วิกฤตยางพารา: ปัญหาและทางแก้ไข

ผศ.ดร.ประชา คุณธรรมดี

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เค้าโครงการบรรยาย

- ข้อมูลเบื้องต้น
- สถานการณ์ยางพารา และปัญหายางพาราของไทย
- สาเหตุของปัญหายางพาราของไทย
- การดำเนินการภาครัฐ
- การแก้ปัญหาที่ควรจะเป็น

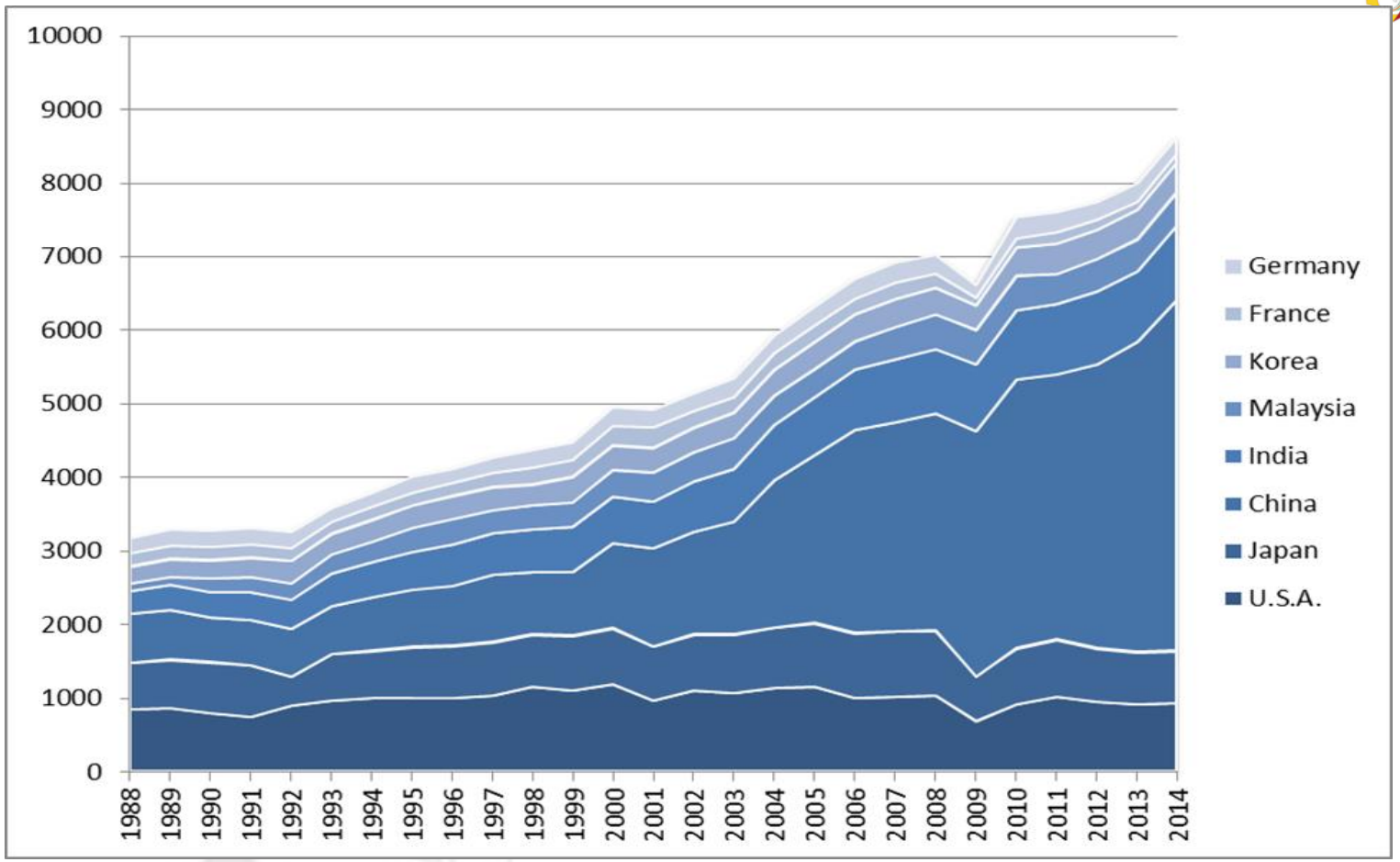
ข้อมูลเบื้องต้น

- การใช้ยางของโลกแบ่งเป็นยางธรรมชาติ (ยางพารา) และยางสังเคราะห์ (ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม) สัดส่วนการใช้ยางสังเคราะห์ของโลกอยู่ที่ประมาณร้อยละ 53-55 (เฉลี่ย 3 ปีย้อนหลัง)
- ณ ไตรมาสที่ 2 ปี 2558 สต็อคยางธรรมชาติของโลกมีอยู่ราว 2.6 ล้านตัน และสต็อคยางสังเคราะห์ของโลกมีอยู่ราว 4.3 ล้านตัน
  (ที่มา: RSB Oct-Dec 2015 Edition)

ข้อมูลเบื้องต้น (ต่อ)

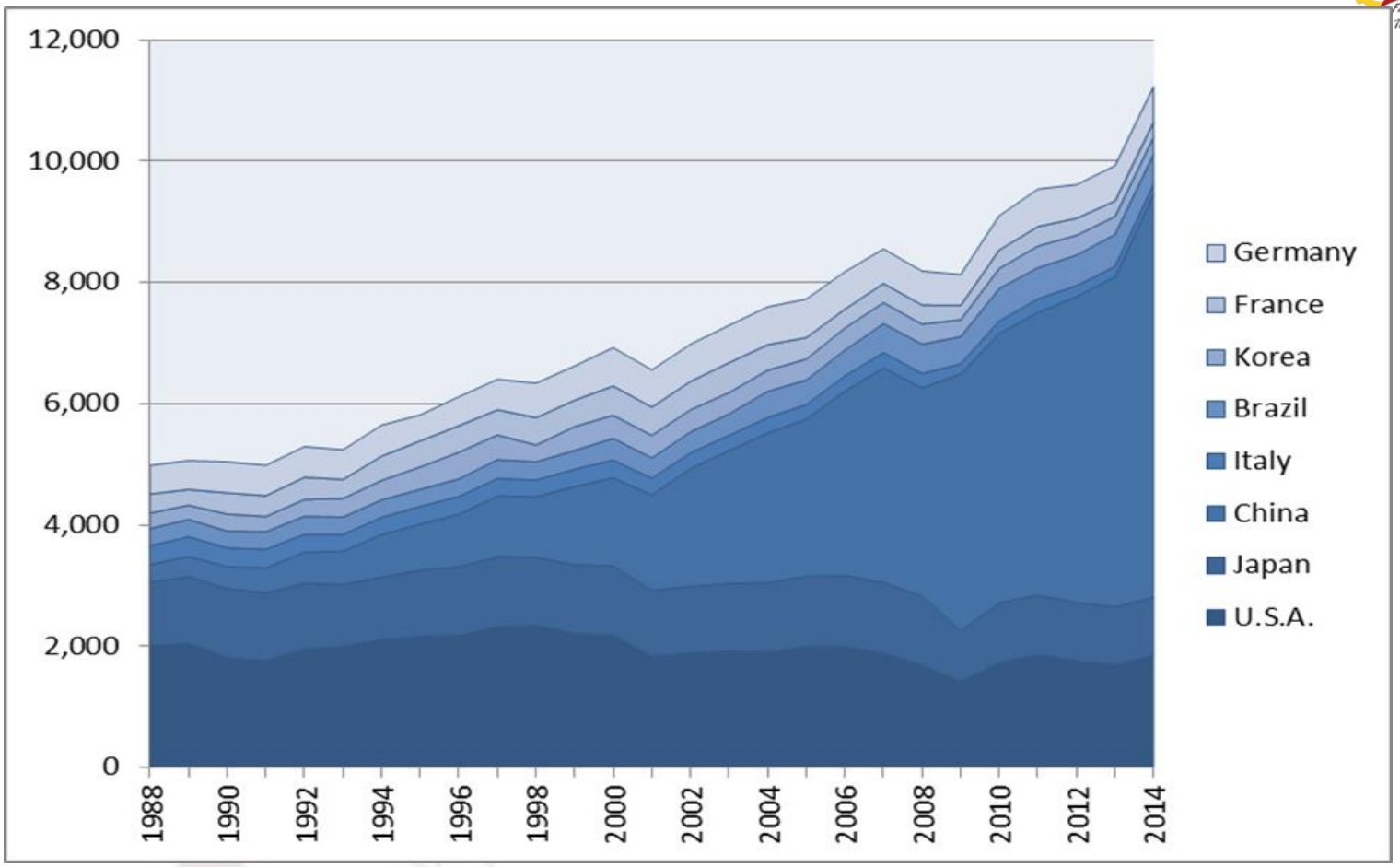
- การใช้ยางธรรมชาติของโลก มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น
- การผลิตยางธรรมชาติของโลก มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น
- สต็อคยางธรรมชาติโลก อยู่ที่ประมาณร้อยละ 25

การใช้ยางธรรมชาติของโลก



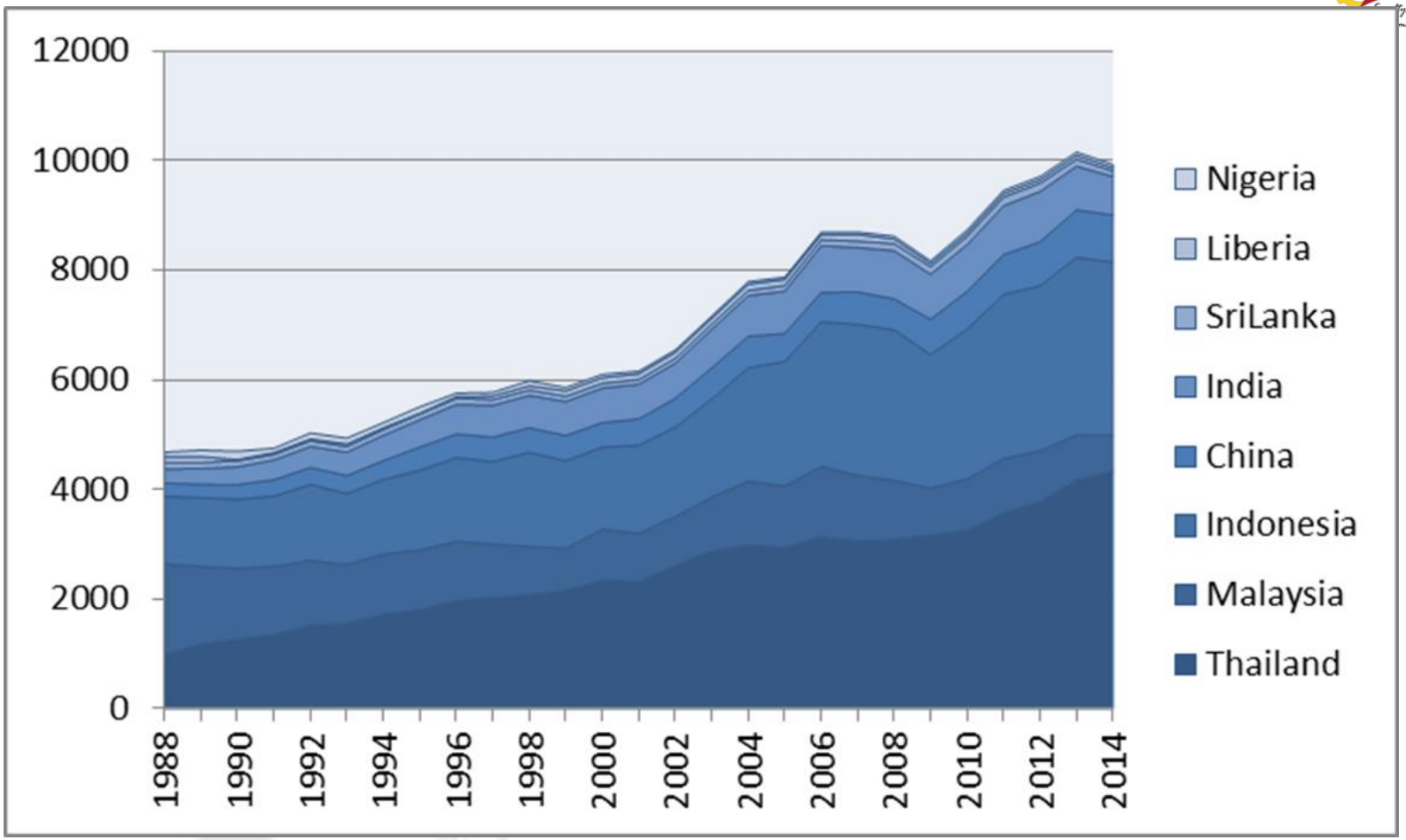
ที่มา: สถาบันวิจัยยาง

การใช้ยางสังเคราะห์ของโลก



ที่มา: สถาบันวิจัยยาง

การผลิตยางธรรมชาติของโลก



ที่มา: สถาบันวิจัยยาง

ข้อมูลเบื้องต้น (ต่อ)

- ราคาน้ำมันดิบที่ลดลงส่งผลต่อราคายางสังเคราะห์ให้ปรับตัวลดลง และส่งผลต่อราคายางธรรมชาติให้ปรับตัวลดลงด้วย เนื่องจากยางสังเคราะห์และยางธรรมชาติสามารถทดแทนกันได้ในระดับที่มีนัยสำคัญ
- ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงสะท้อนความสัมพันธ์ของราคาน้ำมันดิบและราคายางทั้งสองชนิด

ข้อมูลเบื้องต้นของไทย

- ประเทศไทยมีเนื้อที่เพาะปลูกยางพาราเป็นอันดับที่ 2 ของโลก แต่มีผลผลิตยางมากที่สุดในโลก ประมาณ 4.4 ล้านตัน ส่งออกราว 3.7 ล้านตัน ใช้ในประเทศ 6 แสนตันที่เหลือเป็นสต็อค
- จำนวนครัวเรือนเกษตรกรชาวสวนยางมีประมาณ 9.2 แสนครัวเรือน ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 77.37) มีเนื้อที่น้อยกว่า 20 ไร่
- ภาคใต้เป็นภาคที่มีครัวเรือนชาวสวนยางมากที่สุด (ร้อยละ 59) และผลผลิตยางพารากว่าครึ่งหนึ่งมาจากภาคใต้
(ที่มา: ประชา คุณธรรมดี และคณะ (2558) และ กยท.)

ข้อมูลเบื้องต้นของไทย (ต่อ)

- ผลิตเพิ่มขึ้น ใช้เพิ่มขึ้น ส่งออกเพิ่มขึ้น สต็อคเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญตั้งแต่ปี 2555
- แต่ราคาตกต่ำ และแน่นอนว่าเกษตรกรชาวสวนยางเดือดร้อน

ราคายางพารา (บาทต่อกิโลกรัม)

ที่มา: กยท.

ข้อสังเกตเบื้องต้น

- จากข้อมูลราคาจะพบว่า มีการถ่ายทอดราคาจากราคา FOB ไปสู่ราคายางแผ่นรมควัน ยางแผ่นดิบ น้ำยางสด (เป็นไปตามทฤษฎีการถ่ายทอดราคา)

ปัญหายางพาราของไทย

- P1 ราคายางตกต่ำส่งผลต่อรายได้ชาวสวนยางที่ลดลงอย่างมากทั้งครัวเรือนเจ้าของสวนและคนกรีดยาง
- P2 การจัดการสวนยางที่มีรากฐานความคิดจากเกษตรเชิงเดี่ยว
- P3 ความหลงผิด และกับดักทางสถาบันที่เกี่ยวข้อง
- P4 การจัดการผลผลิต การตลาดผลผลิต และการพัฒนาผลิตภัณฑ์ยาง

สาเหตุของปัญหา

- โครงสร้างตลาดยางพาราของไทยในเวลานี้เป็นตลาดของผู้ซื้อต่างประเทศ (P1)
- โครงสร้างการผลิตยางพารามีการส่งเสริมให้ผลิตมาก ผ่านโครงสร้างที่รัฐสนับสนุน (P2 P1 P3)
- โครงสร้างการใช้ยางพาราในประเทศมีสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับผลผลิต แต่เมื่อเทียบกับประเทศที่มีประชากรใกล้เคียงกัน พบว่า อยู่ในระดับสูง (P3 P4)

สาเหตุของปัญหา (ต่อ)

- คุณภาพยางของเกษตรกร (P4)
- ปัจจัยด้านการขนส่งผลผลิตของเกษตรกรไปยังตลาด (P4)
- ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารด้านราคายาง (P1 P4)
- การแทรกแซงด้านราคาโดยรัฐ (P3)
- ขาดการบริหารความเสี่ยงโดยเกษตรกรชาวสวนยาง (P2 P3 P4 P1)

หลักการสำคัญ

- Henry A. Wallace wrote, “The Demand Laws…indicate to me that the farming class as a whole is penalized by over-production and rewarded for under-production” (as cited in Stigler 1962: 17)
- เกินพอดี = = ไม่ดี

โครงสร้างตลาดเป็นสาเหตุของปัญหา

- ไทยไม่สามารถกำหนดราคายางพาราได้ถึงแม้ว่าจะเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่อันดับหนึ่งก็ตาม เนื่องจากราคาถูกกำหนดจากผู้ซื้อที่เป็นผู้ผลิตรถยนต์เป็นหลัก รวมถึงจีนในฐานะผู้ซื้อรายใหญ่เปรียบเสมือนผู้ผูกขาดการรับซื้อจะสามารถกดราคารับซื้อยางพารา
- ดังนั้น เมื่อเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจจีนชะลอตัว ราคายางพาราจะยิ่งตกลง

ตัวอย่างโครงการที่ส่งเสริมโดยรัฐ

- โครงการปลูกยางพาราเพื่อยกระดับรายได้และความมั่นคงให้เกษตรกรในแหล่งปลูกยางใหม่ (2551-2554) เพิ่มพื้นที่เพาะปลูกราว 1.8 ล้านไร่ มีครัวเรือนเกษตรเกี่ยวข้องราว 2.5 แสนครัวเรือน
- จะเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ราคายางพาราไม่เพิ่มขึ้นในช่วงระยะเวลา 2-3 ปี (กำหนดให้ปัจจัยอื่นคงที่)

ตัวอย่างโครงการที่ส่งเสริมโดยรัฐ (ต่อ)

- โครงการการปลูกแทนยางพันธุ์เก่าด้วยยางพันธุ์ดีในช่วงปี 2556-2558 มีพื้นที่ปลูกแทนเฉลี่ยปีละ 2.2 แสนไร่
- ดังนั้น ตั้งแต่ปี 2563 โครงการนี้ก็จะเป็นปัจจัยที่กดดันราคายางต่อไป

การวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์

- ประเทศไทยลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาเรื่องยางพาราเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่เน้นเรื่องการเพิ่มผลผลิต การพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางมีการศึกษาค้นคว้าต่อเนื่อง แต่การต่อยอดเชิงพาณิชย์ หรือการใช้ภายในประเทศต้องการการส่งเสริมจากภาครัฐ เช่น การทำถนน การทำบล็อคปูพื้น อาคาร

คุณภาพยางของเกษตรกร

- บางพื้นที่มีข้อจำกัดทางกายภาพ ทำให้เกษตรกรต้องขายผลผลิตในรูปน้ำยางเพราะไม่มีทุนในการแปรรูปขั้นต้น หรือไม่มีแรงงาน ทำให้ราคาที่เกษตรกรได้รับน้อยกว่ากลุ่มที่สามารถแปรรูปขั้นต้นได้
- บางพื้นที่ขายเฉพาะยางก้อนถ้วย (ขี้ยาง) และเกษตรกรไม่ทำตามคำแนะนำเนื่องจากความเคยชิน ทำให้ยางคุณภาพต่ำ

การแทรกแซงด้านราคาโดยรัฐ

- มีความหลงผิดว่าการแทรกแซงด้านราคาโดยรัฐจะทำให้ระดับราคายางสูงขึ้น
- ข้อเท็จจริง คือ การแทรกแซงด้านราคาโดยรัฐ มีต้นทุนสูงมาก และก่อให้เกิดปัญหาอื่น เช่น การรับซื้อยางเข้าโกดังของรัฐ มีต้นทุนการเก็บรักษา และที่สำคัญไม่ได้ช่วยให้มีเสถียรภาพด้านราคาอย่างที่ตั้งใจ

ขาดการบริหารความเสี่ยงโดยเกษตรกรชาวสวนยาง เนื่องจากนโยบายรัฐ

- ความเชื่อเรื่องการทำเกษตรเชิงเดี่ยว ทำให้หน่วยงานรัฐกำหนดเงื่อนไขสำคัญ เช่น ระยะปลูก และพืชที่อยู่ในสวนยาง ต้องเป็นยางพารา
- ทำให้ความเสี่ยงสูงมาก ในกรณีที่ราคาอยู่ในช่วงขาลง รายได้จะลดลงเร็ว
- ทางเลือกที่ดีกว่า คือ ให้เกษตรกรสามารถปลูกพืชอื่นได้ เช่น กระชาย ผลไม้ ไม้เศรษฐกิจ หรือสามารถหารายได้อื่น เช่น เลี้ยงผึ้งป่า

การดำเนินการของรัฐ เรื่องจำกัดปริมาณส่งออก

- โฆษกกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แถลงข่าว 3 ประเทศผู้ผลิตยาง คือ ไทย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ลดปริมาณส่งออกยาง 615,000 ตัน ในช่วง 6 เดือน (1 มี.ค.-31ส.ค.59) ภายใต้ความร่วมมือของสภาความร่วมมือไตรภาคียางพารา
- จะใช้มาตรการเพิ่มการใช้ยางในประเทศให้มากขึ้น ทั้งใช้เป็นส่วนผสมของถนนยางพารา แผ่นรองรางรถไฟ และผลิตภัณฑ์อื่นๆที่เหมาะสมในแต่ละประเทศ เชื่อมั่นว่าจากทั้ง 2 มาตรการจะช่วยผลักดันและแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำ ให้กลับสู่ระดับราคาที่ยุติธรรม เหมาะสมแก่เกษตรกร พร้อมมีการติดตามประเมินผลอย่างใกล้ชิดจากคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นมา

การดำเนินการของภาครัฐในการช่วยเหลือ

- โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรชาวสวนยาง เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิต/ปรับปรุงคุณภาพผลผลิต/ค่าครองชีพ ไร่ละ 1,500 ไม่เกิน 15 ไร่/ครัวเรือน 1 ครัวเรือน 1 สิทธิ์
- เป็นเจ้าของสวนยางหรือผู้เช่าตามทะเบียนเกษตรกรปี 2557/58 (8.5 แสนครัวเรือน) รวมคนกรีดยาง (60:40)
- สิ้นสุดโครงการ 29 กพ 2559 งบประมาณ 1.3 หมื่นล้านบาท เฉพาะที่มีเอกสารสิทธิ

การดำเนินการของภาครัฐในการช่วยเหลือ (ต่อ)

- เห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอ เรื่องการซ่อมหรือทำถนนในปีงบประมาณ 2559 ของทุกหน่วยงานราชการ ใช้ยางพาราเป็นส่วนผสมร้อยละ 5 ทุกโครงการ คาดว่าจะใช้ยางพารารวม 2.1 หมื่นตัน

การดำเนินการของภาครัฐในการช่วยเหลือ (ต่อ)

- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 มกราคม 2559 มอบหมายให้องค์การคลังสินค้า รับซื้อยางพาราจากเกษตรกรทั้งยางดิบ และยางแผ่นรวม ประมาณ 1 แสนตันในราคานำตลาด ภายใต้โครงการส่งเสริมการใช้ยางในหน่วยงานภาครัฐ
- ที่น่าสนใจคือ การรายงานของ รมว.อุตสาหกรรม ว่า กระทรวงฯจะเร่งรัดการเปิดโรงงานแปรรูปยางพารา 79 โรง หากเปิดครบจะใช้ยางพาราทั้งสิ้น 8.7 แสนตัน

การดำเนินการของภาครัฐในการช่วยเหลือ (ต่อ)

- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 มกราคม 2559 มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา (พณ)
  - โครงการข้าวสารบรรจุถุงเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา
  - โครงการช่วยเหลือค่าครองชีพเกษตรกรชาวสวนยางพารา ปี 2559
  - แผนส่งเสริมการส่งออกยางพาราและผลิตภัณฑ์ยาง

การดำเนินการของภาครัฐในการช่วยเหลือ (ต่อ)

- การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูกแทนประจำปีงบประมาณ 2559
- มีการอนุญาตให้ปลูกพืชอื่น และปลูกแซมในสวนยางได้ โดยเฉพาะไม้ยืนต้น

วิพากษ์นโยบายยางพารา พล.อ.ประยุทธ์

- ข้อเท็จจริง
  - ราคายางตกต่ำโดยตลอดตั้งแต่เข้ารับตำแหน่ง
  - เศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจจีนชะลอตัว
- นโยบายเกี่ยวกับยางพารามีเป็นจำนวนมากทั้งจากโครงสร้างเดิม และโครงสร้างใหม่ของ การยางแห่งประเทศไทย

วิพากษ์นโยบายยางพารา พล.อ.ประยุทธ์ (ต่อ)

- ข้อดี
- การปรับโครงสร้างของกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางและองค์สวนยาง ทำให้การบริหารงานคล่องตัวขึ้น
- ปลดล็อคความเชื่อเรื่องเกษตรเชิงเดี่ยวลง โดยคำนิยามของคำว่า “สวนยาง”

วิพากษ์นโยบายยางพารา พล.อ.ประยุทธ์ (ต่อ)

- ข้อดี (ต่อ)
- มีความช่วยเหลือตรงแก่เกษตรกรชาวสวนยาง เช่น “ไร่ละพันห้า” โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรชาวสวนยาง
- พยายามสนับสนุนส่งเสริมการใช้ยางในประเทศเพิ่มมากขึ้น

วิพากษ์นโยบายยางพารา พล.อ.ประยุทธ์ (ต่อ)

- ข้อพึงระวัง
- โครงการส่งเสริมการใช้ยางในหน่วยงานภาครัฐ โดยให้ อคส.รับซื้อยางในราคานำตลาดจำนวน หนึ่งแสนตัน ดีกว่าโครงการรับจำนำข้าวเล็กน้อยในเรื่องการจำกัดปริมาณและการสร้างมูลค่าเพิ่ม
- เกษตรกรบางรายอยากให้รัฐบาลทำเหมือนรับจำนำข้าว (ซึ่งไม่ควรทำ)

ภาพจุดรับซื้อยางในจังหวัดเลย

ภาพจุดรับซื้อยางในจังหวัดเลย

ยางก้อนถ้วยที่ซื้อเข้าโครงการ

วิพากษ์นโยบายยางพารา พล.อ.ประยุทธ์ (ต่อ)

- ข้อพึงระวัง (ต่อ)
- โครงการส่งเสริมการใช้ยางในหน่วยงานภาครัฐ เกษตรกรมีความพึงพอใจในประเด็นราคาที่ได้รับสูงกว่าตลาดราว 8 บาทต่อกิโลกรัม และมีเจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวก
- เกษตรกรไม่พึงพอใจที่ไม่ได้เงินสด ถูกจำกัดสิทธิ์ มีโควต้า และขายได้ครั้งเดียว

วิพากษ์นโยบายยางพารา พล.อ.ประยุทธ์ (ต่อ)

- ข้อสังเกต
- โครงการส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาระยะสั้น
- ปัญหาที่แท้จริงคือ เรื่อง โครงสร้างตลาด โครงสร้างการผลิต และการจัดการผลผลิต
- การจำกัดปริมาณส่งออกจะไม่ช่วยด้านราคา ในทางตรงกันข้ามจะเป็นต้นทุนการกักเก็บ

ข้อเสนอการแก้ปัญหาที่ยั่งยืน

- เน้นให้ชาวสวนยางขนาดเล็กมีการกระจายความเสี่ยงด้านรายได้ของชาวสวนยาง โดยเฉพาะการส่งเสริมระบบวนเกษตรในสวนยาง และหารายได้เพิ่มเติมนอกจากผลผลิตยาง
- ลดจำนวนต้นยางในพื้นที่ให้น้อยลงประมาณครึ่งหนึ่ง โดยสนับสนุนให้เกิดธนาคารต้นไม้ ที่เน้นการปลูกไม้เศรษฐกิจ เช่น สะเดาเทียม จำปาทอง สักยางนา กระถินเทพา ฯลฯ

ข้อเสนอการแก้ปัญหาที่ยั่งยืน (ต่อ)

- ธนาคารต้นไม้จะช่วยเพิ่มพื้นที่ป่า เพิ่มการกักเก็บคาร์บอน ลดก๊าซเรือนกระจก เพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งเป็นแหล่งรายได้ให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง โดยรัฐจะใช้งบประมาณน้อยกว่า กลไกเดิม
- สนับสนุนผลิตภัณฑ์ยางโดยกำหนดมาตรการการใช้ภายในประเทศสำหรับโครงการขนาดใหญ่ เช่น การก่อสร้างรถไฟฟ้า รถไฟทางคู่ อาคารภาครัฐ

ข้อเสนอการแก้ปัญหาที่ยั่งยืน (ต่อ)

- ลดการแทรกแซงด้านราคาลงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ในทุกผลผลิตการเกษตร แต่เน้นเรื่องการบริหารจัดการฟาร์ม และบริหารจัดการหลังการเก็บเกี่ยว
- ส่งเสริมให้เกิดการแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่าของยาง และตั้งเป้าหมายในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางที่ใช้เทคโนโลยีสูง เช่น ยางสำหรับเครื่องบิน

ขอขอบคุณ

- ดร.นภนต์ ภุมมา
- คุณภูมิพัฒน์ เจริญธัญญะโภคิน
- ทีมงาน Thammasat Economics Focus
- สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์
- ผู้เข้าร่วมเสวนาทุกท่าน

คำถาม ข้อสงสัย ข้อเสนอแนะ