

บทที่ 4

นโยบายแก้ปัญหาราคายางตกต่ำ (พ.ศ. 2535-2555)

ผู้วิจัยศึกษาวัตถุประสงค์การวิจัยประการแรก คือ นโยบายแก้ปัญหาราคายางตกต่ำของรัฐ ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 ถึงปัจจุบัน เพื่อให้ทราบว่านโยบายแก้ปัญหาราคายางตกต่ำของรัฐนั้นมีประสิทธิผล ผลกระทบอย่างไร เพื่อนำไปประกอบการศึกษาถึงแนวทางนโยบายรัฐที่เหมาะสมในการพัฒนาสหกรณ์กองทุนสวนยางต่อไป ซึ่งมีนโยบายที่เกี่ยวข้อง 5 นโยบาย ดังนี้ คือ นโยบายแทรกแซงตลาดยาง นโยบายสหกรณ์กองทุนสวนยาง นโยบายจัดตั้งองค์กรยางระหว่างประเทศ นโยบายแปรรูปยางเพิ่มมูลค่า และเก็บสต็อกยาง และนโยบายการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาสถียรภาพราคายาง ผลของการศึกษาจะได้นำเสนอตามลำดับ ดังนี้

นโยบายแทรกแซงตลาดยาง (พ.ศ. 2535-2545)

ความเป็นมา จากภาวะวิกฤติราคายางตกต่ำ ตั้งแต่ พ.ศ. 2534 ราคายางแผ่นดิบลดลงเหลือราคา 12-13 บาทต่อกิโลกรัม ในขณะที่มีการวิเคราะห์ด้านต้นทุนการผลิตของเจ้าของสวนยางว่าควรจะสามารถขายได้ไม่ต่ำกว่า 17 บาทต่อกิโลกรัม (วิโรจน์ ณ ระนอง, 2554) ก็จะพอกับต้นทุนการผลิต สาเหตุที่เกิดราคายางตกต่ำ เกิดจากการที่ยางพาราที่ไทยผลิตได้ส่วนใหญ่ส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ กว่าร้อยละ 90 และใช้ภายในประเทศร้อยละ 10 เท่านั้น ทำให้ราคายางพาราของไทยถูกกำหนดโดยตลาดโลกที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาส่งผลกระทบต่อราคายางในประเทศ และการที่ถูกพ่อค้าเอวเปรี้ย เกษตรกรในการกดราคารับซื้อ โดยอ้างสาเหตุราคาผันผวนของตลาดโลกบ้าง สาเหตุยางแผ่นดิบที่เกษตรกรผลิตไม่ได้คุณภาพบ้าง สำหรับสาเหตุประการหลังที่เป็นผลสืบเนื่องจากการผลิตของไทย 96% เป็นการผลิตจากสวนยางขนาดเล็กที่ต่างคนต่างผลิต ทำให้คุณภาพยางหลากหลายไม่สม่ำเสมอ ทั้งในด้านคุณภาพและกายภาพ (สนธิ์ สโมสร, 2538, หน้า 7-8) เมื่อมีปัญหาดังกล่าวข้างต้นเกิดขึ้น รัฐบาลได้กำหนดนโยบายแก้ปัญหาราคายางตกต่ำ โดยการใช้นโยบายแทรกแซงตลาดยาง

นโยบายรัฐ โดยมติดคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ได้อนุมัติจำนวนเงิน 200 ล้านบาทให้องค์การสวนยาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักในการแทรกแซงตลาดยาง ในวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติเงินแทรกแซงราคายางเพิ่มเติมให้อีก 500 ล้านบาท เพื่อซื้อยางแผ่นดิบชั้น 3 ในราคาไม่ต่ำกว่า กิโลกรัมละ 17 บาท (วิโรจน์ ณ ระนอง, 2544)

โครงการแทรกแซงตลาดยางพาราดำเนินการต่อเนื่อง ตั้งแต่วันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2535 ถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2545 โดยมีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องรวม 35 ครั้ง แบ่งเป็น 6 ระยะ คือ โดยให้กระทรวงการคลังค้ำประกันเงินกู้ และให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบและรับรอง บัญชีโครงการให้สำนักงานประมาณตั้งงบประมาณชุดผลการขาดทุน สำหรับการบริหารโครงการ แทรกแซงตลาดยางพาราให้องค์กรสวนยางเบิกจ่ายในอัตราร้อยละ 3 ของมูลค่ายางที่ซื้อ

ผลดำเนินงาน โครงการแทรกแซงตลาดยางดำเนินงาน แบ่งเป็น 6 ระยะ คือ

ระยะที่ 1-2 เริ่มตั้งแต่วันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2535-2539 ดำเนินการแทรกแซงราคาตาม ภาวะราคาภายในปี พ.ศ. 2535 และซื้อในราคาประกัน กิโลกรัมละ 17.00 บาท ในปี พ.ศ. 2536 และ ในปี พ.ศ. 2537-2539 ชื้อนําราคาตลาดท้องถิ่นประมาณกิโลกรัมละ 0.30-0.50 บาท หน่วยงาน ดำเนินการองค์การสวนยางเป็นผู้กู้เงิน ชื้อยาง จ้างผลิตยาง เก็บสต็อกยาง จำหน่ายลงและจัดทำบัญชี ชื้อยางรวม 262,376 ตัน มูลค่า 6,217 ล้านบาท เฉลี่ย 23.69 บาท/กก. วงเงินกู้รวม 3,394 ล้านบาท ขาดทุนรวม 3,371.5 ล้านบาท เป็นการขาดทุนจากการดำเนินงาน 1,468.3 ล้านบาท และขาดทุนจาก ดอกเบี้ย 1,903.2 ล้านบาท

ระยะที่ 3-4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540-ธันวาคม พ.ศ. 2540 การแทรกแซงซื้ออย่างเป็นไปตาม ราคาที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นคราว ๆ หน่วยงานดำเนินการองค์การสวนยางเป็นผู้กู้เงินจ้างผลิตยาง จำหน่ายยาง และจัดทำบัญชี องค์การสวนยางและสำนักงานกองทุนสงเคราะห์ การทำสวนยางเป็นผู้ซื้อยางเอง ตั้งแต่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2540-พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ชื้อยางรวม 168,606 ตัน มูลค่า 4,775 ล้านบาท เฉลี่ย 28.32 บาท/กก. วงเงินกู้รวม 5,700 ล้านบาท ขาดทุนรวม 3,585.3 ล้านบาท เป็นการขาดทุนจากการดำเนินงาน 1,498 ล้านบาท และขาดทุนจากดอกเบี้ย 2,087.3 ล้านบาท

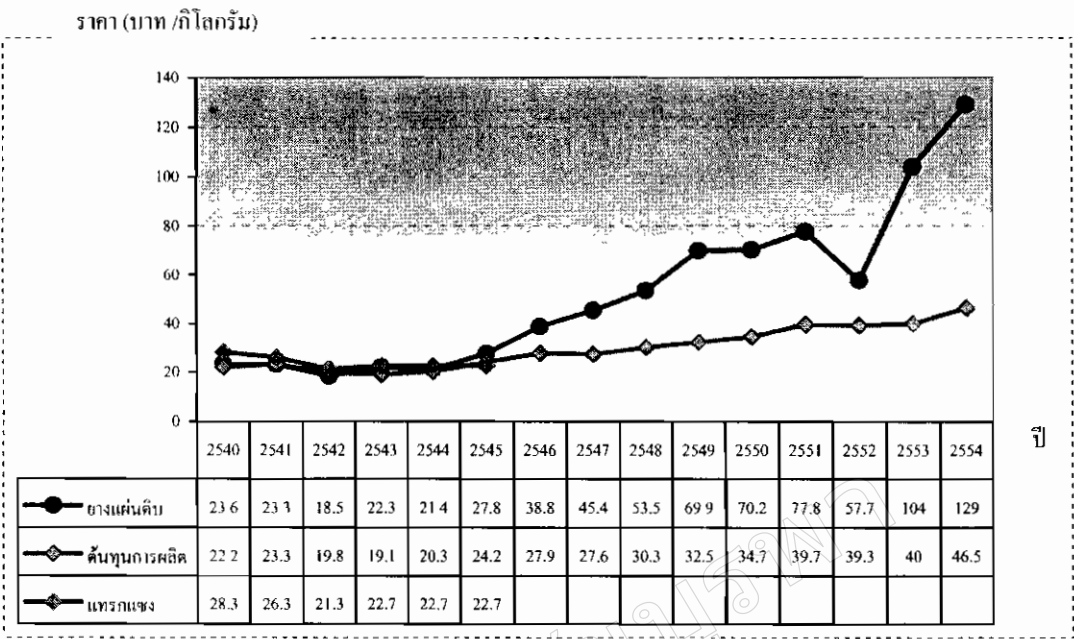
ระยะที่ 4-21 มกราคม พ.ศ. 2541-ธันวาคม พ.ศ. 2541 การแทรกแซงซื้ออย่างเป็นไปตาม ราคาที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นคราว ๆ หน่วยงานที่ดำเนินการ องค์การสวนยางเป็นผู้กู้เงิน จำหน่ายยาง และจัดทำบัญชี สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางเป็นผู้ซื้อยาง จ้างผลิตยาง เก็บสต็อกยาง ชื้อยางรวม 156,696 ตัน มูลค่า 4,123 ล้านบาท เฉลี่ย 26.31 บาท/กก. วงเงินกู้รวม 2,000 ล้านบาท รวมขาดทุน 3,179.4 ล้านบาท เป็นการขาดทุนจากการดำเนินงาน 2,240.3 ล้านบาท และขาดทุนจากดอกเบี้ย 939.1 ล้านบาท

ระยะที่ 5-11 มกราคม พ.ศ. 2542-มกราคม พ.ศ. 2542 การแทรกแซงซื้อยางราคา เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาแทรกแซงซื้อยางกำหนด หน่วยงานที่ดำเนินการ/ องค์การสวนยาง เป็นผู้กู้เงิน โอนเงินให้สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง แต่ละจังหวัด และสำนักงาน สหกรณ์จังหวัด จำหน่ายยางและจัดทำบัญชี/ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง จังหวัด, สหกรณ์ที่เป็นนิติบุคคลเป็นผู้ซื้อยางจากเกษตรกร, สหกรณ์การเกษตร ชื้อยางรวม 81,817 ตัน

มูลค่า 1,745 ล้านบาท เฉลี่ย 21.33 บาท/กก. วงเงินกู้รวม 4,000 ล้านบาท รวมขาดทุน 1,215.7 ล้านบาท เป็นการขาดทุนจากการดำเนินงาน 379.2 ล้านบาท และขาดทุนจากดอกเบี้ย 836.5 ล้านบาท

ระยะที่ 6-16 มิถุนายน พ.ศ. 2542-ธันวาคม พ.ศ. 2545 การแทรกแซงซื้อขาย ราคาเป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาแทรกแซง ซื้อขายกำหนด องค์การสวนยางเป็นผู้กู้เงิน จากธนาคาร กรุงไทย จำกัด (มหาชน) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำ ระบบบัญชี และตรวจสอบบัญชีโครงการแทรกแซงตลาดยางพารา และให้องค์การสวนยางเป็นผู้ว่าจ้าง ผู้จัดทำบัญชี ตามที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์กำหนด คณะกรรมการกำหนดราคาแทรกแซง ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อธิบดีกรวิสาหกิจเกษตรกร ผู้อำนวยการองค์การสวนยาง ผู้แทนกระทรวงการคลัง กำหนดราคาแทรกแซง ทุก 2 สัปดาห์ ซื้อขายรวม 682,044 ตัน มูลค่า 15,511 ล้านบาท เฉลี่ย 22.73 บาท/กก. วงเงินกู้รวม 8,000 ล้านบาท ผลดำเนินงานระยะที่ 6 รวมขาดทุน 4,457.6 ล้านบาท เป็นการขาดทุนจากการดำเนินงาน 3,070.7 ล้านบาท และขาดทุนจากดอกเบี้ย 1,386.9 ล้านบาท

สรุปผลดำเนินงาน ระยะที่ 1-6 ปริมาณยางที่แทรกแซงทั้งหมด 1,351,539.9 ตัน มูลค่า 32,361.3 ล้านบาท เฉลี่ยกิโลกรัมละ 23.94 บาท วงเงินกู้ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี รวม 25,394.0 ล้านบาท วงเงินกู้ที่คงค้าง ณ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2545 11,756.7 ล้านบาท รวมทั้งสิ้น ผลการขาดทุน 15,809.5 ล้านบาท เป็นการขาดทุนจากการดำเนินงาน 8,656.5 ล้านบาท และขาดทุนจากค่าดอกเบี้ย 7,153.0 ล้านบาท เงินขาดทุนทั้งหมดนี้ถือได้ว่าเงินนโยบายยอมขาดทุนเพื่อเกษตรกรชาวสวนยาง โดยมีการชดเชยผลการขาดทุนและดอกเบี้ยในปีงบประมาณ ปี พ.ศ. 2543, 2544, 2545, และ 2546 รวม 5,750.88 ล้านบาทซึ่งมาจากงบประมาณแผ่นดิน (องค์การสวนยาง, 2555)



ภาพที่ 10 แผนภูมิแสดงราคารายยางแทรกแซงของรัฐเปรียบเทียบกับราคารายยางคืตลาดกลาง
หาดใหญ่ และต้นทุนการผลิตของเกษตรกร (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2555,
องค์การสวนยาง, 2555)

การวิเคราะห์ปัญหาจากนโยบาย

จากการวิเคราะห์ของผู้วิจัย พบว่านโยบายดังกล่าวมีปัญหาอยู่ 2 ประการ ดังนี้

1. ปัญหาความโปร่งใสและประสิทธิภาพ การดำเนินโครงการแทรกแซงราคาราย
ในการแก้ปัญหารายยางตกต่ำ ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการในการจัดซื้อ การเก็บสต็อกและจำหน่าย
ยางในการแทรกแซง มีผลดังนี้

1.1 การจัดซื้อ เป้าหมายในการรับซื้อยางจากเกษตรกรชาวสวนยางสูงกว่าราคาตลาด
พบว่าราคาการจัดซื้อในการแทรกแซงเฉลี่ยต่อปีของโครงการเปรียบเทียบกับราคารายยางเฉลี่ยต่อปี
ของตลาดกลางหาดใหญ่ จากแผนภูมิที่ 11 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 ราคารายยางแทรกแซงสูงกว่าตลาด
พ.ศ. 2540 สูงกว่าราคาตลาด 4.70 บาทต่อกิโลกรัม พ.ศ. 2541 สูงกว่าราคาตลาด 3.0 บาทต่อ
กิโลกรัม พ.ศ. 2542 สูงกว่าราคาตลาด 2.80 บาทต่อกิโลกรัม พ.ศ. 2543 สูงกว่าราคาตลาด 0.40 บาท
ต่อกิโลกรัม พ.ศ. 2544 สูงกว่าราคาตลาด 1.30 บาทต่อกิโลกรัม แต่ในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นปีสุดท้าย
ของโครงการแทรกแซง ราคาแทรกแซงต่ำกว่าราคาตลาด 5.10 บาทต่อกิโลกรัม สรุป ค่าเฉลี่ยราคา
ยางที่รัฐบาลแทรกแซงสูงกว่าราคาเฉลี่ยต่อปีของตลาดหาดใหญ่ 1.18 บาทต่อกิโลกรัม ตาม
เป้าหมายของโครงการ สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นเจ้าหน้าที่สำนักงาน
กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางที่กล่าวว่า โครงการแทรกแซงมีผลดี คือ เกษตรกรชาวสวนยาง
ขายยางได้ราคารายยางที่สูงขึ้น เช่นเดียวกับความเห็นจากการประชุมกลุ่มย่อยผู้เกี่ยวข้องที่ว่า

การแทรกแซงราคาขายได้ราคาที่เกษตรกรชาวสวนยางพอใจ เพราะสามารถขายยางแก่โครงการแทรกแซงได้ราคาที่สูงกว่าราคาตลาด

1.2 การเก็บสต็อกและจำหน่าย ปริมาณยางในการแทรกแซงทั้ง 6 ระยะ รวม 1,351,539.90 ตัน มูลค่า 32,361.30 ล้านบาท มีผลดำเนินงานขาดทุนทั้งสิ้น 15,809.50 ล้านบาท คิดเป็นราคาขาดทุนเฉลี่ย 11.69 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งจากการวิเคราะห์ราคาซื้อจากโครงการแทรกแซงสูงกว่าราคาตลาดเพียง 1.18 บาทต่อกิโลกรัม แต่เมื่อดำเนินการเก็บสต็อกแล้วจำหน่าย มีผลขาดทุนถึง 11.69 บาทต่อกิโลกรัม เกษตรกรได้รับประโยชน์จากโครงการแทรกแซงราคาขายน้อยกว่าผลขาดทุนของการดำเนินงานมาก แสดงว่าการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐในการเก็บสต็อกและจำหน่ายไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีความรู้ในการจัดการธุรกิจยางและมีปัญหาความโปร่งใสในการดำเนินการ เพราะในการจำหน่ายของรัฐไม่มีแนวทางชัดเจน ในการดำเนินงาน คือ ข้อมูลการสต็อกยาง และการขายยางในสต็อกไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณะ องค์การสวนยางที่เก็บเอาไว้ส่งไปขายยังต่างประเทศได้หมด โดยส่วนหนึ่งเป็นการขายแบบแลกเปลี่ยนสินค้า เช่น แลกกับปุ๋ยจากสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (กสย.) นำยางจำนวน 12,000 ตัน ไปแลกกับปุ๋ยจำนวน 40,000 ตัน กับประเทศจีน (สวนยาง, หน้า 12-15; วิโรจน์ ณ ระนอง, 2544, หน้า 28) ศึกษาพบว่า ปัญหาการขาดทุนของโครงการเกิดในขั้นตอนการเก็บสต็อก และการขายยางที่ซื้อ ซึ่งไม่มีกฎกติกาที่ชัดเจน ขาดความโปร่งใส และมีแรงกดดันทางการเมือง สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลัก ต่าง ๆ คือ ผู้บริหารสหกรณ์กองทุนสวนยาง กล่าวว่า นโยบายแทรกแซงยางของรัฐในการแก้ปัญหาราคายางตกต่ำ เป็นนโยบายที่ดี แต่ในการปฏิบัติดำเนินการแทรกแซงไม่สามารถดำเนินการได้ ทัวถึงเป็นที่ยอมรับ นโยบายที่ดีต้องมีความโปร่งใส ชัดเจน เพราะในการแทรกแซงราคาขายของรัฐต้องเสียงบประมาณจำนวนมากจากการขาดทุนในโครงการแทรกแซง แต่เกษตรกรชาวสวนยางได้ประโยชน์น้อย ควรเอางบประมาณขาดทุนไปช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางโดยตรงจะได้ประโยชน์มากกว่า ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผู้ประกอบการยางมีความเห็นว่า การแทรกแซงยางของรัฐมีผลกระทบมาก การดำเนินการไม่โปร่งใส มีการคอร์รัปชันมาก

2. ปัญหาความเป็นธรรมต่อเกษตรกรชาวสวนยางและเสถียรภาพราคาขาย เป้าหมายของโครงการแทรกแซงยาง คือรับซื้อยางจากเกษตรกรชาวสวนยางรายย่อยซึ่งมีถึงร้อยละ 90 ของเกษตรกรชาวสวนยาง และเป็นผู้เดือดร้อนจากปัญหาราคายางตกต่ำ และเป้าหมายการสร้างเสถียรภาพราคาขายเพื่อเป็นการแสดงถึงผลสำเร็จของการแก้ปัญหาราคายางตกต่ำของรัฐบาล

ความเป็นธรรมต่อเกษตรกรชาวสวนยาง จากตารางการผลิตยางของไทย ปี พ.ศ. 2535-2545 (ตารางที่ 1) ไทยผลิตยางรวม 22.124 ล้านตัน แต่มีการแทรกแซง 1.351 ล้านตัน คิดเป็น

ร้อยละ 6.10 ของยางที่ผลิตทั้งหมด ที่เหลืออยู่นอกโครงการแทรกแซง 20.773 ล้านตันคิดเป็น ร้อยละ 93.90 ไม่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาล สอดคล้องกับงานวิจัยของ วิโรจน์ ณ ระนอง (2544, หน้า 47) ที่พบว่า การแทรกแซงตลาดยางพาราของรัฐบาลเป็นการแทรกแซงแบบ เฉพาะเจาะจงไม่ใช่โครงการประกันราคาแบบก้าวหน้า (Comprehensive) ที่เอื้อประโยชน์เกษตรกร ทุกราย โดยการแทรกแซงตั้งเป้าหมายในการยกระดับราคาสำหรับเกษตรกรรายย่อยซึ่งมีจำนวน มากถึงร้อยละ 90 แต่ในทางปฏิบัติมียางที่ไปขายในโครงการแทรกแซงไม่เกินร้อยละ 10-20 สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้บริหารสหกรณ์กองทุนสวนยางที่กล่าวว่า การแทรกแซงรับซื้อยางจากเกษตรกรชาวสวนยาง ในทางปฏิบัติมีเกษตรกรที่เข้าถึงโครงการรัฐ น้อยจากการรับซื้อไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่ที่มียาง และจากหลักเกณฑ์แทรกแซงตลาดยางที่กำหนดว่าใน การรับซื้อยางจากเกษตรกร โดยยึดหลักการรับซื้อตามจำนวนพื้นที่สวนยางของเกษตรกร ชาวสวนยาง เป็นเอกสารรับรองพื้นที่สวนยางของหน่วยงานรัฐ โดยรับซื้อยาง 2 กิโลกรัมต่อไร่ต่อ วัน ซึ่งผู้บริหารสหกรณ์กองทุนสวนยางมีความเห็นว่า หลักเกณฑ์ไม่เหมาะสม เกษตรกร ชาวสวนยางจำนวนมากไม่เข้าใจถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าว และถ้าเกษตรกรชาวสวนยางมีจำนวนยาง มากกว่าเกณฑ์ที่ตั้งไว้ก็ไม่สามารถขายยางเข้าโครงการแทรกแซงได้ เช่นเดียวกับผลจากการประชุม กลุ่มย่อยผู้เกี่ยวข้องว่า การแทรกแซงราคายางของรัฐมีการคอร์รัปชันมาก การขายยางเข้าโครงการ แทรกแซง มีความไม่โปร่งใสโดยที่หน่วยงานรับซื้อยาง แทรกแซงมีการเอื้อพวกพ้องรับซื้อยางจาก พวกพ้องโดยไม่จำกัดจำนวนและในการสร้างเอกสารรับรองพื้นที่สวนยาง มีการเวียนตัวขายยาง และพ่อค้าบางรายสามารถนำยางไปขายโครงการแทรกแซงได้

จากภาพที่ 10 พบว่า การแทรกแซงตลาดยางของรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2540 ราคาแทรกแซง สูงกว่าราคาตลาดกลางหาดใหญ่ 4.70 บาทต่อกิโลกรัม และลดลงเหลือสูงกว่าราคาตลาดกลาง หาดใหญ่ 1.3 บาทต่อกิโลกรัมในปี พ.ศ. 2544 และต่ำกว่าราคาตลาดกลางหาดใหญ่ในปี พ.ศ. 2545 5.1 บาท ซึ่งเป็นปีที่เลิกโครงการแทรกแซงเสถียรภาพราคายาง พบว่า ราคายางตลาดกลางหาดใหญ่ ปี พ.ศ. 2540-พ.ศ. 2545 อยู่ที่ 23.60 , 23.30, 18.50, 22.30, 21.40 และ 27.80 พบว่า การแทรกแซง ตลาดยางของรัฐบาล ไม่แสดงถึงเสถียรภาพราคายางที่ชัดเจน สอดคล้องกับงานวิจัยของ (วิโรจน์ ณ ระนอง, 2544, หน้า 47) ที่พบว่า ไม่มีความชัดเจนว่าการแทรกแซงตลาดยางพาราของรัฐบาลมีผลต่อ เสถียรภาพของตลาดหรือราคายางพารา แต่แนวโน้มข้อมูลเป็นไปในทิศทางที่ว่า การแทรกแซงมี ผลกระทบต่อราคายางนอกโครงการแทรกแซงน้อยมาก สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลัก ที่เป็นผู้บริหารสหกรณ์กองทุนสวนยางที่กล่าวว่า โครงการแทรกแซงราคายางมีผลระยะสั้นและ ทำให้กลไกตลาดผิดเพี้ยน เช่นเดียวกับความเห็นเจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวน ยาง นโยบายแทรกแซงของรัฐมีปัญหา คือ ราคายางที่สูงขึ้นชั่วคราวเท่านั้น และมีผลต่อ

ความเชื่อมั่นของตลาด ซึ่งตลาดยางเป็นตลาดเสรี แต่ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผู้ประกอบการยางมีความเห็นว่า นโยบายรัฐเป็นการบิดเบือนตลาดยางมีผลกระทบต่อตลาดยางมาก เพราะตลาดยางไทยอยู่ที่มีการส่งออกถึงร้อยละ 90 รัฐบาลไม่เข้าใจธุรกิจยางโดยมีการสมมติฐานราคาตกต่ำว่าเป็นเพราะพ่อค้าการค้าขายของเกษตรกรชาวสวนยาง ซึ่งเป็นสมมติฐานที่ไม่ถูกต้อง ราคาขายตกต่ำเกิดจากภาวะเศรษฐกิจโลก อุปสงค์ อุปทานของตลาด และธรรมชาติของราคายางที่มีความผันผวน ส่งผลให้นโยบายรัฐแก้ปัญหาราคายางตกต่ำไม่สามารถสร้างเสถียรภาพราคายางได้ ราคายางที่กระตือรือร้น เป็นผลกระทบสะท้อนเท่านั้น เช่นเดียวกับความเห็นจากการประชุมกลุ่มย่อยผู้เกี่ยวข้องที่มีความเห็นว่า นโยบายรัฐไม่สามารถสร้างเสถียรภาพราคายางในระยะยาวได้ เพราะตลาดยางเป็นตลาดเสรี นโยบายรัฐไม่ต่อเนื่อง ราคายางที่สูงขึ้นจะมีผลกระทบเกษตรกรที่สามารถขายยางแก่องค์การสวนยาง เกษตรกรนอกโครงการขายยางตามราคาตลาด

สรุป นโยบายแทรกแซงตลาดยาง ในการช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางรายย่อยที่เดือดร้อนจากปัญหาราคายางตกต่ำ มีปัญหาความโปร่งใสดำเนินการประสิทธิภาพในการดำเนินงานทำให้มีการขาดทุนมาก ผลการขาดทุนจากการแทรกแซงสูงกว่ารายได้ของเกษตรกรชาวสวนยางที่เพิ่มขึ้นจากการแทรกแซง การเสียงบประมาณของรัฐไม่คุ้มค่างับผลที่ได้รับ การดำเนินการแทรกแซงตลาดยางของรัฐบาลไม่สามารถสร้างเสถียรภาพราคายางได้ กฎเกณฑ์ดำเนินการ ไม่สามารถเอื้อให้เกษตรกรชาวสวนยางเข้าถึงโครงการ เกษตรกรชาวสวนยางที่ได้รับผลจากโครงการมีน้อย นโยบายแทรกแซงตลาดยางไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมแก่เกษตรกรชาวสวนยางรายย่อยได้ทั่วถึง ราคายางที่สูงขึ้นเป็นเรื่องชั่วคราว และมีผลทำให้กลไกตลาดบิดเบี้ยวไปมาก ไม่มีรัฐบาลใดประกันราคาเสถียรภาพพืชผลเกษตรกรจริงจังอย่างได้ผลต่อเนื่อง สรุปคือ การแทรกแซงราคายางของรัฐที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ปัญหาราคายางตกต่ำแก่เกษตรกรชาวสวนยางในภาพรวมได้

นโยบายจัดสร้างโรงงานผลิตยางแผ่นผึ่งแห้งรมควัน และจัดตั้งสหกรณ์กองทุนสวนยาง (พ.ศ. 2536-2538)

ความเป็นมา เมื่อราคายางตกต่ำ ในปี พ.ศ. 2536 รัฐบาลได้กำหนดมาตรการระยะยาว เรื่องยุทธศาสตร์ยางไทยในอนาคตปี พ.ศ. 2538 และได้มีมติของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เจ้าของสวนยางพาราและเอกชนว่า ไทยควรเร่งรัดพัฒนาขบวนการผลิตยางแผ่นให้มีคุณภาพและกำหนดมาตรการใช้ยางทั้งในประเทศ และการส่งออกต่างประเทศ เพื่อรองรับความก้าวหน้าของอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตภัณฑ์ยาง ควรจัดตั้งโครงการ โรงงานผลิตภัณฑ์ยางแผ่นผึ่งแห้งรมควัน โดยให้สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อให้กลุ่มเกษตรกร

ชาวสวนยางเข้าดำเนินการผลิตเสมือนเป็นเครื่องมือหนึ่งของการรณรงค์แก้ปัญหาราคายางตกต่ำ และการพัฒนาอุตสาหกรรมการแปรรูปผลิตภัณฑ์ยางของประเทศในอนาคตอันใกล้ เกษตรกรขายยางแผ่นดิบ ได้ในเวลาจำกัด เพราะสภาพของยางแผ่นดิบจะเก็บไว้ไม่ได้นาน เกษตรกรจะรอขายเมื่อได้ราคาก็ทำไม่ได้ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงมอบหมายนโยบายและงบประมาณให้สกย. จัดสร้างโรงงานผลิตยางแผ่นผึ่งแห้งรมควัน ขนาดกำลังผลิต 2 ตัน/วัน ซึ่งเพียงพอต่อปริมาณยางกลุ่มเกษตรกร ขนาด 30-50 คน โดยให้สกย. สนับสนุนการจัดตั้งสหกรณ์ ใช้ชื่อว่า สหกรณ์กองทุนสวนยางจำกัด เพื่อให้เกษตรกรชาวสวนยางมีทางเลือกในการขายยางในเชิงธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็นน้ำยางสด ยางแผ่นดิบ ยางแผ่นรมควันหรืออบแห้ง โดยรวมกลุ่มกันผลิตและรวมกลุ่มกันขายในระบบสหกรณ์ ภายใต้การกำกับดูแลของสกย. ที่จัดการให้มีการตั้งสหกรณ์ สร้างโรงงาน และจัดหาอุปกรณ์ช่วยเหลือทางด้านเทคนิค พร้อมทั้งประสานงานกับส่วนราชการอื่นเพื่อให้การสนับสนุนทางด้านเงินทุนหมุนเวียน และจัดทำบัญชีให้รู้ผลการดำเนินงานว่ามีผลกำไรหรือขาดทุน ผลผลิตของเกษตรกรชาวสวนยาง ที่ขายให้พ่อค้าท้องถิ่นส่วนมากจะถูกกดราคา เพราะไม่มีอำนาจต่อรอง (สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง, 2540 ก, หน้า 19)

นโยบายรัฐ รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการ โรงงานยางแผ่นผึ่งแห้ง-รมควัน เป้าหมาย 1,500 โรงงานทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2537 และวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 ภายใต้แผนปฏิบัติการ 5 ปีของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมอบหมายให้สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางเป็นเจ้าของโครงการดำเนินการจัดสร้าง การดำเนินการจริงพบว่า โรงงานผลิตยางแผ่นผึ่งแห้ง/รมควัน ของสหกรณ์กองทุนสวนยาง มี 2 รุ่น คือ รุ่นปี พ.ศ. 2536-2537 รวม 310 โรงงาน และรุ่นปี พ.ศ. 2538 รวม 385 โรงงาน (สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง, 2540 ข, หน้า 3) รวมเปิดดำเนินการ 695 โรงงาน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 ให้ชะลอการก่อสร้างโรงงานยางแผ่นผึ่งแห้ง-รมควัน ส่วนที่เหลือ 815 โรงออกไป ไม่มีกำหนดจากสถานการณ์ยางพาราที่เปลี่ยนไป (สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง, 2551, หน้า 27)

ผลการดำเนินงาน หลังปีพ.ศ. 2540 มีการจัดตั้งสหกรณ์กองทุนสวนยางเพิ่มขึ้นในหลายจังหวัดโดยเฉพาะภาคอีสานที่มีการปลูกสวนยางพาราเพิ่มขึ้นมาก แต่จำนวนสหกรณ์กองทุนสวนยางที่จัดตั้งขึ้นมีจำนวนไม่มาก ผู้วิจัยศึกษาผลการดำเนินการของสหกรณ์กองทุนสวนยางในภาพรวมของประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ. 2543-2554 จากตารางที่ 5 ได้ผลดังนี้

ตารางที่ 5 ผลดำเนินงานสหกรณ์กองทุนสวนยาง พ.ศ. 2543-2554

ปี	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554
1 จำนวนสหกรณ์ตามทะเบียน (สหกรณ์)	712	713	720	736	741	741	725	746	718	712	718	724
2 จำนวนสมาชิก (คน)	47,000	53,045	57,576	61,147	66,979	69,895	66,792	73,530	78,549	82,366	88,482	84,157
3. ดัชนีธุรกิจ (สหกรณ์)	510	561	548	547	567	563	522	520	505	479	511	477
4. รวบรวมเงินหายาง (ล้านบาท)	1,604.48	2,299.99	2,747.61	3,817.53	5,602.49	7,586.28	8,087.73	8,632.38	7,317.24	7,783.30	12,182.37	23,103.48
5. ปริมาณสุทธิ (ล้านบาท)	1,782.75	2,430.33	3,021.34	4,220.98	6,224.82	8,655.72	10,792.94	23,712.01	14,529.95	9,047.37	18,490.37	32,399.63
6. กำไรสุทธิประจำปี (ล้านบาท)	72.52	52.81	153.83	130.19	123.3	98.78	236.41	283.12	281.41	117.02	347.49	456
7. กำไร (จำนวนสหกรณ์)	432	416	498	437	432	413	430	436	446	573	328	456
8. การถือหุ้นของสมาชิกสหกรณ์ (ล้านบาท)	64.68	80.77	90.01	104.42	126.47	155.22	175.17	220.36	258.15	308.92	356.11	444.88
9. ราคาเฉลี่ยของตลาดกลางหาดีใหญ่ (บาท/กิโลกรัม/ปี)	22.3	21.4	27.8	38.8	45.4	53.5	69.9	70.2	77.8	57.7	104	129

1. จำนวนสหกรณ์กองทุนสวนยางตามทะเบียน ในปี พ.ศ. 2540 มี 675 สหกรณ์ และมีการจัดตั้งสหกรณ์กองทุนสวนยางเพิ่มขึ้นเป็น 712 สหกรณ์ในปี พ.ศ. 2543 และมีการปรับเปลี่ยนลดลงทุกปีจากสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นใหม่และหยุดดำเนินธุรกิจ โดยมีจำนวนสหกรณ์สูงสุดในปี พ.ศ. 2550 เป็น 746 สหกรณ์ และมีจำนวนสหกรณ์กองทุนสวนยางในปี พ.ศ. 2554 724 สหกรณ์ จำนวนสหกรณ์เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2540 49 สหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 7.25

2. จำนวนสมาชิกสหกรณ์กองทุนสวนยาง ในปี พ.ศ. 2543 มีสมาชิกสหกรณ์กองทุนสวนยางทั้งสิ้น 47,000 คน เฉลี่ยแต่ละสหกรณ์มีสมาชิก 66.01 คน จำนวนสมาชิกสหกรณ์ในภาพรวมเพิ่มขึ้นทุกปี โดยมีสมาชิกสหกรณ์มากที่สุดในปี พ.ศ. 2553 มีสมาชิกรวม 88,482 คน ในปีพ.ศ. 2554 มีสมาชิกสหกรณ์รวม 84,157 คน เฉลี่ยแต่ละสหกรณ์มีสมาชิก 116.23 คน จำนวนสมาชิกต่อสหกรณ์เพิ่มขึ้นมากกว่าปี พ.ศ. 2543 ที่มีสมาชิกเฉลี่ย 66.01 คน เพิ่มขึ้นร้อยละ 76.07 ในระยะเวลา 11 ปี

3. จำนวนสหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจ ในปี พ.ศ. 2543 สหกรณ์กองทุนสวนยางที่มีการดำเนินธุรกิจมี 510 สหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 71.62 ของจำนวนสหกรณ์ตามทะเบียน ในปี พ.ศ. 2547 มีจำนวนสหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจสูงสุดมีทั้งสิ้น 567 สหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 76.51 และมีสหกรณ์ดำเนินธุรกิจน้อยที่สุดในปี พ.ศ. 2554 มีเพียง 477 สหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 65.88 โดยที่จำนวนสหกรณ์ดำเนินธุรกิจมีเพิ่ม ลดจากการดำเนินการ หยุดดำเนินการ และเมื่อมีความพร้อมก็มีการจัดดำเนินการใหม่

4. การรวบรวมผลผลิตยางจำหน่าย ในปี พ.ศ. 2543 สหกรณ์กองทุนสวนยางมีการรวบรวมผลผลิตยางจำหน่ายทั้งสิ้น 1,604.48 ล้านบาท เมื่อเทียบกับราคาเฉลี่ยต่อปีตลาดกลางหาดใหญ่ ปี พ.ศ. 2543 ที่มีราคาเฉลี่ยต่อปี 22.30 บาทต่อกิโลกรัม วิเคราะห์จำนวนผลผลิตยางที่จำหน่ายของสหกรณ์กองทุนสวนยางรวบรวมผลผลิตยางได้ประมาณ 71,949.77 ตัน การรวบรวมผลผลิตยางจำหน่ายของสหกรณ์กองทุนสวนยางเพิ่มมูลค่าขึ้นทุกปี สูงสุดในปี พ.ศ. 2554 มีมูลค่า 23,103.48 ล้านบาท เพิ่มขึ้นกว่าเมื่อปี พ.ศ. 2543 13.39 เท่า สาเหตุหนึ่งที่ทำให้มูลค่ายางเพิ่มขึ้นมาจากสาเหตุราคายางสูงขึ้นมาก โดยที่ราคายางเฉลี่ยต่อปีที่ตลาดกลางหาดใหญ่ ปี พ.ศ. 2554 อยู่ที่ 129.0 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งวิเคราะห์จำนวนผลผลิตยางที่จำหน่ายในปีพ.ศ. 2554 ของสหกรณ์กองทุนสวนยางได้ประมาณ 179,096.74 ตัน เพิ่มขึ้นกว่าปี พ.ศ. 2543 2.48 เท่า การรวบรวมผลผลิตยางจำหน่ายเปรียบเทียบกับจำนวนสหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจ พบว่า สหกรณ์กองทุนสวนยางเฉลี่ยแต่ละสหกรณ์มียอดรวบรวมผลผลิตจำหน่ายในปี พ.ศ. 2554 เฉลี่ยสหกรณ์ละ 48.43 ล้านบาทหรือคิดเป็นน้ำหนักประมาณ 375.46 ตันต่อสหกรณ์ หรือเฉลี่ยสมาชิกสหกรณ์แต่ละคนมีรายได้จากการจำหน่ายผลผลิตยางคนละ 274,528.32 บาท/คน หรือจำนวนผลผลิตยางเฉลี่ย 2.12 ตัน/สมาชิก/ปี

5. ผลดำเนินการกำไร-ขาดทุน สหกรณ์กองทุนสวนยางในภาพรวมมีผลดำเนินการเป็นกำไรในปี พ.ศ. 2543 มีผลกำไร 72.53 ล้านบาท และมีผลดำเนินการกำไรเพิ่มสูงขึ้นทุกปี เป็น 281.413 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2551 และเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปลายปี พ.ศ. 2551 ส่งผลให้ราคายางตกต่ำ ผลดำเนินการสหกรณ์ลดลงเหลือ 117.02 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2552 และเมื่อราคายางปรับตัวสูงขึ้นในปี พ.ศ. 2552 - 2554 ผลดำเนินการของสหกรณ์มีกำไรเพิ่มขึ้นเป็น 592.52 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2554 ผลดำเนินการกำไรในปี พ.ศ. 2554 เพิ่มขึ้นกว่าเมื่อปี พ.ศ. 2543 กว่า 8.16 เท่า ผลกำไรเปรียบเทียบกับต่อสหกรณ์ที่ดำเนินการ 1.24 ล้านบาท/ สหกรณ์ หรือ กำไร 7,040 บาท/ สมาชิกสหกรณ์

6. จำนวนสหกรณ์ที่มีผลกำไร ในปี พ.ศ. 2543 จำนวนสหกรณ์ที่มีผลดำเนินการกำไร 432 สหกรณ์ เปรียบเทียบกับสหกรณ์ที่จดทะเบียน คิดเป็นร้อยละ 60.67 จำนวนสหกรณ์ที่มีผลกำไรมากที่สุดในปี พ.ศ. 2552 ที่มีจำนวนสหกรณ์ที่มีผลกำไร 573 สหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 80.47 จำนวนสหกรณ์ที่มีผลกำไรน้อยที่สุดในปี พ.ศ. 2553 เพียง 328 สหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 45.68 และในปี พ.ศ. 2554 จำนวนสหกรณ์ที่มีผลกำไรทั้งสิ้น 456 สหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 62.98 สหกรณ์ที่เหลือมีผลดำเนินการขาดทุน

7. ปริมาณธุรกิจของสหกรณ์ สหกรณ์กองทุนสวนยางจัดตั้งด้วยวัตถุประสงค์แปรรูปผลผลิตและรวบรวมผลผลิตยางของสมาชิกจำหน่าย แต่พบว่าสหกรณ์มีการดำเนินธุรกิจอื่นเพิ่มขึ้นสร้างรายได้ และบริการเพิ่มขึ้นแก่สมาชิกสหกรณ์ในด้านธุรกิจสินเชื่อ ธุรกิจจัดหาสินค้ามาจำหน่าย ธุรกิจรวบรวมยางสมาชิกจำหน่าย ธุรกิจให้บริการและส่งเสริมการเกษตร ในปี พ.ศ. 2543 สหกรณ์กองทุนสวนยางมีปริมาณธุรกิจรวม 1,782.75 ล้านบาท โดยเป็นการรวบรวมผลผลิตยางสมาชิกจำหน่าย 1,604.48 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 90.0 ของปริมาณธุรกิจ และพบว่าปริมาณธุรกิจของสหกรณ์ในแต่ละด้านมีการเพิ่มขึ้นมากโดยที่ในปี พ.ศ. 2554 ปริมาณธุรกิจรวมของสหกรณ์กองทุนสวนยางอยู่ที่ 32,399.63 ล้านบาท เป็นการรวบรวมผลผลิตยางของสมาชิก 23,103.48 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 71.30 พบว่า ปริมาณธุรกิจอื่นของสหกรณ์กองทุนสวนยางมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นมากกว่าธุรกิจรวบรวมผลผลิตยางสมาชิกจำหน่าย

8. การถือหุ้นของสมาชิกสหกรณ์ ในปี พ.ศ. 2543 สมาชิกสหกรณ์ถือหุ้นในสหกรณ์กองทุนสวนยางรวม 64.68 ล้านบาท หรือ เฉลี่ยต่อสหกรณ์ 90,842.69 บาท หรือเฉลี่ยต่อสมาชิกเท่ากับ 1,376.17 บาทต่อสมาชิก และการถือหุ้นของสมาชิกเพิ่มมากขึ้นทุกปี สูงสุดในปี พ.ศ. 2554 มีการถือหุ้นของสมาชิกสหกรณ์ รวม 444.88 ล้านบาท หรือ เฉลี่ยต่อสหกรณ์ 614,475.13 บาทต่อสหกรณ์ หรือเฉลี่ยต่อสมาชิกเท่ากับ 5,286.31 บาทต่อสมาชิก พบว่า การถือหุ้นของสมาชิกสหกรณ์เพิ่มขึ้น 3.84 เท่าในระยะเวลา 11 ปี

การวิเคราะห์ปัญหาจากนโยบาย

1. ปัญหาการไม่สามารถให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรชาวสวนยางจากนโยบายโครงการของรัฐบาลมีเป้าหมายสร้างโรงงาน 1,500 โรงทั่วประเทศเพื่อพัฒนาเกษตรกรชาวสวนยางรายย่อยให้มีการรวมกลุ่มพัฒนาการแปรรูปรวมกันจำหน่าย ทางปฏิบัติจริงทำได้ 675 โรงมีสมาชิกสหกรณ์เริ่มต้นปี พ.ศ. 2540 49,720 คน และมีการชะลอโครงการในปี พ.ศ. 2540 การปรับลดจำนวนโครงการลง ส่งผลให้เกษตรกรชาวสวนยางตามเป้าหมายไม่ได้รับผลจากโครงการ และจากการวิเคราะห์ โครงการโรงงานยางแผ่นผึ่งแห้งของเกษตรกรกองทุนสวนยาง 1,500 โรงตามเป้าหมายโครงการ สามารถรองรับการแปรรูปเกษตรกรชาวสวนยางได้ไม่เกิน 2 แสนคนเท่านั้น และเกษตรกรชาวสวนยางทั่วประเทศมีมากกว่า 5 ล้านคน นโยบายสหกรณ์กองทุนสวนยางเป็นเพียงโครงการนำร่องให้กับกลุ่มเป้าหมายที่เจาะจงเท่านั้น โครงการไม่ครอบคลุมเกษตรกรชาวสวนยางส่วนใหญ่ส่งผลให้นโยบายรัฐไม่มีความเป็นธรรมต่อเกษตรกรชาวสวนยางในภาพรวม และไม่สามารถแก้ปัญหาราคายางตกต่ำได้

2. ปัญหาการดำเนินงานสหกรณ์กองทุนสวนยาง วัตถุประสงค์ของนโยบายรัฐต้องการให้เกษตรกรชาวสวนยางรวมกลุ่มกันพัฒนาการผลิต การจำหน่าย ในการดำเนินการของสหกรณ์กองทุนสวนยาง ตามตารางที่ 5 พบว่า มีปัญหาที่ส่งผลกระทบทั้งในด้านการผลิต การจำหน่าย และการเงิน ดังนี้

2.1 ปัญหาด้านการผลิต-จำหน่าย การดำเนินธุรกิจสหกรณ์กองทุนสวนยางที่สามารถดำเนินธุรกิจได้มีน้อยในปี พ.ศ. 2543 มีจำนวนสหกรณ์ตามทะเบียน 712 สหกรณ์ ที่มีการดำเนินธุรกิจมีเพียง 510 สหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 71.62 และพบว่าจำนวนสหกรณ์ที่มีความสามารถดำเนินธุรกิจได้ลดลงเหลือ 477 สหกรณ์ในปี พ.ศ. 2554 ลดลง คิดเป็นร้อยละ 65.88 ของสหกรณ์ตามทะเบียน เช่นเดียวกับสหกรณ์กองทุนสวนยางภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีสหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจลดลงตามลำดับ โดยที่มีการจัดตั้งสหกรณ์กองทุนสวนยางภาคตะวันออกเฉียงเหนือรวม 60 สหกรณ์ ในปี พ.ศ. 2543 มีสหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจลดลงเหลือ 50 สหกรณ์ และในปี พ.ศ. 2554 คงมีสหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจลดลงเหลือ 33 สหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 66.0 ของสหกรณ์ในปี พ.ศ. 2543 และปัญหาสหกรณ์กองทุนสวนยางมีกิจกรรมหลัก คือ การรวบรวมผลผลิตยางของสมาชิกจำหน่ายโดยมีการแปรรูปผลผลิตยางเป็นยางแผ่นน้อย ในปี พ.ศ. 2543 สหกรณ์กองทุนสวนยางทั่วประเทศมีการผลิตยางแผ่นรวมกันเพียง 50,829 ตัน (โรงอบ/รมยาง, 2543) คิดเป็นร้อยละ 58.78 ของยางที่จำหน่ายทั้งสิ้น 86,466 ตัน และมีจำนวนลดลงตามลำดับ เช่นเดียวกับสหกรณ์กองทุนสวนยางภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีการผลิตยางแผ่นรวมกันลดลง โดยที่ในปี พ.ศ. 2543 ผลิตยางแผ่นรวมกันได้ 1,834 ตัน คิดเป็นร้อยละ 18.20 ของยางที่จำหน่ายทั้งสิ้น 10,072 ตันเท่านั้น ซึ่งมาจากสาเหตุที่

ผู้บริหารสหกรณ์กองทุนสวนยางขาดความรู้เรื่องธุรกิจยาง ไม่เป็นที่ยอมรับของสมาชิกสหกรณ์ และจากปัญหาดตลาดยางที่เปลี่ยนแปลงไปจากที่ตลาดต้องการยางแผ่นรมควันเปลี่ยนไปเป็น ต้องการยางแท่ง ส่งผลต่อความต้องการของตลาดยางที่เปลี่ยนแปลงไป และจากปัญหาที่สมาชิก สหกรณ์มีอิสระในการประกอบอาชีพการผลิต และขายยางไม่เคยชินกับการรวมกลุ่มและมี กฎเกณฑ์ในการดำเนินการทำให้สมาชิกสหกรณ์ไม่นิยมนำน้ำยางสดแปรรูปที่สหกรณ์ โดยนิยมนำ ยางของสมาชิกรวมขายที่สหกรณ์มากกว่าการนำมาแปรรูป ส่งผลให้การดำเนินธุรกิจของ สหกรณ์ไม่มีประสิทธิภาพที่สามารถแข่งขันได้

สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักซึ่งเป็นผู้บริหารสหกรณ์กองทุนสวนยางมี ความเห็นว่านโยบายรัฐในการแก้ปัญหาเกษตรกรชาวสวนยาง ประเด็นสำคัญของการพัฒนาต้อง เน้นการพึ่งตนเอง การช่วยเหลือพึ่งพากัน นโยบายสหกรณ์กองทุนสวนยางที่ดำเนินการไปแล้ว ควรจะมีการติดตามต่อเนื่องเพื่อการพัฒนาแก้ปัญหาให้สหกรณ์ เช่น ถ้าสหกรณ์ใดที่ดำเนินการดี แล้วควรสนับสนุนอย่าให้เกิดการ ขาดช่วง เพราะจะทำให้สะดุด ผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นเจ้าหน้าที่ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง มีความเห็นว่า การเป็นสหกรณ์มีหลักการ มี หลายหน่วยงานภาครัฐมาช่วย ทำให้เกิดความโปร่งใส เกษตรกรชาวสวนยางสมัยนั้นมีความ ต้องการที่จะทำการผลิตแปรรูปยางแผ่น การตลาดอยู่แล้ว แต่ไม่สามารถทำได้ ขาดความพร้อมและการสนับสนุน บางพื้นที่เกษตรกรชาวสวนยางรวมกลุ่มไม่ได้ เพราะเกษตรกร ชาวสวนยางรักความอิสระ ความสะดวก ในการขายยาง และยางเป็นสินค้าที่ขายได้ง่าย ในอดีต โครงการโรงงานยางแผ่นรมควันมีประ โยชน์ต่อสมาชิกสหกรณ์มาก แต่ปัจจุบันตลาดเปลี่ยนไปมี ประโยชน์ด้านการผลิตน้อย โรงงานสหกรณ์กองทุนสวนยางไม่คุ้มทุนที่รัฐสร้างไว้ เพราะสหกรณ์ กว่า 600 แห่ง ปัจจุบันดำเนินงานได้เพียงร้อยละ 50-60

ผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้บริหารองค์กรผู้ประกอบการ มีความเห็นว่า นโยบายสหกรณ์กองทุนสวนยางเน้นให้เกษตรกรรวมกลุ่มให้พึ่งตนเองได้โดยให้ความรู้เรื่องยาง ตั้งแต่ ผลิต แปรรูป และการตลาด แต่มองในภาพรวม โรงงานยางในเมืองไทยมีมาก กำลังผลิตล้น เกินกว่าวัตถุดิบ ควรเน้นบทบาทแต่ละฝ่ายจะเป็นผลดีต่อวงการยางและมีโอกาสแข่งขันกับ ต่างประเทศมากกว่า โดยให้เกษตรกรผลิตวัตถุดิบยาง ผู้ประกอบการเน้นผลิตแปรรูปจะเกิด ประโยชน์เพราะ โรงงานสหกรณ์ผลิตแล้วก็แข่งขันกับเอกชนไม่ได้ อดีตผู้บริหารสหกรณ์กองทุน สวนยางที่ปิดดำเนินงาน มีความเห็นว่า ควรเป็นการวางแผนและคาดการณ์ถึงในอนาคตที่สามารถ ปฏิบัติจริงได้เกิดประโยชน์ และสร้างความความเจริญก้าวหน้าให้สหกรณ์ได้อย่างมั่นคง การจัดหา ที่ดินในการสร้างโรงรม ควรหาสถานที่ ที่ไม่สร้างปัญหาต่อสหกรณ์ในอนาคตให้สหกรณ์เป็น เจ้าของที่ดินตามกฎหมาย ความเห็นจากการประชุมกลุ่มย่อยมีความเห็นว่า ประโยชน์ของนโยบาย

คือเป็นการเรียนรู้ของสมาชิกสหกรณ์ทุกแห่งให้เข้าถึงความรู้ซึ่งเป็นการผลิต การตลาด การรวมกลุ่มกันรับความช่วยเหลือจากรัฐ เป็นโจทย์ในอดีต ปัจจุบันสหกรณ์ยังอยู่ แต่ส่วนมากไม่ได้ผลิต กิจกรรมหลักของสหกรณ์กองทุนสวนยางในปัจจุบัน คือรวบรวมผลผลิตจำหน่าย โดยผลิตยางแผ่นรมควันน้อยลง มีกิจกรรมใหม่เพิ่มขึ้นหลายอย่าง เช่น กู้เงิน การจัดหาสินค้าเกษตร บริการสมาชิกเกษตรกรชาวสวนยาง

การรวบรวมผลผลิตยางของสมาชิกสหกรณ์จำหน่ายเป็นธุรกิจหลักของสหกรณ์มากกว่าการผลิต โดยที่ในปี พ.ศ. 2543 มีการรวบรวมผลผลิตยาง 1,604.48 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 90.0 ของปริมาณธุรกิจสหกรณ์ ปริมาณการรวบรวมผลผลิตยางจำหน่ายของสหกรณ์เพิ่มปริมาณขึ้นทุกปี แต่มีสัดส่วนที่ลดลง โดยในปี พ.ศ. 2554 ปริมาณการรวบรวมผลผลิตยางจำหน่ายของสหกรณ์กองทุนสวนยางมีทั้งสิ้น 23,103.48 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 71.30 ของปริมาณธุรกิจสหกรณ์ทั้งสิ้น 32,399.633 ล้านบาท ซึ่งพบว่าสหกรณ์กองทุนสวนยางมีการดำเนินการธุรกิจสินเชื่อ ธุรกิจจัดหาสินค้ามาจำหน่าย และธุรกิจให้บริการและส่งเสริมการเกษตรเพิ่มขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นจากการประชุมกลุ่มย่อยที่ว่า ธุรกิจสหกรณ์กองทุนสวนยางยังอยู่ แต่ส่วนมากไม่ได้ผลิตยางแผ่นรมควัน กิจกรรมหลัก คือ รวบรวมผลผลิตจำหน่ายและเพิ่มกิจกรรมใหม่ เช่น การกู้เงินจากสหกรณ์ การจัดหาสินค้าเกษตรบริการสมาชิกสหกรณ์ ซึ่งเป็นการปรับบทบาทของสหกรณ์ให้ตรงความต้องการของสมาชิกสหกรณ์

2.2 ปัญหาด้านการเงิน ในปี พ.ศ. 2543 สหกรณ์กองทุนสวนยาง มีผลดำเนินงานกำไร รวม 72.53 ล้านบาท จากยอดขาย 1,604.48 ล้านบาท คิดเป็นกำไรร้อยละ 4.52 ของยอดขาย และมีจำนวนสหกรณ์ที่มีกำไร 432 สหกรณ์ จาก 712 สหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 60.67 เท่านั้น สหกรณ์ที่เหลือมีผลดำเนินการขาดทุน ในปี พ.ศ. 2554 สหกรณ์กองทุนสวนยางมีกำไร รวม 592.52 ล้านบาท จากยอดขาย 23,103.48 ล้านบาท คิดเป็นกำไรร้อยละ 2.56 ของยอดขาย ผลดำเนินงานของสหกรณ์กองทุนสวนยางมีสัดส่วนกำไรลดลงจากปี พ.ศ. 2543 ที่มีกำไรร้อยละ 4.52 ของยอดขาย และจำนวนสหกรณ์ที่มีกำไรมีทั้งสิ้น 456 สหกรณ์ จาก 724 สหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 62.98 เท่านั้น สหกรณ์ที่เหลือมีผลดำเนินงานขาดทุน ปัญหาด้านการถือหุ้นสหกรณ์ของสมาชิกซึ่งเป็นทุนสหกรณ์ จากการศึกษาพบว่า ในปี พ.ศ. 2543 มีการถือหุ้นในสหกรณ์ของสมาชิก 64.68 ล้านบาท เปรียบเทียบกับปริมาณธุรกิจ 1,782.75 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.62 ของปริมาณธุรกิจ ซึ่งถือว่ามีส่วนน้อยมากในการดำเนินธุรกิจ และในปี พ.ศ. 2554 มีการถือหุ้นในสหกรณ์ของสมาชิกเพิ่มจำนวนขึ้นตามตามปริมาณธุรกิจและขนาดของสหกรณ์ โดยมี จำนวนหุ้นของสมาชิกสหกรณ์รวม 444.88 ล้านบาท เปรียบเทียบกับปริมาณธุรกิจ 32,399.633 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.37 เท่านั้น ซึ่งปัญหาการเงินด้านทุนสหกรณ์ ส่งผลต่อการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์มาก สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้

ข้อมูลหลักว่า ปัญหาการเงินของสหกรณ์กองทุนสวนยาง คือ ผลกำไรที่น้อยลง ไม่สนใจสมาชิก สหกรณ์และเงินทุนหมุนเวียนที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินธุรกิจและอำนวยความสะดวกแก่สมาชิก สหกรณ์

มีการประเมินการดำเนินงานสหกรณ์กองทุนสวนยางที่ยังดำเนินงานทั้งหมด 655 สหกรณ์ มีสหกรณ์ที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานตามเกณฑ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ 149 สหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2526, หน้า 46) และมีสหกรณ์ที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน 506 สหกรณ์ เกณฑ์ประเมินของกรมส่งเสริมสหกรณ์มุ่งเน้นความมั่นคงของสหกรณ์ ผลประโยชน์ของสมาชิก โดยมีตัวชี้วัดคือ ผลดำเนินการธุรกิจไม่ขาดทุน 3 ปี ติดต่อกันและไม่มีปัญหาทุจริต จำนวนสมาชิกมีมากกว่า 100 คน/ สหกรณ์ สมาชิกสหกรณ์มีส่วนร่วมดำเนินงานมากกว่าร้อยละ 50 มีการปฏิบัติตามกฎสันนิบาตสหกรณ์ และต้องมีการปิดบัญชีในวันที่ 31 มีนาคมของทุกปี เช่นเดียวกับ การศึกษาพบว่าสหกรณ์กองทุนสวนยางภาคตะวันออก จำนวน 60 สหกรณ์ มีการดำเนินงาน ในปี พ.ศ. 2554 เพียง 33 สหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 55.0 (สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง, 2555) และพบว่า สหกรณ์จำนวนมากไม่มีการผลิตยางแผ่นรมควัน คงมีการผลิตยางแผ่นรมควัน เพียง 3 สหกรณ์ จากสหกรณ์ที่ดำเนินงาน 33 สหกรณ์ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 9.09 เท่านั้น กิจกรรมหลักของสหกรณ์กองทุนสวนยาง คือ การรวบรวมผลผลิตยางสมาชิกจำหน่าย ซึ่งผลผลิตหลักของสมาชิกสหกรณ์ คือ ยางแผ่นดิบ ยางก้อนถ้วย และน้ำยางสด นำมาจำหน่ายโดยไม่มีการแปรรูป ผลิตยางแผ่นรมควัน

สรุป นโยบายสหกรณ์กองทุนสวนยาง เป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ที่ดีในการพัฒนา เกษตรกรชาวสวนยางให้มีการรวมกลุ่มพัฒนาการผลิต การจำหน่าย ผลกระทบด้านบวกคือ เป็นนโยบายที่ส่งผลให้กลุ่มเกษตรกรมีการรวมตัวกันดำเนินการธุรกิจต่อเนื่องถึงปัจจุบัน จากจำนวนสหกรณ์ที่จัดตั้งในปี พ.ศ. 2540 675 สหกรณ์ มีการเพิ่มขึ้นและเลิกการดำเนินการทุกปี รวมมีการเพิ่มขึ้นเป็น 724 สหกรณ์ในปี พ.ศ. 2554 จำนวนสมาชิกมีการเพิ่มขึ้นจาก 47,000 คน ในปี พ.ศ. 2543 เป็น 84,157 คนในปี พ.ศ. 2554 เพิ่มขึ้นร้อยละ 79.05 ปริมาณธุรกิจมีการเพิ่มขึ้น จาก 1,782.75 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2543 เป็น 32,399.63 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2554 เพิ่มขึ้นกว่า 17.18 เท่า ผลดำเนินการสหกรณ์มีกำไรทุกปีในปี พ.ศ. 2543 มีผลกำไร 72.53 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 592.52 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2554 เพิ่มขึ้นกว่า 8.16 เท่า รวมถึงทุนสหกรณ์จากการถือหุ้นของสมาชิก สหกรณ์ก็มีการเพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยที่มีการถือหุ้นสหกรณ์ของสมาชิก 64.68 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2543 เพิ่มขึ้นทุกปี เป็น 444.88 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2554 เพิ่มขึ้นกว่า 6.87 เท่า ซึ่งปัจจุบัน สหกรณ์กองทุนสวนยางเป็นสถาบันหลักของเกษตรกรชาวสวนยางในปัจจุบันกว่า 84,157 คน มากกว่า 15 ปี เป็นผลสำเร็จของนโยบายรัฐที่มีผลกระทบด้านบวกถึงปัจจุบัน แต่นโยบายสหกรณ์

กองทุนสวนยางก็มีผลกระทบในด้านลบมาก ในด้านความชอบธรรมของเกษตรกรชาวสวนยาง
 ด่อนนโยบาย เพราะสามารถพัฒนาเกษตรกรชาวสวนยางได้จำกัดเจาะจงเพียง 84,157 คน ขณะที่
 เกษตรกรชาวสวนยางส่วนใหญ่กว่า 5 ล้านคน ไม่ได้รับผลจากนโยบาย มีความไม่ครอบคลุมของ
 นโยบาย และปัญหาผลดำเนินงานของสหกรณ์กองทุนสวนยาง พบว่า มีสหกรณ์กองทุนสวนยางที่
 เกิดขึ้นส่วนใหญ่และเลิกล้มไปทุกปีมีความไม่ยั่งยืน ปัจจุบันมีสหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจ 477 สหกรณ์
 จากจำนวนสหกรณ์ที่จดทะเบียน 724 สหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 65.88 เท่านั้น สหกรณ์กองทุน
 สวนยางที่เหลือไม่มีการดำเนินการ และสหกรณ์กองทุนสวนยางส่วนใหญ่ไม่มีการผลิตยางแผ่น
 รมควัน จากความเปลี่ยนแปลงของตลาด การที่ผู้บริหารไม่มีความรู้ธุรกิจยางและสมาชิกสหกรณ์
 ไม่นิยมแปรรูปที่โรงงานสหกรณ์ ส่งผลให้ผลดำเนินงานธุรกิจของสหกรณ์ที่มีกำไรมีเพียง
 456 สหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 62.90 เท่านั้น สหกรณ์ที่เหลือมีผลดำเนินการขาดทุน ส่งผลต่อ
 ความไม่คุ้มค่าในการลงทุนสร้างโรงงานของรัฐแก่สหกรณ์กองทุนสวนยางในภาคตะวันออก
 สหกรณ์กองทุนสวนยางที่ดำเนินการมี 33 สหกรณ์ที่มีการผลิตยางแผ่นรมควันมีเพียง 3 สหกรณ์
 เท่านั้น คิดเป็นร้อยละ 9.09 ธุรกิจหลักของสหกรณ์ คือการรวบรวมผลผลิตยางสมาชิกจำหน่าย และ
 มีการเพิ่มธุรกิจด้านบริการสมาชิกสหกรณ์เพิ่มขึ้นมากเพื่อให้สมาชิกสหกรณ์มีกิจกรรมร่วมกับ
 สหกรณ์ ประสิทธิภาพสำเร็จด้านการเป็นสถาบันของเกษตรกร แต่ผลดำเนินงานในภาพรวมสหกรณ์ที่
 มีมาตรฐานตามเกณฑ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์มีเพียง 149 สหกรณ์ และต่ำกว่าเกณฑ์มี 506
 สหกรณ์ สหกรณ์ สรุปได้ว่านโยบายสหกรณ์กองทุนสวนยางส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่ประสบ
 ความสำเร็จระดับหนึ่งในการสร้างให้สหกรณ์กองทุนสวนยางเป็นสถาบันหลักของเกษตรกร
 ชาวสวนยางมากกว่า 15 ปี ที่มีการเติบโตของสมาชิก ผลผลิตที่จำหน่าย แต่ยัง ไม่มีความเข้มแข็ง
 เพียงพอในการพึ่งพาตนเองได้ สหกรณ์กองทุนสวนยางเป็นสถาบันหลักของเกษตรกรชาวสวนยาง
 จำนวนมาก ควรที่จะมีการพัฒนาให้เหมาะสมกับตลาดและความต้องการของสมาชิกสหกรณ์ให้เกิด
 การพึ่งพาตนเองได้เป็นการแก้ปัญหาราคายางที่ยั่งยืน

นโยบายการจัดตั้งองค์กรยางระหว่างประเทศ (พ.ศ. 2546)

ความเป็นมา เดิมไทยได้เข้าร่วมในองค์การยางธรรมชาติ ระหว่างประเทศ หรือ INRO
 องค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Organization หรือ INRO)
 เกิดจากข้อตกลงว่าด้วยยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Agreement)
 ฉบับที่ 1 หรือ INRA I) ซึ่งลงนามเมื่อปีก่อตั้ง (2523) โดยมีประเทศผู้ผลิต 7 ประเทศ (มีสัดส่วน
 การส่งออกรวมกันมากกว่าร้อยละ 65) และประเทศผู้นำเข้า 23 ประเทศ (มีสัดส่วนการนำเข้ารวม
 กันมากกว่าร้อยละ 65) ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นสมาชิกในปี พ.ศ. 2525

วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของ INRO คือ รักษาเสถียรภาพและลดความผันผวนของราคายางพารา โดยไม่บิดเบือนราคาตลาดในระยะยาว เพื่อประโยชน์ของทั้งประเทศผู้ผลิตและผู้ใช้อย่าง วิธีที่ INRO นำมาใช้คือการตั้งมูลกณัฏ์กันชน (Buffer Stock) โดยกำหนดราคาแทรกแซงขั้นต่ำและขั้นสูง การดำเนินการหลายประการของ INRO ไม่เป็นที่พอใจของประเทศสมาชิกหลายฝ่ายรวมทั้งไทย แต่เมื่อพิจารณาในด้านหลักการของรักษาเสถียรภาพราคาแล้ว การดำเนินการของ INRO เป็นการดำเนินการตามหลักการที่ค่อนข้างเคร่งครัดในการเข้าไปแทรกแซงที่ชัดเจน และเป็นไปตามหลักเศรษฐศาสตร์ของการรักษาเสถียรภาพราคา กล่าวคือ เข้ามาซื้ออย่างเข้าสต็อกในช่วงที่ยางราคาต่ำกว่าปกติและขายยางออกไปในช่วงที่ยางมีราคาสูงกว่าปกติ ซึ่งวิธีนี้ช่วยให้ราคายางมีเสถียรภาพมากขึ้นโดยไม่บิดเบือนราคาตลาดในระยะยาว ในขณะเดียวกันก็เป็นวิธีที่สามารถทำได้ทำให้ประเทศสมาชิกด้วย ไทยไม่พอใจ การดำเนินงานขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Organization หรือ INRO) โดยในระยะหลัง (ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา) ไทยหันมาดำเนินโครงการแทรกแซงราคายางพาราภายในประเทศเอง และได้ถอนตัวจาก INRO ยังส่งผลให้องค์การนี้ต้องเลิกการดำเนินงานไปในที่สุด (วิโรจน์ ณ ระนอง, 2544, หน้า 40) เนื่องจากสภาวะราคายางพาราลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 จนถึงปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลของประเทศไทย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ในการจัดตั้งบริษัทร่วมทุนยางระหว่างประเทศ (IRCo) ขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อผลักดันราคายางพาราให้สูงขึ้นไปสู่ระดับที่เกษตรกรขายยาง มีกำไรคุ้มกับการลงทุน และรักษาระดับราคายางพาราให้มีเสถียรภาพ

นโยบายรัฐ ในปี พ.ศ. 2540 เมื่อเกิดวิกฤติยางราคาคต่ำอีกครั้งหนึ่ง รัฐบาลไทยได้มาใช้โอกาสเจรจากับประเทศมาเลเซีย และประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นประเทศผู้ผลิตส่งออกยางธรรมชาติรายใหญ่ของโลกมาร่วมกันจัดตั้งองค์การยางระหว่างประเทศเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาเพิ่มอำนาจต่อรองกับตลาดโลก (เยี่ยม ถาวโรฤทธิ์, 2554, หน้า 43-47) โดยจัดตั้งองค์การยางระหว่างประเทศ ดังนี้

คณะรัฐมนตรีไทยได้มีมติเห็นชอบเมื่อ วันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2546 ให้จัดตั้งบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (IRCo: International Rubber Consortium Limited) โดยรัฐบาลของทั้งสามประเทศเป็นผู้ถือหุ้น (ประเทศไทยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้น) ภายใต้กรอบ MOU ที่ลงนามไว้เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2545 โดยรัฐบาลไทยได้มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมวิชาการเกษตร) เป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งสองประเทศในการจัดตั้งบริษัทร่วมทุน ฯ ในวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2547 ได้มีการจัดตั้งบริษัทร่วมทุน ฯ ขึ้นที่ประเทศไทย ชื่อว่า “บริษัท ร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด หรือ International Rubber Consortium limited: IRCo” โดยมีรัฐบาลของทั้งสามประเทศเป็นผู้ถือหุ้นและจดทะเบียนจัดตั้งแล้ว

เสร็จเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2547 มีทุนจดทะเบียนเริ่มต้น 12 ล้านเหรียญสหรัฐ (ไทย 5.33 ล้านเหรียญสหรัฐ อินโดนีเซีย 4.00 ล้านเหรียญสหรัฐ มาเลเซีย 2.67 ล้านเหรียญสหรัฐ) ตามลำดับตามสัดส่วน 4: 3: 2 ที่ตกลงกันได้ จากทุนจดทะเบียนเป้าหมาย 225 ล้านเหรียญสหรัฐ มีกรรมการบริหาร 9 คน จากไทย 4 คน อินโดนีเซีย 3 คน มาเลเซีย 2 คน มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่สถาบันวิจัยยางกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (คณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ, 2555, หน้า 7) กลยุทธ์ในการดำเนินงานเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางของ IRCo นั้นปัจจุบันมุ่งเน้นไปที่การติดตามวิเคราะห์สถานการณ์ราคายางทั้งภายในและต่างประเทศ หากมีปัญหาราคายางตกต่ำ IRCo ก็จะเข้าไปป้องกันแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำ (เยี่ยม ถาวโรฤทธิ์, 2554, หน้า 43-47)

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา บริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (IRCo) จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2546 ซึ่งราคายางเริ่มปรับตัวสูงขึ้นทุกปีต่อเนื่องโดยตลอด จากราคายางแผ่นดิบเฉลี่ยต่อปีที่ตลาดขาดใหญ่ 38.80 บาท/ กิโลกรัม ปรับตัวขึ้นไปตามลำดับถึง 77.80 บาท ในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งราคายางสูงกว่าต้นทุนการผลิตของเกษตรกรชาวสวนยางทำให้บทบาทของบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (IRCo) ไม่มีบทบาทในด้านการรักษาเสถียรภาพราคายาง โดยมีการดำเนินการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ของบริษัทร่วมทุน คือ ITRC: International Tripartite Rubber Council สภาความร่วมมือด้านยางพาราระหว่างประเทศจัดตั้งขึ้นภายใต้แถลงการณ์ร่วมเมืองบาห์ลี 1 ประกอบด้วยผู้แทนจาก 3 ประเทศ คือ ไทย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ประเทศละ 3 คน ทั้งภาครัฐและเอกชน รับผิดชอบกำกับดูแลการดำเนินการตามมาตรการการจัดการด้านปริมาณการผลิต (Supply Management Scheme: SME) และมาตรการจำกัดปริมาณการส่งออก (Agreed Export Tonnage Scheme: AETS) รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตและการส่งออกรายงานให้คณะกรรมการกับรัฐมนตรี (คณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ, 2555, หน้า 7) ซึ่งในปัจจุบันมีกลไกที่นำมาใช้ป้องกันปัญหาราคายางตกต่ำ ดังนี้

มาตรการการบริหารจัดการการผลิต (Supply Management Scheme: SMS) ส่งเสริมแนะนำการขยายพื้นที่ปลูกของเกษตรกรในประเทศตนเองให้สอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการของตลาดโลก มิฉะนั้น หากมีการปลูกยางพารามากเกินความต้องการของตลาดโลก ราคาที่จะตกต่ำ มาตรการการบริหารจัดการการส่งออก (Agreed Export Tonnage Scheme: AETS) เป็นมาตรการระยะสั้นไม่เกิน 1 ปี เป็นมาตรการที่รัฐบาลทั้งสามประเทศควบคุมการส่งออกเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำ โดยใช้กลไก กฎหมายหรือวิธีการต่าง ๆ เช่น การกำหนดโควตาการส่งออก การเก็บสต็อกสำรองยางในโกดังภายในประเทศเป็นร้อยละของปริมาณการส่งออกในช่วงนั้น ๆ เป็นต้น กลยุทธ์ด้านการตลาด (Strategic Market Operation: SMO)

เป็นมาตรการที่ IRCo จะต้องเข้าไปซื้อขายยางพาราในตลาดที่มีปัญหา หากมีความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำ ซึ่ง IRCo เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ แต่ทั้งนี้ นับตั้งแต่ก่อตั้ง IRCo เมื่อปี พ.ศ. 2547 ยังไม่มีความจำเป็นต้องเข้าไปซื้อขายยางพาราในตลาด (เยี่ยมฉาวโรฤทธิ์, 2554, หน้า 43-47)

ปลายปี พ.ศ. 2551 เกิดวิกฤติเศรษฐกิจที่สหรัฐอเมริกา ส่งผลให้ราคายางตกต่ำ ส่งผลให้ราคายางแผ่นดิบตลาดกลางหาคใหญ่ลดลงเหลือ 38.49 บาท/ กิโลกรัม เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2551 IRCo ได้ดำเนินมาตรการการบริหารจัดการการส่งออก (Agreed Export Tonnage Scheme: AETS) โดยการลดการส่งออกยางพาราของสามประเทศ ปริมาณ 700,000 ตันในปี พ.ศ. 2552 หลังจากเกิดวิกฤติการณ์ด้านการเงินของโลกในปลายปี พ.ศ. 2551 และร่วมมือกัน ไม่ขายยางพาราในระดับราคา F.O.B. ที่ไม่ต่ำกว่า 1.35 เหรียญสหรัฐ/ กิโลกรัม ส่งผลทำให้ราคายางพาราส่งออกปรับตัวสูงขึ้น

ที่ประชุมรัฐมนตรีไตรภาคียางพาราเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2553 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย มีมติเห็นชอบให้ทั้งสามประเทศ ดำเนินมาตรการเพิ่มเติมดังนี้ เห็นชอบให้ประเทศสมาชิกสามประเทศศึกษาแนวทางการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา (Rubber Price Stabilization Fund) เพื่อใช้สำหรับการดำเนินมาตรการ AETS และ SME และกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (เยี่ยม ฉาวโรฤทธิ์, 2554, หน้า 43-47) ในปี พ.ศ. 2553 บริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ ได้ดำเนินกิจกรรมสำคัญในรอบปี เช่น การประชุมคณะกรรมการบริหารบริษัท และการประชุมคณะกรรมการกลยุทธ์การตลาด เพื่อติดตามและตรวจสอบสถานการณ์ตลาดเป็นประจำ นอกจากนี้ ยังได้พัฒนาเว็บไซต์ www.irco.biz ลงบทความ บทวิเคราะห์ ราคายางพารา และรายงานเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมยาง (สถาบันวิจัยยาง, 2553, หน้า 56-57)

ปี พ.ศ. 2554 เกิดวิกฤติราคายาง ส่งผลให้ราคายางแผ่นดิบตลาดหาคใหญ่ลดลงเหลือ 82.90 บาท/ กิโลกรัม เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2554 วิกฤติราคายางปี พ.ศ. 2554 ทำให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องหาทางแก้ปัญหาและผู้อำนวยความสะดวกการทำสวนยาง เปิดเผยว่าประเทศไทย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ได้ทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางไม่ต่ำกว่า กิโลกรัมละ 4 เหรียญสหรัฐ และมีกำหนดประชุมไตรภาคีในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2554 ส่งผลให้สภาไตรภาคียางระหว่างประเทศ (ITRC) 3 ประเทศ ไทย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย มีการประชุม 9-12 ธันวาคม 2554 มีมติให้แต่ละประเทศชะลอการกรีดยาง ชะลอการขายและเก็บสต็อกยาง (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2555, หน้า 7)

การวิเคราะห์ปัญหาจากนโยบาย

1. ปัญหาองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมีบทบาทในการแก้ปัญหาราคายางตกต่ำน้อยมาก

วัตถุประสงค์หลักคั่นให้ราคายางสูงกว่าต้นทุนการเกษตรกรรมและมีเสถียรภาพ บริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (IRCo) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2546 มีการจัดตั้งแล้วเสร็จ 28 เมษายน พ.ศ. 2547 โดยมีทุนจดทะเบียน 12 ล้านบาท สถานการณ์ราคายาง พ.ศ. 2546-2551 ราคายางสูงขึ้นต่อเนื่องสูงกว่าต้นทุนผลิตของเกษตรกรมาก ส่งผลให้บทบาทของบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศในการดำเนินการมีน้อย และมาตรการต่าง ๆ ที่เตรียมไว้ ก็ไม่มีการเตรียมความพร้อมสำหรับดำเนินการเมื่อเกิดวิกฤติราคายางไม่มีความชัดเจน เมื่อเกิดวิกฤติราคายางในปี พ.ศ. 2551 และ พ.ศ. 2554 พบว่า บริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (IRCo) ไม่มีบทบาทในการเข้ามาแก้ปัญหาในด้านการกำหนดโควตาส่งออก การเก็บสต็อกยางเพื่อลดอุปทานยางในตลาด สอดคล้องกับความเห็นผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้บริหารสหกรณ์กองทุนสวนยาง และเจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางที่เห็นว่า นโยบายบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (IRCo) เป็นนโยบายที่ดีถ้ามีบทบาทเหมือนองค์การคล้ายระหว่างประเทศ (INRO) ที่มีการแทรกแซงตลาดยางโดยการเข้ารับซื้อยางจากตลาดเก็บเข้าสต็อกลดอุปทานตลาด แต่ปัญหาบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (IRCo) ไม่มีบทบาทชัดเจน เมื่อเกิดวิกฤติราคายางตกต่ำ ไม่มีการช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางเป็นรูปธรรม สรุปคือนโยบายไม่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางได้

2. ปัญหาองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมีผลต่อการรักษาเสถียรภาพราคายางน้อยมาก บริษัทร่วม

ทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด ยังไม่มีบทบาทในการรักษาเสถียรภาพราคายางเป็นรูปธรรม โดยการเข้าไปซื้อยางพาราเมื่อเกิดปัญหาราคายางตกต่ำ ซึ่งปัญหาส่วนหนึ่ง คือยังไม่มีการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายาง (Rubber Price Stabilization Fund) คงมีเพียงเงินลงทุนจัดตั้งบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำนวน 12 ล้านเหรียญสหรัฐ เมื่อ 28 เมษายน พ.ศ. 2547 (คณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ, 2555, หน้า 7) สอดคล้องกับงานวิจัยของ (เยี่ยมถาวโรฤทธิ์, 2554, หน้า 43-47) ที่พบว่า ควรริบดำเนินการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา เพราะเงินทุนจดทะเบียนสามารถบริหารงานได้อีกประมาณ 4-5 ปี เท่านั้น รัฐบาล 3 ประเทศควรริบพิจารณาจัดงบประมาณเพิ่มเติมให้บริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด เป็นแนวความคิดการพึ่งพาเงินทุนตนเอง (Self Financing) ในระยะยาวที่ไม่ต้องขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล และให้สามารถใช้เงินจากการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกยางพารา หรือเงิน Cess โดยนำเงินที่จัดเก็บนั้น ส่วนหนึ่งจากการส่งออกไปใช้ในกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา และอีกส่วนหนึ่งสำหรับการบริหารงานของสำนักงาน บริษัทร่วมทุน

ยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (IRCo)

รัฐบาลยังไม่มีแนวทางชัดเจนในการให้บริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (IRCo) มีบทบาทรักษาเสถียรภาพราคายาง สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้บริหารองค์กรผู้ประกอบการ เห็นว่าเป็นนโยบายที่ดีไม่ควรมองแบบตรงไปตรงมา ว่าไม่มีการมารับซื้อที่เป็นรูปธรรมให้มีราคาสูงขึ้นจับต้องได้ ควรมองบทบาทของบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (IRCo) ในทางจิตวิทยาเพราะปัญหาของราคายาง คือ ราคายางมีความผันผวนตามธรรมชาติเป็นปกติ การแก้ปัญหาราคายางตกต่ำต้องแก้โดยทางจิตวิทยา เช่น เมื่อเกิดราคายางตกต่ำ ปี พ.ศ. 2552 บริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (IRCo) สื่อสารผู้ตลาดยางว่าจะแก้ปัญหาราคายางโดยใช้กลไกตลาด ควบคุมสต็อกยาง การส่งออกยาง ส่งผลให้ราคายางฟื้นตัวขึ้นในเวลาอันสั้น เป็นผลลัพธ์ที่ได้ผลในการแก้ปัญหาราคายางโดยไม่ต้องลงทุน รัฐไม่ต้องดำเนินการด้วยตัวเองให้เสียงบประมาณ เพราะ โครงสร้างบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ มีผลผลิตกว่า 70% ของตลาดโลก ถ้าทุกประเทศจริงจรร่วมมือจะมีประสิทธิภาพ มีผลที่สุด การร่วมมือของรัฐบาล 3 ประเทศต้องแสดงออกด้วยการดำเนินการ (Action) จริงจังจึงจะได้ผล ผู้บริหารสหกรณ์กองทุนสวนยางมีความเห็นว่า เมื่อราคายางตกต่ำแต่บริษัทร่วมทุน 3 ประเทศ ไม่ได้ดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางให้เป็นรูปธรรม เจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางมีความเห็นว่า นโยบายบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ เป็นนโยบายที่ดีถ้ามีบทบาทเหมือนองค์กรค้ายางระหว่างประเทศ (INRO) ปัญหา คือ ยังไม่มีบทบาทชัดเจน เมื่อเกิดวิกฤติปัญหาราคายาง ซึ่งเป็นความเห็นเช่นเดียวกันจากการจากการประชุมกลุ่มย่อย นโยบายบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (IRCo) ยังไม่มีบทบาทด้านการรักษาเสถียรภาพราคายาง ภาครัฐต้องให้ความสำคัญบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (IRCo) เพราะเป็นนโยบายที่สามารถต่อรองแก้ปัญหาราคายางได้ในระยะยาว เพราะการกำหนดราคายางไม่ใช่ไทยเป็นผู้ผลิตยางมาก และกำหนดราคายางได้ตามลำพัง เพราะมีคู่แข่งทางการค้า ถ้าคู่แข่งทางการค้าที่เป็นผู้ผลิตยางเหมือนกัน เช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไม่รวมมือกันจริงจังในการรักษาผลประโยชน์ราคายางร่วมกันแล้ว จะไม่สามารถต่อรองควบคุมราคายางให้มีเสถียรภาพได้ ความเห็นผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้เชี่ยวชาญจากผู้ประกอบการ คือ ต้นทุนการผลิตยางของไทยสูงกว่าอินโดนีเซียที่มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่า เช่นเดียวกับมาเลเซียที่มีการส่งออกยางมาจากการนำยางเข้าจากประเทศอาเซียนซึ่งมีต้นทุนต่ำกว่าจากอินโดนีเซีย ไทย พม่า กัมพูชา ศรีลังกา นำมาแปรรูปเพิ่มมูลค่า เพราะมาเลเซียมีเทคโนโลยีและตลาดที่สูงกว่าไทยและอินโดนีเซีย ส่งผลให้เมื่อเกิดวิกฤติราคายางตกต่ำ เกษตรกรชาวสวนยางไทยจะเดือดร้อนมากกว่าเกษตรกรอินโดนีเซีย และมาเลเซีย ส่งผลต่อการผลักดันบทบาทบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (IRCo) ที่

แตกต่างกัน ซึ่งบทบาทของบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (IRCo) จะมีผลต่อราคายางในตลาดต่อเมื่อรัฐบาลของทั้งสามประเทศเห็นความสำคัญของปัญหาราคายางและผลักดันบทบาทของบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (IRCo) อย่างจริงจังในทุกด้านทั้งด้านเงินทุน มาตรการที่ชัดเจนรวดเร็ว ถึงจะทำให้บทบาทของบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (IRCo) มีผลต่อการรักษาเสถียรภาพราคายางได้

สรุป บริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัดเป็นนโยบายที่ดี เป็นที่ยอมรับ ปัญหาบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (IRCo) ขาดความพร้อมเงินกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางรวมทั้งไม่มีบทบาทที่ชัดเจน เมื่อเกิดวิกฤติปัญหาราคายางไม่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางได้ รัฐควรพัฒนาการดำเนินการบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด ที่มีผลผลิตยางกว่า 70 % ของตลาดโลกให้รัฐบาลสามประเทศเห็นความสำคัญของปัญหาราคายางอย่างจริงจัง และร่วมมือกันให้มีการดำเนินการให้บริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ (IRCo) มีความพร้อมในทุกด้าน มีภารกิจที่ชัดเจนสามารถปฏิบัติได้ทันที ให้สามารถต่อรองสร้างเสถียรภาพราคายาง ช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางอย่างเต็มรูปแบบให้เกษตรกรสามารถขายยางได้สูงกว่าต้นทุนการผลิต เป็นการแก้ปัญหาราคายางตกต่ำอย่างยั่งยืนได้

นโยบายแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าและเก็บสต็อกยาง (พ.ศ. 2552)

ความเป็นมา การใช้ยางที่ลดลงจากวิกฤติเศรษฐกิจของสหรัฐเมื่อกลางปี พ.ศ. 2551 ส่งผลให้ราคายางปรับตัวลดลงไปด้วย โดยราคายางแผ่นรมควันชั้น 3 F.O.B กรุงเทพฯ และราคายางแผ่นดิบที่มีการประมูลตลาดกลางยางพาราสงขลา ลดลงต่ำสุดเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2551 เหลือกิโลกรัมละ 41.15 บาท และ 30.71 บาท ตามลำดับ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้พิจารณาเห็นว่ามาตรการหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำ คือ การลดปริมาณยางในประเทศที่เกษตรกรจำเป็นต้องกรีดยางเป็นประจำให้ออกจากกระบวนการซื้อขายยาง โดยการเก็บสต็อกยางภายใน ประเทศ โดยเก็บในรูปแบบของยางลูกขุน หรือยางชนิดอื่น แล้วรอจำหน่ายเมื่อราคายางสูงขึ้น จึงนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา (สถาบันวิจัยยาง, 2553, หน้า 54)

นโยบายรัฐ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2552 อนุมัติโครงการสนับสนุนสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าเพื่อแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำ ตามที่กระทรวงเกษตร ฯ เสนอ โดยให้สถาบันเกษตรกรรวบรวมน้ำยางสด และยางแผ่นดิบ จากสมาชิกจำนวน 200,000 ต้น มาแปรรูปเป็นยางแผ่นรมควัน ยางแผ่นรมควันอัดก้อน ยางแท่งและน้ำยางข้นเพื่อให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้น และสามารถเก็บได้นานโดยไม่เสียคุณภาพ เก็บสต็อกไว้รอจำหน่ายเมื่อราคาเหมาะสมซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าต้นทุนการผลิตของเกษตรกร โดยอนุมัติวงเงินกู้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

การเกษตรให้แก่สถาบันเกษตรกรที่ผ่านการรับรองแล้วนำไปดำเนินการและเก็บสต็อก 8,000 ล้านบาท โดยให้สถาบันเกษตรกรดำเนินการเก็บสต็อกและระบายผลผลิตจำหน่ายให้สามารถปีบัญชีใน 1 ปี และชำระเงินกู้คืนแก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรโดยเร็ว และอนุมัติงบกลาง 270 ล้านบาท เพื่อใช้เป็นค่าบริหารและดำเนินการ

และมีมติให้องค์การสวนยางกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จำนวน 8,000 ล้านบาท เพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนดำเนินงานรักษาเสถียรภาพราคายางพาราโดยการซื้อขายจากสถาบันเกษตรกรที่ไม่สามารถแปรรูปหรืออัดก้อน หรือขายออกไปต่างประเทศโดยให้องค์การสวนยางรับซื้อมาแล้วแปรรูปเป็นยางแผ่นรมควันและยางแท่ง เก็บสต็อกไว้รอจำหน่ายโดยการรับซื้อใช้ราคานาตลาดเป็นเกณฑ์ เพื่อให้ราคาสูงขึ้นตามเป้าหมายของคณะกรรมการคณะนโยบายยางธรรมชาติที่กำหนดและตั้งเป้าหมายในการเก็บสต็อก ประมาณ 120,000 ตัน และเก็บไว้รอจำหน่ายเมื่อราคาเหมาะสม พร้อมทั้งให้ต้องจำหน่ายไปต่างประเทศ ซึ่งวงเงินกู้ทั้งสองรายการให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน นโยบายมีวัตถุประสงค์แก้ปัญหาราคายางตกต่ำให้สถาบันเกษตรกร แปรรูปยางเพื่อให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้นและเก็บสต็อก เพื่อลดอุปทานในตลาด และรอจำหน่ายเมื่อราคายางสูงกว่าต้นทุนการผลิตของเกษตรกร และมติคณะรัฐมนตรี 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 ให้ขยายระยะเวลาโครงการจากเดิมที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2552 เป็น 31 ธันวาคม พ.ศ. 2553 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2555)

ผลดำเนินงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้แจ้งให้สถาบันเกษตรกรชาวสวนยางทราบถึงนโยบายแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าและเก็บสต็อควาง พร้อมทั้งเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการโดยมีคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง เป็นผู้พิจารณาคุณสมบัติของสถาบันเกษตรกรในการเข้าร่วมโครงการ โครงการ ฯ ได้รับสมัครสถาบันเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ ฯ และอนุมัติจำนวน 116 ราย จาก 11 จังหวัด ทำให้รวบรวมผลผลิตของสมาชิกได้จำนวน 123,181.41 ตัน และจำหน่ายแล้ว 116,473.24 ตัน มีกำไรทั้งสิ้น 16.188 ล้านบาท สถาบันเกษตรกรกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร วงเงิน 506 ล้านบาท ชำระหนี้แล้ว 207.87 ล้านบาท

สำหรับการดำเนินงานในส่วนที่ดำเนินการผ่านองค์การสวนยาง (อสย.) นั้น อสย. ได้กู้จาก ธกส. 5,000 ล้านบาท และซื้อขายจากสถาบันเกษตรกร จำนวน 565.9 ตันมูลค่า 55.989 ล้านบาท เหลือ กิโกรัมละ 98.94 บาท แล้วขายออกไปต่างประเทศโดยขายผ่านผู้ส่งออก กำไรสุทธิประมาณ 12.292 ล้านบาท ก่อนดำเนินการ โครงการราคายางตกลงไปเหลือเพียง 30 บาทต่อกิโลกรัมในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นปีที่เกิดวิกฤติราคายาง หลังจากดำเนินการ โครงการสถานการณ์ราคายางได้ปรับตัวสูงขึ้นมาตลอด เป็นราคากว่า 120 บาทต่อกิโลกรัมในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งสูงกว่าต้นทุนการผลิตของเกษตรกรชาวสวนยาง (สถาบันวิจัยยาง, 2553, หน้า 54)

การวิเคราะห์ปัญหาจากนโยบาย

1. ปัญหา นโยบายที่ไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรชาวสวนยางรายย่อยส่วนใหญ่ รัฐต้องการแก้ปัญหาหาราคายางตกต่ำเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางรายย่อยซึ่งเป็นเกษตรกรชาวสวนยางส่วนใหญ่ แต่นโยบายรัฐอนุมัติการช่วยเหลือผ่านสถาบันเกษตรกร ซึ่งสถาบันเกษตรกรประกอบด้วย สหกรณ์กองทุนสวนยาง กลุ่มเกษตรกรวิสาหกิจ ประมาณ 800 แห่ง (คณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ, 2555) ขณะที่สหกรณ์กองทุนสวนยางซึ่งเป็นสถาบันหลักของเกษตรกรชาวสวนยาง ในปี พ.ศ. 2551 มีทั้งสิ้น 718 สหกรณ์ มีสมาชิกทั้งสิ้น 78,549 คน (กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2551) จะพบว่าจำนวนเกษตรกรที่เป็นสมาชิกสถาบันเกษตรกรไม่เกินหนึ่งแสนราย เมื่อเปรียบเทียบกับเกษตรกรชาวสวนยางรายย่อยกว่า 5 ล้านคน ใน 57 จังหวัดที่ปลูกยางเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก แสดงว่านโยบายรัฐครอบคลุมเฉพาะกลุ่มเกษตรกรที่เป็นสมาชิกสถาบันเกษตรกรเท่านั้น เกษตรกรชาวสวนยางรายย่อยซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่อยู่นอกสถาบันเกษตรกรไม่สามารถเข้าถึงโครงการ หากวิเคราะห์จากเป้าหมาย ปริมาณยางจากนโยบายรัฐให้สถาบันเกษตรกรรวบรวมจากสมาชิก 200,000 ตันมาแปรรูป คิดเป็นร้อยละ 6.47 ของยางที่ผลิตได้ของไทย ในปี พ.ศ. 2551 3,089,751 ตัน (สถาบันวิจัยยาง, 2554) และเมื่อวิเคราะห์จำนวนสถาบันเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ มี 116 ราย จาก 11 จังหวัด ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 14.5 ของสถาบันเกษตรกรในภาพรวมเท่านั้น หากพิจารณาจำนวนจังหวัดที่ปลูกยางที่ได้รับการช่วยเหลือจากโครงการของรัฐ ซึ่งมี 11 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 19.29 ของจังหวัดที่ปลูกยาง และวิเคราะห์ปริมาณยางที่เข้าโครงการ 123,131.41 ตัน เมื่อเปรียบเทียบกับยางของไทยที่ผลิตได้ในปี พ.ศ. 2551 3,089,751 ตัน (สถาบันวิจัยยาง, 2554) คิดเป็นร้อยละ 3.90 ของยางทั่วประเทศเท่านั้นซึ่งแสดงถึงความไม่ครอบคลุม

ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วพบว่านโยบายรัฐดำเนินการไปยังกลุ่มเป้าหมายที่เจาะจงเท่านั้นเป็นการเลือกปฏิบัติโดยตั้งกฎเกณฑ์ระเบียนการเข้าโครงการ และจากจำนวนยางที่เข้าโครงการ พื้นที่ปลูกยางที่เข้าถึงโครงการ พบว่า เกษตรกรชาวสวนยางส่วนใหญ่ ซึ่งอยู่นอกโครงการไม่สามารถเข้าถึงโครงการได้ สร้างความไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรชาวสวนยางส่วนใหญ่ในภาพรวม และการให้เกษตรกรกู้เงินมาเก็บสต็อกเป็นวิธีการที่ไม่ตรงกับความต้องการเกษตรกร สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลัก จากการประชุมกลุ่มย่อยที่เห็นว่านโยบายสต็อกยางเพื่อรอจำหน่ายเมื่อราคาสูงขึ้นไม่เหมาะสมเพราะรัฐบาลไม่ควรรับจำนำยางเช่นเดียวกับข้าว เพราะยางเป็นพืชเกษตรที่แตกต่าง การช่วยเหลือของรัฐในการแก้ปัญหาหาราคายางควรใช้วิธีประกันราคาจะเหมาะสม เพราะการจำนำเก็บสต็อกต้องมีโรงเก็บและขั้นตอนในการจำนำ กู้เงิน มีขั้นตอนระเบียบมาก เกษตรกรทั่วไปไม่สามารถกู้ได้ไม่เข้าใจระเบียบกฎเกณฑ์ของการกู้เงินทำให้เกษตรกรชาวสวนยางไม่เข้าร่วมโครงการของรัฐ ส่งผลให้นโยบายรัฐไม่บรรลุผล

2. ปัญหาการไม่สามารถสร้างเสถียรภาพราคาขายได้ จากแผนภูมิที่ 11 พบว่า ราคาเฉลี่ยต่อปี ที่ตลาดกลางหาดใหญ่ปี พ.ศ. 2550 ราคาเฉลี่ย 70.20 บาทต่อกิโลกรัม ปี พ.ศ. 2551 อยู่ที่ 77.80 บาทต่อกิโลกรัม ราคาขาคต่ำเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2551 เหลือ 30.70 บาทต่อกิโลกรัม นโยบายรัฐบาลเริ่ม 28 มกราคม พ.ศ. 2552 และพบว่า ราคาขายเฉลี่ยที่ตลาดกลางหาดใหญ่ปี พ.ศ. 2552 อยู่ที่ 57.70 บาทต่อกิโลกรัม ไม่มีความชัดเจนว่านโยบายรัฐบาลมีผลต่อการสร้างเสถียรภาพราคาขาย ปัญหาที่รัฐบาลเก็บสต็อกยาง 123,181.41 ตัน เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณยางที่ไทยผลิตทั้งสิ้นในปีพ.ศ. 2551 3,089,751 ตัน คิดเป็นร้อยละ 3.98 เท่านั้น ซึ่งไม่มีผลต่อตลาด และการสร้างเสถียรภาพราคาขายได้ และการเก็บสต็อกยางยังมีผลกระทบต่อตลาด และมีปัญหาด้านการจัดการต่าง ๆ มาก สอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้บริหารสหกรณ์กองทุนสวนยางว่า นโยบายสถาบันเกษตรกรสต็อกยางมีข้อดี คือ เมื่อราคาขาคต่ำให้สถาบันเกษตรกรชาวสวนยางสต็อกยางไม่ขายสู่ตลาด อย่างไรก็ตาม ท้ายที่สุดก็ต้องนำยางสู่ตลาดเช่นเดิม ข้อเสียการเก็บสต็อกยาง คือ จะเสียดขาดและจะขาดตลาดไม่ได้ การสต็อกยางเป็นเวลานานยางจะเสื่อมคุณภาพที่สุดไม่สามารถเก็บยางได้นานต้องขายยางให้เร็วกว่าที่ควรจะเป็น การเก็บสต็อกยางมีผลดีทำให้ยางหายจากตลาด แต่ปัญหาการเก็บสต็อกยางต้องหาที่เก็บยาง ค่าใช้จ่ายในการเก็บยางรวมค่าประกันภัยสต็อกยาง และถ้าเก็บยางแล้วราคาคต่ำลงมากขึ้นกว่าราคาที่ซื้อเก็บสต็อกเกิดภาวการณ์ขาดทุน ใครจะรับผิดชอบ ข้อเสนอ นโยบายเก็บสต็อก คือ ต้องมีทุนงบประมาณเก็บสต็อกและถ้าทุนงบประมาณหมด ราคาขายยังไม่ขึ้นเป็นปกติ ก็จะเกิดผลกระทบตามมาอีกมาก

เจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง มีความเห็นว่า นโยบายให้เกษตรกรชาวสวนยางสต็อกยางเป็นนโยบายที่ดี แต่ต้องใช้เงินงบประมาณมากในการสนับสนุนเกษตรกรเก็บสต็อก และมีปัญหาสถานที่จัดเก็บรวมถึงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง มีความเห็นว่า นโยบายสต็อกยางของรัฐบาล ปี พ.ศ. 2552 ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผู้บริหารองค์กรชาวสวนยางเห็นว่า ไม่ได้ผล เพราะเป็นเพียงเอาเงินมาหมุนเวียน สอดคล้องกับความเห็นผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผู้บริหารองค์กรผู้ประกอบการ ว่านโยบายสต็อกยางไม่มีผล รัฐบาลไม่ควรเก็บสต็อกยางเองควรให้ตลาดโลกเก็บสต็อกแทนถึงจะดี เพราะส่งผลให้เกิดความเชื่อมั่นในเสถียรภาพราคาขาย

และเช่นเดียวกับความเห็นจากการประชุมกลุ่มย่อย ที่กล่าวว่า การแก้ปัญหาของรัฐไม่ชัดเจน จริงจังไม่ต่อเนื่องจากปัญหาทางการเมือง ทำให้นโยบายไม่สามารถดำเนินการได้ตลอด ทุกครั้งที่มีการรัฐนิยมแก้ปัญหาระยะสั้น เฉพาะหน้า แก้วฤติ แต่ไม่ทำเป็นโครงการระยะยาว เช่น โครงการสต็อกยาง 8,000 ล้านบาท นโยบายรัฐบาลไม่สามารถสร้างเสถียรภาพราคาขายได้ราคาขายที่ปรับตัวขึ้นมาจากภาวะเศรษฐกิจโลกที่ฟื้นตัวจากวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2551 ผ่านการกระตุ้น

เศรษฐกิจของทุกประเทศรวมทั้งประเทศไทย

สรุป นโยบายแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าและเก็บสต็อกยาง เป็นนโยบายที่มีข้อจำกัดทั้งงบประมาณ เงื่อนไขการดำเนินการที่ช่วยเหลือสถาบันเกษตรกรเท่านั้น ทำให้นโยบายไม่สามารถช่วยเหลือผู้รับผลกระทบซึ่งเป็นเกษตรกรชาวสวนยางรายย่อยส่วนใหญ่ได้ และมีปัญหาผลกระทบด้านตลาดการสูญเสียตลาด การการจัดเก็บสต็อกยาง ปัญหายางเสื่อมคุณภาพ ปริมาณยางที่จัดเก็บมีน้อยมากไม่สามารถสร้างเสถียรภาพราคาขายได้ และเป็นนโยบายที่ไม่ได้รับการยอมรับ เป็นนโยบายแก้ปัญหาเฉพาะหน้าหวังผลทางการเมือง

นโยบายการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาขาย (พ.ศ. 2555)

ความเป็นมา กลางปี พ.ศ. 2554 เกิดปัญหาราคายางผันผวนมีทิศทางลดลงอย่างต่อเนื่องเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจโลกถดถอย การชะลอตัวของอุตสาหกรรมยานยนต์ของประเทศญี่ปุ่น และปัญหาอุทกภัยของประเทศไทย ส่งผลให้เกิดราคายางตกต่ำ การแก้ปัญหาราคายางโดยการช่วยรักษาเสถียรภาพราคาได้ คือ ลดปริมาณยางในประเทศให้ออกจากระบบการซื้อขายยาง ด้วยการเก็บสต็อกยางในประเทศ และปัจจุบันมีสถาบันเกษตรกรที่อยู่ในรูปของสหกรณ์กองทุนสวนยาง กลุ่มเกษตรกร วิชาชีพ ประมาณ 800 แห่ง ที่มีกิจกรรมรวบรวมยางของสมาชิก ประมูลขายที่สถาบันเกษตรกรหรือตลาดกลางที่อยู่ในความดูแลของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางกรมส่งเสริมสหกรณ์ทุกภาคส่วนได้มีการประชุมหารือมาตรการรักษาเสถียรภาพราคาขาย คณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ (กนย.) เสนอแนวทางการรักษาเสถียรภาพราคาขายต่อรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลพิจารณากำหนดมาตรการแก้ปัญหาราคายาง

นโยบายรัฐ คณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2555 มีมติอนุมัติในหลักการ โครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพยาง

มีวัตถุประสงค์

1. เพื่อรักษาเสถียรภาพราคาขายโดยดำเนินการชะลอการจำหน่ายยางออกสู่ตลาดในช่วงที่ราคายางผันผวน
2. เพื่อพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรในการรักษาเสถียรภาพราคาขาย โดยสนับสนุนวงเงินกู้ในการใช้รับซื้อน้ำยางสด หรือน้ำยางแผ่นดิบ ร้อยยางก้อนถ้วยและเศษยาง จากสมาชิกแล้วส่งขายให้องค์กรสวนยาง หรือนำไปแปรรูปเป็นน้ำยางข้น ยางแผ่นรมควัน ยางแผ่นรมควัน อัดก้อนยางแท่ง ยางเครฟ ยางคอมปาวด์ ยางกัตติง แล้วขายให้องค์กรสวนยางหรือเอกชน ซึ่งสถาบันเกษตรกร/ องค์กรสวนยาง สามารถเก็บรักษายางไว้ได้เองแล้วนำจำหน่ายเมื่อเห็นว่ามียางเหมาะสมเมื่อสิ้นสุดโครงการได้ โดยอนุมัติวงเงินกู้ จำนวน 15,000 ล้านบาท แก่กระทรวงเกษตร

และสหกรณ์ในการดำเนินงานโครงการโดยอนุมัติเงินกู้แก่สถาบันเกษตรกรจำนวน 5,000 ล้านบาท และองค์การสวนยางจำนวน 10,000 ล้านบาท โดยไม่มีดอกเบี้ยตั้งแต่ มกราคม พ.ศ. 2555 ถึง มีนาคม พ.ศ. 2556 (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2555, หน้า 1-8)

ผลดำเนินงาน

รัฐบาลหาเงินกู้ยืมแก่สถาบันเกษตรกร จำนวน 5,000 ล้านบาท ในการรับซื้อน้ำยางสด ยางแผ่นดิบ ยางก้อนถ้วยจากสมาชิก นำไปแปรรูปเป็นน้ำยางข้น ยางแผ่นรมควัน ยางแท่ง แล้วเก็บสต็อกขายไว้ออจำหน่ายเมื่อราคาเหมาะสมโดยนำไปจำหน่ายแก่องค์การสวนยาง หรือผู้ประกอบการเอกชน และรัฐบาลอนุมัติเงินกู้ยืมแก่องค์การสวนยาง จำนวน 10,000 ล้านบาทในการรับซื้อน้ำยางสด ยางแผ่นดิบ ยางก้อนถ้วย จากสถาบันเกษตรกรที่ยื่นเรื่องขอเข้าโครงการเพื่อขายยางแก่องค์การสวนยาง โดยองค์การสวนยางนำยางที่รับซื้อจากสถาบันเกษตรกรมาแปรรูปเป็นน้ำยางข้น ยางแผ่นรมควัน ยางแท่ง ยางเครฟ ยางคอมเปาต์ ยางถัดตั้ง โดยองค์การสวนยางจะเป็นผู้แปรรูปเองที่โรงงานขององค์การสวนยาง และการว่าจ้างผู้ประกอบการยางที่ผ่านการพิจารณาอนุมัติให้เป็นผู้แปรรูปยางแก่องค์การสวนยาง โดยองค์การสวนยางจะนำยางที่แปรรูปแล้วเสร็จเก็บสต็อกไว้ออจำหน่ายเมื่อราคาเหมาะสม (องค์การสวนยาง, 2555)

วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2555 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เปิดเผยภายหลังเป็นประธานการประชุมคณะกรรมการบริหาร โครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกร เพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางว่าความคืบหน้าโครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง ใ้ปัจจุบันมีสถาบันเกษตรกรให้ความสนใจอย่างต่อเนื่อง โดยรวมมีผู้สมัครเข้าร่วมโครงการ ฯ จำนวน 241 สถาบัน อนุมัติให้เข้าร่วมโครงการ ฯ แล้ว จำนวน 198 สถาบัน และรอการพิจารณา 43 สถาบัน แสดงให้เห็นว่าสถาบันเกษตรกรตื่นตัวต่อการเข้าร่วมโครงการ ฯ มาก ทำให้แนวโน้มการเดินหน้าโครงการ ฯ มีโอกาสประสบความสำเร็จสูง ทั้งนี้ ในส่วนของการดำเนินงานคาดว่าภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2555 องค์การสวนยาง (อ.ส.ย.) และสถาบันเกษตรกรที่ได้รับการพิจารณาให้เข้าร่วมโครงการฯ จะสามารถทำสัญญาเงินกู้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้ครบทุกแห่ง ซึ่งจะช่วยให้กระบวนการรักษาเสถียรภาพราคายางตามวัตถุประสงค์ของโครงการฯเดินหน้าเต็มรูปแบบ ส่งผลให้ราคายางพาราที่สูงอยู่แล้วในปัจจุบัน คีตสูงขึ้นถึงระดับราคาประมาณการที่กิโลกรัมละ 120 บาท สามารถแก้ไขปัญหาราคายางได้อย่างแน่นอน

ผลการดำเนินงานตามโครงการ พบว่า องค์การสวนยางดำเนินงานตั้งแต่เริ่มโครงการถึงเดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2555 ใช้เงินในการรับซื้อยางไปแล้ว 4,500 ล้านบาท คงเหลือเงินในการรับซื้อยาง 5,500 ล้านบาท มีการนำเสนอแก่รัฐมนตรีที่รับผิดชอบเพื่อให้รัฐบาลพิจารณา

งบประมาณสนับสนุนการดำเนินการเพิ่มเติมอีก 15,000 ล้านบาท (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2555)

การวิเคราะห์ปัญหาจากนโยบาย

1. ปัญหาการไม่ให้เป็นธรรมต่อเกษตรกรชาวสวนยางรายย่อย งบประมาณที่ใช้ในโครงการ 15,000 ล้านบาทตามนโยบายรัฐเปรียบเทียบกับยอดส่งออกยางของไทย ปี พ.ศ. 2554 ที่มียอดส่งออก 383,318.60 ล้านบาท คิดเป็นเงิน ร้อยละ 3.91 ของยอดส่งออก ซึ่งแสดงถึงความไม่เพียงพอของงบประมาณ และสถาบันเกษตรกรที่เกี่ยวข้องมีกว่า 800 สถาบัน (คณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ, 2555) แต่มีการอนุมัติสถาบันเกษตรกร เมื่อ 12 มีนาคม พ.ศ. 2555 198 สถาบัน และนโยบายรัฐในการกำหนดคุณสมบัติผู้เข้าร่วมโครงการขายยางแก่องค์การสวนยางได้เป็นสถาบันเกษตรกรเท่านั้น ส่งผลต่อโอกาสเข้าถึงนโยบายของเกษตรกรชาวสวนยางรายย่อยไม่สามารถขายยางแก่องค์การสวนยางได้ สถาบันหลักของเกษตรกรชาวสวนยาง คือ สหกรณ์กองทุนสวนยาง ซึ่งในปี พ.ศ. 2554 มีทั้งสิ้น 724 สหกรณ์ มีสมาชิกรวม 84,157 คน เท่านั้น (กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2551) การอนุมัติสถาบันเกษตรกร 198 ราย เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนสถาบันเกษตรกรทั้งสิ้น 800 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 24.75 เกษตรกรชาวสวนยางและสถาบันเกษตรกรที่อยู่นอกโครงการไม่สามารถเข้าถึงนโยบายได้ ข้อจำกัดของงบประมาณแนวทางที่ปฏิบัติ ทำให้นโยบายรัฐไม่สามารถส่งผลต่อเกษตรกรชาวสวนยางรายย่อยที่เดือดร้อนได้จากการประท้วงรัฐบาลที่จังหวัดนครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ของเกษตรกรชาวสวนยางรายย่อย เรื่องที่เกษตรกรรายย่อยไม่สามารถขายยางแก่องค์การสวนยางโดยตรงได้ จากกฎหมายที่รัฐตั้งไว้ให้รับซื้อจากสถาบันเกษตรกรเท่านั้น สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลัก ผู้บริหารสหกรณ์กองทุนสวนยางมีความเห็นว่า แนวทางในการพัฒนาบทบาทรัฐในการพัฒนาเกษตรกรชาวสวนยางไม่เน้นเอาเงินงบประมาณมาแทรกแซงตลาดยางเพราะรัฐบาลปัจจุบันตั้งวงเงินหนึ่งหมื่นห้าพันล้านบาทให้แทรกแซงราคาตั้งแต่ มกราคม พ.ศ. 2555 แต่ยังไม่เห็นผลทางปฏิบัติ บทบาทรัฐในการแก้ปัญหาพัฒนาเกษตรกรมีความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย จากปัญหาทางการเมืองผู้บริหารสหกรณ์กองทุนสวนยาง มีความเห็นว่า บทบาทรัฐในการช่วยเหลือเกษตรกรที่เหมาะสมต้องช่วยพัฒนาการปลูก การผลิต การคัดพันธุ์ยาง ที่ให้ผลผลิตสูงแก่เกษตรกรชาวสวนยางและผู้บริหารสหกรณ์กองทุนยางสงเคราะห์การทำสวนยางทั้งหมด และ

เจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง มีความเห็นว่า งบประมาณ 15,000 ล้านบาท องค์การสวนยางเป็นผู้บริหาร 10,000 ล้านบาท และให้สถาบันเกษตรกรชาวสวนยางกู้เงินมาซื้อยาง 5,000 ล้านบาท ในทางปฏิบัติจริง สถาบันเกษตรกรต้องยื่นเรื่องขอเข้าโครงการรักษาสถียรภาพราคายางกับคณะทำงานของแต่ละจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ร่วมกับนายทะเบียนสหกรณ์ หัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ เป็นกรรมการพิจารณาคุณสมบัติ

สถาบันเกษตรกร และอนุมัติยื่นเรื่องให้องค์การสวนยางพิจารณาจึงจะสามารถเข้าขายยางในโครงการได้ ส่วนการกู้เงินเพื่อซื้อยางในโครงการนั้น ทางสถาบันเกษตรกรจะต้องยื่นเรื่องขอกู้เงินกับธนาคารการเกษตรและสหกรณ์เกษตรกร พร้อมกับงบดุลบัญชีสหกรณ์ และแผนงานในการกู้เงิน สถาบันการเงินพิจารณาแล้วมีความน่าเชื่อถือถึงจะอนุมัติให้กู้ได้ ซึ่งสถาบันเกษตรกรที่มีคุณสมบัติผ่านเกณฑ์สถาบันการเงินมีน้อย ในการรับซื้อยางจากสถาบันเกษตรกร ซึ่งไม่มีความชัดเจนว่าถ้าการรับซื้อยางเกิดภาวะขาดทุน จะมีการชดเชยส่วนขาดทุนจากรัฐหรือไม่ ทำให้การซื้อยางขององค์การสวนยางเป็นการซื้อตามราคาดุลล เพราะปัญหาการขาดทุนที่ไม่มีผู้รับผิดชอบ และความเห็นจากการประชุมกลุ่มย่อยผู้เกี่ยวข้องที่มีความเห็นในทางเดียวกันว่าโครงการรักษาเสถียรภาพ ราคายาง 15,000 ล้านบาท รัฐควรกำหนดวงเงินมีไว้ให้สถาบันเกษตรกรสถาบันการเงินเป็นผู้รับผิดชอบสนับสนุนเกษตรกรในระยะยาว แต่ไม่มีความชัดเจนในการปฏิบัติผ่านมาหลายเดือนแล้ว แต่ยังไม่เห็นผลช่วยเหลือเกษตรกร ไม่มีการสื่อสารว่าจะดำเนินการอย่างไร ให้เป็นรูปธรรม ปัญหาของสถาบันเกษตรกรที่เข้าโครงการขายยางแก่องค์การสวนยาง โดยผู้บริหารสหกรณ์บางแห่งรับซื้อยางจากเกษตรกร พ่อค้าท้องถิ่น นำไปขายแก่องค์การสวนยางสร้างกำไรโดยใช้โควตาสมาชิกสหกรณ์ เป็นการไม่ชอบธรรมต่อเกษตรกรชาวสวนยางทั่วไป ส่งผลต่อการค้าขายของพ่อค้ายาง และเกษตรกรชาวสวนยางทั้งไปที่ไม่สามารถเข้าขายยางในโครงการได้ นโยบายรัฐไม่มีการศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมต่อเนื่องโดยที่นโยบายการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคา พ.ศ. 2552 ในการดำเนินการก็มีปัญหาในการสนับสนุนเฉพาะสถาบันเกษตรกร เช่นกับมีปัญหาในการปฏิบัติตามแล้ว แต่ไม่มีการทบทวนประเด็นดังกล่าว และเมื่อเกิดวิกฤติราคาอีกครั้งในปี พ.ศ. 2554 นโยบายการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคา พ.ศ. 2555 นโยบายรัฐยังคงมีเป้าหมายช่วยเหลือเฉพาะสถาบันเกษตรกร ทำให้การดำเนินการของรัฐขาดความชอบธรรมในการช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางเป็นการเลือกปฏิบัติ

2. ปัญหาการไม่สามารถสร้างเสถียรภาพราคาได้ ราคายางแผ่นดิบตลาดกลางหาดใหญ่ มกราคม พ.ศ. 2555 อยู่ที่ 100.52 บาทต่อกิโลกรัม นโยบายรัฐดำเนินการตั้งแต่ มกราคม พ.ศ. 2555 โครงการระยะเวลา 1 ปีผ่านไป 7 เดือน พบว่า ราคายางแผ่นดิบในตลาดกลางหาดใหญ่ เดือนมกราคม-มิถุนายน พ.ศ. 2555 อยู่ที่ 100.52, 110.96, 108.81, 107.54, 104.82, 91.54 บาทต่อกิโลกรัม พบว่า นโยบายรัฐในการสร้างเสถียรภาพราคาช่วยให้ถึงเป้าหมายที่ 120 บาทต่อกิโลกรัม ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมาย ในทางปฏิบัติ และจากมติชน (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2555) พบว่าโครงการรักษาเสถียรภาพยางราคาโดยใช้เงินซื้อราคานำตลาดไปแล้ว 4,500 ล้านบาท จากเงินโครงการ 15,000 ล้านบาท ราคาขององค์การสวนยางแทรกแซง เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2555

ยางแผ่นชั้น 3 เฉลี่ย 89.60 บาทต่อกิโลกรัม

สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้มูลหลักที่เป็นผู้บริหารองค์กรผู้ประกอบการ
รัฐบาลประกาศราคาเป้าหมายจะขึ้นตลาดที่ราคา 120 บาท ในทางปฏิบัติ รัฐบาลประกาศ
ซื้อขายแผ่นดิบชั้น 3 ที่ราคา 92 บาท ยางก้อนถ้วยที่ราคา 83 บาท ซึ่งจำกัดปริมาณยางที่รัฐรับซื้อ
ข้อจำกัดงบประมาณทำให้ราคายางที่รัฐรับซื้อไม่สามารถนำตลาดให้เกิดเสถียรภาพราคายางได้
เพราะรัฐรับซื้อยางโดยนำราคาประมูลหาคนใหญ่ สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราชที่พ่อค้ารับซื้อมา
กำหนดราคาเฉลี่ยเป็นราคารับซื้อจากสถาบันเกษตรกร องค์การสวนยางมีบทบาทเพียงเป็นผู้ซื้อ
รายหนึ่งในตลาดที่ไม่สามารถขึ้นราคาตลาดได้ และประเทศไทยส่งออกยางในปี พ.ศ. 2554
2.952 ล้านตัน เป็นเงิน 383,318.60 ล้านบาท เงินแทรกแซงยาง 15,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.91
ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยมาก ไม่สามารถสร้างเสถียรภาพราคายางได้ เกษตรกรชาวสวนยางยังคงต้อง
พบปัญหาจากราคายางผันผวนซึ่งเกิดจากเศรษฐกิจโลก นโยบายรัฐไม่สามารถแก้ปัญหาราคายางได้
เป็นความเห็นทำนองเดียวกับผู้อำนวยการองค์การสวนยาง (อ.ส.ย.) ที่รับผิดชอบโครงการยอมรับว่า
โครงการนี้เป็นแค่มาตรการหนึ่งเท่านั้น ไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งหมดได้ เงิน 10,000
ล้านบาท ที่ อ.ส.ย. ได้บริหารเทียบกับธุรกิจยางแต่ละปีของไทยที่มีมูลค่าสูงถึง 3-4 แสนล้านบาท
ไม่ได้ และตรงกับความเห็นของประธานชุมนุมสหกรณ์ชาวสวนยางจันทบุรี ที่กล่าวว่าโครงการรับ
ซื้อยางของรัฐบาลเป็นความผิดพลาด ทำให้กลไกการตลาดเสีย และไม่ส่งผลให้ราคายางดีขึ้น
เพราะองค์การสวนยางไม่ได้ทำธุรกิจซื้อขายยาง ไม่สามารถทำให้ราคายางสูงขึ้นถึง 120 บาท
อ.ส.ย. ไม่มีประสิทธิภาพการบริหารยางเชิงธุรกิจและรัฐมนตรีที่รับผิดชอบไม่มีความรู้ด้านยาง
นโยบายทุกอย่างเกิดจากฝ่ายที่เกี่ยวข้องแสวงหาผลประโยชน์ โครงการไม่ประสบความสำเร็จ
(สำนักนายกรัฐมนตรี, 2555) จากการศึกษา นโยบายรัฐไม่สามารถสร้างเสถียรภาพราคายางได้
จากความไม่พร้อมในหลายด้าน

สรุป นโยบายการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง
มีข้อจำกัดงบประมาณ ระเบียบ แนวทางปฏิบัติที่ช่วยเหลือเฉพาะสถาบันเกษตรกรบางกลุ่ม
ไม่สามารถแก้ปัญหาราคายางตกต่ำที่ส่งผลต่อเกษตรกรชาวสวนยางรายย่อย ซึ่งเป็นประชากร
ส่วนใหญ่ของเกษตรกรชาวสวนยาง เป็นรูปธรรม การดำเนินการไม่มีผลต่อเสถียรภาพราคายาง
อย่างชัดเจน ราคาซื้อขายขององค์การสวนยางต่ำกว่าเป้าหมายมาก และมีความล่าช้าใน
การดำเนินการจากกฎเกณฑ์ระเบียบที่ตั้งไว้ และเกษตรกรชาวสวนยางรายย่อยไม่สามารถขายยาง
แก่องค์การสวนยางโดยตรงได้ การดำเนินการไม่โปร่งใส ไม่เป็นธรรม เป็นนโยบายที่ไม่ส่งผลต่อ
การแก้ปัญหาราคายางตกต่ำแก่เกษตรกรชาวสวนยางให้บรรลุวัตถุประสงค์