรก้าวหน้า กำหนดเขตกรรมและแสวงหาพันธุ์ดีจากชาวสวน และลงทุนทรัพยากรในเขตพื้นที่ผลผลิตต่ำ พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงาน พร้อมสนับสนุนการวิจัย สกย. เป็นผู้ประสานให้เอกชนผลิตเครื่องทุ่นแรงการทำสวนยาง ต้องมีพันธุ์ยางพาราใหม่ๆ ออกมาเผยแพร่โดยรัฐต้องให้การอุดหนุนสร้างนักวิจัยและแรงจูงใจ ปรับระบบการสงเคราะห์สวนยาง โดยลดเงินสงเคราะห์ต่อไร่และจำนวนปีสงเคราะห์ลงจะช่วยเพิ่มพื้นที่สงเคราะห์ได้ ช่วยลดต้นทุนการดูแลจากช่วงปลูก เพิ่มการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออก (CESS) จากการส่งออกไม้ยางและเฟอร์นิเจอร์ สกย. จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการพัฒนาสถาบันเกษตรกรสวนยาง โดยไม่ควรกำหนดเป้าหมายจำนวนกลุ่มที่สูงเกินความเป็นไปได้ สำหรับกลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ให้ใช้กลุ่มที่เข้มแข็งสร้างเครือข่ายกับเกษตรกรที่เก่งและกลุ่มที่เข้มแข็งกำหนดเป้าหมายกลุ่มให้เหมาะสมกับพื้นที่ สร้างกระบวนการเรียนรู้ให้ชาวบ้านแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง การแทรกแซงและการตลาด ควรเลิกแทรกแซงแบบเดิม รัฐไม่ควรเก็บสต็อกยางเพื่อแก้ปัญหาการขาดทุนและต้องชี้แจงการเงินแก่รัฐสภา วิธีแก้ปัญหการแทรกแซงใหม่ 2 แนวทาง คือ ตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคา เก็บ CESS และให้การอุดหนุนเฉพาะผู้ส่งออก หรือ รัฐบาลกรมธรรม์ประกันราคา โดยประกาศราคาประกันต้นฤดู สำหรับตลาดประมุกระดับท้องถิ่นควรยกเลิกยกเว้นพื้นที่ที่มีปัญหาหรือพ่อค้าผูกขาดชัดเจน

บทที่ 7

ระบบการรายงานและระบบข้อมูลของ สกย.

การศึกษานี้มีข้อกำหนดให้ผู้วิจัยเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำข้อมูลหลักๆ เพื่อเป็นเครื่องช่วยในการประเมินผลการดำเนินงานของ สกย. ซึ่งคณะผู้วิจัยหวังว่าข้อเสนอเหล่านี้จะเป็นจุดเริ่มต้นที่จะนำไปสู่การจัดทำเครื่องชี้วัดผลการดำเนินการของ สกย. ในด้านต่างๆ ต่อไป

ในสถานการณ์ปัจจุบัน เครื่องชี้วัดทางกายภาพจะเป็นเครื่องชี้วัดที่บ่งบอกถึงผลการดำเนินงานขององค์กรได้ดีพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์กรที่มีสาขาย่อยและแต่ละสาขาย่อยทำงานที่คล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตาม การสร้างเครื่องชี้วัดทางกายภาพมาบ่งบอกถึงผลการดำเนินงานขององค์กรในงานเชิงคุณภาพ หรือในองค์กรที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านหรือช่วงที่มีการปรับบทบาทเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เพราะในกรณีเช่นนี้ ไม่ว่าจะเป็นเครื่องชี้วัดทางกายภาพ (เช่น จำนวนไรที่สงเคราะห์) หรือแม้แต่เครื่องชี้วัดทางการเงิน (เช่น งบที่เบิกจ่ายต่อไร่) ก็จะไม่ใช่วิธีวัดที่สะท้อนความสำเร็จในการปรับตัวหรือความเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพได้ดีพอ

การศึกษาส่วนนี้ จึงพยายามมองไปข้างหน้าโดยการพิจารณาบทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปของ สกย. และพยายามนำเสนอแนวทางการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลของ สกย. ภายใต้อาณัติใหม่ ซึ่งการที่จะทำเช่นนั้นได้จะต้องปรับเปลี่ยนระบบการเก็บข้อมูลของ สกย. ด้วย

แต่ในที่สุดแล้ว การรายงานข้อมูลและการมีดัชนีชี้วัดต่างๆ อาจไม่เพียงพอในการติดตามตรวจสอบ (monitor) การดำเนินงานของ สกย. โดยเฉพาะในช่วงเปลี่ยนผ่าน ซึ่งคงจะต้องเน้นกระบวนการและผลลัพธ์เชิงคุณภาพมากกว่ามากกว่าผลการดำเนินงานเชิงปริมาณ ในกรณีนี้ สกย. และหรือ กสย. อาจมีความจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการหรืออนุกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการทำงานในภาคสนามควบคู่ไปกับการพิจารณาจากรายงานและเครื่องชี้วัดในแต่ละด้าน

7.1 ระบบรายงานในปัจจุบัน

ปัจจุบัน สกย. จัดทำรายงานผลการดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่องสำหรับงานด้านต่อไปนี้

- ค่าขอรับการสงเคราะห์
- การดำเนินงานของสหกรณ์กองทุนสงเคราะห์สวนยาง
- การดำเนินงานของกลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์

- การบริหารวัสดุสงเคราะห์
- การบริหารเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการประกอบอาชีพเสริม
- การบริหารงบประมาณ
- การบริหารงานบุคคล

และรายงานทุกสามเดือนสำหรับงานตามแผนวิสาหกิจของ สกย. อันได้แก่

- โครงการสงเคราะห์ปลูกแทน
- โครงการปลูกยางพาราในที่ใหม่
- โครงการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยธรรมชาติ
- โครงการพัฒนาการผลิตยางแผ่น
- งานตลาดประมุขยางพาราระดับท้องถิ่น
- งานพัฒนาองค์กรและทรัพยากรมนุษย์

โดยรายงานมักจะประกอบด้วยความลับหน้าของการดำเนินงานในด้านต่างๆ ในทางกายภาพ และเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้

สำหรับการรายงานให้บอร์ด (กสย.) นั้น สกย. จะรายงานเรื่องต่างๆ ที่ได้ดำเนินการตามข้อบังคับหรือตามมติของ กสย. ในวาระเพื่อทราบ พร้อมทั้งรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องในวาระดังกล่าว (เช่น ความเคลื่อนไหวของราคายาง) นอกจากนี้ ในกรณีที่มิวาระเพื่อพิจารณา สกย. ก็จะนำเสนอข้อมูลเพิ่มเติมในเรื่องที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่ได้มีกฎเกณฑ์ที่แน่ชัดว่าจะต้องรายงานข้อมูลหรือตัวชี้วัดอะไรบ้าง

7.2 แนวทางการวัดประสิทธิภาพการดำเนินงาน

การวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานอาจพิจารณาได้ในหลายระดับคือ ทรัพยากรที่ใช้ (input) กระบวนการทำงาน (process) ผลงานเชิงกายภาพ (output) และผลลัพธ์ของการดำเนินงาน (outcome) ซึ่งการสร้างดัชนีชี้วัดการดำเนินงานในบางด้านสามารถทำได้ง่ายแต่ก็มีข้อเสียที่สำคัญ ขณะที่ในบางด้านนั้น เป็นการวัดที่น่าจะมีประโยชน์สำหรับการประเมินผลมากกว่า แต่การวัดก็ทำได้ยากกว่าเช่นกัน

- ทรัพยากรที่ใช้ (input) เป็นแนวทางที่ใช้มากในระบบการประเมินผลของภาคราชการ ซึ่งมักจะนิยมประเมินผลโดยดูว่ามีการจัดสรรงบให้และนำมาใช้จริงมากน้อยเพียงใด โครงการใดที่มีการใช้ทรัพยากรมากก็มีแนวโน้มที่จะสรุปว่าได้ทำงานในโครงการนั้นไปมาก ตัวอย่างการวัดวิธีนี้สำหรับงานของ สกย. ได้แก่ เงินที่ใช้สงเคราะห์ต่อไร่ต่อปี จำนวนพนักงาน

- กระบวนการทำงาน (process) เป็นส่วนที่สร้างเครื่องชี้วัดเชิงปริมาณขึ้นมาวัดได้ลำบาก ในองค์กรภาคเอกชนทั่วไปมักจะใช้มาตรฐาน ISO หรือมาตรฐานในตนเองเดียวกัน ในภาคราชการนั้น กพ. เองก็ได้มีกระบวนการที่คล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตามมาตรฐานเหล่านี้มีประสิทธิผลในการประเมินกระบวนการทำงานประเภท paperwork มากกว่ากระบวนการทำงานเชิงคุณภาพ เช่น กระบวนการสร้างและพัฒนากลุ่มให้เข้มแข็ง
- ผลงานเชิงกายภาพ (output) เป็นส่วนที่สร้างเครื่องชี้วัดทางกายภาพขึ้นมาวัดได้ไม่ยากนัก แต่เครื่องชี้วัดกลุ่มนี้อาจจะไม่ใช่วัตถุชี้วัดที่ดีที่สุดในการสถานการณ์ปัจจุบันดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ตัวอย่าง จำนวนไร่ที่ได้รับการสงเคราะห์หรือจำนวนเกษตรกรสวนสงเคราะห์ต่อเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผลงานตอบท จำนวนกลุ่มที่ตั้งขึ้นมา จำนวนสหกรณ์ที่เปิดดำเนินงานได้ (และอาจจะรวมไปถึงดัชนีด้านการเงิน เช่น กำไรขาดทุนของสหกรณ์โรกรม)
- ผลลัพธ์ของการดำเนินงาน (outcome) เป็นอีกส่วนหนึ่งที่สร้างเครื่องชี้วัดขึ้นมาได้ลำบาก ตัวอย่างเช่น ความเข้มแข็งของกลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นจากการมีโครงการ

ในอนาคต การสร้างตัวชี้วัดคงจะค่อยๆ เปลี่ยนจากการวัด input และ/หรือ output หันไปสู่การวัด outcome หรืออย่างน้อยก็วัด outcome ร่วมกับ output ในกรณีที่มีการวัด outcome อย่างเดียวทำได้ยาก (และในกรณีที่ยังคงวัด input และ/หรือ output อยู่ นั่น ก็คงจะต้องหันไปวัดในลักษณะของ ratio เช่น output/input หรือ input/output ซึ่งทั้งสองกรณีเป็นการวัดในลักษณะที่คำนึงถึงต้นทุนและประสิทธิผลการทำงาน หรือ cost effectiveness มากขึ้น)⁵²

7.3 แนวทางการสร้างเครื่องชี้วัดการดำเนินงานของ สกย. และตัวอย่างเครื่องชี้วัด

ส่วนนี้เป็นการเสนอแนวทางการสร้างเครื่องชี้วัดการดำเนินงานของ สกย. และตัวอย่างเครื่องชี้วัดในงานด้านงานสงเคราะห์ปลูกแทน และงานปลูกยางในที่ใหม่ และงานด้านการพัฒนา กลุ่มและองค์กรเกษตรกร สำหรับงานด้านการตลาดนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าบทบาทของ สกย. ควรจำกัดเฉพาะการเป็นแหล่งข้อมูลในระดับท้องถิ่นที่ทันเหตุการณ์ ส่วนงานวิจัยภาคสนามซึ่งเป็นงานที่ผู้วิจัยเห็นว่ามีความจำเป็นนั้น ยังเป็นงานที่ สกย. ยังไม่ได้เริ่มลงมือทำ จึงเป็นเรื่องยากที่จะยก

⁵² แต่ถึงที่สุดแล้ว cost effectiveness ก็เหมาะสำหรับหน่วยงานในสถานการณ์ปกติ มากกว่าหน่วยงานที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านและอาจต้องลดขนาดงานในบางด้านลง

ตัวอย่างเครื่องชีวิตในที่นี้ แต่ผู้วิจัยก็ได้เสนอแนวทางปรับเปลี่ยนระบบข้อมูลในอนาคต (ดูตอนที่ 7.5) เพื่อที่มารองรับงานด้านนี้ต่อไป

ก. งานสงเคราะห์ปลูกแทน และงานปลูกยางในที่ใหม่

สกย. มีภารกิจซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นภารกิจหลักสองประการคือ (1) เป็นกองทุนสะสมเงินแทนเกษตรกรเพื่อนำมาใช้ในยามที่จำเป็น ซึ่งก็คือในช่วงปลูกแทนซึ่งเกษตรกรจะไม่มีรายได้แต่มีรายจ่ายทั้งในด้านการปลูกแทนและในด้านการดำรงชีพ และ (2) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรโดยนำเทคโนโลยีใหม่ไปให้เกษตรกร

ภารกิจส่วนแรกของ สกย. นั้น ไม่ได้ต่างจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมากนัก (แม้ว่าในทางปฏิบัติ อาจมีกระบวนการที่ต่างกันบ้าง) กระบวนการเก็บออมเงินและนำเงินกลับไปให้ผู้ฝากนั้นมีค่าใช้จ่าย แต่กองทุนต่างๆ (หรือธนาคารที่รับฝากเงิน) มักจะสามารถนำเงินไปออกดอกออกผลและเมื่อหักค่าใช้จ่ายในการบริหารแล้วก็มักจะมีส่วนแบ่งบางส่วนกลับมาให้ผู้ออม

สำหรับ สกย. นั้น ไม่ได้บริหารแบบสถาบันการเงิน แต่ก็สามารถนำเงินไปฝากธนาคารและนำดอกผลมาใช้ในการบริหารโครงการ และการที่ สกย. มีภารกิจด้านที่สองซึ่งผูกติดกับภารกิจแรกด้วยทำให้มีค่าใช้จ่ายด้านพนักงานค่อนข้างสูง เพราะงานที่ใช้กำลังคนค่อนข้างมาก (labor intensive) แต่หลังจากที่ สกย. ได้ดำเนินการมาเป็นเวลาถึงสี่สิบปีทำให้ภารกิจหลัง (ซึ่งเป็นงานกึ่งบังคับส่งเสริม) ลดความจำเป็นลงไปมาก ในขณะที่ค่าใช้จ่ายในการบริหารของ สกย. มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด จนในปัจจุบันที่ทุก 100 บาทที่กองทุนนำไปให้เกษตรกรนั้นมีค่าใช้จ่ายในด้านการบริหารของ สกย. เกือบ 50 บาท ซึ่งถือได้ว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงมาก ดังนั้น ในการวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานของ สกย. ในงานด้านสงเคราะห์ปลูกแทนและการปลูกยางในที่ใหม่ มีความจำเป็นที่ต้องมีเครื่องชีวิตที่สะท้อนประสิทธิภาพการควบคุมค่าใช้จ่ายในการบริหารและผลผลิตต่อไร่ของเกษตรกรเป็นตัววัดที่สำคัญในด้านนี้

• ต้นทุนการบริหาร

ในกรณีที่เป้าหมายของ สกย. ไม่ต่างจากในปัจจุบันมากนักตัวชีวิตที่สามารถนำมาใช้วัดประสิทธิภาพการบริหารได้แก่

- ต้นทุนการบริหารต่อไร่ และ
- สัดส่วนของต้นทุนการบริหารต่อเงินสงเคราะห์

ทั้งนี้ ตัวชีวิตทั้งสองตัวนี้ จะเป็นเครื่องชี้ประสิทธิภาพในการทำงานที่ดีในกรณีที่งานมีเป้าหมายในเชิงปริมาณที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป้าหมายพื้นที่สงเคราะห์ (และจำนวนเงินสงเคราะห์ต่อไร่) ค่อนข้างคงที่ในแต่ละปี ซึ่งในกรณีนี้ การควบคุมให้ต้นทุนการบริหารต่อไร่

และต้นทุนการบริหารต่อเงินสงเคราะห์เพิ่มในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้อและอัตราการปรับเงินเดือนโดยเฉลี่ยของพนักงาน จะบ่งบอกได้ว่างานสงเคราะห์มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ในทางกลับกัน ถ้าต้นทุนการบริหารต่อไร่ และ/หรือ สัดส่วนของต้นทุนการบริหารต่อเงินสงเคราะห์เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าอัตราเงินเฟ้อและอัตราการปรับเงินเดือนโดยเฉลี่ยของพนักงาน ก็จะเป็นตัวบ่งชี้อย่างหยابๆ ได้ว่าประสิทธิภาพการดำเนินงานมีแนวโน้มลดลง

การใช้สัดส่วนของค่าบริหารต่อเงินสงเคราะห์เป็นเครื่องชี้วัดมีข้อดีในกรณีที่จำนวนพื้นที่เป้าหมายของการสงเคราะห์เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปี (ซึ่งจะมีผลกระทบต่อค่าบริหารต่อไร่โดยตรง) แต่จะต้องเปลี่ยนไปไม่มากนักและอัตราเงินสงเคราะห์ต่อไร่จะต้องเท่าเดิมหรือใกล้เคียงกับเดิม ในกรณีที่มีการปรับอัตราการสงเคราะห์ จะต้องมีการปรับวิธีการคำนวณเพื่อให้สามารถเปรียบเทียบช่วงก่อนและหลังการปรับได้ และในกรณีที่ใช้สัดส่วนของค่าบริหารต่อเงินสงเคราะห์เป็นเครื่องชี้วัดนั้น มีความจำเป็นต้องแยกพื้นที่ที่มีอัตราเงินสงเคราะห์ต่างกันออกจากกัน เช่น แยกระหว่างโครงการปลูกแทนและปลูกใหม่

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ สกย. ต้องปรับเปลี่ยนภารกิจในอนาคต เช่น อาจต้องลดพื้นที่สงเคราะห์ลง ก็ควรเปลี่ยนตัวชี้วัดในกรณีนี้เป็น

- ต้นทุนค่าบริหารโดยรวมของ สกย.

ทั้งนี้ เนื่องจากในกรณีที่ สกย. ต้องปรับเปลี่ยนภารกิจ ซึ่งการปรับเปลี่ยนอาจรวมถึงการ ลดพื้นที่สงเคราะห์ปลูกแทนหรือปลูกใหม่ลงเป็นจำนวนมาก ซึ่งในกรณีเช่นนี้ ถ้าใช้ตัวชี้วัดสองตัวข้างต้น การลดพื้นที่จะทำให้ตัวเลขค่าใช้จ่ายในการบริหารต่อไร่เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมาก ซึ่งอาจมีผลทำให้องค์กรไม่มีแรงจูงใจในการปรับตัวในทิศทางนี้ (แต่กลับจะมีแรงจูงใจในการขยายพื้นที่สงเคราะห์ออกไปเรื่อยๆ เพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่าสามารถลดค่าบริหารต่อไร่ลง) ในทำนองเดียวกัน

- จำนวนสวนต่อพนักงานสงเคราะห์ และ จำนวนไร่ต่อพนักงานสงเคราะห์

ปัจจุบัน แทบทุกฝ่ายเริ่มยอมรับกันมากขึ้นว่า การตรวจสอบซึ่งมีเป้าหมายที่จะตรวจสอบว่าเกษตรกรได้ดำเนินการตามวิธีที่กำหนดไว้หรือไม่ นั้น มีความสำคัญน้อยกว่าในอดีตมาก เพราะแม้กระทั่งเกษตรกรนอกโครงการจำนวนมากก็ยังทำตามวิธีที่ สกย. แนะนำ ดังนั้น สกย. จึงอยู่ในฐานะที่จะสามารถปรับเปลี่ยนวิธีการตรวจสอบ เช่น แทนที่จะใช้พนักงานที่มีอยู่ในการตรวจสอบ ทุกรายก็สามารถจ้างองค์กรเกษตรกรมาทำหน้าที่ตรวจสอบภายใต้การควบคุมของพนักงานแทน ซึ่งน่าจะช่วยลดค่าใช้จ่ายของ สกย. ลงได้ในกรณีที่พนักงาน สกย. เกษียณอายุหรือลาออก ซึ่งในกรณีนี้จะทำให้ทั้งจำนวนสวนต่อพนักงานสงเคราะห์และจำนวนไร่ต่อพนักงานสงเคราะห์เพิ่มขึ้น

● ผลผลิตต่อไร่ของเกษตรกร

เนื่องจากเป้าหมายประการสำคัญของโครงการคือ การเปลี่ยนมาปลูกยางพันธุ์ดีเพื่อเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ดังนั้น ผลผลิตต่อไร่ของยางอายุต่างๆ ในสวนที่พื้นที่การสงเคราะห์ไปแล้ว จึงเป็นเครื่องชี้วัดที่ตีประการหนึ่งถึงประโยชน์ของโครงการในด้านนี้³³ ซึ่งการที่จะมีข้อมูลส่วนนี้นั้น สกย. คงต้องเปลี่ยนวิธีจัดเก็บข้อมูลจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (ดูข้อ 7.5 เรื่องการปรับเปลี่ยนระบบข้อมูลในอนาคต)

ข. งานด้านการพัฒนากลุ่มและองค์กรเกษตรกร

งานด้านการพัฒนากลุ่มและองค์กรเกษตรกรเป็นงานที่วัดผลได้ค่อนข้างยาก เริ่มตั้งแต่วัตถุประสงค์ของการที่หน่วยงาน เช่น สกย. ไปทำงานด้านพัฒนากลุ่มและองค์กรเกษตรกร ซึ่งหลายกลุ่มเป็นกลุ่มที่มีอยู่แล้ว และอาจมีเป้าหมายของตัวเอง (ซึ่งไม่จำเป็นต้องเหมือนกับเป้าหมายของ สกย.) และเป้าหมายของ สกย. ที่ดูเหมือนว่าจะสำคัญ บางอย่างอาจจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สำหรับเกษตรกร (ตัวอย่างเช่น การพยายามให้เกษตรกรทำยางคุณภาพสูงซึ่งต้องลงทุนลงแรงมากกว่า premium ที่ได้รับกลับมา) หรือเป็นการนำทรัพยากรของรัฐบาลมาใช้โดยที่เกิดประโยชน์กับเกษตรกรเพียงเล็กน้อย (เช่น โรงรม ซึ่งหลายแห่งยังมีปัญหาอยู่ไม่ได้ในตัวเอง และยังคงคาดหวังว่าจะพึ่งเงินทุนจากภาครัฐบาลในการบำรุงรักษาและเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการรับซื้อยาง ทั้งๆ ที่กลุ่มหรือสหกรณ์ได้ตัวโรงรมและเครื่องมือมาแล้วฟรีๆ)

ความซับซ้อนของปัญหานี้ทำให้การวัดความสำเร็จของงานด้านนี้ด้วยเครื่องชี้วัดในเชิงปริมาณทำได้ค่อนข้างยาก และอาจจะสร้างแรงจูงใจในทางที่ผิด ตัวอย่างเช่น การวัดด้วย จำนวนกลุ่ม จำนวนคน หรือจำนวนครั้งที่ประชุม อบรม สัมมนา ล้วนแล้วแต่เป็นการวัดที่ไม่ได้บ่งบอกคุณภาพของการดำเนินการ และเป็นการวัดผลงานที่สร้างแรงจูงใจในทางที่ผิดก่อให้เกิดการทำงานแบบมาจากเบื้องบน (top down) การพยายามไป “สวมกลุ่ม” และการเน้นการใช้ทรัพยากรเข้าไปจูงใจให้เกษตรกรมารวมกลุ่ม ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการจัดตั้งกลุ่มแบบพึ่งพาโดยมีหน่วยงานภาครัฐบาลเป็นศูนย์กลาง

³³ อาจมีผู้แย้งว่าเครื่องชี้วัดประการนี้อาจจะไม่ยุติธรรมกับ สกย. เพราะถ้า สกย. ดำเนินการเหมือนเดิมไปเรื่อย ผลผลิตต่อไร่ก็จะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงจนอาจเป็นศูนย์ในที่สุด แต่เป้าหมายเรื่องการเพิ่มผลผลิตต่อไร่เป็นเป้าหมายหลักที่ก่อให้เกิด สกย. ขึ้นมา ดังนั้น ถ้าภารกิจนี้ให้ผลลดลงจนไม่สามารถ justify เหตุผลในการดำรงอยู่ของ สกย. ต่อไป ก็จะต้องพิจารณาว่ามีการกิจอื่นใดหรือไม่ที่จะมา justify เหตุผลในการดำรงอยู่ของ สกย. ต่อไป ซึ่งอย่างน้อยก็ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนทิศทางและภารกิจของ สกย. ในอนาคตต่อไป

ในการเสนอตัวอย่างเครื่องชี้วัดสำหรับงานด้านนี้ในที่นี้ จึงพยายามเสนอเฉพาะเครื่องชี้วัดเชิงปริมาณที่น่าจะสอดคล้องกับแนวคิดที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เช่น การพึ่งตัวเอง บทบาทในการสร้างทุนสังคมและการเป็น safety net ตัวอย่างเช่น

- สัดส่วนของกลุ่มที่มีอายุสามปีขึ้นไปที่มีกำไรจากการบริหารงานในรอบปีที่ผ่านมา เป้าหมายประการหนึ่งที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายในการสร้างกลุ่มก็คือ เพื่อให้สมาชิกกลุ่มมารวมตัวกันเป็นองค์กรช่วยเหลือกันเอง (self-help organization) ไม่ใช่รวมตัวขึ้นมาเพื่อรับความช่วยเหลือจากทางราชการ ดังนั้นหลังจากที่กลุ่มตั้งมาระยะหนึ่งแล้ว ควรมีสักยภาพในการทำกำไรด้วยตนเอง
- ในกรณีที่กลุ่มมีอายุมากกว่า 5 ปี การคิดกำไรสามารถเปลี่ยนมาเป็นคิดจากการดำเนินการในรอบสามปีที่ผ่านมา ซึ่งจะ使得ตัวเลขกำไรหรือขาดทุนไม่ขึ้นกับปัจจัยเฉพาะในปีหนึ่งปีใดมากเกินไป
- จำนวนกลุ่มที่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจนในด้านสินเชื่อ สาเหตุหนึ่งที่เกษตรกรรายย่อยจำนวนมากต้องขายของที่ยังผึ่งไม่ดีในราคาถูกเกิดจากความต้องการเงินมาใช้สอย ดังนั้น การที่มีกลุ่มรวบรวมขายที่ทำงานแบบกลุ่ม ออมทรัพย์ด้วยน่าจะมีส่วนช่วยแก้ปัญหาหนี้ และในขณะเดียวกันผู้ที่ออมก็มักจะได้ผลตอบแทนจากการออมในอัตราที่สูงกว่าการฝากธนาคาร
- จำนวนกลุ่มที่มีการดำเนินงานมากกว่าครึ่งปี (หรือ 8 เดือน) ในแต่ละปีไม่ว่าเป็นการดำเนินการด้านใด (ตัวอย่างเช่น สหกรณ์อาจจะเปลี่ยนจากการผลิตยางแผ่นรมควันมาเป็นการรวบรวมน้ำยางสดหรือทำยางเครพเมื่อราคายางสองประเภทหลังดีขึ้น)

การกำหนดน้ำหนักของเครื่องชี้วัด

โดยทั่วไปแล้ว ในการสร้างเครื่องชี้วัดนั้น เมื่อมีตัวชี้วัดในแต่ละด้านแล้ว ปกติแล้วผู้ที่ออกแบบเครื่องชี้วัดมักจะพยายามนำตัวชี้วัดต่างๆ มาสร้างเป็นตัวชี้วัดรวม (composite index) โดยใช้วิธีถ่วงน้ำหนักแบบต่างๆ สำหรับงานของ สกย. นั้น หลังจากที่ได้ทาง สกย. ได้ดำเนินการสร้างเครื่องชี้วัดการดำเนินงานในด้านต่างๆ ครบทุกด้านแล้ว ก็ควรกำหนดน้ำหนักของตัวชี้วัดแต่ละตัวในแต่ละด้านก่อน จากนั้นจึงกำหนดน้ำหนักของงานแต่ละด้าน ทั้งนี้ การกำหนดน้ำหนักตัวชี้วัดในแต่ละด้านอาจทำได้โดยวิธีง่ายๆ เช่นการเฉลี่ยแบบไม่ถ่วงน้ำหนัก แต่การกำหนดน้ำหนักตัวชี้วัดรวมสำหรับ สกย. นั้นมีความจำเป็นต้องให้น้ำหนักตัวชี้วัดสำหรับงานแต่ละด้านแตกต่างกัน ตามความสำคัญของงานแต่ละด้าน (ซึ่งอาจกำหนดโดย กสย.) แต่ทั้งนี้ ควรจะรวมตัวชี้วัดด้านความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ (ดูตอนที่ 7.4) เป็นองค์ประกอบหนึ่งของตัวชี้วัดรวมด้วย

7.4 การประเมินความพึงพอใจของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ

แม้ว่า สกย. จะเป็นหน่วยงานที่นำประโยชน์มาให้เกษตรกร และเป็นไปได้มากกว่าเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์ย่อมจะพอใจกับบทบาทและการที่มี สกย. แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า สกย. ไม่มีความจำเป็นต้องปรับปรุงการทำงานให้เป็นประโยชน์กับเกษตรกรและผู้ใช้บริการอื่นๆ มากขึ้น การประเมินความรู้สึกของเกษตรกรหรือผู้ใช้บริการว่ารู้สึกอย่างไรเมื่อได้เข้าไปใช้บริการ ได้รับการตอบสนองอย่างที่เราคิดเอาไว้หรือไม่ และเห็นปัญหาอะไรบ้าง ย่อมเป็นข้อมูลฟังและเสียงสะท้อนที่ทาง สกย. สามารถนำมาปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกรและผู้ใช้บริการอื่นๆ มากขึ้น

การประเมินความพึงพอใจอาจจำแนกเป็น 3 ประเด็นใหญ่ๆ คือ (1) ประเมินการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในงานของ สกย. ที่คนได้เข้าไปใช้บริการ ประโยชน์ที่จะได้จากการเข้าไปใช้บริการ และความเข้าใจต่อระเบียบขั้นตอนต่างๆ (2) วัดความพึงพอใจหลังจากได้เข้าไปใช้บริการแล้ว และ (3) เมื่อได้ใช้บริการแล้วเกิดปัญหาหรือเห็นปัญหาอะไรบ้างและมีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงอย่างไรบ้าง

ในการประเมินอาจแยกตามงานหลัก 3 ส่วน คือ ส่วนแรก งานด้านการส่งเสริมการปลูกยางทดแทนและการปลูกยางในที่ใหม่ ส่วนที่สอง งานด้านการพัฒนาสถาบันเกษตรกร และส่วนที่สามคือ งานด้านการตลาด โดยก่อนการประเมินในแต่ละส่วนงานย่อยๆ อาจจะสอบถามเพื่อประเมินความพึงพอใจต่อบริการโดยรวมของ สกย. เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้ประเมินความรู้สึกต่อบริการของ สกย. ในภาพรวม จากนั้นนำผลการประเมินในแต่ละส่วนงานย่อยที่จะพูดถึงข้างล่างนี้มาสร้างเป็นดัชนีชี้วัดความพึงพอใจ ดังนี้

- **งานด้านการส่งเสริมการปลูกแทนและปลูกใหม่**

การประเมินอาจเริ่มจากการสอบถามการรับรู้ข้อมูลของผู้ใช้บริการก่อนว่าเข้าใจวัตถุประสงค์ของบริการและประโยชน์ที่จะได้จากบริการนี้หรือไม่ และรับรู้และเข้าใจกฎเกณฑ์และขั้นตอนของการบริการมากน้อยเพียงใด จากนั้นจะวัดความพึงพอใจภายหลังจากผู้ใช้บริการได้เข้าไปใช้บริการแล้ว ปัญหาเกิดขึ้นระหว่างการให้บริการ และข้อเสนอแนะ ตัวอย่างประเด็นที่จะสอบถามได้แก่

- การรับทราบข้อมูลข่าวสารของบริการ โดยรวมของการเข้ารับการสงเคราะห์
- การคาดหวังประโยชน์ที่จะได้รับจากบริการ
- ความพึงพอใจต่อความสะดวกรวดเร็วและคุณภาพในการเข้ารับการสงเคราะห์

- ความพึงพอใจต่อการเดินทางไปติดต่อ/ระเบียบขั้นตอน/ความยุ่งยากของเอกสารที่ใช้
- ความพอใจต่อคุณภาพและศักยภาพของพนักงานผู้ให้บริการ ได้แก่ จำนวนพนักงานที่ให้บริการ ความสามารถของพนักงาน เช่น ความรวดเร็ว ถูกต้อง เสมอภาค ความซื่อสัตย์ การเอาใจใส่และกระตือรือร้นในการทำงาน การให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกร เมื่อมีปัญหา มารยาทและอัธยาศัยไมตรี
- ความพึงพอใจต่อวงจการจ่ายเงินสงเคราะห์ และความรวดเร็วในการจ่ายเงินและคุณภาพของวัสดุอุปกรณ์ที่ได้รับ
- ความพึงพอใจจากการเข้าไปตรวจสอบของเจ้าหน้าที่/ประโยชน์ที่ได้รับ
- ปัญหาจากการเข้าไปใช้บริการและข้อเสนอแนะ
- ความพึงพอใจโดยรวมต่อบริการด้านส่งเสริมการปลูกแทนและปลูกใหม่ของ สกย.

● งานด้านการพัฒนาสถาบันเกษตรกร

การประเมินเริ่มจากสอบถามความเข้าใจของผู้ใช้บริการต่องานกลุ่มหรือองค์กรเกษตรกร วัตถุประสงค์การจัดตั้งของ สกย. ประโยชน์ที่ผู้ใช้บริการคาดหวัง รวมทั้งความเข้าใจต่อหลักเกณฑ์ ระเบียบขั้นตอน จากนั้นประเมินความพึงพอใจหลังจากเข้าไปใช้บริการ และสอบถามถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและข้อเสนอแนะบางประการ ตัวอย่างประเด็นการสอบถามได้แก่

- การรับทราบข้อมูลด้านกลุ่ม/องค์กรเกษตรกร วัตถุประสงค์ของบริการและประโยชน์ที่ผู้ใช้บริการคาดหวัง
- การรับทราบเกี่ยวกับระเบียบขั้นตอน
- ความเต็มใจเข้าใช้บริการและความจำเป็นของบริการนี้สำหรับท้องถิ่นนั้นๆ
- ความพึงพอใจต่อประโยชน์ที่ตนเองได้รับและประโยชน์ที่ได้ต่อท้องถิ่น
- ความพึงพอใจต่อความสะดวกรวดเร็วเมื่อใช้บริการผ่านกลุ่ม
- ความพึงพอใจต่อคุณภาพและศักยภาพของพนักงาน สกย. ผู้ให้บริการ การเอาใจใส่และกระตือรือร้นในการทำงาน การให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรเมื่อมีปัญหา มารยาทและอัธยาศัยไมตรี
- ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการใช้บริการและข้อเสนอแนะ
- ความพึงพอใจโดยรวมต่อบริการด้านการกลุ่ม/องค์กรเกษตรกรของ สกย.

• งานด้านการตลาด

การบริการของ สกย. ในด้านการตลาดครอบคลุมทั้งเกษตรกร และผู้ที่ไม่ใช่เกษตรกร (เช่น พ่อค้าที่เข้ามารับซื้อและนักธุรกิจในระดับอุตสาหกรรมการผลิต) การประเมินควรต้องดูทั้งการรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับบริการด้านนี้ของ สกย. การตัดสินใจเข้าไปใช้บริการ กฎเกณฑ์การเข้าใช้บริการ ประโยชน์ที่ได้รับและ ปัญหาหลังจากได้ใช้บริการ ตัวอย่างประเด็นที่จะสอบถามได้แก่

- การรับทราบการมีบริการด้านการตลาดของ สกย. การเข้าใช้/ไม่ใช้บริการ และเหตุผล การตัดสินใจเลือกใช้/ไม่ใช้บริการ
- การรับทราบกฎเกณฑ์ ขั้นตอนและเอกสารการเข้าใช้บริการ
- ประโยชน์ที่คาดหวังจะได้รับภายหลังการใช้บริการ
- ความพึงพอใจต่อประโยชน์ที่ได้รับ
- ความพึงพอใจต่อการเดินทางเพื่อไปใช้บริการ สถานที่ และการอำนวยความสะดวก
- ความพึงพอใจต่อคุณภาพและศักยภาพของพนักงาน สกย. ผู้ให้บริการ การเอาใจใส่และกระตือรือร้นในการทำงาน การให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรเมื่อมีปัญหา มารยาทและอัธยาศัยไมตรี
- ปัญหาที่เกิดขึ้นและข้อเสนอแนะ
- ความพึงพอใจโดยรวมต่อบริการด้านการตลาดของ สกย.

7.5 การปรับเปลี่ยนระบบข้อมูลในอนาคต

ในโครงการศึกษาวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยได้เสนอให้ สกย. ปรับเปลี่ยนแผนการดำเนินงานในบางด้าน ตัวอย่างเช่น เสนอให้ สกย. หันมาเน้นบทบาทด้านการวิจัยภาคสนามมากขึ้น และค้นหาเกษตรกรที่มีประสิทธิภาพสูงและชักนำให้เกษตรกรเหล่านี้ถ่ายทอดประสบการณ์ให้กับเกษตรกรที่ยังมีผลผลิตต่ำ การที่จะทำงานในลักษณะนี้ได้ นั้น สกย. จะต้องมียุทธศาสตร์ข้อมูลที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และจะต้องเปลี่ยนจุดเน้นในการทำงานร่วมกับเกษตรกรในโครงการสงเคราะห์มาเป็นเกษตรกรทั่วไป ซึ่งการเปลี่ยนจุดเน้นในกรณีหลังนี้ ก็มีความจำเป็นในกรณีที่รัฐบาลตกลงเปลี่ยน

วิธีการแทรกแซงตลาดยางพาราและให้ สกย. ทำหน้าที่เก็บรวบรวมฐานข้อมูลพื้นที่ยางของเกษตรกรด้วย⁵⁴

ในการเสนอให้ สกย. ปรับบทบาทมาทำหน้าที่ที่กล่าวมาแล้วนั้น สกย. มีความจำเป็นต้องมีฐานข้อมูลและระบบการเก็บข้อมูลที่ต่างออกไปจากในปัจจุบัน โดยในปัจจุบันนั้น ข้อมูลเกี่ยวกับเกษตรกรที่ สกย. มีอยู่มักจะเป็นข้อมูลของเกษตรกรที่ยังอยู่ในโครงการสงเคราะห์ (ห้าปีครึ่งในภาคใต้) และเกษตรกรในกลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์ (ห้าปีครึ่งถึงเจ็ดปีในภาคใต้) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรจากสวนที่ยังไม่ได้เปิดกรีดหรือเพิ่งจะเริ่มเปิดกรีด ฐานข้อมูลของ สกย. ซึ่งรวบรวมจากแปลงสงเคราะห์จึงขาดข้อมูลที่สำคัญ คือ ไม่มีข้อมูลผลผลิตต่อไร่และต้นทุนการผลิตในช่วงที่ยางโตเต็มที่แล้ว การที่จะแยกแยะว่าพื้นที่ไหนหรือเกษตรกรรายไหนทำสวนยางได้ผลดีหรือไม่ดีจึงทำได้ยาก

ดังนั้น ในการเก็บข้อมูลโดย สกย. และการพยายามสร้างเครื่องชี้วัดทางกายภาพภายใต้สถานการณ์ใหม่ ควรปรับเปลี่ยนระบบการทำงานและกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล ตัวอย่างเช่น

- เปลี่ยนระบบการทำงานที่เคยยึดสวนสงเคราะห์เป็นศูนย์กลาง (ซึ่งรวมทั้งการเน้นการจัดตั้ง พสย. หลังจากที่ต้องปรับช่วงเวลาสงเคราะห์เหลือห้าปีครึ่ง) มาเป็นการยึดเกษตรกรเป็นศูนย์กลาง โดยไม่ใช้การได้หรือไม่ได้เงินสงเคราะห์เป็นเกณฑ์ในการแบ่งว่าเจ้าหน้าที่ สกย. จะทำงานกับเกษตรกรรายใด (อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในระยะแรกนั้น สกย. คงจะไม่สามารถครอบคลุมเกษตรกรนอกโครงการทุกราย ดังนั้น เกษตรกรส่วนใหญ่ที่ สกย. ทำงานด้วยจะยังคงเป็นเกษตรกรที่ได้รับการสงเคราะห์)
- เน้นการทำงานกับเกษตรกรแทนพื้นที่ ในกรณีที่เกษตรกรมีส่วนยางหลายแปลง การเก็บข้อมูลก็ควรเก็บข้อมูลพื้นฐานของทุกแปลง และตามเก็บหรือ update ข้อมูลเกษตรกรที่พ้นสงเคราะห์ไปแล้วด้วย
- ปรับลดภารกิจในด้านการตรวจสอบลง เพื่อให้มีกำลังคนมาใช้ในด้านการทำฐานข้อมูลเกษตรกรในขอบเขตที่กว้างมากขึ้น (ในอดีตการตรวจสอบเป็นเสมือนงานด้านการส่งเสริมที่นำความรู้ไปให้เกษตรกร ปัจจุบันความจำเป็นด้านนี้ลดลง และเกษตรกรนอกโครงการก็มีวิธีการทำสวนที่ไม่ได้แตกต่างจากเกษตรกรในโครงการมากนัก ความจำเป็นในการตรวจสอบว่าเกษตรกรทำตามข้อกำหนดหรือไม่จึงลดลง)

⁵⁴ แต่ในกรณีหลังนี้ ถ้ารัฐบาลจะใช้ทะเบียนของ สกย. เป็นเกณฑ์ในการคำนวณสิทธิในการเข้าร่วมโครงการขายประกันราคายางจริงๆ จะต้องพิจารณารายละเอียดอื่นๆ เพิ่มเติม เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีแรงจูงใจในการรายงานข้อมูลที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง ซึ่งเป็นข้อมูลที่ไม่ได้มีประโยชน์สำหรับนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายหรือวางโครงการต่างๆ

- ข้อมูลพื้นฐานในทะเบียนของเกษตรกร ควรเพิ่มเติมข้อมูลผลผลิตต่อไร่ วิธีการกรีด (กรีดเองหรือแบ่งผลประโยชน์ในอัตราเท่าใด) เพื่อให้สามารถแยกแยะพื้นที่ที่ผลิตสูง/ต่ำ และเกษตรกรที่ต้นทุนสูง/ต่ำ
- นอกจากนี้ ข้อมูลพื้นฐานในทะเบียนของเกษตรกร ควรเพิ่มเติมอาชีพอื่นของครัวเรือน และพืชอื่นที่เกษตรกรปลูกด้วย

7.6 บทบาทของ สกย. ในการติดตามตรวจสอบการทำงานของ สกย.

พ.ร.บ. กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 ซึ่งมีอายุกว่า 40 ปีแล้ว ได้กำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการ สกย. กองทุนฯ และ สกย. ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ดีได้ว่าทันสมัยในยุคนั้นแต่บทบาทหน้าที่ของ สกย. ถูกกำหนดไว้ค่อนข้างกว้าง (รวมทั้งบทบาทบางข้อเช่น ในมาตรา 12(3) และ 12(4) ซึ่งน่าจะเป็นบทบาทของผู้บริหารมากกว่าที่จะเป็นบทบาทของบอร์ด) ดังนั้น ในการกำกับดูแลหรือติดตามตรวจสอบ สกย. นั้น สกย. เองจำเป็นต้องมีเป้าประสงค์ที่ชัดเจนมากกว่านี้ (ถ้ามีการแก้กฎหมาย ก็ควรจะมีการแก้ไขในมาตรานี้ด้วย)

ในกรณีที่ สกย. ให้ความเห็นชอบกับแนวทางการปรับเปลี่ยนบทบาทของ สกย. ตามแนวทางที่เสนอไว้ในรายงานนี้ (หรือในแนวทางอื่นที่มีการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการดำเนินงานของ สกย. ในเชิงคุณภาพ) คณะกรรมการ สกย. ก็ควรจะตระหนักไว้ด้วยว่า การติดตามกำกับดูแลองค์กรหนึ่งใดในช่วงเปลี่ยนผ่านหรือช่วงที่มีการปรับบทบาทนั้น การที่อาศัยแต่การพิจารณาแต่เพียงจากข้อมูลที่รายงานเข้ามาเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก (ถึงแม้ว่าอาจจะมีการสร้างเครื่องชี้วัดทางกายภาพหรือทางการเงินต่างๆ ขึ้นมาช่วยก็ตาม) เพราะในช่วงเปลี่ยนผ่านหรือในช่วงที่มีการปรับบทบาทนั้น ความคืบหน้าที่สำคัญจะเป็นความเปลี่ยนแปลงในเชิงคุณภาพมากกว่าปริมาณ ดังนั้น สกย. อาจมีความจำเป็นต้องตั้งกรรมการหรือคณะทำงานออกไปติดตามประเมินผลในพื้นที่อย่างต่อเนื่องควบคู่ไปกับการปรับระบบข้อมูลและการรายงานของ สกย. ด้วย

7.7 บทสรุป

งานของ สกย. มี 2 ด้านหลัก คือ การส่งเสริมการสงเคราะห์การปลูกแทน และการส่งเสริมด้านการพัฒนาสถาบันเกษตรกรงานด้านการส่งเสริมการปลูกแทนตัวชี้วัดการดำเนินงานของ สกย. ในกรณีที่เป้าหมายของ สกย. ไม่เปลี่ยนมากนักมีตัวชี้วัด 2 ตัวที่สามารถนำมาใช้ได้ คือ ต้นทุนบริหารต่อไร่ และสัดส่วนของต้นทุนการบริหารต่อเงินสงเคราะห์ ข้อดีของการใช้ต้นทุนการบริหารต่อไร่เหมาะสมกับงานในเชิงปริมาณที่ชัดเจน โดยพื้นที่สงเคราะห์และเงินสงเคราะห์ค่อนข้างคงที่ในแต่ละปี ถ้าใช้ตัวชี้วัดสัดส่วนต้นทุนการบริหารต่อเงินสงเคราะห์เหมาะกับกรณีที่พื้นที่สงเคราะห์

เปลี่ยนแปลงในแต่ละปี แต่ต้องระมัดระวังในการใช้มากกว่ากรณีแรก แต่ถ้า สกย. จำเป็นต้องปรับภารกิจควรใช้ต้นทุนการบริหารโดยรวมของ สกย. จำนวนสวนต่อพนักงานสงเคราะห์ จำนวนไร่ต่อพนักงานสงเคราะห์ และผลผลิตต่อไร่ของเกษตรกรเป็นดัชนีชี้วัด งานด้านการพัฒนากลุ่มและองค์กรเกษตรกร เครื่องชี้วัดจะประเมินเชิงปริมาณในลักษณะการพึ่งพาตนเองของกลุ่ม บทบาทการสร้างทุนสังคมและการเป็น safety net โดยจำแนกการชี้วัดตามอายุการก่อตั้งกลุ่ม เช่น หลังจากกลุ่มสามารถรวมตัวกันได้แล้วระยะหนึ่งควรมีสักยภาพในการทำกำไร ศักยภาพในการช่วยเหลือเกษตรกรด้วยกันในด้านสินเชื่อ นอกเหนือจากเครื่องชี้วัดจากภายในองค์กร สกย. เองแล้ว การประเมินผลความพึงพอใจจากเกษตรกรหรือผู้ใช้บริการของ สกย. ซึ่งเป็นเสียงสะท้อนที่ สกย. สามารถนำมาปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานได้อีกทางหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม สกย. จำเป็นต้องให้น้ำหนักของเครื่องชี้วัดสำหรับงานแต่ละด้านแตกต่างกันไปตามความสำคัญ

สำหรับการปรับเปลี่ยนข้อมูลเพื่อให้สอดคล้องการภารกิจใหม่ที่คณะผู้วิจัยได้เสนอไว้ ให้ สกย. ต้องทำงานวิจัยภาคสนามมากขึ้น ค้นหาเกษตรกรตัวอย่างที่มีประสิทธิภาพสูงมาถ่ายทอดประสบการณ์แก่เกษตรกรรายอื่นๆ ที่มีผลผลิตดำนั้น การจะทำงานให้ได้ตามข้อเสนอนี้ สกย. จำเป็นต้องมีระบบข้อมูลที่ดีกว่าปัจจุบัน เน้นฐานข้อมูลของเกษตรกรทั่วไปมากกว่าเกษตรกรในโครงการสงเคราะห์ปรับการทำงานโดยยึดเกษตรกรเป็นศูนย์กลาง เน้นการทำงานกับเกษตรกรแทนพื้นที่พร้อมปรับข้อมูลต่างๆ ให้ทันสมัยอยู่เสมอ ปรับลดงานตรวจสอบลงเพื่อนำกำลังคนไปทำงานฐานข้อมูล

บทบาทของ สกย. ในการติดตามการทำงานของ สกย. ค่อนข้างกว้าง บางอย่างควรเป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารมากกว่าและควรมีเป้าหมายที่ชัดเจนเพียงพอ สำหรับการติดตามงานของ สกย. ในช่วงเปลี่ยนผ่านตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัย สกย. จำเป็นต้องตั้งกรรมการหรือคณะทำงานออกไปติดตามในพื้นที่ควบคู่ไปกับการรายงานของ สกย.

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรกรรมและสหกรณ์. 2541. การประเมินมูลค่าทรัพยากรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ : กรณีศึกษาในพื้นที่เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง. กรุงเทพฯ : ส่วนวิชาการกรมป่าไม้.

กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์. (หลายปี). สถิติการค้าและเครื่องจักรภาวะเศรษฐกิจของ ไทย . กรุงเทพฯ.

กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พระราชบัญญัติ. 2503.

คณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ. ไม่ระบุปี. ยุทธศาสตร์การพัฒนายางพาราครบวงจร (2542–2546). กรุงเทพฯ .

_____. ไม่ระบุปี. กรอบแผนปฏิบัติการยุทธศาสตร์การพัฒนายางพาราครบวงจร (2542–2546). กรุงเทพฯ.

เครือข่ายยางพารานครศรีธรรมราช สมาคมชาวสวนยางพาราจังหวัดนครศรีธรรมราช สถาบันพัฒนาชนบท มูลนิธิชนบท. ไม่ระบุปี. แผนแม่บทการพัฒนายางพาราไทย. นครศรีธรรมราช : สำนักงานเกษตรจังหวัดนครศรีธรรมราช.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศูนย์เศรษฐศาสตร์นิเวศ คณะเศรษฐศาสตร์. 2542. การศึกษาและ พัฒนาการประเมินค่าทางเศรษฐศาสตร์ของป่าไม้. กรุงเทพฯ.

บุญอาจ กฤษณะทรัพย์ และสมพร กฤษณะทรัพย์. 2539. การดำเนินงานขององค์การยางธรรมชาติ ระหว่างประเทศและประโยชน์จากการเป็นสมาชิกของประเทศไทย ในข้อตกลงฉบับที่ หนึ่งและสอง (พ.ศ. 2524-2538). เอกสารวิชาการ สถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร. กรุงเทพฯ.

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา. 2542. พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542. เล่มที่ 116 ตอนที่ 105 ก (วันที่ 28 ตุลาคม). กรุงเทพฯ.

วิโรจน์ ณ ระนอง และ วีรวัฒน์ จันทโชติ. 2541. การรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรและกลไก ในการบริหารราคาสินค้าเกษตรตามข้อเสนอใหม่. ส่วนหนึ่งของโครงการแผนแม่บท กระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. 2540-2549. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

- ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2541. การประเมินมูลค่าทรัพยากรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ : กรณีศึกษาในพื้นที่เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง. เสนอกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. กรุงเทพฯ .
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2537. โครงสร้างเศรษฐกิจอุตสาหกรรมรายสาขา ปี 2536 : อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2542 ก. ข้อมูลทางวิชาการ ยางพารา. กรุงเทพฯ .
- _____. 2542ข. รายงานประจำปี. โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด. กรุงเทพฯ .
- _____. 2542ค. องค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (*International Natural Rubber Organization INRO*). กรุงเทพฯ : กรมวิชาการเกษตร.
- _____. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (หลายปี). สถิติยางประเทศไทย. กรุงเทพฯ .
- สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. (หลายปี). เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปี เล่มที่ 3. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง. 2540ก. แผนวิสาหกิจ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540-2544). กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- _____. 2540ข. รายงานประจำปี. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- _____. 2544. ระเบียบวาระการประชุมคณะผู้บริหารระดับสูง. ครั้งที่ 2 (วันที่ 27-28 กุมภาพันธ์). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง.
- สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ฝ่ายวิจัยและแผน. 2543. รายงานผลการดำเนินงานของ สกย. . กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. 2538. ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตของประเทศไทย. กรุงเทพฯ .
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ศูนย์สารสนเทศการเกษตร. 2541. ประมาณการต้นทุนการผลิตพืชสำคัญ ปีเพาะปลูก 2539/2540 – 2541/2542. กรุงเทพฯ : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- สำนักงานสถิติการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (หลายปี). สถิติการเกษตรของประเทศไทย. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. 2536. สำมะโนการเกษตร พ.ศ. 2536. กรุงเทพฯ.
- _____. 2542. การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2541. กรุงเทพฯ.

- อรพินท์ สฟโชคชัย. 2538. *การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อัมมาร สยามวาลา และ สุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง. 2531. *ผลกระทบของการแทรกแซงของรัฐที่มีต่อดุลการชำระเงิน การโอนทรัพยากรจากภาคเกษตรกรรม และการกระจายรายได้* พ.ศ. 2503-2527. *กัตจากเศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม เล่ม 1* รั้งสรรค์ ณะพรพันธ์ และ นิพนธ์ พัวพงศกร บรรณาธิการ.
- อุดม พูลเกษ และคณะ. 2530. *โครงการศึกษาและวิเคราะห์ด้านการผลิตพันธุ์ยาง (รายงานความก้าวหน้า ครั้งที่ 2)*. เสนอสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง. กรุงเทพฯ: คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- The Association of Natural Rubber Producing Countries. 2000. *Quarterly Natural Rubber Statistical Bulletin* 25(2). Kuala Lumpur, Malaysia: The Secretariat of the Association of the Natural Rubber Producing Countries.
- International Natural Rubber Organization (INRO). 1996 –1998. *Annual Report*. Kuala Lumpur, Malaysia.
- International Rubber Study Group (IRSG). various years. *Rubber Statistical Bulletin*. UK.
- _____. 2000. *Assessing the feasibility of transmission of risk management instruments to natural rubber small holders in Thailand*. Project Proposal. United Kingdom.
- The World Bank. 1985. *Third Rubber Replanting Project: Area of Rubber in Thailand*. Working Paper no. 1 . Washington, D.C.: The World Bank.
- _____. 1990–1993. *Price Prospects for Major Primary Commodities, 1990-2005*. Quarterly Review of Commodity Markets (First and Second Quarter). Washington, D.C.: The World Bank.
- _____. 1994. *Impact Evaluation Thailand, Second Tree Crops Project and Third Rubber Replant Project*. Washington D.C.: Operation Evaluation Department, The World Bank.
- _____. 2000. *Global Commodity Markets*. Vol 8, N 1. Washington, D.C.: The World Bank.
- United Nations. 1995. *Monthly Commodity Price Bulletin* XV(1). Geneva: United Nations.
- United Nations. 1996. *Monthly Commodity Price Bulletin* XVI(1). Geneva: United Nations.

ภาคผนวก

ภาคผนวกที่ 1 ข้อมูลจากแบบสอบถาม

จำนวนตัวอย่าง

จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามรวมทั้งสิ้น 301 ราย

ในโครงการ 222 ราย นอกโครงการ 79 ราย

จำนวนแปลงทั้งสิ้น 617 แปลง

แปลงที่ได้รับการสงเคราะห์ 378 แปลง แปลงที่ไม่ได้รับการสงเคราะห์ 239 แปลง

ลักษณะทั่วไป

ผู้ตอบแบบสอบถาม 301 รายอยู่ในจังหวัดสงขลา สุราษฎร์ธานี และ ระยอง ร้อยละ 44.2 35.9 และ 19.9 ตามลำดับ โดยร้อยละ 88.0 มีอาชีพหลักคือทำการเกษตร ที่เหลือมีรายได้หลักจากการรับจ้างในภาคการเกษตร (ร้อยละ 4.7) ค้าขาย (ร้อยละ 4.3) รับจ้างนอกการเกษตร (ร้อยละ 1.7) และรับราชการ (ร้อยละ 1.3)

ผู้มีรายได้หลักจากการเกษตรจะมีที่ดินทำกินตั้งแต่ 1 ถึง 9 แปลง ในขณะที่ผู้ประกอบอาชีพอื่นมีที่ดินไม่เกิน 4 แปลง ในภาพรวมพบว่าร้อยละ 90.0 ของผู้ตอบแบบสอบถามมีที่ดินไม่เกิน 4 แปลง และประมาณครึ่งหนึ่ง คือร้อยละ 52.4 มีพื้นที่ทำการเกษตรมากกว่า 20 ไร่ โดยเกือบทั้งหมดเป็นพื้นที่ของตนเอง

การเข้าร่วมโครงการจำแนกตามจังหวัดที่สำรวจ

จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามรวมทั้งสิ้น 301 ราย มีผู้เข้าร่วมในโครงการปลูกยางทดแทนของ สกย.¹ 222 ราย (ร้อยละ 73.8) ส่วนผู้ไม่เข้าร่วมโครงการมี 79 ราย (ร้อยละ 26.2) นั่นคือประมาณ 3 ใน 4 ของเกษตรกรที่สำรวจในพื้นที่ 3 จังหวัดเป็นผู้เข้าร่วมโครงการปลูกยางทดแทนของ สกย. (ในที่นี้จะใช้คำว่า “สมาชิก”)

ผู้ตอบแบบสอบถาม 301 รายอยู่ในจังหวัดสงขลา สุราษฎร์ธานี และ ระยอง ร้อยละ 44.2 35.9 และ 19.9 ตามลำดับ ที่จังหวัดสงขลาซึ่งเป็นจังหวัดที่มีโครงการสวนสงเคราะห์ของ สกย. มากกว่าจังหวัดอื่นๆ ตัวอย่างส่วนใหญ่คือ ร้อยละ 88.7 เป็นผู้เข้าร่วมในโครงการ ที่สุราษฎร์ธานี

¹ ผู้เข้าร่วมโครงการปลูกยางทดแทนของ สกย. หมายถึง ผู้ที่มีแปลงปลูกยางในปัจจุบันอย่างน้อย 1 แปลงได้รับเงินสงเคราะห์จาก สกย. ไม่ว่าแปลงนั้นกำลังอยู่ในระหว่างการสงเคราะห์หรือพ้นการสงเคราะห์แล้ว

ตัวอย่างร้อยละ 69.4 เป็นผู้เข้าร่วมโครงการ ส่วนที่ระยอง มีผู้เข้าร่วมโครงการมากกว่าครึ่งเล็กน้อยคือร้อยละ 56.7

ในการสำรวจครั้งนี้ผู้ตอบแบบสอบถาม 301 ราย มีแปลงปลูกยางรวม 617 แปลง เมื่อพิจารณาเป็นรายแปลงพบว่า ร้อยละ 61.3 เป็นแปลงที่ได้รับการสงเคราะห์ อีกร้อยละ 38.7 เป็นแปลงที่ไม่ได้รับการสงเคราะห์

การมีเอกสารสิทธิ์ที่ดินและการถือครองที่ดิน

ไม่มีความแตกต่างในสัดส่วนการมีเอกสารสิทธิ์ที่ดินและการถือครองที่ดินประเภทต่างๆ ระหว่างแปลงปลูกยางที่เข้าร่วมโครงการและแปลงที่ไม่เข้าร่วมโครงการ กล่าวคือ แปลงปลูกยางที่ได้รับเงินสงเคราะห์ เป็นแปลงที่มีโฉนดหรือ นส3 ประมาณร้อยละ 50 มี ภบท5 ประมาณร้อยละ 25 มี สปก.หรือ นค.หรือ สทก. ประมาณร้อยละ 10 ที่เหลือคือ ไม่มีเอกสารสิทธิ์ หรือมี สค. หรือ กสน.

ร้อยละ 98 ของแปลงตัวอย่างเป็นแปลงของตนเอง มีเพียงร้อยละ 2 ที่เป็นแปลงเช่า สัดส่วนนี้ไม่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มแปลงที่ได้รับการสงเคราะห์และกลุ่มแปลงที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์

แสดงให้เห็นว่า เอกสารสิทธิ์ในที่ดินและลักษณะการถือครองที่ดินไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกษตรกรเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการ สกย.

ขนาดพื้นที่ปลูกยาง

จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามที่เข้าร่วมโครงการ สกย. 222 ราย พบว่าร้อยละ 41.0 มีพื้นที่ปลูกยางรวมทุกแปลง² 6-10 ไร่ รองลงมาคือร้อยละ 27.9 มีพื้นที่ปลูกยาง 11-20 ไร่ และร้อยละ 20.7 มีพื้นที่ปลูกยางไม่เกิน 5 ไร่ นั่นคือ มีผู้มีพื้นที่ปลูกยางไม่เกิน 10 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 61.7

กลุ่มผู้ที่ไม่เข้าร่วมโครงการ 79 ราย มีแนวโน้มที่จะมีขนาดพื้นที่ปลูกยางเล็กกว่า กล่าวคือ มีผู้มีพื้นที่ปลูกยางไม่เกิน 10 ไร่ ร้อยละ 69.6

² จากการสำรวจพบว่า มีผู้ปลูกยางอย่างมากที่สุดไม่เกิน 4 แปลง

ผลผลิตน้ำยางสด

ผลผลิตน้ำยางสดต่อไร่ระหว่างแปลงปลูกยางที่เข้าร่วมโครงการและแปลงที่ไม่เข้าร่วมโครงการมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ไร่ละ 2.4 ของแปลงที่เข้าร่วมโครงการมีผลผลิตลดลง ไร่ละ 8.6 มีผลผลิตเท่าเดิม และประมาณไร่ละ 89 มีผลผลิตเพิ่มขึ้น โดยผลผลิตที่เพิ่มขึ้นไร่ละ 50 เพิ่มขึ้นในช่วง 100 เปอร์เซ็นต์ และ ไร่ละ 27 เพิ่มขึ้นในช่วง 100 - 200 เปอร์เซ็นต์

แปลงที่ไม่เข้าร่วมโครงการไร่ละ 20 มีผลผลิตเท่าเดิม และไร่ละ 80 มีเปอร์เซ็นต์การเพิ่มของผลผลิตอยู่ในระดับสูง โดยไร่ละ 50 ได้รับผลผลิตเพิ่ม 10 - 200 เปอร์เซ็นต์ และไร่ละ 37.5 มีผลผลิตเพิ่ม 200 - 300 เปอร์เซ็นต์

เมื่อพิจารณาการปลูกยางในรุ่นปัจจุบัน พบว่าเกษตรกรได้รับผลผลิตน้ำยางสดเพิ่มขึ้น แต่แปลงที่อยู่ในโครงการจะมีเปอร์เซ็นต์เพิ่มของผลผลิตยางในระดับที่ต่ำกว่าแปลงที่อยู่นอกโครงการ ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผลผลิตน้ำยางสดของทั้ง 2 กลุ่มเพิ่มขึ้นมาจากพันธุ์ยางที่มีน้ำยางมากขึ้น การดูแลรักษาที่ดีขึ้น และสุดท้ายมาจากการเปลี่ยนแปลงการปลูกให้มีจำนวนต้นยางต่อไร่เพิ่มขึ้น

การเปลี่ยนแปลงวิธีการทำสวนยาง

การปลูก

เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประมาณไร่ละ 61 มีการเปลี่ยนแปลงพันธุ์ยางและการจัดแถวการปลูกให้มีระเบียบมากขึ้นซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าเกษตรกรที่ไม่เข้าร่วมโครงการซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเพียงไร่ละ 10

สำหรับลักษณะการปลูกยางจะไม่มี ความแตกต่างกัน โดยการปลูกจะนิยมเพิ่มจำนวนต้นต่อไร่มากขึ้น ในส่วนของต้นกล้าที่นำมาปลูกมีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่นิยมใช้ต้นกล้าเพื่อติดตามแปลง รองลงมาคือ ต้นกล้าที่ขึ้นตามสวน และ ต้นตอตายาง ปัจจุบันนิยมใช้ต้นกล้าที่นำมาจากต้นยางชำถุง และต้นกล้าที่ติดตามแปลง

การดูแลรักษา

การดูแลรักษาด้านยางโดยการใส่ปุ๋ยและการใช้ยา พบว่า เกษตรกรในโครงการและเกษตรกรนอกโครงการมีการใส่ปุ๋ยและใช้ยาเพิ่มขึ้น แต่เฉพาะเกษตรกรในโครงการเท่านั้นที่มีการใช้สูตรปุ๋ยและชนิดของยาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

การกรีด

การกรีดยางจะมีการเปิดกรีดต้นยางเร็วขึ้น แต่เกษตรกรในโครงการและนอกโครงการจะมีวิธีการกรีดยางที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เกษตรกรที่อยู่ในโครงการจากเดิมประมาณร้อยละ 57 นิยมการกรีดยางแบบครึ่งต้น ร้อยละ 17 กรีดแบบ 1 ส่วน 3 ต้น และประมาณร้อยละ 10 นิยมกรีดแบบ 2 หน้า แต่ปัจจุบันเกษตรกรประมาณร้อยละ 71.6 นิยมกรีดแบบ 1 ส่วน 3 ต้น ร้อยละ 10 มีการกรีดแบบครึ่งต้น และการกรีดแบบ 3 หน้า

เกษตรกรที่อยู่นอกโครงการมีวิธีการกรีดจากเดิมนิยมการกรีดแบบครึ่งต้น และการกรีดแบบ 2 หน้า ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นการกรีดแบบหน้าเดียว และ การกรีดแบบ 3 หน้า

เมื่อพิจารณาวิธีการทำสวนยางของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการและเกษตรกรที่ไม่เข้าร่วมโครงการ พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านการปลูกที่มีการใช้พันธุ์ยางและวิธีการปลูกยางที่แตกต่างไปจากเดิม อีกทั้งมีการใช้ปุ๋ยและใช้ยาเพิ่มขึ้น ที่สำคัญเกษตรกรมีการเปิดกรีดยางเร็วขึ้นแต่จำนวนวันกรีดกลับมีแนวโน้มลดลง ส่งผลให้เกษตรกรจำเป็นต้องใช้สารเร่งน้ำยางเพิ่มขึ้น เพื่อให้ผลผลิตที่ได้รับเท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้น

ปัญหาในช่วง 10 ปี

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาเกษตรกรในโครงการและเกษตรกรนอกโครงการประสบปัญหาที่คล้ายคลึงกัน โดยเกษตรกรในโครงการประสบปัญหาอันดับหนึ่ง คือ โรค ประกอบด้วย โรคใบร่วงและโรคเชื้อราที่พบทุกปีในฤดูฝน ในขณะที่โรคที่เกษตรกรนอกโครงการพบมากที่สุด คือ โรคใบร่วงและโรคยางหน้าตาย (เน่า) ปัญหาอันดับสอง คือ พายุ ปัญหาภัยแล้ง ซึ่งประสบภัยแล้งมากในปี 2541 และสุดท้ายคือ ปัญหาน้ำท่วม

การทำสวนยางในปัจจุบัน

การได้รับ/การซื้อพันธุ์ยาง

เกษตรกรมีการจัดหาพันธุ์ยางจากแหล่งที่ใกล้เคียงกัน โดยพันธุ์ยางจากบริษัทหรือร้านค้าจะเป็นที่นิยมของเกษตรกรเป็นอันดับหนึ่ง โดยมีสัดส่วนสูงถึงประมาณร้อยละ 43 รองลงมา คือ พันธุ์ยางจากกองทุนสวนยางและพันธุ์ยางจากเพื่อนบ้าน / ญาติ ทั้งนี้ พันธุ์ยางจากกองทุนสวนยางจะมีสัดส่วนการใช้ที่แตกต่างกันมาก โดยเฉพาะเกษตรกรในโครงการใช้พันธุ์ยางจากกองทุนสวนยางสูงถึง ร้อยละ 38.7 ในขณะที่เกษตรกรนอกโครงการใช้ยางจากกองทุนสวนยางเพียงร้อยละ 6.3

อายุยางที่เริ่มกรีดยางและวิธีการกรีดยาง

อายุยางที่เกษตรกรเริ่มเปิดกรีดยางจะอยู่ในช่วง 6 - 8 ปี แต่ยางอายุ 7 ปี จะเป็นปีที่นิยมเปิดกรีดยางมากที่สุด สำหรับวิธีการกรีดยางของเกษตรกรในโครงการและนอกโครงการจะไม่แตกต่างกัน โดยมีหน้ากรีดยางหนึ่งในสามของต้น ทั้งนี้ ความถี่ในการกรีดยาง คือ กรีดยาง 3 วัน เว้น 1 วัน รองลงมาคือ การกรีดยาง 2 วัน เว้น 1 วัน

การใช้สารเร่งน้ำยาง

การใช้สารเร่งน้ำยางของเกษตรกรในโครงการและนอกโครงการมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ โดยปกติเกษตรกรในโครงการจะมีความถี่ในการใช้สารเร่งน้ำยางต่ำกว่าเกษตรกรนอกโครงการ ส่วนการใช้สารเร่งน้ำยางก่อนการตัดโค่น เกษตรกรในโครงการประมาณร้อยละ 28 นิยมใช้สารเร่งน้ำยางก่อนการตัดโค่น 1 ปี ในขณะที่เกษตรกรนอกโครงการจะนิยมใช้สารเร่งน้ำยางก่อนการตัดโค่นประมาณ 1 เดือน 3 เดือน และ 2 ปีก่อนโค่น สำหรับการใช้น้ำยางตัวอื่นๆจะมีความแตกต่างกัน โดยเกษตรกรในโครงการมีการใช้ยาเขียว ยาแดงและยาดำ ในขณะที่เกษตรกรนอกโครงการจะมีการใช้น้ำยางเฉพาะยาเขียวและยาแดงเท่านั้น

นอกจากนี้ยังพบว่า ในกรณีที่เกษตรกรไม่ใช้สารเร่งน้ำยางมีเหตุผลสำคัญ คือ เกษตรกรกลัวว่าจะทำให้หน้ายางเสียหายและกลัวว่าการใช้น้ำยางอาจจะทำให้ต้นยางตาย

การกรีดยาง

สำหรับจำนวนวันที่กรีดยางของเกษตรกรในโครงการและเกษตรกรนอกโครงการจะไม่มี ความแตกต่างกัน โดยประมาณร้อยละ 23 มีการกรีดยางในช่วง 131 - 150 วัน / ปี รองลงมาประมาณร้อยละ 11 มีการกรีดยางอยู่ในช่วง 151 - 170 วัน / ปี

เมื่อพิจารณาการทำสวนยางของเกษตรกรในโครงการและเกษตรกรนอกโครงการในปัจจุบัน พบว่า พันธุ์ยาง อายุยางที่เปิดกรีดยาง วิธีการกรีดยาง และจำนวนวันที่กรีดยาง ไม่มีความแตกต่างกัน แต่มีลักษณะการใช้สารเร่งน้ำยางที่แตกต่างกัน ดังนั้น การใช้สารเร่งน้ำยางที่แตกต่างกันน่าจะเป็นสาเหตุที่ทำให้ผลผลิตน้ำยางที่เกษตรกรได้รับแตกต่างกัน

การโค่นและการขายไม้ยาง

ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา เกษตรกรส่วนมากไม่ได้โค่นไม้ยาง เนื่องจากอายุยางยังไม่ถึงเวลาโค่น หรือกรณีที่อายุยางถึงเวลาโค่นแต่ไม่โค่นเพราะรอเงินสงเคราะห์

ส่วนเกษตรกรที่โค่นต้นยางสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี

กรณี 1 โค่นไม้แต่ไม่ได้ขายไม้ ซึ่งมีเหตุผลที่แตกต่างกัน โดยเกษตรกรในโครงการมีเหตุผลสำคัญที่ไม่ขายไม้เนื่องจาก เป็นไม้ไม่ดีจึงเผาทิ้ง รองลงมาคือ ไม่มีผู้มาติดต่อซื้อไม้ ต้องการเก็บไม้ไว้ใช้ หรือ ระยะทางที่จะนำไม้ไปขายไกลเกินไป

กรณี 2 โค่นไม้และขายไม้ยาง โดยเกษตรกรในโครงการและนอกโครงการจะมีการโค่นไม้และวิธีการขายไม้ไม่แตกต่างกัน โดยจะทำการโค่นในช่วง ปี 2540 - 2542 เมื่อยางมีอายุประมาณ 24 ปี วิธีการขายไม้ยางจะให้ผู้ซื้อมาตัดและขนเองทั้งหมด และการคิดราคาขายไม้ส่วนมากจะคิดราคาแบบเหมาสวน

แม้ว่าการโค่นไม้และวิธีการขายไม้ยางจะไม่แตกต่างกัน แต่การโค่นไม้ของเกษตรกรในโครงการจะมีพื้นที่โดยเฉลี่ยสูงกว่าและได้รับเงินจากการขายไม้ยางโดยเฉลี่ย 14,586 บาท / ไร่ ซึ่งสูงกว่าเกษตรกรที่อยู่นอกโครงการซึ่งได้รับเงินจากการขายไม้ยางเฉลี่ยเพียง 9,104 บาท / ไร่

การลงทุนปลูกยางครั้งล่าสุด

การปลูกยางครั้งล่าสุด เกษตรกรในโครงการมีการปลูกยางกันมากช่วงปี 2533 - 2541 โดยมีการปลูกยางมากที่สุดในปี 2541 จำนวน 30 ราย รองลงมาคือ ปี 2533 จำนวน 21 ราย และ ปี 2539 จำนวน 17 ราย ในขณะที่เกษตรกรนอกโครงการมีการปลูกยางกันมากในช่วงปี 2530 - 2537 โดยเฉพาะในปี 2535 และ 2537 ที่มีการปลูกยางปีละ 6 ราย

สำหรับการปลูกยางครั้งล่าสุดจำนวน 270 แปลง เกษตรกรทั้งในโครงการและเกษตรกรนอกโครงการมีปลูกยางเพียงรายละ 1 แปลง ในสัดส่วนสูงถึงประมาณร้อยละ 92 โดยแหล่งเงินทุนหลักที่นำมาลงทุนจะนำมาจาก เงินสงเคราะห์การทำสวนยาง เงินทุนของตนเอง และ จากการกู้ยืม ทั้งนี้ในการปลูกยางของเกษตรกรในโครงการมีการใช้เงินสงเคราะห์ร้อยละ 58 อีกทั้งยังมีสัดส่วนการใช้เงินสงเคราะห์ต่อเงินทุนทั้งหมดในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 50 - 70 และมีจำนวนการปลูกถึง 105 แปลงที่เงินลงทุนทั้งหมดนำมาจากเงินสงเคราะห์ รองลงมาประมาณร้อยละ 33 ที่เกษตรกรใช้เงินของตนเองมาใช้ในการลงทุนสำหรับการใช้เงินลงทุนของตนเอง โดยสัดส่วนการใช้เงินของตนเองต่อเงินทุนทั้งหมดอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 30 - 50 และมีเกษตรกรเพียง 22

แปลง ที่เงินลงทุนทั้งหมดนำมาจากเงินของตนเอง สำหรับเงินลงทุนที่นำมาจากการกู้ยืมจะมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 9 เท่านั้น

สำหรับการลงทุนของเกษตรกรนอกโครงการจำนวน พบว่า เกษตรกรนำเงินของตนเองมาใช้ในการลงทุนเป็นอันดับ 1 โดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 77 และรองลงมาร้อยละ 21 เป็นเงินจากการกู้ยืม

การกู้ยืมเงิน

การทำสวนยางของเกษตรกรในโครงการและเกษตรกรนอกโครงการครั้งล่าสุด พบว่า ในช่วงของการปลูก การดูแลรักษา และในช่วงการกรีดยาง เกษตรกรจะมีการกู้ยืมเงินมาใช้ในการดำเนินการในสัดส่วนไม่มาก โดยมีแหล่งเงินกู้ที่สำคัญคือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร รองลงมาคือ สหกรณ์ และ การกู้ยืมจากเพื่อนบ้านหรือญาติ

การจำหน่ายผลผลิต

ในการจำหน่ายผลผลิต พบว่า เกษตรกรในโครงการนิยมจำหน่ายผลผลิตในรูปแบบน้ำยางสดมากถึงร้อยละ 44.6 รองลงมาคือ การจำหน่ายยางแผ่นซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกับการขายขี้ยางหรือเศษยางประมาณร้อยละ 28 ในขณะที่เกษตรกรนอกโครงการมีการจำหน่ายยางในรูปแบบน้ำยางสด ยางแผ่นและขี้ยางหรือเศษยางในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันประมาณร้อยละ 30

สำหรับเหตุผลที่ทำให้เกษตรกรมีการเลือกจำหน่ายยางในรูปแบบที่แตกต่างกัน ที่สำคัญมาจากปัจจัยทางด้านราคา ในช่วงที่น้ำยางมีราคาดีก็จะมีการขายน้ำยางสด แต่ในช่วงที่ราคาน้ำยางตกต่ำเกษตรกรจะหันไปผลิตยางแผ่นและจำหน่ายยางแผ่นที่มีราคาค่อนข้างแน่นอนกว่า นอกจากนี้ปัจจัยทางด้านแรงงานในการผลิตและความสะดวกในการขนส่งก็เป็นสิ่งสำคัญที่เกษตรกรนำมาพิจารณาในการจำหน่ายผลผลิต

การจำหน่ายผลผลิตในรูปแบบน้ำยางสด ค่าขนส่งเป็นต้นทุนที่สำคัญที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการจัดจำหน่าย โดยประมาณร้อยละ 86 ของเกษตรกรในโครงการและ ร้อยละ 75 ของเกษตรกรนอกโครงการจำเป็นต้องขนน้ำยางไปขายเอง เพราะมีแหล่งรับซื้อน้ำยางที่สำคัญ ได้แก่ จุฑารับซื้อของกลุ่ม สหกรณ์ โรงรมสหกรณ์ของ สกย. และ พ่อค้าหรือบริษัทในเมือง (ตลาด) ทำให้เกษตรกรต้องเสียค่าขนส่งแตกต่างกันอยู่ในช่วง 900 - 56,000 บาท ในกรณีที่เกษตรกรมีพ่อค้ามารับซื้อน้ำยางถึงสวนหรือจุฑารับซื้อน้ำยางเป็นคนในหมู่บ้าน เกษตรกรก็จะสามารถลดต้นทุนในการขนส่งลงได้

การจำหน่ายผลผลิตในรูปแบบยางแผ่น มีแหล่งรับซื้อที่สำคัญ คือ พ่อค้าหรือบริษัทในเมือง จุฑารับซื้อของกลุ่ม สหกรณ์ โรงรมสหกรณ์ของ สกย. และตลาดประมุลยางหรือตลาดแทรกแซงยาง ซึ่งเกษตรกรประมาณร้อยละ 74 จำเป็นต้องขนยางแผ่นไปขายที่แหล่งรับซื้อเช่นเดียวกันและเสียค่าขนส่งอยู่ในช่วง 50 - 42 ,000 บาท

สำหรับการจำหน่ายผลผลิตในรูปของขี้ยางหรือเศษยาง ส่วนมากจะมีพ่อค้ามารับซื้อถึงสวน รองลงมาจะมีการขายที่จุฑารับซื้อของคนในหมู่บ้านและขายให้พ่อค้าหรือบริษัทในเมืองซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน ส่งผลให้ในการจำหน่ายขี้ยางหรือเศษยางจะมีทั้งกรณีที่เกษตรกรจำเป็นต้องขนส่งเองและกรณีมีผู้มาซื้อถึงสวนในสัดส่วนใกล้เคียงกัน

การแทรกแซงตลาดยาง

การจำหน่ายผลผลิตของเกษตรกรในโครงการ 198 ราย พบว่า มีเกษตรกรเพียงร้อยละ 28 ที่ขายยางในตลาดแทรกแซง โดยมีปริมาณการขายที่แตกต่างกันตั้งแต่ 15 กก. - 10,000 กก. ทั้งนี้ ปริมาณที่มีการขายมากที่สุดคือ 200 กก. , 300 กก.และ 1,000 กก. เช่นเดียวกับเกษตรกรนอกโครงการที่มีการจำหน่ายผลผลิตจากจำนวน 66 ราย มีเพียงร้อยละ 26 ที่มีการขายยางในตลาดแทรกแซง โดยปริมาณการขายมากที่สุดคือ 200 กก. , 300 กก. และ 500 กก.

การปลูกพืชแซม

การทำสวนยางของทั้งเกษตรกรพบว่า ประมาณร้อยละ 35 ของเกษตรกรในโครงการและร้อยละ 29 ของเกษตรกรนอกโครงการที่มีการปลูกพืชแซมในแปลงยาง โดยจะปลูกในช่วงที่ยางมีอายุประมาณ 1 ปี สาเหตุที่เกษตรกรส่วนมากไม่นิยมปลูกพืชแซมเนื่องจากกลัวว่าเมื่อปลูกพืชแซมในแปลงยางจะส่งผลกระทบต่อต้นยาง ทั้งนี้เมื่อพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้น พบว่า เกษตรกรในโครงการร้อยละ 61 เมื่อปลูกพืชแซมจะทำให้ต้นยางโตเร็วอีกทั้งยังสามารถกรีดยางได้เร็วขึ้นประมาณ 1 ปี แต่ในทางตรงกันข้ามผลกระทบที่เกิดขึ้นในแปลงยางของเกษตรกรนอกโครงการร้อยละ 83 เมื่อปลูกพืชแซมจะทำให้ยางโตช้าและกรีดยางได้ช้าลงประมาณ 1 - 2 ปี

ภาคผนวกที่ 2 ตัวอย่างแบบสอบถาม

แบบที่.....
วันที่.....พฤษภาคม 2543
จังหวัด.....
ชื่อผู้สัมภาษณ์.....

- ☐ ครั้วเรือนที่อยู่ / เคยอยู่ในโครงการ สกย.
- ☐ ครั้วเรือนที่อยู่นอกโครงการ สกย.

แบบสอบถามโครงการประเมินผลการดำเนินงานของ สกย.
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย : พฤษภาคม 2543

เกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม

- บ้านเลขที่ หมู่ที่ ชื่อหมู่บ้าน..... ตำบล..... อำเภอ..... จังหวัด.....
- ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....
 - เป็น ☐ หัวหน้าครั้วเรือน ☐ ภรรยา ☐ บุตร ☐ อื่นๆ ระบุ.....
 - เป็น ☐ เจ้าของสวน (ผู้ตัดสินใจในเรื่องการจัดการสวนยาง) ☐ ไม่ใช่เจ้าของสวน
- อายุของเจ้าของสวน ปี
จบการศึกษาชั้น.....
- มีจำนวนสมาชิกในครั้วเรือน.....คน เป็นชาย.....คน เป็นหญิง.....คน
- รายได้หลัก ของครั้วเรือนมาจาก (เลือกเพียง 1 คำตอบ)
 - ☐ 1. ทำการเกษตร คือ
 - ☐ 2. รับจ้างในการเกษตร คือ
 - ☐ 3. รับจ้างนอกการเกษตร ☐ 4. ค้าขาย ☐ 5. ข้าราชการ ☐ 6. อื่นๆ ระบุ.....

ส่วนที่ 1 การผลิต ต้นทุน และการจำหน่ายผลผลิต

ก. ประวัติการปลูกยาง

(ต่อตารางข้อ 6)

ท่านมีที่ดินทำกินทั้งสิ้น.....แปลง จำนวน.....ไร่.....งาน.....ตารางวา

6.1 แปลงที่ปลูกยาง

แปลงที่	พท. ปลูกยาง (ไร่-งาน)	ปลูกพืชแซมยาง อะไรบ้าง	ลักษณะพื้นที่	หากเป็น ที่ลาดชัน ปลูกขวางแนว ลาดชันหรือไม่	การถือครอง	ถ้าเป็นที่ดินของตนเอง มีเอกสารสิทธิ์หรือไม่	พื้นที่ปลูกยางปัจจุบัน				
							เคยปลูกพืชอื่น (ไม่นับพืชแซม) หรือไม่	อายุยาง ปัจจุบัน (ปี)	ได้รับเงิน สงเคราะห์ สกย.หรือไม่	ชื่อพันธุ์	จำนวนต้น ที่ปลูก/ไร่
1		1. ไม่ปลูก 2. ปลูก คือ	1. ที่ราบ 2. ที่เนิน 3. ที่ลาดชัน	1. ใช่ 2. ไม่ใช่	1. เช่า 2. ของตนเอง	1. โฉนด/นส.3 2.สค./กสน. 3. สปก/นค/สทก. 4. ภบท5 5.ไม่มีเอกสาร	1. ไม่เคย 2. เคย		1. ได้ 2. ไม่ได้		
2		1. ไม่ปลูก 2. ปลูก คือ	1. ที่ราบ 2. ที่เนิน 3. ที่ลาดชัน	1. ใช่ 2. ไม่ใช่	1. เช่า 2. ของตนเอง	1. โฉนด/นส.3 2.สค./กสน. 3. สปก/นค/สทก. 4. ภบท5 5.ไม่มีเอกสาร	1. ไม่เคย 2. เคย		1. ได้ 2. ไม่ได้		
3		1. ไม่ปลูก 2. ปลูก คือ	1. ที่ราบ 2. ที่เนิน 3. ที่ลาดชัน	1. ใช่ 2. ไม่ใช่	1. เช่า 2. ของตนเอง	1. โฉนด/นส.3 2.สค./กสน. 3. สปก/นค/สทก. 4. ภบท5 5.ไม่มีเอกสาร	1. ไม่เคย 2. เคย		1. ได้ 2. ไม่ได้		
4		1. ไม่ปลูก 2. ปลูก คือ	1. ที่ราบ 2. ที่เนิน 3. ที่ลาดชัน	1. ใช่ 2. ไม่ใช่	1. เช่า 2. ของตนเอง	1. โฉนด/นส.3 2.สค./กสน. 3. สปก/นค/สทก. 4. ภบท5 5.ไม่มีเอกสาร	1. ไม่เคย 2. เคย		1. ได้ 2. ไม่ได้		

จำนวนต้น ที่กรีด/ไร่	ประวัติการปลูกและโค่นยาง						
	เคยโค่นยาง	โค่นยางครั้งแรก			โค่นครั้งล่าสุด (เพื่อปลูกยางรุ่นปัจจุบัน)		
	มาแล้วกี่ครั้ง	ปีที่โค่น (ระบุ พศ.)	ชื่อพันธุ์ยาง ที่โค่น	ได้เงินสงเคราะห์ ในการโค่นแล้ว ปลูกทดแทนหรือไม่	ปีที่โค่น (ระบุ พศ.)	ยางอายุเท่าไร เมื่อโค่น	ชื่อพันธุ์ยาง ที่โค่น

6.2 แปลงที่ไม่ได้ปลูกยาง

แปลงที่	พท. ไร่-งาน	การใช้ที่ดิน ปลูกพืชอะไร	การถือครอง	ถ้าเป็นที่ดินของตนเอง มีเอกสารสิทธิ์หรือไม่	เคยปลูกยาง หรือไม่	ถ้าเคยปลูกยางมาก่อน				
						เคยโค่นยาง มาแล้วกี่ครั้ง	โค่นครั้งล่าสุด			
							ปีที่โค่น (ระบุ พศ.)	ยางอายุเท่าไร เมื่อโค่น	ชื่อพันธุ์ยาง ที่โค่น	เงินสงเคราะห์ การโค่นหรือไม่
1			1. เช่า 2. ของตนเอง	1. โฉนด/นส3 2. สค./กสน. 3. สปก / นค / สทก. 4. ภบท5 5. ไม่มีเอกสาร	1. เคย 2. ไม่เคย					
2			1. เช่า 2. ของตนเอง	1. โฉนด/นส3 2. สค./กสน. 3. สปก / นค / สทก. 4. ภบท5 5. ไม่มีเอกสาร	1. เคย 2. ไม่เคย					
3			1. เช่า 2. ของตนเอง	1. โฉนด/นส3 2. สค./กสน. 3. สปก / นค / สทก. 4. ภบท5 5. ไม่มีเอกสาร	1. เคย 2. ไม่เคย					
4			1. เช่า 2. ของตนเอง	1. โฉนด/นส3 2. สค./กสน. 3. สปก / นค / สทก. 4. ภบท5 5. ไม่มีเอกสาร	1. เคย 2. ไม่เคย					

กรณีที่ปลูกยางเป็นครั้งแรก ให้ข้ามไปตอบข้อ 9

7. จากการโค่นยางครั้งสุดท้ายแล้วปลูกยางรุ่นปัจจุบัน ท่านคิดว่าผลผลิตน้ำยางสดต่อไร่สูงขึ้นหรือไม่

- ☐ เท่าเดิม
- ☐ เพิ่มขึ้น% เพราะ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

☐ พันธุ์ ☐ ด้านทานโรค แมลงมากขึ้น
☐ น้ำยางมากขึ้น
☐ น้ำยางความเข้มข้นสูงขึ้น
- ☐ จำนวนต้นต่อไร่เพิ่มขึ้น
- ☐ โรคแมลงน้อยลง
- ☐ การดูแลรักษาดีขึ้น / ใส่ปุ๋ยมากขึ้น / แลวเป็นระเบียบทำให้ดูแลง่ายขึ้น
- ☐ อื่นๆ.....
- ☐ ลดลง..... % เพราะ.....

8. จากการโค่นยางเก่าแล้วปลูกยางรุ่นปัจจุบัน ท่านเปลี่ยนแปลงวิธีการทำสวนยางอย่างไรบ้าง (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

การปลูก

- ☐ พันธุ์
- ☐ แลวเป็นระเบียบขึ้น
- ☐ จำนวนต้นต่อไร่ ☐ มากขึ้น ☐ น้อยลง
- ☐ กล้าที่ใช้ปลูก เดิมใช้ ☐ ปลูกต้นกล้าเพื่อติดตามแปลง

☐ ต้นตอตายาง
☐ ต้นยางชำถุง
- ☐ ปัจจุบันใช้ ☐ ปลูกต้นกล้าเพื่อติดตามแปลง

☐ ต้นตอตายาง
☐ ต้นยางชำถุง

การดูแลรักษา

- ☐ การใช้ปุ๋ย ☐ ใช้มากขึ้น ☐ เปลี่ยนสูตรปุ๋ย ☐ อื่นๆ.....
- ☐ การไถยา ☐ ใช้มากขึ้น ☐ เปลี่ยนชนิด ☐ อื่นๆ.....

การกรีด

- ☐อายุต้นยางเมื่อเปิดกรีด ☐เปิดกรีดเร็วขึ้น ☐เปิดกรีดช้าลง
- ☐วิธีกรีด จากเดิม..... เปลี่ยนเป็น
- ☐จำนวนวันกรีดต่อปี ☐มากขึ้น ☐น้อยลง
- ☐การใช้สารเร่งน้ำยาง ☐ใช้มากขึ้น ☐เปลี่ยนชนิด ☐อื่นๆ.....
- ☐อื่นๆ

9. ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา ท่านประสบปัญหาใดบ้างที่ก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรงแก่สวนยาง

- ☐ โรค..... ในปี (ตอบได้มากกว่า 1 ปี)
- โรค..... ในปี (ตอบได้มากกว่า 1 ปี)
- โรค..... ในปี (ตอบได้มากกว่า 1 ปี)
- ☐ ภัยแล้ง ในปี (ตอบได้มากกว่า 1 ปี)
- ☐ น้ำท่วม ในปี (ตอบได้มากกว่า 1 ปี).....
- ☐ พายุ ในปี (ตอบได้มากกว่า 1 ปี)
- ☐อื่นๆ

ข. การทำสวนยางในปัจจุบัน

10. ท่านได้พันธุ์ยางหรือซื้อพันธุ์ยาง มาจากที่ไหน

- ☐1. กองทุนสวนยาง (สกย.) ☐2.ศูนย์/สถาบันวิจัยยาง
- ☐3. เพื่อนบ้าน / ญาติ ☐4. บริษัท/ ร้านค้าจำหน่ายพันธุ์ในจังหวัด
- ☐5. อื่นๆ.....

11. ท่านเริ่มกรีดยางเมื่อมีอายุ ปี

12. วิธีกรีดยางที่ท่านปฏิบัติคือ

- หน้ากรีด ☐ 1. ครึ่งต้น ☐ 2. หนึ่งส่วนสามต้น ☐ อื่นๆ ระบุ.....
- ความถี่ในการกรีด ☐ กรีดทุกวัน ☐วันเว้นวัน ☐สองวันเว้น 1 วัน ☐ 3 วันเว้น 1 วัน
- ☐ อื่นๆ ระบุ.....

15. ผลผลิตน้ำยางสด

(ถ้าเกษตรกรตอบเป็นน้ำหนักยางแห้งให้แปลงกลับเป็นน้ำหนักยางสด

โดยน้ำยางสด 3 กก. เท่ากับ ยางแห้ง 1 กก.)

แปลงที่ (ตามตาราง ที่ 6)	ผลผลิตน้ำยางสด (กก./วัน/ไร่)			
	2542		2541	
	ฤดูฝน	ฤดูแล้ง	ฤดูฝน	ฤดูแล้ง
1				
2				
3				
4				

ท่านคิดว่าผลผลิตน้ำยางสด ทั้งสองปีนี้เป็นอย่างไร	2542	2541
	☐ ดีเป็นพิเศษ ☐ ธรรมดา ☐ ต่ำ	☐ ดีเป็นพิเศษ ☐ ธรรมดา ☐ ต่ำ

ค. ต้นทุนการผลิต

ท่านมีแปลงยางที่มีลักษณะต่อไปนี้หรือไม่
(ขีดถูก ในช่องที่เกษตรกรตอบว่า “มี” ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ☐ แปลงที่ปลูกในปี 2541 หรือ 2542 (ปัจจุบันยางอายุ 1-2 ปี) และได้สงเคราะห์ (ให้ตอบตารางข้อ 16)
- ☐ -----“----- ไม่ได้สงเคราะห์ (ให้ตอบตารางข้อ 17)

- ☐ แปลงที่ปลูกก่อนปี 2541 ยังไม่ได้กรีด และได้สงเคราะห์ (ให้ตอบตารางข้อ 18)
- ☐ -----“----- ไม่ได้สงเคราะห์ (ให้ตอบตารางข้อ 19)

- ☐ แปลงที่กำลังกรีด และจ้างคนเฝ้าสวน (คนกรีดที่พักอาศัยอยู่ในสวน) (ให้ตอบตารางข้อ 20)
- ☐ -----“----- ไม่จ้างคนเฝ้าสวน (คนกรีดไม่ได้พักอาศัยอยู่ในสวน) (ให้ตอบตารางข้อ 21)

15. ผลผลิตน้ำยางสด

(ถ้าเกษตรกรตอบเป็นน้ำยางแห้งให้แปลงกลับเป็นน้ำยางสด

โดยน้ำยางสด 3 กก. เท่ากับ ยางแห้ง 1 กก.)

แปลงที่ตามตารางที่ 6	ผลผลิตน้ำยางสด (กก/ไร่/วัน)			
	2542		2541	
	ฤดูฝน	ฤดูแล้ง	ฤดูฝน	ฤดูแล้ง
1				
2				
3				
4				

ท่านคิดว่าน้ำยางสดทั้งสองปีนี้เป็นอย่างไร	2542	2541
	ดีเป็นพิเศษ	ดีเป็นพิเศษ
	ธรรมดา	ธรรมดา
	ต่ำ	ต่ำ

6. ต้นทุนสำหรับแปลงที่ปลูกในปี 2541 หรือ 2542 แปลงสงเคราะห์แปลงที่.....พื้นที่.....ไร่.....งาน.....

- ☐ จ้างเหมาบริษัท ทั้งแปลง ในอัตราไร่ละ.....บาท
โดยค่าใช้จ่ายดังกล่าว รวมการ ☐ 1.ไถน ☐ 2. ปลูก (ถ้าตอบข้อนี้ ไม่ต้องตอบในตาราง ให้ข้ามไปตอนหน้าถัดไป)
- ☐ ทำเอง โดยมีรายละเอียดดังในตาราง (ถ้ามีหลายแปลง ให้เลือกแปลง ที่เกษตรกรจำข้อมูลได้ดีที่สุด)

	ไถและทำแนวขวาง แนวลาดชัน	ขุดหลุม & ปลูก (ไม่รวมปลูกซ่อม)	ใส่ปุ๋ย	ปลูกซ่อม	ดายหญ้า	ฉีด/พ่นยาฆ่าหญ้า
ค่าเช่า/จ้างเครื่องจักร รถไถ ราคา.....บาท/ไร่	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี			☐ ครั้ง/ปี	
รวม ต้นทุนค่าเครื่องจักร.....บาท/ไร่/ปี						
ค่าแรงงานในครัวเรือน/เพื่อนบ้าน ครั้งละ.....วันแปลง วันละ.....คน/แปลง คนละ.....ชั่วโมง/แปลง	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	ครั้ง
รวม การใช้แรงงาน.....คน-วัน/ไร่						
ค่าแรงงานจ้าง ครั้งละ.....วันแปลง วันละ.....คน/แปลง ค่าจ้างแรงงานคนละ.....บาท/วัน หรือ หลุมละ.....บาท จำนวน.....หลุม(ต้น)/ไร่	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	ครั้ง/ปี	ครั้ง
รวม ต้นทุนการจ้างแรงงาน.....บาท/ไร่						
ค่าพันธุ์สำหรับปลูก/ปลูกซ่อม จำนวน.....ต้น/ไร่ ปลูกต้นกล้าเพื่อติดตามในแปลง กิ่งตา.....กิ่ง/แปลง กิ่งละ.....บาท ค่าจ้างแรงงานติดตาม.....บาท/ต้น ติดตามเอง.....คน คนละ.....วัน วันละ.....ชั่วโมง ต้นตอตายาง.....บาท/ต้น ต้นยางชำถุง.....บาท/ต้น		☐ ครั้ง/ปี ☐ ครั้ง/ปี ☐ ครั้ง/ปี ☐ ครั้ง/ปี		☐ ครั้ง/ปี ☐ ครั้ง/ปี ☐ ครั้ง/ปี ☐ ครั้ง/ปี		
รวม ต้นทุนค่าพันธุ์.....บาท/ไร่						
ค่าปุ๋ย/ค่ายา จำนวน.....หน่วย/ไร่ ราคา.....บาท/หน่วย			☐ ครั้ง/ปี			☐ ครั้ง
รวม ต้นทุนค่าปุ๋ย/ค่ายา.....บาท/ไร่						

ข้อมูลต้นทุนข้างต้นรวมพืชแซมหรือไม่ ☐ รวม ประมาณ% ของต้นทุนข้างต้น ☐ ไม่รวม

ทุนสำหรับแปลงที่ปลูกในปี 2541 หรือ 2542 แปลงไม่ได้ลงเพราะ

แปลงที่.....พื้นที่.....ไร่.....งาน.....

- ☐ จ้างเหมาบริษัท ทั้งแปลง ในอัตราไร่ละ.....บาท
โดยค่าใช้จ่ายดังกล่าว รวมการ☐ 1. ไถ☐ 2. ปลูก (ถ้าตอบข้อนี้ ไม่ต้องตอบในตาราง ให้ข้ามไปตอบหน้าถัดไป)
- ☐ ทำเอง โดยมีรายละเอียดดังในตาราง (ถ้ามีหลายแปลง ให้เลือกแปลง ที่เกษตรกรจำข้อมูลได้ดีที่สุด)

	ไถและทำแนวขวาง แนวลาดชัน	ชุดหลุม & ปลูก (ไม่รวมปลูกซ่อม)	ใส่ปุ๋ย	ปลูกซ่อม	ดายหญ้า	ฉีด/พ่นยาฆ่าหญ้า
จ้างเครื่องจักร รถไถ	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี			☐ ครั้ง/ปี	
ค่า.....บาท/ไร่						
ต้นทุนค่าเครื่องจักร.....บาท/ไร่/ปี						
งานในครัวเรือน/เพื่อนบ้าน						
.....คน/แปลง	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	 ครั้ง/ปี
.....คน/แปลง						
.....ชั่วโมง/แปลง						
การใช้แรงงาน.....คน-วัน/ไร่						
งานจ้าง						
.....คน/แปลง	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	 ครั้ง/ปี	 ครั้ง/ปี
.....คน/แปลง						
จ้างแรงงานคนละ.....บาท/วัน						
หลุมละ.....บาท						
จำนวน.....หลุม(ต้น)/ไร่						
ต้นทุนการจ้างแรงงาน.....บาท/ไร่						
รู้สำหรับปลูก/ปลูกซ่อม		☐ ครั้ง/ปี		☐ ครั้ง/ปี		
จำนวน.....ต้น/ไร่						
ปลูกต้นกล้าเพื่อติดตามในแปลง		☐ ครั้ง/ปี		☐ ครั้ง/ปี		
.....กิ่ง/แปลง						
.....คน/แปลง						
จ้างแรงงานติดตาม.....บาท/ต้น						
.....คน						
.....คน/แปลง						
.....ชั่วโมง						
ต้นตอตาย.....บาท/ต้น		☐ ครั้ง/ปี		☐ ครั้ง/ปี		
ต้นยางชำถุง.....บาท/ต้น		☐ ครั้ง/ปี		☐ ครั้ง/ปี		
ต้นทุนค่าพันธุ์.....บาท/ไร่						
...../ค้ำยา			☐ ครั้ง/ปี			☐ ครั้ง/ปี
จำนวน.....หน่วย/ไร่						
.....บาท/หน่วย						
ต้นทุนค่าปุ๋ย/ค้ำยา.....บาท/ไร่						

ต้นทุนข้างต้นรวมพืชแซมหรือไม่ ☐ รวม ประมาณ% ของต้นทุนข้าง ☐ ไม่รวม

18 ต้นทุนสำหรับแปลงที่ปลูกก่อนปี 2541 ยังไม่เปิดกรีดได้ลงเคราะห์

แปลงลงเคราะห์.....แปลงที่.....

☐ จ้างเหมาบริษัท ทั้งแปลง ในอัตราไร่ละ.....บาทพื้นที่.....ไร่.....งาน

โดยค่าใช้จ่ายดังกล่าว รวมการ☐ 1.ไถ☐ 2. ปลูก☐ 3. ดูแลก่อนกรี (ถ้าตอบข้อนี้ ไม่ต้องตอบในตาราง ให้ข้ามไปตอบหน้าถัดไป)

☐ ทำเอง โดยมีรายละเอียดดังในตาราง (ถ้ามีหลายแปลง ให้เลือกแปลง ที่เกษตรกรจำข้อมูลได้ดีที่สุด)

	ใส่ปุ๋ย	ปลูกซ่อม	ดายหญ้า	ฉีด/พ่นยาฆ่าหญ้า
ค่าเช่า/จ้างเครื่องจักร รถไถ			☐ ครั้ง/ปี	
ราคา.....บาท/ไร่				
รวม ต้นทุนค่าเครื่องจักร.....บาท/ไร่/ปี				
ค่าแรงงานในครัวเรือน/เพื่อนบ้าน				
ครั้งละ.....วัน/แปลง	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	ครั้ง/ปี
วันละ.....คน/แปลง				
คนละ.....ชั่วโมง/แปลง				
รวม การใช้แรงงาน.....คน-วัน/ไร่				
ค่าแรงงานจ้าง				
ครั้งละ.....วัน/แปลง	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	ครั้ง/ปี	ครั้ง/ปี
วันละ.....คน/แปลง				
ค่าจ้างแรงงานคนละ.....บาท/วัน				
หรือ หุ้ลมละ.....บาท				
จำนวน.....หลุม(ต้น)/ไร่				
รวม ต้นทุนการจ้างแรงงาน.....บาท/ไร่				
ค่าพันธุ์สำหรับปลูก/ปลูกซ่อม		☐ ครั้ง/ปี		
จำนวน.....ต้น/ไร่		☐ ครั้ง/ปี		
☐ ปลูกต้นกล้าเพื่อติดตามในแปลง				
กิ่งตา.....กิ่ง/แปลง				
กิ่งละ.....บาท				
ค่าจ้างแรงงานติดตาม.....บาท/ต้น				
ติดตามเอง.....คน				
คนละ.....วัน				
วันละ.....ชั่วโมง				
☐ ต้นตอตาข้าง.....บาท/ต้น		☐ ครั้ง/ปี		
☐ ต้นยางชำถุง.....บาท/ต้น		☐ ครั้ง/ปี		
รวม ต้นทุนค่าพันธุ์.....บาท/ไร่				
ค่าปุ๋ย/ค่ายา				☐ ครั้ง/ปี
จำนวน.....หน่วย/ไร่				
ราคา.....บาท/หน่วย				
รวม ต้นทุนค่าปุ๋ย/ค่ายา.....บาท/ไร่				

ข้อมูลต้นทุนข้างต้นรวมพืชแซมหรือไม่

☐ รวม ประมาณ% ของต้นทุนข้างต้น☐ ไม่รวม

19. ต้นทุนสำหรับแปลงที่ปลูกก่อนปี 2541 ยังไม่เปิดกรีดไม่ได้ลงเคราะห์

☐ จ้างเหมาบริษัท ทั้งแปลง ในอัตราไร่ละ.....บาท
โดยค่าใช้จ่ายดังกล่าว รวมการ☐ 1.ไถ☐ 2. ปลูก ☐ดูแลก่อนกรีด

แปลงไม่ได้ลงเคราะห์.....แปลงที่.....
พื้นที่.....ไร่.....งาน
(ถ้าตอบข้อนี้ ไม่ต้องตอบในตาราง ให้ข้ามไปตอบหน้าถัดไป)

☐ ทำเอง โดยมีรายละเอียดดังในตาราง (ถ้ามีหลายแปลง ให้เลือกแปลง ที่เกษตรกรจำข้อมูลได้ดีที่สุด)

	ใส่ปุ๋ย	ปลูกซ่อม	ดายหญ้า	ฉีด/พ่นฆ่าหญ้า
ค่าเช่า/จ้างเครื่องจักร รถไถ ราคา.....บาท/ไร่			☐ ครั้ง/ปี	
รวม ต้นทุนค่าเครื่องจักร.....บาท/ไร่/ปี				
ค่าแรงงานในครัวเรือน/เพื่อนบ้าน ครั้งละ.....วัน/แปลง วันละ.....คน/แปลง คนละ.....ชั่วโมง/แปลง	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	ครั้ง/ปี
รวม การใช้แรงงาน.....คน-วัน/ไร่				
ค่าแรงงานจ้าง ครั้งละ.....วัน/แปลง วันละ.....คน/แปลง ค่าจ้างแรงงานคนละ.....บาท/วัน หรือ หลุมละ.....บาท จำนวน.....หลุม(ต้น)/ไร่	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	ครั้ง/ปี	ครั้ง/ปี
รวม ต้นทุนการจ้างแรงงาน.....บาท/ไร่				
ค่าพันธุ์สำหรับปลูก/ปลูกซ่อม จำนวน.....ต้น/ไร่		☐ ครั้ง/ปี		
☐ ปลูกต้นกล้าเพื่อติดตามในแปลง กิ่งตา.....กิ่ง/แปลง กิ่งละ.....บาท ค่าจ้างแรงงานติดตาม.....บาท/ต้น ติดตามเอง.....คน คนละ.....วัน วันละ.....ชั่วโมง		☐ ครั้ง/ปี		
☐ ต้นตอตาข่าย.....บาท/ต้น ☐ ต้นยางชำถุง.....บาท/ต้น		☐ ครั้ง/ปี		
รวม ต้นทุนค่าพันธุ์.....บาท/ไร่				
ค่าปุ๋ย/ค่ายา จำนวน.....หน่วย/ไร่ ราคา.....บาท/หน่วย				☐ ครั้ง/ปี
รวม ต้นทุนค่าปุ๋ย/ค่ายา.....บาท/ไร่				

ข้อมูลต้นทุนข้างต้นรวมพืชแซมหรือไม่

☐ รวม ประมาณ% ของต้นทุนข้างต้น

ไม่รวม☐

20. สำหรับแปลงที่กำลังกรีด ปี 2542 (ไม่จ้างคนเฝ้าสวน) แปลงที่.....พื้นที่.....ไร่.....งาน

การดูแลรักษา			
	ใส่ปุ๋ย	ใส่ยารักษาโรค	ดายหญ้า กำจัดศัตรูพืช
ค่าเช่า/จ้างเครื่องจักร รถไถ ราคา.....บาท/ไร่			☐ ครั้ง/ปี
รวม ต้นทุนค่าเครื่องจักร.....บาท/ไร่/ปี			
ค่าแรงงานในครัวเรือน/เพื่อนบ้าน ครั้งละ.....วัน/แปล วันละ.....คน/แปล คนละ.....ชั่วโมง/แ	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี
รวม การใช้แรงงาน.....คน-วัน/ไร่/ปี			
ค่าแรงงานจ้าง ครั้งละ.....วัน/แปล วันละ.....คน/แปล ค่าจ้างแรงงานคนละ.....บาท/วัน	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี
รวม ต้นทุนการจ้างแรงงาน.....บาท/ไร่/ปี			
ค่าปุ๋ย / ค่ารักษา จำนวน.....หน่วย/ไร่ ราคา.....บาท/หน่วย	☐ ครั้ง/ปี	☐ ครั้ง/ปี 2 กรอกข้อความ ทางขวามือ	☐ ครั้ง/ปี
รวม ต้นทุนค่าปุ๋ย/ค่ายา.....บาท/ไร่			

การกรีด รวบรวม แปรรูป		
	การกรีด และ รวบรวม น้ำยาง	การทำยางแผ่น (ถ้ามี)
ท่านทำยางแผ่น.....กก. ต่อวัน/แปลง		
ค่าแรงงานในครัวเรือน / เพื่อนบ้าน วันละ.....คน/แปลง คนละ.....ชั่วโมง/แปลง		
ค่าแรงงานจ้าง วันละ.....คน/แปลง คนละ.....ชั่วโมง/แปลง คนงานได้รับส่วนแบ่ง.....% ของรายได้		

ยารักษาหน้ำยาง.....บาท/ไร่ ลูกจ้างมาจากท้องถิ่นใด
ยารฆ่าเชื้อรา.....บาท/ ☐ คนในท้องถิ่น
ยาป้องกันน้ำยางไหล.....บาท/ไร่ ☐ คนนอกท้องถิ่น
อื่นๆ.....บา ☐ แรงงานต่างด้าว

22. ท่านเช่าที่ดินบ้างหรือไม่ ☐ ไม่เช่า
☐ เช่า โดยเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราไร่ละ.....บาท
23. ในการลงทุนปลูกยางครั้งหลังสุด ปีพศ..... ท่านปลูกยางรวม แปลง
ท่านใช้เงินทุนจากที่ใดบ้าง (ตอบได้มากกว่า 1 คำตอบ)
☐ เงินสงเคราะห์จากกองทุนฯสวนยาง %ของเงินลงทุนทั้งหมด (รวมทุกแปลงที่ปลูกในปีนั้น)
☐ เงินของตนเอง..... %ของเงินลงทุนทั้งหมด
☐ เงินกู้ยืม %ของเงินลงทุนทั้งหมด
โดยกู้ยืมจาก

☐ ธกส.

☐ สหกรณ์

☐ เพื่อนบ้าน ญาติ

☐ อื่นๆ.....

อัตราดอกเบี้ย ร้อยละ..... ต่อปี

อัตราดอกเบี้ย ร้อยละ..... ต่อปี
24. ในปี 2542 ท่านกู้ยืมเงินในการดูแลยางก่อนกรีดยังหรือไม่
☐ ไม่มี
☐ กู้ยืมจาก

☐ ธกส.

☐ สหกรณ์

☐ เพื่อนบ้าน ญาติ

☐ อื่นๆ.....

อัตราดอกเบี้ย ร้อยละ..... ต่อปี

อัตราดอกเบี้ย ร้อยละ..... ต่อปี
25. ในปี 2542 ท่านกู้ยืมเงินสำหรับแปลงที่กำลังกรีดยังหรือไม่
☐ ไม่มี
☐ กู้ยืมจาก

☐ ธกส.

☐ สหกรณ์

☐ เพื่อนบ้าน ญาติ

☐ อื่นๆ.....

อัตราดอกเบี้ย ร้อยละ..... ต่อปี

อัตราดอกเบี้ย ร้อยละ..... ต่อปี

ง. การจำหน่าย

26. ในปี 2542 ท่านจำหน่ายผลผลิตในรูปอะไรบ้าง (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ☐ น้ำยางสด
- ☐ ยางแผ่น
- ☐ จี๊ยางหรือเศษยาง

เหตุผลที่จำหน่ายผลผลิตในแบบแผน ดังกล่าว เพราะ (ตอบ 1 ข้อที่สำคัญที่สุด)

- ☐ ราคา ☐ ไม่มีน้ำทำยางแผ่น ☐ ไม่มีแรงงาน ☐ ประหยัดเวลา ☐ ไม่ยุ่งยาก
- ☐ ไม่ถูกเอาเปรียบในการวัดเปอร์เซ็นต์น้ำยางแห้ง
- ☐ อื่นๆ

27. ในช่วงที่มีการแทรกแซงตลาดยาง ท่านขายยางในตลาดแทรกแซงยางหรือไม่

- ☐ ขาย กิโลกรัม ☐ ไม่ได้ขาย

28. ตารางการจำหน่ายผลผลิต ในปี 2542 (ตารางข้อ 28)

ชนิดของผลผลิตที่ขาย	ขายกี่เดือน	ขายครั้งละกี่ครั้ง	ขายครั้งละกี่กก.	กก.ละกี่บาท	ขายให้ใคร (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)	ค่าขนส่ง
☐ น้ำยางสด ☐ ความเข้มข้น ฤดูฝน.....% ฤดูแล้ง.....% รวม.....บาทต่อปี			คิดเป็น ยางสด ยางแห้ง		☐ 1. พ่อค้าที่รับซื้อถึงสวน ☐ 2. ตลาดประมูลยาง/ตลาดแทรกแซง ☐ 3. จุดรับซื้อของกลุ่ม/สหกรณ์/โรงรมสกกรณส์ ☐ 4. พ่อค้า/บริษัทในเมืองหรือในตลาด ☐ 5. ขนไปขายในต่างจังหวัด คือจังหวัด..... ☐ 6. อื่นๆ	☐ จ้างขน กก.ละ.....บาท ระยะทาง.....กม. ☐ ขนเอง เที่ยวละ.....กก. ระยะทาง.....กม. ☐ มีผู้มารับซื้อถึงสวน
☐ ยางแผ่น รวม.....บาทต่อปี					☐ 1. พ่อค้าที่รับซื้อถึงสวน ☐ 2. ตลาดประมูลยาง/ตลาดแทรกแซง ☐ 3. จุดรับซื้อของกลุ่ม/สหกรณ์/โรงรมสกกรณส์ ☐ 4. พ่อค้า/บริษัทในเมืองหรือในตลาด ☐ 5. ขนไปขายในต่างจังหวัด คือจังหวัด..... ☐ 6. อื่นๆ	☐ จ้างขน กก.ละ.....บาท ระยะทาง.....กม. ☐ ขนเอง เที่ยวละ.....กก. ระยะทาง.....กม. ☐ มีผู้มารับซื้อถึงสวน
☐ ซียาง/เศษยาง รวม.....บาทต่อปี					☐ 1. พ่อค้าที่รับซื้อถึงสวน ☐ 2. ตลาดประมูลยาง/ตลาดแทรกแซง ☐ 3. จุดรับซื้อของกลุ่ม/สหกรณ์/โรงรมสกกรณส์ ☐ 4. พ่อค้า/บริษัทในเมืองหรือในตลาด ☐ 5. ขนไปขายในต่างจังหวัด คือจังหวัด..... ☐ 6. อื่นๆ	☐ จ้างขน กก.ละ.....บาท ระยะทาง.....กม. ☐ ขนเอง เที่ยวละ.....กก. ระยะทาง.....กม. ☐ มีผู้มารับซื้อถึงสวน

จ. การปลูกและจำหน่ายพืชแซมยาง

29. ท่านเคยปลูกพืชแซมยางหรือไม่ ☐ปลูก ในช่วงที่ยางมีอายุ ปี ถึง.....ปี
☐ไม่ปลูก (ให้ข้ามไปตอบข้อ 32)
- 30..(หากมีการปลูกพืชแซมหลายแปลง ให้ถามข้อมูลรายรับจากแปลงที่เกษตรกรจำข้อมูลได้ดีที่สุด)
ท่านมีรายรับรวมจากพืชแซมยางในปี 2542 เท่ากับ บาท
จากแปลงที่
31. การปลูกพืชแซมมีผลต่อต้นยางหรือไม่อย่างไร
☐ไม่มีผล
☐มี ○ ต้นยางโตช้า ทำให้เปิดกรีดได้ช้าลง ปี
 ○ ต้นยางโตเร็วขึ้น ทำให้เปิดกรีดได้เร็วขึ้น ปี
☐อื่นๆ

ฉ. การโค่นและจำหน่ายไม้ยาง

32. ใน 5 ปีที่ผ่านมา ท่านโค่นและขายไม้ยางหรือไม่ (เลือก 1 คำตอบ)
☐ โค่น และ ขายไม้
☐ โค่น แต่ ไม่ได้ขายไม้ เพราะ (เลือก 1 คำตอบ)
 ○ ไม่มีผู้มาติดต่อซื้อไม้ ○ ต้องการไม้ไว้ใช้สอยเอง
 ○ ราคาไม้ยังสูงไม่พอ ○ ระยะทางไกลเกินไป
 ○ อื่นๆ (ให้ข้ามไปตอบข้อ 34)
☐ ไม่ได้โค่น เนื่องจาก
 ○ อายุยางยังไม่ถึงเวลาตัดโค่น
 ○ อายุยางถึงเวลาตัดโค่น แต่ยังไม่โค่น เพราะ (ตอบได้ข้อเดียว)
 ○ รอเงินสงเคราะห์ ○ ขาดเงินลงทุน
 ○ ยังไม่มีผู้มาติดต่อซื้อไม้
 ○ ราคาไม้ยังสูงไม่พอ
 ○ อื่นๆ (ให้ข้ามไปตอบข้อ 34)

33. ในกรณีที่ย้ายไม้ยาง (ในช่วง 5 ปี)

ท่านขายไม้ยางในปี พศ

โค่นต้นยางเมื่ออายุมีอายุ ปี

พื้นที่ที่โค่น ไร่

คิดเป็นเงิน.....บาท/ไร่

วิธีขาย

☐ ผู้ซื้อมาตัดและขนไปเอง

โดยคิดราคาแบบ ☐ เหมาะสวน ☐ คิดเป็นต้น

☐ โค่นแล้วนำไปขายเอง

♣ ค่าใช้จ่ายในการโค่น

โดย ☐ จ้างบริษัท ในอัตราไร่ละ บาท

☐ จ้างแรงงานตัดโค่น ในอัตราไร่ละ บาท

☐ แรงงานครัวเรือน คน/วัน x วัน/ไร่

♣ ค่าใช้จ่ายในการขนส่งรวม บาท ต่อไม้ทั้งหมด

ส่วนที่ 2 การเข้าร่วมโครงการ สกย.

34. ปัจจุบัน ท่านเข้าร่วมโครงการของกองทุนฯสวนยาง โครงการใดบ้าง

โครงการ	ปัจจุบันเข้าร่วมหรือไม่	กรณีที่ไม่ได้เข้าร่วมหรือเข้าเพียงบางแปลง
สวนสงเคราะห์ ปลูกยางใหม่ทดแทนยาง เก่า	☐ เข้า ☐ กำลังขอ เข้าร่วม ☐ ไม่เข้า	เพราะ ☐ 1. ไม่มีเอกสารสิทธิ์ ☐ 2. เป็นพื้นที่ปลูกใหม่ไม่เคยปลูกยางมาก่อน ☐ 3. พื้นที่ปลูกมีขนาดเล็ก ☐ 4. ไม่มีข้อมูล ☐ 5. ขอเข้าร่วมแต่ไม่ได้เพราะ ☐ 6. อื่นๆ ระบุ.....
สวนสงเคราะห์ ปลูกพืชอื่นแทนยาง ชื่อพืช.....	☐ เข้า ☐ กำลังขอ เข้าร่วม ☐ ไม่เข้า	เพราะ ☐ ยังต้องการปลูกยาง ☐ ไม่รู้ว่ามีโครงการ ☐ อื่นๆ
โครงการอื่นๆ (ระบุ)		

ถ้าไม่เข้าร่วมโครงการ หรือกำลังขอเข้าร่วมให้ข้ามไปตอบข้อ 40

สำหรับชาวสวนยางที่เข้าร่วมโครงการสวนสงเคราะห์ (ตอบได้หลายข้อ อย่าถามนำ แต่พยายามถามรายละเอียด)

35. ประโยชน์ที่ท่านได้รับจากการเข้าร่วมโครงการสวนสงเคราะห์

- ☐ ได้รับพันธุ์ดี
- ☐ ได้เรียนรู้การจัดการที่ถูกต้อง/เทคโนโลยีที่ดีขึ้น
- ☐ ได้ผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น
- ☐ ไม่ต้องลงทุนเอง
- ☐ ได้วัสดุอุปกรณ์ที่ ☐ ราคาถูก ☐ คุณภาพดี ☐ ตรงตามเวลาที่ต้องการ
- ☐ ขายผลผลิตได้ราคาสูงขึ้น ☐ อื่นๆ

ประโยชน์ข้อที่สำคัญที่สุดคือ

36. ข้อเสีย/ข้อจำกัด ของการเข้าร่วมโครงการของ สกย.

- ☐ เข้าร่วมโครงการได้ยาก ☐ เสียค่าใช้จ่ายสูง ☐ กระบวนการซับซ้อน ☐ ต้องใช้หลักฐานมาก
- ☐ ต้องมีคนรู้จัก ☐ ต้องรอนาน

☐ ต้องทำในสิ่งที่ไม่อยากทำ หรือไม่เห็นด้วย คือ

☐ ขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจ เช่น

☐ ได้พันธุ์/วัสดุ ไม่ครบ/ ไม่ตรงตามความต้องการ /ล่าช้า

☐ มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เป็นค่า.....

☐ อื่นๆ ระบุ

37.. ท่านทราบหรือไม่ว่า รัฐได้เงินสงเคราะห์มาจากไหน

☐ ทราบ มาจาก (ตอบได้หลายข้อ)

☐ เงินค่าธรรมเนียมการส่งออกยาง (หรือภาษีส่งออกยาง ฯลฯ)

☐ งบประมาณของรัฐบาล [ถ้าตอบข้อนี้ข้อเดียวข้ามไปข้อ 39]

☐ อื่นๆ ระบุ..... [ถ้าตอบข้อนี้ข้อเดียวข้ามไปข้อ 39]

☐ ไม่ทราบ (ข้ามไปข้อ 39)

38. ท่านคิดว่าใครเป็นผู้รับภาระของการเก็บภาษี/ค่าธรรมเนียมการส่งออกยางกิโลกรัมละ 90 สต.นี้

☐ ไม่ทราบ

☐ ชาวสวนยาง (เนื่องจากชาวสวนขายยางได้ในราคาต่ำลง)

☐ พ่อค้าและผู้ส่งออก

☐ รัฐบาล

☐ อื่นๆ ระบุ.....

39. ในระยะหลังเงินสงเคราะห์ไม่พอสำหรับใช้ในโครงการสงเคราะห์ปลูกทดแทน ชาวสวนยางจำนวนมากต้องรอคิว แต่ถ้าขึ้นภาษี/ค่าธรรมเนียมส่งออกก็จะทำให้ราคายางต่ำลงไปอีก

☞ ถ้าเลิกเก็บค่าธรรมเนียมส่งออก และเลิกการสงเคราะห์แบบให้เปล่า (แต่หาแหล่งเงินกู้ระยะยาวในอัตราร้อยละ 10 ให้ชาวสวนยางที่ต้องการกู้มาปลูกแทน)

- ✧ ท่านเห็นด้วยหรือไม่
- ☐ เห็นด้วย เพราะ.....
 - ☐ ไม่เห็นด้วย เพราะ.....
 - ☐ อื่นๆ
- ✧ เมื่อถึงเวลาโคนยางรุ่นนี้แล้ว ท่านจะยังปลูกยางรุ่นต่อไปหรือไม่
- ☐ ปลูก เพราะ.....
 - ☐ ไม่ปลูก เพราะ.....
- ✧ ถ้าเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกเพิ่มขึ้นอีกเท่าตัว เพื่อให้กองทุนฯสวนยาง มีเงินพอที่จะจ่ายเงินสงเคราะห์ปลูกยางทดแทนได้ทันที ท่านเห็นด้วยหรือไม่
- ☐ เห็นด้วย เพราะ.....
 - ☐ ไม่เห็นด้วย เพราะ.....
 - ☐ อื่นๆ

- 40.. ถ้าราคาน้ำยางสดตกต่ำเหลือกิโลกรัมละ 10 บาท ตลอดครึ่งปี ท่านจะอย่างไร
- ☐ หยุดกรีดยางชั่วคราว
 - ☐ หันมาใช้แรงงานในครอบครัวเพิ่มขึ้น ลดการใช้แรงงานจ้างบางส่วน
 - ☐ เลิกจ้างคนงานกรีดยางทั้งหมด
 - ☐ ปรับสัดส่วนการแบ่งผลผลิตให้แก่ลูกจ้างมากขึ้น
 - ☐ กรีดยางต่อไป แต่เมื่อยางหมดอายุแล้วถึงจะเปลี่ยนไปทำอย่างอื่น
 - ☐ โคนสวนยางและเลิกปลูกยางไปเลย
 - ☐ ยังคงปฏิบัติเหมือนเดิมไปเรื่อยๆ
 - ☐ อื่นๆ ระบุ.....

41. ถ้าราคายางตกต่ำอย่างถาวร ท่านจะ
- ☐ เลิกปลูกยาง เมื่อราคาน้ำยางสดต่ำกว่า กก.ละ บาท
 - ☐ ไม่เลิกปลูกยาง

ส่วนที่ 3 กลุ่ม สกย.

ก. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับกลุ่มกิจกรรมยางพาราในพื้นที่ของเกษตรกร

42. ในพื้นที่ตำบลของท่านมีการรวมกลุ่มชาวสวนยางบ้างหรือไม่
- ☐มี

☐กลุ่มโรงรมของกองทุนฯ (สหกรณ์กองทุนสวนยาง)

☐กลุ่มขายน้ำยาง/กลุ่มขายยางแผ่น ของกองทุนฯ (กลุ่มพัฒนาสวนสงเคราะห์)

☐กลุ่มเกษตรกรทำสวนยางที่ชาวบ้านรวมตัวกันเอง ชื่อ.....

☐สหกรณ์การเกษตร

☐อื่นๆ ระบุ.....
- ☐ไม่มี

☐ไม่ทราบ

☐อื่นๆ ระบุ.....

ข. ข้อมูลการเข้าร่วมกลุ่มของเกษตรกรผู้ตอบแบบสอบถาม

43. ท่านเป็นสมาชิกกลุ่มทำสวนยางกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือไม่
- ☐เป็น (ในปัจจุบัน)

☐เคยเป็น (ตอนนี้ไม่ได้เป็นแล้ว)

☐ไม่เคยเป็นสมาชิกกลุ่มมาก่อนเลย (ถ้าตอบข้อนี้ ไม่ต้องตอบข้ออื่นๆอีกต่อไป)

☐อื่นๆ ระบุ.....
44. สาเหตุที่เข้าร่วมกลุ่ม
- ☐กลุ่มสามารถเจรจาต่อรองราคาได้

☐ไม่ถูกเอาเปรียบเรื่องน้ำหนักและในด้านอื่นๆ

☐ตัดคนกลาง/ได้เงินปันผลกลับคืน

☐ราชการชักชวน

☐อื่นๆ ระบุ.....

45. ปัจจุบัน ท่านเป็นสมาชิกอยู่ที่กลุ่ม กลุ่ม
เป็นกลุ่มที่มีกิจกรรมและดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ กลุ่ม
ได้แก่ ก.กลุ่ม.....ประเภทกิจกรรม.....
ข.กลุ่ม.....ประเภทกิจกรรม.....
ค.กลุ่ม.....ประเภทกิจกรรม.....

ในบรรดากลุ่มเหล่านี้ มีกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อท่านบ้างหรือไม่

- ☐ ไม่มี เพราะ.....
☐ มี ได้แก่
ก.กลุ่ม..... ประโยชน์
ข.กลุ่ม..... ประโยชน์
ค.กลุ่ม.....ประโยชน์
กลุ่มที่ท่านคิดว่ามีประโยชน์มากที่สุดคือกลุ่ม.....

46. กลุ่มที่ท่านคิดว่ามีประโยชน์มากที่สุด มีหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการคัดเลือกสมาชิกเข้ากลุ่มอย่างไรบ้าง.....

ค. เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มกองทุนสงเคราะห์ฯ กับกลุ่มอื่นๆ

47. ท่านคิดว่ากลุ่มของกองทุนสงเคราะห์ฯ (กลุ่มโรงเรียนหรือกลุ่มชายบาง) มีข้อดีหรือข้อได้เปรียบที่เหนือกว่ากลุ่มชาวบ้านหรือกลุ่มอื่นๆ ที่ทำกิจกรรมด้านยางพารา หรือไม่
☐ ไม่มี
☐ มีข้อดี/ข้อได้เปรียบ คือ.....
☐ อื่นๆ.....

48. ท่านคิดว่ากลุ่มของกองทุนสงเคราะห์ฯ (กลุ่มโรงเรียนหรือกลุ่มชายบาง) มีข้อเสียหรือจุดอ่อนเมื่อเทียบกับกลุ่มชาวบ้านหรือกลุ่มอื่นๆ ที่ทำกิจกรรมด้านยางพารา หรือไม่
☐ ไม่มี
☐ มีข้อเสีย/จุดอ่อน คือ.....
☐ อื่นๆ.....

ภาคผนวกที่ 3 แบบจำลองที่ใช้ในการศึกษา

1. การประมาณการอายุที่เหมาะสมในการโค่นยาง

เพื่อศึกษาผลกระทบของโครงการปลูกยางทดแทนต่อการตัดสินใจตัดโค่นยางของเกษตรกรภายใต้ข้อสมมุติว่า สำหรับเจ้าของสวนยางนั้น อายุของต้นยางที่เหมาะสมในการโค่นยาง (t^*) คืออายุที่จะให้มูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net Present Value) ของการทำสวนยางสูงสุด

ปัจจัยที่กำหนดมูลค่าปัจจุบันสุทธิ และอายุที่เหมาะสมในการ โค่นยาง ได้แก่

- (1) ต้นทุนในการปลูก และดูแลรักษาต้นยาง
- (2) มูลค่าน้ำยาง
- (3) รูปแบบการให้ผลผลิตน้ำยางและการเติบโตของไม้ยาง ตามระยะเวลา
- (4) ราคาไม้ (ราคาที่ขายได้ต่อหน่วย-ต้นทุนการตัดและขนส่งต่อหน่วย) = stumpage value
- (5) อัตราคิดลด

กรณีที่ 1 กรณีไม่มีการปลูกยางทดแทน

$$PV = -k + \int_0^T e^{-rt} [L(t) - C(t)] dt + S(T) e^{-rT} \dots\dots\dots(1)$$

PV = มูลค่าปัจจุบันสุทธิ (net present value)

k = เงินลงทุนครั้งแรกในการปลูกยาง

r = อัตราคิดลด

t = จำนวนปีนับจากวันปลูก

$L(t)$ = มูลค่าน้ำยางที่เก็บเกี่ยว ณ ปีที่ t

$C(t)$ = ต้นทุนในการดูแลรักษาต้นยาง การกรีด และการขนส่งผลผลิต ณ ปีที่ t

$S(T)$ = มูลค่าไม้ที่ขายได้สุทธิ (หักต้นทุนการตัด และการขนส่ง) ณ ปีที่โค่นยาง T

อายุของต้นยางที่เหมาะสมในการโค่น T^* คือ อายุที่จะให้ค่า PV สูงสุด ซึ่งเงื่อนไขจำเป็นที่ทำให้ $dPVdT = 0$ และทำให้ได้ค่า PV สูงที่สุด คือ

$$L(T^*) + S'(T^*) = C(T^*) + rS(T^*) \dots\dots\dots(2)$$

หมายความว่าเกษตรกรจะเก็บต้นยางไว้อีกหนึ่งปี หากรายรับที่จะได้มากกว่าต้นทุนที่จะต้องเสียจากการเก็บรักษาต้นยางไว้ รายรับนั้นมาจากการขายน้ำยาง $L(t)$ และมูลค่าไม้ที่จะได้เพิ่มขึ้นจากการเก็บไม้ไว้อีกหนึ่งปี $(S'(t))$ ส่วนต้นทุนก็คือ ค่าดูแลรักษาและกรีดยางอีกหนึ่งปี $(C(t))$ และอัตราดอกเบี้ยที่ต้องสละไปเนื่องจากไม่ได้ตัดไม้ไปขายเป็นเงินเก็บไว้ในธนาคาร $(rS(t))$ นั่นคือ

$$L(T^*) + S'(T^*) > C(T^*) + rS(T^*)$$

เกษตรกรจะไม่เก็บต้นยางไว้ หากน้ำยางที่จะขายบวกมูลค่าไม้ที่จะได้เพิ่มขึ้นมีค่าน้อยกว่าต้นทุนการดูแลรักษาและกรีดยาง บวกอัตราดอกเบี้ยที่ต้องสละไป หรือ

$$L(T^*) + S'(T^*) < C(T^*) + rS(T^*)$$

อายุที่เกษตรกรจะตัดไม้ คือ ปีที่ทำให้ รายรับส่วนเพิ่มจากการเก็บต้นยางเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มจากการเก็บต้นยาง

$$L(T^*) + S'(T^*) = C(T^*) + rS(T^*)$$

หากสมมติให้ราคาผลผลิตและราคาปัจจัยคงที่ รายรับหน่วยสุดท้าย มาจากปริมาณน้ำยางและปริมาตรไม้ที่เพิ่มขึ้น ส่วนต้นทุนจะขึ้นอยู่กับปริมาณปัจจัยที่ใช้

อย่างไรก็ตาม ในแบบจำลองนี้ จะเห็นว่าต้นทุนการปลูกต้นยางไม่มีผลต่ออายุยางที่เกษตรกรจะตัดสินใจโค่นไม้ยาง เนื่องจากไม่ได้คำนึงถึงการปลูกทดแทนในปีที่ตัดไม้

กรณีที่ 2 กรณีมีการปลูกยางทดแทน

สมมติให้มีการปลูกทดแทนในปีที่ตัดไม้ ต้นทุนการปลูกไม่แตกต่างกันในแต่ละรุ่น และ yield profile ของต้นใหม่ไม่ต่างจากต้นเดิม

กรณีนี้จะมีความเหมาะสมในการประยุกต์ใช้กับโครงการปลูกยางทดแทนของ สกย. ในปัจจุบัน เนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงใช้ยางพันธุ์เดิมในการปลูกทดแทนยางรุ่นเก่า ศักยภาพในการให้น้ำยางในแต่ละอายุยาง (yield profile) จะยังคงเหมือนเดิมเมื่อกำหนดให้ปัจจัยอื่นๆคงที่

$$PV = -k \int_0^T e^{-rt} [L(t) - C(t)] dt + S(T) e^{-rT}$$
$$+ e^{-rT} \left[-k + \int_0^T e^{-rt} [L(t) - C(t)] dt + S(T) e^{-rT} \right]$$
$$+ e^{-2rT} \left[-k + \int_0^T e^{-rt} [L(t) - C(t)] dt + S(T) e^{-rT} \right]$$
$$- \dots \dots \dots$$
$$PV = (1 + e^{-rT} + e^{-2rT} + \dots) \left[-k + S(T) e^{-rT} + \int_0^T e^{-rt} [L(t) - C(t)] dt \right]$$
$$PV = \left[-k + S(T) e^{-rT} + \int_0^T e^{-rt} [L(t) - C(t)] dt \right] / (1 - e^{-rT}) \dots \dots \dots (3)$$

เงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับอายุการตัดยางที่เหมาะสม หรือ T^* คือ

$$L(T^*) + S'(T^*) =$$
$$C(T^*) + rS(T^*) + r \frac{\left[-k + S(T^*) e^{-rT^*} + \int_0^{T^*} e^{-rt} [L(t) - C(t)] dt \right]}{(1 - e^{-rT^*})} \dots \dots \dots (4)$$

เทอมสุดท้ายเป็นเทอมที่เพิ่มจากกรณีที่ไม่มีกรปลูกทดแทน (สมการ (2)) คือ ค่าเสียโอกาสจากการใช้ที่ดินในการปลูกยางเป็น ค่าเช่า คิดจาก อัตราดอกเบี้ยบนมูลค่าสุทธิของการปลูกเก็บเกี่ยวน้ำยางและโค่นยาง

ในกรณีนี้ หลักเกณฑ์ในการตัดสินใจของเกษตรกร คือ จะยังคงปลูกต้นยางไว้ต่อไป ตราบเท่าที่ รายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการกรีดและเก็บต้นยางต่อไปหนึ่งปี มีค่ามากกว่าต้นทุนการดูแลและกรีด บวกต้นทุนค่าเสียโอกาสที่เกิดขึ้นเพราะเก็บต้นยางต่อไปอีกหนึ่งปี โดยไม่ได้ตัดไม้ไปขายและเอาที่ดินไปทำอย่างอื่นหรือปลูกต้นใหม่

จะเห็นได้ว่า หากต้นทุนการปลูกทดแทน (k) ต่ำ จะทำให้มูลค่าสุทธิที่ได้รับจากการปลูกและตัดยางสูงขึ้น (ตามเทอมสุดท้าย) ทำให้ค่าเสียโอกาสจากการเก็บต้นยางไว้มีค่าสูงขึ้น และน่าจะ ทำให้มีการตัดยางเร็วขึ้น หรือ T^* มีค่าน้อยกว่ากรณีที่ 1 ที่ไม่มีการปลูกยางทดแทน

กรณีที่ 3 กรณีมีการปลูกยางทดแทนโดยมีโครงการสงเคราะห์การทำสวนยาง

สามารถเขียนสมการที่ (3) ได้ใหม่ คือ

$$PV(s) = \left[-(k - s) + S(T) e^{-rT} + \int_0^T e^{-rt} \left[(1 - g / p_w) L(t, s) - C(t) \right] dt \right] / (1 - e^{-rT})$$

.....(5)

เมื่อ s คือเงินสงเคราะห์ที่เกษตรกรได้รับ

มูลค่าปัจจุบันสุทธิที่เกษตรกรได้รับขึ้นอยู่กับเงินสงเคราะห์ โดยเงินสงเคราะห์ที่มีผลกระทบบางส่วนคือ

- (1) ลดต้นทุนในการปลูกยางของเกษตรกรลงเหลือ $k-s$
- (2) เพิ่มผลผลิตน้ำยาง ฟังก์ชันมูลค่าผลผลิตน้ำยางเขียนได้เป็น $L(t,s)$ โดยที่ $\partial L(t,s) / \partial s > 0$ (เมื่อสมมติให้ ราคาน้ำมันยางที่แท้จริงไม่เปลี่ยนแปลงตลอดช่วงอายุยาง)
- (3) การเก็บเงิน CESS ทำให้ราคาน้ำยางภายในประเทศลดลง g บาทต่อหน่วย หรือราคาในประเทศที่เกษตรกรได้รับเมื่อมีการเก็บเงิน CESS เท่ากับ $p_w - g$ บาทต่อหน่วย เมื่อ p_w คือราคาส่งออกในตลาดโลก และสามารถแสดงเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับอายุการตัดยางที่เหมาะสม หรือ T^* คือ

$$(1 - g / p_w) L(T^*, s) + S'(T^*) = C(T^*) + rS(T^*) + rPV^*(s)$$
$$when PV^*(s) = \frac{\left[-(k - s) + S(T) e^{-rT^*} + \int_0^{T^*} e^{-rt} \left[(1 - g / p_w) L(t, s) - C(t) \right] dt \right]}{(1 - e^{-rT^*})}$$

.....(6)

ดังนั้น หากมีการให้เงินสงเคราะห์ในการปลูกยางทดแทนตามโครงการของ สกย. โดยโครงการไม่มีผลต่อผลผลิตน้ำยาง $\partial L(t,s) / \partial s = 0$ การมีโครงการ สกย. จะลดเงินลงทุนของเกษตรกรที่ใช้ในการปลูก ทำให้มูลค่าสุทธิในการปลูกยางเพิ่มขึ้น ค่าเสียโอกาสจากการใช้ที่ดินหากจะเก็บยางต่อไปอีกหนึ่งปีสูงกว่าในกรณีที่ไม่มีการสงเคราะห์ (เทอมสุดท้ายของสมการ (6) มีค่าสูงกว่าเทอมสุดท้ายของสมการ (4) ในกรณีเช่นนี้ โครงการปลูกยางทดแทนจะทำให้เกษตรกรตัดโค่นยางเร็วกว่ากรณีที่ไม่มีการอุดหนุน

แต่หาก โครงการมีผลในการพัฒนาเทคโนโลยีหรือเทคนิคการผลิตที่ทำให้ได้ผลผลิตน้ำยางเพิ่มขึ้น $\partial L(t,s) / \partial s > 0$ ในกรณีเช่นนี้ ผลของโครงการ สกย. อาจทำให้อายุการโค่นยางเพิ่มขึ้นหรือลดลง ขึ้นอยู่กับว่า ผลประโยชน์จากการได้น้ำยางเพิ่มขึ้น เทียบกับต้นทุนในรูปค่าเสียโอกาส

การใช้ที่ดินที่เพิ่มขึ้น ปัจจัยใดจะมีขนาดมากกว่ากัน หากผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นจากน้ำยางในเทอมแรกมีขนาดมากกว่า โครงการ สกย. จะทำให้เกษตรกรโค่นยางช้าลง

หากสามารถประมาณการฟังก์ชันการผลิตน้ำยาง ทำให้หา $L(t,s)$ ได้ ก็จะสามารถคำนวณค่า T^* ได้

2. การประเมินต้นทุน-ผลประโยชน์ของโครงการสงเคราะห์การทำสวนยาง

2.1 การศึกษาผลประโยชน์สุทธิของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการสงเคราะห์การทำสวนยาง

จากสมการที่ 5 ผลประโยชน์ที่เกษตรกรได้รับจากการเข้าร่วมโครงการ (เทียบกับกรณีที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ) สามารถคำนวณได้โดยการหาค่าอนุพันธ์ของสมการที่ 5 เทียบกับ s ดังนี้

$$dPV(s) = \left[\frac{\partial \int_0^T e^{-rt} (L(t,s)) dt}{\partial s} \right] ds$$

เมื่อ $dPV(s)$ คือ ผลประโยชน์สุทธิที่เกษตรกรได้รับจากการเข้าร่วมโครงการ ผลประโยชน์สุทธิดังกล่าวขึ้นอยู่กับเงินสงเคราะห์ที่ได้รับ

เทอมในวงเล็บ คือ ผลประโยชน์ที่เกษตรกรได้รับหากเงินของโครงการเพิ่มขึ้น 1 บาท จะเห็นว่าผลประโยชน์นี้ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ เงิน 1 บาทที่เกษตรกรได้รับ (เป็นการประหยัดเงินลงทุนในการปลูกของตนเองไป 1 บาท) บวกกับผลรวมมูลค่าปัจจุบันของผลผลิตน้ำยางที่เพิ่มขึ้นตลอดอายุยางเนื่องจากโครงการมีผลต่อ yield profile ทำให้ผลผลิตน้ำยางในแต่ละปีเพิ่มขึ้น¹

ds คือเงินสงเคราะห์ที่เกษตรกรได้รับ

2.2 การประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของโครงการสงเคราะห์การทำสวนยาง

ใช้วิธีวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของโครงการ (Cost-Benefit Analysis) เพื่อตอบคำถามที่ว่ามูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์ทั้งระบบเศรษฐกิจ หรือผลประโยชน์สังคม (present value

¹ ในแบบจำลองนี้ สมมติว่าน้ำยางที่ได้รับเพิ่มขึ้นไม่มีผลต่อราคาขายที่เกษตรกรแต่ละรายได้รับ แต่ราคาขายจะลดลงเนื่องจากการเก็บค่าธรรมเนียมส่งออก

of social benefit) ที่ได้จากโครงการสูงหรือต่ำกว่ามูลค่าปัจจุบันของต้นทุนสังคมของโครงการ (present value of social cost)

ก. ต้นทุนสังคมของโครงการ ประกอบด้วยสองส่วนคือ

- (1) ต้นทุนที่เป็นตัวเงิน ได้แก่ เงินสงเคราะห์ (CESS) ที่เก็บจากการส่งออกยางพารา และเงินงบประมาณจากรัฐบาล
- (2) ความสูญเสียด้านประสิทธิภาพ (dead-weight loss) เนื่องจากการเก็บเงิน CESS ทำให้ราคายางที่ผู้ผลิตได้รับจะต่ำลง ทำให้ปลูกยางน้อยลง และผู้ซื้อภายในประเทศซื้อยางเพิ่มขึ้นในราคาต่ำกว่าที่ควรจะส่งออกได้

แม้ว่าเงินงบประมาณจากรัฐบาลอาจมาจากการเก็บภาษีซึ่งก่อให้เกิด dead-weight loss แก่สังคมได้เช่นกัน แต่ในการศึกษานี้ จะไม่รวม dead-weight loss ในส่วนนี้

ข. ผลประโยชน์สังคมของโครงการ

ผลประโยชน์สังคมของโครงการคิดในรูปส่วนเกินทางเศรษฐกิจในสังคมที่เพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ไม่มีโครงการ โดยส่วนเกินทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเนื่องจาก

- (1) ผลผลิตน้ำยางเพิ่มขึ้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลง yield profile และ การเพิ่มพื้นที่ปลูกสวนยางเนื่องจากมีเงินอุดหนุนการปลูก ในกรณีนี้ สมมติว่า ราคายางพาราถูกกำหนดจากตลาดโลกและการส่งออกของไทยไม่มีผลกระทบต่อราคายางพาราในตลาดโลก ดังนั้น ส่วนเกินทางเศรษฐกิจคือส่วนเกินของผู้ผลิต (producer surplus)
- (2) ผลผลิตพืชแซมเพิ่มขึ้น โดยสมมติว่าไม่ทำให้ราคาพืชแซมเปลี่ยนแปลง
- (3) ผลผลิตไม้ยางเพิ่มขึ้น เนื่องจากพื้นที่ปลูกยางเพิ่มขึ้น และอาจเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอายุที่โคนทำให้มีผลผลิตไม้ยางออกสู่ตลาดเร็วขึ้น (หรือช้าลง) และอาจทำให้ราคาสถาปไม้ยางเปลี่ยนไป ซึ่งคาดว่าจะมีผลต่อตลาดไม้แปรรูปและเฟอร์นิเจอร์

$$B = \sum_i \frac{DL_i + DX_i + DS_1}{(1+r)^i}$$

.....(7)

เมื่อ B คือ ผลประโยชน์สังคมของโครงการ ประกอบด้วย มูลค่าปัจจุบันของการเปลี่ยนแปลงส่วนเกินทางเศรษฐกิจเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงผลผลิตน้ำยาง ผลผลิตพืชแซม และมูลค่าไม้ยาง ตามลำดับ การเปลี่ยนแปลงนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงเมื่อเทียบกับกรณีที่ไม่มีโครงการ

ส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (ในที่นี้คือส่วนเกินผู้ผลิต) ของผลผลิตน้ำยางที่เปลี่ยนไป (DL) เกิดจากการเคลื่อนเส้นอุปทานตลาดน้ำยางพาราไปทางขวามือ

$$DL = \int_0^p [Q_2(p) - Q_1(p)] dp$$

Q_1, Q_2 คือ ฟังก์ชันอุปทานตลาดน้ำยางพาราในกรณีที่มี และไม่มีโครงการสงเคราะห์การทำสวนยาง ตามลำดับ โดยฟังก์ชันอุปทานนี้ขึ้นอยู่กับราคาขายพาราที่เกษตรกรได้รับ(p โดยที่ $p=p_w-g$) สมมติว่าราคาพืชแข่งขันอื่นๆและราคาปัจจัยการผลิตอื่นๆคงที่

การย้ายเส้นอุปทานเกิดจากการมีโครงการ สกย. ดังนั้นจึงสามารถเขียนเทอมในวงเล็บได้ใหม่

$$DL = \int_0^p \left[\frac{\partial Q(p,s)}{\partial s} ds \right] dp$$

โดยที่ $Q = n \cdot q$

$$\frac{\partial Q}{\partial s} = n \frac{\partial q(\mathbf{p}, \mathbf{w}, t, s, \mathbf{z})}{\partial s} + q \frac{\partial n(\mathbf{p}, \mathbf{w}, s, \mathbf{z})}{\partial s} \dots\dots\dots(8)$$

$q(\mathbf{p}, \mathbf{w}, t, s, \mathbf{z})$ คือ ฟังก์ชันผลผลิตต่อไร่ของผู้ผลิตรายใดๆ ขึ้นอยู่กับราคาขายพาราและราคาพืชแข่งขัน (เวกเตอร์ $\mathbf{p}$) ราคาปัจจัยการผลิต (เวกเตอร์ $\mathbf{w}$) อายุยาง (t) เงินสงเคราะห์ (s) และปัจจัยอื่นๆที่เคลื่อนย้ายเส้นอุปทาน (เวกเตอร์ $\mathbf{z}$) เช่น สภาพดินฟ้าอากาศ

n คือ ฟังก์ชันของพื้นที่ปลูกยางพารา

สมการ (8) แสดงให้เห็นว่า ผลของโครงการต่ออุปทานตลาดของยางพาราประกอบด้วยสองส่วน คือ ผลต่อผลผลิตหรือไร่ และผลต่อการเพิ่มพื้นที่ปลูกยาง

การสำรวจครัวเรือนเกษตรกรสวนยาง

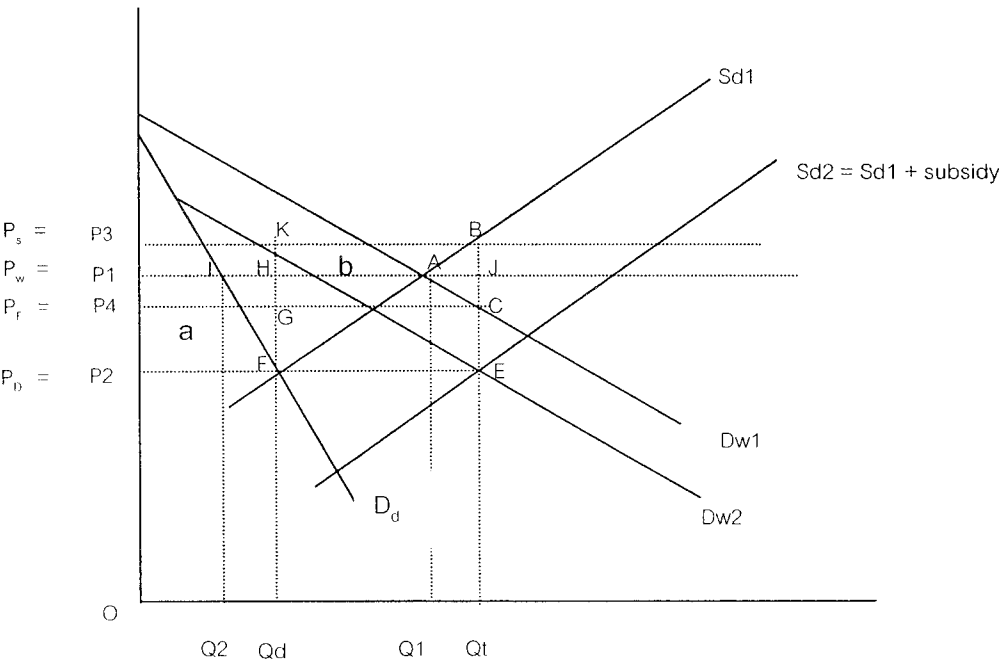
การสำรวจครัวเรือนเกษตรกรมีวัตถุประสงค์คือ (1) เพื่อเก็บข้อมูลการผลิตและต้นทุน เพื่อใช้ในการประเมินผลประโยชน์สุทธิของโครงการปลูกยางทดแทน (2) เพื่อสำรวจความเข้าใจและ

ความคิดเห็นของเกษตรกรเกี่ยวกับโครงการปลูกยางทดแทน เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์ในเชิงนโยบายว่า รัฐควรอุดหนุนการปลูกยางทดแทนในลักษณะปัจจุบันหรือควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายและรูปแบบการดำเนินงานอย่างไร (3) เพื่อสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับกลุ่มและการเข้าร่วมกลุ่มที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ สกย.

ภาคผนวกที่ 4 การคำนวณต้นทุนทางสังคม

1. วิธีคิดที่ 1 ผลของนโยบายจากรัฐที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์และอุปทานยางพารา

รูปที่ 1 การคำนวณต้นทุนทางสังคม เมื่อนโยบายรัฐมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์และอุปทาน



กำหนดให้เส้นอุปสงค์และอุปทานของโลก คือ Dw1 และ Sd1 คุลยภาพอยู่ที่ราคา P1 และ ปริมาณ Q1 เมื่อรัฐใช้นโยบายให้ subsidy และ การเก็บภาษีส่งออก cess ทำให้เกิดการบิดเบือน เส้น อุปทานเลื่อนไปทางขวา อยู่ที่ Sd2 ปริมาณการผลิตไปอยู่ที่จุด Qt ขณะเดียวกันเมื่อรัฐเก็บภาษี ทำ ให้อุปสงค์ของโลกเลื่อนลงมาอยู่ที่ Dw2 คุลยภาพใหม่ย้ายจากจุด A มาที่จุด E ราคาฟาร์มใน ประเทศเท่ากับ P₂ ราคาที่ผู้ซื้อต่างประเทศจ่ายเท่ากับ P₃ ปริมาณผลิตยาง Q_q และการส่งออกเท่ากับ ระยะห่าง Qd Qt เมื่อเกิดคุลยภาพใหม่ มีพื้นที่ปรากฏหลายส่วน ดังนี้

$$\text{เม็ดเงินที่รัฐให้Subsidy} = P_2P_3BE$$

ประกอบด้วย :

- ส่วนเกินของผู้บริโภค = P_1P_2FI (พื้นที่ a)
- ส่วนเกินของผู้ผลิต = P_1P_3BA (พื้นที่ b)
- ภาษีส่งออก = $FGCE$
- โอนไปต่างประเทศ = $GHJC$
- โอนให้ผู้ผลิตในประเทศ = P_1P_3AB

พื้นที่ Dead Weight Loss 1 = ABJ

พื้นที่ Dead Weight Loss 2 = FIH

พื้นที่ส่วนที่สังคมสูญเสีย = FIH + ABJ

ดังนั้นถ้าจะสรุปว่าสังคมดีขึ้น ภาษีที่เก็บได้ (FGCE) ต้องมากกว่าเงินโอนต่างประเทศ (GHJC) รวมกับพื้นที่ที่สังคมสูญเสีย (ABJ + FIH)

หรือ FGCE > GHJC + ABJ + FIH

ในการคำนวณหาพื้นที่ในแต่ละส่วนข้างต้นนั้น ก่อนอื่นต้องดูการเปลี่ยนแปลงของราคาในแต่ละขั้นตอนการผลิต เริ่มจากราคาเกษตรกรขายไปเรื่อยไปจนถึงราคาที่พ่อค้าส่งออกขายได้ และต้นทุนของการแปรรูปในแต่ละขบวนการแปรรูปและค่าขนส่งที่ต้องจ่าย ซึ่งจากข้อมูลต่างๆดังกล่าวข้างต้นแสดงในตารางข้างล่างนี้

ขั้นตอนการผลิต	ราคา (บาท/กิโลกรัม)
ราคายางแผ่นดิบที่เกษตรกรขายได้	23.10
ค่าแปรรูปยางแผ่นดิบ	1.40
ค่าขนส่งจากท้องถิ่นไปโรงงาน	0.10 - 0.40
ค่าขนส่งจากโรงงานไปท่าเรือ+ค่าพิธีการศุลกากร	1.00
ราคาที่พ่อค้าส่งออกได้รับ (F.O.B. หาดใหญ่)	29.10

หมายเหตุ : ข้อมูลปี 2541

ที่มา : สถาบันวิจัยยาง

ราคาที่เกษตรกรขายได้ 23.10 บาทต่อกิโลกรัม (P2) พ่อค้าส่งออกขายได้ 29.10 บาทต่อกิโลกรัม เมื่อรวมต้นทุนการแปรรูปและต้นทุนการขนส่งจากท้องถิ่นไปโรงงานและจากโรงงานไปท่าเรือเท่ากับ 2.50 บาทต่อกิโลกรัม แต่ราคาที่พ่อค้าส่งได้มักเป็นราคาที่รวมกำไรส่วนเกินเอาไว้แล้ว ดังนั้นเมื่อหักกำไรทั้งหมดซึ่งจะคาดประมาณให้เท่ากับ 2.5 บาทต่อกิโลกรัมและต้นทุนทั้งหมดออกแล้ว พ่อค้าส่งออกจะได้ราคาขายสุทธิเท่ากับ 24.00 บาทต่อกิโลกรัม (P4) ขณะเดียวกันจากการคำนวณเราพบว่ารัฐมีการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เกษตรกรประมาณ 1.96 บาทต่อกิโลกรัม ดังนั้นเมื่อรวมเข้ากับราคาที่เกษตรกรขายได้ (23.10+1.96) จะได้ราคาที่รวมเงินอุดหนุน คือ 25.05 บาทต่อกิโลกรัม (P3)

เมื่อได้ราคาขายในแต่ละจุดแล้วจากนั้นนำไปหารราคา ณ จุดดุลยภาพ (P1,Q1) โดยต้องนำค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานในตลาดโลกเข้ามาช่วยคำนวณ จากสูตร

Es = (Q1-Qt)/Qt
(P1-P3)/P3

$$Ed = \frac{(Q1-Qt)/Qt}{(P1-P4)/P4}$$

จะได้ค่า $P1_{Es} = P3 + [(Q1-Qt)/Qt] * P3/Es$

$$P1_{Ed} = P4 + [(Q1-Qt)/Qt] * P4/Ed$$

โดย Es มีค่าเท่ากับ 0.405 และค่า Ed เท่ากับ -1.08 ผลจากการคำนวณจะได้ราคาที่คุณภาพคือ 24.28 บาทต่อกิโลกรัมและปริมาณมีค่าเท่ากับ 2.12 กิโลกรัม ขณะเดียวกันสามารถหาปริมาณการขาดตลาดภายในประเทศได้เท่ากับ 0.178 กิโลกรัม หลังจากนั้นนำค่าต่างๆที่ได้ไปหาพื้นที่ที่ต้องการ ดังแสดงในตารางที่ 1 ข้างล่าง

ตารางที่ ผ_4.1 แสดงวิธีการคำนวณต้นทุนและประโยชน์ทางสังคมของโครงการ วิธีคิดที่ 1

ประเภทของผลประโยชน์	จำนวน (ล้านบาท)
เงินอุดหนุนรวม	4182.55
เงิน Cess ที่เก็บได้	1765.96
สังคมสูญเสีย	14.79
โอนให้ต่างประเทศ	541.85
โอนให้ผู้ผลิตในประเทศ	1645.00
ส่วนเกินผู้บริโภค	214.54

หมายเหตุ : เงินอุดหนุนรวมถ้าคิดเฉพาะพื้นที่สงเคราะห์ของ สกย. ประมาณร้อยละ 60 ของพื้นที่ปลูกยางรวมทั้งประเทศ
ที่มา : จากการคำนวณ

ตารางที่ ผ_4.2 แสดงวิธีการคำนวณต้นทุนและประโยชน์ทางสังคมของโครงการ วิธีคิดที่ 2

รายการ	มูลค่า (ล้านบาท)
หา DWL จุด ACD	2.25
Subsidy P1 P3 D C	558.90
ต่างประเทศได้ไป พื้นที่ A D E F	207.00
ผู้ผลิตในประเทศได้ไป P1 P2 A C	702.10

หมายเหตุ : ข้อมูลปี 2541 และเงินที่อุดหนุนคิดตาม จำนวนเงินที่ได้ 43 บาท/ไร่ /ปี
คำนวณ NPV 19 ปีกรีดได้ 2419.82 เหลือ 0.45 บาท/กก.

P1 = 26.5 (26.05+0.45) , subsidy = 0.45

P2 = 26.16

P3 = 26.05

Q1 = 2.07

Q0 = 2.06 คำนวณ

Q2 = 0.186

Q3 = 0.185

Es = 0.405, Ed = -1.1

Ed_domestic = 0.8

ที่มา : จากการคำนวณ

ภาคผนวกที่ 5 การพยากรณ์พื้นที่ปลูกยาง

การพยากรณ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อดูแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ปลูกยางกับปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการพยากรณ์ได้ดูการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ปลูกยางรวมทั้งประเทศ แบบจำลองที่ใช้ในการพยากรณ์ เป็นดังนี้

$$Y = C_0 + \sum C_i(X_i)$$

โดยที่	Y	=	พื้นที่ปลูกยางรวมทั้งประเทศ
	C ₀	=	ค่าคงที่
	C _i	=	ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปร X _i
	X ₁	=	ราคายาง ปี t
	X ₂	=	ราคายาง ปี t-1
	X ₃	=	ราคายาง ปี t-2
	X ₄	=	ราคาไม้ยืนต้น ปี t
	X ₅	=	ราคาไม้ยืนต้น ปี t-1
	X ₆	=	ราคาไม้ยืนต้น ปี t-2
	X ₇	=	ราคาข้าว
	X ₈	=	ราคาพืชไร่
	X ₉	=	ราคาผัก
	X ₁₀	=	ราคาปืย
	X ₁₁	=	มูลค่าการสะสมทุนทางการเกษตร
	X ₁₂	=	เงินสงเคราะห์ต่อดัชนีสินค้าเกษตร
	X ₁₃	=	สัดส่วนพื้นที่ชลประทานต่อพื้นที่การเกษตร
	X ₁₄	=	dummy ฝนแล้ง
	X ₁₅	=	dummy น้ำท่วม
	X ₁₆	=	dummy จังหวัด ชุมพร ระนอง พังงา สุราษฎร์ธานี
	X ₁₇	=	dummy ภาคกลาง
	X ₁₈	=	dummy ภาคเหนือ
	X ₁₉	=	dummy ภาคใต้

การคำนวณใช้ข้อมูลระหว่างปี 2513-2540 ทั้งหมด 1960 ตัวอย่าง จำแนกตามจังหวัด 70 จังหวัด ซึ่งรวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรมชลประทาน

ตามแบบจำลองกำหนดให้พื้นที่ปลูกยางโดยรวมทั้งประเทศขึ้นอยู่กับตัวแปรราคาขาย ราคาผลผลิตไม้ยืนต้น ราคาพืชชนิดอื่นๆ เช่น ข้าวพืชไร่ และผัก ราคาปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย มูลการสะสมทุนทางการเกษตร เงินที่สกย.ให้การสงเคราะห์ต่อปี สัดส่วนพื้นที่ชลประทานต่อพื้นที่ทางการเกษตร และเพิ่มตัวแปรหุ่นปริมาณน้ำฝน (ถ้าน้อยกว่าค่าเฉลี่ยเท่ากับฝนแล้ง และถ้ามากกว่าค่าเฉลี่ยกำหนดให้เป็นน้ำท่วม) จังหวัดที่มีพื้นที่ปลูกยางบางจังหวัด และตัวแปรภาคต่างๆ ของไทย คือ ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้

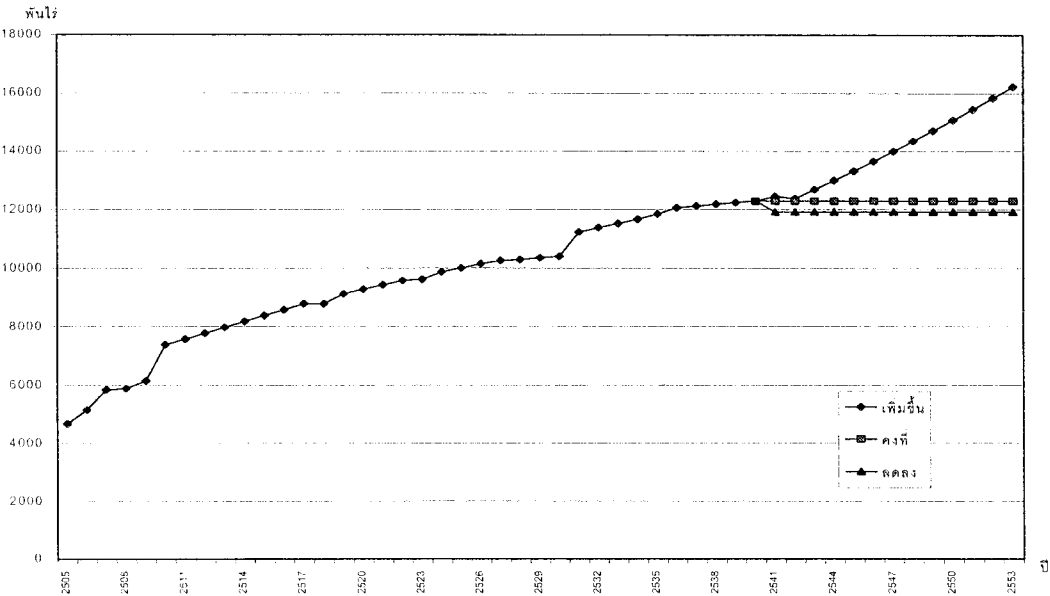
โดยแบบจำลองได้คำนวณไว้ 3 ลักษณะ คือ 1) double log 2) semi_log และ 3) ไม่มี log ดังแสดงในตารางที่ 1 ในพยากรณ์ได้เลือกแบบจำลองที่มีลักษณะ double log เพื่อดูแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริงของพื้นที่ปลูกยางกับเงินสงเคราะห์การปลูกแทนจากสกย. โดยสมมติให้ตัวแปรอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นค่าคงที่ การพยากรณ์ได้แยกเป็น 3 กรณี กรณีที่ 1 เมื่อเงินสงเคราะห์มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น กรณีที่ 2 เมื่อกำหนดให้เงินสงเคราะห์คงที่ และ 3) เงินสงเคราะห์ลดลง

การเปลี่ยนแปลงเงินที่สกย.จ่ายสำหรับการสงเคราะห์การปลูกแทนจากอดีตปี 2504 เป็นต้นมาถึง 2540 ปริมาณเงินที่เพิ่มขึ้นมีอัตราการเติบโตที่แท้จริงโดยเฉลี่ยประมาณ 2.5 ต่อปี จึงได้กำหนดให้ตัวแปรเงินสงเคราะห์เพิ่มขึ้นในอัตราคงที่ 2.5 ทุกปี สำหรับกรณีที่เงินสงเคราะห์คงที่ ถ้าไม่มีการเพิ่มปริมาณเงินสงเคราะห์จากปีปัจจุบัน (2540) พื้นที่ปลูกยางจะเปลี่ยนแปลงอย่างไร ในปี 2540 จำนวนเงินที่สกย.จ่ายสงเคราะห์เท่ากับ 1,369 ล้านบาท จึงสมมติให้เงินสงเคราะห์คงที่เท่ากับ 1,369 ล้านบาทตลอดการพยากรณ์ สำหรับกรณีสุดท้ายสมมติให้เงินสงเคราะห์ลดลง¹ กำหนดให้เงินสงเคราะห์ลดลงเหลือ 5,724 บาทคงที่ตลอดช่วงการพยากรณ์

ผลการพยากรณ์แนวโน้มพื้นที่ปลูกยางทั่วประเทศ พบว่า กรณีที่กำหนดให้เงินสงเคราะห์เพิ่มขึ้นในอัตราคงที่ แนวโน้มพื้นที่ปลูกยางจะเพิ่มขึ้นไปถึงประมาณ 16 ล้านไร่ ในปี 2553 และถ้ากำหนดให้ปริมาณเงินสงเคราะห์มีค่าคงที่ พื้นที่ปลูกยางยังคงที่อยู่ 12 ล้านไร่ ขณะที่กรณีให้เงินสงเคราะห์ลดลงพื้นที่ปลูกยางลดลงจากเดิมไม่มากนัก เหลือประมาณ 11.9 ล้านไร่ในปี 2553 ดังรูปที่ 1

¹ มาจากตารางที่ 3.11 บทที่ 3 เป็นจำนวนเงินอุดหนุนสุทธิต่อไร่ 1,076 บาทต่อไร่ เมื่อนำมาหักออกจากจำนวนเงินสงเคราะห์ 6,800 บาทต่อไร่จะเหลือเงินที่สงเคราะห์จริง 5,724 บาทต่อไร่ หรือเป็นจำนวนที่หักออกเท่ากับร้อยละ 15 นั่นเอง

รูปที่ 1 การพยากรณ์แนวโน้มพื้นที่ปลูกยางทั่วประเทศ ระหว่างปี 2541-2553



ตารางที่ 1.1 สมการพื้นที่ปลูกยาง

สมการ/ตัวแปร	ทั่วประเทศ		ภาคใต้					
	Double log		Double log		semi_log		ไม่มี log	
	B	t	B	T	B	t	B	t
ค่าคงที่	-3.41	-4.4	-6.25	-5.59	12.5	26.8	164084.8	1.05
1. ราคาขายปี t	-0.024*	-0.32	-0.13*	-1.02	0.0075	2.23	57.79	0.053
ราคาขาย ปี t-1	0.031*	0.56	-0.01*	-0.09	0.0038	1.17	30.16	0.03
ราคาขาย ปี t-2	0.16*	2.89	0.82*	6.58	0.0155	4.57	5492.79	4.82
2. ราคาไม้ยืนต้น t	0.31*	5.82	0.37*	3.89	-0.0018	-0.75	1412.31	1.82
ราคาไม้ยืนต้น t-1	-0.031*	-0.56	-0.59*	-5.13	-0.01	-3.77	-3063.64	-3.33
ราคาไม้ยืนต้น t-2	-0.16*	-2.89	0.29*	2.98	-0.0013	-0.56	1485.04	1.84
3. ราคาข้าว	0.041*	0.59	-0.61*	-5.45	-0.019	-5.45	-6118.87	-4.99
4. ราคาพืชไร่	0.023*	0.55	0.24*	4.44	-0.0014	-1.177	787.24	1.96
5. ราคาผัก	0.11*	2.63	0.17*	2.6	0.001	0.82	-6.72	-0.017
6. ราคาปื๋ย	0.16*	3.3	0.048*	0.68	-0.000019	-0.63	-15.16	-1.47
7. มูลค่าการสะสมทุนทางการเกษตร	-0.011*	-0.88	0.042*	2.06	2.7E-10	1.18	0.00024	3.15
8.เงินสงเคราะห์รายจังหวัด/ดัชนีราคาสินค้าเกษตร	0.7*	293.06	0.91*	55.57	0.000000023	19.01	0.011	27.73
9. สัดส่วนพ.ท.ชลประทานต่อพ.ท.การเกษตร	-0.16	-4.92	0.033	0.29	0.18	0.69	-62209.5	-0.724
10. ฝนแล้ง	-0.00097	-2.48	0.00012	0.31	-0.0013	-1.38	143.74	0.47
11.น้ำท่วม	0.00035	3.7	0.00029	2.57	0.00057	2.16	244.9	2.81
12.จังหวัดชุมพร ระนอง พังงา สุราษฎร์	-	-	-	-	-	-	-231303	-3.608
13.ภาคกลาง	0.29	7.04	-	-	-	-	-	-
14.ภาคเหนือ	-0.013	-0.37	-	-	-	-	-	-
15.ภาคใต้	1.15	20.82	-	-	-	-	-	-
R ² -Adjusted	0.99		0.92		0.59		0.74	

หมายเหตุ : 1) *ใส่ log
2) จำนวนตัวอย่างจำแนกรายจังหวัด 70 จังหวัด ปี 2513-2540
ที่มา : ข้อมูล TDRI

ภาคผนวกที่ 6 สรุปความคิดเห็น

การสัมมนา “ยางพารา: อนาคตและทางออก”

วันที่ 11 มิถุนายน 2544 โรงแรม เดอะ แกรนด์ กรุงเทพฯ 13.00-17.00

ประเด็นการอภิปราย

เออร์วิน มุลเลอร์ (ประธานกลุ่มอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย)

เป็นเรื่องน่าเสียดาย ไทยผลิตยางเป็นใหญ่ของโลก แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มากพอ เพราะในอดีตพยายามชี้แนะแนวทาง แต่ไม่ได้รับการตอบสนอง สิ่งที่ไทยขาด คือ การจัดการด้านยาง การใช้ผลิตภัณฑ์ยาง ซึ่งจัดการโดยกระทรวงเกษตรฯ ในเบื้องต้น และ สกย. ในเวลาต่อมา ปริมาณการผลิตจาก 7-8 แสนตัน ในปี 2516 เพิ่มขึ้นกว่า 2 ล้านตันในปี 2542 เหล่านี้เป็นผลงานของกระทรวงเกษตรฯที่มีคำถามอยู่ว่าแล้วดีพอหรือยังสำหรับผลงานที่ทำมา เพราะอะไร ยางเป็นพืชที่เป็นวัตถุดิบที่มีมูลค่าเพิ่มมหาศาล ขณะนี้ยังไม่ได้ปรับปรุงการใช้ประโยชน์เต็มที่ในปี 2543 ยางส่งขายในรูปวัตถุดิบ 1,525 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ อุตสาหกรรมผลิตยาง 2 แสนตัน ผลผลิตส่งออก 1550 ล้านเหรียญ มูลค่าต่างกันมาก ถ้านำยางมาใช้ในประเทศจะได้รายได้มหาศาล ผู้นำยังยึดแนวคิดเดิมเมื่อ 15-20 ปีที่แล้ว เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา อุปสรรคจริงๆ เป็นเรื่องการจัดการมากกว่า ไทยเคยมีการจัดการรวมเรื่องยางไปอยู่จุดเดียว 10-20 ปีที่แล้ว ขณะนี้ยังไม่เกิดขึ้น แนวคิดที่มีอยู่ว่ายางเป็น product champion การทำยางครบวงจร มองจากคนนอก เห็นว่ายาก ไม่เดิน แต่ถ้ารวมไว้ด้วยกันจะเดินไปได้ดีกว่า ถ้าเรามีองค์การยางที่ดูแลอย่างตั้งแต่นั้นจนจบ รู้การพัฒนาพันธุ์ยาง ดันทุนการผลิต ชาวสวนรู้ต้นทุน การผลิต และราคาขาย อุตสาหกรรมยางค่อนข้าง capital intensive ใช้เครื่องจักรมีราคาแพงมาก ผู้ประกอบการขนาดกลางและย่อมยังไม่ค่อยมีใช้ สิ่งนี้อาจเรียกร่อง การรวมองค์กรยางเป็นสิ่งจำเป็น และน่าจะเกิดขึ้นได้

บุคลากรทางด้านกระทรวงเกษตร กรมวิชาการ สกย. อสย. มีหน้าที่โดยตรงในการดึงคุณภาพของยางดิบให้มีคุณภาพดีขึ้น แต่ยังมี room for improvement ซึ่งเราจะปรับไปสู่จุดมุ่งหมายได้ไม่ยาก เมื่อวัตถุดิบต้นทางมีคุณภาพ การแปรรูปต้นทุนจะถูกลง และมี comparative advantage price มากขึ้น สกย. ควรเน้น การเพิ่มผลผลิต จากสถิติ 218 กก./ไร่/ปี เป้าหมาย ผลผลิตเราต้องกำหนด

ได้อาจเป็น 300 กก. ต่อไร่ต่อปี สิ่งที่เราละเลย คือ การกรีดยางซึ่งต้องอาศัยแรงงานมาก อาศัยแรงงานต่างด้าว ต้องคำนึงเรื่องความมั่นคงของประเทศ เราไม่เคยพัฒนาการวิธีการกรีดยางให้ได้คุณภาพ หรือการเปลี่ยนการเรียกเก็บจากน้ำยางสดมาเป็นการเก็บในลักษณะ cup lum ซึ่งวิธีนี้จะช่วยให้ผู้ประกอบการมีต้นทุนการผลิตที่ถูกลง

นโยบายการจัดการ 4-5 ปีที่แล้ว ราคายางดี อุตสาหกรรมต้องการใช้ยางแท่งมาก มีการประชาสัมพันธ์ว่าตลาดผู้ใช้มีการเปลี่ยนแปลงจากยางแผ่นเป็นยางแท่ง ผู้ประกอบการแปรรูปเข้าใจผิดคิดว่าตลาดต้องการอย่างนั้น จึงทำการเปลี่ยนวิธีการแปรรูปจากยางแผ่นมาเป็นยางแท่ง ประเด็นคือ ญี่ปุ่นใช้แรงแผ่น ปีละประมาณ 6 แสนตัน ทราบข่าว เข้ามาขอ BOI ขอตั้งโรงงานผลิตยางแผ่นในไทย ปริมาณแสนกว่าตัน คนไทยเสียเปรียบเกิดผลเสียที่ปล่อยให้ผู้ใช้รายใหญ่ของโลกเข้ามาเกาะประตูบ้าน ชาวสวน เกษตรกรอาจจะดีใจ แต่ความเสียหายตามมา เริ่มปรากฏผลถึงแม้จะยังไม่ชัดเจนมากนัก คือ ยางไทยจะถูกกลบหายไปจากตลาดโลก เดิมโลกรู้จักยางแท่ง ชื่อ SMR (Standard Malaysian Rubber 1, 2, 3) กระทรวงเกษตรพยายามสร้างมาตรฐานของไทย TSR ให้เป็นที่รู้จักของชาวโลก พอมีคนรู้จัก ปัจจุบันน่าเสียใจ TSR กำลังจะหมดไป ไม่ compatible โรงงานไม่ brand TSR ญี่ปุ่นนำเข้ายางไทย 6 แสนกว่าตัน ยางแผ่นรมควัน เพราะมีการค้นคว้า 60 % โรงงานยางรถยนต์เป็นผู้ใช้ มีรายใหญ่ 3 ราย ญี่ปุ่นคิดว่าเราจะทำยางแผ่นคุณภาพดี เหมาะสมกับการทำผลิตยางรถยนต์ (radial)

เราไปเลิกผลิตและไปเปิดประตูในสิ่งที่ไม่สมควรกระทำ ทุกอย่างมาจากการกระทำ การจัดการทั้งสิ้นเราไม่มีคนที่รู้จริงมาจัดการ ดังนั้น การมีองค์กรที่ดูแลด้านยางเฉพาะจะเกิดประโยชน์อย่างมาก

อนาคตของยางยังมีอยู่ ภาคการผลิตอื่นๆยังไม่ต้องกังวลมาก ถึงอนาคต ปรับแผนห้ามการส่งออกน้ำยางข้น ภาคได้มีการลักลอบการส่งออกจำนวนมาก 3-4 แสนตันต่อปี ออกไปได้เพราะมีคอร์ปชั่น

คุณสุนทร นิคมรัตน์ : ประธานชุมนุมสหกรณ์ชาวสวนยางแห่งประเทศไทย

หนึ่งร้อยปีที่ผ่านมาเราประสบความสำเร็จ ช่วยสร้างรายได้ให้ชาวสวนตลอดมา ถ้าพูดถึงผลผลิตยาง ทำรายได้เข้าประเทศ 134,000 ล้านบาท รวมไม้ยาง local content สูง ผลผลิตมาจากดิน 100 ปีที่ผ่านมาไม่มีปัญหา 100 ปี ให้หลัง เริ่มมีปัญหา สถาบันวิจัยยางพูดว่ายางมีปัญหา ยางเป็น rubber capital of the world ยางไม่มีปัญหามีทำไมเราขายได้หมดทุกส่วนน้ำยางถึงใบ มีปัญหาภัยธรรมชาติน้อย ถ้าราคาถูกเกษตรกรได้เงินน้อย ราคาแพงได้เงินมาก ใช้ยาเร่งเพิ่มน้ำยางได้ ยางอยู่ใน

มือเกษตรกร นอกจากยังมีพืชตัวไหนทดแทนได้ ยางเป็นเหมือนตู้ ATM ขายได้ทุกวัน คนที่พูดว่ายางมีปัญหาหมักเป็นฝุ่นที่ไม่เข้าใจ

เราต้องเตรียมการอย่างไรเมื่อราคาถูก ค่าแรงกรีตเป็นปัญหาใหญ่ที่สุด สถาบันวิจัยยางต้องวิจัยการกรีตให้มากกว่าในปัจจุบัน (650 ต้นต่อวัน) ไม่ควรกำหนดพื้นที่ปลูกยาง ต้องบอกเกษตรกรว่าเมื่อยางถูกจะอยู่อย่างไร ยางแพงจะอยู่อย่างไร ต้องหาทางออกอื่นๆเตรียมไว้ เช่น พืชตัวอื่นๆ โค หมู ฯลฯ เอาไว้เป็นตัวช่วย และบอกเกษตรกรเรื่องการออม ชาวสวนยางการออมไม่ดี ชาวมาเลเซียอยู่ได้เพราะไม่กินเหล้ารายได้เท่ากับชาวสวนไทย

เรื่อง 12 ล้านไร่ ควรทบทวน การปลูกยางเป็นเรื่องเสรี แต่ต้องบอกให้เกษตรกรเตรียมตัว นโยบายระดับชาติ รัฐบาลช่วยเกษตรกรมาตลอด 6,800 บาทต่อไร่ TDR บอกว่าการเก็บเงิน CESS ได้ 4,800 บาท ช่วงระยะเวลา 19 ปี แสดงว่าไม่ให้ดอกเบี้ยอีกเลย การปลูกแทนรัฐบาลช่วยจริงๆแล้วเป็นเงินของเกษตรกร การเก็บ CESS มีเฉพาะไทยและมาเลเซีย แต่มาเลเซีย เงินวิจัยและบริหารมาจากรัฐบาลอุดหนุน ของไทยต้องแบ่งให้สกอ. และสถาบันวิจัยยาง 5%

การแทรกแซงยางเป็นการแทรกแซงที่ได้ผลที่สุด เงินตกถึงมือเกษตรกร การแทรกแซงมีภาคกลางวัน และภาคกลางคืน การรับซื้อทำในภาคกลางวันโปร่งใส แต่พอนำยางไปขาย ไปเก็บกลับไม่มีใครรับรู้ ขาดทุนตลอด ความผิดพลาดการเดินนโยบายของมาเลเซียขณะนี้ส่งเสริมปาล์ม ต้องนำเงินจำนวนหนึ่งไปส่งเสริมยางร่วมหมื่นล้าน เพื่อรักษาพื้นที่สวนยางเอาไว้

การปลูกแทน เงิน CESS ที่เก็บบวกเงินภาษีประมาณ 7 พันกว่าบาท เกษตรกรว่า 4 แสนไร่ ไม่ได้รับการส่งเสริมการปลูกแทน สาเหตุมาจาก 1) ส่งออกมีการหนีภาษี ไม่มีเงินมาส่งเสริม การหนีภาษีถือว่าเป็นการทำลายผู้สุจริต 2) ช่วงหนึ่งรัฐได้บอกว่าให้รับปลูกแทนเพื่อให้มีการปลูกแทนมากขึ้นพร้อมสนับสนุนเพิ่มถ้าเงินขาด ปัจจุบันเงินขาดอยู่ 5,000 ล้านบาท การสัญญาอย่างนี้ทำให้มีปัญหา คนโค่นยางแล้วไม่ได้ปลูกมีมาก

การวิจัย ไทยให้ความสนใจน้อยมาก สถาบันวิจัยให้เงินบริหารน้อยมาก 120 ล้านบาทปี หม่อนไหม ได้ 123 ล้านบาท ใครส่งออกมากกว่ากัน ที่อยู่ได้เพราะได้เงิน CESS กว่าร้อยล้าน เรื่องการวิจัย นิวซีแลนด์ การฆ่าสัตว์จะมีการเก็บค่าธรรมเนียมเอาไว้เพื่อสนับสนุนการวิจัย ใครอยากทำวิจัยเข้ามาขอได้ หรือจ้างวิจัย แต่การวิจัยของไทยอยู่ที่สถาบันวิจัย แต่ไม่เห็นมีอะไรออกมาเท่าไร เห็นด้วยกับข้อเสนอของ TDR ให้รวมเป็นคณะกรรมการดูแลการวิจัยและพัฒนาจัดสรรงบประมาณ และการพัฒนาให้มุ่งไปที่เกษตรกร เกษตรกรต้องเข้าสู่ระบบ เพื่อสร้างความเข้มแข็ง

นายปิณฑศ์ พิงบุญ ณ อุรุยา : ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ไม่ได้เกี่ยวข้องกับเรื่องยาวนาน 2-3 ปีที่ผ่านมา สภาพของยางเปลี่ยนไป โดยเฉพาะราคาเปลี่ยนไปค่อนข้างมาก แต่ต้นทุนสูง ยางยังมีอนาคต มีโอกาสปรับปรุง ทรายใดที่ยังไม่มีพืชใดทดแทน ดีต่อสิ่งแวดล้อม มีหลายอย่างที่ TDRi เน้นเหมือนที่เคยทำแต่ก็ขึ้นกับแต่ละสมัย

สมัยก่อนหน้านั้น อาจารย์เสริมลาภ มีการส่งเสริมการทำ Stock management และทำ stock ในต่างประเทศ ตอนนี้เลิกไปแล้ว ดังนั้นราคาจะกระทบโดยตรงกับเกษตรกร ประสิทธิภาพและต้นทุน เราพูดเรื่องการวิจัยและพัฒนามานาน ต้องเปิดกว้าง อิสระ แต่การอิสระไม่ใช่ยาเขียวไปทุกเรื่อง ต้องควบคุมทิศทางให้ดีพอสมควร จึงจะก่อให้เกิดการพัฒนา เรื่องเงินต้องดูให้ชัด CESS 5% ถ้าเราเห็นว่า ปลุกแทนไม่ต้องเร่งมากนัก การแทรกแซงมีความจำเป็นมากน้อยแค่ไหน แบบจำลองเงิน CESS + เงินที่เหลือจากงานที่ไม่อยากจะทำ นำมานั้นเรื่องงานวิจัย งานวิจัยกับยางค่อนข้างน้อยเงิน และทิศทางการวิจัย มีความสำคัญ

เรื่องการจัดการการถ่ายทอดเทคโนโลยี มีหลายหน่วยงาน สกย. กรมส่งเสริมการเกษตร องค์การสวนยาง ต้องทำอะไรขึ้นมาบ้าง ผู้ผลิตไม่เกิดความชัดเจน กระบวนการวิจัย เงิน การจัดการต้องมีการ stream line

ระดับราคา จากการศึกษา การแทรกแซงไม่ก่อให้เกิดราคาเพิ่มขึ้น ตลาดของยางเป็นตลาดซื้อตกลง 70-80 % ตลาดประมูล ประมาณ 30 % เราต้องให้ความสนใจ คือ ตลาดซื้อตกลง การแทรกแซงเป็นการเมือง การขายก็ต้องเป็นการเมือง ทำอย่างไรจึงจะไม่มีตลาดกลางวัน ตลาดกลางคืน ราคาขายให้เกิดการโปร่งใส ไม่เป็นการเมือง เรื่องการแทรกแซง ชาวบ้านจะได้รับราคาต่ำกว่าราคาแทรกแซงเนื่องจากค่าขนส่ง จริงหรือไม่

เราต้องหาคำตอบว่าทำไมอุตสาหกรรมในประเทศจึงไม่เกิด การลงทุน forward linkage ทำไมถึงช้ากว่าประเทศอื่นๆ ประมาณ 2 แสนตัน มูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นจากอุตสาหกรรมในประเทศเราจะทำอย่างไรให้ดีและพัฒนาขึ้น ในแง่ของเกษตรกรถ้าผลิตแล้วมีใครช่วยแนะนำการผลิตให้มีคุณภาพจะยังเป็นกำลังใจแก่เกษตรกร

การปรับรูปแบบสินค้าควรอาศัยข้อมูลจากภาคธุรกิจให้มาก ไม่ว่าจะเป็นยางแท่ง ยางแผ่น น้ำยางข้น ทำอย่างไรให้ธุรกิจช่วยชี้นำและประสานงานกัน

การปรับองค์กร นโยบายทำกันมานานแต่ไม่สำเร็จเกิดจากทัศนคติของคนในองค์กร และเรื่องแรงงานสัมพันธ์ แต่ต้องมีแผนมารองรับการจัดการ

อาจารย์อัมมาร สยามวาลา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งที่งานด้านการวิจัยจะยังคงมีบทบาทสำคัญต่อไป เห็นด้วยที่บอกว่า ยางพารา คือ ตู้ ATM และบอกว่าเกษตรกรสวนยางไม่มีเงินเก็บ จริงๆแล้วกลุ่มออมทรัพย์ที่ใหญ่ที่สุด อยู่กับสวนยาง

การแทรกแซงพยายามเสริมเวลาราคาลง ตัดเวลาราคาขึ้น โดยผ่านกระบวนการที่รัฐต้องวิ่งเข้าไปซื้อ นโยบายประกันราคา กลางวันสวยทั้งสิ้น และทุกโครงการมีกลางคืน รัฐเติมเงินให้เกษตรกรเวลาราคาลง คึงเงินออกราคาคืน ในที่สุดแล้วเกษตรกรไม่ได้ประโยชน์จากโครงการแทรกแซง เป็นไปได้อยากให้นำโครงการแทรกแซงออกไปจากระบบ

เมื่ออย่างเป็น ATM แล้วทำไมไม่ส่งเสริมให้มีการออมเพื่อแก้ปัญหาตัวเองยามที่ราคาคตก

แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรายงานการศึกษา

รศ.ดร. ปรียานุช อภิบุญโยภาส : คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

มองประเด็นการประเมินออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) มองการปฏิบัติงานภายใน (internal operation) ในเรื่องการจัดการต้นทุนการผลิต บุคลากร 2) ผลการดำเนินงาน (financial performance) เช่น อัตราผลตอบแทนจากการลงทุน (IRR) 3) มุมมองจากสายตาของผู้ใช้บริการหรือเกษตรกร ในการเข้ามาใช้บริการของ สกย. 4) นวัตกรรมหรือรูปแบบการเปลี่ยนมีมากน้อยเพียงใดหลังจากได้ลงทุนไปแล้วมีผลผลิตออกมาเป็นอย่างไร

internal operation จากการศึกษพบว่า งบประมาณค่าบริการค่อนข้างสูงมากเกินกว่ากำหนด ด้านบุคลากร เจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่ศักยภาพยังไม่ได้คุณภาพ ขาดการฝึกฝน

financial performance จากตัวแบบจำลอง ได้ตั้งสมมติฐานว่าเกษตรกรเป็นผู้ขาดวินัย ไม่แข็งแรง ต้องมีการดูแล

ความคิดเห็นกับวิธีคิดข้างต้น คือ 1)ในการศึกษาควรแบ่งกลุ่มเกษตรกรที่ก้าวหน้าและ และอ่อนแอ ออกจากกัน 2) ผลผลิตต่อไร่ ขึ้นกับปัจจัยหลาย ๆ ตัว เช่น อายุยาง การกรีด แต่มีหลายตัวที่ทดสอบแล้วไม่ผ่าน ผลออกมาอาจทำให้ค่า IRR error ได้ จากการศึกษาของ สกย. ค่า IRR จะสูงกว่าที่ TDRI คำนวณ 3) ในการคำนวณโครงสร้างต้นทุน ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยการผลิต แรงงาน และค่าใช้จ่ายในการผลิต ผลออกมาว่าต้นทุนค่าแรงงานมากกว่าปัจจัยอื่น ขนาดการถือครองเป็น

เกษตรกรรายเล็กส่วนมาก ดังนั้นถ้าจะให้ผลออกมาสมบูรณ์ ควรแบ่งกลุ่มเกษตรกรตามขนาดสวน ขนาดใหญ่และเล็ก เพราะต้นทุนการใช้แรงงานจะแตกต่างกันและเห็นผลชัดเจนขึ้น

ด้านนโยบายและมาตรการของรัฐ ควรมองในภาพรวมให้ครบวงจร เพราะยางพาราเป็นพืช ที่ให้ประโยชน์ได้ทุกส่วน จากผลผลิต ต้นยาง และผลพลอยได้ต่างๆ ทุกอย่างขายได้หมด ดังนั้น การมองให้ครบถ้วนเริ่มจากการผลิตไปจนถึงเรื่องการตลาดซึ่งเป็นจุดหมายปลายทางจะเกิด ประโยชน์กับเกษตรกรและอุตสาหกรรมยางพารา

งานวิจัยเสนอให้ สกย.เป็นหน่วยงานอิสระ เน้นทำงานด้านวิจัย ส่งเสริมเกษตรกร ค่อนข้าง เห็นด้วย นอกจากนี้การจัดระบบข้อมูลควรทำต่อเนื่องและเป็นปัจจุบันเพื่อประโยชน์ต่อผู้นำไปใช้ ประโยชน์

ความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมสัมมนา

1. ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยยาง

ผอ.ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องผลผลิตยางพาราต่อไร่ การที่ผลผลิตจะเพิ่มขึ้นเป็นเรื่อง ของเทคโนโลยี พันธุ์ยางเป็นเพียงปัจจัยส่วนหนึ่งที่มาประกอบกัน ศักยภาพการเพิ่มผลผลิต จาก พื้นที่การปลูกยางทั่วประเทศ 12.3 ล้านไร่ ลักษณะพื้นที่ที่มีความหลากหลาย มีทั้งที่เป็นพื้นที่ที่เหมาะสม และพื้นที่ที่ไม่สมบูรณ์ ทำให้ผลผลิตที่ได้ออกมาแตกต่างกัน

ลักษณะการมองปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มผลผลิตต้องเชื่อมโยงปัจจัยทุกอย่างเข้าหากัน สถาบันวิจัยยางเป็นผู้วิจัย สกย. เป็นผู้นำไปเผยแพร่ต่อ และเกษตรกรเป็นนำไปใช้ประโยชน์ การ มองปัญหาต้องดูว่าเกิดจากอะไร สถาบันวิจัยขาดการประชาสัมพันธ์หรือไม่ หรือว่าผู้ที่นำไปใช้ใช้ ไม่เป็น พื้นที่ที่ไม่เหมาะสม หรือมีการผสมผสานเรื่องพันธุ์ไม่เหมาะสมกับเทคโนโลยี เป็นต้น

2. ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

ภาพที่คณะนักวิจัยเขียนยังไม่มีภาพชัดเจนจะให้สกย.เดินไปทางไหน ต้องมองด้วยว่าตัว เกษตรกรมอง สกย. อย่างไร ช่วยเอื้อประโยชน์อะไรได้บ้าง ผลตอบแทนของเกษตรกรในแต่ละนอก โครงการไม่ต่าง เทคโนโลยีที่กล่าวว่าเกษตรกรรู้ทั่วถึงแล้ว ไม่ได้แย่ง แต่ถ้ามองว่าถ้าพึ่งตัวเกษตรกร เองถ้าต้องลงทุนเอง โดยเฉพาะรายเล็ก ยังต้องพึ่งสกย.ช่วยลงทุนในเบื้องต้น แต่เกษตรกรรายใหญ่ หรือเกษตรกรในพื้นที่ก้าวหน้าอย่างเช่น พื้นที่จังหวัดระยองที่เกษตรกรมีความสามารถช่วยเหลือตัว

เองได้ แต่สำหรับเกษตรกรทั่วไปที่ยังช่วยเหลือตัวเองไม่ได้จำเป็นต้องมีสภ.เพื่อให้การส่งเสริมในเบื้องต้น

3. อาจารย์เสริมลาภ วสุวัต

วิธีการศึกษายังมีบกพร่องหลายจุด เรื่องผลผลิต ในการสำรวจเก็บตัวเลขควรยึดตามหลักเนื้อที่ ขนาดของแปลงที่เกษตรกรปลูก ควรจะแบ่งช่วงของขนาดแปลงด้วยอาจจะเป็น 5-10 ไร่ 10-15 ไร่ ฯลฯ เนื่องจากต้นทุนแปลงขนาดเล็กจะสูงกว่าแปลงขนาดใหญ่ (แรงงานกรีด 1 คน สำหรับแปลงขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ผลผลิตและต้นทุนที่ได้จะแตกต่างกัน)

4. คุณวรรณะ เสนทอง : กรมส่งเสริมสหกรณ์

อยากเสนอว่าการประเมินสหกรณ์นั้น โดยข้อเท็จจริงแล้ว สหกรณ์เหล่านี้เพิ่งเริ่มต้น ผลการดำเนินการจะให้ออกมาคิดงเป็นไปได้อีก และที่สำคัญเกษตรกรเป็นผู้ดำเนินการเอง ระดับความรู้ประสบการณ์ไม่เทียบเท่ากับการจัดการของรัฐกิจทั่วไป ควรมองว่าสหกรณ์หรือสถาบันเกษตรกรเป็นโรงเรียน เป็นห้องเรียนที่สำคัญฝึกคนที่ไม่มีความรู้ในการจัดการ การบัญชี การผลิตให้สามารถดำเนินการได้ ถือว่าประโยชน์ที่เกิดขึ้นมหาศาลกว่าการมองที่ตัวเลขผลกำไร

5. คุณสมนึก วงศ์สุวัฒน์ : องค์การสวนยาง

โครงการแทรกแซงเห็นด้วยว่ามีการขาดทุน แต่การศึกษายังไม่ครบถ้วน ถ้าจะให้ดีน่าจะมีการแบ่งระยะของโครงการแทรกแซงซึ่งมีระยะที่ 1-6 และพร้อมเสนอแนะวิธีแก้ปัญหาของแต่ละระยะให้ชัดเจน ระบุปัจจัยที่เกี่ยวข้องคืออะไร

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

565 ซอยรามคำแหง 39 เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

โทร. 02-718-5460 โทรสาร: 02-718-5461-62 Web site: <http://www.info.tdri.or.th>