ส่องฐานะเศรษฐกิจชาวสวนยาง บนเส้นทางที่ท้าทาย :

มุมมองสู่ก้าวต่อไปของนโยบาย

ธนายุส บุญทอง
โชติพัฒน์ กลิ่นสุคนธ์
ประภัทร พูนสิน

ธันวาคม 2562

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้ เป็นความเห็นของผู้เขียน
ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

บทสรุปผู้บริหาร

อุตสาหกรรมยางพาราไทยเผชิญปัญหาเชิงโครงสร้างมาช้านาน จากการเน้นส่งออกยางแปรรูปมูลค่าเพิ่มต่ำ และพึ่งพิงตลาดจีนเป็นหลัก ขณะที่ราคาถูกกำหนดจากตลาดซื้อขายล่วงหน้า ซึ่งผันผวนสูงและอาจไม่สะท้อนปัจจัยพื้นฐาน เกษตรกรซึ่งเป็นผู้รับราคาลำดับสุดท้ายคือกลุ่มที่น่ากังวล เนื่องจากเผชิญความเสี่ยงสูงสุดแต่การปรับตัวทำได้ไม่ง่ายนัก

เมื่อส่องดูฐานะเศรษฐกิจชาวสวนยางนับแต่ปี 2556 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นราคายางขาลง พบว่ารายได้สุทธิครัวเรือนที่พึ่งพิงยางพาราเป็นหลักมีแนวโน้มลดลง และหากมองไปข้างหน้าคาดว่ายังมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องและเปราะบางมากขึ้น จากทั้งความเสี่ยงด้านราคาที่อยู่ในระดับต่ำ ความเสี่ยงจากการขาดแคลนแรงงานกรีด การเข้าสู่สังคมสูงวัย และความผันผวนของสภาพอากาศ ที่อาจกระทบให้ระดับผลผลิตยางลดลงและต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น ทำให้ภาครัฐอาจต้องใช้งบประมาณมากขึ้นในการพยุงฐานะทางเศรษฐกิจชาวสวนยาง ซึ่งอาจกระทบฐานะการคลังของประเทศในระยะข้างหน้าได้

ทั้งนี้ จากการศึกษา วิเคราะห์ ประเมิน และออกแบบนโยบายร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ ได้ข้อสรุปว่าการวางรากฐานเพื่อปรับตัวอย่างยั่งยืนในระยะยาวเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต้องเกิดขึ้นเป็นลำดับแรก ส่วนมาตรการช่วยเหลือระยะสั้นต้องทบทวนนโยบายการช่วยเหลือให้เป็นแบบตรงจุด (Targeted Policy) มากขึ้น เพื่อไม่ให้เป็นภาระงบประมาณภาครัฐ และใช้มาตรการช่วยเหลือดังกล่าว เป็นเครื่องมือในการจูงใจให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม

ทั้งนี้ หัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย คือความพร้อมของฐานข้อมูล (Database) ความจริงใจ/การสร้างความเชื่อใจของผู้ดำเนินนโยบาย (Trust) รวมถึงการเข้าใจข้อจำกัดของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย (Empathy) ด้วย

ธนายุส บุญทอง โชติพัฒน์ กลิ่นสุคนธ์ ประภัทร พูนสิน

เศรษฐกรอาวุโส ฝ่ายนโยบายโครงสร้างเศรษฐกิจ
ธนาคารแห่งประเทศไทย

ผู้เขียนขอขอบคุณคณะผู้บริหารจากฝ่ายนโยบายโครงสร้างเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำหรับคำแนะนำและความเห็นอันเป็นประโยชน์ต่องานศึกษานี้ ขอขอบคุณ คุณจุฑาภรณ์ คชสารทักษิณ คุณสุตาภัตร ม่วงนา คุณณรงค์ฤทธิ์ อดุลย์ฐานานุศักดิ์ และคุณนราพร สังสะนา จากฝ่ายนโยบายโครงสร้างเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำหรับข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในงานศึกษานี้ นอกจากนี้ คณะผู้เขียนขอขอบคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมยาง ทั้งภาครัฐ ผู้ประกอบการยาง เกษตรกรชาวสวนยาง และนักวิชาการ สำหรับความอนุเคราะห์ข้อมูลและความเห็นต่างๆ ที่ทำให้งานศึกษาชิ้นนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ส่องฐานะเศรษฐกิจชาวสวนยางบนเส้นทางที่ท้าทาย: มุมมองสู่ก้าวต่อไปของนโยบาย

ปัญหาเชิงโครงสร้างคือรากฐานความเปราะบางของเกษตรกรชาวสวนยาง

อุตสาหกรรมยางมีปัญหาเชิงโครงสร้างมาช้านาน จากการ...

- เน้นส่งออกยางแปรรูปขั้นกลาง
- พึ่งพิงตลาดจีนเป็นหลัก
- ราคาถูกกำหนดจากตลาดซื้อขายยางล่วงหน้า ซึ่งผันผวนสูง หลายครั้งไม่สะท้อนปัจจัยพื้นฐาน และอยู่ในระดับต่ำอย่างยาวนาน

เกษตรกรชาวสวนยางคือกลุ่มที่น่ากังวลมากที่สุด เนื่องจากเผชิญความเสี่ยงสูงสุด แต่การปรับตัวทำได้ไม่ง่ายนัก

ความเป็นอยู่ชาวสวนยางเปราะบางต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2556 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของราคายางขาลง

ในช่วงราคายางขาลง ครัวเรือนที่พึ่งพิงรายได้จากในภาคเกษตรและพื้นที่ส่วนใหญ่ปลูกยางพาราเป็นหลัก...

- มีรายได้สุทธิลดลงต่อเนื่อง
- สถานะทางการเงิน ที่สะท้อนผ่านสินทรัพย์และหนี้สินมีความเปราะบางมากขึ้นเมื่อเทียบกับในอดีต

ไม่ได้การันตีว่าครัวเรือนที่ปลูกพืชอื่นที่ไม่ใช่ยางพาราเป็นหลัก จะมีรายได้สุทธิสูงกว่ากลุ่มครัวเรือนที่ปลูกยางพาราเป็นหลัก ขึ้นอยู่กับชนิดพืชที่เลือกปลูกผสมผสาน

มองไปข้างหน้า ชาวสวนยางต้องเผชิญความเสี่ยงอีกมากมายนอกจากราคายางต่ำ

มองไปข้างหน้า ความเป็นอยู่ชาวสวนยางมีโอกาสประสบปัญหามากกว่าในปัจจุบัน เนื่องจาก...

ราคายางทรงตัวต่ำต่อเนื่อง

- ผลผลิตสูง
- ความต้องการต่ำ
  - เศรษฐกิจโลกชะลอตัว
  - การแข่งขันจากยางสังเคราะห์
  - การใช้ยางธรรมชาติจากพืชอื่น
  - กระแสความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม

ความเสี่ยงจากด้านอื่นๆ ที่ไม่ใช่ราคา

- ขาดแคลนแรงงานกรีด
- สังคมสูงวัย
- สภาพอากาศผันผวน

ส่งผลให้ภาครัฐอาจต้องใช้งบประมาณมากขึ้นในการดำเนินนโยบาย

มุมมองสู่ก้าวต่อไปของนโยบาย

การวางรากฐานเพื่อปรับตัวอย่างยั่งยืนในระยะยาว ควรให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก

- ลดพื้นที่ปลูกยางบางส่วน และปลูกแทนด้วยพืชอื่นที่มีศักยภาพ
- พัฒนาประสิทธิภาพการผลิตผ่านการเพิ่มผลผลิต/ลดต้นทุน
- หารายได้จากทางอื่นเพิ่มเติม
- รักษาวินัยการเงิน

การช่วยเหลือระยะสั้นยังจำเป็น แต่ต้องตรงกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น

- เงินอุดหนุน
- เพิ่มการใช้ยางในประเทศ โดยเฉพาะจากภาครัฐ (แต่ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าทางธุรกิจด้วย)

สาระสำคัญ

เจาะลึกปัญหาเชิงโครงสร้างในอุตสาหกรรมยางพารา 1

"เกษตรกรชาวสวนยางมีสถานะเปราะบาง จากปัญหาเชิงโครงสร้างที่ควบคุมและแก้ไขได้ไม่ง่ายนัก"

ส่องฐานะทางเศรษฐกิจชาวสวนยางจากอดีตสู่ปัจจุบัน 6

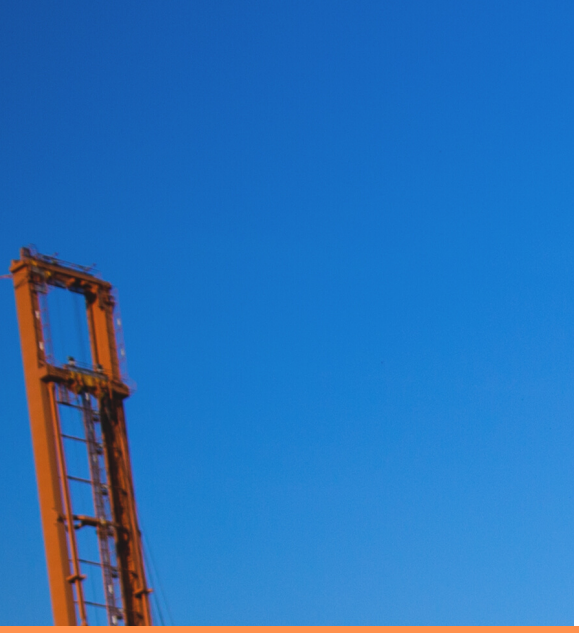
"นับตั้งแต่ปี 2556 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของราคายางขาลง ความเป็นอยู่ของครัวเรือนชาวสวนยางลดลงต่อเนื่อง สะท้อนจากรายได้สุทธิและภาระหนี้สินครัวเรือน"

ส่องฐานะทางเศรษฐกิจชาวสวนยางในระยะข้างหน้า 10

"มองไปข้างหน้า ครัวเรือนชาวสวนยางยังต้องเผชิญกับความเสี่ยงมากมายนอกจากราคายางตกต่ำ ทำให้ความเป็นอยู่ของครัวเรือนมีโอกาสประสบปัญหามากกว่าในปัจจุบัน"

มุมมองสู่ก้าวต่อไปของนโยบาย 14

"รัฐต้องให้ความสำคัญกับนโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพระยะยาวเป็นลำดับแรก ขณะเดียวกันต้องลดนโยบายช่วยเหลือระยะสั้นด้วย แม้จะยกเลิกโดยสิ้นเชิงไม่ได้ แต่ทบทวนให้ตรงกลุ่มเป้าหมายมากขึ้นได้ เพื่อไม่ให้เป็นภาระงบประมาณภาครัฐในอนาคต"



1.เจาะลึกปัญหาเชิงโครงสร้างในอุตสาหกรรมยางพารา

> เกษตรกรชาวสวนยางมีสถานะเปราะบางจากปัญหาเชิงโครงสร้างที่ควบคุมและแก้ไขได้ไม่ง่ายนัก

ยางพาราเป็นพืชที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย โดยสร้างรายได้จากการส่งออกปีละ 2.2 แสนล้านบาท [1] และเชื่อมโยงกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายล้านคน ตั้งแต่ระดับต้นน้ำ คือ เกษตรกร แรงงานกรีด และพ่อค้าคนกลาง ระดับกลางน้ำ คือ ผู้ประกอบการโรงงานยางแปรรูปและผู้ส่งออก ระดับปลายน้ำ คือ ผู้ใช้ยางโดยตรงในการผลิตผลิตภัณฑ์ยาง ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐ ในฐานะผู้ดำเนินนโยบาย (รูปที่ 1)

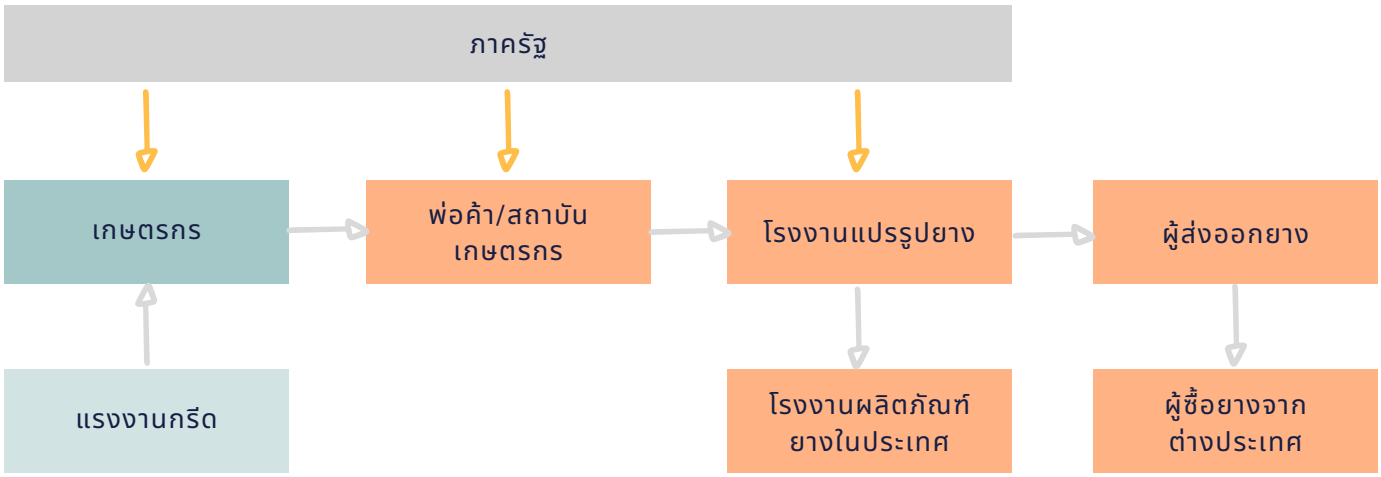
อุตสาหกรรมยางต้นน้ำ เริ่มตั้งแต่กระบวนการผลิตที่ได้มาซึ่งวัตถุดิบยางขั้นต้น (น้ำยางสด ยางก้อนถ้วย หรือยางแผ่นดิบ) ของเกษตรกรชาวสวนยางหรือการจ้างแรงงานกรีด สู่กระบวนการขาย ผ่านพ่อค้าคนกลาง กลุ่มหรือสถาบันเกษตรกร

อุตสาหกรรมยางกลางน้ำ เริ่มตั้งแต่การรับซื้อวัตถุดิบยางจากอุตสาหกรรมยางต้นน้ำมาผลิตในโรงงานแปรรูป (ยางแผ่นรมควัน น้ำยางข้น หรือยางแท่ง) สู่กระบวนการขายให้กับทั้งผู้ซื้อยางโดยตรง และเทรดเดอร์ทั้งในและต่างประเทศ

อุตสาหกรรมยางปลายน้ำ เริ่มตั้งแต่การรับซื้อวัตถุดิบยางแปรรูปจากอุตสาหกรรมยางกลางน้ำมาผลิตผลิตภัณฑ์ยาง เช่น ยางล้อรถยนต์ ถุงมือยาง เป็นต้น เพื่อขายต่อให้กับผู้บริโภคขั้นสุดท้าย

ภาครัฐ มีบทบาทสำคัญในการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนายางพารา นอกจากนี้ ยังมีการจัดสรรงบประมาณอื่น ๆ เพิ่มเติมสำหรับจัดทำนโยบายยางพารา โดยกลุ่มเป้าหมายหลัก คือเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร

รูปที่ 1
ห่วงโซ่ผู้เล่นในอุตสาหกรรมยาง



ที่มา: จากการรวบรวมของผู้เขียน

[1] กรมศุลกากร ปี 2561

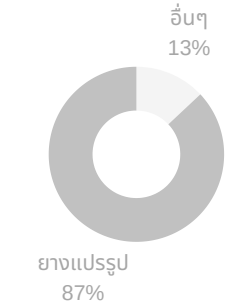
ที่ผ่านมาอุตสาหกรรมยางต้องเผชิญปัญหาเชิงโครงสร้างสำคัญ 3 ประการ ที่กัดกร่อนให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในห่วงโซ่การผลิตเกิดความเปราะบาง ได้แก่

1) แม้ไทยเป็นผู้ผลิตยางอันดับ 1 ของโลก โดยมีสัดส่วนถึงร้อยละ 37 (รูปที่ 2) แต่การส่งออกส่วนใหญ่ร้อยละ 87 เป็นยางแปรรูปขั้นกลาง (รูปที่ 3) เช่น ยางแท่ง ยางแผ่นรมควัน และน้ำยางข้น ซึ่งมีมูลค่าเพิ่มต่ำ โดยมีมูลค่าเท่ากับการใช้ยางเพียงร้อยละ 13 ในการต่อยอดเป็นผลิตภัณฑ์ยางปลายน้ำ [2] เช่น ยางล้อ ถุงมือยาง เป็นต้น

รูปที่ 2
สัดส่วนการผลิตยางของโลก

ที่มา: International Rubber Study Group

รูปที่ 3
สัดส่วนส่งออกยางของไทย



ที่มา: International Rubber Study Group

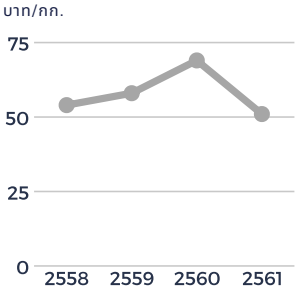
2) การส่งออกยางแปรรูปขั้นกลางของไทยพึ่งพิงตลาดจีนสูงถึงร้อยละ 59 (รูปที่ 4) ซึ่งมีความเสี่ยงสูงหากเกิดเหตุการณ์ไม่แน่นอนที่ทำให้ความต้องการใช้ยางจากจีนลดลงฉับพลัน นอกจากนี้ จีนเข้ามาร่วมลงทุนกับโรงงานยางแปรรูปในไทยมากขึ้นด้วย ซึ่งอาจทำให้อำนาจต่อรองของผู้ประกอบการไทยลดลง

รูปที่ 4
สัดส่วนคู่ค้ายางไทย

ที่มา: กรมศุลกากร

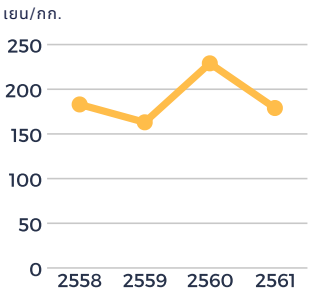
3) ราคายางในประเทศถูกกำหนดจากผู้ซื้อผ่านตลาดซื้อขายยางล่วงหน้าเป็นสำคัญ (ราคายางไทยและตลาดล่วงหน้าเคลื่อนไหวตามกัน ดังรูปที่ 5 - 6) แม้ไทยเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ของโลก แต่มีบริษัทผู้ผลิตในไทยที่แข่งขันกันส่งออกหลายร้อยราย ขณะที่บริษัทผู้ซื้อส่วนใหญ่เป็นรายใหญ่ และมีน้อยรายกว่า ทำให้ไทยขาดอำนาจต่อรอง

รูปที่ 5
ราคายาง F.O.B. ไทย [3]



ที่มา: การยางแห่งประเทศไทย

รูปที่ 6
ราคายางล่วงหน้า TOCOM [4]

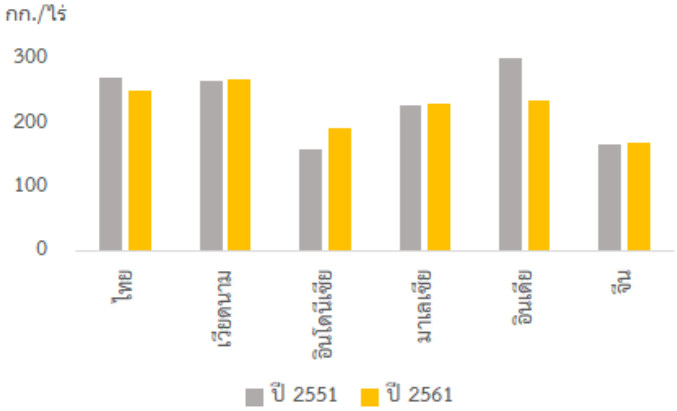


ที่มา: Tokyo Commodity Exchange

[2] กรมศุลกากร ปี 2561
[3] ราคา F.O.B. หรือ Free on Board คือราคา ณ ท่าเรือของประเทศผู้ส่งออก
[4] Tokyo Commodity Exchange เป็นตลาดซื้อขายสินค้าโภคภัณฑ์ล่วงหน้าของญี่ปุ่น

นอกจากนี้ อุตสาหกรรมยางไทยต้องเผชิญการแข่งขันกับคู่แข่งสำคัญอย่างเวียดนามมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งในด้านราคาขาย ต้นทุนการผลิต รวมถึงผลิตภาพการผลิตที่สะท้อนผ่านผลผลิตต่อไร่

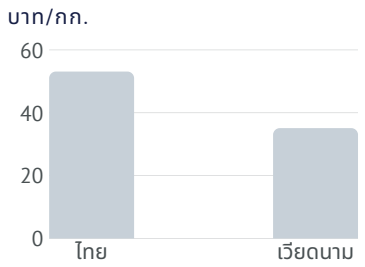
รูปที่ 7
ผลผลิตยางต่อไร่



ที่มา: International Rubber Study Group

ผลผลิตยางต่อไร่ของไทยลดลงและอยู่ในระดับต่ำกว่าคู่แข่งสำคัญอย่างเวียดนาม โดยผลผลิตยางต่อไร่ของไทย ปี 2561 อยู่ที่ 251 กก./ไร่ ลดลงเมื่อเทียบกับ 10 ปีก่อน ขณะที่ประเทศคู่แข่งสำคัญอื่นๆ ส่วนใหญ่ เพิ่มขึ้นเล็กน้อย (ยกเว้นอินเดีย) นอกจากนี้ ผลผลิตยางต่อไร่ของไทยในปี 2561 อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าคู่แข่งสำคัญอย่างเวียดนาม (รูปที่ 7) คิดเป็นร้อยละ 6 แตกต่างจากเมื่อ 10 ปีก่อนที่ผลผลิตต่อไร่ของไทยอยู่ในระดับที่สูงกว่าเวียดนาม [5]

รูปที่ 8
ต้นทุนการผลิตน้ำยางสด ปี 2560



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร/
Nguyen Thi Thuy Hanh (2018)

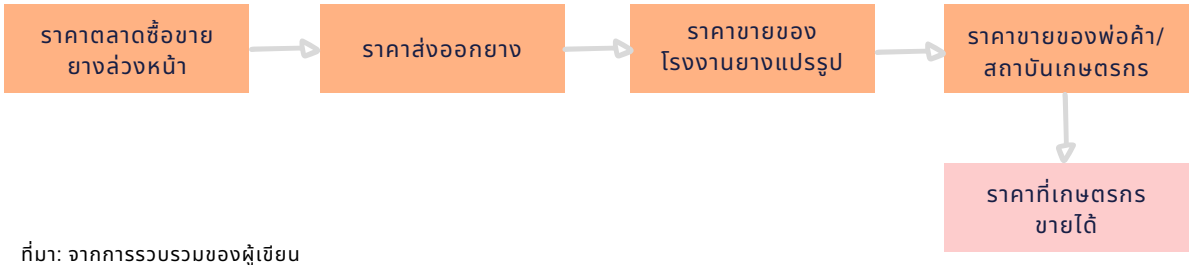
ต้นทุนการผลิตยางของไทยสูงเมื่อเทียบกับคู่แข่งสำคัญอย่างเวียดนาม โดยจากข้อมูลปี 2560 พบว่า ต้นทุนการผลิตน้ำยางสดของไทยเฉลี่ยอยู่ที่ 53 บาท/กก. ขณะที่ต้นทุนการผลิตน้ำยางสดของเวียดนามเฉลี่ยอยู่ที่ 35 บาท/กก. (รูปที่ 8) กล่าวคือ ต้นทุนการผลิตน้ำยางสดของไทยสูงกว่าเวียดนามถึงร้อยละ 51[6] โดยต้นทุนของไทยส่วนใหญ่อยู่ที่ค่าแรงเก็บเกี่ยวผลผลิต ซึ่งใช้วิธีแบ่งตามสัดส่วนรายได้ระหว่างเจ้าของสวนและแรงงานกรีด (ปกติแบ่งสัดส่วน 50:50 หรือ 60:40 ตามลำดับ) ซึ่งแตกต่างจากเวียดนามที่โดยปกติคิดค่าจ้างเป็นรายวัน (ต้นทุนค่าจ้างต่ำกว่าไทยมาก)

[5] ข้อมูลจาก International Rubber Study Group
[6] ข้อมูลจาก สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร/ Nguyen Thi Thuy Hanh (2018)

> จากปัญหาเชิงโครงสร้างดังกล่าว
> เกษตรกรชาวสวนยางคือกลุ่มที่น่ากังวลมากที่สุด
> เนื่องจากเผชิญความเสี่ยงสูงสุดแต่การปรับตัวทำได้ไม่ง่ายนัก
> เมื่อเทียบกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นในห่วงโซ่การผลิต

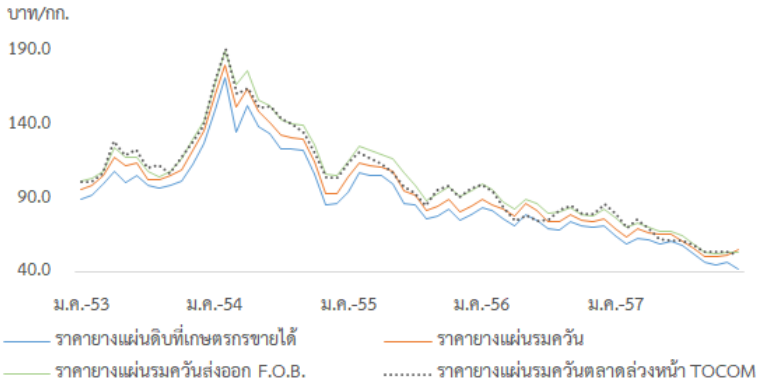
จากการที่ราคายางถูกกำหนดจากตลาดซื้อขายยางล่วงหน้า หากอุตสาหกรรมยางถูกกระทบด้วยเหตุการณ์ไม่แน่นอนที่ส่งผลให้ราคายางในตลาดล่วงหน้าปรับลดต่ำลง เกษตรกรชาวสวนยาง ซึ่งมีมากถึง 1.55 ล้านครัวเรือน [7] คือกลุ่มที่น่ากังวลที่สุด เนื่องจากเป็นผู้รับราคาลำดับสุดท้าย ซึ่งราคาถูกทอนมาเป็นลำดับขั้น ตั้งแต่ผู้ส่งออก โรงงานแปรรูปยาง รวมถึงพ่อค้าคนกลาง (รูปที่ 9) ราคาจึงเหลือให้แก่เกษตรกรไม่มาก (รูปที่ 10 - 11)

รูปที่ 9
การส่งผ่านราคายาง



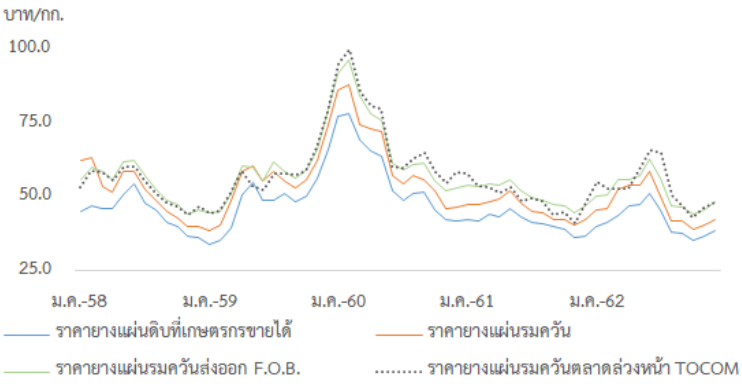
ที่มา: จากการรวบรวมของผู้เขียน

รูปที่ 10
ราคายางชนิดต่างๆ ปี 2553 - 2557



ที่มา: การยางแห่งประเทศไทย/ https://www.tocom.or.jp/

รูปที่ 11
ราคายางชนิดต่างๆ ปี 2558 - 2562



ที่มา: การยางแห่งประเทศไทย/ https://www.tocom.or.jp/

นอกจากนี้ การปรับตัวของเกษตรกรชาวสวนยางทำได้ไม่ง่ายนักเมื่อเทียบกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นในห่วงโซ่การผลิต แม้ที่ผ่านมาราคายางอยู่ในช่วงขาลงยาวนานกว่า 7 ปี และปัจจุบันราคาขายอยู่ในระดับต่ำกว่าต้นทุนการผลิต [8] แต่การปรับตัวเปลี่ยนไปปลูกพืชอื่นของเกษตรกรชาวสวนยางยังมีไม่มากนัก เนื่องจากมองว่าการปลูกยางมีความได้เปรียบด้านการตลาดที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย และสามารถขายได้ทุกวัน

[7] ปี 2562 ข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
[8] ต้นทุนการผลิตยางแผ่นดิบ ปี 2562 อยู่ที่ 55 บาท/กก. ข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

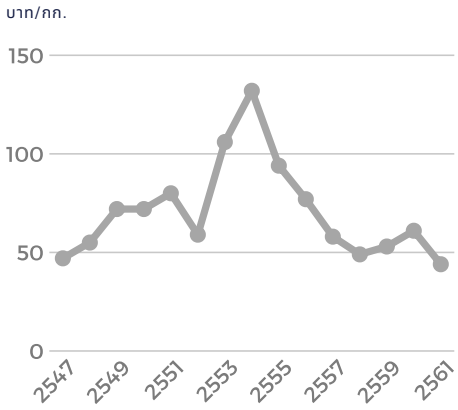
2.ส่องฐานะทางเศรษฐกิจชาวสวนยางจากอดีตสู่ปัจจุบัน

"นับตั้งแต่ปี 2556 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของราคายางขาลง ความเป็นอยู่ของครัวเรือนชาวสวนยางลดลงต่อเนื่อง สะท้อนจากรายได้สุทธิและภาระหนี้สินครัวเรือน"

> ในช่วงราคายางขาลง ครัวเรือนที่พึ่งพิงรายได้จากในภาคเกษตร และพื้นที่ส่วนใหญ่ปลูกยางพาราเป็นหลัก มีรายได้สุทธิลดลงต่อเนื่อง ประกอบกับสถานะทางการเงิน ที่สะท้อนผ่านสินทรัพย์และหนี้สินมีความเปราะบางมากขึ้นเมื่อเทียบกับในอดีต

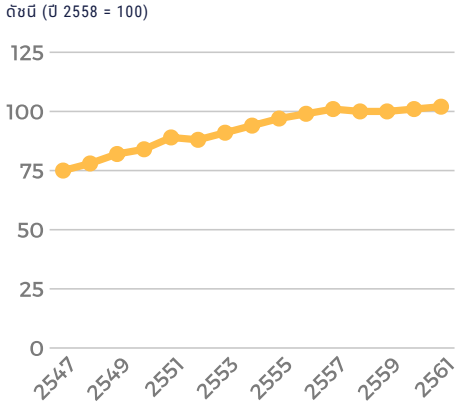
ราคายางในปัจจุบันอยู่ในระดับที่เทียบเท่าราคายางเมื่อ15 ปีก่อน เฉลี่ยที่ 45 บาท/กก. (รูปที่ 12) ขณะที่ค่าครองชีพซึ่งสะท้อนผ่านดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปเพิ่มขึ้นจาก 15 ปีก่อนถึงร้อยละ 40 (รูปที่ 13) สิ่งนี้สะท้อนได้ระดับหนึ่งว่า เกษตรกรชาวสวนยางมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ไม่ดีนัก เนื่องจากรายได้ไม่เพียงพอต่อการบริโภคเมื่อเทียบกับอดีต

รูปที่ 12
ราคายางในประเทศ



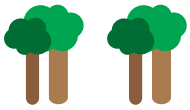
ที่มา: การยางแห่งประเทศไทย

รูปที่ 13
ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป



ที่มา: ข้อมูลจากกองดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนและแรงงานเกษตรของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้ศึกษาได้แบ่งครัวเรือนชาวสวนยางออกเป็น 3 กลุ่ม คือ



กลุ่ม 1 ยางพารา คือพึ่งพิงรายได้จากในภาคเกษตร และพื้นที่ส่วนใหญ่ปลูกยางพาราเป็นหลัก (ร้อยละ 44)

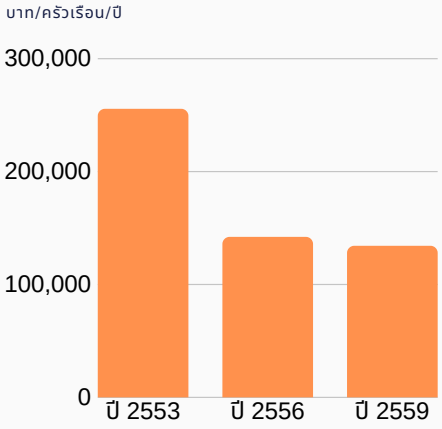
กลุ่ม 2 ผสมผสาน คือพึ่งพิงรายได้จากในภาคเกษตรและพื้นที่ส่วนใหญ่ปลูกพืชอื่นที่ไม่ใช่ยาง (ร้อยละ 23)

กลุ่ม 3 นอกภาคเกษตร คือพึ่งพิงรายได้จากนอกภาคเกษตรเป็นหลัก (ร้อยละ 33)

ในภาพรวมพบว่า ครัวเรือนที่พึ่งพิงรายได้จากในภาคเกษตรและพื้นที่ส่วนใหญ่ปลูกยางพาราเป็นหลักมีรายได้สุทธิลดลงต่อเนื่อง โดยปี 2559 รายได้สุทธิลดลงจากปี 2556 และปี 2553 [9] ร้อยละ 6 และร้อยละ 48 ตามลำดับ (รูปที่ 14)

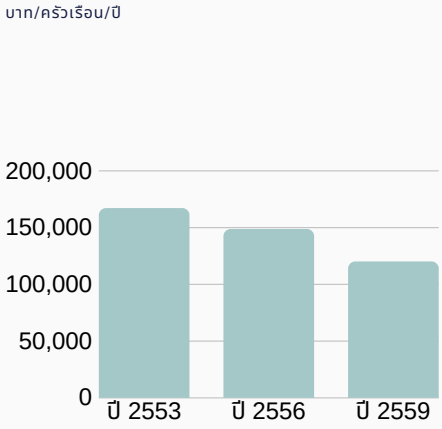
[9] ในปี 2553 ราคายางเฉลี่ยที่ 106 บาท/กก. และปรับสู่ระดับ 132 บาท/กก. ในปี 2554 (การยางแห่งประเทศไทย)

รูปที่ 14
รายได้สุทธิ [10] กลุ่ม 1 ยางพารา



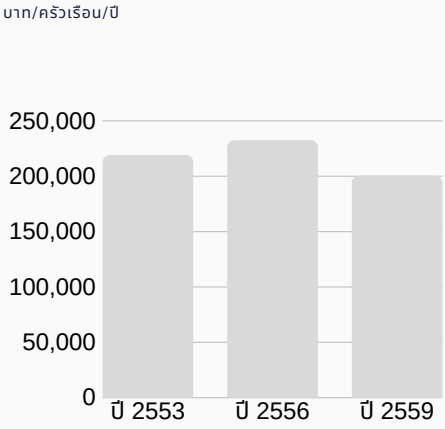
ที่มา: การคำนวณของผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

รูปที่ 15
รายได้สุทธิ กลุ่ม 2 ผสมผสาน



ที่มา: การคำนวณของผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

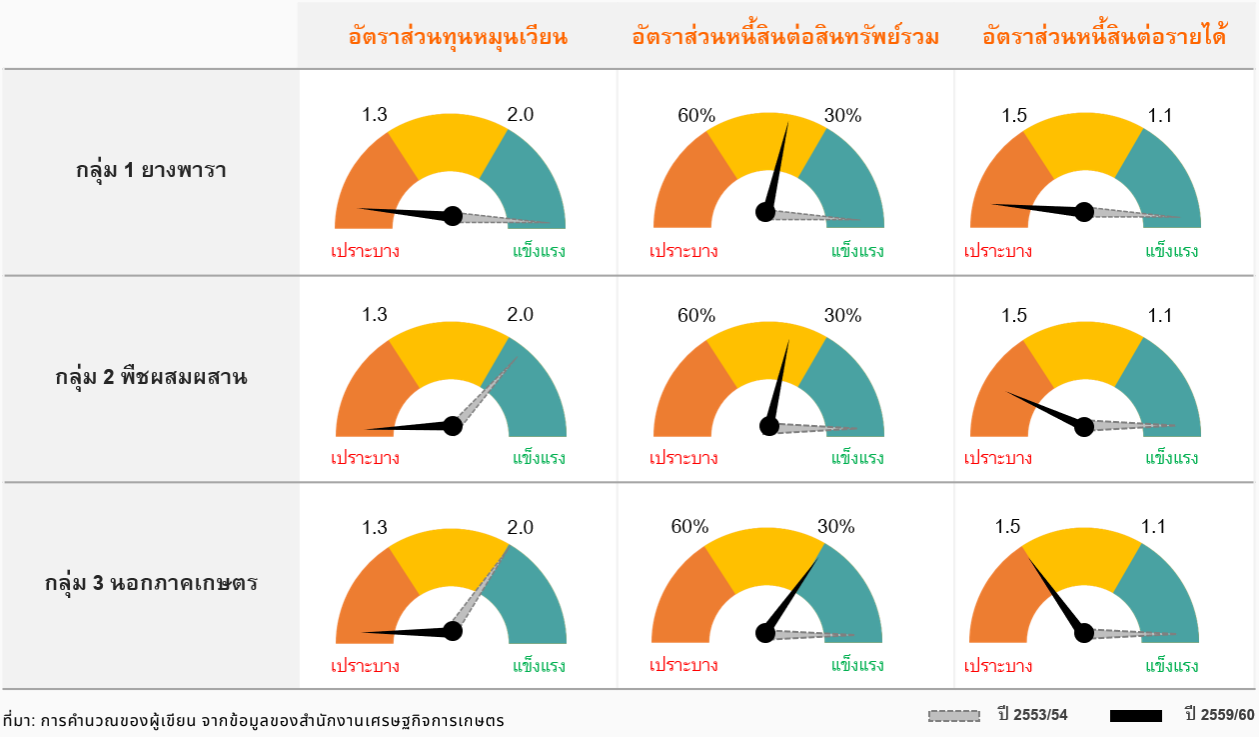
รูปที่ 16
รายได้สุทธิ กลุ่ม 3 นอกภาคเกษตร



ที่มา: การคำนวณของผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

นอกจากนี้ หากดูสถานะทางการเงินเกษตรกรชาวสวนยางผ่านอัตราส่วนทางการเงินต่าง ๆ ได้แก่ อัตราส่วนเงินทุนหมุนเวียน อัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์รวม และอัตราส่วนหนี้สินต่อรายได้ [11] พบว่ามีความเปราะบางมากขึ้นเมื่อเทียบกับในอดีต (รูปที่ 17) โดยหนี้สินรวมเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากการก่อหนี้ที่สูงในช่วงปี 2554 - 2555 ซึ่งราคายางอยู่ในระดับสูง ขณะที่ปัจจุบันรายได้ลดลง ทำให้เกษตรกรชาวสวนยางต้องแบกรับภาระหนี้สินในสัดส่วนที่สูงขึ้น ส่งผลให้ความสามารถในการชำระหนี้และการบริโภคของครัวเรือนลดลง

รูปที่ 17
อัตราส่วนทางการเงินของเกษตรกรชาวสวนยาง



ที่มา: การคำนวณของผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

[10] รายได้สุทธิคำนวณจากรายได้รวมทั้งหมดของครัวเรือนหักด้วยรายจ่ายรวมและภาระการชำระหนี้ของครัวเรือน
[11] อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (Current Ratio) สะท้อนสภาพคล่อง วัดว่าทรัพย์สินต่อการชำระหนี้ระยะสั้นมากน้อยเพียงใด
อัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์รวม (Debt to Asset Ratio) สะท้อนสภาพคล่อง วัดว่าหนี้สินเป็นกี่เท่าของสินทรัพย์รวม
อัตราส่วนหนี้สินต่อรายได้ (Debt Service Ratio) สะท้อนความสามารถในการชำระหนี้ วัดว่ารายจ่ายในการชำระหนี้ต่อรายได้เป็นเท่าไร

ส่วนครัวเรือนกลุ่มที่พึ่งพิงรายได้จากในภาคเกษตรและพื้นที่ส่วนใหญ่ปลูกพืชอื่นที่ไม่ใช่ยาง ในภาพรวมรายได้สุทธิมีแนวโน้มลดลงเช่นกัน (รูปที่ 15) และไม่ได้การันตีว่ารายได้สุทธิจะอยู่ในระดับที่สูงกว่ากลุ่มที่ปลูกยางพาราเป็นหลัก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับพืชที่เลือกปลูกด้วยว่าสร้างรายได้มากกว่ายางพาราเพียงใด ซึ่งที่ผ่านมาพืชที่เลือกปลูกผสมผสานกับยางแล้วทำให้รายได้สุทธิครัวเรือนสูงกว่ากลุ่มที่ปลูกยางเป็นหลัก ได้แก่ ไม้ผลชนิดต่าง ๆ โดยเฉพาะทุเรียน [12]

ขณะที่ครัวเรือนกลุ่มที่พึ่งพิงรายได้จากนอกภาคเกษตรเป็นหลัก ในภาพรวมปัจจุบันพบว่า รายได้สุทธิทรงตัวในระดับสูง และสูงกว่าทุกกลุ่ม (รูปที่ 16) และเมื่อดูสถานะทางการเงินผ่านตัวแปรสินทรัพย์และหนี้สินรวม พบว่าแย่ลงจากอดีตเล็กน้อย ตามแนวโน้มหนี้สินที่สูงขึ้นแต่ไม่ถึงกับเปราะบางเหมือนกลุ่มอื่นๆ

> “ไม่ได้การันตีว่าครัวเรือนที่ปลูกพืชอื่นที่ไม่ใช่ยางพาราเป็นหลัก จะมีรายได้สุทธิสูงกว่ากลุ่มที่ปลูกยางพาราเป็นหลัก ขึ้นอยู่กับชนิดพืชที่เลือกปลูกผสมผสานด้วย อย่างไรก็ตาม พบว่าครัวเรือนกลุ่มที่พิงพิงรายได้จากนอกภาคเกษตรเป็นหลัก มีรายได้สุทธิสูงกว่าทุกกลุ่ม”

[12] การปลูกทุเรียนเองก็มีความท้าทายรออยู่ในอนาคต อ่านข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ https://www.facebook.com/bankofthailandofficial/posts/934126366936791

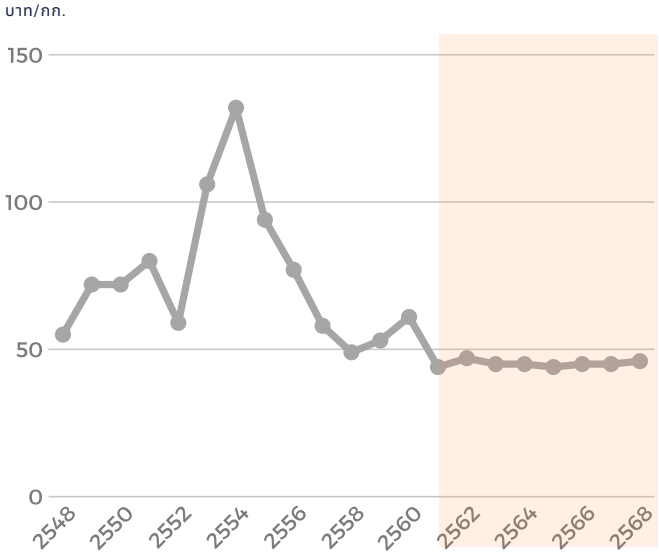
3.ส่องฐานะทางเศรษฐกิจชาวสวนยางในระยะข้างหน้า

“มองไปข้างหน้า ครัวเรือนชาวสวนยาง
ยังต้องเผชิญความเสี่ยงมากมาย
นอกเหนือจากราคายางตกต่ำ
ทำให้ความเป็นอยู่ของครัวเรือน
มีโอกาสเปราะบางกว่าในปัจจุบัน”

> ฐานะทางเศรษฐกิจของกลุ่มครัวเรือนที่พึ่งพิงยางเป็นหลักในภาพรวมประเทศช่วง 7 ปีข้างหน้า เปราะบางกว่าปัจจุบัน จากแนวโน้มราคายางที่ทรงตัวต่ำต่อเนื่อง ขณะที่ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามเงินเฟ้อ

ปฏิเสธไม่ได้ว่าฐานะความเป็นอยู่ของครัวเรือนชาวสวนยางในปัจจุบันถูกผูกติดอยู่กับราคายางเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เมื่อประมาณการทิศทางราคายางในระยะข้างหน้าโดยอาศัยข้อมูลปัจจัยพื้นฐานหลักจาก International Rubber Study Group (IRSG) และข้อมูลจากสำนักวิเคราะห์อื่นๆ พบว่า ยังมีปัจจัยลบที่กดดันราคามากกว่าปัจจัยบวก โดยราคายาง ช่วง 7 ปี ข้างหน้าคาดว่าทรงตัวในระดับต่ำเช่นเดียวกับระดับปัจจุบัน (รูปที่ 18) [13]

รูปที่ 18
คาดการณ์ราคายางในระยะข้างหน้า

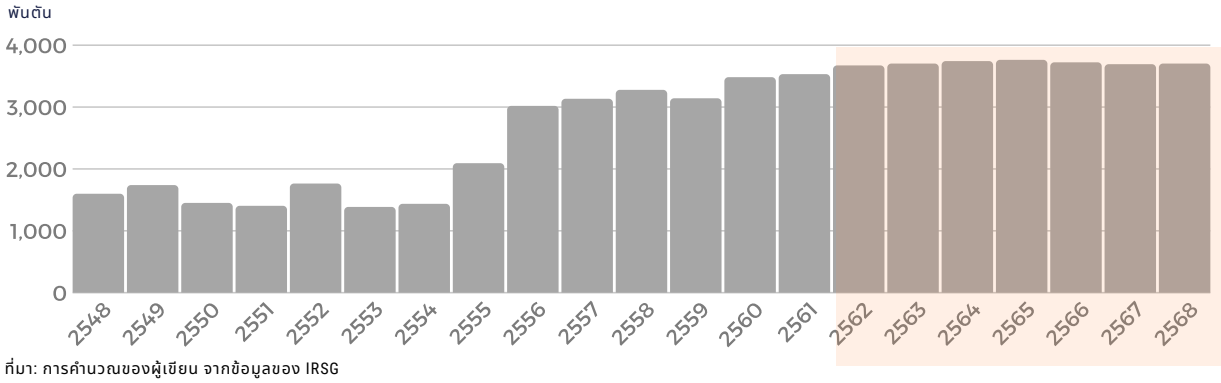


ที่มา: การคำนวณของผู้เขียน จากข้อมูลของ IRSG

จากสต็อกยางโลกที่ยังทรงตัวในระดับสูงตามอุปทานส่วนเกินที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง ขณะที่ความต้องการใช้ยางโตไม่ทันผลผลิต โดยมีความเสี่ยงจากเศรษฐกิจจีนและโลกที่ชะลอต่อเนื่อง (รูปที่ 19)

สอดคล้องกับข้อมูลจากกรรมการบริษัทเทรดดิ้งสินค้าโภคภัณฑ์รายสำคัญของโลก (RCMA Group) มองว่าราคายางจะต่ำต่อเนื่องไปจนถึงปี 2568 [14] จากอุปทานส่วนเกินเป็นสำคัญ แม้หลังจากนั้น สถานการณ์อุปทานส่วนเกินจะลดลงบ้างก็ตาม จากการโค่นยางที่มากขึ้น การขาดแคลนแรงงานกรีด จากราคาที่ไม่จูงใจ รวมถึงสภาพอากาศที่ผันผวน ทำให้มีความเสี่ยงต่อการเกิดโรค

รูปที่ 19
คาดการณ์สต็อกยางโลกในระยะข้างหน้า

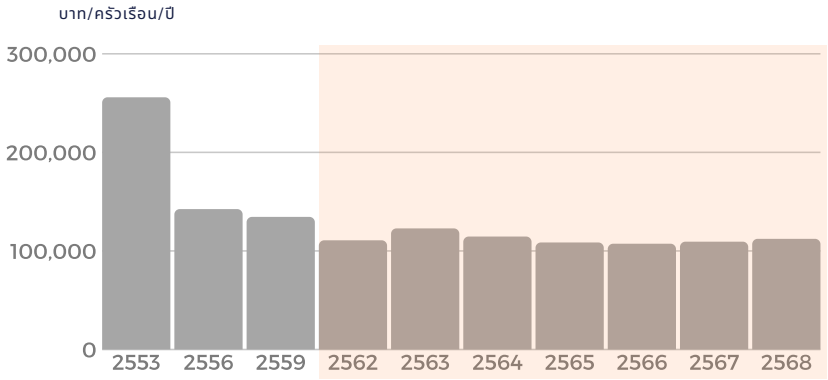


ที่มา: การคำนวณของผู้เขียน จากข้อมูลของ IRSG

[13] อย่างไรก็ตาม ราคายางมีโอกาสปรับลดลงสู่ระดับ 30 บาท/กก. ได้ กรณีที่แย่กว่า (Worse Case) คือเศรษฐกิจจีนเกิดการชะลอตัวอย่างรวดเร็ว (Hard-Landing) กว่าที่คาดการณ์ อย่างไรก็ดี ราคายางก็มีโอกาสปรับสูงขึ้นสู่ระดับ 70 บาท/กก. ได้เช่นกัน กรณีที่ดีกว่า (Better Case) คือภาครัฐดำเนินนโยบายใช้ยางในประเทศควบคู่กับการลดพื้นที่ปลูกยางได้มากพอจนเกิดภาวะที่สมดุลมากขึ้น
[14] ข้อมูลจาก Bangkok Post

จากราคายางที่มีแนวโน้มทรงตัวต่ำต่อเนื่อง ขณะที่ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามเงินเฟ้อ ส่งผลให้รายได้สุทธิครัวเรือนชาวสวนยางในระยะข้างหน้าลดลงต่ำกว่าปัจจุบัน (รูปที่ 20) และมีความเปราะบางมากขึ้นจากภาระหนี้ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง

รูปที่ 20
คาดการณ์รายได้สุทธิชาวสวนยางในระยะข้างหน้า



ที่มา: การคำนวณของผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

นอกจากนี้ หากมองในระยะยาวกว่า 7 ปี ราคายางอาจถูกกดดันจากปัจจัยอื่นๆ ที่ค่อยๆ ชัดเจนขึ้น ได้แก่

1) ผลกระทบด้านเทคโนโลยี โดยยางสังเคราะห์ไม่ได้ถูกผลิตจากน้ำมันได้เพียงอย่างเดียวเหมือนในอดีต ทำให้ราคาน้ำมันสัมพันธ์กับราคายางน้อยลง และมีความเสี่ยงที่ยางธรรมชาติจะถูกทดแทนด้วยยางสังเคราะห์มากขึ้นจากเทคโนโลยีการผลิตยางสังเคราะห์ที่มีคุณสมบัติใกล้เคียงยางธรรมชาติมากขึ้นเรื่อยๆ

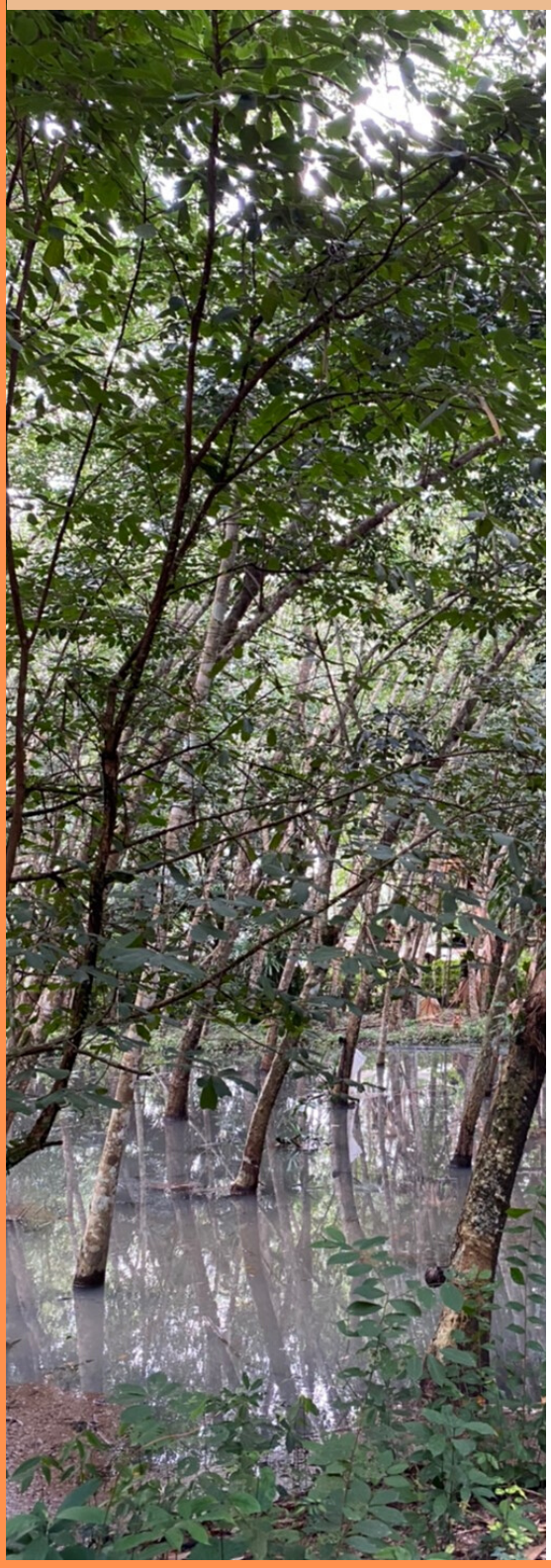
2) ผลกระทบจากการใช้ยางธรรมชาติจากพืชอื่นแทนยางพารา โดยปัจจุบัน ทางบริษัทผู้ใช้ยางเอง เช่น Continental และ Bridgestone มีความพยายามที่จะผลิตยางธรรมชาติจากพืชอื่น ได้แก่ ต้นรัสเซียแดนดิไลน์ (Russian Dandelion) และต้นวายยูลี (Guayule) มากขึ้นเพื่อป้องกันความเสี่ยงด้านวัตถุดิบ ซึ่งพืชเหล่านี้ใช้แรงงานน้อยและอายุรอเก็บเกี่ยวผลผลิตสั้น [15]

3) ผลกระทบจากกระแสความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม โดยในระยะข้างหน้าคาดว่าวัตถุดิบยางธรรมชาติที่ใช้ผลิตยางล้อรวมถึงผลิตภัณฑ์ยาง อื่นๆ อาจต้องผ่านการรับรองจาก Forest Stewardship Council (FSC) ว่าเป็นวัตถุดิบที่มาจากป่าปลูกเชิงพาณิชย์ที่มีการบริหารจัดการอย่างมีความรับผิดชอบด้วย [16]

สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นความเสี่ยงที่กระทบต่อความต้องการใช้ยางธรรมชาติและราคาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

[15] ข้อมูลจาก https://www.continental-tires.com/ https://www.bridgestone.com/
[16] ข้อมูลจาก https://fsc.org

> นอกเหนือจากประเด็นราคายางตกต่ำ ระยะข้างหน้าครัวเรือนอาจต้องเผชิญความเสี่ยงจากผลผลิต/ไร่ ที่อาจลดลง และต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจากการขาดแคลนแรงงานกรีด สังคมสูงวัย และสภาพอากาศที่ผันผวน [17] ซ้ำเติมให้รายได้สุทธิครัวเรือนมีแนวโน้มต่ำลง ภาครัฐอาจต้องใช้งบประมาณมากขึ้นในการดำเนินนโยบาย



นอกจากความเสี่ยงด้านราคาแล้ว ชาวสวนยางต้องเผชิญความเสี่ยงจากผลผลิต/ไร่ ที่อาจลดลง และต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจาก

1) การขาดแคลนแรงงานกรีดที่มีแนวโน้มรุนแรงขึ้น
ผลจากราคายางที่มีแนวโน้มทรงตัวต่ำ ทำให้รายได้ของแรงงานรับจ้างกรีดยางต่ำลงต่อเนื่อง สวนทางกับรายได้จากการรับจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แรงจูงใจในการรับจ้างกรีดของแรงงานจึงน้อยลง โดยชาวสวนยาง (ผู้ว่าจ้าง) ที่ได้รับผลกระทบคือ กลุ่มที่มีสวนยางขนาดใหญ่และกลุ่มชาวสวนยางสูงอายุ ซึ่งจำเป็นต้องจ้างกรีด ส่งผลให้ขาดรายได้หากไม่สามารถหาแรงงานกรีดได้ กรณีที่หาแรงงานกรีดได้ก็ต้องแบ่งสัดส่วนรายได้ให้แรงงานกรีดมากขึ้น ทำให้ต้นทุนยิ่งสูง

2) การก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัย
จากงานศึกษาของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ พบว่าเกษตรกรสูงวัยที่มีอายุมากกว่า 60 ปี มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง สอดคล้องกับเกษตรกรสูงวัยที่เป็นชาวสวนยาง ซึ่งมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเช่นกัน จากร้อยละ 28.6 ในปี 2553 เป็นร้อยละ 35.4 ในปี 2559 และอายุเฉลี่ยของหัวหน้าครัวเรือนชาวสวนยางก็ปรับเพิ่มขึ้น สร้างความเปราะบางให้กับครัวเรือนชาวสวนยางที่สูงอายุมากขึ้น เนื่องจากกรีดยางเองได้น้อยลง และอาจต้องจ้างกรีด ซึ่งแรงงานกรีดเองก็ขาดแคลน ค่าแรงสูงขึ้น ทำให้ต้นทุนเพิ่มขึ้น รายได้สุทธิยิ่งลดลง

3) สภาพอากาศที่มีแนวโน้มผันผวนมากขึ้น
เสี่ยงต่อการเกิดโรค โดยเฉพาะโรคใบร่วง โรคเปลือกเน่า เป็นต้น ซ้ำเติมให้ผลผลิตและรายได้ครัวเรือนลดลง โดยที่ผ่านมาปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยทั้งประเทศค่อนข้างผันผวนจากค่าเฉลี่ย 10 ปี [18] เช่น ปี 2558 ฝนตกน้อย เกิดภาวะแล้งยาวทั่วประเทศ ปี 2560 ฝนตกมาก เกิดน้ำท่วมในหลายพื้นที่ทั้งใต้และอีสาน และล่าสุดปี 2562 ฝนตกน้อย เกิดภัยแล้งในภาคอีสาน และเมื่อดูความถี่ในการเกิดน้ำท่วม พบว่าที่ผ่านมาความถี่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

[17] ประเด็นดังกล่าว แม้ทำให้อุปทานยางโดยรวมลดลงบ้าง (ตามที่ได้กล่าวไปในหน้าที่ 10) แต่ไม่ได้ทำให้ราคายางเพิ่มขึ้นได้มากนัก เนื่องจากอุปสงค์โดยรวมก็ยังอยู่ในระดับต่ำ
[18] ยางไม่ชอบอากาศแล้ง ต้องการน้ำฝนในปริมาณที่พอเหมาะ (1,250 มิลลิเมตร/ปี) และน้ำไม่ท่วมขัง

4.มุมมองสู่ก้าวต่อไปของนโยบาย

“รัฐต้องให้ความสำคัญกับนโยบาย
การเพิ่มประสิทธิภาพระยะยาวเป็นลำดับแรก
ขณะเดียวกันต้องลดนโยบายช่วยเหลือระยะ
สั้นด้วย แม้จะยกเลิกโดยสิ้นเชิงไม่ได้
แต่ทบทวนให้ตรงกลุ่มเป้าหมายมากขึ้นได้
เพื่อไม่ให้เป็นภาระงบประมาณภาครัฐ
ในอนาคต”

เพื่อได้มาซึ่งมุมมองสู่ก้าวต่อไปของนโยบายภาครัฐ ในการพยุงฐานะทางเศรษฐกิจชาวสวนยาง ต้องเริ่มจากการเข้าใจปัญหา/สาเหตุที่แท้จริงของชาวสวนยาง ต่อด้วยการกำหนดทางเลือกนโยบาย วิเคราะห์/ประเมินนโยบาย และออกแบบนโยบายที่เหมาะสมร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Regulatory Impact Analysis: RIA) ดังนี้

1 เข้าใจปัญหาและสาเหตุ

ในการเสนอแนะนโยบายยางพาราที่เหมาะสม ต้องเริ่มจากการทำความเข้าใจปัญหาของเกษตรกรจริง ๆ ก่อน นั่นคือ "ฐานะทางเศรษฐกิจครัวเรือนที่เปราะบาง" จาก "ราคายางตกต่ำ" ซึ่งมีสาเหตุเริ่มต้นจากอุปทานส่วนเกินผลผลิตต่อไร่ที่ต่ำ ขณะที่ต้นทุนสูง และไม่มีรายได้จากทางอื่นเพิ่มเติม ส่งผลให้รายได้สุทธิรวมของครัวเรือนอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งอาจส่งผลต่อความสามารถในการบริโภคและศักยภาพในการชำระหนี้

2 สร้างทางเลือกจากปัญหา

จากปัญหาและสาเหตุดังกล่าว สามารถวิเคราะห์ทางออกของปัญหา ได้ 4 ทางเลือกใหญ่ ๆ คือ

1) ด้านราคา ผ่านการผลักดันให้ราคายางปรับเพิ่มขึ้นในระยะสั้น
2) ด้านสวัสดิการสังคม ผ่านการช่วยเหลือ/ให้เงินอุดหนุน เพื่อพยุงฐานะความเป็นอยู่ในระยะสั้น
3) ด้านการสร้างทัศนคติ ผ่านการปรับเปลี่ยนพืชปลูก หารายได้เพิ่มเติม และสร้างวินัยทางการเงิน
4) ด้านประสิทธิภาพการผลิต ผ่านการลดต้นทุน เพิ่มผลผลิตต่อไร่

3 วิเคราะห์/ประเมินนโยบายในแต่ละทางเลือก

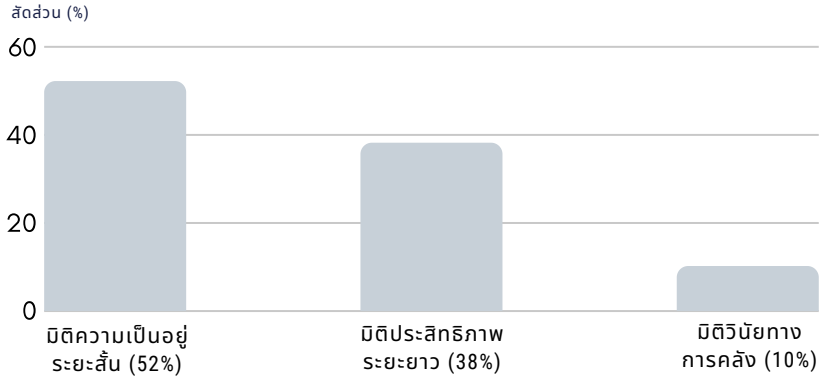
ในแต่ละทางเลือกของนโยบาย ย่อมมีทั้งข้อดีและข้อจำกัด เช่น ทางเลือกด้านราคาและสวัสดิการสังคมนั้น ให้ความสำคัญกับความเป็นอยู่ระยะสั้นเป็นหลัก ซึ่งต้องแลกกับประสิทธิภาพระยะยาวที่ลดลงและภาระงบประมาณที่มากขึ้น ขณะที่ทางเลือกด้านการสร้างทัศนคติและประสิทธิภาพการผลิตเน้นความสำคัญด้านประสิทธิภาพระยะยาวและการลดภาระงบประมาณภาครัฐ แต่ต้องแลกกับระดับความเป็นอยู่ในระยะสั้นของเกษตรกรที่ลดลง

ทั้งนี้ หากใช้เกณฑ์ มิติความเป็นอยู่ระยะสั้น มิติประสิทธิภาพระยะยาว และมิติการรักษาวินัยการคลัง เป็นเกณฑ์ในการประเมินคะแนนทั้ง 4 ทางเลือกนโยบาย [19] โดยให้น้ำหนักความสำคัญในแต่ละมิติไม่เท่ากัน ผลการสำรวจจากการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ให้ความสำคัญกับมิติด้านความเป็นอยู่ระยะสั้นมากที่สุด คิดเป็นน้ำหนักร้อยละ 52 มิติด้านประสิทธิภาพระยะยาวและมิติการรักษาวินัยทางการคลัง คิดเป็นน้ำหนักร้อยละ 38 และร้อยละ 10 ตามลำดับ (รูปที่ 21)

[19] ประเมินนโยบายโดยวิธีการคำนวณของผู้ศึกษา จากการศึกษารายงานผลการดำเนินนโยบายของภาครัฐที่ผ่านมา และการสอบถามความเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ว่าแต่ละทางเลือกนโยบายได้คะแนนในแต่ละมิติและคะแนนรวมเป็นเท่าไร

> การวางรากฐานเพื่อปรับตัวอย่างยั่งยืนในระยะยาว เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต้องเกิดขึ้นเป็นลำดับแรก โดยเฉพาะการสร้างทัศนคติในการปรับตัวเปลี่ยนแปลงพืชปลูกที่มีศักยภาพ พัฒนาประสิทธิภาพการผลิต หารายได้เพิ่มเติมทางอื่น รวมถึงการรักษาวินัยการเงิน ส่วนนโยบายช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรในระยะสั้น แม้ยังจำเป็นต้องมีอยู่ แต่ค่อยๆ ลดลงได้

รูปที่ 21
น้ำหนักคะแนนจากการประชุมเชิงปฏิบัติการกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง



ที่มา: ข้อมูลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการของธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ที่ จ.สุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2562

จากน้ำหนักความสำคัญดังกล่าว เมื่อนำไปคำนวณกับคะแนนประเมินทางเลือกนโยบาย จากการศึกษารายงานผลการดำเนินนโยบายของภาครัฐที่ผ่านมา และการสอบถามความเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง พบว่า ทางเลือกนโยบายที่มีคะแนนสูงสุด ซึ่งสะท้อนว่าภาครัฐควรให้ความสำคัญอันดับแรก คือ นโยบายด้านการสร้างทัศนคติ ตามด้วยนโยบายด้านประสิทธิภาพการผลิต ด้านสวัสดิการสังคม และด้านราคา ตามลำดับ [20]

4 ออกแบบนโยบายที่เหมาะสม

จากลำดับความสำคัญทางนโยบายจากการวิเคราะห์/ประเมิน ในขั้นตอนก่อนหน้า ผู้ศึกษาได้ออกแบบชุดนโยบายที่สอดคล้องกับลำดับความสำคัญดังกล่าวใน 3 ขั้น ดังนี้

ขั้นแรก เริ่มจากการสร้างทัศนคติ/พฤติกรรม ลดการยึดติดยาง โดยจูงใจให้เกษตรกรบางส่วนที่มีความพร้อม (ต้นทุนการปรับตัวต่ำ) ลดพื้นที่ยางและปลูกพืชอื่นที่มีศักยภาพทดแทน เพื่อกระจายความเสี่ยงจากพืชยางที่มองไปข้างหน้าไม่สดใส

ส่วนกลุ่มครัวเรือนดั้งเดิมที่มีต้นทุนการเปลี่ยนพืชปลูกที่สูง ภาครัฐต้องให้ความสนใจต่อในขั้นที่2 ด้วยการสร้างทัศนคติ/พฤติกรรม การพึ่งพาตัวเอง โดยจูงใจให้ปรับตัวพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต เพื่อลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ส่งเสริมการหารายได้เพิ่มเติมจากทั้งในและนอกภาคเกษตร และส่งเสริมการสร้างวินัยการเงิน เพื่อความเข้มแข็งในระยะยาว

อย่างไรก็ดี นโยบายทั้ง 2 ขั้นที่กล่าวถึงเกี่ยวข้องกับการสร้างทัศนคติ/พฤติกรรมในระยะยาว ซึ่งอาจต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร

ดังนั้น ในขั้นที่ 3 ภาครัฐจำเป็นต้องเข้ามาพยุงฐานะเศรษฐกิจระหว่างรอการปรับตัวในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้เงินอุดหนุน รวมถึงเพิ่มการใช้ยางภาครัฐเพื่อดึงให้ราคายางเพิ่มขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม ต้องอยู่ในระดับที่เหมาะสม จนไม่สร้างความยึดติด และลดทอนแรงจูงใจในการปรับตัว รวมถึงต้องเป็นการช่วยเหลือที่ตรงกลุ่มเป้าหมาย เพื่อช่วยลดภาระงบประมาณภาครัฐด้วย ทั้งนี้ นโยบายในแต่ละขั้น แม้อยู่ในแผนที่รัฐกำลังดำเนินการ แต่ส่วนใหญ่ยังเผชิญข้อจำกัด ซึ่งจะต้องผลักดันต่อไป รายละเอียด ดังนี้

[20] แม้นโยบายด้านสวัสดิการสังคมและราคาจะมีคะแนนสูงในมิติความเป็นอยู่ระยะสั้น และมิตินี้มีน้ำหนักมากด้วย แต่ด้วยคะแนนในมิติอื่นๆ ได้แก่ มิติประสิทธิภาพระยะยาวและวินัยทางการคลังต่ำมาก ทำให้คะแนนรวมต่ำกว่า

ขั้นที่ 1

ลดพื้นที่ปลูกยางบางส่วน และปลูกแทนด้วยพืชอื่นที่มีศักยภาพ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนที่ผ่านมา เห็นได้ชัดว่า ยางพาราเป็นพืชที่มีความเสี่ยงทุกทิศทางจากราคาและผลผลิตต่อไร่ที่ต่ำ ขณะที่ต้นทุนสูง ทำให้ในระยะข้างหน้าการปลูกยางพารามีความคุ้มค่าต่ำ การที่เกษตรกรยังคงพึ่งพารายได้จากยางพาราเป็นหลัก มีผลทำให้ฐานะความเป็นอยู่ของครัวเรือนเปราะบางขึ้นเรื่อยๆ การปรับตัวลดพื้นที่ยางบางส่วนและปลูกแทนด้วยพืชอื่นที่มีศักยภาพจึงเป็นทางออกที่ดีสำหรับเกษตรกรที่มีความพร้อม

ปัญหา ----> ราคายางตกต่ำ การปลูกยางไม่คุ้มค่า เกษตรกรยึดติดการปลูกยาง

เป้าหมาย	**"เกษตรกรโค่นยางบางส่วน และปลูกพืชอื่นที่มีศักยภาพทดแทน"**
เครื่องมือ	- สร้างแรงจูงใจ (Incentive) และความมั่นใจให้เกษตรกรพร้อมโค่นยางบางส่วนเพื่อปลูกพืชอื่นที่มีศักยภาพทดแทน
วิธีการ	- ให้เงินสนับสนุนในการโค่นยางปลูกพืชอื่น - ให้ข้อมูล/ความรู้เกี่ยวกับการปลูกพืช/เลือกพืช ทดแทนยาง - พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทรัพยากรน้ำเพื่อรองรับการปลูกพืชอื่นที่ใช้น้ำในปริมาณมาก
การดำเนินการในปัจจุบัน	- ให้เงินสนับสนุนโค่นยางปลูกพืชอื่นทดแทน ที่ 16,000 บาท/ไร่ สำหรับยางอายุ 25 ปี และ 10,000 บาท/ไร่ สำหรับยางอายุน้อยกว่า 25 ปี - ส่งเจ้าหน้าที่รัฐลงพื้นที่ให้ความรู้/คำแนะนำในแต่ละอำเภอ - กรมพัฒนาที่ดินสนับสนุนการดำเนินโครงการขุดสระน้ำในไร่นานอกเขตชลประทานให้เกษตรกร
ข้อจำกัด	- เกษตรกรขาดความมั่นใจ ขาดความไว้วางใจ (Trust) เกษตรกรเข้าร่วมน้อยกว่าเป้าหมาย - เจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำมีไม่เพียงพอ ไม่เข้าใจความต้องการที่แท้จริง (Empathy) และเข้าไม่ถึงเกษตรกรในวงกว้าง - การขุดสระน้ำไม่สามารถทำได้ในทุกพื้นที่ ขึ้นอยู่กับลักษณะดิน - เกรงว่าปลูกพืชอื่นทดแทนแล้วไม่มีตลาดรองรับ ไม่มีความสามารถในการทำตลาด
แนวทางผลักดัน	- ศึกษาระดับเงินจูงใจที่เหมาะสม เพื่อให้เกษตรกรเปลี่ยนไปปลูกพืชที่มีศักยภาพทดแทน - คัดเลือกเกษตรกรต้นแบบที่ประสบความสำเร็จจากการเปลี่ยนแปลงพืชปลูก โดยสนับสนุนค่าตอบแทน พื้นที่และเงินทุน จัดตั้งเป็นแปลงทดลองให้เกษตรกรมาเรียนรู้และทดลองทำจริง และค่อยๆ ขยายผลในพื้นที่ตัวเอง - ตลาดนำการผลิต โดยระยะแรก รัฐจำเป็นต้องเป็นคนกลางในการรับซื้อวัตถุดิบจากเกษตรกรไปขายต่อให้ และในระยะถัดไปมีการถ่ายทอดความรู้ สร้างเครือข่าย/แพลตฟอร์มที่ให้เกษตรกรและผู้ซื้อเจอกันได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำ

> มองไปข้างหน้า ยางพารายิ่งปลูกยิ่งเปราะบาง การปรับตัวลดพื้นที่ยางบางส่วน และปลูกแทนด้วยพืชอื่นที่มีศักยภาพ จึงเป็นทางออกที่ดีสำหรับเกษตรกรที่มีความพร้อม

กรณีศึกษา: โค่นยางครึ่งหนึ่ง ปลูกพืชผสมผสาน [21]

คุณนิวัฒน์ เนตรทองคำ ชาวสวนยาง จ. สงขลา

โค่นยาง 5 ไร่ จาก 10 ไร่ มาปลูกพืชอินทรีย์ผสมผสาน ได้แก่ ผักกูด ผักสวนครัว และมะละกอ เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันทำรายได้มากกว่ายางพาราหลายเท่าตัว

ปัจจัยสู่ความสำเร็จ

- กล้าที่จะเปลี่ยน เนื่องจากมองว่าการปลูกยางอย่างเดียวรายได้ไม่แน่นอน
- ปรับตัวเปลี่ยนพืชปลูกแบบค่อยเป็นค่อยไป มีเงินทุนเท่าไร ทำเท่าที่มี
- เลือกปลูกพืชอินทรีย์ทำให้หาตลาดได้ไม่ยาก

กรณีศึกษา: โค่นยางมากกว่าครึ่ง ปลูกกล้วยหอมทอง [22]

คุณพิเชษฐ์ ล่าบู ชาวสวนยาง จ. สงขลา

โค่นยาง 15 ไร่ จาก 20 ไร่ มาปลูกกล้วยหอมทอง ซึ่งปัจจุบันกลายมาเป็นพืชที่สร้างรายได้หลักให้กับครอบครัว

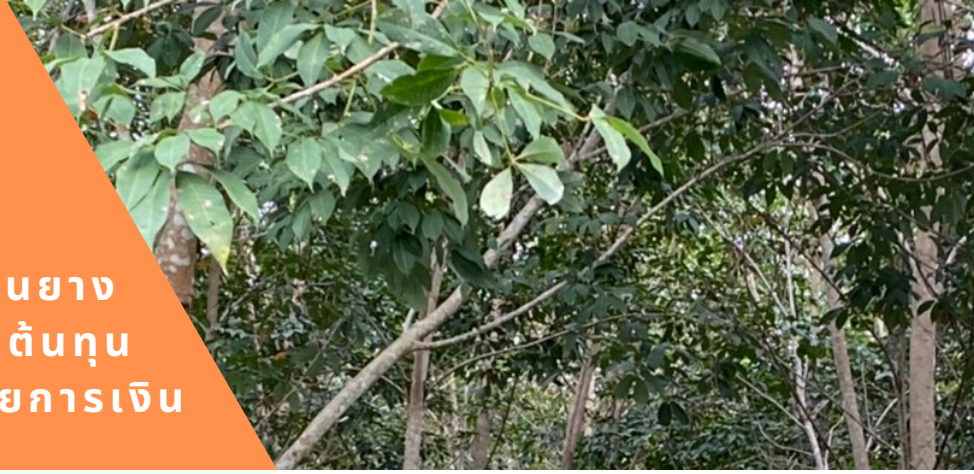
ปัจจัยสู่ความสำเร็จ

- มีความรู้เกี่ยวกับพืชที่จะปลูก ความรู้เหล่านี้จะช่วยลดต้นทุนในการลองผิดลองถูก
- ทดลองปลูกในแปลงขนาดเล็กก่อน หากสำเร็จแล้วค่อยขยายผลเป็นแปลงใหญ่
- ไม่กลัวอุปสรรคและความล้มเหลว

[21] ดูข้อมูลเพิ่มเติมที่ https://www.youtube.com/watch?v=naCz3AWQtmg
[22] ดูข้อมูลเพิ่มเติมที่ https://www.youtube.com/watch?v=zoJL0507Y-8

ขั้นที่ 2

สร้างความเข้มแข็งให้ชาวสวนยางในระยะยาว: เพิ่มผลผลิต ลดต้นทุน หารายได้หลายทาง รักษาวินัยการเงิน



ไม่ใช่เกษตรกรทุกคนที่สามารถปรับตัวเปลี่ยนพืชปลูกไปสู่พืชที่มีศักยภาพได้ เกษตรกรที่มีต้นทุนการปรับตัวเปลี่ยนแปลงพืชปลูกสูง อาจยังต้องปลูกยางเป็นส่วนใหญ่ ชาวสวนยางเหล่านี้จะยืนอยู่บนเส้นทางที่เต็มไปด้วยความท้าทายอย่างไรให้เปราะบางน้อยที่สุด คำตอบคือต้องสร้างความเข้มแข็งให้ชาวสวนยางในระยะยาวด้วยการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ลดต้นทุน หารายได้จากทางอื่นเพิ่มเติม และรักษาวินัยทางการเงินควบคู่กันไป

ปัญหา ----> ผลผลิตต่อไร่ต่ำ ต้นทุนสูง มีรายได้ทางเดียวจากยางพารา และขาดวินัยทางการเงิน

เป้าหมาย	"เพิ่มผลผลิตต่อไร่ ลดต้นทุนการผลิต"	"มีรายได้เพิ่มเติมจากทั้งในและนอกภาคเกษตร"	"มีวินัยทางการเงิน"
เครื่องมือ	- กระตุ้นให้เพิ่มผลผลิตต่อไร่ ลดต้นทุนการผลิต	- ส่งเสริมหารายได้เพิ่มเติมจากทั้งใน/นอกภาคเกษตร	- ส่งเสริมการรักษาวินัยและวางแผนทางการเงิน
วิธีการ	- ให้ความรู้/ คำแนะนำ และสร้างเครือข่ายเกษตรกรที่เชี่ยวชาญในการเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุน เป็นตัวแทนถ่ายทอดความรู้แก่เพื่อนเกษตรกรในแต่ละพื้นที่	- สร้างปัจจัยสนับสนุนเพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งรายได้อื่น นอกจากยางพารา เช่น แหล่งเงินทุน ทักษะอาชีพ และตลาด	- ให้ความรู้/ คำแนะนำ และสร้างความเชื่อใหม่ ๆ ว่า รายได้น้อยก็สามารถออมและลงทุนได้ - กระตุ้นให้ชาวสวนยางทำบัญชีรับจ่ายครัวเรือน เพื่อบริหารจัดการรายจ่าย
การดำเนินการในปัจจุบัน	- จัดอบรมเพื่อให้ความรู้ชาวสวนยางในการเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุน - พัฒนาชาวสวนยางที่มีความชำนาญในอาชีพการทำสวนยางเป็น "ครูยาง" กระจายทุกพื้นที่เพื่อถ่ายทอดความรู้	- ชดเชยดอกเบี้ยให้ชาวสวนยางกู้ยืมเงินเพื่อลงทุนประกอบอาชีพเสริม - ให้ความรู้/ ฝึกทักษะการประกอบอาชีพ - ส่งเสริมการรวมกลุ่มผลิตสินค้าในชุมชน	- ออกแบบผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่ตอบโจทย์และเข้าถึงเกษตรกรมากขึ้น เช่น สลากออมทรัพย์เกษตรยั่งยืน เริ่มต้นหน่วยละ 20 บาท
ข้อจำกัด	- ไม่มีเงินสนับสนุนให้ครูยาง ทำให้ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ - การขอรับเงินสงเคราะห์การปลูกแทนไม่ได้กำหนดเกณฑ์ผลผลิตและต้นทุน	- ติดปัญหาด้านการตลาด คือเข้าไม่ถึงกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย - ชาวสวนยางส่วนใหญ่สูงอายุ ทำให้การเปิดรับสิ่งใหม่ไม่ใช่เรื่องง่าย	- เข้าไม่ถึงชาวสวนยางในวงกว้าง - รายได้มีไม่เพียงพอ จึงไม่สนใจบริหารจัดการเรื่องการเงินในครัวเรือน
แนวทางผลักดัน	- กระตุ้นให้เพิ่มผลผลิตต่อไร่ และลดต้นทุนให้ได้ตามเกณฑ์เพื่อเป็นเงื่อนไขในการขอรับเงินสงเคราะห์การปลูกแทนได้ในอนาคต - ให้ค่าตอบแทนเป็นแรงจูงใจการปฏิบัติหน้าที่ของครูยาง	- สร้างเครือข่ายหรือแพลตฟอร์มที่ให้ผู้ซื้อและผู้ขายเจอกันได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำ - ส่งเสริมการลงทุนจากภาคเอกชนเพื่อให้เกิดการจ้างงานในชุมชนมากขึ้น เช่น ธุรกิจท่องเที่ยวเชิงเกษตร การแปรรูปสินค้า เป็นต้น	- อาศัยสถาบันการเงินชุมชนหรือผู้นำหมู่บ้านเป็นตัวกลางให้ความรู้และวางแผนการเงิน - กระตุ้นการทำบัญชีรับจ่ายครัวเรือนผ่านการกำหนดเงื่อนไขกู้ยืมเงินที่ต้องแสดงบัญชีรับจ่ายครัวเรือนด้วย

> เกษตรกรที่ยังยึดมั่นจะปลูกยางพาราต่อไปต้องสร้างความเข้มแข็งให้ตัวเอง ด้วยการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ลดต้นทุน หารายได้จากทางอื่นเพิ่มเติม และรักษาวินัยทางการเงินควบคู่กันไป

กรณีศึกษา: เพิ่มผลผลิตต่อไร่ผ่านการปลูกยางแบบสวนป่า [23]

อ.คำนึง นวลมณีย์
ศูนย์เรียนรู้นวัตกรรมใหม่บ้านเขาจันทร์ อ.จะนะ จ.สงขลา

ปลูกยางแบบสวนป่า (ปลูกร่วมกับ สละ เหลียง ไม้ป่า) เพื่อเพิ่มความชื้นและธาตุอาหารในดิน ทำให้ผลผลิตยางเพิ่มขึ้นถึง 3 เท่า และต้นทุนลดลงจากการผลิตปุ๋ยหมักใช้เองจากเศษใบไม้ของพืชที่ปลูกร่วมกันในสวนยาง

ปัจจัยสู่ความสำเร็จ

- กล้าที่จะเปลี่ยนแปลง
- ให้ความสำคัญกับการเกษตรแบบเกื้อกูลกัน
- มีวิสัยทัศน์ ความรู้ ในการพัฒนาพื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

กรณีศึกษา: การหารายได้เพิ่มเติมจากทางอื่น

กลุ่มวิสาหกิจชุมชนใต้ร่มบุญ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา ภายใต้การนำของ คุณมนูญ แสงจันทร์ศิริ

รวมกลุ่มปลูกมัลเบอร์รี่ เพื่อทำผลิตภัณฑ์มัลเบอร์รี่แปรรูปและอื่น ๆ สร้างรายได้เสริมในกลุ่มชาวสวนยาง

ปัจจัยสู่ความสำเร็จ

- การลงมือทำเป็นแบบอย่างของผู้นำ
- เข้าใจพฤติกรรมของเกษตรกรในชุมชน โดยเลือกพืชเกษตร หรือผลิตภัณฑ์เกษตรให้เหมาะสมกับวิถีชีวิต/พฤติกรรมของแต่ละคน
- สร้างเครือข่ายเพื่อหาตลาดรองรับ
- อาศัยความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยในการนำผลงานวิจัยมาประยุกต์ใช้ และพัฒนาผลิตภัณฑ์ในชุมชน

[23] ดูข้อมูลเพิ่มเติมที่ https://www.youtube.com/watch?v=on7OiZ4Q5Bk&t=231s

ขั้นที่ 3

พยุงฐานะทางเศรษฐกิจชาวสวนยางในระยะสั้น

ระหว่างรอการปรับตัวในระยะยาวผ่านการลดพื้นที่ปลูกยางบางส่วนเพื่อปลูกแทนด้วยพืชอื่นที่มีศักยภาพและสร้างความเข้มแข็งให้ชาวสวนยาง ภาครัฐยังจำเป็นต้องเข้ามาพยุงฐานะเศรษฐกิจชาวสวนยางในระยะสั้นผ่านการให้เงินอุดหนุน รวมถึงเพิ่มการใช้ยางในภาครัฐเพื่อดึงให้ราคายางเพิ่มขึ้น แต่มาตรการเหล่านี้ โดยเฉพาะการให้เงินอุดหนุน ต้องค่อย ๆ ลดลง ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม จนไม่สร้างความยึดติดและลดทอนแรงจูงใจในการปรับตัว รวมถึงต้องเป็นการช่วยเหลือที่ตรงกลุ่มเป้าหมาย เพื่อช่วยลดภาระงบประมาณภาครัฐด้วย

ปัญหา ----> ฐานะทางเศรษฐกิจ/ความเป็นอยู่ระยะสั้นของชาวสวนยาง มีความเปราะบาง

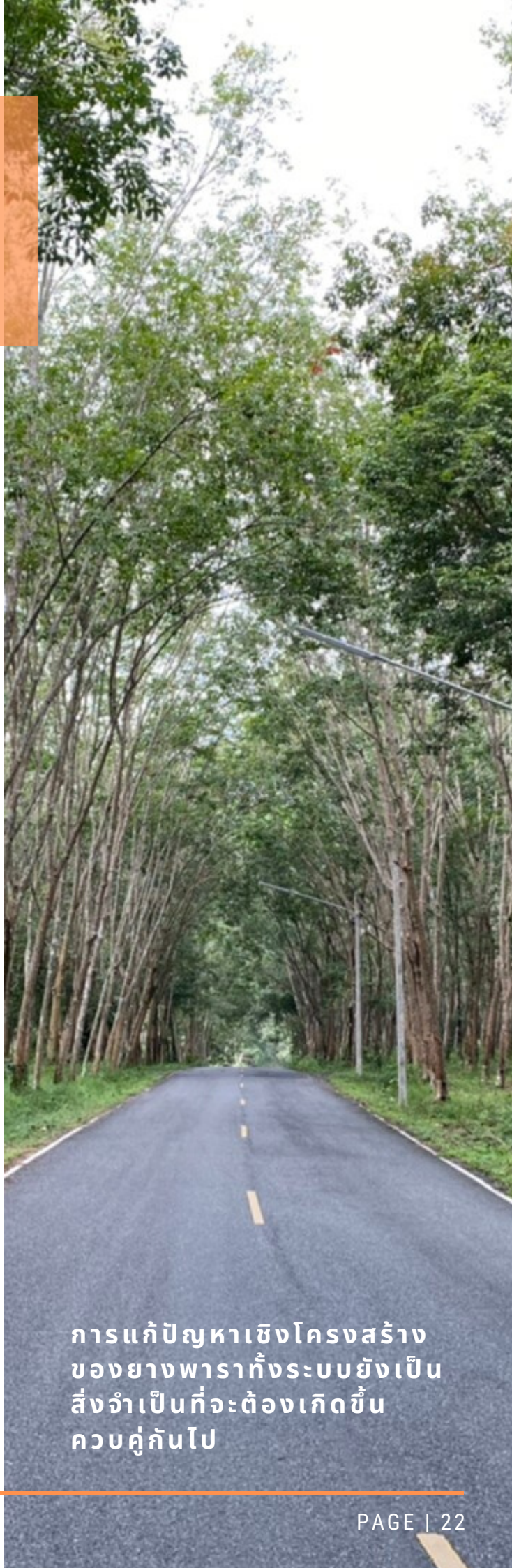
เป้าหมาย	**"พยุงฐานะทางเศรษฐกิจในระยะสั้น"**	**"เพิ่มการใช้ยางในประเทศเพื่อดึงราคายางเพิ่มขึ้น"**
เครื่องมือ	- ให้เงินอุดหนุน	- เพิ่มการใช้ยางจากภาครัฐ ผ่านโครงการต่าง ๆ
วิธีการ	- ให้เงินอุดหนุนตามความเหมาะสม โดยให้ความช่วยเหลือในระดับที่แตกต่างกันตามกลุ่มเป้าหมายที่สมควรได้รับ - ใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการปรับพฤติกรรมของชาวสวนยางในระยะยาว โดยเฉพาะการเพิ่มผลผลิต	- สร้างความมั่นใจ และกระตุ้นให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐใช้ยางเป็นส่วนประกอบในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ เช่น ถนน สระ/บ่อเก็บน้ำ สนามกีฬา เป็นต้น
การดำเนินการในปัจจุบัน	- ให้เงินอุดหนุนชาวสวนยาง 1,800 บาท/ไร่ ทั้งนี้ ไม่เกินรายละ 15 ไร่ - ประกันรายได้ชาวสวนยาง ที่ราคายางแผ่นดิบ 60 บาท/กก. ปริมาณ 20 กก./เดือน นาน 6 เดือน รายละไม่เกิน 25 ไร่	- ปี 2562 มีเป้าหมายใช้ยางในภาครัฐประมาณ 6 แสนตัน (รวมก่อสร้างถนนยางพาราซอยล์ซีเมนต์) ใช้จริงเพียงร้อยละ 22 ของเป้าหมาย
ข้อจำกัด	- ขาดข้อมูล (Database) ทำให้การช่วยเหลือไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง - ใช้งบประมาณจำนวนมาก สร้างความยึดติดให้เกษตรกรในระยะยาว	- ผู้ปฏิบัติขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างถนนยางพาราซอยล์ซีเมนต์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เนื่องจากเป็นโครงการใหม่ ขาดแนวทางการปฏิบัติที่ถูกต้องตามเทคนิคด้านวิศวกรรม
แนวทางผลักดัน	- ร่วมวางแผนการพัฒนา เชื่อมโยง และใช้ประโยชน์จากข้อมูล โดยการผลักดัน และประสานงานระหว่างกระทรวง/ กรม ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลการเกษตร - กำหนดเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพในการช่วยเหลือชาวสวนยางแบบตรงกลุ่มเป้าหมาย เพื่อลดงบประมาณ เช่น เกณฑ์รายได้ สินทรัพย์ ขนาดพื้นที่ เป็นต้น	- เริ่มต้นนำร่องโครงการถนนยางพาราซอยล์ซีเมนต์ จาก อปท. ใหญ่ ๆ ที่มีความพร้อม จากนั้น จัดอบรมให้กับ อปท. ในหน่วยย่อยลงไปในแต่ละพื้นที่

ส่งท้าย ประเด็นนโยบาย

จากการออกแบบชุดนโยบายทั้ง 3 ขั้น ที่ได้กล่าวไปข้างต้น เป็นเพียงมุมมองบางส่วนของนโยบายที่จำเป็นต้องเกิดขึ้นก่อนกับผู้ที่ได้รับผลกระทบสำคัญคือเกษตรกร ซึ่งชุดนโยบายดังกล่าวล้วนแล้วต้องอาศัยการออกแบบโครงสร้างแรงจูงใจที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้เกษตรกรเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้ [24]

ทั้งนี้ นอกจากการออกแบบชุดนโยบายทั้ง 3 ขั้น ที่ได้กล่าวไป จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างของยางพาราทั้งระบบด้วย ซึ่งตามยุทธศาสตร์ยางพาราระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) มีแผนการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างสำคัญ ๆ กำหนดไว้ชัดเจน โดยเฉพาะการพัฒนาระบบตลาดและช่องทางการจัดจำหน่าย การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม เป็นต้น

เหลือเพียงการผลักดันสู่การปฏิบัติให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม ซึ่งอาจต้องอาศัยความพร้อมของฐานข้อมูล (Database) ความจริงใจ/การสร้างความเชื่อใจของผู้ดำเนินนโยบาย (Trust) รวมถึงการเข้าอกเข้าใจข้อจำกัดของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย (Empathy) เป็นปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญ



การแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างของยางพาราทั้งระบบยังเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเกิดขึ้นควบคู่กันไป

[24] ในระยะต่อไป จำเป็นต้องขยายผลการศึกษาไปสู่การออกแบบโครงสร้างแรงจูงใจที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้เกษตรกรเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้ในทางปฏิบัติ

ปลดล็อค 3 กุญแจสำคัญ เพื่อผลักดันนโยบาย

การผลักดันนโยบายยางให้สำเร็จสู่เป้าหมาย ไม่ใช่เรื่องที่ทำได้ง่าย ต้องปลดล็อค 3 เรื่องสำคัญ ดังนี้

1) ความพร้อมของฐานข้อมูล (Database)
โดยเฉพาะฐานข้อมูลเกษตรกร จำเป็นต้องเชื่อมโยงแต่ละหน่วยงาน เพื่อสร้างฐานข้อมูลขนาดใหญ่ที่สามารถตอบโจทย์ได้ว่าเกษตรกรรายใดควรได้รับการช่วยเหลือ (เดือดร้อน) หรือให้การส่งเสริม (ผลิตได้มีประสิทธิภาพ) ซึ่งต้องครอบคลุมทั้งข้อมูลรายได้ สินทรัพย์ หนี้สิน ประสิทธิภาพการผลิตผ่านข้อมูลต้นทุนการผลิต และผลผลิตต่อไร่ของเกษตรกรแต่ละราย ตลอดจนระบบการติดตามผลการช่วยเหลือและส่งเสริม เพื่อกระตุ้นให้เกษตรกรที่ได้รับการช่วยเหลือเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมสู่จุดที่เหมาะสม

2) ความจริงใจ/การสร้างความเชื่อใจของผู้ดำเนินนโยบาย (Trust)
หลายครั้งที่การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐไม่ประสบความสำเร็จตามที่คาดหวัง ส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดความร่วมมือของเกษตรกร เนื่องจากเกษตรกรบางส่วนมีทัศนคติเชิงลบต่อการดำเนินนโยบายของภาครัฐ อาทิ การขาดความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย หรือมีการนำมาตรการที่ไม่มีประสิทธิภาพมาปรับใช้ใหม่ นอกจากนี้ การสื่อสารด้านนโยบายยังไม่ชัดเจน และไม่เข้าถึงเกษตรกรมากนัก

ดังนั้น การสร้างความเชื่อใจให้เกิดขึ้นกับเกษตรกรจะส่งผลให้การขับเคลื่อนนโยบายทำได้ง่ายขึ้น เนื่องจากความร่วมมือของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเกษตรกรเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด

3) การเข้าอกเข้าใจข้อจำกัดของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย (Empathy)
ที่ผ่านมา ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละฝ่ายมักมองปัญหาและแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาจากมุมมองของตัวเองเพียงฝ่ายเดียว เช่น ภาครัฐที่พยายามส่งเสริมให้เกษตรกรทุกคนลดพื้นที่ยาง เพื่อปลูกพืชอื่นทดแทน แต่เกษตรกรส่วนใหญ่กลัวความเสี่ยงทั้งการผลิตและการตลาดจากการปลูกพืชใหม่มากกว่า เกษตรกรจึงยังคงปลูกยางต่อไป

หรือเกษตรกรเอง ที่มักอยากให้รัฐช่วยผลักดันราคายางอยู่เสมอซึ่งภาครัฐทำได้ไม่ง่ายนัก เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากปัจจัยภายนอก ซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุม เป็นต้น ส่งผลให้ไม่เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างกันอย่างจริงจัง การขับเคลื่อนนโยบายที่ แม้จะดีและเหมาะสมก็ทำได้ยาก

ดังนั้น การพยายามเรียนรู้และทำความเข้าใจข้อจำกัดของอีกฝ่ายจึงเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่สำคัญ