

5. กฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อชาวสวนยาง

5.1 การผลิตและการตลาดของยางพารา

1) ความเป็นมาของการปลูกยางพาราในประเทศไทย

ยางพารา (Para Rubber) หรือยางธรรมชาติ (Natural Rubber) มีชื่อทางวิทยาศาสตร์ว่า *Hevea Brasiliensis* ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นยางพันธุ์ดีที่สุด เดิมเป็นพืชพื้นเมืองในป่าแถบร้อนของลุ่มน้ำอะเมซอน ประเทศบราซิล ทวีปอเมริกาใต้ (พ่ายพ นามประเสริฐ 2538 อ้างในพรพิมล คงขุนเทียน 2539) ชาวพื้นเมืองเขาเรียกยางพาราหรือต้นไม้ที่ให้ยางนี้ว่า "คาอูทซ์ซุค" (Caoutchouc) ซึ่งแปลว่าต้นไม้ร้องไห้ ส่วนชื่อ "ยางพารา" ที่เรียกกันแพร่หลายนั้นมาจากชื่อของเมืองท่า Para ที่เป็นศูนย์กลางการซื้อขายยางบนฝั่งแม่น้ำอะเมซอน (<http://www.geocities.com/Nashville/Oray/3009/history/052.htm> 2000) ในปี พ.ศ. 2419 ชาวอังกฤษได้เริ่มนำเมล็ด และต้นกล้ายางพาราไปปลูกที่ประเทศศรีลังกา มาเลเซียและสิงคโปร์ เป็นผลให้การเพาะปลูกยางพาราแพร่หลายออกไปในแถบเอเชีย จนในที่สุด ภูมิภาคนี้กลายเป็นแหล่งผลิตยางธรรมชาติที่ใหญ่ที่สุดในโลก เนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศที่เหมาะสม ฝนตกชุกตลอดปี มีดินอุดมสมบูรณ์ การคมนาคมสะดวก มีท่าเรือขนส่งสินค้าได้ทุกฤดูกาล อีกทั้งแรงงานหาง่ายและมีค่าจ้างต่ำ (ฐานันดร กิตติวงศากุล 2535 อ้างในพรพิมล คงขุนเทียน 2539)

ประเทศไทยเริ่มปลูกยางพาราครั้งแรกที่จังหวัดตรังในปี พ.ศ. 2443 และได้ขยายพื้นที่ปลูกอย่างกว้างขวางใน 14 จังหวัดภาคใต้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2451 ได้ขยายพื้นที่ปลูกในภาคตะวันออก ที่จังหวัดจันทบุรี ระยองและตราด ในปี พ.ศ. 2521 สถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตรได้เริ่มทดลองปลูกยางในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่จังหวัดบุรีรัมย์ สุรินทร์ และหนองคาย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2539) และในปี พ.ศ. 2540 พบว่าประเทศไทยได้ขยายพื้นที่เพาะปลูกยางกระจายอยู่ใน 40 จังหวัดทั่วประเทศประมาณ 12 ล้านไร่ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2543)

2) ลักษณะเฉพาะของสินค้ายางพารา

ยางพาราจัดเป็นสินค้าปฐมภูมิ (Primary Products) ที่ใช้เป็นวัตถุดิบป้อนเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ แต่อุปสงค์ของสินค้านี้มีแนวโน้มลดลง เนื่องจากประเทศศูนย์กลางอุตสาหกรรมชั้นนำของโลกเริ่มหันไปใช้วัสดุสังเคราะห์และสิ่งประดิษฐ์อื่นๆ ที่ทดแทนวัตถุดิบที่ได้จากธรรมชาติ (วิโรจน์ กลั่นเป่า 2517 อ้างในพรพิมล คงขุนเทียน 2539) ขณะที่ลักษณะการผลิตของยางพาราแตกต่างจากสินค้าเกษตรชนิดอื่น กล่าวคือ ยางพาราเป็นพืชที่เมื่อเติบโตมีอายุได้ขนาดแล้ว (ประมาณ 6 ปี) สามารถให้น้ำยางได้ตลอดไปจนกระทั่งอายุประมาณ 25 ปีแล้วจะให้น้ำยางลดลง ดังนั้นยางพาราให้ผลผลิตต่อเนื่องตลอดทั้งปีโดยไม่ขึ้นอยู่กับฤดูกาล แม้ในช่วงที่ต้นยางผลิใบอ่อนออกมาใหม่ต้นยางจะให้น้ำยางลดลงเพราะต้องหล่อเลี้ยงใบอ่อน แต่การลดลงนี้มีปริมาณน้อยมากและไม่กระทบต่อผลผลิต (พรพิมล คงขุนเทียน 2539)

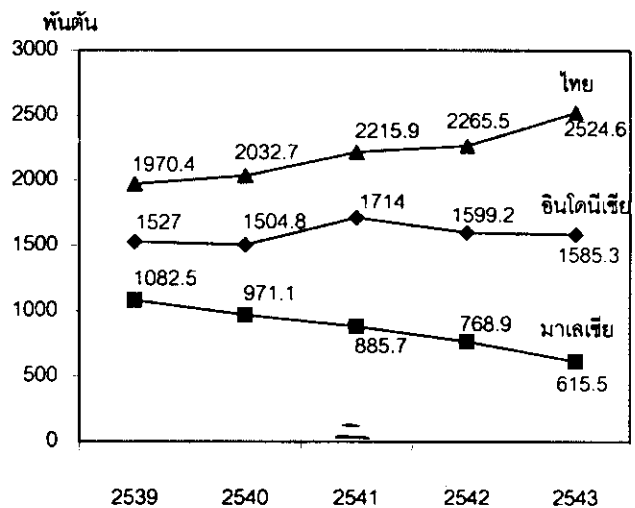
3) ปริมาณการผลิตยางพารา

ประเทศอาเซียนเป็นแหล่งผลิตและส่งออกยางแปรรูปขึ้นต้นมากที่สุดในโลก ผลิตได้ประมาณร้อยละ 80 ของผลผลิตของโลก และประเทศมาเลเซียเป็นผู้ผลิตและส่งออกยางแปรรูปขึ้นต้นรายใหญ่ที่สุดในช่วงทศวรรษ 2520 ในปี พ.ศ. 2529 ประเทศมาเลเซียผลิตได้ประมาณ 1.5 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 34.6 ของปริมาณการผลิตทั่วโลก รองลงมาคือประเทศอินโดนีเซียผลิตได้ประมาณ 1 ล้านตัน หรือร้อยละ 23.6 และประเทศไทยผลิตได้ประมาณ 8 แสนตัน คิดเป็นร้อยละ 17.7 แต่การผลิตยางแปรรูปขึ้นต้นของมาเลเซียเริ่มลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา เนื่องจากรัฐบาลมาเลเซียมีนโยบายลดพื้นที่ปลูกยางพาราเพื่อแก้ปัญหายางแปรรูปล้นตลาดโลกและราคาตกต่ำ ประกอบ

กับการขาดแคลนแรงงานกรีดยางในสวนยางพาราในช่วงที่อุตสาหกรรมขยายตัว ทำให้ชาวสวนยางบางส่วนหันไปปลูกปาล์ม น้ำมัน และโกโก้ซึ่งให้ผลตอบแทนที่ดีกว่า นอกจากนี้รัฐบาลมาเลเซียยังส่งเสริมให้มีการใช้ยางแปรรูปในประเทศมากขึ้นแทนการเน้นการส่งออกยางพารา

ในทางตรงกันข้าม ปริมาณการผลิตยางของไทยเพิ่มสูงขึ้น โดยมีอัตราเพิ่มการผลิตและการส่งออกเฉลี่ยประมาณร้อยละ 13 ต่อปีในช่วงปี พ.ศ. 2525-2535 (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2539) เนื่องจากประเทศไทยมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกยางพารามากขึ้นทั้งในภาคใต้ ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ขณะเดียวกันสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้ปรับปรุงคุณภาพพันธุ์ยางพาราและส่งเสริมการปลูกยางพันธุ์ดีที่ให้ผลผลิตสูงทดแทนยางพันธุ์พื้นเมือง ทำให้น้ำยางที่กรีดยังได้ต่อไร่เพิ่มสูงขึ้น จนประเทศไทยกลายเป็นผู้ส่งออกยางแปรรูปมากที่สุดในโลกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา และในปี พ.ศ. 2543 ปริมาณการผลิตยางธรรมชาติของไทยเพิ่มขึ้นถึง 2.524 ล้านตัน (รูปที่ 5-1) ซึ่งมากกว่าปริมาณการผลิตของมาเลเซียถึง 4 เท่าเพราะปริมาณการผลิตยางของมาเลเซียลดลงเหลือประมาณ 0.615 ล้านตัน

รูปที่ 5-1 ปริมาณการผลิตยางธรรมชาติปี พ.ศ. 2539-2543



ที่มา: International Rubber Study Group (IRSG) 2001

4) การแปรรูปยางพารา

น้ำยางพาราสามารถนำไปแปรรูปขั้นต้นให้เป็นน้ำยางข้นและยางแห้ง เพื่อให้เหมาะสมกับการใช้งานซึ่งประเทศไทยจำแนกประเภทการผลิตยางตามคุณภาพของยางได้ 6 ประเภทคือ

1. ยางแผ่นรมควัน ซึ่งแบ่งเป็นเกรดดังนี้

1.1 ยางแผ่นรมควันชั้น 1X หรือยางชั้นหนึ่งพิเศษ เป็นยางแผ่นรมควันที่สะอาดปราศจากสิ่งสกปรก การผลิตยางประเภทนี้เกือบทั้งหมดผลิตโดยเจ้าของสวนยางพาราขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ที่มีความชำนาญในการผลิตอย่างแท้จริง ชาวสวนขนาดเล็กไม่สามารถผลิตได้ ปริมาณการผลิตยางชนิดนี้มีน้อยมากจนไม่มีการผลิตอีกเลยหลังปี พ.ศ. 2533 เนื่องจากไม่มีความต้องการของตลาด เพราะผู้ใช้สามารถใช้อย่างธรรมชาติประเภทอื่นที่ราคาถูกและมีคุณภาพที่ทดแทนกันได้

1.2 ยางแผ่นรมควันชั้น 1 เป็นยางแผ่นชั้นสูงรองจากชั้นหนึ่งพิเศษ การผลิตมีความพิถีพิถันเช่นเดียวกัน ส่วนใหญ่ผลิตโดยเจ้าของสวนยางพาราขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ โดยปริมาณการผลิตมีไม่มากนัก เพราะความต้องการของตลาดมีจำกัด ปัจจุบันประเทศไทยผลิตยางชั้นหนึ่งประมาณร้อยละ 2 ของยางที่ผลิตได้ทั้งหมด

1.3 ยางแผ่นรมควันชั้น 2 เป็นยางคุณภาพรองจากยางแผ่นรมควันชั้น 1 ปริมาณยางแผ่นรมควันชั้น 2 ส่วนมากเป็นยางที่ผลิตได้จากสวนยางขนาดเล็ก และส่วนหนึ่งเป็นยางที่ตกเกรดจากยางชั้น 1 ที่ผลิตได้จากสวนยางขนาดกลางและขนาดใหญ่ แต่ปริมาณความต้องการของตลาดลดลงเพราะผู้ใช้หันไปใช้อย่างแห้ง 10 และยางแผ่นชั้น 3 ที่มีคุณภาพที่ทดแทน

1.4 ยางแผ่นรมควันชั้น 3 เป็นยางคุณภาพรองจากยางแผ่นรมควันชั้น 2 ซึ่งตลาดต้องการมากที่สุด เพราะราคาไม่สูงมากนักและสามารถนำไปใช้ผลิตเป็นล้อยานพาหนะ รวมทั้งเกษตรกรสวนใหญ่สามารถผลิตยางเกรดนี้ได้เป็นจำนวนมาก

1.5 ยางแผ่นรมควันชั้น 4 เป็นยางแผ่นคุณภาพรองลงมาจากยางแผ่นรมควันชั้น 3 ความต้องการของตลาดโลกมีน้อย และขายได้ในราคาต่ำ

1.6 ยางแผ่นรมควันชั้น 5 เป็นยางคุณภาพชั้นสุดท้ายในการค้ายาง มีราคาต่ำสุดในประเภทยางแผ่นรมควันด้วยกัน ในปัจจุบันแทบจะไม่มีการผลิตยางแผ่นรมควันชั้น 4 และชั้น 5

1.7 ยางดกเกรดหรือยางอื่นๆ มีคุณภาพต่ำกว่ายางแผ่นรมควันชั้น 5 ประกอบด้วยยางแผ่นรมควันหรือเศษยางสกรปรกที่ตัดทิ้งจากยางแผ่นรมควันชั้นต่าง ๆ รวมถึงยางแผ่นดิบสกรปรก หนา และยาวมากเกินไป ยางประเภทนี้ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตยางแท่ง ในอัตราสูงถึงร้อยละ 30-35 และที่เหลืออีกร้อยละ 65-70 เป็นเศษที่ยาง (อุดมศรี ขวานิสากุล 2544)

2. ยางแท่งมาตรฐานไทย (Standard Thai Rubber: STA) ยางแท่งที่ประเทศไทยผลิตมีทั้งหมด 6 ชนิด ได้แก่

2.1 ยางแท่งชั้น SL เป็นยางแท่งที่มีคุณภาพสูงสุด มีความสะอาด ราคายางแท่งชั้น SL สูงใกล้เคียงกับยางแผ่นรมควันชั้น 1

2.2 ยางแท่งชั้น 5 เป็นยางแท่งคุณภาพรองจากชั้น SL วัตถุดิบที่ใช้เป็นยางก้อนที่แปรรูปมาจากน้ำยางสด เช่นเดียวกับยางแท่งชั้น SL แต่ไม่มีข้อจำกัดเรื่องสี ปริมาณการผลิตมีน้อยกว่ายางแท่งชั้น SL เนื่องจากโรงงานผู้ให้ยางสามารถใช้ยางอื่นทดแทนได้ เช่น ยางแท่งชั้น 10 หรือยางแผ่นชั้น 2 เป็นต้น

2.3 ยางแท่งชั้น 10 เป็นยางแท่งชั้นรองจากยางแท่งชั้น 5 ใช้น้ำยางเป็นวัตถุดิบและมีส่วนผสมบางส่วนเป็นยางแผ่นหรือยางก้อน ยางแท่งคุณภาพดีจะมีคุณสมบัติที่แน่นอนเพราะสามารถให้คอมพิวเตอร์ควบคุมระบบการผลิต และตลาดโลกมีความต้องการยางแท่งชั้น 10 นี้ มากกว่ายางแท่งชั้น SL และชั้น 5 สำหรับเป็นวัตถุดิบในการผลิตยางรถยนต์ แต่ปริมาณการผลิตของไทยยังมีไม่มากนัก เพราะมีราคาต่ำกว่าราคายางแผ่นรมควันชั้น 3

2.4 ยางแท่งชั้น 20 เป็นยางแท่งที่ประเทศไทยมีการผลิตออกจำหน่ายมากที่สุดในประเภทยางแท่ง ซึ่งนำไปผลิตยางรถยนต์ ยางแท่งชั้น 20 นี้มีส่วนผสมหลักของเศษยางและขี้ยางถึงร้อยละ 65 และยางแผ่นชั้นต่ำ แต่เนื่องจากวัตถุดิบในการผลิตนี้มีจำกัดทำให้การผลิตในประเทศไทยยังมีน้อย

2.5 ยางแท่งชั้น 50 เป็นยางแท่งที่มีคุณภาพต่ำที่สุดและมีราคาถูกที่สุดในประเภทยางแท่ง แต่มีข้อดีที่สามารถบอกคุณสมบัติทางวิทยาศาสตร์ได้

2.6 ยางแท่ง CV (Constant Viscosity) เป็นยางแท่งคุณภาพสูงซึ่งในกระบวนการผลิตมีการผสมสารเคมีเพื่อควบคุมให้น้ำยางมีความอ่อนตัวคงที่ยาวนาน ซึ่งสะดวกในการนำไปแปรรูปของโรงงานและยังสามารถบอกคุณสมบัติทางวิทยาศาสตร์ได้เช่นกัน สำหรับราคาขายอยู่ระดับเดียวกับยางแผ่นรมควันชั้น 2

3. น้ำยางข้น (Concentrated latex) เป็นยางที่ผลิตจากน้ำยางสดที่ได้จากการรวบรวมซื้อจากชาวสวนขนาดเล็ก และนำมาแปรรูปโดยใช้เครื่องปั่นเพื่อลดปริมาณน้ำจากประมาณร้อยละ 65 ให้เหลือประมาณร้อยละ 40 และผสมแอมโมเนียเพื่อถนอมน้ำยางไม่ให้จับตัวหรือบูดเสีย สามารถรอเวลาการใช้ได้นานไม่น้อยกว่า 6 เดือน น้ำยางข้นเป็นรูปแบบที่มีความเหมาะสมสำหรับการผลิตผลิตภัณฑ์บางประเภทที่จำเป็นต้องมีส่วนผสมสารเคมีหรือสารประกอบอื่นๆ เพิ่มเติม

4. **ยางแผ่นผึ่งแห้ง (Air Drug Sheet: ADS)** เป็นยางแผ่นชั้นดีที่ผลิตโดยนำน้ำยางมารวมกันในปริมาณมากๆ แล้วผ่านกระบวนการกรอง การทำให้แข็งตัว และการทำแผ่นที่ประณีตและสะอาด ขนาดความหนา ความกว้างของแผ่นยางต้องเท่ากัน จากนั้นต้องผ่านกระบวนการอบในห้องอบความร้อน สำหรับความต้องการของตลาดนั้นมีจำกัด

5. **ยางเครพ (Crepe)** การผลิตยางเครพของไทยในระยะแรกเป็นการผลิตเพื่อยกระดับคุณภาพเศษยาง ขี้ยางและยางติดเปลือกให้เป็นสินค้าวัตถุดิบที่มีราคาสูงขึ้น โดยการนำยางคุณภาพต่ำไปผ่านกระบวนการล้างน้ำ การรีดหลาย ๆ ครั้ง เพื่อขจัดดินและสิ่งสกปรกแยกออกจากเนื้อยาง การผลิตยางเครพมีน้อย เนื่องจากมีการนำวัตถุดิบไปใช้ผลิตยางแท่งมากกว่า

6. **ยางอื่นๆ** เป็นยางที่ไม่อยู่ในประเภทยางทั้งหมดที่ได้กล่าวมา เป็นยางชั้นต่ำที่ตกเกรดไม่มีการระบุชั้น เช่นยางแผ่นดิบรมควันไม่สุก ยางแท่งไม่ระบุคุณภาพ และเศษยางแผ่นรมควัน เป็นต้น

ประเทศไทยผลิตและส่งออกยางแปรรูปขั้นต้นประเภทยางแผ่นรมควันมากที่สุด รองลงมาคือ ยางแท่ง และน้ำยางข้น ในปี พ.ศ. 2542 ประเทศไทยส่งออกยางแผ่นรมควันประมาณ 1,055.1 พันตัน ขณะที่ประเทศคู่แข่งอย่างอินโดนีเซียและมาเลเซียส่งออกเพียง 56.9 พันตัน และ 24.8 พันตัน ตามลำดับ (IRSG 2001) ทั้งนี้เนื่องจากทั้งสองประเทศมุ่งผลิตและส่งออกยางแท่งซึ่งเป็นยางแปรรูปขั้นต้นที่ตลาดมีความต้องการมากขึ้น เพราะยางแท่งสามารถบอกคุณสมบัติทางวิทยาศาสตร์ได้แน่นอนกว่ายางประเภทอื่น เหมาะกับการทำผลิตภัณฑ์ยางที่ต้องการทราบคุณสมบัติเฉพาะของยาง และสะดวกในการเคลื่อนย้ายขนส่งมากกว่ายางแผ่น ซึ่งในปี พ.ศ. 2542 ประเทศอินโดนีเซียส่งออกยางแท่งมากที่สุดคือ 1,420.2 พันตัน รองลงมาคือประเทศมาเลเซียส่งออกประมาณ 815.2 พันตัน และประเทศไทยส่งออกยางแท่งประมาณ 540.9 พันตัน (IRSG 2001)

5) **อุตสาหกรรมการแปรรูปยางขั้นต้น**

อุตสาหกรรมการแปรรูปยางพาราขั้นต้นของไทย เริ่มจากการแปรรูปยางดิบเป็นยางแผ่นรมควันเพื่อส่งออกมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2470 และได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสรุปการเปลี่ยนแปลงออกเป็น 3 ช่วงเวลา (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2539) ดังนี้

1. **ช่วงเริ่มต้นการค้ายางจนถึงปี พ.ศ. 2512** ยางดิบที่ผลิตได้ในประเทศทั้งหมดถูกแปรรูปเป็นยางแผ่นรมควัน เนื่องจาก 1) การคมนาคมขนส่งไม่สะดวกและใช้เวลานานในการขนส่ง และ 2) ยางแผ่นรมควันเป็นที่ต้องการของตลาดญี่ปุ่น ซึ่งเป็นผู้ซื้อรายใหญ่ของไทย ชาวสวนยางส่วนใหญ่เป็นชาวสวนยางขนาดเล็กซึ่งกรีดยางแล้วนำมาทำเป็นยางแผ่นเก็บรวบรวมไว้ในจำนวนพอสมควรจึงค่อยนำส่งขายพ่อค้าคนกลางหรือขายให้โรงงานรมควันยางแผ่นโดยตรง ซึ่งโรงงานรมควันยางแผ่นมีขนาดเล็กและมักตั้งอยู่ในแหล่งที่มีการทำสวนยาง

2. **ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2512-2530** ตลาดต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาและยุโรป เริ่มเปลี่ยนมาซื้อยางแท่งเนื่องจากสามารถตรวจสอบคุณสมบัติของยางได้ และสามารถใช้เครื่องจักรช่วยในการเคลื่อนย้ายยางแท่งได้เมื่อมีความต้องการยางแท่งสูงขึ้น จึงเกิดโรงงานแปรรูปยางแท่งเพื่อการส่งออกในประเทศมากขึ้น

3. **ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา** เป็นช่วงที่อุตสาหกรรมน้ำยางมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 ที่ทางรัฐบาลมาเลเซียมีนโยบายลดพื้นที่ปลูกยางพาราและนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำยางในประเทศ ทำให้มีน้ำยางขั้นออกสู่ตลาดโลกลดลง และบางช่วงที่เกิดการขาดแคลนน้ำยางขึ้นในประเทศ เนื่องจากฝนตกชุก มาเลเซียต้องนำเข้าน้ำยางขั้นจากไทย นอกจากนี้การตื่นตัวต่อภาวะระบาดของโรคเอดส์ มีส่วนทำให้ความต้องการใช้ถุงมือยางและถุงยางอนามัยเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ความต้องการใช้น้ำยางขั้นซึ่งเป็นวัตถุดิบในการ

ผลิตผลิตภัณฑ์ดังกล่าวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยจึงขยายการผลิตยางธรรมชาติเพื่อการส่งออกเป็นหลัก โดยมีการส่งออกประมาณร้อยละ 95 ของผลผลิตทั้งหมด ส่วนใหญ่อยู่ในรูปของยางแผ่นรมควัน ยางแท่ง และน้ำยางข้น ส่วนผลผลิตยางที่เหลือใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางสำเร็จรูปภายในประเทศ

การขยายตัวของการผลิตและการส่งออกยางพารา ทำให้จำนวนโรงงานแปรรูปยางเพิ่มขึ้นประมาณ 314 โรงงาน จำแนกเป็น 5 ประเภทดังแสดงในตารางที่ 5-1 ซึ่งประมาณร้อยละ 87 ตั้งอยู่ในภาคใต้ และผลผลิตจากการแปรรูปขั้นต้นในชนิดต่างๆ จะถูกนำไปใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง เช่น ยางรถยนต์ ยางรัดของ ถุงยางอนามัย และถุงมือยาง เป็นต้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2539)

ตารางที่ 5-1 จำนวนโรงงานแปรรูปยางพารา

ประเภทโรงงานแปรรูป	วัตถุดิบ	จำนวนโรงงาน			
		ภาคตะวันออก	ภาคใต้ตอนบน	ภาคใต้ตอนล่าง	รวม
1. โรงงานผลิตยางแผ่นรมควัน	ยางแผ่นดิบ	13	40	70	123
2. โรงงานผลิตน้ำยางข้น	น้ำยางสด	11	20	34	65
3. โรงงานผลิตยางแผ่นผึ่งแห้ง	น้ำยางสด		3	6	9
4. โรงรีดยางเครพ	เศษยาง	6	22	38	66
5. โรงงานผลิตยางแท่ง	น้ำยางสดและเศษยาง	9	11	31	51
รวมทุกประเภท		39	96	179	314

ที่มา: อุดมศรี ขวานิสากุล 2544

6) การซื้อขายยางพารา

การซื้อขายยางพาราแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ

1. การซื้อขายโดยผ่านตลาด (Open Market) เป็นการซื้อขายสินค้าของสมาชิกในตลาดกลางที่มีการจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น โกดังเก็บสินค้า การให้บริการหักบัญชี การระงับข้อพิพาท และการจัดชั้นคุณภาพของสินค้า ซึ่งตลาดซื้อขายยางที่เป็นทางการนี้จำแนกออกเป็น 2 ลักษณะคือ 1) ตลาดขั้นปฐม (Primary Market) ที่ตั้งขึ้นตามความต้องการของผู้ผลิต และ 2) ตลาดปลายทาง (Terminal Market) ที่ตั้งขึ้นสำหรับผู้ซื้อหรือผู้ใช้อย่าง ตลาดทั้ง 2 ลักษณะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การเคลื่อนไหวของราคาภายในตลาดใดตลาดหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อตลาดอื่นๆ ด้วย ซึ่งตลาดยางพาราของโลกมีประมาณ 9 แห่ง ได้แก่

- ตลาดสิงคโปร์ เกิดขึ้นเพราะความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ของประเทศสิงคโปร์ ที่เป็นทางผ่านของเส้นทางเดินเรือระหว่างซีกโลกตะวันตกกับซีกโลกตะวันออก และอยู่ใจกลางแหล่งผลิตยางพาราสำคัญของโลก โดยมีสมาคมการค้ายางของสิงคโปร์ (Rubber Association of Singapore :RAS) เป็นองค์กรที่ดำเนินงานและควบคุมการประกอบธุรกิจการยางของสิงคโปร์ ทำหน้าที่เป็นสถานที่ประมูลซื้อขายยางประจำสัปดาห์และเป็นตลาดซื้อขายล่วงหน้า

- ตลาดกัวลาลัมเปอร์ เดิมการซื้อขายยางกับต่างประเทศจัดทำผ่านตลาดสิงคโปร์ ต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์กรซื้อขายยางแห่งสหพันธ์มาเลเซีย ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนเป็นคณะกรรมการควบคุมการซื้อขาย ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจการยาง และจัดตลาดกลางเพื่อทำการประมูลซื้อขายยางของมาเลเซีย
- ตลาดโตเกียวและตลาดโอซาก้า เป็นตลาดที่ดำเนินการซื้อขายยางจริงและการซื้อขายยางล่วงหน้าในประเทศญี่ปุ่น โดยผู้ซื้อและผู้ขายจะกำหนดราคา เงื่อนไข และวิธีการ ร่วมกัน
- ตลาดลอนดอน เป็นตลาดปลายทางในประเทศอังกฤษที่อำนวยความสะดวกให้แก่โรงงานผลิตภัณฑ์ที่ใช้ยางเป็นวัตถุดิบ และเป็นตลาดขายต่อให้แก่ประเทศอื่นๆ ในยุโรป ตลาดยางลอนดอนมีองค์กรที่ควบคุมตลาดอยู่ 2 องค์กร คือ สมาคมการค้ายางแห่งลอนดอนเป็นศูนย์กลางซื้อขายยางจริง ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2456 และสมาคมตลาดปลายทางยางลอนดอนเป็นศูนย์กลางตลาดซื้อขายยางล่วงหน้า ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2517
- ตลาดนิวยอร์ก เป็นตลาดปลายทางที่ซื้อขายยางจริงและตลาดซื้อขายล่วงหน้า ดำเนินการโดยสมาคมการค้ายางแห่งนิวยอร์ก ปัจจุบันได้ปิดให้บริการไปแล้ว เนื่องจากมีผู้ใช้บริการไม่มากนัก

นอกจากนี้ยังมีตลาดฮัมบูร์ก ประเทศเยอรมันนี และตลาดเซี่ยงไฮ้และตลาดไหหลำ ในประเทศจีน แต่ปริมาณการซื้อขายที่ผ่านตลาดดังกล่าว ยังมีปริมาณที่น้อยมาก ประมาณร้อยละ 20 ของปริมาณการซื้อขายทั้งหมด (อุดมศรี ชวานิสากล 2544)

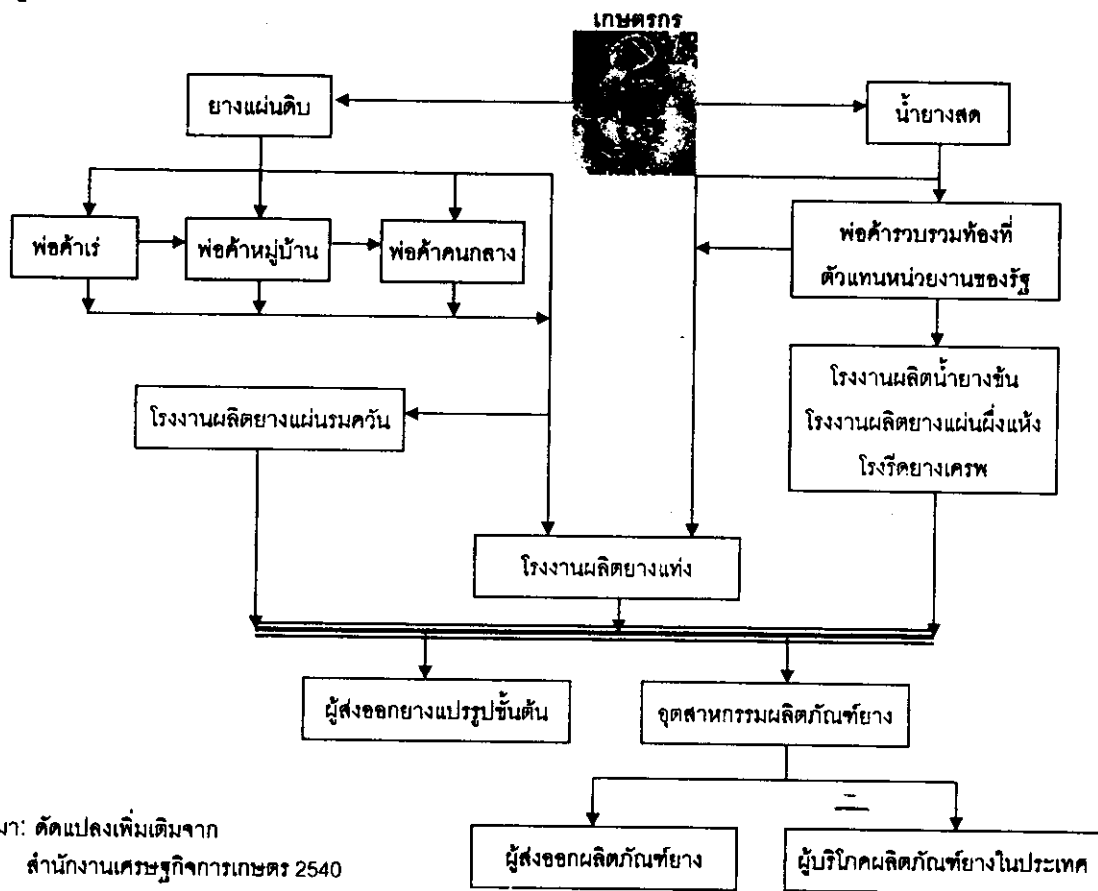
วิธีการซื้อขายยางโดยผ่านตลาดค้ายางนี้ ผู้ผลิตหรือผู้ที่มียางอยู่ในครอบครองจะส่งคำสั่งขายโดยผ่านโบรกเกอร์หรือนายหน้าของตลาด ซึ่งต้องระบุชนิด ชั้นคุณภาพ ปริมาณ และราคาสินค้า จากนั้นโบรกเกอร์จะเสนอขายในตลาด หากมีบุคคลใดต้องการซื้อก็จะติดต่อผ่านโบรกเกอร์เช่นเดียวกัน การซื้อขายจะเกิดขึ้นโดยราคาที่จำหน่ายได้จะเป็นราคาอ้างอิงของยางชั้นคุณภาพนั้นๆ ในตลาด ราคาที่ประกาศในตลาดทางการจะเป็นราคาที่เกิดขึ้นจริง และสมาชิกของตลาดทุกคนรับทราบ แต่ทว่าราคาอ้างอิงดังกล่าวไม่อาจสะท้อนราคาที่เป็นจริงของยางในตลาดท้องถิ่นได้เสมอไป

2. การซื้อขายโดยตรง (Direct Sale) เป็นการติดต่อซื้อขายโดยตรงระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายโดยไม่ผ่านตลาด การซื้อขายในลักษณะนี้มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 80 ของปริมาณการซื้อขายทั้งหมด (อุดมศรี ชวานิสากล 2544) เช่นการซื้อขายระหว่างผู้ส่งออกยางกับผู้ผลิต้อย่างในต่างประเทศหรือกับนายหน้าในต่างประเทศโดยตรง การกำหนดราคาซื้อขายยางในลักษณะนี้จะใช้ราคาอ้างอิงจากตลาดทางการ และแนวโน้มของราคายางในอนาคตในการกำหนดทิศทางราคายางด้วยเสมอ แต่การซื้อขายในลักษณะนี้ผู้ส่งออกแต่ละรายไม่ทราบถึงการกำหนดราคาส่งออกของผู้ส่งออกรายอื่นๆ ซึ่งก่อให้เกิดข้อเสียเปรียบได้เปรียบในการส่งออกหากผู้ส่งออกแต่ละรายมีต้นทุนการจัดซื้อสินค้าเพื่อส่งออกแตกต่างกันมาก ดังนั้นผู้ส่งออกจึงจำเป็นต้องใช้การคาดคะเนและพยากรณ์แนวโน้มในอนาคตโดยอาศัยข้อมูลจำนวนมากเพื่อให้ราคาที่ได้รับสอดคล้องกับภาวะที่จะเกิดขึ้นในอนาคตมากที่สุด และเพื่อช่วยลดอัตราเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในการค้ากับต่างประเทศ

7) ระบบตลาดยางพาราของไทย

ระบบการตลาดยางพาราของไทยเป็นการซื้อขายโดยไม่ผ่านตลาดซึ่งผู้ซื้อและผู้ขายจะติดต่อทำการซื้อขายกันโดยตรง ซึ่งเป็นการซื้อขายยางที่ชาวสวนยางต่างคนต่างขายยางให้กับพ่อค้าคนกลางระดับต่างๆ ดังแสดงในแผนภูมิที่ 5-2 ดังนั้นการกำหนดคุณภาพ การชั่งน้ำหนักและราคา ขึ้นอยู่กับการตกลงกันของทั้งสองฝ่าย ลักษณะการซื้อขายยางดังกล่าวแบ่งได้เป็น 2 ระดับ (อุดมศรี ชวานิสากล 2544) คือ

รูปที่ 5-2 วิธีการตลาดยางพาราของไทย



ที่มา: ดัดแปลงเพิ่มเติมจาก สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2540

1. การจำหน่ายยางระหว่างชาวสวนยางหรือพ่อค้าท้องถิ่นกับโรงงานผู้ผลิตยางดิบภายในประเทศ
 2. การซื้อขายระหว่างโรงงานผู้ผลิตยางดิบกับโรงงานผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ยางภายในประเทศ
- ซึ่งในระบบตลาดการซื้อขายยางของไทยนี้มีผู้ประกอบการธุรกิจยางพาราระดับต่างๆ (วลัยพร อาจหาญณรงค์ 2538) ดังนี้

1. **พ่อค้าระดับหมู่บ้านและพ่อค้าเร่** คือผู้ที่ติดต่อซื้อขายตรงกับเจ้าของสวนยางรายย่อยทั่วไป โดยรับซื้อในรูปของยางแผ่นดิบตามหมู่บ้านของตนในขอบเขตที่เส้นทางคมนาคมเขี่ยอำนวย ราคาที่พ่อค้าเร่ตั้งไว้จะต่ำกว่าราคาในท้องตลาดเฉลี่ยก็โลกรั่มละ 10-50 สตางค์สำหรับค่าแรงงานและค่าขนส่ง ธุรกิจลักษณะนี้ยังมีอยู่ในหมู่บ้านที่มีเส้นทางคมนาคมไม่สะดวก หรือไม่มีความปลอดภัยในการขนส่ง หรือด้วยเงื่อนไขอื่น ๆ ที่ทำให้เจ้าของสวนไม่สามารถนำยางพาราออกไปจำหน่ายให้พ่อค้าในหมู่บ้านได้ด้วยตนเอง

ส่วนพ่อค้าระดับหมู่บ้าน เป็นนายทุนหมู่บ้านที่รับซื้อยางจากชาวสวนในรูปของยางแผ่นดิบ แล้วนำไปขายต่อให้พ่อค้าในเมือง นอกจากการซื้อขายยางพ่อค้าเหล่านี้ยังทำหน้าที่เป็นผู้ปล่อยสินเชื่อให้พ่อค้าเร่และเจ้าของสวนยางรายย่อยในหมู่บ้าน และความสัมพันธ์เหล่านี้-ลูกหนี้ทำให้เจ้าของสวนยางรายย่อยต้องนำยางพาราของตนไปขายให้แก่พ่อค้าในระดับหมู่บ้าน

2. **พ่อค้าคนกลาง** เป็นร้านค้าหรือบริษัทที่ทำธุรกิจซื้อขายเป็นหลัก โดยตั้งร้านรับซื้อยางในรัศมีที่ใกล้กับแหล่งผลิตให้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อลดต้นทุนการขนส่งสินค้า การซื้อขายของพ่อค้าคนกลางมีมากกว่าพ่อค้าระดับหมู่บ้าน เนื่องจากมีเงินทุนหมุนเวียนมากกว่า และมักจะได้รับสินเชื่อปลอดดอกเบี้ยจากบริษัทเจ้าของโรงงานและผู้

ส่งออก ส่วนใหญ่พ่อค้าคนกลางจะมีโรงรมยางพาราเองหรือเช่าจากเจ้าของโรงรมยางพารารายอื่นๆ พ่อค้าคนกลางเป็นผู้ที่มีอำนาจซื้อขายพารามากที่สุดเพราะมีทุนสะสมมากกว่าผู้ซื้อระดับอื่นๆ ในตลาด

3. บริษัทเจ้าของโรงงานและผู้ส่งออก บริษัทผู้ส่งออกมักจะมีโรงงานแปรรูปยางของตนเองและส่วนใหญ่จะซื้อยางมาจากผู้ประกอบการซึ่งเป็นพ่อค้าคนกลางและเจ้าของสวนขนาดใหญ่บางราย ทั้งในรูปของยางแผ่นดิบและยางรมควันมาผ่านกระบวนการจนเป็นสินค้าสำเร็จรูปส่งออก ราคาส่งออกสุดท้ายของยางแต่ละเกรดจะขึ้นอยู่กับกรตกลงซื้อขายของบริษัทกับบริษัทนายหน้า

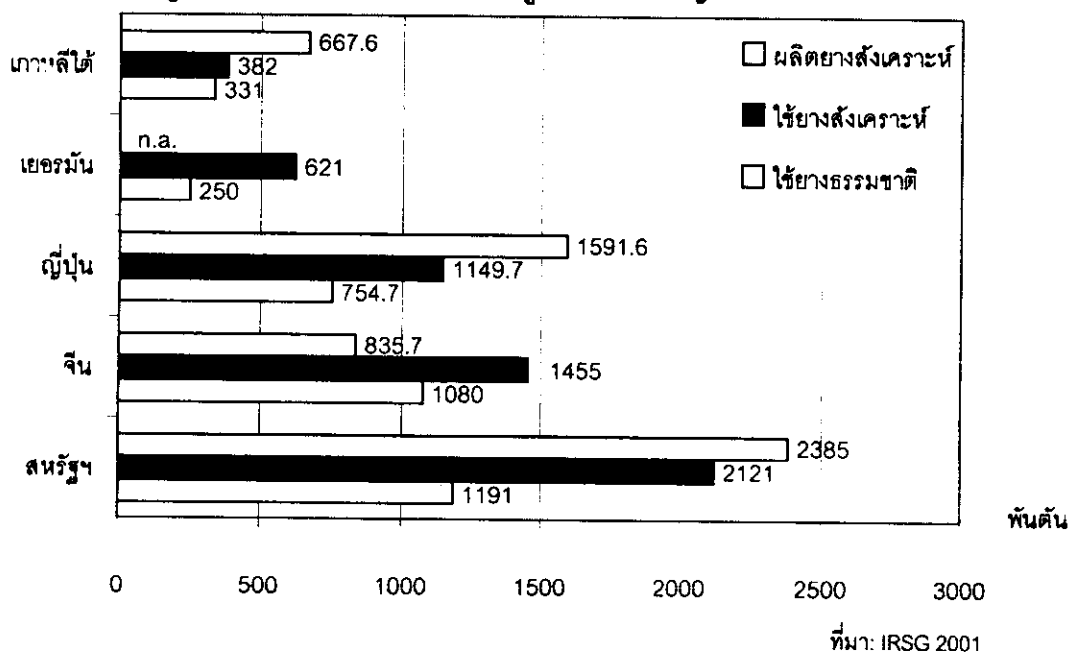
8) สถานการณ์ตลาดยางพารา

ตลาดยางพาราโดยเฉพาะยางธรรมชาติเป็นตลาดของผู้ซื้อ เนื่องจากอุปทานส่วนเกินในตลาดมีปริมาณมากอีกทั้งมีการผลิตและการใช้ยางสังเคราะห์ซึ่งเป็นสินค้าทดแทนมีเพิ่มมากขึ้น จากตัวเลขการใช้ยางในปี พ.ศ. 2543 (รูปที่ 5-3) ของประเทศผู้ใช้อย่างรายใหญ่ 5 ประเทศคือ สหรัฐฯ จีน ญี่ปุ่น เยอรมัน เกาหลีใต้ มีประมาณ 9,335.4 พันตัน เป็นยางสังเคราะห์ถึงร้อยละ 61 และยางธรรมชาติเพียงร้อยละ 39 นอกจากนี้การใช้ยางสังเคราะห์ยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ดังเช่นในปี พ.ศ. 2543 มีการใช้ยางสังเคราะห์ทั่วโลก 10,680 พันตัน เพิ่มจาก 8,820 พันตันในปี พ.ศ. 2537 คิดเป็นร้อยละ 21 หรือเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 3 ต่อปี

ในขณะที่ผู้ใช้อย่างสังเคราะห์รายใหญ่อย่างสหรัฐฯ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ต่างก็ผลิตยางสังเคราะห์ใช้เอง โดยเฉพาะสหรัฐฯ เป็นผู้ผลิตยางสังเคราะห์รายใหญ่ที่สุดคือผลิตได้ประมาณ 2,385 พันตันในปี พ.ศ. 2543 คิดเป็นร้อยละ 22 ของการผลิตยางสังเคราะห์ทั่วโลก รองลงมาคือญี่ปุ่นผลิตได้ 1591.6 พันตันคิดเป็นร้อยละ 15 ซึ่งทั้งสองสามารถผลิตได้เกินพอกับการใช้ยางสังเคราะห์ภายในประเทศ

จะเห็นได้ว่าอุปสงค์ของยางธรรมชาติจะไม่เติบโตมากนักหรืออาจจะมีแนวโน้มลดลงเนื่องจากปริมาณยางธรรมชาติในสต็อกในประเทศผู้ใช้อย่างยังมีปริมาณมาก ดังเช่นในปี พ.ศ. 2543 ปริมาณสต็อกยางธรรมชาติของประเทศสหรัฐฯ ญี่ปุ่น บราซิล และอินเดียมรวมถึง 23,720.2 พันตัน (IRSG 2001) ดังนั้นราคายางธรรมชาติมีแนวโน้มลดลงและราคามักผันผวนตามความต้องการของผู้ซื้อและผู้ใช้อย่างรายใหญ่ของโลก

รูปที่ 5-3 การใช้ยางของประเทศผู้ใช้อย่างรายใหญ่ปี พ.ศ. 2543



5.2 ปัญหาการผลิตยางพาราของชาวสวนยาง

ประเทศไทยมีพื้นที่ปลูกยางเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ตารางที่ 5-2) จาก 4,677 พันไร่ ในปี พ.ศ. 2505 เป็น 12,396 พันไร่ ในปี พ.ศ. 2540 มีอัตราการขยายพื้นที่เพาะปลูกเฉลี่ยร้อยละ 4.72 ต่อปี และผลผลิตต่อไร่เพิ่มจาก 57 กิโลกรัมต่อไร่ ในปี พ.ศ. 2505 เป็น 227 กิโลกรัมต่อไร่ ในปี 2540 ซึ่งเพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่าตัว การขยายพื้นที่ปลูกยางได้ทำให้ประเทศไทยผลิตยางได้มากเป็นอันดับหนึ่งของโลกหรือประมาณร้อยละ 30 ของผลผลิตยางโลก ซึ่งผลผลิตประมาณร้อยละ 90 มาจากภาคใต้และอีกประมาณร้อยละ 10 มาจากภาคตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (เดือนรุ่ง ชวยเรือง 2543) ซึ่งนับได้ว่ายางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีส่วนช่วยให้เกษตรกรในภูมิภาคต่างๆ มีงานทำ

ตารางที่ 5-2 การขยายตัวการผลิตยางพาราของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2505 - 2540

ปี พ.ศ.	พื้นที่เพาะปลูก (พันไร่)	อัตราการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูก (ร้อยละ)	ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ (กิโลกรัม)
2505	4,677	-	57
2510	7,385	57.90	57
2515	8,377	13.43	58
2520	9,275	10.72	63
2525	10,001	7.83	65
2530	10,399	3.98	123
2535	11,139	7.15	150
2540	12,396	11.28	227

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2540

เกษตรกรชาวสวนยางในประเทศไทย มีอยู่ประมาณ 1.09 ล้านครัวเรือน และมีการจ้างงานกรีดยางปีละ 5 แสนคน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2543) และพื้นที่ปลูกยางของชาวสวนยางเป็นพื้นที่ขนาดเล็กไม่เกิน 15 ไร่ ประมาณร้อยละ 95.7 ของชาวสวนยางนิยมแปรรูปน้ำยางสดเป็นยางแผ่นดิบหรือยางแผ่นรมควัน เพราะว่าคุณสมบัติทางกายภาพของน้ำยางสดจะถูกทำลายโดยแบคทีเรียหลังจากการกรีดยางประมาณ 4 ชั่วโมง ทำให้ชาวสวนยางไม่สามารถเก็บน้ำยางสดไว้ได้นาน และวิธีการแปรรูปน้ำยางสดเป็นยางแผ่นดิบสามารถทำได้ง่าย (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2540 อ้างในเดือนรุ่ง ชวยเรือง 2543)

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าประเทศไทยจะเป็นผู้ผลิตและส่งออกยางธรรมชาติรายใหญ่ของโลก แต่ประสิทธิภาพการผลิตของไทยได้รับการพัฒนาเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น และชาวสวนยางยังมีปัญหาและข้อจำกัดในด้านการผลิต ซึ่งพอสรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

1. ประสิทธิภาพการผลิตยางต่ำ เนื่องจาก

- ชาวสวนยางส่วนใหญ่เป็นผู้ผลิตรายย่อย ซึ่งมีอยู่ถึง 95% (ฐานันดร กิตติวงศากุล 2535) และมีพื้นที่ปลูกยางพาราโดยเฉลี่ยประมาณครัวเรือนละ 15 ไร่ (ศูนย์ศึกษาเอเปค 2542 อ้างในอุดมศรี ขาวนิสากุล 2544) ชาวสวนยางรายย่อยเหล่านี้ มีแรงงานที่ช่วยกันทำสวน

ยางพาราเฉลี่ย 2 คนต่อครัวเรือน ทำให้ขาดกำลังในการพัฒนาการผลิต มีกำลังการผลิตน้อย จึงส่งผลให้ชาวสวนยางมีรายได้น้อย (เดือนรุ่ง ช่วยเรื่อง 2543)

- เทคโนโลยีที่ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร สวนมากยังใช้เทคโนโลยีแบบเดิม โดยเฉพาะด้านการบำรุงรักษาและการกรีดยาง ทำให้ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ต่ำ คือเฉลี่ยปีละประมาณ 218 กิโลกรัมต่อไร่ หรือเพียงร่องละ 61 ของผลผลิตต่อไร่ของแปลงทดลองวิชาการซึ่งเฉลี่ยปีละ 317 กิโลกรัมต่อไร่ (ศูนย์ศึกษาเอเปค 2542 อ่างในอุดมศรี ขวานิสากล 2544)

2. คุณภาพผลผลิตต่ำ เนื่องจาก

- ชาวสวนยางยังขาดความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการผลิตยางทำให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพต่ำ และคุณภาพที่ได้ไม่สม่ำเสมอ ในกรณีนี้ร้ายที่สุด บางครั้งไม่สามารถนำไปผลิตน้ำยางชั้นได้ ส่วนกรณียางแผ่นดิบ เมื่อนำไปผลิตยางแผ่นรมควัน ก็จะได้ยางแผ่นรมควันคุณภาพต่ำ ทำให้ขายยางได้ในราคาต่ำ (ศูนย์ศึกษาเอเปค 2542 อ่างในอุดมศรี ขวานิสากล 2544) และเกษตรกรที่มีทักษะการกรีดยางไม่ถูกต้อง จะส่งผลให้ต้นยางเสื่อมโทรมเร็วด้วย (เดือนรุ่ง ช่วยเรื่อง 2543)

3. ต้นทุนการผลิตสูง เนื่องจาก

- ขาดแคลนแรงงานในการกรีดยาง ทำให้ค่าจ้างในการกรีดยางมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2543)
- ต้นทุนการผลิตยางพารามีหลายรายการและมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งพบว่า ต้นทุนการผลิตยางพาราในปี พ.ศ. 2540 อยู่ในระดับ 22.7 บาทต่อกิโลกรัม และเพิ่มเป็น 23.1 บาทต่อกิโลกรัมในปี พ.ศ. 2541 (ศูนย์ศึกษาเอเปค 2542 อ่างในอุดมศรี ขวานิสากล 2544) ต้นทุนการผลิตยางพารามี 2 ประเภทคือ (เดือนรุ่ง ช่วยเรื่อง 2543)

1. ต้นทุนคงที่ หมายถึงต้นทุนการผลิตที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามปริมาณผลผลิต ได้แก่ ค่าเช่าที่ดิน ภาษีที่ดิน ค่าเสื่อมราคาของเครื่องมือและอุปกรณ์ ค่าเสียโอกาสของเงินลงทุน และดอกเบี้ยเงินกู้
2. ต้นทุนผันแปร หมายถึงต้นทุนการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไปตามปริมาณของผลผลิต ได้แก่
 - 2.1 **สินธุ์การผลิต** ประกอบด้วย พันธุ์ยาง ปุ๋ย ยากำจัด/ป้องกันศัตรูพืช น้ำมันเชื้อเพลิง เมล็ดพืชคลุมดิน ไม้ชะ ไฟฟ้า และอื่นๆ
 - 2.2 **แรงงาน** ประกอบด้วย ค่าเตรียมดิน ค่าวางแผนปลูก ค่าขุดหลุม ค่าปักไม้ชะ ค่าคลุมดินรองกันหลุม ค่าใส่ปุ๋ย ค่าเปิดแก่ง ค่าปลูกพืชคลุมดิน ค่าปราบ/ถางวัชพืช ค่าพ่นยาปราบศัตรู ค่ากรีดยาง ค่าเก็บน้ำยาง ค่าทำยางแผ่นดิบ และอื่นๆ
 - 2.3 **เครื่องมือและอุปกรณ์** ประกอบด้วย ค่ารถแทรกเตอร์ รถไถ เครื่องพ่นยา เครื่องสูบน้ำ จอบ มีด รองเท้าบูท โรงรีดยาง มีดกรีดยาง ตะกั่ว ไม้ตากยาง ที่กรองน้ำยาง ถังน้ำยาง ถ้วยรองน้ำยาง ลิ่นยาง ลวดแขวนน้ำยาง เครื่องจักรกรีดยาง หินลับมีด หินฟอสเฟต/แก๊สน้ำกรด และอื่นๆ

4. **ขาดความยืดหยุ่นในการผลิต** เนื่องจากการปลูกยางพาราจะต้องใช้เวลาอย่างน้อย 6-7 ปี ก่อนที่จะสามารถกรีดยางได้ ชาวสวนยางพาราซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ผลิตยางรายย่อยจึงมีข้อจำกัดในการปรับตัวเมื่อต้องเผชิญกับความผันผวนของราคายางในตลาดโลก กล่าวคือในปีที่ราคายางในตลาดโลกสูง ชาวสวนยางก็ไม่สามารถเพิ่มอุปทานของยางได้ในระยะเวลาอันสั้น และเมื่อราคายางในตลาดโลกต่ำลงก็ไม่สามารถลดการกรีดยางได้เนื่องจากชาวสวนยางมีรายได้จากยางเป็นหลัก (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2543)

5. **ความช่วยเหลือของภาครัฐไม่ทั่วถึง** หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถให้ความช่วยเหลือชาวสวนยางในด้านการผลิตได้อย่างทั่วถึง เช่น (ฐานันดร กิตติวงศากุล 2535)

- การถ่ายทอดเทคโนโลยีไม่มีประสิทธิภาพเพราะขาดการพัฒนาบุคลากร ทำให้ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการฝึกฝนเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การยางพาราในทุกๆ ด้าน อย่างแท้จริงออกปฏิบัติงานส่งเสริมและเผยแพร่เทคโนโลยีใหม่ๆ ที่มีประสิทธิภาพสูงให้กับเกษตรกร
- งานวิจัยและพัฒนาพื้นฐานแคบ ไม่อาจพัฒนาการผลิตและการตลาดได้อย่างแท้จริง เพราะได้งบประมาณและบุคลากรจำกัด
- ไม่ได้ส่งเสริมให้ชาวสวนยางมีอาชีพเสริมนอกจากการทำสวนยางเพียงอย่างเดียว ทำให้เกษตรกรขาดทางเลือกในการหารายได้
- การส่งเสริมการใช้ยางพาราเป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมในประเทศมีอยู่ในสัดส่วนที่น้อยมาก (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2543)

5.3 ปัญหาการตลาดยางพาราของชาวสวนยาง

จากการสำรวจของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2526) พบว่าชาวสวนยางจะขายผลผลิตให้แก่พ่อค้าคนกลางในเมืองโดยตรงร้อยละ 36.72 ขายผ่านพ่อค้าระดับหมู่บ้าน ร้อยละ 33.10 และขายให้พ่อค้าเร่ ร้อยละ 15.62 ตามลำดับ และพบว่าประมาณร้อยละ 94.85 ของผลผลิตเหล่านี้จะต้องถูกลำเลียงผ่านพ่อค้าคนกลางในเมืองก่อนจะถึงโรงงานรมควัน แสดงให้เห็นว่า พ่อค้าคนกลางมีบทบาทสำคัญต่อระบบการตลาดยางธรรมชาติอย่างมาก และมีผลผลิตเพียงร้อยละ 3.12 เท่านั้นที่ขายผ่านสหกรณ์การเกษตร และผลผลิตอีกร้อยละ 2.03 จะขายให้แก่โรงงานรมควันโดยตรง

โครงสร้างตลาดการซื้อขายยางดังกล่าวเป็นตลาดของผู้ซื้อ เนื่องจากมีผู้ขายรายย่อยจำนวนมากและมีผู้ซื้อน้อยราย (ฐานันดร กิตติวงศากุล 2535) ทำให้บริษัทเจ้าของโรงงานและผู้ส่งออกตลอดจนพ่อค้าคนกลางไม่กี่รายมีอำนาจในการต่อรองการซื้อยางสูงและผูกขาดตลาดยาง และผู้เสียผลประโยชน์ส่วนใหญ่กลับเป็นชาวสวนยางที่ต้องขายยางในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด ทั้งที่ราคายางมีความผันผวนสูงและมีแนวโน้มต่ำลง ดังนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีการพัฒนาตลาดยางของไทยโดยจัดตั้งตลาดกลางยางพาราแห่งแรกขึ้นที่ศูนย์วิจัยยางสงขลา เมื่อปี พ.ศ. 2534 โดยมีวัตถุประสงค์ให้ตลาดกลางยางพาราแห่งนี้เป็นสถานที่หรือเป็นศูนย์กลางที่ผู้ซื้อซื้อขายยางมาประกอบธุรกิจการซื้อขายยางร่วมกัน สร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ซื้อและผู้ขายยางภายใต้ระเบียบของตลาดที่ทุกฝ่ายยอมรับ และพยายามพัฒนาตลาดยางให้เป็นตลาดที่มีการแข่งขันอย่างเสรี

อย่างไรก็ตาม ลักษณะโครงสร้างตลาดยางภายในประเทศยังคงไม่เปลี่ยนแปลง ปัญหาราคายางผันผวนและตกต่ำยังคงดำเนินอยู่ และเกษตรกรสวนยางยังคงต้องขายยางต่ำกว่าราคาซื้อขายในตลาดต่างประเทศประมาณกิโลกรัม

ละ 10 บาท (สมศักดิ์ พงษ์พันธ์วรภัทร์ 2545: อ้างในโพธิ์สภาคใต้ 2545) ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดทั้งด้านชาวสวนยาง และการดำเนินงานของรัฐ (อุดมศรี ขวานิสากล 2544) เช่น

1. เกษตรกรชาวสวนยางส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย อาศัยอยู่กระจัดกระจาย และมีฐานะยากจน ประกอบกับขาดความรู้ความเข้าใจในเชิงธุรกิจและการตลาด ทำให้ขาดอำนาจต่อรองราคาและขายผลผลิตได้ในราคาที่ไม่เป็นธรรม

2. แม้จะมีตลาดกลางกระจายมากขึ้นแต่ก็ยังไม่ทั่วถึงและต่อเนื่อง ตลาดที่ทำการประมูลยางซึ่งมีประมาณ 200 แห่งทั่วประเทศยังไม่มีการแข่งขันอย่างแท้จริง และเปิดดำเนินการเป็นครั้งคราวต่อเมื่อมีการใช้นโยบายแทรกแซงราคาภายในตลาดที่มีการประมูลยางในท้องถิ่น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญในการดำเนินการ

3. สถาบันเกษตรกรที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและจำหน่ายยางพารายังไม่มีความเข้มแข็งพอ เนื่องจากขาดความรู้ความสามารถ ในเชิงธุรกิจและการตลาด ตลอดจนขาดการเชื่อมโยงด้านข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง แม่นยำและรวดเร็ว

5.4 นโยบายยางพารา

ในปี พ.ศ. 2455 ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศในยุโรปมีการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมยางประดิษฐ์และมีความต้องการยางดิบเป็นปริมาณมาก ทำให้อย่างพารามีมูลค่าสูงขึ้นและประเทศผู้ผลิตยางอย่างไทยหันมาปลูกยางพาราเพื่อการส่งออกมากขึ้น แต่ในปี พ.ศ. 2470 – 2474 เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ทำให้ราคายางพาราลดต่ำลงมาก ส่งผลกระทบต่อประเทศผู้ผลิตยาง ประเทศไทยจึงลงนามเข้าร่วมเป็นภาคีแห่งข้อตกลงควบคุมยางระหว่างประเทศ (International Rubber Regulation Agreement: IRRA) พ.ศ. 2477 เพื่อจำกัดปริมาณส่งออก ห้ามมิให้เพาะปลูกยางขึ้นใหม่และจำกัดปริมาณการเพาะปลูกยางทดแทน มีผลบังคับใช้ใน ช่วง พ.ศ. 2477-2487 และได้ออก พ.ร.บ. ควบคุมยาง พ.ศ. 2481 ซึ่งเป็นมาตรการที่ทำให้รัฐบาลเข้าแทรกแซงกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับยางแบบครบวงจรมาจนถึงปัจจุบัน (ฐานันดร กิตติวงศากุล 2535) นับตั้งแต่ การปลูกลงยาง การทำยาง จนถึงการส่งออกยาง อาจกล่าวได้ว่า การเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมยางพาราของรัฐบาลในอดีตนั้นเป็นเพียงการใช้กฎหมายที่เกิดจากข้อตกลงระหว่างประเทศ ส่วนนโยบายที่มุ่งให้ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศนั้น ได้เริ่มต้นอย่างจริงจังเมื่อเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-5 รัฐบาล เน้นการเพิ่มรายได้ประเทศด้วยการส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออก และเมื่อต้องเผชิญกับปัญหาราคายางโลกตกต่ำมากขึ้น รัฐบาลจึงเริ่มเน้นการแก้ปัญหาราคายางตกต่ำ ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายและมาตรการต่างๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการตลาดยางพาราดังสรุปได้ในตารางที่ 5-3

แม้รัฐบาลไทยมีมาตรการและนโยบายในการแก้ปัญหาราคายางตกต่ำ แต่ปริมาณการผลิตและการส่งออกยางพาราของไทยยังเพิ่มขึ้นทุกปี ทั้งนี้เนื่องจากการแก้ปัญหาด้วยการแทรกแซงราคา ให้เงินอุดหนุนเบียดำ และการลดภาษีต่างๆ เป็นมาตรการแก้ปัญหาระยะสั้น การแก้ปัญหาไม่ได้เน้นการลดอุปทานจากการผลิตภายในประเทศ และยังไม่ให้ความสำคัญไม่มากนักกับการลดต้นทุนการผลิตของชาวสวนยาง เพราะบางมาตรการ เช่น การลดภาษีส่งออก และการงดเว้นการเก็บเงินสงเคราะห์ปลูกยางแทนจากผู้ส่งออก เป็นการลดต้นทุนของธุรกิจส่งออกมากกว่า ซึ่งต้นทุนที่ลดลงเหล่านี้ไม่ได้เพิ่มราคารับซื้อจากเกษตรกรชาวสวนยาง

ตารางที่ 5-3 นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับยางพาราในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนา	จุดเน้นนโยบาย	มาตรการ/การดำเนินงาน
ฉบับที่ 1-5	ส่งเสริมยางพาราให้เป็นพืชเศรษฐกิจส่งออกเพื่อเพิ่มรายได้เข้าประเทศ	<ul style="list-style-type: none"> • การขยายพื้นที่ปลูกยาง <ul style="list-style-type: none"> - ให้เงินสนับสนุนการปลูกยาง เช่น <ul style="list-style-type: none"> o โครงการสงเคราะห์การปลูกยางพาราแก่ผู้ไม่มีสวนยางมาก่อนตาม พ.ร.บ. กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 - ขยายพื้นที่ปลูกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น <ul style="list-style-type: none"> o โครงการนำร่องการพัฒนาปลูกยางพาราในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของกระทรวงเกษตรฯ o โครงการส่งเสริมการปลูกยางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ของศูนย์อำนวยการช่วยเหลือตามพระราชดำริเพื่อพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ • ปรับปรุงพันธุ์ยางและส่งเสริมการปลูกยางพันธุ์ใหม่ <ul style="list-style-type: none"> - วิจัยยางพันธุ์ใหม่ที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูงกว่า - โครงการเร่งรัดปลูกยางแทน เช่น เร่งให้ภาคใต้ปลูกยางพันธุ์ใหม่แทนยางพันธุ์เก่า และ เร่งให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้มีการปลูกยางแทนมันสำปะหลัง
ฉบับที่ 6-9	พัฒนาคุณภาพยาง พัฒนาระบบตลาด และส่งเสริมการใช้ยางในประเทศเพื่อแก้ปัญหาราคายางตกต่ำ	<ul style="list-style-type: none"> • แก้ปัญหาราคายาง <ul style="list-style-type: none"> - แทรกขงตลาดยางด้วยการรับซื้อยาง - การลดภาษีส่งออกยางประเภทต่างๆ - ลดต้นทุนการผลิต ด้วยการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและพัฒนาคุณภาพยาง - การพัฒนาตลาดยาง ด้วยการปรับปรุงโครงสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการขนส่ง - ส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางเพื่อให้มีการใช้ยางในประเทศ - ส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกร - ควบคุมพื้นที่ปลูกยาง - เริ่มการกำหนดพื้นที่ปลูกยาง (Zoning) - กำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจยางพารา - การจัดตั้งตลาดซื้อขายล่วงหน้า • การขยายพื้นที่ปลูกยาง (ผลทางอ้อมจากการแก้ปัญหาอื่นๆ) <ul style="list-style-type: none"> - โครงการเร่งรัดการปลูกยางพาราเพื่อกระจายรายได้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

นอกจากนี้ยังมีนโยบายและมาตรการอื่นๆ แต่มีข้อจำกัดในทางการปฏิบัติ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2543) เช่น

(1) มาตรการกำหนดเขตเศรษฐกิจยางพารา เช่นใน พ.ร.บ. ควบคุมยาง พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ กำหนดเขตการทำสวนยางและเขตห้ามปลูกยาง แต่ที่ผ่านมายังไม่มีการประกาศใช้เขตเศรษฐกิจยางพาราอย่างเป็นทางการ

(2) มาตรการส่งเสริมการรวมตัวเป็นสหกรณ์ มาตรการนี้ไม่สามารถช่วยยกระดับราคายาง หรือแก้ปัญหาคุณภาพยางได้ตามที่คาดหวังไว้ เนื่องจากสหกรณ์หลายแห่งไม่มีประสบการณ์ทั้งการผลิตและการตลาด และขาดบุคลากรในการบริหารจัดการสหกรณ์การเกษตร

(3) มาตรการส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางในประเทศ ด้วยการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรที่สูงสำหรับยางสังเคราะห์ เพื่อให้ใช้ยางธรรมชาติในประเทศมากขึ้น แต่อัตราเพิ่มของการใช้ยางธรรมชาติในประเทศยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ทั้งนี้เนื่องจากมีผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหลายชนิดที่ต้องใช้ยางธรรมชาติและยางสังเคราะห์ควบคู่กัน ดังนั้นนโยบายส่งเสริมควรเน้นการวิจัยทางด้านเทคโนโลยีการผลิตที่ให้มีการใช้ยางธรรมชาติมากขึ้นด้วย

(4) มาตรการพัฒนาระบบตลาดซื้อขายล่วงหน้า ยังมีปัญหาในเรื่องการไม่ปฏิบัติตามสัญญาอยู่มาก อย่างไรก็ตาม นโยบายต่างๆ ที่ผ่านมามักดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน ในขณะที่ระบบการผลิตและการตลาดของพืชเศรษฐกิจยางพารา มีวิถีและวงจรที่สัมพันธ์กันตั้งแต่ด้านการเกษตรกรรม การพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม ดังนั้นผลการดำเนินนโยบายหนึ่งๆ อาจส่งผลกระทบต่อทั้งด้านบวกและด้านลบต่อระบบเศรษฐกิจยางพาราของไทยและเกษตรกรชาวสวนยาง ซึ่งพอสรุปประเด็นได้ดังตารางที่ 5-4

ตารางที่ 5-4 ผลกระทบของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับยางพารา

ผลกระทบด้านบวก	ผลกระทบด้านลบ
1. นโยบายการผลิตยางเพื่อการส่งออก การส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราเพื่อนำมาส่งออกที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบดังนี้	
<ul style="list-style-type: none"> ○ การส่งเสริมและการขยายตัวการผลิตยางและอุตสาหกรรมยาง ทำให้เกิดการจ้างงาน ช่วยสร้างรายได้ และการกระจายรายได้สู่กลุ่มต่างๆ ทั้งเกษตรกร ลูกจ้างโรงงานแปรรูปยาง และผู้ประกอบการ (อุดมศรี ขวานิสรา กุล 2544) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ การเพิ่มพื้นที่ปลูกยางทำให้ผลผลิตทั้งประเทศเฉลี่ยต่อปีเท่ากับประมาณร้อยละ 4.04 ในขณะที่ความต้องการยางพาราของโลกขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3.15 ต่อปีเท่านั้น การขยายการผลิตยางที่เกินอุปสงค์ของตลาดเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ราคายางตกต่ำ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2543) ○ การเน้นการผลิตเพื่อการส่งออกเป็นหลัก ทำให้ธุรกิจยางพาราผูกติดกับเศรษฐกิจโลกที่ควบคุมไม่ได้และราคายางในประเทศผันผวนตามตลาดโลกอยู่ตลอดเวลา (วลี พร้อมปัญญา 2535) และความอ่อนไหวของราคายางในประเทศได้ส่งผลกระทบต่อรายได้หลักของเกษตรกรชาวสวนยางอย่างมาก ดังเห็นได้จากมาตรการแทรกแซงตลาดราคายางในตลาดของรัฐบาล ซึ่งใช้งบประมาณจำนวนมากในการรับซื้อยางจากเกษตรกรและการสร้างโกดังไว้เก็บคงแสดงในตารางที่ 5-5
2. นโยบายการแทรกแซงตลาดยางพารา แก้ปัญหาราคายางโดยวิธีเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดโดยรับซื้อยางจากเกษตรกรเกิดขึ้นครั้งแรกในช่วงปี 2534 และดำเนินการต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน ส่วนผลกระทบที่เกิดจากการใช้มาตรการแทรกแซงตลาดยางพารา มีดังนี้ (เดือนรุ่ง ช่วยเรือง 2543)	
<ul style="list-style-type: none"> ○ เกษตรกรชาวสวนยางขายยางได้ราคาสูงขึ้น ราคายางแผ่นดินที่รัฐบาลแทรกแซงสูงกว่าต้นทุนการผลิตยางของชาวสวนยาง 	<ul style="list-style-type: none"> ○ รัฐบาลต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากและต้องขาดทุนในโครงการแทรกแซง เพราะราคาแทรกแซงสูงราคาจริงในตลาด
<ul style="list-style-type: none"> ○ การที่รัฐบาลกำหนดราคาแทรกแซงของยางแผ่นดินคุณภาพ 3 และคุณภาพ 4 ให้มีความแตกต่างกันมากช่วยให้เกษตรกรชาวสวนยางเร่งปรับปรุงคุณภาพยาง 	<ul style="list-style-type: none"> ○ การที่รัฐบาลมียางเก็บไว้ในสต็อกเป็นจำนวนมาก ไม่เป็นผลดีในเชิงจิตวิทยาด้านการตลาด หากผู้ซื้อขายคาดว่า เมื่อใดที่ไทยต้องนำยางในสต็อกออกขายจะมีอิทธิพลส่งผลให้ราคายางในตลาดโลกปรับตัวลดลงอีก
<ul style="list-style-type: none"> ○ สมาคมยางพาราไทยและสมาคมผู้ผลิตและส่งออกน้ำยางข้น ได้รับผลกระทบจากการแทรกแซงของรัฐบาลที่ต้องซื้อยางแผ่นดินจากเกษตรกรในราคาที่สูงกว่าตลาดทั่วไป 	
3. นโยบายภาษี นอกจากจะเป็นเครื่องมือทางการคลังในการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐแล้ว รัฐยังสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแทรกแซงตลาดยางพาราได้ เช่น การลดภาษีส่งออก การลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่จ่ายร้อยละ 0.75 และการลดภาษีนำเข้ากรดฟอสฟอริกที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการทำยางแผ่น ซึ่งนโยบายภาษีเหล่านี้มีส่วนทำให้ต้นทุนการผลิตยางของไทยลดลงและสามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้มากขึ้น ซึ่งมีผลทำให้การผลิตและการตลาดยางพาราเปลี่ยนแปลงได้ดังนี้ (พงศักดิ์ อรุณศิริพร 2532)	
<ul style="list-style-type: none"> ○ อุปสงค์นำเข้ายางของประเทศผู้ซื้อเพิ่มขึ้น 	<ul style="list-style-type: none"> ○ พื้นที่กรีดยางเพิ่มขึ้นเพราะราคายางยังสูงใจชาวสวนยาง
<ul style="list-style-type: none"> ○ ราคายางแผ่นรมควันสูงขึ้น 	<ul style="list-style-type: none"> ○ กระตุ้นการส่งออกมากขึ้น และทำให้ปริมาณการใช้จ่ายภายในประเทศลดลง

ตารางที่ 5-5 งบประมาณที่รัฐนำไปใช้แทรกแซงตลาดโดยรับซื้อจากเกษตรกร

ปีงบประมาณ	การดำเนินงาน	งบประมาณที่ใช้ (ล้านบาท)
2534	องค์การสวนยาง (อสย.) ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนเข้าแทรกแซงตลาดยาง	200
	กรมวิชาการเกษตรสร้างโกดัง	50
	สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สทย.) ก่อสร้างโกดัง	25
2536	สทย. แทรกแซงตลาดด้วยเงินที่สำรองไว้ช้อนปี 2537-2539 มาใช้หมุนเวียนซื้อขายยาง	900
2539	อสย. แทรกแซงตลาดด้วยเงินกู้จากธนาคารกรุงไทยเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียน	200
	อสย. กู้เงินจากธนาคารกรุงไทยเพื่อเป็นสินเชื่อเพื่อการส่งออก	500
	เมื่อสิ้นสุดโครงการแทรกแซงยางพาราของ สทย. (2537-2539) ยางพาราปรับตัวลดลงอีกครั้ง รัฐบาลให้ อ.ส.ย. กู้เงินจากธนาคารกรุงไทยเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียน	1,000
	อสย. กู้เงินเพิ่มจากธนาคารกรุงไทยเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน	1,000
	อสย. กู้เงินเพิ่มจากธนาคารกรุงไทยเพื่อเป็นสินเชื่อเพื่อการส่งออก	2,000
2540	เกิดวิกฤตการณ์ยางพาราคต่ำในขณะที่ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นทำให้เกษตรกรมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ รัฐบาลจึงให้ อสย. ดำเนินการช่วยเหลือด้วยการเข้าแทรกแซงตลาดยางพารา นับเป็นโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราระยะที่ 1	n.a.
2541	โครงการแทรกแซงตลาดยางพาราระยะที่ 2-4	2,000
2542	โครงการแทรกแซงตลาดยางพาราระยะที่ 5	4,000
	โครงการแทรกแซงตลาดยางพาราระยะที่ 6	4,000

ที่มา : เตือนรุ่ง ช่วยเรือง (2543)

5.5 กฎหมายยางพารา

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการตลาดยางพาราได้แก่

1. พระราชบัญญัติ ควบคุมยาง พ.ศ. 2481 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542
2. พระราชบัญญัติ กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2530
3. พระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2535
4. พระราชบัญญัติ กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517
5. พระราชบัญญัติ ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520
6. พระราชบัญญัติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
7. พระราชบัญญัติ เศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522
8. พระราชกำหนดพิทักษ์ตราภาษีศุลกากร พ.ศ. 2530

ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์และหน่วยงานที่รับผิดชอบดังแสดงในตารางที่ 5-6

ตารางที่ 5-6 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการตลาดอาหาร

กฎหมาย	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	วัตถุประสงค์ของกฎหมาย
1. พ.ร.บ. ควบคุมยาง พ.ศ. 2481 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542	สถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	เพื่อรองรับข้อตกลงการค้าควบคุมยางระหว่างประเทศ ในการควบคุมต้องมีการขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ทุกๆ ขั้นตอน ตั้งแต่การปลูกยาง การทำยาง การค้ายาง และการส่งออกยาง
2. พ.ร.บ. กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2530	สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง เพื่อช่วยเหลือเจ้าของสวนยาง และสวนไม้ยืนต้นในการปรับปรุงสวนยางและสวนไม้ยืนต้นที่มีผลผลิตต่ำ ให้มีผลผลิตที่สูงขึ้น โดยดำเนินการ ส่งเสริมหรือสงเคราะห์การปลูกยางพันธุ์ดีทดแทนยางพันธุ์เก่า และการปลูกแทนไม้ยืนต้นชนิดอื่นที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ ตามที่รัฐบาลมอบหมาย
3. พระราชกฤษฎีกา การจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2535	องค์การสวนยาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์การสวนยางในการพัฒนาอุตสาหกรรมยางของประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ปลูกและผู้ค้ายาง โดยทำการผลิตต้นกล้ายางพันธุ์ดีให้แก่สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางเพื่อใช้ปลูกแทนและรับซื้อยางจากสวนเอกชนเพื่อส่งจำหน่ายให้แก่อุตสาหกรรมในประเทศและต่างประเทศ
4. พ.ร.บ. กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517	กระทรวงการคลัง	จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการส่งเสริมการเพิ่มผลผลิต การพยุงราคา และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและ ผลิตภัณฑ์อาหาร
5. พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520	กระทรวงอุตสาหกรรม	ส่งเสริมการลงทุนของไทยโดยให้สิทธิประโยชน์ในรูปภาษีและสิทธิประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากร
6. พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม	จัดตั้ง "นิคมอุตสาหกรรม" ที่วราชนาณาจักรและกำหนดสิทธิประโยชน์ในด้านต่างๆ ทั้งทางภาษีและมีไซภาษี เพื่ออำนวยความสะดวกแก่อุตสาหกรรมอันเป็นการส่งเสริมให้มีการลงทุนมากยิ่งขึ้น
7. พ.ร.บ. เศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522	สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	จัดตั้งสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเพื่อทำหน้าที่ในด้านการรวบรวมข้อมูลการวิเคราะห์นโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ตลอดจนการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่นำแผนแม่บท ไปดำเนินการ และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้ได้ ผลตามแผนที่วางไว้หรือจัดอุปสรรคในทางปฏิบัติเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไข ต่อไป
8. พระราชกำหนดพิธีกีดกันการค้ากฤษฎีกา พ.ศ. 2530	กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง	กำหนดอัตราอากรขาเข้าและขาออกสำหรับสินค้าชนิดต่างๆ แต่ไม่ได้มีการควบคุมการนำเข้ายางธรรมชาติ

5.5.1 ผลกระทบของกฎหมาย

มาตรการทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อระบบการค้ายาง โครงสร้างราคายาง และเกษตรกรชาวสวนยาง ได้แก่

1. พ.ร.บ. ควบคุมยาง พ.ศ. 2542

แม้ พ.ร.บ. ควบคุมยาง พ.ศ. 2481 ถูกยกเลิกและออก พ.ร.บ. ควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ใหม่เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยและสอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 แล้วก็ตาม ฐานันดร กิตติวงศ์สกุล (2535) และพรพิมล คงขุนเทียน (2539) ได้วิเคราะห์ผลกระทบของ พ.ร.บ. ควบคุมยาง พ.ศ. 2481 หลายประเด็นซึ่งประเด็นดังกล่าวยังคงปรากฏอยู่ในระบบเศรษฐกิจยางพาราปัจจุบัน เช่น

- กฎหมายมีการควบคุมการค้ายางทุกขั้นตอน และผู้ค้ายางต้องส่งบัญชีการซื้อขายทุกเดือน แต่รัฐบาลมิได้ควบคุมการผูกขาดการค้ายาง ดังนั้นในระบบทุนเสรีนิยมทำให้มีผู้ส่งออกยางจำนวนน้อยรายและผูกขาดตลาดยางของไทย ซึ่งนโยบายการส่งออกยางและการค้ายางของผู้ส่งออกผู้ค้ายางรายใหญ่มีผลกระทบต่อเกษตรกรชาวสวนยาง เพราะพ่อค้าคนกลางในระดับท้องถิ่นหรือในเมืองส่วนใหญ่ดำเนินการตามนโยบายของบริษัทส่งออกส่วนใหญ่

- กฎหมายไม่ได้บัญญัติถึงการแยกประเภทยางและชั้นยางชัดเจน ทำให้ไม่มีการควบคุมปริมาณการผลิตยางที่ไม่ได้คุณภาพ ซึ่งเมื่อเกษตรกรชาวสวนยางผลิตยางคุณภาพต่ำออกมาอาจจะไม่มีผู้รับซื้อ หรือถูกกดราคา หรืออาจเป็นเรื่องอ้ากีดกันทางการค้าในการนำเข้ายางของต่างประเทศได้

- กฎหมายกำหนดให้การปลูกยางใหม่ การทำยาง การค้ายาง การครอบครองยาง และการส่งยางออกนอกประเทศ จะต้องขออนุญาตเจ้าพนักงาน แต่ที่ผ่านมามีการดำเนินนโยบายถูกปล่อยให้มีการค้าเสรี ซึ่งส่งผลต่อโครงสร้างราคาภายในประเทศและมีผลต่อชาวสวนยางโดยตรง กล่าวคือ การกำหนดราคาภายในประเทศขึ้นอยู่กับพ่อค้าในระดับต่างๆ ซึ่งชาวสวนยางส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจต่อรอง เป็นฝ่ายเสียเปรียบ และต้องขายในราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็นซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ของชาวสวนยาง

- กฎหมายไม่มีการกำหนดโควตาการปลูกยางและการส่งออก ซึ่งเป็นการควบคุมอุปทานยางในตลาดที่มีผลโดยตรงต่อเสถียรภาพของราคาภายในประเทศ แต่กฎหมายเพียงกำหนดขั้นตอนการอนุญาตจากเจ้าพนักงานเพื่อประโยชน์ในเชิงสถิติ และการวางแผนเพื่อการพัฒนา

2. พ.ร.บ. กองทุนส่งเสริมการทำสวนยาง พ.ศ. 2503

- กฎหมายให้การส่งเสริมการขยายพื้นที่เพาะปลูกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามโครงการอีสานสีเขียว ตามมาตรา 21 ทวิ ของพ.ร.บ. กองทุนส่งเสริมการทำสวนยาง พ.ศ. 2503 (แก้ไขฉบับที่ 4 ปี พ.ศ. 2530) บัญญัติไว้ว่า "เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมให้มีการทำสวนยางพันธุ์ดีเพิ่มขึ้น ในกรณีผู้ซึ่งไม่มีสวนยางมาก่อน และมีที่ดินเป็นของตนเองไม่น้อยกว่าสองไร่ มีความประสงค์จะขอรับการส่งเสริมในการทำสวนยางให้ยื่นคำขอรับการส่งเสริมต่อสำนักงานกองทุนฯ" ซึ่งเป็นผลให้มีเกษตรกรรายย่อยที่มีพื้นที่ปลูกยางต่ำกว่า 15 ไร่ เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากถึงประมาณร้อยละ 95 ของพื้นที่ปลูกยางทั่วประเทศ ขณะที่มีการศึกษาถึงขนาดพื้นที่เพาะปลูกคุ้มทุนว่าต้องไม่ต่ำกว่า 15 ไร่ (ฐานันดร กิตติวงศ์สกุล 2535)

- กฎหมายกำหนดให้มีการจัดเก็บเงินสงเคราะห์ (cess) จากการส่งออกยาง แต่บางช่วงรัฐบาลงดการเก็บภาษีส่งออกส่วนนี้เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยาง แต่กลับส่งผลให้รัฐบาลขาดงบประมาณส่วนที่จะนำไปใช้สงเคราะห์เกษตรกร ดังนั้นเกษตรกรจึงไม่ได้ประโยชน์จากการงดเก็บภาษีส่งออกที่แท้จริง ประโยชน์โดยตรงตกอยู่กับผู้ส่งออกผู้ค้ายางรายใหญ่มากกว่า

- กฎหมายถูกใช้ผิดวัตถุประสงค์ เช่น การจัดเก็บเงินสงเคราะห์จากการส่งออก มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือชาวสวนยางในการปลูกยางทดแทน แต่กลับเป็นภาระของผู้ผลิตยาง เพราะในทางปฏิบัติพ่อค้ายางจะหักเงินค่าสงเคราะห์เป็นต้นทุนอย่างหนึ่งไว้ด้วยเสมอ ทำให้ชาวสวนยางกลายเป็นผู้รับภาระต้นทุนส่วนนี้
- กฎหมายกำหนดในมาตรา 8 ว่าผู้จะได้รับการสงเคราะห์ต้องเป็นเจ้าของสวนยางที่มีต้นยางอายุกว่ายี่สิบห้าปีขึ้นไป หรือต้นยางทรุดโทรมเสียหาย หรือต้นยางที่ได้ผลน้อย แต่ไม่ได้กำหนดว่าความเสียหายของต้นยางนั้นต้องไม่เกิดจากการที่เจ้าของสวนยางตัดต้นยางขายให้โรงงานไม้แปรรูปก่อนอายุ 25 ปี ดังนั้นจึงเปิดโอกาสให้เจ้าของสวนจำนวนมากตัดขายต้นยางขณะที่ต้นยางยังมีขนาดเล็กและยังให้น้ำยางได้ดี เพื่อรับเงินก้อนแล้วรอรับสงเคราะห์รอบใหม่ ซึ่งอาจทำให้ปริมาณน้ำยางที่ควรได้ต่อต้นยางไม่เต็มตามที่ตั้งเกณฑ์ไว้ประมาณ 25 ปี

3. พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530

- กฎหมายกำหนดให้จัดเก็บภาษีส่งออกโดยอาศัยราคาขายที่จะประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาเป็นฐานในการประเมิน แต่ปรากฏว่า ราคาประกาศดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของราคาในตลาดโลก ทำให้ผู้ส่งออกพยายามเลี่ยงภาษี โดยการปรับเปลี่ยนช่วงเวลาของการส่งออก เช่น หากราคาประกาศถูกกำหนดไว้ในอัตราสูงมาก และผู้ส่งออกคาดว่าราคาประกาศจะถูกกำหนดให้ต่ำลงในโอกาสต่อไป ผู้ส่งออกก็จะชะลอการส่งออก ถ้าราคาประกาศกำหนดไว้ต่ำมาก ผู้ส่งออกก็จะหลีกเลี่ยงภาษี โดยการส่งออกในช่วงนั้นให้มากขึ้น นอกจากนี้ ความไม่แน่นอนของราคาประกาศ ทำให้ผู้ส่งออกหาทางลดความเสี่ยงโดยการซื้อขายจากเกษตรกรในราคาต่ำไว้ก่อน (ฐานันดร กิตติวงศากุล 2535)

5.5.2 ข้อบกพร่องของกฎหมายยางพารา

ฐานันดร กิตติวงศากุล (2535) พบว่ากฎหมายยางพาราที่ส่งผลกระทบต่อในด้านลบเนื่องจากกฎหมายเหล่านั้นมีข้อบกพร่องดังนี้

- กฎหมายขาด "รายละเอียดหลัก" ซึ่งทำให้ขาด "ความโปร่งใส" พ.ร.บ. ต่างๆ ที่ตราโดยรัฐสภามีลักษณะสั้นมาก ปล่อยให้สาระสำคัญและรายละเอียดไปปรากฏอยู่ในกฎหมายลำดับรองที่ตราโดยฝ่ายบริหาร จึงทำให้กฎหมายยางพาราของไทย ขึ้นอยู่กับความคิดของผู้ใช้กฎหมาย ทำให้ขาดความโปร่งใส ไม่มีหลักเกณฑ์ ตัวอย่าง เช่น การขอส่งยางออกไปต่างประเทศแต่ละครั้ง ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งอาจไม่ได้ตระหนักถึงเหตุผลและข้อเท็จจริงทางเศรษฐศาสตร์ในเรื่องอุปสงค์ อุปทาน และราคา เป็นต้น
- กฎหมายขาดการแบ่งประเภทกฎหมาย ควบคุม กำกับ ส่งเสริม กฎหมายยางที่กล่าวมาส่วนใหญ่เน้นการควบคุมมากกว่าการส่งเสริม ซึ่งการควบคุมของกฎหมายนั้น มักเพิ่มค่าใช้จ่ายให้นักธุรกิจเพราะการควบคุมก่อให้เกิดกระบวนการต่างๆ เกิดความล่าช้า ความซ้ำซ้อน และยังขัดแย้งกับกฎหมายอื่นๆ ด้วย
- กฎหมายเป็นที่มาของขั้นตอนและความล่าช้าในระบบราชการ เช่น กรณีการส่งออกยางจะเริ่มตั้งแต่การขออนุญาตเป็นผู้ประกอบการส่งออก และต้องดำเนินการตามกฎหมายระเบียบการส่งออกตามกฎกระทรวง และขั้นตอนต่างๆ ที่เจ้าพนักงานเข้าดำเนินการตรวจและมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกยาง

5.5.3 ข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลต่อทิศทางยางพาราของไทย

กลุ่มประเทศผู้ผลิตและกลุ่มประเทศผู้ใช้อย่างได้มีข้อตกลงและกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการรักษาเสถียรภาพตลาดยางพาราโลก กฎเกณฑ์และข้อตกลงร่วมระหว่างประเทศที่กำหนดขึ้นเหล่านี้

นั้น (ตารางที่ 5-7) ย่อมมีผลกระทบต่อแนวทางการผลิตและเงื่อนไขการค้าขายของประเทศผู้ผลิตรายใหญ่อย่างประเทศไทย เช่น การจัดตั้งองค์การการค้าโลก และการจัดเขตการค้าเสรีอาเซียน ทำให้ประเทศไทยสามารถค้าขายได้เสรีมากขึ้น และประเทศไทยต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องและปรับนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ ได้แก่ แก้ไขภาษีขาเข้าใน พ.ร.บ. กำหนดศัภคัตตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ตามข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน หรือ การส่งเสริมอุตสาหกรรมยาง (พรพิมล คงขุนเทียน 2539) เป็นต้น

ตารางที่ 5-7 ข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลต่อทิศทางยางพาราของไทย

ข้อตกลงระหว่างประเทศ	สาระสำคัญเกี่ยวกับการผลิตและการค้ายาง
World Trade Organization (WTO) – 2530	การ เพิ่ม/ลด ภาษีนำเข้ายางประเภทต่างๆ ของประเทศผู้นำเข้า ต้องผ่านทาง WTO
ความตกลงเกี่ยวกับมาตรการการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Agreement on Trade – Related Investment Measures: TRIMs)	ห้ามมิให้ประเทศภาคีกำหนดมาตรการการลงทุนที่มีผลเป็นการกีดกันหรือบิดเบือนการค้าระหว่างประเทศ โดยให้ทุกประเทศยกเลิก มาตรการการลงทุนที่มีผลต่อการกีดกันการนำเข้าต่างๆ ดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> - ห้ามกำหนดสัดส่วนวัตถุดิบหรือชิ้นส่วนในประเทศที่ผู้ผลิต ต้องใช้ในการผลิตสินค้าเป็นสัดส่วนต่อการนำเข้า - ห้ามกำหนดสัดส่วนวัตถุดิบหรือชิ้นส่วนที่ผู้ผลิตต้องใช้ในการ ผลิตสินค้าตามปริมาณการส่งออก - ห้ามออกข้อบังคับหรือเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ผลิตใน การได้รับสิทธิพิเศษต่างๆ
ความตกลงว่าด้วยการช่วยอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: SCM)	เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลในการช่วย เหลือในการผลิต เช่น การให้อัตราดอกเบี้ยต่ำ การประกันเวลา และการช่วยเหลือเพื่อการส่งออก
เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) - 2510	กำหนดอัตราภาษีพิเศษที่เท่ากัน (CEPT) ประเทศสมาชิกต้องลด อัตราภาษีลงในส่วนของสินค้ายางพาราและผลิตภัณฑ์ยาง
ความตกลงควบคุมยางระหว่างประเทศ (International Rubber Regulation Agreement: IRRA) - 2477	จำกัดปริมาณส่งออก ห้ามมิให้เพาะปลูกยางขึ้นใหม่และจำกัด ปริมาณการเพาะปลูกยางทดแทน มีผลบังคับใช้ใน ช่วง พ.ศ. 2477-2487
ความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศว่าด้วยการรักษาเสถียร ภาพราคายาง (International Natural Rubber Agreement on Price Stabilization: INRAPs) – 2519	เพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง โดยวิธีการสร้างมูลภัณฑ์กันชนและ การกำหนดโควตา
ความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Agreement: INRA) – 2522	เพื่อรักษาเสถียรภาพยางธรรมชาติ รักษาคุณภาพของปริมาณการ ใช้และการผลิตยางธรรมชาติของโลก เสริมสร้างความมั่นคงในภาย ไปได้ของยางธรรมชาติ

5.6 บทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับยางพารา¹

1. สถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

เป็นหน่วยงานระดับกองที่มีความรับผิดชอบในการค้นคว้าทดลองเรื่องยางและพืชที่เกี่ยวข้องกับยาง ศึกษาวิจัยยางเกือบครบวงจร การเพิ่มผลผลิตยาง การปรับปรุงพันธุ์ยาง การกำหนดพื้นที่ในการนำร่อง พืชแซมยาง การแปรรูปยางดิบให้มีคุณภาพสูง การแปรรูปยางดิบเป็นผลิตภัณฑ์ยาง การควบคุมการค้า การใช้ยางภายในประเทศ การส่งออกยาง การให้บริการพันธุ์ยาง การควบคุมการขยายพันธุ์ยางและอื่นๆ ซึ่งดำเนินการโดยใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. ควบคุมยาง พ.ศ. 2542

2. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

หน่วยงานนี้เป็นรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่ในการรับผิดชอบเกี่ยวกับพื้นที่ปลูกยางพันธุ์ดี เพื่อทดแทนยางพันธุ์พื้นเมืองที่ให้ผลผลิตต่ำ ตาม พ.ร.บ. กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2530 เป็นหน่วยงานที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่มีรายได้น้อยและส่งเสริมการปลูกยางพันธุ์ดี เป็นความช่วยเหลือชาวสวนยางในระยะเวลา 7 ปีครึ่ง ซึ่งเป็นช่วงที่ต้นยางยังไม่สามารถให้ผลผลิตได้ตามปกติ โดยได้รับการสงเคราะห์เป็นเงินสด และอุปกรณ์ในการทำยาง

3. องค์การสวนยาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

หน่วยงานนี้เป็นรัฐวิสาหกิจ เริ่มดำเนินงานจริงตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. 2492 องค์การสวนยางมีบทบาทเป็นทั้งเจ้าของสวน เจ้าของโรงงาน พอค้า และจัดหาพันธุ์ยางให้สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางทำไปใช้ปลูกทดแทนตามโครงการ ซึ่งมีหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2508 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2515 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2535 ดังนี้

- ทำหน้าที่ประกอบการเกษตรกรรม โดยมุ่งศึกษาการทำยางพารา การสร้างแปลงเพาะและแปลงขยายพันธุ์ยางพันธุ์ดี
- ทำการผลิตยางชนิดต่างๆ
- ประกอบการค้าและธุรกิจเกี่ยวกับผลผลิต ผลิตภัณฑ์
- อำนวยกิจการแก่รัฐบาลและประชาชนเกี่ยวกับยางพารา

4. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กระทรวงอุตสาหกรรม

เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการเผยแพร่ ชักจูงส่งเสริม และช่วยเหลือให้มีการลงทุนในกิจการที่สำคัญ และเป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจสังคม ได้เริ่มดำเนินการครั้งแรกในปี พ.ศ. 2497 และได้มีการส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรมยางพาราตั้งแต่ พ.ศ. 2502 ซึ่งจำแนกได้ 3 ประเภทคือ

- อุตสาหกรรมผลิตยาง ได้แก่ ยางแท่ง ยางแผ่น น้ำยางข้น เป็นต้น
- อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง ได้แก่ รองเท้า ยางรถยนต์ ห้อยาง เป็นต้น
- อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์จากไม้ยางพารา

5. สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

มีบทบาทในฐานะดูแลส่งเสริมให้ผู้ประกอบการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ ควบคุมการค้าเนินกิจการอุตสาหกรรมมิให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม การดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-7 ได้แก่

¹ เป็นหน่วยงานก่อน พ.ร.บ. ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

- โครงการศึกษาลู่ทางการพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์อย่างสำเร็จรูป เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาการลงทุนอุตสาหกรรมที่ใช้ทรัพยากรในประเทศเป็นวัตถุดิบ

- โครงการกำหนดมาตรฐาน ทดสอบ และควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์เพื่อการส่งออก ลักษณะโครงการเป็นการเร่งรัดกำหนดมาตรฐานที่มีแนวโน้มในการส่งออกสูง พร้อมทั้งให้บริการ วิเคราะห์ทดสอบและตรวจสอบคุณภาพผลิตภัณฑ์

6. นิคมสร้างตนเองของกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย

เป็นหน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทในด้านการกระจายรายได้ และส่งเสริมให้มีการปลูกยางพารา โดยกรมประชาสัมพันธ์มีบทบาทในการผลิตและพัฒนายาง โดยให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองปลูกยางพารา โดยประสานกับหน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงเกษตรฯ นอกจากการปลูกยางแล้ว กรมประชาสัมพันธ์ยังสนับสนุนให้สมาชิกมีการแปรรูปยางแผ่นดิบ โดยจัดตั้งโรงงานแปรรูปยาง รวมทั้งการรวมกลุ่มขายยาง

การผลิตยางและพัฒนายางในนิคมสร้างตนเองได้มีมานานแล้ว ตั้งแต่กรมประชาสัมพันธ์ได้จัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นในจังหวัดภาคใต้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2486 เป็นต้นมา และในปี พ.ศ.2521 ได้ขยายโครงการไปยังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

7. กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

มีบทบาทในการพัฒนายางพาราในลักษณะแนะนำ ส่งเสริม และบริการทางวิชาการแก่เกษตรกรชาวสวนยางทั่วประเทศ เพื่อลดต้นทุนการผลิตเพิ่มผลผลิต โดยมีแนวทางการดำเนินงานการส่งเสริมทุกรูปแบบ ตั้งแต่การเยี่ยมเยียน เป็นรายบุคคล การส่งเสริมผ่านกลุ่มบุคคล และการส่งเสริมผ่านทางสื่อมวลชนต่างๆ

8. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

มีบทบาทต่อการพัฒนายางโดยให้เงินกู้แก่เกษตรกร เพื่อลงทุนปลูกสร้างสวนยาง โดยร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ

9. องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรฐาน

หน่วยงานของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรฐาน โดยร่วมเป็นกรรมการวิชาการคณะที่ 45 มีหน้าที่การกำหนดมาตรฐานยางและผลิตภัณฑ์ยาง ประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิก ได้แก่

- ประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ ประเทศไทยสามารถปกป้องรักษามลประโยชน์ของประเทศอันเกี่ยวเนื่องกับมาตรฐานการค้า และอุตสาหกรรมต่าง ๆ ได้ เพราะประเทศไทยมีสิทธิเสนอข้อคิดเห็นในร่างมาตรฐานต่าง ๆ ได้

- ได้รับการถ่ายทอดความรู้ ความก้าวหน้าทางวิชาการ และเทคโนโลยีใหม่ๆ จากประเทศสมาชิก

- ได้รับมาตรฐานสิ่งตีพิมพ์และเอกสารที่คณะกรรมการจัดทำ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดมาตรฐานของประเทศไทย และเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ประสงค์จะส่งยางไปจำหน่ายต่างประเทศ

จากการพิจารณาบทบาทขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับยางพารา พบว่าแนวทางส่งเสริมและขยายพื้นที่ปลูกยางพารานั้นดำเนินการโดยหลายหน่วยงาน (ตารางที่ 5-8) ไม่ได้มีเฉพาะหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เท่านั้น แต่ยังมีหน่วยงานของกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงมหาดไทย ที่มีส่วนส่งเสริมการปลูกยาง

และสนับสนุนปัจจัยการผลิตทั้งทางตรงและทางอ้อม และจะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้เข้าไปมีบทบาทในการยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรชาวสวนยางมานานแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2486 ที่รัฐให้กรมประมงสงเคราะห์ในนิคมสร้างตนเอง เริ่มการส่งเสริมการปลูกยางในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ในอดีตเคยมีปัญหาเรื่องความมั่นคง และรัฐได้ใช้งบประมาณไปเป็นจำนวนมากทั้งในการสงเคราะห์ปัจจัยการผลิตและรวมถึงการแทรกแซงราคาขาย อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีคำถามว่าทำไมทุกวันนี้เกษตรกรชาวสวนยางส่วนใหญ่ยังไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้

ตารางที่ 5-8 บทบาทขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับยางพารา

หน่วยงานสังกัด	บทบาทหลัก					
	ส่งเสริมการปลูกยาง	พัฒนาการผลิตของเกษตรกร	ช่วยเหลือปัจจัยการผลิตให้แก่ชาวสวนยาง	พัฒนาระบบตลาดของเกษตรกร	ส่งเสริมอุตสาหกรรมยาง	แทรกแซงตลาดยาง
1. สถาบันวิจัยยาง	✓	✓	✓	✓	✓	
2. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	✓	✓	✓			✓
3. องค์การสวนยาง	✓				✓	✓
4. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน					✓	
5. สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม					✓	
6. กรมประมงสงเคราะห์	✓	✓	✓	✓		
7. กรมส่งเสริมการเกษตร		✓				
8. ธ.ก.ส.			✓			