

ทิศทางยางพาราไทย...หลังไร่ INRO

อภิฤดี สมบุญตนนท์
สายนโยบายการเงิน

ยางพารา ถือเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญที่สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นมูลค่าไม่ต่ำกว่าปีละ 55,000 ล้านบาท และช่วยสร้างความมั่นคงด้านอาชีพให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง เนื่องจากเป็นพืชที่ให้ผลผลิตสม่ำเสมอตลอดปี โดยมีอายุผลผลิตนานถึง 20 ปี นอกจากนี้ ยังใช้เป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตผลิตภัณฑ์ต่างๆ เช่น ยางรถยนต์ ยางรัดของ ถุงมือยาง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผลจากการที่ราคายางธรรมชาติในตลาดโลกได้ตกต่ำลงอย่างต่อเนื่องนับแต่ปี 2539 ส่งผลให้ราคายางที่เกษตรกรขายได้ในประเทศลดลงตามไปด้วย จนทางการต้องออกมาตรการแทรกแซงตลาดยางพารา และกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนายางพาราครบวงจร เพื่อให้ประเทศไทยสามารถรักษาสถานภาพการเป็นประเทศผู้ผลิตและผู้ส่งออกยางรายใหญ่ที่สุดของโลกให้คงอยู่ต่อไป

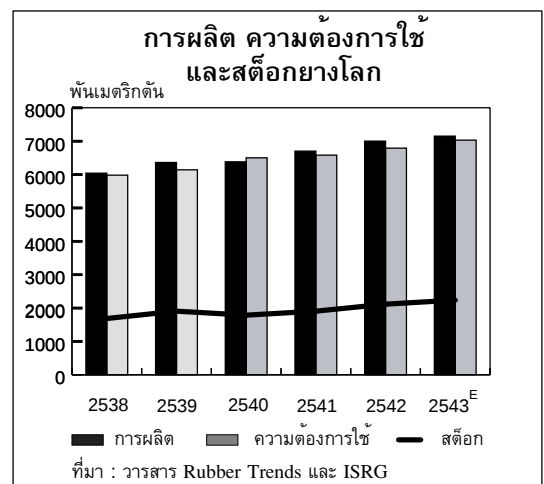
1. สถานการณ์ยางพาราของโลก

ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา การผลิตยางพาราของโลกเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 4.8 ต่อปี เนื่องจากมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกของประเทศผู้ผลิตสำคัญสำหรับในปี 2542 ผลผลิตยางพาราของโลกยังคงเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.5 เป็น 7,000 พันเมตริกตัน จากการที่ประเทศไทยและอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นผู้ผลิตยางรายใหญ่ของโลก (ทั้งสองประเทศมีผลผลิตรวมกันประมาณร้อยละ 60 ของผลผลิตโลก) มีผลผลิตเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.7 และ 15.9 เป็น 2,321 และ 1,987 พันเมตริกตัน ตามลำดับ เนื่องจากพื้นที่ปลูกยางพันธุ์ดีให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นตามอายุ

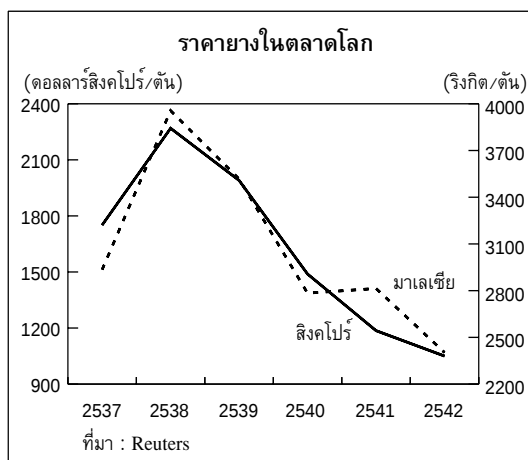
สำหรับความต้องการใช้ยางของโลกมีอัตรา

การขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 3.9 ต่อปี ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ซึ่งต่ำกว่าการเพิ่มขึ้นของผลผลิต ส่วนในปี 2542 ความต้องการใช้ยางของโลกเริ่มกระเตื้องขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 3.2 ตามภาวะเศรษฐกิจที่เริ่มปรับตัวดีขึ้น โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียซึ่งต่างเผชิญกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปี 2540-2541 นั้น เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวขึ้นในปี 2542 ส่งผลให้กลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์ต่างนำเข้ายางธรรมชาติเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของปริมาณการจำหน่ายรถยนต์และยางรถยนต์ กอปรกับราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกที่เพิ่มขึ้นสูงสุดในรอบ 9 ปี ทำให้ราคายางสังเคราะห์ปรับตัวสูงขึ้น ผู้บริโภคจึงหันมาใช้ยางธรรมชาติมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การผลิตที่มีปริมาณเกินกว่าความต้องการใช้ที่ชะลอตัวลงอย่างมากในปีก่อน ส่งผลให้มีสต็อกยางในปี 2542 อยู่ในระดับสูงถึง 2,120 พันเมตริกตัน หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 11.0

จากอุปทานยางส่วนเกินหรือสต็อกที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว ส่งผลให้ราคายางในตลาดโลกลดลงอย่างต่อเนื่องนับแต่ปี 2539 เป็นต้นมา โดยเฉพาะในปี



2542 ซึ่งถือเป็นปีที่ราคายางตกต่ำที่สุดในรอบ 6 ปี โดยราคายางแผ่นรมควันคุณภาพ 1 ในตลาดสิงคโปร์ และตลาดมาเลเซีย เฉลี่ยเมตริกตันละ 1,050 ดอลลาร์ สิงคโปร์ และ 2,403 ริงกิต ลดลงจากปีก่อนร้อยละ 11.5 และร้อยละ 14.6 ตามลำดับ ทั้งนี้ โดยมีปัจจัยสำคัญมาจากการที่ประเทศอินโดนีเซียเร่งระบายยางในสต็อกด้วยการเสนอขายในราคาต่ำ และการยกเลิกองค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (รายละเอียดตามเอกสารแนบ 1)



ปริมาณการผลิต ความต้องการใช้ และสต็อกยางธรรมชาติของโลก
(หน่วย : พันเมตริกตัน)

ประเทศ	2538	2539	2540	2541	2542 ^P	2543 ^E
การผลิต						
ไทย	1,805	1,970	2,033	2,216	2,321	2,490
อินโดนีเซีย	1,455	1,527	1,505	1,714	1,987	2,101
มาเลเซีย	1,089	1,082	971	886	864	758
อินเดีย	500	540	580	591	595	600
จีน	424	430	444	450	465	465
อื่นๆ	767	811	847	843	768	736
รวม	6,040	6,360	6,380	6,700	7,000	7,150
Δ% (YOY)	5.8	5.3	0.3	5.0	4.5	2.1
ความต้องการใช้						
สหรัฐอเมริกา	1,004	1,002	1,044	1,157	1,150	1,180
ญี่ปุ่น	692	715	713	707	730	750
อินเดีย	517	558	572	580	610	650
เยอรมนี	212	193	212	248	250	255
อื่นๆ	3,555	3,672	3,959	3,888	4,050	4,195
รวม	5,980	6,140	6,500	6,580	6,790	7,030
Δ% (YOY)	5.3	2.7	5.9	1.2	3.2	3.5
สต็อกคงเหลือ						
รวม	1,690	1,910	1,790	1,910	2,120	2,240
Δ% (YOY)	3.7	13.0	-6.3	6.7	11.0	5.7

หมายเหตุ : P = ข้อมูลเบื้องต้น E = ประมาณการ

ที่มา : วารสาร Rubber Trends ไตรมาสสี่ ปี 2542 และวารสาร ISRG เดือนธันวาคม ปี 2542

2. สถานการณ์ยางพาราในประเทศ

2.1 การผลิต

ภายหลังจากปี 2534 ที่ประเทศไทยได้ทำการปรับปรุงคุณภาพพันธุ์ยางพาราด้วยการปลูกยางพันธุ์ดีทดแทนยางพันธุ์พื้นเมือง ซึ่งทำให้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มเฉลี่ยถึงร้อยละ 10 ในช่วงปี 2535-2537 ประกอบกับการขยายพื้นที่เพาะปลูกจากภาคใต้และภาคตะวันออกไปในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทำให้ประเทศไทยสามารถเป็นผู้ผลิตและส่งออกยางธรรมชาติเป็นอันดับ 1 ของโลก แทนที่ประเทศมาเลเซียซึ่งประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานกรีดยาง และผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินเพาะปลูกยางพาราต่ำลง จึงหันไปผลิตปาล์มน้ำมันแทน

ปัจจุบัน พื้นที่ปลูกยางพาราของไทยมี

ประมาณ 12 ล้านไร่ กระจายใน 36 จังหวัดทั่วประเทศ แบ่งเป็นแหล่งปลูกยางเดิมในภาคใต้ 14 จังหวัด ภาคตะวันออก 5 จังหวัด และแหล่งปลูกยางใหม่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 17 จังหวัด ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 95 เป็นสวนยางขนาดเล็กที่มีเนื้อที่ประมาณ 8-25 ไร่

สถาบันวิจัยยางได้คาดการณ์ผลผลิตยางพาราในปี 2542 มีปริมาณ 2,148,000 เมตริกตัน เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 3.5 (แตกต่างจากที่ The Economist Intelligence Unit คาดว่าผลผลิตยางของไทยจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.7) เนื่องจากการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูก ตามการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางที่จัดให้มีโครงการสนับสนุนการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูก รวมทั้งส่งเสริมให้มีการปลูกเพิ่มในเขตปลูกยางพาราเดิม ประกอบกับยางพันธุ์ดีให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นตามอายุ

พื้นที่เพาะปลูก ผลผลิต และผลผลิตต่อไร่ของยางพารา

ปี	พื้นที่เพาะปลูก (ล้านไร่)	Δ%	ผลผลิต (เมตริกตัน)	Δ%	ผลผลิตต่อไร่ (กิโลกรัม/ไร่)	Δ%
2534	11.66	1.2	1,340,596	5.1	150	3.3
2535	11.84	1.5	1,530,941	14.2	155	3.2
2536	12.06	1.9	1,553,384	1.5	160	3.2
2537	12.12	0.5	1,717,861	10.6	200	25.0
2538	12.18	0.5	1,804,788	5.1	205	2.5
2539	12.23	0.4	1,970,265	9.2	213	3.9
2540	12.29	0.5	2,032,714	3.2	218	2.3
2541	12.33	0.3	2,075,950	2.1	223	2.3
2542 ^E	12.36	0.2	2,148,000	3.5	228	2.2
2543 ^E	12.40	0.3	2,234,000	4.0	233	2.2
เฉลี่ย ^{1/}		0.9		6.4		3.0 ^{2/}

หมายเหตุ : E = ตัวเลขประมาณการ

1/ เป็นค่าเฉลี่ยปี 2534-2541

2/ ไม่นับปี 2537 ซึ่งเป็นปีที่มียอดราเพิ่มสูงผิดปกติ

ที่มา : สถาบันวิจัยยาง

การส่งออกยางจำแนกตามประเภท

ปี	ยางแผ่นรมควัน		ยางแท่ง		น้ำยางข้น		อื่น ๆ		รวม	
	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า
2538	1,087	39,792	316	11,938	169	7,494	63	344	1,636	59,567
2539	1,180	41,658	324	11,639	203	7,875	56	129	1,763	61,301
2540	1,095	32,993	456	14,615	225	7,742	60	201	1,837	55,551
2541	1,047	30,931	480	15,096	246	8,775	66	214	1,839	55,015
2542 ^E	1,060	24,760	500	12,507	250	6,299	60	525	1,870	44,092

หมายเหตุ : E = ตัวเลขประมาณการ
ปริมาณ^{1/} : พันเมตริกตัน

ที่มา : 1/ สถาบันวิจัยยาง

มูลค่า^{2/} : ล้านบาท

2/ กรมศุลกากร

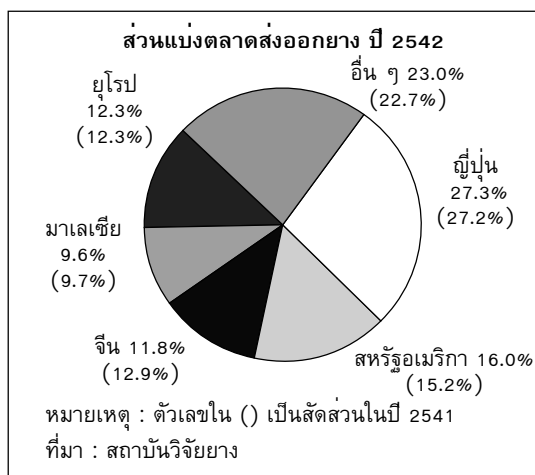
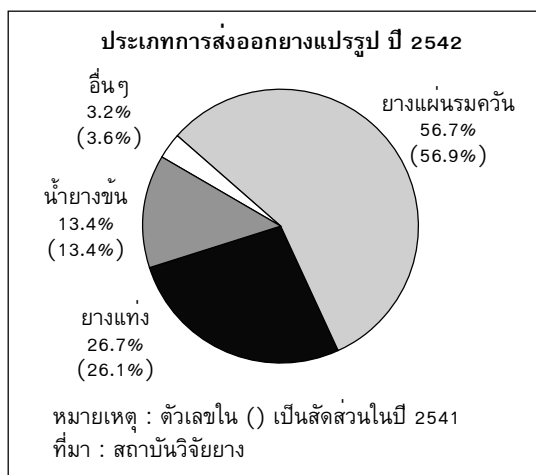
2.2 การตลาด

น้ำยางสดที่กรี๊ดได้จากต้นยางพาราจะถูกนำไปแปรรูปเป็นน้ำยางข้นและยางแท่งชนิดต่างๆ เช่น ยางแผ่นรมควัน ยางแท่ง ยางเครป เป็นต้น เพื่อเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่ม และเหมาะกับการใช้งานในอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง ซึ่งภายหลังจากปี 2540 ที่ประเทศญี่ปุ่นได้เปลี่ยนมาใช้ยางแท่งเพิ่มขึ้น และลดการใช้ยางแผ่นรมควันลง เนื่องจากการใช้ยางแท่งเป็นวัตถุดิบสามารถควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์ยางได้ดีกว่า ส่งผลให้ผู้ผลิตและผู้ส่งออกยางของไทยเริ่มปรับตัวสู่การผลิตและส่งออกยางแท่งมากขึ้น^{1/} ดังจะเห็นได้จากเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2541 บริษัท ยางไทยปักษ์ใต้ จำกัด (เดกปีห้าง) ซึ่งเป็นผู้ผลิตและส่งออกยางแผ่นรมควันรายใหญ่ที่สุดของประเทศ (มีส่วนแบ่งตลาดส่งออกประมาณร้อยละ 17 ของปริมาณการส่งออกโดยรวม) ได้ปิดโรงงานผลิตยางแผ่นรมควัน 11 แห่ง จากจำนวนรวม 12 แห่ง และเปลี่ยนสายการผลิตเป็นยางแท่งแทน เพื่อตอบสนองต่อความ

ต้องการยางแท่งที่เพิ่มขึ้น และหลีกเลี่ยงปัญหาการขาดแคลนแรงงาน อันเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตยางแผ่นรมควันสูงขึ้น

ผลผลิตยางพาราประมาณร้อยละ 90 เป็นการผลิตเพื่อส่งออก ทั้งนี้ ในปี 2542 ไทยยังคงส่งออกยางแผ่นรมควันเป็นสัดส่วนมากที่สุดประมาณร้อยละ 56.7 รองลงมาเป็นยางแท่งและน้ำยางข้นในสัดส่วนร้อยละ 26.7 และร้อยละ 13.4 ตามลำดับ โดยปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 1.7 เป็น 1,870,000 เมตริกตัน เนื่องจากมีอุปสงค์ในการนำเข้าจากประเทศผู้ผลิตรายใหญ่ตามภาวะเศรษฐกิจที่เริ่มฟื้นตัว ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า การที่ค่าเงินรูเปียของอินโดนีเซียอ่อนตัวลงมากกว่าค่าเงินบาท ทำให้ผู้นำเข้าบางรายหันไปนำเข้ายางจากอินโดนีเซียที่มีราคาต่ำกว่าไทย จึงเป็นผลให้ปริมาณการส่งออกของไทยเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย ขณะที่มูลค่าการส่งออกในปี 2542 ลดลงจากปีก่อนถึงร้อยละ 19.9 เป็น 44,092 ล้านบาท ตามราคายางในตลาดโลกที่ลดลง

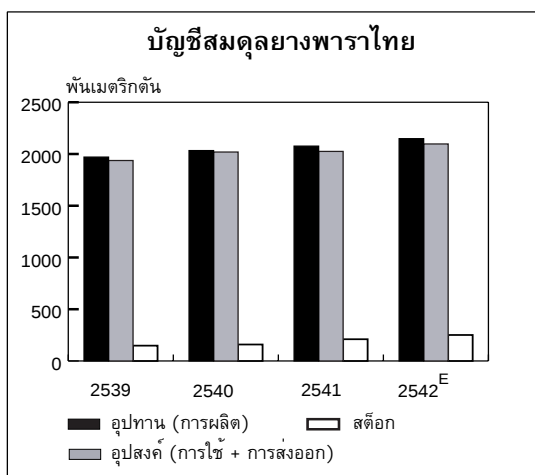
1/ เดิม ไทยมีสัดส่วนการส่งออกยางแผ่นรมควันและยางแท่งประมาณร้อยละ 67 และ 20 ภายหลังกปี 2540 ได้ลดสัดส่วนเหลือเพียงร้อยละ 55 และ 25 ตามลำดับ



บัญชีสมดุลยางพาราไทย
(หน่วย : พันเมตริกตัน)

รายการ	2539	2540	2541	2542 ^E
การผลิต	1,970	2,033	2,076	2,148
การส่งออก	1,763	1,837	1,839	1,870
ใช้ในประเทศ	174	182	186	227
สต็อกคงเหลือ	148	159	210	251
Δ%	30.6	7.9	31.5	19.7

หมายเหตุ : E = ตัวเลขประมาณการ
ที่มา : สถาบันวิจัยยาง



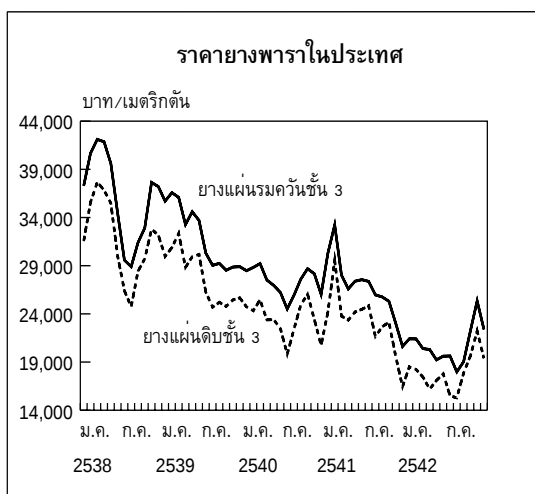
จากการมีอุปทานบางส่วนเกิน กอปรกับเงินบาทแข็งค่าขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ไทยจะเป็นผู้ผลิตยางรายใหญ่ของโลก แต่ความต้องการใช้ยางภายในประเทศยังคงมีปริมาณเพียงเล็กน้อยคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของผลผลิตโดยรวม โดยใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมยางรถยนต์ ถู่มือยาง และยางรัดของเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งภาวะอุปทานบางส่วนเกินนี้ เป็นผลให้มีสต็อกยางในประเทศอยู่ในระดับสูงกว่า 200,000 เมตริกตัน

2.3 ราคา

ราคายางพาราในประเทศยังคงลดลงอย่างต่อเนื่องตามราคายางในตลาดโลก อันเป็นผลจากภาวะ

อุปทานบางส่วนเกิน และการยกเลิกองค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ โดยในปี 2542 ราคายางแผ่นดิบชั้น 3 ที่เกษตรกรขายได้ และราคาขายส่ง



ยางแผ่นรมควันชั้น 3 ตลาดหาดใหญ่ ลดลงร้อยละ 22.6 และร้อยละ 22.4 เหลือเฉลี่ยเมตรกิโลกรัม 17,928 และ 20,775 บาท ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ผลจากความร่วมมือด้านยางพาราระหว่างประเทศไทยและมาเลเซีย ประกอบกับราคายางสังเคราะห์ที่ปรับตัวสูงขึ้นตามราคาน้ำมันนั้น ทำให้ในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปี 2542 ราคายางแผ่นดิบชั้น 3 และราคายางแผ่นรมควันชั้น 3 ได้เริ่มปรับตัวเพิ่มขึ้นจากระดับเดียวกันปีก่อนร้อยละ 3.6 และร้อยละ 1.5 ตามลำดับ

3. ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนา ยางพารา

3.1 ด้านการผลิต

- ประสิทธิภาพในการผลิตของชาวสวนยางอยู่ในระดับต่ำเนื่องจากยังขาดปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย เมล็ดพืชคลุม สารเคมี เป็นต้น ประกอบกับมีการนำเทคโนโลยีไปใช้ในการผลิตน้อยมาก โดยเฉพาะด้านการบำรุงรักษาสวนยาง และการกรีดยาง ทำให้ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ยังอยู่ในระดับต่ำประมาณปีละ 218 กิโลกรัมต่อไร่ หรือเพียงร้อยละ 69 ของผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของแปลงทดลองทางวิชาการ ซึ่งสามารถให้ผลผลิตได้ถึงถึงเฉลี่ยปีละ 317 กิโลกรัมต่อไร่

- ชาวสวนยางส่วนใหญ่ยังคงผลิตยางตามความต้องการของตนเอง ทำให้ยางแผ่นดิบที่ผลิตได้มีคุณภาพต่ำและไม่สม่ำเสมอ ซึ่งทำให้ราคายางที่เกษตรกรชาวสวนยางได้รับอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ

- ขาดแคลนแรงงานกรีดยาง โดยเฉพาะในจังหวัดภูเก็ต กระบี่ พังงา ชุมพร สงขลา ระยอง และจันทบุรี

- ต้นทุนการผลิตสูง ทั้งต้นทุนด้านวัตถุดิบและแรงงาน โดยเฉพาะต้นทุนด้านแรงงานที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอินโดนีเซีย

3.2 ด้านการตลาด

3.2.1 ตลาดภายในประเทศ

- เกษตรกรชาวสวนยางส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อยซึ่งมีฐานะยากจน จำเป็นต้องขายผลผลิตเพื่อการยังชีพเฉพาะหน้า จึงทำให้ขาดอำนาจในการต่อรอง และไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการขายยาง

- ราคายางในประเทศตกต่ำลงอย่างต่อเนื่องนับแต่ปี 2539 เป็นต้นมา ทำให้รายได้ของชาวสวนยางลดลง

- ในบางพื้นที่ เกษตรกรชาวสวนยางยังประสบปัญหาการคมนาคม จึงไม่สามารถนำผลผลิตยางออกสู่ตลาดได้อย่างสะดวก

3.2.2 ตลาดต่างประเทศ

- ประเทศไทยไม่มีบทบาทในการขึ้นราคายางในตลาดโลก เนื่องจากไม่มีตลาดค้ายางที่เป็นระบบสากลในลักษณะตลาดซื้อขายล่วงหน้า มีแต่ตลาดที่มีการส่งมอบกันจริง ทั้งที่ไทยเป็นผู้ผลิตยางรายใหญ่ของโลก

- ยางแปรรูปที่ไทยผลิตส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 80 เป็นยางแผ่นรมควัน ขณะที่แนวโน้มตลาดโลกต่างหันมาใช้ยางแท่งเป็นวัตถุดิบมากขึ้น เป็นผลให้ความสามารถในการแข่งขันด้านการส่งออกของไทยลดลง

3.3 ด้านเทคโนโลยี

- การค้นคว้า วิจัย พัฒนา และการถ่ายทอดเทคโนโลยีการแปรรูปยางพาราของภาครัฐ ยังไม่มีเอกภาพและประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ ตลอดจนขาดความร่วมมือและประสานงานจากภาคเอกชน

- ผลจากการขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือ ทำให้มาตรฐานการผลิตยางไม่สม่ำเสมอ และมีต้นทุนการผลิตสูง

3.4 ด้านการบริหารงานของภาครัฐ

- การกำหนดนโยบายและมาตรการในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางพาราของประเทศยังไม่เป็นเอกภาพและขาดความต่อเนื่อง แม้จะมีคณะกรรมการนโยบายทางธรรมชาติ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง มักจะทำให้การบริหารงานล่าช้าและไม่ต่อเนื่อง

- การดำเนินงานด้านพารามีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงาน ได้แก่ สถาบันวิจัยทางองค์การสวนยาง สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานขาดความเป็นเอกภาพในการช่วยเหลือและการประสานงาน

4. นโยบายและมาตรการของภาครัฐ

4.1 การแทรกแซงราคายางพาราของรัฐบาล

เพื่อแก้ไขปัญหาราคายางพาราดตกต่ำ รัฐบาลได้อนุมัติโครงการแทรกแซงตลาดยางพารา โดยมอบหมายให้สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ส.ก.ย.) และองค์การสวนยาง (อ.ส.ย.) ดำเนินการแทรกแซงตลาดยางพาราในช่วงที่ราคายางในตลาดตกต่ำ โดยรับซื้อยางจากเกษตรกรด้วยวิธีเปิดตลาดประมูลยางระดับท้องถิ่นกระจายในพื้นที่ที่มีการปลูกยาง (จุดแทรกแซง)^{2/} และกำหนดราคาแทรกแซงรับซื้อยางแผ่นดิบคุณภาพ 1, 2, 3 และ 4 ให้สอดคล้องกับราคายางในตลาด^{3/} โดยกรมส่งเสริมการเกษตรเป็นผู้ออกบัตรประจำตัวให้เกษตรกรผู้ขาย กรม

วิชาการเกษตรเป็นผู้ดูแลจัดเก็บยางในสต็อก และกระทรวงพาณิชย์ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบในการขายยางในโครงการแทรกแซงที่เก็บไว้ในสต็อกออกสู่ตลาดต่างประเทศ

โครงการแทรกแซงตลาดยางพาราได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2539 แบ่งการดำเนินงานทั้งสิ้นออกเป็น 6 ระยะ และใช้งบประมาณเพื่อการแทรกแซงราคายางเป็นจำนวนกว่า 17,000 ล้านบาท โดยเฉพาะในปี 2542 ซึ่งถือเป็นปีที่ราคายางตกต่ำที่สุด มีการใช้งบประมาณสูงถึง 8,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 47 ของวงเงินงบประมาณทั้งหมดที่ใช้ในการแทรกแซงราคายาง

ผลจากมาตรการแทรกแซงราคาที่รัฐบาลเข้ารับซื้อยางจากเกษตรกรโดยตรง สามารถบรรลุเป้าหมายในการช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถขายยางได้ในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด โดยรัฐบาลยอมรับภาระขาดทุนจากการขายยางออกไปในราคาต่ำแทน นอกจากนี้ ยังเอื้อประโยชน์ต่อโรงงานผลิตยางแปรรูปที่ได้รับค่าจ้างในการรมควันยางแผ่นดิบ และค่าเก็บรักษาสต็อกยางที่ทางการเข้าแทรกแซงซื้อไว้

แม้ว่าการแทรกแซงราคายางของรัฐบาลจะมีผลดีต่อเกษตรกร แต่ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ส่งออกยางขนาดกลางและขนาดเล็กที่ต้องแข่งขันซื้อยางกับภาครัฐ เพื่อส่งมอบให้ผู้นำเข้าจากต่างประเทศตามสัญญาส่งมอบ ทำให้บางรายถึงขั้นประสบภาวะขาดทุนจนอาจต้องปิดกิจการลง ขณะที่ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ยางต่างประสบปัญหาดันทุนวัตถุดิบสูงขึ้น เป็นผลให้ความสามารถในการแข่งขันด้านการส่งออกลดลง

2/ คุณสมบัติผู้นำยางไปขาย ณ จุดแทรกแซง หากเป็นเกษตรกรรายย่อยที่มีขนาดสวนยางไม่เกิน 50 ไร่ กำหนดปริมาณยางที่ขายได้ไร่ละ 2 กิโลกรัม/วัน และในกรณีที่มีขนาดสวนยางเกินกว่า 50 ไร่ ให้ขายยางได้เท่ากับปริมาณยางของพื้นที่ 50 ไร่

3/ การกำหนดราคาแทรกแซง ให้ใช้ราคาเฉลี่ยยางแผ่นรมควันคุณภาพ 3 ของตลาดสิงคโปร์ ตลาดญี่ปุ่น และตลาดกลางหาดใหญ่ แล้วแปลงให้เป็นราคายางแผ่นดิบ

โครงการแทรกแซงราคาของรัฐบาล

- ระยะที่ 1** * ดำเนินการตั้งแต่วันที่ 30 เมษายน 2539 ถึง 31 มีนาคม 2540
- * งบประมาณเพื่อการแทรกแซงจำนวน 700 ล้านบาท
 - * กำหนดราคาแทรกแซงกิโลกรัมละ 25 บาท
 - * วันที่ 4 มีนาคม 2540 ปรับราคาแทรกแซงเพิ่มเป็น 27.50 บาท/กก. และเพิ่มงบประมาณเป็น 2,500 ล้านบาท
- ระยะที่ 2** * ดำเนินการตั้งแต่วันที่ 13 พฤษภาคม ถึง 31 กรกฎาคม 2540
- * งบประมาณเพื่อการแทรกแซงจำนวน 4,700 ล้านบาท
 - * กำหนดราคาแทรกแซงกิโลกรัมละ 29 บาท
 - * วันที่ 1 สิงหาคม 2540 ปรับลดราคาแทรกแซงเป็น 27.50 บาท/กิโลกรัม พร้อมขยายระยะเวลาแทรกแซงออกไปถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2540
- ระยะที่ 3** * ดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ถึง 31 มีนาคม 2541
- * งบประมาณเพื่อการแทรกแซงจำนวน 1,000 ล้านบาท
 - * กำหนดราคาแทรกแซงกิโลกรัมละ 25 บาท
 - * วันที่ 7 เมษายน 2541 ขยายระยะเวลาแทรกแซงออกไปถึงวันที่ 30 กันยายน 2541
 - * วันที่ 1 กรกฎาคม 2541 ปรับราคาแทรกแซงเพิ่มเป็น 27 บาท/กิโลกรัม
- ระยะที่ 4** * ดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ถึง 30 กันยายน 2541
- * งบประมาณเพื่อการแทรกแซงจำนวน 1,000 ล้านบาท
 - * กำหนดราคาแทรกแซงกิโลกรัมละ 26 บาท
 - * วันที่ 15 กันยายน 2541 ขยายระยะเวลาแทรกแซงออกไปถึงวันที่ 31 มีนาคม 2542 และเพิ่มงบประมาณเป็น 2,000 ล้านบาท
 - * ปัญหาทุจริตในการรับซื้อของ ส.ก.ย. ทำให้มีการประกาศหยุดแทรกแซงราคาอย่างชั่วคราว เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2541 เพื่อปรับปรุงกฎเกณฑ์และแนวทางในการแทรกแซงตลาดยาง
- ระยะที่ 5** * ประกาศห้ามมิให้จำหน่ายยางที่รับซื้อตามโครงการแทรกแซงแก่ผู้ค้าภายในประเทศและผู้ส่งออก โดยให้จำหน่ายยางสู่ตลาดต่างประเทศเท่านั้น
- * ดำเนินการตั้งแต่วันที่ 11 มกราคม ถึง 31 มีนาคม 2542
 - * งบประมาณเพื่อการแทรกแซงจำนวน 4,000 ล้านบาท
 - * กำหนดราคาแทรกแซงกิโลกรัมละ 21 บาท
 - * ผลจากการแทรกแซง ใช้งบประมาณไปเพียง 1,813 ล้านบาท จึงโอนเงินส่วนที่เหลือ 2,187 ล้านบาท มาใช้ในการแทรกแซงระยะที่ 6
- ระยะที่ 6** * มอบหมายให้สถาบันเกษตรกรเป็นผู้ดำเนินการรับซื้อแทน ส.ก.ย.
- * ดำเนินการตั้งแต่วันที่ 16 มิถุนายน ถึง 16 กันยายน 2542
 - * ใช้งบประมาณที่เหลือจากการแทรกแซงระยะที่ 5 จำนวน 2,187 ล้านบาท
 - * กำหนดราคาแทรกแซงกิโลกรัมละ 20.50 บาท
 - * วันที่ 20 กรกฎาคม 2542 เพิ่มงบประมาณในการแทรกแซงอีก 4,000 ล้านบาท และขยายระยะเวลาออกไปถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2542
 - * วันที่ 5 สิงหาคม 2542 ปรับลดราคาแทรกแซงเป็น 20 บาท/กิโลกรัม

หมายเหตุ : ราคาแทรกแซงในที่นี่เป็นราคารายแผ่นดิบคุณภาพ 3 สำหรับราคาแทรกแซงยางแผ่นดิบคุณภาพ 1 , 2 และ 4 ปรับลดลงไปตามราคารายแผ่นดิบคุณภาพ 3 โดยราคารายแผ่นดิบคุณภาพ 1 ซึ่งมีคุณภาพดีที่สุด จะมีราคาสูงสุด

ราคาแทรกแซงที่มีราคาสูงกว่าราคาตลาด เป็นการบิดเบือนกลไกตลาด ทำให้เกษตรกรชาวสวนยางต่างเร่งกรีดยางและนำยางมาขาย ณ จุดแทรกแซงมากขึ้น ปัญหาอุปทานยางล้นตลาดจึงยังคงมีอยู่ส่งผลให้ราคายางกระเตื้องขึ้นเพียงชั่วคราวเมื่อรัฐเปิดรับซื้อ ดังนั้น การที่จะยกระดับราคายางในประเทศให้สูงขึ้น จึงควรที่จะร่วมมือกับประเทศผู้ผลิตอื่นในการลดอุปทานยางในตลาดโลก และกระตุ้นความต้องการใช้ยางภายในประเทศให้มากขึ้น ซึ่งน่าจะดีกว่าที่จะใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก แต่สามารถกระตุ้นราคายางให้สูงขึ้นในช่วงเวลาสั้นๆ เท่านั้น

4.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาทางพาราศรบวงจร

เพื่อให้การดำเนินงานแก้ไขปัญหาทางพาราศรบวงจรสามารถปฏิบัติได้อย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรมครอบคลุมกิจการยางทุกสาขาและทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคเกษตรกรชาวสวนยาง อันจะเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนายางของประเทศให้มีความเป็นเอกภาพและมีทิศทางที่ชัดเจน คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2542 อนุมัติยุทธศาสตร์การพัฒนาทางพาราศรบวงจร มีระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี (ปี 2542-2546) ซึ่งมีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง (รายละเอียดตามเอกสารแนบ 2)

4.3 ความร่วมมือด้านยางพาราระหว่างประเทศไทยและมาเลเซีย

เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพราคายางระหว่างประเทศไทยและมาเลเซีย ภายหลังการลาออกจากการเป็นสมาชิกของ INRO ทั้งสองประเทศจึงได้มีการจัดทำความร่วมมือด้านยางพาราระหว่างประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2542 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- ตั้งคณะกรรมการด้านยางระดับรัฐมนตรี ไทย-มาเลเซีย (Thailand Malaysia Ministerial Committee on Rubber : TMMCR) เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะโครงการ แผนงาน มาตรการต่างๆ ให้รัฐบาลของตน เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในด้านการผลิต การตลาด การแปรรูป และการผลิตผลิตภัณฑ์ยาง

- ตั้งคณะอนุกรรมการด้านราคาและการค้า เพื่อทำหน้าที่ยกระดับราคายางที่ให้แก่ชาวสวนยางขนาดเล็กให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น ตามราคาในตลาดโลก ส่งเสริมความร่วมมือในการจำกัดปริมาณการผลิตยางและการลงทุนในอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง ตลอดจนประสานการจัดการในโครงการซื้อขายจากชาวสวน เพื่อเก็บยางเข้าสต็อกของแต่ละประเทศตามคำสั่งของ TMMCR

- ตั้งคณะอนุกรรมการความร่วมมือด้านวิชาการ ทำหน้าที่เสนองานวิจัย โครงการพัฒนาการถ่ายทอดทางวิชาการในด้านการผลิต การตลาด การแปรรูป การผลิตผลิตภัณฑ์ยาง และการจัดทำมาตรฐานผลิตภัณฑ์ยาง ตลอดจนแลกเปลี่ยนข้อมูลทางวิชาการ นักวิชาการ และนักวิทยาศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการวิจัยและพัฒนา

- ร่วมกันดำเนินการแทรกแซงราคายางด้วยการรับซื้อยางเก็บเข้ามุลภัณฑ์กันชน โดยกำหนดเวลาในการแทรกแซง และใช้ราคายางจาก 4 ตลาด คือ ตลาดสิงคโปร์ ตลาดโตเกียว ตลาดหาดใหญ่ และตลาดกัวลาลัมเปอร์ เป็นฐานของการกำหนดราคาแทรกแซง

- วางแผนในการปรับลดปริมาณการผลิต และการส่งออกยางให้สอดคล้องกับความต้องการใช้

ทั้งนี้ ความร่วมมือดังกล่าวจะประสานไปพร้อมกับการดำเนินงานของสมาคมประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติ ซึ่งจะเข้ามามีบทบาทในการรักษาเสถียรภาพราคายางแทนที่ INRO ต่อไป

5. แนวโน้มปี 2543

สถาบันวิจัยยางคาดการณ์ถึงผลผลิตยางในปี 2543 จะเพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 4 เป็น 2,234,000 เมตริกตัน เนื่องจากพื้นที่กรีดยางเพิ่มขึ้น อันเป็นผลจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกในช่วง 7-8 ปีที่ผ่านมา ขณะที่ความต้องการใช้ยางภายในประเทศเริ่มกระเตื้องขึ้น ตามมาตรการของยุทธศาสตร์การพัฒนายางพาราครบวงจรที่สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการใช้ผลิตภัณฑ์ยางภายในประเทศให้มากขึ้น

สำหรับราคายางที่เกษตรกรขายได้คาดว่าจะมีแนวโน้มที่ดีขึ้น ตามราคายางในตลาดโลก เนื่องจาก EIU (The Economist Intelligence Unit) คาดการณ์ว่า อุปสงค์ยางธรรมชาติในตลาดโลกในปี 2543 มีอัตราการขยายตัวสูงกว่าปริมาณการผลิต โดยตลาดโลกมีความต้องการใช้เพิ่มถึงร้อยละ 3.5 เป็น

7,030,000 เมตริกตัน ขณะที่ผลผลิตเพิ่มเพียงร้อยละ 2.1 เป็น 7,150,000 เมตริกตัน อันเป็นผลจากการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก และตลาดมีความต้องการใช้ยางธรรมชาติทดแทนยางสังเคราะห์ที่ปรับตัวสูงขึ้นตามราคาน้ำมัน

ทั้งนี้ ประเทศไทยจะต้องปรับกลยุทธ์หันมาใช้ยางธรรมชาติภายในประเทศให้มากขึ้น โดยสร้างมูลค่าเพิ่มด้วยการผลิตเป็นผลิตภัณฑ์อย่างจำหน่ายทั้งภายในประเทศและส่งออก รวมทั้งจำกัดพื้นที่ปลูกยาง และหันไปปลูกปาล์มน้ำมันแทนในพื้นที่ที่ให้ผลผลิตต่ำ พร้อมส่งเสริมการแปรรูปผลิตภัณฑ์ยางเพื่อการส่งออกมากขึ้น ด้วยการเพิ่มสัดส่วนการส่งออกจากยางแท่งให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดโลก ตลอดจนปรับมาตรฐานการผลิตยางให้เป็นระบบสากลเพื่อรักษาสถานภาพการเป็นผู้นำตลาดยางของโลกให้คงอยู่ต่อไป

(เอกสารแนบ 1)

การล้มเลิกองค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ

องค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Organization : INRO) เกิดจากการประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (UNCTAD) ในปี 2519 เพื่อแก้ไขปัญหาราคาสินค้าโภคภัณฑ์ตกต่ำ และได้นำไปสู่การจัดตั้ง INRO ในปี 2523 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานของยางธรรมชาติ มิให้เกิดการขาดแคลนหรือล้นตลาด ตลอดจนมุ่งรักษาเสถียรภาพราคายาง โดยใช้มูลภัณฑ์กันชน (Buffer Stock) เป็นเครื่องมือ

ปัจจุบัน INRO มีสมาชิกรวม 22 ประเทศ^{1/} โดยประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องชำระเงินสมทบ 2 ลักษณะ คือ การชำระเงินสมทบเข้าบริหารองค์การ และการชำระเงินสมทบเข้ามูลภัณฑ์กันชน เพื่อนำเงินที่ได้ใช้ในการแทรกแซงราคายาง ด้วยการพิจารณาราคาชี้สภาวะตลาด^{2/} เปรียบเทียบกับราคาเสถียรภาพกลาง และราคาเพื่อการแทรกแซงอีก 6 ระดับ ซึ่ง 3 ระดับ อยู่เหนือระดับราคาเสถียรภาพกลาง และอีก 3 ระดับ อยู่ต่ำกว่าระดับราคาเสถียรภาพกลาง โดย INRO จะเข้าแทรกแซงซื้อยางเมื่อราคา DMIP ต่ำ และขายยางเมื่อราคา DMIP สูงจากระดับราคาเสถียรภาพกลาง ทั้งนี้ เป็นไปตามความตกลงยางธรรมชาติฉบับที่ 3 (INRA III) ซึ่งมีผลบังคับใช้เป็นเวลา 4 ปีนับแต่ปี 2540-2543

ระดับราคาแทรกแซงของ INRO

ลิงคโปร มาเลเซีย เซนต์/กิโลกรัม

270	_____ (48.44 บาท/กิโลกรัม)	_____ ราคาประกันสูงสุด		
258	_____ (46.44 บาท/กิโลกรัม)	_____ ราคาต้องขาย		
247	_____ (44.46 บาท/กิโลกรัม)	_____ ราคาอาจขาย		
			+15%	+20%
214.95	_____ (38.69 บาท/กิโลกรัม)	_____ ราคาเสถียรภาพกลาง		
			-15%	
183	_____ (32.94 บาท/กิโลกรัม)	_____ ราคาอาจซื้อ		-20%
172	_____ (30.96 บาท/กิโลกรัม)	_____ ราคาต้องซื้อ		
157	_____ (28.26 บาท/กิโลกรัม)	_____ ราคาประกันต่ำสุด		

หมายเหตุ : อัตราแลกเปลี่ยน 100 ลิงคโปร มาเลเซียเซนต์ = 18 บาท

ที่มา : เอกสารการประชุมคณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติครั้งที่ 22 (2/2541)

1/ ประกอบด้วยสมาชิกประเทศผู้ส่งออก 6 ประเทศ ได้แก่ โคตดิวัร์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไนจีเรีย ศรีลังกา และไทย และสมาชิกประเทศผู้นำเข้า 16 ประเทศ ได้แก่ จีน ออสเตรเลีย เบลเยียม/ลักเซมเบิร์ก เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ไอร์แลนด์ อิตาลี เนเธอร์แลนด์ สเปน สวีเดน สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา

2/ ราคาชี้สภาวะตลาด (Daily Market Indicator Price : DMIP) คำนวณจากราคายางในตลาดลิงคโปร มาเลเซีย ลอนดอน และนิวยอร์ก โดยใช้ราคายางแผ่นรมควันชั้น 1, 3 และยางแท่งชั้น 20 ถ่วงน้ำหนักตามสัดส่วน 2:3:5 แล้วแปลงให้ราคาประกาศเป็นเงินลิงคโปร มาเลเซีย เซนต์/กิโลกรัม

เปรียบเทียบผลดี-ผลเสียของประเทศไทยที่เป็นสมาชิกของ INRO

ผลดี	ผลเสีย
1. ยางที่เก็บในมูลภัณฑ์กันชนเป็นยางที่ซื้อเมื่อราคาถูก แต่เมื่อถึงเกณฑ์ขายจะได้รับราคาสูงมาก ซึ่งทำให้มีกำไรถึงสองครั้ง 2. ประกอบด้วยสมาชิกหลายประเทศ ช่วยให้ระดมเงินเพื่อใช้บริหารและซื้อขายเข้ามูลภัณฑ์ได้จำนวนมาก 3. การซื้อขายเข้ามูลภัณฑ์กันชนช่วยระบายยางส่วนเกินออกจากตลาด บรรเทาภาวะตกต่ำของราคายางได้ระดับหนึ่ง 4. เป็นสถานที่แลกเปลี่ยนความคิดเห็นในข้อมูลด้านการผลิต การใช้อย่างของประเทศสมาชิก อันนำไปสู่การประสานนโยบายการผลิตและการตลาดยางของโลก 5. ช่วยสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาในโครงการสำคัญๆ ทางด้านการผลิต การแปรรูป และการหีบห่ออย่างแก่ประเทศผู้ผลิตและผู้ใช้	1. ปริมาณการผลิตยางมีอัตราการเติบโตสูงกว่าความต้องการใช้ ทำให้ราคายางตกต่ำนานและบ่อยครั้ง ซึ่ง INRO ไม่อาจแก้ไขได้ด้วยมูลภัณฑ์กันชน 2. สมาชิกหลายประเทศจ่ายเงินสมทบล่าช้า ทำให้ INRO ไม่มีเงินใช้แทรกแซงได้เพียงพอและทันกาล 3. การซื้อขายของ INRO ในแต่ละครั้งมีปริมาณไม่มากนัก จึงไม่มีผลต่อตลาด 4. เป็นการเปิดเผยข้อมูลของผู้ผลิตถึงปริมาณอุปทานยางส่วนเกินในตลาดโลก ซึ่งมีผลเสียต่อระบบราคาและการต่อรองของประเทศผู้ผลิต 5. INRO เข้าแทรกแซงตลาดยางโดยรับซื้อยางจากอินโดนีเซีย และมาเลเซียถึงร้อยละ 64 ขณะที่รับซื้อยางจากไทยเพียงร้อยละ 35 เท่านั้น 6. ยางที่รับซื้อไม่สอดคล้องกับที่ขายในตลาดโลก โดย INRO รับซื้อยางแผ่นรมควันชั้น 1 ถึงร้อยละ 27 ขณะที่ที่มีขายในตลาดโลกเพียงร้อยละ 5 ส่วนยางแผ่นรมควันชั้น 3 ซึ่งเป็นยางที่ไทยผลิตและส่งออกมากที่สุด มีขายในตลาดโลกร้อยละ 22 แต่ INRO รับซื้อเพียงร้อยละ 16 จึงมีผลกระทบต่อราคายางในไทยน้อยมาก และไม่สามารถยกระดับราคายางของไทยให้สูงขึ้นได้ 7. INRO มีการเก็บสต็อกยางในไทยน้อยมากหรือบางปีไม่มีเลย (ประมาณร้อยละ 1-2) แต่กลับเก็บในอเมริกาและยุโรปเป็นส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 50-60 ทำให้ไทยขาดรายได้จากการเก็บฝากยางที่ INRO ซื้อ 8. จากวิกฤตการณ์อัตราแลกเปลี่ยนเงินสกุลในภูมิภาคเอเชียอ่อนตัวลง ทำให้ประเทศผู้ส่งออกยางหลัก คือ ไทย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ต้องจ่ายงบบริหารของ INRO เพิ่มขึ้น (เดิมในปี 2540 ไทยจ่าย 8.8 ล้านบาท เพิ่มเป็น 13 ล้านบาท ในปี 2541) และถ้า INRO เข้าแทรกแซงตลาดยาง ไทยต้องจ่ายเงินสมทบมากขึ้นตามไปด้วย ขณะที่ประเทศผู้นำเข้ากลับจ่ายเงินลดลงทำให้ผู้นำเข้าได้รับประโยชน์มากกว่าผู้ส่งออก 9. ยางที่เก็บไว้ในมูลภัณฑ์ต้องรอการขายเป็นเวลา 2-4 ปี ทำให้มีค่าใช้จ่ายต่างๆ เช่น ค่าดูแลรักษา ค่าเช่าโกดัง ค่าประกันภัย เป็นต้น หรือคิดเป็นค่าใช้จ่ายเพิ่มจากค่ายางอีกร้อยละ 30 ขณะที่ต้นทุนการเก็บยางของเอกชนมีเพียงร้อยละ 9 เท่านั้น

การดำเนินงานแทรกแซงตลาดของ INRO ในช่วงปี 2541-2542 ที่ผ่านมามีประสบการณ์ล้มเหลวเนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากประเทศสมาชิกในการจ่ายเงินสมทบมูลค่าพันธบัตรกันชน^{3/} ส่งผลให้ราคายางในตลาดโลก ลดลงต่ำกว่าราคาประกันต่ำสุด ซึ่งกำหนดไว้ที่กิโลกรัมละ 157 สิงคโปร์ มาเลเซีย เซนต์ ประกอบกับลักษณะตลาดที่เอื้อประโยชน์ให้กับประเทศผู้ใช่มากกว่าประเทศผู้ผลิต จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศมาเลเซียขอถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกของ INRO^{4/} เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2541 ซึ่งการขอถอนตัวของประเทศมาเลเซียได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ดังนี้

1. การถอนตัวของมาเลเซีย ทำให้ประเทศสมาชิกผู้ส่งออกซึ่งเหลือเพียง 5 ประเทศ ต้องรับภาระจ่ายเงินสมทบทั้งบริหารและงบมูลค่าพันธบัตรกันชนในจำนวนเท่ากับประเทศสมาชิกผู้นำเข้า ซึ่งมีถึง 16 ประเทศ โดยเฉพาะประเทศไทยต้องจ่ายแทนส่วนแบ่งที่มาเลเซียเคยจ่ายถึงร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ที่ประเทศผู้ส่งออกต้องรับผิดชอบ หรือคิดเป็นร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดของ INRO โดยไทยจะเป็นประเทศผู้จ่ายเงินสมทบมากที่สุด และมากกว่าสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้ใช้จ่ายใหญ่ถึงร้อยละ 31.5

2. หาก INRO สามารถแทรกแซงตลาดได้อีกครั้ง จะทำให้มาเลเซียได้รับประโยชน์ด้วยทั้งที่มีใช้สมาชิกเนื่องจากมาเลเซียเป็นผู้ผลิตยางอันดับ 3 ของโลก รองจากไทยและอินโดนีเซีย และเป็นผู้ใชยางอันดับ 5 ของโลก รองจากสหรัฐอเมริกา จีน ญี่ปุ่น และอินเดีย ตามลำดับ

3. การที่มาเลเซียถอนตัวจะทำให้สัดส่วนปริมาณการส่งออกในกลุ่มประเทศผู้ส่งออกของ INRO ลดลงจากเดิมร้อยละ 75 เหลือร้อยละ 60 ทำให้อำนาจการต่อรองและบทบาทของประเทศผู้ส่งออกลดลง ขณะที่สัดส่วนปริมาณการใชยางของประเทศผู้นำเข้ายังคงเดิม

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานของ INRO ซึ่งให้ประโยชน์กับประเทศไทยน้อยมาก ขณะที่ไทยต้องมีการค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นคณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติจึงได้มีมติขอถอนตัวจากการเป็นสมาชิกของ INRO เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2542 และส่งผลให้ประเทศศรีลังกาได้ขอถอนตัวด้วย เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2542 จึงทำให้ INRO เหลือประเทศสมาชิกผู้ส่งออกเพียง 3 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย ไนจีเรีย และโคติวัวร์ ซึ่งไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในการจ่ายเงินสมทบที่เพิ่มขึ้นได้ ที่ประชุม INRO จึงได้มีมติล้มเลิกองค์กร โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 13 ตุลาคม 2542 เป็นต้นไป ทั้งนี้ INRO จะต้องระบายนายในสต็อกจำนวน 138,296 เมตริกตัน ที่เก็บไว้ในมูลค่าพันธบัตรกันชนออกสู่ตลาดภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2544 โดยขายผ่านตลาดที่จัดตั้งในเชิงพาณิชย์ให้ได้อย่างน้อยไตรมาสละ 34,000 เมตริกตัน และเสนอขายในราคาไม่ต่ำกว่าราคาตลาดหรือไม่ต่ำกว่าต้นทุนซื้อขายรวมค่าจัดเก็บของ INRO

3/ ตามข้อตกลง INRA III มีการเรียกเก็บเงินครั้งที่ 1 ครบกำหนดชำระวันที่ 16 ตุลาคม 2541 จ่ายแล้ว 20 ประเทศ ครั้งที่ 2 ครบกำหนดชำระวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2542 จ่ายแล้ว 17 ประเทศ และครั้งที่ 3 ครบกำหนดชำระวันที่ 8 ตุลาคม 2542 ยังไม่มีประเทศใดจ่าย

4/ การถอนตัวจาก INRO จะมีผลบังคับใช้ภายใน 1 ปี นับจากวันที่เลขาธิการสหประชาชาติได้รับหนังสือลาออกอย่างเป็นทางการ

อย่างไรก็ตาม กลุ่มประเทศสมาชิกผู้ผลิตได้มีการพิจารณาเพื่อหามาตรการรองรับ ภายหลังจากการยกเลิก INRO โดยให้สมาคมประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติ^{5/} (Association of Natural Rubber Producing Countries : ANRPC) ดำเนินการรักษาเสถียรภาพของราคาอย่างแทน ด้วยการทบทวนความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Agreement on Price Stabilization : INRAPs) ซึ่งหมดอายุไปเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2540 ขึ้นมาใช้ใหม่ และปรับให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน นอกจากนี้ ยังเสนอให้จัดตั้งระบบตลาดประสาน (Coordinated Marketing System) อันประกอบด้วย ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย ศรีลังกา และสิงคโปร์ เพื่อเชื่อมโยงให้เป็นระบบตลาดเดียวกัน รวมทั้งจัดทำความร่วมมือด้านยางพาราระหว่างประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย

5/ ประกอบด้วยประเทศสมาชิก 8 ประเทศ ได้แก่ มาเลเซีย สิงคโปร์ อินเดีย อินโดนีเซีย เวียดนาม ไทย ปาปัวนิวกินี และศรีลังกา

(เอกสารแนบ 2)

ยุทธศาสตร์การพัฒนายางพาราครบวงจร

เพื่อให้การดำเนินงานแก้ไขปัญหายางพาราสามารถปฏิบัติได้อย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม ครอบคลุมกิจการยางทุกสาขาและทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคเกษตรกรชาวสวนยาง อันจะเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนายางของประเทศให้มีความเป็นเอกภาพและมีทิศทางที่ชัดเจน คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2542 อนุมัติยุทธศาสตร์การพัฒนายางพาราครบวงจร^{6/} มีระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี (ปี 2542-2546) ซึ่งมีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง โดยกำหนดเป็น 5 ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย มาตรการระยะสั้น (ปี 2542-2543) จำนวน 14 มาตรการ 50 กิจกรรม และมาตรการระยะปานกลาง (ปี 2542-2546) จำนวน 20 มาตรการ 40 กิจกรรม รวม 34 มาตรการ 90 กิจกรรม โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ด้านการผลิตยาง

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตยางให้ได้รับผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น และมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำลง สามารถแข่งขันและปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก ตลอดจนสนองต่อความต้องการของเกษตรกรในเรื่องรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

มาตรการระยะสั้น (6 มาตรการ 12 กิจกรรม)	มาตรการระยะปานกลาง (7 มาตรการ 16 กิจกรรม)
- ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและเหมาะสม เพื่อให้แหล่งปลูกยางเดิมเปิดกรีดได้ภายใน 5.5-6 ปี และแหล่งปลูกยางใหม่ภายใน 7.5 ปี - ให้เกษตรกรผสมปุ๋ยใช้เอง โดยภาครัฐเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์และบริการฝึกอบรม - สนับสนุนปัจจัยการผลิต - จัดหาพันธุ์ยาง ปุ๋ย สารเคมี วัสดุอุปกรณ์และแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้เกษตรกร - สนับสนุนการพัฒนาฝีมือแรงงาน - ฝึกอบรมและเพิ่มทักษะแรงงานกรีดยาง - พัฒนาการผลิตยางให้รองรับความต้องการโลก - ผลิตวัตถุดิบยางชนิดต่างๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการยางแท่งที่ขยายตัว - ให้สถาบันเกษตรกรเป็นศูนย์กลางรวบรวมยางดิบคุณภาพดีและน้ำยางสด ตลอดจนเป็นศูนย์กลางการผลิตยางเครปของสมาชิก - พัฒนาคุณภาพยางให้มีความสม่ำเสมอ และตรงตามความต้องการของตลาดโลก	- ใช้ระบบกรีดยางที่เหมาะสมและมีผลตอบแทนสูง - เน้นวิธีการกรีดยางใหม่ๆ ที่ใช้แรงงานน้อยลง - จัดทะเบียนเกษตรกร เพื่อพัฒนากลุ่มเกษตรกรให้เป็นสถาบันนิติบุคคล - สร้างอาชีพเสริมให้เกษตรกร กำหนดพื้นที่ปลูกยาง - ให้ปลูกพืชคลุมดิน โดยรัฐจัดหาเมล็ดพืชคลุม - ปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ตามสภาพแวดล้อมและความต้องการของตลาด โดยปลูกไม้ป่าโตเร็วในหลุมว่างในสวนยางที่มีอายุต่ำกว่า 2 ปี - จัดทะเบียนเกษตรกรตามเขตปลูกยางที่กำหนด - กำหนดอัตราการเพิ่มผลผลิตยางร้อยละ 4 ต่อปี - ควบคุมพื้นที่ปลูกยางทั่วประเทศไม่เกิน 12.5 ล้านไร่ - ขยายพื้นที่ในแหล่งปลูกยางใหม่เท่ากับขนาดพื้นที่ในแหล่งปลูกยางเดิมที่ปลูกพืชเศรษฐกิจอื่นแทนการปลูกยาง - ไม่ขยายพื้นที่ปลูกยางในภาคเหนือ - ปลูกปาล์มน้ำมันแทนยางในพื้นที่ปลูกยางที่มีผลผลิตต่ำ - เพิ่มผลผลิตจาก 218 เป็น 250 กิโลกรัมต่อไร่ต่อปี - จัดทำโครงการปลูกยางเพื่อรักษาสภาพแวดล้อม ตามมาตรฐาน ISO 14000

6/ ที่มา : เอกสาร กรอบแผนปฏิบัติการยุทธศาสตร์การพัฒนายางพาราครบวงจร

2. ยุทธศาสตร์ด้านการตลาดและการส่งออกยาง

เพื่อพัฒนาตลาดยางไทยให้เป็นตลาดกลางที่สำคัญของโลกสู่ความเป็นระบบสากล ด้วยการจัดตั้งในรูปแบบของตลาดซื้อขายล่วงหน้า ตลอดจนเพิ่มศักยภาพในการส่งออกของประเทศ

มาตรการระยะสั้น (3 มาตรการ 20 กิจกรรม)	มาตรการระยะปานกลาง (4 มาตรการ 6 กิจกรรม)
1. รักษาเสถียรภาพราคายาง - กำหนดวิธีบริหารโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราให้มีประโยชน์ต่อชาวสวนยางสูงสุด และกระทบต่อกลไกตลาดน้อยที่สุด 2. พัฒนาตลาดส่งออกเดิมและขยายตลาดส่งออกใหม่ เพื่อทดแทนตลาดส่งออกหลักของมาเลเซียและอินโดนีเซีย 3. สนับสนุนการพัฒนาการส่งออก - กำหนดมาตรฐานวิธีการบรรจุหีบห่ออย่างดิบให้เป็นระบบสากล - จัดระบบการส่งออกเป็น One-Stop Service - ลดต้นทุนการส่งออก - ส่งเสริมระบบอนุญาโตตุลาการ - พัฒนาศักยภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร	1. พัฒนาระบบตลาดท้องถิ่นและจัดตั้งตลาดกลางยางพารา ระดับภูมิภาค - มีตลาดหลักที่ตลาดกลางหาดใหญ่ สงขลา และเพิ่มตลาดอีก 5 แห่ง ที่นครศรีธรรมราช ระยอง หนองคาย บุรีรัมย์ และตรัง 2. ตั้งตลาดแลกเปลี่ยนยางไทย (Thai Rubber Exchange) 3. จัดตั้งระบบตลาดประสาน (Co-ordinated Marketing System) ร่วมกับ ANRPC 4. รักษาเสถียรภาพราคายาง - สร้างโกดังเพื่อเก็บสต็อกยาง 220,000 ตัน (ร้อยละ 10 ของปริมาณการผลิตทั้งประเทศ) - สร้าง Installation tank เก็บน้ำยางข้น ความจุ 20,000 ตัน

3. ยุทธศาสตร์ด้านอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง

เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการแปรรูปและส่งออกยางทุกชนิดที่ผู้ใช้ต้องการ โดยเป็นยางที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล พร้อมทั้งสนับสนุนให้มีการใช้ยางในประเทศเพิ่มขึ้น

มาตรการระยะสั้น (2 มาตรการ 12 กิจกรรม)	มาตรการระยะปานกลาง (5 มาตรการ 12 กิจกรรม)
1. ปรับลดภาษีสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาง 2. ส่งเสริมการผลิตผลิตภัณฑ์ยาง เพื่อใช้ภายในประเทศ และส่งออก	1. เพิ่มประสิทธิภาพการแปรรูปยางดิบของเอกชน 2. พัฒนาเทคโนโลยีด้านผลิตภัณฑ์ยาง โดยเน้นการใช้ยางธรรมชาติ 3. กำหนดและปรับมาตรฐานคุณภาพผลิตภัณฑ์ยางให้เป็นระบบสากล 4. สนับสนุนผู้ประกอบการให้พัฒนาเทคโนโลยี 5. เพิ่มประสิทธิภาพการแปรรูปยางดิบของเอกชนให้ได้มาตรฐานสากล

4. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมไม้ยางพารา

เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมไม้ยางพาราให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนเพิ่มศักยภาพทั้งการใช้ภายในประเทศ และการส่งออก

มาตรการระยะสั้น (1 มาตรการ 4 กิจกรรม)	มาตรการระยะปานกลาง (2 มาตรการ 4 กิจกรรม)
1.แก้ไขกฎระเบียบ กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่ออุตสาหกรรมแปรรูปไม้ยางพารา	1. ปรับปรุงพันธุ์ยาง เพื่อพัฒนาคุณภาพไม้ยาง 2. สนับสนุนการใช้ผลิตภัณฑ์ไม้ยางภายในประเทศ

5. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารงานภาคยาง

เพื่อให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนร่วมกันพัฒนายางของประเทศอย่างเป็นระบบและสอดคล้องซึ่งกันและกัน

มาตรการระยะสั้น (2 มาตรการ 2 กิจกรรม)	มาตรการระยะปานกลาง (2 มาตรการ 2 กิจกรรม)
1. ตั้งคณะกรรมการยางแห่งประเทศไทย 2. ตั้งองค์การยางแห่งประเทศไทย	1. ตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ยาง 2. ตั้งกองทุนพัฒนายางและผลิตภัณฑ์ยาง