สัญญาเลขที่ RDG5550111

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษานโยบายและมาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา ของประเทศไทย ด้วยกองทุนรักษาเสถียรภาพราคา และแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้ง

คณะผู้วิจัย	สังกัด
1. ดร.มนต์ชัย พินิจจิตรสมุทร	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
2. ผศ.ดร.อภิญญา วนเศรษฐ์	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
3. ผศ.ดร.วิศิษฎ์ ลิ้มสมบุญชัย	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
4. นางสาวสุวรรณา สายรวมญาติ	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ชุดโครงการยางพาราแห่งชาติ

สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย วช. – สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

Executive Summary

โครงการศึกษาวิจัยนโยบายและมาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราของประเทศไทย ด้วยกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาและแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้ง ได้ทำการศึกษากลไกของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ราคายางพาราภายในประเทศมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น แนวคิดในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา (Rubber Price Stabilization Fund: RPSF) เกิดขึ้นจากพฤติกรรมราคาของยางพาราที่มีความผันผวนและพยากรณ์ราคาได้ยาก อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปราคายางพารามีลักษณะแนวโน้มปรับตัวเคลื่อนเข้าหาราคาเฉลี่ย อันเป็นลักษณะเช่นเดียวกับราคาสินค้าเกษตรอื่นๆ ดังนั้น เกษตรกรและผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเก็บสะสมส่วนเกินของราคาตลาดและราคาเฉลี่ยในช่วงที่ยางพารามีราคาสูงเพื่อนำไปชดเชยในช่วงที่ราคายางตกต่ำ ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่เรียกว่า “การถ่ายโอนความมั่งคั่ง” (Wealth Transfer) ซึ่งหมายถึง การเก็บรวบรวมกำไรจากการขายยางพาราในช่วงที่มีราคาสูงเพื่อนำไปชดเชยการขาดทุนจากการขายยางพาราในช่วงที่มีราคาตกต่ำ

การศึกษานี้มีเป็นการนำหลักการไปสู่การปฏิบัติในรูปแบบของการจัดตั้งกองทุน เพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางพาราที่มีประสิทธิภาพ ภายใต้การบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของเกษตรกร โดยมีขอบเขตการดำเนินการสร้างเสถียรภาพราคาในกลุ่มเกษตรกรรายย่อย นอกจากนั้น ความซับซ้อนในเชิงการออกแบบกลไกการทำงานของกองทุน ซึ่งมีผลโดยตรงกับการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราในมิติของเกษตรกร โดยการดำเนินงานของกองทุนจะมีผลโดยทางอ้อมต่อเสถียรภาพราคาภายในประเทศโดยรวม ทั้งนี้เป็นเพราะราคาในไทยนั้นเชื่อมโยงโดยตรงกับราคายางพาราในตลาดโลก ภายใต้อิทธิพลของตลาดยางพาราล่วงหน้า ทั้งตลาด TOCOM, SICOM และตลาดเซี่ยงไฮ้ รวมทั้งอิทธิพลจากปัจจัยอื่นๆ อาทิ นโยบายของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา กลไกการดำเนินงานของกองทุนจะสามารถช่วยรักษาเสถียรภาพราคาในทางอ้อม กล่าวคือกองทุนเข้าไปทำหน้าที่ปรับลดแรงจูงใจในการผลิตปริมาณยางพาราในช่วงที่ราคาตกต่ำ เนื่องจากเกษตรกรได้รับเงินจ่ายสมทบจากกองทุน ทำให้ลดภาระความเดือดร้อนจากค่าใช้จ่าย ในขณะที่ปริมาณยางพาราที่ออกสู่ตลาดมีจำนวนลดลงและเมื่อสถานการณ์ราคาเพิ่มสูงขึ้น จะมีการเก็บเงินจากเกษตรกรเข้าสู่บัญชีเงินฝากประจำของเกษตรกรเอง อันเป็นการปรับ

รูปแบบการลงทุนของเกษตรกรไปสู่รูปแบบการออมทรัพย์แทนที่จะเป็นการลงทุนขยายการผลิต ซึ่งจะส่งผลต่อราคายางพาราต่อไป

ผลกระทบดังกล่าวเป็นไปในระยะสั้น หากมีสถานการณ์ราคายางพาราตกต่ำ เกษตรกรจะตอบสนองในระยะสั้นด้วยการลดความตั้งใจในการเพิ่มปริมาณผลผลิต และด้วยยางพาราเป็นไม้ยืนต้นที่ให้ผลผลิตในระยะยาว ปริมาณผลผลิตที่ลดลงอาจไม่มากนัก นอกจากนั้นหากราคายางพารามีการปรับตัวสูงขึ้น เกษตรกรมีแนวโน้มจะเพิ่มปริมาณผลผลิต ในระยะสั้นจะมีการลงทุนในปัจจัยการผลิตมากขึ้น และทำการบำรุงรักษายางพารามากขึ้น เพื่อต้องการปริมาณน้ำยางเพิ่มขึ้น รวมทั้งจะมีการลงทุนขยายพื้นที่ปลูกเพิ่มขึ้น

การดำเนินงานของกองทุนนั้นจะเป็นการร่วมสมทบเงินตามบทบาทของทั้ง 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการและฝ่ายรัฐบาลในนามของกองทุน การดำเนินงานของกองทุนที่จำเป็นต้องให้เกษตรกรร่วมจ่ายเงินสมทบด้วยนั้น อยู่บนพื้นฐานหลักคิดที่ว่าเกษตรกรควรจะต้องมีบทบาทรับผิดชอบในการบริหารจัดการความเสี่ยงของตนเองด้วยเช่นกัน แทนที่จะเป็นการรับความช่วยเหลือจากรัฐบาล (กองทุน) เพียงทางเดียว โดยทั้งสองฝ่ายสมทบเงินเข้าบัญชีเงินฝากประจำในชื่อของเกษตรกรในจำนวนที่กำหนดตามสถานการณ์ราคายางพารา นอกจากนั้น อัตราการจ่ายสมทบเข้าบัญชีเงินฝากของเกษตรกรตามตารางข้างต้นนี้ จะมีการทบทวน ทุกระยะ 5 ปี ตามระยะเวลาของโครงการ เพื่อความเหมาะสมของการดำเนินการต่อไป ผลการศึกษาพบว่ากองทุนควรดำเนินการจ่ายเงินสมทบเข้าบัญชีเกษตรกรเฉพาะกรณีราคายางพาราตกต่ำเท่านั้น โดยจ่ายเป็นจำนวนเงิน 1,000 บาทต่อไร่ และควรกำหนดเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการเป็นเกษตรกรรายย่อยที่มีพื้นที่ไม่เกิน 50 ไร่ และได้รับการคุ้มครองไม่เกิน 30 ไร่ ทั้งนี้เป็นเพราะเพื่อไม่ให้เกิดการแทรกแซงตลาดมากเกินไป ขณะที่จำกัดภาระด้านงบประมาณของภาครัฐ งานศึกษายังชี้ให้เห็นว่าเกษตรกรควรจะต้องมีบทบาทส่วนร่วมรับผิดชอบความเสี่ยงด้านราคายางพารา โดยในกรณีที่ราคายางพาราปกติหรือราคาสูงเกษตรกรจำเป็นต้องจ่ายเงินสมทบเข้าบัญชีเป็นจำนวนเงิน 500 บาทต่อไร่ หรือ 1,000 บาทต่อไร่ ตามลำดับ ผลประโยชน์ทั้งสิ้นจะตกอยู่กับเกษตรกรรายย่อยผู้เข้าร่วมโครงการ โดยสามารถเบิกถอนได้หลังจากสิ้นสุดรอบโครงการ

แม้ว่ากองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราไม่ได้ทำการคุ้มครองต้นทุนการผลิตแบบเต็มจำนวน แต่จากการระดมความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งมีความคิดเห็นควรคุ้มครองต้นทุนการผลิต ไม่น้อยไปกว่า 10% ของต้นทุน โดยเมื่อคำนวณจากระดับการคุ้มครองดังกล่าว โดยกำหนดให้เกษตรกรกลุ่มที่มีพื้นที่ถือครองไม่เกิน 25 ไร่ และกลุ่มที่มีพื้นที่ถือครองมากกว่า 25 ไร่ แต่ไม่เกิน 50 ไร่ มีระดับการคุ้มครองต้นทุนการผลิตที่ 10% โดยหากคำนวณเป็นอัตราเฉลี่ยต่อไร่ และที่อัตราเฉลี่ย 255.33 กิโลกรัมต่อไร่ต่อปี คิดเป็นต้นทุนการผลิต 15,575.13 บาทต่อไร่

ต่อปี (ที่ 61.0 บาทต่อกิโลกรัม) งานศึกษาครั้งนี้พบว่า หากกองทุนต้องทำการคุ้มครองที่ระดับ 10% นั่นคือจะเป็นการจ่ายเงินจำนวน 1,557.51 บาทต่อไร่แก่เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ และเมื่อคำนวณอัตราการจ่ายเงินสมทบเข้าบัญชีเกษตรกร ตามอัตราดังกล่าว และผลการศึกษาพบว่าควรจะเป็นการคุ้มครองที่ระดับ 10% ของต้นทุนการผลิต เพื่อให้มีความเชื่อมโยงกับต้นทุนการผลิตของเกษตรกรชาวสวนยางด้วยเช่นกัน

แนวทางการดำเนินงานของกองทุน ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนที่ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนเกษตรกร ผู้แทนอุตสาหกรรมยาง และผู้ทรงคุณวุฒิ และมีบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบ ในการกำหนดนโยบายการดำเนินงาน แผนงาน มาตรการ วิธีการดำเนินงาน การบริหารกองทุนในภาพรวม กำหนดราคาอ้างอิงที่ใช้ในการคำนวณ ขอบเขตราคาระดับบน/ล่าง อัตราจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน รูปแบบการจ่ายเงินและการเข้าเป็นสมาชิกและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แหล่งเงินทุนหลักของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา จะมาจากงบประมาณของรัฐบาล เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการดำเนินงานกองทุน และมีการเก็บเงินค่าธรรมเนียมเข้าร่วมกองทุน ซึ่งภาครัฐอาจจะให้การอุดหนุนเงินในส่วนนี้ ซึ่งหากเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ 80 % ของจำนวนเกษตรกรรายย่อยทั้งหมด กองทุนจะมีเงินทุนจากค่าธรรมเนียมเป็นเงิน 22,945,000 บาท และต้องใช้งบประมาณจ่ายเงินสมทบเกษตรกร ในกรณีราคาตกต่ำ จำนวน 232,858,000 บาทต่อปี โดยสรุปแนวทางในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคา ได้ดังนี้

1) กลไกการทำงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพ จะทำงานเมื่อราคาสูงหรือต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งเป็นภาวะที่ราคามีความผันผวนมาก กล่าวคือเมื่อราคาสูงเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนด นั่นหมายความว่าเกษตรกรมีรายได้สูงขึ้นจากราคาที่ปรับตัวสูงขึ้น ในกรณีนี้เกษตรกรจะต้องออมเงินโดยการจ่ายสมทบเข้ากองทุน และเมื่อราคาปรับตัวลดลงต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด เกษตรกรจะได้รับการจ่ายชดเชยเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากรายได้ที่ลดลง ส่วนในกรณีที่ราคาเคลื่อนไหวอยู่ในช่วงกลาง ซึ่งเป็นภาวะค่อนข้างปกติกองทุนจะไม่แทรกแซง อย่างไรก็ตามในกรณีนี้เกษตรกรก็ออมเงินเข้ากองทุน เช่นกันแต่ในจำนวนที่น้อยกว่ากรณีราคาสูง ทั้งนี้มุ่งรักษาเสถียรภาพในระดับเกษตรรายย่อย
2) การกำหนดราคาอ้างอิงและขอบเขตบน-ล่างจากการศึกษานี้คณะนักวิจัยได้กำหนดราคาอ้างอิงที่จะประกาศในแต่ละปีโดยพิจารณาจากค่าเฉลี่ยเคลื่อนที่ของราคายางพารารายเดือนย้อนหลัง 1 ปี และจะมีการประกาศราคาอ้างอิงภายในเดือนมกราคาของแต่ละปี โดยสินค้าที่นำมาใช้อ้างอิง คือยางพาราแผ่นรมควันคุณภาพชั้น 3 และใช้ราคา FOB ณ ท่าเรือกรุงเทพฯเป็นเกณฑ์ ส่วนขอบเขตบน-ล่างนั้นกำหนดไว้ที่ 30% โดยเป็น +15% และ -15%

3) การจ่ายเงินสมทบและรับเงินชดเชยเกษตรกรจะจ่ายเงินสมทบเข้าบัญชีออมทรัพย์ของเกษตรกรตามจำนวนพื้นที่ปลูกยางจริงที่ลงทะเบียนไว้ โดยมีอัตราการจ่ายสมทบ 1,558 บาทต่อไร่ ในกรณีที่ราคายางพาราสูงกว่าขอบเขตบนที่กำหนด และได้รับค่าชดเชยจากรัฐบาลในนามของกองทุน จำนวน 1,558 บาทต่อไร่เช่นกันในกรณีที่ราคาอยู่ต่ำกว่าขอบเขตล่างที่กำหนด ส่วนราคาที่เคลื่อนไหวในช่วงระหว่างขอบเขตบนและล่างนั้น เกษตรกรต้องจ่ายสมทบเข้ากองทุน 799 บาทต่อไร่ ทั้งนี้การคุ้มครองจะไม่เกิน 30 ไร่
4) การเบิกเงินรายงวดและการไถ่ถอนเงินคืนเมื่ออายุโครงการสิ้นสุด เกษตรกรที่เข้าร่วมกองทุนสามารถเบิกเงินคืนได้ 2 กรณี คือ 1) เงินรายงวด จะเบิกได้ในกรณีที่ราคายางพาราตกต่ำกว่าขอบล่างที่กำหนดไว้ ซึ่งเงินในส่วนนี้เป็นเงินชดเชยที่รัฐบาลจ่ายให้กับเกษตรกร โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรจากรายได้ที่ลดลงไป และ 2) เงินต้นและดอกผลจากกองทุน เงินจำนวนนี้จะเบิกถอนได้เมื่อสิ้นสุดอายุโครงการ ซึ่งจากการศึกษานี้กำหนดอายุโครงการไว้ระยะละ 5 ปี
5) การบริหารจัดการกองทุน โดยผู้ที่มีหน้าที่เข้ามาดูแลบริหารจัดการจะต้องประกอบด้วยภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ตัวแทนจากเกษตรกร ตัวแทนภาครัฐ และผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการชุดนี้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการและวิธีการดำเนินงาน รวมทั้งการบริหารกองทุนในภาพรวม โดยมีรัฐบาลเป็นตัวกลางในการบริหารจัดการกองทุน
6) คุณสมบัติสมาชิกของกองทุน เกษตรกรที่ประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนนั้นจะต้องเป็นสมาชิกของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (*สกย.*) และมีพื้นที่ถือครองในการปลูกยางพาราจำนวนไม่เกิน 50 ไร่ (การคุ้มครองไม่เกิน 30 ไร่) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย ทั้งนี้เกษตรกรสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกในปีใดก็ได้ แต่ต้องลงทะเบียนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 เดือนก่อนที่จะสามารถใช้สิทธิในต้นปีถัดไป
7) อัตราการจ่ายเงินสมทบบัญชีออมทรัพย์ของเกษตรกรจะเป็นไปตามจำนวนพื้นที่ปลูกยางจริงที่ลงทะเบียน ผ่านกระบวนการสหกรณ์ (หรือกลุ่มเกษตรกร) ภายใต้บัญชีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส) และหากเกษตรกรไม่มีการฝากเงินเข้าบัญชีตามกำหนดจะถือว่าออกจากโครงการทันที และในกรณีออกจากโครงการไปแล้ว เกษตรกรมีความประสงค์กลับเข้าร่วมโครงการใหม่จะต้องเริ่มกระบวนการสมัครใหม่ พร้อมชำระเงินฝากที่คงค้าง (ถ้ามี) และค่าปรับ 5% ของยอดเงินคงค้าง

การวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิ พบว่าผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราภาคเอกชน และหน่วยงานราชการต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่า มีความจำเป็นในการดูแลรักษาเสถียรภาพราคายางพารา เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และทำให้

สามารถบริหารจัดการและวางแผนในเรื่องการปลูก การแปรรูป และการผลิตสินค้าที่ใช้ยางพาราเป็นวัตถุดิบได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีต้นทุนในการบริหารจัดการต่ำ อย่างไรก็ตาม สำหรับในประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคานั้น ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกลับมีความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายออกไป โดยส่วนใหญ่มีความเห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่จะจัดตั้งกองทุนในลักษณะนี้ ยกเว้นกรุงเทพมหานครและสงขลาที่ไม่เห็นด้วย เนื่องจากมองว่ามีกองทุนสงเคราะห์สวนยางอยู่แล้ว และมีการเรียกเก็บเงินเพื่อการส่งออก ซึ่งน่าจะสามารถนำเงินดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการรักษาเสถียรภาพราคาได้นั่นเอง นอกจากนี้ในการดำเนินงานของกองทุนนั้นทุกฝ่ายค่อนข้าง มีความเห็นตรงกันว่าควรให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและกำหนดนโยบายในการบริหารกองทุน และสำหรับแหล่งเงินทุนนั้นการสอบถามความคิดเห็นส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าแหล่งเงินทุนควรมาจากรัฐบาลและเกษตรกรเองด้วย โดยรัฐบาลอาจต้องจัดสรรเงินในส่วนของการจัดตั้งกองทุนครั้งแรกและการจ่ายสมทบในกรณีที่ราคายางพาราตกต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด

สำหรับแนวทางการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาในประเทศไทย เป็นการรักษาเสถียรภาพราคาผ่านการดูแลเสถียรภาพรายได้ของเกษตรกร ที่ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากความผันผวนของราคายางพารา รวมทั้งให้เกษตรกรสามารถพึ่งตนเองในระดับหนึ่ง โดยนโยบายดังกล่าวสามารถดำเนินการตามแนวทางต่อไปนี้

1) ในการดำเนินนโยบายและมาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราของประเทศไทย ด้วยกองทุนรักษาเสถียรภาพราคานั้น ควรมีการจัดตั้งขึ้นจากความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในลักษณะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการดำเนินงานและการตัดสินใจในด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกองทุน โดยเฉพาะเกษตรกร/กลุ่มเกษตรกรซึ่งเปรียบเสมือนเจ้าของเงินทุน จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการทำงานของกองทุนและประโยชน์ที่ตนจะได้รับทั้งในระยะสั้นและระยะกลางตามอายุโครงการ เนื่องจากผู้เข้าร่วมโครงการมีภาระผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ ดังนั้นการสื่อสาร/การประชาสัมพันธ์ในเรื่องเหล่านี้จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการจัดตั้งกองทุนอย่างเป็นทางการ เมื่อเกษตรกรตระหนักถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับแล้ว ก็คาดว่าจะเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น
2) การดำเนินการในการจัดตั้งและการดำเนินงานในระยะแรก มีความจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเริ่มแรก เนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นรายย่อยและไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินงานได้ดีพอ รวมทั้งขาดความพร้อมในด้านทรัพยากรต่างๆไม่ว่าจะเป็นบุคลากร สถานที่ และเงินทุน เป็นต้น ดังนั้นการที่กองทุน

จะจัดตั้งขึ้นมาได้ภาครัฐต้องมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งและสมทบเงินทุนก้อนแรก ต่อมาเมื่อองค์กรมีความเข้มแข็ง สามารถดำเนินการด้วยตนเองได้ ภาครัฐจึงค่อยๆลดบทบาทลง

3) การสร้างแรงจูงใจในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกองทุนเป็นสิ่งสำคัญ เพราะหากเกษตรกรชาวสวนยางสนใจเข้าร่วมกองทุนไม่มาก จะทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์และขาดความยั่งยืน ดังนั้นนอกจากการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินงานของกองทุนแล้ว น่าจะมีการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรส่วนใหญ่เกิดความต้องการเข้าร่วมเป็นสมาชิก เช่น การให้ความช่วยเหลือ/ให้ความรู้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต การแปรรูปสินค้าเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม การอุดหนุนในด้านปัจจัยการผลิต เป็นต้น เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจกับสมาชิก ทำให้พวกเขารู้สึกว่าได้รับสิทธิพิเศษจากการเป็นสมาชิกนั่นเอง
4) ควรมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนเป็นระยะ เพื่อให้ทราบความคืบหน้าปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขได้ทันท่วงที โดยเฉพาะในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งที่ผู้เกี่ยวข้องยังขาดประสบการณ์ในการดำเนินงาน จึงอาจมีปัญหาและอุปสรรค์เกิดขึ้น ดังนั้นเพื่อไม่ให้การดำเนินงานหยุดชะงักและเกิดความเสียหาย จึงควรมีการติดตามประเมินผล รวมทั้งมีคณะกรรมการอิสระทำหน้าที่ในการตรวจสอบเพื่อป้องการทุจริต
5) การรักษาเสถียรภาพราคายางพารา ต้องไม่เป็นไปในลักษณะต้านทานกลไกตลาดเสรี เพราะกลไกตลาดน่าจะทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการเข้าแทรกแซงตลาดในระยะยาว ซึ่งจะเป็นการส่งสัญญาณที่ผิดในการผลิต การบริโภค และการแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นในตลาด ดังนั้นควรให้ความสำคัญกับนโยบายที่มีความยั่งยืน ไม่เป็นภาระกับรัฐมากเกินไป การแทรกแซงควรเป็นในระยะสั้นๆเท่าที่จำเป็น และหลีกเลี่ยงมาตรการที่ต้องถือครองสินค้าเพราะจะเป็นภาระในการบริหารจัดการ มีต้นทุนในการเก็บรักษา และอาจทำให้สินค้าด้อยคุณภาพลงหากมีการถือครองไว้นาน โดยมุ่งให้เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว ปรับแก้ไขให้ระบบตลาดให้มีการแข่งขันมากขึ้น มุ่งหาแนวทางในการพัฒนาตลาดภายในประเทศ เพื่อลดการพึ่งพิงการส่งออก เช่น การเพิ่มอุปสงค์การใช้ยางภายในประเทศ เป็นต้น จะช่วยให้ราคาในประเทศมีเสถียรภาพมากขึ้นในระยะยาว

ส่วนของการพยากรณ์ราคายางพาราในงานศึกษาครั้งนี้จะเป็นใช้ราคา FOB ณ ท่าเรือกรุงเทพฯ เป็นราคาอ้างอิง เพื่อให้สอดคล้องกับระบบราคาที่ใช้คำนวณในกองทุนรักษาเสถียรภาพราคา โดยใช้แบบจำลองอนุกรมเวลา (Time series) เป็นหลัก และเนื่องจากลักษณะของการเคลื่อนไหวของราคายางพาราในช่วงที่ผ่านมา เป็นลักษณะที่ไม่มีแนวโน้มวัฏจักรที่เด่นชัด และใช้วิธีการของ Box-Jenkins โดยแบบจำลองในการพยากรณ์ครั้งนี้ เป็น ARIMA (p, d, q) ซึ่ง

อยู่ d เป็นลำดับของอนุพันธ์ของข้อมูลที่จำเป็นต้องทำให้นิ่ง (stationary) จากการทดสอบพบว่าแบบจำลอง ARIMA (2,1,1) มีความเหมาะสมในการพยากรณ์ราคายางพารา และเมื่อดำเนินการพยากรณ์ราคายางพารา พบว่ามีความแม่นยำของการประมาณการใกล้เคียงกับราคาจริง การพยากรณ์ราคาในการศึกษาครั้งนี้ จะเป็น 2 ส่วนคือ ราคาพยากรณ์ตามขอบเขตระยะเวลาจริง (ไม่เกิน ปี 2556) และราคาพยากรณ์ระยะเวลาในอนาคตถึงปี 2560 และเป็นทราบโดยทั่วไปว่าราคาพยากรณ์ในระยะยาวจะมีความแม่นยำน้อย และไม่สามารถเห็นความผันผวนของราคายางพาราได้ ขณะราคาพยากรณ์ล่วงหน้าให้ข้อมูลทางด้านแนวโน้มราคายางพาราในอนาคต และเพื่อวางแผนเตรียมการจัดด้านการเงินอย่างเหมาะสม ตามขอบเขตบน-ล่างจากราคาพยากรณ์

อนึ่ง นโยบายและมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางพาราในระยะยาว มีความจำเป็นต้องดำเนินหลายนโยบายและมาตรการอย่างผสมผสาน เนื่องจากความซับซ้อนและต่อเนื่องของระบบอุตสาหกรรมยางพารา จึงทำให้ไม่มีนโยบายและมาตรการอันหนึ่งอันใดสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้อย่างครอบคลุมทุกภาคส่วนของอุตสาหกรรม และจำเป็นต้องเป็นการพัฒนาระบบอุตสาหกรรมยางพาราทั้งระบบ จึงควรเป็นไปในลักษณะที่เป็นชุดของนโยบายและมาตรการ ที่มีการปฏิบัติใช้อย่างผสมผสานเพื่อเสริมจุดแข็งและลดจุดอ่อนระหว่างกัน ได้แก่การพัฒนาระบบตลาดกลางยางพาราเพื่อให้เป็นกลไกหนึ่งในการขับเคลื่อนราคายางพาราให้มีเสถียรภาพ พัฒนาสร้างระบบซื้อขายยางล่วงหน้าในลักษณะ Forward Contractแบบการส่งมอบยางพาราจริง 100% และพัฒนาความร่วมมือระหว่างตลาดกลางกับตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า (AFET) และการพัฒนาการใช้ยางภายในประเทศเพื่อเพิ่มสัดส่วนการใช้ยางภายในประเทศจากระดับ 14% ไปสู่ระดับ 30% และ 40% ตามลำดับ นอกจากนี้ อาจจะมีการพัฒนากองทุนอื่นๆที่ใช้เป็นกลไกสนับสนุนซึ่งกันและกัน รวมทั้งการพัฒนากองทุนส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางพารา สำหรับใช้ในอุตสาหกรรมและเป็นผลิตภัณฑ์ปลายน้ำภายในประเทศ และขยายความร่วมมือระหว่างประเทศ ไปในขอบเขตที่มากกว่า 3 ประเทศ (ไทย อินโดนิเซีย มาเลเซีย) และพัฒนากองทุนจำกัดอุปทานยางพารา (Supply Limit Fund)

บทคัดย่อ

งานวิจัยครั้งนี้เป็นการวิเคราะห์ถึงกระบวนการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา รวมถึงแนวทางการจัดตั้งกองทุนและกลไกการดำเนินการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ราคายางพาราภายในประเทศมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น งานศึกษาครั้งนี้มีความซับซ้อนในเชิงการออกแบบกลไกการทำงานของกองทุน ซึ่งมีผลโดยตรงกับการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราในมิติของเกษตรกร อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของกองทุนจะมีผลโดยทางอ้อมต่อเสถียรภาพราคาภายในประเทศโดยรวม ทั้งนี้เป็นเพราะราคาในไทยนั้นเชื่อมโยงโดยตรงกับราคายางพาราในตลาดโลก ภายใต้อิทธิพลของตลาดยางพาราล่วงหน้า ทั้งตลาด TOCOM, SICOM และตลาดเซี่ยงไฮ้ รวมทั้งอิทธิพลจากปัจจัยอื่นๆ อาทิ นโยบายของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา ผลการศึกษาพบว่ากองทุนควรดำเนินการจ่ายเงินสมทบเข้าบัญชีเกษตรกรเฉพาะกรณีราคายางพาราตกต่ำเท่านั้น โดยจ่ายเป็นจำนวนเงิน 1,000 บาทต่อไร่ และควรกำหนดเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการเป็นเกษตรกรรายย่อยที่มีพื้นที่ไม่เกิน 50 ไร่ และได้รับการคุ้มครองไม่เกิน 30 ไร่ ทั้งนี้เป็นเพราะเพื่อไม่ให้เกิดการแทรกแซงตลาดมากเกินไป ขณะที่จำกัดภาระด้านงบประมาณของภาครัฐ งานศึกษายังชี้ให้เห็นว่าเกษตรกรควรจะต้องมีบทบาทส่วนร่วมรับผิดชอบความเสี่ยงด้านราคายางพารา โดยในกรณีที่ราคายางพาราปกติหรือราคาสูงเกษตรกรจำเป็นต้องจ่ายเงินสมทบเข้าบัญชีเป็นจำนวนเงิน 500 บาทต่อไร่ และ 1,000 บาทต่อไร่ตามลำดับ ผลประโยชน์ทั้งสิ้นจะตกอยู่กับเกษตรกรรายย่อยผู้เข้าร่วมโครงการ โดยสามารถเบิกถอนได้หลังจากสิ้นสุดรอบโครงการ ซึ่งมีระยะเวลา 5 ปี โดยเงินฝากจะได้รับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ

งานศึกษาครั้งนี้ให้ข้อเสนอแนะที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การสร้างบทบาทการร่วมรับผิดชอบในความเสี่ยงด้านราคาแก่เกษตรกร ซึ่งรัฐบาลควรมีการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารานี้ เพื่อสนับสนุนเกษตรกรรายย่อยและเป็นการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพราคาในระยะสั้น นอกจากนั้น รัฐจำเป็นต้องมีมาตรการอื่นๆ เพื่อการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราในระยะยาวนี้ด้วย เนื่องจากการดำเนินนโยบายหรือมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งไม่อาจจะรักษาเสถียรภาพราคาโดยรวมได้ทั้งหมด หากแต่จำเป็นต้องใช้มาตรการหลายอย่างประกอบกันเพื่อเสริมความเข้มแข็ง แต่ตอบสนองต่อลักษณะราคายางพาราที่มีความผันผวนและซับซ้อน

Abstract

This research study aims to analyze the methodology to create price stabilization for natural rubber by using the mechanism of rubber price stabilization fund (RPSF). The study also includes the way to establish and operate for domestic rubber price stabilization, particularly in view of farmers. The complexity of natural rubber system in Thailand is highly concerned on stability fund design. Rubber price stability fund have been designed to initiate indirect effects to domestic rubber price stability. While concerning on excessive market intervention, the fund should not represent another large burden to government because of a huge volume on rubber trading. In Thailand, domestic natural rubber price is directly linked to world market price and impacted from rubber future market around the world, including other factors. The findings indicate that RPSF should protect the low price risk by covering the cost of production and reasonable profit. Moreover, the subsidy payment should be carried on rubber prices fall situation only with an amount of 1,000 baht per Rai for small farmers (hold area < 50 Rai and cover up to 30 Rai only) in order not to place large burden to the government budget. When rubber price situation is normal or high level, farmers have to deposit the money into his own account at amount of 500 and 1,000 baht per Rai, respectively. All benefits will be transferred to the farmers. They can withdraw all of the money, including interest (at fixed rate), at the end of the project which is 5 years period. Entering fee of the project has to be paid by farmer and government. However, to make a large number of farmers' involvement, government may subsidy partially at the first year. Policy implications from this study guide the government 1) to initiate the role and responsibility for farmer to deal with the price risk. 2) to think about how to make benefit return to farmer at the rate greater than fixed deposit. 3) to make the cost of fund management at a lower rate. Furthermore, the

establishment of rubber fund for small farmers is a short term policy and measure to stabilize the domestic price. Government need to initiate other policies to enhance rubber price stabilization in a long-term together with several measures in order to strengthen each other.

สารบัญ

Executive Summary 3

บทคัดย่อ 11

Abstract 13

บทที่ 1 บทนำ 21

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา 21
1.2 วัตถุประสงค์ 38
1.3 กรอบแนวคิดการวิจัย 38
1.4 วิธีการศึกษา 40
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ 41

บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดทางทฤษฎี 45

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร 45
2.2 แนวคิดการบริหารจัดการความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร 51
2.2 แนวคิดกลไกการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร ในประเทศญี่ปุ่น 73
2.4 แนวคิดกองทุนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตร 80
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร 88
2.6 ลักษณะกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร ประเทศอินเดีย 94

บทที่ 3 การดำเนินนโยบายยางพาราของประเทศไทย 103

3.1 นโยบายยางพาราในอดีต 103
3.2 นโยบายยางพาราในปัจจุบัน 107
3.3 การจัดตั้งบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (IRCo) 119
3.4 ยุทธศาสตร์ยางพาราของประเทศไทย 120

บทที่ 4 ผลการศึกษา: การสัมภาษณ์เชิงลึก การระดมความคิดเห็น และการประชาพิจารณ์ 127

4.1 การสัมภาษณ์เชิงลึก 127
4.2 การประชุมระดมความคิดเห็น 135
4.3 การประชาพิจารณ์ 147

4.4 ประมวลประเด็นสัมภาษณ์จากผู้ประกอบการและตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐ 157
4.5 การศึกษาดูงานการดำเนินงานของกองทุนที่มีลักษณะคล้ายกัน 159

บทที่ 5 กองทุนรักษาเสถียรภาพราคา และการพัฒนาระบบยางพารา 163
5.1 หลักการและแนวคิดการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราโดยใช้กองทุน 163
5.2 การดำเนินงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา 167
5.3 การเคลื่อนไหวราคาและการพยากรณ์ราคายางพารา 174
5.4 กรอบระยะเวลาของการคำนวณและการจ่ายเงินสมทบของกองทุน 187
5.5 สินค้าอ้างอิง และการกำหนดราคาอ้างอิง 187
5.6 การกำหนดขอบเขตราคาบนและขอบเขตราคาล่าง 190
5.7 โครงสร้างคณะกรรมการบริหารกองทุน 193
5.8 แหล่งเงินทุน 193
5.9 นโยบายและมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางพาราในระยะยาว 194
5.10 แผนผังโครงสร้างการบริหาร 197

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 201
6.1 บทสรุป 201
6.2 ข้อเสนอแนะ 204

ภาคผนวก 207
ก. บทความสำหรับการเผยแพร่ 207
ข. ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมตามแผน/ดำเนินงาน และผลลัพธ์ 218
ค. Price Stabilization Fund India 220

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 ปริมาณการผลิต และการใช้ยางของโลกปี 2550-2555 (หน่วย: ล้านตัน) 23
ตารางที่ 2 สัดส่วนของยางสังเคราะห์อุตสาหกรรมยาง (หน่วย: %) 24
ตารางที่ 3 ผลผลิตยางพาราไทยและของโลก 24
ตารางที่ 4 พื้นที่ปลูก ผลผลิต และผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ 25
ตารางที่ 5 สถานการณ์ยางพาราในกลุ่มประเทศ AEC ปี 2556 25
ตารางที่ 6 บัญชีสมดุลมูลค่ายางพาราของไทย ช่วงปี พ.ศ. 2551 - 2555 26
ตารางที่ 7 ปริมาณการส่งออกยางธรรมชาติแยกตามชนิดของยาง (หน่วย : ล้านตัน) 26
ตารางที่ 8 เปรียบเทียบการใช้ยางของประเทศที่สำคัญ หน่วย : ล้านตัน 27
ตารางที่ 9 การอุดหนุนค่าเบี้ยประกัน 67
ตารางที่ 10 สรุปประเด็นข้อคิดเห็นจากการระดมความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ 155
ตารางที่ 11 อัตราการจ่ายเงินสมทบเข้าบัญชีเกษตรกร 170
ตารางที่ 12 เปรียบเทียบต้นทุนรวม และจำนวนเงินจ่ายสมทบเข้าบัญชี 171
ตารางที่ 13 เปรียบเทียบต้นทุนรวม และจำนวนเงินจ่ายสมทบเข้าบัญชี 172
ตารางที่ 14 ต้นทุนการผลิตและจำนวนเงินจ่ายสมทบเข้าบัญชีของเกษตรกรรายย่อย 1-9 ไร่ 172
ตารางที่ 15 ต้นทุนการผลิตและจำนวนเงินจ่ายสมทบเข้าบัญชีของเกษตรกรรายย่อย 10-25 ไร่ .. 173
ตารางที่ 16 ต้นทุนการผลิตและจำนวนเงินจ่ายสมทบเข้าบัญชีของเกษตรกรรายเล็ก 174
ตารางที่ 17 ราคาจริงยางพารา FOB กรุงเทพฯ และราคาพยากรณ์ยางพารา ไม่เกิน ปี 2556 184
ตารางที่ 18 ราคาจริงยางพารา FOB กรุงเทพฯ และราคาพยากรณ์ยางพารา ถึง ปี 2560 185
ตารางที่ 19 กรอบระยะเวลาการคำนวณของกองทุน 187
ตารางที่ 20 การคำนวณจำนวนเงินสมทบเข้าบัญชี ในปีที่มีสถานการณ์ราคาสูง ปกติ และต่ำเกิดขึ้น 189
ตารางที่ 21 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และสัดส่วนต่อราคาเฉลี่ย 12, 24 และ36 เดือน 191
ตารางที่ 22 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และสัดส่วนต่อราคาเฉลี่ย 12 เดือน ในช่วงปี 2551-2555 192
ตารางที่ 23 ภาระงบประมาณเงินสมทบจ่ายเข้าบัญชีเกษตรกรของกองทุนในกรณีราคาตกต่ำจำแนกตามสัดส่วนการเข้าร่วมของเกษตรกร 194

สารบัญรูป

รูปที่ 1 ประมาณการผลผลิตยางพาราของประเทศผู้ผลิตรายสำคัญ ปี 2555 – 2568 24
รูปที่ 2 ราคายางแผ่นรมควันชั้น 3 FOB กรุงเทพฯ ล่วงหน้า 1 เดือน ปี ม.ค. 2550 – พ.ค. 2556 . 28
รูปที่ 3 ราคาล่วงหน้ายางพารา ตลาดโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น (TOCOM) เปรียบเทียบกับราคาจริงในประเทศ 29
รูปที่ 4 ราคาล่วงหน้ายางพารา ตลาดล่วงหน้าประเทศไทย (AFET) เปรียบเทียบกับราคาจริงในประเทศ 29
รูปที่ 5 ราคาล่วงหน้ายางพารา (ข้อมูลรายเดือน) ณ ตลาดสิงค์โปร์ (SICOM) ปี 2547 - 2556 30
รูปที่ 6 ทฤษฎี COBWEB ในลักษณะที่ราคาผันผวนมากขึ้นและเคลื่อนออกจากดุลยภาพ 32
รูปที่ 7 กระบวนการศึกษาวิจัย 38
รูปที่ 8 องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งกองทุน 39
รูปที่ 9 ทฤษฎี COBWEB ในลักษณะที่ราคาผันผวนมากขึ้นและเคลื่อนออกจากดุลยภาพ 46
รูปที่ 10 ทฤษฎี COBWEB ในลักษณะที่ราคาผันผวนลดลงและเคลื่อนเข้าสู่ดุลยภาพ 47
รูปที่ 11 ราคาดุลยภาพของสินค้าเกษตรใน 2 ช่วงเวลาด้วยการจำนำ 55
รูปที่ 12 การกำหนดราคารับประกัน 59
รูปที่ 13 WAUGH-MASSELL SUPPLY SHIFT 61
รูปที่ 14 กลไกระบบการจ่ายเงินอุดหนุนสำหรับถั่วเหลืองและเรฟซีด 76
รูปที่ 15 เส้นทางการกระจายสินค้า ประเภทผักและผลไม้ ประเทศญี่ปุ่น 77
รูปที่ 16 สัดส่วนการชดเชย ภายใต้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาผักและผลไม้ ประเทศญี่ปุ่น 78
รูปที่ 17 กลไกของระบบอุดหนุนราคาผลผลิตเกษตรกรผู้เลี้ยงวัว ประเทศญี่ปุ่น 79
รูปที่ 18 ระดับราคายางแผ่นรมควัน ชั้น 3 และยางแผ่นดิบ ณ ตลาดหาดใหญ่ เทียบกับราคายางพารา FOB กรุงเทพฯ 116
รูปที่ 19 ระยะห่างระหว่างราคายางพารา FOB กรุงเทพฯ กับราคายางแผ่นรมควัน ชั้น 3 ราคายางแผ่นดิบ ตลาดหาดใหญ่ และราคายางแผ่นดิบตลาดท้องถิ่น 117
รูปที่ 20 ระยะห่างระหว่างราคายางพารา FOB กรุงเทพฯ กับราคายางแผ่นรมควัน ชั้น 3 ราคายางแผ่นดิบ ตลาดหาดใหญ่ และราคายางแผ่นดิบตลาดท้องถิ่น เฉลี่ยรายเดือน 118
รูปที่ 21 องค์ประกอบของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา 163
รูปที่ 22 การกระจายตัวของจำนวนเกษตรกร สมาชิก สกย. ที่มีขนาดพื้นที่สวนยางต่ำกว่า 100 ไร่ 168

รูปที่ 23 การกระจายตัวของจำนวนเกษตรกรสมาชิก สกย. ที่มีขนาดพื้นที่สวนยางต่ำกว่า 30 ไร่.169
รูปที่ 24 ราคายางแผ่นดิบ ราคาน้ำยางสด และราคายางแผ่นรมควัน (บาท/ก.ก.) ณ ตลาดกลางยางพาราสงขลารายปี ปี 2544 – 2555 175
รูปที่ 25 ค่าเฉลี่ยราคายางแผ่นดิบ ราคาน้ำยางสด และราคายางแผ่นรมควัน (บาท/ก.ก.) ณ ตลาดกลางยางพาราสงขลา ปี 2544 – 2555 175
รูปที่ 26 ค่าความคลาดเคลื่อนราคายางแผ่นดิบ น้ำยางสด ยางแผ่นรมควัน ณ ตลาดกลางยางพาราสงขลา ปี 2544 – 2555 176
รูปที่ 27 ราคาประมูลยางแผ่นดิบชั้น 3 ณ ตลาดกลางนครศรีธรรมราช รายปี ปี 2550 – 2555..177
รูปที่ 28 ค่าเฉลี่ย และค่าความคลาดเคลื่อนราคาประมูลยางแผ่นดิบชั้น 3 ณ ตลาดกลางนครศรีธรรมราช รายสัปดาห์ รายเดือน รายไตรมาส และรายปี ปี 2550 – 2555 177
รูปที่ 29 ราคาประมูลยางแผ่นดิบชั้น 3 ณ ตลาดกลางสุราษฎร์ธานี รายปี ปี 2550 – 2555..... 178
รูปที่ 30 ค่าเฉลี่ย และค่าความคลาดเคลื่อนราคาประมูลยางแผ่นดิบชั้น 3 ณ ตลาดกลางสุราษฎร์ธานี รายสัปดาห์ รายเดือน รายไตรมาส และรายปี ปี 2550 – 2555 179
รูปที่ 31 ราคาส่งออกยางแผ่นรมควันชั้น 3 ณ กรุงเทพฯ และโตเกียว ปี 2550 – 2555 179
รูปที่ 32 ค่าความคลาดเคลื่อนราคา F.O.B. ชนิดยางแผ่นดิบชั้น 3 ณ กรุงเทพฯ และสิงคโปร์ และราคา C.I.F ณ โตเกียวรายสัปดาห์ รายเดือน รายไตรมาส และรายปี ปี 2550 – 2555 180
รูปที่ 33 ค่า ACF และ PACF ของราคายางพารา FOB. ณ กรุงเทพฯ 182
รูปที่ 34 ผลจากการประมาณการแบบจำลอง และพยากรณ์ราคายางพารา FOB กรุงเทพ..... 183
รูปที่ 35 ราคาจริงยางพารา FOB ราคาพยากรณ์สิ้นสุดปี 2556 และราคาพยากรณ์ล่วงหน้า ปี 2560..... 183
รูปที่ 36 ผลการพยากรณ์ราคายางพารา FOB กรุงเทพ..... 186
รูปที่ 37 ผลการพยากรณ์ ARIMA (2,1,1) ราคายางพารา FOB กรุงเทพ..... 186
รูปที่ 38 ราคายางพาราแผ่นรมควัน ชั้น 3 และราคาเฉลี่ยย้อนหลังเคลื่อนที่ 12 เดือน (MA12)...188
รูปที่ 39 ราคายางพาราแผ่นรมควัน FOB คำนวณย้อนหลัง 12 เดือน (MA12) ที่ขอบเขต +/-10%190
รูปที่ 40 ราคายางพาราแผ่นรมควัน FOB คำนวณย้อนหลัง 12เดือน (MA12) ที่ขอบเขต+/- 15%192
รูปที่ 41 กลไกการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราในระยะยาว 195
รูปที่ 42 กลไกการเก็บเงินสมทบ การเก็บเงินชดเชย และการไถ่ถอนเงินออกจากกองทุน 198
รูปที่ 43 วงจรการฝาก/ถอนเงินออกจากกองทุน 199

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทย มีบทบาทสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรไทย และนับวันจะทวีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากมีการแพร่ขยายพื้นที่ปลูกอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ โดยมีประชากรที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ ทั้งในระดับเกษตรกร ผู้ค้ายาง อุตสาหกรรมแปรรูป และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ทั้งระบบเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 6 ล้านคน อันก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมต่อประเทศเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ระบบยางพาราของไทยเกี่ยวข้องโดยตรงกับตลาดโลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากไทยเป็นผู้ผลิตและส่งออกยางพารารายใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 86 ของปริมาณผลผลิตทั้งหมด ซึ่งส่วนใหญ่ส่งออกในรูปผลิตภัณฑ์แปรรูปขั้นต้น อาทิ ยางแผ่น ยางแท่ง น้ำยางข้น และยางคอมปาวด์

สถานการณ์ยางพาราโลกในช่วงที่ผ่านมา ในปี 2555 มีพื้นที่ปลูกยางรวมทั่วโลกประมาณ 73.98 ล้านไร่ ให้ผลผลิตยางรวม 11.076 ล้านตัน ในขณะที่มีความต้องการใช้ยาง 10.607 ล้านตัน ซึ่งต่ำกว่าปริมาณผลผลิต อันเป็นแรงกดดันต่อสภาวะราคายางพาราในระยะยาว ทั้งนี้ องค์การศึกษาเรื่องยางระหว่างประเทศ (International Rubber Study Group – IRSG) มีการคาดการณ์ไว้ว่าปริมาณการบริโภคยางของโลกในปี 2556 (2013) จะมียอดรวมประมาณ 25.6 ล้านตัน โดยจะเป็นยางพารา 10.6 ล้านตัน และเป็นยางสังเคราะห์ 15.0 ล้านตัน และยังประมาณการไว้ว่าในปี 2568[1] (2025) ปริมาณความต้องการใช้ยางจะเพิ่มเป็น 41.5 ล้านตัน โดยเป็นยางพารา 19.3 ล้านตัน และเป็นยางสังเคราะห์ 22.2 ล้านตัน นอกจากนั้น ยังคาดการณ์ปริมาณผลผลิตยางพารา ปี 2556 (2013) เป็น 11.1 ล้านตัน และจะมีผลผลิตเป็น 18.0 ล้านตัน ในปี 2568 (2025) ประมาณการผลผลิตของผระเทศผู้ผลิตรายสำคัญ (รูปที่ 1) แสดงให้เห็นว่าตั้งแต่ปี 2558 (2015) เป็นต้นไป ทุกประเทศจะมีการเพิ่มปริมาณผลผลิตยางพารามากขึ้นอย่าง

[1] ข้อมูลคาดการณ์แสดงถึงปริมาณความต้องการใช้ยางพารามีมากกว่าปริมาณผลผลิต ประมาณ 1.3 ล้านตัน ในปี 2568 อย่างไรก็ตาม สิ่งนี้มีความจำกัดในการประมาณการ เนื่องจากเป็นการคำนวณโดยอาศัยข้อมูลในอดีต ขณะที่มีการขยายพื้นที่ปลูกใหม่เป็นจำนวนมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา

รวดเร็ว โดยเฉพาะจีน เวียนดนาม และประเทศอื่นในเอเชีย ยกเว้นมาเลเซีย โดยแต่ละประเทศจะมีระดับผลผลิตยางพารามากกว่า 2.0 ล้านตัน ในปี 2568 (2025)

เมื่อพิจารณาข้อมูลในปัจจุบันพบว่า ในช่วงระยะ 2 ปีหลัง (2554 – 2555) ปริมาณผลผลิตยางพารามีมากกว่าความต้องการใช้ยางพารา ประมาณ 0.442 และ 0.677 ล้านตัน ขณะที่คาดการณ์ว่าปริมาณความต้องการจะเพิ่มสูงขึ้น โดยมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 4.1, 3.8, 3.5, 3.3, 3.4, 3.5, 3.4 และ 3.3 ในระหว่างปี 2558 ถึง ปี 2565 ตามลำดับ อันเป็นอัตราการขยายตัวที่ลดลง อันอาจสะท้อนถึงความผันผวนของราคาที่จะเกิดขึ้นในระยะสั้น แนวโน้มผลผลิตในอนาคตของผู้ผลิตยางพารารายสำคัญในตลาดโลก พบว่า มีการเร่งผลิตยางมากยิ่งขึ้น โดยมีการเติบโตในอัตราเร่ง ดังรูปที่ 1 นับตั้งแต่ปี 2013 เป็นต้นไป ซึ่งนอกเหนือจาก 3 ประเทศผู้ผลิตหลัก แล้วยังรวมถึงประเทศเวียดนาม จีน และประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ ขณะที่มาเลเซียมีอัตราการเติบโตค่อนข้างจะคงที่ และอินเดียที่มีอัตราการเติบโตสม่ำเสมอ สิ่งนี้ย่อมทำให้ปริมาณผลผลิตยางพาราออกสู่ตลาดมากยิ่งขึ้น และส่งผลต่อความผันผวนของราคายางพาราภายในประเทศ

จากตารางที่ 1 การขยายตัวของการผลิตและการใช้ยางของโลก ในช่วงปี 2550 -2555 มีอัตราการเติบโตที่แตกต่างกัน โดยยางพารามีอัตราการเติบโตและการใช้ยางที่แตกต่างกันอย่างมาก (2.53% และ 0.84%) ขณะที่ยางสังเคราะห์มีอัตราการขยายตัวของปริมาณการผลิตและการใช้ในอัตราใกล้เคียงกันมากกว่า นอกจากนั้น สัดส่วนการใช้ยางสังเคราะห์มีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มขึ้นในทุกประเทศทั่วโลก (ตารางที่ 2)

ด้านปัจจัยยางสังเคราะห์ อันเป็นผลผลิตที่มีการใช้ทดแทนยางพารา (และใช้ร่วมกัน) แต่ละประเทศมีสัดส่วนการใช้ยางสังเคราะห์เพิ่มมากขึ้น นั่นหมายความว่าการใช้ยางพารา อันเป็นยางธรรมชาติจะลดสัดส่วนลง ซึ่งจะส่งผลต่อปริมาณสต๊อกยาง เพิ่มขึ้นในอนาคต ทำให้ราคายางพารามีแนวโน้มปรับตัวลดลงในระยะยาว ขณะที่ปัจจัยภายนอกอื่นๆ เป็นสิ่งที่ทำให้ราคาปรับตัวขึ้นลงในระยะสั้น ทำให้ราคามีความผันผวนด้วยเหตุนั้น ปริมาณสต๊อกยางพารา ณ สิ้นปีของยางพาราโลกมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น[2]

ขณะที่ผลผลิตยางพาราของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทุกปี ตั้งแต่ ปี 2551 ขณะที่ผลผลิตทั่วโลกมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นับจาก ปี 2553 เป็นต้นมา (ตารางที่ 3) และพื้นที่ปลูกยางพาราในประเทศไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว นับตั้งแต่ ปี 2549 เป็นต้นมา ขณะที่ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ลดลงเนื่องจากมีการขยายพื้นที่ปลูกใหม่ และอัตราการขยายตัวของ

[2] ข้อมูลจาก IRSG พยากรณ์สถานการณ์ยางพาราในอนาคตไว้ว่า อัตราการใช้ยางพาราจะสูงกว่าปริมาณผลผลิตยางพาราที่ออกมา แต่เนื่องจากเป็นการประมาณการโดยใช้ข้อมูลย้อนหลังในอดีต อาจจะมีข้อจำกัดจากการคาดการณ์พื้นที่เพาะปลูกใหม่ในอนาคตได้

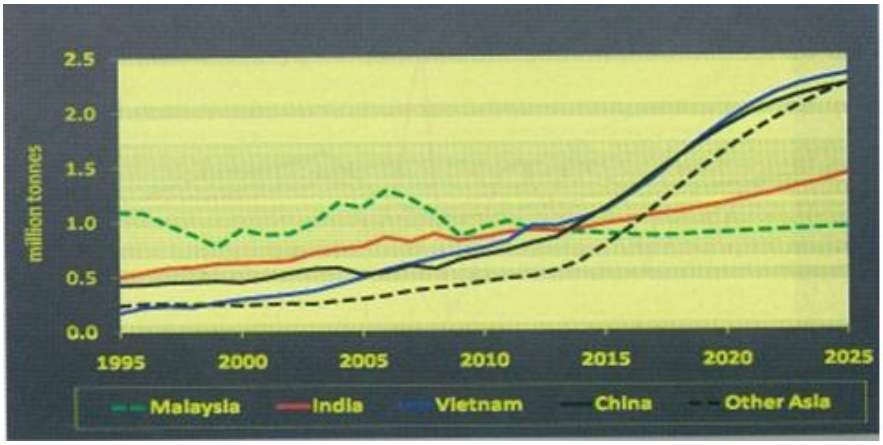
พื้นที่ปลูกใหม่ มีมากกว่าอัตราการเติบโตของผลผลิต สะท้อนให้เห็นว่า ในอนาคตผลผลิตยางพาราจะเพิ่มขึ้นอย่างมาก (ตารางที่ 4) และการขยายพื้นที่ปลูกเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในทุกภูมิภาค

ในตารางที่ 5 แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ยางพาราของประเทศผู้ผลิตรายสำคัญเปรียบเทียบ แสดงให้เห็นว่า ในปี 2556 ประเทศไทยมีสต๊อกยางคงเหลือ จำนวน 0.516 ล้านตัน ขณะที่อินโดนิเซีย 0.110 และมาเลเซีย 0.169 และเวียดนาม 0.065 ล้านตัน ประเทศไทยมีสต๊อกมากกว่าประเทศผู้ผลิตรายอื่นกว่า 5 เท่า อันเป็นปัจจัยกดดันต่อราคายางพารา ส่งออก 82.61 % และใช้ในประเทศ 17.39% แสดงถึงว่า ตลาดยางพาราไทยผูกพันอย่างมากกับตลาดโลก

จากตารางที่ 6 แสดงให้เห็นว่า ปี 2555 มูลค่ายางพาราแปรรูปขั้นต้น รวมทั้งหมดเป็น 270,154 ล้านบาท ซึ่งมีมูลค่าใกล้เคียงกับผลิตภัณฑ์ยาง ซึ่งมีมูลค่าเท่ากับ 259, 820 ล้านบาท (คิดเป็นประมาณ 505,052 ตัน ในส่วนนี้เป็นยางพาหนะประมาณ 104,650.2 ล้านบาท) แต่ปริมาณยางพาราที่ใช้ในสินค้ากลุ่มนี้แตกต่างกันหลายเท่า ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยส่งออกยางพาราแปรรูปขั้นต้นเป็นหลัก (คิดเป็นสัดส่วน 82.61%) อันเป็นผลให้ความผันผวนของราคาจากราคาในตลาดโลกเข้ามามีอิทธิพลกำหนดในราคาภายในประเทศได้ และเมื่อวิเคราะห์ในสัดส่วนของปริมาณยางแปรรูปขั้นต้น จำนวน 3.121 ล้านตัน พบว่าส่วนใหญ่ส่งออกในรูปของยางแท่ง (42.23%) ยางแผ่น (20.57%) ยางคอมปาวด์ (18.10%) และน้ำยางข้น (17.78%) ตามลำดับ (ตารางที่ 8) โดยส่วนใหญ่เป็นการส่งออกไปยัง ประเทศจีน มาเลเซีย และญี่ปุ่น ตามลำดับปริมาณส่งออก ทั้งนี้ข้อมูลการใช้ยางพาราบ่งชี้ว่าอัตราการใช้ยางในประเทศจีน มีการปรับตัวเพิ่มขึ้น ซึ่งสวนทางกับอัตราการใช้ยางพาราในประเทศอื่นๆที่มีปริมาณการใช้ยางพาราที่ลดลง

ตารางที่ 1 ปริมาณการผลิต และการใช้ยางของโลกปี 2550-2555 (หน่วย: ล้านตัน)

ปี	การผลิต			การใช้			สมดุล
	ยางธรรมชาติ	ยางสังเคราะห์	รวม	ยางธรรมชาติ	ยางสังเคราะห์	รวม	
2550	9.833	13.376	23.209	10.178	13.293	23.471	-0.262
2551	10.042	12.741	22.783	10.175	12.659	22.834	-0.051
2552	9.293	12.415	21.708	9.244	12.162	21.406	0.302
2553	10.05	14.207	24.257	10.207	14.067	24.274	-0.017
2554	10.709	14.851	25.56	10.585	14.533	25.118	0.442
2555	11.076	15.181	26.257	10.607	14.973	25.580	0.677
เพิ่ม/ลด(%)	**2.53**	**2.70**	**2.63**	**0.84**	**2.53**	**1.88**	



รูปที่ 1 ประมาณการผลผลิตยางพาราของประเทศผู้ผลิตรายสำคัญ ปี 2555 – 2568

ที่มา : ยางไทย 2556

ตารางที่ 2 สัดส่วนของยางสังเคราะห์อุตสาหกรรมยาง (หน่วย: %)

ปี	อินเดีย	อินโดนีเซีย	มาเลเซีย	ไทย	จีน	ญี่ปุ่น	อเมริกา	EU-28	โลก
2552	26.4	36.7	26.8	38.2	56.1	56.7	68.7	69.8	56.5
2553	30.1	37.3	34.5	43.8	55.1	56.9	65.1	66.8	56.5
2554	30.7	38.5	42.2	43.6	56.9	55.9	64.5	67.4	57.5
2555	30.8	36.7	41.2	43.3	56.8	56.7	65.1	68.4	57.4
2556	32.6	34.4	42.2	44.7	59.7	57.0	65.0	69.5	58.8

ที่มา : IRSG. 2556, 2556 (ม.ค.-มิ.ย.)

ตารางที่ 3 ผลผลิตยางพาราไทยและของโลก

ปี	ไทย		อินโดนีเซีย		มาเลเซีย		ประเทศอื่นๆ		โลก	
	ผลผลิต (ล้านตัน)	ขยายตัว (ร้อยละ)	ผลผลิต (ล้านตัน)	ขยายตัว (ร้อยละ)	ผลผลิต (ล้านตัน)	ขยายตัว (ร้อยละ)	ผลผลิต (ล้านตัน)	ขยายตัว (ร้อยละ)	ผลผลิต (ล้านตัน)	ขยายตัว (ร้อยละ)
2549	3.137	6.80	2.637	16.12	1.284	14.03	2.648	3.36	9.706	9.11
2550	3.056	-2.58	2.755	4.47	1.200	-6.54	2.822	6.57	9.833	1.31
2551	3.090	1.11	2.922	6.06	1.072	-10.67	2.958	4.82	10.042	2.13
2552	3.164	2.41	2.440	-16.50	0.857	-20.06	2.832	-4.26	9.293	-7.46
2553	3.252	2.77	2.736	12.13	0.939	9.57	3.123	10.28	10.050	8.15
2554	3.569	9.75	3.030	10.75	1.000	6.50	3.110	-0.42	10.709	6.56
2555	3.778	5.86	2.900	-4.29	1.050	5.00	3.348	7.65	11.076	3.43
2556*	3.671	-0.03	3.13	0.08	1.04	-0.01	3.91	0.17	11.75	0.06
2557*	3.86	0.05	3.27	0.05	1.09	0.05	4.09	0.04	12.30	0.05
เฉลี่ย		**3.14**		**6.18**		**0.66**		**4.23**		**3.84**

ที่มา : สถาบันวิจัยยาง , สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร , IRSG , ANRPC , LMC

ตารางที่ 4 พื้นที่ปลูก ผลผลิต และผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่

ปี	ผลผลิต (ล้านตัน)	อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)	พื้นที่ปลูก (ล้านไร่)	อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)	ผลผลิต/ไร่/ปี (กก./ไร่/ปี)	อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)
2549	3.137	6.80	14.356	4.89	288	3.69
2550	3.056	-2.58	15.363	7.01	276	-4.28
2551	3.090	1.11	16.719	8.83	272	-1.45
2552	3.164	2.41	17.254	3.2	273	0.35
2553	3.252	2.77	18.320	6.18	274	0.41
2554	3.569	9.75	18.461	0.77	262	-4.38
2555	3.778	5.86	19.273	10.38	263	0.38
เฉลี่ย		**3.14**		**5.27**		**-0.80**

ที่มา : สถาบันวิจัยยาง, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, IRSG, ANRPC, LMC

ตารางที่ 5 สถานการณ์ยางพาราในกลุ่มประเทศ AEC ปี 2556

ประเทศ	พื้นที่ปลูก (ล้านไร่)	พื้นที่กรีด (ล้านไร่)	ผลผลิต (ล้านตัน)	ส่งออก (ล้านตัน)	ใช้ในประเทศ (ล้านตัน)	สต๊อก (ล้านตัน)
ไทย	19.27	15.13	3.778	3.121	0.505	0.516
อินโดนีเซีย	21.78	17.59	3.04	2.532	0.502	0.11
มาเลเซีย	6.51	5.41	0.923	1.344	0.459	0.169
เวียดนาม	5.69	3.16	0.864	1.023	0.15	0.065
พม่า	3.39	1.17	0.15	na	na	na
กัมพูชา	1.75	0.35	0.065	0.06	na	na
ฟิลิปปินส์	1.12	0.52	0.111	0.039	0.072	0.006
ลาว	1.69	Na	na	na	na	na
สิงคโปร์	na	na	na	na	0.003	0.002
รวม	**61.2**	**43.33**	**8.931**	**8.119**	**1.691**	
(%)การผลิต	**100**	**70.8**	**100**	**90.9**	**18.93**	
พื้นที่ปลูกยางทั่วโลก 73.98 ล้านไร่						

ที่มา : ปรับจาก ANRPC อ้างในเอกสารประกอบการสัมมนา “อนาคตยางพาราไทย” โดยนายจิรากร โกศัยเสวี อดีตอธิบดีกรมวิชาการเกษตร และคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาแนวทางการบริหารจัดการปัญหาราคายางตกต่ำ และแนวทางการส่งเสริมการพัฒนายางพาราทั้งระบบ, วุฒิสภา, 11 ตุลาคม 2556

ตารางที่ 6 บัญชีสมดุลมูลค่ายางพาราของไทย ช่วงปี พ.ศ. 2551 - 2555

รายการ	มูลค่า (ล้านบาท)				
	2551	2552	2553	2554	2555
ยางแปรรูปมาตรฐาน					
- ยางแผ่นรมควัน	69,173	42,996	67,700	115,400	68,889
- ยางแท่ง	87,500	50,146	97,737	171,762	129,912
- น้ำยางข้น	46,111	40,639	35,144	76,633	61,506
- อื่นๆ	20,844	12,483	48,681	19,523	9,837
รวม	**223,628**	**146,264**	**249,263**	**383,319**	**270,154**
ยางผสมสารเคมี	17,686	28,796	47,118	57,571	66,150
ผลิตภัณฑ์ยาง					
- ยางยานพาหนะ	66,591	68,726	82,286	111,659	104,650
- ยางยืด	6,514	7,646	9,746	11,056	10,733
- ถุงมือยาง	28,017	28,623	30,446	34,382	36,457
- อื่นๆ	31,101	19,009	33,834	38,316	107,980
รวมผลิตภัณฑ์ยาง	**132,223**	**124,004**	**156,312**	**195,413**	**259,820**
รวมภาคยาง	**373,537**	**299,064**	**452,691**	**636,303**	**596,124**
ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้	29,027	29,084	36,553	42,639	43,195
รวมทั้งหมด	**402,564**	**328,147**	**489,244**	**678,942**	**639,319**

ที่มา : สถาบันวิจัยยาง, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, IRSG, ANRPC, LMC

ตารางที่ 7 ปริมาณการส่งออกยางธรรมชาติแยกตามชนิดของยาง (หน่วย : ล้านตัน)

ชนิดยาง	2551	2552	2553	2554	2555		
					ปริมาณ	ร้อยละ	เพิ่ม/ลด[1] (ร้อยละ)
ยางแผ่น	0.797	0.694	0.719	0.747	0.642	20.57	-14.06
ยางแท่ง	1.132	0.951	1.106	1.301	1.318	42.23	1.01
น้ำยางข้น	0.509	0.595	0.556	0.520	0.555	17.78	6.73
ยางคอมปาวด์	0.165	0.417	0.428	0.340	0.565	18.10	66.18
อื่นๆ	0.072	0.068	0.057	0.044	0.041	1.32	6.82
รวม	**2.675**	**2.726**	**2.866**	**2.952**	**3.121**	**100**	

ที่มา : สถาบันวิจัยยาง ,กรมวิชาการเกษตร ([1]เปรียบเทียบปี 2554 กับ 2555)

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบการใช้ยางของประเทศที่สำคัญ หน่วย : ล้านตัน

ปี	จีน	อเมริกา	อินเดีย	ญี่ปุ่น	EU-28	อื่นๆ	รวมทั้งหมด
2552	3.384	0.687	0.905	0.635	0.860	2.890	9.361
2553	3.668	0.925	0.944	0.749	1.136	3.351	10.773
2554	3.622	1.029	0.957	0.772	1.242	3.385	11.007
2555	3.853	0.950	0.988	0.733	1.085	3.433	11.042
	(6.4%)	(-7.7%)	(3.2%)	(-5.1%)	(-12.7%)		(0.3%)
2556*	1.931	0.453	0.477	0.356	0.525	1.747	5.489
	(8.1%)	(-6.6%)	(-3.9%)	(-6.3%)	(-5.3%)		(1.1%)

ที่มา : IRSG. 2556 *ตัวเลข ม.ค.-มิ.ย. ( ) เปรียบเทียบช่วงเวลาเดียวกัน

จากสถานการ์ณยางพาราดังกล่าว จะเห็นว่าปริมาณผลผลิตยางพาราในอนาคตจะมีเพิ่มขึ้นในปริมาณมาก ขณะที่ความต้องการใช้ยางพารามีการเติบโตในระดับที่จำกัด และมีการใช้ยางสังเคราะห์เข้ามาทดแทนผลิตภัณฑ์ยางต่างๆมากขึ้น ทำให้สัดส่วนการใช้ยางสังเคราะห์เพิ่มขึ้น ประกอบกับปัจจัยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมทั่วโลกมีความผันผวน แนวโน้มราคายางพาราในอนาคตจะมีความผันผวนและมีแนวโน้มปรับตัวลดลงในอนาคต ซึ่งคาดการณ์ว่าจะเกิดความผันผวนมากกว่าช่วงเวลาในอดีตที่ผ่านมา

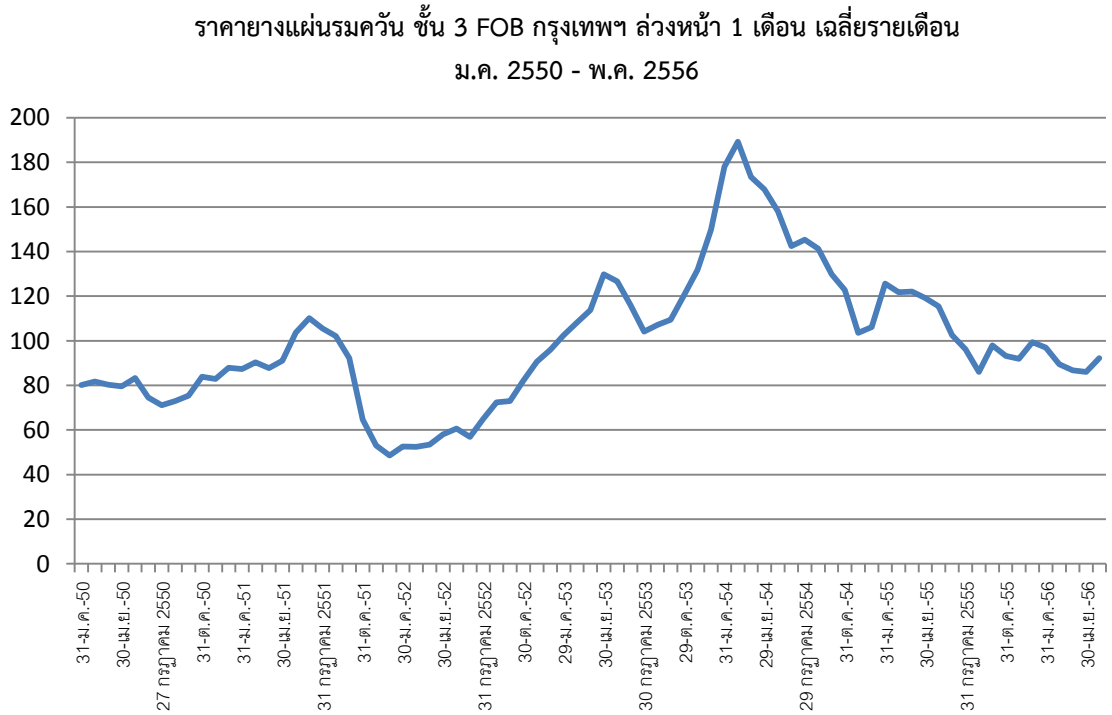
1) การเคลื่อนไหวของราคายางพาราในระยะที่ผ่านมา

ศูนย์พัฒนาความรู้การซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า อธิบายไว้ว่า การซื้อขายยางพาราในตลาดจริงของโลกส่วนใหญ่จะเป็นการซื้อขายโดยตรงระหว่างผู้ขาย(ผู้ส่งออก) และผู้ซื้อ โดยอ้างอิงราคาจากตลาดล่วงหน้า ได้แก่ TOCOM SICOM และ AFET นอกจากนี้อาจจะมีการใช้ราคายางพาราของประเทศผู้ผลิตรายใหญ่ ไทย อินโดนิเซีย และมาเลเซีย มาพิจารณาร่วมด้วย

ความสัมพันธ์ของราคายางพาราในตลาดจริง (Cash Price) และราคาในตลาดล่วงหน้า (Future Price) จะเกิดขึ้นโดยที่ราคาในตลาดล่วงหน้าของยางพารา ณ วันนี้ (คาดการณ์ ณ ปัจจุบัน) จะเท่ากับ การคาดหมาย (Expectation) ราคาจริง (Cash Price) ของยางพารา ที่จะมีการซื้อขายจริงในอนาคต ทั้งนี้การคาดการณ์มักจะเกิดจากการวิเคราะห์อุปสงค์ และอุปทานของยางพาราในอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต เป็นสิ่งกำหนดราคาคาดหมาย และราคา

คาดการณ์ของผู้ซื้อ ผู้ขาย แต่ละรายย่อมแตกต่างกัน และนั่นทำให้ราคาในอนาคตมีความผันผวน ซึ่งมีอิทธิพลต่อราคาที่มีการซื้อขายจริง ณ ปัจจุบัน และคาดการณ์ได้ยาก[3]

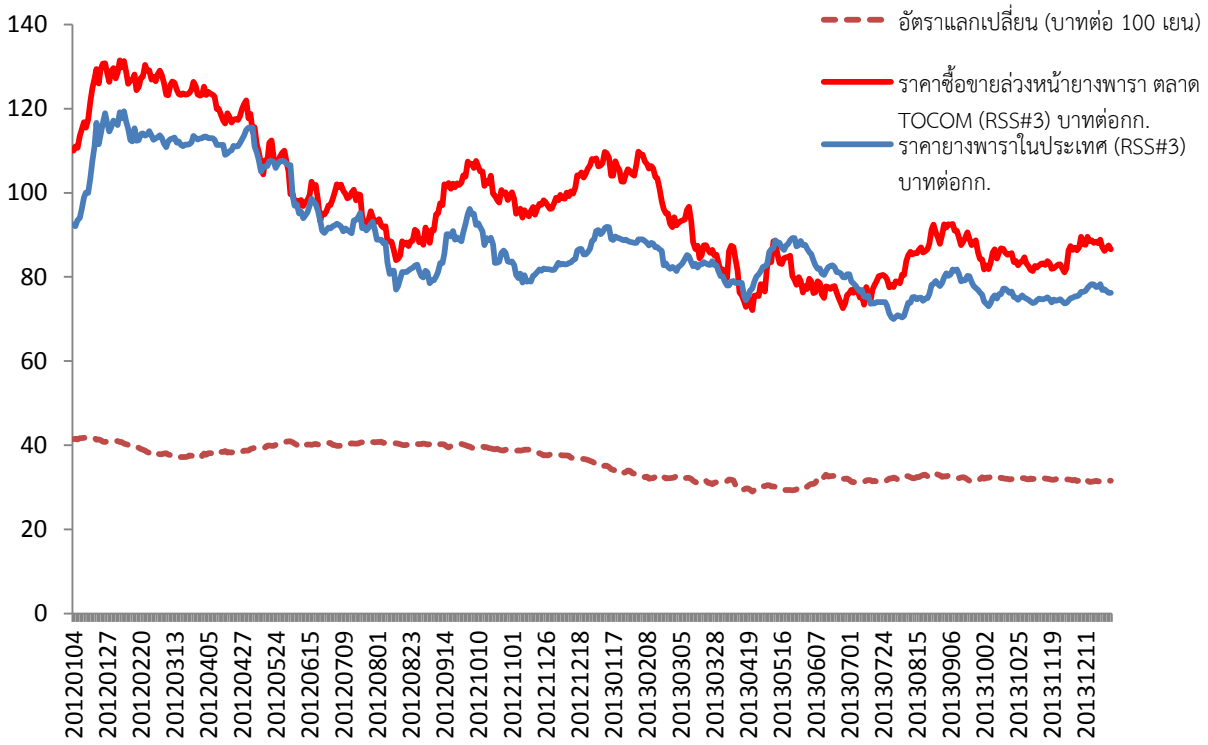
จากข้อมูลราคาในปี 2553 -2555 ราคารายวันของยางแผ่นรมควัน คุณภาพชั้น 3 FOB กรุงเทพฯ ที่มักใช้เป็นราคายางพาราอ้างอิง มีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ในปี 2553 -2555 เป็น 13.0618, 25.5795 และ 12.0870 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าระดับราคาความผันผวนค่อนข้างสูง โดยเฉพาะในปี 2554 ดังแสดงในรูปที่ 2



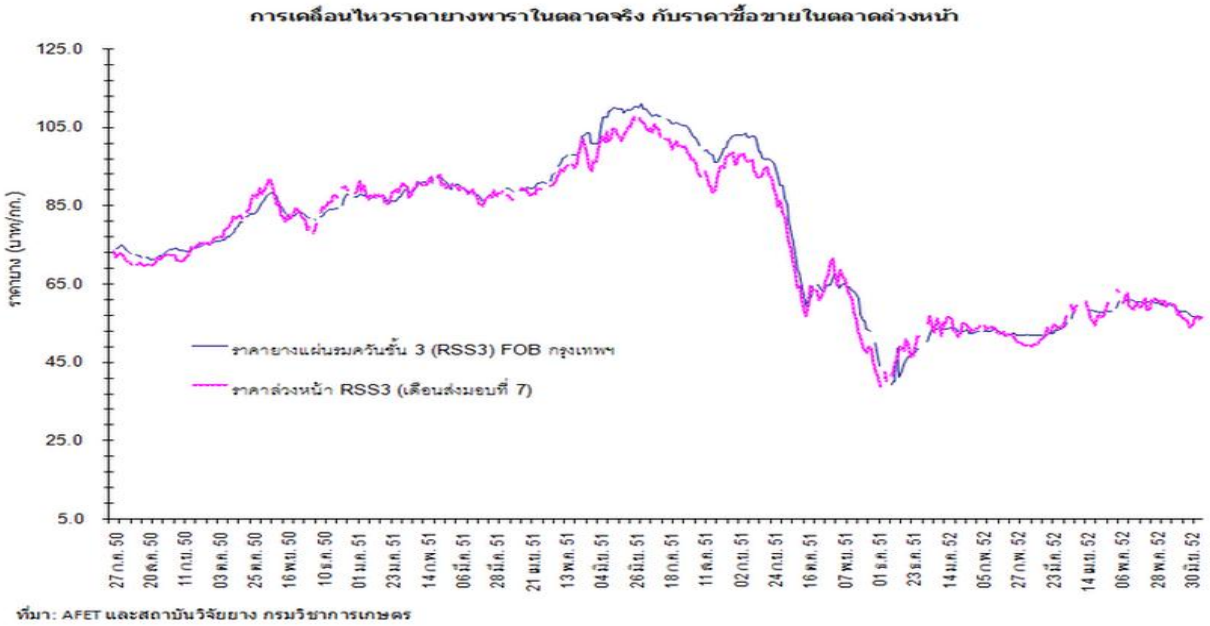
รูปที่ 2 ราคายางแผ่นรมควันชั้น 3 FOB กรุงเทพฯ ล่วงหน้า 1 เดือน ปี ม.ค. 2550 – พ.ค. 2556

ที่มา: สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (2556)

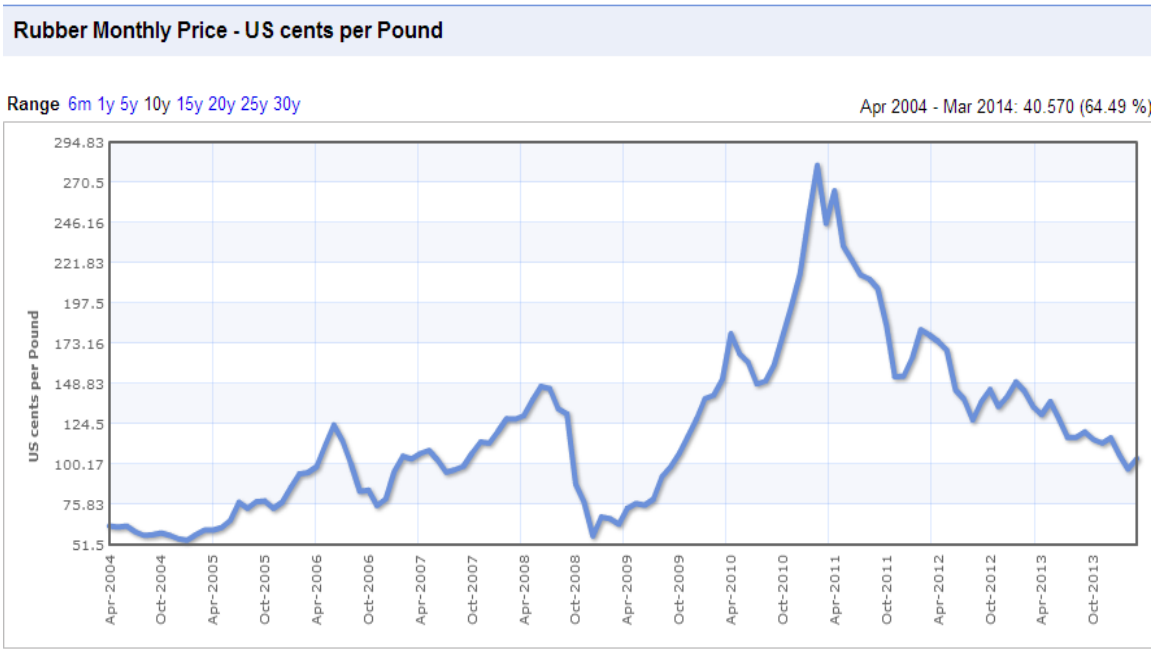
[3] แม้ว่าราคาคาดการณ์ที่เกิดขึ้นจากนักเก็งกำไร ที่มีการซื้อขายสัญญาล่วงหน้าจะมีการส่งมอบสินค้าจริงเพียง 1-2% ของมูลค่าสัญญา และมีอิทธิพลต่อการกำหนดราคาในตลาดจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ



รูปที่ 3 ราคาล่วงหน้ายางพารา ตลาดโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น (TOCOM) เปรียบเทียบกับราคาจริงในประเทศ



รูปที่ 4 ราคาล่วงหน้ายางพารา ตลาดล่วงหน้าประเทศไทย (AFET) เปรียบเทียบกับราคาจริงในประเทศ



รูปที่ 5 ราคาล่วงหน้ายางพารา (ข้อมูลรายเดือน) ณ ตลาดสิงค์โปร์ (SICOM) ปี 2547 - 2556

รูปที่ 3 และ 4 แสดงการเปรียบเทียบระหว่างราคายางพารา แผ่นรมควันคุณภาพชั้น 3 อันเป็นราคาภายในประเทศ กับราคาซื้อขายในตลาดล่วงหน้า ในตลาดโตเกียว (TOCOM) และตลาดประเทศไทย (AFET) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าราคา ณ ตลาดจริงภายในประเทศ กับราคาซื้อขายล่วงหน้าในทั้งสองตลาด มีการเคลื่อนไหวอย่างสอดคล้องกันและต่อเนื่องกัน มีการเคลื่อนไหวของราคาไปในทิศทางเดียวกัน โดยที่ราคาล่วงหน้าในตลาดโตเกียวจะมีค่าสูงกว่าราคาจริงในประเทศไทยเล็กน้อย ข้อมูลนี้ยืนยันถึงความสัมพันธ์ใกล้ชิดและความเชื่อมโยงกันของราคายางพาราทั้งสองตลาด ซึ่งอาจเป็นไปได้โดยมากว่าราคาซื้อขายล่วงหน้า ในตลาดต่างประเทศมีอิทธิพลกำหนดราคายางพาราในตลาดในประเทศ ณ ปัจจุบัน

ในปี 2556 ปริมาณการซื้อขายสัญญาล่วงหน้ายางพาราแผ่นรวมควันคุณภาพชั้น 3 (RSS 3) ในตลาดโตเกียว มีปริมาณ 2,329,414 สัญญา คิดเป็นปริมาณยางพารา 11.647 ล้านตัน เมื่อเทียบกับปริมาณการใช้ยางพาราทั่วโลก 11.042 ล้านตัน มีปริมาณใกล้เคียงกัน และเมื่อเทียบกับปริมาณส่งออกยางพาราของประเทศไทย จำนวน 3.121 ล้านตัน (มูลค่า 639,319 ล้านบาท) ซึ่งสัญญาซื้อขายล่วงหน้าดังกล่าวมีปริมาณมากกว่าถึงเกือบ 4 เท่า ขณะที่ ตลาดสิงคโปร์มีการซื้อขายสัญญาล่วงหน้ายางพารา (SICOM RSS3 Rubber Futures) มีปริมาณการซื้อขายวันละประมาณ 103 สัญญา (ข้อมูลเดือนเมษายน 2556) ซึ่งราคามีความผันผวนในช่วงตั้งแต่ ปี

2547 (2004) เป็นต้นมา โดยเฉพาะช่วงปี 2552 (2009) ถึง 2555 (2012) ที่ราคามีการปรับตัวสูงขึ้น และเริ่มลดลงมาในช่วงปลายปี 2553 (2010) ดังแสดงในรูปที่ 5 นอกจากนั้นการดำเนินงานของเกษตรกรโดยทั่วไป จะได้รับอิทธิพลจากราคาคาดการณ์ในอนาคต แทนที่จะเป็นราคาแท้จริงในปัจจุบัน ความผันผวนของราคายางพาราในปัจจุบัน จึงได้รับอิทธิพลจากปัจจัยภายนอกหลากหลายส่วน อาทิเช่น ราคาน้ำมัน ราคาตลาดซื้อขายในล่วงหน้า ณ ตลาด Tokyo Commodity Exchange (TOCOM) ตลาด Agricultural Futures Exchange of Thailand (AFET) และภาวะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งความไม่เท่าเทียมกันทางด้านข้อมูล และปัจจัยอื่นๆ เป็นต้น

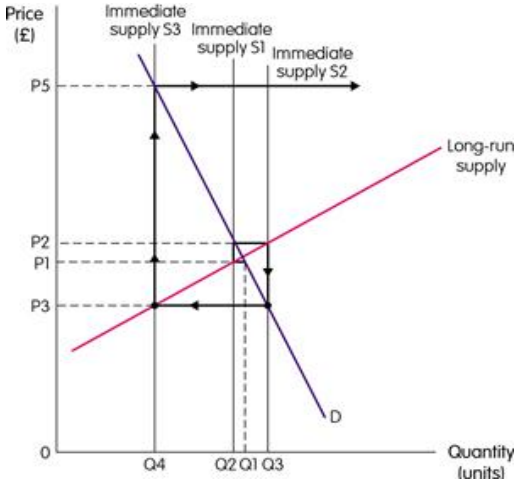
ความผันผวนของราคายางพารา ก่อให้เกิดปัญหาทั้งสองด้าน คือ ด้านรายได้ของเกษตรกร และด้านต้นทุนวัตถุดิบของอุตสาหกรรม เมื่อมีความผันผวนมากขึ้นย่อมจะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางด้านราคามากยิ่งขึ้น จึงทำให้ผู้ใช้วัตถุดิบเกิดแรงจูงใจในการปรับราคารับซื้อยางพาราลดลง ซึ่งเป็นไปได้เนื่องจากลักษณะโครงสร้างตลาดยางพาราเป็นตลาดของผู้ซื้อ หรือดำเนินการปรับเปลี่ยนไปใช้ยางสังเคราะห์มากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในระยะยาวต่อระบบยางพาราของประเทศ เนื่องจากมีการใช้ปริมาณยางพาราที่ลดลง นอกจากนี้ ผู้ผลิตในอุตสาหกรรมแปรรูปบางประเภท เช่นอุตสาหกรรมถุงมือยาง ถุงยางอนามัย เป็นต้น ผู้ผลิตกลุ่มนี้ เมื่อทำการเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตไปใช้ยางสังเคราะห์แล้ว (จากเดิมที่ใช้น้ำยางพาราทั้งหมด) โอกาสที่จะหวนกลับมาใช้ยางพาราอีกจะเป็นได้ยาก เนื่องจากการปรับเปลี่ยนนั้นใช้เงินลงทุนจำนวนมาก จึงทำให้ปริมาณการใช้ยางพารามีจำนวนลดลง

ดังนั้น ปัญหาความผันผวนของราคายางพารา เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน เนื่องจากยางพาราเป็นสินค้าเกษตรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้ อันเป็นปัจจัยระหว่างประเทศ และเชื่อมโยงกับการเก็งกำไรทางการเงิน และปัจจัยอื่นๆ อยู่มาก การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องมีจำกัดขอบเขตของปัญหาให้ชัดเจนให้อยู่ในระดับความสามารถของประเทศสามารถบริหารจัดการได้

2) แนวคิดเกี่ยวกับความผันผวนของราคาสินค้ายาง

มาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางจึงมีบทบาทอย่างสำคัญ เพื่อลดความผันผวนของระดับรายได้เกษตรกร และลดความผันผวนของต้นทุนวัตถุดิบของอุตสาหกรรมแปรรูปยางพารา ทั้งนี้เนื่องจากความผันผวนของราคายางพารามีผลกระทบอุตสาหกรรมยางทั้งระบบ หากยางธรรมชาติมีราคาสูงขึ้น ประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ จะเพิ่มความพยายามในการพัฒนาวัตถุดิบอื่น

เพื่อใช้ทดแทนยางธรรมชาติ นอกจากนั้น เมื่อราคายางธรรมชาติสูงมากนั้นเป็นสิ่งจูงใจให้เกษตรกรในประเทศไทย และในประเทศต่างๆ ขยายพื้นที่ปลูกยางมากขึ้น จนอาจส่งผลให้ปริมาณเกินความต้องการ ทำให้เกิดปัญหาผลผลิตยางพาราล้นตลาด และทำให้ราคาตกต่ำและมีความผันผวนเกิดขึ้นในระยะสั้นจากการแข่งขันด้านราคา ผลกระทบเหล่านี้เกิดขึ้นต่อเกษตรกรชาวสวนยางและเศรษฐกิจโดยรวมของไทย ขณะที่ต้นทุนการผลิตมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและทำให้รายได้สุทธิลดลง และเป็นภาระของรัฐบาลที่จะต้องช่วยเหลือต่อไปดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลไทยจึงมีความพยายามทำให้เกิดเสถียรภาพทางด้านราคายางพาราโดยพื้นฐานแล้วความไม่มีเสถียรภาพของราคาสินค้าเกษตรโดยทั่วไป อาจสามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎี Cobweb ดังนี้



รูปที่ 6 ทฤษฎี Cobweb ในลักษณะที่ราคาผันผวนมากขึ้นและเคลื่อนออกจากดุลยภาพ

ที่มา: W. Nicholson(1997)

สมมติให้ตลาดมีดุลยภาพอยู่ที่จุด P1Q1 อุปสงค์จะเท่ากับอุปทานในระยะยาว เส้นอุปทานระยะยาวซึ่งแสดงให้เห็นถึงสินค้าที่ถูกผลิตในช่วงเวลาหนึ่งๆ ที่ปัจจัยการผลิตทุกอย่างสามารถเปลี่ยนแปลงได้ เมื่อกำหนดให้เกิดการกระทบอย่างรุนแรงด้านอุปทาน (Supply-side Shock) ซึ่งทำให้ปริมาณผลผลิตสินค้าเกษตรลดลงเป็น Q2 และเนื่องจากความยืดหยุ่นของอุปทานต่อราคาของสินค้าเกษตรมีค่าต่ำ ทำให้ราคาสินค้าขยับขึ้นเป็น P2

การเพิ่มขึ้นของราคานี้จะส่งสัญญาณต่อเกษตรกรให้ผลิตสินค้าเพิ่มขึ้น ผลผลิตจึงกลายเป็น Q3 ในเวลาต่อมา และเนื่องจากความยืดหยุ่นต่อราคาที่ต่ำของสินค้าเกษตร การเพิ่มขึ้นของอุปทานจึงทำให้ราคาสินค้าลดลงเป็น P3 เมื่อราคาลดลง เกษตรกรจึงลดการผลิตลงเหลือ Q4 ผลผลิตที่ลดลงนี้ก็จะไปทำให้ราคาเพิ่มขึ้นเป็น P5 และจะดำเนินเช่นนี้ไปเรื่อยๆ ซึ่งจะ

เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าจะทำให้อุปทานของสินค้านั้นเปลี่ยน และการเปลี่ยนแปลงของอุปทานก็จะทำให้ราคาเปลี่ยนเช่นกัน ถ้าอุปสงค์มีความยืดหยุ่นต่ำกว่าอุปทาน จะทำให้ราคาสินค้าผันผวนมากยิ่งขึ้นและเคลื่อนออกจากดุลยภาพ แต่หากความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์มีค่ามากกว่าอุปทาน ราคาสินค้าจะค่อยๆ ลดความผันผวนลงและเคลื่อนเข้าสู่จุดดุลยภาพ

ในส่วนของสมการเส้นอุปทานกรณีทั่วไป ราคากับปริมาณเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน ดังที่แสดงในสมการที่ (1-1) ส่วนสมการเส้นอุปทานในกรณีของทฤษฎี Cobweb นั้น ปริมาณการผลิตในเวลา t จะถูกกำหนดจากราคาที่เกิดขึ้นในเวลา t-1 ดังที่แสดงในสมการที่ (1-2)

สมการอุปทานกรณีทั่วไป $$Q_t^s = a + bP_t \quad (1\text{-}1)$$

สมการอุปทานกรณี Cobweb $$Q_t^s = a + bP_{t-1} \quad (1\text{-}2)$$

แนวคิดทฤษฎีนี้มีความชัดเจนเมื่อใช้อธิบายกับปรากฏการณ์สำหรับสินค้าเกษตรประเภทพืชไร่ แต่ในกรณีของยางพารา ซึ่งเป็นไม้ยืนต้น และให้น้ำยางตลอดช่วงอายุ 25 – 30 ปี จากการปลูกครั้งแรก โดยมีระยะเวลาเติบโตก่อนเปิดกรีดครั้งแรกประมาณ 7 ปี จึงสามารถเขียนสมการอุปทาน ได้ดังสมการ (1-3)

สมการอุปทานยางพารากรณี Cobweb $$Q_t^s = a + bP_t + cP_{t-7} + dO_t \quad (1\text{-}3)$$

โดยปริมาณผลผลิตยางพารา ณ ปัจจุบัน (Q_t^s) ได้รับอิทธิพลจากระดับราคายางพารา ณ ปัจจุบัน ในเวลาเดียวกัน (P_t) สะท้อนในรูปของกิจกรรมการเก็บเกี่ยวผลผลิต ขณะที่ขนาดการผลิตยางพาราโดยรวม (กำลังการผลิตน้ำยาง) ได้รับอิทธิพลจากระดับราคายางพารา ในอดีตเมื่อ 7 ปีที่ผ่านมา (P_{t-7}) และตัวแปรอื่นๆ (O_t) อาทิ ราคายางพาราคาดการณ์ในระยะสั้น ราคายางสังเคราะห์ (ได้มากจากกระบวนการกลั่นน้ำมัน จึงมีผลทำให้ราคายางพาราเกี่ยวพันกับราคาน้ำมัน) ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ทดแทนยางพารา เป็นต้น

ดังนั้น ปัญหาความผันผวนของราคายางพารา ซึ่งเป็นปัญหาหลักประการหนึ่ง นอกเหนือจากปัญหาราคายางตกต่ำและปัญหาต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น โดยในอดีตที่ผ่านมาการแก้ไขปัญหาจะอยู่บนสมมติฐานที่เชื่อว่าเกษตรกรไม่มีข้อมูลข่าวสารและทางเลือกในการจัดจำหน่ายผลผลิตที่จำกัดเมื่อเทียบกับพ่อค้า ทำให้ขาดอำนาจต่อรองในการซื้อขายและตกเป็นเบี้ยล่าง ทำให้การแก้ปัญหามักจะเน้นที่การสร้างกลไกขึ้นมา เพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองของเกษตรกร หรือพยายามเพิ่มการแข่งขันของพ่อค้าในท้องถิ่น (เช่น ตลาด ประมูลยางท้องถิ่น ซึ่งดำเนินการโดย สกย. และตลาดกลางยางพาราซึ่งดำเนินการโดยสถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร รวมทั้งโครงการตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าของกระทรวงพาณิชย์)

3) นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาในอดีต และกลไกกองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางพารา

ในอดีตรัฐบาลได้มีนโยบายการรักษาเสถียรภาพราคายางพารามีการจำกัดพื้นที่ปลูกยางของประเทศไทยเพื่อป้องกันไม่ให้การที่มีผลผลิตยางจำนวนมากทำให้ราคายางตกต่ำลง ในขณะเดียวกัน องค์การระหว่างประเทศบางแห่ง เช่น International Rubber Study Group หรือ IRSG และธนาคารโลก แนะนำโครงการประกันราคาและเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการกระจายความเสี่ยง โดยมีความเชื่อว่าความผันผวนของราคายางพาราเป็นไปตามธรรมชาติ และตลาดล่วงหน้านั้นจะไม่สามารถทำให้ความผันผวนของราคาลดลงได้ อย่างไรก็ตาม กลไกเหล่านี้ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องเพราะภาคเอกชนไม่สนใจที่จะเข้าร่วมในโครงการ และอาจจะคำนวณเก็บเบี้ยประกันในอัตราที่สูงเกินกว่าที่เกษตรกรจะสนใจ และเกษตรกรเองยังมีความสนใจในโครงการได้เปล่าประเภทอื่นๆ ของรัฐบาลมากกว่าการซื้อประกัน (วิโรจน์ ณ ระนอง, 2544; นราวิชญ์ ทูลกสิกรณ์, 2549)

กลไกที่มีการนำมาใช้ในการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราประะการหนึ่ง โดย INRO เพื่อรักษาเสถียรภาพและลดความผันผวนโดยไม่บิดเบือนราคาตลาดยางพาราในระยะยาว เพื่อประโยชน์ของทั้งประเทศผู้ผลิตและผู้ใช้ยาง อันเป็นการตั้งมูลภัณฑ์กันชน (buffer stock) โดยกำหนดราคาแทรกแซงขั้นต่ำและขั้นสูง ซึ่ง ในแต่ละระดับจะมีราคาที่ต้องซื้อ (lower trigger action price) และราคาที่ต้องขาย (upper trigger action price) ซึ่งผู้บริหารมูลภัณฑ์กันชนจะต้องซื้อยางเข้ามาเก็บในสต๊อก หรือต้องขายยางออกไปจากสต๊อกที่ถืออยู่ในปริมาณที่กำหนดหรือจนกระทั่งเมื่อราคาสูงขึ้น (หรือต่ำลง) กว่า lower (หรือ upper) trigger action price และในระหว่างราคาราคาต้องที่ซื้อหรือต้องขายนั้น ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่าการดำเนินการหลาย

ประการของ INRO จะไม่เป็นที่พอใจของประเทศ สมาชิกหลายฝ่าย แต่เมื่อพิจารณาในด้านหลักการของรักษาเสถียรภาพราคาแล้ว การดำเนินการของ INRO เป็นการดำเนินการตามหลักการที่ค่อนข้างเคร่งครัดโดย INRO มีกฎกติกาในการเข้าไปแทรกแซง ที่ชัดเจน และเป็นไปตามหลักเศรษฐศาสตร์ของการรักษาเสถียรภาพราคากล่าวคือ เข้ามาซื้อยางเข้า สต๊อกในช่วงที่ยางราคาต่ำกว่าปกติและขายยางออกไปในช่วงที่ยางมีราคาสูงกว่าปกติ ซึ่งวิธีนี้ช่วยให้ ราคายางมีเสถียรภาพมากขึ้นโดยไม่บิดเบือนราคาตลาดในระยะยาว

พร้อมกันกับการสร้างอำนาจการต่อรองของไทยในต่างประเทศโดยร่วมมือกับประเทศผู้ผลิตยางรายอื่น เช่น มาเลเซียและอินโดนีเซีย หรือองค์การระหว่างประเทศ เช่น สมาคมประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติ (ANRPC) และองค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Organization - INRO) ที่เคยมีบทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา และมีการถอนตัวจาก INRO ในภายหลัง

งานศึกษาของ วิโรจน์ ณ ระนอง (2544) มีการระบุว่าประเทศไทยมีการผลักดันการทำงานร่วมระหว่างสภายางระหว่างสามประเทศ (International Tripartite Rubber Council - ITRC) ซึ่งเป็นความร่วมมือไตรภาคียางพารา 3 ประเทศ (ไทย มาเลเซีย อินนีเซีย) กับสาธารณะรัฐสังคมนิยมเวียดนาม รวมทั้งการผลักดันเพื่อจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพและพยุงราคาในช่วงราคายางตกต่ำให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ โดยการประสานงานการรักษาเสถียรภาพราคายางร่วมกับบริษัทร่วมทุนยางระหว่างประเทศ (International Rubber Consortium Limited - IRCo) เพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองสำหรับสมาคมประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติ (Association of Natural Rubber Producing Countries – ANRPC) ของกลุ่มประเทศผู้ผลิตยางพาราธรรมชาติ 10 ประเทศก็จะต้องประสานกับ กลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีการจัดตั้งบริษัท ร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (International Rubber Consortium Limited – IRCo) อันเป็นผลมาจากปัญหาภาวะราคายางพาราตกต่ำในช่วงระหว่างปี 2538 ถึง 2544 รัฐบาลของประเทศไทย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ได้ตกลงร่วมกันในการจัดตั้งบริษัท ดังกล่าวโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อยกระดับราคายางพาราให้สูงขึ้น สู่ที่ระดับที่เกษตรกรสามารถขายยางและมีกำไรคุ้มค่ากับการลงทุนโดยมีเป้าหมายที่สำคัญของ IRCo นั้นเป็นเรื่องของการให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพราคาในระยะยาวมากกว่า เน้นที่ความยั่งยืน และเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ภาคเกษตรกร ด้วยกลไกการรักษาสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานยางพารา เพื่อให้แน่ใจว่าปริมาณยางพาราธรรมชาติออกสู่ตลาดโลกอย่างเพียงพอ และในราคาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานของ IRCo มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนายางพาราของประเทศไทย ซึ่งระบุถึงทิศทางการพัฒนาระบบตลาดยางในประเทศและต่างประเทศ อันมีเป้าหมายคือ 1) การทำให้เกษตรกรขายยางได้ในราคาที่เป็นธรรม โดยมีระดับราคาสูงกว่าต้นทุนการผลิตของเกษตรกร 2) ราคายางมีเสถียรภาพและไม่ตกต่ำจนเกษตรกรขาดทุน หรือสูงมากจนกระทบต่อภาคอุตสาหกรรม และ 3) สร้างตลาดใหม่ให้เพิ่มขึ้นเพื่อรองรับผลิตภัณฑ์ยางของไทย โดยมีกรอบการดำเนินงานรักษาเสถียรภาพยางโดย 1) กำหนดแผนรองรับความผันผวนของราคายาง เช่น การบริหารจัดการสต๊อกยางพาราในประเทศ สร้างกลไกในการวิเคราะห์สถานการณ์เร่งด่วนให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการเก็บเงินเพื่อการสงเคราะห์ปลูกแทนในอัตราก้าวหน้า โดยการเก็บในอัตราที่สูงเมื่อราคายางสูงและเก็บในอัตราต่ำเมื่อราคายางต่ำ เพื่อมีเงินสำรองสำหรับการเร่งปลูกแทนในช่วงราคายางตกต่ำมากๆ เป็นการลดปริมาณยางในตลาดและลดปัญหาราคายางตกต่ำ 2) การรักษาเสถียรภาพทางราคายาง ทั้งภายใต้กรอบความร่วมมือด้านยางระหว่างประเทศ และที่ดำเนินการเป็นการภายในประเทศโดยตรงในช่วงราคายางตกต่ำ และ 3) สนับสนุนการใช้ตลาด AFET เป็นกลไกการบริหารความเสี่ยงอันเนื่องมาจากความผันผวนของราคา

แนวคิดในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร (Agricultural Price Stabilization Fund: APSF) เกิดขึ้นจากพฤติกรรมราคาของสินค้าเกษตรหลายรายการที่แม้จะมีความผันผวนและไม่สามารถคาดการณ์ได้ แต่ราคาดังกล่าวมีแนวโน้มเคลื่อนเข้าหาค่าเฉลี่ย ผู้เกี่ยวข้องสามารถเก็บสะสมส่วนเกินของราคาตลาดและราคาเฉลี่ยในช่วงที่ผลผลิตมีราคาสูงเพื่อนำไปชดเชยในช่วงที่ผลผลิตมีราคาตกต่ำ ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่เรียกว่า “การถ่ายโอนความมั่งคั่ง” (Wealth Transfer) ซึ่งความหมายโดยทั่วไปจะใช้ในการอธิบายการโอนเงินจากบุคคลหนึ่งไปยังคนอื่นๆ ซึ่งโดยปกติแล้วจะเป็นการตกทอดมรดกให้ลูกหลานหลังจากที่บุคคลนั้นเสียชีวิต ซึ่งโดยทั่วไป ความหมายในเชิงบริหารกองทุนจะเป็นการเก็บรวบรวมกำไรจากการขายสินค้าเกษตรในช่วงที่สินค้ามีราคาสูงเพื่อนำไปชดเชยการขาดทุนจากการขายสินค้าเกษตรในช่วงที่ราคาสินค้าตกต่ำ

หลักการดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้เป็นกลไกหลักของการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในประเทศที่มีการส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์ประเภทที่ใช้แล้วหมดไป (Non Renewable Resources) อาทิ น้ำมัน ทองแดง ในรูปแบบกองทุน ภายใต้ชื่อ “กองทุนรักษาเสถียรภาพ” (Stabilization Fund: SF) หรืออีกชื่อที่นิยมเรียกคือ National Revenue Fund (NRF) หรือ Rainy Day Funds โดยเฉพาะประเทศที่มีการผลิตและส่งออกสินค้า โดยในช่วงปีที่สินค้ามีราคาสูงกว่าราคาพื้นฐาน (Boom Year) ส่วนเกินระหว่างราคาสินค้าในตลาด

และราคาพื้นฐาน (Baseline Price) จะถูกส่งเข้าพักไว้ในบัญชีเงินนอกงบประมาณ โดยจะถูกนำออกมาใช้ในช่วงปีที่ราคาสินค้าในตลาดลดลงต่ำกว่าราคาพื้นฐาน (Distress Year) สิ่งที่น่าสังเกตหลังจากนั้นคือ การที่ SF หรือ NRF ที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นเครื่องมือที่ไม่ได้ช่วยสร้างเสถียรภาพให้กับราคาสินค้าเกษตรและสินค้าโภคภัณฑ์ แต่เป็นการสร้างเสถียรภาพด้านงบประมาณรายจ่ายให้กับรัฐบาล

ขณะเดียวกัน ในระดับที่ย่อยลงมา หลักการ Wealth Transfer ผนวกกับแนวคิดที่ว่ามาตรการสร้างเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรจะมีประสิทธิภาพหากเกษตรกรมีส่วนร่วมในมาตรการดังกล่าว ทั้งในด้านการบริหารจัดการและการเงิน (จาก Guiding Principles for Agricultural Price Stabilization and Support Policies with Special Reference to the need to Minimize Adverse Effects on International Trade, Food and Agriculture Organization: FAO-องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ) ได้ถูกนำไปใช้เป็นกรอบในการพัฒนากองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรรายตัวภายใต้ชื่อ Agricultural Price Stabilization Fund (APSF) กองทุนที่มีแหล่งเงินทุนจากเกษตรกร และ/หรือ ผู้ผลิตในภาคการเกษตร ซึ่งจะช่วยบรรเทา และ/หรือ จำกัดความเสียหายอันเกิดจากความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรในระยะสั้น โดยมีกลไกการทำงานในแนวทางเดียวกับกองทุนรักษาเสถียรภาพ หรือ Stabilization Fund: SF กล่าวคือ มีการเก็บสะสมส่วนเกินของราคาสินค้าเกษตรในปีที่สินค้าดังกล่าวมีราคาดี (Boom Year) ไปชดเชยในปีที่สินค้าดังกล่าวมีราคาไม่ดี (Distress Year) โดยมีรัฐเป็นตัวกลางในการบริหารจัดการเงินกองทุน ด้วยเชื่อว่า การจัดการภายใต้บุคลากรและการดำเนินงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพและให้ผลประโยชน์มากกว่าการจัดการโดยเกษตรกรเอง จากปัญหาดังกล่าว โดยมีสมมติฐานว่าความผันผวนของราคายางพารา ซึ่งแม้ว่าจะเป็นไปตามกลไกตลาดเสรีอย่างมาก ก็สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

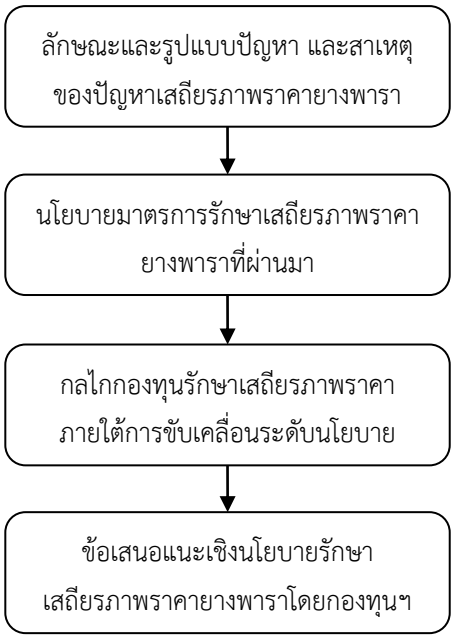
การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์หลักในการตอบคำถามสำคัญ ถึงการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราโดยใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราควรเป็นไปในลักษณะเช่นใด กลไกการดำเนินงานของกองทุนฯ ควรเป็นอย่างไร และมาตรการที่เกี่ยวข้องควรเป็นอย่างไร เพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิผล ภายใต้สมมติฐานว่าความผันผวนของราคายางพาราภายในประเทศสามารถบริหารจัดการได้ด้วยนโยบายรัฐบาล ซึ่งแม้ว่าจะมีขอบเขตจำกัดเนื่องจากราคาอ้างอิงโดยตรงกับราคาในตลาดโลกก็ตาม โดยมีมิติการจัดการความผันผวนของราคาในเกษตรกรรายย่อยเป็นหลัก รวมไปถึงแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้งกองทุนที่สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องและมีความยั่งยืน ควรมีรูปแบบอย่างไร และเป็นอย่างไร เพื่อให้เป็น

เครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการราคาและความเสี่ยงทางได้อย่างเหมาะสม และเป็นอิสระได้ตามกลไกตลาด

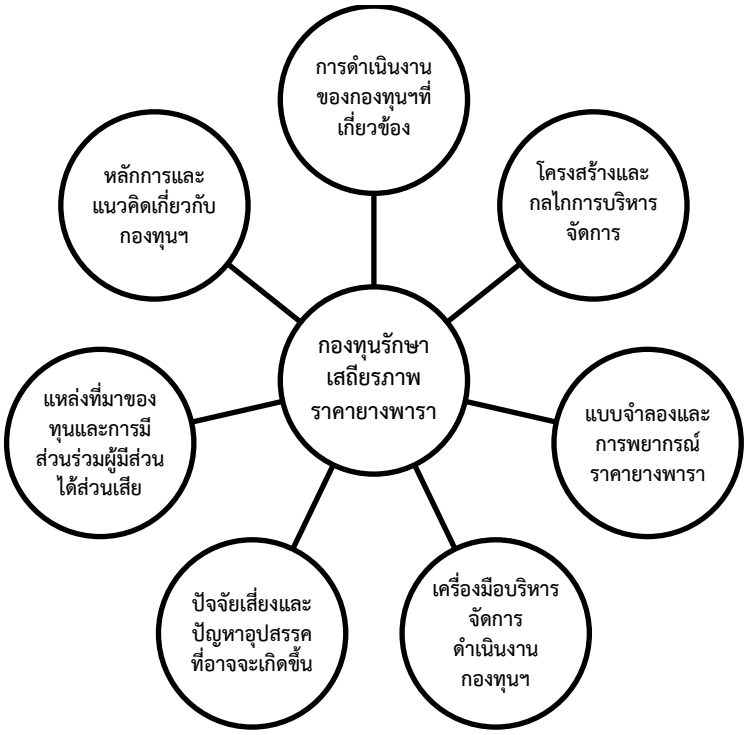
1.2 วัตถุประสงค์

1) เพื่อศึกษาผลของการดำเนินนโยบายและมาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางที่ผ่านมา
2) เพื่อหามาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและรูปแบบการจัดตั้งกองทุนที่เหมาะสม
3) เพื่อศึกษาวิธีการพยากรณ์ราคายางในอนาคต เพื่อจำลองสถานการณ์ราคายางพารา และเป็นข้อมูลสำหรับการดำเนินงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา

1.3 กรอบแนวคิดการวิจัย



รูปที่ 7 กระบวนการศึกษาวิจัย



รูปที่ 8 องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งกองทุน

1.4 วิธีการศึกษา

เดือนที่	กิจกรรม	ผลผลิต
6 เดือนแรก	1. การศึกษาวิจัยแบบเอกสาร (Document research) ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการรักษาเสถียรภาพราคาและแนวทางการใช้กลไกกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร	**รายงานความก้าวหน้าฉบับที่ 1**ประกอบด้วย - ข้อมูลการดำเนินนโยบาย มาตรการรักษาเสถียรภาพราคาที่ผ่านมาของประเทศไทย - ข้อมูลกองทุนสินค้าเกษตร แนวทางการดำเนินงาน รูปแบบการบริหารจัดการ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ - ข้อมูลเบื้องต้นของการดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยใช้กองทุนฯ - ข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หน่วยงานด้านนโยบายฯ ผู้บริหารกองทุนสินค้าเกษตร ผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานกองทุนอื่นๆ ฯลฯ - ข้อมูลระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยใช้กลไกดำเนินงานของกองทุนฯ จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมผู้ใช้ยางพารา ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้ที่เกี่ยวข้องภายในประเทศ	
	3. การประชุมระดมความคิดเห็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้านนโยบายการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยใช้การดำเนินงานของกองทุนรักษเสถียรภาพราคายาง	
	4. การวิเคราะห์แบบจำลองการพยากรณ์อนุกรมเวลาราคายางพารา	**รายงานความก้าวหน้าฉบับที่ 2**ประกอบด้วย - แบบจำลองการพยากรณ์ราคายางพาราและการใช้ข้อมูลพยากรณ์ราคายางพารา ในการกำหนดทิศทางการดำเนินของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา - ข้อมูลการดำเนินงานของกองทุนที่มีลักษณะคล้ายกัน วัตถุประสงค์ และทิศทางการดำเนินงานของกองทุน - ข้อมูลการดำเนินงานของกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรในต่างประเทศและข้อมูลทางด้านปัญหาอุปสรรค และการแก้ไขป้องกันปัญหา รวมทั้งผลกระทบฯ อันเป็นประสบการณ์ของต่างประเทศ - ข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หน่วยงานด้านนโยบายฯ หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งด้านประสิทธิผลของการดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพราคาด้วยการใช้กองทุนฯ อันเป็นบทเรียนการดำเนินงานจากต่างประเทศ
6 เดือนหลัง	5. การศึกษาดูงานการดำเนินงานกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร และกองทุนที่มีลักษณะใกล้เคียง ภายในประเทศ	
	6. การศึกษาดูงานการดำเนินงานกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร และสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้ที่เกี่ยวข้อง ในต่างประเทศ จำนวน 2 ประเทศ (โดยเลือกจากที่มีการดำเนินงานกองทุนที่ใกล้เคียง และที่คณะผู้วิจัยสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างมากเพียงพอ อาทิเช่น ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย เป็นต้น)	

	7. การวิเคราะห์และพัฒนาแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพราคายางพาราด้วยกองทุนฯ และแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายาง	**รายงานฉบับสมบูรณ์**ประกอบด้วย - ข้อมูลเชิงวิเคราะห์ด้านนโยบาย มาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราโดยใช้กองทุนฯ - ประมวลผลทิศทาง และรูปแบบการทิศทางการพัฒนาแนวทางและรูปแบบการจัดตั้งกองทุนเสถียรภาพราคายางพาราแหล่งทุน ลักษณะการดำเนินงาน รวมทั้งโครงสร้างการบริหารจัดการ - แนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินนโยบาย มาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราโดยใช้กองทุนฯ - รูปแบบที่เหมาะสมในการจัดตั้งกองทุนเสถียรภาพราคายางพาราแหล่งทุน ลักษณะการดำเนินงาน รวมทั้งโครงสร้างการบริหารจัดการ - ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคายาง
	8. การนำเสนอผลการศึกษาและประชาพิจารณ์	

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อมูลเชิงวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยการใช้กลไกการทำงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา และแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้งกองทุน ความเป็นไปได้ในการดำเนินการ รูปแบบวิธีการบริหารจัดการ และองค์ประกอบที่สำคัญอื่นๆ รวมทั้งข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศและแนวทางวิธีการพยากรณ์ราคายางในอนาคต สำหรับเป็นข้อมูลในการดำเนินงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา สรุปได้ดังนี้

เดือนที่	กิจกรรม	ผลผลิต	ตอบวัตถุประสงค์ข้อที่
1-2	1. การศึกษาวิจัยแบบเอกสาร (Document research) ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการรักษาเสถียรภาพราคาและแนวทางการใช้กลไกกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร	**รายงานความก้าวหน้าฉบับที่ 1**ประกอบด้วย - ข้อมูลการดำเนินนโยบาย มาตรการรักษาเสถียรภาพราคาที่ผ่านมาของประเทศไทย - ข้อมูลกองทุนสินค้าเกษตร แนวทางการดำเนินงาน รูปแบบการบริหารจัดการ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ - ข้อมูลเบื้องต้นของการดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยใช้กองทุนฯ - ข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หน่วยงานด้านนโยบายฯ ผู้บริหารกองทุนสินค้าเกษตร ผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานกองทุนอื่นๆ ฯลฯ - ข้อมูลระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยใช้กลไกดำเนินงานของกองทุนฯ จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมผู้ใช้ยางพารา ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	1. เพื่อศึกษาผลของการดำเนินนโยบายและมาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางที่ผ่านมา 2. เพื่อหามาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและรูปแบบการจัดตั้งกองทุนที่เหมาะสม
2-3	2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้ที่เกี่ยวข้องภายในประเทศ		
4	3. การประชุมระดมความคิดเห็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้านนโยบายการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราโดยใช้การดำเนินงานของกองทุนฯ		
5-6	4. การวิเคราะห์แบบจำลองการพยากรณ์อนุกรมเวลาราคายางพารา	**รายงานความก้าวหน้าฉบับที่ 2**ประกอบด้วย - แบบจำลองการพยากรณ์ราคายางพาราและการใช้ข้อมูลพยากรณ์ราคายางพารา ในการกำหนดทิศทางการดำเนินของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา - ข้อมูลการดำเนินงานของกองทุนที่มีลักษณะคล้ายกัน วัตถุประสงค์ และทิศทางการดำเนินงานของกองทุน - ข้อมูลการดำเนินงานของกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรในต่างประเทศและข้อมูลทางด้านปัญหาอุปสรรค และการแก้ไขป้องกันปัญหา รวมทั้งผลกระทบ อันเป็นประสบการณ์ของต่างประเทศ - ข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หน่วยงานด้านนโยบายฯ หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งด้านประสิทธิผลของการดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพราคาด้วยการใช้กองทุนฯ อัน	2. เพื่อหามาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและรูปแบบการจัดตั้งกองทุนที่เหมาะสม 3. เพื่อศึกษาวิธีการพยากรณ์ราคายางในอนาคต เพื่อจำลองสถานการณ์ราคายางพารา และเป็นข้อมูลสำหรับการดำเนินงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา
7-8	5. การศึกษาดูงานการดำเนินงานกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร และกองทุนที่มีลักษณะใกล้เคียง ภายในประเทศ		
9-10	6. การศึกษาดูงานการดำเนินงานกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร และสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้ที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศ จำนวน 2 ประเทศ (โดยเลือกจากที่มีการดำเนินงานกองทุนที่ใกล้เคียง และที่คณะผู้วิจัยสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างมากเพียงพอ อาทิเช่น ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย เป็นต้น)		

		เป็นบทเรียนการดำเนินงานจากต่างประเทศ	
11-12	7. การวิเคราะห์และพัฒนาแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพราคายางพาราด้วยกองทุนฯ และแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้งกองทุนฯ	**รายงานฉบับสมบูรณ์**ประกอบด้วย - ข้อมูลเชิงวิเคราะห์ด้านนโยบาย มาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราโดยใช้กองทุนฯ - ประมวลผลทิศทาง และรูปแบบการทิศทางการพัฒนา แนวทางและรูปแบบการจัดตั้งกองทุนเสถียรภาพราคายางพาราแหล่งทุน ลักษณะการดำเนินงาน รวมทั้งโครงสร้างการบริหารจัดการ - แนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินนโยบายมาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราโดยใช้กองทุนฯ - รูปแบบที่เหมาะสมในการจัดตั้งกองทุนเสถียรภาพราคายางพาราแหล่งทุน ลักษณะการดำเนินงาน รวมทั้งโครงสร้างการบริหารจัดการ - ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยใช้กองทุนฯ	2. เพื่อหามาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและรูปแบบการจัดตั้งกองทุนที่เหมาะสม
	8. การนำเสนอผลการศึกษาและประชาพิจารณ์		

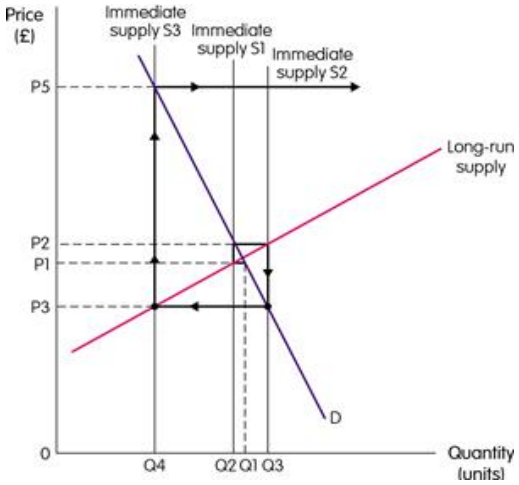
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดทางทฤษฎี

บทนี้จะเป็นการทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร และทางเลือกของมาตรการในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาความผันผวนดังกล่าว เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่าความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรไม่เพียงมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของเกษตรกร ยังส่งผลกระทบต่อความมีเสถียรภาพในเศรษฐกิจระดับมหภาคของประเทศอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีสินค้าเกษตรเป็นพื้นฐานสำคัญทางเศรษฐกิจ ต้องพึ่งพารายได้จากการค้าขายสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ เช่น ประเทศไทย[4]

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร

ที่มาของความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรโดยทั่วไป มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน และความผันผวนของราคา หรือความไม่มีเสถียรภาพของราคาสินค้าเกษตรโดยทั่วไป สามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎี Cobweb ดังนี้

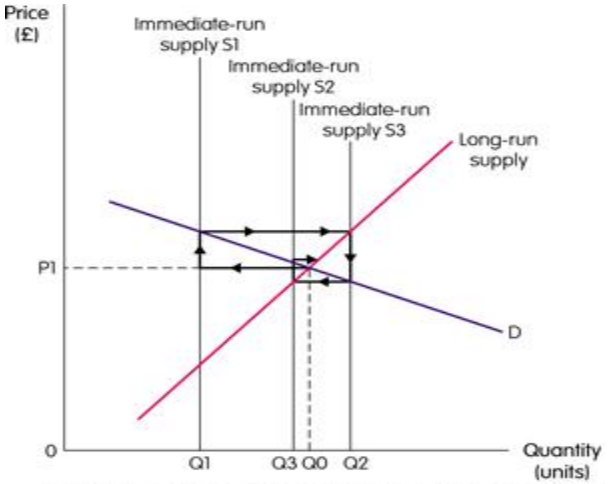
[4] งานการศึกษาของ Hausmann และ Gavin (1996) ระบุว่าความไม่แน่นอนของราคาสินค้าเกษตร สำหรับประเทศที่พึ่งพิงรายได้จากการส่งออกจะมีผลเชิงลบต่อเศรษฐกิจมหภาคอย่างมีนัยสำคัญ และจะกระทบต่อการวางแผนการผลิตของเกษตรกรในวงกว้าง และมักจะป้องกันได้ยาก ขณะที่งานศึกษาของ Caine (1954) พบความเชื่อมโยงระหว่างความผันผวนของรายได้เกษตรกรปลูกยางพารากับมูลค่าการลงทุนในประเทศมาเลเซีย ระบุว่าทั้งสองตัวแปรไม่ได้เชื่อมโยงกันโดยตรงหากแต่สัมพันธ์หรือเชื่อมโยงกันทางอ้อม



รูปที่ 9 ทฤษฎี Cobweb ในลักษณะที่ราคาผันผวนมากขึ้นและเคลื่อนออกจากดุลยภาพ

ที่มา: W. Nicholson(1997)

สมมติให้ตลาดมีดุลยภาพอยู่ที่จุด P1Q1 อุปสงค์จะเท่ากับอุปทานในระยะยาว เส้นอุปทานระยะยาวซึ่งแสดงให้เห็นถึงสินค้าที่ถูกผลิตในช่วงเวลาหนึ่งๆ ที่ปัจจัยการผลิตทุกอย่างสามารถเปลี่ยนแปลงได้ เมื่อกำหนดให้เกิดการกระทบอย่างรุนแรงด้านอุปทาน (Supply-side Shock) ซึ่งทำให้ปริมาณผลผลิตสินค้าเกษตรลดลงเป็น Q2 และเนื่องจากความยืดหยุ่นของอุปทานต่อราคาของสินค้าเกษตรมีค่าต่ำ ทำให้ราคาสินค้าขยับขึ้นเป็น P2 และการเพิ่มขึ้นของราคานี้จะส่งสัญญาณต่อเกษตรกรให้ผลิตสินค้าเพิ่มขึ้น ผลผลิตจึงกลายเป็น Q3 ในเวลาต่อมา และเนื่องจากความยืดหยุ่นต่อราคาที่ต่ำของสินค้าเกษตร การเพิ่มขึ้นของอุปทานจึงทำให้ราคาสินค้าลดลงเป็น P3 เมื่อราคาลดลง เกษตรกรจึงลดการผลิตลงเหลือ Q4 ผลผลิตที่ลดลงนี้ก็จะไปทำให้ราคาเพิ่มขึ้นเป็น P5 และจะดำเนินเช่นนี้ไปเรื่อยๆ ซึ่งจะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าจะทำให้อุปทานของสินค้านั้นเปลี่ยน และการเปลี่ยนแปลงของอุปทานก็จะทำให้ราคาเปลี่ยนเช่นกัน



An imploding cobweb: demand is more price elastic than supply.

รูปที่ 10 ทฤษฎี Cobweb ในลักษณะที่ราคาผันผวนลดลงและเคลื่อนเข้าสู่ดุลยภาพ

ที่มา: W. Nicholson (1997)

ถ้าอุปสงค์มีความยืดหยุ่นต่ำกว่าอุปทาน (รูปที่ 10) จะทำให้ราคาสินค้าผันผวนมากยิ่งขึ้นและเคลื่อนออกจากดุลยภาพ แต่หากความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์มีค่ามากกว่าอุปทาน ราคาสินค้าจะค่อยๆ ลดความผันผวนลงและเคลื่อนเข้าสู่จุดดุลยภาพ

ในส่วนของสมการเส้นอุปทานกรณีทั่วไป ราคากับปริมาณเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน ดังที่แสดงในสมการที่ (1) ส่วนสมการเส้นอุปทานในกรณีของทฤษฎี Cobweb นั้น ปริมาณการผลิตในเวลา t จะถูกกำหนดจากราคาที่เกิดขึ้นในเวลา t-1 ดังที่แสดงในสมการที่ (2-1) และ (2-2)

สมการอุปทานกรณีทั่วไป $$Q_t^s = a + bP_t \quad (2\text{-}1)$$

สมการอุปทานกรณี Cobweb $$Q_t^s = a + bP_{t-1} \quad (2\text{-}2)$$

แนวคิดทฤษฎีนี้มีความชัดเจนเมื่อใช้อธิบายกับปรากฏการณ์สำหรับสินค้าเกษตรประเภทพืชไร่ แต่ในกรณีของยางพารา ซึ่งเป็นไม้ยืนต้น และให้น้ำยางตลอดช่วงอายุ 25 – 30 ปี จากการปลูกครั้งแรก โดยมีระยะเวลาเติบโตก่อนเปิดกรีดครั้งแรกประมาณ 7 ปี จึงสามารถเขียนสมการอุปทาน ได้ดังนี้

สมการอุปทานยางพารากรณี Cobweb $$Q_t^s = a + bP_t + cP_{t-7} + dO_t \quad (2\text{-}3)$$

โดยปริมาณผลผลิตยางพารา ณ ปัจจุบัน (Q_t^s) ได้รับอิทธิพลจากระดับราคายางพารา ณ ปัจจุบัน ในเวลาเดียวกัน (P_t) สะท้อนในรูปของกิจกรรมการเก็บเกี่ยวผลผลิต ขณะที่ขนาดการผลิตยางพาราโดยรวม (กำลังการผลิตน้ำยาง) ได้รับอิทธิพลจากระดับราคายางพารา ในอดีตเมื่อ 7 ปีที่ผ่านมา (P_{t-7}) และตัวแปรอื่นๆ (O_t) อาทิ ราคายางพาราคาดการณ์ในระยะสั้น ราคายางสังเคราะห์ (ได้มากจากกระบวนการกลั่นน้ำมัน จึงมีผลทำให้ราคายางพาราเกี่ยวพันกับราคาน้ำมัน) ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ทดแทนยางพารา เป็นต้น

ปัญหาความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร ถือเป็นความเสี่ยงด้านราคา (Price Risk) ทั้งของเกษตรกรและผู้ใช้ผลผลิตการเกษตร ปัญหาความผันผวนนี้เกิดจากหลายปัจจัยประกอบกัน อีกทั้งมีความยากในการควบคุม รวมทั้งไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าปัจจัยที่อาจก่อให้เกิดความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรนั้น ประกอบด้วยปัจจัยดังนี้

1. ภัยธรรมชาติ (Break Risk)
2. การเปลี่ยนแปลงของสภาพดินฟ้าอากาศ (Catastrophic Risk
3. โรคระบาด (Disease Risk)
4. เทคโนโลยี (Technology Risk)
5. สภาวะตลาด (Marketing Risk) รวมทั้งผลจากวัฏจักรธุรกิจด้วย อันมีภาวะเปลี่ยนแปลงขึ้นลงตามสภาพเศรษฐกิจโลก (Global Risk)
6. การเปลี่ยนแปลงในต้นทุนปัจจัยการผลิต (Cost Risk)
7. การเมือง (Political Risk)
8. การเก็งกำไรในราคาสินค้าเกษตร (Speculated Risk)
9. ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Risk)
10. ความช่วยเหลือด้านอาหารขององค์การต่างๆ (Food Aid)
11. นโยบายการอุดหนุนทางการเกษตรของรัฐบาลประเทศผู้ผลิต(System Risk)

ปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยภายนอกที่ไม่อาจควบคุมได้ และส่งผลโดยตรงต่ออุปสงค์และอุปทาน ในเชิงปริมาณและราคา รวมทั้งส่งผลต่อสภาวะการซื้อขายผลผลิตทางการเกษตร อัน

เป็นปัจจัยแทรกซ้อนที่ทำให้ปริมาณผลผลิตทางการเกษตรลดลง หรือเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความต้องการผลผลิตมากขึ้น (เนื่องจากความขาดแคลน หรือความจำเป็นเร่งด่วน) รวมทั้งอาจทำให้เกิดสภาวะขาดแคลนในบางพื้นที่ ขณะที่อาจจะเกิดความเปลี่ยนแปลงในลักษณะพื้นที่เพาะปลูกทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นหรือลดลง ทั้งนี้ ปัจจัยที่กล่าวมาโดยส่วนใหญ่ก่อให้เกิดผลกระทบต่ออุปทานสินค้าเกษตร แล้วส่งผลต่อราคาในตลาดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร ก่อให้เกิดส่งผลต่อความเป็นอยู่ของเกษตรกรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การวางแผนทางการเงินในระยะยาวทำได้อย่างยากลำบากและยากแก่การสร้างแนวทางการพัฒนาให้เกิดเป็นรูปธรรม ความผันผวนของราคาจึงก่อให้เกิดความเสี่ยง ซึ่งความเสี่ยงดังกล่าวถือเป็นอุปสรรคในเชิงเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ (Welfare Economic)[1/] นอกจากนี้ความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรยังส่งผลต่อความสามารถในการได้มาซึ่งเงินทุน และการต่อรองเพื่อให้ได้ต้นทุนทางการเงินที่ต่ำของสถาบันการเงิน เนื่องจากภาคการเกษตรถูกจัดอยู่ในกลุ่มที่มีระดับความเสี่ยงในการชำระคืนหนี้สูง จึงต้องมีมาตรการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านราคาสินค้าเกษตรที่ดีและมีประสิทธิภาพ เพื่อยกระดับรายได้และความเป็นอยู่ของเกษตรกร (Claude Fussler, 2004) โดยความเสี่ยงด้านราคาสินค้าเกษตร ยังก่อให้เกิดปัญหาที่เรียกว่า “Poor Environment Management” อันเนื่องมาจากการใช้พื้นที่โดยขาดการเตรียมความพร้อมและการวางแผนในการปรับปรุงคุณภาพดินที่ดีในระยะยาว

ความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อเกษตรกรเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อความมีเสถียรภาพในเศรษฐกิจระดับมหภาคของประเทศ โดยเฉพาะในประเทศที่พึ่งพารายได้จากการเกษตรเป็นหลักนำมาซึ่งปัญหาในหลายด้าน อาทิ ปัญหาในการวางแผนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจและสังคมปัญหาเงินทุนสำรองระหว่างประเทศปัญหาดุลการค้า และดุลการชำระเงิน รวมถึงปัญหาสถานะทางเครดิตของประเทศ (Claude Fussler, 2004 และ Paul Cashin,2003) และที่สำคัญความผันผวนราคาสินค้าเกษตรถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำลายบทบาทของราคา (Role of Price) ทำหน้าที่สื่อสารถึงปริมาณและลักษณะความต้องการสินค้าจากผู้บริโภคไปยังผู้ผลิต ทำให้ผู้ผลิตสามารถตัดสินใจผลิตได้อย่างถูกต้องตรงกับความต้องการ ซึ่งผลกระทบจากความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรดังกล่าว ทำให้

[1/] เศรษฐศาสตร์สวัสดิการ(Welfare Economic) ใช้เทคนิคเศรษฐศาสตร์จุลภาคกับการกำหนดให้เกิดขึ้นพร้อมกันในประสิทธิภาพการจัดสรรในเศรษฐศาสตร์มหภาค และผลการกระจายรายได้เกี่ยวข้องกับสวัสดิการ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาจัดสรรทรัพยากรที่จะนำไปสู่ความกินดีอยู่ดีทางเศรษฐกิจ การศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์สวัสดิการสามารถแบ่งเป็น 2 เรื่องคือ “ประสิทธิภาพ” และ “การกระจายรายได้” (จากศัพทานุกรมเศรษฐศาสตร์ โดย สุวัฒน์ วิรุฬสิงห์ หน้า 819)

เกษตรกรไม่สามารถจัดทำแผนการผลิตได้อย่างถูกต้อง ส่งผลให้การใช้ทรัพยากรด้านการเกษตรโดยรวมเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ (Jean-Marc Boussard, 2005)

ผลกระทบจากความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรต่อเศรษฐกิจในระดับมหภาคนั้น ยังไม่สามารถสรุปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งได้ โดยผลการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์จำนวนหนึ่งพบว่าความเสี่ยงของราคาสินค้าเกษตรไม่มีผลกระทบต่ออัตราการเจริญเติบโตในประเทศที่พึ่งพาการส่งออกสินค้าเกษตร อาทิ จากการศึกษาข้อมูลการปลูกยางในประเทศมาเลเซีย (Caine, 1954) พบว่า ไม่มีการเชื่อมโยงโดยตรงระหว่างความผันผวนของรายได้ทางการเกษตรกับมูลค่าการลงทุนของประเทศ ต่อมา Deaton (1992) ได้ทำการวิจัยความผันผวนของสินค้าเกษตรในแอฟริกาและพบว่า อัตราการขยายตัวของการลงทุนและมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ในช่วงราคาสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นมีขนาดใหญ่กว่าอัตราการลดลงของการลงทุนและ GDP ในช่วงที่ราคาสินค้าตกต่ำ ขณะที่การศึกษาของ Dawe (1996) กลับพบว่า ความไม่มีเสถียรภาพในการส่งออกมีผลในเชิงลบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการลงทุน เช่นเดียวกับ Hausmann และ Gavin (ค.ศ. 1996) ที่พบว่า ความไม่แน่นอนของราคาสินค้าเกษตรสำหรับประเทศที่พึ่งพารายได้จากการส่งออกเช่นประเทศในทวีปอเมริกาใต้ ฯลฯ มีผลเชิงลบต่อเศรษฐกิจมหภาค อย่างไรก็ตาม Rodrick (1998) พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างความเสี่ยงของราคาสินค้าเกษตรและเศรษฐกิจมหภาคจะเป็นไปในทางใดขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารจัดการของรัฐบาลเป็นหลัก

ในกรณีของยางพาราประเทศไทย ความผันผวนของราคาได้รับอิทธิพลโดยตรงมาจากปัจจัยการคาดการณ์ของผู้ค้ายางในระบบตลาดโลกด้วยเช่นกัน ในปี 2556 ปริมาณการซื้อขายสัญญาล่วงหน้ายางพาราแผ่นรวมควันคุณภาพชั้น 3 (RSS 3) ในตลาดโตเกียว มีปริมาณ 2,329,414 สัญญา คิดเป็นปริมาณยางพารา 11.647 ล้านตัน เทียบเท่ากับปริมาณการใช้ยางพาราทั่วโลก 11.042 ล้านตัน และมีขนาดใหญ่เมื่อเทียบกับปริมาณส่งออกยางพาราทั้งปี 2556 ของประเทศไทย (จำนวน 3.121 ล้านตัน = มูลค่า 639,319 ล้านบาท) ซึ่งสัญญาซื้อขายล่วงหน้าดังกล่าวมีปริมาณมากกว่าถึงเกือบ 4 เท่า ขณะที่มีตลาดล่วงหน้าซื้อยางพาราหลายแห่งที่มีการเปิดทำการ และโดยทั่วไป จะได้รับอิทธิพลจากราคาคาดการณ์ในอนาคต แทนที่จะเป็นราคาแท้จริงในปัจจุบัน ความผันผวนของราคายางพาราในปัจจุบัน จึงได้รับอิทธิพลจากปัจจัยภายนอกหลากหลายส่วน อาทิ ภาวะการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก ราคาน้ำมัน ราคาตลาดซื้อขายในตลาดล่วงหน้า รวมทั้งความไม่เท่าเทียมกันทางด้านข้อมูล และปัจจัยอื่นๆ

2.2 แนวคิดการบริหารจัดการความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร

การบริหารจัดการผลกระทบเชิงลบอันเนื่องมาจากความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร สามารถดำเนนการได้ใน 4 แนวทางที่เป็นไปได้ คือ 1) การบริหารจัดการความเสี่ยงโดยเกษตรกร 2) การสร้างเสถียรภาพราคาโดยกลไกภาครัฐ และ 3) การบริหารจัดการความเสี่ยงด้วยเครื่องมือทางการเงิน โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.2.1 การบริหารจัดการความเสี่ยงโดยเกษตรกร

ความเสี่ยงของเกษตรกรเกิดขึ้นในวันแรกที่ทำการเพาะปลูก ซึ่งแม้เกษตรกรจะถูกสอนโดยธรรมชาติให้เข้าใจถึงความเชื่อมโยงในทางผกผันอย่างมีนัยสำคัญระหว่างปริมาณการผลิตและราคาผลผลิต (Yield and Price) อันมีพื้นฐานมาจากอุปสงค์และอุปทานหากแต่พฤติกรรมในการตัดสินใจผลิตของเกษตรกรกลับเป็นไปอย่างไม่มีเหตุผล การตัดสินใจอาศัยความรู้สึกที่ว่าจะทำการเพาะปลูกเพื่อให้มีผลผลิตมากที่สุด (Maximize Output under Acceptable Risk) เพื่อให้ได้กำไรมากที่สุด แม้รู้ว่าในที่สุดแล้วเมื่อผลผลิตออกสู่ตลาดมากกว่าความต้องการราคาสินค้าที่ผลิตจะตกต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรจะทำการผลิตมากขึ้นมากกว่าปกติเมื่อราคาสินค้าเกษตรในฤดูการผลิตก่อนหน้ามีราคาสูง ผลจากพฤติกรรมของเกษตรกรดังกล่าว ทำให้อุปสงค์และอุปทานในตลาดสินค้าการเกษตรไม่สมดุล เนื่องจากอุปทานในฤดูกาลผลิตปีนี้ขึ้นกับราคาสินค้าของปีก่อนหน้าอันเกิดจากปัญหาที่เรียกว่า “ความเข้าใจในสัญญาณที่ผิดพลาด (Misleading Signal) ขณะที่ราคาของฤดูกาลผลิตปีนี้ขึ้นอยู่กับอุปทานและอุปสงค์ของปีนี้ ไม่ได้ขึ้นกับปีก่อนหน้า แต่ในความเป็นจริงแล้ว เกษตรกรกลับยึดถือข้อมูลของปีที่ผ่านมาเป็นหลัก ลักษณะดังกล่าวทำให้การบริหารจัดการความเสี่ยงเป็นไปด้วยความยากลำบาก การที่เกษตรกรขาดความรู้ ที่จะใช้ในการบริหารจัดการความเสี่ยง ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเพื่อลดความเสี่ยง และที่สำคัญ การขาดความพร้อมและความสามารถในการบริหารจัดการทางการเงิน ทำให้เกษตรกรในประเทศส่วนใหญ่ไม่พร้อมในการบริหารจัดการความเสี่ยงเอง โดยปกติแล้วเกษตรกรจะมีเครื่องมือ 3 ประเภทในการบริหารจัดการความเสี่ยงคือ

1) เครื่องมือด้านการออม (Saving Instruments) เกษตรกรจะเก็บสะสมเงินออมในช่วงที่สินค้าเกษตรมีราคาสูงแล้วนำมาชดเชยในช่วงที่ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำได้
2) เครื่องมือด้านหนี้ (Debt Instruments) เกษตรกรสามารถกู้ยืมเงิน (Debt) จากสถาบันการเงินเพื่อนำมาใช้หมุนเวียนในช่วงที่ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ และชำระคืนหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยแก่สถาบันการเงินในช่วงที่สินค้าเกษตรมีราคาสูง

3) การรวมกลุ่มเพื่อลดความเสี่ยงด้านราคา (Price Pooling) เป็นการจัดการความเสี่ยงในรูปการรวมกลุ่มของเกษตรกร เพื่อบรรเทาความเสียหายตามหลักการกระจายความเสี่ยง

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงของพฤติกรรมเกษตรกรนั้น เกษตรกรมักขาดการบริหารจัดการและวินัยทางการเงินในการสะสมเงินในช่วงราคาสินค้าสูงมาใช้ในช่วงที่ราคาสินค้าตกต่ำ ในขณะที่ในส่วนของเงินกู้ เกษตรกรมีปัญหาทั้งในด้านของการเข้าถึงแหล่งเงินและการบริหารเงิน อันอาจนำมาสู่ปัญหาใหม่ คือ ปัญหาทางการเงินอันเกิดจากการขาดความสามารถในการชำระคืนหนี้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย ขณะที่ แนวทางการกำหนดราคาร่วมกัน (Price Pooling) อันเป็นการร่วมแบ่งส่วนราคาผลผลิตทางเกษตรที่เกิดขึ้นในระดับราคาแตกต่างกัน รวมเข้าเป็นราคาร่วมกัน แนวทางนี้ถูกมองว่าเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพน้อย เนื่องจากการรวมกลุ่มของเกษตรกรมักเป็นการรวมกลุ่มเกษตรกรที่ผลิตสินค้าประเภทเดียวกัน มีความเสี่ยงประเภทเดียวกัน ในระยะเวลาเดียวกัน

2.2.2 การสร้างเสถียรภาพราคา โดยกลไกภาครัฐ

ด้วยเหตุที่เกษตรกรส่วนใหญ่ในเกือบทุกประเทศขาดความสามารถในการบริหารจัดการความเสี่ยงของราคาสินค้าเกษตรด้วยตัวเอง เมื่อราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ นโยบายการแทรกแซงและอุดหนุนเพื่อสร้างเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร มักถูกภาครัฐใช้เป็นเครื่องมือในการพยุงราคาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ถือเป็น 1 ใน 3 นโยบายสำคัญด้านการเกษตรไปโดยปริยาย หากแต่ FAO กล่าวไว้ใน Guiding Principles for Agricultural Price Stabilization and Support Policies with Special Reference to the Need to Minimize Adverse Effects on International Trade ว่าการสร้างเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรที่ดีนั้น ควรดำเนินการภายใต้หลักการที่ช่วยให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่เหมาะสม (เมื่อเปรียบเทียบกับระดับความเป็นอยู่โดยทั่วไปของประเทศนั้นๆ) ต้องช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันในตลาด ต้องลดความเสี่ยงที่มากเกินไปทั้งในส่วนของราคาและรายได้ของเกษตรกร ต้องส่งเสริมการสร้างความยืดหยุ่นเพื่อการผลิตให้สามารถตอบสนองอุปสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและต้องมีส่วนในการสร้างความสมดุลของการผลิตและการบริโภคที่จะช่วยทำให้ราคามีเสถียรภาพ ทั้งนี้ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลประเทศต่างๆ ได้ดำเนินการสร้างเสถียรภาพด้านราคาสินค้าเกษตรผ่านมาตรการ 2 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มมาตรการด้านอุปทาน และกลุ่มมาตรการด้านอื่นๆดังนี้

(1). กลุ่มมาตรการด้านอุปทาน

กลุ่มมาตรการด้านอุปทานเป็นกลุ่มมาตรการที่ใช้ในการสร้างเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรด้วยแนวคิดการบริหารจัดการอุปทานให้สอดคล้องกับอุปสงค์ ประกอบด้วยมาตรการและเครื่องมือต่างๆ รวม 3 มาตรการ ดังนี้

1) **กลไกอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Mechanism)** เป็นมาตรการที่ใช้กลไกการสื่อสารภาครัฐอย่างไม่เป็นทางการผ่านบุคลากรหรือเครื่องมือของภาครัฐ เพื่อขอให้เกษตรกรหลีกเลี่ยงการปลูกพืชที่ได้รับการประเมินว่ามีความเสี่ยงสูง ซึ่งวิธีนี้เป็นการควบคุมอุปทานตั้งแต่ระยะต้น
2) **มาตรการยับยั้งการเพาะปลูก (Set-aside Schemes)** มาตรการนี้คล้ายกับมาตรการกลไกอย่างไม่เป็นทางการแต่มีการดำเนินงานในเชิงรุกโดยการยับยั้งไม่ให้เกษตรกรทำการปลูกพืชที่ถูกประเมินว่ามีความเสี่ยงสูง ซึ่งเกษตรกรที่เข้าร่วมในมาตรการดังกล่าวจะได้รับเงินชดเชยเมื่อไม่ทำการเพาะปลูกมาตรการนี้เคยเป็นที่นิยมใช้กัน เนื่องจากเป็นมาตรการที่สามารถจัดการกับอุปทานส่วนเกินที่จะเข้าสู่ตลาด หากแต่มาตรการนี้จะมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับความแม่นยำในพยากรณ์สถานการณ์ราคาสินค้าเกษตรของผู้ดำเนินงาน
3) **การแทรกแซงตลาด (Market Intervene)** เป็นการแทรกแซงโดยการบริหารจัดการอุปทานในตลาด เพื่อให้สินค้ามีราคาสูงต่ำตามที่ต้องการ โดยใช้มูลภัณฑ์กันชน (Buffer Stock) เป็นเครื่องมือหลักในการดำเนินการซึ่งมีแนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์ ดังต่อไปนี้

(i). มูลภัณฑ์กันชน (Buffer Stock)

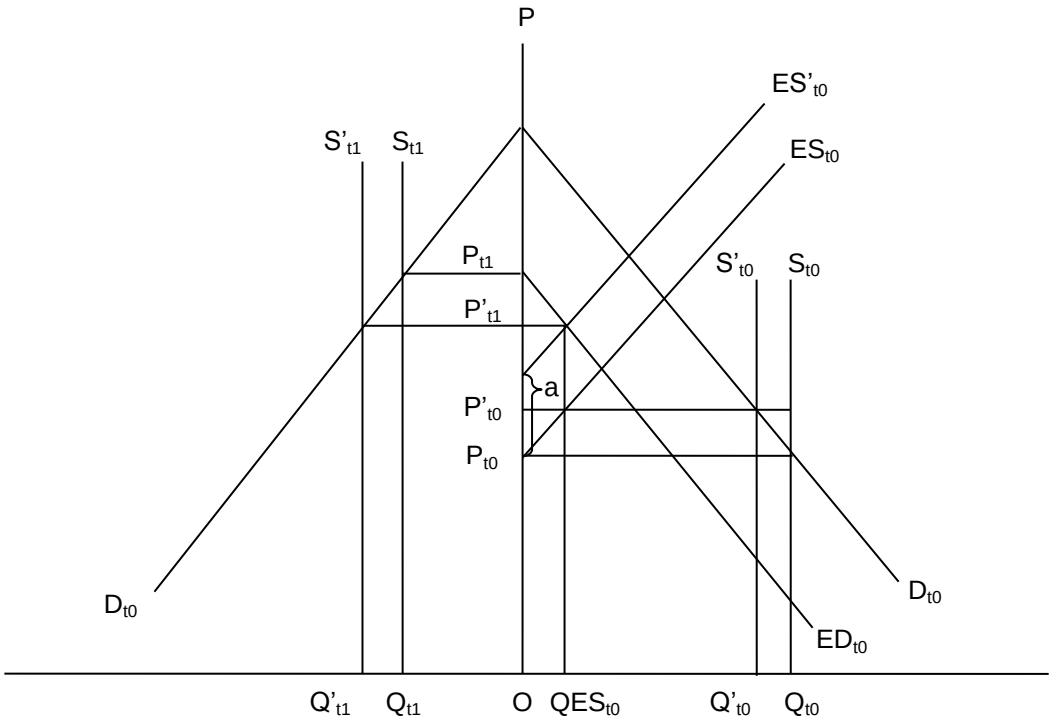
มูลภัณฑ์กันชน (Buffer Stock) คือ ถือเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ชนิดหนึ่งในการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร โดยการเก็บรักษาสินค้าจากการซื้อสินค้าในช่วงเวลาที่มีราคาตกต่ำซึ่งส่วนใหญ่เป็นช่วงเวลาเก็บเกี่ยวผลผลิต จากนั้นจึงทำการสต๊อกเพื่อรักษาเสถียรภาพด้านราคาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมระยะหนึ่ง ก่อนนำสินค้าดังกล่าวออกจำหน่ายในตลาดในช่วงที่สินค้าเริ่มขาดแคลน หรือตามราคาเป้าหมาย (Target Price) เนื่องจากราคาสินค้าเกษตรมักผันผวนมากกว่าราคาของสินค้าอุตสาหกรรมและการบริการ อันเนื่องมาจากอุปทานมีความยืดหยุ่นต่อราคาต่ำ Buffer Stock จึงเป็นวิธีหนึ่งในการลดความผันผวนของราคาสำหรับรัฐบาลในการดำเนินการ

แผนสนับสนุนด้านราคาซึ่ง Buffer Stock จะช่วยคงราคาสินค้าเกษตรไว้โดยการซื้อผลผลิตทางการเกษตรมาเก็บไว้เมื่อผลผลิตมีมากและขายสินค้าที่เก็บไว้เหล่านั้นออกสู่ตลาดเมื่อผลผลิตในตลาดมีน้อยหากแต่การจะทำ Buffer Stock นั้นเหมาะสมเฉพาะกับสินค้าเกษตรที่สามารถเก็บรักษาได้ ไม่เหมาะกับสินค้าเกษตรที่มีลักษณะเน่าเสียง่ายเช่น หัวหอม หรือกระเทียม

การบริหารจัดการ Buffer Stock มีหลักการง่ายๆ ตามการทำธุรกิจทั่วไปคือ การซื้อถูก ขายแพง หากมีการบริหารจัดการดีจะทำให้เงินทุนที่ใช้ในการดำเนินงานสามารถหมุนเวียนเลี้ยงตัวเองได้ (Self-Financing) ขณะเดียวกันการบริหารจัดการที่ไม่ดี ขาดความเป็นมืออาชีพ มีการเข้าซื้อและขายสินค้าด้วยราคาเป้าหมายที่ไม่เหมาะสม การทำ Buffer Stock จะก่อให้เกิดความเสียหายที่มีมูลค่าสูงมาก ผู้บริหาร Buffer Stock จึงเข้าใจและมีข้อมูลเกี่ยวกับความยืดหยุ่นของราคาต่ออุปสงค์และอุปทานสินค้าเกษตรนั้นๆ เป็นอย่างดีในการกำหนดพื้นราคาหรือราคาขั้นต่ำในสินค้า (Price Floor) เพื่อให้รู้ว่าต้องทำการแทรกแซงด้วยการซื้อสินค้าเมื่อใด และการกำหนดเพดานราคาหรือกำหนดราคาขั้นสูง (Price Ceiling) เพื่อให้รู้ว่าต้องทำการแทรกแซงตลาดโดยการขายสินค้าเมื่อใด รูปแบบการนำแนวคิดนี้ไปใช้มักจะเป็นการจำนำสินค้าเกษตร

(ii). การรับจำนำสินค้าเกษตร

การรับจำนำสินค้าเกษตรมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยมิให้เกษตรกรต้องขายสินค้าเกษตรในฤดูเก็บเกี่ยวซึ่งมีราคาต่ำ สามารถนำสินค้าของตนไปจำนำแล้วรับเงินส่วนหนึ่งไปก่อน เมื่อสินค้าเกษตรมีราคาสูงขึ้นก็สามารถไถ่ถอนสินค้าเกษตรออกขายแล้วชำระหนี้คืน โดยเกษตรกรจะต้องชำระดอกเบี้ยเงินกู้ยืมไป พร้อมทั้งค่าเก็บรักษารวมทั้งจ่ายค่าประกันภัย ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้อาจเปลี่ยนแปลงได้



รูปที่ 11 ราคาดุลยภาพของสินค้าเกษตรใน 2 ช่วงเวลาด้วยการจำนำ

ในที่นี้สามารถใช้ทฤษฎี Inter-Temporal Price มาเป็นแนวทางในการอธิบายโครงการรับจำนำสินค้าเกษตรได้ โดยทฤษฎีนี้เป็นการอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างราคาสินค้าชนิดหนึ่งที่เกิดขึ้นในระยะเวลาแตกต่างกันอันเนื่องมาจากอุปทาน กับการปรับตัวของราคาสินค้าชนิดนั้นๆในแต่ละระยะเวลาซึ่งเกิดจากการปรับตัวของอุปทานโดยการเก็บรักษาสินค้าไว้จากช่วงเวลาหนึ่งไปเสนอขายในอีกช่วงเวลาหนึ่งโดยมีราคาเป็นสิ่งจูงใจ

จากรูปที่ 11 เป็นการแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ใน 2 ระยะเวลาคือ ระยะเวลาในฤดูเก็บเกี่ยวที่มีสินค้าเกษตรเสนอขายมากหรือมีอุปทานสูง (t0) และระยะเวลานอกฤดูเก็บเกี่ยวที่มีสินค้าเกษตรเสนอขายน้อยหรืออุปทานต่ำ (t1) โดย S_{t0} คือเส้นอุปทานในฤดูเก็บเกี่ยว S_{t1} คือเส้นอุปทานนอกฤดูเก็บเกี่ยว D_{t0} และ D_{t1} คือเส้นอุปสงค์สินค้าเกษตรในและนอกฤดูเก็บเกี่ยวตามลำดับ ซึ่งอุปสงค์ทั้ง 2 ช่วงเวลามีลักษณะค่อนข้างคงที่ ราคาสินค้าในฤดูเก็บเกี่ยวจึงต่ำ (P_{t0}) ส่วนนอกฤดูเก็บเกี่ยวจะมีราคาสูง (P_{t1}) ความแตกต่างของราคาสินค้าเกษตรใน 2 ช่วงเวลาจึงเป็นสิ่งจูงใจให้ชลอการขายผลผลิตในเวลา t0 (ในฤดูเก็บเกี่ยว) ไปขายในเวลา t1 (นอกฤดูเก็บเกี่ยว)

อุปทานสินค้าเกษตรเพื่อการจำนำแสดงด้วยเส้น ES_{t0} (เส้นอุปทานสินค้าเกษตรเพื่อการจำนำในฤดูเก็บเกี่ยวจะเริ่มจากระดับราคา P_{t0} ซึ่งเป็นราคาดุลยภาพขั้นต้น และ ณ ระดับราคา P_{t0} อุปทานสินค้าเกษตรในการจำนำจะเท่ากับ 0 และจะเพิ่มขึ้นเมื่อระดับราคาสูงขึ้น) อย่างไรก็ตาม การจำนำสินค้าเกษตรจะมีต้นทุนในการจำนำซึ่งประกอบด้วยค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาและดอกเบี้ยจำนำ จึงทำให้เส้นอุปทานในเวลา t0 ขยับจากเส้น ES_{t0} ไปเป็น ES'_{t0} โดยส่วนต่างจะเท่ากับต้นทุนในการจำนำ (a) ขณะเดียวกันเนื่องจากราคานอกฤดู P_{t1} สูงกว่า P_{t0} จึงทำให้เกิดอุปสงค์ในการรับจำนำสินค้าเกษตรในเวลา t0 ขึ้น นั่นคือเส้น ED_{t0} (เส้นอุปสงค์ในการรับจำนำสินค้าเกษตรในระยะเวลา t0 โดยเริ่มจากระดับราคา P_{t1} ซึ่งเป็นราคาดุลยภาพขั้นต้นในระยะเวลาที่ t1 และ ณ ระดับราคา P_{t1} อุปสงค์ในการจำนำสินค้าเกษตรในเวลา t0 จะเท่ากับ 0 และจะเพิ่มขึ้นเมื่อราคาต่ำลง)

ในกรณีที่ราคาสินค้าเกษตรนอกฤดูเก็บเกี่ยวสูงกว่าราคาในฤดูเก็บเกี่ยวรวมกับต้นทุนในการจำนำ ($P_{t1} > P_{t0} + a$) ราคาดุลยภาพถาวรจะเกิดขึ้น ณ ระดับราคา P'_{t1} ซึ่งเกิดจากการตัดกันของเส้นอุปสงค์และเส้นอุปทานในการจำนำสินค้าเกษตรในเวลา t0 ทำให้เกิดการจำนำสินค้าเกษตรในเวลา t0 จำนวน $0QES_{t0}$ จากปริมาณจำนำ $0QES_{t0}$ จะทำให้ราคาสินค้าเกษตรในเวลา t0 เพิ่มขึ้นจาก P_{t0} เป็น P'_{t0} และ ณ ระดับราคา P'_{t0} จะเกิดอุปสงค์สินค้าเกษตรในเวลา t0 เท่ากับ $0Q'_{t0}$ นอกจากนี้สินค้าเกษตรที่จำนำไว้ในระยะเวลา t0 จำนวน $0QES_{t0}$ จะนำไปเสนอขายในเวลา t1 ทำให้เส้นอุปทานในเวลา t1 เพิ่มขึ้นเป็น S'_{t1} ตัดกับเส้นอุปสงค์ในเวลา t1 ณ ระดับราคา P'_{t1} ดังนั้น การจำนำสินค้าเกษตรจึงมีผลทำให้ราคามีเสถียรภาพยิ่งขึ้น การแกว่งตัวของราคาสินค้าในระหว่าง 2 ช่วงเวลาจะลดลงจาก P_{t0} ถึง P_{t1} เป็น P'_{t0} ถึง P'_{t1} และทำให้เกษตรกรขายสินค้าในฤดูเก็บเกี่ยว (t0) ได้ในราคาที่สูงขึ้น ส่วนผู้บริโภคจะซื้อสินค้านอกฤดูเก็บเกี่ยว (t1) ได้ในราคาที่ต่ำลง

ปัจจัยที่ส่งผลต่อจำนวนเกษตรกร เช่น ความรู้ความเข้าใจของเกษตรกร ความสะดวกและค่าใช้จ่ายที่เกษตรกรต้องเสีย ระดับราคาที่รับจำนำสูงพอที่จะเป็นแรงจูงใจหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากราคาตลาดในขณะนั้น และการคาดคะเนเกี่ยวกับราคาสินค้าเกษตรในขณะที่ต้องการไถ่ถอนออกเปรียบเทียบกับตอนที่นำไปจำนำ การที่ปริมาณรับจำนำมีมากในบางปี นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัยข้างต้นแล้วยังมีปัจจัยเสริมต่างๆเช่น เกษตรกรได้รับความสะดวกไม่ต้องขนสินค้าเกษตรไปจำนำ เช่น ข้าว แต่จะเก็บไว้ที่ยุ้งฉางของตนเอง ไม่ต้องเสียค่าเก็บรักษา หรืออัตราดอกเบี้ยในการรับฝากจำนำที่ต่ำก็เป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่งเช่นกัน

โดยหลักการแล้วการจำนำพืชผลจะเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยมิให้เกษตรกรที่ต้องการใช้เงินในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวต้องขายพืชผลในราคาที่ต่ำ แต่เกษตรกรก็ไม่ควรหวังว่าวิธีการรับจำนำนี้จะช่วยยกระดับราคาสินค้าเกษตรในช่วงปลายฤดู เพราะหากเป็นเช่นนี้แล้วประโยชน์ที่ผู้จำนำสินค้าเกษตรจะได้รับเมื่อราคาสูงขึ้นตอนปลายฤดูจะลดลง เพราะราคาช่วงปลายฤดูจะไม่สูงขึ้นมาก

(iii). ระบบบริหารจัดการอุปทาน (Supply Management System: SMS)

เป็นมาตรการบริหารจัดการอุปทานด้วยการควบคุมปริมาณสินค้าที่เข้าหรือออกประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยเครื่องมือหลักในมาตรการ SMS ประกอบด้วย

1) การทำข้อตกลงระหว่างประเทศ (International Commodity Agreement: ICA) เป็นการเจรจาตกลงในระดับประเทศเพื่อให้ประเทศผู้ผลิตสินค้าเกษตรจำกัดปริมาณการผลิตสินค้า เป็นการควบคุมอุปทานที่จะเข้าสู่ตลาดระหว่างประเทศซึ่งจะมีผลต่อราคาในที่สุด ซึ่งวิธีนี้ ได้รับการยอมรับจาก UN Conference on Trade and Development (UNCTAD) โดยมีการนำไปประยุกต์ใช้กับสินค้าหลายประเภท อาทิ น้ำตาล (ค.ศ. 1954) กาแฟ (ค.ศ. 1962) โกโก้ (ค.ศ. 1972) ยางพารา (ค.ศ. 1980) หากแต่การใช้เครื่องมือ ICA ในทางปฏิบัติโดยส่วนใหญ่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อันเนื่องจากผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ซึ่งตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 เป็นต้นมา ข้อตกลงส่วนใหญ่ไม่มีผลในทางปฏิบัติยกเว้นในกรณีของข้อตกลงการจำกัดปริมาณการผลิตน้ำมันดิบของกลุ่ม OPEC (Organization of Petroleum Exporting Countries)

2) การจำกัดปริมาณสินค้านำเข้าและส่งออก (Regulation of Imports and Export) เป็น
เครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมปริมาณสินค้านำเข้าและส่งออกผ่านระบบโควต้า (Quota) และภาษี (Tariff) เพื่อควบคุมปริมาณสินค้าในตลาดเช่นเดียวกับเครื่องมือ ICA เป็นเครื่องมือที่แต่ละประเทศสามารถดำเนินการอย่างเป็นเอกเทศซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบการค้าและเกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศอย่างรวดเร็วและรุนแรง

มาตรการ SMS ถือเป็นการแก้ปัญหาด้านราคาแบบเฉพาะหน้าอีกทั้งความร่วมมือระหว่างผู้เกี่ยวข้องขาดความยั่งยืน อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการ SMS จำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยพื้นฐาน 4 ประการที่จะทำให้การดำเนินงานตามมาตรการดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย

1) ต้องใช้กับสินค้าเกษตรที่มีตลาดชัดเจน
2) ต้องใช้กับสินค้าเกษตรที่ไม่สามารถทดแทนโดยสินค้าอื่นได้ง่าย
3) กลไกการดำเนินงานต้องยืดหยุ่น
4) ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องเห็นชอบร่วมกันในเป้าหมาย

(2). กลุ่มมาตรการด้านอื่นๆ

1). มาตรการรักษาเสถียรภาพ (Stabilization Mechanism)

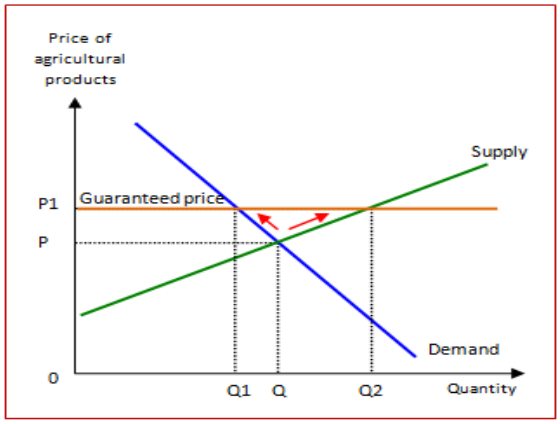
เป็นมาตรการสร้างเสถียรภาพด้านราคาและรายได้ให้เกษตรกร โดยมาตรการดังกล่าวถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในช่วงหลังสงครามโลก มีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาความตื่นตระหนกในระยะสั้น (Short Term Trade Shock) อันเกิดจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ[2/] เพื่อสร้างความมีเสถียรภาพในภาคการเกษตรควบคู่กับการสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจมหภาค เครื่องมือหลักที่ใช้ในมาตรการนี้ ประกอบด้วย

(i). การกำหนดราคาขั้นต่ำ (Minimum Support Price: MSP)

เป็นการกำหนดราคารับซื้อขั้นต่ำโดยรัฐบาล (ตามภาพที่ 2-3) เปรียบเสมือนราคารับประกัน (Guarantee Price) โดยรัฐทำหน้าที่ในการเป็นผู้รับซื้อรายสุดท้าย (Buyer of Last Resort) ซึ่ง MSP เป็นกลไกที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาในการ

[2/] วิกฤตการณ์เศรษฐกิจ หรือ The Great Depression เกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1929-1939 เป็นความตกต่ำทางเศรษฐกิจ ส่งผลกระทบในวงกว้างไปถึงสังคมและการเมือง เนื่องจากมีผู้ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก ซึ่งวิกฤตการณ์ครั้งนี้เริ่มในสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ประมาณไตรมาสที่สองของ ค.ศ.1929 แต่คนส่วนใหญ่จะถือเอาวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ.1929 ซึ่งตลาดหุ้นของสหรัฐอเมริกาได้ตกลงอย่างหนัก เป็นจุดเริ่มต้นของ Great Depression ห้าวันหลังจากนั้น ธนาคารต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาก็เริ่มเรียกคืนสินเชื่อ ประมาณกันว่ามูลค่าตลาดหดหายไปถึง 30,000 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในเดือนเดียว และตกต่ำต่อเนื่องไปอีก 3 ปี จนในปี ค.ศ.1932 มูลค่าตลาดลดลงเหลือ 20% ของปี ค.ศ.1929 เลยทีเดียวสิ่งที่ทำให้เหตุการณ์เลวร้ายยิ่งขึ้นคือการขาดความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจของสหรัฐ ผู้บริโภคไม่กล้าใช้จ่ายเงิน สถาบันการเงินไม่กล้าปล่อยสินเชื่อ บริษัทต่างๆ ต้องลดกำลังการผลิต ส่งผลให้ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1930 มีคนตกงานเพิ่มกว่า 1.7 ล้านคน ซึ่งเมื่อรวมกับ 1.5 ล้านคนที่ตกงานมาตั้งแต่เดือนตุลาคม ค.ศ.1929 แล้ว ก็ทำให้สถานการณ์แย่ลง โดยในปี ค.ศ.1933 ธนาคารกว่า11,000 แห่งจากจำนวน 25,000 แห่งที่มีอยู่ ต้องปิดตัวลง

ใช้เครื่องมือ Buffer Stock ที่การบริหารจัดการปริมาณสินค้าเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ



รูปที่ 12 การกำหนดราคารับประกัน

ทั้งนี้ เครื่องมือ MSP จะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ข้อกำหนดดังนี้

1) ด้านการช่วยเหลือเกษตรกร มีการนำเครื่องมือ MSP ไปใช้กับเกษตรกรโดยครอบคลุมพืชหลายประเภทอาทิ เมล็ดทานตะวัน ฝ้าย ข้าวโพด ในประเทศอินเดีย เป็นต้น เพื่อป้องกันกระแสขัดแย้งระหว่างเกษตรกรกลุ่มต่างๆ
2) ด้านการบริหารจัดการ ในกรณีที่ต้องมีการจัดซื้อสินค้า ต้องกระจายอำนาจการจัดซื้อ เพื่อความรวดเร็ว โดยผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders) ควรมีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจ โดยจัดตั้งกรรมการจากตัวแทนผู้ผลิต ผู้ค้า และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน หรือ Marketing Board เพื่อร่วมตัดสินใจด้านนโยบายและกำหนดราคาขั้นต่ำที่เหมาะสม เช่น ประเทศอินเดียที่มี Marketing Board เฉพาะในจังหวัดอานธรประเทศ (Andhra Pradesh) มากถึง 299 คณะ
3) ด้านการเงิน เตรียมแหล่งเงินทุนหมุนเวียนให้เพียงพอในระยะยาว เพื่อการดำเนินงานที่ยั่งยืน
4) ด้านราคา การกำหนดราคาขั้นต่ำควรดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญโดยการเชื่อมโยงข้อมูลกับอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตรซึ่งเป็นผู้รับซื้อสินค้ากลุ่มหลัก เพื่อข้อมูลที่ถูกต้องตรงกัน ทั้งนี้การกำหนดราคาต้องหลีกเลี่ยงการตั้งราคาขั้นต่ำที่สร้างความแตกต่างระหว่างราคาในประเทศและราคาระหว่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญ โดยที่ราคาขั้นต่ำนั้นจะต้องไม่สูงจนทำให้เกิดผลผลิตมากกว่าความต้องการอย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้งต้องไม่สูงจนทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรทั้งแรงงานและปัจจัยการผลิตอื่น อันจะก่อให้เกิดผลเสียต่อ

ระบบเศรษฐกิจโดยรวม ในขณะเดียวกันราคาขั้นต่ำต้องไม่ต่ำจนทำให้เกิดผลผลิตที่น้อยกว่าความต้องการและราคาที่กำหนดนั้นต้องมีความยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนได้ในแต่ละปี โดยการกำหนดราคาควรพิจารณาให้ราคาขั้นต่ำนั้นอยู่สูงกว่าต้นทุนการผลิต โดยสำรวจหรือคำนวณต้นทุนการผลิต ณ ระดับฟาร์ม ในสถานการณ์ปกติ

5) ด้านอื่นๆ ข้อควรระวังอย่างยิ่งคือการกำหนดราคาขั้นต่ำคือ ภาครัฐต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดผลกระทบกับผู้บริโภค อีกทั้งการกำหนดราคาขั้นต่ำกับสินค้าเกษตรใดๆ ต้องคำนึงถึงราคาของสินค้าเกษตรอื่นๆ โดยเฉพาะสินค้าทดแทนหรือสนับสนุนด้วย เพื่อไม่ให้เกิดการแย่งพื้นที่เพาะปลูกจนกระทบต่ออุปทานสินค้าเกษตรอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้การใช้ข้อมูลในอดีตเพื่อกำหนดราคาขั้นต่ำ ต้องไม่เป็นข้อมูลที่นานเกินไปเพราะมีความแตกต่างในเรื่องการคงอยู่และลำดับสำคัญของตัวแปรต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อราคาสินค้าเกษตร

ทั้งนี้ ในอดีตที่ผ่านมา หลายประเทศได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านการตลาด (Marketing Board) เพื่อบริหารการสนับสนุนราคาขั้นต่ำของสินค้าเกษตร แต่ความพยายามของภาครัฐที่จะกำหนดราคาแยกระหว่างในประเทศและตลาดโลกไม่สามารถเป็นไปด้วยความยั่งยืน หลายประเทศได้จึงได้ยกเลิก Marketing Board รวมถึงมาตรการที่เกี่ยวข้อง

(ii). การประกันรายได้

การประกันรายได้ขั้นต่ำ เป็นระบบการจัดสวัสดิการสังคมที่รับประกันว่าประชาชนหรือครอบครัวทั้งหมดมีรายได้เพียงพอที่จะใช้ในการดำรงชีวิตอย่างมั่นคง โดยทั่วไปรัฐบาลจะตัดสินใจดำเนินการประกันรายได้ขั้นต่ำโดยพิจารณาจากตลาดแรงงานและเศรษฐกิจของประเทศในช่วงเวลานั้นๆ ซึ่งเป้าหมายหลักของการประกันรายได้ขั้นต่ำก็คือการบรรเทาความยากจน ระบบการประกันรายได้ขั้นต่ำอาจประกอบด้วยองค์ประกอบต่างๆดังนี้

1. ค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้งที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาลหรือเกิดจากการเจรจาของนายจ้างหรือองค์กรกับสหภาพแรงงาน

2. ระบบ Safety net เพื่อช่วยประชาชนหรือครอบครัวที่มีฐานะทางการเงินไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงชีพให้มีรายได้อยู่ในขั้นต่ำ โดยอาจจะอยู่ในรูปของเงินโอนหรือในบางกรณีก็อยู่ในรูปของการกู้ยืม

3. การให้การสนับสนุนเยาวชน

4. ทุนการศึกษาและสินเชื่อเพื่อการศึกษา

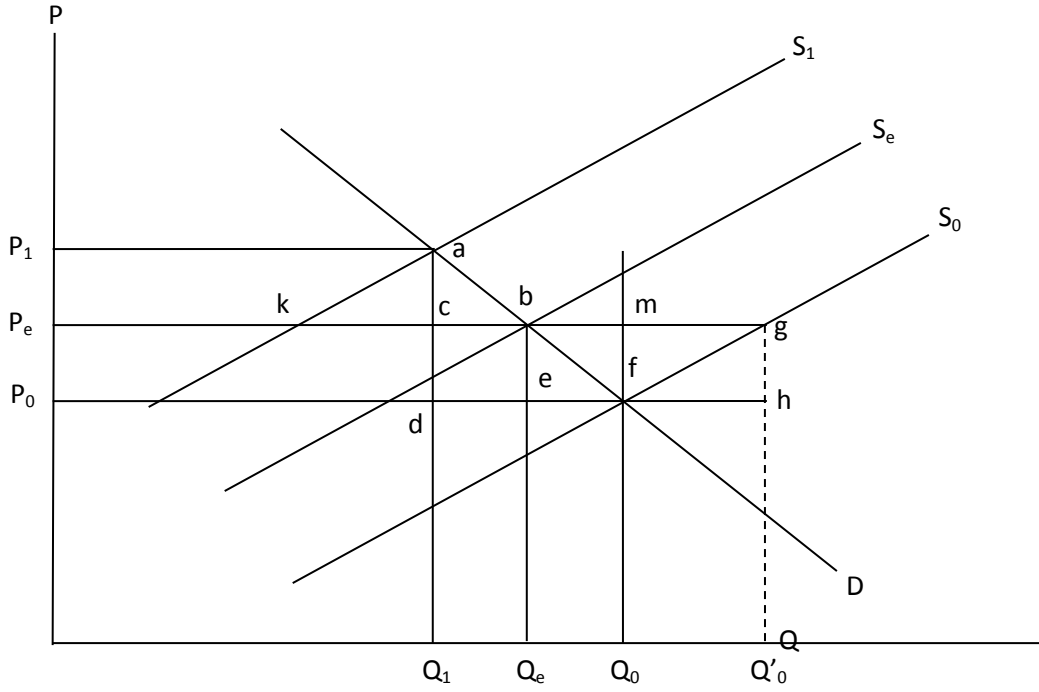
5. เงินบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ

รายได้ขั้นพื้นฐานนั้นถูกกำหนดโดยเป็นอิสระจากรายได้อื่น ๆ (รวมถึงเงินเดือน) ตามแนวคิดซึ่งเป็นรากฐานของเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (Ideology) และหรือเป้าหมายรายได้ขั้นพื้นฐานเป็นระบบหนึ่งของการประกันสังคม ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นประชาชนที่ร่ำรวยหรือยากจน มีงานทำหรือว่างงานก็มีสิทธิ์ที่จะได้รับรายได้ขั้นพื้นฐานนี้ นอกจากนี้ประชาชนจะยังคงมีอิสระในการบริหารรายได้ของตนเองเหมือนเดิมตามที่เห็นว่าเหมาะสม รายได้ขั้นพื้นฐานนี้มักจะถูกให้ในรูปของเงินปันผลของประชาชน (เงินโอน)

กองทุนที่จะนำมาใช้ในการประกันรายได้อาจจะมาจากแหล่งต่างๆ ดังนี้ อาทิ ภาษีเงินได้, ภาษีสรรพสามิต, ภาษีจากกำไรในการลงทุน, ภาษีมรดก, ภาษีโรงเรือน, ภาษีที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ, ภาษีจากการบำบัดมลพิษ, กองทุนรวมแห่งชาติ, ภาษีศุลกากร, สลากกินแบ่งรัฐบาล และภาษีเทคโนโลยี เป็นต้น

ผลด้านสวัสดิการจากการรักษาเสถียรภาพทางราคา

สินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่มีความผันผวนทางราคาที่ค่อนข้างสูง โดยปกติแล้วในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวราคาสินค้าเกษตรจะต่ำ ส่วนนอกฤดูเก็บเกี่ยวราคาจะสูงขึ้น ซึ่งเครื่องมือต่างๆที่จะนำมาใช้ในการลดความผันผวนทางราคานี้จะส่งผลต่อสวัสดิการสังคม ดังนี้



รูปที่ 13 Waugh-Massell Supply Shift

การอธิบายผลทางด้านสวัสดิการที่เกิดขึ้นต่อทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคในการศึกษานี้จะใช้ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงเส้นอุปทาน (Supply Shift) ของ Waugh-Massell ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบสุ่ม (randomly) ของเส้นอุปทานทั้งเส้น โดยมีข้อสมมติคือความน่าจะเป็นที่จะเกิดเส้นอุปทาน S_1 และ S_0 มีค่าเท่ากับ 0.5 และต้นทุนในการใช้เครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางราคาดังกล่าวเท่ากับศูนย์

เสถียรภาพทางราคาอยู่ที่ P_e และมีปริมาณการซื้อที่ Q_e หลังจากที่เกิดปัจจัยภายนอกฟังก์ชันอุปทาน เช่น ฤดูกาล ทำให้เส้นอุปทานเปลี่ยนไปทั้งเส้นเป็นเส้น S_1 หรือ S_0 โดยมีความน่าจะเป็นที่จะเกิดขึ้นเท่าๆกัน การคำนวณผลทางสวัสดิการของผู้ผลิตจะทำโดยเปรียบเทียบรายรับของผู้ผลิตเมื่อมีการใช้เครื่องมือสร้างเสถียรภาพทางราคากับรายรับของผู้ผลิตเมื่อไม่มีการใช้เครื่องมือดังกล่าวตามสมการต่อไปนี้

ผลได้สุทธิของผู้ผลิต = รายรับของผู้ผลิตเมื่อมีการใช้เครื่องมือสร้างเสถียรภาพทางราคา – รายรับของผู้ผลิตเมื่อไม่มีการใช้เครื่องมือสร้างเสถียรภาพทางราคา

$= 2P_eQ_e - (P_0Q_0 + P_1Q_1)$

$=$ พื้นที่ $(P_ebeP_0 - Q_eefQ_0)$ + พื้นที่ $(Q_1cbQ_e - P_1acP_e)$

โดยเปรียบเทียบสัดส่วนแล้ว พื้นที่ Q_eefQ_0 จะเท่ากับพื้นที่ Q_1deQ_e และพื้นที่ P_1acP_e จะเท่ากับพื้นที่ P_ecdP_0 ดังนั้น ผลได้สุทธิของผู้ผลิต = 2 × พื้นที่ cbed

เมื่อพิจารณาด้านผู้บริโภคจะพบว่า ผู้บริโภคจะได้ประโยชน์จากความมีเสถียรภาพทางราคาเท่ากับพื้นที่ P_1abP_e และในเวลาเดียวกันก็เสียประโยชน์เท่ากับพื้นที่ P_ebfP_0 ดังนั้นเมื่อคำนวณผลรวมแล้วจะพบว่าผู้บริโภคจะเสียประโยชน์เท่ากับพื้นที่ (abc - cbfd) หรือเท่ากับพื้นที่ cbed (เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนแล้ว พื้นที่ abc เท่ากับพื้นที่ bef) โดยสรุปแล้วหากมีการใช้เครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางราคาจะเกิดผลทางด้านสวัสดิการต่อสังคมเท่ากับ (2 × พื้นที่ cbed) - พื้นที่ cbed = พื้นที่ cbed นั่นเอง

(iii). กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร (Agricultural Price Stabilization Fund)

แนวคิดในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร (Agricultural Price Stabilization Fund: APSF) เกิดขึ้นจากพฤติกรรมราคาของสินค้าเกษตรที่มีความผันผวนยากแก่การพยากรณ์ หากแต่ราคาสินค้าเกษตรมีแนวโน้มเคลื่อนเข้าหาราคาเฉลี่ยของราคาสินค้านั้นๆ ผู้เกี่ยวข้องสามารถเก็บสะสมส่วนเกินของราคาตลาดและราคาเฉลี่ยในช่วงที่ผลผลิตมีราคาสูงเพื่อนำไปชดเชยในช่วงที่ผลผลิตมีราคาตกต่ำ ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่เรียกว่า “การถ่ายโอนความมั่งคั่ง” (Wealth Transfer) ซึ่งหมายถึง การเก็บรวบรวมกำไรจากการขายสินค้าเกษตรในช่วงที่สินค้ามีราคาสูงเพื่อนำไปชดเชยการขาดทุนจากการขายสินค้าเกษตรในช่วงที่ราคาสินค้าตกต่ำ

หลักการดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้เป็นกลไกหลักของการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในประเทศที่มีการส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์ประเภทที่ใช้แล้วหมดไป (Non Renewable Resources) อาทิ น้ำมัน ทองแดง ในรูปแบบกองทุนภายใต้ชื่อ“กองทุนรักษาเสถียรภาพ” (Stabilization Fund: SF) หรืออีกชื่อที่นิยมเรียกคือ National Revenue Fund (NRF) หรือ Rainy Day Funds โดยเฉพาะประเทศที่มีการผลิตและส่งออกสินค้า โดยในช่วงปีที่สินค้ามีราคาสูงกว่าราคาพื้นฐาน ส่วนเกินระหว่างราคาสินค้าในตลาดและราคาพื้นฐาน จะถูกส่งเข้าพักไว้ในบัญชีเงินนอกงบประมาณ โดยจะถูกนำออกมาใช้ในช่วงปีที่ราคาสินค้าในตลาดลดลงต่ำกว่าราคาพื้นฐานอย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการความเสี่ยงด้วย SF หรือ NRF นั้น เป็นเครื่องมือที่ไม่ได้ช่วยสร้างเสถียรภาพให้กับราคาสินค้าเกษตรและสินค้าโภคภัณฑ์ แต่เป็นเพียงการสร้างเสถียรภาพด้านงบประมาณรายจ่ายให้กับรัฐบาลเท่านั้น

ขณะเดียวกัน ในระดับที่ย่อยลงมา หลักการ Wealth Transfer ผนวกกับแนวคิดที่ว่า มาตรการสร้างเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรจะมีประสิทธิภาพหากเกษตรกรมีส่วนร่วมในการดำเนินมาตรการดังกล่าว ทั้งในด้านการบริหารจัดการและการเงิน แนวคิดดังกล่าวเสนอโดย FAO ซึ่งได้ถูกนำไปใช้เป็นกรอบในการพัฒนาการตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรรายตัวภายใต้ชื่อ Agricultural Price Stabilization Fund (APSF) โดยกองทุนที่จัดต้องต้องแหล่งเงินทุนส่วนหนึ่งจากเกษตรกรและ/หรือผู้ผลิตในภาคการเกษตร ซึ่งจะช่วยบรรเทาและ/หรือจำกัดความเสียหายอันเกิดจากความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรในระยะสั้น โดยมีกลไกการทำงานในแนวทางเดียวกับกองทุนรักษาเสถียรภาพกล่าวคือ มีการเก็บสะสมส่วนเกินของราคาสินค้าเกษตร

ในปีที่สินค้าดังกล่าวมีราคาดี ไปชดเชยในปีที่สินค้าดังกล่าวมีราคาไม่ดี โดยมีรัฐเป็นตัวกลางในการบริหารจัดการเงินกองทุน ด้วยเชื่อว่า การจัดการภายใต้บุคลากรและการดำเนินงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพและให้ผลประโยชน์มากกว่าการจัดการโดยเกษตรกรเอง

(iv). การบริหารจัดการปัจจัยการผลิต (Input Management)

เป็นมาตรการด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านปัจจัยทางการผลิต ที่ส่งผลโดยตรงต่อต้นทุนการผลิตสินค้าเกษตรโดยรัฐเข้าทำการแทรกแซงทั้งเรื่องราคาและปริมาณของปัจจัยการผลิต โดยทั่วไปเป็นลักษณะของการให้การอุดหนุนทางด้านปัจจัยการผลิตในรูปแบบต่าง อาทิ การซื้อปุ๋ยแจกจ่ายเกษตรกร การให้เงินอุดหนุนค่าปัจจัยการผลิต เป็นต้น

(v). กลไกการจ่ายเงินชดเชย (Compensatory Mechanism)

ส่งผลโดยตรงต่อต้นทุนการผลิตสินค้าเกษตรโดยรัฐเข้าทำการแทรกแซงทั้งเรื่องราคาและปริมาณของปัจจัยการผลิต โดยกลไกการชดเชย (Compensatory Mechanism) เริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. 1963 เมื่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ได้จัดตั้ง Compensatory Financing Facilities (CFF) เพื่อช่วยเหลือประเทศที่ประสบปัญหาการส่งออกชะงักงัน มาตรการ Compensatory Mechanism ในที่นี้อาจหมายความรวมถึงระบบที่เรียกว่า “Two Price System” ที่มีลักษณะเป็นการอุดหนุนส่งออก (Export Subsidy) ด้วยการจ่ายเงินสนับสนุนผู้ผลิต (เกษตรกร) เพื่อส่งออกสินค้าในราคาที่ต่ำกว่าความเป็นจริง ส่งผลให้เกิดความแตกต่างระหว่างราคาสินค้าเกษตรในประเทศและในตลาดโลก ทั้งนี้มาตรการนี้ไม่อาจจัดเป็นมาตรการในการสร้างเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรได้อย่างเต็มตัว เป็นเพียงมาตรการในรูปแบบเงินการช่วยเหลือเท่านั้น (Varangis and Larson, 1996) อีกทั้งเป็นระบบที่ได้รับการต่อต้านจากนักเศรษฐศาสตร์จำนวนมาก เนื่องจากไม่ใช่แนวทางการทำการค้าแบบเสรี เป็นมาตรการส่งเสริมการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมอีกทั้งต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก นำมาซึ่งความล้มเหลวในการดำเนินการโดย IMF ได้ยกเลิก

CFF ในปี ค.ศ. 2000 เนื่องจากประเทศต่างๆ สามารถหาแหล่งเงินทุนที่มีเงื่อนไขดีกว่า เช่นเดียวกับกลุ่มประเทศ EU ที่ยกเลิก Stablex ในปีเดียวกัน

การสร้างเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรด้วยมาตรการของภาครัฐตามที่กล่าวมาข้างต้น ภาครัฐต้องให้การสนับสนุนทางการเงินทั้งโดยตรงกับเกษตรกรหรือกับผู้ประกอบการทางการเกษตรในรูปแบบต่างๆ ซึ่งเข้าข่ายเป็นการอุดหนุนทางการเกษตร (Agricultural Subsidy) ที่ไม่เพียงเฉพาะประเทศไทยหรือประเทศกำลังพัฒนาที่มีการอุดหนุนทางการเกษตรดังกล่าว แม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ อาทิ สหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศ EU และญี่ปุ่น ยังคงมีการอุดหนุนทางการเกษตรอย่างต่อเนื่องเช่นกัน โดยในส่วนของกลุ่มประเทศ EU ซึ่งถือเป็นกลุ่มประเทศที่ใช้เงินเพื่ออุดหนุนทางการเกษตรสูงสุดถึง 1.3 แสนล้านเหรียญสหรัฐฯในปี ค.ศ. 2006 หรือคิดเป็น 0.321% ของ GDP

หากย้อนกลับไปพิจารณาถึงวิวัฒนาการของการสร้างเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรของกลุ่มประเทศ EU จะพบว่าเริ่มมีการใช้มาตรการต่างๆ ตาม Common Agricultural Policy (CAP) ในประมาณปี ค.ศ.1957เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนใน 2 ด้าน คือการมีอาหารที่เพียงพอต่อการบริโภคควบคู่กับการที่เกษตรกรมีรายได้ที่เป็นธรรม โดยในปี ค.ศ. 1962 ได้เริ่มใช้มาตรการสนับสนุนด้านราคา (Price Support Schemes) ซึ่งรวมถึงการประกันราคา (Guaranteed Prices) ที่ได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญของ EU เป็นเวลานาน จนกระทั่งปี ค.ศ. 1980 ที่เกิดสภาวะผลผลิตล้นตลาด กลุ่มประเทศ EU จึงได้ทำการปฏิรูป CAP และได้นำมาตรการ Set-aside มาใช้ก่อนที่จะยกเลิกมาตรการประกันราคาในช่วงปี ค.ศ. 1990 ทั้งนี้ การอุดหนุนเงินให้เกษตรกรของกลุ่มประเทศ EU จะอิงกับขนาดของฟาร์ม ทำให้ประเทศที่มีขนาดของฟาร์มที่ใหญ่ได้รับผลประโยชน์มาก โดยฝรั่งเศสถือเป็นประเทศที่ได้รับเงินอุดหนุนมากที่สุด ตามด้วยสเปนและเยอรมันนี (European Commission,2006)

คล้ายคลึงกับในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในภาคเกษตรกรรมจากในปี ค.ศ. 1930 ที่ประชากรส่วนใหญ่อาศัยและทำงานอยู่ในฟาร์มขนาดเล็ก มาสู่ปี ค.ศ. 1997 ซึ่งมีฟาร์มขนาดใหญ่เพียง 1.57 แสนรายซึ่งคิดเป็น 2% ของฟาร์มทั้งหมด แต่มีส่วนแบ่งในตลาดสินค้าเกษตรสูงถึง 72% ทำให้ผลประโยชน์จากการอุดหนุนของรัฐบาลด้วยวิธีการเดิมๆ ตกอยู่กับฟาร์มขนาดใหญ่ ปัญหาดังกล่าวจึงนำมาซึ่งการเปลี่ยนรูปแบบสู่การอุดหนุนโดยตรงแก่เกษตรกรในรูปการรักษาเสถียรภาพของรายได้เกษตรกร (Farm Income Stabilization)ตามกฎหมาย US

Farm Bill ในปี ค.ศ. 1996 ซึ่งเป็นการจ่ายเงินที่ไม่คำนึงถึงปริมาณผลผลิตและราคาสินค้าเกษตร ในอัตราประมาณ 40,000 เหรียญสหรัฐฯต่อเกษตรกร 1 คน ขณะที่รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนา อาทิ ประเทศมาลาวี ในทวีปอัฟริกา ยังคงบริหารจัดการความเสี่ยงให้แก่เกษตรกรในประเทศด้วยมาตรการแทรกแซงแบบเดิมเดิม อาทิ การอุดหนุนเพื่อให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงปุ๋ยที่เป็นปัจจัยการผลิต โดยการใช้คูปองส่วนลด 30%

(vi). การประกันภัยทางการเกษตร

มาตรการเสริมสร้างเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรที่ดำเนินการโดยภาครัฐในระยะที่ผ่านมา ทั้งมาตรการด้านการบริหารจัดการอุปทานและมาตรการด้านอื่นๆ ไม่ช่วยให้เกิดการใช้ทรัพยากรทางการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีส่วนช่วยในการพัฒนาองค์ความรู้ด้านราคาและรายได้ รวมทั้งไม่ส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานภาคการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรกาม นักวิชาการบางกลุ่มกลับสนับสนุนให้มีการสร้างทางเลือกในการจัดการปัญหาความเสี่ยงด้านราคาของสินค้าเกษตรด้วยการจัดตั้งองค์กรกลางในระดับนานาชาติเพื่อการวางแผนการผลิต (Central Planning Bureau: CPB) ร่วมกัน ซึ่งมีความเป็นไปได้น้อยมากในทางปฏิบัติ ขณะที่ในมุมมองของกลุ่มเสรีนิยมได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการความเสี่ยงในตลาดซื้อขายสินค้าล่วงหน้าและแนวทางอื่นๆ ในทิศทางเดียวกัน ซึ่งรวมทั้งการทำประกันภัยสินค้าเกษตร ซึ่งแนวคิดของกลุ่มหลังได้รับการตอบรับมากกว่า

สำหรับการทำประกันภัยทางการเกษตร (Agricultural Insurance) อยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า เกษตรกรในพื้นที่ยากจนส่วนใหญ่มีพฤติกรรมที่กลัวความเสี่ยง (Risk Averse) ยอมที่จะมีรายได้ต่ำแต่มีความแน่นอนมากกว่าการมีรายได้สูง มีความไม่แน่นอน ดังนั้นการบริหารจัดการความเสี่ยงด้วยการทำประกันภัยน่าจะเป็นทางเลือกที่เกษตรกรให้ความสนใจ ทั้งนี้ระบบประกันภัยถือเป็นเครื่องมือทางการเงินที่ถูกนำไปใช้เพื่อบรรเทาผลกระทบจากความเสี่ยงหรือความไม่แน่นอนที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ โดยคาดหวังว่าผลประโยชน์และความเสียหายของผู้เอาประกันภัยจะเกิดขึ้นในเวลาที่ไม่ตรงกันและจะหักล้างกันเอง อย่างไรก็ตามในทางทฤษฎีแล้วระบบประกันภัยมีความเหมาะสมกับความเสี่ยงที่มีขนาดเล็กและเป็นความเสี่ยงที่เป็นอิสระจากกัน อาทิ การทำประกันชีวิต ที่มูลค่าการทำประกันของผู้เอาประกันภัยแต่ละรายมีขนาดที่เล็กมากเมื่อ

เทียบกับมูลค่าการทำประกันชีวิตรวมทั้งระบบ โดยผู้ทำประกันชีวิตแต่ละรายมีความเสี่ยงที่แตกต่างกัน ทั้งประเภท ขนาด ช่วงเวลาและอายุ

1) การประกันภัยพืชผล (Crop Insurance)

เป็นการประกันภัยผลผลิตทางการเกษตรอันเกิดจากภัยธรรมชาติ (Catastrophic Risk) ประกอบด้วย

1) All-Risk-Insurance ที่เป็นการประกันความเสี่ยงทุกรูปแบบ
2) Area-Yield-Insurance เป็นการประกันผลตอบแทนเฉลี่ยต่อพื้นที่
3) Weather Crop Insurance เป็นการประกันความเสียหายจากสภาพอากาศ

2) การประกันภัยราคาและรายได้ (Price and Revenue Insurance)

เป็นการประกันภัยราคาสินค้าเกษตร รวมถึงการประกันรายได้ เริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ.1996 เพื่อป้องกันความเสี่ยงทั้งจากปริมาณการผลิตและราคา โดยมีส่วนแบ่งค่าเบี้ยประกันภัย (Premium) ประมาณ 17% ของการประกันภัยพืชผล (Crop Insurance) ทั้งหมด ทั้งนี้รัฐบาลในหลายประเทศได้พยายามส่งเสริมให้เกษตรกรทำการประกันภัยทางการเกษตร โดยให้การอุดหนุนในส่วนของค่าเบี้ยประกันภัยแก่เกษตรกร (ดังตารางที่ 9) ขณะที่รัฐบาลในบางประเทศให้การสนับสนุนในส่วนของเงินชดใช้ค่าเสียหาย (Claim) ให้แก่หน่วยงานที่รับทำประกันภัยด้วย (Government of India Planning Commission, 2012)

ตารางที่ 9 การอุดหนุนค่าเบี้ยประกัน

ประเทศ	การสนับสนุน
สหรัฐอเมริกา	อุดหนุนค่า Premium เฉลี่ย 60 % อุดหนุนค่าใช้จ่ายให้บริษัทประกัน ประมาณ 22% ของต้นทุน
แคนาดา	อุดหนุนค่า Premium ตั้งแต่ 50-100%
ฟิลิปปินส์	อุดหนุนค่า Premium ตั้งแต่50-60%
สเปน	อุดหนุนค่า Premium ตั้งแต่ 55%

ที่มา : Risk Management in Agriculture for The Eleventh Five Year Plan (2012)

อย่างไรก็ตามการป้องกันความเสี่ยงจากกลไกการทำประกันภัยกลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิ

1) ความคุ้มครอง (Coverage) ในการประกันผลผลิต (Yield Insurance) ไม่สูงพอที่จะจูงใจให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการ
2) ความล่าช้าในกระบวนการเรียกร้องและได้มาซึ่งค่าเสียหาย(Claim)
3) บริการที่ไม่ดี ขาดความเอาใจใส่
4) ผู้รับประกันภัยรายใดที่มีเงื่อนไขและบริการที่ดี จะมีสัดส่วนค่าเบี้ยประกันภัยต่อวงเงินคุ้มครอง (Coverage) สูง
5) ขาดแรงจูงใจให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการเนื่องจากภาครัฐให้การคุ้มครองในลักษณะอื่นอยู่แล้ว
6) นโยบายทางการเมืองที่ภาครัฐต้องการมีปฏิสัมพันธ์กับเกษตรกร โดยการชดเชยเงินให้เกษตรกรโดยตรง
7) สินค้าเกษตรที่ทำการประกันภัยไม่มีความหลากหลาย มีการเคลื่อนไหวที่ไม่เป็นอิสระต่อกันมีระดับความเสี่ยงเดียวกัน ทำให้ระบบประกันภัยทำงานได้ยาก

สรุปได้ว่า ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนายังคงมีการอุดหนุนทางการเกษตรด้วยมาตรการที่แตกต่างกันไป โดยในการเลือกใช้มาตรการและเครื่องมือใดๆ นั้นจะต้องคำนึงถึงประเด็นดังต่อไปนี้

- ไม่มีมาตรการหรือเครื่องมือใดที่สามารถจัดการความเสี่ยงด้านราคาสินค้าทางการเกษตรได้อย่างสมบูรณ์ จำเป็นต้องใช้มาตรการและเครื่องมือในลักษณะที่ผสมผสาน เพื่อเสริมจุดแข็ง และลดจุดอ่อนซึ่งกันและกัน
- การใช้เครื่องมือใดๆ ต้องพึงระวังที่จะก่อให้เกิดปัญหา Adverse Selection คือการผลิตที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการ และปัญหา Moral Hazard คือการผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพด้วยความเข้าใจว่ารัฐมีหน้าที่ต้องให้การช่วยเหลือในทุกเงื่อนไข
- ต้องให้ผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders) เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด โดยอย่ามองข้ามความสำคัญของภาคเอกชน (Private Sector)
- ต้องออกแบบให้การปฏิบัติงานมีความง่ายและยืดหยุ่นที่สุด
- การดำเนินงานมาตรการต่างๆ ต้องสอดคล้องกับนโยบายทางการเกษตรของประเทศ

- ในกรณีที่มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการมาตรการต่างๆ ต้องเป็นหน่วยงานที่มีความสามารถในการบริหารจัดการสูง
- การเลือกใช้เครื่องมือใดๆ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และสถานการณ์ของประเทศนั้นๆ โดยต้องคำนึงถึงความพร้อมของทรัพยากรด้านการเงินและการบริหารจัดการ
- ควรทำการแทรกแซงตลาดในระดับน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้
- ต้นทุนในการดำเนินมาตรการสร้างเสถียรภาพราคาขึ้นอยู่กับเครื่องมือที่เลือกใช้ จึงควรเลือกใช้แนวทางที่เรียกว่า Minimalist โดยการใช้มาตรการเมื่อมีความจำเป็นและหลีกเลี่ยงการใช้มาตรการที่ต้องมีการถือครองสินค้าโดยต้องไม่พยายามที่จะสร้างเสถียรภาพให้มากจนเกินควร (World Bank,1990)

อย่างไรก็ตาม การแทรกแซงจากภาครัฐ แม้จะทำให้เกษตรกรในประเทศที่ได้รับการอุดหนุนมีความพึงพอใจ แต่กลับทำให้เกษตรกรในประเทศที่ขาดการอุดหนุนจากภาครัฐไม่สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ อาจทำให้เกิดปัญหาผลผลิตล้นตลาด ไม่สอดคล้องกับความต้องการ ถือเป็นการใช้ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ และขาดความยั่งยืน (Donald Larson and Jock R. Anderson, 2002) และที่สำคัญที่สุด คือ การแทรกแซงที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องยาวนาน เป็นการส่งสัญญาณที่ให้แก่เกษตรกรในทางที่ผิด ทำให้เกษตรกรที่พึ่งพาภาครัฐขาดความตระหนักและความรับผิดชอบในการบริหารจัดการความเสี่ยงของตัวเอง ซึ่งขัดกับการเจรจารอบโดฮา (Doha Round Agriculture Negotiation) ที่มุ่งลดการสนับสนุนในรูปแบบและมาตรการต่างๆ ที่บิดเบือนกลไกตลาด โดย Christ Edward ได้เสนอให้มีการตัดการอุดหนุนด้วยเหตุผลดังนี้

- การอุดหนุนเป็นการโอนเงินจากผู้เสียภาษีไปให้เกษตรกรที่ร่ำรวย ในปี ค.ศ. 2005 รายได้เฉลี่ยของเกษตรกรโดยประมาณ 79,965เหรียญสหรัฐฯ ขณะที่รายได้ของคนทั่วไปเพียง 63,344 เหรียญสหรัฐฯ
- ประโยชน์จากการอุดหนุนโดยส่วนใหญ่ตกอยู่กับฟาร์มใหญ่
- การอุดหนุนถือเป็นการฝืนหลักการตลาด ทำให้มีการผลิตเกินความต้องการ
- การอุดหนุนทำให้การใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ
- การอุดหนุนเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยมีเกษตรกรบางส่วนที่ไม่ควรได้รับเงินหรือประโยชน์จากการอุดหนุนรวมอยู่ด้วย
- การอุดหนุนเป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการที่ต้องแข่งขันในตลาดซึ่งมีข้อตกลงการค้าเสรี

- การอุดหนุนก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม
- การอุดหนุนอาจทำให้ราคาสินค้าบริโภคแพง อาทิ การอุดหนุนสินค้าเพื่อการส่งออก ทำให้ปริมาณสินค้าในประเทศมีน้อยกว่าที่ควร ส่งผลต่อราคาภายในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากบทความ Advocates of Price Stabilization (SPC, 1980; Garnaut and Baxter, 1984; Manning, 1987) ชี้ให้เห็นว่ามาตรการสร้างเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรมีประสิทธิภาพในการลดความไม่มีเสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจเช่นเดียวกับ Guest (ค.ศ. 1989) ที่สรุปว่ามาตรการสร้างเสถียรภาพในราคาสินค้า มีบทบาทสำคัญมากในการสร้างความแข็งแรงให้ระบบเศรษฐกิจ การศึกษาดังกล่าวซึ่งไม่สอดคล้องกับผลการศึกษาก่อนหน้าของ Newbery และ Stieglitz นักเศรษฐศาสตร์เจ้าของรางวัลโนเบลในหัวข้อ “Critics of Price Stabilization” (Newbery and Stieglitz, 1981; Piggott et al., 1986; Fleming and Piggott, 1989) ที่สรุปว่า มาตรการสร้างเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรล้มเหลวในเชิงการสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจมหภาค นอกจากนั้น การแทรกแซงของภาครัฐเพื่อสร้างเสถียรภาพด้านราคาให้กับสินค้าเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและสิ้นเปลือง (Varangis and Larson, 1996) ขณะที่ Kiele (1986) กล่าวว่าในมุมมองของเศรษฐศาสตร์มหภาค นโยบายการรักษาเสถียรภาพ (StabilizationPolicy) จะเติมเต็มให้กับนโยบายด้านการเงินและการคลังเพื่อสร้างเสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจ ส่วน Jarrett และ Anderson (1989) สรุปว่ามาตรการเหล่านี้มีผลน้อยมากต่อระบบเศรษฐกิจ และจากการศึกษาของ Jolly et al., (1990) ระบุว่ามาตรการสร้างเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรของรัฐมีผลต่อการบรรเทาความเสี่ยงของเศรษฐกิจมหภาคได้ค่อนข้างน้อย

อย่างไรก็ตามการยกเลิกการอุดหนุนจะทำให้เกิดการพัฒนาการผลิตในด้านการเกษตร อีกทั้งจะช่วยลดภาระของผู้เสียภาษีและงบประมาณรัฐด้วย ขณะที่การวิจัยเชิงเศรษฐศาสตร์ ที่วิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างการสร้างเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรโดยภาครัฐและเศรษฐกิจมหภาค จาก Risk Management for Small Farmer ของ Kshama Fernandes and Nachiket Mor พบว่า มาตรการแทรกแซงของรัฐเป็นเพียงการบรรเทาปัญหาในระยะสั้น ไม่มีมาตรการใดที่สามารถแก้ไขปัญหาของการเกษตรได้ในระยะยาว นอกจากนั้นมาตรการดังกล่าวอาจส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจมหภาค ดังผลการศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์เรื่อง Commodity Price Stabilization: Macroeconomic Impacts and Policy Options โดย Chinna A. Kannapiran (2000) ที่ประเมินผลกระทบของมาตรการสร้างเสถียรภาพในราคาสินค้า (Commodity Price Scheme: CPS) ของสินค้าส่งออกทางการเกษตร 3 ประเภทในประเทศปาปัวนิวกินี พบว่า CPS มีผลในแง่ลบต่อเสถียรภาพด้านการเงินของประเทศและล้มเหลวต่อการ

สร้างเสถียรภาพให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวม ไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการต่อไป โดยให้ความเห็นในเชิงเศรษฐศาสตร์มหภาคเพิ่มเติมว่า ตลาดซื้อขายสินค้าล่วงหน้าและการส่งเสริมการออมในภาคการเกษตร น่าจะเป็นนโยบายทางเลือกที่ดีในการสร้างเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร

ขณะที่องค์กรการวิจัยที่ไม่แสวงหากำไรอย่าง SRI International ได้ทำการศึกษามาตรการสร้างเสถียรภาพในราคาสินค้า (Commodity Price Scheme: CPS) ในประเทศปาปัวนิวกินี โดยได้สรุปว่า ความสำคัญของ CPS ต่อระบบเศรษฐกิจได้ลดลงตลอดตามการลดลงของขนาดกองทุนและ Fleming (1992) ได้ศึกษา CPS ในประเทศแถบแปซิฟิคตะวันตก และประเทศปาปัวนิวกินี พบว่าเป็นการยากที่จะกล่าวได้ว่า CPS มีผลมากต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ สอดคล้องกับการประเมินมาตรการสร้างเสถียรภาพในราคาสินค้า (Price Stabilization Schemes) ในประเทศปาปัวนิวกินีของ Schiff และ Gumoi (1993) ที่สรุปได้ว่าความสำคัญในแง่ เสถียรภาพเชิงมหภาค (Macroeconomic Stability) ได้ลดลงโดยตลอด มาตรการสร้างเสถียรภาพดังกล่าวยังคงถือเป็นนโยบายที่ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นเพียงการเคลื่อนย้ายความเสี่ยงจากเกษตรกรไปยังภาครัฐ ไม่ได้กระจายความเสี่ยงไปยังผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงในตลาดโลก (Varangis and Larson, 1996) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยที่ได้ศึกษามาข้างต้น

2.2.3 การประกันความเสี่ยงด้านราคาสินค้าเกษตร ด้วยเครื่องมือทางการเงิน

จากรายงานการศึกษาเรื่อง An Introduction to Market-based Instruments for Agricultural Price Risk Management โดย Myong Goo Kang และ Nayana Mahajan ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “Market-based Instruments” หมายถึง “เครื่องมือในการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านราคาสินค้าเกษตรที่ใช้กลไกตลาดเป็นตัวจัดการ ถือเป็นทางเลือกในการบริหารจัดการความเสี่ยงในรูปแบบที่ไม่มีการแทรกแซงตลาดเป็นทางออกของความล้มเหลวในมาตรการการเสริมสร้างเสถียรภาพให้ภาคการเกษตรผ่านการแทรกแซงของรัฐซึ่งเป็นแนวทางที่ไม่ถูกต้อง ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถประสบความสำเร็จ”

หลักการบริหารจัดการความเสี่ยงของราคาด้วยแนวคิดด้านการตลาด (Market-based Price Risk Management) ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกโดย Mckinon (1967) ที่เสนอให้มีการจัดตั้งตลาดซื้อขายล่วงหน้า(Futures Market) สำหรับสินค้าเกษตรเพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างเสถียรภาพแทนการใช้ Buffer Stockเสริมด้วยผลการศึกษาของ Gilbert ในปี ค.ศ.1985 ที่แสดงให้เห็นว่า การป้องกันความเสี่ยงในตลาดล่วงหน้าสามารถทดแทนการใช้ Buffer Stock ได้เป็น

อย่างดี ขณะที่ Gammill (ค.ศ. 1985) เห็นว่าการทำการซื้อขายสัญญาล่วงหน้า (Forward Contract) เป็นเครื่องมือที่มีต้นทุนถูกกว่าการดำเนินงานของ Buffer Stock อย่างชัดเจน โดยเครื่องมือในกลุ่ม Market-based Price Risk Management ประกอบด้วย

- Futures Market– ตลาดซื้อขายล่วงหน้า เป็นไปตามแนวทางที่กลุ่มเสรีนิยม (Liberal) ระบุว่า เกษตรกรที่กลัวความเสี่ยง (Risk Averse) สามารถป้องกันความเสี่ยงด้วยการซื้อกลไกการป้องกันความเสี่ยงจากคนที่ชอบเสี่ยง (Risk Lover) ถือเป็นZero-sum Game โดยมีสัญญาที่เป็นมาตรฐาน ซึ่งสัญญาซื้อขายล่วงหน้าที่ตลาดจะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขต่างๆ ในสัญญาให้เป็นมาตรฐานในเรื่อง คุณภาพ สถานที่ส่งมอบสินค้า ระยะเวลา ฯลฯ มีศูนย์กลางซื้อขาย คู่สัญญาสามารถซื้อขายได้โดยไม่รู้จักกัน การซื้อขายมีความโปร่งใสและเป็นธรรม รวมทั้งมีความสะดวกและคล่องตัว มีผู้เกี่ยวข้องที่ทำการซื้อขายหลายกลุ่ม ตั้งแต่เกษตรกร ผู้แปรรูปสินค้า ผู้ผลิตอาหาร ผู้ค้าส่ง ผู้ส่งออก ผู้นำเข้า รวมถึงนักเก็งกำไรทั่วไป
- Forward Contract– สัญญาซื้อขายล่วงหน้า เป็นสัญญาซื้อขายล่วงหน้าที่ผู้ซื้อและผู้ขาย ตกลงเงื่อนไขและทำสัญญากันเองโดยไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน ซึ่งคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงกันว่าจะส่งมอบสินค้าและชำระราคากันในอนาคต ภายใต้เงื่อนไขที่คู่สัญญาเจรจาต่อรองกันโดยไม่มีกลไกคนกลางเข้ามาทำหน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติตามสัญญา คู่สัญญาจึงต้องมีความไว้เนื้อเชื่อใจ เนื่องจากมีความเสี่ยงทั้งในเรื่องคุณภาพและจำนวน
- Options– ตราสารสิทธิ สำหรับสินค้าเกษตรเริ่มต้นขึ้นในสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1984 โดยในช่วงที่นำการซื้อขายตราสารสิทธิมาใช้ในระยะแรก นักเศรษฐศาสตร์ให้ความเห็นว่า มาตรการ Price Support และ Target Price Program ในหลายประเทศถือเป็น Optionsอยู่แล้ว (Gartner, 1981; Belongia, 1983 และ Petzel, 1984)

ขณะเดียวกัน ในการศึกษาทางเศรษฐศาสตร์ พบว่า กลไกการซื้อขาย Options จะทำให้การเคลื่อนไหวของราคาสินค้าการเกษตรเข้าสู่ดุลยภาพ (Equilibrium) มากที่สุด ขณะที่การประกันราคาขั้นต่ำ (Minimum Support Price)เป็นเครื่องมือที่ขัดขวางการที่ราคาเข้าสู่ดุลยภาพมากที่สุด ทั้งนี้ เกษตรกรรายใหญ่ที่มีเงินทุนหมุนเวียนมากและคุ้นเคยกับการซื้อขายสัญญาล่วงหน้ารวมถึงเกษตรกรในประเทศที่พัฒนาแล้วมีแนวโน้มจะเข้าถึงตลาดซื้อขายล่วงหน้าและตราสารสิทธิได้โดยง่ายขณะที่เกษตรกรรายย่อยที่ขาดความรู้จะไม่สามารถเข้าถึงกลไกเหล่านี้ได้ยังคงต้องเผชิญความเสี่ยงต่อไป

ทั้งนี้ จากการศึกษาในกรณีของประเทศอินเดียพบว่าเกษตรกรยังไม่ให้ความสนใจและมีส่วนเกี่ยวข้องในการซื้อขาย“สัญญาซื้อขายล่วงหน้า” (Futures Contract) น้อยมาก เนื่องจาก

1) ข้อกำหนดในเรื่องขนาดของ Contract ที่ค่อนข้างใหญ่ ผู้ที่เข้าถึงมาตรการเหล่านี้ได้จึงเป็นกลุ่มพ่อค้า ผู้ส่งออก ผู้นำเข้า หรือผู้รวบรวมสินค้า
2) เกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงให้ความสำคัญและพึงพอใจกับมาตรการ Minimum Support Price (MSP) ของทางรัฐบาล
3) กลไก Market-based Price Risk Management ไม่ได้คุ้มครองความเสี่ยงทั้งหมด ต้องเสริมด้วยการทำการประกันภัยพืชผล (Crop Insurance) ซึ่งสร้างภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมให้เกษตรกร

ขณะเดียวกัน ข้อโต้แย้งของนักวิชาการบางกลุ่มที่มองว่าเกษตรกรควรจำกัดตัวเองให้มีความเชี่ยวชาญด้านการเกษตร ไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับการคาดการณ์หรือการเก็งกำไรใดๆ (Speculation) ในตลาดซื้อขายล่วงหน้านั้น ไม่น่าจะเป็นความจริง เนื่องจากเกษตรกรเป็นกลุ่มคนมีความเข้าใจในเรื่องกลไกราคาอยู่แล้ว ดังจะเห็นได้ในกรณีของเกษตรกรที่มีเงินทุน จะทำการสต๊อกสินค้าไว้ที่ยุ้งฉางของตนในฤดูการเก็บเกี่ยว เพื่อรอไปขายนอกฤดูการเก็บเกี่ยวซึ่งมีโอกาสได้รับราคาที่สูงกว่า

2.2 แนวคิดกลไกการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร ในประเทศญี่ปุ่น[5]

งานศึกษาของ Tokuzo Mishiwa (1997) ได้อธิบายถึงเครื่องมือและกลไกในการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรของ ประเทศญี่ปุ่น ที่มีมาตรการ และนโยบายการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรที่หลากหลาย มีการกำหนดนโยบายรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรโดยมีวัตถุประสงค์ 4 ประการคือ 1) เพื่อให้แน่ใจว่าเกษตรกรมีรายได้มั่นคงเพียงพอ 2) เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายทางด้านอาหารแก่ประชาชน 3) เพื่อป้องกันความกระเพื่อม/ความผันผวนของราคาในสินค้าเกษตร และ 4) เพื่อการปรับอุปสงค์และอุปทานของสินค้าให้เหมาะสมในแต่ละช่วงเวลา

อย่างไรก็ตามในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา นโยบายด้านราคาสินค้าเกษตรให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ที่ 1 และ 2 เป็นหลัก ซึ่งต่อมาภายหลังจากทศวรรษที่ 1980 วัตถุประสงค์ 2 อันดับแรกมีความสำคัญน้อยไปกว่าวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 และ 4 โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัตถุประสงค์ข้อที่ 4 มีความสำคัญอย่างมากต่อการตอบสนองต่อสถานการณ์อุปทานส่วนเกิน

[5] งานศึกษาของ Tokuzo Mishiwa (1997) เรื่อง Purpose and Mechanism of Agricultural Price Policy in Japan

ของอาหารและสินค้าเกษตร อันเนื่องมาจาก มีการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารจากต่างประเทศ และการเปลี่ยนแปลงรูปแบบพฤติกรรมการบริโภค

ลักษณะของนโยบายทางด้านราคาสินค้าของประเทศญี่ปุ่น จะเป็นการดำเนินงานโดยองค์การวิสาหกิจด้านการจัดจำหน่าย (Organization of Distribution System) ตามแต่ละชนิดของสินค้าเกษตร ซึ่งจะเป็นไปได้ใน 6 แนวทางดังต่อไปนี้

1. **ระบบควบคุมราคาสินค้าเกษตร (Controlled Price System - Rice, Tobacco)**

เป็นระบบที่รัฐบาล โดยหน่วยราชการใช้ควบคุมราคาสินค้าเกษตรที่สำคัญบางรายการ เป็นการแทรกแซงตลาด ที่รวมไปถึงการควบคุมปริมาณและราคาสินค้านำเข้าและส่งออก โดยกลไกการทำงานเมื่อมีการซื้อสินค้าในตลาด รัฐบาลจะทำการซื้อสินค้าจากเกษตรกรโดยเป็นผู้กำหนดราคารับซื้อและเป็นผู้กำหนดราคาขายไปยังผู้ค้าปลีก กลไกนี้ทำงานได้โดยอาศัยกฎหมายเป็นหลัก โดยเฉพาะสินค้าประเภทข้าวและยาสูบ ขณะที่ยาสูบนั้นมีวิธีดำเนินนโยบายโดยใช้ภาษีและใช้รัฐวิสาหกิจบริษัทยาสูบ (Japan Monopoly Corporation)

2. **ระบบประกันราคาขั้นต่ำ (ข้าวสาลี, มันฝรั่งหวาน, มันฝรั่ง, หัวบีทใช้ทำน้ำตาล, อ้อย) Minimum Price Guarantee System (Wheat, Sweet potatoes, Potatoes, Sugar beets, Sugar cane)**

ระบบนี้จะอยู่บนพื้นฐานของกลไกตลาดเสรี ระบบนี้มีจุดมุ่งหมายประกันรายได้เกษตรกรโดยการป้องกันราคาสินค้าเกษตรตกต่ำกว่าระดับราคาที่กำหนดไว้ ภายใต้ระบบนี้รัฐบาลและหน่วยงานรัฐจะทำการซื้อสินค้าเกษตรหรือสินค้าเกษตรที่แปรรูปขั้นต้น และทำการประกันราคาให้แก่เกษตรกร โดยจะเป็นดำเนินการทั่วไปในรูปแบบการประกันราคาโดยตรง (ซื้อสินค้าโดยตรง) และเป็นการประกันโดยทางอ้อม (จ่ายชดเชยส่วนต่างของราคา)

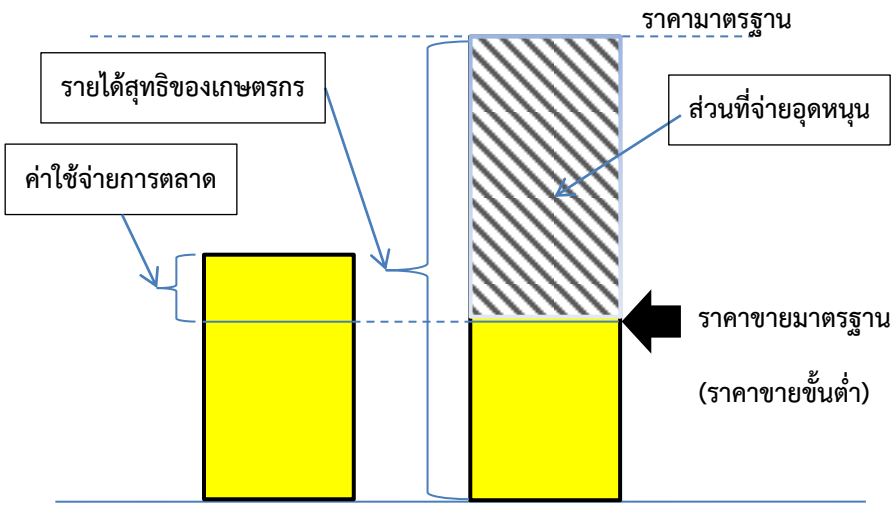
3. **ระบบกำหนดช่วงเสถียรภาพของราคา Price stabilization range system (Pork, Beef, Cocoon, Raw silk)**

กลไกนี้มีหน้าที่รักษาระดับราคาให้อยู่ในช่วงระดับราคาสูง-ต่ำ ตามที่กำหนดไว้ (ระดับราคาเพดาน – ราคาพื้น) มีการกำหนดช่วงระดับราคาเป็นปีต่อปี โดยรับฟังความคิดเห็นเกษตรกรและผู้ค้าในวงการ แม้ว่าระบบกำหนดช่วงเสถียรภาพของราคาจะมี

พื้นฐานจากกลไกตลาดเสรีเป็นหลัก แต่ระบบนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการมุ่งทำให้ราคาตลาดไม่ผันผวนภายใต้ช่วงระดับราคาที่กำหนดค่าหนึ่ง โดยใช้หน่วยงานของรัฐ และหรือองค์การที่รัฐบาลถือหุ้น ทำหน้าที่ซื้อและขายในช่วงเวลาที่เหมาะสม อาหารประเภทเนื้อสัตว์ (เนื้อหมู,เนื้อวัว) เป็นต้น ผลผลิตทางการเกษตรที่อยู่ภายใต้ระบบนี้ รวมไปถึงรังไหมดิบและไหมดิบ ก็อยู่ในระบบกำหนดช่วงเสถียรภาพราคาด้วยเช่นกัน ระบบนี้จะมีการกำหนดราคาเสถียรภาพมาตรฐาน (Standard Stabilization Price - Floor price and Ceiling price) โดยเป็นการกำหนดระดับราคาทั้งสองด้าน เมื่อราคาต่ำกว่าราคาพื้น หน่วยงานก็จะเข้าไปทำการซื้อสินค้าในตลาดขายส่ง (ใช้ราคาขายส่งเป็นเกณฑ์) เกษตรกรผู้ผลิตก็จะทำการปรับปริมาณสต๊อกที่เก็บสินค้าเพิ่มขึ้นไว้ (เก็บไว้รอราคาขึ้น) หรือ บริษัทรัฐวิสาหกิจก็จะเข้าไปซื้อสินค้าในสต๊อกของเกษตรกร แต่หากราคาสินค้าสูงกว่าราคาเพดานบริษัทรัฐวิสาหกิจ ก็จะทำการขายสินค้าในสต๊อกออกมา นอกจากนั้นอาจจะมีการลดภาษีนำเข้าหรือส่งออก เพื่อส่งเสริมให้มีการนำเข้ามากขึ้นหากราคามีการปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

4. ระบบการจ่ายเงินอุดหนุน (ถั่วเหลือง, เรฟซีด, นมสำหรับอุตสาหกรรม) Subsidy (Deficiency Payment) System (Soybeans, Rapeseed, Milk for processing)

ระบบการจ่ายเงินอุดหนุน จะครอบคลุมพืชบางประเภทถั่วเหลือง เรฟซีดและนมสำหรับอุตสาหกรรม ภายใต้ระบบนี้รัฐบาลจะทำการกำหนดระดับราคามาตรฐาน (หรือระดับราคารับประกัน – Guaranteed price) โดยมุ่งหมายให้การผลิตสินค้าเกษตรนั้นๆยังคงสามารถผลิตต่อเนื่องไปได้อีก ภายใต้สถานการณ์ตลาดแข่งขันอย่างเสรี โดยสำนักงบประมาณทำหน้าที่จ่ายส่วนต่างระหว่างราคาตลาดเฉลี่ย (คำนวณโดยหักต้นทุนค่าใช้จ่ายการตลาดออกจากราคาขาย) และราคารับประกัน

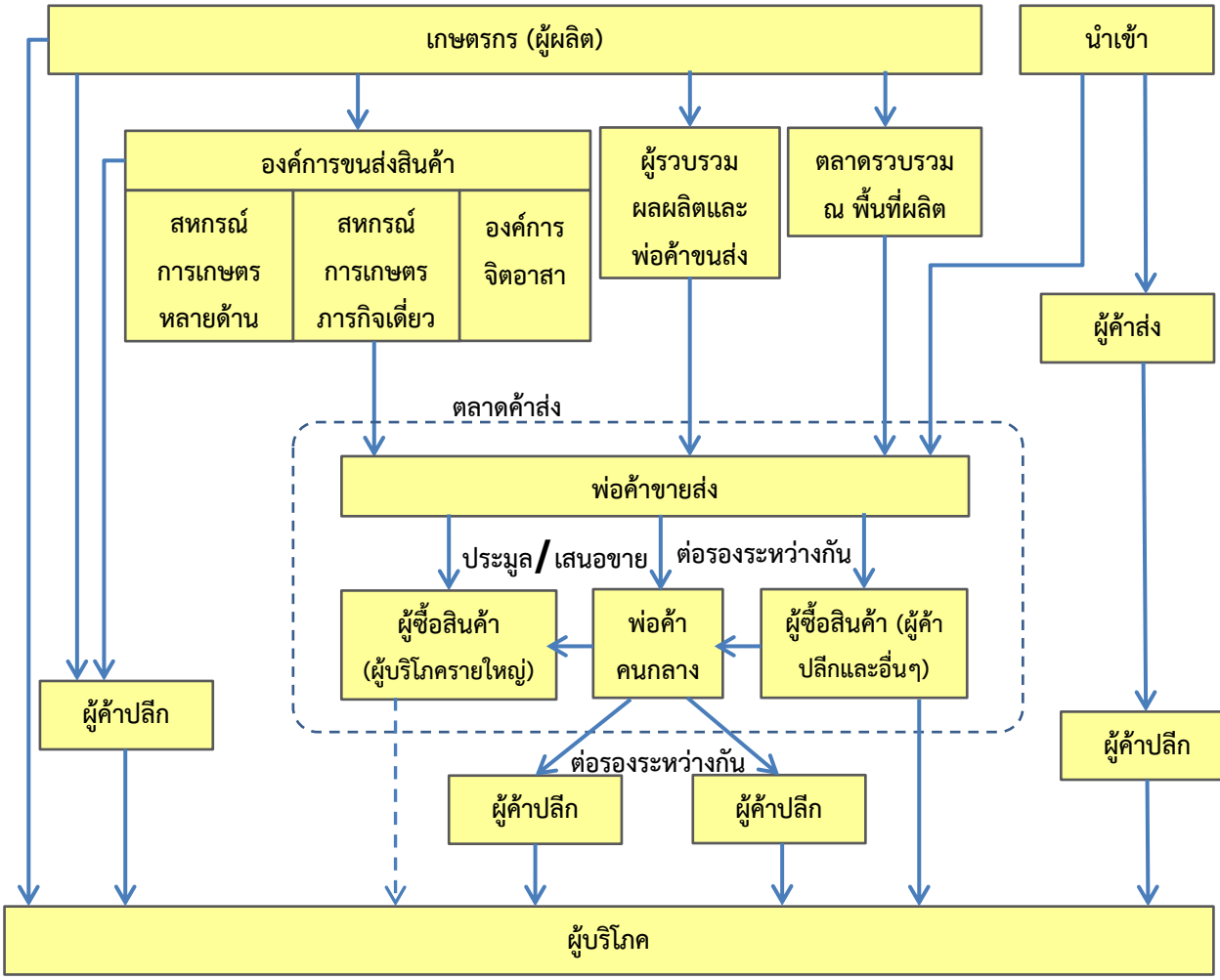


รูปที่ 14 กลไกระบบการจ่ายเงินอุดหนุนสำหรับถั่วเหลืองและเรฟซีด

หมายเหตุ: ราคามาตรฐานของถั่วเหลือง กำหนดตามประเภท คุณภาพ (ชนิด, ชื่อสินค้า, เกรด)

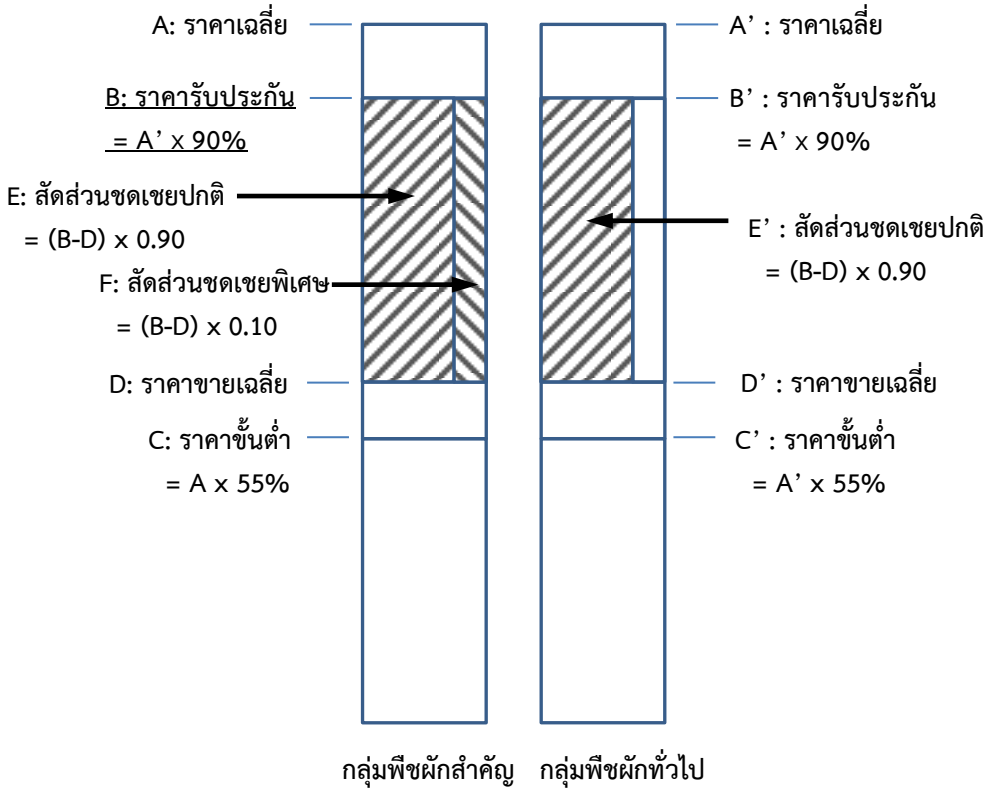
5. ระบบเงินกองทุนรักษาเสถียรภาพ (ผัก, ไข่, ผลไม้แปรรูป) Stabilization Fund System (Vegetables, Eggs, Fruits for processing)

ระบบเงินกองทุนรักษาเสถียรภาพ มีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาผ่านทางการปรับเปลี่ยน (Adjustment) การผลิตและการขนส่ง อย่างเป็นระบบ โดยองค์การผู้ผลิต (สถาบันเกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกร) เมื่อราคาผลผลิตเกษตรตกต่ำกว่าราคามาตรฐาน ส่วนต่างระหว่างราคามาตรฐานกับราคาตลาดจะนำไปจ่ายชดเชยให้กับเกษตรกร โดยกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยส่วนใหญ่มาจากการฝากเงินของเกษตรกร กองทุนได้รับเงิน (เงินสมทบ) จากรัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่น ในประเทศญี่ปุ่นร้อยละ 70-80 ของผลไม้ มีการกระจายสินค้าผ่านช่องทางตลาดค้าส่ง (Wholesale Market) การจัดตั้งตลาดค้าส่ง จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลตลาดส่งเหล่านี้ดำเนินกิจการโดยกลุ่มเกษตรกรที่รวมตัวกัน โดยร่วมมือกับวิสาหกิจทางด้านการขนส่งสินค้าและองค์การอื่นๆ ในการดำเนินนโยบาย พืชผลทางการเกษตรไปยังผู้ค้าคนกลาง (พ่อค้าคนกลาง) ผ่านวิธีการประมูล ราคาที่เกิดขึ้นด้วยวิธีการประมูลมักจะแนวโน้มผันผวนไปตามปริมาณการผลิตและการจัดส่ง



รูปที่ 15 เส้นทางการกระจายสินค้า ประเภทผักและผลไม้ ประเทศญี่ปุ่น

ที่มา: Ministry of Agricultural, Forestry and Fisheries' materials อ้างใน Tokuzo Mishima (1997)



รูปที่ 16 สัดส่วนการชดเชย ภายใต้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาผักและผลไม้ ประเทศญี่ปุ่น

ที่มา: Ministry of Agricultural, Forestry and Fisheries' materials อ้างใน Tokuzo Mishima (1997)

กองทุนสำหรับจ่ายเงินชดเชยให้แก่เกษตรกร ผู้ปลูกผักผลไม้ของประเทศญี่ปุ่น จะมาจาก 3 ส่วน ได้แก่ องค์การผู้ส่งสินค้าจดทะเบียน 20% รัฐบาล 60% และรัฐบาลท้องถิ่น 20% การทำงานของกลไกชดเชยราคาสินค้าประเภทผักผลไม้ แสดงได้ดังรูป โดยที่ราคาเฉลี่ยคำนวณได้จากราคาในอดีตของผักผลไม้ชนิดนั้น แล้วปรับค่าโดยใช้ดัชนีราคาขายส่ง (Wholesale price index) และราคารับประกันจะเท่ากับร้อยละ 90 ของราคาเฉลี่ยดังกล่าว จากฤดูกาลที่ผ่านมา กลไกการอุดหนุน โดยชดเชยราคาจะคำนวณจากผลต่างระหว่างราคาประกันกับราคาเฉลี่ย (ซึ่งโดยหลักการแล้วจะเป็นการคำนวณทุกฤดูกาล) ทั้งนี้ เงินอุดหนุนจะแบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกจะเป็นการชดเชยแบบทั่วไป คิดเป็นร้อยละ 90 ของผลต่าง และส่วนที่สอง จะเป็นการชดเชยแบบพิเศษ คิดเป็นร้อยละ 10 ของผลต่าง

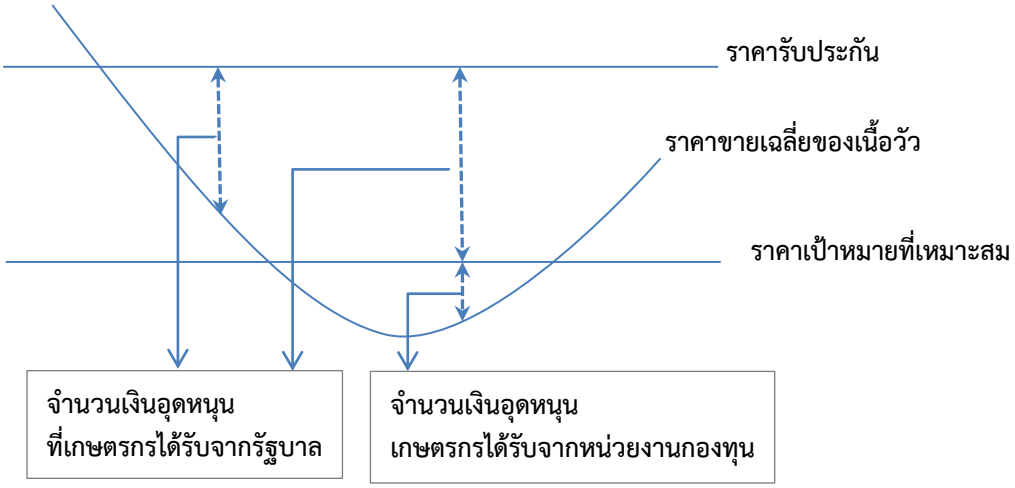
อย่างไรก็ตาม การอุดหนุนโดยการจ่ายเงินชดเชยเกษตรกรนั้น มีการแบ่งประเภทพืชผักออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรกเป็นประเภทพืชผักทั่วไป และกลุ่มที่สองประเภทพืชผักสำคัญ กลไกการชดเชยจะถูกคำนวณโดยยึดราคาเฉลี่ยของกลุ่มพืชผัก

ทั่วไปเป็นตัวกำหนด และถ่ายทอดราคามายังกลุ่มพืชผักสำคัญ ซึ่งจะช่วงพยุงราคาให้ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยมีการกำหนดไว้ชัดเจนว่า ในกรณีที่เป็นกลุ่มพืชผักสำคัญจะได้ทั้ง 2 ส่วนคือ ส่วนชดเชยปกติ และส่วนชดเชยพิเศษ ขณะในกรณีกลุ่มพืชผักทั่วไปจะเป็นการชดเชยโดยจ่ายเฉพาะส่วนชดเชยปกติ ตามที่กำหนดดังรูป

อย่างไรก็ตาม ตามกลไกการจ่ายชดเชยนี้ ราคามาตรฐานขั้นต่ำสุด (Minimum Standard Price) กำหนดได้โดยคิดเป็น 55% ของราคาเฉลี่ย ดังนั้น เมื่อราคาขายเฉลี่ย ณ ปัจจุบัน (ราคา D) ตกต่ำกว่าราคามาตรฐานขั้นต่ำ การชดเชยก็จะคำนวณจากผลต่างระหว่างราคาประกันกับราคามาตรฐานขั้นต่ำ เมื่อนำมาคูณกับ 0.90 (กลุ่มพืชผักทั่วไป) หรือ 1.0 (กลุ่มพืชผักสำคัญ) เป็นเงินส่วนเพิ่มที่จ่ายชดเชยให้แก่เกษตรกร

6. ระบบเงินอุดหนุน + ระบบกองทุนเสถียรภาพ (เนื้อลูกวัว) Subsidy System + Stabilization Fund System (Beef Calves)

ระบบจ่ายเงินอุดหนุน ผนวกกับระบบกองทุนราคาเสถียรภาพทางราคา ให้มีการนำมาผสมผสานใช้กับสินค้าเกษตรประเภทเนื้อลูกวัว โดยการมีการทำงานคือเมื่อราคาสินค้าตกต่ำ รัฐบาลจะมีการจ่ายเงินอุดหนุนให้เกษตรกรในจำนวนคงที่อันหนึ่งและเมื่อราคาตกต่ำไปอีกเกินกว่าที่ระดับได้กำหนดไว้ก่อนหน้าแล้ว เกษตรกรจะได้รับการเงินชดเชยจากกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาที่มีการจัดตั้งไว้แล้วกลไกการดำเนินงานเป็นไปตามแผนผัง



รูปที่ 17 กลไกของระบบอุดหนุนราคาผลผลิตเกษตรกรผู้เลี้ยงวัว ประเทศญี่ปุ่น

ที่มา: Ministry of Agricultural, Forestry and Fisheries' materials อ้างใน Tokuzo Mishima (1997)

ในกรณีอุตสาหกรรมเนื้อวัว กลไกการชดเชยราคาเนื้อวัวจะเป็นไปตามรูปข้างต้น โดยมีขั้นตอนดำเนินการคือ เมื่อราคาขายเฉลี่ยรายไตรมาส (Quarterly average sale price) ของเนื้อวัว มีราคาตกต่ำกว่าระดับราคารับประกัน (Guaranteed standard price) เงินชดเชยจะถูกจ่ายไปยังเกษตรกรตามหลักเกณฑ์การชดเชยราคาสินค้าเกษตร โดยจำนวนเงินดังกล่าวจะแบ่งเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่ 1 เมื่อราคาขาย ณ ปัจจุบัน อยู่ระหว่าราคาประกันและราคาเป้าหมายที่เหมาะสม (Target price for rationalization) กรณีนี้เงินชดเชยจะจ่ายจากรัฐบาลผ่านทางวิสาหกิจส่งเสริมอุตสาหกรรมปศุสัตว์ (Livestock Industry Promotion Corporation) ไปยังองค์การกองทุนจังหวัด (Prefectural fund association) เพื่อรักษาเสถียรภาพราคาเนื้อวัว กรณีที่ 2 เมื่อใดที่ราคาเฉลี่ยต่ำกว่าราคาเป้าหมายที่เหมาะสม เกษตรกรจะได้รับเงินชดเชยมากขึ้น โดยนอกเหนือจากเงินส่วนแรกที่ได้รับตามกรณีที่ 1 แล้วยังได้รับเงินเป็นจำนวน ร้อยละ 90 ของผลต่างระหว่างราคาเป้าหมายกับราคาเฉลี่ยปัจจุบัน เงินก้อนหลังนี้จะได้รับจากกองทุนเงินสำรอง ซึ่งเป็นการอุดหนุนจากองค์การ และรัฐบาลท้องถิ่นสำหรับเกษตรกรผู้เลี้ยงวัว

2.4 แนวคิดกองทุนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตร

2.4.1 กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517

การจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรขึ้นมามีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะช่วยเหลือเกษตรกรในประเทศให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบเนื่องจากรัฐบาลเล็งเห็นว่า ผลิตผลทางการเกษตรเป็นสินค้าส่งออกที่ทำรายได้มาสู่ประเทศเป็นอันดับหนึ่งในสมัยนั้น และสภาพเศรษฐกิจของประเทศขึ้นกับผลผลิตทางการเกษตรเป็นส่วนมาก แต่เกษตรกรกลับมีฐานะยากจนต้องกู้หนี้ยืมสินจากแหล่งเงินกู้ต่างๆ บางรายมีหนี้มากต้องสูญเสียที่ดินทำกิน นอกจากนี้เกษตรกรผู้ผลิตยังตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบพ่อค้าคนกลางซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น และผลิตภัณฑ์อาหาร โดยกดราคารับซื้อเพื่อให้ตนได้รับผลกำไรจากการซื้อผลิตผลและผลิตภัณฑ์ดังกล่าวจากเกษตรกรให้มากที่สุด ดังนั้นรัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อยและมีอำนาจในการรต่อรองต่ำ โดยวิธีการที่ภาครัฐเข้าไปดำเนินการ คือการพยุงราคาขายสินค้าเกษตร และผลิตภัณฑ์อาหารให้อยู่ในระดับราคาที่เหมาะสม กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจะครอบคลุมสินค้า 3 ประเภท ได้แก่

1. ผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น หรือสินค้าเกษตรขั้นต้น เป็นสินค้าที่เกิดจากเกษตรกรโดยตรง รวมถึงสัตว์ที่ได้จากการเลี้ยง หรือจับได้จากการประมง
2. ผลิตผลพลอยได้ที่เกิดจากการทำเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด
3. ผลิตภัณฑ์อาหาร ที่เกิดจากการทำเกษตรกรรม และนำมาใช้เป็นอาหาร หรือส่วนประกอบทั้งของคน และสัตว์

1) แหล่งที่มาของเงินทุน

แหล่งที่มาของเงินทุนกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 มาจากหลายแหล่งประกอบด้วย

1. งบประมาณรายจ่ายจากรัฐบาล
2. เงินค่าธรรมเนียมการส่งออกไม่น้อยกว่าร้อยละ 50
3. ดอกผลของเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
4. เงินกู้ที่รัฐบาลกู้เพื่อสมทบกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี
5. เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

2) การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

โดยทั่วไปกองทุนฯ อาจมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในกรณีต่อไปนี้

1. กรณีที่การส่งออกสินค้าเกษตร ทำให้ราคาสินค้าเกษตรในประเทศราคาสูงขึ้นหรือขาดแคลน
2. กรณีที่สินค้าเกษตรในตลาดต่างประเทศมีราคาสูงมาก ส่งผลให้ผู้ส่งออกได้รับกำไรเกินควร

โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีหน้าที่ในการกำหนดประเภทผลิตภัณฑ์ที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและจะต้องนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม เงินที่ได้จะถูกแบ่งส่งเข้ากองทุนทันทีโดยไม่ต้องส่งเข้าคลังเป็นรายได้ของแผ่นดินก่อน ร้อยละ 80 และที่เหลือจะส่งเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป

3) การบริหารงาน

ในการบริหารงานของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร จะบริหารผ่านคณะกรรมการของกองทุนฯ โดยใช้เสียงข้างมากในการตัดสินใจ และสามารถแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นมาเพื่อให้บริหารงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจาก คณะกรรมการฯ โดยคณะกรรมการของกองทุนฯประกอบไปด้วยตัวแทนระดับสูงจากภาครัฐ และตัวแทนภาคเอกชน ดังนี้

ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	ประธานกรรมการ
ปลัดกระทรวงการคลัง	รองประธานกรรมการ
ปลัดกระทรวงพาณิชย์	รองประธานกรรมการ
ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ (โดยตำแหน่ง)
ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ (โดยตำแหน่ง)
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กรรมการ (โดยตำแหน่ง)
อธิบดีกรมบัญชีกลาง	กรรมการ (โดยตำแหน่ง)
อธิบดีกรมการค้าภายใน	กรรมการ (โดยตำแหน่ง)
อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร	กรรมการ (โดยตำแหน่ง)
ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	กรรมการ (โดยตำแหน่ง)
ผู้แทนสหกรณ์การเกษตร	กรรมการ (แต่งตั้ง)
ผู้แทนกลุ่มเกษตรกร	กรรมการ (แต่งตั้ง)
เกษตรกร (จำนวน 3 คน)	กรรมการ (แต่งตั้ง)
อื่นๆ (ไม่เกิน 5 คน)	กรรมการ (แต่งตั้ง)

ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ คือ พิจารณาโครงการส่งเสริมการผลิต และโครงการพยุงราคาการจำหน่ายสินค้าเกษตรขั้นปฐมและผลิตภัณฑ์อาหารที่หน่วยงานราชการและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเสนอนอกจากนี้ยังมีหน้าที่พิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในโครงการการผลิตและโครงการพยุงราคาและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร ทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี วางระเบียบการจ่ายเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และติดตามการดำเนินงานของโครงการ

4) การใช้จ่ายเงินของกองทุน

การใช้จ่ายเงินของกองทุนจะเกี่ยวข้องกับเรื่องของการจัดหาปัจจัยการผลิตจำหน่ายให้เกษตรกรราคาต่ำ การให้เกษตรกรกู้ยืมเงิน การจัดหาที่ดินให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน เพื่อส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรขั้นปฐมและผลิตภัณฑ์อาหารของเกษตรกร ซื้อหรือรับจำนำผลิตผลทางการเกษตรหรือผลิตภัณฑ์อาหารในราคาที่รัฐมนตรีกำหนด และการขายภายในหรือส่งออกไปยังต่างประเทศ เพื่อพยุงราคาสินค้าเกษตรขั้นปฐมและผลิตภัณฑ์อาหารในประเทศรวมทั้งการดำเนินการที่จำเป็นและเร่งด่วนเพื่อขจัดภัยร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมอันจะเป็นผลเสียหายแก่เกษตรกรอีกด้วย

5) ประเด็นที่น่าสนใจ

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนำเข้าจากต่างประเทศของสินค้าเกษตร ซึ่งอาจเป็นเพราะว่าในอดีตนั้น ประเทศไม่ได้นำเข้าสินค้าเกษตรในจำนวนมากพอที่จะส่งผลกับราคาตลาดภายในประเทศ นอกจากนี้การเก็บค่าธรรมเนียมกับผู้ส่งออกจะ เป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับผู้ส่งออก ซึ่งจะส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันสินค้าในตลาดโลก

ลักษณะการบริหารงานของกองทุนฯ จะเป็นลักษณะการบริหารงานจากส่วนกลางผ่านมายังกระทรวงหรือกรมต่างๆ สู่เกษตรกรผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือ ในหลายกรณีที่ผู้บริหารกองทุนไม่เข้าใจสภาพปัญหาที่แท้จริงของเกษตรกร เนื่องจากการรายงานสภาพปัญหาต่างๆ จะต้องมีการกลั่นกรองจากหน่วยงานที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนก่อน ซึ่งอาจจะทำให้ไม่สามารถสะท้อนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้และแม้ว่าคณะกรรมการกองทุนจะมีผู้แทนกลุ่มเกษตรกรเข้าร่วมก็ตาม แต่เป็นเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการฯ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากข้าราชการระดับสูงของกระทรวงและกรมต่างๆ ดังนั้น การกำหนดทิศทางหรือแนวทางในการให้ความช่วยเหลือนั้น ก็จะเป็นไปตามนโยบายของภาครัฐ และอาจจะไม่ตรงกับความต้องการของเกษตรกรที่แท้จริง

2.4.2 กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ.2534

การจัดตั้งกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในพ.ศ. 2534 มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือเพื่อให้ความช่วยเหลือเกษตรกรทั้งระบบและครอบคลุมสินค้าเกษตรทุกชนิด รวมทั้งเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลในการกำหนดนโยบายทางการเกษตร โดยการเข้ารักษาระดับราคาหรือยกระดับราคาสินค้าเกษตรเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้กับเกษตรกรในกรณีที่ราคาสินค้าตกต่ำ

ตลอดจนพัฒนาโครงสร้างคุณภาพสินค้าเกษตร เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรและช่วยเหลือด้านสินเชื่อให้กับเกษตรกร

1) แหล่งที่มาของเงินกองทุนฯ

แหล่งที่มาของเงินทุนตามที่กำหนดไว้ประกอบด้วย

- เงินที่ได้รับการจัดสรรตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- ดอกผลของกองทุน
- เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

2) การบริหารงาน

การบริหารงานกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2434 ประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย ได้แก่

1. คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตร มีหน้าที่หลักในการพิจารณาเสนอแนะนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรต่อนายกรัฐมนตรี พิจารณากำหนดสินค้าเกษตรและราคาเป้าหมายและพิจารณาอนุมัติการใช้เงินตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เป็นต้น โดยคณะกรรมการประกอบด้วย

นายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย	ประธานกรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	รองประธานกรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	รองประธานกรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	รองประธานกรรมการ
รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่กำกับดูแลกรมการค้าภายใน	กรรมการ
ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ
ปลัดกระทรวงพาณิชย์	กรรมการ
อธิบดีกรมบัญชีกลาง	กรรมการ
ผู้แทนกรมการค้าต่างประเทศ	กรรมการ
ผู้แทนสำนักงบประมาณ	กรรมการ
ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ
ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ

ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	กรรมการ
ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย	กรรมการ
ประธานชุนนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย	กรรมการ
ประธานคณะกรรมการกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย	กรรมการ

2. คณะกรรมการติดตามและประเมินผลมีหน้าที่สำคัญในการติดตามและประเมินผลของโครงการที่ได้จัดสรรงบประมาณของกองทุนฯ ลงไป คณะกรรมการฯ ชุดนี้ส่วนใหญ่จะมาจากหน่วยงานต้นสังกัดของคณะกรรมการนโยบายฯ ประกอบด้วย

ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	ประธานกรรมการ
ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ
ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์	กรรมการ
ผู้แทนกรมบัญชีกลาง	กรรมการ
ผู้แทนสำนักตรวจเงินตราแผ่นดิน	กรรมการ
ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	กรรมการ

3. กรมบัญชีกลาง มีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้จ่ายหรือการขอรับการจัดสรรเงินกองทุนฯ แต่ทั้งนี้ ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายฯ ก่อนที่จะจ่ายเงินตามมติคณะกรรมการนโยบายฯ และจัดทำรายงานและการบัญชีกองทุน ตลอดจนการพัสดุ รวมทั้งควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินกองทุนให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้

3) แนวทางการช่วยเหลือเกษตรกร

สำหรับแนวทางการช่วยเหลือเกษตรกรเริ่มจากการกำหนดราคาเป้าหมายในแต่ละปีสำหรับสินค้าเกษตรเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือ โดยพิจารณาถึงรายได้ที่เกษตรกรควรจะได้รับในปีนั้น และพิจารณาถึงผลผลิตรวมเปรียบเทียบกับรายได้ของเกษตรกรที่เพาะปลูกสินค้าเกษตรแต่ละชนิดและราคาเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี โดยให้ความช่วยเหลือเกษตรกรเมื่อเห็นว่าราคาตลาดต่ำกว่า หรือคาดว่าจะต่ำกว่าราคาเป้าหมายในช่วยเวลาใดเวลาหนึ่ง และให้ยกเลิกความช่วยเหลือเมื่อราคาตลาดสูงขึ้น โดยที่การให้ความช่วยเหลือจะต้องเป็นการให้ความช่วยเหลือกับเกษตรกรในด้านการตลาดเพื่อรักษาระดับราคา หรือยกระดับราคาสินค้าเกษตร พัฒนาโครงสร้างการผลิตปรับปรุงคุณภาพสินค้าเกษตรเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร ช่วยเหลือในด้านสินเชื่อและการ

ดำเนินงานกองทุนที่ดิน รวมทั้งช่วยเหลือสินค้าเกษตรที่มีกฎหมายกำหนดให้ความช่วยเหลืออย่างเป็นระบบ

4) ประเด็นที่น่าสนใจ

การกำหนดชนิดสินค้าที่ให้ความช่วยเหลือนั้น สินค้าเกษตรที่ครอบคลุมจะทับซ้อนกับกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร แต่สิ่งที่แตกต่างคือกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาทั้งระบบ จากแนวทางการช่วยเหลือเกษตรกร กองทุนนี้จะยกเว้นการช่วยเหลือสินค้าเกษตรที่กฎหมายกำหนดให้มีความช่วยเหลืออย่างเป็นระบบอยู่แล้ว ดังนั้นหากเป็นสินค้าเกษตรที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการตลาด และด้านโครงสร้างการผลิต แม้ว่าจะเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบภัยพิบัติ หรือได้รับความเสียหายจากการระบาดของโรคหรือเสียหายจากศัตรูพืชก็ตาม คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร ก็สามารถจัดสรรเงินกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้แก่คณะกรรมการชุดต่างๆ ดังกล่าวได้ เพื่อใช้ดำเนินการสำหรับสินค้าเกษตรที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

2.4.3 กองทุนอ้อยและน้ำตาล

กองทุนอ้อยและน้ำตาลถูกจัดตั้งมาเพื่อศึกษา วิจัย พัฒนาและส่งเสริมการผลิต การใช้และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย รวมทั้งรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดกับผู้บริโภคในประเทศ รวมทั้งกระทำกิจกรรมอื่นๆเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

1) แหล่งที่มาของเงินกองทุน

กองทุนอ้อยและน้ำตาลมีแหล่งเงินทุนมาจาก

1. ค่าธรรมเนียมการวิจัยและสงเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย
2. ดอกผลของกองทุน
3. ค่าเบี้ยปรับการนำจับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
4. เงินกู้โดยอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เงินอุดหนุนรัฐบาล และทรัพย์สินอื่นๆที่ตกเป็นของกองทุนฯ
5. เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

2) การบริหารงาน

การบริหารงานของกองทุนอ้อยและน้ำตาล ประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ ผู้แทนจากส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อย และผู้แทนจากโรงงานน้ำตาล ดังนี้

- ผู้แทนจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง
- ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม
- ผู้แทนจากกระทรวงพาณิชย์
- ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย
- ผู้แทนจากสำนักงบประมาณ
- ผู้แทนโรงงาน (3 คน)
- ผู้แทนชาวไร่อ้อย (3 คน)

ทั้งนี้คณะกรรมการบริหารงานกองทุนฯ ดำรงตำแหน่งได้วาระละ 2 ปี และไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้เกิน 2 วาระ ในการลงมติที่ประชุมหากคะแนนเสียงเท่ากัน ประธานในที่ประชุมจะเป็นผู้ออกความเห็นลงคะแนนโดยถือว่าเป็นเสียงชี้ขาด

3) ประเด็นที่น่าสนใจ

การบริหารงานของกองทุนฯ นอกจากจะขึ้นอยู่กับคณะกรรมการของกองทุนแล้วยังขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอีก 3 กระทรวงคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีอำนาจในการกำกับดูแลการบริหารกองทุน ซึ่งจากอำนาจในการกำกับดูแลจากรัฐมนตรีดังกล่าวอาจจะทำให้การปฏิบัติงานในกองทุนมีความล่าช้ามากขึ้น สืบเนื่องมาจากการดำเนินงานต่างๆ ต้องผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน ยิ่งถ้ารัฐมนตรีคนใดไม่เห็นด้วยกับโครงการยิ่งจะทำให้การดำเนินงานยิ่งล่าช้าออกไปอีก

2.4.4 กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503

กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นทุนในในการทำสวนยางที่ได้ผลผลิตน้อยอันเนื่องมาจากยางพันธุ์เก่าให้ได้ผลดีมากยิ่งขึ้น ด้วยการโค่นยางพันธุ์เก่าและปลูกยางพันธุ์ใหม่ซึ่งมีคุณภาพมากกว่า ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม กลไกของกองทุน สกย.นี้ ได้ส่งผลถึงการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราในทางอ้อม กล่าวคือ สามารถช่วยเหลือให้เกษตรกรรายย่อยมีการผลิตอย่างต่อเนื่องและขยายการผลิตในบางพื้นที่ นอกจากนั้นยังส่งเสริมการเพิ่มผลผลิต และดำเนินการทางการตลาด ทำให้เกษตรกรมีอำนาจต่อรองเพิ่มขึ้น

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร

กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร (Agricultural Price Stability Fund: APSF) เป็นกองทุนที่ได้รับเงินอุดหนุน (Contribute) จากผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders) เป็นรายปี ขณะเดียวกันก็มีการใช้จ่ายเงินเพื่อชดเชยให้แก่เกษตรกร (Compensate) เป็นรายปีเช่นกัน โดยกระแสเงินเข้าและออกเป็นไปในลักษณะที่ไม่สามารถประมาณการได้อย่างชัดเจนขึ้นอยู่กับความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรนั้นๆ ดังนั้นการบริหารจัดการกองทุนจึงต้องมุ่งเน้นที่การรักษาสภาพคล่อง เป็นอันดับแรก ขณะเดียวกันต้องพยายามสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับเงินกองทุนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ นอกจากนั้นต้องให้ความสำคัญกับการจัดหาแหล่งเงินทุนฉุกเฉินด้วยโดยมีเครื่องมือที่ช่วยให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วยการบริหารจัดการเงินสด และ การบริหารจัดการในรูปแบบของกองทุนจัดการ (Trust Fund)[4/]

1) การบริหารจัดการเงินสดและสินทรัพย์ใกล้เคียงเงินสด (Cash Management)

โดยทั่วไปผู้ประกอบการหรือองค์กรต่างๆ มีวัตถุประสงค์ในการถือครองเงินสด ด้วยเหตุผล 4 ประการ ได้แก่ เพื่อใช้ในกิจกรรมการดำเนินงาน (Transaction Motive) เพื่อการป้องกันการขาดสภาพคล่อง (Precautionary Motive) เพื่อเก็งกำไร (Speculative Motive) และเพื่อสร้างผลตอบแทน (Compensation Motive)

[4/] Trust Fund = กองทุนจัดการ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า กองทุนทรัสต์ เป็นกองทุนจัดการโดยกลุ่มของทรัสตีสำหรับบริหารจัดการประโยชน์ของบุคคลอื่น

ความหมายของ Cash ในงาน Cash Management แบ่งได้เป็น2 ระดับ คือ Cash ที่หมายถึง“เงินสด เงินฝากธนาคาร เช็ค” และCash ที่หมายถึง“สินทรัพย์ที่ใกล้เคียงกับเงินสดที่สามารถเปลี่ยนสภาพเป็นเงินสดได้ในระยะเวลาที่ต้องการ อาทิ หลักทรัพย์ และเงินฝากประจำ” ดังนั้นคำว่า“Cash Management”ในที่นี้จึงหมายถึงการบริหารจัดการเงินสดและสินทรัพย์ใกล้เคียงกับเงินสด ตามหลักของการจัดการการเงินนั้น การถือครองเงินสดต้องอยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่มากหรือน้อยเกินไป เพราะการถือเงินสดจะมีต้นทุนเสียโอกาสในการนำเงินไปลงทุนในทางเลือกอื่น ขณะเดียวกันหากถือเงินสดไว้น้อยเกินไปก็อาจมีปัญหาสภาพคล่องตามมา กล่าวคือ มีเงินสดเพียงพอที่จะใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้น

2) กองทุนจัดการ (Trust Fund)

โดยทั่วไปกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาจะมีภาระในการบริหารจัดการเงินสดที่ได้มาจากการเก็บเงินเข้ากองทุนซึ่งอาจมาจากทั้งสมาชิกและภาครัฐ ในกรณีที่กองทุนมีการจัดตั้งมานานเงินทุนส่วนนี้ก็จะมีขนาดใหญ่ขึ้น ผู้รับผิดชอบต้องนำเงินไปบริหารให้เกิดดอกผล ภายใต้ระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ การจัดการเงินสดของกองทุนรักษาเสถียรภาพระดับราคาสินค้าเกษตรสามารถดำเนินการในรูปแบบที่เรียกว่า กองทุนจัดการ (Trust Fund) ซึ่งจะมีองค์กรตามกฎหมายที่ถูกจัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ถือครองและ/หรือ บริหารจัดการสินทรัพย์เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ประโยชน์ให้กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นเจ้าของสินทรัพย์นั้น หลักการของกองทุนจัดการ เป็นการจัดการสินทรัพย์เพื่อการสร้างผลประโยชน์อย่างยั่งยืนต่อบุคคลหรือองค์กรอื่นโดยมีเงื่อนไขที่กำหนดชัดเจน เช่น การที่จัดตั้งกองทุนเพื่อความมั่นคงทางการเงินแก่บุตรหลานในอนาคต โดยให้นำเงินจากกองทุนมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายของบุตรหลานในด้านต่างๆ หากผู้ปกครองเสียชีวิตหรือขาดรายได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด เป็นต้น

โดยทั่วไปกองทุนจัดการจะประกอบด้วยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอย่างน้อย 3 ฝ่าย ได้แก่ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากกองทุนฯ เรียกว่า “Beneficiary” ส่วนผู้สนับสนุนเงินทุนให้กองทุนฯ เรียกว่า “Grantor”หรือบางทีเรียกว่า “Donor” สำหรับผู้ที่ทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนเรียกว่า “Trustee”โดย Trustee สามารถเป็นบุคคลหรือหน่วยงานของสถาบันการเงินที่เป็นมืออาชีพก็ได้ โดยต้องจ่ายเงินค่าตอบแทนการบริหารกองทุนตามมูลค่าที่เพิ่มขึ้น หรืออาจเป็นรายชั่วโมงหรือรายเดือน ทั้งนี้ความสำเร็จจากการดำเนินงานในลักษณะ Trust Fund คือการที่ Grantor หรือ Donor ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งมีวัตถุประสงค์ชัดเจนในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับ ผู้รับประโยชน์ว่าจะได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินของตนเองที่บริหารโดย Trustee

Trust Fund สามารถนำเงินไปลงทุนในตราสารและสินทรัพย์ในหลายประเภท ทั้งอสังหาริมทรัพย์ พันธบัตร หุ้น ตราสารทางการเงินอื่นๆ ฯลฯ โดยมอบหมายให้ Trustee รายหนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งรายบริหารจัดการ ทั้งนี้ นอกเหนือจากการบริหารจัดการเงินสดแล้ว Trustee ยังมีหน้าที่สำคัญในการดูแลการจ่ายผลตอบแทนให้กับผู้รับประโยชน์ โดยเป็นไปตามหลักการ รวมถึงหน้าที่ในการจัดทำและเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส ตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในสัญญา

2.5.1 กองทุนรักษาเสถียรภาพในต่างประเทศ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาในต่างประเทศโดยส่วนใหญ่ไม่มีรายละเอียดแสดงความเป็นมา แนวคิด และผลการดำเนินงานที่เปิดเผย แต่ก็มีข้อมูลเพียงพอที่จะให้แนวทางทั้งทางตรง และทางอ้อมในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร ของแต่ละประเทศที่เคยได้ดำเนินการดังนี้

1) ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียมีการใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคากับสินค้าเกษตรทั่วประเทศ ได้แก่ ข้าวสาลี โดยใช้ราคาที่เรียกว่าราคาประกัน (Guarantee Price) เป็นกลไกในการจัดการตามหลักการแล้วจะใช้วิธีการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนเมื่อราคาสูงกว่าราคาประกัน และจะจ่ายเงินสชดเชยในกรณีที่ราคาต่ำกว่าราคาประกัน กล่าวคือ ในช่วงที่ราคาส่งออกสูงกว่าราคาประกัน เงินส่วนต่างระหว่างราคาส่งออก และราคาประกัน จำนวนร้อยละ 50 จะถูกสบทบเข้ากองทุน (แต่ต้องไม่เกินอัตราหน่วยสูงสุดที่กำหนด) และเมื่อราคาส่งออกต่ำกว่าราคาประกัน กองทุนจะเป็นผู้จ่ายเงินส่วนต่าง ซึ่งหากกองทุนที่มีอยู่ไม่เพียงพอ รัฐบาลจะเป็นผู้สนับสนุนเงินส่วนที่ขาด ในกรณีนี้จะทำให้เกษรกรขายสินค้าได้ม่ำกว่าราคาประมาณ

2) ประเทศปาปัวนิวกินี

ประเทศปาปัวนิวกินีก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคากับสินค้าเกษตร เช่น โกโก้ กาแฟ และปาล์ม โดยเมื่อราคาตลาดสูงกว่าราคาที่กำหนดซึ่งเรียกว่า “ราคาขั้นต่ำ” จะมีการเรียกเก็บเงินสนับสนุนจากเกษตรกร ในกรณีที่ราคาต่ำกว่าราคาขั้นต่ำ เกษตรกรก็สามารถขายผลผลิตได้ในราคาขั้นต่ำที่กำหนด แต่ปัญหาหลักของกองทุนเหล่านี้คือการขาดสภาพคล่องในช่วงที่ราคาสินค้าตกต่ำ มีเงินไม่เพียงพอในการจ่ายส่วนต่างๆ

จากการศึกษาของ Claessens และ Coleman (1993) พบว่า กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าประเภทเหมืองแร่ และสินค้าเกษตร เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิผลการดำเนินงานแค่ในระยะสั้นเท่านั้นไม่ควรมีการแทรกแซงติดต่อกันเป็นเวลานาน และนอกจากนี้ยังมีต้นทุนสูงอีกด้วย

3) ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีการใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรเช่นกัน เพื่อปกป้องเกษตรกรผู้ปลูกอ้อย และโรงงานผลิตน้ำตาลภายในประเทศ จากความผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลกที่ทำให้เกษตรกรได้รับความเดือดร้อน โดยได้รับเงินสนับสนุนส่วนหนึ่งจากรัฐบาล และอีกส่วนหนึ่งเป็นเงินทุนที่เรียกเก็บจากการนำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศ ในกรณีที่ ราคานำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศเฉลี่ยต่ำกว่าราคาขั้นต่ำที่กำหนดไว้ ส่วนเกินระหว่างราคานำเข้าเฉลี่ยและราคาขั้นต่ำ จะถูกเรียกเก็บเข้ากองทุนตามสัดส่วนที่ภาครัฐกำหนด ส่วนในกรณี ราคานำเข้าสูงกว่าราคาขั้นสูง จะมีการนำเงินทุนจากกองทุนดังกล่าวมาใช้เพื่อปรับลดราคานำเข้า ให้เข้าใกล้ราคาขั้นสูงที่กำหนดไว้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้บริโภค นอกเหนือจากนี้ยังมีกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาของสินค้าเกษตรอื่นๆ เช่น ไข่ ผักและผลไม้ โดยรัฐจะจ่ายร้อยละ 90 ของผลต่างระหว่างราคาดังกล่าว

4) ประเทศไต้หวัน

ประเทศไต้หวันมีการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรเช่นกันโดยใช้กองทุนที่มีชื่อว่า “กองทุนเพื่อความมั่นคงทางอาหาร” รัฐบาลมีการรับซื้อข้าวจากชาวนาในราคาที่สูงกว่าท้องตลาด และขายขาดทุนออกไป เพื่อให้ผู้บริโภคซื้อข้าวได้ในราคาไม่แพงขณะที่ชาวนาก็สามารถขายข้าวได้ในราคาสูง ทำให้กองทุนประสบภาวะขาดทุน การดำเนินการในลักษณะนี้เป็นการใช้เงินจากรัฐบาลให้การอุดหนุนกับทั้งเกษตรกรผู้ปลูกข้าวและผู้บริโภคข้าว โดยการรับซื้อข้าวในราคาสูงจะเป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรมีการปลูกข้าวอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางอาหาร โดยเฉพาะข้าวถือเป็นอาหารหลักที่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศบริโภคกัน หากเกิดภาวะไม่ปกติประชาชนยังมีอาหารบริโภคที่ผลิตจากภายในประเทศได้ ส่วนการขายให้ผู้บริโภคในราคาต่ำก็เพื่อไม่ให้ผู้บริโภคเดือดร้อน รวมทั้งหากขายข้าวในราคาสูง จะมีการนำเข้าข้าวจาก่างประเทศที่มีราคาถูกกว่ามาทดแทน ข้าวที่ผลิในประเทศอาจขายไม่ได้ จะเห็นว่าในกรณีของประเทศไต้หวันนั้น มีเป้าหมายหลักเพื่อความมั่นคงทางอาหารอย่างชัดเจน

5) ประเทศโกตดิวัวร์

ประเทศโกตดิวัวร์ เดิมชื่อประเทศไอวอรี่โคสต์เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ ใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคา กับสินค้าเกษตร ได้แก่ กาแฟและโกโก้ ผลการดำเนินงานจากที่ผ่านมามีเงินทุนส่วนเกินถึงร้อยละ 7 ของ GDP ซึ่งมีประเด็นที่น่าสังเกตดังนี้

- กองทุนมีส่วนช่วยรัฐบาลให้มีเงินนำไปใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาในด้านต่างๆ
- พยายามที่จะให้กองทุนดังกล่าว บริหารงานโดยเอกชน
- เงินทุนที่เรียกเก็บ ได้มาจากการเรียกเก็บภาษีการส่งออก
- วัตถุประสงค์ของกองทุนคือ ช่วยลดความผันผวนรายได้และปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ ซึ่งพบว่าไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรในการสร้างเสถียรภาพแก่เกษตรกร เนื่องจากมุ่งเน้นการสร้างเสถียรภาพรายจ่ายภาครัฐเป็นหลัก

6) ประเทศชิลี

ประเทศชิลีใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพกับสินค้าโภคภัณฑ์ เช่น แร่ทองแดงและโมลิบดีนัม ซึ่งประสบความสำเร็จค่อนข้างสูง หลักการที่ใช้ไม่ได้แตกต่างจากประเทศอื่นๆ กล่าวคือมีการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนเมื่อราคาสูงและจ่ายชดเชยให้เมื่อราคาต่ำ แต่ในแง่กลยุทธ์การจัดการกองทุนของชิลี มีการลงทุนในสินทรัพย์ระยะสั้นมีความเสี่ยงน้อยเป็นหลัก ได้แก่ ลงทุนในอัตราแลกเปลี่ยน พันธบัตรรัฐบาล และพันธบัตรสถาบันการเงิน และให้ ผู้จัดการกองทุนจากภายนอก เป็นผู้บริหารกองทุนส่วนหนึ่ง เพื่อให้เกิดสภาพคล่องทางการเงิน

7) ประเทศโคลัมเบีย

ประเทศโคลัมเบียมีการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรหลายชนิด เช่น ปาล์มน้ำมัน เนื้อวัวและนมวัว รวมทั้งตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาลทั่วประเทศในที่สุด สิ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับกองทุนของประเทศโคลัมเบียคือ การนำระบบช่วงกว้างของราคา มาเป็นกลไกเพื่อสร้างเสถียรภาพด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร โดยในช่วงที่สินค้าเกษตรมีราคาสูง เกษตรกรจะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนฯ สำหรับช่วงที่ราคาสินค้าตกต่ำเกษตรกรก็จะได้รับเงินชดเชยจากกองทุน ทำให้รายได้ของเกษตรกรมีเสถียรภาพไม่เปลี่ยนแปลงผันผวนเท่ากับราคาสินค้า ทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถวางแผนการบริโภค การลงทุนได้ดีขึ้น

8) ประเทศเม็กซิโก

ประเทศเม็กซิโกใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคามาใช้ในการประกันราคาสินค้าให้เกษตรกรผู้ปลูกกาแฟ โดยเกษตรกรจะได้รับการจ่ายเงินชดเชยจากส่วนต่างระหว่างราคาที่ขายได้และราคาประกัน แต่ในความเป็นจริง ราคาที่รับประกันไม่ได้สูงเพียงพอที่จะครอบคลุมต้นทุนในการเพาะปลูก รวมทั้งต้นทุนในการทำธุรกรรมที่เกษตรกรต้องแบกรับมีมูลค่ามาก ทำให้กองทุนดังกล่าวไม่จูงใจให้มีเกษตรกรเข้าร่วมเท่าที่ควร โดยมีสมาชิกเพียงร้อยละ 27 ของเกษตรกรทั้งหมด

9) ประเทศเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้มีกระทรวงเกษตรและป่าไม้ เป็นผู้ดูแลกองทุนรักษาเสถียรภาพราคา โดยแหล่งเงินทุนที่ใช้ในการจัดตั้งกองทุนประกอบด้วย

- เงินสนับสนุนจากรัฐบาล
- ผลตอบแทนจากากรบริหารจัดการกองทุน
- เงินจ่ายจากผู้ทำการค้าระหว่างประเทศ
- เงินอุดหนุนอื่นๆ
- เงินกู้จากสถาบันการเงิน

ขณะที่การใช้เงินต้องอยู่ภายใต้ลักษณะงานดังต่อไปนี้

- การรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร
- การส่งเสริมหรือปรับปรุงการผลิตและจัดส่งสินค้าเกษตร
- การส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตร
- การเก็บรักษา จัดการ และแปรรูปสินค้า
- การสนับสุนนการจัดส่งหรืออำนวยความสะดวกในตลาดค้าส่งสินค้าเกษตร
- การเสริมสร้างศักยภาพของสินค้าเกษตร
- การปรับโครงสร้างการผลิตให้มีประสิทธิภาพ

10) ประเทศปากีสถาน

ประเทศปากีสถานมีการใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคากับสินค้าข้าวสาลีเป็นลักษณะของการประกันราคา ในกรณีที่ราคาข้าวสาลีตกต่ำกว่าราคาประกัน รัฐบาลจะได้รับเงินในราคาประกัน และรัฐบาลจ่ายค่าชดเชยให้ในส่วนต่างของราคาตลาดและราคาประกัน เป็นการบรรเทาความเดือดร้อนให้กับเกษตรกร อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของธนาคารโลกเปิดเผยว่าไม่ควรใช้กองทุนดังกล่าวเป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพ เนื่องจาก ราคาข้าวสาลี ไม่มีลักษณะเป็นวัฏจักรและมีการตกต่ำอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการบริหารที่ผิดพลาด เพราะว่าการการบริหารความเสี่ยงด้านราคาควรจัดทำในรูปแบบของการป้องกันความเสี่ยงที่เรียกว่า Hedging ซึ่งเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและมีต้นทุนต่ำกว่าการแทรกแซงตลาดหรืออุดหนุนโดยภาครัฐ

2.6 ลักษณะกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร ประเทศอินเดีย

สำหรับประเทศอินเดียมีการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคา (Price Stabilization Fund)โดย กระทรวงพาณิชย์ของประเทศอินเดีย เพื่อรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าประเภท ชา กาแฟ และยางพารา ซึ่งเป็นพืชหลักที่มีการปลูกมาเป็นระยะเวลายาวนานในหลายพื้นที่ ถือเป็นสินค้าส่งออกที่สร้างรายได้อย่างต่อเนื่อง และเป็นการสร้างงานให้กับแรงงานกว่า 30 ล้านคน เป็นกองทุนที่ประสบความสำเร็จในการรักษาเสถียรภาพรายได้ให้กับเกษตรกร ดังนั้นในการศึกษานี้ จึงให้ความสนใจศึกษาในรายละเอียดของการจัดตั้งและการดำเนินงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาในประเทศอินเดีย เพื่อนำส่วนดีและกลไกต่างๆ ที่ประสบความสำเร็จมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย โดยเฉพาะในเรื่องที่พยายามให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและการวางแผนให้กับตนเองในอนาคต แทนที่จะคอยพึ่งพาเงินอุดหนุนจากภาครัฐอย่างเดียว

ทั้งนี้เนื่องมาจากปัญหาความผันผวนของราคาสินค้าอย่างต่อเนื่องยาวนาน ทำให้ไม่สามารถวางแผนทางการเงินเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองได้ นับจาก ค.ศ. 1990 เป็นต้นมาราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกลดลงอย่างมาก ส่งผลต่อราคาสินค้าเกษตรภายในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้รัฐบาลต้องเข้าแทรกแซงราคาในช่วง ค.ศ. 1997-2001 ด้วยมาตรการสร้างเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรผ่านเครื่องมือต่างๆ โดยเฉพาะมูลภัณฑ์กันชน (Buffer Stock) และการกำหนดราคาขั้นต่ำ (MSP) ซึ่งประสบปัญหาการบริหารด้านการจัดซื้อและด้านสินค้าคงคลังค่อนข้างมาก นำมาซึ่งปัญหาต่อเนื่องทางด้านการเงินในระยะต่อมาจากปัญหาดังกล่าว กระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรมของอินเดียได้มอบหมายให้ The National Council for Applied

Economic Research (NCAER) ทำการศึกษาเพื่อหาแนวทางในการช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งผลการศึกษาของ NCAER ที่ปรากฏออกมาในปี ค.ศ. 2001 นำมาสู่การจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคา ที่มีเป้าหมายในการสร้างเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรโดยหลักการทำงานเป็นไปตามหลัก Wealth Transfer กล่าวคือ 1) ในช่วงที่สินค้ามีราคาสูง ซึ่งเรียกว่า Boom Year เกษตรกรจะต้องจ่ายเงินสนับสนุนเข้ากองทุนรักษาเสถียรภาพราคา และ 2) ในช่วงที่สินค้ามีราคาต่ำ ซึ่งเรียกว่า Distress Year นั้น กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาจะจ่ายเงินชดเชยให้แก่เกษตรกร

โดยกลไกในการทำงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาในประเทศอินเดีย อาศัยราคากลางหรือราคา และช่วงห่างของราคาที่เรียกว่า Price Spectrum Band ดังนี้

ราคาอ้างอิง

ราคาอ้างอิง หมายถึง ราคากลางที่ใช้อ้างอิงเปรียบเทียบกับราคาตลาดเพื่อระบุถึงภาวะ Boom หรือ Distress ในแต่ละปีเพาะปลูกโดยในการออกแบบเพื่อกำหนดราคากลาง มีทางเลือกในการคำนวณรวม 3 ทางเลือก ได้แก่

- ต้นทุนการผลิต (Cost of Production) เป็นการกำหนดราคากลางตามต้นทุนการผลิต ซึ่งเป็นวิธีที่มีปัญหาค่อนข้างมาก เนื่องจากมีความแตกต่างของต้นทุนในแต่ละพื้นที่ ก่อให้เกิดคำถามในการเลือกใช้ราคากลางว่าควรจะใช้ต้นทุนสูงสุด ต้นทุนต่ำสุด หรือต้นทุนเฉลี่ย และควรใช้ต้นทุนของพื้นที่ใดเป็นหลัก
- แบบจำลองการถดถอย (Regression Model) เป็นการใช้ข้อมูลของราคาในอดีต 15-20 ปีมาประมาณการราคาในอนาคตโดยการใช้ สมการถดถอยเส้นตรง (Regression Equation) เป็นวิธีที่เหมาะกับการประมาณการทิศทางของราคาในระยะยาว แต่อาจไม่เหมาะกับการดำเนินงานในระยะสั้นในเชิงการบริหารจัดการ อีกทั้ง ปัญหาสำคัญที่สุดหากเลือกใช้วิธีดังกล่าว คือ ความยากในการพัฒนาแบบจำลองที่สามารถครอบคลุมปัจจัยที่มีผลต่อราคาได้อย่างครบถ้วนและต่อเนื่องทั้งในปัจจุบันและอนาคต ซึ่งหากมีการใช้แบบจำลองที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ทันสมัย ผลที่ได้จะมีความคลาดเคลื่อนมาก

- ค่าเฉลี่ย (Average) เป็นวิธีการพื้นฐานที่ใช้หลักการหาราคาเฉลี่ยในลักษณะ “ค่าเฉลี่ยเคลื่อนที่” (Moving Average) ซึ่งจุดเด่นของวิธีการนี้ คือ ง่ายต่อความเข้าใจ โปร่งใสชัดเจน และทันสถานการณ์

โดยรัฐบาลได้ตัดสินใจเลือกวิธีการที่ 3 ด้วยการกำหนดราคาอ้างอิงจาก ค่าเฉลี่ยเคลื่อนที่ของราคา 7 ปีย้อนหลัง

ช่วงห่างของราคา (Price Spectrum Band)

นอกเหนือจากการกำหนดราคาอ้างอิงแล้ว “การกำหนดขนาดความกว้างของช่วงห่างของราคา” ที่เรียกว่า “Price Spectrum Band” ถือเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่มีความสำคัญ

ทั้งนี้ Price Spectrum Band หมายถึงช่วงห่างของราคาสูง-ต่ำ จากฐานราคาอ้างอิง มีหน่วยเป็น % โดยขนาดความกว้าง Band มีผลต่อจำนวนเงินทุนที่ต้องใช้ในการบริหารจัดการ กล่าวคือ ขนาดของ Band ที่แคบจะต้องใช้กองทุนที่มีขนาดใหญ่ มีความถี่ของการทำธุรกรรมและค่าใช้จ่ายสูง ขณะที่หากใช้ Band ที่มีขนาดกว้างเกินไป อาจส่งผลให้ความถี่ในการสนับสนุนหรือชดเชยอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ขาดความสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้อง อีกทั้ง Band ที่กว้างยังเอื้อประโยชน์ต่อการทำกำไรของพ่อค้าคนกลางโดยมีทางเลือกในการกำหนดความกว้างของ Band 2 ทางเลือกหลัก คือ

1) การกำหนดขนาดของ Band จากการใช้ “ปัจจัยค่าเฉลี่ยตามฤดูกาล”(Average Seasonal Factor) และค่าความผันผวน (Variations Around the Trend)
2) การพิจารณาความแตกต่างระหว่างราคาต่ำและสูงสุดเฉลี่ย 15-20 ปี (ค.ศ. 1981-2001) ซึ่งพบว่าความผันผวนของราคาอยู่ในช่วง 20-30% ในกรณีของชาและยางพารา และอยู่ในช่วง 30-40% ในกรณีของกาแฟ (NCEAR, 2001)

กลุ่มเป้าหมาย

ด้วยทรัพยาการทางการเงินมีจำนวนจำกัด โครงการจึงเลือกให้การสนับสนุนเฉพาะเกษตรกรรายย่อยที่ถือครองที่ดินไม่เกิน 4 Hectares โดยใช้เกณฑ์ร้อยละความครอบคลุมเป็นหลัก อาทิ

- กาแฟ ร้อยละ 92 เป็นเกษตรกรรายย่อย
- สวนยางพารา ร้อยละ 99 เป็นเกษตรกรรายย่อย

- ชา ร้อยละ 74 เป็นเกษตรกรรายย่อย

ทางเลือกในการดำเนินงาน

ในการก่อตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรครั้งนี้ ได้มีการเสนอทางเลือกที่มีรายละเอียดต่างกันรวม 3 แนวทาง คือ

ทางเลือกที่ 1: กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรตามแบบฉบับ (Typical Price Stabilization Fund)

กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรตามแบบฉบับ เป็นกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรที่มีรายละเอียดสอดคล้องกับหลักการมาตรฐานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรดังนี้

ราคา

- กำหนดราคาอ้างอิง จากค่าเฉลี่ยเคลื่อนที่ของราคา 7 ปีย้อนหลัง (7 yearsMoving Average)
- กำหนด Price Spectrum Band ที่ 40%

การสนับสนุนและชดเชย

- ในปีที่ราคาสินค้าอยู่ระหว่าง Upper Bound และ Lower Bound (ไม่สูงหรือต่ำกว่า 20% ของ Normal Price) ซึ่งเรียกว่า Normal Year ผู้เกี่ยวข้องไม่มีการจ่ายเงินสนับสนุนหรือชดเชยใดๆ เกิดขึ้น
- ในปีที่ราคาสินค้าสูงกว่า Upper Bound ซึ่งเรียกว่า Boom Yearเกษตรกรจะต้องจ่าย เงินสนุบสนุน (Contribute) จำนวนเท่ากับ 25% ของส่วนต่างระหว่างราคาตลาดและ Normal Price เข้ากองทุน
- ในปีที่ราคาสินค้าต่ำกว่า Lower Bound ซึ่งเรียกว่า Distress Year เกษตรกรจะได้รับเงินชดเชย (Compensate) จาก PSF เป็นจำนวน25% ของส่วนต่างระหว่าง Normal Price และราคาตลาด

ทางเลือกที่ 2: กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรแบบดัดแปลง (Modified Price Stabilization Fund)

การดำเนินการตามแนว Typical Price Stabilization Fund ตามทางเลือกในข้อ 1 มีความเสี่ยงต่อการขาดความร่วมมือจากเกษตรกร ทั้งความเสี่ยงที่จะไม่ร่วมโครงการ และความเสี่ยงที่จะไม่ จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในช่วง Boom ตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งความเสี่ยงดังกล่าวถือเป็นตัวแปรสำคัญต่อความล้มเหลวของการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร

เพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงดังกล่าว ได้มีการปรับปรุงหลักการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรแบบดัดแปลง (Modified Price Stabilization Fund: Modified PSF) ให้เป็นไปในแนวทางที่จูงใจเกษตรกรเข้าร่วมและปฏิบัติตามเงื่อนไขมากขึ้น โดยเนื้อหาหลักยังคงเป็นไปตามทางเลือกที่1 ยกเว้นในส่วนของการ Contribute และ Compensate ที่ภาครัฐเข้าไปอุดหนุนในระดับที่สูงขึ้น และมีการจ่ายเงินทั้งในส่วนของ Contribute และ Compensate เป็นจำนวนคงที่ต่อราย โดยไม่ขึ้นกับปริมาณการผลิต ดังนี้

ราคา

- กำหนดราคาปกติ (Pre Determineหรือ Normal Price) จากค่าเฉลี่ยเคลื่อนที่ของราคา 7 ปีย้อนหลัง(7 yearsMoving Average)
- กำหนด Price Spectrum ที่ 40%

การสนับสนุนและชดเชย

- ในปีที่ราคาสินค้าอยู่ระหว่าง Upper Bound และ Lower Bound (Normal Year) เกษตรกรและกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรต้องจ่ายเงิน Contribute ฝ่ายละ 500 รูปีอินเดีย
- ในปีที่ราคาสินค้าสูงกว่า Upper Bound (เรียกว่า Boom Year) เกษตรกรจะต้องจ่ายเงินสนับสนุน (Contribute) ฝ่ายเดียวจำนวนเท่ากับ1,000 รูปีอินเดีย
- ในปีที่ราคาสินค้าต่ำกว่า Lower Bound (เรียกว่า Distress Year) PSF จะต้องจ่ายเงินชดเชย (Compensate) ฝ่ายเดียวจำนวนเท่ากับ 1,000 รูปีอินเดีย

อื่นๆ

- เงินสนับสนุน และเงินชดเชย จะถูกฝากในบัญชีเงินฝากธนาคารของเกษตรกรแต่ละราย
- เกษตรกรจะเบิกเงินจากบัญชีได้เฉพาะในปี Distress จำนวนที่เลิกต้องไม่เกิน 1,000 รูปีอินเดีย
- เกษตรกรต้องจ่ายค่าธรรมเนียมแรกเข้า ในการเข้าร่วมโครงการจำนวน 500 รูปีอินเดียโดยเงินดังกล่าวจะถือเป็นส่วนหนึ่งของเงินทุนเริ่มต้น (Corpus Fund) จำนวนรวม 5 พันล้านรูปีอินเดีย
- เงินที่ใช้ในการบริหารจัดการกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร รวมถึงเงินชดเชย จะต้องได้มาจากผลตอบแทนในการบริหารจัดการ Corpus Fund เท่านั้น

ทางเลือกที่ 3: สินเชื่ออเนกประสงค์ (Multi-Purpose Loan)

ทางเลือกที่ 3 ถือเป็นทางเลือกที่ไม่ใช่แนวทางการสร้างเสถียรภาพราคา แต่สามารถบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนให้เกษตรกรได้เช่นกัน โดยการสนับสนุนให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนหรือสินเชื่ออเนกประสงค์ เพื่อใช้สำหรับการบริโภค ซื้อปัจจัยการผลิตในช่วง Distress Year โดยภาครัฐให้การสนับสนุนในการจัดตั้ง Corpus Fund และนำผลตอบแทนจากการบริหารจัดการไปชดเชยภาระดอกเบี้ยเงินกู้ให้เกษตรกร

เมื่อพิจารณาจากทั้ง 3 ทางเลือก พบว่า แม้ทางเลือกที่ 1 จะมีลักษณะตรงตามหลักการของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร โดยเกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมมาก รัฐไม่ต้องใช้เงินอุดหนุน จึงไม่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ แต่มีความเสี่ยงสูงต่อความล้มเหลวตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ขณะที่ทางเลือกที่ 3 มีปัญหาในทางปฏิบัติที่สถาบันการเงินมักไม่พร้อมให้การสนับสนุน

ปัจจุบัน กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรได้เพิ่มมาตรการใหม่เพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้แก่เกษตรกร โดยนำเสนอมาตรการทางสังคมด้วยการทำประกันอุบัติเหตุให้เกษตรกรในวงเงิน 25,000 รูปีอินเดียต่อราย โดยกองทุนฯ จะช่วยสนับสนุนค่าเบี้ยประกันให้จำนวน 9 รูปีอินเดีย

การจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร ถือว่าเป็นเครื่องมือที่มีความแตกต่างค่อนข้างมากเมื่อเปรียบเทียบกับเครื่องมือที่ภาครัฐใช้ในการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร เช่น การจำกัดการนำเข้าส่งออก การจ่ายเงินอุดหนุน หรือการจ่ายเงินชดเชย ที่มักเป็นเครื่องมือที่ภาครัฐใช้ในการแก้ปัญหาราคาสินค้าเกษตร หากแต่กองทุนรักษาเสถียรภาพราคา

สินค้าเกษตร เกษตรกรจะต้องเป็นผู้สนับสนุนทางการเงินด้วยตัวเองปราศจากการอุดหนุนโดยภาครัฐและการแทรกแซงตลาด โดยปล่อยให้กลไกทางการตลาดทำงาน กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาจึงไม่มีผลต่อราคาสินค้าในตลาดโลก (Food and Agriculture Organization, 1961) ซึ่งถือว่ากองทุนรักษาเสถียรภาพราคาเป็นมาตรการหนึ่งที่จำเป็นสำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่พึ่งพาการส่งออก เนื่องจากสินค้าประเภทสินค้าโภคภัณฑ์จะมีความผันผวนของราคาค่อนข้างมากและมีความเป็นฤดูกาลค่อนข้างสูง ทำให้รัฐบาลขาดความแน่นอนในการเก็บภาษีจากการส่งออกจึงส่งผลต่อการวางแผนงบประมาณรายจ่าย ในด้านของตัวเกษตรกรเองก็จะได้รับผลกระทบเรื่องความไม่แน่นอนของรายได้จากการจำหน่ายสินค้า นั่นหมายถึงว่าความไม่แน่นอนในราคาผลผลิตจะส่งผลต่อแนวทางการใช้ชีวิตอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยง(Varangis and Larson, 1996)

เมื่อกลไกตลาดทำงานจะทำให้ราคาของสินค้าโภคภัณฑ์มีการเปลี่ยนแปลงเข้าหาระดับราคาเฉลี่ยได้ด้วยตัวเอง แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็ใช้ระยะเวลานานเกินไป จึงทำให้มีความจำเป็นต้องจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้า โดยกองทุนที่จัดตั้งขึ้นต้องมีขนาดใหญ่พอที่จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาขาดสภาพคล่อง ซึ่งเป็นปัญหาหลักของประเทศกำลังพัฒนาหลายๆ ประเทศเป็นเหตุทำให้ต้องยกเลิกกองทุนไปในที่สุด (Deaton, 1992)

จากการศึกษาของ Bowbrick เปิดเผยว่าสาเหตุสำคัญที่ทำกองทุนรักษาเสถียรภาพไม่สามารถประสบความสำเร็จ หรือไม่มีประสิทธิภาพ มีดังนี้

1. การขาดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน

วัตถุประสงค์ของกองทุนที่จัดตั้งในช่วงที่ผ่านมาส่วนใหญ่ขาดความชัดเจน ขาดความมีเหตุผลหลายประการ โดยเฉพาะสาเหตุที่เกษตรกรขาดความสามารถในการออม ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรไม่ค่อยดีนัก จึงจำเป็นต้องจัดตั้งกองทุน ทั้งที่ในความเป็นจริงเกษตรกรสามารถที่จะลงทุนในสินค้าทุน ซึ่งส่งผลต่อระดับรายได้ในอนาคตดีกว่า

2. การจูงใจให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการ

เงื่อนไขโครงการไม่ดึงดูดความสนใจ หากเงินที่กองทุนจ่ายคืนให้เกษตรกรน้อยกว่าที่เก็บจากเกษตรกร หรือหากเกษตรกรมีความรู้สึกว่ากองทุนที่จัดตั้งขึ้นไม่ได้ช่วยเหลือตัวเกษตรกรหรือมีประโยชน์แก่เกษตรกรเท่าที่คาดหวัง จึงเป็นเหตุให้เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่เข้าร่วมโครงการประกอบกับกองทุนขาดสภาพคล่อง เกษตรกรจะละเลยการช่วยกันฟื้นฟูกองทุน และปล่อยให้กองทุนดังกล่าวยกเลิกไป

3. วัฏจักรของราคา

การเริ่มโครงการในช่วงเวลาที่มีความแตกต่างจะส่งผลต่อการสะสมเงินของกองทุน ซึ่งโดยปกติกองทุนจะถูกจัดตั้งในช่วงที่ราคาสินค้าเริ่มลดลงหรือช่วงราคาตกต่ำ เป็นผลให้กองทุนต้องพบปัญหาขาดสภาพคล่อง ในขณะเดียวกันกรณีในรายสินค้าที่ไม่มีวัฏจักรราคา กองทุนจะต้องเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดปัญหาในระยะยาวได้ หากราคาสินค้าไม่มีการปรับตัวสูงขึ้นเป็นวัฏจักร

4. การดำเนินงานของกองทุน

ด้วยข้อจำกัดของโอกาสในการลงทุน เช่น ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการลงทุน การจัดการที่ผิดพลาดของผู้ที่เกี่ยวข้อง การทุจริตคอรัปชั่น แม้แต่การบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ก็จะส่งผลให้ต้นทุนค่าใช้จ่ายของกองทุนสูงเกินควรทำให้กองทุนไม่สามารถดำรงอยู่ได้

5. ความขัดแย้งด้านความต้องการ

เนื่องจากเกษตรกรซึ่งเป็นผู้ผลิตย่อมต้องการขายผลผลิตในราคาสูง ในขณะที่ผู้บริโภคต้องการซื้อผลผลิตในราคาต่ำ จึงทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการของกองทุน เนื่องจากความขัดแย้งดังกล่าวที่ไม่สามารถกำหนดได้อย่างชัดเจนและทั้งสองฝ่ายสามารถยอมรับได้ว่า ราคาเท่าใดจึงจะเป็นราคายุติธรรม ที่ทั้งสองฝ่ายได้รับผลประโยชน์สูงสุด

นอกจากปัญหาข้างต้นแล้ว กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาถูกมองว่าเป็นเครื่องมือที่เพิ่มต้นทุนทางการเงินให้ระบบเศรษฐกิจจากการที่ต้องสำรองเงินเพื่อปกป้องราคาที่มีความผันผวนสูงและไม่สามารถคาดการณ์ได้ ขณะที่เงินเหล่านั้นมีต้นทุนค่าเสียโอกาส อีกทั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายังถูกมองว่าเป็นการนำเงินไปใช้เพื่อประโยชน์ทางสังคมและการเมืองมากกว่าการสร้างเสถียรภาพด้านราคา เนื่องจากยังไม่สามารถพิสูจน์ได้ชัดเจนว่า กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมได้อย่างไร ซึ่งไม่สามารถประเมินค่าเป็นตัวเลขได้ ทำให้กองทุนไม่ได้รับการยอมรับอย่างทั่วไปว่าสามารถช่วยสร้างเสถียรภาพของรายได้ให้แก่เกษตรกรอย่างยั่งยืน

สุดท้าย สิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาก็คือ การบริหารและจัดการความเสี่ยงด้านราคา โดยในภาคเกษตรกรรมจะมีความยากและซับซ้อนมากกว่าภาคอุตสาหกรรม เพราะปัจจัยที่ส่งผลต่อความไม่แน่นอนของราคา เป็นปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น สภาพอากาศ ภัยธรรมชาติ ศัตรูพืช โรคระบาด ปัจจัยความเสี่ยงจากการเก็บ

รักษาและค่าขนส่ง ซึ่งยังขาดเครื่องมือ และบุคลากรที่มีความเข้าใจในการบริหารและจัดการกับปัญหาดังกล่าว ทำให้หลายกองทุนต้องปิดตัวลง และอีกหลายกองทุนยังอยู่ในภาวะมีปัญหา (Food and Agriculture Organization, 2006)

ในการศึกษาต้องการประมวลและสังเคราะห์ผล เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยมาตรการกองทุนรักษาเสถียรภาพ ผ่านการดูแลเสถียรภาพรายได้เกษตรกร สู่แนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา และเป็นผลสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องต่อไป

บทที่ 3 การดำเนินนโยบายยางพาราของประเทศไทย

ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทย โดยที่ไทยเป็นผู้ผลิตและส่งออกเป็นปริมาณมากอับดับหนึ่งของโลกตั้งแต่ ปี 2534 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน และมีอัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตอย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยจึงเห็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องดำเนินนโยบายทางด้านยางพารา ประกอบกับในบางช่วงเวลามีสถานการณ์ตกต่ำและมีความผันผวนของราคายางพารา ตามการคาดการณ์ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ตามปริมาณอุปสงค์และอุปทานตามฤดูกาลเก็บเกี่ยว ตามการเก็งกำไรของตลาดล่วงหน้า และปัจจัยอื่นๆ รวมทั้งปัญหาจาพ่อค้าคนกลาง ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องกำหนดนโยบายยางพาราเพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเพื่ออำนวยให้เกิดสวัสดิการสังคมที่ดีแก่เกษตรกรชาวสวนยาง ดังนั้น ในบทนี้จะเป็นการพูดถึงการดำเนินนโยบายยางพาราที่ผ่านมาในมิติต่างๆอดีตถึงปัจจุบัน รวมทั้งการดำเนินงานมาตรการกองทุนสำหรับสินค้าเกษตรเพื่อการรักษาเสถียรภาพราคา

3.1 นโยบายยางพาราในอดีต

ในปี 2543 การผลิตยางของประเทศไทยมีปริมาณสูงถึง 2.47 ล้านตัน หรือคิดเป็นร้อยละ 36 ของการผลิตของโลก เพิ่มขึ้นจากปี 2542 รวม 370,000 ตันหรือมากกว่าการเพิ่มอัตราการใช้ยางของ โลก ถึงแม้ว่าประเทศไทยผลิตยางมากเป็นอันดับหนึ่งของโลกติดต่อกันมาเป็นเวลา 10 ปี ก็ตาม แต่ราคา ยางเริ่มปรับตัวลดลงตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา สาเหตุจากวิกฤตเศรษฐกิจโลก ราคายางลดลงอย่างมาก โดยเฉพาะปี 2542 ราคายางแผ่นดิบที่เกษตรกรได้รับเฉลี่ยกิโลกรัมละ 19 บาท ลดลงจากปี 2539 ที่มี ราคาเฉลี่ยกิโลกรัมละ 28 บาท ซึ่งโดยทั่วไปราคายางพารามีความผันผวนตามกลไกตลาด อุปสงค์และอุปทานในตลาดเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดราคาในแต่ละช่วงเวลารวมทั้งสภาวะเศรษฐกิจโลกก็ส่งผลต่อราคายางพาราเช่นเดียวกัน เมื่อภาวะเศรษฐกิจตกต่ำจะทำให้ราคายางพาราตกต่ำไปด้วยเนื่องจากความต้องการบริโภคที่หดตัวลง ทำให้ชาวสวนยางได้รับความเดือดร้อน ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องหามาตรการ/แนวทาง ในการช่วยเหลือชาวสวนยางให้มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงกิจกรรมทางการเกษตรและเลี้ยงชีพต่อไป

การที่ราคายางอ่อนตัวลงเช่นนี้ ส่งผลให้กระทบต่อรายได้ของเกษตรกร รัฐบาลต้องเข้าแทรกแซงราคายางพาราเป็นช่วง ๆ ตามสภาวะราคายางที่ลดต่ำลง โดยดำเนินการตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้น มีปริมาณยางที่แทรกแซงสูงถึง 999,500 ตัน หรือประมาณร้อยละ 9 ของการผลิตทั้งหมดและใช้งบประมาณไปหนึ่งพันล้านบาท จากสถานการณ์ที่ประเทศไทยมีสัดส่วนการผลิตยางสูงมากในขณะที่ราคายางของโลกยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนการผลิตที่ สูงขึ้นทุกปี ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ผู้ประกอบการและเกษตรกรควรหันมาร่วมมือกันเพื่อพัฒนายางไทยให้ยั่งยืนและเพิ่มรายได้ให้ประเทศและเกษตรกรโดยรวม

ในปี 2544 รัฐบาลไทยได้มีการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนายางพาราไทย[6] โดยตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในระยะนั้น ที่ยางพาราไทยประสบปัญหาต้นทุนการผลิตสูงกว่าประเทศคู่แข่งขันโดยเฉพาะผู้ผลิตรายใหญ่อย่างประเทศอินโดนิเซียและเวียดนาม (ปัจจุบันนี้ประเทศไทย ก็ยังคงมีต้นทุนการผลิตที่สูงกว่า) ทำให้การส่งออกยางพาราของไทยมีต้นทุนสูงและมีตลาดแคบ อีกทั้งระบบตลาดไม่เอื้อต่อการส่งออกและไม่สามารถกำหนดราคายางในตลาดโลกได้ ดังนั้น ภายใต้การแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีการกำหนดเป็นพันธกิจใน 6 ด้าน คือ

1) พัฒนาการผลิตยางให้มีผลผลิตสูง ต้นทุนการผลิตต่ำ และตรงตามความต้องการของผู้แปรรูป
2) เสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร โดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เกษตรกร รวมกลุ่มการดำเนินธุรกิจขั้นปฐมด้วยตัวเอง
3) พัฒนาอุตสาหกรรมการแปรรูปยางดิบให้มีคุณภาพและมาตรฐานความต้องการของผู้ใช้
4) พัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง ให้มีการใช้ยางภายในประเทศ เพื่อผลิตผลิตภัณฑ์ยาง ชนิดต่างๆ ให้ได้มาตรฐานตามที่สากลยอมรับ และเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มของยาง ธรรมชาติ
5) เร่งรัดและสร้างกระบวนการให้มีการใช้ผลิตภัณฑ์ยางที่ผลิตในประเทศมากขึ้น
6) พัฒนาระบบการบริหารการจัดการอุตสาหกรรมยางให้มีการเชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และเกษตรกร ให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

โดยมีแผนปฏิบัติงานและแผนงานสนับสนุน หลายด้าน อาทิ แผนพัฒนาอุตสาหกรรมยางแผนงานเร่งรัดการส่งออกผลิตภัณฑ์ยางในต่างประเทศ แผนงานสนับสนุนการใช้งานของ

[6] รายงานการสัมมนายางพาราแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 4 เรื่อง “พัฒนายางพาราไทย กู้ภัยเศรษฐกิจ” 17-20 กันยายน 2544 ณ โรงแรม เจ บี อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา

ภาครัฐ แผนการพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางระดับท้องถิ่น แผนพัฒนาการตลาดยาง และแผนงานพัฒนาระบบงานส่งออก เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลสถิติที่ผ่านมาสะท้อนว่าการดำเนินงานตามแผนงานดังกล่าวและแผนงานที่มีการกำหนดนโยบายดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เกษตรกรยังคงมีระดับการผลผลิตต่ำกว่า และต้นทุนสูงกว่าประเทศคู่แข่ง และยังคงประสบปัญหาทางด้านความผันผวนของราคา ที่ไม่มีการบริหารจัดการที่เหมาะสม หากพิจารณาเฉพาะนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราที่ผ่านมาพบว่าเป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกัน ซึ่งแผนงานพัฒนาตลาดยางมีวัตถุประสงค์ในเรื่องนี้ โดยมุ่งเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางของประเทศ พัฒนาตลาดยางพาราไทยสู่ระบบสากล และเพิ่มขีดความสามารถในการส่งออกยางของประเทศ และให้ประเทศไทยเป็นตลาดกลางที่สำคัญของโลก อันสะท้อนให้เห็นว่า แม้ว่าไทยเป็นผู้ผลิตและส่งออกยางพารารายใหญ่ของโลก แต่ไม่มีอำนาจในการกำหนดราคาได้

แม้ว่าแผนงานนี้ มีการดำเนินงานในช่วงปี 2544 – 2549 แต่ระดับราคายางพาราในช่วงระหว่างนั้น มีความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation) เป็น 94.32 ซึ่งมีค่าความผันผวนในระดับค่อนข้างสูง แผนงานดังกล่าวจึงไม่ประสบความสำเร็จมากนัก

อย่างไรก็ตาม มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2545 ในการจัดตั้งบริษัทร่วมทุนยางพารา ระหว่างประเทศไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายพิทักษ์ อินทรวิทยนันท์) ประธานกรรมการนโยบายยางธรรมชาติเสนอ โดยให้มีคณะกรรมการบริหารร่วม ประกอบด้วยผู้แทนจากสามประเทศ และให้จัดตั้ง สำนักงาน ณ ประเทศไทย และให้ผู้แทนจากประเทศไทยทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการบริหาร ให้เรียกเก็บกองทุนจดทะเบียนที่ร่วมทุนตามสัดส่วนปริมาณการผลิตยางธรรมชาติของแต่ละประเทศ คาดว่าจะใช้ทุนจดทะเบียนประมาณ 225 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และมีหน้าที่ซื้อขายบริหารยางจากทั้งสามประเทศ อีกทั้งยังให้มีมาตรการทางภาษีสนับสนุนในการดำเนินกิจการบริษัทฯ นอกจากนั้นยังมีมติอนุมัติองค์ประกอบผู้แทนไทยในคณะกรรมการยางระหว่างประเทศ (International Tripartite Rubber Council : ITRC) ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อธิบดีกรมวิชาการเกษตร และนายกสมาคมยางพาราไทย เป็นกรรมการ

ความร่วมมือด้านยางพารา ในส่วนของมาตรการปรับปริมาณการผลิตยางพารา (Supply Management Scheme : SMS) ของประเทศไทย อินโดนีเซียและมาเลเซีย มีเป้าหมายที่จะลดผลผลิตปี พ.ศ. 2545 และ ปี พ.ศ. 2546 ร้อยละ 4 ซึ่งผลการดำเนินการ ณ วันที่ 30 กันยายน 2545 ไทยดำเนินการได้ 36,000 ตัน คิดเป็นร้อยละ 49.56 ของ เป้าหมายที่จะลด (72,636 ตัน) มาเลเซียดำเนินการได้ 39,806 ตัน คิดเป็นร้อยละ 122.86 ของเป้าหมายที่จะลด (32,400ตัน) ส่วนอินโดนีเซียยังไม่ได้แจ้งผล สำหรับมาตรการควบคุมปริมาณการส่งออก (Agreed Export Tonnage Scheme : AETS) ทั้งสามประเทศมีเป้าหมายลดปริมาณการส่งออก

ร้อยละ 10 ในปี พ.ศ. 2545 โดยไทยดำเนินการได้ 1,524,481 ตัน คิดเป็นร้อยละ 77.27 ของเป้าหมาย (1,973,000 ตัน) อินโดนีเซียดำเนินการได้ 718,900 ตัน คิดเป็นร้อยละ 58.4 ของเป้าหมาย (1,231,000 ตัน) และมาเลเซียดำเนินการได้ 415,000 ตัน คิดเป็นร้อยละ 82.62 ของเป้าหมาย (502,275 ตัน)

อย่างไรก็ดี ในปี 2544 อันเป็นปีของรัฐบาล พ.ต.ท ทักษิณ ชินวัตร สมัยแรก รัฐบาลไทยมีความร่วมมือด้านยางพารากับประเทศอินโดนิเซีย และมาเลเซีย และมีมติคณะรัฐมนตรี และมีการจัดตั้งบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ ไทย มาเลเซีย และอินโดนิเซีย ในวันที่ 5 มีนาคม 2545 และมีแนวคิดการจัดตั้งเมืองยางพารา ในภาคใต้ ในปี 2546 รวมทั้งมาตรการปรับปริมาณการผลิตยาง (Supply Management Scheme) มีเป้าหมายลดปริมาณผลผลิตในปี 2545 – 2546 ร้อยละ 4 และมาตรการควบคุมปริมาณส่งออก (Agreed Export Tonnage Scheme: AETS) โดยทั้งสามประเทศ มีเป้าหมายลดการส่งออกลงร้อยละ 10 โดยในปี 2545 ได้มีการดำเนินการ77.27 % ของเป้าหมาย (มาเลเซียดำเนินการ 82.62% อินโดนิเซียดำเนินการ 58.4% ของเป้าหมาย) ทั้งนี้ สองประเทศมีจำนวนการส่งออกที่น้อยกว่าประเทศไทย

ในแผนพัฒนายางพาราของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปี 2545 – 2549[7] มีการกำหนดเป้าหมายการผลิตยางพารา เพื่อต้องการรักษาระดับราคาให้คงที่และไม่ตกต่ำ มีการกำหนดแนวทางการลดปริมาณผลผลิตยางพาราเป็นครั้งแรก โดยมีเป้าหมายลดผลผลิตจากระดับ 2.52 ล้านตัน เป็น 2.40 ล้านตัน และกำหนดร่วมกับการปรับสัดส่วนผลผลิตจากยางแผ่นรมควัน : ยางแท่ง : น้ำยางข้น : ยางประเภทอื่นๆ จากสัดส่วน 50 : 28 : 18 : 4 ไปเป็น 35 : 40 : 20 : 5 ซึ่งทำให้มีการลดการผลิตยางแผ่นรมควันและน้ำยางข้น และเพิ่มการผลิตยางแท่งและยางชนิดอื่นๆ นอกจากนี้ ยังกำหนดลดปริมาณการส่งออกในรูปวัตถุดิบให้ไม่เกิน 2 ล้านบาทต่อปี และรักษาพื้นที่ปลูกที่ระดับ 12 ล้านไร่

ในปี 2552 รัฐบาลอภิสิทธิ์ มีนโยบายสนับสนุนสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางพารา เพิ่มมูลค่าเป้าหมายเก็บสต๊อก โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2552[8] ในเรื่องโครงการสนับสนุนสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าเพื่อแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำ โดยอนุมัติในหลักการโครงการสนับสนุนสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าเพื่อแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำ โดยวงเงินที่ใช้ในการดำเนินการให้สถาบันเกษตรกรเพื่อแปรรูปยางพาราเพิ่มมูลค่า จ่านวน 200,000 ตัน วงเงิน 8,000 ล้านบาท จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยกำหนดเงื่อนไขให้เร่งระบายผลผลิตเพื่อปิดบัญชีโครงการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี และชำระเงิน

[7] http://www.rubberthai.com/book/file/72.pdf
[8] http://www.cabinet.thaigov.go.th/acrobat/Slump.pdf

คืนให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรโดยเร็ว ส่วนค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการและการดำเนินงานจำนวน 270 ล้านบาท อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 และมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2552 เรื่อง แนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางเพื่อเพิ่มมูลค่าแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำ โดยอนุมัติให้องค์การสวนยางกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในวงเงิน 5,000 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0 จากวงเงิน 8,000 ล้านบาท ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้ดำเนินโครงการสนับสนุนสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางเพื่อเพิ่มมูลค่าแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำตามมติ คณะรัฐมนตรีไว้แล้วเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน รวมทั้งดอกผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง โดยการซื้อยางจากสถาบันเกษตรกรที่ไม่สามารถแปรรูปหรืออัดก้อนหรือขายยางไปต่างประเทศ โดยใช้ราคานำตลาดเป็นคราว ๆ เพื่อให้ราคายางสูงขึ้นตามเป้าหมายของคณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ และมีเป้าหมายในการเก็บสต๊อก ประมาณ 120,000 ตัน และให้จำหน่ายไปต่างประเทศ โดยให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน

ในการแทรกแซงราคายางพาราแต่ละครั้ง มักจะเกิดขึ้นในช่วงที่ราคาตกต่ำ เกษตรกรได้รับความเดือดร้อน ดังนั้นการแทรกแซงมักจะมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของชาวสวนยาง ช่วยให้ชาวสวนยางจำหน่ายยางได้ในราคาสูงขึ้นคุ้มกับต้นทุนการผลิตที่เกิดขึ้น การแทรกแซงราคาดังกล่าวนับเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาในบางช่วงเวลา

3.2 นโยบายยางพาราในปัจจุบัน

คณะรัฐมนตรีรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีมติเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2555เรื่อง การรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยเห็นชอบและอนุมัติตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง) ประธานกรรมการนโยบายยางธรรมชาติเสนอดำเนินงานตามโครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง โดยให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) สนับสนุนสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0 ให้แก่สถาบันเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการและผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการบริหารโครงการระดับจังหวัด และให้แก่องค์การสวนยาง ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน ยกเว้น สถาบันเกษตรกรที่เคยได้รับอนุมัติให้เข้าร่วมโครงการสนับสนุน สถาบันเกษตรกรแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าเพื่อแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำมาแล้วสามารถได้รับการจัดสรรได้ทันที และให้สถาบันเกษตรกร และองค์การสวนยาง ซื้อยางจากสมาชิก ผลิตและเก็บรวบรวม โดยการแนะนำและตรวจสอบคุณภาพยางให้ได้คุณภาพ

ตามมาตรฐานกรมวิชาการเกษตร รวมทั้งเก็บรักษายางไว้ในโกดังของสถาบันเกษตรกร หรือสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง หรือของกรมวิชาการเกษตร หรือจำหน่ายในราคาที่เหมาะสม รวมทั้งการตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง กำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและดำเนินงาน การบริหารโครงการฯ ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งกากับ ดูแล ตรวจสอบ ติดตามและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคเกษตรกร และเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาระยะสั้นสาหรับยางแผ่นรมควันของสถาบันเกษตรกรที่ยังไม่สามารถขายได้เนื่องจากปัญหาราคายางพาราตกต่ำ โดยให้ ธ.ก.ส. สนับสนุนสินเชื่อวงเงิน 2,000 ล้านบาท โดยใช้ผลผลิตยางพาราจำนำเป็นประกันทั้งนี้ ให้สถาบันเกษตรกรเป็นผู้รับภาระดอกเบี้ยสำหรับเงินที่ ธ.ก.ส. จะให้กู้เป็นสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0 เพื่อให้สถาบันเกษตรกร และองค์การสวนยางใช้ในการรับซื้อยางนำไปแปรรูปและรอขายในราคาที่เหมาะสม ในวงเงินสินเชื่อรวม 15,000 ล้านบาทนั้น อนุมัติให้ใช้จากงบ ช่วยเหลือโครงการรับจำนำข้าว จำนวน 15,000 ล้านบาท ซึ่งจะจัดสรรให้สถาบันเกษตรกร จำนวน 5,000 ล้านบาท และองค์การสวนยาง จำนวน 10,000 ล้านบาท

นั่นคือ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับการใช้เงินทุนหมุนเวียนในการรับซื้อยางพาราแปรรูปและจำหน่ายในระยะเวลาที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพของตลาดอย่างต่อเนื่อง และควรดำเนินการให้ครอบคลุมสถาบันเกษตรกรทั่วทั้งประเทศที่กระจายตัวอยู่ในภาคต่าง ๆ ทั้งภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อเกษตรกรผู้ปลูกยางอย่างทั่วถึง ไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย รวมทั้งให้ ธ.ก.ส. กู้เงินเพื่อบริหารจัดการหนี้เงินกู้ด้วยการ Refinance หรือ Roll over หรือ Prepayment โดยกระทรวงการคลังค้ำประกันต้นเงินกู้ และดอกเบี้ย รัฐบาลรับภาระชำระคืนต้นเงินและดอกเบี้ยจากการกู้เงิน และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินโครงการทั้งหมด

ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลได้ใช้การแทรกแซงราคายางเพื่อแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำ โดยการแทรกแซงราคายางล่าสุดเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ.2555 จากการที่ราคายางปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ.2554 ซึ่งเป็นผลมาจากวิกฤตหนี้สินของกลุ่มยูโรโซนและการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลกความต้องการบริโภคและการลงทุนชะลอตัวลง ซึ่งทางคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบโครงการพัฒนาสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางเพื่อให้ราคารับซื้ออยู่ในระดับที่เหมาะสม คือ 120 บาทต่อกิโลกรัม โดยอนุมัติวงเงิน 15,000 ล้านบาท เพื่อดำเนินโครงการ แต่ราคายางยังปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง เพราะยังคงความกังวลด้านวิกฤตหนี้สินของกลุ่มยูโรโซน เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2555 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติ

ให้องค์การสวนยางกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ในส่วนของสถาบันเกษตรกร จำนวน 2,000 ล้านบาท ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0 เพื่อดำเนินการตามโครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางอีกด้วย

ต่อมาเมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2555 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้องค์การสวนยางกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในวงเงิน 30,000 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0 เพื่อดำเนินการตามโครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางพาราให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยครั้งนี้ขออนุมัติเบิกจ่าย 5,000 ล้านบาท และต่อไปทุกครั้งจะขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเบิกจ่ายงวดละ 5,000 ล้านบาท ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ

การดำเนินการโดยการแทรกแซงกลไกตลาดไม่ควรที่จะทำในระยะยาว ไม่ว่าจะเป็นการลดอุปทานสินค้าโดยรัฐรับซื้อที่ราคาประกันหรือการให้เงินอุดหนุนส่วนต่าง เพื่อให้เกษตรกรขายได้ราคาสูงซึ่งจะมีผลกระทบตามมาอีกมากมาย และนอกจากนี้การแทรกแซงในราคาที่ 120 บาทต่อกิโลกรัม อาจจะเป็นราคาที่สูงเกินไป ควรแทรกแซงในระดับราคาที่เหมาะสมเพราะการแทรกแซงดังกล่าวเป็นการส่งสัญญาณผิดๆ ให้กับเกษตรกร โดยเกษตรกรจำนวนหนึ่งอาจเร่งผลิตเพราะต้องการขายที่ราคา 120 บาท ดังนั้น อุปทานแทนที่จะลดลงกลับเพิ่มขึ้น เป็นต้น ส่วนแนวทางอื่นๆ ที่ควรดำเนินการควบคู่กันไปกับการกำหนดระดับราคาก็คือ การลดต้นทุนการผลิตหรือเพิ่มผลผลิตต่อไร่ สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาอย่างจริงจัง สนับสนุนการใช้ยางภายในประเทศให้มากขึ้นเพื่อแปรรูปผลิตภัณฑ์ยางและเพิ่มมูลค่าซึ่งเป็นการส่งเสริมรายได้ให้เกษตรกรไปในตัว

3.2.1 โครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง

โครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางเป็นมาตรการในการดำเนินการของรัฐบาลเพื่อมุ่งสร้างเสถียรภาพราคายาง เนื่องจากระดับราคายางพาราตกต่ำอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนมกราคม 2555 จนถึงเดือนมีนาคม 2556 โดยมุ่งชะลอการจำหน่ายยางพาราออกสู่ตลาดในช่วงราคาผันผวน และเร่งพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรในการรักษาเสถียรภาพราคายาง[9] มีลักษณะดำเนินงานโดยรับจำนำยางพารา โดยให้

[9] สรุปรายงานการพิจารณรศึกษา ของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางการบริหารจัดการปัญหาราคายางพาราตกต่ำและแนวทางการส่งเสริมการพัฒนายางพาราทั้งระบบ วุฒิสภา

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สนับสนุนสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0 ให้แก่สถาบันเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ

ผลการดำเนินงานของโครงการดังกล่าวไม่สามารถสร้างเสถียรภาพราคายางได้ ซึ่งโครงการมีปริมาณการซื้อขายยางพาราเพียง 211,388.604 ตัน หรือคิดเป็นร้อยละ 5.83 ของปริมาณผลผลิตยางพาราของประเทศไทยในปี 2555 (3,625,330 ตัน) ซึ่งมีปริมาณค่อนข้างน้อยไม่อาจสร้างอิทธิพลต่อราคายางพาราภายในประเทศได้ อีกทั้งผู้ค้ายางภายในประเทศมีทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าไปก่อนหน้าแล้วการยกระดับราคาให้สูงขึ้นเป็นกลไกที่เป็นไปได้ยากในขณะที่ปริมาณการซื้อยางเข้าโครงการมีจำนวนน้อย นอกจากนั้นจากความจำกัดของงบประมาณโครงการ เพื่อใช้ในการรวบรวมยาง 22,000 ล้านบาท และมีการกำหนดเป้าหมายการจำหน่ายยางเมื่อมีราคาเหมาะสม หรือเมื่อสิ้นสุดโครงการ

ทั้งนี้เนื่องจากการตั้งราคารับซื้อยางของโครงการ สูงกว่าราคาตลาดกลางยางพารา โดยยางแผ่นดิบคุณภาพชั้น 3 มีราคาสูงกว่าราคาตลาดกลางยางพาราหาดใหญ่ 7.71 – 24.51 บาทต่อกิโลกรัม และยางแผ่นรมควันคุณภาพชั้น 3 มีราคาสูงกล่าว 7.81 – 27.01 บาทต่อกิโลกรัม อีกทั้งราคายางในตลาดมีความผันผวนและมีแนวโน้มลดลง การตัดสินใจขายยางในระหว่างระยะเวลาโครงการไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ผู้รับผิดชอบตัดสินใจขายยางที่รับซื้อมาเพื่อสามารถนำเงินมาหมุนเวียนรับซื้อยางพารางวดใหม่ ทำให้ไม่มีการจำหน่ายยางที่รับซื้อในโครงการ ส่งผลให้ไม่มีงบประมาณที่จะหมุนกลับมาซื้อยางให้ได้ปริมาณเพิ่มขึ้นเพื่อกระตุ้นราคาในตลาด ประกอบกับระยะเวลาของโครงการเป็นช่วงเวลาที่ไม่นาน ทำให้ผู้ตัดสินใจเลือกที่จะรอระยะเวลาสิ้นสุดโครงการจะเป็นการปลอดภัยต่อการตัดสินใจมากกว่า ทำให้เสียโอกาสในการขายยางเมื่อราคาอยู่ในระดับสูง

การที่องค์การสวนยางรับซื้อยางจากสถาบันเกษตรกร ในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดที่เป็นจริง เป็นการบิดเบือนกลไกตลาดในสภาวะปกติ ทำให้มีเกษตรกรที่ประสงค์จะเสนอขายในราคาที่ภาครัฐกำหนดเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้ภาครัฐต้องรับภาระส่วนต่างของราคาและปริมาณส่วนเกิน (Excess Supply) ซึ่งยากจะปฏิบัติ เห็นได้ว่าภาครัฐไม่สามารถดำเนินการซื้อยางได้ทุกกิโลกรัม หรือซื้อยางจากเกษตรกรทุกรายได้ ภายใต้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยตลอดระยะเวลา 5 เดือน (10 พฤษภาคม ถึง 17 ธันวาคม 2555) องค์การสวนยางสามารถซื้อยางและดึงยางออกจากระบบได้ประมาณ 1.8 แสนตัน น้อยกว่าปริมาณสต๊อกยาง ณ วันสิ้นเดือนของผู้ส่งออก นอกจากนั้นยังมีปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการขององค์การสวนยางโดยเฉพาะการจัดหาโกดังเพื่อรองรับปริมาณยางที่จัดเก็บไม่เพียงพอ ส่งผลให้ผู้ประกอบการที่รับจ้างรมควันและอัดก้อน ไม่มีพื้นที่จัดเก็บยาง จึงไม่สามารถซื้อยางจากเกษตรกรมาหมุนเวียนในการผลิตในกิจการของตนเอง พ่อค้าคนกลางจึงอาศัยช่องว่างดังกล่าวกดราคารับซื้อยางจากเกษตรกร อันเป็นผลกระทบตรงกันข้ามกับการพยุงราคายางพารา

เมื่อพิจารณาราคายางแผ่นดิบ ณ ตลาดกลางยางพาราสงขลาเดือนเมษายน 2555 เฉลี่ย 107.54 บาทต่อกิโลกรัม หลังจากนั้นราคายางแผ่นดิบได้ปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่องตามการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะวิกฤตหนี้สาธารณะของประเทศในกลุ่มยูโรโซน มาอยู่ที่ระดับราคาเฉลี่ย 78.93 บาทต่อกิโลกรัม ในเดือนพฤศจิกายน 2555 ถึงแม้ว่าองค์การสวนยางจะเข้ามาซื้อยางจากเกษตรกรตามโครงการ นับตั้งแต่วันที่ 10 พฤษภาคม 2555 โดยใช้วิธีการกำหนดราคารับซื้อที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดราคารับซื้อตามภาวะตลาดและรับซื้อในลักษณะของการแทรกแซงหรือประกันราคาขั้นต่ำ โดยซื้อในราคา 100 บาทต่อกิโลกรัมตลอด ก็ไม่ได้ส่งผลในการยกระดับราคายางให้สูงขึ้นแต่ประการใด ซึ่งมีความชัดเจนว่าเกษตรกรทั่วไปย่อมไม่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในช่วงก่อนหน้านี้รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาราคายางพาราตกต่ำอย่างขาดประสิทธิภาพ ทำให้ในรอบเก้าเดือนที่ผ่านมามูลค่าการส่งออกยางพาราของไทยลดลงถึงร้อยละ 30 (มกราคม-สิงหาคม 2554) จากระดับมูลค่าส่งออกยาง 178,880 ล้านบาท โดยที่ปี 2555 ในช่วงเดียวกันส่งออกได้เพียง 124,060 ล้านบาท ลดลงถึง 54,820 ล้านบาท เป็นสัญญาณอันตรายต่อ GDP โดยรวมของประเทศที่ต้องอาศัยรายได้จากการส่งออกโดยเฉพาะสินค้าเกษตรยางพารา ในขณะที่รัฐส่งเสริมให้ประชากรปลูกยางพารามากขึ้นเรื่อยๆ ในทุกๆภาคของประเทศไทย ทั้งนี้สัญญาณราคายางตกต่ำเริ่มมาตั้งแต่ปลายปี 2554 ซึ่งรัฐบาลก็รับทราบสัญญาณนี้เป็นอย่างดี อันเป็นที่มาของการอนุมัติเงินเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางอันเป็นโครงการแรก เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2555 ภายใต้ชื่อโครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง อนุมัติวงเงินถึง 1.5 หมื่นล้านบาท งบประมาณดังกล่าวถือว่าค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับที่ผ่านมา แต่เนื่องจากการดำเนินงานไร้ประสิทธิภาพ ทำให้การดำเนินงานไม่ได้ผล โดยจะเห็นว่าช่วงเดือนมกราคม 2555 ราคายางแผ่นรมควันชั้น 3 FOB อยู่ที่ประมาณ 115 บาท/กก. แต่เนื่องจากการขาดความรู้ความเข้าใจของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ทำให้การขับเคลื่อนเรื่องนี้เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติต่อสถานการณ์เกิดความล่าช้าเกือบ 4 เดือน คือต้นเดือนพฤษภาคม 2555 จึงเริ่มดำเนินการตามนโยบายอย่างไม่พร้อม โดยมีการเข้าซื้อยางพาราขององค์การสวนยาง เพื่อชี้นำราคายางพาราของประเทศ ทำให้ราคายางแผ่นรมควันชั้น 3 FOB ปรับขึ้นมาเล็กน้อย และมีเสียงเรียกร้องจากเกษตรกรเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากการรับปากของรัฐมนตรีที่จะผลักดันราคาให้ถึง 120 บาท/กก. โดยมีเหตุผลทางการเมืองอย่างเดียวโดยไม่ได้หันไปมองภาวะเศรษฐกิจของโลกว่าเป็นอย่างไร อันเป็นการดำเนินนโยบายอย่างขาดความรอบคอบ และส่งสัญญานที่ผิดต่อเกษตรกรชาวสวนยาง ก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง เนื่องจากเกษตรกรคาดหวังถึงราคาที่สูงขึ้นตามที่รัฐมนตรีเอ่ยไว้ เป็นเหตุให้องค์การสวนยางทำงานด้วยความยากลำบากเพราะกลัวว่าตัวเองจะต้องมารับผิดชอบความเสี่ยงที่จะขาดทุนตามโครงการในอนาคตได้ จึงมีการเข้าซื้อชี้นำราคาเพียงเล็กๆ น้อยๆ เพื่อลดกระแสเท่านั้น จน

ล่วงเลยมาถึงเดือนกรกฎาคม 2555 นับจากวันอนุมัติโครงการเป็นเวลา 6 เดือนเศษ คณะรัฐมนตรีจึงออกมติมาใหม่เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2555 ให้ชดเชยผลขาดทุนจากโครงการฯ ให้องค์การสวนยางได้ แต่ก็สายเกินไป เพราะราคายางปรับตัวลงมาต่ำกว่า 100 บาท/กก. การประกาศ 120 บาทของรัฐมนตรีจึงเป็นสะท้อนว่าไม่ได้ผู้ที่เข้าใจระบบยางพาราที่แท้จริงมาดูแลในเรื่องดังกล่าว

นอกจากนั้น ความแตกต่างของราคาจริงกับราคาเข้าดำเนินการของรัฐบาลมีช่องว่างสูงมาก สูงกว่า 20 บาท/กก. เป็นสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ กลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการฯ โรงรมควันและโรงงานผลิตยางแท่ง เอส ที อาร์ 20 ที่องค์การสวนยางจัดจ้างรองรับไว้ ทำกันเป็นขบวนการสร้างความเสียหายให้แก่งบประมาณ พี่น้องเกษตรกรชาวสวนยางและกลไกตลาดอย่างมากมาย ไม่เพียงแค่ที่กล่าว เมื่อราคายางไม่ปรับขึ้นตามที่ทางรัฐบาลตั้งสมมติฐานไว้ก็พยายามหามาตรการตามคำแนะนำของข้าราชการที่คิดแบบง่ายๆ โดยการออกมาตรการจำกัดปริมาณการส่งออกกับผู้ประกอบการส่งออก โดยอ้างความร่วมมือจากสภาความร่วมมือยางระหว่างประเทศที่มีไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย เป็นสมาชิกที่เรียกว่า ITRC (International Tripartite Rubber Council) โดยไม่ได้ดูว่าเหมาะสมแค่ไหนกับสภาวการณ์ที่เป็นเช่นนี้

ดังนั้น การมาสร้างอุปสรรคขนาดใหญ่อีกชุดให้กับการส่งออกยางของไทยจึงเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องที่จะดำเนินการมาตรการดังกล่าวนี้ ซึ่งมาตรการนี้จะทำให้ได้ผลดีก็ต่อเมื่อการค้าขายปกติ แต่ราคาตกต่ำไม่ขยับ การไปบล็อกหรือลดการส่งออกก็จะไม่เป็นผลดี ภาวการณ์ที่เป็นอยู่ขณะนี้ทุกคนทราบว่าเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจที่ยุโรป อเมริกาจนส่งผลทางลูกโซ่การค้า (Business chain) มาถึงประเทศจีน ซึ่งเป็นผู้ผลิตสินค้าป้อนทั้ง 2 ภูมิภาคที่กล่าว เกิดการขาดตอนเพราะปลายทางมีปัญหา ดังนั้นการผลิตสินค้าที่ต้องใช้วัตถุดิบยางพาราก็มีปัญหาไปด้วย ดังนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินนโยบายด้านยางพาราโดยการจำกัดการส่งออก เป็นการขัดกับนโยบายหลักของรัฐบาลที่ต้องการส่งเสริมการส่งออกเพื่อเอาเงินเข้าประเทศ จึงเป็นนโยบายที่มาขัดแย้งกับนโยบายที่ประกาศไว้เอง ซึ่งจะเห็นว่าเมื่อรัฐบาลจำกัดปริมาณการส่งออก โดยกำหนดโควตาให้บริษัทผู้ส่งออกต่างๆ ทำให้มียางส่วนที่ไม่คำนวณไว้อยู่ประมาณ 85% ที่ผู้ประกอบการจึงต้องดำเนินการตามปกติ ดังนั้น เมื่อมีการกำหนดโควต้าการส่งออกจึงทำให้ยางส่วนนี้จะเหลืออยู่ ในขณะที่รัฐบาลก็มีงบประมาณจำกัดที่เตรียมไว้แค่ 5,000 ล้านบาท/เดือนเท่านั้น ซึ่งทำให้คาดการณ์ว่าแทนที่ราคายางจะปรับตัวสูงขึ้นอาจจะปรับตัวลดลงมาอีก และเมื่อถึงเวลานั้น รัฐบาลก็ไม่มีเงินเพียงพอที่จะสนับสนุนโครงการฯ ท้ายที่สุด ผู้ที่เดือดร้อนก็คือเกษตรกรชาวสวนยาง

จากการดำเนินการตามโครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางของรัฐบาลตั้งแต่ 24 มกราคม 2555 มีผลกระทบหลายประการ[10] คือ การสูญเสียโอกาสของประเทศทางด้านรายได้จากการส่งออกยางพารา ซึ่งเป็นสินค้าเป็นหลักเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ประเทศไทยเสียตลาดยางพาราให้กับคู่แข่งจากมาตรการจำกัดการส่งออก และ เกษตรกรรายย่อยไม่สามารถเข้าถึงโครงการฯ เพราะผู้ที่สามารถนำมาขายได้ต้องเป็นสถาบันเกษตรกร ทำให้เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินการของรัฐ นอกจากนั้น ยังเกิดผลต่อผู้ประกอบการ ทำให้สูญเสียตลาดต่างประเทศเพราะไม่สามารถแข่งขันราคากับรัฐบาลได้ อีกทั้งยังต้องรับภาระเงินสงเคราะห์การทำสวนยางที่ต้องจ่ายในการส่งออกยางที่กิโลกรัมละ 5 บาท และถูกจำกัดการส่งออก โดยรัฐเป็นผู้กำหนดโควต้า บริษัทที่ประกอบธุรกิจจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ด้านการตลาดมากขึ้น เพราะเดิมที่มีการทำสัญญาระยะยาวและขยายตลาดเกิดความเสียหายเพราะไม่สามารถส่งยางออกได้ตามสัญญาที่ตกลงไว้

นอกจากนั้น รัฐบาลได้มีนโยบายเริ่มโครงการพัฒนาตลาดและแปรรูปยางเพื่อเพิ่มมูลค่า[11] การดำเนินโครงการดังกล่าวเป็นการจัดตั้งศูนย์รับซื้อผลผลิตยางพาราและจำหน่ายปัจจัยการผลิต ด้านยางพาราให้กับเกษตรกร และสร้างโรงงานแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าในระยะที่หนึ่งโดยการผลิตเป็นยางแท่ง STR 20 และสร้างโรงผสมปุ๋ยและเก็บปุ๋ย โดยพิจารณาจัดตั้งในพื้นที่เหมาะสม ทั้งในด้านเส้นทางคมนาคมขนส่งและการส่งออกไปต่างประเทศ เช่น การส่งออกทางท่าเรือกรุงเทพ ท่าเรือแหลมฉบัง จังหวัดมุกดาหาร และหรือ จังหวัดนครพนม โดยส่งผ่านประเทศลาว ไปลงเรือที่ประเทศเวียดนาม เพื่อส่งไปประเทศจีนหรือญี่ปุ่นเป็นการลดค่าขนส่ง นอกจากนั้นยังมีการจัดตั้งศูนย์รับซื้อผลผลิตยางพาราและจำหน่ายปัจจัยการผลิตด้านยางพาราจะดำเนินการในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อให้เกิดการแข่งขันด้านราคากับภาคเอกชน จะทำให้เกิดประโยชน์กับเกษตรกรด้านยางพารา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรขายผลผลิตยางพาราในราคาที่เป็นธรรม และมีโอกาสทางการตลาดมากขึ้น เพื่อให้องค์การสวนยางได้ทำหน้าที่เป็นกลไกในการรักษาเสถียรภาพการผลิต ราคายาง และการตลาด และเพื่อเป็นการกระจายรายได้สู่เกษตรกร ให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเสริมสร้างศักยภาพด้านการผลิตยางพาราอย่างครบวงจร อย่างไรก็ตาม แนวทางการแก้ไขปัญหาราคายางพาราอาจจำเป็นต้องได้รับการทบทวน และอาจจำเป็นต้องกำหนดเป็นแนวทางในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ทั้งนี้ความเหมาะสมของการแก้ไขปัญหาแต่ละช่วงเวลามีความจำเป็นที่

[10] http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9550000126156

[11] http://www.reothai.co.th/โครงการพัฒนาตลาดและแปรรูปยางเพื่อเพิ่มมูลค่าตามนโยบายของรัฐบาล -4-6824-89381-1.html

แตกต่างกัน แนวทางที่จำเป็นแก้ไขอย่างเร่งด่วนก็คือการเจรจาเพื่อกำหนดมาตรการช่วยเหลือระยะสั้นที่เหมาะสม อาทิ การอุดหนุนทางด้านปัจจัยการผลิตให้ความรู้ในการเพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพในสวนยางโดยการปลูกพืชอื่น[12] เป็นต้น ขณะที่มาตรการในระยะกลางจะเป็นเรื่องของการเร่งรัดการใช้ยางภายในประเทศให้มากขึ้น การเพิ่มมูลค่ายางพารา การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการสร้างระบบการซื้อขายยางพาราที่เหมาะสมที่ลดการเอาเปรียบชาวสวนยางจากพ่อค้าคนกลาง และมาตรการในระยะยาวที่มุ่งเน้นที่นโยบายควบคุมการขยายพื้นที่ปลูกและเพิ่มผลผลิตต่อไร่ การลดต้นทุนการผลิต และการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชน

3.2.2 มาตรการงดเรียกเก็บเงินสงเคราะห์ และมาตรการช่วยเหลือปัจจัยการผลิต

คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้มีมติคราวประชุมเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2556 เห็นชอบให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ งดเรียกเก็บเงินสงเคราะห์เป็นระยะเวลา 4 เดือน และต่อมารองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายยุคล ลิ้มแหลมทอง) ลงนามในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง งดเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ส่งออกยางนอกราชอาณาจักรที่ต้องเสียเงินสงเคราะห์เพื่อสมทบกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 โดยให้งดเรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ส่งออกยางนอกราชอาณาจักร ซึ่งต้องเสียเงินสงเคราะห์เพื่อสมทบกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 และที่แก้ไขเพิ่มเติมสำหรับยางทุกชนิดที่ผู้ส่งออกได้ซื้อจากเกษตรกร ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2556 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2556 โดยประกาศและลงราชกิจจานุเบกษามีผลบังคับใช้ในวันเดียวกัน คือวันที่ 2 กันยายน 2556 และจากบทสัมภาษณ์ที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ การงดเก็บครั้งนี้คิดเป็นเงินได้ประมาณ 2,000 ล้านบาท

เงินสงเคราะห์การทำสวนยางได้มีการจัดเก็บตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง โดยมีการจัดเก็บเงินสงเคราะห์ (CESS) จากผู้ส่งยางออกนอกราชอาณาจักรเข้ากองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางเพื่อนำไปจัดสรรตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ดังนี้

1. ไม่น้อยกว่าร้อยละ 85 เป็นค่าใช้จ่ายในการสงเคราะห์ปลูกแทน

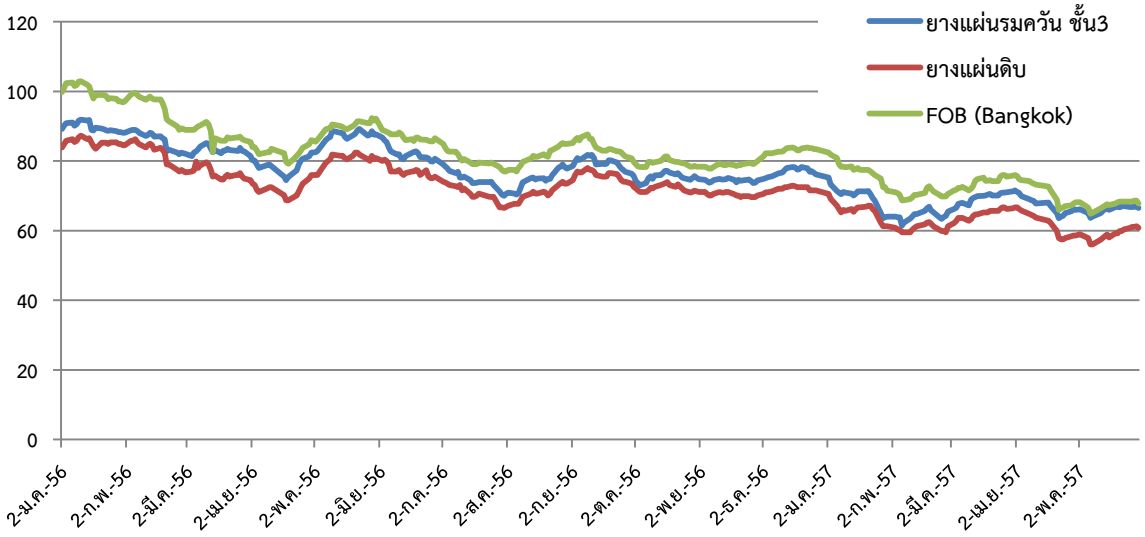
[12] http://www.psu.ac.th/sites/files/n6062doc130906.pdf

2. ไม่เกินร้อยละ 5 ให้กรมวิชาการเกษตรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับกิจการยาง และ
3. ไม่เกินร้อยละ 10 เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547-2552 การจัดเก็บเงินสงเคราะห์ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการบริหารและค่าใช้จ่ายในการสงเคราะห์ปลูกแทน ประกอบกับปัจจุบันราคายางเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ จึงมีการทบทวนอัตราการจัดเก็บเงินสงเคราะห์ให้สัมพันธ์กับราคายาง และคณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางและคณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ ได้มีมติเห็นชอบเสนอปรับอัตราการจัดเก็บเงินสงเคราะห์ไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติปรับอัตราการจัดเก็บเงินสงเคราะห์ (CESS) ใหม่ เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2553 ซึ่งได้มีการแบ่งอัตราการจัดเก็บเงินสงเคราะห์ไว้ 5 ระดับให้สัมพันธ์กับราคายาง คือ

1. ราคายางไม่เกิน กก.ละ 40 บาท เก็บเงินสงเคราะห์ในอัตรา กก.ละ 90 สตางค์
2. ราคายางเกิน กก.ละ 40 บาท แต่ไม่เกิน กก.ละ 60 บาท เก็บเงินสงเคราะห์ในอัตรา กก.ละ 1.40 บาท
3. ราคายางเกิน กก.ละ 60 บาท แต่ไม่เกิน กก.ละ 80 บาท เก็บเงินสงเคราะห์ในอัตรา กก.ละ 2.00 บาท
4. ราคายางเกิน กก.ละ 80 บาท แต่ไม่เกิน กก.ละ 100 บาท เก็บเงินสงเคราะห์ในอัตรา กก.ละ 3.00 บาท
5. ราคายางเกิน กก.ละ 100 บาท เก็บเงินสงเคราะห์ในอัตรา กก.ละ 5.00 บาท

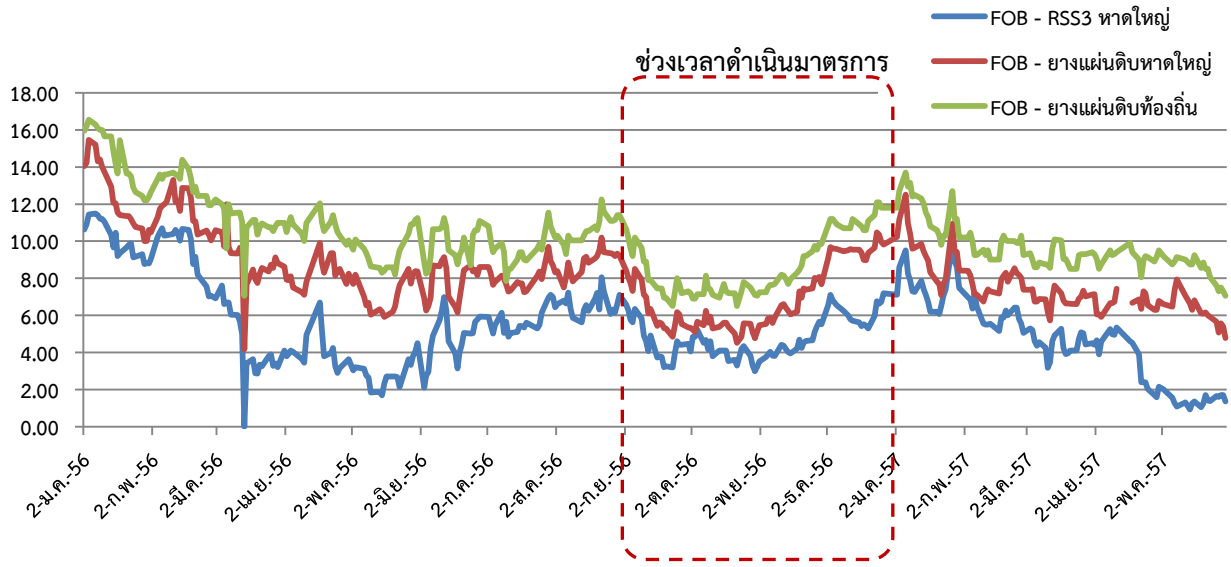
ทั้งนี้ให้อิงราคายางแผ่นรมควัน ชั้น 3 Free on Board (FOB) กรุงเทพมหานคร เป็นเกณฑ์ในการคำนวณเงินสงเคราะห์ โดยกระทรวงเกษตรฯ จะประกาศราคายางที่ใช้เป็นเกณฑ์ทุกวันที่ 1 และ 16 ของเดือน การปรับอัตราการจัดเก็บ ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2553 เป็นต้นไป



รูปที่ 18 ระดับราคายางแผ่นรมควัน ชั้น 3 และยางแผ่นดิบ ณ ตลาดหาดใหญ่ เทียบกับราคายางพารา FOB กรุงเทพฯ

ที่มา: ข้อมูลสถิติ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) 2557

อย่างไรก็ตาม มาตรการงดเรียกเก็บเงินสงเคราะห์เป็นเวลา 4 เดือน นั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อยกระดับราคายางพาราของเกษตรกร เพิ่มขึ้น โดยคาดว่าราคายางพาราภายในประเทศ จะปรับตัวเพิ่มสูงขึ้น หรือชะลอการปรับตัวลดลง ซึ่งจากข้อมูลสถิติราคายางพาราภายในประเทศพบว่า มาตรการดังกล่าวให้ประสิทธิผลในระดับที่จำกัด แม้ว่าราคายางพาราจะปรับตัวเพิ่มขึ้นในระยะสั้นภายหลังจากเริ่มโครงการ อันเป็นผลทางจิตวิทยา แต่ยังคงมีแนวโน้มที่ปรับตัวลดลงตามลำดับ และเมื่อพิจารณช่วงระยะเวลาระหว่างเดือนกันยายน ถึง เดือนธันวาคม 2556 พบว่าระยะความห่างของราคายางพารา FOB กับราคายางพาราภายในประเทศ มีช่องว่างลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะระหว่างราคายางพารา FOB กับราคายางพาราแผ่นรมควันชั้น 3 และราคายางแผ่นดิบ ตลาดหาดใหญ่ ซึ่งมีการปรับตัวในช่วงเดือนกันยายน ตุลาคม และพฤศจิกายน 2556 แคบลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ามาตรการระยะสั้นนี้ส่งให้เกิดผลประโยชน์อย่างชัดเจนแก่เกษตรกร อันเป็นการส่งผ่านราคาจากผู้ค้ายางพาราส่งออกไปยังเกษตรกรชาวสวนยางเพิ่มขึ้นกว่าช่วงก่อนหน้าโครงการ อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าสังเกตคือการที่ระยะห่างของราคาในเดือนสุดท้าย (ธันวาคม 2556) ของมาตรการ มีการปรับตัวมาเป็นลักษณะเช่นเดิม อันแสดงให้เห็นว่าผู้ค้ายางรับรู้ว่ามีการสิ้นสุดมาตรการและไม่จำเป็นต้องส่งผ่านราคายางพาราตามที่กำหนดไว้เช่นเดิม สิ่งนี้แสดงถึงโครงสร้างการตลาดยางพาราที่ผู้ค้ายาง หรือผู้ส่งออกยางมีอำนาจต่อรองสูงกว่าเกษตรกรชาวสวนยางอย่างมาก

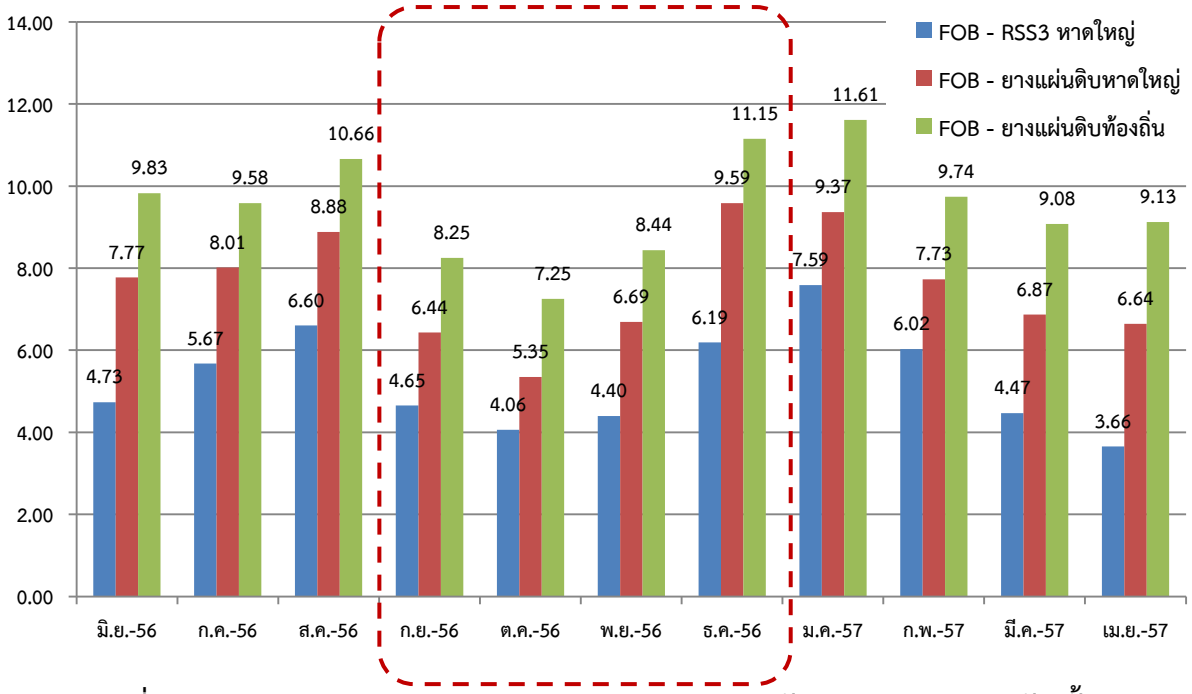


รูปที่ 19 ระยะห่างระหว่างราคายางพารา FOB กรุงเทพฯ กับราคายางแผ่นรมควัน ชั้น 3 ราคายางแผ่นดิบ ตลาดหาดใหญ่ และราคายางแผ่นดิบตลาดท้องถิ่น

ที่มา: ข้อมูลสถิติ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) 2557

นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีมาตรการระยะสั้นภายใต้โครงการแก้ไขปัญหายางพาราทั้งระบบที่เป็นนโยบายในปี 2557 ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จากการที่ได้มีมาตรการระยะสั้นก่อนหน้านี้ โดยจะให้เกิดเงินอุดหนุนแก่เกษตรกรเป็นค่าปัจจัยการผลิต 2,520 บาทต่อไร่ ซึ่งคำนวณแล้วจะช่วยเพิ่มราคายางพาราให้เกษตรกรเพิ่มขึ้น จากราคาตลาดอีกประมาณ 12 บาทต่อกิโลกรัม โดยจำกัดรายละไม่เกิน 25 ไร่ ตามพื้นที่จริง ระยะเวลาโครงการ เดือนกันยายน 2556 ถึง 31 มีนาคม 2557 ล่าสุดจะต้องเสนอเรื่องเข้าที่ประชุม คณะรัฐมนตรี เพื่อของบกลางเพิ่มกว่าพันล้าน เพื่อจ่ายให้ชาวสวนยางอีกประมาณ 9.4 หมื่นล้าน คิดเป็นพื้นที่ให้การช่วยเหลือเกษตรกร 2.44 ล้านไร่

ในการจ่ายเงินช่วยเหลือปัจจัยการผลิต อันเป็นมาตรการที่คณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ (กนย.) ที่ได้เสนอปรับปรุงมาตรการแก้ไขปัญหายางพาราระยะสั้นเร่งด่วน ใช้วงเงิน 21,248.95 ล้านบาท เพื่อจ่ายเงินช่วยเหลือในด้านปัจจัยการผลิตแก่เกษตรกรชาวสวนยางที่มีพื้นที่ยางเปิดกรีดไม่เกิน 25 ไร่ ตามพื้นที่เปิดกรีดจริง ส่วนเกษตรกรที่มีพื้นที่ยางเปิดกรีด 25 ไร่ขึ้นไป จะได้รับความช่วยเหลือไม่เกิน 25 ไร่ ในอัตราไร่ละ 2,520 บาท และมีการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกยางที่จะเข้าร่วมโครงการจำนวน 991,717 ราย พื้นที่เป้าหมายประมาณ 8.97 ล้านไร่ และจ่ายเงินช่วยเหลือผ่านบัญชีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)



รูปที่ 20 ระยะห่างระหว่างราคายางพารา FOB กรุงเทพฯ กับราคายางแผ่นรมควัน ชั้น 3 ราคายางแผ่นดิบ ตลาดหาดใหญ่ และราคายางแผ่นดิบตลาดท้องถิ่น เฉลี่ยรายเดือน

ที่มา: ข้อมูลสถิติ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) 2557

สำหรับมาตรการระยะปานกลางที่รัฐจะเข้าไปสนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยผ่อนปรนวงเงินสินเชื่อ 5,000 ล้านบาท เพื่อให้สถาบันเกษตรกรที่มีศักยภาพได้ใช้ประโยชน์จากโรงงานแปรรูปที่มีการสร้างไว้แล้วหรือลงทุนจัดสร้างโรงงานใหม่ โดยเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนเงินสินเชื่อจาก ธ.ก.ส. นั้น รัฐบาลได้กำหนดให้องค์การสวนยาง (อ.ส.ย.) เป็นพี่เลี้ยงให้กลุ่มเกษตรกรที่มีความเข็งแข็งในการตั้งโรงงานขึ้นมาหรือปรับปรุงโรงงานที่มีโครงสร้างเดิมอยู่แล้ว โดยพิจารณาเรื่องการตลาดและเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมปลายน้ำ เช่น โรงผลิตน้ำยางข้นเพื่อป้อนโรงงานผลิตถุงมือยาง เป็นต้น ขณะที่ส่วนอุตสาหกรรมปลายน้ำ กำหนดให้ธนาคารออมสินเข้ามาดำเนินการสนับสนุนสินเชื่อให้แก่กลุ่มอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการรายใหญ่ เพื่อสนับสนุนการขยายกำลังการผลิตและการปรับเปลี่ยนเครื่องจักรการผลิต ในวงเงินสินเชื่อ 15,000 ล้านบาท ตามความเหมาะสมแต่ละโครงการ

ผลการศึกษาที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายยางพาราของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาชั่วคราวเสียเป็นส่วนมาก เพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์เร่งด่วนบางประการ เช่น สถานการณ์ราคาตกต่ำ เป็นต้น ขณะที่ขาดมาตรการแก้ไขปัญหาในระยะยาว แม้ว่าจะมีการกำหนดยุทธศาสตร์ยางพาราขึ้นมาในปี 2549 แต่การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ไม่ปรากฏผลลัพธ์ที่ชัดเจน นอกจากนั้น แนวทาง

ส่วนมากเป็นนโยบายเชิงรับต่อสถานการณ์ เป็นการออกมาตรการปรับตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ไม่มีนโยบายที่เป็นเชิงรุก และไม่มีนโยบายการพัฒนาที่ชัดเจนในการชี้นำอุตสาหกรรมยางของประเทศ อีกทั้งส่วนใหญ่เป็นเพียงมาตรการระยะสั้นมากกว่าการกำหนดทิศทางการพัฒนาในระยะยาว (แม้ว่าในระยะหลังจะมีการกำหนดนโยบายการพัฒนาออกมา แต่ก็ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังไม่มาก)

3.3 การจัดตั้งบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (IRCo)

สืบเนื่องจากในปี 2538 ราคาแผ่นยางดิบจาก 32.52 บาทต่อกิโลกรัม ได้ปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่องมาอยู่ที่ระดับราคา 16.60 บาทต่อกิโลกรัม ในขณะที่ต้นทุนการผลิตอยู่ที่ประมาณ 21.00 บาทต่อกิโลกรัม ดังนั้น รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาราคายางพาราตกต่ำ จึงได้มอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ลงนามแถลงการณ์ร่วมบาหลีกับรัฐบาลประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซีย เพื่อให้ทั้งสามประเทศร่วมมือกันผลิตยางพาราโดยควบคุมปริมาณการส่งออกและปริมาณการผลิตในปี 2545-2546 จนสามารถยกระดับให้ราคาแผ่นยางดิบชั้นสามปรับราคาสูงขึ้นมาอยู่ที่ราคา 43.49 บาทต่อกิโลกรัม ในเดือนธันวาคม พ.ศ.2546 ซึ่งราคามีการเพิ่มสูงขึ้นถึงกว่าร้อยละ 140 ต่อมาทั้งสามประเทศได้จัดตั้งบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างรัฐบาลสามประเทศ โดยรัฐบาลของทั้ง 3 ประเทศเป็นผู้ถือหุ้นสำหรับประเทศไทยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้น ภายใต้กรอบ MOU โดยรัฐบาลไทยมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซียที่จัดตั้งบริษัทร่วมทุนดังกล่าว เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรที่บริหารจัดการยางพาราในตลาดโลกให้อยู่ในระดับที่เกษตรกรผู้ผลิตได้รับผลตอบแทนคุ้มกับการลงทุน (เยี่ยม ถาวโรฤทธิ์, 2554)

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศคือ เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพราคายางพารา และช่วยเหลือเกษตรกรผู้ส่งออกให้สามารถขายยางได้ในราคาที่เป็นธรรม ภายใต้แนวทาง Strategic Market Operation เพื่อเสริมความเข้มแข็งข้อตกลงที่ได้แสดงเจตจำนงไว้ของทั้ง 2 ประเทศ ได้แก่ แผนงานการบริหารจัดการอุปทานยางพารา (Supply Management Scheme - SMS) และแผนงานบริหารปริมาณการส่งออก (Agreed Export Tonnage Scheme – AETS)

1) ผลการดำเนินงาน

การดำเนินงานของบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศเป็นแบบไตรภาคียางพารา เพื่อควบคุมการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราของทั้งสามประเทศให้สอดคล้องกับความต้องการของ

ตลาดโลก นำไปสู่การสร้างอำนาจต่อรองกับตลาดโลกได้ และไม่มีการขายยางพาราตัดราคากันเองระหว่างประเทศสมาชิก ทำให้ภาพรวมราคายางปรับตัวสูงขึ้นจากระดับราคา 0.75 เหรียญสหรัฐ/กิโลกรัม ใน พ.ศ.2545 เป็น 3.39 เหรียญสหรัฐ/กิโลกรัม ใน พ.ศ.2553 หรือเพิ่มขึ้นกว่า 3 เท่าตัว และยังครองความเป็นผู้นำด้านการผลิตยางของโลกได้อีกด้วย

2) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

แม้ว่าการดำเนินงานแบบไตรภาคีระหว่างสามประเทศร่วมกันจะประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่งก็ตาม แต่ก็ยังมีประเด็นที่ต้องให้รัฐบาลทั้งสามประเทศพิจารณา คือ

1 ดำเนินการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราในขณะที่ราคากำลังสูงโดยการเก็บเงิน เพื่อจะได้นำเงินชดเชยจากกองทุนไปชดเชยให้เกษตรกรในช่วงที่ราคาตกต่ำ
2 เงินค่าหุ้นที่ทั้งสามประเทศได้ชำระแล้วสำหรับ IRCo คงเหลือนำมาใช้บริหารจัดการได้อีกในระยะสั้นเท่านั้น จึงควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อเติมให้กับ IRCo

หากรัฐบาลของประเทศสมาชิกจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราโดยใช้แนวความคิดพึ่งพาเงินทุนตนเอง ในระยะยาวที่ไม่ต้องขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลในระยะยาว สามารถใช้เงินจากค่าธรรมเนียมการส่งออกยางพาราหรือเงิน CESS โดยนำเงินส่วนหนึ่งจากการส่งออกไปใช้ในกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา

3.4 ยุทธศาสตร์ยางพาราของประเทศไทย

รัฐบาลที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนายางมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2536 จนถึงปัจจุบัน โดยมีการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และแผนพัฒนายางพาราไปแล้ว ได้แก่

3.4.1 แผนพัฒนาอุตสาหกรรมยาง (2536-2539)

แผนพัฒนาอุตสาหกรรมยาง (2536-2539) มีหลักการดำเนินงานเพื่อเพิ่มการใช้ยางธรรมชาติภายในประเทศ เพิ่มการส่งออกผลิตภัณฑ์ยาง และพัฒนาหน่วยงานวิจัยด้านยาง ประกอบด้วย 3 แผนงาน คือ แผนงานปรับปรุงคุณภาพยางดิบ แผนงานวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยียางและแผนพัฒนาระบบการตลาดยาง โดยมุ่งเน้นการลดต้นทุนการผลิต เช่น วัตถุดิบ ค่าแรง และอื่นๆ ลดภาษีนำเข้าวัตถุดิบ รวมทั้งเครื่องจักรอุปกรณ์ อย่างไรก็ตามในขณะนั้นยัง

ขาดเทคโนโลยีการผลิตและการจัดการ จึงจำเป็นต้องมีการจัดฝึกอบรมและเปิดสอนหลักสูตรอุตสาหกรรมยางด้วย ส่วนด้านการตลาดพบว่าอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางที่ใช้ยางธรรมชาติมีน้อยจึงส่งเสริมให้มีการใช้เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ ในแผนฯ กำหนดให้รัฐส่งเสริมการลงทุนและสนับสนุนให้สิทธิประโยชน์แก่อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางให้มากขึ้น

ทั้งนี้ ผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาอุตสาหกรรมยาง (2536-2539) พบวาเนื่องจากแผนพัฒนาอุตสาหกรรมยางของประเทศที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมยางต้องใช้เวลาดำเนินการนาน เช่น การปรับปรุงโครงสร้างภาษี โดยพิจารณาดำเนินการตามแผนดังกล่าวได้ พิจารณาถึงปัญหาและมุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมยางและผลิตภัณฑ์ยางในประเด็นด้านการลดต้นทุนการผลิต (วัตถุดิบ/ค่าแรง) การลดภาษีนำเข้าวัตถุดิบ และเครื่องจักรอุปกรณ์ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเทคโนโลยีการผลิต/การจัดการ รวมทั้งมุ่งเน้นการฝึกอบรมหรือเปิดสอนหลักสูตรอุตสาหกรรมยาง การตลาด รวมทั้งการดำเนินการตามแผนพบว่าอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางที่ใช้ยางธรรมชาติมีน้อย จึงได้มีการส่งเสริมการลงทุนและสนับสนุนให้สิทธิประโยชน์มากขึ้น[13] ทำให้เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาแล้วไม่สามารถตอบวัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนพัฒนาดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่มีการประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาและมิได้ขยายหรือจัดทำแผนพัฒนาอื่นรองรับ

3.4.2 ยุทธศาสตร์พัฒนายางพาราครบวงจร (2542-2546)

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2542 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2542 เห็นชอบในหลักการกรอบแผนปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์การพัฒนายางพาราครบวงจร (พ.ศ. 2542-2546) ยุทธศาสตร์ที่จัดทำขึ้นนี้มีหน่วยงานที่เข้าร่วมการจัดทำรวม 32 หน่วยงานจากภาครัฐ ทบวงมหาวิทยาลัย ธนาคาร หน่วยงานอิสระ ภาคเอกชน และสถาบันเกษตรกร โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ 5 ด้าน คือ การผลิตยาง อุตสาหกรรมยาง อุตสาหกรรมไม้ยางพารา การตลาดและการบริหารงานภาคยาง โดยมีมาตรการดำเนินการทั้งระยะสั้นและระยะยาว มีกรอบแผนปฏิบัติหลักๆ เช่น การปรับลดภาษีศุลกากร สารเคมี และวัตถุดิบอื่นๆ สนับสนุนการใช้ผลิตภัณฑ์ยางในประเทศและการผลิตผลิตภัณฑ์ยางเพื่อส่งออก การเพิ่มประสิทธิภาพการแปรรูป ตลอดจนการพัฒนาเทคโนโลยีด้านผลิตภัณฑ์ยางโดยเน้นการใช้ยางธรรมชาติมากขึ้น ผลิตภัณฑ์มีคุณภาพและกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ยางที่ใช้ในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยคณะกรรมการนโยบายยาง

[13] ที่มา : สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

ธรรมชาติได้หมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นเจ้าภาพหลักในการประสานการดำเนินการให้เป็นไปตามแผน

การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์พัฒนายางพาราครบวงจร (2542-2546) และกรอบแผนปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์พัฒนายางพาราครบวงจร (2542-2546) มิได้มีการจัดสรรงานประมาณเพิ่มเติมให้กับแผนงานแบะโครงการต่างๆ ดังนั้นหน่วยงานที่ต้องดำเนินงานตามแผนโครงการ จึงใช้งบประมาณปกติในการดำเนินการ โดยยุทธศาสตร์การพัฒนายางพาราเน้นการดำเนินงานด้านการผลิตยาง ด้านอุตสาหกรรมยาง ด้านพัฒนาอุตสาหกรรมไม้ยางพารา ด้านตลาดยางและด้านการบริหารงานภาคยาง ทั้งนี้ ผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์พัฒนายางพาราครบวงจร (2542-2546) กระทรวงเกษตรเกษตรและสหกรณ์ได้มอบให้กรมวิชาการเกษตรเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ในด้านการผลิตแบะภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องที่อยู่ในความรับผิดชอบของสถาบันวิจัยยาง มีผลการดำเนินงานสรุปได้ดังนี้[14]

(1) **ด้านการผลิต** มีการปรับปรุงพันธุ์ยาง การใช้เคมี/อินทรีย์ การกรีดยางและการใช้สารเคมีเร่งน้ำยาง และการเขตกรรมยางที่เหมาะสมมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่หน่วยงานและเกษตรกรทำให้เกษตรกรให้แหล่งปลูกยางเดิมและแหล่งปลูกยางใหม่ได้รับเทคโนโลยีการผลิตที่ดีขึ้นสามารถเพิ่มผลผลิตจาก 224 กิโลกรัม/ไร่/ปี ในปี 2541 เป็น 286 กิโลกรัม/ไร่/ปี สูงกว่าแผนที่ตั้งไว้ คือ 250 กิโลกรัม/ไร่/ปี ทำให้ผลผลิตยางพารารวมของประเทศเพิ่มขึ้นเป็น 2.9 ล้านตันในปี 2546 นอกจากนั้นมีการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราของประเทศจาก 11.15 ล้านไร่ ในปี 2541 เพิ่มเป็น 12.62 ล้านไร่ ในปี 2546 สูงกว่าที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ให้พื้นที่ปลูกยางของประเทศไม่เกิน 12 ล้านไร่ โดยเฉพาะพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ เกษตรกรในเขตปลูกยางใหม่สามารถปลูกยางได้อย่างมีคุณภาพ โดยเฉพาะการผลิตยางก้อนถ้วยคุณภาพดีส่งโรงงานยางแท่ง

(2) **ด้านอุตสาหกรรมยาง** มีการพัฒนาการแปรรูปและผลิตภัณฑ์ยาง มีโรงงานแปรรูปยางแท่งเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งมีการผลิตผลิตภัณฑ์ยางเพิ่มมากขึ้น มีการปรับลดภาษีศุลกากรสารเคมีและวัตถุดิบอื่นๆ การสนับสนุนการใช้ผลิตภัณฑ์ยางในประเทศและเพื่อการส่งออก การส่งเสริมด้านประสิทธิภาพการแปรรูป (ให้ได้การรับรองตามมาตรฐานสากล) การพัฒนาเทคโนโลยีด้านผลิตภัณฑ์ยาง (เน้นการใช้ยางธรรมชาติมากขึ้นมีคุณภาพ) การกำหนดและปรับมาตรฐานผลิตภัณฑ์ยางในประเทศให้เป็นสากล เมื่อสิ้นสุดแผน

[14] ที่มา : สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

ยุทธศาสตร์ปี 2546 มีการใช้ยางพาราภายในประเทศในอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง 298,699 ตัน คิดเป็นร้อยละ 10.4 ของปริมาณการผลิตเพิ่มจากปี 2541 ซึ่งใช้เพียง 186,379 ตัน แต่น้อยกว่าแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในปี 2546 มีการใช้ยางภายในประเทศร้อยละ 20 ของปริมาณการผลิตหรือมีปริมาณยางใช้ในประเทศประมาณ 400,000 ตัน มูลค่าผลิตภัณฑ์ยางส่งออกในปี 2546 มีจำนวน 64,548 ล้านบาท

(3) **ด้านอุตสาหกรรมไม้ยาง** มีการปรับปรุงพันธุ์ยางให้ได้พันธุ์ที่มีปริมาณเนื้อไม้มาก เพื่อสนับสนุนแปรรูปไม้ การใช้ไม้ยางในประเทศ (แก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคการเคลื่อนย้ายไม้ยางและเงินสงเคราะห์ปลูกยาง)

(4) **ด้านการสนับสนุนเพื่อพัฒนาตลาดและการส่งออก** มีการพัฒนาตลาดกลางยางพาราโดยจัดตั้งตลาดกลางยางพาราเพิ่มขึ้นอีก 2 แห่งที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีในปี 2542 และนครศรีธรรมราชในปี 2544 รวมทั้งได้มีเครือข่ายของตลาดกลางยางพาราหาดใหญ่ สุราษฎร์ธานีและนครศรีธรรมราชเพิ่มขึ้น ตลาดกลางยางพาราทั้ง 3 แห่งเป็นแหล่งรวบรวมยางให้ผู้ส่งออกเข้ามารับซื้อทำให้เกษตรกรขายยางได้โดยไม่ถูกกดราคาผู้ส่งออกมียางรวบรวมไว้ในสต๊อกได้จำนวนมาก

ยุทธศาสตร์พัฒนายางพารา พ.ศ. 2552-2556 เป็นแผนในภาพรวมเพื่อการพัฒนายางพาราให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในช่วงระยะเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2552-2556) ซึ่งจัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงาน ส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนายางพาราอย่างครบวงจร การดำเนินตามแผนยุทธศาสตร์ฯนี้ครอบคลุมการเสริมสร้างและพัฒนาทั้งการผลิตด้านมาตรฐานวัตถุดิบ เครือข่ายด้านการตลาดและกลไกการรักษาเสถียรภาพราคา อุตสาหกรรมยาง การวิจัยและพัฒนา รวมทั้งการพัฒนาบุคลากร โดยมีสาระสำคัญประกอบด้วย 8 กลยุทธ์หลักดังนี้

1) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพยางที่เป็นวัตถุดิบ

ในด้านการพัฒนาการผลิตรัฐบาลให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตต่อหน่วยพื้นที่ และส่งเสริมให้เกษตรกรมีการพัฒนาคุณภาพยางที่เป็นวัตถุดิบ ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพของผลิตภัณฑ์ยาง ทำให้ผลิตภัณฑ์ยางที่มีมาตรฐานและสามารถลดต้นทุนการผลิตลงได้ ดังนั้นแนวทางที่สำคัญ คือ ต้องขยายขอบข่ายการถ่ายทอดเทคโนโลยีและนำผลงานวิจัยไปใช้ โดยเร่งให้เกษตรกรนำเทคโนโลยีในด้านการเพิ่มผลผลิตยางและปรับปรุงคุณภาพไปใช้อย่างจริงจังและทั่วถึง ก็จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตได้ตามเป้าหมาย

2) การพัฒนาระบบตลาดยางในประเทศไทยและต่างประเทศ

การพัฒนาระบบตลาดยางทั้งในและต่างประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรสามารถขายยางได้ในราคาที่เป็นธรรมโดยมีราคาสูงกว่าต้นทุนการผลิต มีการสร้างตลาดใหม่ๆเพื่อรองรับผลิตภัณฑ์ยางของไทย รวมทั้งสร้างเสถียรภาพด้านราคา ในปัจจุบันเกษตรกรชาวสวนยางจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบตลาดยางภายในประเทศให้เกษตรกรทั่วประเทศ สามารถขายยางได้ในราคาใกล้เคียงกัน และรัฐบาลให้ความสำคัญกับการปรับปรุงกลไกตลาดล่วงหน้าให้เชื่อมโยงกับตลาดกลางเป็นเครือข่าย ซึ่งจะสามารถชี้นำราคายางในและต่างประเทศ รวมทั้งสร้างกลไกในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและวิเคราะห์สถานการณ์เร่งด่วน เพื่อกำหนดเป้าหมายชี้นำผลกระทบจากราคาน้ำมัน การลงทุนขนาดใหญ่ ภัยธรรมชาติ การประกาศตัวเลขที่สำคัญทางเศรษฐกิจ และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้เกี่ยวข้องเป็นเรื่องด่วนสำคัญ

นอกจากนี้เมื่อมองในภาพรวมการที่เกษตรกรจะขายยางให้ได้ราคาดี จำเป็นต้องทำให้ราคายางในตลาดโลกมีเสถียรภาพและไม่อยู่ในระดับต่ำมาก ดังนั้นจึงสนับสนุนให้เกิดการสร้างกลไกความร่วมมือเพื่อให้มีการบริหารผลผลิตของประเทศต่างๆร่วมกัน โดยเฉพาะผู้ผลิตและส่งออกยางรายใหญ่ของโลก อาทิเช่น ไทย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย เพื่อร่วมกันตั้งกลไกรักษาเสถียรภาพภาพราคายางของโลก

3) การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมแปรรูปยาง ผลิตภัณฑ์ยางและไม้ยางพารา

ประเทศไทยจะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมแปรรูปยางพาราโดยการนำยางธรรมชาติมาเป็นผลิตภัณฑ์ยางแทนการส่งออกผลิตภัณฑ์ยางที่เป็นวัตถุดิบ เพื่อเพิ่มมูลค่ายางที่เป็นวัตถุดิบทำให้เกษตรกรมีรายได้มากขึ้น รวมทั้งมีการกำกับดูแลการผลิตวัตถุดิบและการแปรรูปให้ได้ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพ เพื่อเพิ่มการใช้และการส่งออกผลิตภัณฑ์ยาง นอกจากนี้รัฐยังให้น้ำหนักกับการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง โดยประกาศจัดเขตเศรษฐกิจพิเศษในภูมิภาคต่างๆที่เป็นศูนย์กลางการผลิตยาง และสนับสนุนระบบโลจิสติกส์ที่เอื้อต่อการลงทุนของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง และจัดตั้งศูนย์วิจัยพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางเพื่อสนับสนุนการนำยางพารามาผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ยางพารา และเร่งให้มีการใช้ยางและผลิตภัณฑ์ยางในประเทศมากขึ้น และนำไม้ยางพารามาใช้ประโยชน์แทนไม้จากป่าธรรมชาติมากขึ้นและมีการใช้อย่างมีคุณค่า

4) การปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐ

การปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐ เป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลให้ความสำคัญเช่นกัน เนื่องจากการพัฒนายางพาราในทุกด้านจะประสบผลสำเร็จได้นั้น ต้องมีการปรับปรุงพัฒนาระบบ

บริหารจัดการภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับยางพาราให้มีความคล่องตัวสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆได้ทันท่วงที รวมทั้งมีการวางแผนและกำหนดทิศทางการพัฒนาไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้มีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สนับสนุนต่อการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัตน์และความมั่นคงของอุตสาหกรรมยางธรรมชาติในประเทศ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการคือ การออกพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย ที่เป็นการรวมพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง และกฤษฎีกาการจัดตั้งองค์กรทำสวนยาง รวมทั้งสถาบันวิจัยยางของกรมวิชาการเกษตร ให้มีขอบเขตการทำงานที่กว้างขวางขึ้น เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากเงินสงเคราะห์ (CESS) ทั้งเพื่อการวิจัยและพัฒนา การสงเคราะห์ปลูกแทน การจัดสวัสดิการและยกคุณภาพชีวิตแก่เกษตรกร การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง การส่งเสริมกิจกรรมของสถาบันเกษตรกร การจัดให้มีกองทุนรักษาเสถียรภาพและพยุงราคาในช่วงราคายางตกต่ำ รวมทั้งให้องค์กรสวนยางนาบอนเป็นเมืองยางพาราต้นแบบครบวงจร และต้องทีองค์กรกลางในการประสานนโยบาย เพื่อทำให้การบริหารงานยางครบวงจรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเชื่อมโยง และสามารถกำกับดูแลได้อย่างเป็นระบบ อีกทั้งอาจมีกฎระเบียบบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุง หรืออาจมีการพิจารณาออกกฎระเบียบใหม่ เพื่อทำให้การบริหารจัดการของภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5) ผลักดันความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อสนับสนุน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Asian Economic Community - AEC)

รัฐบาลให้ความสำคัญกับการผลักดันการทำงานร่วมระหว่างสภายางระหว่างสามประเทศ (International Tripartite Rubber Council – ITRC) ซึ่งเป็นความร่วมมือไตรภาคียางพารา 3 ประเทศ (ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย) กับสาธารณะรัฐสังคมนิยมเวียดนาม รวมทั้งการผลักดันเพื่อจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพและพยุงราคาในช่วงราคายางตกต่ำให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ โดยการประสานงานการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราร่วมกับบริษัทร่วมทุนยางระหว่างประเทศ (International Consortium Limited– IRCo) นอกจากนี้ต้องผลักดันและปรับผลประโยชน์ ในความร่วมมือขององค์การศึกษาเรื่องยางระหว่างประเทศ (International Rubber Study Group – IRSG) องค์กรระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรฐาน (International Organization for Standardization – ISO)กับสหภาพยุโรป (Europian Union – EU) และอเมริกาในนามของประชามคมเศรษฐกิจอาเซียน (Asian Economic Community - AEC) เพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรอง สำหรับสมาคมประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติ (Association of natural

Rubber Producing Countries – ANRPC)ของกลุ่มประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติ 10 ประเทศ นั้น ก็จะต้องประสานกับกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้มากขึ้น

6) การสนับสนุนการวิจัย

การวิจัยและพัฒนาคิดค้นพันธุ์ยางและเทคโนโลยีการผลิตใหม่ จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตยางและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยการวิจัยเพื่อเพิ่มศักยภาพการผลิตยางพาราต่อหน่วยพื้นที่ในงานวิจัยไม่น้อยกว่า 420 กิโลกรัม/ไร่/ปีภายในปี 2556 ก็มีความสำคัญยิ่งต่อการใช้เป็นฐานในการพัฒนายางพาราของแผนยุทธศาสตร์ช่วงต่อปีไปใน พ.ศ. 2557-2562 ส่วนการพัฒนาการตลาดและการอุตสาหกรรมยาง การจัดทำแผนการวิจัยและสนับสนุนการวิจัยเพื่อนำผลมาใช้แก้ปัญหาต่างๆให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการในการพัฒนายางเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องดำเนินการ

7) เสริมรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตเกษตรกรชาวสวนยาง

สนับสนุนให้เกิดการรวมตัวของเกษตรกรชาวสวนยางขนาดเล็กเพื่อเป็นสถาบันเกษตรกรในรูปแบบวิสาหกิจชุมชน กลุ่มเกษตรกร สมาคมชาวสวนยาง หรือสหกรณ์การเกษตรครบวงจรแบบพึ่งพาตนเองมากขึ้น สนับสนุนเงินออมให้แก่เกษตรกรชาวสวนยางโดยผ่านระบบเงินสงเคราะห์ (Cess) และจัดให้มีระบบสวัสดิการสังคมแก่ชาวสวนยางหรือคนกรีดยางเช่นเดียวกับผู้ใช้แรงงานหรือพนักงานของบริษัททั่วไป โดยพยายามหาแนวทางและกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อผลักดันการเพิ่มรายได้และเก็บผลประโยชน์จากคาร์บอนเครดิตแก่เกษตรกร และการจดทะเบียนเกษตรกรเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลกลางของภาครัฐ

8) การพัฒนาบุคลากร

การพัฒนาบุคลากรเป็นองค์ประกอบสำคัญในการปฏิบัติงานพัฒนายางพารา เนื่องจากคนนับเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาได้อย่างจริงจัง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพ มีความรู้ความสามารถ ควบคู่กับการพัฒนายาง และจากการประเมินสภาพปัญหาด้านยางพารา ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้นำเสนอปัญหาว่าการพัฒนายางนั้นมีปัญหาบุคลากรในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การผลิต การแปรรูป และโดยเฉพาะในวงการอุตสาหกรรม รวมทั้งบุคลากรของภาครัฐเอง ซึ่งไม่เพียงพอที่จะสนองตอบการพัฒนายางของประเทศ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาบุคลากรเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้ครบวงจร

บทที่ 4 ผลการศึกษา: การสัมภาษณ์เชิงลึก การระดมความคิดเห็น และการประชาพิจารณ์

ส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลจากการประชุมระดมความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย/มาตรการด้านยางพาราที่ผ่านมา รวมทั้งมาตรการรักษาเสถียรภาพราคา และการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา แนวทางบริหารจัดการ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคของระบบยางพาราไทย และประเด็นที่เกี่ยวข้องในมิติอื่นๆ โดยมีการดำเนินการในหลายพื้นที่ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร สงขลา นครศรีธรรมราช ตรัง สุราษฎร์ธานี อุดรธานี บึงกาฬ เชียงราย และระยอง

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในตลาดยางพาราดังกล่าว ประกอบด้วยกลุ่มเกษตรกร ผู้รวบรวม สหกรณ์การเกษตร หน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งผู้แปรรูปและผู้ส่งออก รวมถึงจากการระดมความคิดเห็นของกลุ่มเกษตรกร เกี่ยวกับนโยบายและมาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราของประเทศไทยด้วยกองทุนรักษาเสถียรภาพราคา และแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้ง สามารถสรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

4.1 การสัมภาษณ์เชิงลึก

4.1.1 กรุงเทพมหานคร

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นทางด้านนโยบายและมาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา ในช่วงที่ผ่านมาของรัฐบาล รวมทั้งมาตรการอื่นๆ สามารถประมวลความเห็นได้ดังนี้

1. รัฐบาลควรดำเนินนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพราคานั้น โดยการดูราคาอ้างอิงจากต่างประเทศประกอบการตัดสินใจ เพื่อไม่ให้มาตรการที่ออกมานั้นมาทำการบิดเบือนราคาตลาดมากไป เพื่อให้ผู้ส่งออกสามารถแข่งขันได้ หากกำหนดราคาสูง

เกินราคาตลาดมากจนเกินไป จะทำให้ผู้ส่งออกของไทยมีความเสียเปรียบกับผู้ส่งออกในประเทศคู่แข่ง

2. ควรมีนโยบายส่งเสริมความร่วมมือในระดับภูมิภาคอาเซียน ที่เป็นผู้ผลผลิตยางพารายางใหญ่ เพื่อการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา เนื่องจากการดำเนินมาตรการลดปริมาณการส่งออกเพียงประเทศไทยประเทศเดียว แต่ไม่ได้รับการร่วมมือ หรือร่วมปฏิบัติจากประเทศผู้ผลิตยางพาราข้างเคียง และรัฐบาลก็จะไม่สามารถที่จะควบคุมให้เกิดประสิทธิผลได้

3. รัฐบาลควรสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ส่งออกต่างๆ ให้เห็นว่าเมื่อมีการลดปริมาณการส่งออกแล้วจะส่งผลให้ราคายางพาราในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น เนื่องจากยางพาราในตลาดโลกมีปริมาณมาก เมื่อเทียบกับปริมาณส่งออกยางพาราของประเทศไทย หรือถ้าหากเปรียบเทียบดูแล้วพบว่าส่งผลต่อราคาตลาดโลก ก็อาจจะไม่คุ้มค่ากับกำไรที่สูญเสียไปจากการลดปริมาณการส่งออกยางพารา

4. ควรจะมีเครื่องมือที่ใช้ในการรักษาเสถียรภาพราคาอย่างเช่น กองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารานั้น สามารถจัดตั้งได้ โดยให้มีหน้าที่ช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งอาจจะเริ่มด้วยการจ่ายเงินชดเชยให้ในช่วงที่ราคาขายผลผลิตต่ำกว่าต้นทุนการผลิต โดยกำหนดต้นทุนการผลิตจะอยู่ที่ 61 บาทต่อกิโลกรัม และเมื่อใดที่ราคาบางพาราต่ำกว่าต้นทุนการผลิต รัฐบาลควรเข้าไปช่วยเหลือ แต่ควรช่วยเหลือแค่เพียงในระยะสั้นเท่านั้น เพื่อไม่ให้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาเป็นเครื่องมือที่ฝืนกลไกตลาดในระยะยาว ซึ่งจะเกิดปัญหาไม่ว่าจะเป็นปัญหาในการบริหารเงินทุน เพื่อบิดเบือนตลาด และปัญหาอื่นๆตามมา

5. รัฐบาลควรระมัดระวังการใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา เป็นเครื่องมือในการแทรกแซงตลาด ซึ่งอาจจะทำให้กองทุนไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็เป็นได้ อีกทั้งมองว่าการใช้กองทุนอาจมีโอกาสที่จะล้มเหลวค่อนข้างสูง

6. รัฐบาลควรมองหลายทางเลือก โดยเสนอว่าทางเลือกหนึ่งที่น่าสนใจคือ การจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมยางพาราทั้งระบบจะดีกว่าที่จะจัดตั้งกองทุนเฉพาะมาช่วยเหลือเกษตรกรเพียงกลุ่มเดียว เพราะการจัดตั้งกองทุนที่ครอบคลุมทั้งระบบยางพาราจะทำให้มีการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมไปเรื่อยๆ ส่งผลดีต่อการส่งออกของ

ประเทศโดยให้ตัวแทนจากภาครัฐ เอกชน และเกษตรกรผู้เข่าร่วมโครงการช่วยกันบริหารจัดการกองทุนดังกล่าว

7. แนวคิดในการทำให้การบริหารจัดการกองทุนมีประสิทธิภาพ นอกจากจะผู้บริหารกองทุนจะต้องมาจากทุกส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมยางพาราแล้วนั้น จะต้องมีผู้เชี่ยวชาญมีประสบการณ์ในการบริหารจัดการกองทุน และกองทุนที่จัดตั้งขึ้นจะต้องเป็นอิสระทางการเมือง เพื่อให้การดำเนินงานกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

4.1.2 จังหวัดสงขลา

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นทางด้านนโยบายและมาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา และลักษณะการดำเนินงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา สามารถประมวลความคิดเห็นได้ดังนี้

1. ผู้เข้าร่วมประชุมหลายท่านเสนอความคิดไว้ว่า หากรัฐบาลจะดำเนินนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพราคา รัฐควรหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปแทรกแซงราคาตลาด เนื่องจากในปัจจุบันตลาดยางพาราทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์แล้ว การที่ราคาปรับขึ้นลงในช่วงที่ผ่านมานั้น เกิดจากอุปสงค์และอุปทานยางพารา เนื่องจากเศรษฐกิจของโลกชะลอตัว

2. อย่างไรตาม มีบางแนวคิดเสนอไว้ว่า แต่หากรัฐต้องการรักษาราคาให้อยู่ในระดับสูง รัฐควรดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนด้านราคา และต้องมีการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและทำอย่างต่อเนื่องและจริงจัง จริงใจ เช่น การสนับสนุนให้มีการใช้ยางพาราภายในประเทศมากขึ้นกว่าเดิม

3. มีความคิดเห็นเสนอให้มีการเพิ่มเติมความรู้ให้กับผู้ประกอบการ และส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศ จะเป็นการช่วยรักษาเสถียรภาพราคาได้อย่างหนึ่ง

4. ผู้เข้าร่วมประชุมเสนอความคิดเห็นว่า เมื่อใดที่ราคาขายยางต่ำกว่าต้นทุนการผลิตของเกษตรกร รัฐบาลจึงค่อยเข้ามามีบทบาทแทรกแซงราคา ซึ่งตัวเกษตรกรเองควรมีการสำรวจต้นทุนการผลิตของตนเองอย่างสม่ำเสมอ และควรแลกเปลี่ยนข้อมูลกับ

ภาครัฐเพื่อให้รัฐบาลมีข้อมูลที่เพียงพอในการใช้แก้ปัญหาหรือกำหนดนโยบายได้อย่างทันท่วงที

5. ผู้เข้าร่วมประชุมเสนอความคิดเห็นว่า หากจะมีการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราขึ้น รัฐบาลควรที่จะศึกษาโครงสร้างระบบราคายางพาราเสียก่อน โดยมุ่งศึกษาจากราคายางพาราจาก 3 ตลาดหลัก ได้แก่ ตลาดกลางหาดใหญ่ ตลาดกลางนครศรีธรรมราช และตลาดกลางสุราษฎร์ธานี และนำมาเป็นราคาอ้างอิงในการกำหนดนโยบาย

6. มีการเสนอความคิดเห็นว่า แต่ในความเป็นจริงราคายางพาราที่เหมาะสมนั้นค่อนข้างหาหลักเกณฑ์ในการกำหนดได้ยาก เนื่องจากมีความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย ซึ่งไม่อาจเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือราคายางพาราที่เหมาะสมในมุมมองของเกษตรกรนั้นต้องการให้มีราคาสูง ขณะที่ราคายางพาราที่เหมาะสมของผู้ประกอบการนั้นต้องการให้มีราคาต่ำเพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ อันเป็นทิศทางตรงข้ามกัน

7. มีความคิดเห็นที่ให้ความสำคัญกับวิธีการบริหารจัดการ โดยมองว่าระบบการจัดการที่แน่นอน น่าเชื่อถือก็เป็นสิ่งสำคัญ รวมถึงการให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการทำงานของกองทุนแก่เกษตรกร เนื่องจากว่าในมุมมองของเกษตรกรย่อมไม่ยินดีที่จะจ่ายเงินให้แก่รัฐบาลในสถานการณ์ที่ราคายางพาราสูงขึ้น ซึ่งอาจจะทำให้กองทุนเกิดปัญหาสภาพคล่อง ซึ่งอาจจะใช้วิธีการแก้ไขโดยสนับสนุนจากอุตสาหกรรมปลายน้ำ โดยการกระตุ้นให้เกิดความต้องการวัตถุดิบ และจะส่งผลต่อราคาที่เกษตรกรได้รับในที่สุด ซึ่งถือเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบหนึ่ง

8. ในมุมมองของผู้ส่งออกยางพารา ให้ความคิดเห็นว่า สิ่งที่ยังคงเป็นปัญหาสำหรับมาตรการลดการส่งออกยางพาราในปัจจุบัน คือ การลดการส่งออกยางพาราลง ซึ่งจะทำให้มีปริมาณยางพาราในตลาดเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ราคายางพาราของไทยปรับตัวสูงขึ้นเช่นกัน และประเทศจีนซึ่งเป็นผู้นำเข้ายางพาราอันดับหนึ่งของโลก จะหันไปรับซื้อยางพาราจากประเทศเพื่อนบ้านแทน เนื่องจากมีราคาที่ต่ำกว่าราคาของประเทศไทยอย่างมาก ทำให้ผู้ส่งออกสูญเสียรายได้มหาศาล โดยภาระในส่วนนี้ผู้ส่งออกจะต้องเป็นผู้แบกรับแทนรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจดำเนินนโยบาย อย่างไรก็ตาม หากต้องการจะรักษาเสถียรภาพราคาอย่างแท้จริงแล้ว รัฐบาลควรดำเนิน

นโยบายในเรื่องการจัดเก็บยางพารา เพื่อรับมือกับปริมาณยางพาราที่สูงขึ้นจากการลดปริมาณการส่งออกในอนาคตด้วย

4.1.3 จังหวัดนครศรีธรรมราช

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ประกอบการ และเกษตรกร ในประเด็นทางด้านนโยบายและมาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา และลักษณะการดำเนินงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา สามารถประมวลความคิดเห็นได้ดังนี้

1. รัฐบาลสามารถรักษาเสถียรภาพราคายางพารา ซึ่งสามารถทำได้โดย การหาความชัดเจนของปริมาณยางที่ต้องการจะใช้ในแต่ละปี เพื่อกำหนดปริมาณยางที่จะรับซื้อจากเกษตรกรผู้ปลูกยางแทนการแทรกแซงราคายาง เพราะการปล่อยให้ราคาเป็นไปตามกลไก ย่อมก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด และยังเป็นการลดภาระหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องเก็บกักตุนยางพารา หรือการลดปริมาณการส่งออกยางพารา ซึ่งมีความเสี่ยงสูงและความเป็นไปได้ที่ราคาในตลาดโลกจะเพิ่มสูงขึ้นนั้นมีน้อยมาก เนื่องจากการลดปริมาณการส่งออกจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นประเทศผู้ผลิตยางรายใหม่ได้เข้ามาตีตลาด ทำให้ประเทศเสียดุลการค้า นอกจากนั้นยังส่งผลให้ราคายางพาราไม่สูงขึ้นตามที่ต้องการอีกด้วย

2. หากรัฐบาลมีความต้องการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพ ก็ควรจัดการให้เป็นรูปธรรม มีรูปแบบการบริหารงาน รูปแบบและแนวทางการบริหารกองทุนที่ชัดเจน และสามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ โดยอาศัยการรวมกลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร เพื่อการบริหารงานที่ง่ายขึ้นในแง่ของการตัดสินใจ และวางแผนร่วมมือติดต่อประสานงาน เนื่องจากมีความชำนาญในพื้นที่ และให้หน่วยงานของรัฐ เช่น สถาบันยาง กองทุนสวนยางเข้ามาช่วยกำกับดูแล

3. สิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการจัดตั้งกองทุนดังกล่าว คือ ปริมาณเงินทุนต้องมีเพียงพอในการบริหารจัดการ ซึ่งแหล่งเงินทุนควรมาจากภาครัฐ เอกชน และเกษตรกร แต่แหล่งเงินทุนในส่วนที่มาจากการเก็บจากราคาส่วนเกินที่เกษตรกรได้รับ อาจจะมีปัญหาในช่วงที่ราคาขายยางขึ้นสูงมากๆ โดยเกษตรกรย่อมหลีกเลี่ยงที่จะจ่ายเงินเข้ากองทุน และอาจจะมีเกษตรกรบางรายอาจจะถอนตัวออกจากกองทุน เพื่อที่จะไม่จ่ายเงินเข้ากองทุนก็เป็นได้

4.1.4 จังหวัดเชียงราย

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ประกอบการ และเกษตรกรในประเด็นทางด้านนโยบายและมาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา และลักษณะการดำเนินงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา สามารถประมวลความคิดเห็นได้ดังนี้

1. แสดงความคิดเห็นว่าไม่ควรมีการแทรกแซงราคาจากรัฐบาล เนื่องจากทุกครั้งที่มีการแทรกแซงนั้นจะส่งผลกระทบต่อราคาที่เกษตรกรได้รับโดยตรง เนื่องจากปริมาณเงินที่รัฐบาลรับซื้อนั้นมีน้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณยางที่ประเทศไทยสามารถผลิตได้ทั้งหมด ทำให้เกิดการสูญเสียงบประมาณอย่างมาก เมื่อเกษตรกรตัดสินใจเข้าร่วมโครงการโดยขายยางให้แก่รัฐแล้ว รายได้จากการขายให้แก่รัฐนั้นล่าช้าอย่างมาก ทำให้เกษตรกรมีปัญหาในเรื่องค่าใช้จ่ายที่ต้องรับผิดชอบ ทั้งค่าใช้จ่ายครัวเรือน และค่าใช้จ่ายในการทำสวนยาง เกษตรกรจึงหันไปขายให้กับพ่อค้าผู้รวบรวม ซึ่งให้ราคารับซื้อยางต่ำว่ารัฐบาลมาก

2. หากรัฐบาลมีความต้องการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคา ต้องให้กองทุนดังกล่าวนั้นดำเนินงานอย่างอิสระ ปราศจากการแทรกแซงโดยรัฐ ต้องมีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจนเพื่อประโยชน์ของเกษตรกรอย่างแท้จริง มีขั้นตอนการบริหารจัดการกองทุนที่โปร่งใส ไม่ให้เกิดช่องว่างให้กระทำการทุจริตได้

3. นอกจากนี้ ในประเด็นความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่าเป็นไปได้ยาก เนื่องจากการจัดตั้งกองทุนนั้นจะเกิดผลประโยชน์ที่ขัดแย้ง ทำให้กองทุนยากที่จะดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ ในการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนนั้นในส่วนตัวเกษตรกรให้ความเห็นว่าไม่ควรจัดเก็บจากเกษตรกร เนื่องจากจัดการยาก ควรจัดเก็บที่ผู้ส่งออกเนื่องจากสามารถตรวจสอบได้ชัดเจน

4.1.5 จังหวัดระยอง

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ประกอบการ และเกษตรกรส่วนใหญ่ ในประเด็นทางด้านนโยบายและมาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา และลักษณะการดำเนินงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา สามารถประมวลความคิดเห็นได้ดังนี้

1. มาตรการรักษาเสถียรภาพยางพาราที่ดำเนินการโดยรัฐบาลนั้น ผู้ประกอบการเห็นว่ารัฐบาลไม่ควรเข้าไปแทรกแซง รัฐบาลควรปล่อยให้ราคายางธรรมชาติเป็นไปตามกลไกราคา เพราะเชื่อว่าตลาดยางพาราเป็นตลาดสินค้าเกษตรที่ทำงานได้มีประสิทธิภาพมากเมื่อเทียบกับสินค้าเกษตรชนิดอื่น โดยผู้ประกอบการยังให้ความเห็นว่ารัฐบาลควรใช้มาตรการกำหนดราคาขั้นต่ำที่ไม่สูงเกินไป และเป็นราคาที่เหมาะสม เช่น ราคาต้นทุนการผลิต หรือสนับสนุนตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าหรือ AFET ให้มีประสิทธิภาพกว่านี้ ให้มีสภาพคล่อง มีจำนวนสัญญาในการซื้อขายมากกว่าในปัจจุบัน

2. นอกจากนี้ความเห็นของผู้ประกอบการมีความเห็นว่า การที่ราคายางพาราไม่มีเสถียรภาพนั้นเกิดจาก ที่ผ่านมารัฐบาลได้มีการลดการส่งออก ซึ่งมาตรการนี้เหมือนเป็นการบังคับให้ผู้ประกอบการลดการผลิตลง จึงทำให้ผู้ประกอบการมีความต้องการยางดิบจากเกษตรกรลดลง ส่งผลกระทบให้ราคายางตกต่ำลงด้วยเช่นกัน

3. อีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้ราคายางพารามีความผันผวนมากกว่าในอดีต ก็คือ ผลจากการซื้อขายในตลาดซื้อขายล่วงหน้าในต่างประเทศ แต่ผลจากสิ่งดังกล่าวก็ทำให้เกษตรกร ผู้ค้ายาง สามารถทราบราคายางโดยพร้อมกัน เนื่องจากปัจจุบัน ผู้ส่งออก พ่อค้า อ้างอิงราคารับซื้อจากตลาดล่วงหน้า จึงมีความเห็นว่า หากต้องการลดความผันผวนไม่ให้ราคาเพิ่มขึ้น หรือลดลงเร็วเกินไป ก็สามารถเข้าไปแทรกแซงราคาในตลาดล่วงหน้าได้ แต่การแทรกแซงดังกล่าวไม่ควรเป็นการแทรกแซงเพื่อเก็งกำไร แต่ควรแทรกแซงเพื่อชะลอความร้อนแรงของตลาด และควรแทรกแซงเมื่อจำเป็นเท่านั้น ซึ่งการกระทำในลักษณะนี้ต้องมีผู้เชี่ยวชาญดูแลบริหารจัดการกองทุน

4. ในประเด็นเกี่ยวกับการบริหารกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา จากความเห็นของผู้ประกอบการเห็นว่า ผู้ที่จะเข้ามาบริหารนั้นจะมาจากหน่วยงานใดก็ได้แต่ต้องปราศจากการเมือง โดยขอบเขตและอำนาจของผู้บริหารกองทุน ผู้ประกอบการเห็นว่าทุกหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนร่วมควรที่จะมีอำนาจในการตัดสินใจเท่าๆกัน

5. ในประเด็นความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางนั้น ผู้ประกอบการให้ความเห็นว่าต้องดูรายละเอียดของการดำเนินงานโครงการนี้ก่อนว่ามีประโยชน์ต่อทุกฝ่ายมากน้อยแค่ไหน โดยย้ำให้เห็นชัดเจนว่าต้องเป็นอิสระและปราศจากการเมืองโดยโอกาสหรือความสำเร็จในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพ

ราคายางพารานั้น ผู้ประกอบการส่วนใหญ่เห็นว่า มีความเป็นไปได้แต่ก็น้อยมาก เพราะผลประโยชน์ที่ได้รับขัดแย้งกัน ก็จะเกิดความเสี่ยงที่ไม่ประสบความสำเร็จสูง

4.1.6 จังหวัดอุดรธานี

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ประกอบการ และเกษตรกรส่วนใหญ่ ในประเด็นทางด้านนโยบายและมาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา และลักษณะการดำเนินงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา สามารถประมวลความคิดเห็นได้ดังนี้

1. ผู้ประกอบการและกลุ่มเกษตรกร ส่วนใหญ่ได้ให้ความเห็นว่า เห็นด้วยกับแนวคิดของการดำเนินนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง แต่การดำเนินนโยบายต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เป็นรูปธรรมทั้งรูปแบบและแนวทางในการดำเนินงาน และต้องเป็นอิสระจากรัฐหรือห้ามไม่ให้รัฐเข้ามาแทรกแซง รัฐควรปล่อยให้ราคายางพาราเป็นไปตามกลไกราคาเพราะว่าการแทรกแซงที่ผ่านมาของรัฐบาลเป็นการแทรกแซงที่ทำให้ฝ่ายผู้ประกอบการ ฝ่ายพ่อค้าคนกลาง และฝ่ายเกษตรกร ได้รับผลประโยชน์ที่ต่างกัน ฝ่ายที่มีอำนาจทางการตลาดมากกว่าก็จะเอาเปรียบอีกฝ่ายหนึ่งที่มีอำนาจทางการตลาดน้อยกว่า ส่งผลให้สุดท้ายแล้วราคายางพาราตกต่ำลง

2. นอกจากนี้ ได้แสดงความคิดเห็นว่าสิ่งที่สร้างความเสียหายให้กับผู้ประกอบการหลายๆบริษัทนั้นคือการที่รัฐบาลจำกัดปริมาณการส่งออก ซึ่งมาตรการนี้ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ราคายางพาราตกต่ำลงด้วยเช่นเดียวกัน

3. ในประเด็นเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา กลุ่มสหกรณ์ได้ให้ความเห็นว่า รูปแบบของการจัดเก็บนั้นไม่ควรที่จะเก็บเงินกับเกษตรกรโดยตรง เพราะจะทำให้เกษตรกรรู้สึกว่าราคาที่เขาควรจะได้รับนั้นลดลงจากที่เขาคาดการณ์ไว้ ดังนั้นการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนควรที่จะไปหักกับฝ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องแทน

4. นอกจากนี้สิ่งที่ผู้ประกอบการและกลุ่มสหกรณ์อยากให้รัฐเข้ามาสนับสนุนคือ การส่งเสริมให้มีการให้ความรู้ในเรื่องของการปลูกยางและอุตสาหกรรมยาง เพื่อที่จะได้มีบุคลากรที่มีความรู้กลับเข้ามาพัฒนาในพื้นที่เพาะปลูกของตนเอง เนื่องจากปัจจุบันนี้เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ได้กรีดยางตามอายุที่เหมาะสมของต้นยาง จึงทำให้ต้นยางมีอายุให้การกรีดยางน้อยลง ดังนั้นการพัฒนาในเรื่องขององค์ความรู้ก็จะช่วย

ส่งผลต้นยางพารามีอายุในการกรีดยางที่มากขึ้นอีกทั้งยังส่งผลให้เกิดการยกระดับยางพาราให้มีคุณภาพที่ดียิ่งขึ้นหรือมีคุณภาพตรงตามมาตรฐานที่โรงงานแปรรูปต้องการและเป็นคุณภาพเดียวกัน ซึ่งการที่ยางพาราดิบมีคุณภาพเดียวกันนั้นก็จะง่ายต่อการกำหนดราคาด้วยเช่นกัน

4.2 การประชุมระดมความคิดเห็น

ส่วนนี้จะเป็นข้อมูลการประชุมระดมความคิดเห็น จากการนำข้อมูลผลการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกองทุนรักษาเสถียรภาพยางพารามานำเสนอให้ทราบ และระดมความความคิดเห็น โดยได้มีการจัดขึ้นใน 6 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพฯ สงขลา ระยอง ตรัง สุราษฎร์ธานี และบึงกาฬ สามารถประมวลความคิดเห็นได้ดังนี้

4.2.1 กรุงเทพฯ

การประชุมระดมความคิดเห็นในกรุงเทพมหานครเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2556 ผู้เข้าร่วมประชุมต่างแสดงความคิดเห็นในเชิงซักถาม และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาฯ ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นต่างๆได้ดังต่อไปนี้

1. การระดมความคิดเห็นมีการเริ่มต้นจากข้อซักถามของผู้ร่วมประชุมในบางประเด็น
    a. แหล่งเงินที่จะเข้ากองทุนนั้นควรมาจากแหล่งใด และสัดส่วนในการจ่ายเงินเข้ากองทุนของเกษตรกร และรัฐบาลควรเป็นเท่าใด (อธิบาย - เงินทุนจะมาจากการที่ราคาของยางพาราไม่สูง/ต่ำกว่าขอบเขตที่ตั้งไว้ โดยมาจากเกษตรกร 50% ภาครัฐ 50 %)
    b. การทำงานของกองทุนนั้น จะส่งผลกระทบอย่างไรต่อบริษัท ร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด ซึ่งเป็นความร่วมมือด้านยางพาราของ 3 ประเทศได้แก่ ไทย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย
2. กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาฯ ต้องมีการวางขอบเขตในการเบิกเงินของเกษตรกรว่าควรจะมีขอบเขตอย่างไร เพื่อที่จะได้ดำเนินการได้อย่างเป็นระบบ (อธิบาย – มีรายละเอียดตามเอกสารแจกจ่ายถึงกระบวนการเบิกจ่ายเงินสมทบของกองทุน)
3. ผู้เข้าร่วมประชุมให้ความเห็น โดยตั้งข้อสังเกตว่าลักษณะการทำงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารานี้ เหมือนกับกองทุนออมเงิน เนื่องจากการเป็นการให้เกษตรเก็บเงินเข้ามาโดยมีภาครัฐสมทบ เป็นการทำงานที่ไม่มีผลกระทบโดยตรงกับราคายางพาราซึ่งมีการอธิบายว่าเป็นการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราใน

ทางอ้อม เนื่องจากการเก็บเงินและการได้รับการสมทบจากภาครัฐ ทำให้เกษตรกรไม่จำเป็นต้องเร่งขายยางพาราในช่วงเวลาเดียวกัน และสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกร อันเป็นเสถียรภาพราคายางพาราในมิติของเกษตรกรรายย่อย

4. อย่างไรก็ตาม ผู้เข้าร่วมประชุมบางท่านให้ความคิดเห็นว่า โดยลักษณะการทำงานจะคล้ายกับกลไกการประกันภัย โดยให้ความเห็นว่าเหมือนกับการประกันภัยพืชผล มองความผันผวนของราคาแทนการมองที่ผลผลิต และเสนอแนวคิดว่า
    a. ก่อนอื่นต้องกำหนดรูปแบบในการเก็บเงินและจ่ายเงินเข้ากองทุน ถ้าไม่กำหนดอะไรเลยจะไม่ได้เงินคืน
    b. เกษตรกรไม่ได้รับเงินคืน แต่เมื่อเกิดกรณีฉุกเฉินจะได้รับการช่วยเหลือ การดำเนินงานในลักษณะนี้จึงเหมือนกับการประกันภัยพืชผล
    c. และเบี้ยประกัน /เงินสมทบช่วยเหลือ ต้องมีรูปแบบและข้อกำหนดในการที่จะเก็บเงิน/ จ่ายเงินที่ชัดเจน (เงินที่จะเก็บ/เงินที่จะจ่าย)
5. มีการแสดงความคิดเห็นสอบถามว่าขอบเขต ±10% กำหนดมาอย่างไร (อธิบาย – มาจากการคำนวณราคายางพาราเฉลี่ยเคลื่อนที่ย้อนหลัง)
6. มีการแสดงความคิดเห็นว่าการเก็บเงินในเกษตรกรแต่ละราย โดยแยกตามขนาดของพื้นที่ปลูกนั้น จะต้องมีการเก็บในอัตราส่วนที่แตกต่างกันเพื่อให้เหมาะสมกับขนาดพื้นที่ที่ปลูก (มีพื้นที่มากก็ควรจะเก็บเงินในอัตราส่วนที่มากกว่าคนที่มีพื้นที่น้อย)
7. มีการแสดงความเห็นถึงคุณสมบัติของเกษตรกรที่จะเข้ามาเป็นสมาชิก จะต้องมีผู้พิจารณาในการให้เข้าร่วม
8. มีการตั้งข้อสังเกตว่าราคายางพารา ที่นำมาคำนวณนั้นเป็นราคาที่แท้จริงมากน้อยแค่ไหน เนื่องจากราคาของยางพาราในปัจจุบันมีการแทรกแซงของรัฐบาลอยู่ (อธิบาย – การแทรกแซงของรัฐบาลกระทำเป็นช่วงๆ ไม่กี่ครั้ง และไม่ส่งผลต่อราคายางพาราส่งออก ซึ่งเป็นราคาเทียบเคียงกับราคาในตลาดโลก)
9. จากแผนยุทธศาสตร์ยางพาราในปีล่าสุด (2556) ที่เน้นในการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา กองทุนที่ทำอยู่ก็เป็นวิธีการอย่างหนึ่ง แต่ในแผนยุทธศาสตร์เองก็ยังไม่ได้บอกรายละเอียด และวิธีการที่ชัดเจน กองทุนนี้ให้รายละเอียดค่อนข้างมาก อันนำไปสู่การจัดตั้งได้ทันที เป็นแนวคิดที่น่าสนใจ
10. การที่จะนำกองทุนนี้มาใช้นั้นต้องออกเป็นกฎหมาย และต้องทำงานร่วมกับต่างประเทศที่เป็นคู่แข่งกับเรา เพราะความสามารถในการตั้งราคานั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับประเทศไทยเพียงประเทศเดียว
11. การเอาแนวคิดของกองทุนที่เกี่ยวข้องกับยางพาราในประเทศอินเดียมาเป็นแนวทางในการดำเนินงานของกองทุนของเราอาจทำได้ยากเนื่องจากว่ายางพาราของอินเดีย

ผลิตแค่ใช้ในประเทศ ไม่ได้ส่งออก (อธิบาย – แม้ว่าใช้เป็นแนวทางแต่ไม่ได้เหมือนกันทั้งหมด และกองทุนของประเทศอินเดีย ใช้ราคายางพาราโลกเป็นราคาอ้างอิง เนื่องจากมีการนำเข้าเป็นส่วนมาก ขณะที่ปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ กำลังจะเปลี่ยนเป็นผู้ส่งออกในระยะต่อไป เป็น Net Import หรือ Net Export ก็ไม่มีผลกระทบกับการดำเนินงานของกองทุน)

12. วิธีการที่ทำให้ราคายางพาราไม่แกว่ง หรือวิธีการที่สามารถรักษาเสถียรภาพราคายางพาราได้นั้น ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่ากองทุนนี้เป็นเครื่องมือที่ดีแล้ว แต่จะต้องมีการกำหนดขอบเขตบนล่างของราคายางพาราอย่างชัดเจน โดยเสนอว่าราคายางพาราควรกำหนดจากราคาต้นทุนของยางพารา ซึ่งตอนนี้ทาง สกย. กระทรวงเกษตร และสศก. กำลังกำหนดต้นทุนกลางของยางพาราอยู่
13. คำว่าเสถียรภาพคืออะไรผู้วิจัยต้องให้คำนิยามด้วยเพราะจากลักษณะการทำงานของกองทุนนี้เป็นในลักษณะของการช่วยเหลือเกษตรกรในเรื่องของรายได้ ไม่ได้เกี่ยวกับการทำให้ราคายางพาราหยุดแกว่ง
14. การทำให้ราคาหยุดแกว่งนั้นเป็นการช่วยเหลือผู้ผลิตแต่ในแง่ของนักลงทุนชอบที่จะให้ราคาแกว่ง
15. สกย.เห็นด้วยกับการที่จะมีกองทุนลักษณะนี้เกิดขึ้น แต่ต้องหาวิธีการในการจัดการเรื่องของการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ
16. เรามองภาพในปัจจุบันเกินไป (คือมองแต่ปัญหาที่เกิดขึ้น ณ ตอนนี้เช่น เรื่องของราคา) เราต้องดูไปถึงอนาคต (ในเรื่องของต้นทุนการผลิต) ด้วยว่าต่อไปแรงงานจะกลับประเทศของตนเอง ควรที่จะหันมาดูในเรื่องของแรงงานด้วย
17. ในอนาคตประเทศของเรามีโอกาสที่จะมีรายได้จากยางพาราสูงมาก แต่เรายังมีนักวิจัยและหน่วยงานที่จะเข้ามาดูแลน้อย ทำให้ตอนนี้เราควรที่จะพัฒนาศักยภาพของคนและโครงสร้างพื้นฐานให้ดีมากยิ่งขึ้น
18. เราไม่สามารถที่จะไปกำหนดราคาของยางพาราได้แต่เราสามารถลดความผันผวนได้โดยการใช้นโยบายการเก็บภาษีส่งออกมาขึ้นหรือลดการอุดหนุนราคาลง ซึ่งการแทรกแซงตรงการส่งออกจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด
19. เบี้ยประกัน/เงินช่วยเหลือ ต้องมีรูปแบบที่ชัดเจน (เงินที่จะเก็บ/เงินที่จะจ่าย)
20. จากลักษณะการดำเนินงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาฯ นั้น มีลักษณะเหมือนกับการประกันภัยพืชผล เนื่องจากกองทุนยึดความผันผวนของราคาแทนการมองที่ปริมาณผลผลิตเป็นหลัก

4.2.2 จังหวัดสงขลา

การประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มเกษตรกรในจังหวัดสงขลา ผู้เข้าร่วมประชุมต่างแสดงความคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาฯ ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นต่างๆได้ดังต่อไปนี้

1. รัฐบาลมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา ซึ่งหน้าที่หลักๆของกองทุนคือการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในช่วงที่ราคาตกต่ำ ด้วยการนำเงินจากกองทุนมาชดเชยส่วนที่ขาดทุน โดยเงินจากกองทุนสมควรมาจากรัฐบาล ธนาคาร และจัดเก็บจากเกษตรกรส่วนหนึ่ง

2. นอกจากนั้น หน้าที่รองลงมาของกองทุนคือ เป็นแหล่งให้ความรู้เกี่ยวกับยางพาราแก่เกษตรกรได้ เพื่อที่จะสามารถพัฒนาการผลิตให้มีประสิทธิภาพ และมีมูลค่าเพิ่ม

3. สิ่งสำคัญที่สุดสำหรับกองทุนดังกล่าวก็คือ หน่วยงานของรัฐหรือผู้บริหารกองทุนซึ่งประกอบไปด้วย หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และตัวแทนเกษตรกร จะต้องมีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือเกษตรกรจริงๆ และทุกฝ่ายจำเป็นต้องมีอำนาจในการบริหารจัดการ และตัดสินใจเท่าเทียมกัน

4.2.3 จังหวัดระยอง

การประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มเกษตรกรในจังหวัดระยอง ผู้เข้าร่วมประชุมต่างแสดงความคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาฯ ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นต่างๆได้ดังต่อไปนี้

1. มาตรการของภาครัฐที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนี้ กลุ่มเกษตรกรให้ความเห็นว่ารัฐบาลมีมาตรการและข้อจำกัดที่มากเกินไป เช่น ในเรื่องของปริมาณการรับซื้อยางพาราจากเกษตรกรไม่เกินรายละ 25 ไร่ ส่งผลให้มียางส่วนเกินและเกิดการสวมสิทธิ์ ผู้ผลิตยางรายใหญ่เทขายปริมาณยางที่มีอยู่ทำให้ราคายางพาราตกต่ำลง

2. กลุ่มเกษตรกรให้ความเห็นว่ารัฐบาลควรสนับสนุนให้ผู้ประกอบการรายใหญ่เข้ามานำร่องสร้างโรงงานแปรรูปให้หลากหลาย รวมทั้งอยากให้รัฐบาลจัดตั้งองค์กรสวนยางระหว่างประเทศขึ้นเพื่อที่จะได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนอย่างเต็มที่

3. ความไม่แน่นอนของราคายางพารานั้นกลุ่มเกษตรกรให้ความเห็นว่า ราคายางพาราขึ้นอยู่กับตลาดส่งออกเป็นส่วนใหญ่ ทำให้กลุ่มเกษตรกรต้องรับมือกับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นและการแทรกแซงของรัฐก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ราคายางพารามีความไม่แน่นอน โดยกลุ่มเกษตรกรให้ความเห็นอีกว่า รัฐบาลควรตั้งราคายางพาราแต่ละเกรดออกมาก่อนแล้วจึงจัดตั้งให้เอกชนประมูล อันเป็นการกำหนดราคาชี้นำตลาดเพื่อมิให้ราคาตกต่ำเกินไป

4. ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา กลุ่มเกษตรกรให้ความเห็นว่า มีความเป็นไปได้แต่รัฐบาลต้องมีความจริงใจในการดำเนินงานตามแผนการที่ต้องการจะบรรลุไว้ โดยในแผนการดำเนินงานนั้นกลุ่มเกษตรกรให้ความเห็นว่ารัฐควรที่จะให้ทางเลือกแก่เกษตรกรตามความเหมาะสม

5. ในประเด็นของแหล่งที่มาของเงินทุนในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราและการบริหารจัดการภายในกองทุนนั้น กลุ่มเกษตรกรให้ความเห็นว่าแหล่งเงินทุนอาจจะต้องมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกๆภาคส่วน แต่ในเรื่องการบริหารงานนั้นกลุ่มเกษตรกรยังคงมีความกังวลอยู่ เนื่องจากแต่ละภาคส่วนมีความต้องการที่สวนทางกันในเรื่องของราคาคือ เกษตรกรต้องการที่จะได้รับราคายางที่สูงขึ้น แต่ผู้ประกอบการหรือพ่อค้าต้องการรับซื้อราคายางที่ต่ำลง ซึ่งในส่วนนี้คงต้องทำการตกลงกันในภายภาคหน้า

6. โอกาสหรือความสำเร็จในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารากลุ่มเกษตรกรให้ความเห็นว่า มีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จเนื่องจากกองทุนนี้มีเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในเวลาที่ราคายางตกต่ำ จึงทำให้กลุ่มเกษตรกรสนับสนุนที่จะให้มีกองทุนนี้เกิดขึ้น แต่ตอนนี้กลุ่มเกษตรกรต้องการที่จะให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาในเรื่องของการจ่ายเงินค่ายางที่ค้างไว้ให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะดำเนินการอย่างอื่นต่อไป

4.2.4 จังหวัดตรัง

การประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มเกษตรกรในจังหวัดตรัง ผู้เข้าร่วมประชุมต่างแสดงความคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาฯ ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นต่างๆได้ดังต่อไปนี้

1. ลักษณะการดำเนินการเป็นกองทุนที่ดี แต่การที่จะให้เกษตรกรมาจ่ายเงินโดยตรงจะเป็นเรื่องยากจึงควรดำเนินการเก็บผ่านสถาบันเกษตรกร สหกรณ์การเกษตรจะมีประสิทธิภาพมากกว่าที่จะเก็บผ่านเกษตรกรโดยตรง
2. ส่วนการถือครองที่ดินของเกษตรกรปัจจุบันพื้นที่ทำการเกษตรกรน้อยลงเนื่องจากถูกภาคอุตสาหกรรมเข้ามา ควรพิจารณาการถือครองพื้นที่เป็นรายครัวเรือนมากกว่ารายบุคคล การบริหารงานควรเป็นการบริหารแบบองค์รวมปราศจากภาคการเมือง
3. การจัดการกองทุนสามารถบริหารเกษตรกรทั่วประเทศได้หรือไม่ และสามารถตอบโจทย์เรื่องของราคายางได้หรือไม่ มาตรการทางด้านการแทรกแซงเพื่อที่จะตอบโจทย์ว่ารัฐไม่ต้องเข้ามาแทรกแซงแล้วหรือไม่
4. หลักการดำเนินงานน่าจะใช้วิธีธรรมชาติ แต่การดำเนินงานของหน่วยงานมักจะมีลูกเล่นเยอะ ถ้าปราศจากลูกเล่นจะดีมาก และจะทำให้กองทุนมีความเข้มแข็งขึ้น การดำเนินงานด้านการเงินทำการดำเนินงานผ่าน ธ.ก.ส. จะประสิทธิภาพ

5. การรวมกลุ่มของเกษตรกร จะมีหน่วยงานที่สามารถทำได้ เช่น สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง หรือ สหกรณ์จังหวัด มีการดำเนินการสนับสนุนให้ในตำบลหนึ่งๆ ต้องมีสหกรณ์การเกษตร และเกษตรกรในพื้นที่ต้องเป็นสมาชิกโดยสมัครใจ ถ้ากองทุนทำได้แบบนี้ กองทุนจะมีความเข้มแข็งมากสามารถเชื่อมโยงไปถึงระดับประเทศได้

6. ส.ก.ย. ให้ความเห็นว่า การดำเนินงานกองทุนควรให้ความสำคัญกับเกษตรกรรายย่อยมากกว่าเกษตรกรรายใหญ่ เพราะในอนาคตเกษตรกรรุ่นพ่อแม่ สมมุติถ้ามีที่ดิน 20 ไร่ แต่ภายหลังต้องมอบให้กับลูกหลานที่ดินส่วนนั้นก็จะถูกแบ่งย่อยออกไปที่ดินการถือครองก็จะน้อยลง จึงควรดำเนินการโดยคำนึงถึงเกษตรกรรายย่อยเป็นหลักเพื่อคิดถึงอนาคต และการดำเนินงานของกองทุนควรทั่วถึงเกษตรกรทุกคน

7. การจ่ายเงินชดเชยแก่เกษตรกร ควรที่จะมีการระบุวันเวลาที่ชัดเจน เพื่อที่จะได้แก้ปัญหาการไม่ได้รับเงินชดเชยของเกษตรกร

8. ผู้แทนจากสหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านชัยภักดี ให้ความเห็นว่าถ้าจะจัดตั้งกองรักษาเสถียรภาพราคายาง เห็นด้วยในการจัดตั้งแต่การที่กองทุนจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพคงต้องใช้เวลาหลายปี เพราะต้องมาทำความเข้าใจ

กับเกษตรกร ไม่สามารถบังคับให้เกษตรกรหรือสมาชิกอยู่ได้ตลอด ถ้าราคาสูงกว่าราคาตลาดเกษตรกรก็จะไม่อยากเป็นสมาชิก ถ้าราคาต่ำกว่าก็จะวิ่งเข้าหากองทุน จึงควรมีมาตรการที่แน่นอนในการควบคุมสมาชิก และผู้ที่จะเข้ามาบริหารกองทุนต้องปราศจากการเมือง ปลอดหน่วยงานบางหน่วยงาน พื้นที่ถือครองสมาชิก ควรคำนึงถึงเกษตรกรที่ไม่มีสิทธิทำกินเป็นที่ทำกินของตัวเองด้วย เพื่อความเท่าเทียม เพราะเขาก็เป็นเกษตรกรที่สามารถผลิตยางได้เหมือนเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินเหมือนกัน และกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางนี้ควรลงไปสนับสนุนเกษตรกรถึงวิธีการเพิ่มผลผลิต ส่งเสริมความรู้เกษตรกรเพื่อเพิ่มผลผลิตด้วย ซึ่งจะทำให้เกษตรกรมีความเข้มแข็งมากขึ้นอีกด้วย

9. ผู้แทนจาก ส.ก.ย. สิเกา ให้ความเห็นว่า ควรสร้างสถาบันเกษตรกรให้มีความเข้มแข็ง เพราะถ้าสถาบันเกษตรกรเข้มแข็งแล้วจะดำเนินการอะไรก็ย่อมดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การตั้งกองทุนนี้ต้องศึกษาไปควบคู่กับ พ.ร.บ. เพื่อไม่ให้ไปปิดทับการดำเนินงานของกันและกัน

10. บุคคลที่จะเข้ามาบริหารกองทุนควรจะเป็นใคร จะปลอดการเมืองได้หรือไม่ ผู้เข้าร่วมประชุมให้ความเห็นว่า สิ่งใดที่มีผลประโยชน์อยู่มักจะปลอดการเมืองยาก ผู้เข้าร่วมประชุมให้ความเห็นว่า การที่กองทุนจะปลอดการเมืองนั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เพราะการที่จะตั้งกองทุนใดๆ ขึ้นมานั้นต้องผ่านการเมืองเสมอ จะเป็นเรื่องที่ยากมากที่จะปลอดการเมือง ถ้าจะจ้างคนนอกเข้ามาบริหารก็ต้องเอาคนที่มีความรู้เกี่ยวข้องเข้ามาบริหารถ้าเอาคนที่ไม่เข้าใจถึงแก่นเข้ามาบริหารก็จะบริหารได้ไม่มีประสิทธิภาพ หรืออาจจะเอาคนในสหกรณ์เข้าไปบริหารได้เช่นกัน

11. มีการแสดงความคิดเห็นว่าผู้ผลิตกลางน้ำ เมื่อสถาบันเกษตรกรเข้มแข็งจะส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตกลางน้ำ ถ้าผู้ผลิตกลางน้ำกับสถาบันเกษตรกรร่วมมือกันแล้ว ผู้เข้าร่วมประชุมให้ความคิดเห็นว่า ถ้าเป็นในกรณีของจังหวัดตรังก็มีความเป็นไปได้ เพราะกลุ่มเกษตรกรมีความเข้มแข็งแล้ว สามารถคานอำนาจกับพ่อค้าคนกลางในตลาดได้ถ้ามาร่วมมือกันก็ย่อมจะทำได้ ซึ่งถ้าร่วมมือกันได้ก็จะเป็นผู้ผลิตที่มีขนาดใหญ่ขึ้นก็จะสามารถกำหนดราคาซื้อขายได้ เพราะสถาบันมีความเข้มแข็ง แต่อาจจะมีปัญหาตรงที่กลุ่มผู้ผลิตกลางน้ำบางรายไม่อยากจะเข้าร่วมมือด้วยเพราะคิดว่าสถาบันเกษตรกรไม่มีความสามารถในการบริหารงาน จึงควรจะต้องแสดงให้ผู้บริหารของเอกชนเห็นว่าสถาบันเกษตรกรไม่ได้เป็นคู่แข่ง แต่เป็นคู่ค้า และคณะผู้

บริหารงาน จึงต้องคัดคณะผู้บริหารให้ดีเพื่อลดปัญหาด้านความขัดแย้งกันเรื่องผลประโยชน์

12. ผู้แทนจากสำนักงานสหกรณ์จังหวัดตรัง ให้ความคิดเห็นว่า เป็นกองทุนที่ดีแต่อาจจะต้องใช้เวลาในการจัดตั้ง ควรแบ่งให้ชัดเจนว่าเกษตรกรที่จะเข้าร่วมต้องเป็นสมาชิกกับสถาบันเกษตรกรด้วยหรือไม่ และถ้าเป็นสมาชิกสถาบันเกษตรกรแล้วยังมาเป็นสมาชิกของกองทุนแล้วจะได้ผลประโยชน์อะไรบ้าง ควรระบุมาให้ชัดเจน

13. ผู้เข้าร่วมประชุมให้ความคิดเห็นว่า การเข้าร่วมมือกันระหว่างเกษตรกรกับสถาบันเกษตรกรมีความจำเป็นยิ่งไปกว่านั้นถ้าสามารถเข้าร่วมกับผู้ผลิตกลางน้ำได้จะเป็นการดีอย่างยิ่ง เพราะทางฝ่ายสถาบันเกษตรกรพร้อมที่จะร่วมมืออยู่แล้วแต่จะติดอยู่ที่กลุ่มผู้ผลิตปลายน้ำ เพราะทางฝ่ายนั้นยังไม่มั่นใจในแนวทางหรืออาจจะคิดว่ามาเข้าร่วมแล้วไม่ได้รับผลตอบแทนที่ดีหรืออาจจะติดตรงที่มาตรการที่จะมาสนับสนุนของรัฐบาล ดังนั้น จึงควรระบุให้ชัดเจนว่าถ้าร่วมมือกันแล้วได้ผลประโยชน์อะไรบ้างดีขึ้นอย่างไร ควรออกมาเป็นมาตรการที่กำหนดมาโดยรัฐ หรือภาครัฐควรจะส่งเสริมสถาบันเกษตรกรให้มีศักยภาพมากขึ้นให้มีความแข็งแรงเพื่อที่จะให้สถาบันเกษตรกรมีความเข้มแข็งมีศักยภาพ ในกรณีที่กลุ่มผู้ผลิตปลายน้ำไม่ค่อยอยากให้ความร่วมมือในการรวมกลุ่ม

14. ผู้เข้าร่วมประชุมให้ความเห็นว่า การดำเนินงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาอาจจะมีการส่งเสริมการใช้ยางในประเทศ เพราะการส่งเสริมการใช้ยางในประเทศให้มากกขึ้นก็เป็นการรักษาเสถียรภาพราคาได้ในอีกทางหนึ่งด้วย

15. การบริหารจัดการในส่วนที่การจ่ายเงินชดเชยของกองทุนนั้น สามารถชี้ให้เห็น หรือเป็นรูปแบบที่ออกมาอย่างชัดเจนนี้ สามารถเอาไปบริหารให้เกิดดอกผลและเป็นสวัสดิการแล้ว เกษตรกรที่จะมาเข้าร่วมในกองทุนนี้จะมีมากขึ้น เพราะกองทุนมีความชัดเจนในการจัดการ ส่วนจะเก็บเท่าไหร่นั้นต้องเป็นสัดส่วนที่เท่ากันว่าระหว่างรัฐบาลกับตัวเกษตรกรโดยผ่านสถาบันเกษตรกร โดยส่วนตัวแล้วคิดเก็บจากเกษตรกรกิโลกรัมละ 1 บาท

16. การเข้าร่วมกองทุนถ้าเข้าร่วมกองทุนโดยสมัครใจ อาจจะมีความเป็นไปได้ยากในปีแรกๆ เพราะเกษตรกรนั้นยังไม่เห็นการดำเนินงานของกองทุนว่ามีประสิทธิภาพอย่างไร ส่วนการเก็บเงินของกองทุน ถ้าดูจากกองทุนอื่นๆที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ แล้วนั้นกองทุนเหล่านี้จะเก็บเงินโดยวิธีทางอ้อมทั้งนั้น จึงมี

ความเห็นว่าเป็นเรื่องยากที่จะเก็บเงินโดยวิธีอื่นโดยที่ไม่ใช่ทางอ้อม ราคาชดเชยของเกษตรกรที่จะได้รับมีวิธีการคิดอย่างไร เกษตรกรสามารถได้รับเงินชดเชยหรือจ่ายเงินชดเชยในอัตราอย่างไร ควรมีการกำหนดให้เห็นได้ชัดซึ่งอาจอ้างอิงได้จากพื้นที่ถือครองที่ดินของเกษตรกร

4.2.5 จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ในการประชุมระดมความคิดเห็นจังหวัดสุราษฎร์ธานีเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2556 ผู้เข้าร่วมประชุมล้วนเห็นด้วยในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาฯ

1. รองผู้ว่าราชการจังหวัด มีความเห็นว่ากองทุนดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่เกษตรกร และการทำงานของกองทุนยังลดภาระของรัฐบาล ให้เกษตรกรสามารถที่จะบริหารความเสี่ยงได้ด้วยตนเอง ซึ่งความเห็นดังกล่าวเห็นพ้องกับผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่กล่าวว่า เกษตรกรนั้นควรจะสามารถยืนได้ด้วยขาตัวเอง และรัฐบาลควรจะเข้ามาแทรกแซงให้น้อยที่สุด พร้อมทั้งเสริมว่าในประเทศที่พัฒนาแล้วนั้นต่างใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือทั้งสิ้น ดังนั้นจึงเห็นสมควรว่าสหกรณ์ ควรมีส่วนเกี่ยวข้องกับกองทุนนี้ และในที่ประชุมต่างเสนอความคิดเห็นแยกเป็นประเด็นต่างๆได้ดังนี้

2. สหกรณ์กองทุนสวนยางจังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้นเคยนำแนวคิดของสมาคมชาวไร่อ้อยมาประยุกต์ใช้กับชาวสวนยาง แต่เนื่องจากระบบสหกรณ์ยังไม่มีประสิทธิภาพพอจึงทำให้ไม่ได้ผล ซึ่งปัญหาในส่วนนี้ควรที่จะดูชุมนุมสหกรณ์ของจังหวัดตรังเป็นต้นแบบในการแก้ไขปัญหา

3. รูปแบบการทำงานของสหกรณ์นั้นเหมาะสมที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับกองทุนโดยตรง เนื่องจากมีความเหมาะสมทั้งคุณลักษณะทางด้านการเงินคือ สหกรณ์มีเงินทุนหมุนเวียนจากทุนเรือนหุ้น และบทบาทหน้าที่ซึ่งสหกรณ์จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการจัดหาปัจจัยการผลิต และสหกรณ์บางแห่งยังเป็นตัวแทนในการจัดส่งยางพาราให้กับบริษัทแปรรูป นอกจากนี้สมาชิกส่วนใหญ่ยังเป็นเกษตรกรรายย่อย และกรรมการสหกรณ์ก็ยังมาจากสมาชิกอีกด้วย ซึ่งน่าจะลดภาระของรัฐบาลได้พอสมควร

4. สหกรณ์สมควรเป็นตัวกลางในการหักเงินจากเกษตรกรซึ่งลักษณะการดำเนินงานจะคล้ายกับกรมบัญชีกลางทำหน้าที่หักเงินเดือนข้าราชการเพื่อนำเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เนื่องจากเกษตรกรจะขายยางพาราผ่านทางสหกรณ์ และหลังจากหักเงินแล้วให้สหกรณ์นำฝากแก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรต่อไป

5. นอกจากนั้น ยังมีการเสนอความคิดเห็นว่าการให้สหกรณ์เป็นตัวกลางนั้นอาจจะยังไม่ครอบคลุมเกษตรกรทั้งหมด เนื่องจากเกษตรกรที่สังกัดวิสาหกิจชุมชน หรือสหกรณ์นั้นยังมีแค่ร้อยละ 20 ของเกษตรกรทั้งหมดในจังหวัด ควรทำอย่างไรถึงจะเปิดโอกาสให้กับเกษตรกรร้อยละ 80 ที่เหลือ ซึ่งในส่วนนี้ผู้แทนจากสหกรณ์จังหวัด ชี้แจงว่าในความเป็นจริงแล้วสหกรณ์เปิดรับสมาชิกตลอดเวลา และถ้าเกษตรกรมีความประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์แล้ว ทางสหกรณ์ต้องรับเกษตรกรรายนั้นๆเข้าเป็นสมาชิก นอกเสียจากว่าเกษตรกรรายนั้นจะมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมอย่างชัดเจนเป็นที่รู้กัน และในปัจจุบันเกษตรกรมีสังกัดหน่วยงานมากมาย เพียงแต่ไม่ค่อยแสดงตน นอกจากเวลาจะใช้สิทธิประโยชน์จากหน่วยงานดังกล่าว สิ่งที่เป็นประเด็นสำคัญมากกว่าคือ หากทุกคนเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์แล้วด้วยบทบาทหน้าที่หลักของสหกรณ์ที่รับซื้อน้ำยางจากเกษตรกร จะทำให้สหกรณ์มีน้ำยางมากเกินไป สหกรณ์จะไม่สามารถระบายน้ำยางได้ทัน หรือลดอำนาจในการต่อรองแก่ผู้แปรรูป ซึ่งสาเหตุดังกล่าวทำให้สหกรณ์กองทุนสวนยางไม่สามารถที่จะขยายขนาดได้ นอกจากนี้การเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ยังมีกฎระเบียบมาก ทำให้เกษตรกรไม่ให้ความสนใจในการเข้าเป็นสมาชิก

6. นอกจากนั้นยังมีการเสนอแนวความคิดอีกว่า สิ่งที่สำคัญสำหรับกองทุนที่ต้องคิดคือจะหารายได้จากทางใดบ้าง เนื่องจากในอดีตสำนักงานกองทุนสงเคราะห์สวนยาง มีพระราชบัญญัติสำนักงานกองทุนสงเคราะห์สวนยาง ที่กำหนดให้มีการเก็บเงิน CESS และนำไปใช้ในด้านสนับสนุนงานวิจัย บริหารภายใน และให้ทุนสงเคราะห์สวนยางแก่เกษตรกร แต่ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังจะมีพระราชบัญญัติการยาง ซึ่งอยู่ในวาระวุฒิสภา มีเนื้อหาส่วนหนึ่งบอกไว้ว่า ให้มีการจัดสรรเงินทุนจำนวนร้อยละ 20 ของกองทุน ซึ่งจากการประเมินคร่าวๆคือประมาณ 1,200 ล้านต่อปี ซึ่งนับว่าเป็นมูลค่าที่น้อยมาก หากเทียบกับนโยบายของรัฐบาลในปีที่ผ่านมา แต่หากมองในอีกแง่มุมกองทุนรักษาเสถียรภาพฯอาจจะเข้ามา

ช่วยในส่วนนี้ได้ และสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ลักษณะการดำเนินงานของกองทุนต้องมีเอกภาพ

7. นอกเหนือจากนี้ เกษตรกรจะต้องสามารถรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับเงื่อนไขต่างๆ ของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาฯ เช่นการกำหนดเพดานชดเชย ซึ่งน่าเป็นห่วงว่าจะช่วยเหลือเกษตรกรได้ไม่เต็มที่ นอกจากนี้ยังต้องทำให้เกษตรกรเชื่อมั่นในการบริหารจัดการอีกด้วย

8. ผู้แทนจากบริษัทธุรกิจยางพาราซึ่งเป็นผู้ส่งออก[15] ได้กล่าวว่า การใช้นโยบายใดๆก็ตามที่ส่งผลต่อราคายางพารานั้น จะทำให้ต้นทุนสินค้าของตนสูงขึ้น และจะทำให้เสียเปรียบในการแข่งขันกับตลาดโลก เพราะราคายางพาราในตลาดโลกนั้นต่ำ แต่ทางบริษัทจำเป็นต้องรับมาแพง นอกเหนือจากนี้ นโยบายอื่นๆ เช่น นโยบายเพิ่มค่าแรง นโยบายราคาน้ำมัน ล้วนเป็นอุปสรรคแก่ผู้ส่งออกทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นหากกองทุนนี้ส่งผลต่อผู้ส่งออก ย่อมทำให้ ผู้ส่งออกอยู่ไม่ได้อย่างแน่นอน

9. ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสงเคราะห์สวนยางจังหวัดสุราษฎร์ธานี กล่าวว่า การที่เกษตรกรเดือดร้อนจากความผันผวนของราคายางพารานั้น เป็นเพราะปัจจุบันเกษตรกรชาวสวนยาง มีรายได้จากยางพาราเพียงอย่างเดียวซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่เกษตรกรชาวสวนยางมีรายได้จากพืชผักในสวนยาง เช่น สะตอ ลูกเนียง นอกจากนี้ เกษตรกรไม่สามารถที่จะเก็บยางพาราไว้ได้นาน เพราะเกษตรกรทำได้แค่ยางแผ่นรมควันที่เก็บได้เพียงแค่ 5 วัน และยางแผ่นดิบซึ่งเก็บได้ เพียงแค่ 15 วัน เป็นผลให้ไม่สามารถขายยางพาราในช่วงราคาที่พอใจได้ และเกษตรกรในจังหวัดสุราษฎร์ธานีล้วนมีสังกัดเป็นส่วนใหญ่ เพียงแต่ว่าสังกัดดังกล่าวมีคุณภาพที่แตกต่างกันโดยแบ่งได้ดังนี้

   - **สหกรณ์การเกษตร และสหกรณ์กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง** เป็นหน่วยงานที่เข้มแข็งสามารถที่จะดำเนินงานเกี่ยวกับกองทุนฯดังกล่าวได้ทันที
   - **วิสาหกิจชุมชน** อาจจะต้องมีการพัฒนาเล็กน้อยเนื่องจาก ในวิสาหกิจมีบุคลากรที่ทำหน้าที่ต่างๆ อยู่แล้ว ขาดแต่ระบบการบริหาร

[15] ผู้แทนจาก บริษัท สุราษฎร์สิริพิริยะ จำกัด

- **กลุ่มชาวสวนยาง** ซึ่งสังกัดกับสำนักงานกองทุนสงเคราะห์สวนยาง จำเป็นต้องมีการพัฒนาเพิ่มเติมมากที่สุด หากเทียบกับหน่วยงานข้างต้น

4.2.6 จังหวัดบึงกาฬ

ในการประชุมระดมความคิดเห็นที่จังหวัดบึงกาฬ ผู้เข้าร่วมประชุมล้วนเห็นด้วยในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาฯ

1. รองผู้ว่าราชการจังหวัดบึงกาฬกล่าวเปิดงานโดยมีเนื้อความว่า จังหวัดบึงกาฬจังหวัดที่ปลูกยางพารามากที่สุดในอีสานราคาที่เกษตรกรขายได้ควรอยู่ในระดับราคาไหน โดยโครงการวิจัยการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราใครจะเข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบโครงการผู้บริหารควรจะเป็นใคร ให้ดูการบริหารงานจากกลุ่มสหกรณ์การเกษตร ซึ่งถ้าการบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพเงินไม่มีก็จะทำให้กองทุนล่มได้

2. ผู้อำนวยการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจังหวัดบึงกาฬ ให้ความคิดเห็นว่า การดำเนินการชองกองทุน การรับสมาชิกของกองทุนควรเป็นไปอย่างสมัครใจ แบ่งชัดเจนว่าเกษตรกรรรายนี้เป็นเกษตรกรรรายใหญ่ หรือรายเล็ก โดยแยกตามพื้นที่ถือครองของเกษตรกรรรายนั้นๆ การคำนวณราคาย้อนหลังควรใช้ข้อมูลแค่ 2-3 ปีเท่านั้น ส่วนในเรื่องการกำหนดเงินชดเชยในรอบ 6 เดือนเมื่อจะเอาคืนนั้น ก็ถอนคืนได้โดยมีระยะเวลายาวหน่อย เช่น 5 ปี หากเอาคืนเร็วจะมีปัญหาในการบริหารกองทุน หรือถอนคืนได้เมื่อเสียชีวิต เพราะถ้าหากคอนเซปไม่ถอนคืนเงินเข้าออก เป็นรายปี เกษตรกรจะรู้สึกดีกว่า จัดการง่ายกว่า เป็นการลดงานเป็นครึ่งหนึ่ง การกำหนดเงินชดเชยนั้นควรระบุให้ชัดเจน เช่น จ่ายเงินชดเชยเป็นก้อนละเท่ากัน จ่ายเป็นรายกลุ่ม หรือจ่ายเป็นผลผลิตต่อไร่ ในส่วนของการกำหนดราคาต่อไร่ และเข้าตามไร่ที่มีอยู่จริง เช่น 20 ล้านไร่ ไร่ละ 100 บาท หรือ 200 หรือ 300 คำถามคือ อยากมีขนาดกองทุนเท่าใด แล้วจึงกำหนดการตั้งราคาเก็บเงินเข้ากองทุนด้านการบริหารกองทุนควรมีเกษตรกรเป็นผู้บริหารกองทุนด้วยเพื่อรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร จึงมีความเห็นว่าการจะขับเคลื่อนการทำงานของกองทุนนั้นสามารถทำควบคู่ไปกับผู้อำนวยการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้ เพราะว่ามีความใกล้ชิดกับเกษตรกรค่อนข้างมาก

3. ผู้เข้าร่วมประชุมให้ความคิดเห็นว่า กองทุนนี้จะทับซ้อนกับกิจกรรมของสมาชิกสหกรณ์รีเปล่า และหากมีปัญหาเสียหายเกิดขึ้น เกษตรกรจะได้รับการชดเชย

เท่าไหร่ จะได้รับการชดเชยอย่างไร ควรมีระบุไว้ให้อย่างชัดเจน ควรมีมาตรการในการกีดกันการเข้าร่วมของสวนยางขนาดใหญ่ด้วย เพราะถ้าหากว่าให้เฉพาะกับเกษตรกรรายใหญ่ แล้วจะมีปัญหาการไม่รวมกลุ่มของเกษตรกร และการสวมสิทธิ์ ด้านการบริหารกองทุนนั้นจะมีความเสี่ยงมากน้อยเพียงไร เพราะในอดีตนั้นมีปัญหากับการบริหารกองทุนของ ธกส. เพราะเมื่อมีความเสี่ยงมากจะต้องป้องกันความเสี่ยงผลตอบแทนจากการลงทุนไม่มากนัก เนื่องจาก High risk high return โดยกำหนดว่ากองทุนสามารถอะไรได้บ้าง เช่น ตราสารหนี้ พันธบัตร ซึ่งจะเสี่ยงมากหรือน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับผลตอบแทนที่อยากได้

4. การจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางนั้น ควรจะจัดทำควบคู่ไปกับการประกันภัยพืชผลด้วยเพราะยางพาราเป็นพืชที่มีอายุยืนยาว หากทำได้จะเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับเกษตรกร ซึ่งประเด็นการประกันภัยพืชผลนั้น จะมีปัญหาคือ คือ การเฉลี่ยภัยซึ่งกันและกัน ปริมาณคนทำจะต้องเพียงพอ เช่น ต้อง 75% ถึงจะเพียงพอในการเฉลี่ยได้ คนที่ไม่เคยมีภัย หรือประสบภัย จะไม่สนใจ ในอนาคตจะต้องมี เพื่อให้เกษตรกรยืนอยู่ได้ด้วยตนเอง และในโอกาสต่อไปเกษตรกรที่จะเริ่มปลูกยางต้องมีการลงทะเบียนแล้วก็ซื้อประกันภัยพืชผลด้วย เพื่อป้องกันความเสี่ยงต่างๆ เพร้าหากเกิดปัญหาขึ้นมากองทุนไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้อย่างเต็มที่ ต้องมีการทำประกันภัยควบคู่กันไปด้วย

4.3 การประชาพิจารณ์

ในส่วนนี้จะเป็นการสะท้อนความคิดเห็นภายหลังจากคณะนักวิจัยได้นำเสนอรูปแบบกองทุนที่เหมาะสมแล้ว และผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติม โดยในการวิจัยนี้การประชาพิจารณ์จัดขึ้นใน 3 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพฯ ระยอง และสงขลา โดยประมวลแนวคิดได้ดังนี้

4.3.1 กรุงเทพฯ

1. ผู้แทนจากสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย ได้เสนอความคิดเห็นไว้ว่าราคายางพาราเฉลี่ยที่นำมาใช้ในการหาขอบเขตบน-ล่าง ซึ่งได้ค่า ±20% นั้นจะสามารถนำมาใช้ได้จริงมากน้อยแค่ไหน โดยส่วนตัวของผู้เข้าร่วมประชุมให้ความคิดเห็นว่า

ผู้จัดทำโครงการควรใช้ค่าความผันผวนของค่าเฉลี่ยมาเป็นตัวมาตรฐานในการออกแบบกองทุน

2. และมีการให้ความเห็นว่า ข้อดีของการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราคือจะช่วยให้เกษตรกรได้ออมเงิน และข้อเสียของการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราคือ เงินที่ได้จากการเก็บเข้ามาในกองทุนนั้นไม่ได้มีการนำไปใช้บริหารเพื่อให้เกิดราคาที่มีเสถียรภาพ เนื่องจากว่าการรักษาเสถียรภาพราคายางพารานั้นทำได้ยากต้องเกิดจากการร่วมมือกันของประเทศเพื่อนบ้านด้วย

3. นอกจากนั้น ยังมีการเสอนความคิดเห็นจากที่ประชุมว่า การหาราคาที่เป็นมาตรฐานยากเนื่องจากต้นทุนที่แท้จริงของการปลูกยางพารานั้นหาได้ยาก รวมทั้งเกษตรกรแต่ละรายก็มีต้นทุนที่แตกต่างกันตามการจัดการ (ทางตรง ทางอ้อม ค่าเสื่อม ค่าเสียโอกาส ทั้งในแง่เศรษฐศาสตร์และในแง่ทางบัญชี) อีกทั้งการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราที่แท้จริงนั้น ต้องทำให้ราคาของยางพาราที่เป็นวัตถุดิบที่ไม่ใช่ Community มีเสถียรภาพไม่ผันผวน

4. ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่าการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราจะเป็นคำตอบที่สามารถทำให้ราคายางพาราได้เสถียรภาพรึเปล่านั้น เป็นคำถามที่สำคัญที่ผู้ดำเนินโครงการจะต้องไปศึกษากองทุนที่เคยจัดตั้งขึ้นมาแล้วว่าประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวอย่างไร

5. และเสนอความคิดเห็นว่า ปัญหาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ เกษตรกรมีความต้องการที่จะให้เกิดขึ้นรึเปล่า ซึ่งในปัญหานี้เกษตรกรจะตัดสินใจจากประโยชน์ที่เขาจะได้รับ ถ้ากองทุนนี้ทำแล้วเกิดประโยชน์กับตัวเกษตรกรมากก็จะยินดีที่จะให้เกิดการจัดตั้งกองทุนนี้ขึ้น

6. การที่ผู้จัดทำโครงการนี้ศึกษากองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราจากประเทศอินเดียนั้น เนื่องจากว่ากองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราของประเทศอินเดียเป็นกองทุนที่ประสบความสำเร็จ

7. นอกจากนั้น มีการถกประเด็นและเสนอความคิดเห็นในเรื่องของ การเก็บเงินเข้ากองทุนนั้นรัฐบาลควรที่จะมีการจ่ายเงินเข้าไปสมทบด้วย และมีบางความคิดเห็นกล่าวไว้ว่า ราคายางพารามีเสถียรภาพอยู่แล้วแต่เป็นไปตามเศรษฐกิจโลก (เพราะ

สามารถใช้ยางสังเคราะห์แทนได้) และควรจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราโดยเน้นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อย

8. อย่างไรก็ตาม ผู้ร่วมประชุมบางท่านได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า ปัจจุบันที่ราคายางพาราตกนั้นเกิดจากการที่มีผลผลิตยางพาราออกมาล้นตลาด ซึ่งการที่จะทำให้ราคายางพาราขึ้นนั้น รัฐบาลอาจจะส่งเสริมการปลูกไม้พะยูง และไม้สัก ร่วมกับปลูกยางพารา (ปลูกไม้ผล ไม้ป่า ผสมเข้าไปด้วย) การทำเช่นนี้จะทำให้ปริมาณยางพาราลดลง ราคายางพาราจึงเพิ่มขึ้น

9. ข้อดีของการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราซึ่งมีลักษณะเหมือนกับการประกันรายได้ขั้นต่ำของเกษตรกร (ชื่อไม่ตรงกับวัตถุประสงค์) เป็นประกัน + ออม ด้วยแต่ก็มีความเสี่ยงในเรื่องของการจัดการทางการเงิน คือถ้ามีเงินจำนวนน้อยอาจจะไม่พอที่จะไปช่วยเหลือกับเกษตรกรได้แต่ถ้ามากไปก็เกิดปัญหา คือเกษตรกรจะไม่จ่ายเงินเข้ากองทุน (ไม่เคารพกติกา) ดังนั้นควรที่จะมีกฎระเบียบและข้อบังคับในการดำเนินงานที่ชัดเจน

10. ผู้แทนบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ กล่าวเสนอความคิดเห็นไว้ว่า การดำเนินโครงการตามวัตถุประสงค์นั้น เมื่อทำแล้วจะสามารถรักษาเสถียรภาพราคายางพาราได้ตามที่กล่าวไว้หรือไม่ การที่ผู้วิจัยใช้ค่าเฉลี่ย Moving Average 45+-10% = 49.5 บาท มาใช้ในการหาขอบเขตของราคา ผลลัพธ์ที่ได้เกษตรก็ยังขาดทุนอยู่ดี (ถ้าสมมติให้ราคายางแผ่นดิบ = 50 บาท) ควรใช้เครื่องมืออย่างอื่นแทน Moving Average ไหม

11. ผู้แทนนโยบายรัฐบาลควรพยุงประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกร (ปัจจุบันต้นทุนการผลิตยางของไทยสูงที่สุดในโลก) เราควรขายในราคาที่สูงขึ้นเพื่อให้เราอยู่ได้ แต่กลับกันตลาดสามารถเลือกซื้อยางพาราที่ราคาถูกกว่าได้ (จากประเทศเพื่อนบ้าน) ช่วงนี้เศรษฐกิจเป็นช่วงขาลงของเศรษฐกิจโลก เราควรปรับปรุงเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

12. นอกจากนั้น มีการเสนอความคิดเห็นว่าการตั้งกองทุน ไม่ควรมองโมเดลใดโมเดลหนึ่ง จากประเทศหนึ่ง ควรมองหลายๆ โมเดลที่เหมาะสมกับประเทศไทยมาใช้ และการตั้งสำนักงานกองทุน กองทุนควรเป็นกองทุนถาวรให้กับเกษตรกร (เหมือนกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง) เป็นกลไกประกันรายได้ขั้นต่ำ เช่น ออสเตรเลีย ประกันรายได้ขั้นต่ำขนแกะ มีการตั้งคณะกรรมการข้าวสาลี และคณะกรรมการขนแกะ

บอกเลยว่าควรผลิตเท่าไหร่ ภายใต้ World Market Share (มีการคำนวณ) มีการประกันรายได้ขั้นต่ำ ผลผลิตที่ ประเทศจะส่งออกจะไม่มากเกินไปจะกระทบเศรษฐกิจโลก

13. และมีความคิดเห็นเสนอไว้ว่า สกย. อยู่ได้เพราะค่า CESS เก็บที่ต้นทาง เนื่องจากเกษตรกรส่วนมากไม่รู้ว่าเงินที่เข้ามาในกองทุนจึงเป็นเงินที่มั่นคง ควรที่กองทุนอาจจะใช้วิธีการนี้ และควรที่จะให้คณะวิจัยไปดูการบริหารจัดการของคณะกรรมการ หรือ บทความที่คุณเยี่ยม ถาวโรฤทธิ์ เรื่อง การจัดตั้งทางกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา (กองทุนจำเป็น)

14. ความคิดเห็นอีกประการหนึ่ง เมื่อมองในมุมมองของเอกชน (อุตสาหกรรม) ปัจจุบันยางพาราปลูกได้ 68 จังหวัดในประเทศไทย ปริมาณยางพาราจะออกมามาก รวมทั้งประเทศลาว กัมพูชา พม่า ราคายางพาราจะลดลงแล้ว อุตสาหกรรมจะเปลี่ยนไปใช้ยางที่ราคาถูกกว่าเพราะเกี่ยวกับต้นทุน ดังนั้น แนวโน้มในการพัฒนาต้องมีการพัฒนาส่งเสริมตั้งแต่ต้นน้ำ (อยากได้เสถียรภาพราคายางพารา) กลางน้ำ (ซื้อมาขายไป Compound, Semi - Compound) และปลายน้ำ (มีการใช้ในประเทศน้อย ส่งออกเยอะ แต่อยากได้เสถียรภาพราคา) นอกจากนั้น ต้นทุน + กำไร 20% (เขียนไว้ในบทความ) ถ้าราคาสูงขึ้นกว่านั้นก็จะเก็บเงินเข้ากองทุนหรือขั้นบันไดหรือ CESS ต่อไร่หรือต่อน้ำหนักขาย แต่จะมี CESS holder ขึ้นอีกอุตสาหกรรมกลางน้ำ เช่น ให้มีการซื้อขายยางแผ่นของสมาชิกและให้คนซื้อที่เป็นสมาชิก (อุตสาหกรรมกลางน้ำ) ถ้าราคาสูงกว่าต้นทุน+20% เกษตรกรจะต้องจ่ายเข้ากองทุนแบบเดียวกับ CESS ถ้าราคาต่ำก็เอาเงินกองทุนจ่ายให้กับเกษตรกรตามจำนวนที่เกษตรกรขายยางในตลาด

15. นอกจากนี้ยังมี ความคิดเห็นจากผู้แทนบริษัทเอกชนธุรกิจยางพารา กล่าวไว้ว่าต้นทุนเป็นเรื่องที่สำคัญที่ควรกำหนดหัวข้อว่าอะไรคือต้นทุนที่แท้จริงและต้นทุนทางสังคม และระบุว่าบริษัทเอกชนส่วนใหญ่ เมื่อราคายางพาราขึ้นแล้วจะลงยาก รวมทั้งการลงทะเบียนเข้าร่วมมาเป็นสมาชิกในกองทุน ควรให้ลงทะเบียนตั้งแต่ผู้ผลิตในระดับต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ

16. ผู้แทนจากสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง กล่าวแสดงความคิดเห็นว่าราคายางพาราของไทยไม่เสถียรภาพ 100% เพราะราคาถูกกำหนดโดยต่างประเทศ

(ไม่เชื่อเรื่อง Demand/Supply) ราคามันขึ้นไป 190 ไม่ใช่เพราะ Demand/Supply แต่ขึ้นอยู่กับราคาน้ำมัน

17. ผู้แทนจากองค์การสวนยาง กล่าวไว้เช่นกันว่าเกษตรกรไม่ต้องการให้มีราคาแทรกแซง เพราะ Stock มีปัญหา แต่ต้องการให้รัฐเข้ามาดูแล อีกทั้งกล่าวว่าเมื่อมีการเปิด AEC แล้ว ผลผลิตที่อยู่ในประเทศเพื่อนบ้านจะส่งผลอย่างไรต่อราคาภายในประเทศของเรา เนื่องจากว่า ประเทศของเรามีต้นทุนในการผลิตสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ถ้าประเทศเพื่อนบ้านมีผลผลิตออกมามากก็จะส่งผลให้ราคาตกต่ำ ผู้ผลิตภายในประเทศก็จะต้องแบกรับต้นทุนที่สูงกว่าต่อไป ราคามันไม่นิ่งต้นทุนผันแปร เป็นยุทธศาสตร์ของประเทศ(อุตสาหกรรมต้องใช้) เราต้องกำหนดยุทธศาสตร์ยางแผ่นรมควัน

18. ผู้แทนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่าวิธีการดำเนินงานของกองทุนกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้อาจจะไม่ตรงกัน และการนำราคายางพาราเฉลี่ยมาใช้ในการกำหนดขอบเขตบน-ล่าง เราควรที่จะรู้ต้นทุนในการผลิตยางพาราก่อน และการเก็บเงินเข้ากองทุนโดยส่วนหนึ่งที่เก็บจากรัฐบาลมานั้น รัฐบาลนำเงินจากส่วนไหนมาช่วยสมทบให้กับเกษตรกร อีกทั้งกล่าวว่ารูปแบบในการจัดตั้งกองทุนตอนนี้เราเอาไปผูกกับรายได้ของเกษตรกร ถ้าเกษตรกรออกก่อนกำหนดหรือเข้ามาใหม่จะทำอย่างไรกับการบริหารดูแลในเรื่องของการจัดการทางการเงิน และกองทุนตอนนี้มีเยอะ มันจะมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันรึเปล่า?

19. ผู้แทนจาก สกย. กล่าวเสนอความคิดไว้ว่าวัตถุประสงค์ข้อ 2 ที่กล่าวว่า “เพื่อหามาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและรูปแบบการจัดตั้งกองทุนที่เหมาะสม” จากการฟังดูแล้วเหมือนเป็นลักษณะการออมมากกว่าการรักษาเสถียรภาพราคา แต่อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงตามแนวคิดของเกษตรกรช่วงเวลาที่ราคายางตกต่ำจะเป็นช่วงที่เหมาะสมในการเข้าร่วมทำโครงการนี้ นอกจากนั้น เกณฑ์การจ่ายเงิน (10 ไร่/ราย) เกิน 90% เป็นเกษตรกรรายย่อย ถ้าโครงการเกษตรกรเป็นขนาดเล็กเขาน่าจะอยู่แบบพอกิน แต่ถ้าให้เอาเงินออกมาเข้าโครงการ เกษตรกรอาจจะตัดสินใจยากเพราะเป็นเงินก้อนอาจจะต้องแบ่งให้จ่ายเป็นรายเดือน เป็นช่วง หรือเวลาที่ผลผลิตออกสู่ตลาด ขณะที่จ่ายสบทบโดยภาครัฐจะจ่ายเป็นเงินก้อน

4.3.2 จังหวัดระยอง

1. ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจังหวัดระยอง เห็นด้วยกับมาตรการต่างๆที่นำเสนอว่าเป็นมาตรการที่ดี และเหมาะสมเพียงแต่ว่าจากผลงานของรัฐบาลที่ผ่านมาไม่ว่าจะเป็น นโยบายรับจำนำข้าวหรือนโยบายพัฒนาศักยภาพเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางพารา ต่างก็ประสบกับความล้มเหลวในการบริหารทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นจึงเชื่อใจยาก หากรัฐบาลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกองทุน ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงขอเสนอมาตรการที่คาดว่าน่าจะเป็นไปได้มากที่สุด คือ การจัดไตรภาคีของประเทศผู้ผลิตยางรายใหญ่ให้เหนียวแน่นและกลายมาเป็นผู้กำหนดราคา

2. ในอีกประเด็นหนึ่งคือการคุ้มครองเกษตรกรรายย่อย ผู้อำนวยการนำเสนอว่าสมควรช่วยเหลือรายใหญ่ด้วยเพราะรายใหญ่เป็นแหล่งของการจ้างงานและรายได้ โดยเปลี่ยนโครงสร้างยางพาราคือ ให้เกษตรกรรายย่อยทำหน้าที่เหมือนลูกจ้างของรายใหญ่ เนื่องจากเกษตรกรรายใหญ่มีความสามารถในการจัดการเงินทุนมากกว่า

3. ผู้เข้าร่วมประชุมท่านอื่นๆนำเสนอว่า การเพิ่มปริมาณการใช้ยางภายในประเทศนั้นอาจจะทำได้ยาก เพราะถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีเนื้อที่ปลูกยางพาราเพิ่มมากขึ้น แต่ตัวเลขการเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติของไทยยังน้อยกว่าประเทศเพื่อนบ้านของไทย นั่นหมายความว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างช้าๆ การกระตุ้นอุตสาหกรรมคงทำได้ยาก

4. ประเด็นหนึ่งที่ผู้ออกนโยบายควรพิจารณาคือ เกษตรกรผู้ปลูกยางนั้น มีอาชีพหลักจากการปลูกยางหรือเป็นเพียงแค่อาชีพรอง เนื่องจากว่า หากเกษตรกรผู้ปลูกยางแท้จริงแล้วปลูกยางเป็นอาชีพรอง เกษตรกรดังกล่าวจะมีไม่ค่อยเข้ามามีส่วนร่วมกับกองทุนเพราะเกษตรกรจะไม่ตระหนักถึงความเสี่ยงของความผันผวนของราคา เนื่องจากตนมีรายได้หลักจากอาชีพอื่นๆอยู่แล้ว ขณะที่การออกกฎหมายเพื่อบังคับให้เกษตรกรเข้าร่วมกับกองทุนทั้งหมดนั้นก็สามารถทำได้ โดยบัญญัติว่าหากเกษตรกรรายใดไม่ปฏิบัติตามจะหมดสิทธิ์รับเงินชดเชยจากกองทุน

5. ในมุมมองของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยางพารา มีความเห็น กองทุนเป็นเหมือนกับประกันสังคมและมีช่องทางในการทำประชานิยมได้ จึงเสนอว่าสิ่งที่รัฐบาลควรทำคือ การสร้างความต้องการที่แท้จริงให้เกิดขึ้นภายในประเทศซึ่งเดิม

ประเทศไทยมีตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าอยู่แล้วซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่ดีแต่ยังไม่เพียงพอ รัฐบาลยังต้องร่วมมือกับ BOI ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมยางพาราภายในประเทศ เพื่อกระตุ้นความต้องการใช้ยางพารา เมื่อความต้องการยางพาราเพิ่มสูงขึ้น ราคายางพาราก็จะเพิ่มสูงขึ้นเอง และควรเลิกนโยบายที่เป็นการแทรกแซงตลาดเช่น การประกันราคา เนื่องจากเป็นนโยบายที่บิดเบือนราคาตลาดเป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับอุตสาหกรรมปลายน้ำ ทำให้อุตสาหกรรมปลายน้ำไม่สามารถที่จะแข็งขันกับอุตสาหกรรมต่างประเทศได้ เนื่องจากความเสียเปรียบด้านต้นทุน สุดท้ายคือ การประชาสัมพันธ์ถึงการรักษาสิ่งแวดล้อมของธุรกิจยางพาราซึ่งค่าใช้จ่ายส่วนนี้สามารถใช้จากเงิน CESS ที่เก็บจากผู้ส่งออกหรือเกษตรกรได้

6. ผู้เข้าร่วมประชุมเสนอความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า เกษตรกรจะเข้าร่วมกับกองทุนหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานของกองทุน และจะสะท้อนถึงความยั่งยืนของกองทุนด้วย ยกตัวอย่างเช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและพลเรือน ซึ่งในอดีตข้าราชการต่างให้ความสนใจกับกองทุนดังกล่าว และดำเนินงานมาได้ดีจนถึงช่วงเวลาหนึ่ง จนกระทั่งเมื่อผลการดำเนินงานของกองทุนออกมาไม่ค่อยดี ทำให้ข้าราชการลดความสนใจในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกองทุนน้อยลง ในส่วนของมาตรการเก็บเงินเข้ากองทุน ราคาที่ใช้ในการจ่ายเงินของเกษตรกรน่าจะอยู่ที่ประมาณ 80 บาทต่อกิโลกรัม ถ้าราคายางพาราในตลาดสูงกว่าราคาดังกล่าว ก็ให้เรียกเก็บเงินจากเกษตรกร โดยที่ไม่สมควรให้เกษตรกรจ่ายทั้งหมด เพราะมีความเห็นว่าเกษตรกรไม่ควรที่จะรับผิดชอบกับนโยบายของรัฐบาลทั้งหมด แต่รัฐบาลควรรับผิดชอบนโยบายด้วย

4.3.3 จังหวัดสงขลา

1. มีการเสนอความคิดว่า ทิศทางกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราจะเป็นอย่างไร เนื่องจากว่าในประเทศของเรามีหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องของยางพาราอยู่แล้วคือ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ซึ่งก็มีการบริหารจัดการทั้งในเรื่องของการบริหารทั่วไปและการเงินที่ดีอยู่แล้ว ดังนั้นกองทุนที่ผู้วิจัยจะจัดตั้งขึ้นนั้นควรจะต้องทำอย่างไรให้ประสบความสำเร็จ
2. ส่วนแนวคิดด้านการทำงานของกองทุน ลักษณะการทำงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราในมุมมองของผู้เข้าร่วมประชุมนั้นมองว่า ลักษณะการ

ทำงานของกองทุนฯไม่สามารถรักษาเสถียรภาพราคาได้ เนื่องจากไม่ได้เกี่ยวข้องกับการพยุงราคาแต่จะทำงานเหมือนการชดเชยรายได้มากกว่า

3. แนวคิดการจ่ายเงินเข้ากองทุน รูปแบบของการจ่ายเงินเข้ากองทุนนั้นอาจจะมาจากการแบ่งกันจ่ายระหว่างเกษตรกรผู้ปลูกยางกับรัฐบาล ซึ่งในส่วนของเกษตรกรผู้ปลูกยางนั้นผู้วิจัยจะต้องคำนึงถึงพื้นที่ในการเพาะปลูกผลผลิต เนื่องจากว่าเกษตรกรแต่ละรายก็มีพื้นที่ในการเพาะปลูกไม่เท่ากัน และอีกเรื่องหนึ่งที่ผู้วิจัยควรที่จะต้องคำนึงถึงก็คือ ในเรื่องของพ่อค้าคนกลาง เพราะว่าถ้ากองทุนของเราต้องการที่จะรักษาเสถียรภาพราคายางพาราก็ควรที่จะมองในจุดนี้ด้วย ซึ่งอาจจะต้องมีการคุยกันระหว่างสภาเกษตรกร สมาคมยางพารา (พ่อค้า) และสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง
4. นอกจากนี้ผู้เข้าร่วมประชุมเสนอให้การจ่ายเงินเข้ากองทุนกำหนดจากการเก็บค่า CESS ซึ่งอาจจะเรียกเก็บร้อยละ 20 ของเงิน CESS เพราะฉะนั้นจึงไม่จำเป็นต้องเก็บเงินจากเกษตรกรซ้ำซ้อนกับเงิน CESS อีก ส่วนอีกความเห็นหนึ่งกล่าวว่าน่าจะมีการจ่ายเงินในรูปแบบเดียวกันกับทุนเรือนหุ้นของสหกรณ์ โดยจะสามารถทำได้เฉพาะผู้ที่จดทะเบียนกับสหกรณ์เท่านั้น ซึ่งการทำเช่นนี้อาจจะสามารถทำให้สถาบันเกษตรกรและสหกรณ์เข้มแข็งขึ้นได้อีกด้วย
5. ทางด้านความเป็นไปได้ของกองทุน โดยรวมเชื่อว่ามีความเป็นไปได้ร้อยละ 50 เนื่องจากที่ผ่านมากองทุนที่เกษตรกรเข้าร่วม เช่น สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง มีการเก็บเงินที่ซ้ำซ้อน ทำให้กองทุนที่เราจะจัดตั้งขึ้นนี้ต้องมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน มีนโยบายที่น่าเชื่อถือและต้องทำให้เกษตรกรเข้าใจในรูปแบบการทำงานของกองทุนทั้งหมดก่อน เพราะที่ผ่านมาหน่วยงานรัฐใช้เกษตรกรเป็นแค่ตัวประกอบในการแสวงหาผลประโยชน์
6. ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นทางด้านราคาคือ เกษตรกรไม่ได้เป็นผู้กำหนดราคายางพาราแต่พ่อค้ายางอาจจะเป็นผู้ที่ได้กำหนดราคายาง เนื่องจากยางพาราในบ้านของเราพึ่งพาตลาดส่งออกมากดังนั้นเกษตรกรจึงเป็นผู้รับราคา นอกจากนี้ผลกระทบอีกอย่างหนึ่งที่อาจจะเกิดขึ้นได้ก็คือ การสวมสิทธิ์ ผู้วิจัยควรที่จะมีการจัดการที่ดีในเรื่องนี้ซึ่งอาจดูวิธีการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง เป็นแบบอย่าง หรืออาจจะให้กองทุนทำงานผ่านสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง
7. การให้ผู้ใช้ยางมาเข้าร่วมกองทุน มีโอกาสที่จะเป็นไปได้สูง แต่อาจจะต้องมีการตกลงในเรื่องของผลประโยชน์อย่างชัดเจน เพราะว่าเกษตรกรได้เปิดเผยต้นทุนของ

ตัวเองผ่านทาง สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรแล้ว จึงทำให้ผู้ซื้อหรือพ่อค้ายางจับมือกันผ่านตัวแทนสถาบัน แล้วให้เกษตรกรเลือกสังกัด

8. การกระตุ้นความต้องการซื้อยางพาราภายในประเทศ ประเทศไทยเป็นประเทศที่เล็กและยังมีการพึ่งพาตลาดส่งออกสูงจึงทำให้ไม่สามารถกระตุ้นความต้องการภายในประเทศได้

ตารางที่ 10 สรุปประเด็นข้อคิดเห็นจากการระดมความคิดเห็นและประชาพิจารณ์

ประเด็นข้อคิดเห็น	ประชุมระดมความคิดเห็น (รายจังหวัด)						ประชาพิจารณ์ (รายจังหวัด)		
	สงขลา	ระยอง	กรุงเทพฯ	ตรัง	สุราษฎร์ธานี	บึงกาฬ	ระยอง	กรุงเทพฯ	สงขลา
1. ความเป็นไปได้ของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	✗
2. ความยั่งยืนของการดำเนินงานกองทุน	-	-	-	✓	✓	-	✓	✓	-
3. การให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วม	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓
4. การดำเนินงานในลักษณะนี้ส่งผลกระทบต่อราคายางพารา	-	✓	✓	✓	✓	-	✓	✗	✓
5. เกิดปัญหาการสวมสิทธ์	-	-	-	-	-	✓	-	-	✓
6. การจ่ายเงินเข้ากองทุนควรมาจากทั้งภาครัฐบาลและเกษตรกร	✗	✗	✓	✓	-	-	-	✓	✓
7. อื่นๆ	-	-	-	✓	-	✓	-	-	-

หมายเหตุ

✓ หมายถึง เห็นด้วย ✗ หมายถึง ไม่เห็นด้วย - หมายถึง ไม่ได้กล่าวถึงประเด็นนี้

ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ให้ข้อเสนอแนะประกอบความคิดเห็นตามแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่ 1 ความเป็นไปได้ของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา

1. กองทุนต้องมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนจะช่วยเหลือเกษตรกรจริงๆ
2. มีความจริงใจในการดำเนินงานตามแผนการที่ต้องการจะบรรลุไว้
3. กองทุนนี้ต้องปราศจากการเมือง โดยที่รัฐไม่ควรเข้ามาแทรกแซง
4. ควรมีมาตรการในการกีดกันการเข้าร่วมของสวนยางขนาดใหญ่
5. ควรมีการคุ้มครองเกษตรกรรายย่อย และรายใหญ่ด้วย

6. รัฐควรสร้างความต้องการใช้ยางพาราภายในประเทศที่แท้จริงให้เกิดขึ้น เช่น การส่งเสริมอุตสาหกรรมยางพาราภายในประเทศ
7. มีความเป็นไปได้ เนื่องจากกองทุนนี้เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรและลดภาระของรัฐบาล

ประเด็นที่ 2 ความยั่งยืนของการดำเนินงานกองทุน

1. ควรรับมือกับสหกรณ์ในการดำเนินงาน และควรให้ความสำคัญกับเกษตรกรรายย่อย มากกว่าเกษตรกรรายใหญ่
2. ควรทำควบคู่ไปกับการทำประกันภัยพืชผล
3. กองทุนจะยั่งยืนได้ควรพัฒนาส่งเสริมตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ

ประเด็นที่ 3 การให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วม

1. การจะให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมต้องมีสหกรณ์การเกษตร รวมทั้งเกษตรกรในพื้นที่ต้องสมัครใจในการเข้ามาเป็นสมาชิก
2. ควรสร้างสถาบันเกษตรกรให้มีความเข้มแข็ง
3. เกษตรกรควรร่วมมือกับผู้ผลิตกลางน้ำ

ประเด็นที่ 4 การดำเนินงานในลักษณะนี้ส่งผลกระทบต่อราคายางพารา

1. การแทรกแซงราคาของรัฐ ทำให้ราคายางพารามีความไม่แน่นอน
2. กองทุนมีลักษณะเหมือนกองทุนออม ไม่น่าส่งผลกระทบต่อราคา
3. กองทุนจะทำให้สถาบันเกษตรกรเข้มแข็ง และสามารถต่อรองราคากับพ่อค้าคนกลางได้

ประเด็นที่ 5 เกิดปัญหาการสวมสิทธ์

1. มีผลผลิตยางพาราเป็นจำนวนมากทำให้เกิดการสวมสิทธิ์

ประเด็นที่ 6 การจ่ายเงินเข้ากองทุนควรมาจากทั้งภาครัฐบาลและเกษตรกร

1. ความคิดเห็นที่ไม่เห็นด้วย เห็นว่าการจ่ายเงินเข้าร่วมกองทุนควรมาจากทั้งภาครัฐบาล ภาคเอกชน และภาคเกษตรกร คือควรมาจากทุกๆภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นที่ 7 อื่นๆ

1. การบริหารงานในกองทุนทุกๆฝ่ายควรที่จะมีอำนาจในการดำเนินงานและการตัดสินใจที่เท่าเทียมกัน

4.4 ประมวลประเด็นสัมภาษณ์จากผู้ประกอบการและตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐ

1) ปัญหาและอุปสรรคมาตรการลดการส่งออกยางพาราของรัฐที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

จากความเห็นของผู้ประกอบการ มาตรการลดการส่งออกจะช่วยพยุงราคาในตลาดโลกไม่ให้ต่ำลงไปมากนัก เนื่องจากประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ อีกทั้งปัจจุบันอุปสงค์ยางธรรมชาติภายในประเทศมีน้อยมากเพียงแค่กว่า 10% ของปริมาณการผลิตยางธรรมชาติทั้งหมดหากสามารถเพิ่มอุปสงค์ยางธรรมชาติภายในประเทศได้ ก็จะทำให้ราคาเพิ่มสูงขึ้นกว่าในปัจจุบัน หากแต่ขั้นตอนการลดการส่งออกของรัฐ เกิดจากการที่รัฐรับซื้อยางธรรมชาติไว้ แต่ราคาที่รัฐรับซื้อนั้นสูงกว่าราคาตลาด ทำให้ผู้รวบรวมไม่สามารถซื้อยางธรรมชาติแข่งกับรัฐได้ ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่าราคาที่รัฐรับซื้อควรมีระดับราคาที่เหมาะสมกับทุกฝ่าย ไม่ใช่ซื้อในราคาที่สูงเพื่อเอาใจเกษตรกรเพียงอย่างเดียว การรับซื้อในระดับที่เหมาะสมพอใจกับทุกฝ่ายจะทำให้ราคามีความเสถียรและลดปัญหาด้านการประท้วงเรื่องราคาแต่ในความเป็นจริงแล้วจะการที่จะลดปริมาณการส่งออกนั้นเป็นไปได้ยากเพราะเมื่อคำสั่งซื้อเข้ามาอย่างไรก็ต้องส่งออกตามคำสั่งซื้อที่เข้ามา

2) มาตรการการรักษาเสถียรภาพยางพาราที่ดำเนินการโดยรัฐ

สำหรับมุมมองของนักวิชาการเจ้าของกิจการ และเจ้าหน้าที่รัฐมีความเห็นว่ารัฐบาลควรปล่อยให้ราคายางธรรมชาติเป็นไปตามกลไกลราคา รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซง เนื่องจากตลาดยางพารามีมูลค่าสูงมาก การแทรกแซงจะต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมาก การปล่อยให้เป็นไปตามกลไกราคาทำงานจะทำให้ตลาดทำงานมีประสิทธิภาพมากกว่าการแทรกแซงหากมีมาตรการแทรกแซงควรเป็นมาตรการในระยะสั้น และกำหนดทิศทางและนโยบายเพื่อใช้ในระยะยาวแทนอีกทั้งรัฐยังต้องเข้าใจถึงโครงสร้างขององค์กรอย่างละเอียด เพราะความจริงแล้วความเหมาะสมของราคาของแต่ละฝ่ายนั้นมีความแตกต่างกัน ยากที่จะเกิดการยอมรับ การกำหนดราคาใดก็ตามทางนโยบายย่อมต้องมีผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์เสมอ

3) ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา

การจัดตั้งกองทุนนี้มีความเป็นไปได้แต่การทำงานของกองทุนควรดำเนินการในระยะสั้นในช่วงที่ราคาอยู่ต่ำหรือสูงเกินไปเท่านั้น หากใช้กองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพ

อย่างถาวรในระยะยาวแล้วกองทุนจะฝืนกลไกราคาของตลาด กล่าวคือหรือถ้าจะจัดตั้งกองทุนนี้ควรทำในช่วงเวลาที่ราคาขายมีราคาต่ำกว่าต้นทุนการผลิต ปัจจุบันต้นทุนการผลิตอยู่ที่ 61 บาทต่อกิโลกรัม ก็ตั้งกองทุนเข้ามาช่วยเหลือเกษตรกรจ่ายเงิน จนราคากลับเข้าสู่ภาวะปกติ และเมื่อราคาสูง ก็เก็บเงินเข้ากองทุน หากแต่กองทุนนี้จะต้องทำงานมากกว่าแค่การรักษาเสถียรภาพของราคา ควรสนับสนุนทั้งระบบมากกว่าหากแต่สนับสนุนแบบค่อยเป็นค่อยไปและถ้าสามารถจัดตั้งกองทุนนี้ขึ้นมาจริงๆ กองทุนนี้จะมีประโยชน์มากแต่ควรจัดการให้เป็นรูปธรรมที่เห็นชัดเจนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้

4) แหล่งที่มาของเงินทุนในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา

สำหรับแหล่งที่มาของเงินทุนในเบื้องต้น ในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา ควรต้องมาจากรัฐเป็นผู้จ่ายบางส่วน ทั้งนี้อาจมากจากการกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำจากธนาคาร หลังจากนั้นก็เก็บจากเกษตรกร หากแต่จะเก็บอย่างไร คงต้องมีการตกลงกันในหลายฝ่าย เพื่อให้เป็นที่ยอมรับและสามารถเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ

5) ผู้บริหารกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา

ผู้บริหารกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราควรประกอบไปด้วย ตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรงบริษัทเอกชน ผู้รวบรวม และตัวแทนเกษตรกรหรืออาจเป็นกลุ่มสหกรณ์การเกษตรเพื่อการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ

6) ขอบเขตและอำนาจของผู้บริหารกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา

ในการบริหารกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา ทุกภาคส่วนควรมีอำนาจในการตัดสินใจเท่าๆ กัน ไม่ควรมีฝ่ายใดที่มีอำนาจในการตัดสินใจเหนือกว่าฝ่ายอื่น ในการตัดสินใจทุกครั้งต้องมีการประชุมหารือหาข้อสรุปจากทุกฝ่ายทุกครั้งที่จะทำอะไร และกลุ่มการเมืองไม่ควรเข้ามาบริหารเพราะส่วนมากเข้ามาแล้วจะเกิดปัญหา เรื่องผลประโยชน์ ปล่อยให้กลุ่มบริหารจัดการกันเองจะมีประสิทธิภาพมากกว่า

7) หน้าที่ของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา

เป้าหมายของกองทุนควรมีหน้าที่หลักในการพัฒนาและช่วยเหลือเกษตรกรผู้ผลิตยางพาราให้มีความมั่นคงในการดำรงอยู่ของอาชีพชาวสวนยางอย่างยั่งยืน และยังสามารถให้ความรู้เพิ่มเติมกับกลุ่มสมาชิกได้ในยามที่เกิดข้อสงสัยต่างๆได้

8) โอกาสหรือความสำเร็จในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา

จากความเห็นของนักวิชาการและตัวแทนบริษัทจะเห็นว่าโอกาสหรือความสำเร็จที่จะจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารามีความเป็นไปได้แต่กองทุนจะไม่มีประสิทธิภาพการดำเนินงานด้วยเหตุผลหลายอย่างเกี่ยวกับผลประโยชน์ต่างๆ จากฝ่ายรัฐและการแทรกแซงของรัฐ รวมถึงกองทุนนี้เป็นการฝืนกลไกราคาหากมีการดำเนินการอย่างถาวรกองทุนมีความเสี่ยงที่จะไม่ประสบความสำเร็จสูงเช่นหลายกองทุนที่เคยจัดตั้งเนื่องจากขาดผู้เชี่ยวชาญในการจัดการกองทุน การแทรกแซงทางการเมือง ความเป็นไปได้ที่จะจัดตั้งคือจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมยางพาราเพราะจะได้มีการอุดหนุนและพัฒนาอุตสาหกรรมยางพาราไทยทั้งระบบตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นขึ้นอยู่กับการวางแผนที่จะทำกองทุนมาอย่างรัดกุม มีความโปร่งใสในการดำเนินงาน ตรวจสอบได้ มีเงินทุนเพียงพอ จึงจะสามารถจัดตั้งกองทุนนี้ได้และดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

4.5 การศึกษาดูงานการดำเนินงานของกองทุนที่มีลักษณะคล้ายกัน

1) สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน

จากการสัมภาษณ์สถาบันบริหารกองทุนพลังงานนั้นได้ถามถึงกลไกและลักษณะการทำงานของกองทุนน้ำมันเรื่อง “การรักษาเสถียรภาพราคาน้ำมัน” ในปัจจุบันราคาน้ำมันเป็นปัจจัยสำคัญของทุกคนตลอดเวลา ซึ่งส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่และเศรษฐกิจของประเทศทุกครั้งที่มีการเคลื่อนไหวของราคาน้ำมันจะเกิดผลกระทบกับประชาชนโดยตรง ซึ่งรัฐบาลก็ได้ให้ความสำคัญมาโดยตลอด

รัฐบาลได้พยายามดูแลและควบคุมราคาโดยใช้งบประมาณของรัฐเข้ามาเป็นเครื่องมือในการตรึงราคาน้ำมัน และผ่อนราคาน้ำมันเป็นช่วงๆ เพื่อเป็นการชดเชยให้กับผู้ผลิตและผู้นำเข้าเป็นระยะๆ แต่ในระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา ราคาน้ำมันมีการแกว่งตัวของราคาที่รุนแรงมาก เหตุมาจากทุกวันนี้ราคาน้ำมันในตลาดโลก ไม่ได้ขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานเพียงอย่างเดียวแต่ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ เช่น ภาวะของเศรษฐกิจโลกที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ยกตัวอย่างว่า “ในปี 2000 ราคาน้ำมันอยู่ที่ 20-30 บาท แต่หลังจากเกิดเหตุการณ์วิกฤตต้มยำกุ้ง ได้ส่งผลกระทบทำให้มีอุปสงค์ของน้ำมันเพิ่มขึ้นจาก 2 ล้านหน่วย เป็น 7 ล้านหน่วย” กล่าวคือ มีการผลิตที่เท่าเดิมแต่ความต้องการสูงขึ้นด้วยเหตุต่างๆ

การดูแลและการจัดการของทางภาครัฐได้ดำเนินการโดยจัดตั้งกองทุน คือ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ(กพช.) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีกระทรวงต่างๆเข้ามาทำงานร่วมกัน โดยการดำเนินงานของกองทุนเป็นไปได้ค่อนข้างดี เพราะเป็นกลไกส่วนหนึ่งของรัฐบาลในการควบคุมราคาพลังงานในประเทศ รวมทั้งยังสามารถประกาศใช้ พ.ร.บ. ป้องกันน้ำมนขาดแคลน ทำให้สามารถเก็บเงินเข้ากองทุนได้

หลักการทำงานของกองทุน

เมื่อราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้นจะทำการจ่ายเงินชดเชยให้ผู้ค้าตรึงราคาน้ำมันภายในประเทศ และเมื่อราคาน้ำมันถูกจึงเก็บเงินเพิ่มเข้ากองทุน การกำหนดราคาที่เก็บเข้ากองทุนนั้นไม่มีกฎเกณฑ์ที่ตายตัว เนื่องด้วยราคาน้ำมันในตลาดโลกมีการปรับตัวขึ้นลงตลอดเวลา เนื่องด้วยในปัจจุบันประเทศไทยเป็นหนี้อยู่ จึงทำให้ต้องเก็บเงินเข้ามาในกองทุนในราคาที่สูงขึ้น การเก็บเข้าจะดูเทียบกับตัวเงินที่เป็นหนี้อยู่และต้องไม่กระทบต่อประชาชนมากเกินไป ซึ่งรัฐบาลได้พยายามตรึงราคาน้ำมันดีเซลไว้ เนื่องจากเป็นน้ำมันที่มีความสำคัญมาก เพราะมีการใช้มากในภาคเกษตรกรรม/อุตสาหกรรม การเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันดีเซลจะส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจหลายด้าน

การตัดสินใจปรับราคาน้ำมันขึ้น-ลงในประเทศ ขึ้นอยู่กับราคาน้ำมันตลาดโลก ดังนั้นการกำหนดราคาที่จะเก็บเข้ากองทุนจะต้องดูจากกลไกตลาด รวมทั้งดูเสถียรภาพทางการเมืองและสภาวะความเป็นอยู่ของประชาชนแล้วจึงใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจว่าจะกำหนดราคาเงินเก็บเข้ากองทุน เม็ดเงินที่เก็บเข้ากองทุนไม่ได้เก็บจากน้ำมันที่นำเข้า-ส่งออก แต่เก็บเฉพาะน้ำมันที่ใช้ภายในประเทศเท่านั้น และเนื่องด้วยปัจจุบันประเทศไทยไม่สามารถผลิตน้ำมันได้เพียงพอ จึงมีการนำเข้าน้ำมัน โดยยึดราคาของสิงคโปร์ (ซึ่งราคาขายของสิงคโปร์จะเทียบกับราคาตลาดโลก)

ราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้นและลดลง ทำให้มีความกว้างของส่วนต่างราคา ซึ่งทางผู้ให้สัมภาษณ์ได้ยกตัวอย่างไว้คือ “ราคาน้ำมันวันนี้อยู่ที่ 34 บาท และมีราคาตลาดโลกอยู่ค่าหนึ่ง ถ้าราคาโลกลดลงมา 4 หน่วย ก็จะทำให้ต้นทุนนำเข้าลดลง ถ้าเราไม่ปรับราคาลงจะทำให้ผู้ขายได้ส่วนต่างที่มากขึ้น เราจึงทำการการตรึงราคาไว้ที่ 34 บาท แล้วจึงเก็บเงินส่วนต่างเข้ากองทุน เพื่อใช้ในส่วนการชดเชย”ในทางตรงกันข้ามถ้าราคาน้ำมันขึ้นจะทำให้เกิดช่องว่างระหว่างต้นทุนกับราคาขายหายไป เพราะถ้าไม่มีการตรึงราคาน้ำมันให้ต่ำไว้ และใช้เงินส่วนการชดเชยเข้ามาช่วยแต่ขึ้นราคาน้ำมัน จะทำให้เกิดการประท้วงประชาชนตามมาได้

การผลักดันเรื่องราคาแก๊ส LPG

ปัจจุบันแก๊ส LPG เป็นพลังงานอีกทางที่มีการใช้กันอย่างแพร่หลาย อันเนื่องจากมีราคา 1/3 ของตลาด ทำให้ตอนนี้มีการนำไปใช้ในอุตสาหกรรม จึงมีการใช้ในปริมาณที่มากขึ้น ผลกระทบที่ตามมาอย่างเห็นได้ชัด คือ จากเดิมที่เป็นประเทศส่งออก LPG แต่เมื่อมีการใช้ที่มากขึ้น จึงทำให้กลายมาเป็นต้องนำเข้ามากขึ้นแทน การใช้ พรบ. ป้องกันน้ำมันขาดแคลน ได้มีการพยายามผลักดันราคา LPGในประเทศ ให้เท่าราคาตลาดโลก แต่ราคาLPGไม่สามารถปรับขึ้นตามได้ เนื่องจากมีประชาชนที่มีรายได้น้อยอยู่จำนวนมากที่ใช้แก๊สLPG เนื่องจากราคา LPG ที่ต่างประเทศมีราคาสูงกว่าในประเทศไทย ดังนั้นประเทศไทยที่มีการขายแก๊สLPG ในราคาที่ถูกจึงทำให้เกิดช่องว่างทำให้ถูกลักลอบนำไปขายได้ง่ายซึ่งตอนนี้ประเทศไทยพยายามผลักดันราคาภายในประเทศให้เป็นราคาตลาดโลกทั้งหมด และใช้การชดเชยเงินให้กับบุคคลหรือองค์กรที่ควรจะได้รับการชดเชยเช่น ครัวเรือน ร้านอาหารเพื่อประชาชน ร้านก๋วยเตี๋ยว ร้านข้าวแกง แม่ค้าหาบเร่ฯลฯ

การที่ปัจจุบันราคาแก๊สLPG ยังมีราคาที่ต่ำกว่าตลาดโลก ทำให้คนใช้ LPGกันมากขึ้น ดังนั้นโรงกลั่นที่ผลิตน้ำมันดีเซลและเบนซิน จึงมีน้ำมันเหลือทำให้ต้องส่งออกแต่กลับต้องนำเข้า LPG มากขึ้นแทน ส่งผลให้เสียดุลทางการค้าการดำเนินการตอนนี้กำลังอยู่ศึกษาถึงปริมาณประชาชนที่ใช้LPG และการชดเชย ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ยกตัวอย่างประกอบ คือ “เป็นการชดเชยแบบเก็บเพิ่ม โดยถ้าผู้ค้ามาตรา7 ขายให้กับปั้มน้ำมัน จะเก็บราคาขายเพิ่มได้อีก 2 บาท จากเดิมที่ขาย 18 บาท เป็นขาย 20 บาทและถ้าขายให้โรงงานอุตสาหกรรม ก็เก็บเพิ่มอีก 2 บาท จากเดิมที่ขาย 8 บาท เป็นขาย 10 บาท

วัตถุประสงค์ของกองทุน(กพช.)

โดยกองทุนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตรึงราคาน้ำมันและผ่อนราคาน้ำมันแล้ว รวมทั้งพยายามตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลเพื่อที่จะทำให้เกิดความเป็นมั่นคงและมีเสถียรภาพทางพลังงานในระยะยาว ซึ่งสิ่งที่ทุกประเทศล้วนกระทำเหมือนกัน คือ พยายามจะหาเชื้อเพลิงในประเทศให้ได้มากที่สุด ปัจจุบันประเทศไทยทุกวันนี้ไม่สามารถผลิตน้ำมันเองได้มากพอ อันเนื่องจากมีทรัพยากรทางพลังงานที่สำคัญ คือน้ำมันดิบ-เชื้อเพลิงจากฟอสซิลที่มีปริมาณน้อย แต่มีความต้องการใช้น้ำมันมาก เพื่อนำไปกลั่นและแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี ต่างส่งผลให้ต้องมีการนำเข้าเป็นจำนวนมาก

ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานในกองทุน

ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานสถาบันการบริหารกองทุนต่อสถาบัน ได้ค่าใช้จ่ายจากเงินงบประมาณปีละ 19-20 ล้านบาทในส่วนของกองทุนบริหารจะใช้เงินงบประมาณที่ใช้หมุนเวียนประมาณ 15,000-20,000 ล้านบาท โดยเงินงบประมาณที่ได้นั้นจะขึ้นอยู่กับราคาน้ำมัน

หน่วยงานที่เป็นคนเก็บเงินเข้ากองทุน

การเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อใช้หมุนเวียน ชดเชยและตรึงราคาพลังงาน เป็นของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ(กพช.) ซึ่งมีหน้าที่กำหนดโดยให้คณะสำนักงานนโยบายและแผนงานของกระทรวงกฎหมายออกไปประกาศอัตราราคาแจ้งไปที่โรงกลั่นรวมทั้งแจ้งราคาไปที่กรมสรรพสามิตรวมทั้งแจ้งชนิดของน้ำมันที่เก็บเข้ากองทุน โดยกรมสรรพสามิต มีหน้าที่ตรวจสอบน้ำมันทุกลิตรที่ออกจากโรงกลั่นแล้วคำนวณราคาภาษีสรรพสามิต (รวมราคาน้ำมันเข้ากองทุน 5 บาท จึงเป็นราคาที่ขายให้กับผู้ค้ามาตรา 7 ในการจ่ายเงินชดเชยค่าชดเชยจะชดเชยผ่านทางกรมสรรพสามิต โดยบังคับว่าผู้ค้ามาตรา 7 จะต้องซื้อน้ำมันจากราคาที่กรมสรรพสามิตกำหนดค่ามาแล้วเท่านั้น โดยผู้ค้ามาตรา 7 จะนำราคาที่ได้ซื้อมาจากกรมสรรพสามิตมาบวกค่าการตลาดต่างๆ แล้วจึงเป็นราคาขายปลีกให้กับประชาชนผู้บริโภค

บทที่ 5 กองทุนรักษาเสถียรภาพราคา และการพัฒนาระบบยางพารา

เนื้อหาส่วนนี้จะเป็นรายละเอียดของผลการศึกษาวิจัย ที่ได้มีการดำเนินงานศึกษางานวิจัยมิติที่เกี่ยวข้องกับนโยบายยางพารา และกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรทั้งในประเทศและต่างประเทศ แนวทางการใช้กลไกกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร ปัญหาอุปสรรคที่ผ่านมาของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาต่างๆในโลก และนำมาสู่การคำนวณออกแบบลักษณะการดำเนินงานของกองทุน ให้มีความเหมาะสมกับประเทศไทย ดังต่อไปนี้

5.1 หลักการและแนวคิดการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราโดยใช้กองทุน

รูปที่ 21 องค์ประกอบของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา

แนวคิดในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา (Rubber Price Stabilization Fund: RPSF) เกิดขึ้นจากพฤติกรรมราคาของยางพาราที่มีความผันผวนและพยากรณ์ราคาได้ยากอย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปราคายางพารามีลักษณะแนวโน้มปรับตัวเคลื่อนเข้าหาราคาเฉลี่ย อันเป็นลักษณะเช่นเดียวกับราคาสินค้าเกษตรอื่นๆ ดังนั้น เกษตรกรและผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเก็บสะสมส่วนเกินของราคาตลาดและราคาเฉลี่ยในช่วงที่ยางพารามีราคาสูงเพื่อนำไปชดเชยในช่วงที่ราคายางตกต่ำ ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่เรียกว่า “การถ่ายโอนความมั่งคั่ง” (Wealth Transfer)[16] ซึ่งหมายถึง การเก็บรวบรวมกำไรจากการขายยางพาราในช่วงที่มีราคาสูงเพื่อนำไปชดเชยการขาดทุนจากการขายยางพาราในช่วงที่มีราคาตกต่ำ

การศึกษานี้มีเป็นการนำหลักการถ่ายโอนความมั่งคั่ง[17] ไปสู่การปฏิบัติในรูปแบบของการจัดตั้งกองทุน เพื่อรักษาเสถียรภาพที่มีประสิทธิภาพ ภายใต้การบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของเกษตรกรทั้งด้านการบริหารจัดการและการเงินโดยขอบเขตการดำเนินการจะเน้นที่การสร้างเสถียรภาพในกลุ่มเกษตรกรรายย่อย ที่เป็นสมาชิกของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย) โดยที่กองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราดังกล่าว จะช่วยบรรเทาและจำกัดความผลกระทบ อันเกิดจากความผันผวนของราคายางพาราในระยะสั้น ภายใต้กลไกการทำงานคือ มีการเก็บสะสมส่วนเกินของราคายางพาราในปีที่มีราคาดี และนำไปชดเชยในปีที่ราคายางพาราตกต่ำโดยมีรัฐเป็นตัวกลางในการบริหารจัดการเงินกองทุน ด้วยเชื่อว่า การจัดการภายใต้บุคลากรและการดำเนินงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพและให้ผลประโยชน์มากกว่าการจัดการโดยเกษตรกรเอง

กลไกการดำเนินงานของกองทุนจะสามารถช่วยรักษาเสถียรภาพราคาในทางอ้อม กล่าวคือกองทุนเข้าไปทำหน้าที่ปรับลดแรงจูงใจในการผลิตปริมาณยางพาราในช่วงที่ราคาตกต่ำ เนื่องจากเกษตรกรได้รับเงินจ่ายสมทบจากกองทุน ทำให้ลดภาระความเดือดร้อนจากค่าใช้จ่าย ในขณะที่ปริมาณยางพาราที่ออกสู่ตลาดมีจำนวนลดลงและเมื่อสถานการณ์ราคาเพิ่มสูงขึ้น จะมี

---

[16] หลักการดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้เป็นกลไกหลักของการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในประเทศที่มีการส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์ประเภทที่ใช้แล้วหมดไป (Non Renewable Resources) อาทิ น้ำมัน ทองแดง ในรูปแบบกองทุน ภายใต้ชื่อ“กองทุนรักษาเสถียรภาพ” (Stabilization Fund: SF) หรืออีกชื่อที่นิยมเรียกคือ National Revenue Fund (NRF) หรือ Rainy Day Funds โดยเฉพาะประเทศที่มีการผลิตและส่งออกสินค้า โดยในช่วงปีที่สินค้ามีราคาสูงกว่าราคาพื้นฐาน ส่วนเกินระหว่างราคาสินค้าในตลาดและราคาพื้นฐาน จะถูกส่งเข้าพักไว้ในบัญชีเงินนอกงบประมาณ โดยจะถูกนำออกมาใช้ในช่วงปีที่ราคาสินค้าในตลาดลดลงต่ำกว่าราคาพื้นฐานอย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการความเสี่ยงด้วย SF หรือ NRF นั้น เป็นเครื่องมือที่ไม่ได้ช่วยสร้างเสถียรภาพให้กับราคาสินค้าเกษตรและสินค้าโภคภัณฑ์ แต่เป็นเพียงการสร้างเสถียรภาพด้านงบประมาณรายจ่ายให้กับรัฐบาลเท่านั้น

[17] แนวคิดดังกล่าวเสนอโดย FAO ซึ่งได้ถูกนำไปใช้เป็นกรอบในการพัฒนาการตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรรายตัวภายใต้ชื่อ Agricultural Price Stabilization Fund (APSF) โดยกองทุนต้องมีแหล่งเงินทุนส่วนหนึ่งจากเกษตรกรและ/หรือผู้ผลิตในภาคการเกษตร

การเก็บเงินจากเกษตรกรเข้าสู่บัญชีเงินฝากประจำของเกษตรกรเอง อันเป็นการปรับรูปแบบการลงทุนของเกษตรกรไปสู่รูปแบบการออมทรัพย์แทนที่จะเป็นการลงทุนขยายการผลิตซึ่งจะส่งผลต่อราคายางพาราต่อไป

อย่างไรก็ตาม ผลของสถานการณ์ราคายางที่มีต่อปริมาณการผลิตยางพารา ขึ้นอยู่กับว่าเกษตรกรตัดสินใจในเรื่องของการผลิตอย่างไร เกษตรกรตอบสนองต่อการผลิตอย่างไร ซึ่งโดยทั่วไปเกษตรกรจะตอบสนองโดยการทำการผลิตให้ได้ปริมาณยางเพิ่มขึ้นในสถานการณ์ราคาที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งหมายความรวมถึงการผลิตยางที่ยังไม่ถึงอายุการกรีดด้วย (ซึ่งจะทำให้เกษตรกรสูญเสียในระยะยาว) ทั้งนี้เนื่องจากราคาเป็นแรงจูงใจที่ทำให้เกษตรกรเร่งทำการผลิตปริมาณยางออกมา และหากเกษตรกรเชื่อว่าราคาในปัจจุบัน ยังคงไม่เพิ่มมากขึ้น (ราคามีเสถียรภาพ) ปริมาณการผลิตก็จะคงที่ในอนาคตอันใกล้[18] อย่างไรก็ตามสถานการณ์ราคายางพาราในช่วงที่ผ่านมามีการปรับตัวของราคาเพิ่มสูงขึ้น ทำให้เกษตรกรมีการขยายพื้นที่ปลูกและเกษตรกรรายใหม่เข้ามาทำการปลูกยางมากขึ้น สิ่งนี้จะทำให้ปริมาณยางในอนาคตมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น และอาจจะเป็นไปได้ว่ามีอัตราการเติบโตสูงกว่าปริมาณความต้องการบริโภคยางพารา และหากสถานการณ์ราคายางมีลักษณะขาดเสถียรภาพในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ความคิดคำนึงของเกษตรกรจึงมีความเชื่อเช่นเดิมว่าราคาจะมีความผันผวนขึ้นลงตามกลไกตลาดและราคาในตลาดซื้อขายล่วงหน้า

ผลกระทบดังกล่าวเป็นไปในช่วงเวลาระยะสั้น การที่สถานการณ์ราคาตกต่ำ เกษตรกรจะตอบสนองในระยะสั้นด้วยการลดความตั้งใจในการเพิ่มปริมาณผลผลิต (หากเป็นพืชอายุสั้นเกษตรกรจะปรับเปลี่ยนไปปลูกพืชชนิดอื่น) และด้วยยางพาราเป็นไม้ยืนต้นที่ให้ผลผลิตในระยะยาว ปริมาณผลผลิตที่ลดลงอาจไม่มากนัก นอกจากนั้นหากราคายางพารามีการปรับตัวสูงขึ้นเกษตรกรมีแนวโน้มจะเพิ่มปริมาณผลผลิต ในระยะสั้นจะมีการลงทุนในปัจจัยการผลิตมากขึ้น เช่น ปุ๋ยเคมี สารเคมีกำจัดวัชพืช ฯลฯ และทำการบำรุงรักษายางพารามากขึ้น เพื่อต้องการให้ได้มีปริมาณยางพาราเพิ่มขึ้นรวมทั้งจะมีการลงทุนขยายพื้นที่ปลูกเพิ่มขึ้นหากสถานการณ์ราคาสูงดำเนินไปอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงเวลาหนึ่ง นอกจากนั้นสถานการณ์ดังกล่าวย่อมทำให้เกษตรกรคาดการณ์ราคาในเชิงบวกมากขึ้น มองโลกในแง่ดีเพิ่มขึ้นและอาจจะเกินกว่าความเป็นจริง ด้วยการคาดการณ์นี้จึงมีเกษตรกรบางส่วนทำการผูกพันหนี้สินในระยะยาว รวมทั้งอาจเตรียมการลงทุนเพื่อขยายพื้นที่ปลูก สถานการณ์ลักษณะนี้จะตรงกันข้าม เมื่อแนวโน้มราคายางพารามีการ

[18] Peter Bowbrick “Price Stabilization Funds”

ปรับตัวลดลง นั้นคือสถานการณ์ราคาสูงขึ้นหรือตกต่ำลง ย่อมจะส่งผลต่อความตั้งใจของเกษตรกร ในการเพิ่มหรือลดปริมาณผลผลิตยางพาราระดับหนึ่งในระยะเวลาสั้น

อย่างไรก็ตาม ในการเลือกใช้มาตรการกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราดังกล่าว จำเป็นจะต้องคำนึงถึงประเด็นต่างๆดังต่อไปนี้

- การรักษาเสถียรภาพราคายางพาราโดยใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคายาง ในลักษณะนี้เป็นมาตรการที่ให้ผลในระยะสั้น และดำเนินการในระดับเกษตรกรรายย่อย ซึ่งมีปริมาณผลผลิตรวมไม่มากเพียงพอที่จะทำให้ราคายางโดยรวม ที่มีการเชื่อมโยงโดยตรงกับราคาในตลาดโลกมีเสถียรภาพมิติของความมีเสถียรภาพจึงเกิดขึ้นในระดับจำกัดที่เกษตรกรรายย่อยเท่านั้น
- การดำเนินนโยบายกองทุนนี้ต้องไม่เป็นไปในลักษณะต้านทานกลไกตลาดเสรี ซึ่งจะส่งผลต่อความเสี่ยงในการดำเนินงานของกองทุน
- ไม่มีนโยบาย มาตรการหรือเครื่องมือใดที่สามารถจัดการความเสี่ยงด้านราคายางพาราได้อย่างสมบูรณ์ จำเป็นต้องใช้มาตรการและเครื่องมือในลักษณะที่ผสมผสาน เพื่อเสริมจุดแข็ง และลดจุดอ่อนซึ่งกันและกัน
- การใช้เครื่องมือใดๆ ต้องพึงระวังที่จะก่อให้เกิดปัญหา Adverse Selection คือการผลิตที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการ และปัญหา Moral Hazard คือการผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพด้วยความเข้าใจว่ารัฐมีหน้าที่ต้องให้การช่วยเหลือในทุกเงื่อนไข
- ต้องให้ผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders) เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด โดยอย่ามองข้ามความสำคัญของภาคเอกชน (Private Sector)
- ต้องออกแบบให้การปฏิบัติงานมีความง่ายและยืดหยุ่นที่สุด
- การดำเนินงานมาตรการต่างๆ ต้องสอดคล้องกับนโยบายทางการเกษตรของประเทศ
- ในกรณีที่มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการมาตรการต่างๆ ต้องเป็นหน่วยงานที่มีความสามารถในการบริหารจัดการสูง
- การเลือกใช้เครื่องมือใดๆ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และสถานการณ์ของประเทศนั้นๆ โดยต้องคำนึงถึงความพร้อมของทรัพยากรด้านการเงินและการบริหารจัดการ
- ควรทำการแทรกแซงตลาดในระดับน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้
- ต้นทุนในการดำเนินมาตรการสร้างเสถียรภาพราคาขึ้นอยู่กับเครื่องมือที่เลือกใช้ จึงควรเลือกใช้แนวทางที่เรียกว่า Minimalist โดยการใช้มาตรการเมื่อมีความจำเป็นและ

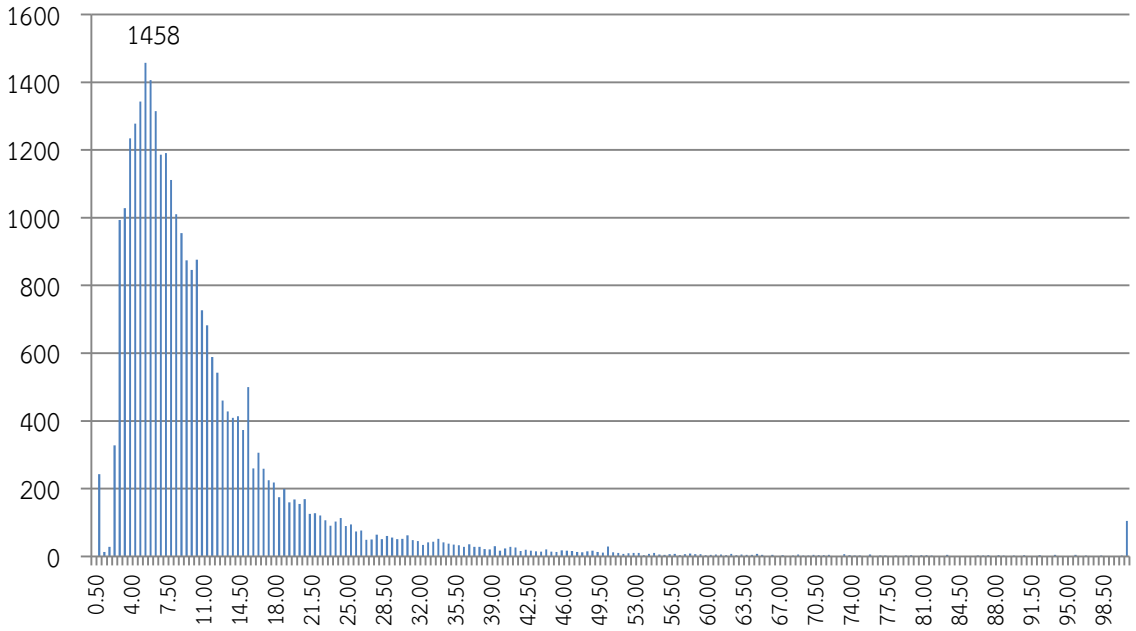
หลีกเลี่ยงการใช้มาตรการที่ต้องมีการถือครองสินค้าโดยต้องไม่พยายามที่จะสร้างเสถียรภาพให้มากจนเกินควร (World Bank,1990)

5.2 การดำเนินงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา

ส่วนนี้จะเป็นการแสดงผลการศึกษา วิธีการดำเนินงานของกองทุน การกำหนดอัตราการจ่ายเงินเข้ากองทุน และรายละเอียดอัตราเงินเข้าสมทบในบัญชีเกษตรกร ในสถานการณ์ราคายางพาราที่แตกต่างกัน จากการศึกษาเห็นว่าการเข้าร่วมกองทุนเป็นไปโดยสมัครใจ โดยเกษตรกรจะต้องทำการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนก่อนเป็นลำดับแรก และควรเป็นการมุ่งสนับสนุนการปรับตัวต่อความผันผวนของเกษตรกรรายย่อยและรายเล็กเป็นหลัก เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงาน หลักเกณฑ์การเข้าเป็นสมาชิกกองทุน และการดำเนินงานของกองทุน ควรเป็นไป ดังนี้

- ต้องเป็นเกษตรกรประกอบอาชีพทำสวนยางพารา และเป็นสมาชิก สกย.
- เป็นเกษตรกรที่มีพื้นที่สวนยางไม่เกิน 50 ไร่โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่กลุ่มเกษตรกรรายย่อยที่มีพื้นที่ถือครองไม่เกิน 25 ไร่ และกลุ่มเกษตรกรรายเล็กที่มีพื้นที่มากกว่า 25 ไร่ แต่ไม่เกิน 50 ไร่
- อัตราการจ่ายเงินสมทบบัญชีออมทรัพย์ของเกษตรกรจะเป็นไปตามจำนวนพื้นที่ปลูกยางจริงที่ลงทะเบียน และกองทุนจะทำการอุดหนุนเฉพาะเกษตรกรที่มีพื้นที่ปลูกไม่เกิน 30 ไร่
- เกษตรกรต้องมีการฝากเงินสมทบซึ่งควรดำเนินงานผ่านกระบวนการสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกร และต้องเปิดบัญชีเงินฝากประจำ ณ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส)
- ในการเข้าร่วมโครงการ เกษตรกรสามารถเข้าร่วมโครงการในปีใดก็ได้ โดยต้องมีการลงทะเบียนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 เดือน (Pre-registered) ก่อนจะสามารถใช้สิทธิ์ในต้นปีถัดไป ทั้งนี้กองทุนอาจจะมีการกำหนดการลงทะเบียนในช่วงเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ของทุกปี
- โครงการกองทุนรักษาเสถียรภาพ เป็นโครงการในระยะยาว แต่กำหนดช่วงการเข้าเป็นสมาชิกช่วงละ 5 ปี โดยในแต่ละช่วงจะมีการทบทวนประสิทธิผล ปัญหาอุปสรรค และมีการปรับปรุงเงื่อนไขหลักเกณฑ์

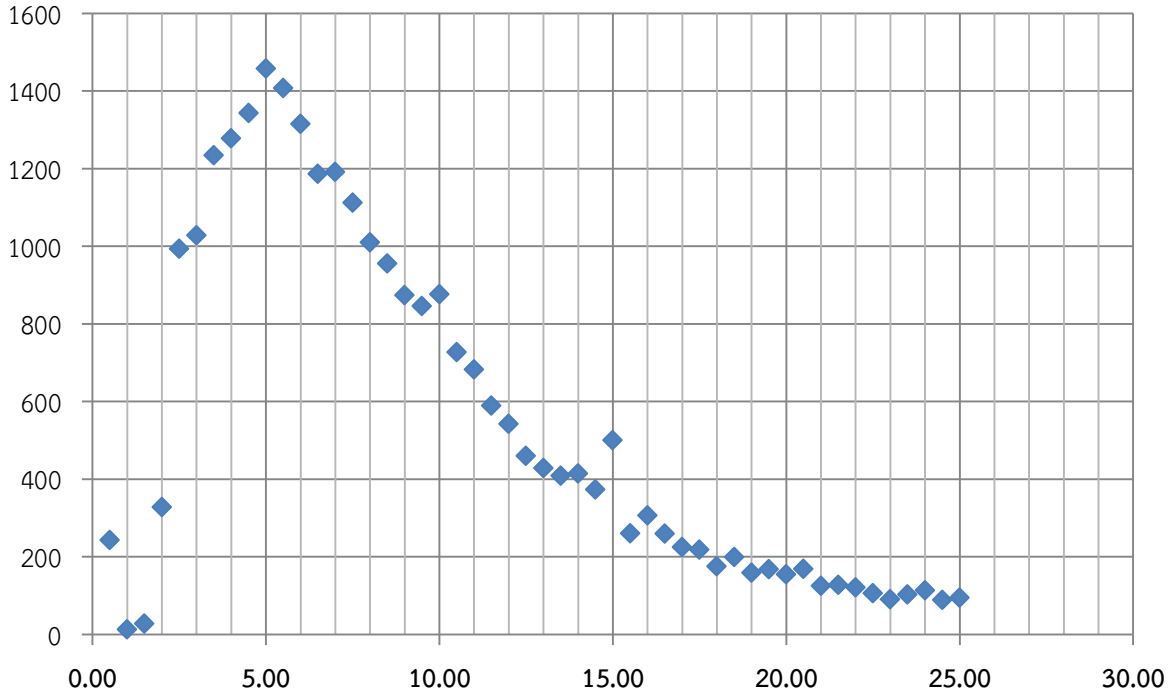
- เกษตรกรสามารถถอนเงินจากบัญชีเงินฝากประจำได้ ในระยะเวาสิ้นสุดแต่ละช่วง ซึ่งเป็นช่วงเวลา 5 ปี และได้รับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ อย่างไรก็ตาม ในระหว่างช่วง 5 ปีเกษตรกรสามารถถอนเงินได้ เฉพาะเงินชดเชยที่ได้รับจากกองทุนในช่วงปีที่ราคาตกต่ำเท่านั้น
- หากเกษตรกรไม่มีการฝากเงินเข้าบัญชีตามกำหนดจะถือว่าออกจากโครงการทันที และในกรณีออกจากโครงการไปแล้ว เกษตรกรมีความประสงค์กลับเข้าร่วมโครงการใหม่ จะต้องเริ่มกระบวนการสมัครใหม่ และมีช่วงระยะเวลาลงทะเบียนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 เดือน พร้อมชำระเงินฝากที่คงค้าง (ถ้ามี) และค่าปรับ 5% ของยอดเงินคงค้าง



รูปที่ 22 การกระจายตัวของจำนวนเกษตรกร สมาชิก สกย. ที่มีขนาดพื้นที่สวนยางต่ำกว่า 100 ไร่

จากรูปที่ 21 และ 22 แสดงให้เห็นถึงการกระจายของจำนวนเกษตรกรชาวสวนยางที่เป็นสมาชิกของ สกย. ที่มีพื้นที่สวนยางไม่เกิน 100 ไร่ และ 30 ไร่ ตามลำดับ แสดงให้เห็นการกระจุกตัวในช่วงต้น นั่นคือเกษตรกรส่วนใหญ่มีจำนวนพื้นที่การถือครองสวนยาง ประมาณ 5 ไร่ และมีจำนวนเกษตรกรลดหลั่นลงมาตามจำนวนพื้นที่ที่มากขึ้นตามลำดับ เกษตรกรที่มีพื้นที่สวนยางไม่เกิน 100 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 99.64 และเกษตรกรที่มีสวนยางขนาดไม่เกิน 30 ไร่ มีถึงร้อยละ 94.98 ของเกษตรกรสมาชิก สกย. ทั้งหมด ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า หากมีการกำหนดระดับการอุดหนุนเกษตรกรไว้ที่ 30 ไร่ ก็ค่อนข้างครอบคลุมเกษตรกรเกือบทั้งหมด ประมาณร้อยละ 95

ของเกษตรกรทั้งหมดที่เป็นสมาชิก สกย. และเกษตรกรชาวสวนยางกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มหลักที่ได้รับการอุดหนุนช่วยเหลือจากกองทุน



รูปที่ 23 การกระจายตัวของจำนวนเกษตรกรสมาชิก สกย. ที่มีขนาดพื้นที่สวนยางต่ำกว่า 30 ไร่

จากนั้นเป็นการคำนวณอัตราจ่ายเข้าของกองทุน จากการศึกษาพบว่าอัตราการจ่ายเข้ากองทุนที่น้อยเกินไปจะทำให้เกษตรกรไม่สนใจที่จะเข้าร่วมกองทุน เนื่องจากมีความคิดเห็นว่ากองทุนไม่สามารถช่วยเหลือบรรเทาความเสี่ยงจากภาวะความผันผวนของราคาได้มากนัก[19] ขณะที่เป็นข้อผูกมัดกับตัวเกษตรกรเองในการฝากเงินเข้าบัญชีในทุกปี

จากข้อมูลที่ได้ทำการศึกษาพบว่า อัตราการจ่ายเงินสมทบบัญชีเกษตรกรที่เหมาะสมควรจะเป็น 1,000 บาทต่อไร่ ในช่วงราคาสูงหรือราคาต่ำ และควรเป็นอัตรา 500 บาทต่อไร่ ในช่วงราคาที่ปกติ เพื่อให้เกษตรกรมีการฝากเงินอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงระยะเวลาโครงการที่กำหนดไว้ช่วงละ 5 ปี ดังแสดงในตารางที่ 11

[19]จากการสัมภาษณ์คณะทำงานกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา ประเทศอินเดีย และสอดคล้องกับข้อคิดเห็นที่ได้จากการระดมสมองใน จ.ระยอง จ.บึงกาฬ จ.สงขลา และกรุงเทพฯ

ตารางที่ 11 อัตราการจ่ายเงินสมทบเข้าบัญชีเกษตรกร

กลุ่ม	พื้นที่ (ไร่)	ผู้จ่ายเงิน	สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบตามสถานการณ์ราคายาง			อัตราการจ่ายเงินสมทบตามสถานการณ์ราคายาง		
			สูง	ปกติ	ต่ำ	สูง	ปกติ	ต่ำ
1	ไม่เกิน 25 ไร่	กองทุน	-	-	100%	-	-	1,000 บาท/ไร่
		เกษตรกร	100%	50%	-	1,000 บาท/ไร่	500 บาท/ไร่	-
2	>25 ไร่แต่ไม่เกิน 50 ไร่	กองทุน	-	-	100%	-	-	1,000 บาท/ไร่
		เกษตรกร	100%	50%	-	1,000 บาท/ไร่	500 บาท/ไร่	-

หมายเหตุ
1. กำหนดขนาดพื้นที่จาก พ.ร.บ. ของ สกย.
2. เฉลี่ยอัตราจ่ายเงินตามจำนวนเดือนที่ราคาสูง ราคาปกติ และราคาต่ำ กว่าราคาเฉลี่ยเคลื่อนที่ (MA12) ในช่วงเวลานั้น

การดำเนินงานของกองทุนนั้นจะเป็นการร่วมสมทบเงินตามบทบาทของทั้ง 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการและฝ่ายรัฐบาลในนามของกองทุน การดำเนินงานของกองทุนที่จำเป็นต้องให้เกษตรกรร่วมจ่ายเงินสมทบด้วยนั้น อยู่บนพื้นฐานหลักคิดที่ว่าเกษตรกรควรจะต้องมีบทบาทรับผิดชอบในการบริหารจัดการความเสี่ยงของตนเองด้วยเช่นกัน แทนที่จะเป็นการรับความช่วยเหลือจากรัฐบาล (กองทุน) เพียงทางเดียว โดยทั้งสองฝ่ายสมทบเงินเข้าบัญชีเงินฝากประจำในชื่อของเกษตรกรในจำนวนที่กำหนดตามสถานการณ์ราคายางพารา นอกจากนั้น อัตราการจ่ายสมทบเข้าบัญชีเงินฝากของเกษตรกรตามตารางข้างต้นนี้ จะมีการทบทวน ทุกระยะ 5 ปี ตามระยะเวลาของโครงการ เพื่อความเหมาะสมของการดำเนินการต่อไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนวณพื้นที่เฉลี่ยที่เกษตรกรถือครองสำหรับเกษตรกรในแต่ละกลุ่มแล้ว พบว่าเกษตรกรกลุ่มที่มีพื้นที่ถือครองไม่เกิน 25 ไร่ มีจำนวนพื้นที่ถือครองเฉลี่ย 8.73 ไร่ต่อราย และกลุ่มที่มีพื้นที่ถือครองมากกว่า 25 ไร่แต่ไม่เกิน 50 ไร่ มีจำนวนพื้นที่ถือครองเฉลี่ย 34.23 ไร่ต่อรายทั้งนี้เมื่อคำนวณโดยกำหนดให้ต้นทุนเฉลี่ยของการผลิตยางพาราแผ่นรมควันอยู่ที่ 61.0 บาทต่อกิโลกรัม[20] และผลผลิตเฉลี่ยยางพารารวมใน ปี 2555 อยู่ที่ 255.33 กิโลกรัมต่อไร่ เกษตรกรทั้งสองกลุ่มมีต้นทุนรวมที่ 135,970.9 บาทต่อปี (ที่ 8.73 ไร่) และ 533,136.7 บาทต่อปี (ที่ 34.23 ไร่) และสัดส่วนการคุ้มครองต้นทุนการผลิตต่อปีที่สัดส่วน 6.43% และ 1.64%

[20] เป็นต้นทุนการผลิตที่อ้างอิงจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรและข้อมูลจากการระดมความคิดเห็น อย่างไรก็ตามจำเป็นต้องทำการวิเคราะห์ต้นทุนการผลิตที่แท้จริงอีกครั้ง เนื่องจากการพื้นที่ทำการผลิตของเกษตรกรแต่ละภูมิภาคมีต้นทุนไม่เท่ากัน

ตามลำดับ โดยจะเป็นว่ากองทุนนี้มีลักษณะการคุ้มครองเกษตรกรรายย่อย (ไม่เกิน 25 ไร่) ในสัดส่วนที่สูงกว่าเกษตรกรรายเล็ก (มากกว่า 25 ไร่ แต่ไม่เกิน 50 ไร่) ดังแสดงในตารางที่ 12

ตารางที่ 12 เปรียบเทียบต้นทุนรวม และจำนวนเงินจ่ายสมทบเข้าบัญชี

กลุ่ม	พื้นที่ (ไร่)	พื้นที่เฉลี่ย	ต้นทุนรวม	ผู้จ่ายเงินสมทบ	จำนวนเงินจ่ายสมทบ (บาท) ตามสถานการณ์ราคายาง			สัดส่วนเงินสมทบของกองทุนต่อต้นทุนรวม
					สูง	ปกติ	ต่ำ	
1	ไม่เกิน 25 ไร่	8.73	135,970.9	กองทุน	-	-	8,730	6.43%
				เกษตรกร	8,730	4,365	-	
2	>25 ไร่แต่ไม่เกิน 50 ไร่	34.23	533,136.7	กองทุน	-	-	30,000*	1.64%
				เกษตรกร	30,000*	15,000	-	

หมายเหตุ
* จ่ายไม่เกิน 30 ไร่

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราไม่ได้ทำการคุ้มครองต้นทุนการผลิตแบบเต็มจำนวน แต่จากการระดมความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ[21] ซึ่งมีความคิดเห็นควรคุ้มครองต้นทุนการผลิต และผลการวิเคราะห์พบว่า ระดับการคุ้มครองต้นทุนการผลิตยางพาราควรไม่น้อยไปกว่า 10% ของต้นทุน โดยเมื่อคำนวณจากระดับการคุ้มครองดังกล่าว โดยกำหนดให้เกษตรกรกลุ่มที่มีพื้นที่ถือครองไม่เกิน 25 ไร่ และกลุ่มที่มีพื้นที่ถือครองมากกว่า 25 ไร่ แต่ไม่เกิน 50 ไร่ มีระดับการคุ้มครองต้นทุนการผลิตที่ 10% โดยหากคำนวณเป็นอัตราเฉลี่ยต่อไร่ และที่อัตราเฉลี่ย 255.33 กิโลกรัมต่อไร่ต่อปี คิดเป็นต้นทุนการผลิต 15,575.13 บาทต่อไร่ต่อปี (ที่ 61.0 บาทต่อกิโลกรัม) งานศึกษาครั้งนี้พบว่า หากกองทุนต้องทำการคุ้มครองที่ระดับ 10% นั่นคือจะเป็นการจ่ายเงินจำนวน 1,557.51 บาทต่อไร่แก่เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ และเมื่อคำนวณอัตราการจ่ายเงินสมทบเข้าบัญชีเกษตรกร ตามอัตราดังกล่าว จะแสดงได้ดังตารางที่ 13

[21] ผู้เชี่ยวชาญภายในประเทศ และ Dr.Tharian George K.(Economist), Joint Director of Rubber Research Institute of India.

ตารางที่ 13 เปรียบเทียบต้นทุนรวม และจำนวนเงินจ่ายสมทบเข้าบัญชี

กลุ่ม	พื้นที่ (ไร่)	พื้นที่เฉลี่ย	ต้นทุนรวม	ผู้จ่ายเงินสมทบ	จำนวนเงินจ่ายสมทบ (บาท) ตามสถานการณ์ราคายาง			สัดส่วนเงินสมทบของกองทุนต่อต้นทุนรวม
					สูง	ปกติ	ต่ำ	
1	ไม่เกิน 25 ไร่	8.73	135,970.9	กองทุน	-	-	13,598	10.00%
				เกษตรกร	13,598	6,799	-	
2	>25 ไร่แต่ไม่เกิน 50 ไร่	34.23	533,136.7	กองทุน	-	-	46,726*	8.76%
				เกษตรกร	46,726*	23,363	-	

หมายเหตุ 1. กลุ่มเกษตรกรพื้นที่ไม่เกิน 25 ไร่มีจำนวนเงินจ่ายสมทบ เท่ากับ 13,597.06 บาท และปัดเศษขึ้นเป็น 13,598 บาท

2. กลุ่มเกษตรกรพื้นที่มากกว่า 25 ไร่ แต่ไม่เกิน 50 ไร่ มีจำนวนเงินจ่าย เท่ากับ 53,313.57 บาท แต่กำหนดคุ้มครองไม่เกิน 30 ไร่ เป็นเงิน 46,725.30 บาท ปัดเป็นเงิน 46,726 บาท

ตารางที่ 14 ต้นทุนการผลิตและจำนวนเงินจ่ายสมทบเข้าบัญชีของเกษตรกรรายย่อย 1-9 ไร่

พื้นที่ (ไร่)	ต้นทุนรวม	ผู้จ่ายเงินสมทบ	จำนวนเงินจ่ายสมทบ (บาท)ตามสถานการณ์ราคา		
			สูง	ปกติ	ต่ำ
1	15,575.13	กองทุน	-	-	1,558
		เกษตรกร	1,558	779	-
2	31,150.26	กองทุน	-	-	3,116
		เกษตรกร	3,116	1,558	-
3	46,725.39	กองทุน	-	-	4,672
		เกษตรกร	4,672	2,336	-
4	62,300.52	กองทุน	-	-	6,230
		เกษตรกร	6,230	3,115	-
5	77,875.65	กองทุน	-	-	7,788
		เกษตรกร	7,788	3,894	-
6	93,450.78	กองทุน	-	-	9,346
		เกษตรกร	9,346	4,673	-
7	109,025.91	กองทุน	-	-	10,902
		เกษตรกร	10,902	5,451	-
8	124,601.04	กองทุน	-	-	12,460
		เกษตรกร	12,460	6,230	-
9	140,176.17	กองทุน	-	-	14,018
		เกษตรกร	14,018	7,009	-

ตารางที่ 15 ต้นทุนการผลิตและจำนวนเงินจ่ายสมทบเข้าบัญชีของเกษตรกรรายย่อย 10-25 ไร่

พื้นที่ (ไร่)	ต้นทุนรวม	ผู้จ่ายเงินสมทบ	จำนวนเงินจ่ายสมทบ (บาท)ตามสถานการณ์ราคา		
			สูง	ปกติ	ต่ำ
10	155,751.30	กองทุน	-	-	15,576
		เกษตรกร	15,576	7,788	-
11	171,326.43	กองทุน	-	-	17,132
		เกษตรกร	17,132	8,566	-
12	186,901.56	กองทุน	-	-	18,690
		เกษตรกร	18,690	9,345	-
13	202,476.69	กองทุน	-	-	20,248
		เกษตรกร	20,248	10,124	-
14	218,051.82	กองทุน	-	-	21,806
		เกษตรกร	21,806	10,903	-
15	233,626.95	กองทุน	-	-	23,362
		เกษตรกร	23,362	11,681	-
16	249,202.08	กองทุน	-	-	24,920
		เกษตรกร	24,920	12,460	-
17	264,777.21	กองทุน	-	-	26,478
		เกษตรกร	26,478	13,239	-
18	280,352.34	กองทุน	-	-	28,036
		เกษตรกร	28,036	14,018	-
19	295,927.47	กองทุน	-	-	29,592
		เกษตรกร	29,592	14,796	-
20	311,502.60	กองทุน	-	-	31,150
		เกษตรกร	31,150	15,575	-
21	327,077.73	กองทุน	-	-	32,708
		เกษตรกร	32,708	16,354	-
22	342,652.86	กองทุน	-	-	34,266
		เกษตรกร	34,266	17,133	-
23	358,227.99	กองทุน	-	-	35,822
		เกษตรกร	35,822	17,911	-
24	373,803.12	กองทุน	-	-	37,380
		เกษตรกร	37,380	18,690	-
25	389,378.25	กองทุน	-	-	38,938
		เกษตรกร	38,938	19,469	-

ตารางที่ 16 ต้นทุนการผลิตและจำนวนเงินจ่ายสมทบเข้าบัญชีของเกษตรกรรายเล็ก

พื้นที่ (ไร่)	ต้นทุนรวม	ผู้จ่ายเงินสมทบ	จำนวนเงินจ่ายสมทบ (บาท)ตามสถานการณ์ราคา		
			สูง	ปกติ	ต่ำ
26	404,953.38	กองทุน	-	-	40,496
		เกษตรกร	40,496	20,248	-
27	420,528.51	กองทุน	-	-	42,054
		เกษตรกร	42,054	21,027	-
28	436,103.64	กองทุน	-	-	43,610
		เกษตรกร	43,610	21,805	-
29	451,678.77	กองทุน	-	-	45,168
		เกษตรกร	45,168	22,584	-
30 – 50	467,253.90	กองทุน	-	-	46,726
		เกษตรกร	46,726	23,363	-

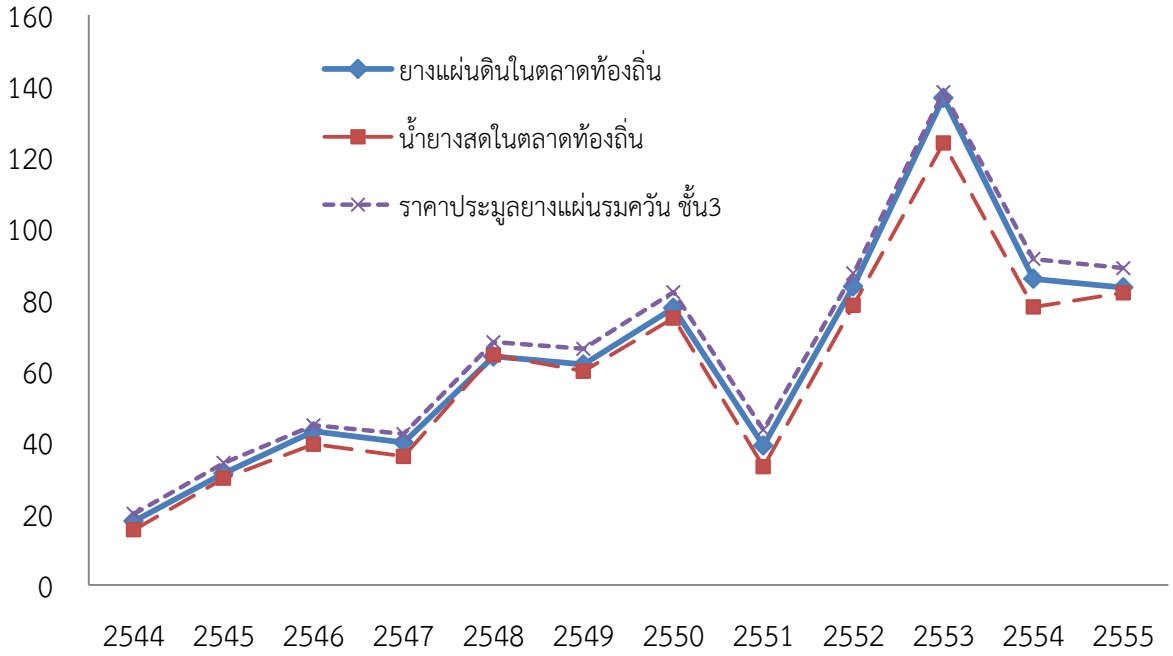
หมายเหตุ
* มีการปัดเศษเป็นจำนวนเต็ม และกำหนดคุ้มครองไม่เกิน 30 ไร่ เป็นเงิน 46,725.30 บาท ปัดเป็นเงิน 46,726 บาท

ดังนั้น งานศึกษาวิจัยครั้งนี้มีความเห็นว่าควรจะเป็นการคุ้มครองที่ระดับ 10% ของต้นทุนการผลิต เพื่อให้มีความเชื่อมโยงกับการคิดวิเคราะห์โดยใช้ฐานคิดโดยคำนึงถึงต้นทุนการผลิตของเกษตรกรชาวสวนยางด้วยเช่นกัน โดยสามารถแสดงอัตราการจ่ายเงินสมทบ ของเกษตรกรรายย่อยที่มีพื้นที่ถือครองไม่เกิน 25 ไร่ และเกษตรกรรายเล็กที่มีพื้นที่ถือครองมากกว่า 25 ไร่แต่ไม่เกิน 50 ไร่ แต่ละกลุ่มได้ดังตารางที่ 15 และ 16 ตามลำดับ

5.3 การเคลื่อนไหวราคาและการพยากรณ์ราคายางพารา

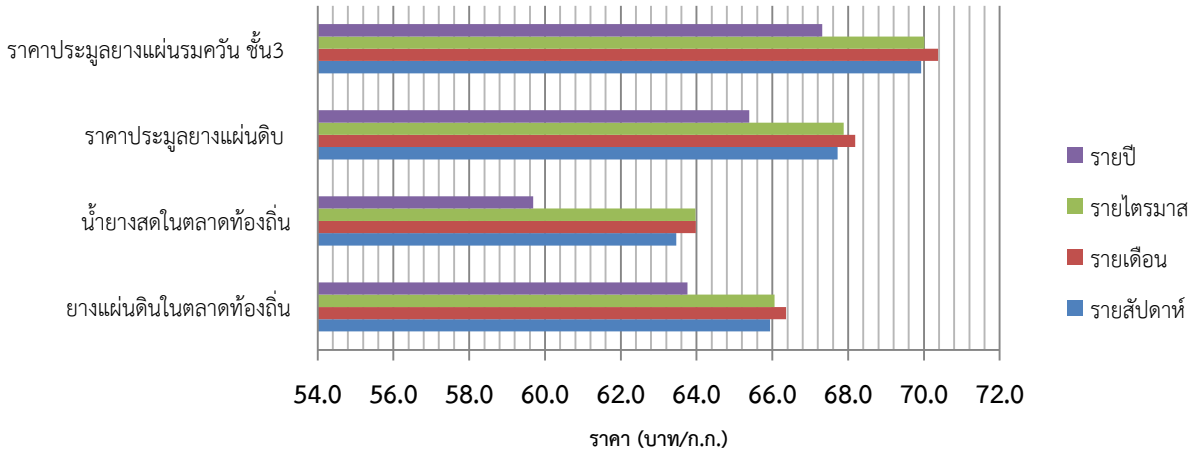
5.3.1 ตลาดกลางหาดใหญ่

จากข้อมูลราคายางแผ่นดิบ ราคาน้ำยางสด และราคายางแผ่นรมควัน ณ ตลาดกลางยางพาราสงขลารายปี (รูปที่ 23) พบว่าการเคลื่อนไหวของราคายางพาราทั้งสามมีแนวโน้มและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ราคายางพารามีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นมาโดยตลอด ต่อมาราคายางพาราเกิดความผันผวนขึ้น ในปี พ.ศ. 2551 ราคายางพาราลดต่ำลงอย่างรวดเร็ว และเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นกัน โดยเพิ่มขึ้นสูงสุดในปี พ.ศ. 2553 และหลังจากนั้นจึงกลับเข้าสู่ภาวะปกติ จนกระทั่งถึงปัจจุบัน



รูปที่ 24 ราคายางแผ่นดิบ ราคาน้ำยางสด และราคายางแผ่นรมควัน (บาท/ก.ก.) ณ ตลาดกลางยางพาราสงขลารายปี ปี 2544 – 2555

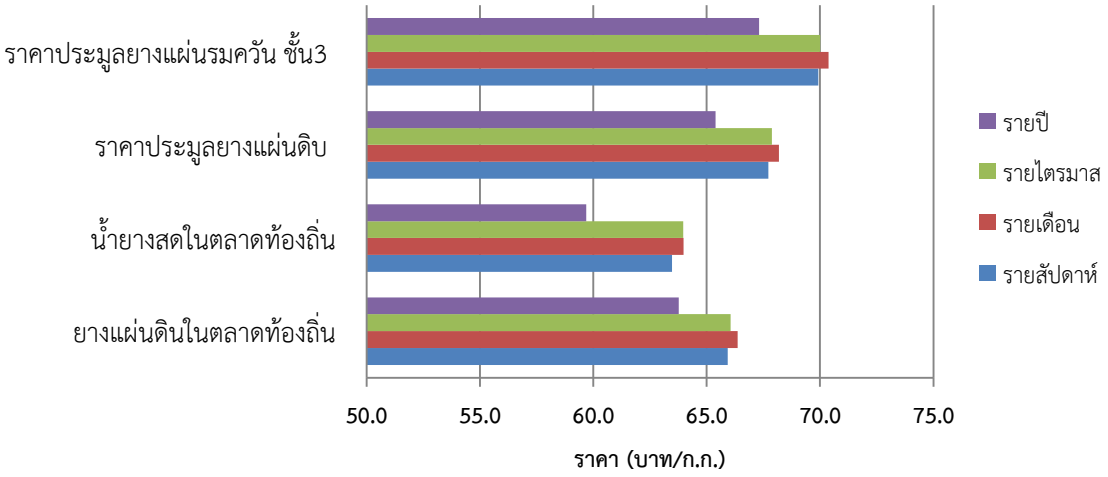
ที่มา: สถาบันวิจัยยาง (2556)



รูปที่ 25 ค่าเฉลี่ยราคายางแผ่นดิบ ราคาน้ำยางสด และราคายางแผ่นรมควัน (บาท/ก.ก.) ณ ตลาดกลางยางพาราสงขลา ปี 2544 – 2555

ที่มา: สถาบันวิจัยยาง (2556)

จากข้อมูลค่าเฉลี่ยราคายางแผ่นดิบ ราคาน้ำยางสด และราคายางแผ่นรมควัน ณ ตลาดกลางยางพาราสงขลา (รูปที่ 25) พบว่าราคาเฉลี่ยของยางพาราในตลาดท้องถิ่นมีราคาเฉลี่ยต่ำกว่าราคาเฉลี่ยของราคาตลาดกลางยางพารา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ราคาจากตลาดกลางยางพารายังคงเป็นราคาอ้างอิงในการซื้อขายยางพารา หรือหากจะกล่าวอีกกรณีหนึ่งคือมีการทำกำไรของพ่อค้าคนกลางที่รับซื้อจากตลาดท้องถิ่นและนำไปขายที่ตลาดกลางยางพารา ซึ่งสังเกตได้ชัดเจนจากความแตกต่างของราคายางแผ่นดิบในตลาดท้องถิ่น และราคาประมูลยางแผ่นดิบโดยราคาประมูลยางแผ่นดิบมีราคาเฉลี่ยสูงกว่า

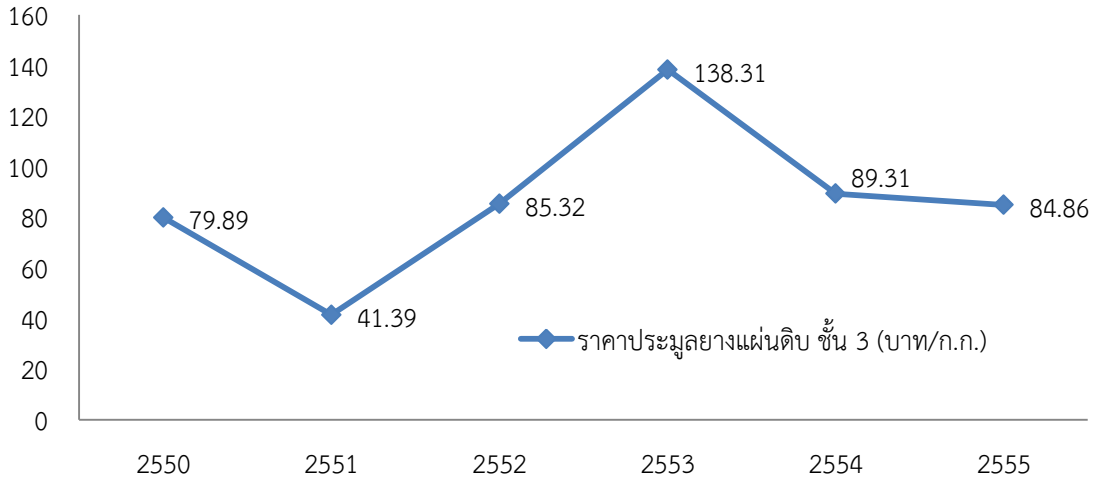


รูปที่ 26 ค่าความคลาดเคลื่อนราคายางแผ่นดิบ น้ำยางสด ยางแผ่นรมควัน ณ ตลาดกลางยางพาราสงขลา ปี 2544 – 2555

ที่มา: สถาบันวิจัยยาง (2556)

จากข้อมูลค่าความคลาดเคลื่อนราคายางแผ่นดิบ น้ำยางสด ยางแผ่นรมควัน ณ ตลาดกลางยางพาราสงขลา(รูปที่ 26) พบว่าราคายางพาราในตลาดประมูลมีค่าคลาดเคลื่อนของราคามากกว่าราคายางพาราในตลาดท้องถิ่นโดยค่าคลาดเคลื่อนรายสัปดาห์ รายเดือน และรายไตรมาส จะมีค่าความคลาดเคลื่อนใกล้เคียงกัน แต่สำหรับราคาเฉลี่ยรายปีแล้วจะมีค่าคลาดเคลื่อนต่ำกว่าซึ่งบ่งบอกว่า ในระดับรายปีราคายางพารามีความผันผวนน้อย แต่ถ้ามองลึกลงไปในแต่ละไตรมาส เดือน หรือสัปดาห์ ราคายางพาราจะมีความผันผวนมากกว่า

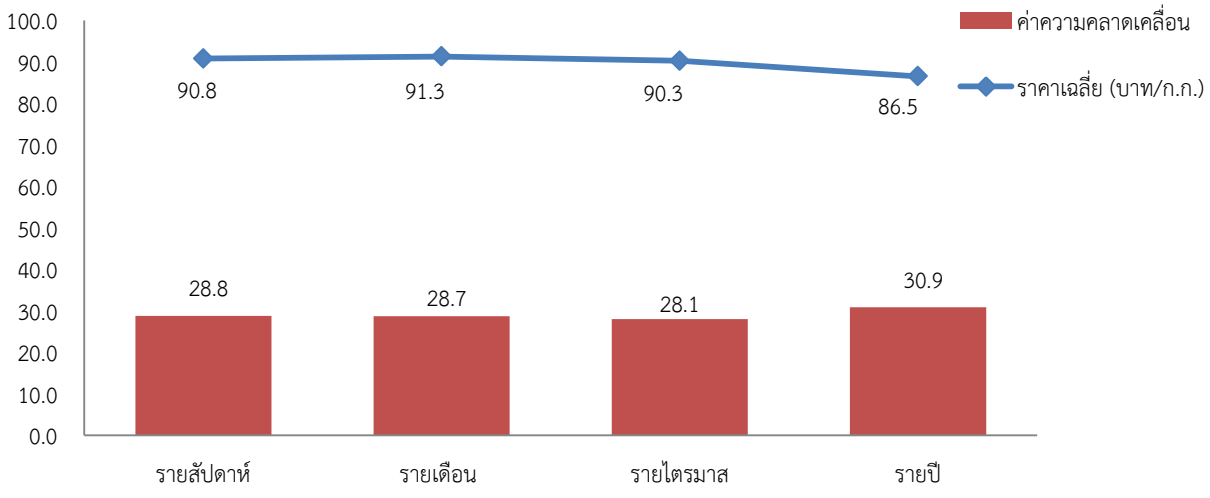
5.3.2 ตลาดกลางนครศรีธรรมราช



รูปที่ 27 ราคาประมูลยางแผ่นดิบชั้น 3 ณ ตลาดกลางนครศรีธรรมราช รายปี ปี 2550 – 2555

ที่มา: สถาบันวิจัยยาง (2556)

จากข้อมูลราคาประมูลรายปีของยางแผ่นดิบชั้น 3 ณ ตลาดกลางนครศรีธรรมราช (รูปที่ 27) พบว่าราคามีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกันกับราคาประมูลยางพารา ณ ตลาดกลางสงขลา โดยราคาเริ่มมีความผันผวนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 จนกระทั่งถึงปี 2555

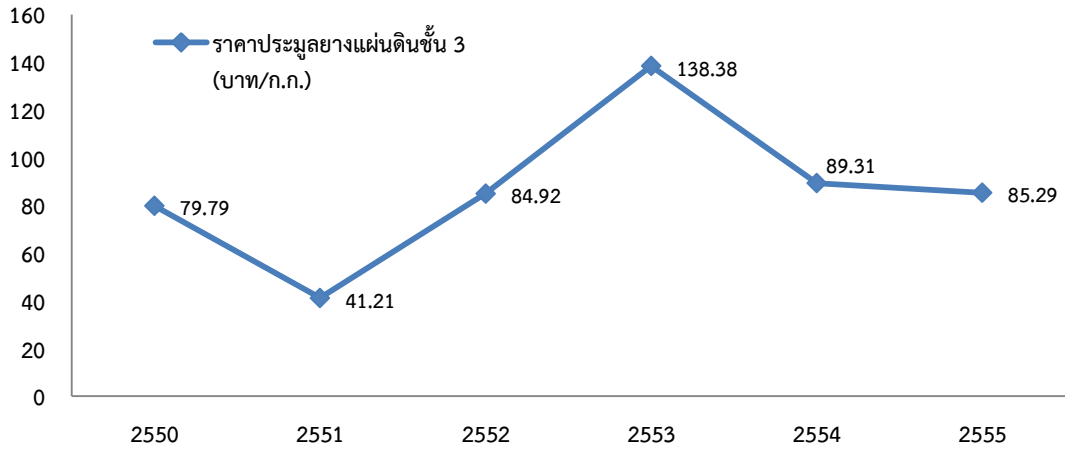


รูปที่ 28 ค่าเฉลี่ย และค่าความคลาดเคลื่อนราคาประมูลยางแผ่นดิบชั้น 3 ณ ตลาดกลางนครศรีธรรมราช รายสัปดาห์ รายเดือน รายไตรมาส และรายปี ปี 2550 – 2555

ที่มา: สถาบันวิจัยยาง (2556)

จากข้อมูลค่าเฉลี่ย และค่าความคลาดเคลื่อนราคาประมูลยางแผ่นดิบชั้น 3 ณ ตลาดกลางนครศรีธรรมราชรายสัปดาห์ รายเดือน รายไตรมาส และรายปี ปี พ.ศ. 2550 – 2555 (รูปที่ 28) พบว่าราคาเฉลี่ยของราคารายสัปดาห์ รายเดือน และรายไตรมาส มีความแตกต่างกันไม่มาก แต่เมื่อดูราคาเฉลี่ยระดับรายปี ราคาจะมีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าราคาเฉลี่ยในระดับอื่นๆ สำหรับค่าความคลาดเคลื่อนราคาประมูลยางพบว่าค่าความคลาดเคลื่อนของราคารายสัปดาห์ รายเดือน และรายไตรมาส มีความแตกต่างกันไม่มากเช่นกัน ส่วนในระดับรายปีราคาจะมีค่าความคลาดเคลื่อนมากกว่าระดับอื่นๆ ซึ่งบ่งบอกได้ว่า ในระดับรายปีนั้นราคายางพารา ณ ตลาดกลางนครศรีธรรมราช จะมีความผันผวนของราคาสูงกว่าราคาระดับอื่นๆนั่นเอง

5.3.3 ตลาดกลางสุราษฎร์ธานี

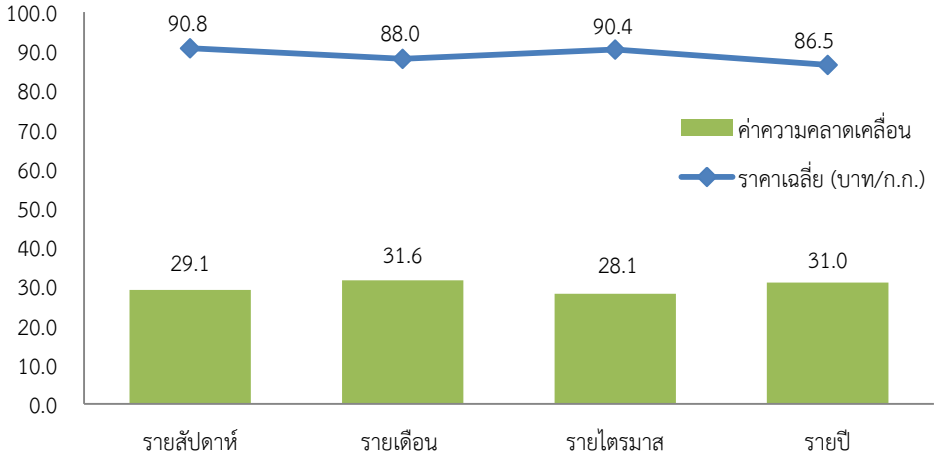


รูปที่ 29 ราคาประมูลยางแผ่นดิบชั้น 3 ณ ตลาดกลางสุราษฎร์ธานี รายปี ปี 2550 – 2555

ที่มา: สถาบันวิจัยยาง (2556)

จากข้อมูลราคาประมูลรายปีของยางแผ่นดิบชั้น 3 ณ ตลาดกลางสุราษฎร์ธานี (รูปที่ 29) พบว่าราคามีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกันกับราคาประมูลยางพาราตลาดกลางสงขลา และตลาดกลางนครศรีธรรมราช โดยราคาเริ่มมีความผันผวนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน จากข้อมูลค่าเฉลี่ย และค่าความคลาดเคลื่อนราคาประมูลยางแผ่นดิบชั้น 3 ณ ตลาดกลางสุราษฎร์ธานี รายเดือน รายไตรมาส และรายปี ปี พ.ศ. 2550 - 2555 (รูปที่ 29) พบว่าราคาเฉลี่ยของราคารายสัปดาห์ และรายไตรมาส มีความแตกต่างกันไม่มาก แต่เมื่อดูราคาเฉลี่ยระดับรายปี ราคาจะมีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าราคาเฉลี่ยในระดับอื่นๆ สำหรับค่าความคลาดเคลื่อนราคาประมูลยางพบว่าค่าความคลาดเคลื่อนของราคา ณ ช่วงเวลาต่างๆ มีความแตกต่างกันโดย ราคา

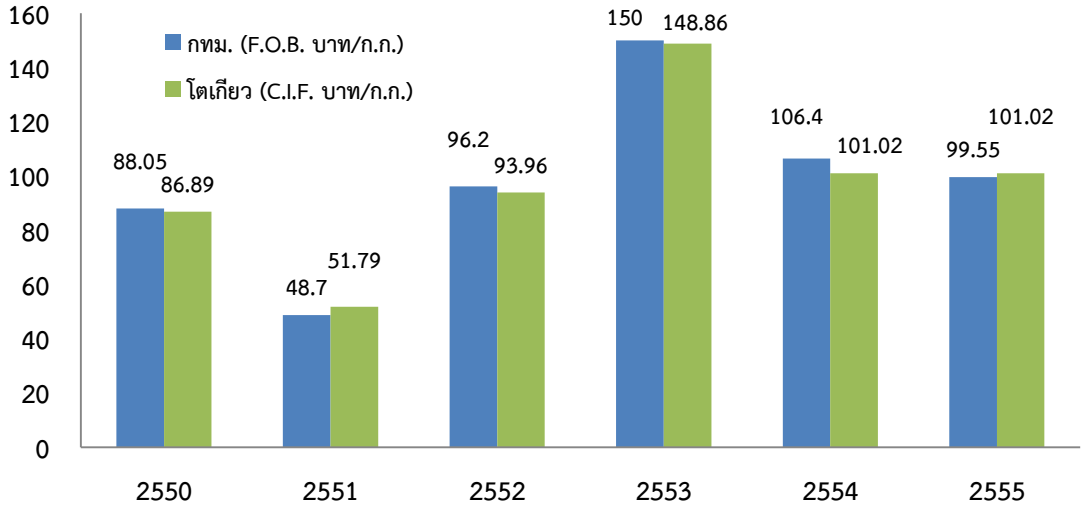
ยางพารารายเดือนจะมีค่าความคลาดเคลื่อนสูงที่สุด และราคายางพารารายไตรมาสมีค่าความคลาดเคลื่อนน้อยที่สุด ส่วนราคายางพารารายปีจะมีค่าความคลาดเคลื่อนน้อยกว่าระดับอื่นๆ ซึ่งบ่งบอกได้ว่า หากพิจารณาราคาในรอบเดือน จะพบว่าราคามีความผันผวนมาก แต่ถ้าหากมองราคาในรอบไตรมาส จะพบว่าราคามีความผันผวนน้อย



รูปที่ 30 ค่าเฉลี่ย และค่าความคลาดเคลื่อนราคาประมูลยางแผ่นดิบชั้น 3 ณ ตลาดกลางสุราษฎร์ธานี รายสัปดาห์ รายเดือน รายไตรมาส และรายปี ปี 2550 – 2555

ที่มา: สถาบันวิจัยยาง (2556)

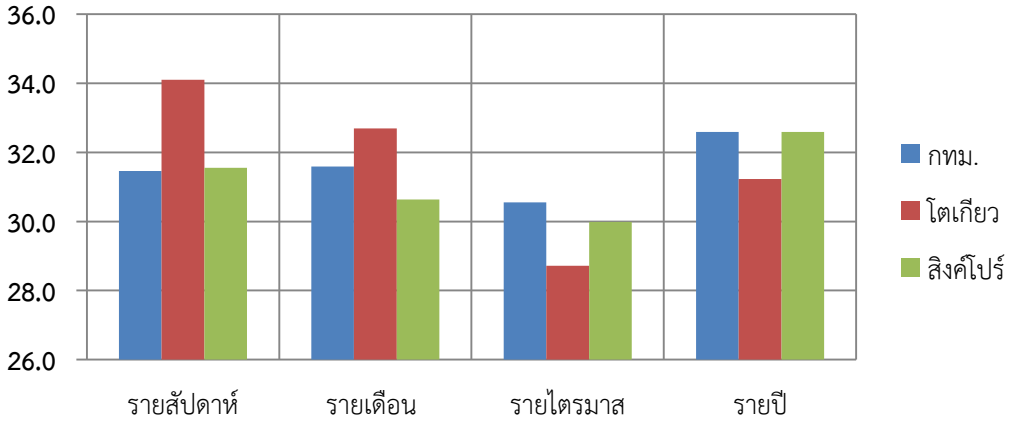
5.3.4 ราคาส่งออกยางแผ่นรมควันชั้น3



รูปที่ 31 ราคาส่งออกยางแผ่นรมควันชั้น 3 ณ กรุงเทพฯ และโตเกียว ปี 2550 – 2555

ที่มา: สถาบันวิจัยยาง (2556)

จากข้อมูลราคาส่งออกยางแผ่นรมควันชั้น 3 ณ กรุงเทพฯ และโตเกียว ปี 2550 – 2555 (รูปที่ 31) พบว่า ราคาส่งออกยางแผ่นรมควันชั้น 3 ทั้งสองตลาดมีระดับราคาและแนวโน้ม ไปในทิศทางเดียวกันราคาเริ่มมีความผันผวนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน



รูปที่ 32 ค่าความคลาดเคลื่อนราคา F.O.B. ชนิดยางแผ่นดิบชั้น 3 ณ กรุงเทพฯ และสิงคโปร์ และราคา C.I.F ณ โตเกียวรายสัปดาห์ รายเดือน รายไตรมาส และรายปี ปี 2550 – 2555

ที่มา: สถาบันวิจัยยาง (2556)

จากข้อมูลค่าความคลาดเคลื่อนราคา F.O.B. ชนิดยางแผ่นดิบชั้น 3 ณ กรุงเทพฯ และสิงคโปร์ และราคา C.I.F ณ โตเกียวรายสัปดาห์ รายเดือน รายไตรมาส และรายปี ปี 2550 – 2555 (รูปที่ 32) พบว่า ราคา ณ ตลาดกรุงเทพ และตลาดสิงค์โปร์มีความคลาดเคลื่อนใกล้เคียงกัน ส่วนราคา ณ ตลาดโตเกียวมีความคลาดเคลื่อนมากที่สุดโดยเฉพาะราคาในช่วงรายสัปดาห์จะมีค่าคลาดเคลื่อนมากที่สุด นั่นหมายความว่า หากมองตลาดโตเกียว ในช่วงระยะเวลาสัปดาห์ต่อสัปดาห์จะพบว่า มีความผันผวนของราคาสูงที่สุดในสามตลาด และในทุกช่วงเวลา

5.3.5 การพยากรณ์ราคายางพารา

การพยากรณ์ราคายางพาราในงานศึกษาครั้งนี้จะเป็นใช้ราคา FOB ณ ท่าเรือกรุงเทพฯ เป็นราคาอ้างอิง เพื่อให้สอดคล้องกับระบบราคาที่ใช้คำนวณในกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาฯ โดยใช้แบบจำลองอนุกรมเวลา (Time series) เป็นหลัก เนื่องจากลักษณะของการเคลื่อนไหวของราคายางพาราในช่วงที่ผ่านมา เป็นลักษณะที่ไม่มีแนวโน้มวัฏจักรที่เด่นชัด และใช้วิธีการของ

Box-Jenkins[22] โดยแบบจำลองในการพยากรณ์ครั้งนี้ เป็น ARIMA (p, d, q) ซึ่งอยู่ d เป็นลำดับของอนุพันธ์ของข้อมูลที่จำเป็นต้องทำให้นิ่ง (stationary) โดยแสดงแบบจำลอง ในรูปทั่วไปดังนี้

1) Autoregressive model : AR(p)

$$Y_t = \delta + \phi_1 \cdot Y_{t-1} + \phi_2 \cdot Y_{t-2} + ... + \phi_p \cdot Y_{t-p} + \varepsilon_t \quad (5\text{-}1)$$

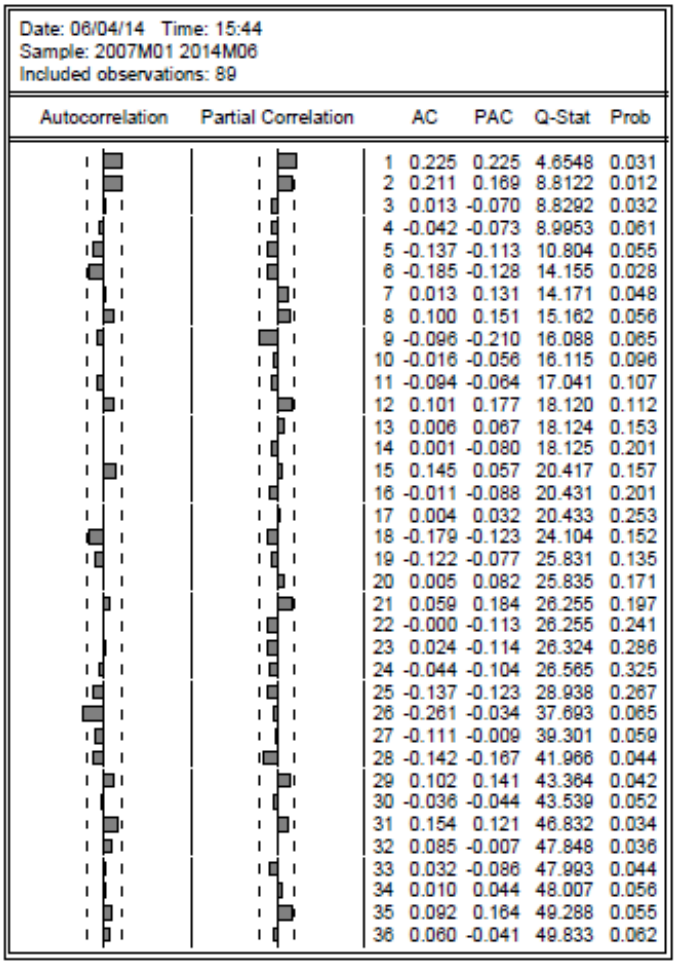
2) Moving average term : MA(q)

$$Y_t = \mu + \beta_0 \cdot \varepsilon_t + \beta_1 \cdot \varepsilon_{t-1} + ... + \beta_q \cdot \varepsilon_{t-q} \quad (5\text{-}2)$$

จากการทดสอบความนิ่งของข้อมูลราคายางพารา FOB ณ ท่าเรือกรุงเทพฯ ภายใต้การทดสอบ Unit Root พบว่า ข้อมูลมีความนิ่งที่ระดับอนุพันธ์เท่ากับ 1 [=I(1)] และเมื่อทำการทดสอบ Correlogram และ Partial Correlogram พบได้ค่าแสดง ในรูปที่ 33 ดังนั้น สมการในการพยากรณ์ราคายางพาราจะประกอบด้วย AR(1) หรือ AR(2) และ MA(1) และ I(1) จึงดำเนินการวิเคราะห์แบบจำลอง ARIMA 2 ชุดคือ ARIMA (1,1,1) และ ARIMA (2,1,1) ซึ่งจะทำการวินิจฉัยเพื่อหาแบบจำลองอนุกรมเวลาที่เหมาะสมต่อไป

[22] วิชิต หล่อจีระชุณห์กุล และคณะ (2548) ระบุว่าเป็นวิธีการที่แตกต่างไปโดยไม่จำเป็นต้องกำนดรูปแบบความสัมพันธ์ก่อนการพยากรณ์ ใช้โดยเฉพาะเมื่ออนุกรมเวลาไม่มีแนวโน้มวัฏจักร หรือฤดูกาลที่ชัดเจน ทำให้ยากในการกำหนดรูปแบบ หรือการวิเคราะห์

Correlogram of D(FOB)



Date: 06/04/14 Time: 15:44
Sample: 2007M01 2014M06
Included observations: 89

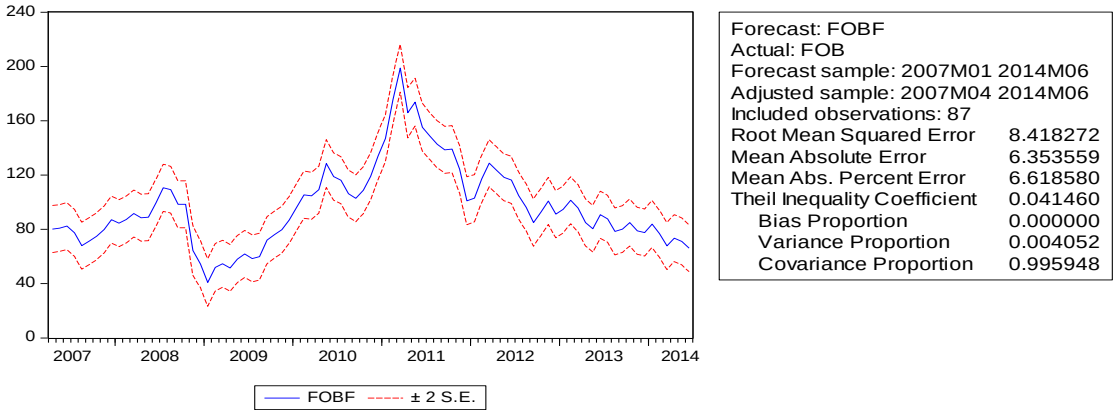
	Autocorrelation	Partial Correlation		AC	PAC	Q-Stat	Prob
			1	0.225	0.225	4.6548	0.031
			2	0.211	0.169	8.8122	0.012
			3	0.013	-0.070	8.8292	0.032
			4	-0.042	-0.073	8.9953	0.061
			5	-0.137	-0.113	10.804	0.055
			6	-0.185	-0.128	14.155	0.028
			7	0.013	0.131	14.171	0.048
			8	0.100	0.151	15.162	0.056
			9	-0.096	-0.210	16.088	0.065
			10	-0.016	-0.056	16.115	0.096
			11	-0.094	-0.064	17.041	0.107
			12	0.101	0.177	18.120	0.112
			13	0.006	0.067	18.124	0.153
			14	0.001	-0.080	18.125	0.201
			15	0.145	0.057	20.417	0.157
			16	-0.011	-0.088	20.431	0.201
			17	0.004	0.032	20.433	0.253
			18	-0.179	-0.123	24.104	0.152
			19	-0.122	-0.077	25.831	0.135
			20	0.005	0.082	25.835	0.171
			21	0.059	0.184	26.255	0.197
			22	-0.000	-0.113	26.255	0.241
			23	0.024	-0.114	26.324	0.286
			24	-0.044	-0.104	26.565	0.325
			25	-0.137	-0.123	28.938	0.267
			26	-0.261	-0.034	37.693	0.065
			27	-0.111	-0.009	39.301	0.059
			28	-0.142	-0.167	41.966	0.044
			29	0.102	0.141	43.364	0.042
			30	-0.036	-0.044	43.539	0.052
			31	0.154	0.121	46.832	0.034
			32	0.085	-0.007	47.848	0.036
			33	0.032	-0.086	47.993	0.044
			34	0.010	0.044	48.007	0.056
			35	0.092	0.164	49.288	0.055
			36	0.060	-0.041	49.833	0.062

รูปที่ 33 ค่า ACF และ PACF ของราคายางพารา FOB. ณ กรุงเทพฯ

และจากการทดสอบ Box-Pierce Q – statistics ของแบบจำลองทั้งสอง โดยใช้สมการ

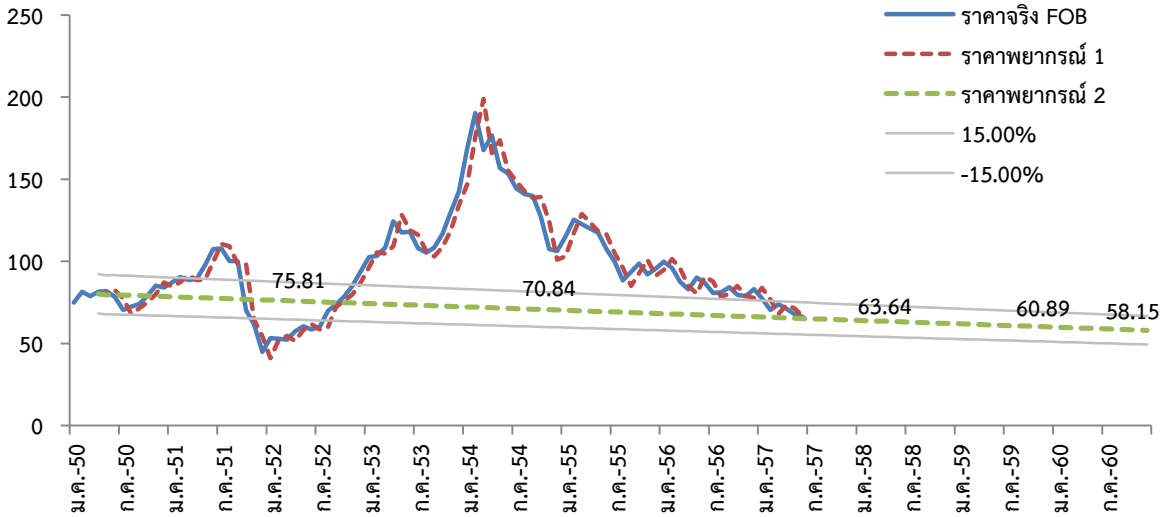
$$Q = n\sum_{k=1}^{m}\hat{\rho}_k^2 \tag{5-3}$$

โดยที่ n เป็นจำนวนข้อมูลตัวอย่าง m เป็นจำนวน lag length และ $\hat{\rho}_k^2$ เป็นสัมประสิทธิ์การทดสอบ พบว่าแบบจำลอง ARIMA (2,1,1) มีความเหมาะสมกว่าแบบจำลอง ARIMA (1,1,1) และเมื่อดำเนินการพยากรณ์ราคายางพารา โดยใช้แบบจำลองข้างต้นจะได้ราคาพยากรณ์ ดังรูปที่ 34



รูปที่ 34 ผลจากการประมาณการแบบจำลอง และพยากรณ์ราคายางพารา FOB กรุงเทพ

ผลจากการประมาณการแบบจำลองและพยากรณ์ราคา แสดงให้เห็นว่าความแม่นยำของการประมาณการใกล้เคียงกับราคาจริง ดังนั้น การพยากรณ์ราคาในการศึกษาครั้งนี้ จะแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ ราคาพยากรณ์ตามขอบเขตระยะเวลาจริง (ไม่เกิน ปี 2556) และราคาพยากรณ์ระยะเวลาในอนาคต ถึง ปี 2560 และเป็นทราบโดยทั่วไปว่าราคาพยากรณ์ในระยะยาวจะมีความแม่นยำน้อย และไม่สามารถเห็นความผันผวนของราคายางพาราได้ ราคาพยากรณ์ล่วงหน้าให้ข้อมูลที่สำคัญในการดำเนินงานของกองทุน ทางด้านแนวโน้มราคายางพาราในอนาคต และเพื่อวางแผนเตรียมการจัดด้านการเงินอย่างเหมาะสม โดยแสดงให้เห็นขอบเขตบน (ราคาบวก 15%) และขอบเขตล่าง (ราคาลบ 15%) จากราคาพยากรณ์



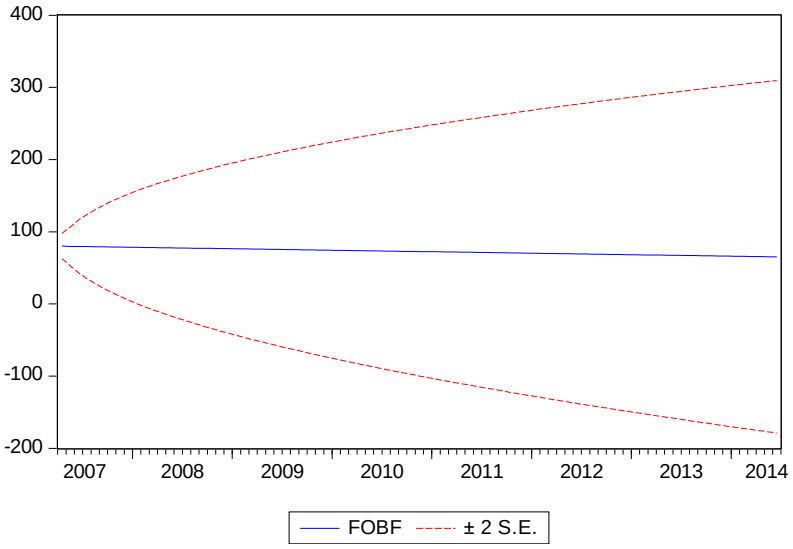
รูปที่ 35 ราคาจริงยางพารา FOB ราคาพยากรณ์สิ้นสุดปี 2556 และราคาพยากรณ์ล่วงหน้า ปี 2560

ตารางที่ 17 ราคาจริงยางพารา FOB กรุงเทพฯ และราคาพยากรณ์ยางพารา ไม่เกิน ปี 2556

เดือน-ปี	*ราคาจริง*	*ราคาพยากรณ์1*	เดือน-ปี	*ราคาจริง*	*ราคาพยากรณ์1*	เดือน-ปี	*ราคาจริง*	*ราคาพยากรณ์1*
ม.ค.-50	74.84		ม.ค.-53	102.45	96.37	ม.ค.-56	99.83	94.70
ก.พ.-50	81.57		ก.พ.-53	103.37	105.44	ก.พ.-56	95.98	101.47
มี.ค.-50	78.85		มี.ค.-53	108.38	104.71	มี.ค.-56	87.61	95.70
เม.ย.-50	81.42	80.21	เม.ย.-53	124.45	109.18	เม.ย.-56	82.79	85.03
พ.ค.-50	81.85	80.94	พ.ค.-53	117.64	128.45	พ.ค.-56	90.00	80.40
มิ.ย.-50	78.32	82.45	มิ.ย.-53	117.91	118.83	มิ.ย.-56	86.98	90.74
ก.ค.-50	70.3	77.45	ก.ค.-53	107.99	116.12	ก.ค.-56	80.64	87.66
ส.ค.-50	72.34	67.97	ส.ค.-53	105.36	106.29	ส.ค.-56	81.19	78.45
ก.ย.-50	74.10	71.34	ก.ย.-53	108.43	102.89	ก.ย.-56	84.17	80.23
ต.ค.-50	78.89	74.96	ต.ค.-53	116.84	108.83	ต.ค.-56	79.48	84.94
พ.ย.-50	85.16	79.92	พ.ย.-53	130.22	118.97	พ.ย.-56	78.82	78.90
ธ.ค.-50	84.00	87.11	ธ.ค.-53	142.50	134.15	ธ.ค.-56	83.10	77.65
ม.ค.-51	87.18	84.60	ม.ค.-54	168.66	146.93	ม.ค.-57	77.36	83.91
ก.พ.-51	90.46	87.31	ก.พ.-54	190.31	175.52	ก.พ.-57	70.43	76.85
มี.ค.-51	88.54	91.64	มี.ค.-54	167.59	198.79	มี.ค.-57	73.89	67.77
เม.ย.-51	89.35	88.50	เม.ย.-54	176.63	165.92	เม.ย.-57	71.02	73.48
พ.ค.-51	97.65	88.97	พ.ค.-54	156.76	173.71	พ.ค.-57	67.58	71.14
มิ.ย.-51	107.36	99.42	มิ.ย.-54	153.44	155.20	มิ.ย.-57	66.18	66.11
ก.ค.-51	107.76	110.61	ก.ค.-54	144.43	148.65			
ส.ค.-51	100.24	109.16	ส.ค.-54	141.03	142.73			
ก.ย.-51	99.96	98.41	ก.ย.-54	139.74	138.61			
ต.ค.-51	70.27	98.51	ต.ค.-54	127.17	139.10			
พ.ย.-51	61.59	64.44	พ.ย.-54	107.33	124.38			
ธ.ค.-51	44.79	54.46	ธ.ค.-54	106.32	101.07			
ม.ค.-52	53.27	40.85	ม.ค.-55	115.09	102.94			
ก.พ.-52	52.81	51.98	ก.พ.-55	125.38	117.16			
มี.ค.-52	52.25	54.68	มี.ค.-55	122.64	128.78			
เม.ย.-52	57.23	51.53	เม.ย.-55	119.80	123.51			
พ.ค.-52	60.43	58.11	พ.ค.-55	117.29	118.33			
มิ.ย.-52	58.57	61.84	มิ.ย.-55	107.36	116.33			
ก.ค.-52	60.08	58.48	ก.ค.-55	99.54	104.89			
ส.ค.-52	69.85	59.86	ส.ค.-55	88.38	96.19			
ก.ย.-52	73.77	72.04	ก.ย.-55	93.64	84.99			
ต.ค.-52	78.57	76.10	ต.ค.-55	98.73	92.81			
พ.ย.-52	84.93	79.78	พ.ย.-55	91.99	100.91			
ธ.ค.-52	93.75	86.86	ธ.ค.-55	95.44	91.18			

ตารางที่ 18 ราคาจริงยางพารา FOB กรุงเทพฯ และราคาพยากรณ์ยางพารา ถึง ปี 2560

เดือน-ปี	*ราคาจริง*	*ราคาพยากรณ์*	เดือน-ปี	*ราคาจริง*	*ราคาพยากรณ์*	เดือน-ปี	*ราคาจริง*	*ราคาพยากรณ์*	เดือน-ปี	*ราคาจริง*	*ราคาพยากรณ์*
ม.ค.-50	74.84	-	ม.ค.-53	102.45	74.27	ม.ค.-56	99.83	68.10	ม.ค.-59		61.92
ก.พ.-50	81.57	-	ก.พ.-53	103.37	74.10	ก.พ.-56	95.98	67.92	ก.พ.-59		61.75
มี.ค.-50	78.85	-	มี.ค.-53	108.38	73.93	มี.ค.-56	87.61	67.75	มี.ค.-59		61.58
เม.ย.-50	81.42	80.21	เม.ย.-53	124.45	73.76	เม.ย.-56	82.79	67.58	เม.ย.-59		61.41
พ.ค.-50	81.85	79.49	พ.ค.-53	117.64	73.58	พ.ค.-56	90.00	67.41	พ.ค.-59		61.24
มิ.ย.-50	78.32	79.65	มิ.ย.-53	117.91	73.41	มิ.ย.-56	86.98	67.24	มิ.ย.-59		61.07
ก.ค.-50	70.3	79.36	ก.ค.-53	107.99	73.24	ก.ค.-56	80.64	67.07	ก.ค.-59		60.89
ส.ค.-50	72.34	79.26	ส.ค.-53	105.36	73.07	ส.ค.-56	81.19	66.90	ส.ค.-59		60.72
ก.ย.-50	74.10	79.06	ก.ย.-53	108.43	72.90	ก.ย.-56	84.17	66.72	ก.ย.-59		60.55
ต.ค.-50	78.89	78.90	ต.ค.-53	116.84	72.73	ต.ค.-56	79.48	66.55	ต.ค.-59		60.38
พ.ย.-50	85.16	78.73	พ.ย.-53	130.22	72.55	พ.ย.-56	78.82	66.38	พ.ย.-59		60.21
ธ.ค.-50	84.00	78.56	ธ.ค.-53	142.50	72.38	ธ.ค.-56	83.10	66.21	ธ.ค.-59		60.04
ม.ค.-51	87.18	78.38	ม.ค.-54	168.66	72.21	ม.ค.-57	77.36	66.04	ม.ค.-60		59.87
ก.พ.-51	90.46	78.21	ก.พ.-54	190.31	72.04	ก.พ.-57	70.43	65.87	ก.พ.-60		59.69
มี.ค.-51	88.54	78.04	มี.ค.-54	167.59	71.87	มี.ค.-57	73.89	65.70	มี.ค.-60		59.52
เม.ย.-51	89.35	77.87	เม.ย.-54	176.63	71.70	เม.ย.-57	71.02	65.52	เม.ย.-60		59.35
พ.ค.-51	97.65	77.70	พ.ค.-54	156.76	71.53	พ.ค.-57	67.58	65.35	พ.ค.-60		59.18
มิ.ย.-51	107.36	77.53	มิ.ย.-54	153.44	71.35	มิ.ย.-57	66.18	65.18	มิ.ย.-60		59.01
ก.ค.-51	107.76	77.36	ก.ค.-54	144.43	71.18	ก.ค.-57		65.01	ก.ค.-60		58.84
ส.ค.-51	100.24	77.18	ส.ค.-54	141.03	71.01	ส.ค.-57		64.84	ส.ค.-60		58.67
ก.ย.-51	99.96	77.01	ก.ย.-54	139.74	70.84	ก.ย.-57		64.67	ก.ย.-60		58.49
ต.ค.-51	70.27	76.84	ต.ค.-54	127.17	70.67	ต.ค.-57		64.50	ต.ค.-60		58.32
พ.ย.-51	61.59	76.67	พ.ย.-54	107.33	70.50	พ.ย.-57		64.32	พ.ย.-60		58.15
ธ.ค.-51	44.79	76.50	ธ.ค.-54	106.32	70.33	ธ.ค.-57		64.15	ธ.ค.-60		57.98
ม.ค.-52	53.27	76.33	ม.ค.-55	115.09	70.15	ม.ค.-58		63.98			
ก.พ.-52	52.81	76.16	ก.พ.-55	125.38	69.98	ก.พ.-58		63.81			
มี.ค.-52	52.25	75.98	มี.ค.-55	122.64	69.81	มี.ค.-58		63.64			
เม.ย.-52	57.23	75.81	เม.ย.-55	119.80	69.64	เม.ย.-58		63.47			
พ.ค.-52	60.43	75.64	พ.ค.-55	117.29	69.47	พ.ค.-58		63.30			
มิ.ย.-52	58.57	75.47	มิ.ย.-55	107.36	69.30	มิ.ย.-58		63.12			
ก.ค.-52	60.08	75.30	ก.ค.-55	99.54	69.13	ก.ค.-58		62.95			
ส.ค.-52	69.85	75.13	ส.ค.-55	88.38	68.95	ส.ค.-58		62.78			
ก.ย.-52	73.77	74.96	ก.ย.-55	93.64	68.78	ก.ย.-58		62.61			
ต.ค.-52	78.57	74.78	ต.ค.-55	98.73	68.61	ต.ค.-58		62.44			
พ.ย.-52	84.93	74.61	พ.ย.-55	91.99	68.44	พ.ย.-58		62.27			
ธ.ค.-52	93.75	74.44	ธ.ค.-55	95.44	68.27	ธ.ค.-58		62.09			



Forecast: FOBF
Actual: FOB
Forecast sample: 2007M01 2014M06
Adjusted sample: 2007M04 2014M06
Included observations: 87

Root Mean Squared Error	39.09690
Mean Absolute Error	29.52094
Mean Abs. Percent Error	27.15665
Theil Inequality Coefficient	0.224532
Bias Proportion	0.392887
Variance Proportion	0.415045
Covariance Proportion	0.192067

รูปที่ 36 ผลการพยากรณ์ราคายางพารา FOB กรุงเทพ

Dependent Variable: D(FOB)
Method: Least Squares
Date: 06/04/14 Time: 16:53
Sample (adjusted): 2007M04 2014M06
Included observations: 87 after adjustments
Convergence achieved after 5 iterations
MA Backcast: 2007M03

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0.171476	1.403925	-0.122141	0.9031
AR(2)	0.216472	0.108092	2.002663	0.0484
MA(1)	0.199523	0.108984	1.830757	0.0707

R-squared	0.082677	Mean dependent var	-0.145632
Adjusted R-squared	0.060836	S.D. dependent var	8.840408
S.E. of regression	8.567279	Akaike info criterion	7.167652
Sum squared resid	6165.455	Schwarz criterion	7.252683
Log likelihood	-308.7928	Hannan-Quinn criter.	7.201891
F-statistic	3.785419	Durbin-Watson stat	1.994025
Prob(F-statistic)	0.026664		

Inverted AR Roots	.47	-.47
Inverted MA Roots	-.20	

รูปที่ 37 ผลการพยากรณ์ ARIMA (2,1,1) ราคายางพารา FOB กรุงเทพ

5.4 กรอบระยะเวลาของการคำนวณและการจ่ายเงินสมทบของกองทุน

การจ่ายเงินสมทบเข้าบัญชีของเกษตรกรนั้น ดำเนินการโดยทั้งฝ่ายเกษตรกรและกองทุน ทั้งนี้ตามแต่สถานการณ์ราคาแต่ละปี ที่จะมีการประกาศราคาอ้างอิงภายในเดือนมกราคมของแต่ละปี ดังแสดงตามตารางที่ 19 และมีรายละเอียดคือ

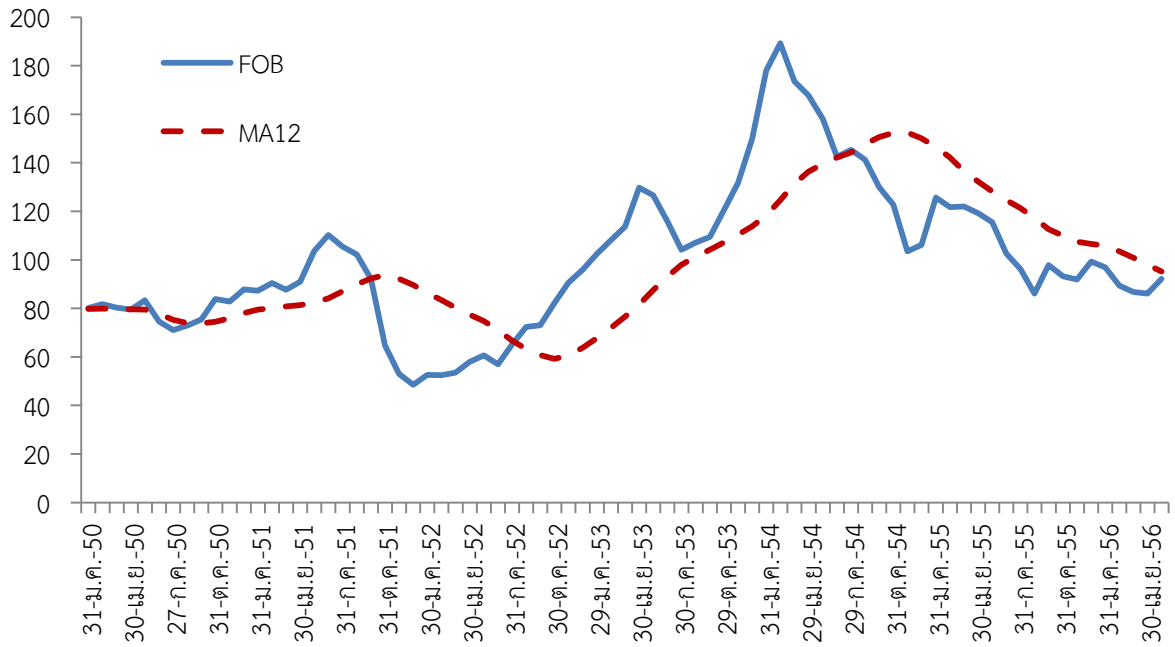
- ระยะเวลาการคำนวณจะใช้ระยะเวลา 12 เดือน คือมกราคม ถึง ธันวาคม ของทุกปี
- การจ่ายเงินสมทบจะเกิดขึ้นในเดือนมีนาคมของปีถัดไป
- ในกรณีที่ปีนั้นมีสถานการณ์ราคาตกต่ำ กองทุนจะทำการจ่ายเงินสมทบเข้าบัญชีเงินฝากประจำของเกษตรกรในเดือนมีนาคมเป็นการจ่ายครั้งเดียว
- ในกรณีที่ปีนั้นมีสถานการณ์ราคาสูงและราคาปกติ เกษตรกรจะทำการจ่ายเงินสมทบเข้าบัญชีเงินฝากประจำของเกษตรกร โดยเริ่มจ่ายตั้งแต่เดือนมีนาคมของปีถัดไปเป็นต้นไป ทั้งนี้อาจจะเป็นการผ่อนจ่ายเป็นรายเดือน โดยมีระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน

ตารางที่ 19 กรอบระยะเวลาการคำนวณของกองทุน

ระยะเวลา	ช่วงเวลาที่ใช้คำนวณ (MA12)	ประกาศราคา	การจ่ายเงิน
มกราคม– ธันวาคม	คำนวณแต่ละเดือน ย้อนหลังกลับไป 12 เดือน	มกราคมของปีถัดไป	ภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป (เกษตรกรอาจจะผ่อนชำระเป็นรายเดือนได้ไม่เกิน 6 เดือน ขณะที่กองทุนจ่ายเข้าเป็นงวดเดียว)

5.5 สินค้าอ้างอิง และการกำหนดราคาอ้างอิง

สินค้าที่ใช้อ้างอิงในการคำนวณสำหรับกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราจะใช้เพียงราคายางพาราแผ่นรมควัน คุณภาพชั้นสาม เพียงประเภทเดียว โดยใช้ราคา FOB ณ ท่าเรือกรุงเทพเป็นเกณฑ์กำหนด ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นสินค้าที่มีปริมาณการผลิตและส่งออกมากกว่าผลิตภัณฑ์ยางชนิดอื่น และมีปริมาณการซื้อขายจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ชนิดของสินค้าไม่เกี่ยวข้องกับการเข้าร่วมกองทุน โดยเกษตรกรสามารถสมัครเข้าร่วมโครงการกองทุนได้ แม้ว่าเกษตรกรรายนั้นเป็นผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ยางชนิดอื่นๆก็ตาม (เช่น น้ำยาง ยางแผ่นดิบ)



รูปที่ 38 ราคายางพาราแผ่นรมควัน ชั้น 3 และราคาเฉลี่ยย้อนหลังเคลื่อนที่ 12 เดือน (MA12)

ในการกำหนดราคาอ้างอิงในแต่ละเดือนนั้น จะเป็นการคำนวณราคาย้อนหลังเฉลี่ยเคลื่อนที่ 12 เดือนย้อนหลัง (Moving Average12) เช่น ราคายางแผ่นรมควัน FOB ณ ท่าเรือกรุงเทพ เดือน มกราคม 2555 เท่ากับ 125.7 บาทต่อกก. ขณะที่ราคาเฉลี่ยย้อนหลังเคลื่อนที่คำนวณได้เป็น 146.5 บาทต่อกก. เป็นต้น การกำหนดการเคลื่อนที่เป็นช่วง 12 เดือน เพื่อต้องการมิให้ลักษณะของราคามีความผันผวนเกินไป การดำเนินการของกองทุนจะมีความชัดเจนมากขึ้น นอกจากนั้นในการคำนวณราคาของแต่ละเดือน จะใช้ราคา ณ วันที่มีการซื้อขายวันสุดท้ายของเดือน โดยไม่มีการเฉลี่ยปริมาณการซื้อขาย เนื่องจากระดับของราคายางพารา ย่อมสะท้อนถึงอุปสงค์ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาอยู่แล้ว

ตารางที่ 20 การคำนวณจำนวนเงินสมทบเข้าบัญชี ในปีที่มีสถานการณ์ราคาสูง ปกติ และต่ำ เกิดขึ้น

สถานการณ์ราคา		กลุ่มเกษตรกรจำแนกตามพื้นที่ถือครอง			
		ไม่เกิน 25 ไร่		>25 ไร่แต่ไม่เกิน 50 ไร่	
		กองทุน	เกษตรกร	กองทุน	เกษตรกร
ค่าเฉลี่ยพื้นที่ใช้คำนวณ		10 ไร่		30 ไร่	
สูง	จำนวนเงินจ่ายเข้าบัญชีตามหลักเกณฑ์ (1,557.51 บาทต่อไร่)	0	15,576	0	46,726
	ระยะเวลา(สัปดาห์)	18	18	18	18
	คิดเป็นสัดส่วนต่อปี	0.3462	0.3462	0.3462	0.3462
	จำนวนเงินจ่ายเข้าบัญชี	0	5,392.41	0	16,176.54
ปกติ	จำนวนเงินจ่ายเข้าบัญชีตามหลักเกณฑ์ (1,557.51 บาทต่อไร่)	0	7,788	0	23,363
	ระยะเวลา(สัปดาห์)	20	20	20	20
	คิดเป็นสัดส่วนต่อปี	0.3846	0.3846	0.3846	0.3846
	จำนวนเงินจ่ายเข้าบัญชี	0	2,995.26	0	8,985.41
ต่ำ	จำนวนเงินจ่ายเข้าบัญชีตามหลักเกณฑ์ (1,557.51 บาทต่อไร่)	15,576	0	46,726	0
	ระยะเวลา(สัปดาห์)	14	14	14	14
	คิดเป็นสัดส่วนต่อปี	0.2692	0.2692	0.2692	0.2692
	จำนวนเงินจ่ายเข้าบัญชี	4,193.06	0	12,578.64	0
รวมเงินจ่ายสมทบ (บาท)		4,193.06	8,387.68	12,578.64	25,161.95
รวมเงินสมทบเข้าบัญชีเกษตรกร (บาท)		12,580.74		37,740.59	

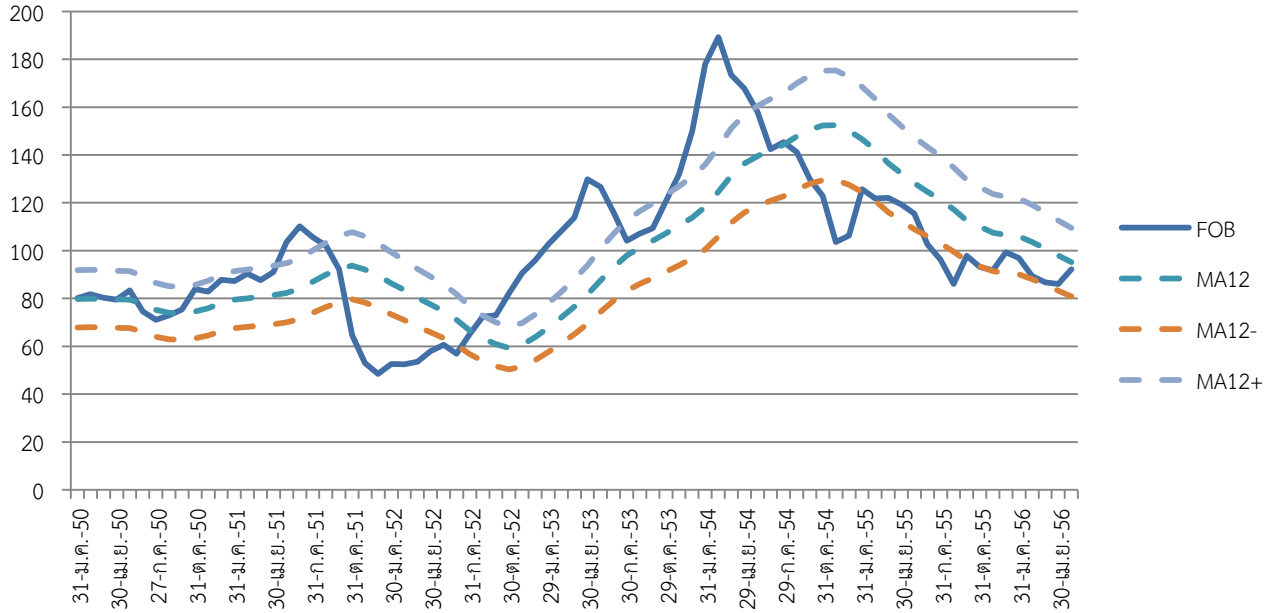
หมายเหตุ
* เกษตรกรสามารถถอนออกได้เฉพาะเงินสมทบที่ฝากโดยกองทุนในที่นี้ เท่ากับ 4,193.06 บาท สำหรับเกษตรกรมีพื้นที่ 10 ไร่ และจำนวน 12,578.64 สำหรับเกษตรกรพื้นที่ 30 ไร่

ในกรณีที่รอบ 12 เดือนของปีใดใด มีสภาวะความผันผวนของราคาเกิดขึ้นมาก โดยมีสถานการณ์ราคาเกิดขึ้นทั้ง ราคาสูง ราคาปกติ และราคาต่ำ ในแต่ละเดือนที่แตกต่างกัน การคำนวณจะเป็นกำหนดจากราคารายสัปดาห์ โดยพิจารณาใช้ราคาวันสุดท้ายของสัปดาห์เป็นหลัก และเป็นราคาเฉลี่ยของแต่ละวันในสัปดาห์นั้นๆสำหรับกรณีที่ผันผวนภายในสัปดาห์ การ

คำนวณนั้นจะเป็นการพิจารณาดูว่าในปีที่ผ่านมา มีกี่สัปดาห์ที่ราคาสูงกว่าราคาขอบเขตบน มีกี่สัปดาห์ที่ราคาอยู่ระหว่างขอบเขตบนและล่าง และมีกี่สัปดาห์ที่ราคาอยู่ในต่ำกว่าขอบเขตล่าง จำนวนสัปดาห์นั้นนำมาคำนวณหาสัดส่วนจำนวนเงินจ่ายสมทบเข้าบัญชีเงินฝากของเกษตรกรของแต่ละฝ่าย (กองทุนและหรือเกษตรกร) ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่มีสถานการณ์ราคาสูงกว่าขอบเขตบนจำนวน 18 สัปดาห์ มีสถานการณ์ราคาอยู่ระหว่างขอบเขตบนและ ล่างจำนวน 20 สัปดาห์ และมีสถานการณ์ราคาต่ำกว่าขอบเขตล่างจำนวน 14 สัปดาห์ การคำนวณจะเป็นดังตารางที่ 20 โดยสมมติเกษตรกรมีจำนวนพื้นที่ 10 ไร่ และ 30 ไร่ ตามลำดับ

5.6 การกำหนดขอบเขตราคาบนและขอบเขตราคาล่าง

จากรูปด้านล่าง เป็นการกำหนดขอบเขตราคาอ้างอิงกำหนดโดยใช้ขอบเขตราคาที่ระดับร้อยละ 20 (+/- 10%) โดยขอบเขตราคาบนเป็นราคาที่สูงกว่าราคาอ้างอิง 10% ขณะที่ขอบเขตราคาล่างเป็นการกำหนดราคาลดลงจากราคาอ้างอิง 10% ซึ่งจากการศึกษาพบว่าจากข้อมูลราคาในอดีตย้อนหลังกว่า 5 ปี ระดับความผันผวนของราคายางพาราแผ่นรมควัน RSS#3 มีความผันผวนมากกว่า 20% หากต้องการป้องกันความผันผวนราคาต่อเกษตรกร อาจจำเป็นต้องกำหนดให้ขอบเขตราคามีค่ามากกว่า 20%



รูปที่ 39 ราคายางพาราแผ่นรมควัน FOB คำนวณย้อนหลัง 12 เดือน (MA12) ที่ขอบเขต +/-10%

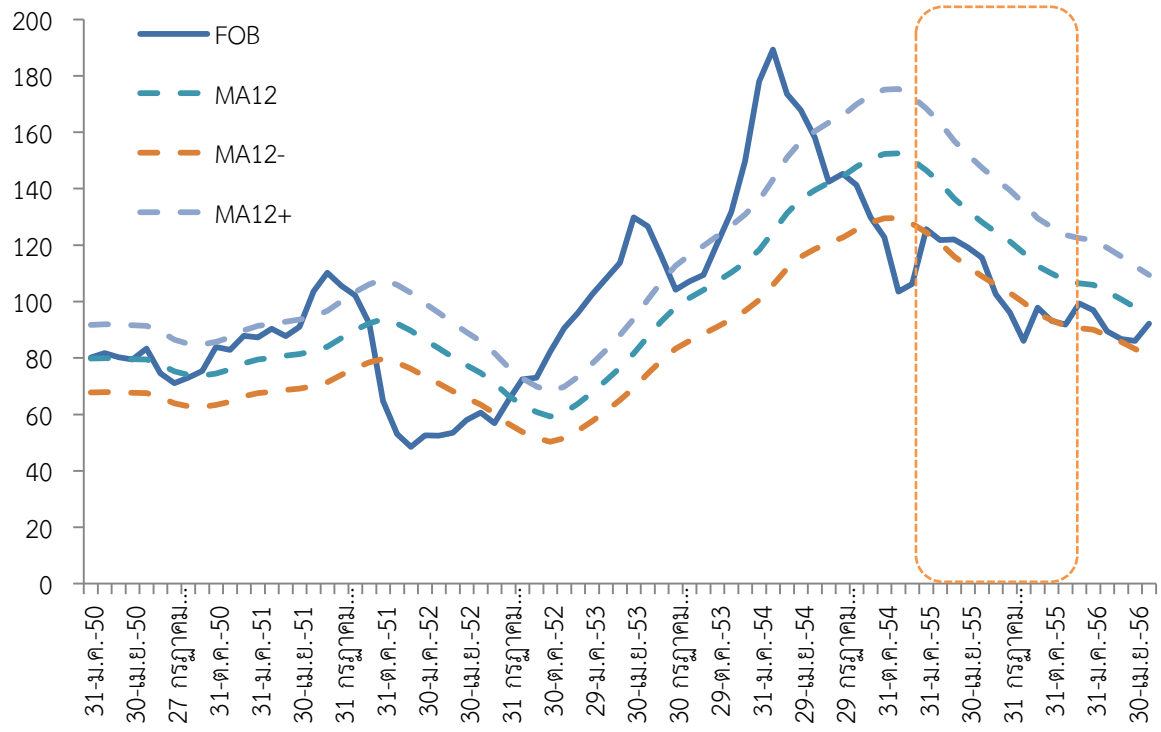
ตารางที่ 21 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และสัดส่วนต่อราคาเฉลี่ย 12, 24 และ36 เดือน

ช่วงเวลา	ระยะเวลา	ราคายางแผ่นรมควันชั้น 3 เฉลี่ย (FOB กรุงเทพ) (บาท)	ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน	สัดส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานต่อราคาเฉลี่ย
มิถุนายน 2555 – พฤษภาคม	12 เดือน	93.21	5.4862	5.89%
มิถุนายน 2554 – พฤษภาคม	12 เดือน	124.63	13.3589	10.72%
มิถุนายน 2553 – พฤษภาคม	12 เดือน	144.32	29.7284	20.60%
มิถุนายน 2552 – พฤษภาคม	12 เดือน	97.99	21.7259	22.17%
มิถุนายน 2551 – พฤษภาคม	12 เดือน	66.68	20.7169	30.07%
มิถุนายน 2554 – พฤษภาคม	24 เดือน	108.92	18.9004	17.35%
มิถุนายน 2553 – พฤษภาคม	36 เดือน	113.25	29.2772	25.85%
มิถุนายน 2550 – พฤษภาคม	72 เดือน	101.37	31.1499	30.73%

อย่างไรก็ตาม จากเงื่อนไขการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน การกำหนดขอบเขตกว้างเกินไป (เช่น 40%) อาจไม่จูงใจให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการ ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยครั้งจะทำการคำนวณระดับขอบเขตราคาที่เหมาะสม โดยใช้วิธีการกำหนดโดยค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน จากการศึกษาพบว่าขอบเขตอ้างอิงของราคายางพาราแผ่นรมควันคุณภาพชั้น 3 ค่อนข้างมีความผันผวนสูง โดยเฉพาะเมื่อคำนวณย้อนหลัง 36 และ 72 เดือน ดังตารางที่ 21 และเมื่อคำนวณค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานตามช่วงปีปฏิทิน 12 เดือน จากมากราคม ถึงธันวาคมของแต่ละปี ดังแสดงในตารางที่ 22 พบว่า ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานอยู่ในช่วงระหว่าง 11.87% ถึง 23.61% ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงมีการกำหนดขอบเขตราคาที่ระดับ +/- 15% (รวมระยะราคาบน-ราคาล่าง เป็น 30%) และแสดงขอบเขตราคา ดังรูปที่ 40

ตารางที่ 22 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และสัดส่วนต่อราคาเฉลี่ย 12 เดือน ในช่วงปี 2551-2555

ช่วงเวลา	ระยะเวลา	ราคายางแผ่นรมควันชั้น 3 เฉลี่ย (FOB กรุงเทพ) (บาท)	ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน	สัดส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานต่อราคาเฉลี่ย
มกราคม – ธันวาคม2555	12เดือน	105.95	13.9288	13.15%
มกราคม – ธันวาคม2554	12เดือน	146.50	27.7858	18.97%
มกราคม – ธันวาคม2553	12เดือน	118.28	14.0365	11.87%
มกราคม – ธันวาคม2552	12เดือน	67.78	15.1166	22.30%
มกราคม – ธันวาคม2551	12เดือน	86.36	20.3924	23.61%



รูปที่ 40 ราคายางพาราแผ่นรมควัน FOB คำนวณย้อนหลัง 12เดือน (MA12) ที่ขอบเขต+/- 15%

การกำหนดขอบเขตราคาในระดับ 30% (+/- 15%) มีความเหมาะสม เนื่องจากสะท้อนข้อมูลราคาในปัจจุบันที่มีความผันผวนในระดับหนึ่ง ขณะเมื่อกำหนดกรอบช่วงเวลา 12 เดือน สะท้อนให้เห็นถึงการทำงานของกองทุนได้อย่างชัดเจนมากขึ้น ทั้งนี้การกำหนดขอบเขตราคาไม่ควรเป็นการกำหนดขอบเขตที่แคบเกินไป เนื่องจากจะเป็นการเข้าแทรกแซงราคาตลาดมากเกินไป และจากกรอบที่ระบุในปี 2555 ก็สะท้อนถึงสถานการณ์ราคาตกต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับ

ราคาเฉลี่ยย้อนหลังเคลื่อนที่ 12 เดือน ซึ่งทำให้กองทุนมีบทบาทในการรักษาเสถียรภาพราคาในมิติของเกษตรกร และเมื่อพิจารณาใน 6 ปีย้อนหลังดังรูป ก็จะเห็นว่ากองทุนมีการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งในทุกปี

5.7 โครงสร้างคณะกรรมการบริหารกองทุน

- มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนที่ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนเกษตรกร ผู้แทนจากภาคอุตสาหกรรมยาง และผู้ทรงคุณวุฒิ
- โดยคณะกรรมการมีบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบ ดังนี้
  - กำหนดนโยบายการดำเนินงาน แผนงาน มาตรการ วิธีการดำเนินงาน การบริหารกองทุนในภาพรวม
  - กำหนดราคาอ้างอิงที่ใช้ในการคำนวณ
  - กำหนดขอบเขตราคาระดับบน และระดับล่าง
  - กำหนดอัตราจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน
  - กำหนดรูปแบบวิธีการจ่ายเงินเข้ากองทุน
  - กำหนดหลักเกณฑ์การเข้าเป็นสมาชิกของกองทุน
  - หน้าที่อื่นๆที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายการดำเนินงานกองทุน
- มีการกำหนด ราคาอ้างอิงที่กำหนดได้ในแต่ละปี ภายในเดือนมกราคมของทุกปี

5.8 แหล่งเงินทุน

แหล่งเงินทุนหลักของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา จะเป็นเงินงบประมาณ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการดำเนินงานกองทุน นอกจากนั้น เกษตรกรจะมีส่วนร่วมในการจ่ายสมทบเข้ากองทุนตามหลักเกณฑ์ของแต่ละสถานการณ์ราคายางพารา โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับเงินทุน ดังนี้

1) การดำเนินงานกองทุนโดยใช้เงินสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล กองทุนมีการเก็บค่าธรรมเนียมการเข้าร่วมกองทุนจากเกษตรกร จำนวน 1,000 บาทต่อรายเกษตรกร ค่าธรรมเนียมนี้เป็นการเก็บครั้งเดียว เพื่อนำมาเป็นเงินทุนเริ่มแรกของกองทุน อย่างไรก็ตาม เพื่อจูงใจการเข้าร่วมของเกษตรกร ภาครัฐอาจจะให้การอุดหนุนเงินในส่วนนี้

2) กองทุนสมทบเข้าบัญชีเกษตรกร เฉพาะในกรณีที่ราคายางตกต่ำ โดยจ่ายในอัตรา 1,551.71 บาทต่อไร่ แต่ไม่เกิน 30 ไร่
3) การจ่ายเงินเข้าบัญชีเกษตรกร เดือนมีนาคมของทุกปี

ตารางที่ 23 ภาระงบประมาณเงินสมทบจ่ายเข้าบัญชีเกษตรกรของกองทุนในกรณีราคาตกต่ำ จำแนกตามสัดส่วนการเข้าร่วมของเกษตรกร

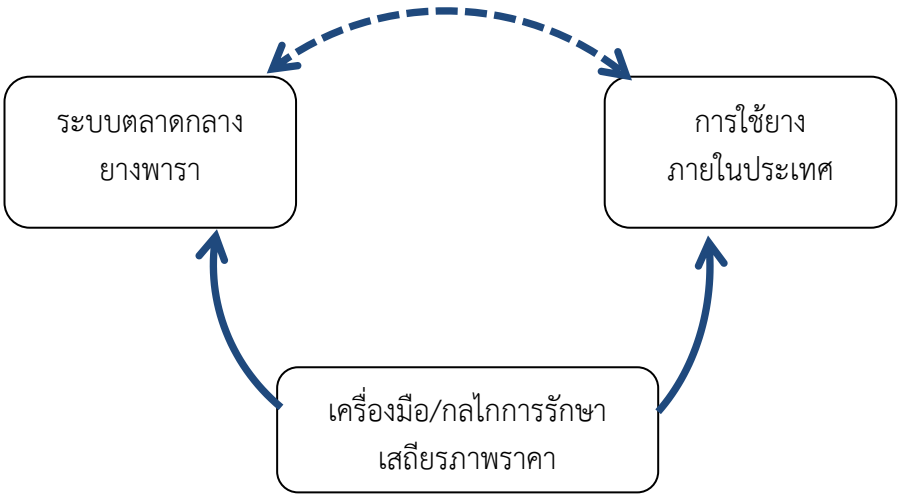
สัดส่วนเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ	จำนวนเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ (ราย)	รวมจำนวนพื้นที่ถือครอง (ไร่)	รวมจำนวนเงินสมทบจ่ายเข้าบัญชีเกษตรกรในกรณีราคาตกต่ำ (บาท)	รวมค่าธรรมเนียมการเข้าร่วมโครงการ (บาท)
20% ของสมาชิก สกย.	5,705	57,459	57,459,000	5,705,000
50% ของสมาชิก สกย.	14,339	145,480	145,480,000	14,339,000
80% ของสมาชิก สกย.	22,945	232,858	232,858,000	22,945,000
100% ของสมาชิก สกย.	28,729	292,314	292,314,000	28,729,000

5.9 นโยบายและมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางพาราในระยะยาว

นโยบายอันมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางพารามีความจำเป็นต้องดำเนินหลายนโยบายและมาตรการอย่างผสมผสานโดยใช้หลายเครื่องมือมาดำเนินการ เนื่องจากความซับซ้อนและต่อเนื่องของระบบอุตสาหกรรมยางพารา จึงทำให้ไม่มีนโยบายและมาตรการอันหนึ่งอันใดสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้อย่างครอบคลุมทุกภาคส่วนของอุตสาหกรรม นอกจากนั้นยังจำเป็นต้องเป็นการพัฒนาระบบอุตสาหกรรมยางพาราทั้งระบบ ดังนั้น การดำเนินการเพื่อเป้าหมายดังกล่าวจึงจำต้องเป็นไปในลักษณะที่เป็นชุดของนโยบายและมาตรการ ที่มีการปฏิบัติใช้อย่างผสมผสาน เพื่อเสริมจุดแข็งและลดจุดอ่อนระหว่างกัน

การรักษาเสถียรภาพราคายางพาราโดยใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคายาง ในการศึกษาครั้งนี้เป็นมาตรการที่ให้ผลในระยะสั้น โดยที่มีผลโดยตรงในระดับเกษตรกรรายย่อย ขณะที่ส่งผลโดยทางอ้อมต่อเสถียรภาพราคาโดยรวม อย่างไรก็ตามความจำกัดของประสิทธิผลของการดำเนินกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารานี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะการกระจายตัวของเกษตรกรและปริมาณผลผลิตยางรวม ซึ่งอาจจะมีไม่มากเพียงพอที่จะส่งผลต่อเสถียรภาพราคายางโดยรวม

ขณะที่ราคายางพาราในประเทศมีการเชื่อมโยงโดยตรงกับราคาในตลาดโลกดังนั้นมิติของความมีเสถียรภาพจึงเกิดขึ้นในระดับจำกัดที่เกษตรกรรายเล็กและเกษตรกรรายย่อยเท่านั้น ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงมีการวิเคราะห์เพิ่มเติมถึงกลไกการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยแสดงให้เห็นในภาพรวมของระบบยางพารา เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์เป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพราคาในระยะยาว ซึ่งมีองค์กระกอบหลัก 3 ส่วน ดังรูป



รูปที่ 41 กลไกการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราในระยะยาว

5.9.1 ระบบตลาดกลาง

การพัฒนาระบบตลาดกลางยางพาราเพื่อให้เป็นกลไกหนึ่งในการขับเคลื่อนราคายางพาราให้มีเสถียรภาพ เนื่องจากปัจจัยทางด้านราคายางพาราได้รับอิทธิพลจากราคาซื้อขายยางล่วงหน้าในตลาด Future โดยเฉพาะตลาดซื้อขายสินค้าล่วงหน้าในต่างประเทศ ซึ่งมีอัตราการส่งมอบสินค้าจริงไม่ถึง 10% และส่วนมากเป็นนักลงทุนแบบเก็งกำไร ดังนั้น ควรมีการลดอิทธิพลการกำหนดราคาจากตลาดดังกล่าว และการพัฒนาระบบการซื้อขายยางพาราควรดำเนินการ ดังนี้

a) พัฒนาสร้างระบบซื้อขายยางล่วงหน้าในลักษณะ Forward Contractแบบการส่งมอบยางพาราจริง 100%
b) พัฒนาความร่วมมือระหว่างตลาดกลางกับตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า (AFET)
c) พัฒนาความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกรและเครือข่ายสถาบันเกษตรกร โดยเป็นการพัฒนาระบบการขายยางร่วมกันของสถาบันและเครือข่าย

d) พัฒนาระบบบริหารจัดการคุณภาพของสถาบันเกษตรกร และระบบการรับรองกระบวนการ เพื่อลดระดับการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์ที่จะมาทำการส่งมอบซื้อขายกันที่ตลาดกลางยางพารา

5.9.2 การใช้ยางภายในประเทศ

การพัฒนาการใช้ยางภายในประเทศเพื่อเพิ่มสัดส่วนการใช้ยางภายในประเทศจากระดับ 14% ไปสู่ระดับ 30% และ 40% ตามลำดับ ทั้งนี้เกิดจากหลักแนวคิดที่ว่าปริมาณบริโภคยางพาราภายในประเทศจะเป็นส่วนสำคัญในการดูดซับความผันผวนจากราคาในตลาดโลก ซึ่งมีลักษณะตลาดแข่งขันของผู้ผลิตเป็นการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ขณะที่ผู้ซื้อเป็นผู้กำหนดราคาในตลาด การพัฒนาการใช้ยางภายในประเทศให้เพิ่มสูงขึ้นนั้นจำเป็นต้องมีมาตรการที่เข้มแข็งและผลักดันให้มีการดำเนินการโดยรัฐ ควบคู่ไปกับการดำเนินมาตรการกองทุนการรับซื้อยางพาราเพื่อพยุงราคา ตามจังหวะช่วงเวลาที่ราคาตกต่ำกว่าระดับต้นทุนการผลิตของเกษตรกร ซึ่งควรดำเนินการ ดังนี้

a) นโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนขยายกำลังการผลิตผลิตภัณฑ์ยางภายในประเทศ เป็นการให้สิทธิพิเศษทางภาษีและเงื่อนไขอื่นในการส่งเสริมการลงทุน
b) ส่งเสริมการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ยางพารา และส่งเสริมผู้ประกอบการให้สามารถพัฒนาศักยภาพการผลิตให้ได้มาตรฐาน
c) การใช้นโยบายกองทุนรับซื้อยางพารา (Buffer Stock)และนำยางพาราจากการรับซื้อไปสู่การแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ ไปใช้ในหน่วยงานราชการในรูปแบบต่างๆ
d) พัฒนากองทุนเพื่อส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็กในการแปรรูปยางพาราเป็นผลิตภัณฑ์ปลายน้ำภายในประเทศ

5.9.3 เครื่องมือรักษาเสถียรภาพราคายางพารา

เครื่องมือสำหรับการใช้รักษาเสถียรภาพราคายางพาราภายในประเทศจำเป็นต้องดำเนินไปอย่างควบคู่กัน และเนื่องจากข้อจำกัดของบางเครื่องมือจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือหรือกลไกอื่นในการสนับสนุน ทั้งนี้จากหลักแนวคิดของการใช้เครื่องมือและกลไกที่สอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน ซึ่งควรดำเนินการ ดังนี้

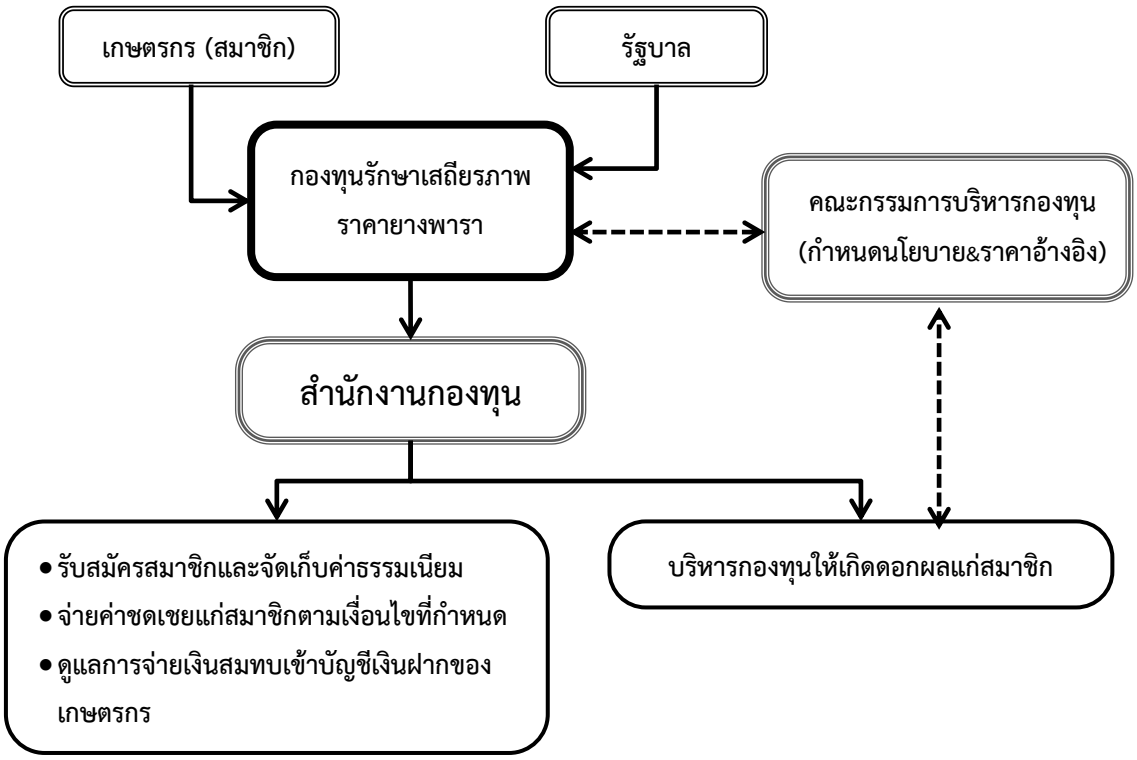
a) พัฒนากองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา (PSF) สำหรับเกษตรกรชาวสวนยางรายย่อยและรายเล็ก

b) พัฒนากองทุนส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางพารา สำหรับใช้ในอุตสาหกรรมและเป็นผลิตภัณฑ์ปลายน้ำภายในประเทศ
c) ขยายความร่วมมือระหว่างประเทศ ไปในขอบเขตที่มากกว่า 3 ประเทศ (ไทย อินโดนิเซีย มาเลเซีย)
d) พัฒนากองทุนจำกัดอุปทานยางพารา (Supply Limit Fund) โดยแสดงแผนผังการดำเนินงานได้ดังรูป

5.10 แผนผังโครงสร้างการบริหาร

5.10.1 กลไกการทำงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราผ่านการรักษาเสถียรภาพรายได้เกษตรกร

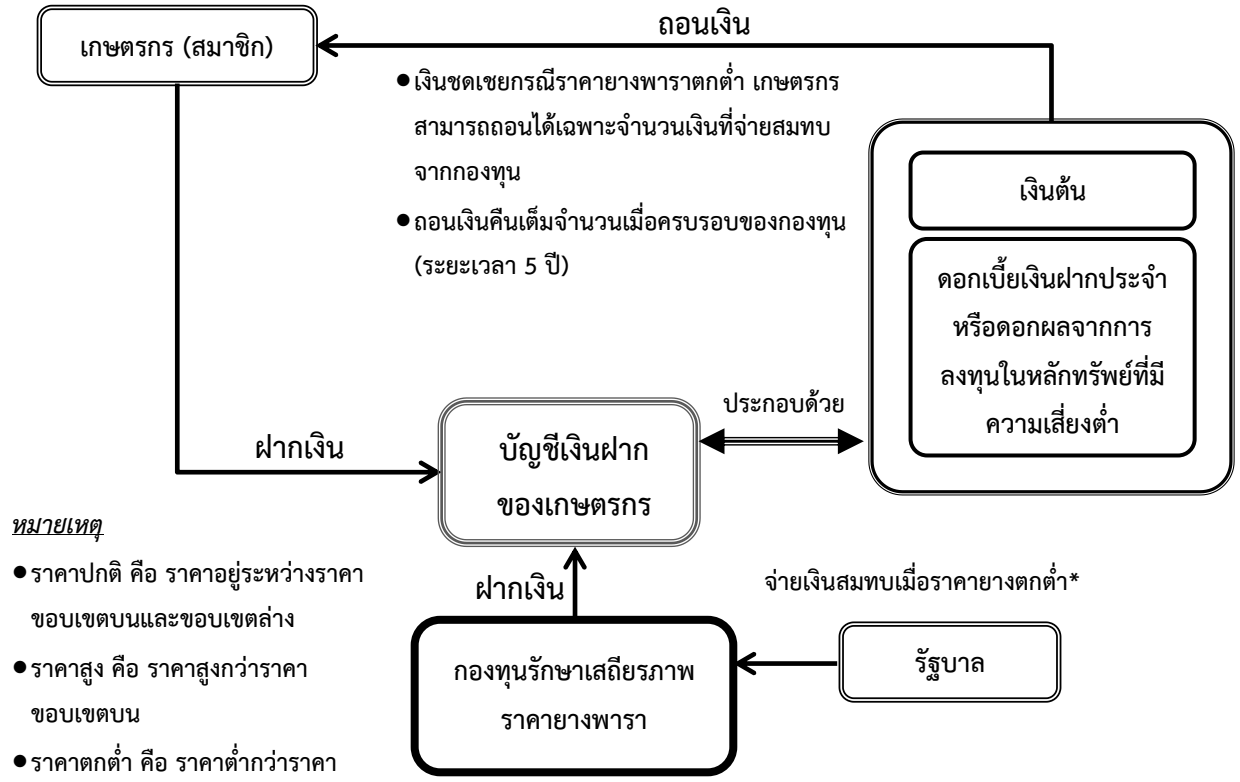
กองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารานั้นจะประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งเป็นเกษตรกรและรัฐบาลซึ่งทำหน้าที่คล้ายผู้สนับสนุนกองทุน แต่กองทุนดังกล่าวจะถูกบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหารกองทุน โดยทำหน้าที่กำหนดนโยบายและราคาอ้างอิง ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนหน่วยงานราชการ ตัวแทนเกษตรกร และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญ และมีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางในการบริหารเงินทุน และยังทำหน้าที่รับสมาชิกและจัดเก็บค่าธรรมเนียม จ่ายค่าชดเชยแก่สมาชิกตามเงื่อนไขที่กำหนด และดูแลการจ่ายเงินเข้าบัญชีเงินฝากของเกษตรกรให้เป็นไปตามเงื่อนไขอีกด้วย ดังรูป



รูปที่ 42 กลไกการเก็บเงินสมทบ การเก็บเงินชดเชย และการไถ่ถอนเงินออกจากกองทุน

5.10.2 กลไกการเก็บเงินสมทบ การเก็บเงินชดเชย และการไถ่ถอนเงินออกจากกองทุน

สำหรับกลไกการเก็บเงินสมทบ การเก็บเงินชดเชย และการไถ่ถอนเงินออกจากกองทุนนั้นจะทำผ่านบัญชีเงินฝากของเกษตรกรโดยเป็นชื่อบัญชีของกองทุน ในกรณีของการเก็บเงินสมทบและการเก็บหรือจ่ายเงินชดเชยจะสามารถเบิกถอนผ่านบัญชีเงินฝากของเกษตรกรได้โดยตรง แต่ในส่วนของการไถ่ถอนเงินทั้งหมดออกจากกองทุนนั้น จะต้องรอเวลาครบรอบกองทุน 5 ปีเสียก่อนถึงจะไถ่ถอนได้ ดังรูป



รูปที่ 43 วงจรการฝาก/ถอนเงินออกจากกองทุน

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

โครงการวิจัยนี้ได้ศึกษานโยบายและมาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราของประเทศไทยด้วยกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาและแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้ง ได้ทำการศึกษากลไกขององทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา ตามหลักการถ่ายโอนความมั่งคั่งระหว่างช่วงเวลา โดยที่เกษตรกรและรัฐบาลต่างมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ตามแต่สถานการณ์ราคายางพารา โดยมีการประกาศราคาอ้างอิงในเดือนมกราคมของทุกปี และคำนวณโดยใช้กรอบระยะเวลา 12 เดือน (มกราคม ถึง ธันวาคม) และมีการจ่ายเงินสมทบ ในรูปแบบจ่ายเงินเข้าบัญชีเงินฝากประจำของเกษตรกร ในเดือนมีนาคมของปีถัดไป หรือไม่เกิน 6 เดือน (ในกรณีของเกษตรกร) ทั้งนี้ เกษตรกรสามารถถอนเงินฝากดังกล่าว หลังจากครบอายุโครงการซึ่งมีระยะเวลา 5 ปี พร้อมผลประโยชน์ส่วนเพิ่ม ที่ได้รับในรูปดอกเบี้ย ยกเว้น เงินสมทบจากรัฐบาล ในกรณีที่ราคาตกต่ำ เกษตรกรสามารถถอนเงินจากบัญชีได้เต็มจำนวน

สินค้าอ้างอิงในการคำนวณจะใช้ราคายางพาราแผ่นรมควัน คุณภาพชั้นสาม FOB ณ ท่าเรือกรุงเทพเป็นหลัก เนื่องจากเป็นยางพาราที่มีปริมาณผลิตและซื้อขายมากกว่าชนิดอื่น และการกำหนดราคาอ้างอิงนั้น จะเป็นการคำนวณราคารายเดือนย้อนหลังเฉลี่ยเคลื่อนที่ 12 เดือน (Moving Average 12) ในกรณีที่รอบ 12 เดือนของปีใดปีหนึ่ง มีภาวะความผันผวนของราคาเกิดขึ้นมากโดยราคาแกว่งขึ้นลงอยู่ในช่วงมากกว่า 1 ขอบเขตราคา การคำนวณจะเป็นกำหนดจากราคารายสัปดาห์ โดยคำนวณเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักตามจำนวนสัปดาห์ที่ราคาอยู่ในแต่ละขอบเขตราคา และนำมาคำนวณหาสัดส่วนจำนวนเงินจ่ายสมทบเข้าบัญชีเงินฝากของเกษตรกรของแต่ละฝ่าย (รัฐบาลและหรือเกษตรกร) ภายใต้การกำหนดขอบเขตราคาที่ระดับ +/- 15% (รวมระยะราคาบน-ราคาล่าง เป็น 30%) ซึ่งเป็นระยะที่มีความเหมาะสม เพราะสะท้อนข้อมูลราคาในปัจจุบัน ขณะที่ไม่แทรกแซงกลไกตลาดมากเกินไป

แนวทางการดำเนินงานของกองทุน ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนที่ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนเกษตรกร ผู้แทนอุตสาหกรรมยาง และผู้ทรงคุณวุฒิ และมีบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบ ในการกำหนดนโยบายการดำเนินงาน

แผนงาน มาตรการ วิธีการดำเนินงาน การบริหารกองทุนในภาพรวม กำหนดราคาอ้างอิงที่ใช้ในการคำนวณ ขอบเขตราคาระดับบน/ล่าง อัตราจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน รูปแบบการจ่ายเงินและการเข้าเป็นสมาชิกและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แหล่งเงินทุนหลักของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา จะมาจากงบประมาณของรัฐบาล เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการดำเนินงานกองทุน และมีการเก็บเงินค่าธรรมเนียมเข้าร่วมกองทุน ซึ่งภาครัฐอาจจะให้การอุดหนุนเงินในส่วนนี้ ซึ่งหากเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ 80 % ของจำนวนเกษตรกรรายย่อยทั้งหมด กองทุนจะมีเงินทุนจากค่าธรรมเนียมเป็นเงิน 22,945,000 บาท และต้องใช้งบประมาณจ่ายเงินสมทบเกษตรกร ในกรณีราคาตกต่ำ จำนวน 232,858,000 บาทต่อปี โดยสรุปแนวทางในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคา ได้ดังนี้

1) กลไกการทำงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพ จะทำงานเมื่อราคาสูงหรือต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งเป็นภาวะที่ราคามีความผันผวนมาก กล่าวคือเมื่อราคาสูงเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนด นั่นหมายความว่าเกษตรกรมีรายได้สูงขึ้นจากราคาที่ปรับตัวสูงขึ้น ในกรณีนี้เกษตรกรจะต้องออมเงินโดยการจ่ายสมทบเข้ากองทุน และเมื่อราคาปรับตัวลดลงต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด เกษตรกรจะได้รับการจ่ายชดเชยเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากรายได้ที่ลดลง ส่วนในกรณีที่ราคาเคลื่อนไหวอยู่ในช่วงกลาง ซึ่งเป็นภาวะค่อนข้างปกติกองทุนจะไม่แทรกแซง อย่างไรก็ตามในกรณีนี้เกษตรกรก็ออมเงินเข้ากองทุน เช่นกันแต่ในจำนวนที่น้อยกว่ากรณีราคาสูง ทั้งนี้มุ่งรักษาเสถียรภาพในระดับเกษตรรายย่อย
2) การกำหนดราคาอ้างอิงและขอบเขตบน-ล่างจากการศึกษานี้คณะนักวิจัยได้กำหนดราคาอ้างอิงที่จะประกาศในแต่ละปีโดยพิจารณาจากค่าเฉลี่ยเคลื่อนที่ของราคายางพารารายเดือนย้อนหลัง 1 ปี และจะมีการประกาศราคาอ้างอิงภายในเดือนมกราคาของแต่ละปี โดยสินค้าที่นำมาใช้อ้างอิง คือยางพาราแผ่นรมควันคุณภาพชั้น 3 และใช้ราคา FOB ณ ท่าเรือกรุงเทพฯเป็นเกณฑ์ ส่วนขอบเขตบน-ล่างนั้นกำหนดไว้ที่ 30% โดยเป็น +15% และ -15%
3) การจ่ายเงินสมทบและรับเงินชดเชยเกษตรกรจะจ่ายเงินสมทบเข้าบัญชีออมทรัพย์ของเกษตรกรตามจำนวนพื้นที่ปลูกยางจริงที่ลงทะเบียนไว้ โดยมีอัตราการจ่ายสมทบ 1,558 บาทต่อไร่ ในกรณีที่ราคายางพาราสูงกว่าขอบเขตบนที่กำหนด และได้รับค่าชดเชยจากรัฐบาลในนามของกองทุน จำนวน 1,558 บาทต่อไร่เช่นกันในกรณีที่ราคาอยู่ต่ำกว่าขอบเขตล่างที่กำหนด ส่วนราคาที่เคลื่อนไหวในช่วงระหว่างขอบเขตบนและล่างนั้น เกษตรกรต้องจ่ายสมทบเข้ากองทุน 799 บาทต่อไร่ ทั้งนี้การคุ้มครองจะไม่เกิน 30 ไร่
4) การเบิกเงินรายงวดและการไถ่ถอนเงินคืนเมื่ออายุโครงการสิ้นสุด เกษตรกรที่เข้าร่วมกองทุนสามารถเบิกเงินคืนได้ 2 กรณี คือ 1) เงินรายงวด จะเบิกได้ในกรณีที่ราคายางพาราตกต่ำกว่าขอบล่างที่กำหนดไว้ ซึ่งเงินในส่วนนี้เป็นเงินชดเชยที่รัฐบาลจ่ายให้กับเกษตรกร โดยมี

จุดมุ่งหมายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรจากรายได้ที่ลดลงไป และ 2) เงินต้นและดอกผลจากกองทุน เงินจำนวนนี้จะเบิกถอนได้เมื่อสิ้นสุดอายุโครงการ ซึ่งจากการศึกษานี้กำหนดอายุโครงการไว้ระยะละ 5 ปี

5) การบริหารจัดการกองทุน โดยผู้ที่มีหน้าที่เข้ามาดูแลบริหารจัดการจะต้องประกอบด้วยภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ตัวแทนจากเกษตรกร ตัวแทนภาครัฐ และผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการชุดนี้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการและวิธีการดำเนินงาน รวมทั้งการบริหารกองทุนในภาพรวม โดยมีรัฐบาลเป็นตัวกลางในการบริหารจัดการกองทุน
6) คุณสมบัติสมาชิกของกองทุน เกษตรกรที่ประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนนั้นจะต้องเป็นสมาชิกของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) และมีพื้นที่ถือครองในการปลูกยางพาราจำนวนไม่เกิน 50 ไร่ (การคุ้มครองไม่เกิน 30 ไร่) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย ทั้งนี้เกษตรกรสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกในปีใดก็ได้ แต่ต้องลงทะเบียนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 เดือนก่อนที่จะสามารถใช้สิทธิในต้นปีถัดไป

อย่างไรก็ตาม นโยบายและมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางพาราในระยะยาว มีความจำเป็นต้องดำเนินหลายนโยบายและมาตรการอย่างผสมผสาน เนื่องจากความซับซ้อนและต่อเนื่องของระบบอุตสาหกรรมยางพารา จึงทำให้ไม่มีนโยบายและมาตรการอันหนึ่งอันใดสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้อย่างครอบคลุมทุกภาคส่วนของอุตสาหกรรม การพัฒนาระบบตลาดกลางยางพาราเพื่อให้เป็นกลไกหนึ่งในการขับเคลื่อนราคายางพาราให้มีเสถียรภาพ พัฒนาสร้างระบบซื้อขายยางล่วงหน้าในลักษณะ Forward Contractแบบการส่งมอบยางพาราจริง 100% และพัฒนาความร่วมมือระหว่างตลาดกลางกับตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า (AFET) และการพัฒนาการใช้ยางภายในประเทศเพื่อเพิ่มสัดส่วนการใช้ยางภายในประเทศจากระดับ 14% ไปสู่ระดับ 30% และ 40% ตามลำดับ นอกจากนี้ อาจจะมีการพัฒนากองทุนอื่นๆที่ใช้เป็นกลไกสนับสนุนซึ่งกันและกัน

ผลการศึกษาจากการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ พบว่าผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา ภาคเอกชน และหน่วยงานราชการต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่า มีความจำเป็นในการดูแลรักษาเสถียรภาพราคายางพารา เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และทำให้สามารถบริหารจัดการและวางแผนในเรื่องการปลูก การแปรรูป และการผลิตสินค้าที่ใช้ยางพาราเป็นวัตถุดิบได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีต้นทุนในการบริหารจัดการต่ำจากความเสี่ยงที่ต่ำลงอย่างไรก็ตามสำหรับในประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคานั้น ผู้ที่มี

ส่วนเกี่ยวข้องกลับมีความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายออกไป โดยส่วนใหญ่มีความเห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่จะจัดตั้งกองทุนในลักษณะนี้ ยกเว้นกรุงเทพมหานครและสงขลาที่ไม่เห็นด้วย เนื่องจากมองว่ามีกองทุนสงเคราะห์สวนยางอยู่แล้ว และมีการเรียกเก็บเงินเพื่อการส่งออก ซึ่งน่าจะสามารถนำเงินดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการรักษาเสถียรภาพราคาได้นั่นเอง นอกจากนี้ในการดำเนินงานของกองทุนนั้นทุกฝ่ายค่อนข้าง มีความเห็นตรงกันว่าควรให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและกำหนดนโยบายในการบริหารกองทุน และสำหรับแหล่งเงินทุนนั้นการสอบถามความคิดเห็นส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าแหล่งเงินทุนควรมาจากรัฐบาลและเกษตรกรเองด้วย โดยรัฐบาลอาจต้องจัดสรรเงินในส่วนของการจัดตั้งกองทุนครั้งแรกและการจ่ายสมทบในกรณีที่ราคายางพาราตกต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด

6.2 ข้อเสนอแนะ

สำหรับแนวทางการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาในประเทศไทย เป็นการรักษาเสถียรภาพราคาผ่านการดูแลเสถียรภาพรายได้ของเกษตรกร ที่ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากความผันผวนของราคายางพารา รวมทั้งให้เกษตรกรสามารถพึ่งตนเองในระดับหนึ่ง โดยนโยบายดังกล่าวสามารถดำเนินการตามแนวทางต่อไปนี้

1) ในการดำเนินนโยบายและมาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราของประเทศไทยด้วยกองทุนรักษาเสถียรภาพราคานั้น ควรมีการจัดตั้งขึ้นจากความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในลักษณะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการดำเนินงานและการตัดสินใจในด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกองทุน โดยเฉพาะเกษตรกร/กลุ่มเกษตรกรซึ่งเปรียบเสมือนเจ้าของเงินทุน จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการทำงานของกองทุนและประโยชน์ที่ตนจะได้รับทั้งในระยะสั้นและระยะกลางตามอายุโครงการ เนื่องจากผู้เข้าร่วมโครงการมีภาระผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ ดังนั้นการสื่อสาร/การประชาสัมพันธ์ในเรื่องเหล่านี้จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการจัดตั้งกองทุนอย่างเป็นทางการ เมื่อเกษตรกรตระหนักถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับแล้ว ก็คาดว่าจะเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น
2) การดำเนินการในการจัดตั้งและการดำเนินงานในระยะแรก มีความจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเริ่มแรก เนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นรายย่อยและไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินงานได้ดีพอ รวมทั้งขาดความพร้อมในด้านทรัพยากรต่างๆไม่ว่าจะเป็นบุคลากร สถานที่ และเงินทุน เป็นต้น ดังนั้น

การที่กองทุนจะจัดตั้งขึ้นมาได้ภาครัฐต้องมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งและสมทบเงินทุนก้อนแรก ต่อมาเมื่อองค์กรมีความเข้มแข็ง สามารถดำเนินการด้วยตนเองได้ ภาครัฐจึงค่อยๆลดบทบาทลง

3) การสร้างแรงจูงใจในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกองทุนเป็นสิ่งสำคัญ เพราะหากเกษตรกรชาวสวนยางสนใจเข้าร่วมกองทุนไม่มาก จะทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์และขาดความยั่งยืน ดังนั้นนอกจากการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดตั้งการดำเนินงานของกองทุนแล้ว น่าจะมีการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรส่วนใหญ่เกิดความต้องการเข้าร่วมเป็นสมาชิก เช่น การให้ความช่วยเหลือ/ให้ความรู้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต การแปรรูปสินค้าเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม การอุดหนุนในด้านปัจจัยการผลิต เป็นต้น เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจกับสมาชิก ทำให้พวกเขารู้สึกว่าได้รับสิทธิพิเศษจากการเป็นสมาชิกนั่นเอง
4) ควรมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนเป็นระยะ เพื่อให้ทราบความคืบหน้าปัญหา และอุปสรรค์ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขได้ทันท่วงทีโดยเฉพาะในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งที่ผู้เกี่ยวข้องยังขาดประสบการณ์ในการดำเนินงาน จึงอาจมีปัญหาและอุปสรรค์เกิดขึ้น ดังนั้นเพื่อไม่ให้การดำเนินงานหยุดชะงักและเกิดความเสียหาย จึงควรมีการติดตามประเมินผล รวมทั้งมีคณะกรรมการอิสระทำหน้าที่ในการตรวจสอบเพื่อป้องการทุจริต
5) การรักษาเสถียรภาพราคายางพารา ต้องไม่เป็นไปในลักษณะต้านทานกลไกตลาดเสรี เพราะกลไกตลาดน่าจะทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการเข้าแทรกแซงตลาดในระยะยาว ซึ่งจะเป็นการส่งสัญญาณที่ผิดในการผลิต การบริโภค และการแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นในตลาด ดังนั้นควรให้ความสำคัญกับนโยบายที่มีความยั่งยืน ไม่เป็นภาระกับรัฐมากเกินไป การแทรกแซงควรเป็นในระยะสั้นๆเท่าที่จำเป็น และหลีกเลี่ยงมาตรการที่ต้องถือครองสินค้าเพราะจะเป็นภาระในการบริหารจัดการ มีต้นทุนในการเก็บรักษา และอาจทำให้สินค้าด้อยคุณภาพลงหากมีการถือครองไว้นาน โดยมุ่งให้เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว ปรับแก้ไขให้ระบบตลาดให้มีการแข่งขันมากขึ้น มุ่งหาแนวทางในการพัฒนาตลาดภายในประเทศ เพื่อลดการพึ่งพิงการส่งออก เช่น การเพิ่มอุปสงค์การใช้ยางภายในประเทศ เป็นต้น จะช่วยให้ราคาในประเทศมีเสถียรภาพมากขึ้นในระยะยาว

ภาคผนวก

ก. บทความสำหรับการเผยแพร่

แนวคิดกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา[23]

ดร.มนต์ชัย พินิจจิตรสมุทร

1. บทนำ

ความพยายามของรัฐบาลไทยหลายยุคหลายสมัย ในการต่อสู้แก้ไขปัญหาความผันผวน[24] ของราคายางพารา ช่วงที่ผ่านมารัฐบาลได้มีโครงการแทรกแซงราคายางพาราในลักษณะดำเนินงานรับจำนำยางพารา[25] โดยให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สนับสนุนสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0 ให้แก่สถาบันเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ ในช่วงเดือนมกราคม 2555 จนถึงเดือนมีนาคม 2556 โดยมุ่งชะลอการจำหน่ายยางพาราออกสู่ตลาดในช่วงราคาผันผวน ซึ่งเป็นที่รับรู้โดยทั่วไปว่าโครงการดังกล่าวไม่สามารถสร้างเสถียรภาพราคายางได้ เนื่องเพราะปริมาณแทรกแซงมีจำนวนน้อย คิดเป็นเพียง 211,388.604 ตัน หรือคิดเป็นร้อยละ 5.83 ของปริมาณผลผลิตยางพาราของประเทศไทยในปี 2555 (3,625,330 ตัน) จากความจำกัดของงบประมาณโครงการที่ใช้รวบรวมยาง 22,000 ล้านบาท ซึ่งไม่อาจสร้างอิทธิพลต่อราคายางพาราภายในประเทศได้ อีกทั้งผู้ค้ายางภายในประเทศมีทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าไปก่อนหน้าแล้ว ขณะที่โครงการมีเป้าหมายที่จะขายออก เมื่อราคาปรับตัวเพิ่มขึ้นหรือเมื่อสิ้นสุดโครงการ ดังนั้นการยกระดับราคาให้สูงขึ้นจึงมีความเป็นไปได้ค่อนข้างยาก นอกจากนั้น ขนาดของการซื้อขาย

[23] โครงการวิจัย “การศึกษานโยบายและมาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราของประเทศไทย ด้วยกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาและแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้ง” โดย ดร.มนต์ชัย พินิจจิตรสมุทร และคณะ – สนับสนุนทุนวิจัยงบประมาณ ปี 2555 โครงการยางพาราแห่งชาติ สำนักงานกองทุนส่งเสริมงานวิจัย (สกว.) – เป็นบทความสำหรับเผยแพร่ในวารสารวิชาการ

[24] ในบทความนี้ ความผันผวนนั้นเป็นสถานการณ์ราคาที่มีการขึ้น-ลง ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาสั้นๆ มิได้หมายความว่าราคาเพิ่มขึ้น/ต่ำลงในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง แม้ว่าโดยทั่วไปจะหมายถึงปัญหาราคาตกต่ำ อันเป็นเหตุเรียกร้องรัฐบาลให้มีการแทรกแซงโดยรับจำนำ

[25] สรุปรายงานการพิจารณางานศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางการบริหารจัดการปัญหาราคายางพาราตกต่ำและแนวทางการส่งเสริมการพัฒนายางพาราทั้งระบบ วุฒิสภา

ยางพาราโดยรวมทั้งประเทศไทยมีขนาดใหญ่เกินกว่าที่รัฐบาลจะสามารถควบคุมได้โดยง่าย อีกทั้งอิทธิพลจากต่างประเทศโดยเฉพาะตลาดซื้อขายล่วงหน้าที่มีขนาดใหญ่ เฉพาะสัญญาซื้อขายล่วงหน้ายางพาราคุณภาพชั้น 3 รมควัน ณ ตลาดโตเกียว ในปี 2556 เพียงตลาดเดียวก็มีปริมาณการซื้อขายสัญญาล่วงหน้ารวม 11.647 ล้านตัน เทียบเท่ากับปริมาณการใช้ยางพาราทั่วโลก (11.042 ล้านตัน) ดังนั้น ราคาซื้อขายจริง ณ ปัจจุบัน จึงได้รับอิทธิพลจากราคาซื้อขายล่วงหน้าที่กำหนดไว้ก่อนแล้ว

ดังนั้น แนวคิดการใช้กองทุนเพื่อบริหารจัดการเสถียรภาพราคายางพารา จึงเป็นแนวคิดหนึ่งที่ได้รับความสนใจในการนำมาประยุกต์ใช้สำหรับบรรเทาผลกระทบจากความผันผวนของราคายางพารา แม้ว่าปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มีนโยบาย/แผนงานการจัดทำกองทุนลักษณะนี้ แต่บทความนี้จะอธิบายถึงลักษณะกลไกและการออกแบบที่ได้มีการศึกษาไว้ เพื่อมุ่งเกิดประสิทธิผลการดำเนินงาน ภายใต้สมมติฐานว่าความผันผวนของราคายางพาราภายในประเทศสามารถบริหารจัดการได้ด้วยนโยบายรัฐบาล แม้ว่าจะดำเนินการได้ในขอบเขตจำกัด เพราะหลายปัจจัยอันส่งผลต่อราคายางพาราดังที่กล่าวมา แต่กองทุนนี้เป็นกองทุนที่มุ่งคุ้มครองชาวสวนยางรายย่อยเป็นหลัก ซึ่งเป็นกลุ่มที่ปรับตัวต่อความผันผวนของราคาได้ไม่ดีนัก

2. แนวคิดกองทุน

สถานการณ์ความผันผวนของราคายางพาราส่งผลกระทบทั้งต่อรายได้เกษตรกร และต้นทุนวัตถุดิบของอุตสาหกรรมแปรรูปยาง การปรับตัวขึ้นลงของราคาจะส่งผลโดยตรงต่อความต้องการขายยางพาราของเกษตรกร หากราคาตกต่ำชาวสวนยางจะตอบสนองในระยะสั้น ด้วยการลดปริมาณผลผลิต แต่ด้วยยางพาราเป็นไม้ยืนต้นที่ให้ผลผลิตในระยะยาว ปริมาณผลผลิตที่ลดลงอาจไม่มากนัก ในทางตรงข้ามเมื่อราคายางพาราปรับตัวสูงขึ้น เกษตรกรมีแนวโน้มจะเพิ่มปริมาณผลผลิตในระยะสั้นจะมีการลงทุนในปัจจัยการผลิตมากขึ้น และในระยะยาวจะมีการขยายพื้นที่ปลูกเพิ่มขึ้น หากราคาปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลทำให้เกษตรกรคาดการณ์ราคาในเชิงบวกมากขึ้น และอาจนำไปสู่การผูกพันหนี้สินในระยะยาวของเกษตรกรบางราย และจะเป็นไปในทางตรงกันข้าม เมื่อแนวโน้มราคายางพารามีการปรับตัวลดลง และมีความเชื่อว่าหากราคายางพารามีเสถียรภาพ คงที่ไม่เปลี่ยนแปลงรวดเร็วนัก ปริมาณการผลิตก็จะคงที่ในช่วงเวลาระยะสั้นช่วงหนึ่ง[26]

[26] Peter Bowbrick “Price Stabilization Funds”

แนวคิดในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา (Rubber Price Stabilization Fund: RPSF) เกิดขึ้นจากพฤติกรรมราคาของยางพาราที่มีความผันผวนและพยากรณ์ราคาได้ยาก มีลักษณะแนวโน้มปรับตัวเคลื่อนเข้าหาราคาเฉลี่ย ดังนั้น เกษตรกรและผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเก็บสะสมส่วนเกินของราคาตลาดและราคาเฉลี่ยในช่วงที่ยางพารามีราคาสูงเพื่อนำไปชดเชยในช่วงที่ราคายางตกต่ำ ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่เรียกว่า “การถ่ายโอนความมั่งคั่ง” (Wealth Transfer) ซึ่งหมายถึง การเก็บรวบรวมกำไรจากการขายยางพาราในช่วงที่มีราคาสูงเพื่อนำไปชดเชยการขาดทุนจากการขายยางพาราในช่วงที่มีราคาตกต่ำ ซึ่งจะช่วยบรรเทาผลกระทบจากความผันผวนของราคายางพาราในระยะสั้น โดยมีกองทุนทำหน้าที่เป็นตัวกลางรับการอุดหนุนจากรัฐบาลในรูปของเงินสมทบ และเป็นตัวกลางในการบริหารจัดการเงินกองทุนเพื่อให้เกิดดอกผลแก่เกษตรกร ด้วยเชื่อว่าการจัดการภายใต้บุคลากรและการดำเนินงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพและให้ผลประโยชน์มากกว่าการจัดการโดยเกษตรกรเอง

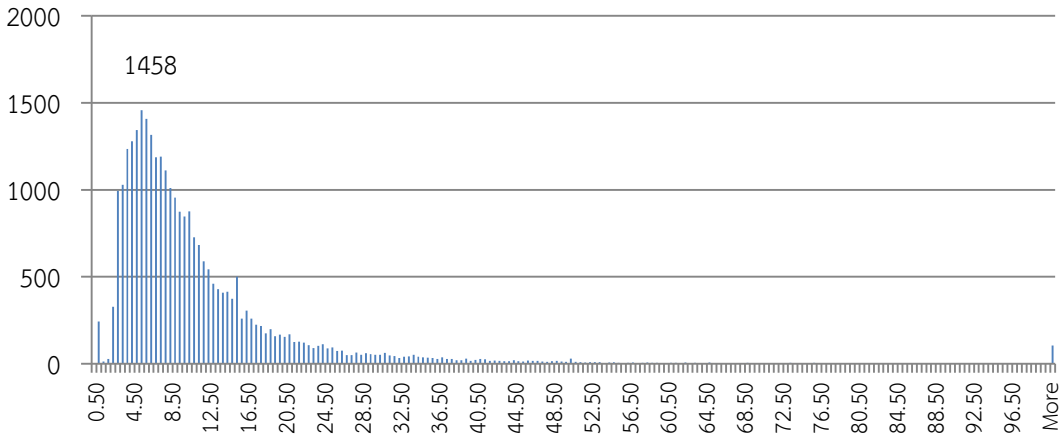
กองทุนตามแนวคิดนี้มีขอบเขตการคุ้มครองความเสี่ยงทางด้านราคาที่อาจส่งผลกระทบต่อเกษตรกรรายย่อยเท่านั้น และส่งผลกระทบโดยอ้อมต่อเสถียรภาพราคายางภายในประเทศอันเนื่องมาจากการตัดสินใจชะลอการขายของเกษตรกรเมื่อราคายางตกต่ำ เหตุที่ไม่เป็นผลกระทบชัดเจนเนื่องจากราคายางพาราในไทยนั้นเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับราคายางพาราในตลาดโลกและมีอิทธิพลของสัญญาซื้อขายยางพาราในตลาดล่วงหน้า รวมทั้งอิทธิพลจากปัจจัยอื่นๆ และแนวคิดการใช้กองทุนเข้ามาบทบาทในการรักษาเสถียรภาพราคายางพารานั้น อาจจำเป็นต้องให้เกษตรกรร่วมจ่ายเงินสมทบด้วย ซึ่งอยู่บนพื้นฐานที่ว่าเกษตรกรควรจะต้องมีบทบาทรับผิดชอบในการบริหารจัดการความเสี่ยงของตนเองด้วยเช่นกัน แทนที่จะเป็นการรับความช่วยเหลือจากรัฐบาล (กองทุน) เพียงทางเดียว โดยจะมีการเก็บเงินจากเกษตรกรเข้าสู่บัญชีเงินฝากประจำของเกษตรกรเอง อันเป็นการปรับรูปแบบการลงทุนของเกษตรกรไปสู่รูปแบบการออมทรัพย์แทนที่จะเป็นการลงทุนขยายการผลิตซึ่งจะส่งผลต่อราคายางพาราต่อไปในอนาคต โดยมีแนวทางของกองทุนดังนี้

1) การรักษาเสถียรภาพราคายางพาราโดยใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคายาง ในลักษณะนี้เป็นมาตรการที่ให้ผลในระยะสั้น และดำเนินการในระดับเกษตรกรรายย่อย ซึ่งมีปริมาณผลผลิตรวมไม่มากเพียงพอที่จะทำให้ราคายางซื้อขายจริง มีเสถียรภาพ แต่เป็นในมิตจำกัดของเกษตรกรรายย่อยเท่านั้น
2) ต้องไม่เป็นไปในลักษณะต้านทานกลไกตลาดเสรี ซึ่งจะสร้างความเสี่ยงให้กับกองทุน

3) ไม่มีนโยบาย มาตรการหรือเครื่องมือใดที่สามารถจัดการความเสี่ยงด้านราคายางพาราได้อย่างสมบูรณ์ จำเป็นต้องใช้มาตรการและเครื่องมืออื่นๆ เชิงผสมผสาน และแทรกแซงตลาดให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้
4) ป้องกันปัญหา Moral Hazard คือการผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพด้วยความเข้าใจว่ารัฐมีหน้าที่ต้องให้การช่วยเหลือในทุกเงื่อนไข

3. กลุ่มเป้าหมาย

จากรูปที่ 1 แสดงให้เห็นถึงการกระจายของจำนวนเกษตรกรชาวสวนยางที่เป็นสมาชิกของ สกย. ที่มีพื้นที่สวนยางไม่เกิน 100 ไร่ และ 30 ไร่ ตามลำดับ แสดงให้เห็นการกระจุกตัวในช่วงต้น นั่นคือเกษตรกรส่วนใหญ่มีจำนวนพื้นที่การถือครองสวนยาง ประมาณ 5 ไร่ และมีจำนวนเกษตรกรลดหลั่นลงมาตามจำนวนพื้นที่ที่มากขึ้นตามลำดับ เกษตรกรที่มีพื้นที่สวนยางไม่เกิน 100 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 99.64 และเกษตรกรที่มีสวนยางขนาดไม่เกิน 30 ไร่ มีถึงร้อยละ 94.98 ของเกษตรกรสมาชิก สกย. ทั้งหมด ดังนั้น หากมีการกำหนดระดับการอุดหนุนเกษตรกรไว้ที่ 30 ไร่ ก็ค่อนข้างครอบคลุมเกษตรกรรายย่อยเกือบทั้งหมด ร้อยละ 95 ของเกษตรกรทั้งหมดที่เป็นสมาชิก สกย. และเกษตรกรชาวสวนยางกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มหลักที่ได้รับการอุดหนุนช่วยเหลือจากกองทุน



รูปที่ **1** การกระจายตัวของจำนวนเกษตรกร สมาชิก สกย**.** ที่มีขนาดพื้นที่สวนยางต่ำกว่า **100** ไร่

การเข้าร่วมกองทุนเป็นไปโดยสมัครใจ โดยเกษตรกรจะต้องทำการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนก่อนเป็นลำดับแรก โดยหลักเกณฑ์การเข้าเป็นสมาชิกกองทุน และการดำเนินงานของกองทุน ควรเป็นไป ดังนี้

- ต้องเป็นเกษตรกรประกอบอาชีพทำสวนยางพาราเป็นอาชีพหลัก และเป็นสมาชิก สกย.
- เป็นเกษตรกรที่มีพื้นที่สวนยางไม่เกิน 50 ไร่โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่กลุ่มเกษตรกรรายย่อยที่มีพื้นที่ถือครองไม่เกิน 25 ไร่ และกลุ่มเกษตรกรรายเล็กที่มีพื้นที่มากกว่า 25 ไร่ แต่ไม่เกิน 50 ไร่
- อัตราการจ่ายเงินสมทบบัญชีออมทรัพย์ของเกษตรกรจะเป็นไปตามจำนวนพื้นที่ปลูกยางจริงตามที่ลงทะเบียน และกองทุนจะทำการอุดหนุนเฉพาะเกษตรกรที่มีพื้นที่ปลูกไม่เกิน 30 ไร่
- เกษตรกรต้องมีการฝากเงินสมทบซึ่งต้องดำเนินงานผ่านกระบวนการสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกร และต้องเปิดบัญชีเงินฝากประจำ ณ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส)
- ในการเข้าร่วมโครงการ เกษตรกรสามารถเข้าร่วมโครงการในปีใดก็ได้ โดยต้องมีการลงทะเบียนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 เดือน จึงจะสามารถใช้สิทธิ์ในต้นปีถัดไป ทั้งนี้กองทุนอาจจะมีการกำหนดการลงทะเบียนในช่วงเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ของทุกปี
- โครงการกองทุนรักษาเสถียรภาพ เป็นโครงการในระยะยาว แต่กำหนดช่วงการเข้าเป็นสมาชิกช่วงละ 5 ปี โดยในแต่ละช่วงจะมีการทบทวนประสิทธิผล ปัญหาอุปสรรค และมีการปรับปรุงเงื่อนไขหลักเกณฑ์
- เกษตรกรสามารถถอนปิดบัญชีเงินฝากประจำได้ ในทุกระยะ 5 ปี และในช่วงระหว่าง 5 ปีจะสามารถถอนเงินได้เฉพาะเงินชดเชยที่ได้รับจากกองทุน จากกรณีราคาตกต่ำเท่านั้น
- หากเกษตรกรไม่มีการฝากเงินเข้าบัญชีตามกำหนดจะถือว่าออกจากโครงการทันที และในกรณีออกจากโครงการไปแล้ว เกษตรกรมีความประสงค์กลับเข้าร่วมโครงการใหม่จะต้องเริ่มกระบวนการสมัครใหม่ และมีช่วงระยะเวลาลงทะเบียนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 เดือน พร้อมชำระเงินฝากที่คงค้าง (ถ้ามี) และค่าปรับ 5% ของยอดเงินคงค้าง

4. การดำเนินงานของกองทุน

การดำเนินงานของกองทุนนั้นจะเป็นการร่วมสมทบเงินตามบทบาทของทั้ง 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการและฝ่ายรัฐบาลในนามของกองทุน มีอัตราการจ่ายเงินสมทบดังนี้

ตารางที่ 1-1 อัตราการจ่ายเงินสมทบเข้าบัญชีเกษตรกร

กลุ่ม	พื้นที่ (ไร่)	ผู้จ่ายเงิน	สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบตามสถานการณ์ราคายาง			อัตราการจ่ายเงินสมทบตามสถานการณ์ราคายาง		
			สูง	ปกติ	ต่ำ	สูง	ปกติ	ต่ำ
1	ไม่เกิน 25 ไร่	กองทุน	-	-	100%	-	-	1,000 บาท/ไร่
		เกษตรกร	100%	50%	-	1,000 บาท/ไร่	500 บาท/ไร่	-
2	>25 ไร่แต่ไม่เกิน 50 ไร่	กองทุน	-	-	100%	-	-	1,000 บาท/ไร่
		เกษตรกร	100%	50%	-	1,000 บาท/ไร่	500 บาท/ไร่	-

หมายเหตุ

1. กำหนดขนาดพื้นที่จาก พ.ร.บ. ของ สกย.
2. เฉลี่ยอัตราจ่ายเงินตามจำนวนเดือนที่ราคาสูง ราคาปกติ และราคาต่ำ กว่าราคาเฉลี่ยเคลื่อนที่ (MA12) ในช่วงเวลานั้น

เมื่อคำนวณพื้นที่ถือครองเฉลี่ยของเกษตรกรแต่ละกลุ่ม พบว่า 1).เกษตรกรกลุ่มที่มีพื้นที่ถือครองไม่เกิน 25 ไร่ มีจำนวนพื้นที่ถือครองเฉลี่ย 8.73 ไร่ต่อราย และ 2).กลุ่มที่มีพื้นที่ถือครองมากกว่า 25 ไร่แต่ไม่เกิน 50 ไร่ มีจำนวนพื้นที่ถือครองเฉลี่ย 34.23 ไร่ต่อราย หากกำหนดให้ต้นทุนเฉลี่ยของการผลิตยางพาราแผ่นรมควันอยู่ที่ 61.0 บาทต่อกิโลกรัม และผลผลิตยางพาราเฉลี่ย (ปี 2555) เท่ากับ 255.33 กิโลกรัมต่อไร่ ดังนั้น เกษตรกรทั้งสองกลุ่มมีต้นทุนรวมที่ 135,970.9 (8.73 ไร่) และ 533,136.7 (34.23 ไร่) บาทต่อปี ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ในแนวคิดนี้กองทุนไม่ได้คุ้มครองต้นทุนการผลิตแบบเต็มจำนวน แต่คุ้มครองในระดับ 10% ของต้นทุนรวม คิดเป็นเงิน 1,557.51 บาทต่อไร่ ดังตารางที่ 1-2

สำหรับอัตราจ่ายเงินสมทบ พบว่าหากมีการกำหนดอัตราการจ่ายสมทบที่น้อยเกินไปจะทำให้เกษตรกรไม่สนใจที่จะเข้าร่วมกองทุน เนื่องจากเห็นว่ากองทุนไม่สามารถบรรเทาความเสี่ยงของราคาได้มากนัก[27] ขณะที่เป็นข้อผูกมัดกับตัวเกษตรกรชาวสวนยางเองในการฝากเงินเข้าบัญชีในทุกปี ข้อมูลที่ได้ทำการศึกษาพบว่า อัตราการจ่ายเงินสมทบบัญชีเกษตรกรที่เหมาะสมควรจะเป็น 1,000 บาทต่อไร่ สำหรับช่วงราคาสูงหรือราคาต่ำ และควรเป็นอัตรา 500 บาทต่อไร่ ในช่วงราคาที่ปกติ อันเป็นอัตราที่เกษตรกรสามารถฝากเงินปีละครั้ง และต่อเนื่องได้ในช่วงเวลาโครงการ 5 ปี

[27] จากการสัมภาษณ์คณะทำงานกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา ประเทศอินเดีย และสอดคล้องกับข้อคิดเห็นที่ได้จากการระดมสมองใน จ.ระยอง จ.บึงกาฬ จ.สงขลา และกรุงเทพฯ

ตารางที่ 1-2 เปรียบเทียบต้นทุนรวม และจำนวนเงินจ่ายสมทบเข้าบัญชี

กลุ่ม	พื้นที่ (ไร่)	พื้นที่เฉลี่ย	ต้นทุนรวม	ผู้จ่ายเงินสมทบ	จำนวนเงินจ่ายสมทบ (บาท)ตามสถานการณ์ราคายาง			สัดส่วนเงินสมทบของกองทุนต่อต้นทุนรวม
					สูง	ปกติ	ต่ำ	
1	ไม่เกิน 25 ไร่	8.73	135,970.9	กองทุน	-	-	13,598	10.00%
				เกษตรกร	13,598	6,799	-	
2	>25 ไร่แต่ไม่เกิน 50 ไร่	34.23	533,136.7	กองทุน	-	-	46,726*	8.76%
				เกษตรกร	46,726*	23,363	-	

หมายเหตุ 1. กลุ่มเกษตรกรพื้นที่ไม่เกิน 25 ไร่มีจำนวนเงินจ่ายสมทบ เท่ากับ 13,597.06 บาท และปัดเศษขึ้นเป็น 13,598 บาท
2. กลุ่มเกษตรกรพื้นที่มากกว่า 25 ไร่ แต่ไม่เกิน 50 ไร่ มีจำนวนเงินจ่าย เท่ากับ 53,313.57 บาท แต่กำหนดคุ้มครองไม่เกิน 30 ไร่ เป็นเงิน 46,725.30 บาท ปัดเป็นเงิน 46,726 บาท

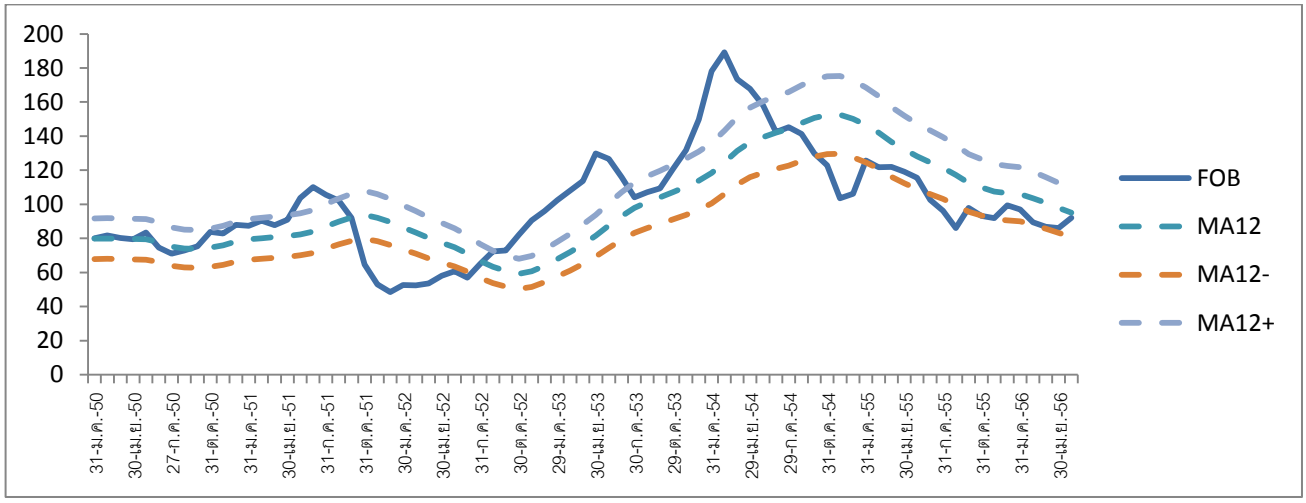
ตารางที่ 1-3 ต้นทุนการผลิตและจำนวนเงินจ่ายสมทบเข้าบัญชีของเกษตรกรรายย่อย

พื้นที่ (ไร่)	ต้นทุนรวม	ผู้จ่ายเงินสมทบ	จำนวนเงินจ่ายสมทบ (บาท)ตามสถานการณ์ราคายาง*		
			สูง	ปกติ	ต่ำ
3	46,725.39	กองทุน	-	-	4,672
		เกษตรกร	4,672	2,336	-
5	77,875.65	กองทุน	-	-	7,788
		เกษตรกร	7,788	3,894	-
10	155,751.30	กองทุน	-	-	15,576
		เกษตรกร	15,576	7,788	-
15	233,626.95	กองทุน	-	-	23,362
		เกษตรกร	23,362	11,681	-
20	311,502.60	กองทุน	-	-	31,150
		เกษตรกร	31,150	15,575	-
25	389,378.25	กองทุน	-	-	38,938
		เกษตรกร	38,938	19,469	-
30 – 50	467,253.90	กองทุน	-	-	46,726
		เกษตรกร	46,726	23,363	-

การกำหนดราคาอ้างอิง

สินค้าที่ใช้อ้างอิงในการคำนวณสำหรับกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพาราจะใช้เพียงราคายางพาราแผ่นรมควัน คุณภาพชั้นสาม เพียงประเภทเดียว โดยใช้ราคา FOB ณ ท่าเรือ

กรุงเทพเป็นเกณฑ์กำหนด ชนิดของสินค้าไม่เกี่ยวข้องกับการเข้าร่วมกองทุน โดยเกษตรกรสามารถสมัครเข้าร่วมโครงการกองทุนได้ แม้ว่าเกษตรกรรายนั้นผลิตยางชนิดอื่นก็ตาม อาทิ น้ำยาง ยางแผ่นดิบ



รูปที่ 2 ราคายางพาราแผ่นรมควัน FOB คำนวณย้อนหลัง 12เดือน (MA12) ที่ขอบเขต+/- 15%

ในการกำหนดราคาอ้างอิงในแต่ละเดือน[28]นั้น จะเป็นการคำนวณราคาย้อนหลังเฉลี่ยเคลื่อนที่ 12 เดือนย้อนหลัง (Moving Average – MA12) แสดงได้โดยเส้นประตรงกลางในกราฟรูปที่ 2 เช่นตัวอย่างการคำนวณได้ราคายางแผ่นรมควัน FOB ณ ท่าเรือกรุงเทพ เดือนมกราคม 2555 เท่ากับ 125.7 บาทต่อกก. ขณะที่ราคาเฉลี่ยย้อนหลังเคลื่อนที่คำนวณได้เป็น 146.5 บาทต่อกก. เป็นต้น และการกำหนดการเคลื่อนที่เป็นช่วง 12 เดือน เพื่อต้องการมิให้ลักษณะของราคามีความผันผวนเกินไป อันทำให้การดำเนินการของกองทุนจะมีความชัดเจนมากขึ้น และกำหนดขอบเขตราคาที่ระดับ +/- 15% (รวมเป็น 30% - เส้นประบนและล่าง) อันเป็นระดับที่เหมาะสมจากการคำนวณค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานตามข้อมูลจริง (11.87% ถึง 23.61%) การกำหนดขอบเขตกว้างเกินไป (เช่น 40%) อาจไม่จูงใจให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการ เนื่องจากจะไม่

[28] ในกรณีรอบ 12 เดือนใด มีความผันผวนราคายางพาราอย่างมาก โดยมีระดับราคาเกิดขึ้นทั้ง 3 ส่วน (ราคาสูง ราคาปกติ และราคาต่ำ) การคำนวณจะใช้ราคาเฉลี่ยรายสัปดาห์ พิจารณาจากจำนวนสัปดาห์ที่อยู่ในระดับราคาสูง ราคาปกติ และราคาต่ำ และใช้สัดส่วนจำนวนสัปดาห์คำนวณหาจำนวนเงินจ่ายสมทบของแต่ละฝ่าย

เกิดการจ่ายชดเชยจากกองทุน และไม่ควรแคบเกินไป เนื่องจากจะเป็นการเข้าแทรกแซงราคาตลาดอย่างบ่อยครั้ง

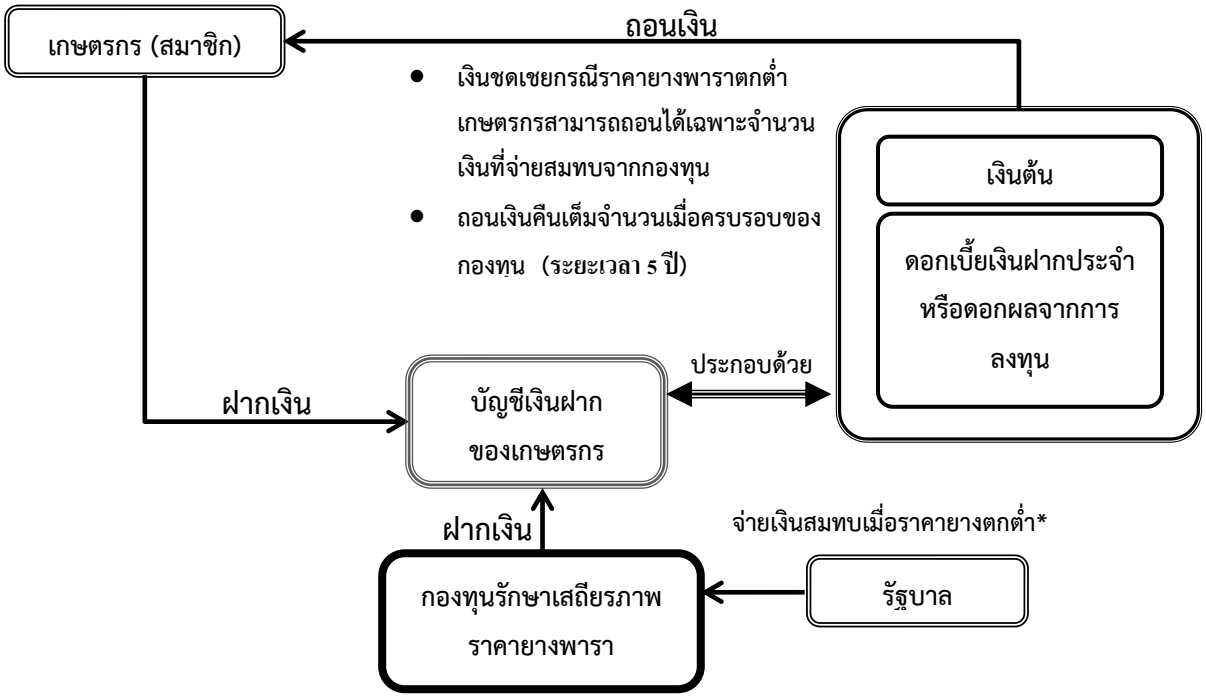
กรอบระยะเวลา

- การจ่ายเงินสมทบเข้าบัญชีของเกษตรกรนั้น ดำเนินการโดยทั้งฝ่ายเกษตรกรและกองทุน ทั้งนี้ตามแต่สถานการณ์ราคาแต่ละปี โดยจะมีการประกาศราคาอ้างอิงภายในเดือนมกราคมของแต่ละปี
- ระยะเวลาการคำนวณราคาอ้างอิงจะใช้ระยะเวลา 12 เดือน คือมกราคมถึงธันวาคมของทุกปี และประกาศในเดือนมกราคมในปีถัดไป
- การจ่ายเงินสมทบจะเกิดขึ้นในเดือนมีนาคมของปีถัดไป
- ในกรณีที่ปีนั้นมีสถานการณ์ราคาตกต่ำ กองทุนจะทำการจ่ายเงินสมทบเข้าบัญชีเงินฝากประจำของเกษตรกรในเดือนมีนาคมเป็นการจ่ายครั้งเดียว
- ในกรณีที่ปีนั้นมีสถานการณ์ราคาสูงและราคาปกติ เกษตรกรจะทำการจ่ายเงินสมทบเข้าบัญชีเงินฝากประจำของเกษตรกร โดยเริ่มจ่ายตั้งแต่เดือนมีนาคมของปีถัดไปเป็นต้นไป ทั้งนี้อาจจะเป็นการผ่อนจ่ายเป็นรายเดือน โดยมีระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน

แหล่งเงินทุน

แหล่งเงินทุนหลักของกองทุนจะเป็นเงินงบประมาณ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการดำเนินงาน และมีการจ่ายสมทบ ดังนี้

1. กองทุนมีการเก็บค่าธรรมเนียมการเข้าร่วมกองทุนจากเกษตรกร จำนวน 1,000 บาทต่อรายเกษตรกร เป็นการเก็บครั้งเดียว เพื่อเป็นทุนเริ่มแรกของกองทุน (รัฐบาลอาจจะให้การอุดหนุนเงินในส่วนนี้)
2. กองทุนสมทบเข้าบัญชีเกษตรกร เฉพาะในกรณีที่ราคายางตกต่ำ โดยจ่ายในอัตรา 1,551.71 บาทต่อไร่ แต่ไม่เกิน 30 ไร่ การจ่ายเงินเข้าบัญชีเกษตรกร เดือนมีนาคมของทุกปี
3. กลไกการเก็บเงินสมทบ การเก็บเงินชดเชย และการไถ่ถอนเงินจะทำผ่านบัญชีเงินฝากของเกษตรกร
4. ในกรณีของการเก็บเงินสมทบและการเก็บหรือจ่ายเงินชดเชยจะสามารถเบิกถอนผ่านบัญชีเงินฝากของเกษตรกรได้โดยตรง แต่ในส่วนของการไถ่ถอนเงินทั้งหมดออกจากกองทุนนั้น จะต้องรอเวลาครบรอบกองทุน 5 ปีเสียก่อนถึงจะไถ่ถอนได้



รูปที่ 3 กลไกการเก็บเงินสมทบ การเก็บเงินชดเชย และการไถ่ถอนเงินออกจากกองทุน

ตารางที่ 1-5 ภาระงบประมาณเงินสมทบจ่ายเข้าบัญชีเกษตรกรของกองทุนในกรณีราคาตกต่ำ จำแนกตามสัดส่วนการเข้าร่วมของเกษตรกร

สัดส่วนเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ	จำนวนเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ (ราย)	รวมจำนวนพื้นที่ถือครอง (ไร่)	รวมจำนวนเงินสมทบจ่ายเข้าบัญชีเกษตรกรในกรณีราคาตกต่ำ (บาท)	รวมค่าธรรมเนียมการเข้าร่วมโครงการ (บาท)
20% ของสมาชิก สกย.	5,705	57,459	57,459,000	5,705,000
50% ของสมาชิก สกย.	14,339	145,480	145,480,000	14,339,000
80% ของสมาชิก สกย.	22,945	232,858	232,858,000	22,945,000
100% ของสมาชิก สกย.	28,729	292,314	292,314,000	28,729,000

จะเห็นว่าใช้งบประมาณ 293 ล้านบาทต่อปี ในการจ่ายสมทบให้แก่เกษตรกรในกรณียางราคาตกต่ำ ซึ่งเป็นงบประมาณจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับนโยบายที่ผ่าน และตรง

กลุ่มเป้าหมายได้มากกว่านโยบายที่ผ่านมา มีคณะกรรมการทำหน้าที่กำหนโยบาย และบริหารกองทุนในเกิดผลประโยชน์แก่สมาชิกโดยมีความเสี่ยงต่ำ

ข้อเสนอแนะที่สำคัญ คือ การสร้างบทบาทการร่วมรับผิดชอบในความเสี่ยงด้านราคาแก่เกษตรกร ซึ่งรัฐบาลควรมีการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารานี้ เพื่อสนับสนุนเกษตรกรรายย่อยและเป็นการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพราคาในระยะสั้น ควบคู่กับมาตรการอื่นๆ เพื่อแก้ไขปัญหาในระยะยาว

ข. ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมตามแผน/ดำเนินงาน และผลลัพธ์

กิจกรรมตามแผน	กิจกรรมดำเนินงาน	ผลผลิตที่ได้	วัตถุประสงค์ข้อที่
1. การศึกษาวิจัยแบบเอกสาร (Document research) ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการรักษาเสถียรภาพราคาและแนวทางการใช้กลไกกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร	มีการศึกษาข้อมูลนโยบายยางพาราที่ผ่านมา และมาตรการที่เกี่ยวข้องกำบกองทุนต่างๆ เพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยดำเนินการได้ตามแผนที่กำหนด	- ข้อมูลการดำเนินนโยบายมาตรการรักษาเสถียรภาพราคาที่ผ่านมาของประเทศไทย - ข้อมูลกองทุนสินค้าเกษตร แนวทางการดำเนินงาน รูปแบบการบริหารจัดการ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ - ข้อมูลเบื้องต้นของการดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยใช้กองทุนฯ - ข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หน่วยงานด้านนโยบายฯ ผู้บริหารกองทุนสินค้าเกษตร ผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานกองทุนอื่นๆ ฯลฯ - ข้อมูลระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยใช้กลไกดำเนินงานของกองทุนฯ จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมผู้ใช้ยางพารา ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	1. เพื่อศึกษาผลของการดำเนินนโยบายและมาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางที่ผ่านมา 2. เพื่อหามาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและรูปแบบการจัดตั้งกองทุนที่เหมาะสม
2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้ที่เกี่ยวข้องภายในประเทศ	มีการสัมภาษณ์เชิงลึกและได้ข้อมูลตามแผนที่กำหนด โดยดำเนินงานได้ตามแผน		
3. การประชุมระดมความคิดเห็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้านนโยบายการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราโดยใช้การดำเนินงานของกองทุนฯ	มีการจัดประชุมระดมความคิดเห็นได้ข้อมูลตามเป้าหมาย แต่ดำเนินการล่าช้ากว่าแผนที่กำหนดเล็กน้อย		
4. การวิเคราะห์แบบจำลองการพยากรณ์อนุกรมเวลาราคายางพารา	ได้มีการวิเคราะห์และพัฒนาแบบจำลองการพยากรณ์ราคายางพารา ARIMA (2,1,1) โดยดำเนินการได้ล่าช้ากว่าแผนที่กำหนดเล็กน้อย	- แบบจำลองการพยากรณ์ราคายางพาราและการใช้ข้อมูลพยากรณ์ราคายางพารา ในการกำหนดทิศทางการดำเนินของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา - ข้อมูลการดำเนินงานของกองทุนที่มีลักษณะคล้ายกัน วัตถุประสงค์และทิศทางการดำเนินงานของกองทุน - ข้อมูลการดำเนินงานของกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรใน	2. เพื่อหามาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและรูปแบบการจัดตั้งกองทุนที่เหมาะสม 3. เพื่อศึกษาวิธีการพยากรณ์ราคายางใน
5. การศึกษาดูงานการดำเนินงานกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรและกองทุนที่มีลักษณะใกล้เคียง ภายในประเทศ	ได้มีการศึกษาดูงานกองทุนที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน โดยดำเนินการได้ตามแผนที่กำหนด		
6. การศึกษาดูงานการ	มีการปรับลดกิจกรรมการ		

ดำเนินงานกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร และสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้ที่เกี่ยวข้อง ในต่างประเทศ จำนวน 2 ประเทศ (โดยเลือกจากที่มีการดำเนินงานกองทุนที่ใกล้เคียง และที่คณะผู้วิจัยสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างมากเพียงพอ อาทิเช่น ประเทศอินเดีย เป็นต้น)	ดำเนินงานโดยเหลือ 1 ประเทศ เนื่องจากได้ข้อมูลที่เพียงพออย่างเหมาะสมแล้ว โดยมีการศึกษาดูงานกองทุน PSF ที่ประเทศอินเดีย ซึ่งได้รับข้อมูลเชิงลึก ทั้งปัญหาอุปสรรค และการปรับปรุงกองทุน ในอนาคตอันใกล้ ฯลฯ โดยเป็นไปตามแผนที่กำหนด	ต่างประเทศและข้อมูลทางด้านปัญหาอุปสรรค และการแก้ไขป้องกันปัญหา รวมทั้งผลกระทบ อันเป็นประสบการณ์ของต่างประเทศ - ข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หน่วยงานด้านนโยบายฯ หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งด้านประสิทธิผลของการดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพราคาด้วยการใช้กองทุนฯ อันเป็นบทเรียนการดำเนินงานจากต่างประเทศ	อนาคต เพื่อจำลองสถานการณ์ราคายางพารา และเป็นข้อมูลสำหรับการดำเนินงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา
7. การวิเคราะห์และพัฒนาแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพราคายางพาราด้วยกองทุนฯ และแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้งกองทุนฯ	มีการประมวลผลข้อมูล และวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลการวิจัยที่ได้รวบรวมมาก่อนหน้า และวิเคราะห์พัฒนาแบบโครงสร้างระบบกองทุน อีกทั้งนโยบายการพัฒนาในระยะยาว ดำเนินงานตามแผนที่กำหนด	- ข้อมูลเชิงวิเคราะห์ด้านนโยบายมาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราโดยใช้กองทุนฯ - ประมวลผลทิศทาง และรูปแบบการทิศทางการพัฒนา แนวทางและรูปแบบการจัดตั้งกองทุนเสถียรภาพราคายางพาราแหล่งทุน ลักษณะการดำเนินงาน รวมทั้งโครงสร้างการบริหารจัดการ - แนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินนโยบาย มาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราโดยใช้กองทุนฯ - รูปแบบที่เหมาะสมในการจัดตั้งกองทุนเสถียรภาพราคายางพาราแหล่งทุน ลักษณะการดำเนินงาน รวมทั้งโครงสร้างการบริหารจัดการ - ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยใช้กองทุนฯ	2. เพื่อหามาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา โดยใช้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคายางพารา พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและรูปแบบการจัดตั้งกองทุนที่เหมาะสม
8. การนำเสนอผลการศึกษาและประชาพิจารณ์	มีการจัดประชุมนำเสนอผลการศึกษาและประชาพิจารณ์ได้ตามเป้าหมาย และเป็นไปตามแผนที่กำหนด		

ค. Price Stabilization Fund India

จากปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำที่กลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกกาแฟ ชา ยางพารา และยาสูบต้องเผชิญในบางช่วงเวลา รัฐบาลอินเดียพยายามที่จะหามาตรการช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรดังกล่าว และพบว่า กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสามารถช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยที่กองทุนดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือด้านการเงินของเกษตรกรเมื่อเกิดปัญหาสินค้าเกษตรตกต่ำ โดยที่รัฐไม่จำเป็นต้องยื่นมือเข้าช่วย ซึ่งกองทุนดังกล่าววางแผนไว้ว่าจะใช้เวลาดำเนินการ 10 ปีโดยขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงาน 5 ปีแรกก่อน

1.1 ลักษณะการทำงานของกองทุนรักษาเสถียรภาพราคา

1.1.1 ด้านทรัพย์สิน

รายได้ของกองทุนจะมาจากการเก็บค่าธรรมเนียมในการเข้าเป็นสมาชิก และหลังจากนั้นเมื่อราคาสินค้าเกษตรมีราคาเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าราคาที่กำหนด ผู้ที่เป็นสมาชิกจะต้องฝากเงินบางส่วนเข้ากองทุน แต่หากในกรณีที่สินค้าเกษตรอยู่ในช่วงราคาที่กำหนด สมาชิกก็จะต้องยังคงฝากเงินเข้ากองทุนเช่นเดียวกัน แต่จะเป็นในอัตราที่น้อยลง และเมื่อราคาสินค้าตกต่ำกว่าราคาที่กำหนด เกษตรกรสามารถที่จะขอถอนเงินจากกองทุนที่ตนได้นำเงินไปฝากไว้ ดังรายละเอียดในตารางที่ 1

ตารางที่ ค1 การจัดการเงินกองทุนบนเงื่อนไขราคาต่างๆ

ระดับราคาสินค้า	เงินฝากเข้ากองทุน	เงินถอนจากกองทุน
ต่ำกว่าราคาที่กำหนด	-	- 1000 รูปี
อยู่ในช่วงราคาที่กำหนด	- 500 รูปี จากรัฐบาล - 500 รูปี จากสมาชิกโครงการ	-
ราคาสูงกว่าราคาที่กำหนดไว้	- 1000 รูปี จากสมาชิกโครงการ	-

1.1.2 ด้านการบริหาร

กองทุนรักษาเสถียรภาพราคา เป็นเครื่องมือหลักของโครงการรักษาเสถียรภาพราคา ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ ธนาคารเพื่อการเกษตรและการพัฒนาท้องถิ่นแห่งชาติ (National Bank for Agriculture and Rural Development: NABARD) โดยคุ้มครองสินค้ากาแฟ ชา

ยางพารา และยาสูบ โดยในพืชแต่ละชนิดจะมีผู้บริหารกองทุนแยกกันอย่างชัดเจน และการที่เกษตรกรจะเข้าร่วมในโครงการนี้ได้จะต้องมีเงื่อนไขว่า ต้องเป็นเกษตรกรรายย่อยเนื่องจากเมื่อเกิดปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำแล้ว เกษตรกรรายย่อยจะมีความสามารถในการปรับตัวได้น้อย

การเข้าร่วมเป็นสมาชิก

ดังที่กล่าวในข้างต้นว่า เกษตรกรที่ต้องการเข้าร่วมโครงการดังกล่าวต้องเป็นเกษตรกรรายย่อย โดยวัดจากขนาดที่ดินเพาะปลูกน้อยกว่า 4 เฮคแตร์ และมีอัตราการเจริญเติบโตของกิจการต่ำเมื่อเกษตรกรมีคุณสมบัติตรงตามที่โครงการต้องการแล้ว เกษตรกรจำเป็นต้องกรอกเอกสาร 2 ฉบับได้แก่

1) เอกสารขอเข้าร่วมโครงการ โดยเกษตรกรจะต้องกรอกข้อมูลส่วนตัว และลงทะเบียนพื้นที่เพาะปลูก รวมทั้งชนิดพืชที่ปลูกและนำส่งเอกสารดังกล่าวให้ผู้บริหารกองทุนในรายสินค้าที่ตนได้ลงทะเบียน เพื่อตรวจสอบความถูกต้องเช่น เกษตรกรปลูกกาแฟ เอกสารดังกล่าวก็จะถูกนำส่งให้ผู้บริหารกองทุนกาแฟ เป็นต้นนอกจากนี้เกษตรกรจำเป็นต้องเสียค่าธรรมเนียมในการสมัครเป็นเงิน 500 รูปีซึ่งจะต้องสั่งจ่ายเป็นเชคนำฝากให้กับกองทุนในลักษณะเดียวกัน

2) เอกสารขอเปิดบัญชีเงินฝากในนามของกองทุน เกษตรกรจะต้องกรอกข้อมูลระบุให้ชัดเจนว่ามีความประสงค์จะเปิดบัญชีกับธนาคารสาขาใด ซึ่งขึ้นอยู่กับความสะดวกของเกษตรกร พร้อมแนบรูปถ่ายขนาดสองนิ้ว 2 ใบ และประทับลายนิ้วมือ เอกสารขอเปิดบัญชีจะถูกนำส่งไปพร้อมกับเอกสารขอสมัครเข้าร่วมโครงการ และถูกตรวจสอบโดยผู้บริหารกองทุน หลังจากนั้นจะนำส่งให้กับผู้จัดการธนาคารประจำสาขาต่างๆ ตามที่ได้ระบุไว้ในเอกสาร เมื่อทางธนาคารได้รับการยืนยันจากผู้บริหารกองทุนแล้วว่าเอกสารของเกษตรกรไม่มีปัญหา ธนาคารจะติดต่อให้เกษตรกรมาเปิดบัญชีเงินฝากในนามของกองทุนโดยต้องมีเงินฝากขั้นต้น 100 รูปี

เมื่อทั้งสองขั้นตอนเสร็จสิ้น จะถือว่าเกษตรกรได้เข้าร่วมโครงการโดยสมบูรณ์ และจะได้รับเลขรหัสประจำตัวสมาชิก เพื่อใช้ในการติดต่อประสานงานต่อไป

การรักษาสถานภาพสมาชิก

การรักษาสถานภาพสมาชิกกระทำได้โดย เกษตรกรจะต้องนำเงินฝากในบัญชีกองทุนเป็นภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งได้แก่วันที่ 31 มีนาคม ของทุกปี โดยจำนวนเงินที่นำฝากต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ผู้บริหารกองทุนกำหนด (ตารางที่ 1) หากเกษตรกรไม่ได้นำเงินไปฝากภายใน

ระยะเวลาดังกล่าว จะถือว่าพ้นสภาพการเป็นสมาชิก และบัญชีเงินฝากจะถูกปิดลง และหลังจากหักค่าธรรมเนียมต่างๆแล้ว ทางธนาคารจะไม่คืนวงเงินในบัญชีให้แก่เกษตรกรคนดังกล่าว แต่จะถูกปันผลให้กับเกษตรกรอื่นๆที่เป็นสมาชิกในรูปแบบดอกเบี้ยแทน สุดท้าย เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาโครงการ ยอดเงินคงเหลือในกองทุนจะถูกจ่ายคืนให้กับสมาชิกทั้งหมด

ทางเลือกในการกำหนดช่วงราคากองทุนรักษาเสถียรภาพราคา

1) ทางเลือกที่ 1

สำหรับทางเลือกแรกเป็นการกำหนดช่วงราคาที่เป็นขอบเขตบนและล่างหางจากราคาที่แท้จริง เช่น ด้านละ 20% ตราบใดก็ตามมีราคายางพารามีการเคลื่อนไหวอยู่ภายในขอบเขตดังกล่าว จะเป็นการเคลื่อนไหวตามกลไกตลาดและไม่มีการแทรกแซงหรือชดเชยใด ๆ อย่างไรก็ตามเมื่อราคามีการเคลื่อนไหวออกนอกขอบเขตที่กำหนด เช่น สูงกว่าขอบเขตบนขึ้นไปเกษตรกรจะต้องจ่ายเงินเข้าสมทบให้แก่กองทุน ในทางกลับกันหากราคายางพาราตกต่ำลงมา โดยต่ำกว่าขอบเขตล่างที่กำหนดไว้เกษตรก็จะได้รับเงินชดเชยจากกองทุนฯ ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีการนำมาใช้มากในการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร เช่น ชา กาแฟ และยางพารา เป็นต้น

2) ทางเลือกที่ 2

ทางเลือกนี้มีการเสนอให้กำหนดราคาตามค่าเฉลี่ยเคลื่อนที่ (moving average) ซึ่งการกำหนดราคาในลักษณะนี้จะช่วยลดความผันผวนของราคาในระยะสั้นลง โดยราคาอาจมีการปรับด้วยเงินเฟ้อ หรือการเคลื่อนไหวของราคาในตลาดระหว่างประเทศ หรืออาจใช้ทั้งสองอย่างร่วมกัน โดยเกษตรที่เข้าร่วมโครงการจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมแรกเข้าจำนวน 500 รูปี และเปิดบัญชี (PSF account) กับธนาคารในประเทศ ในสภาวะปกติที่ราคามีการเคลื่อนไหวอยู่ในช่วงที่กำหนดเกษตรกรก็จะต้องฝากเงินเข้าบัญชีกองทุนรักษาเสถียรภาพราคา (PSF account)ปีละ 500 รูปี โดยมีการตกลงวันที่ที่แน่นอนในการนำเงินเข้าฝากและรัฐบาลจะสมทบอีกในจำนวนเท่ากันคือ 500 รูปี ในกรณีที่ราคาเคลื่อนไหวขึ้นไปสูงกว่าขอบเขตบนมีกำหนดไว้ เกษตรกรต้องจ่ายเงินสมทบขึ้นต่ำที่ 1,000 รูปี ขณะที่รัฐบาลไม่จ่ายสมทบในกรณีนี้ ส่วนกรณีที่ราคาตกลงมาต่ำกว่าขอบเขตล่างที่กำหนดไว้เกษตรกรไม่ต้องจ่ายเงินสมทบให้กับกองทุนแต่อย่างใด ขณะที่รัฐบาลจะเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนถึง 1,000 รูปีในแต่ละบัญชี และเกษตรที่เข้าร่วมโครงการจะไม่อนุญาตให้ถอนเงินจากบัญชีในกรณีที่สถานการณ์ราคาอยู่ในภาวะปกติ

3) ทางเลือกที่ 3

ทางเลือกที่ 3 นี้จะเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนอเนกประสงค์จากธนาคาร เพื่อตอบสนองความต้องการในการบริโภค ต้นทุนวัตถุดิบ ค่าใช้จ่ายในการปรับเปลี่ยนพืชที่จะทำการเพาะปลูกในฤดูกาลหน้าอันเนื่องมาจากราคาสินค้าเกษตรที่ปลูกในปัจจุบันตกต่ำ อย่างไรก็ตามจำนวนเงินที่ถูกถอนออกมาใช้จ่าย หรือกู้ยืมนั้นจะถูกจ่ายคืนโดยตัวเกษตรกรเองตามเงื่อนไข และระยะเวลาที่ตกลงกันระหว่างธนาคารกับเกษตรกร

a) จากทางเลือกทั้งสามข้างต้นคณะกรรมการได้พิจารณาตามแนวคิดในเรื่องการประกันภัยและการอุดหนุนในกรณีที่ราคาตกต่ำ ในประเด็นต่าง ๆ เช่น ความเป็นไปได้ในด้านการบริหารจัดการ ความเรียบง่าย ข้อมูลข่าวสารและสัญญาณของการเปลี่ยนแปลงราคา การบริหารจัดการทางด้านการคลังและปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากจะเป็นประโยชน์สำหรับเกษตรกรรายย่อย
b) คณะกรรมการได้พิจารณาร่วมกันในการกำหนดราคา โดยพิจารณาจากหลาย ๆ วิธี อาทิ ต้นทุนการผลิต ค่าเฉลี่ยเคลื่อนที่ของราคาในประเทศที่ปรับด้วยเงินเฟ้อแล้ว การอ้างอิงจากราคาระหว่างประเทศและการประมาณการจากราคาตลาดโลกในระยะยาวในช่วง 15-20 ปีที่ผ่านมา โดยใช้การวิเคราะห์ถดถอย (regression analysis)
c) วิธีต้นทุนการผลิต พบว่าปัญหาของการกำหนดราคาด้วยวิธีนี้ คือ การกำหนดราคาปัจจัยการผลิตที่นำมาคำนวณต้นทุนการผลิต ซึ่งต้นทุนการผลิตที่ได้มีความหลากหลายขึ้นกับขนาดของฟาร์ม บริเวณที่ทำการเพาะปลูก และปัจจัยอื่น ๆ เช่น ชนิดของที่ดินที่ใช้เพาะปลูก เป็นต้น ในทางปฏิบัติจึงเป็นไปไม่ได้ที่จะกำหนดราคาคงที่เท่ากันในทุกๆ พื้นที่หรือสำหรับเกษตรกรแต่ละราย เนื่องจากราคาสินค้าเกษตรมักจะไม่ได้ขึ้นอยู่กับต้นทุนการผลิตเพียงอย่างเดียว
d) วิธีค่าเฉลี่ยเคลื่อนที่ (moving average) ตามราคาในประเทศที่ปรับด้วยเงินเฟ้อหรือตามราคาระหว่างประเทศ หรือใช้ตั้งราคาในประเทศและราคาระหว่างประเทศร่วมกัน ในระบบการค้าเสรีราคามีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้น ข้อดีของวิธีนี้คือราคามีความโปร่งใสการแทรกแซงราคาทำได้ยาก และลดความผันผวนในระยะสั้นลงโดยการใช้ค่าเฉลี่ยในระยะยาว
e) การกำหนดราคาตลาดจากสมการถดถอย (regression equation) โดยใช้ข้อมูล 15-20 ปีที่ผ่านมา มาใช้ในการวิเคราะห์ ซึ่งวิธีนี้ราคาจะขึ้นอยู่กับแนวโน้มในระยะยาวในตลาดระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามผู้ดำเนินการจะต้องมีความชำนาญในการกำหนดแบบจำลองที่ถูกต้อง และใช้ข้อมูลจำนวนมาก
f) คณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับการอุดหนุนผ่านกลไกการกำหนดช่วงราคาบน – ล่าง (The price spectrum band mechanism) เพราะจะทำให้การผลิตไม่มีประสิทธิภาพ จากการส่งสัญญาณผิด ๆ ให้กับเกษตรกร ทำให้เกษตรกรยังคงปลูกพืชที่มีความสามารถในการแข่งขันต่ำต่อไป อย่างไรก็ตามการใช้กลไกกำหนดราคาบน – ล่าง นี้ควรเป็นการช่วยเหลือเกษตรในเรื่องการรักษาเสถียรภาพของรายได้

และลดความผันผวนของราคาในระยะสั้นเท่านั้น และไม่ควรนำไปใช้ในกรณีที่แนวโน้มราคาตกต่ำในระยะยาว

g) เนื่องจากสินค้าเกษตรแต่ละชนิดมีความหลากหลาย และมีคุณภาพที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติที่จะกำหนดราคาให้คงที่หรือมาตรฐานเดียวกันในสินค้าชนิดนั้น ๆ ดังนั้นจึงแนะนำให้ใช้ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก (weighted average) ของราคาประมูลสินค้าแต่ละประเภทมาเป็นตัวแทนในการสะท้อนราคาของสินค้าเกษตรนั้น ๆ

h) จากการพิจารณารายละเอียดในประเด็นต่าง ๆ ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการฯ มีข้อเสนอแนะให้ใช้เกณฑ์ค่าเฉลี่ยเคลื่อนที่ของราคาระหว่างประเทศ (moving average of international prices) มาเป็นราคาอ้างอิง เนื่องจากระบบเศรษฐกิจเป็นเศรษฐกิจเปิดและประเทศอินเดียส่งออกสินค้าเกษตรเหล่านี้ นอกจากนี้การใช้ราคาระหว่างประเทศเป็นมาตรฐานอ้างอิง จะทำให้ราคาในประเทศเคลื่อนไหวไปในทิศทางเดียวกับตลาดโลก ประเทศจะยังคงรักษาความสามารถในการแข่งขันเอาไว้ได้

i) การเลือกช่วงของเขตบน – ล่างของราคาในการเข้าแทรกแซงเพื่อลดความผันผวนของราคานั้น โดยพื้นฐานแล้วควรเป็นช่วงขอบเขตบน – ล่างที่สะท้อนเสถียรภาพและประสิทธิภาพ หากกำหนดช่องขอบเขตดังกล่าวแคบเกินไปจะทำให้เกิดการเข้าแทรกแซงบ่อยครั้ง นอกจากนี้ผู้เล่นในตลาดหรือพ่อค้าคนกลางไม่สามารถทำกำไรจากการสต๊อกสินค้าได้ ในทางกลับกันหากกำหนดช่วงขอบเขตบน – ล่างกว้างขึ้น จะเปิดโอกาสให้พ่อค้าคนกลางมีการซื้อขายและทำกำไรจากการสต๊อกออกมาจำหน่ายในช่วงที่ราคาสูงขึ้น

j) วิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้การประมาณค่าขอบเขตบน – ล่างได้เหมาะสมก็คือ การพิจารณาผลของการเปลี่ยนแปลงราคาจากฤดูกาล และการเบี่ยงเบนของราคาออกห่างจากแนวโน้มในระยะยาวจากปัจจัยต่าง ๆ ที่มากระทบโดยพิจารณาจากข้อมูลรายเดือน หรืออาจจะดูจากอัตรากำไร (Profit margin) ที่พ่อค้าคนกลางได้รับจากการสต็อกสินค้าในช่วงราคาต่ำและนำมาขายออกในช่วงที่ราคาปรับตัวสูงขึ้น หรืออีกหนึ่งวิธีที่ง่ายก็คือ กำหนดช่วงราคาจากค่าเฉลี่ยสูงสุดและค่าเฉลี่ยต่ำสุด ตลอดช่วงระยะเวลา 15 – 20 ปี เพื่อนำมาใช้เป็นขอบเขตบนและขอบเขตล่าง

k) จากการกำหนดขอบเขตบน – ล่างที่แน่นอน ภายใต้การเปิดให้มีการนำเข้าสินค้าเหล่านั้นอย่างเสรี และการติดตามภาวะตลาดในอดีตที่ผ่านมา คณะกรรมการมีความเห็นว่าการกำหนดขอบเขตดังกล่าวจะต้องมีการติดตามดูแลอย่างใกล้ชิด

l) จากการคำนวณขนาดความกว้างของขอบเขตบน – ล่างของสินค้าเกษตรหลายชนิดตลอดช่วง 21 ปีที่ผ่านมา (ค.ศ. 1981 – 2001) พบว่า ชา ยางพาราและยาสูบอยู่ระหว่าง 20 – 30 % ส่วนกาแฟมีช่วงอยู่ระหว่าง 30 – 40 % (NCAER, 2001)

m) จากข้อมูลในอดีตการกำหนดขอบเขตบน – ล่างสำหรับสินค้าเกษตร เช่น ชา ยางพารา และยาสูบ มักจะอยู่ในช่วงประมาณ 30% ส่วนกาแฟอยู่ที่ 40%

อย่างไรก็ตามเพื่อให้ขอบเขตดังกล่าวกว้างขึ้นเล็กน้อย ซึ่งพ่อค้าคนกลางสามารถทำการซื้อขายและทำกำไรได้ คณะกรรมการจึงตัดสินให้มีการกำหนดขอบเขตเป็นมาตรฐานเดียวกันในทุกชนิดสินค้า คือ ที่ 40% นั้นหมายความว่าราคาจะเคลื่อนไหวภายในช่วย +/- 20% โดยไม่มีการแทรกแซง และใช้ราคาที่เป็นค่าเฉลี่ยเคลื่อนที่ 7 ปี ของราคาสินค้าชนิดนั้น ๆ ในตลาดระหว่างประเทศ

1.1.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการประมาณค่าขอบเขตบน–ล่างของราคา

a) ใช้ราคาเดียวในการกำหนดขอบเขตบน–ล่าง
b) กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาจะเอื้อประโยชน์ให้กับเกษตรรายย่อย ที่ผลิตยางแผ่นรมควัน (RSS) ซึ่งมีทั้งหมด 6 เกรด โดยเฉพาะเกรด 4 (RSS–4) เท่านั้นที่เข้าโครงการรักษาเสถียรภาพราคา คิดเป็นร้อยละ 55 ของปริมาณการซื้อขายทั้งหมด
c) เกี่ยวกับคำถามที่ว่าจะมีการกำหนดขอบเขตบน–ล่าง ผันแปรตามฤดูกาลหรือไม่ ได้รับความเห็นว่าควรมีการกำหนดราคาเป็นรายปี อย่างไรก็ตามการกำหนดขอบเขตบน–ล่าง ตามฤดูกาลนั้นอาจมีการนำมาพิจารณาอีกครั้งในภายหลังหลังจากที่เริ่มดำเนินการไปแล้วอย่างน้อย 2 ปี
d) การคำนวณขอบเขตบน–ล่างน่าจะสิ้นสุดในปีงบประมาณ และขอบเขตดังกล่าวสามารถประกาศใช้ในเดือนเมษายน ซึ่งเป็นเวลาที่เหมาะสมที่เกษตรกรจะได้รับเงินในช่วงปลายปี ขณะที่รัฐบาลได้รับเงินรายได้จากภาษีประมาณเดือนมีนาคม ซึ่งจะทำให้การรับและจ่ายเงินของรัฐบาลอยู่ภายในปีงบประมาณเดียวกัน
e) ราคาเฉลี่ยคำนวณเป็นราคาเฉลี่ยรายเดือน
f) ในปีที่ราคาพืชผลทางการเกษตรดี กล่าวคือราคาเคลื่อนไหวอยู่สูงกว่าขอบเขตบน เกษตรกรอาจจะเลือกจ่ายเงินเข้ากองทุนรักษาเสถียรภาพราคาเป็น 2 งวด ส่วนในกรณีที่ราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำนั้น กองทุนฯ จะจ่ายชดเชยให้แก่เกษตรกรทั้งหมดในงวดเดียว

1.1.4 ราคาเฉลี่ยและราคาเฉลี่ยเคลื่อนที่ของยางพารา

ตารางที่ ค2 ยางธรรมชาติ (ราคาเฉลี่ยต่อปี) : รูปีต่อ กก.

ค.ศ.	ราคาภายในประเทศ	ราคาระหว่างประเทศ
1993	25.46	25.38
1994	31.07	34.84
1995	50.59	50.30
1996	51.22	47.64
1997	39.88	36.14

1998	30.13	28.84
1999	29.97	26.44
2000	31.25	30.07
2001	31.09	27.32
2002	36.21	36.96
2003	48.14	51.01

ตารางที่ ค3 ยางธรรมชาติ (ราคาเฉลี่ยเคลื่อนที่ 7 ปี): รูปีต่อ กก.

ค.ศ.	ราคาภายในประเทศ	ราคาระหว่างประเทศ
1993	21.29	17.88
1994	23.20	21.09
1995	27.84	25.99
1996	32.25	30.68
1997	34.88	33.81
1998	36.14	35.36
1999	36.90	35.63
2000	37.73	36.30
2001	37.73	35.25
2002	35.68	33.34
2003	35.24	33.83

1) ราคาเฉลี่ยเคลื่อนที่กับราคาระหว่างประเทศและราคาภายในประเทศ

a) ราคาเฉลี่ยเคลื่อนที่ (moving average) ในตลาดระหว่างประเทศย้อนหลัง 7 ปี ของ RSS – 3 ใช้เป็นราคาอ้างอิงเพื่อดูการเคลื่อนไหวของราคา โดยราคาระหว่างประเทศอ้างอิงมาจาก Malaysia Rubber Board และสถาบันวิจัยยางของประเทศไทยผ่านเว็บไซด์ www.rubberthai.com
b) ราคายางแผ่นรมควันชั้น 3 (RSS–3) ในตลาดระหว่างประเทศถูกนำมาใช้เป็นราคาอ้างอิงเพราะอุตสาหกรรมยางมีการนำเข้ายางประเภทนี้มากที่สุด
c) คณะกรรมการตัดสินใจไม่ปรับราคาที่ดินระหว่างประเทศ โดยให้ใช้ต้นทุนของที่ดินที่เกิดขึ้นจริง

2) ขอบเขตบน-ล่าง (Price Spectrum Band 2003)

a) เหตุผลของการเลือกราคาระหว่างประเทศเป็นราคาอ้างอิงสำหรับการนำมาใช้กำหนดขอบเขตบน-ล่างภายใต้เศรษฐกิจเสรีนั้น เนื่องจากราคาในตลาดระหว่างประเทศมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยคณะกรรมการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาได้พิจารณาจากหลายทางเลือก ได้แก่ ทางเลือกแรกใช้ราคาอ้างอิงจากต้นทุนการผลิต (cost of production) ทางเลือกที่สองอ้างอิงจากราคาในประเทศเฉลี่ยเคลื่อนที่ปรับด้วยเงินเฟ้อแล้ว หรือ ราคาระหว่างประเทศ หรือใช้ทั้งราคาในประเทศและระหว่างประเทศร่วมกัน ในที่สุดคณะกรรมการฯ แนะนำให้ใช้ราคาระหว่างประเทศเฉลี่ยเคลื่อนที่เป็นราคาอ้างอิงในการกำหนดช่วงบน-ล่างดังกล่าว เนื่องจากระบบเศรษฐกิจเป็นเศรษฐกิจเปิด ดังนั้นจึงไม่ควรละเลยราคาระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามการกำหนดช่วงขอบเขตบน-ล่างนั้นใช้การเคลื่อนไหวของราคานประเทศเป็นราคาอ้างอิง ซึ่งมีความเหมาะสมสอดคล้องมากกว่า
b) ราคาถูกคำนวณและประกาศโดยคณะกรรมการยางพารา (Rubber Board) ทั้งนี้ใช้ราคา FOB ณ กรุงเทพฯ ของไทยเป็นราคาอ้างอิง
c) การเคลื่อนไหวของยางพาราในช่วงก่อน ค.ศ. 2001 มีความแตกต่างจากการเคลื่อนไหวของราคาในช่วงหลังจากเดือนเมษายน ค.ศ. 2001 เนื่องจากในช่วงก่อนหน้านี้ รัฐบาลมีการใช้มาตรการคุ้มครองตลาดภายในประเทศ และภายหลังจากมีการยกเลิกการกำหนดโครงการดังกล่าว ทำให้การเคลื่อนไหวของราคาแตกต่างออกไป ดังนั้นราคาในอดีตจึงไม่สามารถนำมาคาดการณ์ราคาในอนาคตได้
d) ในกรณีของยางพารา คณะกรรมการเสนอให้ใช้ราคาระหว่างประเทศเฉลี่ยเคลื่อนที่เป็นราคาอ้างอิง และให้พิจารณาราคาขายในประเทศเพื่อกำหนดช่วงขอบเขตบน-ล่าง
e) กำหนดขอบเขตล่างของการเคลื่อนไหวราคายางพาราอยู่ที่ 32.10รูปี
f) การตรวจสอบขอบเขตบนล่างของราคาใหม่ ใน ค.ศ.2004
g) ราคาระหว่างประเทศเฉลี่ยเคลื่อนที่ (IPMA) นำมาใช้เป็นราคาอ้างอิง ซึ่งเป็นราคาที่มีการซื้อขายจริงในตลาดระหว่างประเทศ
h) กำหนดราคาขอบเขตล่างไว้ที่ 32.10รูปี เป็นราคาที่มีเสถียรภาพในขอบเขตล่าง
i) ในกรณีราคาเคลื่อนไหวต่ำกว่าราตาขั้นต่ำในขอบเขตล่างแสดงให้เห็นว่าราคามีความผันผวนตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติยางพารา (The Rubber Act.) ซึ่งต่ำกว่าราคา 32.09 รูปี
j) เมื่อราคาต่ำกว่า 32.09รูปี เป็นการตกต่ำลงกว่าราคาขั้นต่ำที่กำหนดไว้ หากมีการซื้อขายในราคาดังกล่าวจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย
k) คณะกรรมการไม่สามารถประกาศใช้ราคาที่ต่ำกว่าราคาขั้นต่ำที่กำหนดไว้

1.5 วิธีการกำหนดช่วงราคา

a) คณะกรรมการที่ถูกตั้งขึ้นโดยรัฐบาลของอินเดียเพื่อทำค่าฐานนิยมของการทำให้กองทุนราคามีเสถียรภาพได้มีการมองลงไปในทางเลือกต่างๆเพื่อพิจารราคาอ้างอิงสำหรับการกำหนดช่วงของราคา ด้วยการให้กรอบอ้างอิงการทำงานเพื่อคลายการ

แทรกแซง วิธีการต่างๆในการทำสูตรขอบเขตช่วงของราคาได้ถูกพิจารณาโดยคณะกรรมการ ยังคงเป็นการมองความซับซ้อนของตลาดโภคภัณฑ์ ,ลดการดำเนินการ และความต้องการในการใช้ราคาสากลของโภคภัณฑ์เหล่านี้ในฐานะที่เป็นบรรทัดฐานของราคาในประเทศเพื่อคงความสามารถในการแข่งขัน ทางคณะกรรมการได้เสนอให้รับเอาขอบเขตรูปราคาเดียวกันมาใช้สำหรับโภคภัณฑ์ทั้งหมด ดังนั้น ขอบเขตช่วงของราคาจึงเป็น +/- 20 % จากความเคลื่อนไหว 7 ปี โดยเฉลี่ยของราคาสากลในค่าฐานนิยมแต่ละตัว ที่คณะกรรมการได้แนะนำมาและรัฐบาลรับรอง

b) รายละเอียดของทางเลือกต่างๆและการรับรองจากรัฐบาล โดยส่วนนี้อยู่ในบทที่ 2 ของรายงาน ตัวคัดย่อที่ตัดออกมาซึ่งมีความชัดเจนอยู่ในภาคผนวกที่ 1
c) อย่างไรก็ตาม HPC ก็ระบุไว้ว่ากรรมวิธีในการประเมินขอบเขตช่วงของราคาไม่ได้ถูกขยายความทั้งในแผนงานที่มีรับรองแล้วหรือในรายงานของคณะกรรมการ HPC พิจารณาประเด็นต่อไปนี้ว่ามีความเหมาะสมกับช่วงของราคา :

    a. ช่วงราคาเดี่ยว/หลายช่วง สำหรับโภคภัณฑ์
    b. การกำหนดราคาล่วงหน้า/การประมูลราคาตามราคาอ้างอิงสากล
    c. ราคา C.I.F หรือ F.O.B
    d. ปีตามปฏิทินหรือปีงบประมาณ
    e. ตารางเวลาสำหรับการประกาศขอบเขตของราคาและการมัดจำโดยสินเชื่อของ PSF และเกษตรผู้ปลูก ดังนั้น หลังหารือกันในรายละเอียดแล้ว HPC ได้เสนอกรรมวิธีดังต่อไปนี้เพื่อการประมาขอบเขตของราคา

    I. ราคาเดี่ยวสำหรับชา ,ยาง(พารา) และยาสูบในการกำหนดขอบเขต เป็นสิ่งที่ควรถูกประเมิน ขอบเขตประเมินราคา2 ตัวที่แยกจากกัน ได้แก่ กาแฟ (พันธ์ โรบัสต้า) และกาแฟ(พันธ์อาราบิก้า)
    II. สำหรับโภคภัณฑ์แต่ละตัว ทั้งที่เป็นราคาสากลและในประเทศ ควรเป็นราคาอ้างอิงจากความหลากหลาย/เกรด ซึ่งคิดเป็นส่วนแบ่งที่มากที่สุดของปริมาณการขายโดยรวมทั้งหมด สำหรับชา ,ราคา CTC ,สำหรับยาง ,ราคา RSS-4 ,สำหรับกาแฟ (พันธ์ โรบัสต้า) โรบัสต้า เซอร์รี่ ราคา AB และสำหรับกาแฟ (พันธ์อาราบิก้า) ,การปลูกอาราบิก้า ราคา A ควรเป็นสิ่งที่ถูกอ้างอิง
    III. ขอบเขตของราคาควรถูกประเมินโดยมีพื้นฐานจากราคาสากลของโภคภัณฑ์แต่ละตัว
    IV. ขอบเขตของราคาสากล สำหรับกาแฟพันธ์อาราบิก้าและกาแฟพันธ์โรบัสต้าอ้างอิงจากนิวยอร์ก (NYBOT) และราคาขายล่วงหน้าของกรุงลอนดอน (LIFFE) ซึ่งรวมไปถึงราคาสากลสำหรับยางพาราธรรมชาติ C.I.F ซึ่งอ้างอิงจาก F.O.B ราคากรุงเทพ ราคาสากลสำหรับกาแฟอ้างอิงจากราคาขายเบื้องต้นของชาที่ศูนย์ประมูลในอินเดีย ,ศรีลังกา (กรุงโคลอมโบ) ,เคนยา (เมืองมอมโบซา) ,มาลาวี (เมืองลิมเบ) และบังคลาเทศ (กรุงธากา)

V. ยกเว้นในราคาสากลสำหรับ กาแฟ ซึ่งมาจาก การกำหนดราคาล่วงหน้า , ราคาสากลสำหรับโภคภัณฑ์อื่นๆ ที่ควรเป็นการอ้างอิงจากราคาประมูล
VI. การเคลื่อนไหวโดยเฉลี่ย 7 ปีควรถูกคำนวณบนพื้นฐานของราคาสากลเฉลี่ยของปฏิทิน 7 ปี ปีที่ขอบเขตของราคาก็ควรเป็นการประเมินซึ่งประกอบไปด้วยมีขอบเขตเป็นปีที่ 7 ตัวอย่างเช่น ความเคลื่อนไหวโดยเฉลี่ย 7 ปี ของราคาสากลในปี 2003 ควรถูกประเมินโดยการเข้าไปในส่วนของราคาเฉลี่ยตามปฏิทินตั้งแต่ปี 1997-2003 ในการคำนวณความเคลื่อนไหวโดยเฉลี่ย 7 ปี สำหรับปี 2004 ราคาเฉลี่ยสากลตามปฏิทินปี 1998 ถึง 2004 ก็ควรถูกทำมาพิจารณาด้วย
VII. ราคาสากลโดยเฉลี่ยของสินค้าแต่ละตัวที่สอดคล้องกับปฏิทิน 7 ปี อาจถูกเปลี่ยนจากอัตราสกุลเงินต่างประเทศไปเป็น รูปี ด้วยการใช้ตารางเปลี่ยนแปลง RBI (ภาคผนวก VI) และหลังจากนั้น ความเคลื่อนไหวโดยเฉลี่ย 7 ปีของราคาสากลก็อาจได้รับการคำนวณ
VIII. ค่ากลางขอบเขตของราคา +/- 20% ของความเคลื่อนไหวโดยเฉลี่ย 7 ปีของราคาสากล ขอบล่างควรเป็น (-) 20% ขอบบนควรเป็น (+) 20% ของการเคลื่อนไหวโดยเฉลี่ย 7 ปีของราคาสากล
IX. ราคาเฉลี่ยสากลของโภคภัณฑ์ในเวลา 7 ปี (ปีอ้างอิงคือปีที่ 7) ได้ถูกใช้เพื่อการสร้างขอบเขตของราคา ราคาเฉลี่ยในประเทศที่มีค่าสูงกว่าของโภคภัณฑ์ระหว่างปีอ้างอิงได้ถูกนำไปเทียบกับขอบเขตของราคานี้เพื่อแบ่งประเภทปีอ้างอิงว่าเป็นปีที่รุ่งเรือง/ปกติ/ตกต่ำ
X. ราคาเฉลี่ยสากลของโภคภัณฑ์ในเวลา 7 ปี (ปีอ้างอิงคือปีที่ 7) ได้ถูกใช้เพื่อการสร้างขอบเขตของราคา ราคาเฉลี่ยในประเทศที่มีค่าสูงกว่าของโภคภัณฑ์ระหว่างปีอ้างอิงได้ถูกนำไปเทียบกับขอบเขตของราคานี้เพื่อแบ่งประเภทปีอ้างอิงว่าเป็นปีที่รุ่งเรือง/ปกติ/ตกต่ำ
XI. ราคาเฉลี่ยในประเทศอาจหมายถึงราคาโดยเฉลี่ยในประเทศสำหรับปีตามปฏิทิน (1 มกราคมถึง 31 ธันวาคม) ซึ่งยังเป็นช่วงอ้างอิงสำหรับราคาสากลที่ได้มาจากการสร้างขอบเขตของราคา
XII. ถ้าราคาเฉลี่ยในประเทศสำหรับปีที่อยู่ภายในขอบเขตของราคา ปีนั้นอาจถูกระบุประเภทเป็นปีปกติ
ถ้าราคาเฉลี่ยในประเทศสำหรับปีที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของราคา ปีนั้นอาจถูกระบุประเภทเป็นปีที่ตกต่ำ
ถ้าราคาเฉลี่ยในประเทศสำหรับปีที่อยู่เหนือขอบเขตของราคาปีนั้นอาจถูกระบุประเภทเป็นปีที่รุ่งเรือง
XIII. เท่าที่มีความเป็นไปได้ ตารางเวลาในการประกาศขอบเขตของราคา การแบ่งประเภทของปีอ้างอิงว่าเป็น ปีที่รุ่งเรือง/ปกติ/ตกต่ำ และการมัดจำใน PSF/SB A/C อาจเป็นดังนี้

(a) ขอบเขตของราคาตามราคาในประเทศเฉลี่ยตามจริงเทียบกับที่มันอาจถูกประกาศทุกปีในวันที่ 31 มีนาคม
(b) ขอบเขตของราคาและราคาในประเทศเฉลี่ยตามจริงอาจเป็นการอ้างอิงไปยังปีตามปฏิทินปีก่อน
(c) เกษตรรายย่อยที่ได้ลงทะเบียนตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคมขึ้นไป อาจมีชื่อให้รับความช่วยเหลือทางการเงิน ถ้ามีพื้นฐานมาจากขอบเขตของราคาสำหรับปีตามปฏิทินก่อนหน้านั้น
(d) สมาชิกอาจมัดจำได้ถ้าเขาต้องการ ใน PSF,SB A/C ช้าสุดในวันที่ 30 มิถุนายนของทุกปี
(e) สินเชื่อ PSF อาจทำการมัดจำ ถ้าต้องการ ลงไปใน PSF,SB A/C ของสมาชิกได้ช้าสุดวันที่ 16 สิงหาคมของทุกปี

1.6 การกำหนดราคาสากลและในประเทศ

แหล่งราคาสากลคือตามที่ได้มาจากคณะกรรมการยางแห่งชาติของมาเลเซียตั้งแต่วันที่ 31/12/2002 ขึ้นไปและสถาบันวิจัยยางของไทย ผ่านทางเว็บไซต์ www.rubberthai.comในวันที่ 1/1/2003 สำหรับในปี 2003 ราคา FOB ในกรุงเทพได้ถูกอ้างอิง ผู้ผลิตในประเทศส่งออกยาง RSS เกรด 3 ในตลาดสากลเพื่อแทนที่ตลาดยาง RSS เกรด 4 ในประเทศ ดังนั้นตลาดสากลของยาง RSS3 ได้ถูกแทนที่ใช้เป็นราคาอ้างอิง

1.7 ราคาในประเทศ

ราคาเฉลี่ยในประเทศถูกคำนวณโดนพื้นฐานของราคาเฉลี่ยในการดำเนินธุรกรรมรายวันในตลาดในประเทศระหว่างปี