

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ ทางเลือกนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางในประเทศไทย

โดย ดร. ไชยยะ คงมณี และ คณะ

กรกฎาคม 2562

สัญญาเลขที่ RDG 6120034

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ ทางเลือกนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางในประเทศไทย

คณะผู้วิจัย	สังกัด
1. ดร. ไชยยะ คงมณี	คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
2. ผศ.ดร. อรอนงค์ ลองพิชัย	คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
3. อาจารย์นิตยา ขวัญแก้ว	คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปผู้บริหาร

I วิธีวิจัย

การศึกษาเรื่อง ทางเลือกนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษานโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในต่างประเทศต้นแบบ 2) เพื่อศึกษานโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางพาราของประเทศไทย และ 3) เพื่อนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบายจัดการความเสี่ยงด้านราคายางพารา ใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก สัมภาษณ์กลุ่มย่อย และเวทีระดมความคิดเห็น ข้อมูลที่ได้ใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา วิเคราะห์เนื้อหา วิเคราะห์เชิงสถาบัน และสังเคราะห์ข้อมูล มีผลการศึกษาดังนี้

II ผลการวิจัย

<u>ประเด็นที่หนึ่ง</u> ประเทศต้นแบบมีการเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรไปสู่การจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตร โดยสรุปดังนี้

1) ประเทศออสเตรเลีย

ออสเตรเลียมีผลสำเร็จของการเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรไปสู่การจัดการความเสี่ยงทางการเกษตร พัฒนาการของนโยบายเกษตรแบ่งได้เป็น 3 ช่วง คือ

1) นโยบายอุดหนุนและอุ้มชูภาคเกษตร ก่อนปี ค.ศ. 1980 โครงสร้างนโยบายเน้นการช่วยเหลือเกษตรกรโดยการแทรกแซงตลาด การตั้งราคา 2 ราคา การควบคุมการนำเข้า การอุดหนุน การกีดกันการค้าผ่านข้อกำหนดเกี่ยวกับสินค้าทดแทนและการช่วยเหลือทางการเงิน ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 กลุ่มเกษตรกรเริ่มมีบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ตลาดเสรี

2) การปรับเปลี่ยนจากนโยบายอุดหนุนและอุ้มชูภาคเกษตรไปสู่การมุ่งเน้นตลาด (Market-Oriented Policies) ในปี ค.ศ. 1980-2009 เน้นปรับเปลี่ยนนโยบายไปสู่ตลาดเสรีโดยลดการแทรกแซงราคา พร้อมๆ กับเปลี่ยนแนวคิดกระบวนการจัดทำแผนเป็นแบบ Outcome/Output Framework ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนรูปโครงสร้างนโยบายเกษตรที่มุ่งเน้นตลาด การเพิ่มผลิตภาพการผลิต ความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก และการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน

3) นโยบายมุ่งเน้นตลาดและความยั่งยืนของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อบรรลุเป้าหมายให้เกษตรกรพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน การเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน ผลิตภาพในการผลิต ผ่านการใช้นวัตกรรม การเข้าถึงตลาด การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน การวิจัยและพัฒนา ประเด็นที่น่าสนใจในช่วงนี้ คือ การลดและยกเลิกกฎระเบียบต่างๆ เพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรค

ในการพัฒนาภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร มีกระบวนการจัดทำแผนหรือนโยบายแบบเน้นผลลัพธ์และการมีส่วนร่วมจากล่างขึ้นบน

ผลจากการเปลี่ยนสถาบันของนโยบายนำไปสู่การเลือกใช้นโยบายการจัดการความเสี่ยงที่บูรณาการและมีความยั่งยืน ประกอบด้วย การให้เงินกู้แบบมีเงื่อนไขผ่อนปรน การจัดการเงินฝากของเกษตรกร บริการให้คำปรึกษาด้านการเงินในชนบท การให้เงินช่วยเหลือครัวเรือนเกษตรกร และโปรแกรมจัดการความเสี่ยงของฟาร์ม ผลสำเร็จที่สำคัญคือ ออสเตรเลียไม่มีการแทรกแซงราคา การอุดหนุนภาคเกษตรอื่นๆ มีแนวโน้มลดลง ผลการดำเนินนโยบายภาพรวมในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา พบว่า ผลิตภาพเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.80 ต่อปี มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้น รายได้ต่อหัวภาคเกษตรที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การเพิ่มขึ้นของความสามารถในการพึ่งตนเอง และการปรับตัวของเกษตรกร ความสามารถวางแผนและจัดการทางการเงินได้เอง การผลิตทางการเกษตรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และเกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีและมีความเครียดน้อยลง

2) ประเทศนิวซีแลนด์

นิวซีแลนด์มีรูปธรรมของการเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรไปสู่การจัดการความเสี่ยงทางการเกษตร พัฒนาการของนโยบายเกษตรแบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ

1) นโยบายอุดหนุน สนับสนุน และแทรกแซงภาคเกษตร ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1984 รัฐบาลสนับสนุนภาคเกษตรผ่านการแทรกแซงราคาในโครงการ SMP มาตรการประกันราคาขั้นต่ำ อุดหนุนปัจจัยการผลิต การให้สินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษี ส่งผลให้ภาครัฐประสบปัญหาขาดดุลงบประมาณ ภาระหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเนื่องจากต้นทุนในการดำเนินนโยบายค่อนข้างสูง ในขณะที่เกษตรกรไม่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของทิศทางตลาด การจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ ผลิตภาพการผลิตลดลง ขาดแรงจูงใจในการพัฒนานวัตกรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกลดลง เป็นเงื่อนไขสำคัญของการเริ่มต้นการปฏิรูปนโยบายเกษตรของประเทศนิวซีแลนด์

2) การปฏิรูปนโยบายเกษตร ในช่วงปี ค.ศ 1984 – 2011 รัฐบาลใช้นโยบายมุ่งเน้นตลาด เพิ่มผลิตภาพ เพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก เปลี่ยนบทบาทของภาครัฐจากระบบพี่เลี้ยงมาเป็นระบบโค้ท รวมทั้งให้ความสำคัญกับการปรับรื้อโครงสร้างองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ช่วงต้นทศวรรษที่ 2010s การเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรมีความชัดเจนโดยภาครัฐเลือกใช้นโยบายมุ่งเน้นตลาด (Market Oriented Policies) พร้อมๆ กับการปฏิรูปกระบวนการออกแบบนโยบายที่เน้นผลลัพธ์เป็นตัวตั้ง ลด/ยกเลิกกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และปรับรื้อโครงสร้างองค์กรภาครัฐให้สอดรับกับยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มุ่งเน้นผลลัพธ์

3) นโยบายมุ่งเน้นตลาดและความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกในช่วงปี ค.ศ. 2012 – 2030 รัฐบาลใช้นโยบายมุ่งเน้นตลาดและความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก โดยเน้นการส่งเสริมการส่งออกในตลาดโลก พัฒนาประสิทธิภาพการผลิต ส่งเสริมและสนับสนุนงานวิจัยและพัฒนา นวัตกรรม การใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน และเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบความปลอดภัยทางชีวภาพ

สำหรับนโยบายการจัดการความเสี่ยงของนิวซีแลนด์นับเป็นผลสำเร็จจากการเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตร ประกอบด้วย ส่งเสริมสหกรณ์และสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ประกันภัยทางการเกษตร ความหลากหลายของการเกษตร และการปรับลดกฎระเบียบเพื่อส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก ผลดำเนินนโยบายในภาพรวมทำให้นิวซีแลนด์มีอัตราอุดหนุนภาคเกษตรต่ำที่สุดในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว รายได้ต่อหัวของเกษตรกรเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 53.15 ผลิตภาพทางการเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด การพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพของผลิตภัณฑ์ส่งออก ส่งผลให้สินค้าส่งออกเจาะตลาดพรีเมียมซึ่งสามารถกำหนดราคาที่สูงและปรับเปลี่ยนไปตามทิศทางของราคาตลาดโลก สินค้าเกษตรสามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคในตลาดโลก แข่งขันได้ และมีคุณภาพสูง นิวซีแลนด์ยังคงขยายความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์จากข้อตกลงการค้าต่าง ๆ

3) ประเทศมาเลเซีย

ในภาพรวมแล้ว มาเลเซียยังไม่เห็นภาพที่ชัดเจนของการเปลี่ยนรูปโครงสร้างนโยบายเกษตร แต่ทิศทางนโยบายปรับเปลี่ยนจากนโยบายขยายพื้นที่ อุดหนุน อุ้มชู และแทรกแซงตลาดไปสู่นโยบายส่งเสริมเกษตรสมัยใหม่และอุตสาหกรรมเกษตร ซึ่งพัฒนาการของนโยบายเกษตรแบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ

1) การขยายพื้นที่เพาะปลูกและเพิ่มปริมาณผลผลิตพืชอุตสาหกรรม ก่อนปี ค.ศ. 1984 ซึ่งเน้นส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจโดยเฉพาะยางพาราและปาล์มน้ำมัน ส่งเสริมการผลิตอาหารเพื่อยังชีพและบริโภคภายในประเทศ และส่งเสริมการพัฒนาที่ดินและการพัฒนาชนบทโดย The Federal Land Development Authority (FELDA)

2) การเพิ่มความหลากหลายของการเกษตรและเปลี่ยนรูปไปสู่อุตสาหกรรมเกษตร ในช่วงปี ค.ศ. 1985 – 2010 ซึ่งการพัฒนาเกษตรอยู่ภายใต้แผน NAP1 NAP2 NAP3 และแผนพัฒนาชาติฉบับที่ 8-9 ซึ่งทิศทางการพัฒนาเกษตรเปลี่ยนนโยบายจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกและเพิ่มปริมาณผลผลิตเกษตรไปสู่การสร้างความหลากหลายของการทำเกษตร ส่งเสริมเกษตรสมัยใหม่ การเกษตรเพื่อพาณิชย์ และส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตร (Agro-Industrialization) ที่มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มรายได้เกษตรกรโดยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและเพิ่มการผลิตอาหารภายในประเทศ

3) เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของการเกษตรสมัยใหม่และอุตสาหกรรมเกษตร ปี ค.ศ. 2011-2020 ซึ่งการพัฒนาเกษตรอยู่ภายใต้แผน The National Agro-Food Policy (NAP 4) แผนพัฒนาชาติฉบับที่ 10-11 และ The National Commodity Policy (NCP) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Model) โดยนโยบายให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการเกษตรสมัยใหม่ เร่งการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมเกษตรสมัยใหม่ เพิ่มผลิตภาพและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันตลอดห่วงโซ่มูลค่าของอุตสาหกรรมเกษตร

สำหรับการจัดการความเสี่ยงราคาพบว่า มาเลเซียเลือกใช้มาตรการจัดการราคาสินค้าเกษตร 2 ประเภท คือ 1) มาตรการจัดความเสี่ยงราคาสินค้าโดยตรง ได้แก่ มาตรการเสถียรภาพราคายาง การอุดหนุนราคาข้าว เกษตรพันธะสัญญา การประกันพืชผล และกองทุนแรงจูงใจในการผลิตยางพารา และ 2) มาตรการที่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของความสามารถรับมือความเสี่ยงราคา ได้แก่ การควบคุมพื้นที่เพาะปลูกและปริมาณผลผลิตยางพารา ส่งเสริมความหลากหลายของการเกษตร และส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง ผลดำเนินงานของนโยบายเกษตรพบว่า พื้นที่ปลูกยางลดลงจาก 1.53 ล้านเฮกตาร์เหลือเพียง 1.07 ล้านเฮกตาร์ในปี ค.ศ. 2016 และกลายเป็นผู้นำในอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์จากน้ำยาง ผลของนโยบายปาล์มน้ำมันทำให้มาเลเซียมีพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันเพิ่มขึ้นเป็น 5.0 ล้านเฮกตาร์ เป็นผู้ส่งออกน้ำมันปาล์มและผลิตภัณฑ์อันดับต้นของโลก รายได้เกษตรกรเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็น 18,123 ดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 2017 เพิ่มขึ้นร้อยละ 59.64 เทียบกับปีฐาน 2010 อัตราขยายตัวของภาคเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.5 ต่อปี มีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มใน GDP ร้อยละ 7.8 และอุตสาหกรรมสินค้าเกษตรโภคภัณฑ์มีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 57 และอุตสาหกรรมอาหารมีมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรทั้งหมดร้อยละ 42.4

<u>ประเด็นที่สอง</u> ประเทศไทยมีการเปลี่ยนทิศทางนโยบายยางพาราจากการส่งเสริมขยายพื้นที่ เพิ่มผลิตภาพ พัฒนาตลาด และแทรกแซงตลาดไปสู่นโยบายลดพื้นที่เพาะปลูก จ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง และส่งเสริมการใช้ยางภายในประเทศ แต่ขาดการจัดการความเสี่ยงราคาอย่างบูรณาการและเป็นระบบ โดยสรุปดังนี้

1) **พัฒนานโยบายยางพารา** แบ่งออก 3 ช่วง คือ

(1) จุดวิกฤตและกำหนดนโยบายยางพาราใหม่ (Critical Juncture and Institutional Setting) จุดวิกฤตของการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน (Critical Juncture) มีรากเหง้าจากนโยบายยางพาราในประเทศไทยเกิดขึ้นในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อประเทศไทยตัดสินใจเข้าร่วมข้อตกลงยางระหว่างประเทศ (International Rubber Regulation Agreement, IRRA) ปี ค.ศ. 1933 - 1943 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมปริมาณอุปทานยางในตลาดโลก ควบคุมสต๊อกยาง และพื้นที่ปลูกใหม่เพื่อยกระดับราคายางตกต่ำให้อยู่ในระดับที่มีผลตอบแทนคุ้มค่าการผลิต ผลการเข้าร่วมตกลงดังกล่าว

ประเทศไทยต้องเปลี่ยนนโยบายปลูกยางเสรีไปสู่นโยบายควบคุมปริมาณผลผลิตผ่านกฎหมายควบคุมยาง เนื่องจากรัฐบาลเข้าร่วมข้อตกลงฯ โดยปราศจากข้อมูลพื้นที่ปลูกยาง ปริมาณส่งออก และความเข้าใจในบริบทตลาดยางโลก ส่งผลให้รัฐบาลไม่ประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามข้อตกลง IRRA และกฎหมายควบคุมยาง (Rubber Control Act 1934) ส่งผลต่อพื้นที่ปลูกยางใหม่ขยายตัวอย่างรวดเร็วจาก 140,300 ไร่ในปี ค.ศ. 1934 เป็น 433,600 ไร่ในปี ค.ศ. 1941 ในขณะที่ประเทศผู้ผลิตยางรายอื่นๆ ถูกจำกัดการขยายพื้นที่ปลูกยาง ซึ่งเป็นเหตุการณ์ไม่คาดการณ์ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสถาบัน (Contingent Points) ส่งผลให้พื้นที่ยางพาราขยายตัวครอบคลุมทั่วภาคใต้และเป็นพืชเศรษฐกิจที่สร้างเงินสดรายวันให้แก่เกษตรกรภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประกอบกับราคายางบูมในช่วงสงครามเกาหลี (1950/1951) ส่งผลให้พื้นที่ปลูกยางขยายตัวอย่างรวดเร็วอย่างต่อเนื่อง ยางพาราเป็นแหล่งรายได้จากการส่งออกเป็นอันดับสองรองจากข้าว จุดวิกฤตดังกล่าวนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน (Institutional Change) และจัดตั้งสถาบันใหม่ (Institutional Setting)

(2) การผลิตซ้ำเชิงนโยบายสถาบัน (Institutional Reproduction) สามารถแบ่งออกได้ 3 ช่วง ได้แก่

(2.1) นโยบายขยายพื้นที่ปลูกใหม่และปลูกทดแทนยางพันธุ์ดีปี พ.ศ. 2503 – 2533 ซึ่งรัฐบาลเน้นส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยาง และการปลูกทดแทนยางเก่าด้วยยางพันธุ์ดีผ่านกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ส่งผลให้พื้นที่สวนยางเพิ่มขึ้นจาก 6.182 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2502 เพิ่มขึ้นเป็น 10.779 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2533 ในขณะที่ผลการส่งเสริมปลูกทดแทนด้วยยางพันธุ์ดี ทำให้ผลผลิตต่อไร่ของยางพาราเพิ่มขึ้นจาก 74 กก./ไร่ ในปี พ.ศ.2504 เป็น 162 กก./ไร่ ในปี พ.ศ. 2533 กว่าร้อยละ 50 พื้นที่สวนยางเก่าถูกปลูกทดแทนด้วยยางพันธุ์ดีในช่วงนี้

(2.2) นโยบายอุดหนุนราคา พัฒนาตลาดและควบคุมพื้นที่เพาะปลูกปี พ.ศ. 2534-2545 รัฐบาลใช้นโยบายแทรกแซงราคายาง พัฒนาระบบตลาด จัดตั้งตลาดกลาง ตลาดประมูลท้องถิ่น และพัฒนาสถาบันเกษตรกรเพื่อรับมือความเสี่ยงราคายาง และใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายแทรกแซงตลาด นอกจากนี้ยุทธศาสตร์การพัฒนายางพาราครบวงจรปี พ.ศ. 2542-2546 จัดทำขึ้นมาเพื่อการพัฒนายางพาราเป็นระบบและครบวงจร

(2.3) นโยบายขยายพื้นที่ปลูกยางในพื้นที่ใหม่และราคายางบูม ปี พ.ศ. 2546 – 2554 รัฐบาลส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยางโดยเฉพาะการขยายพื้นที่ปลูกยางในพื้นที่ปลูกยางใหม่ เช่น โครงการยาง 1.0 ล้านไร่ ในช่วงนี้ได้รัฐบาลได้จัดทำแผนการปรับโครงสร้างยางและผลิตภัณฑ์ยาง พ.ศ. 2549-2551และยุทธศาสตร์พัฒนายางพารา พ.ศ. 2552-2556 แต่การจัดการความเสี่ยงราคายางยังมิได้อยู่ในแผนการพัฒนายางพารา ส่งผลให้พื้นที่ปลูกยางของประเทศไทยขยายจากพื้นที่สวนยาง 12.6 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2546 เพิ่มเป็น 21.16 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2556 โดยมีอัตราเติบโตของพื้นที่เพาะปลูกรวมระหว่าง ปี พ.ศ. 2546-2554 ร้อยละ 6.7 ต่อปี

(3) ช่วงปฏิกิริยาตอบสนอง (Reactive Sequences) หลังปี พ.ศ. 2555 ประเทศไทยมีการเปลี่ยนรูปโครงสร้างนโยบายยางพาราทั้งในเชิงการปรับรื้อโครงสร้างองค์กร และโครงสร้างนโยบายยางพาราใหม่ที่เน้นการลดพื้นที่เพาะปลูก จ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง และส่งเสริมการใช้ยางภายในประเทศ เนื่องจากวิกฤตราคายางตกต่ำ ผลการขยายพื้นที่เพาะปลูกอย่างขาดการวางแผน และโซนนิ่ง ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง และการปรับรื้อโครงสร้างบริหารยางพาราทั้งระบบผ่าน พรบ. การยางแห่งประเทศไทย ล้วนเป็นปัจจัยที่มีส่วนส่งผลต่อการทบทวนผลกระทบจากนโยบายที่ผ่านมา รัฐบาลให้ความสำคัญกับนโยบายการปรับรื้อโครงสร้างบริหารจัดการยางพารา ควบคุมอุปทานยางพาราผ่านมาตรการลดพื้นที่เพาะปลูกและส่งเสริมการตัดโค่นปลูกทดแทน นโยบายแทรกแซงราคายางและมูลภัณฑ์กันชน มาตรการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง พัฒนาสถาบันเกษตรกร และเพิ่มปริมาณการใช้ยางภายในประเทศผ่านนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง

2) นโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางในประเทศไทยปี พ.ศ. 2546 – 2561

ผลศึกษาพบว่า รัฐบาลเลือกใช้ 3 นโยบายหลัก ได้แก่

1) นโยบายแทรกแซงราคายาง (Price Intervention) ในปี พ.ศ. 2552 และ 2555 ซึ่งทั้งสองโครงการแทรกแซงราคาแบบตั้งราคาชี้นำที่แทบไม่มีผลต่อราคาตลาดเลย มีความขัดแย้งกันเองระหว่างวัตถุประสงค์ที่แท้จริงและวิธีดำเนินงาน การบริหารจัดการโครงการไม่มีประสิทธิภาพและมีปัญหาการบริหารจัดการทั้งระบบ และมีสัดส่วนเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์อย่างจำกัดเท่านั้น

2) นโยบายมูลภัณฑ์กันชนในปี พ.ศ. 2557 – 2559 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำมูลภัณฑ์กันชนและรักษาเสถียรภาพราคายางแต่ผลดำเนินงานพบว่า การดำเนินโครงการมีความไม่สอดคล้องกันระหว่างวัตถุประสงค์ของการทำมูลภัณฑ์กันชนและวิธีการดำเนินงานที่ใช้วิธีการตั้งราคาชี้นำตลาด งบประมาณของโครงการส่วนใหญ่ใช้ไปกับการบริหารจัดการสต็อกยาง และไม่มีประสิทธิภาพในการระบายสต็อกยางออกสู่ตลาดของโครงการ

3) นโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงที่มีวัตถุประสงค์จ่ายเงินช่วยเหลือรายได้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรชาวสวนยางเนื่องจากปัญหาราคายางตกต่ำ เฉพาะเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนเท่านั้น ภายใต้โครงการชดเชยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยางปี พ.ศ. 2557 โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยางปี พ.ศ. 2558 และโครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยางปี พ.ศ. 2561 ผลดำเนินงานพบว่า ภาครัฐมีความล่าช้าในการตอบสนองต่อปัญหายางพาราและไม่มีผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมของการแก้ปัญหา โครงการช่วยเหลือที่ผ่านมามีความไม่เป็นธรรม ไม่ครอบคลุม และดูแลอย่างทั่วถึง โดยช่วยเหลือเฉพาะเกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน การดำเนินโครงการมีความล่าช้า เนื่องจากความไม่สมบูรณ์และความไม่พร้อมของฐานข้อมูลทะเบียนเกษตรกร ขั้นตอนการตรวจและรับรองสิทธิ์ และการจ่ายเงิน ส่งผลต่อความไม่มีประสิทธิภาพของ

โครงการแทนที่จะเกษตรกรจะได้รับเงินช่วยเหลือในช่วงที่ราคายางตกต่ำที่สุด เกษตรกรส่วนใหญ่ได้รับเงินในช่วงใกล้ปิดโครงการ กระบวนการกำหนดนโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงได้รับอิทธิพลจากการที่รัฐบาลตระหนักถึงผลกระทบของราคาตกต่ำที่ส่งต่อการดำรงชีพ กระแสความไม่พอใจเกษตรกรในการแก้ปัญหาราคายางที่ขยายวงกว้าง ตัวแทนเกษตรกรสามารถเข้าถึงผู้ตัดสินใจเชิงนโยบายโดยตรง และการเพิ่มขึ้นของกระแสแรงกดดันทางการเมือง รวมทั้งผลดำเนินนโยบายยางพาราอื่นๆ ที่ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ รัฐบาลพยายามหาทางเลือกนโยบายใหม่ที่ไม่แทรกแซงกลไกตลาดและมีความเป็นไปได้เชิงปฏิบัติอย่างรวดเร็วเท่านั้น

3) บทเรียนจากผลการศึกษานโยบายยางพาราและราคายาง

ผลการศึกษาสรุปบทเรียนที่สำคัญคือ

(1) กระบวนการนโยบายยางพาราของประเทศไทยเป็นแบบตั้งรับ (Reactive Policies) มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ใช้ยางพาราเป็นเครื่องมือทางการเมือง และขาดเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับกระบวนการนโยบายเชิงรุกที่เน้นผลลัพธ์ของการพัฒนา (Outcome-Based Proactive Policies)

(2) ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดการให้ความสำคัญและตระหนักรู้ถึงความจำเป็นของการจัดการความเสี่ยงราคา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 – 2554 รัฐบาลมุ่งขยายพื้นที่และส่งเสริมการปลูกทดแทนด้วยยางพันธุ์ดี ในช่วงยางราคาดีก็ขยายพื้นที่อย่างขาดการวางแผน และช่วงเวลาราคายางตกต่ำก็ใช้นโยบายแทรกแซงราคา แม้สัญญาณความเสี่ยงราคายางเพิ่มขึ้น แต่รัฐบาลไม่ได้เตรียมเครื่องมือจัดการความเสี่ยงแต่อย่างใด

(3) ผลการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกในตลาดโลก (อาทิ ความถดถอยของเศรษฐกิจจีนและเศรษฐกิจโลก ราคายางโลกตกต่ำ การขยายพื้นที่ปลูกยางในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อุตสาหกรรมยานยนต์หดตัว เป็นต้น) ร่วมกับผลลัพธ์ของการผลิตซ้ำเชิงนโยบายซึ่งรัฐบาลเน้นนโยบายขยายพื้นที่และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ในช่วงปี พ.ศ. 2503 – 2554 เป็นแรงกดดันต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างนโยบายยางพาราไปสู่นโยบายลดพื้นที่เพาะปลูก ปรับรื้อโครงสร้างองค์กรเป็นการยางแห่งประเทศไทย นโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง และส่งเสริมการใช้ยางภายในประเทศ

(4) การปรับรื้อโครงสร้างองค์กรและการเปลี่ยนแปลงสถาบันเป็นสิ่งจำเป็น แต่กฎระเบียบที่กำกับวิธีคิดและวิธีทำงานของผู้เล่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เปลี่ยนแปลงอย่างเท่าทันกัน ส่งผลให้การดำเนินนโยบายไม่สำเร็จตามเป้าหมาย

(5) การตัดสินใจเชิงนโยบายในช่วงราคายางตกต่ำ รัฐบาลได้รับแรงกดดันจากการชุมนุมประท้วง แรงกดดันทางการเมือง และความไร้เสถียรภาพทางการเมือง รวมทั้งความตกต่ำของการดำรง

ชีพของครัวเรือนเกษตรกร ทำให้รัฐบาลเลือกดำเนินโครงการที่จับต้องได้ สะดวก และง่ายต่อการดำเนินงานมากกว่าค่าคาดหวังผลลัพธ์ในการแก้ปัญหาราคายาง และเปลี่ยนไปสู่นโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง

(6) ผลการดำเนินนโยบายแทรกแซงราคายางได้บทเรียน ได้แก่

- การตัดสินใจเชิงนโยบายขึ้นอยู่กับการใช้เหตุผลทางการเมืองมากกว่าการมุ่งแก้ปัญหาราคายาง

- ความไม่สอดคล้องระหว่างวัตถุประสงค์ของโครงการและวิธีการดำเนินงาน อาทิ โครงการแทรกแซงราคามีเป้าหมายเพื่อสร้างเสถียรภาพราคายางแบบตั้งราคาชี้นำตลาด แต่วิธีการดำเนินงานกลับไปเน้นการยกระดับความสามารถในการแปรรูปยางของสถาบันเกษตรกร และใช้งบประมาณส่วนใหญ่ไปกับการบริหารจัดการสต็อกยางเป็นหลัก ทำให้ผลดำเนินงานของโครงการไม่มีผลต่อเสถียรภาพราคายาง

- การดำเนินโครงการเจาะจงกลุ่มเป้าหมายเกษตรกรขนาดเล็ก และเลือกปฏิบัติต่อเกษตรกรบางกลุ่ม โดยตั้งกฎเกณฑ์ระเบียบเข้มงวดในการเข้าร่วมโครงการ จำกัดการเข้าถึง และไม่เป็นธรรมในการดำเนินโครงการ อาทิ โครงการจ่ายเงินช่วยเหลือเฉพาะเกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายรับรอง ซึ่งอาจจะไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรที่ถือครองเอกสารสิทธิ์ที่ดินบางประเภท หรือมีปัญหาทับซ้อนที่ดิน ไม่ได้ดูแลแรงงานกรีดยางจ้าง (โครงการในปี พ.ศ. 2557) รวมทั้งต้องเป็นเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนในระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น

- ความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการ เนื่องจากความไม่เที่ยงตรงและถูกต้องของข้อมูลขึ้นทะเบียนเกษตรกร และขั้นตอนการดำเนินงานยุ่งยาก แทนที่เกษตรกรจะได้รับเงินช่วยเหลือในช่วงที่ราคายางตกต่ำที่สุด เกษตรกรส่วนใหญ่ได้รับเงินในช่วงใกล้ปิดโครงการ

- การแทรกแซงราคาแบบตั้งราคาชี้นำตลาดไม่ตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงและหลักวิชาการ

- มีความไม่โปร่งใส ไม่สามารถป้องกันการสวมสิทธิ์ และมีปัญหาการบริหารจัดการทั้งระบบ โดยสถาบันเกษตรกรที่อยู่ในเครือข่ายและมีความใกล้ชิดเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้นที่ได้เข้าร่วมโครงการ ระบบตรวจสอบข้อมูลพื้นที่สวนยางเกษตรกรไม่สามารถป้องกันการสวมสิทธิ์ของเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินงานโครงการขาดการเตรียมความพร้อม เร่งดำเนินการ และเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เพื่อให้สถาบันเกษตรกรที่ไม่เป็นนิติบุคคลเข้าร่วมโครงการได้ ส่งผลให้มีสถาบันเกษตรกรเข้าร่วมโครงการจำนวนมาก และปริมาณยางที่นำมาขายเกินกว่าที่ประมาณการไว้ จนส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการสต็อกยางและโกดังเก็บยาง

(7) ผลการดำเนินนโยบายมูลภัณฑ์กันชนได้บทเรียน ได้แก่

- การแทรกแซงกลไกตลาดกลางยางพาราโดยแบบตั้งราคาชี้นำ มีผลทำลายความเชื่อมั่นที่มีต่อตลาดกลางยางพาราโดยไม่รู้ตัวของหน่วยงานเกี่ยวข้อง

- มีความไม่สอดคล้องกันระหว่างวัตถุประสงค์ของมูลภัณฑ์กันชนตามหลักวิชาการและวิธีการดำเนินงานที่เน้นการตั้งราคาชี้นำตลาด

- ทิศทางยางราคาขาลงส่งผลให้ต้นทุนของสต็อกยางสูงกว่าราคาตลาด และมีผลต่อความไม่มีประสิทธิภาพในการระบายสต็อกยางออกสู่ตลาด

- การจัดทำโครงการขาดการสรุปบทเรียนอย่างเชิงลึกจากโครงการก่อนหน้า (แทรกแซงราคา)

(8) ผลการดำเนินนโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงได้บทเรียน ได้แก่

- ในช่วงวิกฤตราคายาง ภาครัฐก็มีความล่าช้าและขาดความตระหนักในการพัฒนาเครื่องมือจัดการความเสี่ยงราคา/ตลาด

- การตัดสินใจเชิงนโยบายเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไม่ได้มุ่งหวังแก้ปัญหาราคายางตกต่ำ

- มาตรการชดเชยรายได้ ช่วยเหลือเฉพาะเกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายรับรองและคนกรีดยาง ไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรขนาดเล็กถือครองเอกสารสิทธิ์ที่ดินบางประเภทและมีปัญหาที่ดินทับซ้อน ซึ่งไม่ได้ดูแลอย่างทั่วถึงตามหลักตาข่ายความปลอดภัย (Safety Net)

- การดำเนินโครงการมีความล่าช้าและความไม่มีประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการยังคงเป็นปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไข

- อัตราเงินช่วยเหลือและงบประมาณดำเนินการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากอัตราช่วยเหลือเพิ่มขึ้น เป็นการช่วยเหลือเกษตรกรทุกรายที่ขึ้นทะเบียน และจำนวนเกษตรกรเพิ่มขึ้น ทำให้ภาระงบประมาณเพิ่มขึ้น 2.3 เท่าในช่วงปี พ.ศ 2557 - 2561

4) ผลการเปรียบเทียบนโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในต่างประเทศต้นแบบกับนโยบายราคายางของประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า นิวซีแลนด์และออสเตรเลียมีการเปลี่ยนรูปโครงสร้างนโยบายราคาจากนโยบายอุดหนุน สนับสนุน และแทรกแซงตลาด ไปสู่การจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตร ดังนี้

ออสเตรเลียให้ความสำคัญกับโปรแกรมจัดการความเสี่ยง ประกอบด้วย การให้กู้แบบมีเงื่อนไขผ่อนปรน การจัดการเงินฝากของเกษตรกร บริการให้คำปรึกษาด้านการเงินในชนบท การให้เงินช่วยเหลือครัวเรือนเกษตรกร และโปรแกรมจัดการความเสี่ยงของฟาร์ม

นิวซีแลนด์มีนโยบายการจัดการความเสี่ยงฟาร์มประกอบด้วย การส่งเสริมและสนับสนุนประกันภัยทางการเกษตร สหกรณ์และสัญญาซื้อ-ขายล่วงหน้า ความหลากหลายของการเกษตร ลดกฎระเบียบ และโปรแกรมยกระดับความสามารถแข่งขัน

มาเลเซียยังคงใช้นโยบายสนับสนุนราคายางผ่านกองทุนแรงจูงใจในการผลิตยางพารา (IPG) และส่งเสริมความหลากหลายของการเกษตร

โดยปัจจัยแห่งความสำเร็จในการใช้มาตรการจัดการความเสี่ยงราคาของประเทศต้นแบบ ได้แก่

- การเปลี่ยนกระบวนการคิด (Mind Set Changes) และการปรับรื้อโครงสร้างการผลิต (Re-Orientating Farmland Holding) เพื่อสร้างเกษตรกรที่มีแนวคิดจัดการความเสี่ยงด้วยตนเอง
- กระบวนการกำหนดนโยบายแบบเน้นผลลัพธ์และการมีส่วนร่วมจากล่างสู่บน (Outcome/ Output Framework and Bottom-up Process for Policy Formulation) ที่มุ่งสู่นโยบายจัดการความเสี่ยง
- การเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรจากการเน้นอุ้มชู อุดหนุน และสนับสนุนภาคเกษตรเป็นแนวคิดการจัดการความเสี่ยงมุ่งเน้นตลาด (Market-Oriented Risk Management Approach)
- การปรับรื้อโครงสร้างองค์กรของภาครัฐให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา
- พลวัตของแผนพัฒนาที่มีการปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่องเพื่อให้มีความสามารถรับมือกับความเสี่ยงและความไม่แน่นอนจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอก
- แผนพัฒนาระยะยาว ระยะกลางและระยะสั้นต้องบูรณาการทั้งในมิติเป้าหมาย โครงสร้าง การจัดสรรงบประมาณ การดำเนินตามนโยบาย และการประเมินผลดำเนินงานทุกระดับ
- ความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาระหว่างเกษตรกร สถาบันเกษตรกร ภาคเอกชน และภาครัฐ โดยส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนให้มีบทบาทเป็นผู้นำในการพัฒนาภาคเกษตร

สำหรับประเทศไทยพบว่า ก่อนปี พ.ศ. 2546 ประเทศไทยใช้มาตรการเสถียรภาพราคายางพารา (Price Stabilization) ปี พ.ศ. 2522 – 2534 ภายใต้ INRO การแทรกแซงราคายาง (Price Intervention) ปี พ.ศ. 2535 – 2545 จัดตั้งตลาดกลางและพัฒนาระบบตลาดยางพารา และพัฒนาสถาบันเกษตรกร ซึ่งส่วนใหญ่ใช้แนวทางบรรเทาและรับมือกับราคายางตกต่ำหลังปี พ.ศ. 2554 เข้าวิกฤตราคายางตกต่ำ รัฐบาลรับมือความเสี่ยงราคาด้วยนโยบายแทรกแซงราคา จัดทำมูลภัณฑ์กันชน และการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง ในขณะที่เครื่องมือจัดการความเสี่ยงราคาในระดับฟาร์ม ระดับตลาด และนโยบาย อย่างประเทศต้นแบบไม่ปรากฏในโครงสร้างนโยบายราคายางในประเทศไทย มาตรการจัดการความเสี่ยงราคาและตลาดยังถูกละเลยให้ความสำคัญโดยภาครัฐทั้งในมิติ

กระบวนการนโยบายและการขับเคลื่อนงานพัฒนาเพื่อจัดการความเสี่ยงราคายาง ทำให้มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนรูปนโยบายยางพาราไปสู่การจัดการความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ

<u>ประเด็นที่สาม</u> ทางเลือกเชิงนโยบายจัดการความเสี่ยงด้านราคายางพาราประกอบด้วย 5 แนวทาง ได้แก่ 1) ปรับเปลี่ยน Mind Sets ในการจัดการความเสี่ยง 2) สร้างเสถียรภาพรายได้เกษตรกรสวนยาง 3) เพิ่มความหลากหลายของการผลิตและรายได้ 4) เพิ่มความสามารถจัดการทางการเงินของครัวเรือนเกษตรกร และ 5) เพิ่มความสมบูรณ์ของข้อมูลและยกระดับความสามารถในการจัดการตลาดยางพารา ดังนี้

แนวทางการจัดการความเสี่ยง 5 ประกอบด้วย 11 มาตรการซึ่งเป็นมาตรการเชิงนโยบาย (Policy Measure) และมาตรการเชิงปฏิบัติการ (Action Measure) ที่เป็นเครื่องจัดการความเสี่ยงราคายาง (Market tools) ดังนี้

1) **ปรับเปลี่ยน Mind Sets ในการจัดการความเสี่ยงของเกษตรกร**

โครงการที่ 1 Mind Set Change สำหรับเกษตรกรยุคใหม่ เพื่อบ่มเพาะและสร้างให้เกิดการจัดการความเสี่ยงเชิงรุก (Proactive Risk Management) ของเกษตรกร ผ่านกระบวนการอบรม ดูงาน ฝึกปฏิบัติ และการเรียนรู้เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติ หลักการ วิธีคิด และกระบวนการคิดของบุคคลที่มีความเท่าทันต่อความเสี่ยง โครงการต้องทำอย่างต่อเนื่องและบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2) **สร้างเสถียรภาพรายได้เกษตรกรสวนยาง (Income Stabilization): Rubber Stability** ประกอบด้วย 4 มาตรการ ดังนี้

มาตรการที่ 1 กองทุนเสถียรภาพรายได้เกษตรกรขนาดเล็ก (Income Stabilization Funds)

จัดตั้งกองทุนฯ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเสถียรภาพรายได้ เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และไม่แทรกแซงกลไกตลาดยางพารา เมื่อรายได้ครัวเรือนลดลงร้อยละ -30 จากระดับค่าเฉลี่ยปกติของรายได้ย้อนหลัง 1 ปี กองทุนฯ จะเข้าดำเนินงานจ่ายเงินช่วยเหลือชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปจากราคาตกต่ำหรือการสูญเสียผลผลิต กองทุนฯ ควรมีการบริหารจัดการอย่างเป็นอิสระภายใต้กำกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

มาตรการที่ 2 พัฒนาระบบประกันภัยสวนยาง (Rubber Insurance)

สนับสนุนและส่งเสริมการทำประกันภัยสวนยาง เพื่อลดความเสี่ยงด้านรายได้และเพิ่มการจัดการความเสี่ยงด้วยตัวเกษตรกรเอง รูปแบบประกันภัยสวนยาง ได้แก่ ประกันภัยแบบรวมหลายภัย (MPCI) ประกันแบบกำหนดชนิดภัย (Named Peril) ประกันรายได้จากพืชผล (Crop Revenue Insurance) และประกันภัยแบบดัชนีสภาพอากาศ (Weather Index Crop Insurance) ภาครัฐควรใช้

มาตรการสร้างแรงจูงใจประกันภัยผ่านการอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัยในช่วงแรกและพัฒนากลไกการประกันภัยสวนยางเพื่อให้เกษตรกรวางแผนประกันภัยสวนยางได้ด้วยตนเอง

มาตรการที่ 3 พัฒนาสัญญาซื้อ-ขายล่วงหน้า (Forward Contracts)

ส่งเสริมการทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าระหว่างสถาบันเกษตรกรกับผู้ซื้อ เพื่อลดความเสี่ยงราคา ยกระดับความสามารถแข่งขัน และสร้างอำนาจต่อรองราคา สัญญาซื้อขายล่วงหน้าจะต้องมีการทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร ระดับราคาที่เหมาะสม (Optimal Price) เป็นราคาที่ครอบคลุมทั้งด้านรายรับ ต้นทุนการผลิต และความเสี่ยง หรือเป็นราคาที่เกษตรกรมีกำไร

มาตรการที่ 4 พัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางแบบมุ่งเป้าผลลัพธ์

มาตรการที่ 4.1 ส่งเสริม สนับสนุน และเสริมสร้างความเข้มแข็งอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางโดยสถาบันเกษตรกร รวมทั้งพัฒนาคลัสเตอร์ และเชื่อมโยงฐานการผลิตตลอดห่วงโซ่คุณค่า

สนับสนุนและส่งเสริมสถาบันเกษตรกรขยายกิจการไปสู่การเป็นผู้ประกอบการอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง เพื่อเพิ่มจำนวนสถานประกอบการ สร้างความเข้มแข็ง และยกระดับศักยภาพของสถาบันเกษตรกร โดยสนับสนุนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก ปัจจัยสนับสนุนอุตสาหกรรม ปรับกฎระเบียบ แหล่งเงินทุน ส่งเสริมการบ่มเพาะผู้ประกอบอุตสาหกรรม สร้างคลัสเตอร์ของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง และเชื่อมโยงกับหุ้นส่วน ความร่วมมือภาครัฐและเอกชนในสวนอุตสาหกรรมหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษ

มาตรการที่ 4.2 ส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ยางของสถาบันเกษตรกร โดยผู้บริโภคภายในประเทศ และส่งเสริมการส่งออกผลิตภัณฑ์ยางสู่ตลาดโลก

ส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ยางพาราของผู้บริโภค องค์กร และหน่วยงานภาครัฐ โดยสร้างความตระหนักรู้ ทัศนคติ การยอมรับในตรายี่ห้อ คุณภาพสินค้า และมาตรฐานผลิตภัณฑ์ยาง มีนโยบายเปิดตลาด สร้างตลาดใหม่ และส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ยางผ่านมาตรการภาษี เครดิตทางภาษี การอุดหนุนราคา และสิทธิประโยชน์อื่นๆ รัฐบาลควรให้นโยบายส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ยางในหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่องและมีกรอบงบประมาณที่ชัดเจนในแต่ละปี

มาตรการที่ 4.3 ส่งเสริมงานวิจัย และนวัตกรรมผลิตภัณฑ์ยางที่มีศักยภาพทางการตลาดและส่งเสริมการต่อยอดเชิงพาณิชย์

รัฐบาลควรให้นโยบายแก่หน่วยงานที่กำหนดทิศทางนโยบายวิจัยของชาติ ต้องกำหนดยุทธศาสตร์วิจัยและนวัตกรรมสำหรับอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางเป็นยุทธศาสตร์วิจัยหลัก และรองรับด้วยแผนงานวิจัยและนวัตกรรมสำคัญ หน่วยงานสนับสนุนทุนวิจัย (Funding Agency) ต้องส่งเสริมและสนับสนุนงานวิจัยและนวัตกรรมยางพาราอย่างต่อเนื่อง

3) **เพิ่มความหลากหลายของการผลิตและรายได้** (Diversification of Products and Income): Rubber Diversify ประกอบด้วย 3 มาตรการ ดังนี้

มาตรการที่ 1 ส่งเสริมการปลูกพืชร่วมยางและระบบเกษตรหลากหลายให้เป็นรูปธรรม

โครงการที่ 1 ขยายพื้นที่ปลูกพืชร่วมยางและระบบเกษตรที่มีความหลากหลาย

ส่งเสริมและสนับสนุนการปลูกพืชร่วมยาง ระบบวนเกษตร และระบบเกษตรหลากหลาย พัฒนาตลาดและการแปรรูปตลอดโซ่อุปทานของผลผลิตจากพืชร่วมยางและสินค้าเกษตรอื่นๆ สนับสนุนการวางแผนการผลิตพืชร่วมยางตั้งแต่ขั้นตอนขอรับเงินทุนสงเคราะห์การปลูกทดแทนการยางแห่งประเทศไทยต้องติดตามและประเมินผลการปลูกพืชร่วมยางหรือกิจกรรมเกษตรอื่นๆ ตามงวดของการจ่ายเงินสงเคราะห์ปลูกทดแทน

โครงการที่ 2 ส่งเสริมงานวิจัยและพัฒนาทางด้านพืชร่วมยางและระบบเกษตรสมัยใหม่

จัดตั้งหน่วยวิจัยพืชร่วมยางและกิจกรรมเกษตรอื่นๆ ส่งเสริมงานวิจัยและนวัตกรรมด้านพืชร่วมยางโดยจัดสรรงบประมาณอย่างต่อเนื่อง กำหนดประเด็นวิจัยและพัฒนาที่ความสอดคล้องกับความต้องการของตลาดและเกษตรกร สร้างนักวิจัยรุ่นใหม่ เครือข่ายวิจัย จัดทำฐานข้อมูลเพื่อจัดการองค์ความรู้ (KM) และจัดตั้งสถานที่ฝึกปฏิบัติเพื่ออบรมถ่ายทอดเทคโนโลยีและเผยแพร่สู่เกษตรกรและสาธารณะ

มาตรการที่ 2 ส่งเสริมการทำงานรับจ้างภาคเกษตรในครัวเรือนเกษตรกร

ส่งเสริมการทำงานรับจ้างกรีดยางโดยใช้ระบบสัญญาจ้างกรีดยาง สนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่มเพื่อรับจ้างดูแล/ จัดการแปลงเกษตร จัดทำฐานข้อมูลแรงงานรับจ้างทางการเกษตร และส่งเสริมการทำงานรับจ้างทางการเกษตรโดยใช้มาตรการแรงจูงใจสวัสดิการสังคมและการเข้าสู่ระบบประกันสังคม

มาตรการที่ 3 ส่งเสริมการจ้างงานนอกภาคเกษตรสำหรับครัวเรือนเกษตรกร

ส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมในพื้นที่ชนบททั้งอุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมที่ไม่ใช่เกษตร ส่งเสริมการลงทุนและการขยายกิจการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม วิสาหกิจชุมชน การท่องเที่ยวเชิงเกษตร พาณิชยกรรม และการค้าในพื้นที่ชนบท

4) **เพิ่มความสามารถจัดการทางการเงินของครัวเรือนเกษตรกร** (Financial Management): Rubber Financial

มาตรการที่ 1 โปรแกรมเสถียรภาพทางการเงินของครัวเรือนเกษตรกร

ส่งเสริมและสนับสนุนเกษตรกรเข้าร่วมโปรแกรมเสถียรภาพทางการเงิน ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความสามารถจัดการทางการเงินและเสถียรภาพทางการเงิน ผ่านกระบวนการให้ความรู้ คำแนะนำ คำปรึกษา และบ่มเพาะให้เกษตรกรมีความเข้าใจสถานะทางเงิน วางแผนจัดการทางการเงิน และ

ดำเนินการตามแผนจัดการการเงินได้ ผ่านมาตรการบริการให้คำปรึกษาด้านการเงิน การจัดการเงินฝากของเกษตรกร และการให้กู้ที่มีเงื่อนไขพิเศษ

5) **เพิ่มความสมบูรณ์ของข้อมูลและยกระดับความสามารถในการจัดการตลาดยางพารา**: Rubber Intelligence (Market-Information and Market Management Arrangement) ประกอบด้วย 3 มาตรการ ดังนี้

มาตรการที่ 1 เพิ่มความสมบูรณ์ของข้อมูล ทักษะวิเคราะห์ และการใช้ประโยชน์จากข้อมูลเพื่อการจัดการตลาดอย่างมีประสิทธิภาพ

โครงการที่ 1 สถาบันเชี่ยวชาญด้านราคา ตลาด และการค้ายางพาราเพื่อพัฒนาระบบข่าวสารและข้อมูล และเพิ่มความสมบูรณ์ของข้อมูลทางการตลาด

จัดตั้งสถาบันเชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจยางพารา เพื่อทำหน้าที่เป็นคลังสมอง War Room และศูนย์อัจฉริยะทางด้านข้อมูลข่าวสาร เพื่อศึกษา ติดตาม และวิเคราะห์ราคายาง การเคลื่อนไหวของราคา สถานการณ์เศรษฐกิจยางพาราทั้งด้านการผลิต การใช้ และการค้ายางพารา รวมทั้งวิเคราะห์อุปสงค์ อุปทาน และสต๊อกของยางพาราในประเทศไทยและตลาดโลก และเผยแพร่เอกสารและฝึกอบรมการใช้ประโยชน์ข้อมูลให้แก่เกษตรกร สถาบันเกษตรกร ภาคเอกชน ภาครัฐ และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

มาตรการที่ 2 ยกระดับความสามารถแข่งขันและจัดการตลาดยางพารา

โครงการที่ 1 พัฒนาเกษตรกรสวนยางยุคใหม่และผู้ประกอบการยางพารา

ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเกษตรกรสวนยางยุคใหม่ที่มีทักษะการเกษตรสมัยใหม่ การเป็นผู้ประกอบการ ความสามารถจัดการตลาด และความสามารถในการแข่งขัน โดยให้การฝึกอบรม ฝึกปฏิบัติ เรียนรู้จากสถานที่จริง แลกเปลี่ยนกับตัวแบบปฏิบัติที่ดี และบ่มเพาะอย่างต่อเนื่อง ฝึกจัดทำแผนธุรกิจ และวางแผนธุรกิจของฟาร์มตนเอง พัฒนาหลักสูตรที่จำเป็นสำหรับเกษตรกรยุคใหม่ พร้อมระบบประเมินหลักสูตรอบรม และกลไกการติดตาม ประเมินผล

โครงการที่ 2 พัฒนาความสามารถในการแข่งขันและความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร

ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสถาบันเกษตรกร โดยให้การอบรม และบ่มเพาะศักยภาพและยกระดับความสามารถบริหารจัดการธุรกิจ การจัดการความเสี่ยงตลาด พร้อมพัฒนาเครือข่ายสถาบันเกษตรตลอดห่วงโซ่คุณค่าผ่านหุ้นส่วนพัฒนากับผู้ซื้อยางโดยตรง ส่งเสริมการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยีใหม่ นวัตกรรม ระบบบริหารจัดการสมัยใหม่ และสนับสนุนเงินทุน รัฐบาลควร ลด ยกเลิก และปรับแก้ไขกฎระเบียบกำกับสถาบันเกษตรกรเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและศักยภาพการเติบโตของกิจการสหกรณ์

มาตรการที่ 3 ส่งเสริมและสนับสนุนงานวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบการค้ายางสมัยใหม่

รัฐบาลควรให้นโยบายแก่หน่วยงานวิจัยและองค์กรสนับสนุนทุนวิจัย ให้ความสำคัญกับงานวิจัยและพัฒนาการค้ายางรูปแบบใหม่ๆ ทั้งงานวิจัย แบบจำลองทางเศรษฐมิติ วิจัยเชิงสำรวจ โครงการพัฒนา และพัฒนาต้นแบบการค้ายางร่วมกับภาคเอกชนเพื่อต่อยอดให้ใช้งานได้จริง

คำนำ

งานวิจัยเรื่อง “ทางเลือกนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางในประเทศไทย” ซึ่งได้เริ่มต้นในวันที่ 15 เมษายน 2561 ถึงวันที่ 14 เมษายน 2562 ระยะเวลาดำเนินงาน 12 เดือน นับเป็นงานวิจัยเชิงนโยบายที่ใช้กระบวนการวิจัยแบบผสานวิธี การวิเคราะห์สถาบัน และสังเคราะห์ข้อมูล ก่อนได้มาซึ่งรายงานฉบับนี้

ทีมวิจัยขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ได้สนับสนุนเงินทุนวิจัย ผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ เกษตรกรชาวสวนยาง สถาบันเกษตรกร การยางแห่งประเทศไทย และตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิของโครงการทั้ง 3 ท่าน ได้แก่ ศ.ดร. อารี วิบูลพงศ์ ศ.ดร. บัญชา สมบูรณ์สุข และรศ.ดร. สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล ที่กรุณาให้คำปรึกษา ตรวจสอบแบบสอบถาม และคำชี้แนะที่เป็นประโยชน์ รวมถึงผู้ช่วยวิจัย คือ นางสาวมีนา โสะเบ็ญอาหลี ที่ทำงานด้านการประสานงานวิจัย ออกสัมภาษณ์ ค้นคว้าข้อมูล จัดการข้อมูล ช่วยวิเคราะห์ข้อมูล เรียบเรียงข้อมูลบางส่วน จัดทำรูปเล่มรายงาน และงานธุรการต่างๆ ได้อย่างราบรื่น

หากงานวิจัยชิ้นนี้พอจะมีประโยชน์บ้าง ทีมวิจัยขอมอบความดีทั้งหมดแด่ พ่อ แม่ ครู-อาจารย์ที่เคยอบรมสั่งสอน และเกษตรกรชาวสวนยาง และหากงานวิจัยชิ้นนี้มีข้อบกพร่องประการใด ทีมวิจัยยินดีขอน้อมรับทุกความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

ทีมวิจัย

กรกฎาคม 2562

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง ทางเลือกนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษานโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในต่างประเทศต้นแบบ 2) เพื่อศึกษานโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางพาราของประเทศไทย และ 3) เพื่อนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบายจัดการความเสี่ยงด้านราคายางพารา ใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก สัมภาษณ์กลุ่มย่อย และเวทีระดมความคิดเห็น ข้อมูลที่ได้ใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณา วิเคราะห์เนื้อหา วิเคราะห์เชิงสถาบัน และสังเคราะห์ข้อมูล

ผลการศึกษาพบว่า ประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์มีการเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรจากนโยบายอุดหนุน อุ้มชู และแทรกแซงตลาด ไปสู่นโยบายการจัดการความเสี่ยงอย่างบูรณาการ และมีความยั่งยืน มาเลเซียเปลี่ยนทิศทางนโยบายการขยายพื้นที่ อุดหนุน อุ้มชู และแทรกแซงตลาดไปสู่นโยบายส่งเสริมเกษตรสมัยใหม่และอุตสาหกรรมเกษตร ออสเตรเลียเลือกใช้มาตรการจัดการความเสี่ยง ได้แก่ การให้เงินกู้แบบมีเงื่อนไขผ่อนปรน การจัดการเงินฝากของเกษตรกร บริการให้คำปรึกษาด้านการเงินในชนบท การให้เงินช่วยเหลือครัวเรือนเกษตรกร และโปรแกรมจัดการความเสี่ยงของฟาร์ม สำหรับการจัดการความเสี่ยงของนิวซีแลนด์ ได้แก่ ส่งเสริมสหกรณ์และสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ประกันภัยทางการเกษตร ความหลากหลายของการเกษตร และการปรับลดกฎระเบียบ สำหรับมาเลเซียเลือกใช้มาตรการจัดการความเสี่ยงราคา ได้แก่ มาตรการเสถียรภาพราคายาง การอุดหนุนราคาข้าว เกษตรพันธะสัญญา การประกันพืชผล กองทุนแรงจูงใจในการผลิตยางพารา และเสริมความหลากหลายของการเกษตร

ผลการศึกษานโยบายยางพาราและการจัดการความเสี่ยงราคายางพาราของประเทศไทย พบว่า หลังจุดวิกฤตและกำหนดนโยบายยางพาราใหม่ก่อนปี พ.ศ. 2503 มีการผลิตซ้ำเชิงนโยบาย สามารถแบ่งออกได้ 3 ช่วง ได้แก่ (1) นโยบายขยายพื้นที่ปลูกใหม่และปลูกทดแทนยางพันธุ์ดี ปี พ.ศ. 2503 – 2533 (2) นโยบายอุดหนุนราคา พัฒนาตลาดและควบคุมพื้นที่เพาะปลูกปี พ.ศ. 2534-2545 และ (3) นโยบายขยายพื้นที่ปลูกยางในพื้นที่ใหม่และราคายางบูมปี พ.ศ. 2546 – 2554 ตลอดเวลากว่า 50 ปี รัฐบาลได้เน้นเพียง 2 นโยบายหลัก และ 2 นโยบายรอง กล่าวคือ 2 นโยบายหลัก คือ 1) การขยายพื้นที่ปลูกยาง 2) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ภายใต้การส่งเสริมการปลูกทดแทนยางพันธุ์ดี สำหรับ 2 นโยบายรองประกอบด้วย 1) นโยบายพัฒนาตลาดและราคายางพารา และ 2) นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง หลังปี พ.ศ. 2555 ประเทศไทยมีการเปลี่ยนโครงสร้างนโยบายยางพาราโดยมีการปรับรื้อโครงสร้างองค์กร ลดพื้นที่เพาะปลูก แทรกแซงราคา จ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง และส่งเสริมการใช้ยางภายในประเทศปี พ.ศ. 2555 - 2560 การรับมือความเสี่ยงราคายางในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2546 – 2561 รัฐบาลดำเนิน 3 นโยบายหลัก ได้แก่ 1) นโยบาย

แทรกแซงราคายางในปี พ.ศ. 2552 และ 2555 2) นโยบายมูลภัณฑ์กันชนในปี พ.ศ. 2557 – 2559 และ 3) นโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงภายใต้โครงการชดเชยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยางปี พ.ศ. 2557 และโครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยางปี พ.ศ. 2558 และ 2561

ผลการศึกษาสรุปบทเรียนที่สำคัญที่ได้รับ คือ 1) กระบวนการนโยบายยางพาราของประเทศไทยเป็นแบบตั้งรับ (Reactive Policies) มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้า 2) ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดการให้ความสำคัญและตระหนักรู้ถึงความจำเป็นของการจัดการความเสี่ยงราคา 3) ผลการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกรวมถึงผลลัพธ์ของการผลิตซ้ำเชิงนโยบายในช่วงปี พ.ศ. 2503 – 2554 เป็นแรงกดดันต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างนโยบายยาง 4) การปรับรื้อโครงสร้างองค์กรและการเปลี่ยนแปลงสถาบันเป็นสิ่งจำเป็น แต่กฎระเบียบที่กำกับวิธีคิดและวิธีทำงานของผู้เล่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เปลี่ยนแปลงอย่างเท่าทันกัน ส่งผลต่อผลดำเนินนโยบายไม่ได้ผลสำเร็จดังเป้าหมาย 5) การตัดสินใจเชิงนโยบายได้รับแรงกดดันจากการชุมนุมประท้วง แรงกดดันทางการเมือง และความไร้เสถียรภาพทางการเมือง รวมทั้งความตกต่ำของการดำรงชีพของครัวเรือนเกษตรกร และ 6) ผลดำเนินโครงการต่างๆ ของภาครัฐพบว่า มีความไม่สอดคล้องระหว่างวัตถุประสงค์ของโครงการและเป้าหมายที่แท้จริง ความไม่มีประสิทธิภาพ ความไม่โปร่งใสในการดำเนินโครงการ การแทรกแซงราคาแบบตั้งราคาชี้นำตลาดไม่ตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงและหลักวิชาการ มีความไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรขนาดเล็กที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ไม่ครอบคลุม และดูแลอย่างทั่วถึงตามหลักตาข่ายความปลอดภัย (Safety Net) และภาระงบประมาณดำเนินการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ผลการศึกษาทางเลือกนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางพาราที่นำเสนอต่อผู้ตัดสินใจเชิงนโยบายประกอบด้วย 5 แนวทาง คือ 1) ปรับเปลี่ยน Mind Sets ในการจัดการความเสี่ยง 2) สร้างเสถียรภาพรายได้เกษตรกรสวนยาง 3) เพิ่มความหลากหลายของการผลิตและรายได้ 4) เพิ่มความสามารถจัดการทางการเงินของครัวเรือนเกษตรกร และ 5) เพิ่มความสมบูรณ์ของข้อมูลและยกระดับความสามารในการจัดการตลาดยางพารา

Abstract

The research on rubber price risk management policy options in Thailand aimed to 1) study the risk management policy for the price of agricultural products in the foreign countries as prototype, 2) study the risk management policy of rubber prices in Thailand and 3) propose the policy options on rubber price risk management. The secondary data was compiled while the primary data was collected from the interview of key informants, focus and brainstorming talk. The data was analyzed by the descriptive analysis, content analysis, institutional analysis and data synthesis.

The study indicated that Australia and New Zealand changed the agricultural policy from subsidizing policies and market intervention to be the integrated and sustainable risk management policies. Malaysia changed the policy direction of land expansion, subsidization and market intervention to be the modern agricultural extension and agro-industry policies. Australia applied risk management measures, including lenient conditional loan provision, deposit management of the farmers, financial advisory services in rural area, financial support to the farmers and farm risk management program. The risk management implemented by New Zealand included cooperative promotion and future contracts, agricultural insurance, agricultural diversification and regulatory reduction. Malaysia applied price risk management measures such as rubber price stability measure, rice price subsidies, agricultural contracts, crop insurance, motivation fund for rubber production and agricultural diversification enhancement.

The study results of rubber policy and risk management of rubber prices in Thailand revealed as following. After the crisis and setting of new rubber policy before 1960, the policy reproduction can be divided into 3 phases: (1) the policy to expand new planting area and replant scheme in 1960 – 1990, (2) price subsidy policy, market development and plantation control in 1991-2002 and (3) policy to expand the rubber plantation area in new area and the price of rubber boom in 2003 – 2011. For over 50 years, the government has focused on only 2 main policies and 2 secondary policies. Two main policies are 1) rubber plantation expansion and 2) increasing productivity under the replanting scheme. Two secondary policies are (1) market development policy and rubber prices and (2) rubber product industry development policy. After 2012, Thailand changed the rubber policy structure by

reorganization, reducing the planting area, price intervention, direct payment and promoting the domestic consumption in 2012-2017. To handle rubber price risks in Thailand during 2003 – 2018, the government implemented 3 main policies: 1) rubber price intervention in 2009 and 2012, 2) buffer stock in 2014 - 2016 and 3) direct payment under the income compensation program to the farmers in 2014 and strengthening the rubber planters in 2015 and 2018.

The study results revealed the important lessons learned as following. 1) Thailand rubber policy process is reactive policies, which aims at solving problems at hand. 2) The government sector and related agencies still lack the high attention and awareness of the need for price risk management. 3) The results of the change in the external environment in conjunction with the outcomes of policy reproduction during 1960 - 2011 become pressure toward the change in rubber policy structure. 4) The reorganization and institutional change is necessary; however, the rules-in use governing the way of thinking and the working behaviors of the agents as well as related agencies do not change equally. As a result, the policy outcomes were not achieved as targeted. 5) Policy decisions were pressured by the protests, political pressure and political instability including the decline of the farm livelihood and 6) the results of various project implementation of the government sector are found inconsistent with the project objectives and the actual implementation, inefficiency, non-transparency in project implementation, price intervention as price determining to direct the market, which is not based on facts and academic principles. The small farmers face the unfairness because they do not hold the land rights, are not covered and thoroughly cared according to the safety net principle; in addition, the operational budget burden continues to increase.

The study results of rubber price risk management policy options presented to the policy decision makers consists of 5 approaches: 1) mind sets change for risk management, 2) establishing income stabilization for the rubber farmers, 3) increasing the diversification of the production and incomes, 4) increasing financial management capability of the farmers' households and 5) increasing the perfect information and enhancing the market management ability in the rubber market.

สารบัญ

เรื่อง		หน้า
บทสรุปผู้บริหาร		(1)
คำนำ		(17)
บทคัดย่อ		(19)
Abstract		(21)
สารบัญ		(23)
สารบัญตาราง		(25)
สารบัญภาพ		(29)
บทที่ 1	**บทนำ**	1
	1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
	1.2 วัตถุประสงค์	5
	1.3 ขอบเขตการวิจัย	5
	1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2	**ผลการตรวจสอบเอกสาร**	7
	2.1 สถานการณ์การผลิต ตลาด และราคายางในประเทศไทย	7
	2.2 ความเสี่ยงและการจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตร	17
	2.3 บทบาทภาคเกษตรในต่างประเทศต้นแบบ	40
บทที่ 3	**วิธีวิจัย**	91
	3.1 กรอบแนวคิดการวิจัย	91
	3.2 ข้อมูลและวิธีการรวบรวมข้อมูล	93
	3.3 วิธีวิเคราะห์ข้อมูล	97
บทที่ 4	**นโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในต่างประเทศต้นแบบ**	101
	4.1 นโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในต่างประเทศต้นแบบ	101
	4.2 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายเกษตรของประเทศต้นแบบ	223
บทที่ 5	**นโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางพาราของประเทศไทย**	229
	5.1 พัฒนาการนโยบายยางพารา	229
	5.2 ผลการวิเคราะห์นโยบายราคายางของประเทศไทยปี พ.ศ. 2546 - 2561	246

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง		หน้า
	5.3 บทเรียนที่ได้รับจากการจัดการความเสี่ยงราคายาง	263
	5.4 ผลการเปรียบเทียบนโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในต่างประเทศต้นแบบกับนโยบายราคายางของประเทศไทย	268
	5.5 ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการใช้มาตรการจัดการความเสี่ยงราคาของประเทศต้นแบบและโอกาสของการปรับปรุงนโยบายราคายางในประเทศไทย	272
บทที่ 6	**ทางเลือกเชิงนโยบายจัดการความเสี่ยงด้านราคายางพารา**	**277**
	6.1 แนวคิดการพัฒนาทางเลือกการจัดการความเสี่ยงราคายางในประเทศไทย	277
	6.2 ทางเลือกนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายาง	280
บทที่ 7	**สรุปผลวิจัย**	**325**
	7.1 สรุปผลการวิจัย	325
	7.2 ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะในการทำวิจัย	339
บรรณานุกรม		**341**
ภาคผนวก		
ภาคผนวกที่ 1	รายชื่อผู้เข้าร่วมและภาพเวทีระดมความคิดเห็นต่อนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางพารา	351
ภาคผนวกที่ 2	เวทีกลุ่มย่อยกับการยางแห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่	353
ภาคผนวกที่ 3	ประชุมนำเสนอผลการศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ	355
ภาคผนวกที่ 4	นโยบาย ทิศทางการพัฒนาในต่างประเทศต้นแบบ (บทที่ 4)	357
ภาคผนวกที่ 5	โครงการที่เกี่ยวข้องกับยางพาราตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2546-2560 (บทที่ 5)	363

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	พื้นที่เพาะปลูกยางพาราของประเทศไทยจำแนกตามภูมิภาคปี พ.ศ. 2546-2561	8
2.2	ปริมาณผลผลิตยางพาราของประเทศไทยจำแนกตามภูมิภาคปี พ.ศ. 2546-2561	9
2.3	ผลผลิตยางของประเทศไทยแยกตามประเภทปี พ.ศ. 2543 – 2561	12
2.4	ปริมาณการผลิต การส่งออก การใช้ภายในประเทศ และสต๊อก ปี พ.ศ. 2543 - 2561	14
2.5	ความเสี่ยงทางการเกษตร	20
2.6	ตัวอย่างกลยุทธ์การจัดการความเสี่ยงทางการเกษตร	22
2.7	รูปแบบที่เหมาะสมสำหรับกลยุทธ์จัดการความเสี่ยงและนโยบายของรัฐบาล	27
2.8	เครื่องมือและกลยุทธ์ในการจัดการความเสี่ยง	32
2.9	การประมาณการสนับสนุนเกษตรกร	35
2.10	GDP สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ และรายได้ต่อหัวของออสเตรเลีย	41
2.11	พื้นที่ทั้งหมดและพื้นที่การเกษตรของออสเตรเลีย	44
2.12	จำนวนประชากรในชนบทของออสเตรเลีย	44
2.13	พื้นที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต ผลผลิตต่อเฮกตาร์ และราคาข้าวสาลี	47
2.14	พื้นที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต ผลผลิตต่อเฮกตาร์ และราคาข้าวบาร์เลย์	48
2.15	พื้นที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต ผลผลิตต่อเฮกตาร์ และราคาอ้อย	49
2.16	มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์การเกษตรของประเทศออสเตรเลีย	50
2.17	การนำเข้าและการส่งออกข้าวสาลี	51
2.18	ประเทศคู่ค้าข้าวสาลีปี ค.ศ. 2017	52
2.19	การนำเข้าและการส่งออกข้าวบาร์เลย์	53
2.20	ประเทศคู่ค้าข้าวบาร์เลย์ปี ค.ศ. 2017	54
2.21	การนำเข้าและการส่งออกน้ำตาล	55
2.22	GDP สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ และรายได้ต่อหัวของนิวซีแลนด์	57
2.23	พื้นที่ทั้งหมดและพื้นที่การเกษตรของนิวซีแลนด์	60
2.24	จำนวนประชากรในชนบทของนิวซีแลนด์	61

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
2.25 ผลผลิตนมสดจากวัว	63
2.26 การเลี้ยงแกะและผลผลิตเนื้อแกะ	64
2.27 พื้นที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต ผลผลิตต่อเฮกตาร์ และราคากีวี่	65
2.28 มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์การเกษตรของนิวซีแลนด์	66
2.29 การนำเข้าและการส่งออกนมสดจากวัว	67
2.30 ประเทศคู่ค้านมสดจากวัว ปี ค.ศ. 2017	68
2.31 การนำเข้าและการส่งออกเนื้อแกะ	68
2.32 ประเทศคู่ค้าเนื้อแกะ ปี ค.ศ. 2017	69
2.33 การนำเข้าและการส่งออกกีวี่	70
2.34 ประเทศคู่ค้ากีวี่ ปี ค.ศ. 2017	71
2.35 GDP สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ และรายได้ต่อหัวของประเทศมาเลเซีย	74
2.36 พื้นที่ทั้งหมดและพื้นที่การเกษตรของมาเลเซีย	77
2.37 จำนวนประชากรในชนบทของมาเลเซีย	78
2.38 พื้นที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต ผลผลิตต่อเฮกตาร์ และราคาปาล์มน้ำมัน	80
2.39 พื้นที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต ผลผลิตต่อเฮกตาร์ และราคาข้าวเปลือก	81
2.40 พื้นที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต ผลผลิตต่อเฮกตาร์ และราคายางพารา	82
2.41 มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์การเกษตรของมาเลเซีย	83
2.42 การนำเข้าและการส่งออกน้ำมันปาล์ม	84
2.43 ประเทศคู่ค้าน้ำมันปาล์มปี ค.ศ. 2017	85
2.44 การนำเข้าและการส่งออกข้าว	85
2.45 ประเทศคู่ค้าข้าว ปี ค.ศ. 2017	87
2.46 การนำเข้าและการส่งออกยางพารา	87
2.47 ประเทศคู่ค้ายางพารา ปี ค.ศ. 2017	89
3.1 จำนวนผู้ให้ข้อมูลหลัก	96
4.1 สัดส่วนการใช้ที่ดินในการผลิตข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ และอ้อย	116

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
4.2	การจัดสรรงบประมาณสำหรับภาคเกษตรในปี ค.ศ. 2015-2016 และ 2016-2017	123
4.3	งบประมาณในการสนับสนุนภาคการเกษตรนิวซีแลนด์โดยเฉลี่ยในแต่ละช่วงเวลา	152
4.4	งบประมาณจำแนกตามนโยบายและกิจกรรมการผลิต	153
4.5	การจ่ายเงินสนับสนุนเกษตรกรภายใต้โครงการ “The Supplementary Minimum Price (SMP)”	157
4.6	ผลการเปรียบเทียบนโยบายเกษตรของประเทศต้นแบบ	225
5.1	โครงการภายใต้นโยบายแทรกแซงราคายางปี พ.ศ. 2552 และปี พ.ศ. 2555	246
5.2	โครงการสร้างมูลภัณฑ์กันชนรักษาเสถียรภาพราคายาง	252
5.3	นโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง	257
5.4	ผลดำเนินงานโครงการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง ปีพ.ศ. 2557 2559 และ 2561 (เบื้องต้น)	262
6.1	รูปแบบประกันภัยสวนยาง	291
6.2	มูลค่าส่งออกผลิตภัณฑ์ยางจำแนกตามประเภท	299

สารบัญตารางภาคผนวก

ตารางภาคผนวกที่		หน้า
1.1	รายชื่อผู้เข้าร่วมเวทีระดมความคิดเห็นต่อนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางพารา	351
4.1	ผลผลิตของนโยบาย (output objectives) ของประเทศออสเตรเลีย ปี ค.ศ. 2001-2009	357
4.2	ทิศทางกลยุทธ์การพัฒนา (strategic direction) ของประเทศออสเตรเลีย ในช่วงปี ค.ศ. 2013-2015	358
4.3	แผนพัฒนาและกรอบการพัฒนาในแผนพัฒนาชาติของมาเลเซีย	359
4.4	เป้าหมายการขยายผลผลิตทางการเกษตรรายกิจกรรมการผลิตที่สำคัญ	360
4.5	เป้าหมายการขยายพื้นเพาะปลูกรายพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ	361
4.6	เป้าหมายการปลูกทดแทนจำแนกตามรายโปรแกรมและหน่วยงานรับผิดชอบ	361
4.7	เป้าหมายประสิทธิภาพการผลิตจำแนกตามพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ	362
5.1	โครงการที่เกี่ยวข้องกับยางพาราตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2546-2560	363

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1.1	ราคายางแผ่นดิบ ในตลาดท้องถิ่นประเทศไทย	2
2.1	ผลผลิตต่อไร่ของประเทศไทยปี พ.ศ. 2546-2561	10
2.2	ราคายางแผ่นดิบชั้น 3 รายปี ณ ตลาดท้องถิ่นหาดใหญ่ปี พ.ศ. 2543 - 2561	15
2.3	แนวคิดการจัดการความเสี่ยงทางการเกษตรเชิงบูรณาการ	18
2.4	วิธีการการจัดการความเสี่ยงทางการเกษตร	31
2.5	รูปแบบกลยุทธ์และนโยบายการจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสม	33
2.6	พื้นที่เพาะปลูกและพื้นที่การประกันราคา	37
2.7	มาตรการซื้อประกันเพิ่มเติมภายใต้โครงการประกันราคา	38
2.8	มูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศออสเตรเลีย	42
2.9	อัตราการเติบโตของมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรประเทศออสเตรเลีย	43
2.10	สัดส่วนพื้นที่การเกษตรประเทศออสเตรเลีย	43
2.11	สัดส่วนการจ้างงานจำแนกตามสาขาการผลิตของออสเตรเลีย	46
2.12	สัดส่วนมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศนิวซีแลนด์	58
2.13	อัตราการเติบโตของมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรของประเทศนิวซีแลนด์	59
2.14	สัดส่วนการจ้างงานจำแนกตามสาขาผลิตของนิวซีแลนด์	62
2.15	มูลค่าเพิ่มภาคเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศมาเลเซีย	75
2.16	อัตราการเติบโตของมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรประเทศมาเลเซีย	76
2.17	สัดส่วนการจ้างงานจำแนกตามสาขาผลิตของมาเลเซีย	79
3.1	กรอบแนวคิดงานวิจัย	92
3.2	กรอบคิดการจัดการความเสี่ยงราคา/ ตลาดสินค้าเกษตร	99
4.1	การเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรของประเทศออสเตรเลีย	113
4.2	กระบวนการนโยบายเกษตรของออสเตรเลีย	114
4.3	ผลผลิตต่อพื้นที่ของข้าวบาร์เลย์	118
4.4	ผลผลิตต่อพื้นที่ของอ้อย	118
4.5	ราคาข้าวบาร์เลย์	119
4.6	ราคาอ้อย	120
4.7	มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์การเกษตรของออสเตรเลีย	121

สารบัญภาพ (ต่อ)

ภาพที่		หน้า
4.8	รายได้ต่อหัวต่อปีในภาคเกษตรของออสเตรเลีย	122
4.9	การเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรของประเทศนิวซีแลนด์	140
4.10	โครงสร้างของกระทรวงอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน	141
4.11	กระบวนการในการกำหนดนโยบายเกษตรประเทศนิวซีแลนด์	143
4.12	โครงสร้างการใช้ที่ดินทางการเกษตรนิวซีแลนด์	144
4.13	พื้นที่เก็บเกี่ยวกีวี่ของประเทศนิวซีแลนด์	145
4.14	จำนวนวัวของประเทศนิวซีแลนด์	146
4.15	ผลผลิตนมสดจากวัวของประเทศนิวซีแลนด์	147
4.16	ผลผลิตนมสดจากวัวต่อตัวของประเทศนิวซีแลนด์	148
4.17	ราคานมสดจากวัวของประเทศนิวซีแลนด์	148
4.18	ปริมาณการส่งออกนมสดจากวัวของนิวซีแลนด์	149
4.19	มูลค่าการส่งออกนมสดจากวัวของประเทศนิวซีแลนด์	149
4.20	New Zealand's agricultural export markets over time from 1965 – 2015	150
4.21	รายได้ต่อหัวต่อปีในภาคเกษตรของประเทศนิวซีแลนด์	151
4.22	OCED estimate of Government support for producers (% of gross farm receipts) 1986 – 2016	152
4.23	ความสัมพันธ์ของแผนพัฒนาในระดับต่างๆ ของมาเลเซีย	163
4.24	การเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรของประเทศมาเลเซีย	188
4.25	กระบวนการนโยบายพัฒนาของมาเลเซีย	191
4.26	กลไกการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาของมาเลเซีย	195
4.27	พื้นที่เก็บเกี่ยวปาล์มน้ำมัน	197
4.28	พื้นที่เก็บเกี่ยวข้าวเปลือก	198
4.29	พื้นที่เก็บเกี่ยวยางพารา	199
4.30	ผลผลิตผลปาล์มน้ำมันต่อเฮกตาร์	200
4.31	ผลผลิตข้าวเปลือกต่อเฮกตาร์	201
4.32	ผลผลิตยางพาราต่อเฮกตาร์	202
4.33	ราคาผลปาล์มน้ำมัน	203

สารบัญภาพ (ต่อ)

ภาพที่		หน้า
4.34	ราคาข้าวเปลือก	204
4.35	ราคายางพารา	205
4.36	รายได้ต่อหัวภาคเกษตรของมาเลเซีย	206
5.1	พัฒนานโยบายยางพาราของประเทศไทย	243
5.2	บทเรียนที่ได้รับจากนโยบายราคายางประเทศไทย	265
5.3	ผลการเปรียบเทียบนโยบายราคายางของประเทศไทยกับโครงสร้างนโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในประเทศต้นแบบ	270
5.4	ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการใช้มาตรการจัดการความเสี่ยงราคาของประเทศต้นแบบ	273
6.1	กรอบคิดการพัฒนาทางเลือกการจัดการความเสี่ยงราคายางในประเทศไทย	280
6.2	แบบจำลองกองทุนเสถียรภาพรายได้เกษตรกร	288
6.3	แนวทางการดำเนินการการทำประกันภัยสวนยาง	294
6.4	กระบวนการทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าของสถาบันเกษตรกร	297
6.5	กระบวนการโปรแกรมเสถียรภาพทางการเงินของครัวเรือนเกษตรกร	314

สารบัญภาพภาคผนวก

ภาพภาคผนวกที่		หน้า
1.1	เวทีระดมความคิดเห็นต่อนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางพารา	352
2.1	เวทีกลุ่มย่อยกับการยางแห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่	353
3.1	ประชุมนำเสนอผลการศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ	355

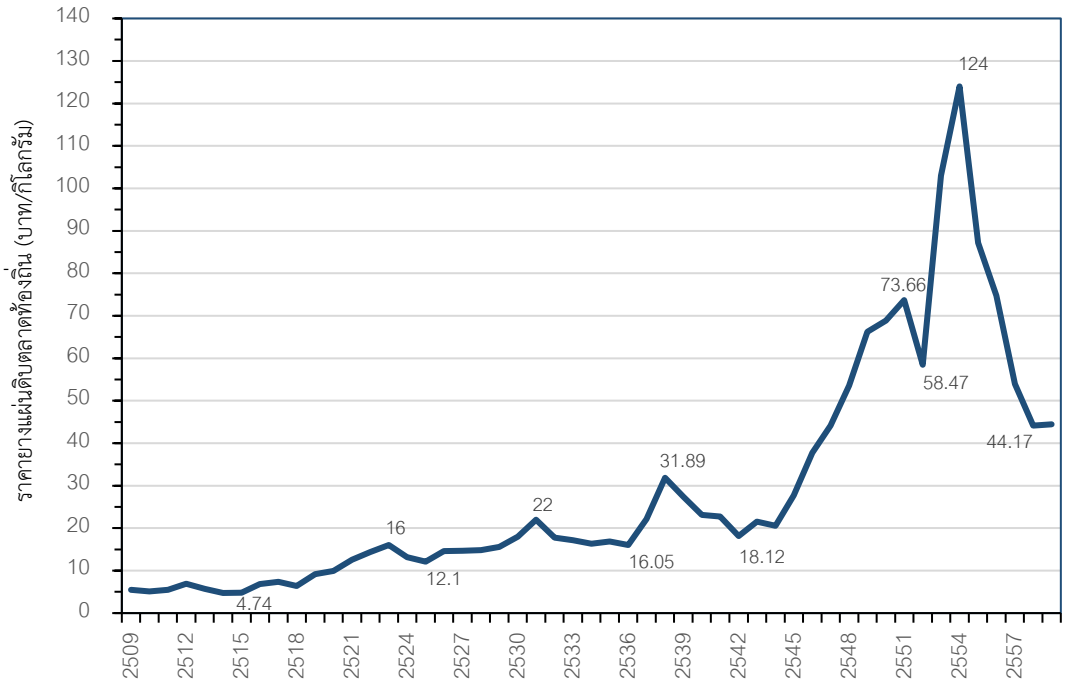
บทที่ 1
บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจที่หล่อเลี้ยงชีวิตครัวเรือนเกษตรกรสวนยางพารากว่า 1.6 ล้านครัวเรือนและประเทศไทยมีรายได้จากการส่งออกยางดิบและผลิตภัณฑ์ยางไม่น้อยกว่า 3 แสนล้านบาทต่อปี ในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยมีพื้นที่ปลูกยางกว่า 23.33 ล้านไร่ กระจายปลูกทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย มีผลผลิตยางกว่า 4.47 ล้านตัน ซึ่งใช้ภายในประเทศเพียงร้อยละ 13.4 และส่งออกในรูปยางดิบร้อยละ 72 ที่เหลือเป็นยางสต็อกภายในประเทศ (การยางแห่งประเทศไทย, 2559) แม้ประเทศไทยจะเป็นผู้ส่งออกยางพารารายใหญ่ของโลกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 ที่มีส่วนแบ่งตลาดโลกกว่าร้อยละ 32 ภายใต้กระแสโลกาภิวัฒน์ของการค้าเสรีประกอบกับการพึ่งพาตลาดส่งออกต่างประเทศเป็นหลักทำให้ประเทศไทยตกอยู่ในภาวะผู้รับราคายางที่กำหนดโดยตลาดโลก (World Price Taker) และการเคลื่อนไหวของราคายางในตลาดโลกที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า ความผันผวนราคายางเป็นความเสี่ยงหลักของเกษตรกรสวนยางพาราในประเทศไทย (ไชยยะ คงมณี และอรอนงค์ ลองพิชัย, 2559)

ความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร (Price Volatility) เป็นปัญหาหลักสำหรับเกษตรกรผู้ค้ายาง และรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา (IISD, 2008) นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ราคาสินค้าเกษตรของโลกในภาพรวมมีความไม่เสถียรสูงโดยระหว่างเดือนกันยายน 2545 ถึง กุมภาพันธ์ 2551 ราคาสินค้าเกษตรเพิ่มสูงขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 70 แต่แล้วราคาสินค้าเกษตรก็ลดลงอย่างรวดเร็วในช่วงปลายปี พ.ศ. 2551 ในปี พ.ศ. 2553 ราคาเพิ่มสูงขึ้นอีกครั้งและเพิ่มสูงสุดในต้นปี พ.ศ. 2554 และในปี พ.ศ. 2555 ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำอีกครั้งและเข้าสู่ช่วงราคาตกต่ำ อาจจะกล่าวได้ว่า ราคาสินค้าเกษตรมีความผันผวนสูงมากในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2552 เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงก่อนปี พ.ศ. 2545 (FAO, 2012; OECD, 2016) ในทิศทางเช่นเดียวกัน ราคายางแผ่นดิบในตลาดท้องถิ่นมีการเคลื่อนไหวผันผวนอย่างรุนแรง ดังภาพที่ 1.1 แสดงให้เห็นว่าหลังปี พ.ศ. 2523 ราคายางมีแนวโน้มขาลงอย่างต่อเนื่อง และแทรกด้วยราคาเพิ่มขึ้นเป็นช่วงสั้นๆ ตามด้วยราคาตกต่ำเป็นระยะเวลานาน หลังปี พ.ศ. 2543 ราคายางเข้าสู่ช่วงขาขึ้นโดยราคายางเพิ่มขึ้นจากเฉลี่ย 20.52 บาทต่อกิโลกรัม ในปี พ.ศ. 2544 เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็น 73.66 บาทต่อกิโลกรัม ในปี พ.ศ. 2551 และกลับตกต่ำลงอย่างรวดเร็วในช่วงกลางปีเดียวกัน จนราคายางลดลงเหลือเพียง 58.47 บาทต่อกิโลกรัมในปี พ.ศ. 2552 ในช่วงไตรมาสที่สองของปีเดียวกัน ราคาเริ่มฟื้นตัวอย่างรวดเร็วและกลับเข้าสู่ช่วงขาขึ้นและปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงกลางปี พ.ศ. 2553 ราคายางเพิ่มขึ้นสูงสุด 124 บาทต่อกิโลกรัมในปี พ.ศ. 2554 ราคายางเพิ่มขึ้นกว่า 6 เท่าเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2544 แต่แล้วในช่วงไตรมาสแรกของปี

พ.ศ. 2555 ราคายางเริ่มปรับตัวลดลงและยังคงลดลงอย่างรุนแรงระหว่างปี พ.ศ. 2555 – 2558 ราคายางเหลือเพียง 44.17 บาทต่อกิโลกรัม ในปี พ.ศ. 2558 ราคายางปรับลงถึงจุดต่ำสุดเฉลี่ย 35.17 บาทต่อกิโลกรัม ในช่วงเดือนมกราคม 2559 ราคาเริ่มมีสัญญาณฟื้นในครึ่งปีหลัง 2559 ราคายางเฉลี่ย 48.88 บาทต่อกิโลกรัม แต่ราคายางยังคงปรับลดลงอย่างต่อเนื่องเหลือเพียง 43.6 บาทต่อกิโลกรัม ในปี พ.ศ. 2561 กล่าวคือ ราคายางลดลงคิดเป็น -3.0 เท่า จากระดับราคาสูงสุด (การยางแห่งประเทศไทย, 2561)



ภาพที่ 1.1 ราคายางแผ่นดิบ ในตลาดท้องถิ่นประเทศไทย

ที่มา: ดัดแปลงข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2560; FAO STAT, 2018

อาจจะกล่าวได้ว่า สองทศวรรษที่ผ่านมา ราคายางได้ผ่านช่วงราคาตกต่ำและราคาบูม (Price Bust and Boom) และเข้าสู่ช่วงวิกฤตราคายาง (Price Crisis) และคาดการณ์ว่าราคายางจะค่อยๆ ฟื้นตัวในต้นปี พ.ศ. 2560 (World Bank, 2016) ราคายางเพิ่มสูงขึ้นและผันผวนรุนแรงมากขึ้นในการซื้อขายรายวัน เดือน และไตรมาส ค่าสัมประสิทธิ์ของความผันผวนราคายางเพิ่มขึ้นร้อยละ 30 ในช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2553 นับได้ว่ามีระดับความผันผวนสูงสุดในสินค้าเกษตรทั้งหมด (LMC International, 2013) OECD-FAO (2016) รายงานว่า สินค้าเกษตรของโลกรวมทั้งยางพารายังคงเผชิญกับความเสี่ยงราคา/ตลาด เนื่องจากวิกฤตหนี้และความถดถอยของเศรษฐกิจโลก รวมทั้งปัจจัยราคาน้ำมัน ความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศและระบบนิเวศ ศักยภาพในการเพิ่มผลิตภาพ

การผลิต และความไม่แน่นอนของอุปสงค์ยางในตลาดโลก เป็นต้น ถ้าความแปรปรวนของปัจจัยเหล่านี้ยังคงดำรงอยู่ต่อไป คาดว่ามีโอกาสสูงมากที่ราคาสินค้าเกษตรมีการแกว่งตัวสูงในระยะ 10 ปีข้างหน้า (World Bank, 2015)

ความแปรปรวนของราคาสินค้าเกษตรมีความซับซ้อนโดยธรรมชาติ ซึ่งวัดได้จากความผันผวนของราคา (Price Volatility) ได้หลายรูปแบบ รูปแบบหนึ่งคือ การเคลื่อนไหวของราคาในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง (วัน เดือน ปี) โดยทั่วไปความผันผวนวัดจากค่าสัมประสิทธ์ของความแปรปรวน (Coefficient of Variation) ของราคาในช่วงความถี่และเวลาที่กำหนด ความผันผวนของราคาในอดีตอาจจะวัดเป็นส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของสัดส่วนการเปลี่ยนแปลงในราคาประจำวัน ในบางการศึกษาความผันผวนราคามุ่งเน้นศึกษาองค์ประกอบความไม่แน่นอนของความผันผวน ส่งผลให้สามารถคาดการณ์ความผันผวนและการเคลื่อนไหวของราคาที่เป็นไปได้ ความผันผวนของราคาภายในประเทศมีความใกล้ชิดกับราคาตลาดโลก ดังนั้นราคาช็อกในตลาดโลกส่งผลต่อแนวโน้มราคาสินค้าเกษตรทั่วโลก และขนาดของความเสี่ยงราคามีแนวโน้มเท่ากันสำหรับผู้ผลิตในทุกประเทศ (Deutsche Bank Research, 2010)

ความผันผวนของราคายางนับได้ว่าเป็นความเสี่ยงที่สำคัญของเกษตรกรชาวสวนยาง ผู้ค้ายางและรัฐบาล ผลการศึกษาของทีมวิจัยพบว่า เกษตรกรขนาดเล็กรับรู้ถึงความเสี่ยงด้านราคายาง/ตลาดในระดับมากที่สุด และมีขนาดของความเสี่ยงสูงสุด แต่มีเครื่องมือในการจัดการความเสี่ยงราคาอย่างจำกัด นโยบายแทรกแซงราคายางของรัฐบาลเป็นที่พึ่งหลักในการรับมือกับราคายางตกต่ำ (ไชยยะ คงมณี และอรอนงค์ ลองพิชัย, 2559) วิกฤตราคายางในช่วงปี พ.ศ. 2556 – 2558 เป็นภัยพิบัติทางการตลาดที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความถดถอยของการดำรงชีพ ราคายางตกต่ำส่งผลกระทบต่อการลดลงของระดับรายได้ของเกษตรกรชาวสวนยางขนาดเล็กโดยเฉพาะครัวเรือนเกษตรกรสวนยางกว่าร้อยละ 90 ที่มีรายได้ครัวเรือนขึ้นอยู่กับยางพาราอย่างเดียว ราคายางแกว่งตัวในทิศทางตกต่ำส่งผลทำให้ดัชนีรายได้เกษตรกรลดลงเกือบร้อยละ 40 ความเป็นอยู่ของครัวเรือน มีความเปราะบางเพิ่มขึ้น และระดับความสุขของครัวเรือนลดลง เช่นเดียวกับเศรษฐกิจภาคใต้ก็มีแนวโน้มหดตัวลงในทิศทางเดียวกัน (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2558; ไชยยะ คงมณี และอรอนงค์ ลองพิชัย, 2559) แม้ว่าราคาสินค้าเกษตรอยู่ในทิศทางขาขึ้นแต่มีความผันผวนของราคาเพิ่มมากขึ้นในระยะปานกลาง ความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรจะยังคงดำรงอยู่ต่อไปและยังคงท้าทายความสามารถของเกษตรกร ผู้บริโภคและรัฐบาลในการรับมือกับผลกระทบที่เกิดขึ้น (OECD-FAO, 2016) จากเหตุผลดังกล่าวโครงการนี้จึงมีตอบคำถามงานวิจัยว่า ประเทศไทยจะรับมือกับความเสี่ยงราคายางได้อย่างไร จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการศึกษาแนวทางการรับมือความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรของต่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้ที่จะนำไปสู่การพัฒนาเครื่องมือจัดการความเสี่ยงด้านราคาและทางเลือกนโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสำหรับประเทศไทย อันจะช่วยให้เกษตรกรและ

ผู้ตัดสินใจทางนโยบายมีทางเลือกการจัดการความเสี่ยงเพื่อรับมือกับวัฏจักรของราคายางซึ่งจะนำไปสู่ความกินดีอยู่ดีของเกษตรกร ลดความยากจนและการเติบโตอย่างมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจประเทศ

แล้วรัฐบาลตอบสนองต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความผันผวนราคาอย่างไร รัฐบาลหลายประเทศมักจะเลือกใช้มาตรการทางนโยบายแทรกแซงตลาดเพื่อรับมือกับความผันผวนของราคาในตลาดโลก อย่างไรก็ตาม มาตรการแทรกแซงตลาดเพื่อสร้างเสถียรภาพราคามักจะก่อปัญหาตามมามากมาย เช่น มาตรการมูลภัณฑ์กันชน ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากและมีต้นทุนการบริหารจัดการสูง ในขณะเดียวกันปริมาณสต๊อกที่เกิดขึ้นก็จะเป็นปัจจัยกดดันราคาตลาดในอนาคต (FAO, 2012) เช่นเดียวกันวิกฤตราคายางที่ผ่านมา รัฐบาลประเทศไทยเลือกใช้นโยบายแทรกแซงราคาจัดทำมูลภัณฑ์กันชน สนับสนุนสินเชื่อการแปรรูป และเงินช่วยเหลือเพื่อชดเชยรายได้เกษตรกรในหลากหลายโครงการ ผลดำเนินงานของโครงการดังกล่าวดูเหมือนว่าช่วยบรรเทาความเดือดร้อนในระยะสั้นให้แก่เกษตรกรจำนวนหนึ่งที่สามารถเข้าถึงโครงการรัฐ หวังผลจิตวิทยาทางการตลาด และลดแรงกดดันทางการเมืองที่กำลังลุกโชนในวงกว้าง สต๊อกยางของรัฐบาลที่เกิดขึ้นจากโครงการดังกล่าวข้างต้นยังคงเป็นปัจจัยเชิงลบกดดันราคาตลาดภายในประเทศ รวมถึงมีประเด็นตั้งข้อสงสัยถึงความโปร่งใสและความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารจัดการในโครงการแทรกแซงตลาด ที่ผ่านมาพบว่า ในช่วงที่ระดับราคายางสูง รัฐบาลเลือกดำเนินนโยบายส่งเสริมการปลูกยางอย่างต่อเนื่อง เช่น นโยบายยางล้านไร่ ในช่วงปี พ.ศ. 2546 – 2549 และโครงการปลูกยางในที่แห่งใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2550-2556 เมื่อเข้าสู่ช่วงราคายางตกต่ำ รัฐบาลก็ดำเนินนโยบายแทรกแซงราคายางซึ่งหวังผลเพียงเพื่อลดข้อเรียกร้องของเกษตรกรซึ่งได้ผลกระทบจากความตกต่ำของการดำรงชีพและแรงกดดันทางการเมืองที่เกิดขึ้นมากกว่าการแก้ปัญหาราคายางอย่างยั่งยืน (ไชยยะ คงมณี และอรอนงค์ ลองพิชัย, 2559) ชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยไม่มีความพร้อมใช้และรูปธรรมที่ชัดเจนของมาตรการหรือนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางที่สามารถรับมือกับความเสี่ยงราคายางที่มีความถี่และแนวโน้มรุนแรงเพิ่มขึ้น แล้วในสถานการณ์ความผันผวนของราคายางที่มีแนวโน้มสูงขึ้น รัฐบาลมีทางเลือกเชิงนโยบายจัดการความเสี่ยงด้านราคาอย่างไรบ้าง จึงเป็นที่มาของโจทย์วิจัยของโครงการวิจัยเรื่อง “**ทางเลือกนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางในประเทศไทย**” โครงการวิจัยมุ่งตอบคำถามหลักคือ

1. ในต่างประเทศมีแนวนโยบายจัดการความเสี่ยงด้านราคาสินค้าเกษตรอะไรบ้าง เป็นอย่างไร
2. ที่ผ่านมา ประเทศไทยมีนโยบายการจัดการความเสี่ยงด้านราคายางพาราเป็นอย่างไร และบทเรียนที่ได้รับเป็นอย่างไร
3. ทางเลือกเชิงนโยบายจัดการความเสี่ยงด้านราคายางพาราที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยมีอะไรบ้าง เป็นอย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์

เพื่อตอบคำถามหลักข้างต้น โครงการวิจัยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1) เพื่อศึกษานโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในต่างประเทศต้นแบบ
2) เพื่อศึกษานโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางพาราของประเทศไทย
3) เพื่อนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบายจัดการความเสี่ยงด้านราคายางพารา

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ทีมวิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาโดยสังเขปดังนี้

ขอบเขตด้านพื้นที่: งานวิจัยทำการศึกษานโยบายยางพาราและนโยบายราคายางพาราของประเทศไทย โดยการศึกษาผลกระทบของนโยบายราคายางในพื้นที่ปลูกยางหลัก คือ ภาคใต้

ขอบเขตด้านกลุ่มตัวอย่าง: กลุ่มตัวอย่างสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบด้วย 1) เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร 2) ผู้ค้ายางพารา 3) เจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐ/รัฐวิสาหกิจในระดับพื้นที่ และ 4) หน่วยงานส่วนกลางที่เป็นผู้ตัดสินใจเชิงนโยบาย

ขอบเขตด้านเนื้อหา: เนื้อหาการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ส่วนตามวัตถุประสงค์หลัก วัตถุประสงค์ที่ 1 เน้นศึกษานโยบายเกษตรและการจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรของประเทศต้นแบบ 3 ประเทศ โดยมุ่งศึกษาในประเด็น วัตถุประสงค์ โครงสร้าง การจัดองค์กร เงื่อนไขของการใช้นโยบาย/มาตรการ และผลสำเร็จที่เกิดขึ้น รวมทั้งปัจจัยเชิงสถาบันที่กำกับ วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบนโยบายเกษตรและการจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าระหว่างประเทศต้นแบบ ในวัตถุประสงค์ที่ 2 เน้นศึกษานโยบายยางพาราและนโยบายราคายางพาราของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2546 – 2559 โดยมุ่งศึกษาในประเด็น วัตถุประสงค์ โครงสร้างของนโยบาย การจัดองค์กรและการดำเนินงาน ปัจจัยเชิงสถาบันที่กำกับ (Rules-in-Use) ผลสำเร็จที่เกิดขึ้นและบทเรียนที่ได้รับ สำหรับวัตถุประสงค์ที่ 3 จัดทำข้อเสนอทางเลือกเชิงนโยบายจัดการความเสี่ยงด้านราคายางพาราที่เหมาะสมกับประเทศไทย รวมถึงการออกแบบมาตรการ/โครงการ วัตถุประสงค์ แหล่งงบประมาณ และแนวทางปฏิบัติ พร้อมให้ผู้ตัดสินใจเชิงนโยบายยางพาราสามารถหยิบเลือกใช้ได้

ขอบเขตด้านระยะเวลา: ปี พ.ศ. 2561-2562

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาจากการวิจัยครั้งนี้ คาดว่าจะเป็นประโยชน์ต่อครัวเรือนเกษตรกรสวนยาง และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น การยางแห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยยาง สำนักงานเกษตร เป็นต้น สำหรับครัวเรือนเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร (ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายาง) สามารถใช้ผลการศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายจัดการความเสี่ยงราคาและ

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาไปใช้งานได้ โดยการนำเสนอทางเลือกนโยบายที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกรไปสู่การขับเคลื่อนเชิงนโยบาย (Bottom-up Policy) เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จของการจัดการความเสี่ยงนั้นคือ การลดความเสียหาย ต้นทุนลดลง ประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มขึ้น และความเป็นอยู่ที่ดี การยางแห่งประเทศไทยและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อเสนอเชิงนโยบายการจัดการความเสี่ยง มาตรการ/โครงการ ซึ่งมีความพร้อมใช้ เท่าทันต่อสถานการณ์ และสามารถเลือกใช้ได้ทันทีโดยผู้ตัดสินใจเชิงนโยบาย ซึ่งย่อมส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของความสามารถในการรับมือกับความเสี่ยงและความไม่แน่นอนจากความผันผวนของราคายางพารา

บทที่ 2
ผลการตรวจสอบเอกสาร

ผลการตรวจสอบเอกสาร ประกอบด้วย 1) สถานการณ์การผลิต ตลาด และราคายางในประเทศไทย 2) ความเสี่ยงและการจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตร และ 3) บทบาทภาคเกษตรในต่างประเทศต้นแบบ มีรายละเอียดดังนี้

2.1 สถานการณ์การผลิต ตลาด และราคายางในประเทศไทย

ผลการตรวจสอบเอกสารในส่วนนี้ประกอบด้วย (1) สถานการณ์การผลิตยางพารา และ (2) สถานการณ์ตลาดและราคา มีรายละเอียดดังนี้

2.1.1 สถานการณ์การผลิตยางพารา

1) พื้นที่เพาะปลูกยางพาราของประเทศไทยปี พ.ศ. 2546-2561

ในปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยมีพื้นที่ปลูกเพาะยางพารา 22.63 ล้านไร่ เป็นเนื้อที่เปิดกรีดแล้ว 19.97 ล้านไร่ ในจำนวนนี้เป็นพื้นที่สวนยางเปิดกรีดในภาคใต้ร้อยละ 62.58 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 24.69 ภาคกลางร้อยละ 11.52 และภาคเหนือร้อยละ 5.12 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2561) โดยในช่วงราคายางบูมระหว่างปี พ.ศ. 2546-2561 พื้นที่ปลูกยางของประเทศไทยขยายตัวอย่างต่อเนื่องจากพื้นที่สวนยาง 12.62 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2546 เพิ่มเป็น 22.63 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2561 มีอัตราเติบโตร้อยละ 3.97 ต่อปี เมื่อพิจารณาการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกในแต่ละภาคของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2546-2561 พบว่า ภาคเหนือมีการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกสูงสุดคิดเป็นร้อยละ 51.47 ต่อปี รองลงมาภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราเติบโตของพื้นที่เพาะปลูกร้อยละ 17.24 ต่อปี การขยายตัวของพื้นที่ปลูกยางอย่างก้าวกระโดดในสองภูมิภาคนี้เป็นผลเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของราคายางพาราและนโยบายขยายพื้นที่ปลูกยางพาราของรัฐบาล ในขณะที่พื้นที่สวนยางในภาคใต้มีอัตราการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกยางมีเพียงร้อยละ 1.70 ต่อปี และสำหรับภาคกลางมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 4.09 ต่อปี (ตารางที่ 2.1)

ตารางที่ 2.1 พื้นที่เพาะปลูกยางพาราของประเทศไทยจำแนกตามภูมิภาค ปี พ.ศ. 2546-2561

หน่วย: ล้านไร่

ปี	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคใต้	ประเทศ
2546	0.02	0.59	1.39	10.62	12.62
2547	0.03	0.74	1.48	10.71	12.95
2548	0.17	1.56	1.63	12.84	16.19
2549	0.29	2.02	1.74	13.08	17.13
2550	0.40	2.44	1.87	13.34	18.05
2551	0.46	2.73	2.00	13.62	18.81
2552	0.58	3.04	2.11	13.90	19.63
2553	0.69	3.31	2.20	14.07	20.26
2554	0.87	3.77	2.29	14.23	21.17
2555	1.11	4.36	2.40	14.61	22.48
2556	1.22	4.72	2.50	14.75	23.19
2557	1.32	4.90	2.59	14.78	23.58
2558	1.20	5.16	2.52	14.26	23.14
2559	1.21	5.15	2.50	14.07	22.93
2560	1.20	5.12	2.46	13.70	22.47
2561*	1.35	5.23	2.47	13.58	22.63
GR**(%ปี)	51.47	17.24	4.09	1.70	3.97

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2561

หมายเหตุ : * ข้อมูลปี พ.ศ. 2561 เป็นข้อมูลพยากรณ์

** อัตราการเติบโตเป็น % ต่อปี ระหว่าง ปี พ.ศ. 2546-2560 ผู้เขียนคำนวณโดยใช้สมการ Logarithmic Exponential Curve หรือ สมการ $Y = ab^T$

2) ปริมาณผลผลิตยางพาราและผลผลิตต่อไร่ของประเทศไทยปี พ.ศ. 2546-2561

ในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีปริมาณผลผลิตยางพาราเพิ่มขึ้นมาโดยตลอดจากปริมาณผลผลิต 2,860,093 ตันในปี พ.ศ. 2546 เพิ่มขึ้นเป็น 4,844,950 ตันในปี พ.ศ. 2561 มีอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.97 ต่อปี เมื่อพิจารณาการเพิ่มขึ้นของปริมาณผลผลิตยางพาราในแต่ละภาคของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2546-2561 พบว่า ภาคเหนือมีอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้นสูงสุดคิดเป็นร้อยละ 48.37 ต่อปี รองลงมาภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้นร้อยละ 19.08 ต่อปี ซึ่งเป็นผลจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกอย่างต่อเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของราคายางพาราและ

นโยบายขยายพื้นที่ปลูกยางพาราของรัฐบาล ในขณะที่ปริมาณผลผลิตยางพาราในภาคกลาง และภาคใต้ มีอัตราการเติบโตเพียงร้อยละ 5.07 และ 1.98 ต่อปี (ตารางที่ 2.2)

ตารางที่ 2.2 ปริมาณผลผลิตยางพาราของประเทศไทยจำแนกตามภูมิภาค ปี พ.ศ. 2546-2561

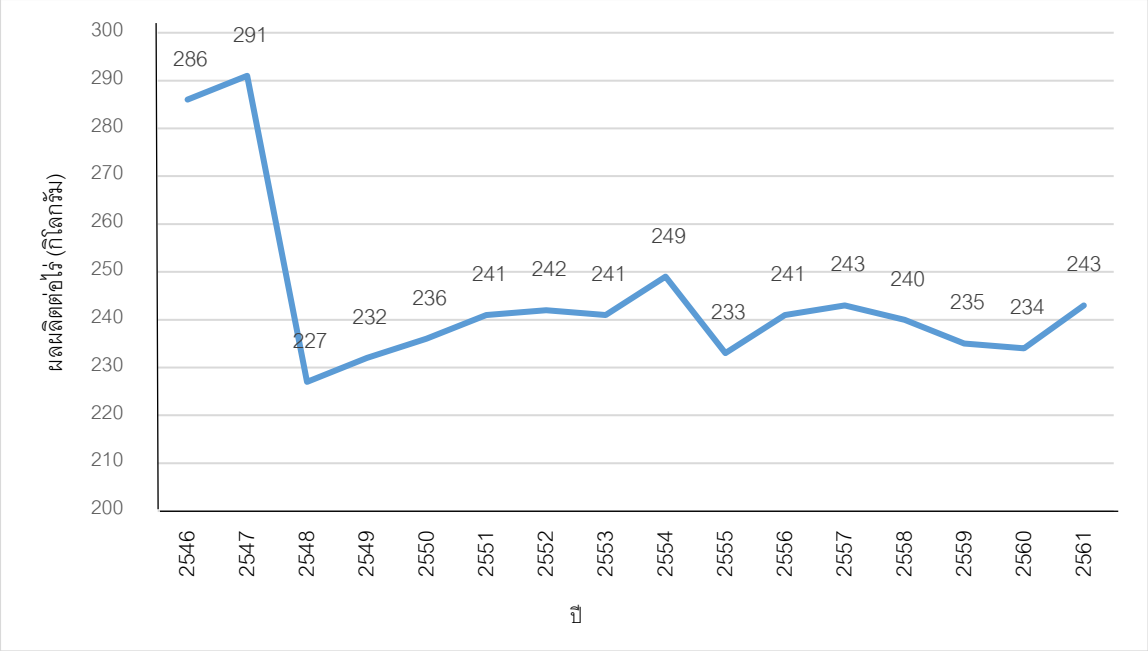
หน่วย: ตัน

ปี พ.ศ.	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคใต้	ประเทศ
2546	864	84,981	250,635	2,523,613	2,860,093
2547	876	94,229	280,496	2,631,119	3,006,720
2548	776	84,162	215,149	2,495,789	2,795,876
2549	1,262	101,716	221,798	2,606,381	2,931,157
2550	2,313	120,990	245,780	2,686,168	3,055,251
2551	4,589	147,780	266,344	2,793,989	3,212,702
2552	8,841	200,371	285,264	2,834,892	3,329,368
2553	26,994	298,641	332,899	2,927,066	3,585,600
2554	47,195	420,221	377,136	3,080,313	3,924,865
2555	54,906	402,348	397,966	3,041,873	3,897,093
2556	70,986	484,760	439,427	3,197,789	4,192,962
2557	86,328	549,568	464,183	3,315,608	4,415,687
2558	102,574	760,646	426,971	3,123,557	4,413,748
2559	111,646	808,432	382,248	3,040,609	4,342,935
2560	149,187	949,357	469,831	2,936,807	4,505,182
2561*	192,554	1,057,047	435,654	3,159,695	4,844,950
GR(%ปี)	48.37	19.08	5.07	1.98	3.97

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2561

หมายเหตุ * ข้อมูลปี พ.ศ. 2561 เป็นข้อมูลพยากรณ์

สำหรับผลผลิตต่อไร่ พบว่า ในปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยมีผลผลิตยางพาราต่อไร่ที่ 243 กิโลกรัม ภาคใต้ซึ่งมีพื้นที่ปลูกยางพารามากที่สุดมีผลผลิตต่อไร่ 263 กิโลกรัม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีผลผลิตต่อไร่ 223 กิโลกรัม ภาคกลางมีผลผลิตต่อไร่ 197 กิโลกรัม และภาคเหนือมีผลผลิตต่อไร่ 196 กิโลกรัม (ภาพที่ 2.1) ในภาพรวมผลผลิตต่อไร่มีแนวโน้มลดลงจากสูงสุด 291 กก./ไร่ในปี พ.ศ. 2547 เหลือเพียง 243 กก./ไร่ ในปี พ.ศ. 2561 ลดลงร้อยละ 16.5



ภาพที่ 2.1 ผลผลิตต่อไร่ของประเทศไทยปี พ.ศ. 2546-2561

ที่มา: ดัดแปลงจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2561

หมายเหตุ * ข้อมูลปี พ.ศ. 2561 เป็นข้อมูลพยากรณ์

3) ผลผลิตยางพาราของประเทศไทยแยกตามประเภทปี พ.ศ. 2543-2561

ผลจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกยางพาราอย่างต่อเนื่องส่งผลให้ปริมาณผลผลิตยางดิบของไทยมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากปี พ.ศ. 2543 มีปริมาณผลผลิตยางวัตถุดิบ 2.34 ล้านตัน เพิ่มขึ้นเป็น 5.13 ล้านตันในปี พ.ศ. 2560 คิดเป็นอัตราการเติบโตร้อยละ 5.05 ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว โครงสร้างการผลิตยางดิบของไทยประกอบด้วย ยางแท่ง ยางผสม ยางแผ่นรมควัน น้ำยางข้น และยางวัตถุดิบอื่นๆ ก็มีการเปลี่ยนสัดส่วนการผลิตยางแต่ละประเภท กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทยมีการผลิตยางแท่งในสัดส่วนมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 33.17 ของการผลิตยางวัตถุดิบทั้งหมดของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2560 ขยายตัวเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2543 ที่มีสัดส่วนการผลิตยางแท่งร้อยละ 37 คิดเป็นอัตราการเติบโตระหว่างปี พ.ศ. 2543-2560 ร้อยละ 6.37 ต่อปี เนื่องจากความต้องการของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางยางที่ปรับไปใช้ยางแท่งเพิ่มขึ้น

สำหรับยางแผ่นรมควันในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2547 ยางแผ่นรมควันมีสัดส่วนในการผลิตเป็นลำดับที่ 1 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 45 แต่นับจากปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา การผลิตยางแผ่นรมควันมีสัดส่วนลดลงโดยในปี พ.ศ. 2560 มีการผลิตยางแผ่นรมควันเหลือเพียงร้อยละ 17.14 ของการผลิตยางวัตถุดิบทั้งหมด มีอัตราลดลงร้อยละ 0.96 ต่อปีในช่วงเวลาดังกล่าว ทำให้ในปี พ.ศ. 2560 ยางแผ่นรมควันมีสัดส่วนการผลิตลดลงมาอยู่ในลำดับที่ 3 ของปริมาณผลผลิตยางวัตถุดิบทั้งหมด

ในปี พ.ศ. 2560 ยางผสม (ยางคอมปาวด์) มีสัดส่วนการผลิตคิดเป็นร้อยละ 23.04 ของการผลิตยางดิบทั้งหมด มีสัดส่วนการผลิตเป็นลำดับที่ 2 รองลงมาจากยางแท่ง มีอัตราการเติบโตระหว่างปี พ.ศ. 2543-2560 สูงถึงร้อยละ 64.10 ต่อปี ซึ่งถือได้ว่ายางผสมมีอัตราการเติบโตต่อปีสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับผลผลิตยางดิบชนิดอื่นในช่วงเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงของความต้องการใช้ของประเทศจีนและข้อกฎระเบียบในการนำเข้ายางผสมที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2558 สัดส่วนยางผสมลดลงเหลือเพียงร้อยละ 11.43 และปรับตัวเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2559 และ 2560

สำหรับน้ำยางข้นมีสัดส่วนปริมาณการผลิตคิดเป็นร้อยละ 15.52 ของการผลิตยางวัตถุดิบทั้งหมดในปี พ.ศ. 2560 ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นจากปี พ.ศ. 2543 ที่มีสัดส่วนการผลิตเพียงร้อยละ 14.96 ของการผลิตยางวัตถุดิบทั้งหมด และมีอัตราการเติบโตระหว่างปี พ.ศ. 2543-2560 คิดเป็นร้อยละ 6.54 ต่อปี ในขณะที่ยางวัตถุดิบอื่นๆ เช่น ยางแผ่นผึ่งแห้ง ยางเครป เป็นต้น มีการผลิตคิดเป็นร้อยละ 11.13 ของการผลิตวัตถุดิบทั้งหมดในปี พ.ศ. 2560 (ตารางที่ 2.3)

ตารางที่ 2.3 ผลผลิตยางของประเทศไทยแยกตามประเภทปี พ.ศ. 2543 – 2561

ปี	ยางแผ่นรมควัน		ยางแท่ง**		น้ำยางข้น ***		ยางผสม ***		อื่น ๆ		รวม
	ปริมาณ(ตัน)	ร้อยละ	ปริมาณ(ตัน)	ร้อยละ	ปริมาณ(ตัน)	ร้อยละ	ปริมาณ(ตัน)	ร้อยละ	ปริมาณ(ตัน)	ร้อยละ	
2543	1,055,900	45.00	868,200	37.00	350,975	14.96	9,700	0.41	61,712	2.63	2,346,487
2544	951,015	41.00	869,830	37.50	440,714	19.00	5,790	0.25	52,200	2.25	2,319,549
2545	1,111,420	42.50	940,400	35.96	470,800	18.00	6,984	0.27	85,500	3.27	2,615,104
2546	1,225,170	42.60	1,029,600	35.80	494,675	17.20	37,100	1.29	89,460	3.11	2,876,005
2547	1,104,180	37.00	1,134,030	38.00	590,890	19.80	86,544	2.90	68,649	2.30	2,984,293
2548	1,005,700	34.24	1,240,265	42.23	585,300	19.93	36,715	1.25	69,178	2.36	2,937,158
2549	1,028,930	32.80	1,192,055	38.00	697,980	22.25	138,163	4.40	79,865	2.55	3,136,993
2550	957,337	31.33	1,218,326	39.87	663,926	21.73	151,437	4.96	64,979	2.13	3,056,005
2551	973,273	31.50	1,282,036	41.49	587,047	19.00	154,485	5.00	92,910	3.01	3,089,751
2552	837,294	26.46	1,058,892	33.46	703,817	22.24	487,160	15.40	77,216	2.44	3,164,379
2553	813,033	25.00	1,235,802	38.00	552,841	17.00	520,355	16.00	130,104	4.00	3,252,135
2554	892,249	25.00	1,455,094	40.77	713,804	20.00	428,276	12.00	79,610	2.23	3,569,033
2555	771,993	20.43	1,505,651	39.85	757,364	20.05	693,210	18.35	49,792	1.32	3,778,010
2556	912,676	21.88	1,579,788	37.88	775,662	18.60	804,784	19.30	97,518	2.34	4,170,428
2557	824,030	19.06	1,793,945	41.49	776,597	17.96	858,818	19.86	70,585	1.63	4,323,975
2558	884,081	19.76	1,887,984	42.20	964,403	21.56	511,349	11.43	225,553	5.04	4,473,370
2559	856,526	18.88	1,952,793	43.04	860,767	18.97	616,178	13.58	250,701	5.53	4,536,965
2560	879,724	17.14	1,702,256	33.17	796,663	15.52	1,182,475	23.04	570,592	11.13	5,131,710
2561****	440,628	17.51	897,508	35.68	418,884	16.65	717,554	28.52	41,496	1.64	2,516,070
GR* 2543-2560 (%/ปี)	-0.96	-	6.37	-	6.54	-	64.10	-	25.02	-	5.05

ที่มา : กองการยาง กรมวิชาการเกษตร, 2561

หมายเหตุ : * อัตราการเติบโต (Growth Rate, GR) เป็น % ต่อปี คำนวณโดยใช้สมการ Logarithmic Exponential Curve หรือ สมการ $Y = ab^T$ โดยที่ Y หมายถึง ข้อมูลใดๆ ที่ต้องการหาอัตราเติบโต ในขณะที่ T หมายถึง เวลา มีหน่วยเป็นปี

** รวมยางแท่ง STR และยางแท่งไม่ระบุชั้น

*** น้ำหนักยางแห้ง

****ข้อมูลปี 2561 (ข้อมูล ณ เดือน มกราคม ถึง มิถุนายน 2561)

4) ปริมาณการส่งออก การใช้ภายในประเทศ และสต๊อกยางปี พ.ศ. 2543 - 2561

ในช่วงเกือบ 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยส่งออกยางพาราเป็นสัดส่วนสูงมาโดยตลอด โดยในปี พ.ศ. 2560 ปริมาณผลผลิตยางส่งออกไปยังต่างประเทศคิดเป็นร้อยละ 86.58 ซึ่งมีอัตราการเติบโตระหว่างปี พ.ศ. 2543-2560 ร้อยละ 5.05 ต่อปี และมีปริมาณผลผลิตยางใช้ภายในประเทศเพียงประมาณร้อยละ 12.73 มีอัตราการเติบโตระหว่างปี พ.ศ. 2543-2560 ร้อยละ 6.15 ต่อปี จะเห็นได้ว่าแม้การใช้ยางภายในประเทศมีสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับการส่งออกแต่อัตราเติบโตของปริมาณการใช้ภายในประเทศสูงกว่าอัตราเติบโตของปริมาณการส่งออกในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับการเพิ่มปริมาณการใช้ยางภายในประเทศ เห็นได้จากภาครัฐมีมาตรการส่งเสริมสนับสนุนให้นำยางพารามาแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ต่างๆ เพื่อใช้ภายในประเทศ รวมถึงโครงการส่งเสริมให้มีการใช้ยางพาราในหน่วยงานภาครัฐเพิ่มมากขึ้น

ในขณะที่ปริมาณสต๊อกก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยเพิ่มจาก 188,635 ตัน ในปี พ.ศ. 2543 เป็น 708,386 ตันในปี พ.ศ. 2560 หรือคิดเป็นร้อยละ 13.80 ของปริมาณยางที่ผลิตได้ และมีอัตราเติบโตระหว่างปี พ.ศ. 2543-2560 ร้อยละ 7.8 ต่อปี ซึ่งใกล้เคียงกับอัตราการเติบโตของปริมาณการใช้ยางภายในประเทศในช่วงเวลาเดียวกัน (ตารางที่ 2.4)

ตารางที่ 2.4 ปริมาณการผลิต การส่งออก การใช้ภายในประเทศ และสต๊อก ปี พ.ศ. 2543 - 2561

ปี	ปริมาณการผลิต (ตัน)	ปริมาณการส่งออก		ปริมาณการใช้ภายในประเทศ		สต็อกยาง	
		ปริมาณ (ตัน)	ร้อยละ	ปริมาณ (ตัน)	ร้อยละ	ปริมาณ (ตัน)	ร้อยละ
2543	2,346,487	2,166,153	92.31	242,549	10.34	188,635	8.04
2544	2,319,549	2,042,079	88.04	253,105	10.91	213,000	9.18
2545	2,615,104	2,354,416	90.03	278,355	10.64	196,680	7.52
2546	2,876,005	2,573,450	89.48	298,699	10.39	202,240	7.03
2547	2,984,293	2,637,096	88.37	318,649	10.68	232,560	7.79
2548	2,937,158	2,632,398	89.62	334,649	11.39	204,256	6.95
2549	3,136,993	2,771,673	88.35	320,885	10.23	249,895	7.97
2550	3,056,005	2,703,762	88.47	373,659	12.23	230,390	7.54
2551	3,089,751	2,675,283	86.59	397,595	12.87	251,721	8.15
2552	3,164,379	2,726,193	86.15	399,415	12.62	293,659	9.28
2553	3,252,135	2,866,447	88.14	458,637	14.10	227,252	6.99
2554	3,569,033	2,952,381	82.72	486,745	13.64	361,557	10.13
2555	3,778,010	3,121,332	82.62	505,052	13.37	516,675	13.68
2556	4,170,428	3,664,941	87.88	520,628	12.48	502,855	12.06
2557	4,323,975	3,770,649	87.20	541,003	12.51	516,756	11.95
2558	4,473,370	3,749,456	83.80	600,491	13.42	642,895	14.37
2559	4,536,965	3,894,076	85.83	617,269	13.61	671,168	14.79
2560	5,131,710	4,443,283	86.58	653,243	12.73	708,386	13.80
2561**	2,516,070	2,239,677	89.01	313,490	12.46	557,785	22.17
GR* 2543 – 2560 (%/ปี)	5.05	5.07	-	6.15	-	7.8	-

ที่มา : ที่มา : กองการยาง กรมวิชาการเกษตร, 2561

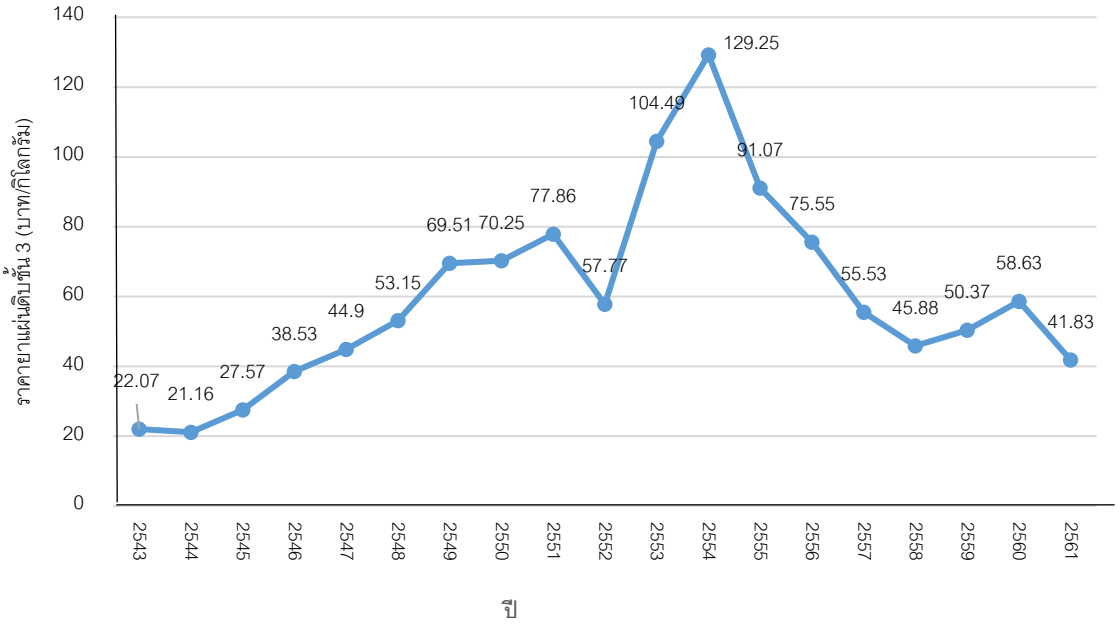
หมายเหตุ : * อัตราการเติบโต (Growth Rate, GR) เป็น % ต่อปี คำนวณโดยใช้สมการ Logarithmic Exponential Curve หรือ สมการ $Y = ab^T$ โดยที่ Y หมายถึงข้อมูลใดๆ ที่ต้องการหาอัตราเติบโต ในขณะที่ T หมายถึง เวลา มีหน่วยเป็นปี

** ข้อมูลปี 2561 (ข้อมูล ณ เดือน มกราคม ถึง มิถุนายน 2561)

2.1.2 สถานการณ์ตลาดและราคา

1) ราคายางพารา Boom and Bust

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ภาคเกษตรต้องเผชิญกับความผันผวนราคาและความผันผวนของอุปสงค์ในตลาดโลก อุปสงค์สินค้าเกษตรของโลกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยได้รับอานิสงส์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่โดยเฉพาะเศรษฐกิจจีน ส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงทศวรรษ 2543 – 2555 แต่ก็ชะลอตัวลงเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกาและวิกฤตหนี้ยุโรปในช่วงปี พ.ศ. 2551 และ 2556 ตามลำดับ ดังแสดงในภาพที่ 2.2 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 – 2561 ราคายางแผ่นดิบชั้น 3 ณ ตลาดท้องถิ่นหาดใหญ่ มีความเคลื่อนไหวผันผวนจากช่วงราคาบูมเข้าสู่ช่วงราคายางตกต่ำ ราคายางพารามีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มขึ้นมาโดยตลอดนับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2543 ที่ราคาเฉลี่ย 22.07 บาทต่อกิโลกรัม ปรับตัวเพิ่มขึ้นจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2554 มีราคาสูงที่สุดที่ราคา 129.25 บาทต่อกิโลกรัม โดยมีอัตราการเติบโตของราคายางพาราระหว่างปี พ.ศ. 2543 – 2554 ร้อยละ 20.38 ต่อปี แต่หลังจากปี พ.ศ. 2554 ราคายางปรับตัวลดลงอย่างรุนแรงมาอยู่ที่ราคาเฉลี่ย 75.55 บาทต่อกิโลกรัม ในปี พ.ศ. 2556 และราคายางยังคงปรับลดลงอย่างต่อเนื่องโดยในปี พ.ศ. 2561 ราคายางแผ่นดิบชั้น 3 ลดลงเหลือราคา 41.83 บาทต่อกิโลกรัม มีอัตราการหดตัวของราคายางพาราระหว่างปี พ.ศ. 2554 – 2561 ลดลงร้อยละ 13.33 ต่อปี สะท้อนให้เห็นถึง ราคายางเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและมีความผันผวนรุนแรง



ภาพที่ 2.2 ราคายางแผ่นดิบชั้น 3 รายปี ณ ตลาดท้องถิ่นหาดใหญ่ปี พ.ศ. 2543 - 2561

ที่มา : ดัดแปลงจากการยางแห่งประเทศไทย, 2562

สถาบันวิจัยยาง (2559) ได้วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อราคายางพารานั้น ประกอบด้วย 2 ปัจจัยหลัก คือ 1) ปัจจัยพื้นฐาน และ 2) ปัจจัยทางเทคนิค โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ปัจจัยพื้นฐาน ได้แก่ ปัจจัยกำหนดอุปสงค์ และอุปทานการใช้ยาง โดยปัจจัยกำหนดอุปทานที่สำคัญคือ พื้นที่ปลูก และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติ เช่น ฤดูกาล การผลัดใบ ภัยธรรมชาติ การระบาดของโรคและศัตรูยาง เช่น ในปี พ.ศ. 2557 ผลผลิตยางมีอุปทานส่วนเกิน เนื่องจากจำนวนพื้นที่กรีดที่เพิ่มขึ้นจากช่วงที่ยางมีราคาสูงของประเทศผู้ผลิต เช่น ไทย เวียดนาม ลาว เมียนมาร์ และกัมพูชา ส่งผลให้ราคายางพาราปรับตัวลดลง (ภาพที่ 2.2) ส่วนอุปสงค์ยางขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจของโลก โดยมีตัวชี้วัดคือ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศผู้ผลิตและผู้ใช้ยาง ปริมาณการใช้ยางของประชากรโลก เช่น ราคายางปรับลดลงในปี พ.ศ 2556 ได้รับผลจากปริมาณสต็อกยางในประเทศจีนที่พุ่งสูง เนื่องจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจจีน รวมทั้งการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก เป็นต้น

2) ปัจจัยทางเทคนิค ประกอบด้วย การเคลื่อนไหวของราคายางตามวัฏจักร และแนวโน้มทิศทางราคายางในระยะ 3 - 5 ปี รวมทั้งการเก็งกำไร ปริมาณการซื้อ สถานะคงค้าง สัญญาซื้อขายยางในตลาดล่วงหน้า เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับยางพาราโดยตรงแต่มีผลต่อราคายาง ได้แก่ การเคลื่อนไหวของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ ราคาน้ำมันดิบ และยางสังเคราะห์ การเก็งกำไรในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า รวมทั้งจิตวิทยาตลาด เช่น เหตุการณ์ราคาน้ำมันดิบปรับตัวลดลงอย่างรุนแรงในปี พ.ศ. 2558 ส่งผลต่อการปรับตัวลดลงของราคายางพารา เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงขึ้นลงของราคายางพารานั้นขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยทั้งที่เป็นปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในที่สามารถควบคุมได้ และไม่สามารถควบคุมได้ ซึ่งความผันผวนราคายางพารานี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความเป็นอยู่ที่ดีของเกษตรกรชาวสวนยางพารา และส่งผลต่อภาระงบประมาณของรัฐบาลในการแก้ปัญหาราคายาง ดังนั้น รัฐบาลควรมีแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรมยางพาราในประเทศ เนื่องจากการเติบโตของอุตสาหกรรมยางพาราในประเทศเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มปริมาณใช้ภายในประเทศ สร้างมูลค่าเพิ่ม และส่งผลให้ราคายางพาราปรับตัวเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุไม่ใช่การแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุเมื่อเกิดปัญหาแล้วดังเช่นที่ผ่านมา

ภาวะ Price Boom and Bust ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาส่วนหนึ่งเป็นผลการเติบโตอย่างรวดเร็วของการใช้ยางจากการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก ราคาน้ำมันดิบ รวมทั้งการเก็งกำไรในตลาดล่วงหน้า ในขณะเดียวกัน ความไม่แน่นอนอุปทานยังคงเป็นปัญหาสำคัญสำหรับการผลิตยางพารา เนื่องจากในช่วงทศวรรษก่อนหน้านี้ การขยายพื้นที่ปลูกยางใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เติบโตค่อนข้างช้าประกอบกับประสบกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยแล้ง และโรคพืชที่มีแนวโน้ม

รุนแรงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อราคายางอยู่ในภาวะราคายางบูมส่งผลต่อการขยายพื้นที่ปลูกยางใหม่อย่างรวดเร็วในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อุปทานส่วนเกินจะส่งผลต่อความผันผวนของราคายางที่เพิ่มขึ้น

2.2 ความเสี่ยงและการจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตร

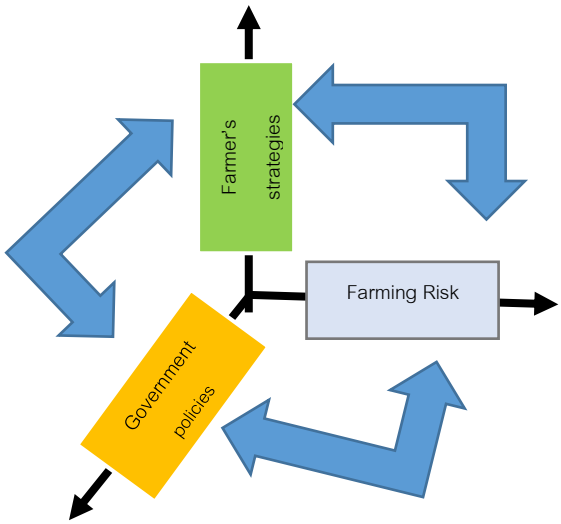
2.2.1 แนวคิดความเสี่ยงและการจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตร

1) ความเสี่ยงและกลยุทธ์จัดการความเสี่ยง

ความเสี่ยง (Risk) คือ ความเป็นไปได้ของเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอน (Uncertainty) และส่งผลกระทบหรือสร้างความเสียหาย ความล้มเหลว ความเปราะบาง หรือลดโอกาสที่จะบรรลุผลสำเร็จของฟาร์ม (Kaplan and Garrick, 1981) การเกษตรเป็นการผลิตที่มีความเสี่ยงสูง การตัดสินใจผลิตใดๆ ในฟาร์มจะต้องคำนึงถึงความน่าจะเป็นของความไม่แน่นอนที่เป็นผลลัพธ์จากความซับซ้อนของระบบกายภาพและเศรษฐกิจ (Physical and Economic System) ซึ่งเป็นผลมาจากหลายปัจจัย เช่น การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ภัยพิบัติ อุปสงค์ตลาดถดถอย ราคาผันผวน ตลาดไม่สมบูรณ์ การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล และเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้อื่นๆ ภาวะภัย (Hazard) และเหตุการณ์เหนือความคาดหมายที่เกิดขึ้นอาจจะไม่ส่งผลกระทบเฉพาะเจาะจงต่อการทำเกษตรอย่างเดียวแต่ส่งผลกระทบต่อทุกส่วนกิจกรรมการผลิต เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคม ในงานวิจัยนี้กำหนดนิยาม ภาวะภัย (Hazard) หมายถึง แหล่งกำเนิดของความเสียหาย (Source of Danger) อาจกล่าวได้ว่า เกษตรกรขนาดเล็กกำลังเผชิญกับภาวะภัย (Hazard) หลายประเภท หลากแหล่งที่มา มีความไม่แน่นอนและรุนแรงเพิ่มขึ้น ซึ่งสามารถชักนำให้เกิดความเสี่ยงที่ส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมในขอบเขตระดับแปลง บุคคล ครัวเรือน ชุมชน ภูมิภาคและประเทศ (Gitz and Maybeck, 2012) ปัจจัยเหล่านี้เกษตรกรไม่สามารถควบคุมได้แต่มีอิทธิพลโดยตรงต่อปริมาณผลผลิต มูลค่า รายได้ ต้นทุนการผลิต และย่อมส่งผลต่อคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของครัวเรือนเกษตรกร รวมถึงอุปทานของแรงงานทางการเกษตร และดูเหมือนว่าเกษตรกรขนาดเล็กมีความเปราะบางต่อความเสี่ยงที่เกิดขึ้นถึงแม้จะเป็นการทำการเกษตรสำหรับบริโภคในครัวเรือนก็ตามเพราะนอกจากเกษตรกรจะต้องมีความรู้ ทักษะพื้นฐานด้านการผลิตแล้ว ยังต้องมีทักษะด้านการบริหารจัดการรวมถึงการจัดการความเสี่ยง เพื่อที่จะสามารถจัดการความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เช่นนั้นแล้วความเสี่ยงเหล่านี้อาจจะรุนแรงมากจนสามารถเป็นแรงผลักดันให้เกษตรกรขนาดเล็กซึ่งมีทรัพยากรอย่างจำกัดเข้าสู่ภาวะยากจนหรืออพยพออกนอกภาคเกษตรเนื่องจากความสามารถในการยอมรับความเสี่ยงขึ้นกับสถานะทางการเงิน หรือทรัพยากรที่ถือครองอยู่นั้นเอง (FAO, 2008) ความเสี่ยงทางการเกษตรมีจำนวนมากและแหล่งที่มาหลากหลายที่สร้างผลกระทบโดยตรงต่อการตัดสินใจผลิตและสวัสดิการ เกษตรกรตอบสนองต่อผลกระทบเชิงลบที่อาจ

เกิดขึ้นโดยใช้กลยุทธ์จัดการความเสี่ยงในการวางแผนการผลิต การจัดสรรทรัพยากร และการหลีกเลี่ยงความเสี่ยง (Risk Aversion) กลยุทธ์การจัดการความเสี่ยงรวมความถึงการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างฟาร์ม การตลาด การเข้าร่วมโครงการของรัฐ และการกระจายแหล่งสร้างรายได้

ในบริบทดังกล่าวนี้ ครัวเรือนเกษตรกรปรับใช้กลยุทธ์เพื่อจัดการความเสี่ยงที่อาจจะส่งผลกระทบต่อรายได้และการบริโภคของครัวเรือน กลยุทธ์ที่ปรับใช้ขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะของความเสี่ยง นอกจากนั้นจะต้องคำนึงถึงทัศนคติต่อความเสี่ยงของเกษตรกร เนื่องจากระดับความสามารถในการยอมรับความเสี่ยงของเกษตรกรแต่ละรายแตกต่างกัน (มีทั้งผู้ที่ชอบและผู้ที่พยายามจะหลีกเลี่ยงความเสี่ยง) เพื่อที่จะเลือกเครื่องมือจัดการความเสี่ยงได้อย่างเหมาะสม (ภาพที่ 2.3)



ภาพที่ 2.3 แนวคิดการจัดการความเสี่ยงทางการเกษตรเชิงบูรณาการ
(the OECD holistic risk framework)

ที่มา: OECD, 2009

กรอบคิดการวิเคราะห์การจัดการความเสี่ยงทางการเกษตรเชิงบูรณาการของ OECD (2009) ซึ่งการวิเคราะห์การจัดการความเสี่ยง (Risk Management System) ประกอบด้วย 1) แหล่งกำเนิดความเสี่ยง (Sources of Risk) 2) กลยุทธ์การจัดการความเสี่ยง (Farmer's Strategies) และ 3) นโยบายรัฐ (Government Policies) การวิเคราะห์การจัดการความเสี่ยงเกี่ยวข้องกับ 1) วัดประเมินความเสี่ยงและความแปรปรวน (Variability) ที่จำเป็นต้องใช้การจัดการ 2) ข้อมูลที่ได้นำไปใช้ในการวิเคราะห์หากลยุทธ์หรือเครื่องมือจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสมกับเกษตรกร ทั้งนี้กลยุทธ์หรือเครื่องมือที่นำเสนอต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับบริบททรัพยากรของฟาร์ม ทัศนคติและพฤติกรรมในการ

ตอบสนองต่อความเสี่ยง และ 3) การตัดสินใจทางนโยบายรัฐเพื่อปรับปรุงกลยุทธ์การจัดการความเสี่ยง อย่างไรก็ตามองค์ประกอบการจัดการความเสี่ยงไม่ได้มีความสัมพันธ์เชิงเส้นเสียทีเดียว องค์ประกอบทั้ง 3 (ความเสี่ยงทางการเกษตร กลยุทธ์ของเกษตรกร และนโยบายรัฐ) มีความเชื่อมโยงในทุกมิติ (ภาพที่ 2.4)

องค์ประกอบทั้ง 3 ด้านมีความเชื่อมโยงและส่งข้อมูลย้อนกลับซึ่งกันและกันในทุกมิติซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดความเสี่ยง กลยุทธ์จัดการความเสี่ยงและนโยบายรัฐ ที่เรียกว่า ระบบการจัดการความเสี่ยง การขยายตัวของระบบ (องค์ประกอบทั้ง 3 ด้านขยายตัวออกไป) ขึ้นอยู่กับความพร้อมใช้งานพัฒนาการ และการเลือกใช้กลยุทธ์จัดการความเสี่ยงรวมทั้งธรรมชาติของความเสี่ยง และปฏิกิริยาโต้ตอบของรัฐ

1.1) แหล่งกำเนิดความเสี่ยง (Source of Risks)

เนื่องจากความเสี่ยงทางการเกษตรมีความซับซ้อน และมาจากหลากหลายที่มา เพื่อที่จะเข้าใจและสามารถจัดการกับความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นจะต้องทราบแหล่งที่มาของความเสี่ยง โดย OECD (2013) ได้แบ่งแหล่งกำเนิดความเสี่ยงที่สำคัญออกเป็น 4 แหล่ง รายละเอียดดังนี้ (ตารางที่ 2.5)

1. ความเสี่ยงที่เกิดจากตลาด/ราคา การเปลี่ยนแปลงของตลาดและราคาได้รับผลกระทบจากอุปสงค์และอุปทาน รวมถึงต้นทุนการผลิตของสินค้าเกษตรเป็นสิ่งที่ควบคุมและคาดการณ์ไม่ได้หรือเกิดจากการเปลี่ยนแปลงภายนอก ในงานวิจัยนี้ให้นิยาม ความเสี่ยงราคา (Price Risk) หมายถึงความเป็นไปได้ที่ราคามีความผันผวนภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอน และก่อให้เกิดภาวะภัยและสร้างผลกระทบเชิงลบต่อระดับรายได้และความเป็นอยู่ของเกษตรกร การพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม โดยทั่วไปการเปลี่ยนแปลงของราคาจะเป็นไปตามฤดูกาลหรือตามวัฏจักรซึ่งสามารถคาดการณ์ได้ แต่หลายครั้งที่เกิดการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์และอุปทานของสินค้าเกษตรแบบไม่สามารถคาดการณ์ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของราคา เช่น การตัดสินใจทำการผลิตของเกษตรกร ระดับรายได้ของผู้บริโภค สภาพเศรษฐกิจทั่วไป ราคาของสินค้าทดแทน เป็นต้น

2. ความเสี่ยงที่เกิดจากการผลิต เนื่องจากประสิทธิภาพในการทำการเกษตร (ปลูกพืช เลี้ยงสัตว์) ขึ้นกับกระบวนการทางชีวภาพ (Biological Process) ซึ่งได้รับผลกระทบจากสภาพอากาศ โรคศัตรูพืช และภัยธรรมชาติต่างๆ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงเครื่องมือ อุปกรณ์ เทคโนโลยีในการผลิตด้วย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยดังกล่าวส่งผลต่อการลดลงหรือการสูญเสียผลผลิตทางการเกษตรทั้งสิ้น

ตารางที่ 2.5 ความเสี่ยงทางการเกษตร

	ระดับจุลภาค บุคคล/ครัวเรือน	ระดับกลาง กลุ่ม/ชุมชน	ระดับมหภาค ภูมิภาค/ประเทศ
ตลาด/ราคา	การเปลี่ยนแปลงราคาผลผลิต ราคาปัจจัยการผลิตและอุปสงค์ของตลาด	การเปลี่ยนแปลงราคาที่ดิน อุปสงค์ใหม่จากภาคอุตสาหกรรม	การเปลี่ยนแปลงราคาปัจจัยการผลิตและผลผลิต เนื่องจากสต๊อก นโยบายการค้า ตลาดใหม่ อัตราแลกเปลี่ยน อื่นๆ
การผลิต	โรคติดต่อ การเจ็บป่วย การสูญเสียปศุสัตว์ การตาย/พิการของสมาชิกในครัวเรือน อื่นๆ	ปริมาณน้ำฝน ดินถล่ม มลพิษ อื่นๆ	น้ำท่วม แห้งแล้ง วัชพืช ศัตรูพืช เทคโนโลยี ขาดแคลนอาหาร อื่นๆ
ทางการเงิน	การเปลี่ยนแปลงรายได้จากภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร	ข้อมูลเครดิต ระบบประกันภัย	การเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ย มูลค่าสินทรัพย์ การเข้าถึงเครดิต
สถาบัน/กฎหมาย	การตอบสนองความเสี่ยง	การเปลี่ยนแปลงนโยบายและกฎระเบียบรัฐในระดับพื้นที่	การเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐ กฎระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ที่มา: OECD, 2009, 2013

3. ความเสี่ยงทางการเงิน เกิดขึ้นเมื่อมีการกู้ยืมเงินเพื่อทำการเกษตร เนื่องจากความไม่แน่นอนของอัตราดอกเบี้ยในอนาคต ความสามารถในการกู้ได้อย่างต่อเนื่องเมื่อมีความต้องการและความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกร

4. ความเสี่ยงที่เกิดจากสถาบัน/กฎหมาย เกิดขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่คาดการณ์ไม่ได้จากสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น ธนาคาร สหกรณ์ทางการเกษตร รัฐบาล เป็นต้น โดยการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ระเบียบและข้อกฎหมาย เช่น การให้เงินอุดหนุน การพยุงราคาสินค้าเกษตร เป็นต้น

โดยแหล่งความเสี่ยงทั้ง 4 แหล่งดังกล่าวส่งผลกระทบในเชิงขอบเขตใน 3 ระดับ (ตารางที่ 2.5) คือ ระดับจุลภาค (Micro-Level) ระดับกลาง (Meso-Level) และระดับมหภาค (Macro-Level) โดยมีรายละเอียดดังนี้

ความเสี่ยงระดับจุลภาค (Micro-Level) เป็นความเสี่ยงที่มีขอบเขตในบุคคลหรือครัวเรือน ตัวอย่างเช่น ความเจ็บป่วย โรคพืช การสูญเสียปศุสัตว์ สมาชิกในครัวเรือนเสียชีวิตหรือพิการ และการสูญเสียรายได้นอกภาคเกษตร เป็นต้น

ความเสี่ยงระดับกลาง (Meso-Level) ส่งผลกระทบต่อกลุ่มหรือชุมชน ตัวอย่างเช่น มลภาวะทางสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลต่อการลดลงของผลผลิตเกษตรในพื้นที่นั้นๆ รวมทั้งความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรในชุมชน

ความเสี่ยงในระดับมหภาค (Macro-Level) ส่งผลกระทบต่อขอบเขตภูมิภาคหรือประเทศ ตัวอย่างเช่น การเกิดภาวะภัยพิบัติทางธรรมชาติ (น้ำท่วม และภัยแล้ง) การเปลี่ยนแปลงในแนวนโยบายสนับสนุนเกษตรหรือลดพื้นที่เพาะปลูก การเปลี่ยนอัตราดอกเบี้ยหรืออัตราแลกเปลี่ยนที่ส่งผลต่อราคาปัจจัยการผลิตและราคาผลผลิต

นอกจากนี้ ความเสี่ยงอีกประเภทคือ ช๊อก (Shock) ที่เกิดขึ้นด้านราคา (Price Shock) การผลิต (Production Shock) ทางการเงิน (Financial Shock) สถาบัน (Institutional Shock) ในการวิเคราะห์แหล่งกำเนิดความเสี่ยงยังต้องคำถึงความถี่ (Frequency) เวลา (Timing) ความรุนแรง (Severity) และความสัมพันธ์ของความเสี่ยงที่เกิดขึ้น เช่น ความสัมพันธ์เชิงลบระหว่างราคาผลผลิตและปริมาณผลผลิต หรือครัวเรือนเกษตรกรยากจนมีความเปราะบางสูงต่อผลกระทบของภัยแล้งหรือราคาผลผลิตตกต่ำ เมื่อความเสี่ยงดังกล่าวเกิดขึ้น ครัวเรือนเกษตรกรจึงต้องเลือกใช้กลยุทธ์จัดการความเสี่ยงลดผลกระทบหรือความอ่อนไหวจากความเสี่ยง (OECD, 2009)

1.2) **กลยุทธ์จัดการความเสี่ยง** (Risk Management Strategies)

เนื่องจากความเสี่ยงเกิดขึ้นจากความไม่แน่นอน การเปลี่ยนแปลงที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ ฉะนั้นหากเข้าใจและสามารถคาดการณ์รูปแบบและแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงได้ ก็จะสามารถจัดการความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นได้ การจัดการความเสี่ยงของครัวเรือนเกษตรกรขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง รวมทั้งการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและบริโภคของครัวเรือน การจัดสรรแรงงาน การจัดการสินทรัพย์ของครัวเรือน อิทธิพลของสถาบันและนโยบายรัฐ โดยสมมุติฐานเบื้องต้น เกษตรกรเป็นผู้รู้ดีที่สุดเกี่ยวกับองค์ประกอบ คุณลักษณะและความสัมพันธ์ของความเสี่ยงที่ส่งผลกระทบต่อฟาร์ม เกษตรกรต้องตัดสินใจเพื่อเลือกใช้กลยุทธ์จัดการความเสี่ยงต่างๆ อย่างเหมาะสมและประเมินผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของฟาร์ม ซึ่งจะต้องเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนที่ใช้ในการจัดการความเสี่ยงและผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดการความเสี่ยง

OECD (2013) แบ่งการจัดการความเสี่ยงออกเป็น 2 ประเภทหลัก คือ 1) การจัดการก่อนเกิดความเสี่ยง (Ex Ante Risk Management) เป็นมาตรการปรับใช้เพื่อหลีกเลี่ยง การถ่ายโอนหรือลดความเสี่ยง หรือเผชิญกับความเสี่ยงในระยะยาว เรียกว่า กลยุทธ์รับมือความเสี่ยง (Ex Ante Risk Strategy) และ 2) การจัดการหลังเกิดความเสี่ยง (Ex Post Risk Coping) เป็นมาตรการที่ปรับใช้เพื่อบรรเทาหรือป้องกันผลกระทบจากช๊อกในระยะสั้น เรียกว่า กลยุทธ์รับมือช๊อก (Ex Post Shock Coping Strategy) กรอบกลยุทธ์การจัดการความเสี่ยงดังกล่าวสามารถนำไปปรับใช้แตกต่างกันตามระดับสถาบัน ได้แก่ ฟาร์มหรือครัวเรือน (Farm/Household) ตลาด (Market) ชุมชน (Community) และ

รัฐบาล (Government) OECD (2013) นำเสนอกรอบกลยุทธ์การจัดการความเสี่ยงสำหรับสถาบันต่างๆ (ตารางที่ 2.6) เกษตรกรขนาดเล็กเลือกใช้กลยุทธ์จัดการความเสี่ยงทั้งแบบทางการและไม่เป็นทางการ (Formal and Informal Risk Strategies) กลยุทธ์ไม่เป็นทางการเลือกใช้จัดการความเสี่ยงระหว่างบุคคลหรือครัวเรือน และกลุ่มหรือชุมชน กลยุทธ์แบบทางการใช้ในกิจกรรมทางการตลาดและหรือนโยบาย/กลไกของรัฐบาล

ตารางที่ 2.6 ตัวอย่างกลยุทธ์การจัดการความเสี่ยงทางการเกษตร

		ฟาร์ม/ครัวเรือน	**ตลาด**	**ชุมชน**	**รัฐบาล**
ก่อนเกิดความเสี่ยง (ex ante) การจัดการความเสี่ยง (risk management)	การลดความเสี่ยง (risk reduction)	การเลือกเทคโนโลยี	อบรมการจัดการความเสี่ยง	การผลิตแบบแบ่งผลผลิต	- นโยบายมหภาค - การป้องกันภัยพิบัติ - การป้องกันโรคปศุสัตว์
	การบรรเทาความเสี่ยง (risk mitigation)	ความหลากหลายของการผลิต	- ตลาดล่วงหน้า - การประกันภัย - การบูรณาการผลิตแนวตั้ง - การผลิตและการตลาดแบบพันธะสัญญา - การกระจายยอดขาย - การกระจายการลงทุน - ทำงานนอกภาคเกษตร	- การจัดการทรัพยากรที่ใช้เป็นทรัพย์สินร่วมกัน - ความเกื้อกูลของสังคม - การรับความเสี่ยงร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการ - การหมุนเวียนเงินออมหรือเครดิต	- ระบบภาษี - นโยบายรายได้ - โปรแกรมครบวงจร-ต่อต้าน - มาตรการที่เหมาะสมในกรณีเกิดโรคระบาด
หลังเกิดความเสี่ยง (ex post) รับมือความเสี่ยง (risk coping)	การรับมือความเสี่ยง (risk coping)	- การยืมจากเพื่อนบ้าน/สมาชิกครัวเรือน - การกุศลในชุมชน	- ขายสินทรัพย์ทางการเงิน - เงินออม/กู้ยืมจากธนาคาร - รายได้นอกภาคเกษตร	- ขายสินทรัพย์ - การถ่ายโอนจากเครือข่ายสนันสนุนซึ่งกันและกัน	- การบรรเทาภัยพิบัติ - ความช่วยเหลือจากสังคม - โปรแกรมสนับสนุนทางการเกษตรอื่นๆ

ที่มา: OECD, 2013

นอกจากนั้น ยังสามารถแบ่งการจัดการความเสี่ยงตามแหล่งกำเนิดความเสี่ยง โดย FAO (2008) ได้แบ่งกลุ่มการจัดการความเสี่ยงตามแหล่งกำเนิดความเสี่ยงได้ดังนี้

1) การจัดการความเสี่ยงจากการผลิต

1.1) การลดความเสี่ยงโดยอาศัยปัจจัยการผลิต (Risk-Reducing Inputs) เป็นการเพิ่มโอกาสที่จะได้ผลผลิตที่มีคุณภาพและปริมาณที่ต้องการ ได้แก่

(1) การใส่ปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์ เป็นการลดความเสี่ยงที่จะได้ผลผลิตที่ต่ำ

(2) การปราบศัตรูพืช เพื่อลดความเสียหายของผลผลิต

(3) การชลประทาน ช่วยลดความเสี่ยงที่จะเกิดต่อผลผลิตจากการขาดแคลนน้ำในช่วงหน้าร้อนและน้ำท่วมในช่วงหน้าฝน

1.2) การลดความเสี่ยงโดยอาศัยเทคโนโลยี (Risk-Reducing Technologies) เกษตรกรจำเป็นจะต้องมีความรู้และสามารถประยุกต์ใช้เทคโนโลยีใหม่จัดการกับความเสี่ยงที่สามารถพบได้ทั่วไปในฟาร์มของตน ได้แก่

(1) การใช้พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ที่เหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศ และสภาพภูมิอากาศ

(2) ผลิตผลผลิตให้ตรงกับความต้องการของตลาด เช่น การปรับปรุงพันธุ์ให้ตรงกับความต้องการของตลาด

1.3) เลือกการผลิตที่มีความเสี่ยงต่ำ (Selecting Low Risk Activities) เป็นแนวทางการจัดการความเสี่ยงโดยเลือกทำการเกษตรที่มีความเสี่ยงต่ำ เช่น

(1) การเลือกใช้พันธุ์ที่สามารถทนแล้งได้ดีแทนที่จะเลือกพันธุ์ที่มีผลผลิตสูง

(2) เลือกการผลิตที่เกษตรกรมีความเชี่ยวชาญ

1.4) เลือกระบบการผลิตที่มีความยืดหยุ่น (System Flexibility) ระบบการผลิตมีความสำคัญต่อการจัดการความเสี่ยง เนื่องจากความยืดหยุ่นของระบบการผลิต ทำให้เกษตรกรสามารถเลือกที่จะเปลี่ยนกระบวนการผลิตหรือกระบวนการทางการตลาดได้

(1) เลือกระบบการผลิตระยะสั้น สามารถเปลี่ยนแปลงได้หากแนวโน้มผลผลิตหรือตลาดมีการเปลี่ยนแปลง

(2) เลือกการผลิตในที่ตั้งแตกต่างกัน

(3) เลือกใช้แรงงานครัวเรือนแทนการจ้างแรงงาน

(4) กระจายช่วงเวลาการผลิตที่แตกต่างกัน

1.5) ความหลากหลายของการผลิต (Production Diversification) ความหลากหลายของการผลิตเป็นการกระจายความเสี่ยงและเป็นกลยุทธ์การจัดการความเสี่ยงที่มีความสำเร็จสูง นอกจากนี้มีเทคนิคอื่นๆ ได้แก่

(1) ทำการผลิตหลากหลายกิจกรรมในช่วงเวลาเดียวกันหรือฤดูกาลเดียวกัน

(2) ทำการผลิตชนิดเดียวแต่ในหลายพื้นที่มีความแตกต่างกัน

(3) ทำการผลิตชนิดเดียวในช่วงเวลาหรือฤดูกาลที่แตกต่างกัน

(4) หารายได้นอกภาคการเกษตร

2) การจัดการความเสี่ยงด้านการตลาดและราคา

2.1) การแบ่งขาย (Spreading Sales) หากเป็นสินค้าที่สามารถเก็บรักษาได้เป็นเวลานานควรจะแบ่งขายตามช่วงเวลาที่ราคาเป็นที่พอใจ หรือหากเป็นปศุสัตว์ก็ควรพิจารณาวางแผนการผลิตให้สามารถขายผลผลิตได้ทั้งปี

2.2) การขายตรง (Direct Sales) คือ การขายผลผลิตจากเกษตรกรแก่ผู้บริโภคคนสุดท้ายโดยไม่ผ่านคนกลาง เป็นการเพิ่มกำไรและลดความเสี่ยง ทั้งนี้จะต้องคำนึงค่าใช้จ่ายทางการตลาดเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับ

2.3) การทำสัญญา (Contractual Agreements) สำหรับซื้อปัจจัยการผลิตและขายผลผลิตกับบริษัทหรือโรงงาน ซึ่งในสัญญาจะมีข้อตกลงเรื่องราคาและคุณภาพของผลผลิตและปัจจัยการผลิต

2.4) การกำหนดราคาล่วงหน้า (Forward Pricing) คือ การที่ผู้ผลิตและผู้ซื้อตกลงราคาก่อนการส่งมอบ โดยข้อตกลงนั้นจะรวมถึงการส่งมอบผลผลิตตามราคา ปริมาณ คุณภาพ และเวลาที่กำหนดร่วมกัน วิธีการนี้จะช่วยลดความเสี่ยงในด้านราคาของผลผลิตที่จะได้

2.5) ข้อมูลราคาตลาด (Market Price Information) องค์ประกอบหลักของการจัดการความเสี่ยงด้านราคา คือ ข้อมูล โดยข้อมูลตลาดในระยะสั้นจะช่วยให้เกษตรกรตัดสินใจทางการตลาดในการขายและการปรับการผลิตซึ่งจำเป็นต้องมีข้อมูลที่ทันสมัยเกี่ยวกับราคา อุปทาน และอุปสงค์ของสินค้า สำหรับข้อมูลในระยะยาวจะช่วยในการวางแผนการผลิตและการตลาดซึ่งต้องการข้อมูลเกี่ยวกับราคาประจำปี ราคาปัจจัยการผลิต และห่วงโซ่ทางการตลาด

3) การจัดการความเสี่ยงทางการเงิน

3.1) การประเมินความสามารถในการกู้และระยะเวลาในการชำระหนี้ของเกษตรกรให้เหมาะสมสำหรับการกู้ยืมเงินเพื่อดำเนินการทางการเกษตร

3.2) สภาพคล่องทางการเงินหรือความสามารถในการสร้างกระแสเงินสด เช่น เมื่อเกิดเหตุการณ์ไม่คาดคิดเกิดขึ้น เกษตรกรมีสินทรัพย์ที่สามารถเปลี่ยนเงินสดได้ (สินทรัพย์หมุนเวียน) หรือสินทรัพย์ที่มีภาระผูกพันธ์หรือไม่ เป็นต้น

3.3) ความสามารถในการรักษาและการเพิ่มทุนทรัพย์ เช่น การให้เช่าสินทรัพย์ที่มี เช่น การให้เช่าที่ดินหรือเครื่องจักร เพื่อสร้างรายได้และเป็นการกระจายรายจ่ายด้านการบำรุงรักษาสินทรัพย์เหล่านั้น และการวางแผนเพื่อการลงทุน เป็นต้น

3.4) การทำประกัน เป็นการจ่ายเงินเพื่อปกป้องความเสี่ยงที่จะส่งผลกระทบอย่างรุนแรงแก่เกษตรกร เช่น การทำประกันชีวิต การประกันพืชผล การทำประกันภัยจากภัยธรรมชาติต่างๆ เป็นต้น

4) การจัดการความเสี่ยงด้านสถาบัน

4.1) การรวมกลุ่มทางสังคม การให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างญาติพี่น้อง เพื่อนบ้าน เมื่อต้องการความช่วยเหลือ เช่น กรณีเจ็บป่วย หรือเสียชีวิต เพื่อช่วยบรรเทาสถานการณ์ แต่บางสถานการณ์ก็ทำได้ยาก เช่น การประสบภัยแล้ง น้ำท่วม ซึ่งส่งผลต่อสมาชิกในชุมชนทั้งหมด

4.2) การรวมกลุ่มระหว่างผู้ผลิต ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อเป็นการประหยัดต่อขนาดในการซื้อปัจจัยการผลิตและด้านการตลาด การออมและการกู้ยืมเงิน และสามารถช่วยให้เกษตรกรส่งสินค้าได้ทันเวลา

4.3) สหกรณ์ เป็นกลุ่มที่เป็นทางการมากขึ้น เพิ่มโอกาสในการขายสินค้าและซื้อปัจจัยการผลิตในปริมาณมาก ช่วยลดต้นทุนการขนส่ง มีอำนาจต่อรองมากขึ้น ระดมเงินออมและให้การค้ำประกันร่วมกันระหว่างสมาชิก

Crane. L. et al. (2013) ได้นำเสนอแนวทางในการจัดการความเสี่ยง โดยการวางแผนการจัดการความเสี่ยง ซึ่งมีด้วยกัน 9 ขั้นตอน ดังนี้

1) การระบุความเสี่ยง (Identify Risk) การระบุความเสี่ยงที่คาดการณ์ว่าจะเกิดในทุกแหล่งกำเนิดความเสี่ยงดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

2) วัดระดับความเสี่ยง (Measure Risk) ความน่าจะเป็นวิธีการวัดระดับความเสี่ยงที่ง่ายที่จะทำให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของผลลัพธ์ เพื่อนำไปใช้เป็นค่าประมาณในการตัดสินใจ โดยการใช้ค่าเฉลี่ยและความแปรปรวนของผลลัพธ์ เช่น การพยากรณ์อากาศว่ามีโอกาสที่ฝนจะตกร้อยละ 20 จากนั้นให้ประมาณค่าดังกล่าวเป็นผลทางการเงิน เช่น การเปลี่ยนจากค่าความน่าจะเป็นของผลผลิตเป็นรายได้สุทธิ

3) ประเมินความสามารถที่จะรับความเสี่ยงได้ จะสัมพันธ์กับสถานะทางการเงิน เช่น ความต้องการกระแสเงินสด (Cash Flow Requirements) ซึ่งขึ้นกับภาระการชำระหนี้สิน ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน รายได้ของครัวเรือน เป็นต้น ได้จากการจดบันทึกการผลิตและการตลาดของธุรกิจ

4) ประเมินความชอบ/อดทนต่อความเสี่ยง สามารถจัดระดับของความชอบ/อดทนต่อความเสี่ยงได้ 3 ระดับ คือ พวกที่ชอบความเสี่ยง สามารถเปิดรับความเสี่ยงเพื่อผลประโยชน์ที่มากขึ้น พวกที่ไม่ชอบความเสี่ยง จะหลีกเลี่ยงความเสี่ยงจะให้คุณค่ากับความปลอดภัย มั่นคง การอยู่รอดทางการเงินมากกว่าโอกาสที่จะได้กำไรเพิ่ม และพวกที่อยู่ระหว่างชอบความเสี่ยงและไม่ชอบความเสี่ยง ซึ่งจำเป็นจะต้องประเมินในหัวข้อนี้เพื่อเลือกกลยุทธ์ได้อย่างเหมาะสม

5) ตั้งเป้าหมายกลยุทธ์การจัดการความเสี่ยง เป้าหมายจะต้องมีความเจาะจง สามารถวัดได้ ไม่ยากจนไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ ท้าทาย แต่จะต้องอยู่บนพื้นฐานของความจริง ทรัพยากรที่มีและเวลาที่เหมาะสม

6) เลือกเครื่องมือการจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยอาจจะต้องแบ่งความเสี่ยงไปให้ผู้อื่นรับผิดชอบ กระจายความเสี่ยง เช่น การทำประกัน การกำหนดราคาสินค้าล่วงหน้า เป็นต้น

7) ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ ไม่ว่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญที่จบการศึกษามาโดยตรง ผู้ที่มีประสบการณ์ให้ตรงตามความต้องการหรือตรงตามปัญหาที่ประสบ

8) การตัดสินใจและดำเนินการตามแผนที่วางไว้

9) ประเมิลผล โดยเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการจริงกับแผนที่วางไว้ และปรับปรุงแผนการจัดการความเสี่ยงเพื่อการตัดสินใจในอนาคต

ทั้งนี้ ความพร้อมใช้กลยุทธ์การจัดการความเสี่ยงมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ขนาดที่ดิน ที่ตั้ง ข้อมูลข่าวสารและการเข้าถึงตลาด เกษตรกรจะตัดสินใจเลือกใช้กลยุทธ์หรือเครื่องมือจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสมกับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นและระดับการหลีกเลี่ยงความเสี่ยง (Risk Aversion)

1.3) **บทบาทของรัฐบาล** (The Potentail Role of Government)

รัฐบาลมีหน้าที่ดำเนินนโยบายที่เหมาะสมเพื่อช่วยเกษตรกรจัดการความเสี่ยง ในบางครั้งรัฐบาลมุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าหรือตอบสนองต่อความเสี่ยงที่เกษตรกรกำลังเผชิญในช่วงเวลานั้นๆ ในขณะเดียวกันนโยบายรัฐอาจเป็นแหล่งกำเนิดความเสี่ยงทางการเกษตรเสียเอง เช่น การเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายสนับสนุนหรือต่อต้านการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการเกษตร เป็นต้น บทบาทการจัดการความเสี่ยงของรัฐบาลที่สำคัญได้แก่ 1) นโยบายพัฒนาสถาบันตลาด มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการความเสี่ยงที่เกิดจากความล้มเหลวของตลาดหรือตลาดไม่สมบูรณ์ รัฐบาลสามารถจัดการความเสี่ยงผ่านนโยบายเศรษฐกิจมหภาค กฎระเบียบและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกรอบสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ ยกตัวอย่างเช่น มาตรการรัฐเพื่อส่งเสริมการจัดการความเสี่ยงในครัวเรือนเกษตรกรและภาคเกษตร มาตรการส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลและอำนวยความสะดวกข้อมูลสารสนเทศทางการผลิตและการตลาด และมาตรการส่งเสริมหรือการแข่งขันในตลาดประกันภัย 2) นโยบายหรือมาตรการเพื่อลด บรรเทาและรับมือเมื่อเกิดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ นโยบายรัฐเพื่อลดความเป็นไปได้และหรือผลกระทบเชิงลบจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ/หายนะ ยกตัวอย่างเช่น มาตรการเพื่อป้องกันภัยพิบัติจากน้ำท่วม มาตรการป้องกันโรคปศุสัตว์ กฎหมายควบคุมการเกษตร งานวิจัยทางการเกษตร และระบบภาษีในภาคเกษตร เป็นต้น

นอกจากนี้ OECD (2011) ให้กรอบแนวคิดการจัดการความเสี่ยงสำหรับรัฐบาล 2 ประการ กล่าวคือ 1) การตัดสินใจทางนโยบายต้องให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างความเสี่ยงด้วยกันเองและการแลกเปลี่ยน (Trade off) ระหว่างความเสี่ยงทั้งหมด กลยุทธ์จัดการความเสี่ยง และนโยบายรัฐ ทั้งนี้จะต้องพยายามหลีกเลี่ยงนโยบายที่มุ่งจัดการความเสี่ยงใดความเสี่ยงหนึ่ง นโยบายการจัดการความเสี่ยงควรจะเป็นแบบองค์รวม (Holistic) รัฐบาลควรจะให้ความรู้หรือฝึกอบรมเกษตรกรเพื่อที่จะสามารถประเมิน และจัดการความเสี่ยงของตนเองได้ และ 2) รัฐบาลควรมีทางเลือกนโยบายเพื่อตอบสนองต่อชนิดความเสี่ยงที่แตกต่างกันตามระดับของความเสี่ยงปกติ (Normal Risk) ความเสี่ยงตลาด (Marketable Risk) และความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Catastropic Risk) มีรูปแบบเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนากลยุทธ์การจัดการตามระดับความเสี่ยง (ตารางที่ 2.7)

ตารางที่ 2.7 รูปแบบที่เหมาะสมสำหรับกลยุทธ์จัดการความเสี่ยงและนโยบายของรัฐบาล

ระดับการมีส่วนร่วมของรัฐบาล: น้อย → มาก

	ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (catastropic risk)	ความเสี่ยงตลาด (marketable risk)	ความเสี่ยงปกติ (normal risk)
ระดับฟาร์ม			- การกระจายความเสี่ยง - การออม
เครื่องมือทางการตลาด		- การซื้อขายล่วงหน้า - การทำประกันภัยกับเอกชน	
Ex ante policies	- การกำหนดนโยบายช่วยเหลือก่อน/ หลัง การเกิดเหตุการณ์ - Public insurance		
Ex post policies			

ความถี่ในการเกิด: น้อย → มาก

ระดับความรุนแรง: น้อย → มาก

ที่มา: OECD, 2011

1) ความเสี่ยงปกติ (Normal Risk)

ในความเสี่ยงระดับนี้แนะนำให้เกษตรกรหรือระดับครัวเรือนเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดการความเสี่ยงในฟาร์มของตนเอง เกษตรกรจะต้องสามารถตัดสินใจในการจัดการความเสี่ยงด้านการผลิต ด้านราคา และสภาพอากาศได้เอง เนื่องจากเกษตรกรเป็นผู้ที่ทราบดีที่สุดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของความเสี่ยงและความสามารถในการยอมรับความเสี่ยงของตน รัฐบาลควรให้ความรู้ ฝึกอบรมเทคนิคการบริหารความเสี่ยง และแนวปฏิบัติที่ดีให้แก่เกษตรกร แนวทางที่จะนำไปสู่การกระจายความเสี่ยงในการลงทุน ควรมีความหลากหลายทั้งในภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตร การมีประกันภัย การให้สิทธิพิเศษทางภาษีและการให้ประกันสังคม ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามความต้องการของเกษตรกร

2) ความเสี่ยงตลาด (Marketable Risk)

ความเสี่ยงบางประเภทสามารถใช้เครื่องมือทางการตลาดจัดการได้ เช่น เกษตรกรที่ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก ผลิตในรูปแบบของสหกรณ์ และผลิตวัตถุดิบป้อนให้อุตสาหกรรมต่อเนื่อง เครื่องมือจัดการความเสี่ยงทางตรงทำได้โดยการทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้า เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากราคา และเครื่องมือจัดการความเสี่ยงโดยอ้อม สามารถทำได้จากการทราบกลไกราคา การทำสัญญาการผลิตและสัญญาการตลาดระหว่างเกษตรกรกับอุตสาหกรรมหรือสหกรณ์ ซึ่งรัฐบาลมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องของกฎหมาย ซึ่งจะช่วยให้การทำสัญญาเป็นไปอย่างยุติธรรม และมีความยืดหยุ่นเพียงพอ และรัฐบาลยังสามารถช่วยฝึกอบรมและให้ความรู้กับเกษตรกรเกี่ยวกับเครื่องมือทางด้านการตลาดเหล่านี้

3) ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Catastropic Risk)

รัฐบาลมีบทบทสำคัญในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เนื่องจากภัยพิบัติสามารถสร้างความเสี่ยงหายในพื้นที่เป็นวงกว้าง มีความรุนแรงของการสูญเสียรายได้ สินทรัพย์ และทรัพยากรเกินกว่าเกษตรกรหรือเครื่องมือทางตลาดจะสามารถจัดการได้ ฉะนั้นรัฐบาลควรจะมีมาตรการรับมือกับภัยพิบัติก่อนเกิดภัยพิบัติ ซึ่งจะต้องมีขั้นตอนการดำเนินการในการให้ความช่วยเหลือที่ชัดเจนแทนที่จะตัดสินใจให้ความช่วยเหลือหลังจากเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติเพียงอย่างเดียว เนื่องจากหลังจากเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ รัฐบาลจะต้องตัดสินใจภายใต้แรงกดดันจากทุกภาคทุกฝ่าย และต้องปรับปรุงมาตรการให้ความช่วยเหลือสอดคล้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น

อาจจะกล่าวได้ว่า รัฐบาลไม่สามารถใช้นโยบายเดียวเพื่อจัดการความเสี่ยงทุกประเภท และเช่นเดียวกันความเสี่ยงบางชนิดอาจจะไม่จำเป็นที่ต้องจัดการด้วยนโยบายรัฐ ดังนั้นรัฐบาลอาจจะดำเนินนโยบายที่แตกต่างกันเพื่อตอบสนองต่อการจัดการความเสี่ยงที่เกิดขึ้นโดยปกติ การตลาด และภัยพิบัติ แต่ในบางครั้งความเสี่ยงที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปอาจจะไม่จำเป็นต้องใช้นโยบาย เนื่องจากครัวเรือนเกษตรกรมีความสามารถจัดการความเสี่ยงที่เกิดขึ้นได้อยู่แล้ว เนื่องจากความเสี่ยงมีลักษณะที่เฉพาะไม่มีนโยบายจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสมสำหรับทุกประเทศหรือสำหรับเกษตรกรทุกคน จึงจำเป็นจะต้องมีการพัฒนากลยุทธ์การจัดการความเสี่ยงที่จำเพาะกับสถานการณ์ที่กำลังเผชิญ นอกจากนี้ข้อมูลสารสนเทศ เป็นปัจจัยสำคัญในการจัดการความเสี่ยง ถ้าหากรัฐบาลมีข้อมูลที่ถูกต้องก็จะสามารถวางแผนในการจัดการความเสี่ยงได้อย่างตอบโจทย์

การจัดการความเสี่ยงที่จำเป็นสำหรับประเทศกำลังพัฒนาคือ การประกันภัย (Insurance) เงินออมหรือเครดิต (Saving/Credit) และการสร้างตาข่ายความปลอดภัย (Safety Net) ทางการเกษตรที่มุ่งลดผลกระทบจากความไม่สมบูรณ์ของตลาด อย่างไรก็ตามการแทรกแซงของรัฐมักไม่มีประสิทธิภาพและมีต้นทุนสูง ดังนั้น รัฐบาลควรมีมาตรการเฉพาะกลุ่มเกษตรกรที่มีความเปราะบางสูงหรือยากจน

ดังนั้น ระบบการจัดการความเสี่ยงสามารถอธิบายได้ว่าเป็นชุดความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนขององค์ประกอบแหล่งกำเนิดความเสี่ยง กลยุทธ์ และมาตรการของรัฐ ยกตัวอย่างเช่น เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ส่งผลต่อความแปรปรวนในการผลิตทางการเกษตร เกษตรกรจะตอบสนองต่อความแปรปรวนที่เกิดโดยการเลือกใช้กลยุทธ์จัดการความเสี่ยง มาตรการรัฐหรือกฎระเบียบของรัฐส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงทางการเกษตรและความพร้อมใช้ของเครื่องมือจัดการความเสี่ยง การเลือกใช้กลยุทธ์จัดการความเสี่ยงที่เหมาะสมและมาตรการรัฐส่งผลกระทบต่อความแปรปรวนของรายได้เกษตรกร ดังนั้นภายใต้แนวคิดการจัดการความเสี่ยงเชิงบูรณาการ การวิเคราะห์การจัดการความเสี่ยงให้ความสำคัญกับ 3 องค์ประกอบและปฏิสัมพันธ์ขององค์ประกอบทั้งหมด ตัวอย่างด้านล่างนำเสนอนโยบายการ

จัดการความเสี่ยงในประเทศต่างๆ ที่มีผลกระทบของการจัดการความเสี่ยงที่แตกต่างกัน มีรายละเอียดดังนี้

1) นโยบายรัฐก่อให้เกิดความเสี่ยงเพิ่มขึ้น

(1) การกำหนดราคาขั้นต่ำของธัญพืชในสหภาพยุโรป ทำให้เกษตรกรมุ่งเน้นที่จะปลูกพืชที่ให้ผลตอบแทนสูง ลดการปลูกพืชชนิดอื่นๆ ที่เป็นการกระจายความเสี่ยง

(2) รายได้ชดเชย (Income Payments) นอกจากจะส่งผลต่อราคาและผลตอบแทนของครัวเรือนเกษตรกรแล้วยังส่งผลต่อพฤติกรรมเพิ่มความเสี่ยง เช่น ในประเทศแคนาดา พบว่า การจ่ายรายได้ชดเชยทำให้เกษตรกรลดความต้องการทำประกันภัยและลดความเชี่ยวชาญของเกษตรกร สำหรับในสหภาพยุโรป พบว่า จะก่อให้เกิด Crowding-Out Effect (พบน้อย) ซึ่งตรงกับในประเทศแคนาดา พบว่า นโยบายนี้ไม่ได้ช่วยลดความแปรปวนของรายได้มากนัก แต่กลับส่งผลต่อการออมและการกู้ยืมเงิน

2) นโยบายการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Catastropic Risk)

(1) ในประเทศนิวซีแลนด์เกษตรกรมีสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือในหลากหลายรูปแบบ ตั้งแต่การตอบสนองฉุกเฉินและความช่วยเหลือทางด้านจิตใจ การได้รับความช่วยเหลือตามระบบสวัสดิการสังคม ทำให้เห็นความสำคัญของความสมดุลระหว่างกฎระเบียบการให้ความช่วยเหลือก่อนและหลังเกิดเหตุการณ์ ซึ่งเป็นไปตามกรอบความรับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือในทุกภัยพิบัติ เช่นเดียวกับการปรับเปลี่ยนความช่วยเหลือตามความรุนแรงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

(2) สำหรับในประเทศออสเตรเลีย การใช้นโยบายจัดการภัยแล้งจำเป็นจะต้องพัฒนานโยบายการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Exceptional Circumstances: EC) ซึ่งประกอบด้วยมาตรการสำคัญ คือ การให้เงินอุดหนุน และการได้รับความช่วยเหลือตามระบบสวัสดิการสังคม นโยบายดังกล่าวถูกประกาศบ่อยครั้งในช่วง 20-25 ปี เนื่องจากกลไกการทำงานของนโยบายไม่สามารถทำงานได้อย่างถูกต้องด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ การขาดข้อมูลด้านต้นทุนในการจัดการของรัฐบาล ส่งผลให้เงินลงทุนไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ปัจจุบันออสเตรเลียได้ทบทวนนโยบายดังกล่าว โดยหันมาใช้มาตรการ Australia's Bio-Security สำหรับการจัดการโรคพืชและสัตว์แทน นั้นแสดงให้เห็นความสำคัญของกรอบการจัดการความเสี่ยงทางการเกษตรเชิงบูรณาการ

3) การประกันและการจัดการความเสี่ยงทางการเกษตร

(1) สเปน ได้พัฒนาระบบการประกันบนพื้นฐานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เริ่มต้นจากการประกันตลาด ผ่านความต้องการ และมีความร่วมมือด้านข้อมูล ซึ่งดำเนินงานนานกว่า 3 ทศวรรษ เพื่อทำให้กรอบการจัดการความช่วยเหลือให้มีเสถียรภาพ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของการแข่นขันของภาคเอกชนสำหรับการจัดการความเสี่ยงที่ไม่ใช่ภัยพิบัติ

(2) ในประเทศแคนาดา การประกันทางการเกษตร มีการจัดการโดยตรงจากรัฐบาล บริษัทประกันเอกชนไม่มีบทบาท

(3) ประเทศเนเธอแลนด์ มีนโยบายซึ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับการวางแผนความเสี่ยงภัยพิบัติซึ่งอยู่นอกเหนือความสามารถของธุรกิจหรืออุตสาหกรรม โดยส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและเอกชนเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนการรักษาปศุสัตว์ (Livestock Veterinary Fund) ระบบการประกันปศุสัตว์ รวมถึงการประกันภัยพืช ร่วมกับกองทุนสหภาพยุโรป (EU Funds)

(4) ในประเทศแคนาดามีการเปิดหลักสูตรการบริหารจัดการความเสี่ยง Business Risk Management (BRM) รวมทั้งหลักสูตร AgriStability เพื่อที่จะพยายามรักษาเสถียรภาพของรายได้ของฟาร์ม

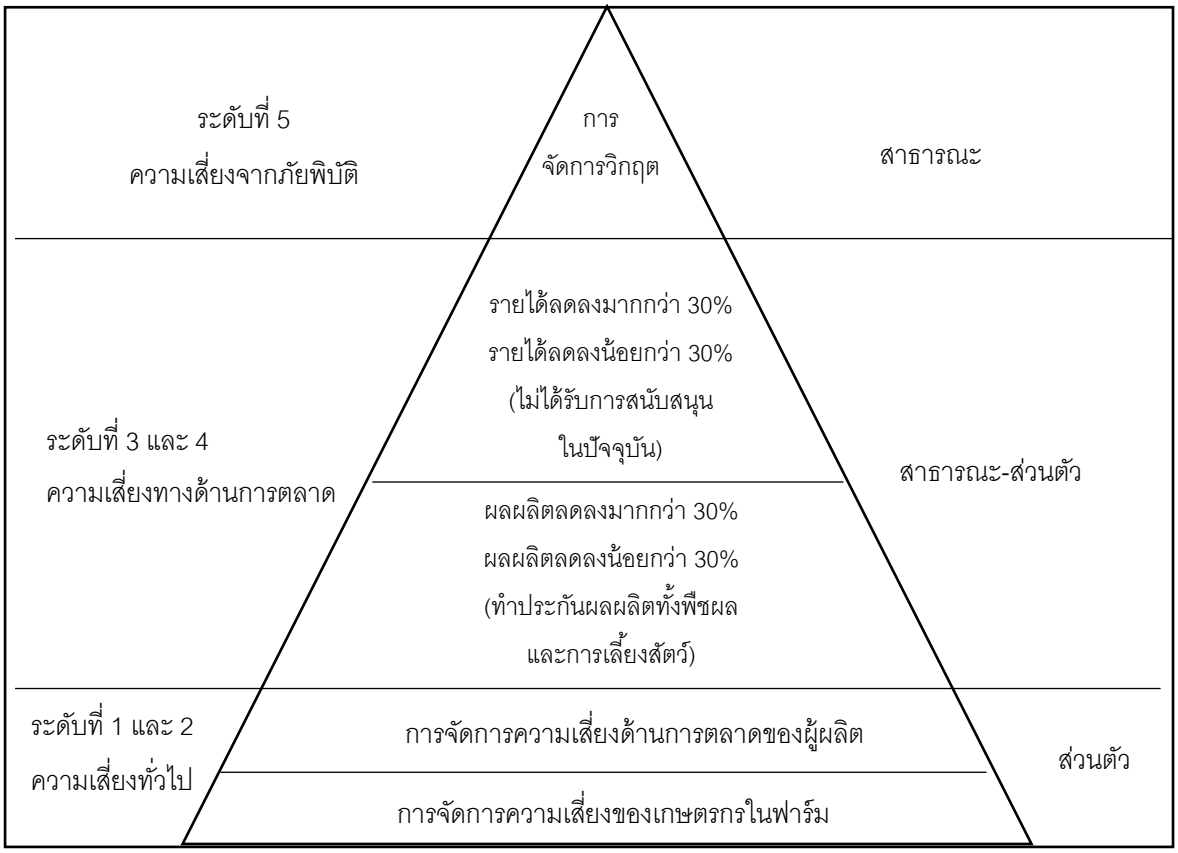
สำหรับประเทศไทยแล้วนโยบายรัฐเพื่อการจัดการความเสี่ยงสำหรับเศรษฐกิจยางพารายังเป็นประเด็นใหม่และไม่มีงานวิจัยที่มีการศึกษาอย่างเป็นระบบจึงจำเป็นต้องการงานวิจัยเพิ่มเติมและพัฒนากรอบทางเลือกนโยบายรัฐในการศึกษาต่อไป

2) แนวคิดการจัดการความเสี่ยง (Risk Management Approaches)

การจัดการความเสี่ยงมีความสัมพันธ์กับแหล่งกำเนิด ความถี่ และความรุนแรงของผลกระทบ โดยความเสี่ยงทั่วไปที่มีความถี่สูง ความรุนแรงน้อยจะถูกจัดการโดยเกษตรกรในระดับฟาร์ม เมื่อเกษตรกรประสบกับภาวะภัย และส่งผลโดยตรงต่อผลผลิตในระยะยาว เกษตรกรจึงต้องปรับตัวรับมือกับความเสี่ยง ซึ่งเกษตรกรสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการผลิตหรือวิธีการรับมือกับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นด้วยกลยุทธ์จัดการความเสี่ยงของเกษตรกรเอง สำหรับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นอย่างเฉียบพลันหรืออาจจะเกิดขึ้นเป็นเวลานาน อาจจะมีภาวะภัยและความเสียหายวงกว้างซึ่งขึ้นอยู่กับขนาดความรุนแรง ระยะเวลา และความถี่ที่เกิดขึ้น ผลกระทบของความเสี่ยงที่เกิดขึ้นส่งผลต่อวิธีการหรือรูปแบบการจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสมดังแผนภาพที่ 2.4 แสดงมุมมองต่อวิธีการจัดการความเสี่ยงแบ่งออก 3 ลักษณะ คือ 1) รูปแบบของการแทรกแซง (Type of Intervention) 2) ระดับสถาบัน (Institutional Level) ที่เข้าไปแทรกแซง และ 3) ขนาดของความเสี่ยง (Size of Risk) ดังนี้

ประการแรก การจัดการความเสี่ยงตามรูปแบบของการแทรกแซง (Type of Intervention) วิธีการที่ดีที่สุดในการจัดการความเสี่ยงคือ ป้องกันไม่ให้เกิดภาวะภัย (Harzard) แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเกษตรกรประสบกับภาวะภัยก็ต้องบรรเทาหรือลดความอ่อนแอและความเปราะบางเมื่อเผชิญกับความเสี่ยง ซึ่งอาจจะมีการเตรียมรับมือกับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า หรือมีวิธีการจัดการกับความเสี่ยงเมื่อเหตุการณ์นั้นเกิดขึ้นแล้ว เช่น เกษตรกรอาจจะซื้อการประกันพืชผลไว้เพื่อป้องกันความเสี่ยง หรือได้รับเงินค่าชดเชยเมื่อเกิดความเสียหายจากอันตรายที่เกิดขึ้น เมื่อเกษตรกรเผชิญหน้ากับความเสี่ยงที่เกิดขึ้น เกษตรกรต้องมีวิธีการรับมือกับรายได้ที่ลดลง โดยมีวิธีการรับมือความเสี่ยง

ขั้นพื้นฐานคือ การป้องกัน บรรเทา และรับมือกับความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น (HolzMnn ND Jorgensen, 2000)



ภาพที่ 2.4 วิธีการการจัดการความเสี่ยงทางการเกษตร
ที่มา: Bardaji et al., 2016

ประการที่สอง มุมมองการจัดการความเสี่ยงเชิงระดับสถาบันหรือหน่วยงานระดับต่างๆ เข้ามาแทรกแซงในการจัดการความเสี่ยง โดยตารางที่ 2.8 แสดงเครื่องมือและกลยุทธ์การจัดการความเสี่ยง ได้แก่ การป้องกัน การลด และการรับมือกับความเสี่ยง รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เข้ามาช่วยในการจัดการความเสี่ยงให้ประสบความสำเร็จ อันได้แก่ เกษตรกรหรือเจ้าของฟาร์มหรือชุมชน ตลาด หรือหน่วยงานภาครัฐ การลดความเสี่ยงในระดับฟาร์มสามารถทำได้โดยการเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม เช่น การลดการผลิตเมื่อเกิดภัยแล้ง เกษตรกรก็ต้องเลือกพันธุ์พืชที่มีความทนแล้ง หรือการลงทุนในการทำชลประทาน (Tangerman, 2011)

ประการที่สาม มุมมองการจัดการความเสี่ยงที่ขึ้นอยู่กับขนาดของความเสี่ยง OECD (2011) ได้แบ่งระดับของเครื่องมือที่ใช้ในการจัดการความเสี่ยงคือ

- ความเสี่ยงแบบปกติ (Normal Risk) ที่เกิดขึ้นบ่อย แต่จะส่งผลกระทบหรือความเสียหายไม่มากนัก
- ความเสี่ยงทางการตลาด จัดเป็นความเสี่ยงในระดับกลางในความถี่และความรุนแรงของความเสียหายในระดับปานกลาง
- ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ อาจจะเกิดขึ้นนานๆ ครั้ง แต่มีความเสียหายในระดับวงกว้าง

ระดับของการจัดการความเสี่ยงของภาคเกษตร ขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรงของความเสี่ยงและจะใช้เครื่องมือในการจัดการความเสี่ยงที่แตกต่างกัน (Bardaji et al., 2016)

ตารางที่ 2.8 เครื่องมือและกลยุทธ์ในการจัดการความเสี่ยง

	เกษตรกร/ผู้ประกอบการ/ชุมชน	**ตลาด**	**ภาครัฐ**
Risk reduction การลดความเสี่ยง	การเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม	การจัดการความเสี่ยงราคาล่วงหน้า	ใช้นโยบายมหาภาค ป้องกันภัยพิบัติ ป้องกันโรคจากสัตว์
Risk mitigation การบรรเทาความเสี่ยงที่เกิดขึ้น	การเกษตรให้มีความหลากหลาย	- ตราสารสิทธล่วงหน้า - การประกันราคา - ความร่วมมือกัน (การบูรณาการร่วมมือของคนที่เกี่ยวข้อง - ขยายการขาย - การลงทุนที่หลากหลาย - ทำงานนอกฟาร์ม	- การขจัดอุปสรรคทางภาษี - การจ่ายเงินหมุนเวียน - มาตรการการค้าชายแดน
Risk coping การรับมือกับความเสี่ยง	- ยืมจากครอบครัวหรือเพื่อนบ้าน	- ขายสินทรัพย์ - ยืมเงินจากธนาคาร - รายได้จากนอกฟาร์ม	- การบรรเทาจากภัยพิบัติ - การช่วยเหลือจากสังคม - การสนับสนุนภาคเกษตร

ที่มา: OECD, 2009

เมื่อสร้างแนวทางจัดการความเสี่ยงโดยใช้องค์ประกอบของขนาดของความเสี่ยงร่วมกับการจัดการความเสี่ยงเชิงระดับสถาบัน จะได้เครื่องมือที่เหมาะสมในการจัดการความเสี่ยง (ภาพที่ 2.5) OECD (2011) ได้กำหนดแนวทางการจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสมตามเส้นทะแยงมุมในแผนภาพเรียกว่า กรอบกำกับอย่างมีธรรมาภิบาล (Good Governace Diagonal) ซึ่งสะท้อนระดับประสิทธภาพในการจัดการความเสี่ยง กล่าวคือ ความเสี่ยงแบบปกติทั่วไปควรได้รับการดูและจัดการความเสี่ยงด้วย

กลยุทธ์ในการจัดการความเสี่ยงในระดับฟาร์มด้วยตัวเกษตรกรเอง ความเสี่ยงระดับกลางควรใช้เครื่องมือทางการตลาดในการจัดความเสี่ยง เช่น การประกัน ตลาดล่วงหน้า และความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งควรได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐด้วย ภาครัฐอาจเข้ามาแทรกแซงตลาดได้โดยเฉพาะในเรื่องของการทำสัญญากับตลาดล่วงหน้า และกลไกการทำประกัน ตามข้อเสนอแนะของ OECD พบว่าจะให้ความสำคัญน้อยในเรื่องกลไกความร่วมมือในแนวนอนและแนวตั้ง กลไกลความร่วมมือในแนวนอนหมายถึง การกระทำขององค์กรผู้ผลิต ในขณะที่ความร่วมมือในแนวตั้ง หมายถึง ความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตตั้งแต่ต้นจนจบในห่วงโซ่อุปทาน เช่น บริษัทผลิตอาหาร ผู้ค้าปลีก เป็นต้น

	ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ส่งผลกระทบในระดับที่มีความรุนแรงสูง และต่อเนื่องเป็นวงกว้าง (ทั้งวงจร)	**ความเสี่ยงทางด้านการตลาด** ระดับความรุนแรงระดับกลาง	**ความเสี่ยงทั่วไป (ความเสี่ยงระดับปกติ)** มีความรุนแรงน้อยแต่เกิดขึ้นบ่อย
กลยุทธ์ระดับฟาร์ม			กลยุทธ์ในระดับฟาร์ม - การเปลี่ยแปลง - ความปลอดภัย
เครื่องมือทางการตลาด		เครื่องมือทางการตลาด - การทำสัญญา - การทำประกัน	
นโยบายก่อนความเสี่ยงเกิดขึ้น (นโยบายก่อนหน้า)	**นโยบายความช่วยเหลือภัยพิบัติ** - การจ่ายเงินก่อนและหลังเมื่อเกิดภัยพิบัติ - การประกันสาธารณะ		
นโยบายหลังความเสี่ยงเกิดขึ้น (นโยบายรับมือเมื่อความเสี่ยงเกิดขึ้นแล้ว)			

ภาพที่ 2.5 รูปแบบกลยุทธ์และนโยบายการจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสม
ที่มา: OECD, 2011

Bardaji et al. (2016) ได้ปรับแนวคิดการจัดการความเสี่ยงของ OECD ให้เหมาะสมกับการจัดการความเสี่ยงระดับทั่วไปในฟาร์มดังแผนภาพที่ 2.6 การจัดการความเสี่ยงทั่วไปในฟาร์ม ซึ่งปกติ

แล้วควรใช้กลยุทธ์การจัดการความเสี่ยงในระดับฟาร์ม (On-Farm Strategies) โดยเกษตรกรอยู่แล้ว และควรเลือกใช้สถาบันเกษตรกรเป็นเครื่องมือจัดการความเสี่ยงซึ่งมีเครื่องมือ เช่น สัญญาซื้อ-ขายล่วงหน้า (Forward Contract) การป้องกันความเสี่ยง (Hedging) ซึ่งสามารถทำได้โดยตัวเกษตรกรเองหรือสถาบันเกษตรกร สำหรับการจัดการความเสี่ยงทางการตลาดแบ่ง 2 รูปแบบได้แก่ การจัดการความเสี่ยงจากผลิตต่อไร่ (Yield Risk) และความเสี่ยงจากรายได้ (Income Risk) ซึ่งภาครัฐควรมีบทบาทในการสนับสนุน ในทางตรงกันข้ามกับ OECD ให้คำแนะนำว่า รัฐบาลไม่ควรเข้ามาแทรกแซงการจัดการความเสี่ยงทางด้านการตลาด ทั้งนี้เนื่องจากในภาวะวิกฤตราคาส่งผลต่อการลดลงของรายได้อย่างรุนแรงก็จัดเป็นภัยพิบัติเช่นกัน ดังนั้นการจัดการความเสี่ยงควรพิจารณาแนวทางการรับมือที่มีพลวัตและความยืดหยุ่น

สำหรับกลยุทธ์การจัดการความเสี่ยงในระดับฟาร์ม ได้แก่ ความหลากหลายของแหล่งที่มาของรายได้ในฟาร์ม นั้นคือ ความหลากหลายของกิจกรรมการผลิตภายในฟาร์ม และรวมถึงรายได้นอกภาคเกษตร เกษตรกรควรเก็บรักษาผลผลิตไว้จนกว่าราคาสินค้าฟื้นตัวดีขึ้นหรือแปรรูปเพิ่มมูลค่าผลผลิต ซึ่งเกษตรกรควรรวมกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์ เพื่อเป็นความร่วมมือกันในการแปรรูปและการตลาด ความเสี่ยงสามารถจัดการได้ด้วยการสร้างความหลากหลายและการแปรรูป โดยเฉพาะสินค้าเกษตรของอุปสงค์และอุปทานที่มีไม่มีความยืดหยุ่นของราคา ส่งผลกระทบต่อการลดลงของความแตกต่างกันของสินค้า

สำหรับการแบ่งประเภทระหว่างความเสี่ยงทางการตลาดและความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งส่งผลต่อการเลือกเครื่องมือจัดการความเสี่ยง ความเสี่ยงทางการตลาดอาจจะเลือกใช้การทำประกันและสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ซึ่งอาจจะลดความต้องการการจัดการความเสี่ยงหลังเกิดภัยพิบัติได้ด้วยเช่นกัน มาตรการก่อนเกิดภัยพิบัติเช่น การประกันและกองทุนร่วม (Mutual Fund) อาจมีความจำเป็นสำหรับการจัดการความเสี่ยงหลังเกิดภัยภิบัติ ซึ่งมาตรการจัดการความเสี่ยงจะมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นถ้าส่งเสริมการทำประกันสาธารณะ (Insurance-Based Scheme)

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาขอบเขตระหว่างความเสี่ยงทั่วไปและความเสี่ยงทางการตลาดซึ่งค่อนข้างจะแยกกันอย่างไม่ชัดเจน เครื่องมือทางการตลาดจะเกี่ยวข้องกับการซื้อขายและต้นทุนธุรกรรมในการซื้อขาย ได้แก่ การค้นหา การเจรจาต่อรอง และการตรวจสอบค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการขาย ในกรณีนี้เกษตรกรอาจจะเลือกใช้เครื่องมือกลไกการกำกับดูแลฟาร์มมากว่าเครื่องมือทางการตลาด เช่น การร่วมมือในแนวดิ่งเพื่อแก้ปัญหา หรือการทำสัญญา เป็นต้น (Aseffa et sl., 2016; Bonjean and Mathijs, 2016)

2.2.2 การจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรของต่างประเทศที่สำคัญ

ในส่วนนี้นำเสนอผลการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และแคนนาดา มีนโยบายการจัดการความเสี่ยงการเกษตรโดยสังเขปดังนี้ (ตารางที่ 2.9)

ตารางที่ 2.9 การประมาณการสนับสนุนเกษตรกร

ประเทศ	การรับประกัน/การจ่ายเงินประจำปี	รูปแบบเพิ่มเติมของการสนับสนุน	SPE (%)
สหภาพยุโรป	ใช่	เครื่องมือทางการตลาด/การจ่ายเงินโดยตรง	18.9
สหรัฐอเมริกา	ไม่	นโยบายการประกันพืชผล	9.4
แคนนาดา	ไม่	โปรแกรมการจัดการความเสี่ยงทางธุรกิจ	9.4

*Percentage producer support estimate (%PSE) คือ ตัวบ่งชี้รายได้ที่ได้จากการขายผลผลิตให้กับผู้บริโภค และผู้ที่จ่ายภาษี ที่เกิดขึ้นจากนโยบายสนับสนุนภาคเกษตร PSE มีค่ามากเท่าไรยิ่งแสดงว่ารัฐบาลให้การสนับสนุนภาคเกษตรมาก

1) สหภาพยุโรป

นโยบายเกษตรของสหภาพยุโรป CAP มีแนวทางจัดการความเสี่ยง 2 ด้าน ดังนี้

1. **การจ่ายเงินช่วยเหลือรายได้เพื่อเป็นการสนับสนุนให้กับเกษตรกรโดยตรง** เพื่อเป็นการรับประกันรายได้ต่อปีที่แน่นอนให้เกษตรกร และจ่ายให้กับเกษตรกรที่ทำงานภายในฟาร์ม นโยบายนี้จะจ่ายเงินครอบคลุมเฉพาะรายได้ที่มาจากผลผลิตหลักของฟาร์ม การจ่ายเงินนี้จัดอยู่ในนโยบายการจัดการความเสี่ยงของฟาร์มโดยการจ่ายเงินเปรียบเสมือนการปกป้องเกษตรกรจากความไม่แน่นอน แต่นโยบายนี้จะไม่รวมถึงการแก้ไขปัญหาจากความผันผวนของตลาด นโยบายการจ่ายเงินโดยตรงนี้อาจจะเป็นแรงจูงใจ และนำไปสู่ทัศนคติและพฤติกรรมของเกษตรกรที่มีความเสี่ยง

ผลกระทบจากการเกิดวิฤกตการณ์ในยุโรปที่ผ่านมาส่งผลต่อนโยบายการจ่ายเงินโดยตรงในการแก้ไขปัญหา อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี ค.ศ. 2018 สหภาพยุโรปมีแผนที่จะลดงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินนโยบายการจ่ายเงินโดยตรงให้กับเกษตรกรและนำมาใช้ในการแก้ปัญหาวิฤกตของตลาดสินค้าเกษตร

2. **โปรแกรมการพัฒนาพื้นที่ชนบท** (Scottish Rural Development Program)

ในปี ค.ศ. 2014 มีการปฏิรูปนโยบายทั่วไปทางการเกษตร โดยเครื่องมือการจัดการความเสี่ยงมีรายละเอียดดังนี้

- **มาตรการอุดหนุนการจ่ายเบี้ยประกัน** สำหรับพืชผลทางการเกษตรและปศุสัตว์ ที่ต้องเผชิญกับสภาวะการขาดทุนและเสียหายจากความไม่แน่นอนของสภาพอากาศ หรืออาจจะเกิดจากการติดโรคระบาดในพืชและสัตว์ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ในมาตรการนี้เกษตรกรจะต้องจ่ายเงินค่าเบี้ยประกันให้กับบริษัทรับประกัน โดยที่นโยบาย

ทั่วไปทางการเกษตร (CAP) จะจ่ายค่าเบี้ยประกันนี้ให้กับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการถึงร้อยละ 65 ของเงินเบี้ยประกันทั้งหมด

- **มาตรการการจ่ายเงินอุดหนุนกองทุนรวม** จะจ่ายเงินให้กับเกษตรกรที่เป็นสมาชิกเมื่อครบระยะเวลากำหนด สมาชิกสามารถถอนเงินออกมาได้เมื่อธุรกิจฟาร์มประสบกับสภาวะขาดทุนหรือมีปัญหาการผลิต เช่น สภาพอากาศเปลี่ยนแปลง โรคจากพืชและสัตว์ และการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม มาตรการการช่วยเหลือทางการเงินนี้ถูกสนับสนุนโดยงบประมาณของโครงการพัฒนาพื้นที่ชนบทถึงร้อยละ 65 ในขณะที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมากว่าร้อยละ 30 ของผลผลิตเฉลี่ยใน 3 - 5 ปี ที่ผ่านมา
- **มาตรการการประกันรายได้** เป็นการประกันรายได้โดยการเปรียบเทียบกับรายได้ของเกษตรกรผู้ที่มีประสบการณ์ขาดทุนมากกว่าร้อยละ 30 ของรายได้จากผลผลิตของปีที่ผ่านมา โครงการนี้มีวิธีการคล้ายกับกองทุนรวม กล่าวคือ มาตรการการประกันรายได้จะเปรียบเทียบกับการสูญเสียรายได้ของเกษตรกรมากกว่าการสูญเสียผลผลิต โครงการพัฒนาชนบทสามารถนำไปสู่การรับประกันรายได้

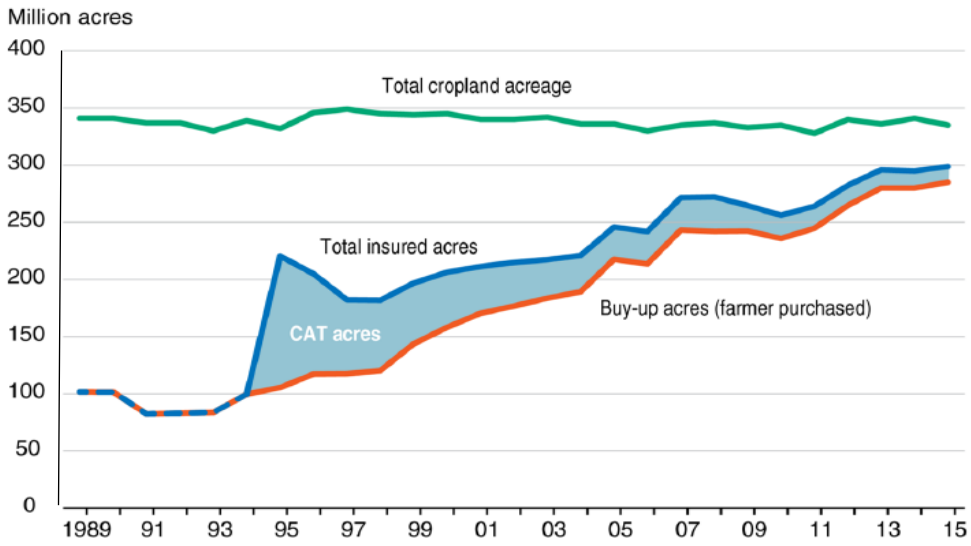
แต่อย่างไรก็ตามเครื่องมือการจัดการความเสี่ยงข้างต้นถูกวิพากษ์วิจารณ์ในหมู่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปว่าเป็นเครื่องมือที่มีความอ่อนแอ ไม่มีประสิทธิภาพและไม่ตอบสนองต่อความผันผวนของตลาด นอกจากนี้ผลการศึกษาพบว่า ในสหภาพยุโรป เกษตรกรไม่คุ้นเคยกับเครื่องมือการจัดการความเสี่ยงใหม่ๆ นโยบายเกษตรในอดีตที่ใช้การอุดหนุนราคาผลผลิตและการให้เงินอุดหนุนเป็นสำคัญ นโยบายเกษตรเริ่มจะสนับสนุนให้เกษตรกรในประเทศสมาชิกพัฒนาเครื่องมือในการจัดการความเสี่ยงด้วยตัวเอง

2) **สหรัฐอเมริกา**

พระราชบัญญัติฟาร์มปี ค.ศ. 2014 ของสหรัฐอเมริกาได้รวบรวมการเครื่องมือการจัดการความเสี่ยง ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของนโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีบทบาทในการส่งเสริมมาตรการจ่ายเงินโดยตรงต่อเกษตรกร พระราชบัญญัติฟาร์มของสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันมุ่งเน้นสนับสนุนรายได้เกษตรกร การสนับสนุนการขายสินค้า และการประกันราคา เพื่อเป็นการจัดการความเสี่ยง นั้นหมายความว่า รัฐบาลอเมริกาให้ความสำคัญกับนโยบายจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายจากการขาดทุน ความเสียหายของพืชผลทางการเกษตรและการเลี้ยงสัตว์ และจ่ายเงินชดเชยในกรณีที่รายได้ต่ำกว่าระดับทั่วไป

ทั้งนี้ การจัดการความเสี่ยงที่สำคัญประกอบด้วย การประกันราคา และการจ่ายเงินโดยตรงถึงร้อยละ 60 สหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายการจ่ายเงินโดยตรง และการประกันราคามากที่สุดในโลก (ใช้งบประมาณในการจ่ายเงินโดยตรงและประกันราคามากที่สุดในโลก) เมื่อเปรียบเทียบประเทศพัฒนาอื่นๆ ดังรายงานของสัดส่วนเกษตรกรผู้ประกันราคาที่มีจำนวนเพิ่มจากร้อยละ 30 ในปี ค.ศ.

1990 เป็นร้อยละ 90 ในปี ค.ศ. 2015 ดังแผนภาพที่ 2.6 แสดงพื้นที่เพาะปลูกและพื้นที่การประกันราคา



ภาพที่ 2.6 พื้นที่เพาะปลูกและพื้นที่การประกันราคา

ที่มา: ดัดแปลงจาก U.S Department of Agricultural, 2015

โครงการการประกันสินค้าเกษตรของสหรัฐอเมริกา มีรายละเอียดดังนี้

1. **โปรแกรมสินค้าโภคภัณฑ์** (Commodity Program)

เป็นโครงการที่ช่วยสนับสนุนรายได้ เมื่อรายได้จากการขายผลิตทางการเกษตรทั้งพืชผลทางการเกษตร ได้แก่ ถั่วเหลือง ข้าวโพด และธัญพืชต่างๆ รวมถึงเมล็ดพันธุ์ราคาต่ำกว่าราคาตลาด แทนการใช้มาตรการการจ่ายเงินโดยตรง เรียกว่า โครงการประกันความเสี่ยงจากการเกษตร (Agricultural Risk Coverage: ARC) หรือโครงการชดเชยส่วนต่างจากราคาอ้างอิงของผลผลิต (Price Loss Coverage) การตัดสินใจเลือกใช้เครื่องมือการจัดการความเสี่ยงดังกล่าวสามารถทำได้แค่ครั้งเดียว และไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้

2. **โครงการประกันความเสี่ยงทางการเกษตร** (Agriculture risk Coverage: ARC)

โครงการประกันความเสี่ยงทางการเกษตรเป็นการจ่ายเงินชดเชยให้กับเกษตรกร โดยเปรียบเทียบจากรายได้รวมของเกษตรกรจากการขายผลผลิตทางการเกษตรจากปีปกติ สามารถจำแนกพื้นที่การผลิตที่เข้าร่วม ARC

1. ลักษณะกลุ่มพื้นที่ฟาร์มทั่วประเทศของปีก่อนหน้า (ARC-County)
2. ลักษณะกลุ่มพื้นที่ฟาร์มรายบุคคลของปีก่อนหน้า (ARC-Individual)

3. **โครงการชดเชยส่วนต่างจากราคาอ้างอิงของการผลิต** (Price Loss Coverage)

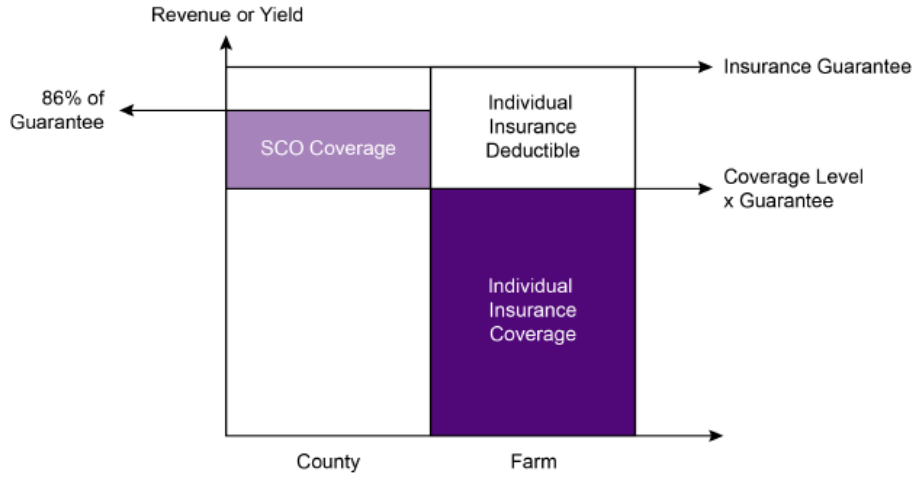
เป็นการจ่ายเงินชดเชยเป็นรายสินค้าเกษตร เมื่อราคาสินค้าเกษตรชนิดนั้นๆ ในตลาดราคาต่ำกว่าในราคาอ้างอิง โดยจะมีรายการสินค้าที่เข้าร่วมโครงการระบุไว้ในกฎหมายการเกษตรของสหรัฐอเมริกาปี ค.ศ. 2014 โครงการนี้ถูกนำมาใช้เมื่อราคาสินค้าเกษตรในโครงการมีราคาลดลงอย่างรวดเร็ว ไม่เหมือนโครงการประกันความเสี่ยงทางการเกษตรจะใช้ราคาอ้างอิงจากปีก่อนหน้าในการคำนวนการจ่ายเงินชดเชย

4. **โปรแกรมประกันพืชผล** (Crop Insurance Programmes)

โครงการประกันราคาพืชผลสามารถช่วยป้องกันความเสี่ยงทั้งในด้านผลผลิตและรายได้จากการขายผลผลิต ดังนี้

(1) Supplemental Coverage Option (SCO)

สามารถซื้อประกันเพิ่มเติมภายใต้โครงการประกันราคาพืชผลทางการเกษตร โดยเพิ่มการประกันขึ้นถึงร้อยละ 86 ของการผลิตพืชผลของปีที่อ้างอิง เช่น ถ้าเกษตรกรประกันความเสี่ยงไว้ที่ร้อยละ 75 ในโครงการประกันราคา และสามารถซื้อประกันเพิ่มเติมจากร้อยละ 75 ไปถึงร้อยละ 86 ดังนั้นโครงการซื้อประกันเพิ่มเติม (SCO) สามารถใช้ร่วมกับโครงการประกันราคา (ARC) แต่สามารถใช้ร่วมกับโครงการจ่ายเงินชดเชยให้กับเกษตรกร (ภาพที่ 2.7)



ภาพที่ 2.7 มาตรการซื้อประกันเพิ่มเติมภายใต้โครงการประกันราคา

(2) Whole Farm Revenue Protection

เป็นการประกันรายได้ซึ่งเป็นการป้องกันความเสี่ยงของรายได้ทั้งหมดของฟาร์ม ช่วยให้เกษตรกรสามารถประกันรายได้จากสินค้าทั้งหมดของฟาร์ม ภายใต้นโยบายการประกันสินค้าเกษตร โครงการนี้จะให้ประโยชน์แก่ฟาร์มที่มีการผลิตที่หลากหลายทั้งพืชผลทางการเกษตรและการเลี้ยงสัตว์ เกษตรกรสามารถประกันรายได้ถึงร้อยละ 50-85 โครงการนี้จะเอื้อประโยชน์ให้กับเกษตรกรที่ผลิต

สินค้าทางการเกษตรที่มีความหลากหลาย การประกันพืชผลทางการเกษตรแต่ละชนิดอาจจะขึ้นอยู่กับความต้องการของตลาด

(3) Dairy Margin Protection Program

เป็นการประกันรายได้ส่วนเพิ่มของเกษตรกร รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือเมื่อคำนวณความแตกต่างระหว่างราคากลางของผลิตภัณฑ์นมกับค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงโคนม

3) แคนนาดา

รัฐบาลสนับสนุนการจัดการความเสี่ยงให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจฟาร์มตลอดห่วงโซ่อุปทาน โดยกระทรวงการเกษตรส่งเสริมให้เกษตรกรเลือกใช้การจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสมกับบริบทฟาร์มและรองรับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น รูปแบบการจัดการความเสี่ยง ได้แก่

1. AgriInsurance เป็นนโยบายการประกันสินค้าเกษตร นับเป็นการอุดหนุนรายได้ของเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการสูญเสียผลผลิตเนื่องจากภัยธรรมชาติ ปศุสัตว์ล้มตายเพราะโรคระบาด

2. Agristability เป็นนโยบายเสถียรภาพรายได้ของเกษตรกร โดยรัฐบาลจะรับประกันรายได้เกษตรกรอย่างน้อยร้อยละ 70 ของผลกำไร เป็นการสร้างเสถียรภาพผลผลิตและมีความสามารถในการทำกำไร

3. AgriRecovery มาตรการช่วยเกษตรกรเฉพาะกิจ เมื่อประสบความเสียหายของผลผลิตจากเหตุการณ์ภัยธรรมชาติ ที่ต้องอาศัยให้รัฐบาลประกาศเป็นพื้นที่ภัยพิบัติ ซึ่งการจ่ายเงินเฉพาะกิจถูกใช้เมื่อเกิดปัญหาวิกฤตทางการตลาดด้วยเช่นกัน เกษตรกรที่ต้องการความช่วยเหลือนอกเหนือจากมาตรการอื่นๆ

4. AgriInvest มาตรการลงทุนทางการเกษตร โดยเป็นเงินลงทุนที่ได้จากเงินออมที่รัฐบาลฝากให้กับเกษตรกรที่มีรายได้น้อย เพื่อรับมือกับความผันผวนของรายได้และสนับสนุนการลงทุนเพื่อรับมือกับความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น

5. Agririsk Initiatives มาตรการส่งเสริมและพัฒนาเครื่องมือจัดการความเสี่ยงรูปแบบใหม่โดยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

การจ่ายเงินเฉพาะกิจถูกตัดสินใจดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่น ภูมิภาค และรัฐบาลกลาง ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่จะต้องมีเกณฑ์เฉพาะเจาะจงการดำเนินการของแต่ละโครงการ ขึ้นอยู่กับความถี่ของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและแหล่งกำเนิดของความเสี่ยง

2.3 บทบาทภาคเกษตรในต่างประเทศต้นแบบ

ในส่วนนี้เป็นการทบทวนเอกสารเพื่อให้ได้องค์ความรู้เกี่ยวกับบทบาทของภาคเกษตรในต่างประเทศต้นแบบ ประกอบด้วย 1) ออสเตรเลีย 2) นิวซีแลนด์ และ 3) มาเลเซีย มีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 ออสเตรเลีย

1) ภาพรวมของเศรษฐกิจ

1.1) มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP)

ในปี ค.ศ. 2016 ประเทศออสเตรเลียมีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวม ณ ปีฐาน 1,343.18 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งขยายตัวจากปี ค.ศ. 2015 ร้อยละ 2.77 ประกอบด้วยมูลค่าเพิ่มภาคบริการร้อยละ 73.07 ภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 24.33 และภาคเกษตรร้อยละ 2.61 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม มีอัตราการขยายตัวของ GDP ร้อยละ 2.0 – 3.0 ยกเว้นปี ค.ศ. 2009 ที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจโลกมีการขยายตัวเพียงร้อยละ 1.81

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 สัดส่วนมูลค่าเพิ่มของภาคเกษตรต่อ GDP มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องจากร้อยละ 3.38 ในปี ค.ศ. 2000 เหลือร้อยละ 2.61 ในปี ค.ศ. 2016 ในช่วงเวลาเดียวกันสัดส่วนมูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 26.75 ลดลงเป็นร้อยละ 24.33 สำหรับสัดส่วนมูลค่าเพิ่มของภาคบริการต่อ GDP มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นจากร้อยละ 69.87 เป็นร้อยละ 73.07 ชี้ให้เห็นว่า แม้ภาคเกษตรจะมีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มต่อ GDP ต่ำแต่ยังมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการเติบโตของเศรษฐกิจออสเตรเลีย ในส่วนของรายได้ต่อหัว (Per Capita) ของประเทศ พบว่า ในภาพรวมมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยในปี ค.ศ. 2000 มีรายได้ต่อหัวเท่ากับ 21,690.92 ดอลลาร์สหรัฐ เพิ่มขึ้นเป็น 49,755.32 ดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 2016 (ตารางที่ 2.10)

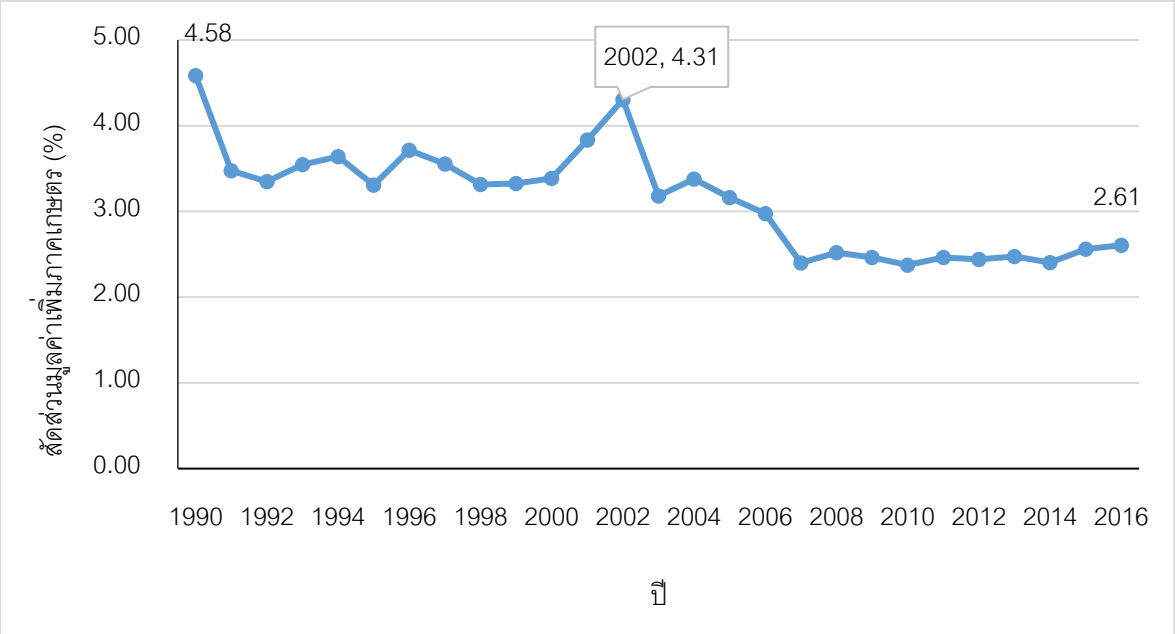
ตารางที่ 2.10 GDP สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ และรายได้ต่อหัวของออสเตรเลีย

ปี ค.ศ.	GDP ณ ราคาตลาด (พันล้านดอลลาร์สหรัฐ)	มูลค่าเพิ่มในภาคเกษตร (ร้อยละของGDP)	มูลค่าเพิ่มภาคอุตสาหกรรม (ร้อยละของGDP)	มูลค่าเพิ่มภาคบริการและอื่นๆ (ร้อยละของGDP)	GDP ณ ราคาปีฐาน 2010 (พันล้านดอลลาร์สหรัฐ)	อัตราการเติบโตของ GDP (ร้อยละต่อปี)	รายได้ต่อหัว (ดอลลาร์สหรัฐ)
2000	415.45	3.38	26.75	69.87	847.01	3.87	21,690.92
2001	378.90	3.83	25.94	70.22	863.36	1.93	19,517.84
2002	394.64	4.31	25.76	69.93	896.63	3.85	20,081.82
2003	466.85	3.18	26.36	70.46	924.14	3.07	23,465.39
2004	613.33	3.38	26.19	70.44	962.45	4.15	30,472.38
2005	693.76	3.16	26.76	70.08	993.28	3.20	34,016.71
2006	747.57	2.98	27.88	69.15	1,022.86	2.98	36,118.28
2007	853.76	2.40	27.89	69.71	1,061.22	3.75	40,991.98
2008	1,055.33	2.52	27.73	69.75	1,100.46	3.70	49,664.69
2009	927.17	2.47	28.91	68.62	1,120.40	1.81	42,743.00
2010	1,142.88	2.38	27.07	70.55	1,142.88	2.01	51,874.08
2011	1,390.56	2.46	28.50	69.04	1,170.00	2.37	62,245.10
2012	1,538.19	2.44	28.22	69.34	1,212.52	3.63	67,635.32
2013	1,567.18	2.47	26.91	70.62	1,243.68	2.57	67,708.69
2014	1,459.60	2.40	27.28	70.32	1,276.13	2.61	62,099.61
2015	1,345.38	2.56	25.40	72.04	1,307.03	2.42	56,408.34
2016	1,204.62	2.61	24.33	73.07	1,343.18	2.77	49,755.32

ที่มา: World Bank, 2018

1.2) **สัดส่วนภาคเกษตรในผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศ** (Agricultural share of Gross Domestic Product : Ag-GDP)

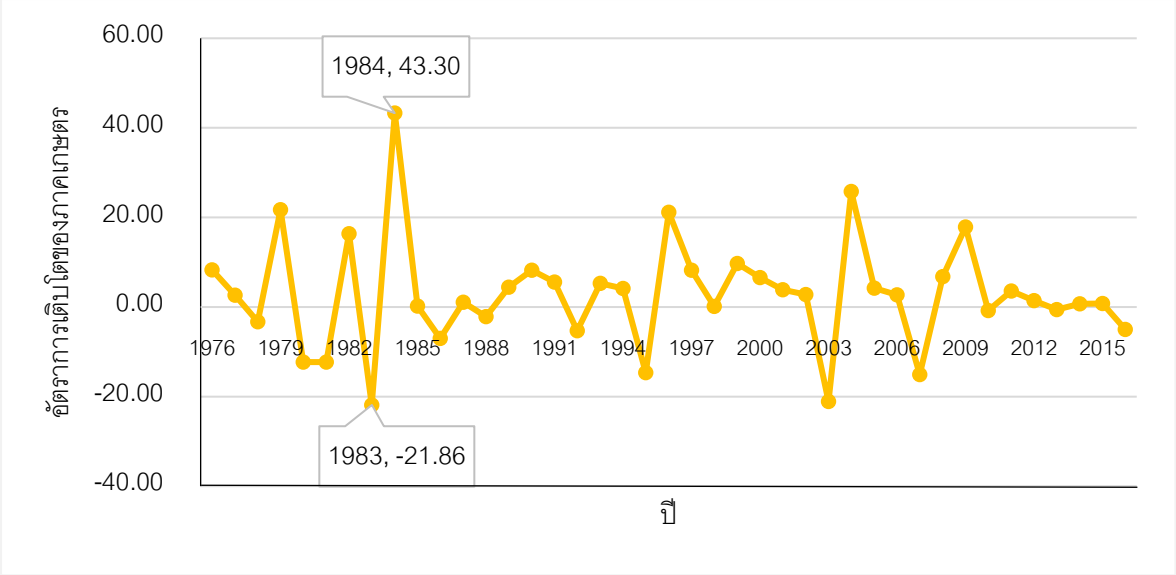
ในปี ค.ศ. 2016 ประเทศออสเตรเลียมีมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมคิดเป็นร้อยละ 2.61 โดยในปี ค.ศ. 1990 สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคเกษตรคิดเป็นร้อยละ 4.58 ในช่วงปี ค.ศ. 1990-2001 มูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศอยู่ในช่วงร้อยละ 3-4 และเพิ่มขึ้นในปี ค.ศ. 2002 เป็นร้อยละ 4.31 หลังจากนั้นก็มีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ และมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 2-3 ในช่วงปี ค.ศ. 2006 – 2016 (ภาพที่ 2.8)



ภาพที่ 2.8 มูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศออสเตรเลีย

ที่มา: World bank, 2018

อัตราการเติบโตของมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตร มีความผันผวนค่อนข้างสูง โดยมีอัตราการเติบโตไม่เกินร้อยละ 25 ยกเว้นในปี ค.ศ. 1984 มีอัตราการเติบโตสูงสุดที่ร้อยละ 43.30 ในปี ค.ศ. 1983 มีอัตราการเติบโตต่ำสุดติดลบร้อยละ 21.86 โดยค่าเฉลี่ยของอัตราการเติบโตของมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรก่อนปี ค.ศ. 2000 อยู่ที่ร้อยละ 3.40 และหลังจากปี ค.ศ. 2000 เท่ากับร้อยละ 2.04 ซึ่งเป็นอัตราการเติบโตที่ค่อนข้างต่ำในระดับค่าเฉลี่ย 2.04 (ภาพที่ 2.9)



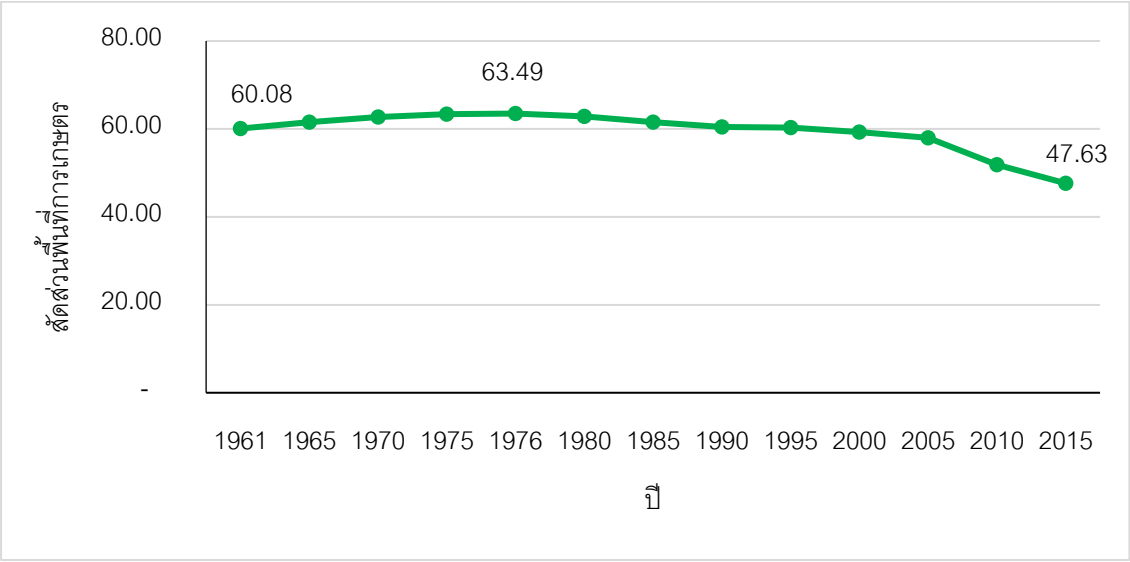
ภาพที่ 2.9 อัตราการเติบโตของมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรประเทศออสเตรเลีย

ที่มา: World bank, 2018

1.3) พื้นที่การเกษตร จำนวนประชากรในชนบท และสัดส่วนการจ้างงาน

1.3.1) พื้นที่การเกษตร

ในปี ค.ศ. 2015 ประเทศออสเตรเลียมีพื้นที่ทั้งหมด 7,682,300 ตารางกิโลเมตร โดยมีพื้นที่การเกษตรจำนวน 3,659,130 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 47.63 ของพื้นที่ทั้งหมด (ตารางที่ 2.11) สัดส่วนการใช้พื้นที่เพื่อการเกษตรลดลงจากร้อยละ 60.08 ของพื้นที่ทั้งหมดในปี ค.ศ. 1961 เหลือเพียงร้อยละ 47.63 ของพื้นที่ทั้งหมดในปี ค.ศ. 2015 หรือลดลงร้อยละ 12.45 ของพื้นที่ทั้งหมด คิดเป็น 956,446 ตารางกิโลมตร (ภาพที่ 2.10)



ภาพที่ 2.10 สัดส่วนพื้นที่การเกษตรประเทศออสเตรเลีย

ที่มา: World bank, 2018

ตารางที่ 2.11 พื้นที่ทั้งหมดและพื้นที่การเกษตรของออสเตรเลีย

ปี ค.ศ.	พื้นที่ทั้งหมด (ตารางกิโลเมตร)	พื้นที่การเกษตร (ตารางกิโลเมตร)	สัดส่วนพื้นที่การเกษตร (ร้อยละ)
2000	7,682,300	4,555,000	59.29
2001	7,682,300	4,557,000	59.32
2002	7,682,300	4,470,000	58.19
2003	7,682,300	4,395,000	57.21
2004	7,682,300	4,401,100	57.29
2005	7,682,300	4,451,490	57.94
2006	7,682,300	4,349,250	56.61
2007	7,682,300	4,254,490	55.38
2008	7,682,300	4,172,880	54.32
2009	7,682,300	4,090,290	53.24
2010	7,682,300	3,985,800	51.88
2011	7,682,300	4,096,726	53.33
2012	7,682,300	4,054,740	52.78
2013	7,682,300	3,966,153	51.63
2014	7,682,300	4,062,690	52.88
2015	7,682,300	3,659,130	47.63

ที่มา: World Bank, 2018

1.3.2) จำนวนประชากรในชนบท

ในปี ค.ศ. 2017 ประเทศออสเตรเลียมีประชากรจำนวน 24.13 ล้านคน เป็นประชากรในชนบททั้งหมด 2,537,872 คน คิดเป็นร้อยละ 10.32 ของประชากรทั้งหมด สัดส่วนประชากรในชนบทต่อประชากรทั้งหมดในปี ค.ศ. 1960 คิดเป็นร้อยละ 18.47 และมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960-2017 โดยในปี ค.ศ. 2017 มีประชากรในชนบทต่อประชากรทั้งหมดเพียงร้อยละ 10.32 เท่านั้น (ตารางที่ 2.12)

ตารางที่ 2.12 จำนวนประชากรในชนบทของออสเตรเลีย

ปี ค.ศ.	จำนวนประชากรในชนบท (คน)	สัดส่วนประชากรในชนบท (ร้อยละ)
2000	2,458,288	12.84
2001	2,450,309	12.62

ตารางที่ 2.12 จำนวนประชากรในชนบทของออสเตรเลีย (ต่อ)

ปี ค.ศ.	จำนวนประชากรในชนบท (คน)	สัดส่วนประชากรในชนบท (ร้อยละ)
2002	2,448,368	12.46
2003	2,448,129	12.31
2004	2,445,680	12.15
2005	2,447,376	12.00
2006	2,452,701	11.85
2007	2,437,246	11.70
2008	2,455,345	11.56
2009	2,475,023	11.41
2010	2,482,317	11.27
2011	2,485,328	11.13
2012	2,498,261	10.99
2013	2,510,636	10.85
2014	2,517,528	10.71
2015	2,522,697	10.58
2016	2,529,061	10.45
2017	2,537,872	10.32

ที่มา: World Bank, 2018

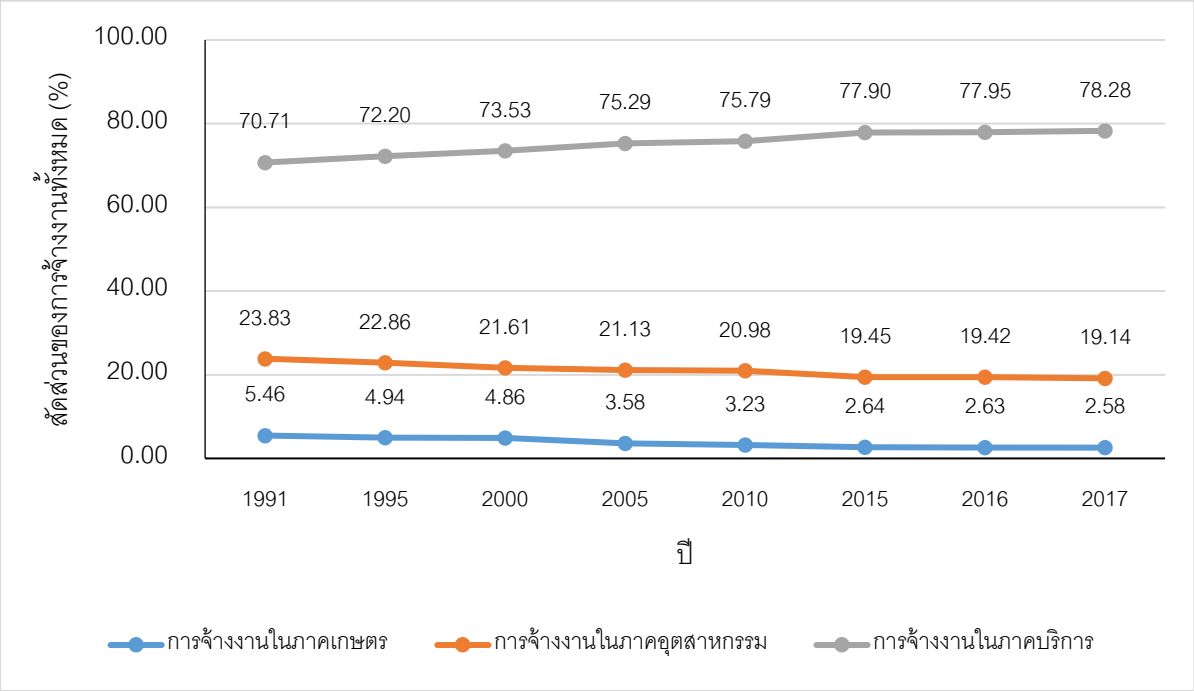
1.3.3) **สัดส่วนการจ้างงาน**

ในปี ค.ศ. 2017 ประเทศออสเตรเลียมีการจ้างงานในภาคเกษตร คิดเป็นร้อยละ 2.58 ของการจ้างงานทั้งหมด ภาคอุตสาหกรรมมีการจ้างงานร้อยละ 19.14 และภาคบริการมีการจ้างงานร้อยละ 78.28 ของการจ้างงานทั้งหมด โดยในปี ค.ศ. 1991 การจ้างงานภาคเกษตรคิดเป็นร้อยละ 5.46 ของการจ้างงานทั้งหมด และสัดส่วนการจ้างงานภาคเกษตรมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง เป็นร้อยละ 2.58 ในปี ค.ศ. 2017 ซึ่งมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับสัดส่วนการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการที่มีการจ้างงานอยู่ที่ร้อยละ 19.14 และ 78.28 ตามลำดับ

สำหรับสัดส่วนการจ้างงานภาคอุตสาหกรรมในปี ค.ศ. 1991 คิดเป็นร้อยละ 23.83 ของการจ้างงานทั้งหมด และมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องเป็นร้อยละ 19.14 ในปี ค.ศ. 2017 ภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนการจ้างงานรองจากภาคบริการ

การจ้างงานในภาคบริการพบว่า ในปี ค.ศ. 1991 สัดส่วนการจ้างงานคิดเป็นร้อยละ 70.71 ของการจ้างงานทั้งหมด ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดของการจ้างงานเมื่อเทียบกับการจ้างงานในภาค

เกษตรและภาคอุตสาหกรรม ในช่วงปี ค.ศ. 1991-2016 สัดส่วนการจ้างงานในภาคบริการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นร้อยละ 78.28 ในปี ค.ศ. 2017 ภาคบริการมีสัดส่วนการจ้างงานสูงสุดเมื่อเทียบกับภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม (ภาพที่ 2.11)



ภาพที่ 2.11 สัดส่วนการจ้างงานจำแนกตามสาขาการผลิตของออสเตรเลีย

ที่มา: World Bank, 2018

1.4) สาขาการผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ

ในส่วนนี้นำเสนอผลการศึกษาสาขาการผลิตทางการเกษตรที่สำคัญของประเทศออสเตรเลีย ได้แก่ ข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ และอ้อย มีรายละเอียดดังนี้

1.4.1) ข้าวสาลี

ในปี ค.ศ. 2016 ประเทศออสเตรเลียมีพื้นที่เก็บเกี่ยวข้าวสาลีจำนวน 11,282,202 เฮกตาร์ ให้ผลผลิตจำนวน 22,274,514 ตัน ราคาข้าวสาลีที่ตันละ 205.9 ดอลลาร์สหรัฐ โดยพื้นที่เก็บเกี่ยวข้าวสาลีลดลงเมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 2000 คิดเป็นร้อยละ 7.07 ในขณะที่ผลผลิตใกล้เคียงกัน เป็นผลมาจากประสิทธิภาพการผลิตและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการผลิตที่ทำให้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นจาก 1.8209 ตันต่อเฮกตาร์ ในปี ค.ศ. 2000 เป็น 1.9743 ตันต่อเฮกตาร์ ในปี ค.ศ. 2016

สำหรับราคาข้าวสาลีค่อนข้างผันผวนในปี ค.ศ. 2000 ราคาตกต่ำอยู่ที่ 113.1 ดอลลาร์/ตัน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจนสูงสุดในปี ค.ศ. 2008 อยู่ที่ 327.1 ดอลลาร์สหรัฐ/ตัน และหลังจากนั้นก็มีความผันผวน อยู่ระหว่าง 200-300 ดอลลาร์สหรัฐ/ตัน (ตารางที่ 2.13)

ตารางที่ 2.13 พื้นที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต ผลผลิตต่อเฮกตาร์ และราคาข้าวสาลี

ปี ค.ศ.	พื้นที่เก็บเกี่ยว (เฮกตาร์)	ผลผลิต (ตัน)	ผลผลิตต่อเฮกตาร์ (ตัน/เฮกตาร์)	ราคา (ดอลลาร์สหรัฐ/ตัน)
2000	12,141,000	22,108,000	1.82	113.1
2001	12,141,389	22,108,078	1.82	120
2002	11,529,155	24,299,335	2.11	142.3
2003	11,170,280	10,131,924	0.91	172.5
2004	13,067,077	26,131,870	2.00	158.9
2005	13,399,397	21,905,113	1.63	150.4
2006	12,442,719	25,150,343	2.02	152.9
2007	11,797,888	10,821,628	0.92	202.5
2008	12,578,309	13,569,378	1.08	327.1
2009	13,530,196	21,420,177	1.58	219.2
2010	13,881,030	21,834,010	1.57	200
2011	13,501,780	27,410,076	2.03	265.1
2012	13,902,140	29,905,009	2.15	235
2013	12,979,382	22,855,576	1.76	302.2
2014	12,613,226	25,303,037	2.01	284.8
2015	12,383,673	23,742,560	1.92	225.4
2016	11,282,202	22,274,514	1.97	205.9

ที่มา: FAO, 2018

1.4.2) ข้าวบาร์เลย์

ในปี ค.ศ. 2016 ประเทศออสเตรเลียมีพื้นที่เก็บเกี่ยวข้าวบาร์เลย์จำนวน 4,107,648 เฮกตาร์ ให้ผลผลิตจำนวน 8,992,274 ตัน ราคาข้าวบาร์เลย์เฉลี่ยตันละ 188.1 ดอลลาร์สหรัฐ โดยพื้นที่เก็บเกี่ยวข้าวบาร์เลย์ ในปี ค.ศ. 2016 เพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2000 คิดเป็นร้อยละ 19 แนวโน้มผลผลิตเพิ่มขึ้นตามปริมาณพื้นที่เก็บเกี่ยวที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่ผลผลิตต่อพื้นที่ปรับตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.1 ในช่วงเวลาเดียวกันสำหรับราคาข้าวบาร์เลย์มีความผันผวนค่อนข้างสูง โดยราคาเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวในปี ค.ศ. 2000 - 2007 และลดลงประมาณร้อยละ 30 ในปี ค.ศ.2009 เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 2008 หลังปี ค.ศ. 2010 ราคาค่อยปรับตัวดีขึ้นอยู่ในระดับสูงกว่า 210 ดอลลาร์สหรัฐ ยกเว้นในปี ค.ศ. 2016 (ตารางที่ 2.14)

ตารางที่ 2.14 พื้นที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต ผลผลิตต่อเฮกตาร์ และราคาข้าวบาร์เลย์

ปี ค.ศ.	พื้นที่เก็บเกี่ยว (เฮกตาร์)	ผลผลิต (ตัน)	ผลผลิตต่อเฮกตาร์ (ตัน/เฮกตาร์)	ราคา (ดอลลาร์สหรัฐ/ตัน)
2000	3,454,000	6,743,000	1.952	99.7
2001	3,454,047	6,743,463	1.952	102.9
2002	3,707,378	8,279,769	2.233	113
2003	3,863,778	3,864,833	1.000	165.4
2004	4,477,024	10,381,828	2.319	124.3
2005	4,645,658	7,739,767	1.666	121.4
2006	4,405,727	9,481,741	2.152	112.2
2007	4,181,979	4,257,032	1.018	204.2
2008	4,901,838	7,160,168	1.461	262.5
2009	5,015,011	7,996,506	1.595	180.2
2010	4,421,596	7,864,551	1.779	157.8
2011	3,680,994	7,994,720	2.172	222.8
2012	3,718,261	8,220,863	2.211	217.4
2013	3,644,368	7,471,592	2.050	266.4
2014	3,814,113	9,174,417	2.405	240.7
2015	4,078,041	8,646,321	2.120	210.4
2016	4,107,648	8,992,274	2.189	188.1

ที่มา: FAO, 2018

1.4.3) อ้อย

ในปี ค.ศ. 2016 ประเทศออสเตรเลียมีพื้นที่เก็บเกี่ยวอ้อยจำนวน 447,204 เฮกตาร์ ให้ผลผลิตจำนวน 34,403,004 ตัน โดยราคาอ้อยอยู่ที่ตันละ 27.5 ดอลลาร์สหรัฐ ในภาพรวมพื้นที่เก็บเกี่ยวอ้อยค่อนข้างคงที่ เช่นเดียวกับผลผลิตอ้อย สำหรับผลผลิตต่อเฮกตาร์ มีแนวโน้มลดลง โดยในปี ค.ศ. 2000 มีผลผลิต 91.09 ตันต่อเฮกตาร์ และลดลงเป็น 76.93 ตันต่อเฮกตาร์ ในปี ค.ศ. 2016 ผลผลิตต่อเฮกตาร์เฉลี่ย 82.39 ตันต่อเฮกตาร์ สำหรับราคาอ้อยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000-2009 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และเพิ่มขึ้นอย่างมากหลังปี ค.ศ. 2010 - 2013 โดยเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2009 ประมาณร้อยละ 60 หลังปี ค.ศ. 2014 ก็มีแนวโน้มลดลง (ตารางที่ 2.15)

ตารางที่ 2.15 พื้นที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต ผลผลิตต่อเฮกตาร์ และราคาอ้อย

ปี ค.ศ.	พื้นที่เก็บเกี่ยว (เฮกตาร์)	ผลผลิต (ตัน)	ผลผลิตต่อเฮกตาร์ (ตัน/เฮกตาร์)	ราคา (ดอลลาร์สหรัฐ/ตัน)
2000	419,000	38,164,688	91.09	13.3
2001	403,324	28,116,957	69.71	11.9
2002	426,159	31,424,352	73.74	16.8
2003	448,189	36,994,995	82.54	18.2
2004	447,644	36,993,454	82.64	16.9
2005	433,953	37,822,192	87.16	19.9
2006	397,745	37,128,107	93.35	21.1
2007	408,624	36,396,997	89.07	27.6
2008	380,543	32,621,113	85.72	21.8
2009	391,291	31,456,858	80.39	25
2010	389,471	31,234,824	80.20	40.4
2011	308,104	25,181,814	81.73	39.2
2012	338,626	25,957,093	76.65	44.5
2013	329,303	27,136,082	82.40	39.6
2014	375,216	30,517,650	81.33	36.1
2015	376,530	32,379,153	85.99	30.1
2016	447,204	34,403,004	76.93	27.5

ที่มา: FAO, 2018

1.5) การค้าสินค้าเกษตร

1.5.1) มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์การเกษตร

ในปี ค.ศ. 2016 ประเทศออสเตรเลียมีมูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์การเกษตรโดยใช้ราคาเป็นฐาน 23,082,179 พันดอลลาร์สหรัฐ มูลค่าการส่งออกโดยใช้ราคาเป็นปีฐาน พบว่า ค่อนข้างผันผวน โดยช่วงปี ค.ศ. 2000-2017 มีมูลค่าลดลงเหลือเพียง 11,267,136 พันดอลลาร์สหรัฐ หลังจากนั้นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่มูลค่าการส่งออกโดยใช้ปริมาณเป็นปีฐานมีแนวโน้มขยายตัวอย่างต่อเนื่องจาก 13,587,755 พันดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 2000 เป็น 24,111,113 พันดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นร้อยละ 77.5 ในช่วงเวลาเดียวกัน (ตารางที่ 2.16)

ตารางที่ 2.16 มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์การเกษตรของประเทศออสเตรเลีย

ปี ค.ศ.	มูลค่าการส่งออกใช้ราคาเป็นฐาน (พันดอลลาร์สหรัฐ)	มูลค่าการส่งออกใช้ปริมาณเป็นฐาน (พันดอลลาร์สหรัฐ)
2000	21,272,597	13,587,785
2001	19,231,504	15,393,563
2002	19,186,998	15,665,422
2003	13,347,186	21,138,167
2004	22,198,194	17,607,527
2005	17,740,962	21,153,368
2006	19,115,481	20,734,344
2007	11,267,136	34,936,489
2008	13,330,956	33,741,914
2009	18,119,343	22,776,332
2010	19,074,156	26,299,693
2011	20,568,237	30,221,365
2012	26,940,796	26,164,825
2013	24,157,504	29,456,199
2014	23,795,912	27,844,326
2015	23,775,491	25,333,618
2016	23,082,179	24,111,113

ที่มา: FAO, 2018

1.5.2) การนำเข้า-ส่งออกข้าวสาลี

(1) การนำเข้าและการส่งออก

ในปี ค.ศ. 2015 ประเทศออสเตรเลียมีปริมาณการนำเข้าข้าวสาลีจำนวน 1,218 ตัน คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 740 พันดอลลาร์สหรัฐ และมีปริมาณการนำเข้าข้าวสาลีลดลงในปี ค.ศ. 2016 อยู่ที่ 991 ตัน คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 504 พันดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งมีสัดส่วนนำเข้าค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับการส่งออก

ในส่วนของการส่งออกปี ค.ศ. 2015 ประเทศออสเตรเลียมีการส่งออกข้าวสาลีจำนวน 17,053,209 ตัน คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 4,371,502 พันดอลลาร์สหรัฐ และมีปริมาณการส่งออกข้าวสาลีลดลงเล็กน้อยในปี ค.ศ. 2016 อยู่ที่ 16,148,016 ตัน คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 3,621,345 พันดอลลาร์สหรัฐ โดยมูลค่าการส่งออกข้าวสาลีตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 จนถึงปี ค.ศ. 2016 มีแนวโน้ม

ลดลง ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากแนวโน้มปริมาณการส่งออกที่ลดลง และราคาเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลให้มูลค่าการส่งออกมีแนวโน้มลดลง (ตารางที่ 2.17)

ตารางที่ 2.17 การนำเข้าและการส่งออกข้าวสาลี

ปี ค.ศ.	ปริมาณการนำเข้า (ตัน)	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ปริมาณการนำเข้า (ตัน)	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
2000	76	46	17,724,364	2,219,498
2001	24	9	15,542,103	2,239,694
2002	141	58	14,697,182	2,249,551
2003	117	49	9,503,389	1,574,014
2004	92	39	18,450,822	3,089,044
2005	32	22	13,914,503	2,280,547
2006	21	10	14,975,540	2,540,673
2007	25	21	6,755,804	1,606,491
2008	243	125	8,278,014	2,541,255
2009	36	50	14,996,065	3,254,699
2010	186	108	15,888,042	3,845,505
2011	1,133	905	17,657,181	5,709,036
2012	1,485	921	23,535,862	6,765,442
2013	1,688	1,283	18,001,619	5,895,652
2014	1,263	866	18,282,773	5,343,410
2015	1,218	740	17,053,209	4,371,502
2016	991	504	16,148,016	3,621,345

ที่มา: FAO, 2018

(2) ประเทศคู่ค้าข้าวสาลี

ในปี ค.ศ. 2017 ประเทศออสเตรเลียมีการนำเข้าข้าวสาลีจากประเทศนิวซีแลนด์มากที่สุด คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 376 พันดอลลาร์สหรัฐ รองลงมา มีการนำเข้าจากประเทศตุรกี คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 21 พันดอลลาร์สหรัฐ และมีการนำเข้าข้าวสาลีจากประเทศอินเดีย คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 11 พันดอลลาร์สหรัฐ ในส่วนของการส่งออกปี ค.ศ. 2017 ประเทศออสเตรเลีย มีการส่งออกข้าวสาลีไปยังประเทศอินโดนีเซียมากที่สุด คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 732,090 พันดอลลาร์สหรัฐ รองลงมา มีการส่งออกไปยังประเทศเวียดนาม และจีน คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 333,387 และ

327,124 พันดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ ออสเตรเลียมีสัดส่วนการนำเข้าค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับสัดส่วนการส่งออก โดยประเทศคู่ค้าหลักอยู่ในเอเชีย (ตารางที่ 2.18)

ตารางที่ 2.18 ประเทศคู่ค้าข้าวสาลีปี ค.ศ. 2017

อันดับที่	ประเทศนำเข้า	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ประเทศส่งออก	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
1	นิวซีแลนด์	376	อินโดนีเซีย	732,090
2	ตุรกี	21	เวียดนาม	333,387
3	อินเดีย	11	จีน	327,124
4	อิตาลี	10	สาธารณรัฐเกาหลี	258,132
5	อังกฤษ	8	ฟิลิปปินส์	220,173
6	จอร์แดน	5	ญี่ปุ่น	208,925
7	อียิปต์	1	อินเดีย	200,676
8			มาเลเซีย	186,554
9			เยเมน	169,088
10			ไนจีเรีย	102,398

ที่มา: FAO, 2018

1.5.3) การนำเข้า-ส่งออกข้าวบาร์เลย์

(1) การนำเข้าและการส่งออก

ในปี ค.ศ. 2015 ประเทศออสเตรเลียมีปริมาณการนำเข้าข้าวบาร์เลย์จำนวน 149 ตัน คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 213 พันดอลลาร์สหรัฐ และมีปริมาณการนำเข้าข้าวบาร์เลย์เพิ่มขึ้นในปี 2016 อยู่ที่ 186 ตัน คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 201 พันดอลลาร์สหรัฐ ในส่วนของการส่งออกปี ค.ศ. 2015 ประเทศออสเตรเลียมีการส่งออกข้าวบาร์เลย์จำนวน 5,192,287 ตัน คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 1,308,451 พันดอลลาร์สหรัฐ และมีปริมาณการส่งออกข้าวบาร์เลย์เพิ่มขึ้นในปี ค.ศ. 2016 เท่ากับ 5,808,572 ตัน แต่มีมูลค่าการส่งออกลดลงเป็น 1,131,059 พันดอลลาร์สหรัฐ

ปริมาณการนำเข้ามีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณการส่งออก โดยในช่วงปี ค.ศ. 2012-2016 ปริมาณการส่งออกค่อนข้างคงที่ แต่มูลค่าการส่งออกลดลง (ตารางที่ 2.19)

ตารางที่ 2.19 การนำเข้าและการส่งออกข้าวบาร์เลย์

ปี ค.ศ.	ปริมาณการนำเข้า (ตัน)	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ปริมาณการส่งออก (ตัน)	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
2000	9	13	2,956,215	389,939
2001	15	24	2,189,180	282,241
2002	20	21	3,687,653	457,254
2003	41	50	2,205,071	354,033
2004	55	85	6,710,009	957,696
2005	50	65	3,928,049	566,860
2006	33	48	4,799,488	698,931
2007	44	85	1,840,143	451,357
2008	42	81	3,485,080	1,071,782
2009	85	62	3,247,894	605,938
2010	46	113	3,948,638	740,695
2011	53	159	4,484,743	1,266,559
2012	65	138	5,110,851	1,364,177
2013	105	202	5,120,168	1,483,403
2014	223	412	6,133,773	1,588,631
2015	149	213	5,192,287	1,308,451
2016	186	201	5,808,572	1,131,059

ที่มา: FAO, 2018

(2) ประเทศคู่ค้าข้าวบาร์เลย์

ในปี ค.ศ. 2017 ประเทศออสเตรเลียมีการนำเข้าข้าวบาร์เลย์จากประเทศจีนมากที่สุด คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 134 พันดอลลาร์สหรัฐ รองลงมา มีการนำเข้าข้าวบาร์เลย์จากประเทศสหรัฐอเมริกา คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 39 พันดอลลาร์สหรัฐ และมีการนำเข้าข้าวบาร์เลย์จากประเทศไทย คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 10 พันดอลลาร์สหรัฐ ในส่วนของการส่งออกปี ค.ศ. 2017 ประเทศออสเตรเลียมีการส่งออกข้าวบาร์เลย์ไปยังประเทศจีนและญี่ปุ่น คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 333,186 และ 89,781 พันดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ พบว่า ประเทศคู่ค้าส่วนใหญ่อยู่ในเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกกลาง (ตารางที่ 2.20)

ตารางที่ 2.20 ประเทศคู่ค้าข้าวบาร์เลย์ปี ค.ศ. 2017

อันดับที่	ประเทศนำเข้า	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ประเทศส่งออก	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
1	จีน	134	ประเทศอื่นๆ	536,290
2	สหรัฐอเมริกา	39	จีน	333,186
3	ไทย	10	ญี่ปุ่น	89,781
4	มาเลเซีย	6	สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์	52,684
5	ชิลี	4	คูเวต	47,937
6	ไต้หวัน	4	ซาอุดิอาราเบีย	44,022
7	สาธารณรัฐเกาหลี	2	สาธารณรัฐเกาหลี	7,789
8	สาธารณรัฐเอธิโอเปีย	1	อิหร่าน	7,278
9	เนเธอร์แลนด์	1	เวียดนาม	3,385
10			ไต้หวัน	3,369

ที่มา: FAO, 2018

1.5.4) การนำเข้า-ส่งออกน้ำตาล

(1) การนำเข้าและการส่งออก

ในปี ค.ศ. 2015 ประเทศออสเตรเลียมีปริมาณการนำเข้าน้ำตาลจำนวน 218,037 ตัน คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 266,627 พันดอลลาร์สหรัฐ และมีปริมาณการนำเข้าน้ำตาลลดลงในปี ค.ศ. 2016 อยู่ที่ 166,468 ตัน คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 260,982 พันดอลลาร์สหรัฐ

ทั้งนี้ พบว่าในช่วงปี ค.ศ. 2000-2009 ปริมาณการนำเข้าน้ำตาล มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นจาก 27,181 ตัน ในปี ค.ศ. 2000 เป็น 99,890 ตัน ในปี ค.ศ. 2009 และหลังจากปี ค.ศ. 2010 มีการเพิ่มขึ้นของการนำเข้าน้ำตาลอย่างก้าวกระโดดในระดับ 200,000 ตันต่อปี

ในส่วนของการส่งออกปี ค.ศ. 2015 ประเทศออสเตรเลียมีการส่งออกน้ำตาลจำนวน 3,615,156 ตัน คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 1,257,149 พันดอลลาร์สหรัฐ และมีปริมาณการส่งออกน้ำตาลเพิ่มขึ้นในปี ค.ศ. 2016 อยู่ที่ 4,138,853 ตัน คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 1,605,208 พันดอลลาร์สหรัฐ ปริมาณและมูลค่าส่งออกมีแนวโน้มขยายตัวอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกับมูลค่านำเข้ามีแนวโน้มขยายตัวไปในทิศทางเดียวกัน (ตารางที่ 2.21)

ตารางที่ 2.21 การนำเข้าและการส่งออกน้ำตาล

ปี ค.ศ.	ปริมาณการนำเข้า (ตัน)	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ปริมาณการส่งออก (ตัน)	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
2000	27,818	63,667	3,774,287	845,725
2001	32,270	61,994	3,201,930	782,473
2002	38,107	71,645	3,456,212	693,758
2003	44,621	86,710	3,302,613	671,263
2004	49,896	105,151	3,065,419	752,559
2005	49,888	125,925	3,554,283	864,740
2006	50,199	117,665	3,263,008	1,133,838
2007	54,304	152,235	2,908,007	829,883
2008	54,910	149,066	2,565,503	809,960
2009	99,890	177,349	2,647,908	988,245
2010	127,989	226,002	3,280,478	1,619,408
2011	210,498	340,291	1,933,109	1,168,411
2012	188,631	311,831	2,537,562	1,364,403
2013	174,927	289,838	2,889,364	1,287,808
2014	242,836	301,913	2,885,592	1,242,287
2015	218,037	266,627	3,615,156	1,257,149
2016	166,468	260,982	4,138,853	1,605,208

ที่มา: FAO, 2018

2.3.2 นิวซีแลนด์

1) ภาพรวมของเศรษฐกิจ

1.1) มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP)

ประเทศนิวซีแลนด์เป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OCED) ซึ่งมีนโยบายเศรษฐกิจแบบการค้าเสรีนิยม ภาคเกษตรเน้นการผลิตเพื่อการส่งออกเป็นหลักโดยเป็นการพึ่งพิงภาคการผลิตขั้นต้น (Primary Sector) เช่น การเกษตร การเหมืองแร่ วัตถุดิบและทรัพยากรทางธรรมชาติ เป็นต้น ภาคเกษตรกรรมของนิวซีแลนด์มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจาก ในอดีตภาคเกษตรได้รับการสนับสนุน อุดหนุน และอุ้มชูจากภาครัฐ จนกระทั่งได้มีการปฏิรูปนโยบายการเกษตรที่เน้นการลดการสนับสนุนเพื่อลดภาระต้นทุนการดำเนินนโยบายเกษตรของภาครัฐ ในปี ค.ศ. 2017 ภาครัฐกำหนดนโยบายเกษตรที่มุ่งเน้นตลาด การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก

ภาคเกษตรยังคงมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ โดยผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ของประเทศนิวซีแลนด์ (ตารางที่ 2.22) มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีเพียงบางปีเท่านั้นที่ GDP ลดลง คือปี ค.ศ. 2006 อยู่ที่ 111.61 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ลดลงเล็กน้อยจาก 114.72 พันล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 2005 รวมถึงปี 2009 อยู่ที่ 121.34 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ลดลงจาก 133.28 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 2008 เนื่องจากเวลาดังกล่าวได้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจโลกหรือวิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ ที่ส่งผลให้เศรษฐกิจทั่วโลกถดถอยและยังส่งผลกระทบต่อ GDP ของประเทศนิวซีแลนด์เช่นกัน อัตราการเติบโตของ GDP ขยายตัวอยู่ระดับร้อย 2.0 – 3.0 ยกเว้นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจโลกที่มีอัตราการขยายตัวติดลบ

ในปี ค.ศ. 2014 สัดส่วนมูลค่าเพิ่มของภาคเกษตรร้อยละ 6.8 ภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 21.76 และภาคบริการร้อยละ 71.44 นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 สัดส่วนมูลค่าเพิ่มของภาคเกษตรต่อ GDP มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องจากเกือบร้อยละ 10 ในปี ค.ศ. 2000 เหลือร้อยละ 6.8 ในปี ค.ศ. 2014 ในช่วงเวลาเดียวกันสัดส่วนมูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรมก็มีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 24.09 เป็น 21.76 สัดส่วนมูลค่าเพิ่มของภาคบริการต่อ GDP มีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จากร้อยละ 66.35 เป็นร้อยละ 71.44 ชี้ให้เห็นว่าภาคบริการเป็นองค์ประกอบสำคัญของเศรษฐกิจนิวซีแลนด์ โดยสาขาบริการที่สำคัญของนิวซีแลนด์ ได้แก่ การท่องเที่ยว การศึกษา การขนส่ง และการบริการทางธุรกิจ (New Zealand Trade Policy Review, 2009) ในส่วนของรายได้ต่อหัว (Per Capita) พบว่า โดยรวมมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยในปี ค.ศ. 2000 มีรายได้ต่อหัวเท่ากับ 13,641.10 ดอลลาร์สหรัฐ เพิ่มขึ้นเป็น 39,412.49 ดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 2016

ตารางที่ 2.22 GDP สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ และรายได้ต่อหัวของนิวซีแลนด์

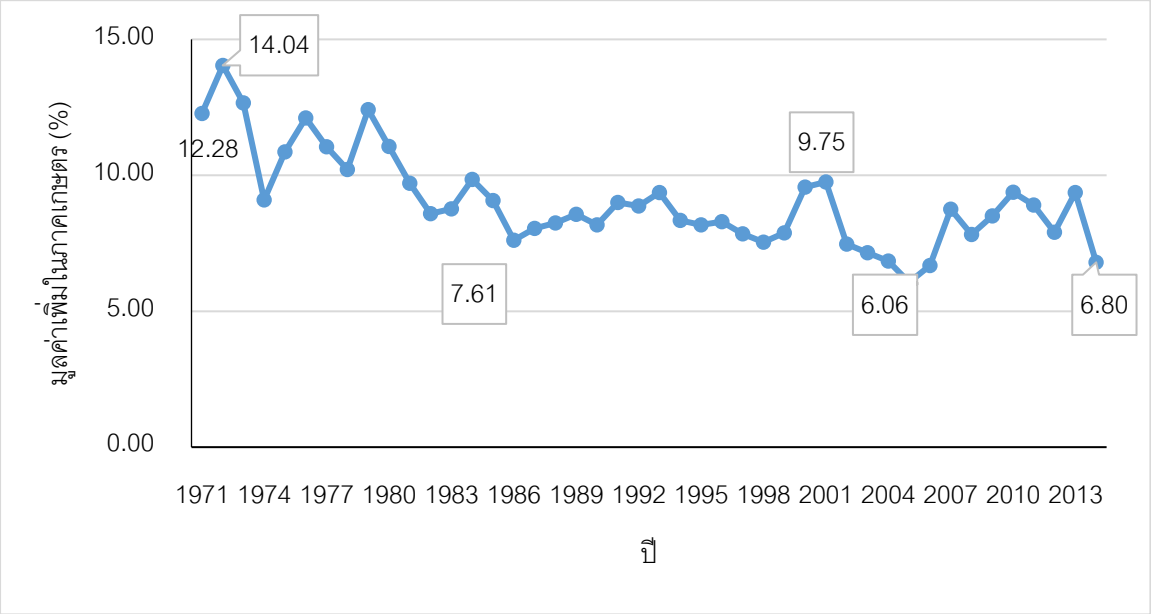
ปี	GDP ณ ราคาตลาด (พันล้านดอลลาร์สหรัฐ)	สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคเกษตร (ร้อยละของGDP)	สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคอุตสาหกรรม (ร้อยละของGDP)	สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคบริการ (ร้อยละของGDP)	GDP ราคาปีฐาน 2010 (พันล้านดอลลาร์สหรัฐ)	อัตราการเติบโตของ GDP (ร้อยละต่อปี)	รายได้ต่อหัว (ดอลลาร์สหรัฐ)
2000	52.62	9.56	24.09	66.35	113.90	2.90	13,641.10
2001	53.87	9.75	23.61	66.64	117.82	3.45	13,882.86
2002	66.63	7.47	24.50	68.02	123.33	4.67	16,874.31
2003	88.25	7.15	24.05	68.79	128.95	4.56	21,913.71
2004	103.91	6.85	24.31	68.84	134.04	3.95	25,420.40
2005	114.72	6.06	24.62	69.32	138.46	3.30	27,750.90
2006	111.61	6.69	23.60	69.71	142.35	2.80	26,670.86
2007	137.31	8.75	22.63	68.62	146.46	2.89	32,509.73
2008	133.28	7.82	22.66	69.51	144.82	-1.12	31,287.78
2009	121.34	8.50	20.82	70.68	144.38	-0.30	28,200.94
2010	146.58	9.38	20.77	69.85	146.58	1.53	33,691.35
2011	168.46	8.90	20.89	70.21	149.91	2.27	38,426.55
2012	176.19	7.91	21.04	71.05	153.28	2.25	39,970.26
2013	190.52	9.37	20.54	70.09	157.03	2.45	42,890.07
2014	200.70	6.80	21.76	71.44	162.38	3.40	44,503.61
2015	175.56	-	-	-	166.33	2.43	38,201.89
2016	184.97	-	-	-	171.40	3.05	39,412.49

ที่มา: World Bank, 2018

1.2) **สัดส่วนภาคเกษตรในผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศ** (Agricultural share of Gross Domestic Product : Ag-GDP)

ผลจากการปฏิรูประบบเศรษฐกิจแบบครอบคลุมในปลายทศวรรษ 1980s และต้นทศวรรษ 1990s ทำให้ประเทศนิวซีแลนด์มีระบบเศรษฐกิจแบบเปิด และได้พัฒนาเป็นประเทศที่มีความสามารถในการแข่งขันในระดับโลก ประเทศนิวซีแลนด์มีภาคเกษตรกรรมขนาดใหญ่ซึ่งเป็นฐานการผลิตหลักของประเทศ สินค้าส่งออกที่สำคัญของนิวซีแลนด์ ได้แก่ สินค้าโภคภัณฑ์ที่ได้จากการเกษตร ประมง และป่าไม้ (เช่น นมและผลิตภัณฑ์ ผัก ผลไม้ ปลา ไม้ เป็นต้น) (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2555)

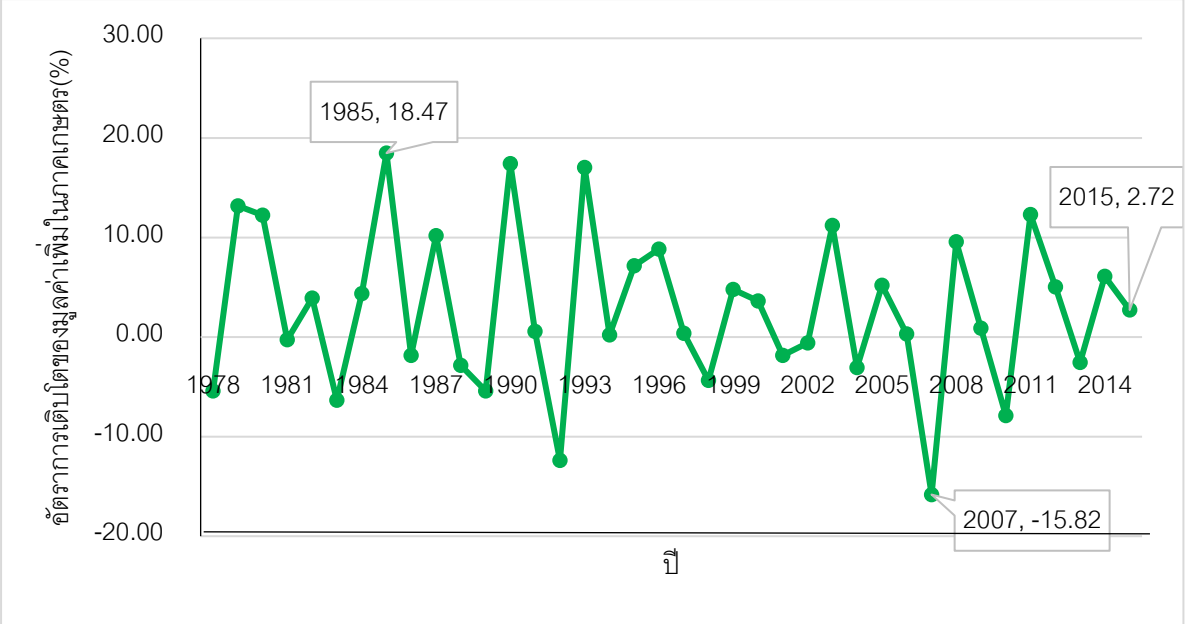
ในช่วงปี ค.ศ. 1971-2014 สัดส่วนภาคเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ค่อนข้างมีความผันผวนและมีแนวโน้มที่จะลดลง โดยในปี ค.ศ. 1971 มูลค่าเพิ่มภาคเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) คิดเป็นร้อยละ 12.28 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 14.04 ในปี ค.ศ. 1972 แล้วลดลงอย่างต่อเนื่องเป็นร้อยละ 7.61 ในปี ค.ศ. 1986 จากนั้นช่วงหลังปี ค.ศ. 2000 พบว่า ในปี ค.ศ. 2001 มูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรต่อ GDP สูงที่สุดคือ ร้อยละ 9.75 ส่วนปี ค.ศ. 2005 มูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรต่อ GDP ต่ำที่สุดคือ ร้อยละ 6.06 และในปี ค.ศ. 2014 มูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 6.80 สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคเกษตรลดลงในช่วงปี ค.ศ. 1971-2013 (ภาพที่ 2.12)



ภาพที่ 2.12 สัดส่วนมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศนิวซีแลนด์

ที่มา: World bank, 2018

สำหรับอัตราการเติบโตของมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตร พบว่า มีความผันผวนอย่างมาก โดยในช่วงปี ค.ศ. 1978-1993 มีการเติบโตประมาณร้อยละ 20 ในปี ค.ศ. 1994-2014 มีการเติบโตแค่ประมาณร้อยละ 10 ซึ่งปีที่มีการอัตราการเติบโตสูงที่สุดคือ ปี ค.ศ. 1985 มีอัตราการเติบโตอยู่ที่ร้อยละ 18.47 ส่วนปี ค.ศ. 2007 มีอัตราการเติบโตติดลบอยู่ที่ 15.82 และในปี ค.ศ. 2015 มีอัตราการเติบโตอยู่ที่ร้อยละ 2.72 (ภาพที่ 2.13)



ภาพที่ 2.13 อัตราการเติบโตของมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรของประเทศนิวซีแลนด์

ที่มา: World bank, 2018

1.3) พื้นที่การเกษตร สัดส่วนการจ้างงาน และจำนวนประชากรในชนบท

1.3.1) พื้นที่การเกษตร

นิวซีแลนด์มีพื้นที่ทั้งหมด 263,310 ตารางกิโลเมตร โดยในปี ค.ศ. 2015 มีพื้นที่การเกษตรจำนวน 111,160 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 42.22 ของพื้นที่ทั้งหมด ปรับลดลงจากปี ค.ศ. 2000 ซึ่งมีพื้นที่เพื่อการเกษตร 154,130 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 58.54 ของพื้นที่ทั้งหมด พื้นที่เกษตรปรับลดลงคิดเป็นร้อยละ 27.88 (ตารางที่ 2.23)

ตารางที่ 2.23 พื้นที่ทั้งหมดและพื้นที่การเกษตรของนิวซีแลนด์

ปี ค.ศ.	พื้นที่ทั้งหมด (ตารางกิโลเมตร)	พื้นที่การเกษตร (ตารางกิโลเมตร)	สัดส่วนพื้นที่การเกษตร (ร้อยละ)
2000	263,310	154,130	58.54
2001	263,310	154,180	58.55
2002	263,310	120,990	45.95
2003	263,310	118,580	45.03
2004	263,310	118,900	45.16
2005	263,310	117,120	44.48
2006	263,310	113,750	43.20
2007	263,310	114,870	43.63
2008	263,310	113,740	43.20
2009	263,310	114,900	43.64
2010	263,310	114,080	43.33
2011	263,310	113,710	43.18
2012	263,310	112,094	42.57
2013	263,310	111,060	42.18
2014	263,310	111,160	42.22
2015	263,310	111,160	42.22

ที่มา: World Bank, 2018

1.3.2) จำนวนประชากรในชนบท

ในปี ค.ศ. 2017 ประเทศนิวซีแลนด์มีจำนวนประชากรทั้งหมด 4.693 ล้านคน เป็นประชากรในชนบททั้งหมด 653,648 คน คิดเป็นร้อยละ 13.64 ของประชากรทั้งหมด โดยสัดส่วนประชากรในชนบทต่อประชากรทั้งหมดในปี ค.ศ. 1960 คิดเป็นร้อยละ 24 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยและมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ โดยช่วงปี ค.ศ. 1960-1990 มีประชากรในชนบทต่อประชากรทั้งหมดมากกว่าร้อยละ 15 ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1991-2017 มีประชากรในชนบทต่อประชากรทั้งหมดน้อยกว่าร้อยละ 15 และในปี ค.ศ. 2017 มีประชากรในชนบทต่อประชากรทั้งหมดเพียงร้อยละ 13.64 เท่านั้น (ตารางที่ 2.24)

ตารางที่ 2.24 จำนวนประชากรในชนบทของนิวซีแลนด์

ปี ค.ศ.	จำนวนประชากรในชนบท (คน)	สัดส่วนประชากรในชนบท (ร้อยละ)
2000	552,538	14.32
2001	552,428	14.24
2002	556,738	14.10
2003	563,808	14.00
2004	571,187	13.97
2005	576,596	13.95
2006	582,580	13.92
2007	586,939	13.90
2008	590,834	13.87
2009	595,996	13.85
2010	601,919	13.84
2011	605,737	13.82
2012	608,318	13.80
2013	611,988	13.78
2014	620,039	13.75
2015	630,346	13.72
2016	641,936	13.68
2017	653,648	13.64

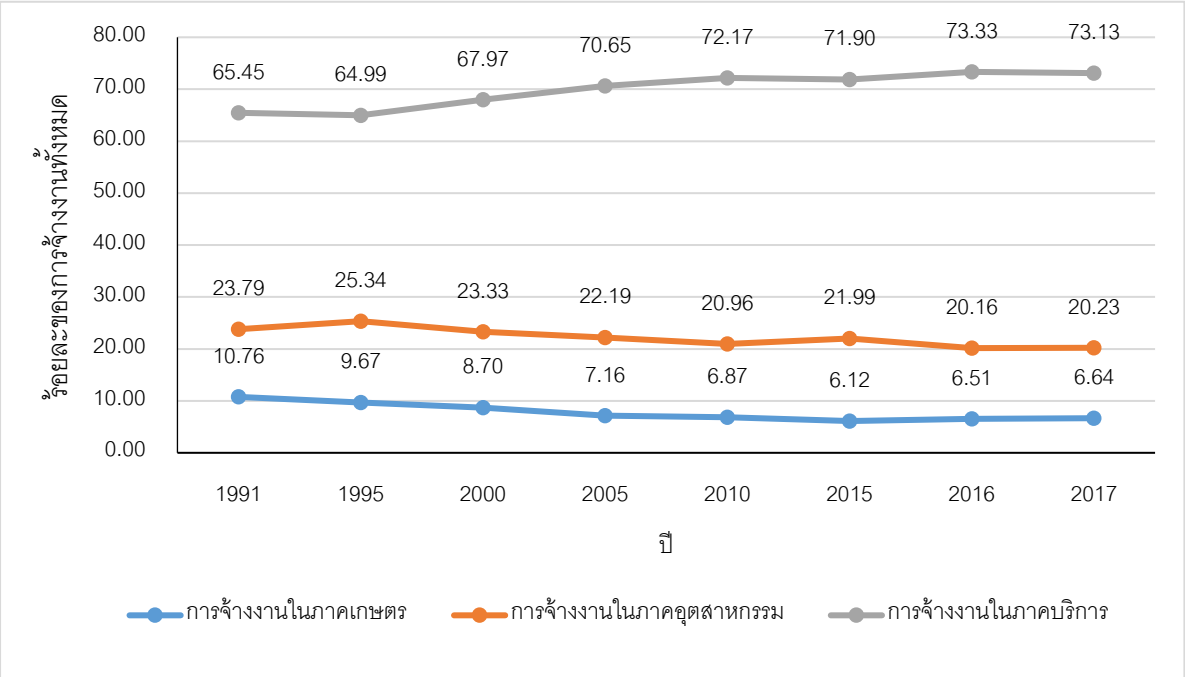
ที่มา: World Bank, 2018

1.3.3) สัดส่วนการจ้างงาน

ในปี ค.ศ. 2017 นิวซีแลนด์มีการจ้างงานในภาคเกษตรคิดเป็นร้อยละ 6.64 ของการจ้างงานทั้งหมด ภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 20.23 และภาคบริการร้อยละ 73.13 ของการจ้างงานทั้งหมด โดยในปี ค.ศ. 1991 มีสัดส่วนการจ้างงานในภาคเกษตรคิดเป็นร้อยละ 10.76 ของการจ้างงานทั้งหมด การจ้างงานในภาคเกษตรมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องเป็นร้อยละ 6.64 ในปี ค.ศ. 2017 การจ้างงานในภาคเกษตรมีสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับสัดส่วนการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการที่มีการจ้างงานอยู่ที่ร้อยละ 20.23 และ 73.13 ตามลำดับ

สำหรับสัดส่วนการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมปี ค.ศ. 1991 คิดเป็นร้อยละ 23.79 ของการจ้างงานทั้งหมด โดยในปี ค.ศ. 1991-2000 การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มลดลงเป็นร้อยละ 20.23 ในปี ค.ศ. 2017 ภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนการจ้างงานรองจากภาคบริการ

สัดส่วนการจ้างงานในภาคบริการปี ค.ศ. 1991 คิดเป็นร้อยละ 65.45 ของการจ้างงานทั้งหมด เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 73.13 ในปี ค.ศ. 2017 ภาคบริการมีสัดส่วนการจ้างงานสูงสุดเมื่อเทียบกับภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม (ภาพที่ 2.14)



ภาพที่ 2.14 สัดส่วนการจ้างงานจำแนกตามสาขาผลิตของนิวซีแลนด์

1.4) สาขาการผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ

ในส่วนนี้นำเสนอผลการศึกษาสาขาการผลิตทางการเกษตรที่สำคัญของประเทศนิวซีแลนด์ ได้แก่ นมสดจากวัว เนื้อแกะ และกีวี่ มีรายละเอียดดังนี้

1.4.1) นมสดจากวัว

ในปี ค.ศ. 2016 ประเทศนิวซีแลนด์มีการเลี้ยงวัวจำนวน 5,202,467 ตัว ให้ผลผลิตนมวัว 21,671,520 ตัน โดยราคานมสดอยู่ที่ตันละ 244.3 ดอลลาร์สหรัฐ โดยปรับเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2000 ซึ่งมีจำนวนวัว 3,337,486 ตัว ให้ผลผลิตนมวัว 12,235,392 ตัน ซึ่งมีราคานมวัวอยู่ที่ 140.4 ดอลลาร์สหรัฐ/ตัน หรือมีอัตราการขยายตัวของจำนวนวัวอยู่ที่ร้อยละ 55.88 ในช่วงเวลาเดียวกันการขยายตัวของผลผลิตนมสดเพิ่มขึ้นร้อยละ 77.12 และผลผลิตนมสดต่อตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 13.62 (ตารางที่ 2.25)

ตารางที่ 2.25 ผลผลิตนมสดจากวัว

ปี ค.ศ.	จำนวนวัว (ตัว)	ผลผลิตนมสด (ตัน)	ผลผลิตนมสดต่อตัว (เฮกโตกรัม/ตัว)	ราคานมสดจากวัว (ดอลลาร์สหรัฐ/ตัน)
2000	3,337,486	12,235,392	36,661	140.4
2001	3,556,000	13,119,412	36,894	172.4
2002	3,747,000	13,865,939	37,005	200.7
2003	3,928,140	14,349,000	36,529	174.8
2004	4,103,319	15,030,000	36,629	232
2005	4,105,990	14,637,894	35,650	267.6
2006	4,137,697	15,172,464	36,669	220.5
2007	4,167,121	15,618,288	37,480	277.1
2008	4,347,657	15,216,840	35,000	444.9
2009	4,607,000	16,483,000	35,778	266.1
2010	4,680,096	17,010,456	36,346	376.8
2011	4,816,190	17,339,000	36,001	511.9
2012	5,009,795	19,129,000	38,183	426.2
2013	5,004,634	19,469,000	38,902	413.3
2014	5,175,869	21,319,715	41,191	577.4
2015	5,056,403	21,938,825	43,388	266.4
2016	5,202,467	21,671,520	41,656	244.3

ที่มา: FAO, 2018

1.4.2) เนื้อแกะ

ในช่วงปี ค.ศ. 2000 – 2016 จำนวนแกะมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. 2016 มีการเลี้ยงแกะจำนวน 24,776,360 ตัว มีผลผลิตเนื้อแกะ 480,607 ตัน หรือผลผลิตต่อตัวอยู่ที่ 194 เฮกโตกรัม/ตัว ซึ่งจำนวนแกะปรับลดลงจากปี ค.ศ. 2000 คิดเป็นร้อยละ 19.71 และผลผลิตเนื้อแกะลดลงร้อยละ 10.71 แต่อย่างไรก็ตาม ผลผลิตต่อตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.49 ในช่วงเวลาเดียวกัน (ตารางที่ 2.26)

ตารางที่ 2.26 การเลี้ยงแกะและผลผลิตเนื้อแกะ

ปี ค.ศ.	จำนวนแกะ (ตัว)	ผลผลิตเนื้อแกะ (ตัน)	ผลผลิตต่อตัว (เฮกโตกรัม/ตัว)	ราคาเนื้อแกะ (ดอลลาร์สหรัฐ/ตัน)
2000	30,859,286	538,270	174	1,134
2001	32,105,955	570,841	178	1,328
2002	29,170,005	518,323	178	1,625
2003	30,605,298	547,491	179	1,842
2004	28,224,745	517,103	183	2,077
2005	28,825,373	532,846	185	2,280
2006	29,720,266	542,759	183	1,778
2007	32,222,285	578,701	180	1,934
2008	33,569,362	597,458	178	1,986
2009	27,642,556	511,431	185	2,601
2010	25,331,839	474,141	187	2,773
2011	23,761,697	452,041	190	4,167
2012	23,339,651	456,339	196	4,164
2013	25,021,082	480,619	192	3,208
2014	25,133,511	487,142	194	3,768
2015	25,342,180	487,149	192	3,013
2016	24,776,360	480,607	194	2,911

ที่มา: FAO, 2018

1.4.3) **กีวี่**

ในปี ค.ศ. 2016 นิวซีแลนด์มีพื้นที่เก็บเกี่ยวกีวี่จำนวน 12,574 เฮกตาร์ ให้ผลผลิตจำนวน 434,048 ตัน ราคากีวี่ตันละ 992 ดอลลาร์สหรัฐ โดยปรับเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2000 ซึ่งมีพื้นที่เก็บเกี่ยว 12,184 เฮกตาร์ มีผลผลิต 261,638 ตัน และราคาอยู่ที่ 704 ดอลลาร์สหรัฐ/ตัน หรือมีอัตราการขยายตัวของพื้นที่เก็บเกี่ยวร้อยละ 3.20 อัตราการขยายตัวของผลผลิตอยู่ที่ร้อยละ 65.90 และทิศทางของราคาก็ปรับขึ้นเช่นเดียวกัน (ตารางที่ 2.27)

ตารางที่ 2.27 พื้นที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต ผลผลิตต่อเฮกตาร์ และราคากีวี่

ปี ค.ศ.	พื้นที่เก็บเกี่ยว (เฮกตาร์)	ผลผลิต (ตัน)	ผลผลิต (ตัน) ต่อเฮกตาร์	ราคา (ดอลลาร์สหรัฐ/ตัน)
2000	12,184	261,638	21.4739	704
2001	10,100	270,702	26.8022	694
2002	11,841	248,495	20.9860	726
2003	12,271	238,000	19.3953	1,022
2004	10,934	309,000	28.2605	795
2005	12,071	318,000	26.3441	676
2006	12,000	329,384	27.4487	733
2007	13,080	367,133	28.0683	632
2008	12,400	382,000	30.8065	717
2009	13,287	386,389	29.0802	650
2010	13,050	434,120	33.2659	917
2011	13,066	420,231	32.1622	924
2012	12,757	376,400	29.5054	855
2013	12,375	399,947	32.3197	1,052
2014	12,081	407,902	33.7639	1,205
2015	12,360	419,786	33.9644	1,164
2016	12,574	434,048	34.5187	992

ที่มา: FAO, 2018

1.5) การค้าสินค้าเกษตร

1.5.1) มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์การเกษตร

ในปี ค.ศ. 2016 ประเทศนิวซีแลนด์มีมูลค่าส่งการออกผลิตภัณฑ์การเกษตรโดยใช้ราคาเป็นฐาน 14,116,242 พันดอลลาร์สหรัฐ ปรับเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2000 ซึ่งอยู่ที่ 8,470,235 พันดอลลาร์สหรัฐ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 66.66 ในขณะที่มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์การเกษตรโดยใช้ปริมาณเป็นฐานในปี ค.ศ. 2016 มีมูลค่า 11,531,837 พันดอลลาร์สหรัฐ ปรับเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2000 ซึ่งอยู่ที่ 6,066,075 พันดอลลาร์สหรัฐ หรือปรับเพิ่มขึ้นร้อยละ 90.10 (ตารางที่ 2.28)

ตารางที่ 2.28 มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์การเกษตรของนิวซีแลนด์

ปี ค.ศ.	มูลค่าการส่งออก (ใช้ราคาเป็นฐาน) (พันดอลลาร์สหรัฐ)	มูลค่าการส่งออก (ใช้ปริมาณเป็นฐาน) (พันดอลลาร์สหรัฐ)
2000	8,470,235	6,066,075
2001	8,093,348	7,029,138
2002	8,577,768	6,754,379
2003	8,957,232	7,578,852
2004	9,335,308	9,068,464
2005	9,235,698	9,674,306
2006	9,616,099	9,445,800
2007	9,801,507	11,429,220
2008	8,996,665	13,253,887
2009	10,470,837	10,502,711
2010	11,293,730	12,472,940
2011	8,405,966	15,438,945
2012	11,591,329	14,786,526
2013	11,783,245	16,228,245
2014	12,963,736	15,999,157
2015	13,572,177	12,225,474
2016	14,116,242	11,531,837

ที่มา: FAO, 2018

1.5.2) การนำเข้า-ส่งออกนมสดจากวัว

(1) การนำเข้าและการส่งออก

ในปี ค.ศ. 2016 ประเทศนิวซีแลนด์ มีปริมาณการนำเข้านมสดจากวัว 854 ตัน คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 1,002 พันดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งปริมาณการนำเข้าค่อนข้างผันผวน โดยในปี ค.ศ. 2000 – 2011 มีแนวโน้มลดลงต่ำสุดเป็น 373 พันดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 2011 หลังจากนั้นแนวโน้มเพิ่มขึ้นหรือปรับเพิ่มขึ้นร้อยละ 160.37 อย่างไรก็ตาม การนำเข้ามีสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับการส่งออก

สำหรับปริมาณการส่งออกนมสดจากวัวในปี ค.ศ. 2016 เท่ากับ 173,470 ตัน มีมูลค่าการส่งออก 118,017 พันดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งปรับเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2000 ซึ่งมีปริมาณการส่งออก 42,434 ตัน หรือปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้น ร้อยละ 308.80 และมีมูลค่าการส่งออก 19,446 พันดอลลาร์สหรัฐ หรือมูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้น 5 เท่าตัว (ตารางที่ 2.29)

ตารางที่ 2.29 การนำเข้าและการส่งออกนมสดจากวัว

ปี ค.ศ.	ปริมาณการนำเข้า (ตัน)	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ปริมาณการส่งออก (ตัน)	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
2000	854	328	42,434	19,446
2001	830	445	45,030	22,081
2002	540	416	51,852	27,648
2003	465	431	39,729	23,149
2004	693	683	56,510	36,479
2005	1,422	1,281	51,290	35,560
2006	1,050	1,154	52,531	36,781
2007	639	911	64,332	48,501
2008	603	900	72,285	61,509
2009	536	733	69,873	52,141
2010	568	894	104,839	79,917
2011	373	700	64,156	61,453
2012	485	968	87,074	86,396
2013	608	1,156	89,880	92,036
2014	780	1,179	97,376	97,967
2015	1,259	1,339	120,774	92,888
2016	854	1,002	173,470	118,017

ที่มา: FAO, 2018

(2) ประเทศคู่ค้านมสดจากวัว

ในปี ค.ศ. 2017 ประเทศนิวซีแลนด์มีการนำเข้านมสดจากวัวจากประเทศออสเตรเลียมากที่สุด คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 851 พันดอลลาร์สหรัฐ รองลงมา มีการนำเข้าจากประเทศฟิลิปปินส์ คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 31 พันดอลลาร์สหรัฐ และมีการนำเข้านมสดจากวัวจากประเทศสเปน คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 26 พันดอลลาร์สหรัฐ

สำหรับการส่งออกในปี ค.ศ. 2017 ประเทศนิวซีแลนด์มีการส่งออกนมสดจากวัวไปยังประเทศจีนมากที่สุด คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 68,274 พันดอลลาร์สหรัฐ รองลงมา มีการส่งออกไปยังประเทศฟิลิปปินส์ และไต้หวัน คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 18,998 และ 5,053 พันดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ (ตารางที่ 2.30) ประเทศคู่ค้านมของนิวซีแลนด์อยู่ในกลุ่มเอเชียเป็นหลัก

ตารางที่ 2.30 ประเทศคู่ค้านมสดจากวัว ปี ค.ศ. 2017

อันดับที่	ประเทศนำเข้า	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ประเทศส่งออก	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
1	ออสเตรเลีย	851	จีน	68,274
2	ฟิลิปปินส์	31	ฟิลิปปินส์	18,998
3	สเปน	26	ไต้หวัน	5,053
4	มาเลเซีย	14	ฟิจิ	3,774
5	สหรัฐอเมริกา	12	สิงคโปร์	2,504
6	อินเดีย	7	เวียดนาม	2,355
7	ไทย	7	ออสเตรเลีย	1,964
8	บังคลาเทศ	2	ปาปัวนิวกินี	1,925
9	สวิสเซอร์แลนด์	2	มาเลเซีย	1,742
10	เช็ก	1	ตองกา	1,554

ที่มา: FAO, 2018

1.5.3) การนำเข้า-ส่งออกเนื้อแกะ

(1) การนำเข้าและการส่งออก

ในปี ค.ศ. 2016 ประเทศนิวซีแลนด์ มีปริมาณการนำเข้าเนื้อแกะ 2,948 ตัน คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 9,442 พันดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งลดลงจากปี ค.ศ. 2000 ที่มีปริมาณการนำเข้า 5,246 ตัน หรือลดลงร้อยละ 43.80 ในขณะที่มูลค่าการนำเข้าอยู่ที่ 6,467 พันดอลลาร์สหรัฐ หรือเพิ่มขึ้น ร้อยละ 46

สำหรับปริมาณการส่งออกเนื้อแกะในปี ค.ศ. 2016 อยู่ที่ 386,351 ตัน คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 1,842,301 พันดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งปรับเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2000 ที่ปริมาณการส่งออกเนื้อแกะอยู่ที่ 379,086 ตัน เพิ่มขึ้น ร้อยละ 1.92 และมีมูลค่าการส่งออกอยู่ที่ 851,879 พันดอลลาร์สหรัฐ หรือมูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้น ร้อยละ 116.26 จากปี ค.ศ. 2000 (ตารางที่ 2.31) นิวซีแลนด์ยังคงบทบาทผู้นำในการส่งออกเนื้อแกะในตลาดโลก

ตารางที่ 2.31 การนำเข้าและการส่งออกเนื้อแกะ

ปี ค.ศ.	ปริมาณการนำเข้า(ตัน)	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ปริมาณการส่งออก (ตัน)	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
2000	5,246	6,467	379,086	851,879
2001	3,537	5,207	345,475	905,858
2002	3,032	5,630	340,513	1,061,386
2003	2,603	3,984	356,763	1,286,661

ตารางที่ 2.31 การนำเข้าและการส่งออกเนื้อแกะ (ต่อ)

ปี ค.ศ.	ปริมาณการนำเข้า (ตัน)	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ปริมาณการส่งออก (ตัน)	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
2004	1,934	4,714	348,138	1,488,682
2005	2,817	7,716	361,814	1,670,782
2006	3,954	7,973	370,260	1,555,298
2007	3,961	8,727	400,286	1,740,288
2008	4,599	12,903	393,865	1,782,534
2009	4,538	13,763	370,668	1,833,454
2010	2,764	7,234	372,866	1,967,701
2011	1,471	5,361	271,934	1,938,963
2012	2,368	7,735	348,716	2,133,058
2013	2,959	10,252	397,507	2,233,521
2014	4,206	15,613	414,819	2,489,827
2015	3,724	12,194	417,362	2,143,286
2016	2,948	9,442	386,351	1,842,301

ที่มา: FAO, 2018

(2) ประเทศคู่ค้าเนื้อแกะ

ในปี ค.ศ. 2017 ประเทศนิวซีแลนด์มีการนำเข้าเนื้อแกะจากประเทศออสเตรเลียเพียงประเทศเดียว คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 7,009 พันดอลลาร์สหรัฐ ในส่วนของการส่งออกปี ค.ศ. 2017 ประเทศนิวซีแลนด์มีการส่งออกเนื้อแกะไปยังประเทศจีนมากที่สุด คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 366,025 พันดอลลาร์สหรัฐ รองลงมา มีการส่งออกไปยังประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 332,080 และ 188,840 พันดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ พบว่า ประเทศคู่ค้าอยู่ในยุโรปและอเมริกาเหนือ ซึ่งเป็นตลาดพรีเมียม (ตารางที่ 2.32)

ตารางที่ 2.32 ประเทศคู่ค้าเนื้อแกะ ปี ค.ศ. 2017

อันดับที่	ประเทศนำเข้า	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ประเทศส่งออก	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
1	ออสเตรเลีย	7,009	จีน	366,025
2			อังกฤษ	332,080
3			สหรัฐอเมริกา	188,840
4			เยอรมัน	177,844

ตารางที่ 2.32 ประเทศคู่ค้าเนื้อแกะ ปี ค.ศ. 2017 (ต่อ)

อันดับที่	ประเทศนำเข้า	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ประเทศส่งออก	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
5			เนเธอร์แลนด์	146,303
6			ฝรั่งเศส	89,368
7			แคนาดา	55,306
8			เบลเยียม	50,337
9			ญี่ปุ่น	41,239
10			ซาอุดิอาราเบีย	40,232

ที่มา: FAO, 2018

1.5.4) การนำเข้า-ส่งออกกีวี่

(1) การนำเข้าและการส่งออก

ในปี ค.ศ. 2016 ประเทศนิวซีแลนด์มีปริมาณการนำเข้ากีวี่ 863 ตัน คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 1,182 พันดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งปรับเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2000 ที่มีปริมาณการนำเข้ากีวี่ 182 ตัน หรือคิดเป็นอัตราการขยายตัวร้อยละ 374.18 มีมูลค่าการนำเข้า 208 พันดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นอัตราการขยายตัว 4.7 เท่าตัว

สำหรับปริมาณการส่งออกกีวี่ในปี ค.ศ. 2016 อยู่ที่ 583,177 ตัน คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 1,190,836 พันดอลลาร์สหรัฐ โดยปรับเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2000 ที่มีปริมาณการส่งออกอยู่ที่249,509 ตัน คิดเป็นอัตราการขยายตัวร้อยละ 133.73 และมีมูลค่าการส่งออก 268,427 พันดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นอัตราการขยายตัว 3.4 เท่าตัว แต่การนำเข้ามีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณการส่งออก (ตารางที่ 2.33)

ตารางที่ 2.33 การนำเข้าและการส่งออกกีวี่

ปี ค.ศ.	ปริมาณการนำเข้า (ตัน)	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ปริมาณการส่งออก (ตัน)	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
2000	182	208	249,509	268,427
2001	353	371	245,045	239,387
2002	537	771	231,259	263,145
2003	1,081	1,696	238,209	286,092
2004	615	1,077	297,795	536,192
2005	811	1,117	312,545	462,859

ตารางที่ 2.33 การนำเข้าและการส่งออกกีวี่ (ต่อ)

ปี ค.ศ.	ปริมาณการนำเข้า (ตัน)	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ปริมาณการส่งออก (ตัน)	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
2006	742	1,064	310,126	493,302
2007	783	1,297	347,916	573,490
2008	759	1,540	376,598	690,565
2009	978	1,814	361,066	654,350
2010	793	1,359	406,380	697,578
2011	496	929	366,533	748,523
2012	596	1,399	364,790	845,261
2013	961	1,958	318,651	659,559
2014	854	1,631	392,025	832,811
2015	1,395	2,158	506,372	1,007,742
2016	863	1,182	583,177	1,190,836

ที่มา: FAO, 2018

(2) ประเทศคู่ค้ากีวี่

ในปี ค.ศ. 2017 ประเทศนิวซีแลนด์มีการนำเข้ากีวี่จากประเทศอิตาลีเพียงประเทศเดียว คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 1,138 พันดอลลาร์สหรัฐ ในส่วนของการส่งออกปี ค.ศ. 2017 ประเทศนิวซีแลนด์มีการส่งออกกีวี่ไปยังประเทศญี่ปุ่น มากที่สุดคิดเป็นมูลค่าการส่งออก 270,171 พันดอลลาร์สหรัฐ รองลงมา มีการส่งออกไปยังประเทศจีน คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 258,490 พันดอลลาร์สหรัฐ (ตารางที่ 2.34)

ตารางที่ 2.34 ประเทศคู่ค้ากีวี่ ปี ค.ศ. 2017

อันดับที่	ประเทศนำเข้า	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ประเทศส่งออก	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
1	อิตาลี	1,138	ญี่ปุ่น	270,171
2			จีน	258,490
3			ไต้หวัน	107,282
4			สเปน	76,484
5			เกาหลี	47,974
6			สหรัฐอเมริกา	43,725
7			ออสเตรเลีย	30,704

ตารางที่ 2.34 ประเทศคู่ค้ากีวี่ ปี ค.ศ. 2017 (ต่อ)

อันดับที่	ประเทศนำเข้า	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ประเทศส่งออก	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
8			อิตาลี	23,349
9			ฮ่องกง	22,822
10			ประเทศอื่นๆ	212,321

ที่มา: FAO, 2018

2.3.3 มาเลเซีย

1) ภาพรวมของเศรษฐกิจ

1.1) มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP)

ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ของประเทศมาเลเซีย มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีเพียงบางปีเท่านั้นที่ GDP ลดลง คือปี ค.ศ. 2009 อยู่ที่ 202.26 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ลดลงจาก 230.81 พันล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 2008 เนื่องจากผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกที่ส่งผลการถดถอยของเศรษฐกิจทั่วโลก ในปี ค.ศ. 2015 GDP เท่ากับ 296.43 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ลดลงจาก 338.06 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 2014 สาเหตุหลักมาจากราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกที่ตกต่ำอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเศรษฐกิจมาเลเซียกว่าร้อยละ 30 ของรายรับทั้งหมดมาจากการส่งออกน้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ ประกอบกับการชะลอตัวของเศรษฐกิจจีนซึ่งเป็นตลาดส่งออกสำคัญ และความไม่แน่นอนทางการเมืองที่เกิดขึ้น ส่งผลกระทบต่อค่าเงินริงกิตที่อ่อนค่าลงอย่างมาก (กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, 2560)

สัดส่วนของภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ เมื่อเทียบกับ GDP ในปี ค.ศ. 2016 สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคเกษตรต่อ GDP เท่ากับร้อยละ 8.66 ภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 38.34 และภาคบริการร้อยละ 53.01 (ตารางที่ 2.35) นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคเกษตรต่อ GDP ไม่เปลี่ยนแปลงมากอยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 10 แต่มีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ ในช่วงเวลาเดียวกัน ภาคบริการมีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มต่อ GDP เกินร้อยละ 50 และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาของประเทศมาเลเซียฉบับที่ 8 ปี ค.ศ. 2001-2005 ที่มีเป้าหมายจะทำให้ประเทศกลายเป็นประเทศพัฒนาแล้วให้ได้ในปี ค.ศ. 2020 จนถึงปัจจุบันได้ดำเนินมาถึงแผนพัฒนาของประเทศมาเลเซียฉบับที่ 11 ปี ค.ศ. 2016-2020 ซึ่งเป็นแผน 5 ปีสุดท้ายก่อนบรรลุเป้าหมายการยกสถานะเป็นประเทศพัฒนาแล้วในปี ค.ศ. 2020 มาเลเซียกำหนดให้ภาคบริการเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจในระยะต่อไป (กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, 2560) ในช่วงปี ค.ศ. 2000 – 2016 มาเลเซียมีอัตราการเติบโตของ GDP เฉลี่ยร้อยละ 5.0 ซึ่งเศรษฐกิจขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นปี ค.ศ. 2009 ที่มีอัตราการเจริญเติบโตติดลบ อันเนื่องมาจากผลกระทบวิกฤตเศรษฐกิจโลก

สำหรับรายได้ต่อหัว พบว่า ในปี ค.ศ. 2000 รายได้ต่อหัวเท่ากับ 4,045.17 ดอลลาร์สหรัฐ เพิ่มเป็นสูงสุด 11,183.73 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 2014 และลดลงมาจนเหลือ 9,508.24 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 2015 ในช่วงนี้รายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้นกว่าสองเท่าตัว อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 รายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้นจาก 4,045.7 ดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 2016 เป็น 9,508.24 ดอลลาร์สหรัฐ เติบโตกว่า 2 เท่าตัว (ตารางที่ 2.35)

ตารางที่ 3.35 GDP สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ และรายได้ต่อหัวของประเทศมาเลเซีย

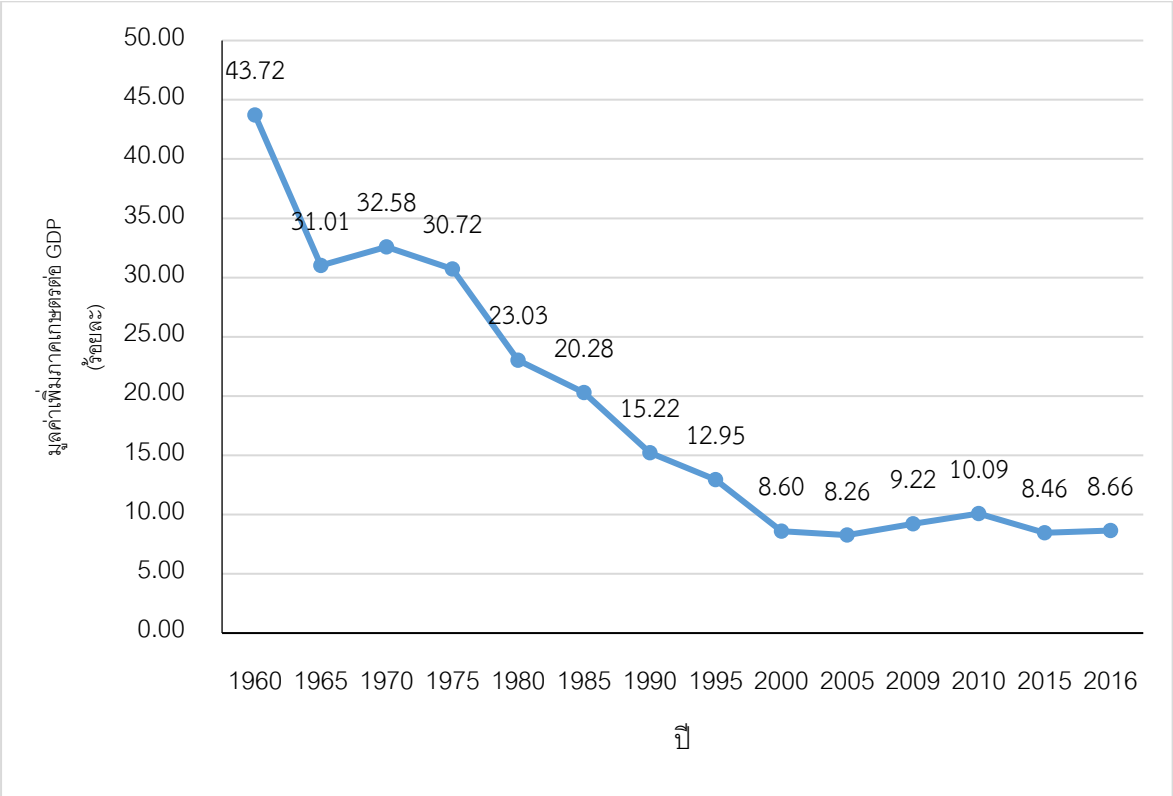
ปี ค.ศ.	GDP ณ ราคาตลาด (พันล้านดอลลาร์สหรัฐ)	มูลค่าเพิ่มภาคเกษตร (ร้อยละของ GDP)	มูลค่าเพิ่มภาคอุตสาหกรรม (ร้อยละของGDP)	มูลค่าเพิ่มภาคบริการและอื่นๆ (ร้อยละของGDP)	GDP ราคาปีฐาน 2010 (พันล้านดอลลาร์สหรัฐ)	อัตรการเติบโตของ GDP (ร้อยละต่อปี)	GDP ต่อหัว (ดอลลาร์สหรัฐ)
2000	93.79	8.60	48.32	43.08	162.52	8.86	4,045.17
2001	92.78	8.01	46.20	45.79	163.36	0.52	3,915.12
2002	100.85	8.98	45.12	45.90	172.17	5.39	4,167.36
2003	110.20	9.31	46.58	44.12	182.14	5.79	4,463.68
2004	124.75	9.27	48.53	42.20	194.49	6.78	4,955.48
2005	143.53	8.26	45.93	45.81	204.86	5.33	5,593.82
2006	162.69	8.61	46.10	45.29	216.30	5.58	6,222.98
2007	193.55	9.99	42.22	47.80	236.70	9.43	7,269.17
2008	230.81	9.97	42.92	47.12	244.55	3.32	8,513.63
2009	202.26	9.22	38.46	52.32	238.38	-2.53	7,326.74
2010	255.02	10.09	40.50	49.41	255.02	6.98	9,071.36
2011	297.95	11.45	39.82	48.72	268.52	5.29	10,405.12
2012	314.44	9.79	40.14	50.07	283.21	5.47	10,779.51
2013	323.28	9.11	39.89	51.00	296.51	4.69	10,882.29
2014	338.06	8.87	39.92	51.20	314.32	6.01	11,183.73
2015	296.43	8.46	39.10	52.44	330.12	5.03	9,648.55
2016	296.54	8.66	38.34	53.01	344.05	4.22	9,508.24

ที่มา: World Bank, 2018

1.2) **สัดส่วนภาคเกษตรในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ** (Agricultural share of Gross Domestic Product: Ag-GDP)

ประเทศมาเลเซียมีการวางเป้าหมายภาคเกษตรในแผนพัฒนาของประเทศมาเลเซียฉบับที่ 11 ปี ค.ศ. 2016-2020 ให้ภาคเกษตรเป็นภาคที่มีรายได้สูงและมีความยั่งยืน โดยคาดว่าในปี ค.ศ. 2020 ภาคการเกษตรจะมีอัตราการเติบโตอยู่ที่ร้อยละ 3.5 ต่อปี โดยมีส่วนแบ่งคิดเป็นร้อยละ 7.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) โดยจะเน้นการเพิ่มมูลค่าทางการเกษตร การสร้างความมั่นคงด้านอาหาร การเพิ่มผลผลิต การเพิ่มทักษะของเกษตรกร เพิ่มการสนับสนุน และบริการจัดส่งสินค้า สร้างความเข้มแข็งของห่วงโซ่อุปทาน รวมไปถึงการสร้างความเชื่อมั่นให้สอดคล้องกับสากล ความต้องการของตลาด และการพัฒนาภาคเกษตรนั้นจะคำนึงถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แนวทางการทำการเกษตรที่ยั่งยืน นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับผู้ผลิตรายย่อยที่มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้เพื่อลดการพึ่งพาแรงงาน และการกำหนดราคาสินค้าโภคภัณฑ์ให้ต่ำลงผ่านมาตรการรักษาเสถียรภาพรายได้

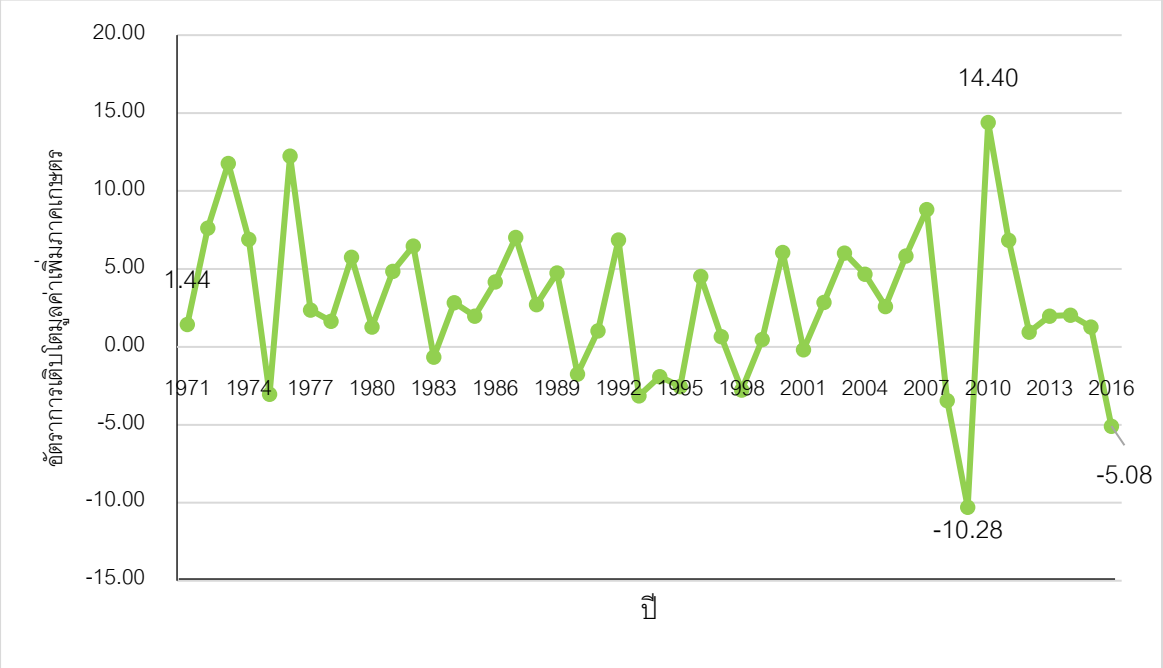
ในปี ค.ศ. 1960 สัดส่วนภาคเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมคิดเป็นร้อยละ 43.72 ในช่วงปี ค.ศ. 1960-1970 สัดส่วนภาคเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งในปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นไป สัดส่วนภาคเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมไม่เกินร้อยละ 10 โดยปี ค.ศ. 2005 ต่ำสุด อยู่ที่ร้อยละ 8.26 (ภาพที่ 2.15)



ภาพที่ 2.15 มูลค่าเพิ่มภาคเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศมาเลเซีย

ที่มา: World bank, 2018

สำหรับอัตราการเติบโตของมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตร มีความผันผวนค่อนข้างสูง โดยในปี ค.ศ. 1971-1975 มีการเติบโตประมาณร้อยละ 10 ในช่วงปี ค.ศ. 1975-2000 มีการเติบโตไม่เกินร้อยละ 7 และหลังจากปี ค.ศ. 2000 มีแนวโน้มจะขยายตัวเพิ่มขึ้นซึ่งได้รับผลดีจากราคาสินค้าในตลาดโลก ยกเว้นในปี ค.ศ. 2009 ที่อัตราการเติบโตมีการหดตัวติดลบถึงร้อยละ 10.28 เนื่องจากในช่วงนั้นได้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจโลก และกลับมาเติบโตสูงสุดถึงร้อยละ 14.40 ในปี ค.ศ. 2010 หลังจากนั้นภาคเกษตรมีการขยายตัวต่ำมากและติดลบร้อยละ 5.08 ในปี 2016 (ภาพที่ 2.16)



ภาพที่ 2.16 อัตราการเติบโตของมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรประเทศมาเลเซีย

ที่มา: World bank, 2018

1.3) พื้นที่การเกษตร จำนวนประชากรในชนบท และสัดส่วนการจ้างงาน

1.3.1) พื้นที่การเกษตร

มาเลเซียมีพื้นที่ทั้งหมด 328,550 ตารางกิโลเมตร โดยในปี ค.ศ. 2015 มีพื้นที่การเกษตรจำนวน 78,390 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 23.86 ของพื้นที่ทั้งหมด ปรับเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2000 ซึ่งมีพื้นที่การเกษตร 70,213 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 21.37 ของพื้นที่ทั้งหมด ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าพื้นที่การเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.65 (ตารางที่ 2.36)

ตารางที่ 2.36 พื้นที่ทั้งหมดและพื้นที่การเกษตรของมาเลเซีย

ปี ค.ศ.	พื้นที่ทั้งหมด (ตารางกิโลเมตร)	พื้นที่การเกษตร (ตารางกิโลเมตร)	พื้นที่การเกษตร (ร้อยละ)
2000	328,550	70,213	21.37
2001	328,550	69,839	21.26
2002	328,550	69,921	21.28
2003	328,550	70,819	21.56
2004	328,550	71,030	21.62
2005	328,550	71,426	21.74
2006	328,550	71,117	21.65
2007	328,550	72,155	21.96
2008	328,550	72,009	21.92
2009	328,550	73,030	22.23
2010	328,550	74,660	22.72
2011	328,550	76,190	23.19
2012	328,550	77,350	23.54
2013	328,550	78,390	23.86
2014	328,550	78,390	23.86
2015	328,550	78,390	23.86

ที่มา: World Bank, 2018

1.3.2) จำนวนประชากรในชนบท

ในปี ค.ศ. 2017 ประเทศมาเลเซียมีจำนวนประชากรทั้งหมด 31.629 ล้านคน เป็นประชากรในชนบททั้งหมด 7,587,926 คน คิดเป็นร้อยละ 23.99 ของประชากรทั้งหมด โดยสัดส่วนประชากรในชนบทต่อประชากรทั้งหมดในปี ค.ศ. 1960 คิดเป็นร้อยละ 73.40 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงหลังจากนั้นมีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็ว โดยในช่วงปี ค.ศ. 1960-1990 มีประชากรในชนบทมากกว่าร้อยละ 50 จากนั้นช่วงปี ค.ศ. 1991-2017 มีประชากรในชนบทน้อยกว่าร้อยละ 50 จนในปี ค.ศ. 2017 มีสัดส่วนประชากรในชนบทเพียงร้อยละ 23.99 เท่านั้น (ตารางที่ 2.37)

ตารางที่ 2.37 จำนวนประชากรในชนบทของมาเลเซีย

ปี ค.ศ.	จำนวนประชากรในชนบท (คน)	ประชากรในชนบท (ร้อยละ)
2000	8,815,864	38.02
2001	8,787,081	37.08
2002	8,746,418	36.14
2003	8,695,361	35.22
2004	8,636,230	34.31
2005	8,571,777	33.41
2006	8,501,103	32.52
2007	8,424,417	31.64
2008	8,343,431	30.78
2009	8,260,911	29.93
2010	8,177,303	29.09
2011	8,093,719	28.27
2012	8,014,291	27.47
2013	7,936,448	26.72
2014	7,856,262	25.99
2015	7,771,422	25.30
2016	7,681,423	24.63
2017	7,587,926	23.99

ที่มา: World Bank, 2018

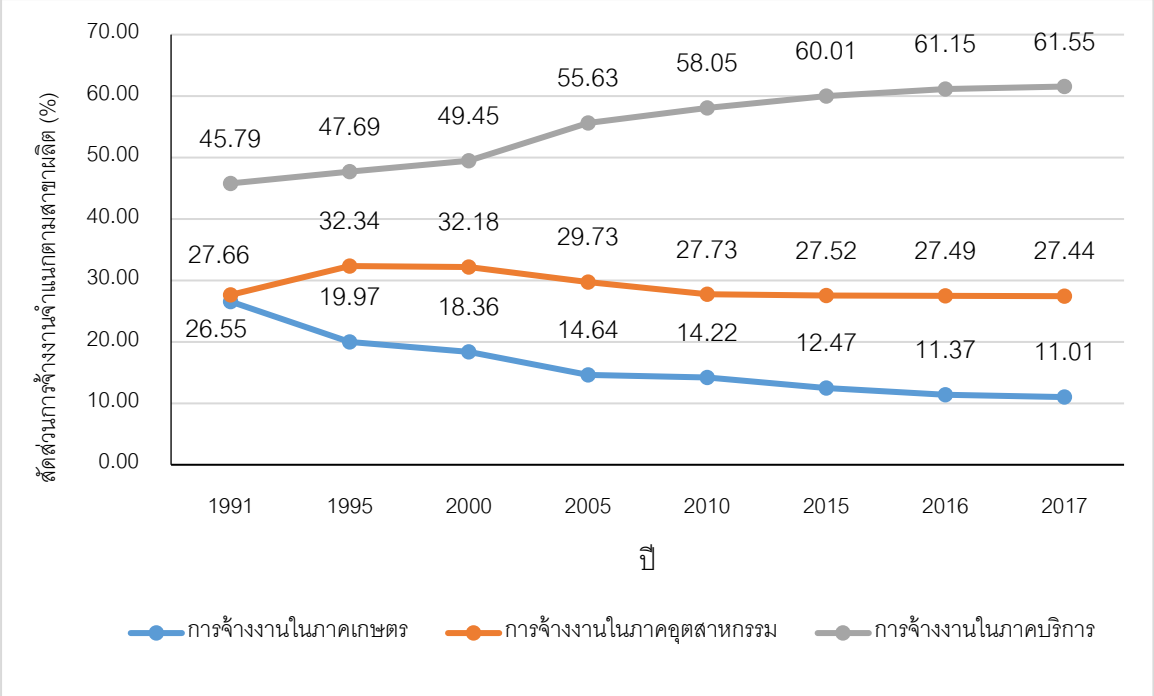
1.3.3) **สัดส่วนการจ้างงาน**

ในปี ค.ศ. 2017 มาเลเซียมีการจ้างงานในภาคเกษตรคิดเป็นร้อยละ 11.01 ของการจ้างงานทั้งหมด ภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 27.44 และภาคบริการร้อยละ 61.55 ของการจ้างงานทั้งหมด โดยในปี ค.ศ. 1991 มีสัดส่วนการจ้างงานในภาคเกษตรคิดเป็นร้อยละ 26.55 ของการจ้างงานทั้งหมด การจ้างงานในภาคเกษตรมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องเป็นร้อยละ 11.01 ในปี ค.ศ. 2017 การจ้างงานในภาคเกษตรมีสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับสัดส่วนการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการที่มีการจ้างงานอยู่ที่ร้อยละ 27.44 และ 61.55 ตามลำดับ

สำหรับสัดส่วนการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม ในปี ค.ศ. 1991 คิดเป็นร้อยละ 27.66 ของการจ้างงานทั้งหมด โดยในปี ค.ศ. 1991-2000 การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในปี ค.ศ. 1995 มีสัดส่วนการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมสูงสุดที่สุดคิดเป็นร้อยละ 32.34 และ

หลังจากปี ค.ศ. 2000 สัดส่วนการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมลดลงเหลือร้อยละ 27.44 ในปี ค.ศ. 2017 แต่มีอัตราลดลงค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับการลดลงของการจ้างงานในภาคเกษตร

ในขณะที่สัดส่วนการจ้างงานในภาคบริการปี ค.ศ. 1991 คิดเป็นร้อยละ 45.79 ของการจ้างงานทั้งหมด และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 61.55 ในปี ค.ศ. 2017 ภาคบริการมีสัดส่วนการจ้างงานสูงสุดเมื่อเทียบกับภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม (ภาพที่ 2.17)



ภาพที่ 2.17 สัดส่วนการจ้างงานจำแนกตามสาขาผลิตของมาเลเซีย

1.4) สาขาการผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ

ในส่วนนี้นำเสนอผลการศึกษาสาขาการผลิตทางการเกษตรที่สำคัญของประเทศมาเลเซีย ได้แก่ปาล์มน้ำมัน ข้าวเปลือก และยางพารา มีรายละเอียดดังนี้

1.4.1) ปาล์มน้ำมัน

ในปี ค.ศ. 2016 ประเทศมาเลเซียมีพื้นที่เก็บเกี่ยวปาล์มน้ำมันจำนวน 5,001,438 เฮกตาร์ ให้ผลผลิตจำนวน 86,325,309 ตัน ในช่วงปี ค.ศ. 2000 – 2016 พื้นที่เก็บเกี่ยวเพิ่มขึ้นร้อยละ 44.12 คิดเป็นอัตราเติบโตร้อยละ 2.33 ต่อปี และผลผลิตเพิ่มขึ้นร้อยละ 52.52 หรืออัตราเติบโตร้อยละ 2.50 ต่อปี ในขณะที่ผลผลิตต่อเฮกตาร์เพิ่มขึ้นจาก 16.7 ตันต่อเฮกตาร์ ในปี ค.ศ. 2000 เพิ่มเป็น 20.2 ตันต่อในปี ค.ศ. 2015 คิดเป็นร้อยละ 20.7 (ตารางที่ 2.38) ในขณะที่ราคาปาล์มน้ำมันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากราคา 21.0 ดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 2001 เพิ่มสูงสุดเป็นตันละ 238 ดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 2011 หลังจากนั้นลดลงเป็น 143 ดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 2016

ตารางที่ 2.38 พื้นที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต ผลผลิตต่อเฮกตาร์ และราคาปาล์มน้ำมัน

ปี ค.ศ.	พื้นที่เก็บเกี่ยว (เฮกตาร์)	ผลผลิต (ตัน)	ผลผลิตต่อเฮกตาร์ (ตัน)	ราคา (ดอลลาร์สหรัฐ/ตัน)
2000	3,376,664	56,600,000	16.762	-
2001	3,499,012	58,950,000	16.848	21
2002	3,670,243	59,546,000	16.224	35
2003	3,802,040	66,775,000	17.563	41
2004	3,875,327	69,881,000	18.032	46
2005	4,051,374	74,800,000	18.463	39
2006	4,165,215	79,400,000	19.063	60
2007	4,304,913	79,014,140	18.354	85
2008	4,487,957	87,749,840	19.552	110
2009	4,691,160	85,705,499	18.270	125
2010	4,853,766	83,090,935	17.119	182
2011	5,000,109	92,917,496	18.583	238
2012	5,076,929	94,917,736	18.696	199
2013	5,229,739	94,917,736	18.150	154
2014	4,689,321	95,380,438	20.340	159
2015	4,859,397	98,344,073	20.238	118
2016	5,001,438	86,325,309	17.260	143

ที่มา: FAO, 2018

1.4.2) ข้าวเปลือก

ในปี ค.ศ. 2016 ประเทศมาเลเซียมีพื้นที่เก็บเกี่ยวข้าวเปลือกจำนวน 708,148 เฮกตาร์ ให้ผลผลิตจำนวน 2,252,388 ตัน โดยราคาข้าวเปลือกอยู่ที่ตันละ 289 ดอลลาร์สหรัฐ โดยปรับเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2000 ซึ่งมีพื้นที่เก็บเกี่ยวข้าวเปลือก 698,700 เฮกตาร์ ให้ผลผลิต 2,140,800 ตัน หรือมีอัตราการขยายตัวของพื้นที่เก็บเกี่ยวอยู่ที่ร้อยละ 1.35 และอัตราการขยายตัวของผลผลิตร้อยละ 5.12 ในช่วงเวลาเดียวกันผลผลิตต่อเฮกตาร์อยู่ระดับ 3.0 ตันต่อเฮกตาร์ ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก (ตารางที่ 2.39)

ตารางที่ 2.39 พื้นที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต ผลผลิตต่อเฮกตาร์ และราคาข้าวเปลือก

ปี ค.ศ.	พื้นที่เก็บเกี่ยว (เฮกตาร์)	ผลผลิต (ตัน)	ผลผลิตต่อเฮกตาร์ (ตัน)	ราคา (ดอลลาร์สหรัฐ/ตัน)
2000	698,700	2,140,800	3.0640	-
2001	673,600	2,094,995	3.1101	-
2002	678,500	2,197,351	3.2385	-
2003	671,800	2,257,000	3.3596	190
2004	680,700	2,264,000	3.3260	158
2005	676,200	2,314,000	3.4221	164
2006	645,000	2,187,000	3.3907	177
2007	673,242	2,375,000	3.5277	189
2008	656,602	2,353,000	3.5836	225
2009	674,928	2,511,043	3.7205	213
2010	677,884	2,464,830	3.6361	233
2011	687,516	2,575,988	3.7468	245
2012	684,545	2,599,382	3.7972	243
2013	671,679	2,603,654	3.8763	238
2014	614,579	1,834,831	2.9855	367
2015	615,193	1,756,433	2.8551	307
2016	708,148	2,252,388	3.1807	289

ที่มา: FAO, 2018

1.4.3) ยางพารา

ในปี ค.ศ. 2016 ประเทศมาเลเซียมีพื้นที่เก็บเกี่ยวยางพาราจำนวน 1,072,920 เฮกตาร์ ให้ผลผลิตจำนวน 673,513 ตัน และผลผลิตต่อเฮกตาร์ 627.7 กิโลกรัม ราคายางพารา 1,370 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 – 2016 พบว่า พื้นที่เก็บเกี่ยวยางพาราลดลงร้อยละ 25.01 หรืออัตราลดลงของพื้นที่ยางพาราร้อยละ 1.7 ต่อปี และผลผลิตลดลงร้อยละ 27.40 (ตารางที่ 3.6) สำหรับราคายางพาราค่อนข้างผันผวนโดยเพิ่มขึ้นจาก 533 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน ในปี ค.ศ. 2000 เป็นราคาสูงสุด 4,406 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน ในปี ค.ศ. 2011 และลดลงอย่างต่อเนื่องเหลือเพียง 1,370 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน ในปี ค.ศ. 2017 (ตารางที่ 2.40)

ตารางที่ 2.40 พื้นที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต ผลผลิตต่อเฮกตาร์ และราคายางพารา

ปี ค.ศ.	พื้นที่เก็บเกี่ยว (เฮกตาร์)	ผลผลิต (ตัน)	ผลผลิตต่อเฮกตาร์ (กิโลกรัม)	ราคา (ดอลลาร์สหรัฐ/ตัน)
2000	1,430,680	927,600	648.36	533
2001	1,389,320	882,000	634.84	448
2002	1,348,810	889,800	659.69	545
2003	1,325,611	985,600	743.51	757
2004	1,278,800	1,168,735	913.93	870
2005	1,271,280	1,126,023	885.74	1,009
2006	1,263,590	1,283,640	1015.87	1,393
2007	1,248,010	1,199,571	961.19	1,618
2008	1,247,030	1,072,373	859.94	1,906
2009	1,028,230	857,286	833.75	1,808
2010	1,020,400	939,244	920.46	3,285
2011	1,027,040	996,337	970.11	4,406
2012	1,041,190	923,020	886.51	3,084
2013	1,057,271	826,424	781.66	2,459
2014	1,065,600	668,613	627.45	1,690
2015	1,074,530	722,122	672.03	1,336
2016	1,072,920	673,513	627.74	1,370

ที่มา: FAO, 2018

1.5) การค้าสินค้าเกษตร

1.5.1) มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์การเกษตร

ในปี ค.ศ. 2016 ประเทศมาเลเซียมีมูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์การเกษตรโดยใช้ราคาเป็นฐาน 12,532,965 พันดอลลาร์สหรัฐ ปรับเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2000 ซึ่งอยู่ที่ 7,288,988 พันดอลลาร์สหรัฐ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 71.94 ในขณะที่มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์การเกษตรโดยใช้ปริมาณเป็นฐานในปี ค.ศ. 2016 มีมูลค่า 17,413,849 พันดอลลาร์สหรัฐ ปรับเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2000 ซึ่งอยู่ที่ 8,143,588 พันดอลลาร์สหรัฐ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 113.84 (ตารางที่ 2.41)

ตารางที่ 2.41 มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์การเกษตรของมาเลเซีย

ปี ค.ศ.	มูลค่าการส่งออก (ใช้ราคาเป็นฐาน) (พันดอลลาร์สหรัฐ)	มูลค่าการส่งออก (ใช้ปริมาณเป็นฐาน) (พันดอลลาร์สหรัฐ)
2000	7,288,988	8,143,588
2001	8,472,385	6,590,289
2002	8,707,509	8,659,134
2003	9,836,342	10,030,817
2004	10,188,364	11,020,044
2005	10,831,187	10,152,168
2006	11,567,093	11,388,071
2007	11,210,727	16,233,762
2008	12,242,102	21,146,047
2009	11,716,762	15,997,035
2010	12,576,209	21,066,625
2011	13,583,129	27,086,032
2012	13,090,460	23,989,735
2013	13,329,134	20,192,987
2014	13,247,934	20,049,313
2015	13,382,261	16,336,131
2016	12,532,965	17,413,849

ที่มา: FAO, 2018

1.5.2) การนำเข้า-ส่งออกน้ำมันปาล์ม

(1) การนำเข้าและการส่งออก

ในปี ค.ศ. 2015 ประเทศมาเลเซียมีปริมาณการนำเข้าน้ำมันปาล์มจำนวน 1,167,299 ตัน คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 694,625 พันดอลลาร์สหรัฐ และมีปริมาณการนำเข้าน้ำมันปาล์มลดลงในปี ค.ศ. 2016 อยู่ที่ 533,043 ตัน คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 326,864 พันดอลลาร์สหรัฐ

สำหรับปริมาณการส่งออกน้ำมันปาล์มในปี ค.ศ. 2015 ประเทศมาเลเซียมีการส่งออกน้ำมันปาล์มจำนวน 15,425,393 ตัน คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 9,501,147 พันดอลลาร์สหรัฐ และมีปริมาณการส่งออกน้ำมันปาล์มลดลงในปี ค.ศ. 2016 อยู่ที่ 13,814,190 ตัน คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 9,064,286 พันดอลลาร์สหรัฐ (ตารางที่ 2.42) ในช่วงปี ค.ศ.2000 – 2016 ปริมาณส่งออกเพิ่มขึ้นร้อยละ 69.7

ตารางที่ 2.42 การนำเข้าและการส่งออกน้ำมันปาล์ม

ปี ค.ศ.	ปริมาณการนำเข้า (ตัน)	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ปริมาณการส่งออก (ตัน)	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
2000	59,905	15,719	8,140,720	2,558,723
2001	190,030	46,682	10,002,494	2,534,879
2002	384,878	137,124	10,448,744	3,824,429
2003	367,999	157,984	12,079,129	5,218,941
2004	822,154	375,585	11,793,588	5,451,084
2005	486,338	182,489	13,192,535	4,905,151
2006	779,037	315,243	14,202,672	5,774,145
2007	435,845	320,029	13,011,131	9,174,588
2008	721,890	635,332	14,142,447	12,768,620
2009	1,090,284	706,218	13,924,410	9,255,985
2010	1,289,260	1,082,633	14,732,721	12,400,052
2011	1,729,829	1,938,254	15,783,756	17,452,177
2012	1,700,973	1,701,803	15,608,661	15,416,246
2013	718,502	554,133	15,244,722	12,307,067
2014	514,151	381,591	15,143,166	11,994,813
2015	1,167,299	694,625	15,425,393	9,501,147
2016	533,043	326,864	13,814,190	9,064,286

ที่มา: FAO, 2018

(2) ประเทศคู่ค้าน้ำมันปาล์ม

ในปี ค.ศ. 2017 ประเทศมาเลเซียมีการนำเข้าน้ำมันปาล์มจากประเทศอินโดนีเซียมากที่สุด คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 291,194 พันดอลลาร์สหรัฐ รองลงมา มีการนำเข้าจากประเทศปาปัวนิวกินี คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 8,287 พันดอลลาร์สหรัฐ และมีการนำเข้าน้ำมันปาล์มจากประเทศสิงคโปร์ คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 7,275 พันดอลลาร์สหรัฐ

สำหรับการส่งออกปี ค.ศ. 2017 ประเทศมาเลเซียมีการส่งออกน้ำมันปาล์มไปยังประเทศอินเดียมากที่สุด คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 1,710,824 พันดอลลาร์สหรัฐ รองลงมามีการส่งออกไปยังประเทศจีนและเนเธอร์แลนด์ คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 796,333 และ 554,372 พันดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ (ตารางที่ 2.43)

ตารางที่ 2.43 ประเทศคู่ค้าน้ำมันปาล์มปี ค.ศ. 2017

อันดับที่	ประเทศนำเข้า	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ประเทศส่งออก	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
1	อินโดนีเซีย	291,194	อินเดีย	1,710,824
2	ปาปัวนิวกินี	8,287	จีน	796,333
3	สิงคโปร์	7,275	เนเธอร์แลนด์	554,372
4	กัมพูชา	7,215	ปากีสถาน	531,060
5	จีน	6,425	ฟิลิปปินส์	390,924
6	ฟิลิปปินส์	3,588	เวียดนาม	346,364
7	แอฟริกาใต้	2,177	ตุรกี	332,782
8	ไทย	464	อิตาลี	279,607
9	บังคลาเทศ	116	บังคลาเทศ	268,210
10	ตุรกี	26	ญี่ปุ่น	258,313

ที่มา: FAO, 2018

1.5.3) การนำเข้า-ส่งออกข้าว

(1) การนำเข้าและการส่งออก

ในปี ค.ศ. 2015 ประเทศมาเลเซียมีปริมาณการนำเข้าข้าวจำนวน 1,051,082 ตัน คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 535,140 พันดอลลาร์สหรัฐ และมีปริมาณการนำเข้าข้าวลดลงในปี ค.ศ. 2016 อยู่ที่ 821,869 ตัน คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 377,417 พันดอลลาร์สหรัฐ ปริมาณนำเข้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 40.0 ในช่วงปี ค.ศ. 2000 - 2016

สำหรับปริมาณการส่งออกปี ค.ศ. 2015 ประเทศมาเลเซียมีการส่งออกข้าวจำนวน 72,655 ตัน คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 31,889 พันดอลลาร์สหรัฐ และมีปริมาณการส่งออกข้าวลดลงในปี ค.ศ. 2016 อยู่ที่ 45,422 ตัน คิดเป็นมูลค่าการส่งออกลดลงอยู่ที่ 20,227 พันดอลลาร์สหรัฐ (ตารางที่ 2.44) ชี้ให้เห็นว่า มาเลเซียผลิตข้าวไม่เพียงพอแก่การบริโภคภายในประเทศ

ตารางที่ 2.44 การนำเข้าและการส่งออกข้าว

ปี ค.ศ.	ปริมาณการนำเข้า (ตัน)	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ปริมาณการส่งออก (ตัน)	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
2000	595,581	181,585	103	60
2001	524,999	140,523	152	101
2002	496,102	135,357	2,703	690
2003	368,261	105,425	8,787	1,673

ตารางที่ 2.44 การนำเข้าและการส่งออกข้าว (ต่อ)

ปี ค.ศ.	ปริมาณการนำเข้า (ตัน)	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ปริมาณการส่งออก (ตัน)	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
2004	522,440	146,857	8,227	1,146
2005	583,654	182,598	5,387	1,183
2006	820,480	285,980	4,474	1,174
2007	778,894	312,690	224	122
2008	1,106,743	813,305	911	609
2009	1,086,616	551,113	558	387
2010	930,583	500,369	413	396
2011	1,031,033	606,132	661	423
2012	1,005,416	605,932	923	560
2013	889,820	503,580	10,762	6,662
2014	941,987	494,484	36,517	18,207
2015	1,051,082	535,140	72,655	31,889
2016	821,869	377,417	45,422	20,227

ที่มา: FAO, 2018

(2) ประเทศคู่ค้าข้าว

ในปี ค.ศ. 2017 ประเทศมาเลเซียมีการนำเข้าข้าวจากประเทศไทยมากที่สุด คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 185,956 พันดอลลาร์สหรัฐ รองลงมา มีการนำเข้าข้าวจากประเทศเวียดนาม คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 90,747 พันดอลลาร์สหรัฐ และมีการนำเข้าข้าวจากประเทศปากีสถาน คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 45,474 พันดอลลาร์สหรัฐ

สำหรับการส่งออกปี ค.ศ. 2017 ประเทศมาเลเซียมีการส่งออกข้าวไปยังประเทศอินโดนีเซีย คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 18,002 พันดอลลาร์สหรัฐ รองลงมา มีการส่งออกไปยังประเทศเวียดนาม และเบนิน คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 804 และ 560 พันดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ (ตารางที่ 2.45)

ตารางที่ 2.45 ประเทศคู่ค้าข้าว ปี ค.ศ. 2017

อันดับที่	ประเทศนำเข้า	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ประเทศส่งออก	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
1	ไทย	185,956	อินโดนีเซีย	18,002
2	เวียดนาม	90,747	เวียดนาม	804
3	ปากีสถาน	45,474	เบนิน	560
4	กัมพูชา	26,608	สิงคโปร์	523
5	อินเดีย	24,615	อินเดีย	264
6	ญี่ปุ่น	1,251	ออสเตรเลีย	41
7	สหรัฐอเมริกา	1,040	ไทย	19
8	เกาหลี	965	นิวซีแลนด์	15
9	บังคลาเทศ	326		
10	ออสเตรเลีย	210		

ที่มา: FAO, 2018

1.5.4) การนำเข้า-ส่งออกยางพารา

(1) การนำเข้าและการส่งออก

ในปี ค.ศ. 2015 ประเทศมาเลเซียมีปริมาณการนำเข้ายางพาราจำนวน 318,300 ตัน คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 575,241 พันดอลลาร์สหรัฐ และมีปริมาณการนำเข้ายางพาราในปี ค.ศ. 2016 อยู่ที่ 318,419 ตัน คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 536,627 พันดอลลาร์สหรัฐ เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 2000 มาเลเซียนำเข้ายางลดลงร้อยละ 41.7

สำหรับปริมาณการส่งออกพบว่า ปริมาณส่งออกเพิ่มขึ้นจาก 91,803 ตัน คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 87,085 พันดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 2000 เพิ่มสูงสุด 58,211 ตันในปี ค.ศ. 2006 หลังจากนั้นแนวโน้มปริมาณส่งออกลดลง เหลือ 30,375 ตัน คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 61,132 พันดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 2016 ในช่วงหลังปี ค.ศ. 2000 - 2016 ปริมาณส่งออกยางพาราลดลงกว่าร้อยละ 66.0 (ตารางที่ 2.46)

ตารางที่ 2.46 การนำเข้าและการส่งออกยางพารา

ปี ค.ศ.	ปริมาณการนำเข้า (ตัน)	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ปริมาณการส่งออก (ตัน)	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
2000	546,757	214,934	91,803	87,085
2001	431,206	180,088	80,424	69,275
2002	261,628	185,195	77,974	74,946

ตารางที่ 2.46 การนำเข้าและการส่งออกยางพารา (ต่อ)

ปี ค.ศ.	ปริมาณการนำเข้า (ตัน)	มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)	ปริมาณการส่งออก (ตัน)	มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)
2003	293,924	250,171	76,866	97,760
2004	303,345	285,806	73,331	111,469
2005	303,852	292,968	55,602	94,664
2006	330,408	355,071	58,211	132,802
2007	361,713	415,955	56,704	131,994
2008	341,173	710,985	44,599	130,310
2009	357,254	774,857	38,752	83,250
2010	348,487	976,737	47,773	168,401
2011	306,561	1,113,342	41,586	203,600
2012	330,910	1,135,411	31,748	128,096
2013	344,581	1,039,013	33,538	107,762
2014	315,711	839,498	32,370	88,478
2015	318,300	575,241	31,904	67,201
2016	318,419	536,627	30,375	61,132

ที่มา: FAO, 2018

(2) ประเทศคู่ค้ายางพารา

ในปี ค.ศ. 2017 ประเทศมาเลเซียมีการนำเข้ายางพาราจากประเทศไทยมากที่สุด คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 536,320 พันดอลลาร์สหรัฐ รองลงมา มีการนำเข้ายางพาราจากประเทศปาปัวนิวกินี คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 181 พันดอลลาร์สหรัฐ และมีการนำเข้ายางพาราจากประเทศอินเดีย คิดเป็นมูลค่าการนำเข้า 106 พันดอลลาร์สหรัฐ

ในส่วนของการส่งออกปี ค.ศ. 2017 ประเทศมาเลเซียมีการส่งออกยางพาราไปยังประเทศจีนมากที่สุด คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 12,621 พันดอลลาร์สหรัฐ รองลงมา มีการส่งออกไปยังประเทศอิตาลีและญี่ปุ่น คิดเป็นมูลค่าการส่งออก 7,439 และ 5,670 พันดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ (ตารางที่ 2.47)

ตารางที่ 2.47 ประเทศคู่ค้ายางพารา ปี ค.ศ. 2017

อันดับที่	**ประเทศนำเข้า**	**มูลค่าการนำเข้า (พันดอลลาร์สหรัฐ)**	**ประเทศส่งออก**	**มูลค่าการส่งออก (พันดอลลาร์สหรัฐ)**
1	ไทย	536,320	จีน	12,621
2	ปาปัวนิวกินี	181	อิตาลี	7,439
3	อินเดีย	106	ญี่ปุ่น	5,670
4	จีน	20	ปากีสถาน	3,713
5			สเปน	3,208
6			เวียดนาม	3,048
7			ไต้หวัน	2,689
8			โปแลนด์	2,665
9			สหรัฐอเมริกา	1,904
10			เยอรมัน	1,856

ที่มา: FAO, 2018

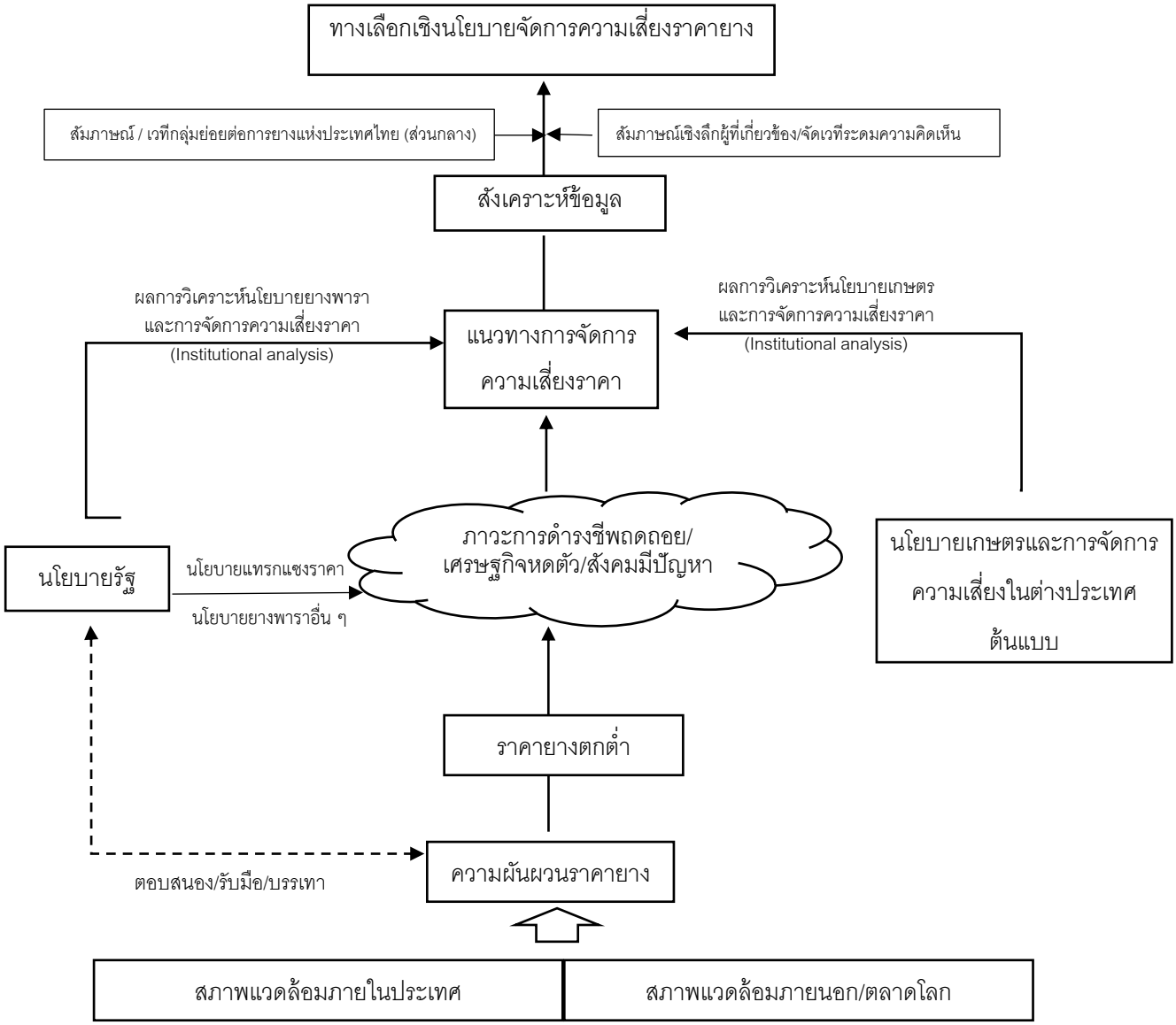
บทที่ 3
วิธีวิจัย

วิธีวิจัยประกอบด้วย 1) กรอบแนวคิดการวิจัย 2) ข้อมูลและวิธีการรวบรวมข้อมูล และ 3) วิธีวิเคราะห์ข้อมูล มีรายละเอียดดังนี้

3.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษานโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางในงานวิจัยนี้ ออกแบบวิธีวิจัยตามกรอบแนวคิดงานวิจัย ดังภาพที่ 3.1 การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกและตลาดโลกรวมทั้งสภาพแวดล้อมภายในประเทศที่มีอิทธิพลต่อความผันผวนของราคายางดังกล่าวไปแล้วข้างต้น ความผันผวนของราคาที่ไม่พึงประสงค์นำไปสู่ราคายางตกต่ำซึ่งย่อมส่งผลต่อการถดถอยของภาวะการดำรงชีพของครัวเรือนเกษตรกรโดยเฉพาะครัวเรือนเกษตรกรขนาดเล็กที่มีสัดส่วนรายได้ส่วนใหญ่มาจากการผลิตยางพารา นอกจากนี้ ราคายางตกต่ำยังส่งผลต่อเศรษฐกิจหดตัวและปัญหาทางสังคมที่ตามมา เมื่อเกษตรกรรับรู้หรือคาดการณ์ว่า ความเสี่ยงและความไม่แน่นอนของราคายางพาราที่อาจจะเป็นภาวะภัย (Hazard) เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้น เกษตรกรจะตอบสนองต่อเหตุการณ์ดังกล่าว โดยการปรับตัวและ/หรือตัดสินใจเลือกใช้กลยุทธ์จัดการความเสี่ยงในครัวเรือน ในขณะเดียวกันเกษตรกรก็เรียกร้องให้ภาครัฐออกมาตรการหรือนโยบายรัฐเพื่อรับมือกับราคายางตกต่ำ รัฐบาลมีหน้าที่ดำเนินนโยบายที่เหมาะสมเพื่อรับมือความเสี่ยงราคา แต่รัฐบาลมักตอบสนองด้วยนโยบายแทรกแซงราคาเป็นครั้งคราวเพื่อช่วยพยุงระดับการดำรงชีพของเกษตรกร ลดแรงกดดันต่างๆ ที่เกิดขึ้นและหวังผลประโยชน์ทางการเมือง

ในการศึกษาครั้งนี้ ทีมวิจัยให้ความสำคัญกับนโยบายจัดการความเสี่ยงด้านราคายางอันเนื่องมาจากราคามีความผันผวนและความไม่แน่นอน ทีมวิจัยจึงแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วนหลัก ในส่วนแรก ทีมวิจัยศึกษานโยบายเกษตรและการจัดการความเสี่ยงราคาในต่างประเทศต้นแบบ โดยเน้นศึกษาในประเด็น วัตถุประสงค์ โครงสร้างนโยบาย การจัดองค์กร และผลสำเร็จที่เกิดขึ้น ซึ่งช่วยให้มีความรู้ความเข้าใจในศักยภาพ บทเรียน มาตรการ/เครื่องมือการจัดการความเสี่ยง และแนวทางดำเนินงานของนโยบายจัดการความเสี่ยงราคาในต่างประเทศต้นแบบ ผลการศึกษาที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อการนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบายจัดการความเสี่ยงราคา และออกแบบแนวทางดำเนินงานสำหรับประเทศไทย ในส่วนที่สองเป็นการวิเคราะห์นโยบายยางพาราและนโยบายราคายางของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2546 – 2559 โดยศึกษาในประเด็น วัตถุประสงค์ โครงสร้างนโยบาย ผลดำเนินงาน และผลสำเร็จที่เกิดขึ้นรวมทั้งบทเรียนที่ได้รับ



ภาพที่ 3.1 กรอบแนวคิดงานวิจัย

หมายเหตุ: ——— องค์ประกอบ ——→ มีผลต่อ - - → ความสัมพันธ์

ทีมวิจัยเลือกใช้การวิเคราะห์สถาบัน (Institutional Analysis) เพื่อวิเคราะห์โครงสร้าง การจัดองค์กร ปัจจัยเชิงสถาบันที่กำกับ (Rules-in-use) ผลสำเร็จ และบทเรียนที่เกิดขึ้น การวิเคราะห์สถาบันถือเป็นส่วนสำคัญของการวางแผนพัฒนาและการกำหนดนโยบายการพัฒนา เนื่องจากธรรมชาติของสถาบัน (Nature of Institutions) การดำเนินงาน และรูปแบบการตัดสินใจที่ถูกกำกับโดยปัจจัยสถาบันมีนัยสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาและความยั่งยืนของการพัฒนา ดังนั้น จึงจำเป็นที่ต้องมีการศึกษาธรรมชาติของสถาบันที่มีอยู่ (Existing Institutions) ในระบบเดิม ทั้งโครงสร้างสถาบัน (Institutional Structure) และการจัดการสถาบัน (Institutional Arrangement) และอาจจะมีความจำเป็นต้อง

ออกแบบสถาบันใหม่ (Institutional Change) เพื่อเป้าหมายการบูรณาการการวางแผนและผลสำเร็จของการพัฒนา (FAO, 2001) ซึ่งผลการศึกษาที่ได้ชี้ให้เห็นถึงช่องว่างเชิงนโยบาย (Policy Gap) และความเป็นไปได้ของการออกแบบนโยบายจัดการความเสี่ยง (Policy Formulation) รวมทั้งศักยภาพความเป็นไปได้ของการพัฒนาเครื่องมือจัดการความเสี่ยงราคา (Price Risk Management Tools) ผลการศึกษาทั้งสองส่วนเป็นข้อมูลนำเข้าในการสังเคราะห์ข้อมูล (Synthesis) เพื่อให้ได้แนวทางจัดการความเสี่ยงราคายางพารา ก่อนนำผลการศึกษาที่ได้สัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและการยางแห่งประเทศไทย เพื่อพัฒนาทางเลือกนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางที่เหมาะสมกับประเทศไทย

3.2 ข้อมูลและวิธีการรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย 1) ข้อมูลทุติยภูมิ และ 2) ข้อมูลปฐมภูมิ มีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

ข้อมูลทุติภูมิมีรายละเอียดดังนี้

1) การรวบรวมข้อมูลนโยบายเกษตรและนโยบายจัดการความเสี่ยงราคาประเทศต้นแบบ

เป็นข้อมูลที่ได้จากการทบทวน ตรวจสอบและรวบรวมข้อมูลที่บุคคลหรือหน่วยงานต่างๆ ได้จัดทำและเผยแพร่ไว้ในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ แผนพัฒนา แผนยุทธศาสตร์ นโยบายเกษตร นโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตร นโยบายยางพารา โครงการพัฒนาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลทางเศรษฐกิจและผลดำเนินงานพัฒนา ซึ่งเป็นข้อมูลในรูปแบบเอกสารทางวิชาการ แผนพัฒนา แผนยุทธศาสตร์ รายงานโครงการ หนังสือ วารสาร รายงานวิจัยและบทความจากแหล่งข้อมูลทั้งภายในและต่างประเทศ แหล่งข้อมูลที่สำคัญ เช่น หน่วยงานวางแผนพัฒนา และหน่วยงานภาครัฐของประเทศต้นแบบ FAO, OECD, World Bank ฐานข้อมูลงานวิจัยออนไลน์ เว็บไซต์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

2) การคัดเลือกประเทศต้นแบบ

ทีมวิจัยกำหนดเลือกประเทศต้นแบบ 3 ประเทศ เพื่อศึกษานโยบาย การจัดองค์กร และการนำไปสู่การปฏิบัติ โดยกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกคือ ต้องเป็นประเทศที่มีนโยบายการจัดการความเสี่ยงทางการเกษตรที่ดี มีความเข้มแข็งขององค์กร และมีรูปธรรมของความสำเร็จ นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาเลือกประเทศที่การผลิตภาคเกษตรยังคงมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และหรือเงื่อนไขที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย โดยผลการคัดเลือกผ่านการปรึกษาและให้ข้อแนะนำโดยผู้ทรงคุณวุฒิของโครงการ เพื่อตรวจสอบความเหมาะสม ความเป็นเหตุและผล ช่องว่างนโยบายและความเป็นไปได้เชิงศักยภาพนโยบาย ผู้ทรงคุณวุฒิ 3 ท่าน ได้แก่

1. ศาสตราจารย์ ดร. อารี วิบูลพงศ์ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
2. ศาสตราจารย์ ดร. บัญชา สมบูรณ์สุข คณะทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
3. รองศาสตร์จารย์ ดร. สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล ผู้เชี่ยวชาญด้านยางพารา ผู้ประสานงาน TRP4 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ผลการคัดเลือก 3 ประเทศต้นแบบ ได้แก่ นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และมาเลเซีย มีแนวนโยบายโดยสังเขป ดังนี้

(1) ออสเตรเลีย เป็นประเทศที่เป็นผู้ผลิตและผู้ส่งออกสินค้าเกษตรรายใหญ่ของโลก ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 รัฐบาลเริ่มดำเนินโปรแกรมจัดการความเสี่ยงอย่างจริงจังซึ่งส่งผลให้การสนับสนุนภาคเกษตรลดลง ลดการแทรกแซงตลาด ลดกฎระเบียบ และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก ในปี ค.ศ. 1997 รัฐบาลดำเนินโปรแกรม Agriculture Advancing Australia ที่มีเป้าหมายเพื่อช่วยเกษตรกรในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน ความสามารถในการทำกำไร และความยั่งยืน ภายใต้โปรแกรมนี้มีเครื่องมือจัดการความเสี่ยงช่วยให้เกษตรกรสามารถรับมือกับความเสี่ยงราคาและรายได้ ในปี ค.ศ. 2016 รัฐบาลดำเนิน The Managing Farm Risk Programme ที่มีเป้าหมายสนับสนุนและเสริมสร้างการจัดการความเสี่ยงและสร้างความยืดหยุ่นของภาคเกษตร ส่งผลให้ภาคเกษตรมีความสามารถรับมือความเสี่ยงและตอบสนองต่อสัญญาณตลาดและผู้บริโภค โดยยังคงมีความสามารถทำกำไรที่ดี (Agriculture and Agri-food Canada, 2007; OECD, 2017)

(2) นิวซีแลนด์ เป็นประเทศเกษตรอุตสาหกรรมก้าวหน้า หลังปี ค.ศ. 1985 มีการเปลี่ยนนโยบายเกษตรส่งผลต่อโครงสร้างการผลิต รายได้ ปรับปรุงผลิตภาพการผลิตและมีความสามารถในการแข่งขันสูงในตลาดโลก ทำให้การสนับสนุนภาคเกษตรของภาครัฐลดลงจากร้อยละ 30 เหลือเพียงร้อยละ 2 ของมูลค่าสินค้าเกษตร ในปี ค.ศ. 2017 นโยบายเกษตรมุ่งมาตรการป้องกัน ฟื้นฟู และชดเชยจากความเสี่ยง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และนวัตกรรมเพื่อการเติบโตของผลิตภาพอย่างยั่งยืน ภาคเกษตรมีความหลากหลายและสามารถรับมือได้ดีกับความเสี่ยงทั้งจากการเปลี่ยนแปลงของผู้บริโภคทั้งภายในประเทศและในตลาดโลก (Agriculture and Agri-food Canada, 2007; OECD, 2017)

(3) มาเลเซีย ภาคเกษตรยังคงมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและเป็นประเทศผู้ผลิตยางพาราที่มีสัดส่วนการใช้ในประเทศค่อนข้างสูง รัฐบาลเลือกใช้นโยบายเกษตรแบบมุ่งเป้าการพัฒนาเพื่อเป็นเกษตรสมัยใหม่และอุตสาหกรรมเกษตร และเน้นรักษาเสถียรภาพราคาผลผลิต สำหรับนโยบายยางพารามุ่งการเป็นศูนย์กลางผลิตผลิตภัณฑ์ยางพาราโลก ปรับโครงสร้างการผลิตของเกษตรกรขนาดเล็กสู่การผลิตขนาดใหญ่ที่ประหยัดต่อขนาด ส่งเสริมการปลูกทดแทนยางพารา และ

มุ่งผลิตงานวิจัยและพัฒนาใหม่ๆ ด้านพันธุ์ยาง ผลิตภัณฑ์ใหม่ เทคโนโลยีประหยัดแรงงาน เป็นต้น (Ministry of agriculture & Agro-based industry, Malaysia, 2017)

3) การรวบรวมข้อมูลนโยบายยางพาราและนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางพาราของประเทศไทย

เป็นการทบทวนแผนพัฒนา แผนยุทธศาสตร์ โครงการและผลดำเนินงาน รายงานผลประเมินโครงการภาครัฐ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายยางพาราและราคายางพาราในช่วงปี พ.ศ. 2546-2559 รวมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงสินค้าเกษตรของประเทศไทย แหล่งข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ การยางแห่งประเทศไทย สำนักงานเลขาคณะรัฐมนตรี สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สถาบันวิจัยยาง สถาบันการศึกษา สำนักทรัพยากรการเรียนรู้คุณหญิงหลงอรรถกระวีสุนทร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ฐานข้อมูลงานวิจัยออนไลน์ และเว็บไซต์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.2.2 ข้อมูลปฐมภูมิ

เป็นข้อมูลที่เก็บรวบรวมจากสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) จัดเวทีกลุ่มย่อย (Focus Group) และเวทีระดมความคิดเห็น มีรายละเอียดดังนี้

1) พื้นที่ศึกษา

งานวิจัยทำการศึกษานโยบายยางพาราและนโยบายราคายางพาราของประเทศไทย โดยการศึกษาผลกระทบของนโยบายราคายางในพื้นที่ปลูกยางหลักคือ ภาคใต้

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก

เป็นการรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลและสัมภาษณ์ในประเด็น นโยบายยางพารา นโยบายราคายางพาราระหว่างปี พ.ศ. 2546 – 2559 ผลการดำเนินงาน อุปสรรคและปัญหาที่เกิดขึ้น ผลสำเร็จและบทเรียนที่ได้รับ และความเห็นเกี่ยวกับทางเลือกนโยบายจัดการความเสี่ยงด้านราคา ประกอบด้วย 4 กลุ่มสำคัญ ได้แก่ 1) เกษตรกรและตัวแทนเกษตรกร 2) สถาบันเกษตรกรจำนวน 13 แห่ง 3) ผู้ค้ายาง เช่น พ่อค้า สมาคมโรงงานยาง บริษัท 4) หน่วยงานภาครัฐ/รัฐวิสาหกิจในระดับพื้นที่ เช่น เจ้าหน้าที่และผู้บริหารของการยางแห่งประเทศไทยจังหวัด สำนักงานเกษตร สำนักงานเกษตรและสหกรณ์ สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร สำนักงานตลาดกลางยางพารา เป็นต้น และ 5) การยางแห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่ จำนวนผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งหมด 68 ราย ดังตารางที่ 3.1 เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลในประเด็น นโยบายราคายางพารา ผลการดำเนินงาน อุปสรรค ปัญหาที่เกิดขึ้น ผลสำเร็จ และบทเรียนที่ได้รับ รวมทั้งความเป็นไปได้ของแนวทางการจัดการความเสี่ยงราคายาง

ตารางที่ 3.1 จำนวนผู้ให้ข้อมูลหลัก

ลำดับ	หน่วยงาน	จำนวน (ราย)
1	เกษตรกรและตัวแทนเกษตรกร	10
2	ตัวแทนสถาบันเกษตรกร	26
3	หน่วยงานภาครัฐ/รัฐวิสาหกิจในระดับพื้นที่	20
4	สมาคมน้ำยางข้นไทย สมาคมยางพาราไทย บริษัท และผู้ค้ายาง	8
5	การยางแห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่	4
รวม		**68**

3) เวทีระดมความคิดเห็นต่อทางเลือกนโยบายจัดการความเสี่ยงด้านราคา

ทีมวิจัยจัดเวทีระดมความคิดเห็นต่อทางเลือกนโยบายจัดการความเสี่ยงด้านราคา ในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2562 ณ คณะเศรษฐศาสร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ผู้เข้าร่วมเวทีระดมความคิดเห็นประกอบด้วยตัวแทนเกษตรกร สถาบันเกษตรกร การยางแห่งประเทศไทย หน่วยงานภาครัฐ สมาคมยางพาราไทย และสมาคมน้ำยางข้นไทย จำนวน 21 ราย (ภาคผนวกที่ 1) ซึ่งผลการระดมความคิดเห็นนำไปสู่การปรับปรุงแนวทางจัดการความเสี่ยงราคายาง มาตรการ โครงการ และแนวทางดำเนินงาน รวมทั้งได้ผลกระทบและบทเรียนที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายราคายางในช่วงปี พ.ศ. 2546 - 2561

4) เวทีกลุ่มย่อยกับการยางแห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่

ทีมวิจัยจัดเวทีกลุ่มย่อยเพื่อนำเสนอผลการศึกษาทางเลือกนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายาง ในวันที่ 1 มีนาคม 2562 ณ การยางแห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่ ผู้เข้าร่วมเวทีกลุ่มย่อยประกอบด้วย ผู้อำนวยการส่วนเศรษฐกิจยางพารา ผู้อำนวยการฝ่ายแผนและนโยบายตัวแทนฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจำนวน 5 ราย ซึ่งผลการสนทนากลุ่มย่อย แลกเปลี่ยนและระดมความคิดเห็น ใช้ในการปรับปรุงแนวทางจัดการความเสี่ยงราคายาง มาตรการ โครงการ และแนวทางดำเนินงาน รวมทั้งวางแนวทางผลักดันนโยบายจัดการความเสี่ยงราคาไปสู่การใช้งานจริง (ภาคผนวกที่ 2)

5) นำเสนอผลการศึกษาต่อผู้ทรงคุณวุฒิของโครงการ

ทีมวิจัยได้นำเสนอผลการศึกษาต่อผู้ทรงคุณวุฒิของโครงการแต่ละท่าน ในวันที่ 11 12 และ 13 มีนาคม 2562 เนื่องจากความยากในการจัดเวลาประชุมระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิกับทีมวิจัย เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิได้ตรวจสอบความเหมาะสม ความเป็นเหตุและผล ศักยภาพเชิงนโยบาย และเติมเต็มช่องว่างเชิงนโยบาย มาตรการและโครงการต่างๆ ให้มีความสมบูรณ์เพิ่มขึ้น ซึ่งผลการปรึกษาได้ข้อมูลกรอบคิดในการสังเคราะห์ข้อมูล และแนวทางปรับปรุงนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายาง มาตรการ โครงการ และแนวทางดำเนินงาน (ภาคผนวกที่ 3)

3.3 วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

วิธีวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ส่วน มีรายละเอียดดังนี้

3.3.1 การวิเคราะห์นโยบายเกษตรและนโยบายจัดการความเสี่ยงราคาประเทศต้นแบบ และการวิเคราะห์นโยบายยางพาราและนโยบายการจัดการความเสี่ยงราคายางของประเทศไทย

ทีมวิจัยเริ่มจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรและนโยบายจัดการความเสี่ยงด้านราคาสินค้าเกษตรของต่างประเทศที่ใช้เป็นต้นแบบ และนโยบายยางพาราและนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางของประเทศไทย และเลือกใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา วิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) วิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และวิเคราะห์เชิงสถาบัน (Institutional Analysis) ตามกรอบคิด Path Dependence Theory ที่เสนอโดย Jame Mahoney (2000) และ Institutional Analysis โดย Elinor Ostrom (2007) เพื่อวิเคราะห์นโยบายในประเด็น 1) วัตถุประสงค์ 2) โครงสร้างของนโยบาย 3) การจัดองค์กร 4) เงื่อนไขของการใช้นโยบาย/มาตรการ 5) ผลสำเร็จที่เกิดขึ้น และ 6) บทเรียนที่เกิดขึ้น ซึ่งในโครงการวิจัยนี้ ผลสำเร็จ หมายถึง ผลผลิต หรือและ ผลลัพธ์ หรือและ ผลกระทบในภาพรวมทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณจากผลการดำเนินนโยบาย เช่น โครงสร้างการใช้ที่ดิน ผลผลิต ผลิตภาพ รายได้เกษตรกร งบประมาณการสนับสนุนภาคเกษตร (ถ้ามี) ความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก เป็นต้น

นอกจากนี้ ทีมวิจัยใช้การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (Comparative Analysis) ระหว่างประเทศต้นแบบ และเปรียบเทียบประเทศต้นแบบกับประเทศไทย หลังจากนั้นนำผลการศึกษาที่ได้เพื่อตรวจสอบความเหมาะสม ความถูกต้อง และให้ข้อแนะนำเพิ่มเติมโดยผู้ทรงคุณวุฒิของโครงการ หลังจากนั้นจึงสรุปผลการศึกษา

3.3.2 การสังเคราะห์ทางเลือกเชิงนโยบายจัดการความเสี่ยงด้านราคายางพารา

ผลการศึกษาจากข้อ 3.3.1 ใช้เป็นปัจจัยนำเข้าในการสังเคราะห์นโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางพารา โดยมีกรอบแนวคิดในการเลือกวิธีการหรือเครื่องมือในการจัดการความเสี่ยงราคายางพารา ดังภาพที่ 3.2 กล่าวคือ ประเภทของความเสี่ยงออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Catastrophic) ความเสี่ยงทางการตลาด (Marketable Risk) และความเสี่ยงทั่วไป (Normal Risk) สำหรับความเสี่ยงจากภัยพิบัติควรดำเนินการโดยภาครัฐ ซึ่งกำหนดให้มีนโยบายทั้งก่อนเกิดและหลังเกิดความเสี่ยง สำหรับนโยบายหลังเกิดความเสี่ยงต้องให้ความช่วยเหลือเฉพาะจากภัยพิบัติ (Ad Hoc Disaster Aid) นโยบายก่อนเกิดความเสี่ยง ได้แก่ การประกันทางการเกษตรแบบสนับสนุน (Agricultural Insurance with Subsidies) การสร้างเสถียรภาพรายได้ (Income Stabilization) และ

การจ่ายเงินโดยตรง/ตามวัฏจักร (Direct/counter Cyclical Payment) ซึ่ง 3 เครื่องมือนี้สามารถใช้ในการจัดการความเสี่ยงทางการตลาดได้ด้วยเช่นกัน

สำหรับการจัดการความเสี่ยงทางการตลาดโดยการใช้เครื่องมือทางการตลาด (Market Tools) ควรดำเนินการโดยเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเป็นหลัก ได้แก่ สัญญาล่วงหน้า (Forward Contract) ประกันทางการเกษตร (Agricultural Insurance) และสหกรณ์ (Cooperative)

สำหรับความเสี่ยงทั่วไป เกษตรกรควรเป็นผู้จัดการความเสี่ยงด้วยตนเอง โดยใช้กลยุทธ์ระดับฟาร์ม (On Farm Strategies) ได้แก่ การสร้างความหลากหลายของการผลิต/รายได้ (Production/Income Diversification) และการจัดการทางการเงิน (Financial Management)

จากกรอบคิดการจัดการความเสี่ยงราคา/ตลาดสินค้าเกษตรในภาพที่ 3.2 ทีมวิจัยได้พัฒนาหลักคิดในการจัดทำข้อเสนอทางเลือกเชิงนโยบายจัดการความเสี่ยงด้านราคายางพาราที่เหมาะสมประเทศไทย **หลักคิดในการออกแบบนโยบาย 4 ประการ คือ 1) ยางพาราเป็นฐานรากของสังคมชนบท เศรษฐกิจฐานราก** (Local Economy) **และศักยภาพในการเติบโตเศรษฐกิจชีวภาพ** (Bio Economy Growth) ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ตามหลักปรัชญาของเศรษกิจพอเพียง **2) การจัดการความเสี่ยงเชิงรุก** (Proactive Risk Management) **3) หลักเอื้ออาทรเพื่อความเข้มแข็งของตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม** (Safety Net) **และ 4) บทเรียนที่ได้รับจากการศึกษานโยบายเกษตรและการจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรของประเทศต้นแบบ** ร่วมกับข้อค้นพบของช่องวางเชิงนโยบายและบทเรียนที่ได้รับจากการศึกษานโยบายยางพาราและการจัดการความเสี่ยงราคายางพาราที่ผ่านมาของประเทศไทย

กรอบคิดการจัดการความเสี่ยงราคา/ตลาดสินค้าเกษตรในภาพที่ 3.2 ร่วมกับหลักคิดในการออกแบบนโยบาย ใช้ในการออกแบบแนวทางจัดการความเสี่ยงราคายาง มาตรการ โครงการ และแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งให้ข้อมูลโดยสังเขป ประกอบด้วย 1) หลักการและเหตุผล 2) วัตถุประสงค์ 3) แนวทางดำเนินการ 4) ระยะเวลา 5) แหล่งงบประมาณ และ 6) หน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อให้ผู้ตัดสินใจเชิงนโยบายสามารถหยิบใช้งานได้ง่าย และนำไปเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย

	ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Catastrophic Risks)	ความเสี่ยงทางตลาด (Marketable Risks)	ความเสี่ยงทั่วไป (Normal Risk)
กลยุทธ์ฟาร์ม (On Farm Strategies)			● ความหลากหลายของการผลิต/รายได้ (Production/Income Diversification) ● การจัดการทางการเงิน (Financial Management)
เครื่องมือทางการตลาด (Market Tools)		● สัญญาล่วงหน้า (Forward Contracts) ● ประกันทางการเกษตร (Agricultural Insurance) ● สหกรณ์ (Cooperatives)	
นโยบายก่อนเกิดความเสี่ยง (Ex-ante Policies)	• ประกันทางการเกษตรแบบสนับสนุน (Agricultural Insurance with Subsidies) • เสถียรภาพรายได้ (Income Stabilization) • จ่ายเงินโดยตรง/ตามวัฏจักร (Direct/counter Cyclical Payment)		
นโยบายหลังเกิดความเสี่ยง (Ex-Post Policies)	ความช่วยเหลือเฉพาะจากภัยพิบัติ (Ad Hoc disaster Aid)		

ภาพที่ 3.2 กรอบคิดการจัดการความเสี่ยงราคา/ ตลาดสินค้าเกษตร

ที่มา: ดัดแปลงจาก OECD, 2011

บทที่ 4
นโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในต่างประเทศต้นแบบ

ผลการศึกษาในส่วนนี้ ประกอบด้วย 1) นโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในต่างประเทศต้นแบบ และ 2) ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายเกษตรของประเทศต้นแบบ มีรายละเอียดดังนี้

4.1 นโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในต่างประเทศต้นแบบ

ผลการศึกษาในส่วนนี้ ประกอบด้วย ผลการศึกษานโยบายเกษตรและการจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรของประเทศต้นแบบ ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และมาเลเซีย มีรายละเอียดดังนี้

4.1.1 ผลการศึกษานโยบายเกษตรและการจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรของออสเตรเลีย

ผลการศึกษาในส่วนนี้ประกอบด้วย (1) พัฒนาการของนโยบายเกษตร (2) การเปลี่ยนรูปของนโยบายเกษตร (3) กระบวนการนโยบายและแนวทางดำเนินนโยบาย (4) ผลสำเร็จของการพัฒนา (5) บทเรียนจากนโยบายเกษตร และ (6) นโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตร มีรายละเอียดดังนี้

1) พัฒนาการของนโยบายเกษตร

นโยบายเกษตรของออสเตรเลียหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ปี ค.ศ. 1943) ให้ความสำคัญเกี่ยวกับความมีเสถียรภาพของดุลการชำระเงินภายใต้อัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ ได้มีการนำเครื่องมือทางนโยบาย (Policy Instrument) ที่ผสมผสานกันอย่างซับซ้อนมาใช้เพื่อช่วยเหลือภาคเกษตรในการที่จะรักษาเสถียรภาพของดุลการชำระเงิน และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Rees and McGovern, 2004) อย่างไรก็ตาม ในช่วงนี้ไม่ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy Objective) และโครงสร้างนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับภาคเกษตร จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1974 มีการกำหนดเครื่องมือทางนโยบายสำหรับภาคเกษตรที่ชัดเจนมากขึ้น เช่น การตั้งราคา 2 ราคา (Two-Price Schemes) การควบคุมการนำเข้า (Import Control) การอุดหนุน (Subsidies) ข้อกำหนดเกี่ยวกับสินค้าทดแทน (Restriction on Substitutes) เป็นต้น ทำให้มีมาตรการช่วยเหลือด้านต่างๆ ตามมา เช่น การให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษี (Taxation Concessions) การบรรเทาปัญหาภัยแล้ง (Drought relief) การสนับสนุนปัจจัยการผลิต (Input Subsidies) การเข้าถึงแหล่งสินเชื่อ (Access to Credit) เป็นต้น (Botterill, 2003)

อย่างไรก็ตาม ผลการพัฒนาภาคเกษตรกลับไม่ประสบความสำเร็จมากนัก นำไปสู่คำถามทางวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์เกษตรเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เหมาะสมของโปรแกรมการช่วยเหลือ ปัญหารายได้ตกต่ำของเกษตรกร และมีสัญญาณเตือนความรุนแรงของปัญหาการพัฒนา

ต่อรัฐบาล ซึ่งประเด็นดังกล่าวข้างต้นนำไปสู่การจัดทำ Green Paper Rural Policy in Australia (Harris, 1974 อ้างถึงใน Rees and McGovern, 2004) และจัดตั้ง Industries Assistance Commission (IAC) ในเวลาต่อมาเปลี่ยนเป็น Industries Commission (IC) ทั้ง Green Paper, IAC ผลการศึกษาทางวิชาการของนักเศรษฐศาสตร์เกษตร และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเป็นแรงกดดันที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบายเกษตร อาทิ ข้อมูลจาก Green Paper เสนอแนะให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Efficiency) โดยลดอัตราภาษีศุลกากรและดูแลอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งมีนัยยะในการขับเคลื่อนไปสู่การค้าเสรี แต่เฉพาะการทำเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรที่ได้รับการยกเว้น คือ อุตสาหกรรมเกษตรเพิ่งเกิดใหม่ (Infant Industries) แต่รัฐบาลยังคงใช้นโยบายอุดหนุนการส่งออก

อีกส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงนโยบายมาจากผลงานวิชาการกล่าวคือ นักเศรษฐศาสตร์เกษตรมีบทบาทหลักในการชี้ให้เห็นถึงปัญหารายได้ต่ำของเกษตรกรและมีข้อเสนอแนะสำหรับนโยบายพัฒนาชนบทของออสเตรเลีย (Australian Rural Policy) ทำให้มีการกำหนดทิศทางนโยบายการตั้งถิ่นฐาน (Settlement) ในช่วงต้นทศวรรษ 1970 ทิศทางนโยบายได้เปลี่ยนจากนโยบายการตั้งถิ่นฐานไปเป็นการบูรณะฟื้นฟูชนบท (Rural Reconstruction) เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของตลาด (Structural Adjustment Problems) ขนสัตว์ เนื้อวัว นม ข้าวสาลี และผลไม้ในต่างประเทศ (Senate Rural and Regional Affairs and Transport Reference Committee, 1994 อ้างถึงใน Rees and McGovern, 2004) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูความอยู่รอดทางเศรษฐกิจ (Economic Viability) ของฟาร์มและเกษตรกร แผนพัฒนาการบูรณะชนบทประกอบด้วย 3 ส่วน คือ 1) การปรับโครงสร้างหนี้สินของฟาร์ม 2) การทำให้ฟาร์มกลับคืนสู่สภาพเดิม (Re-establishment) และ 3) การให้เงินกู้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนสำหรับเกษตรกรที่ถูกบังคับให้ออกจากภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร เนื่องจากรัฐบาลมีแนวคิดว่าไม่ใช่เกษตรกรทุกรายจะมีศักยภาพทำการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร

ในระยะต่อมาการบูรณะชนบทถูกทดแทนโดยแนวคิดการปรับเปลี่ยนชนบท (Rural Adjustment) ที่มีโครงสร้างและวัตถุประสงค์ในแนวทางเดียวกับการบูรณะชนบท แต่มีการปรับเปลี่ยนจากการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินไปสู่การสนับสนุนเกษตรกรเพื่อการผลิต โดยเน้นการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) แต่แผนการพัฒนานี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นความล้มเหลวเชิงนโยบาย (Policy Failure) เนื่องจากการใช้มาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก (Botterill, 2003)

ในปี ค.ศ. 1979 มีการรวมกลุ่มกันของเกษตรกร (Farm Organizations) เป็นสถาบันเกษตรกรมากมายหลายกลุ่ม เพื่อสะท้อนถึงความต้องการของแต่ละกลุ่มเกษตรกร/สถาบันเกษตรกร โดยเฉพาะการแบ่งออกเป็นกลุ่มสนับสนุนตลาดเสรี (Free Market) และกลุ่มสนับสนุนการจัดระเบียบตลาด (Orderly Marketing คือ ตลาดที่มีอุปสงค์และอุปทานสมดุลกัน) ได้มีความพยามยามรวม

กลุ่มเกษตรกรเหล่านี้เข้าด้วยกันเพื่อสะท้อนความต้องการของกลุ่มเกษตรกรไปยังรัฐบาลแต่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ดังนั้นได้มีการจัดตั้งชุมนุมกลุ่มเกษตรกร National Farmers' Federation (NFF) ในปี ค.ศ. 1979 เพื่อสะท้อนความต้องการและความคิดเห็นไปยัง IAC ซึ่ง NFF สนับสนุนแนวคิดตลาดเสรี กล่าวคือ NFF ไม่ยอมรับการควบคุมราคา (Price Control) และการควบคุมปริมาณการผลิต (Supply Control) เพื่อรักษาเสถียรภาพด้านรายได้ และมีความต้องการให้เป็นไปตามกลไกตลาดควบคู่ไปกับการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรเป็นรายๆ ไปในการรักษาเสถียรภาพของรายได้ (Botterill, 2003)

ในช่วงทศวรรษ 1980 นโยบายเกษตรของออสเตรเลียให้ความสำคัญเรื่อง ความมีเสถียรภาพของรายได้ (Income Stabilization) ความมีเสถียรภาพของราคา (Price Stabilization) การปรับเปลี่ยนการช่วยเหลือ (Adjustment Assistance) การดำรงไว้ของครอบครัวเกษตรกร (Preservation of Family Farming) การปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection) และความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) (Winter, 1990 อ้างถึงใน MacLaren, 1992) อย่างไรก็ตาม นโยบายได้ระบุไว้ชัดเจนในเรื่องบทบาทของภาคเกษตรในระบบเศรษฐกิจซึ่งควรทำทุกอย่างที่สามารถทำได้เพื่อให้ภาคเกษตรมีบทบาทสูงสุดในการยกระดับเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ (Commonwealth Government อ้างถึงใน MacLaren, 1992)

ในช่วงปี ค.ศ. 1989-1990 การช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบของนโยบายราคา (Pricing Policy) เป็นรูปแบบนโยบายการช่วยเหลือที่มีการใช้มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 43 ของการช่วยเหลือทั้งหมด (Industry Commission อ้างถึงใน MacLaren, 1992) โดยมีหลักการพื้นฐานที่เป็นเครื่องมือในการจัดการนโยบายราคา คือ การตั้งราคาที่แตกต่างกัน (Price Discrimination) ระหว่างตลาดในประเทศและตลาดต่างประเทศ (Edwards, 1990 อ้างถึงใน MacLaren, 1992) โดยรูปแบบของการแทรกแซงแตกต่างกันไปแล้วแต่ประเภทของสินค้า เช่น การควบคุมราคา (Price Controls) เครื่องมือการอุดหนุนแบบอื่น (Support Mechanism) เป็นต้น ดังแสดงในรายงานประจำปีของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐาน กระทรวงอุตสาหกรรมพื้นฐาน (Annual Report of the Department of Primary Industry) ซึ่งโครงการต่างๆ จัดทำในนามของ Minister for Primary Industry เช่น การจัดระเบียบตลาด (Orderly Marketing) การรักษาเสถียรภาพด้านราคา (Price Stabilization) แผนพัฒนาการวิจัย (Research Scheme) แผนพัฒนาการตั้งถิ่นฐาน (Land Settlement Scheme) มาตรการการปรับเปลี่ยนชนบท (Rural Adjustment Measures) การช่วยเหลือด้านป่าไม้ (Assistance for Forestry) การช่วยเหลือด้านการเงินโดยทั่วไปและเป็นการเฉพาะสำหรับการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรในชนบท (General and Specific Financial Assistance) การควบคุมด้านการประมง (Control of Fisheries) การให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ทหารช่างปลดประจำการเพื่อเริ่มต้นชีวิต พลเรือน แผนพัฒนาการส่งเสริม

การขายสินค้าในชนบท (Scheme for The Promotion of The Sale of Rural Commodities) การตรวจสอบและการรับการส่งออก (Export Inspection and Certification) เป็นต้น (Botterill, 2003)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษ 1980 นี้เป็นช่วงที่ท้าทายสำหรับภาคเกษตรและผู้จัดทำนโยบายที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในปี ค.ศ. 1986 รัฐบาลมีรายงานนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและชนบท (Economic and Rural Policy Statement) โดยระบุว่านโยบายที่เกี่ยวกับภาคเกษตรกำลังเปลี่ยนไปจากยุคที่มีการอุดหนุนและอุ้มชูภาคเกษตร (Paternalistic Policies) ไปเป็นการมุ่งเน้นตลาด (Market-Oriented) ซึ่งนำไปสู่การปรับโครงสร้างการผลิต (Structural Adjustment) เพื่อให้สนับสนุนเกษตรกรประกอบกิจการในรูปแบบของธุรกิจ (Business Term) นอกจากนี้ ในช่วงนี้มีการยกเลิกกฎระเบียบต่าง (Deregulated) ในอุตสากรรมเกษตรรวมไปถึงตลาดสินค้าเกษตรภายในประเทศ รัฐบาลได้กำหนดข้อตกลงว่าการใช้นโยบายพยุงราคา (Price Support) และมาตรการรับประกันต่างๆ (Underwriting Measures) อาจยังคงถูกเลือกใช้ได้ในระยะยาว เพื่อบรรเทาผลกระทบจากการลดลงของราคาสินค้าที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ ซึ่งการรับประกันราคายังคงใช้อยู่กับสินค้าข้าวสาลี ขนสัตว์ โคนม แอบเปิ้ล แพร์ และลูกองุ่นแห้ง หรือลูกเกด (Sultanas) (Botterill, 2003)

ในช่วงทศวรรษ 1990 นโยบายเกษตรเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงจากการอุดหนุนภาคเกษตรมาสู่การเริ่มต้นใช้แผนการปรับเปลี่ยนชนบท (Rural Adjustment Scheme: RAS) ที่ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงความสามารถในการทำกำไรและความสามารถในการแข่งขันโดยการส่งเสริมการผลิตอย่างยั่งยืน และเพิ่มโอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจสำหรับชุมชนในชนบท (OECD, 1998) เนื่องจากสินค้าเกษตรของออสเตรเลียได้รับแรงกดดันจากภาวะราคาตกต่ำอย่างต่อเนื่อง กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนรูปนโยบายสินค้าเกษตรบางประเภท เนื่องจากรายได้ของเกษตรกรที่ลดลง เกษตรกรบางรายปรับตัวโดยการทำเกษตรเป็นแค่อาชีพเสริมหรือปรับเปลี่ยนไปทำเกษตรอย่างอื่นหรือการทำเกษตรที่มีความหลากหลาย นอกจากนี้เกษตรกรยังสามารถเข้าถึงโปรแกรมเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคม (safety net) แต่ในบางโปรแกรมของรัฐบาลก็ไม่ให้การช่วยเหลือโดยการให้เงินเพราะความกังวลส่งผลต่อแรงจูงใจในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองต่อสัญญาณตลาดอาจจะลดลง ทำให้แนวโน้มในการปรับเพิ่มผลิตภาพและการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันชะลอตัวลง (David Harris and Allan Rae, 2004)

ในปี ค.ศ. 1997 แผนการปรับเปลี่ยนชนบท (RAS) ถูกยกเลิกไป และรัฐบาลเริ่มดำเนินการนโยบายชนบทแบบบูรณาการ (Integrated Rural Policy Package) ที่เรียกว่า แผนเกษตรออสเตรเลียก้าวหน้า (Agricultural-Advance Australia, AAA) ที่มีเป้าหมายของการอุดหนุนสำหรับฟาร์มเพื่อให้อยู่รอดได้ และปรับปรุงระบบสวัสดิการของโปรแกรมเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Safety Net) ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น สำหรับเกษตรกรที่ได้รับความเดือดร้อน โดย AAA มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อ

1) ช่วยธุรกิจฟาร์มในการปรับปรุงทักษะการจัดการ และการจัดการความเสี่ยง 2) เพื่อให้มั่นใจว่าภาคเกษตรสามารถเข้าถึงสวัสดิการ Safety Net ที่เพียงพอ 3) จัดให้มีสิ่งจูงใจสำหรับการปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment) รวมไปถึงการเกษียณหรือเลิกเป็นเกษตรกร (Farmer Retirement) และ 4) สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ชนบท โดยผ่านการมีส่วนร่วมของชุมชน และจัดให้มีโปรแกรมต่างๆที่จะส่งเสริมให้เกิดความยั่งยืนของภาคเกษตร พัฒนาทักษะของเกษตรกรและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งรวมไปถึงโปรแกรมเกี่ยวกับการดูแลที่ดิน (National Landcare Programe: NLP) ซึ่งโปรแกรมนี้เป็นส่วนหนึ่งของ Natural Heritage Trust (NHT) (OECD, 1998) ซึ่งได้ประกาศใช้ NHT ในปี ค.ศ. 1997 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบูรณาการโปรแกรมที่เกี่ยวกับความยั่งยืนของภาคเกษตรและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ด้วยกัน (OECD, 1999) ในช่วงปลายทศวรรษนี้รัฐบาลได้เริ่มจัดเตรียมแผนกลยุทธ์ทางธุรกิจสำหรับการเกษตรของออสเตรเลีย (Strategic Business Plan for Australian Agriculture) เพื่อระบุโอกาสสำหรับการขยายภาคเกษตรและสิ่งที่ท้าท้ายที่จะต้องก้าวข้ามไปให้ได้เพื่อจะได้เห็นถึงศักยภาพที่แท้จริง โดยแผนระบุถึงแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ (OECD, 1998) ซึ่งแนวทางนี้นำไปสู่การปรับเปลี่ยนแนวคิดการจัดทำแผนในช่วงทศวรรษ 2000

การเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตร (Agricultural Policy Reform) ในออสเตรเลีย เริ่มเห็นภาพชัดเจนในช่วง 10-15 ปี ที่ผ่านมา (ทศวรรษ 1990) เงื่อนไขของการเปลี่ยนรูปนโยบายมีสาเหตุมาจากการค้าเสรี ข้อตกลงทวิภาคี เงื่อนไขภายในประเทศ เช่น การปรับเปลี่ยนการจัดการตลาดภายในประเทศเพื่อช่วยสนับสนุนด้านรายได้ของเกษตรกร เป็นต้น (David Harris and Allan Rae, 2004) ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านทางนโยบายรัฐบาลได้ประมาณการณ์ผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายต่อรายได้ของเกษตรกร พร้อมกับการให้ความช่วยเหลือผ่าน Safety Net ผู้ที่ได้รับผลกระทบซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม (David Harris and Allan Rae, 2004) ได้แก่ 1) โปรแกรมช่วยเหลือเกษตรกรที่อาจจะไม่สามารถอยู่ต่อหรือผลิตต่อไปได้ โดยอาจจะเลิกผลิตไปเลยหรือเพิ่มความหลากหลายในกิจกรรมทางการเกษตร และ 2) โปรแกรมเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและการปรับตัวเนื่องจากรายได้ครัวเรือนที่ลดลง

ในช่วงทศวรรษ 2000 (ปี ค.ศ. 2000-2009) นโยบายเกษตรในช่วงนี้ได้เปลี่ยนแนวคิดการจัดทำแผนโดยใช้กรอบแนวคิดผลลัพธ์/ผลผลิต (Outcome/Output Framework) เริ่มใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 2000 บนแนวคิดที่ว่า “เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่คาดหวัง (Outcome) ต้องผลิตผลผลิต (Output) อะไรบ้าง” โดยในช่วงแรกเน้นการเพิ่มความสามารถในการทำกำไร ความสามารถในการแข่งขัน และความยั่งยืนของอุตสาหกรรมเกษตร อาหาร ประมง และป่าไม้ของออสเตรเลีย ต่อมาได้ปรับเปลี่ยนผลลัพธ์ที่คาดหวังเป็น การพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร อาหารประมง และป่าไม้ อยู่บนพื้นฐานของการเข้าถึงทรัพยาการธรรมชาติที่มีการจัดการอย่างยั่งยืน (Sustainable Management) มีความสามารถ

ในการแข่งขัน มีนวัตกรรม เข้าถึงตลาดได้มากขึ้น และได้รับการป้องกันจากโรค โดยใช้หลักวิชาการทางวิทยาศาสตร์และการวิจัยทางเศรษฐศาสตร์

ทั้งนี้ การพัฒนาและปรับเปลี่ยนการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร เป้าหมายทางนโยบายเพื่อสร้างและส่งเสริมพลวัตการแข่งขันและความสามารถในการพึ่งตนเองของการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร ที่สามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วและขับเคลื่อนความมั่งคั่งของประเทศ ผ่านการจัดบริหารจัดการของโปรแกรม Agricultural-Advancing Australia (AAA) ที่มีแผนนโยบายส่งเสริมการแปรรูปอาหารผ่านการพัฒนาห่วงโซ่คุณค่า ส่งเสริมการทำงานร่วมระหว่างการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร เพื่ออำนวยความสะดวกในการพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารและเครื่องดื่มที่เน้นการใช้นวัตกรรมและยกระดับความสามารถแข่งขันในระดับสากล พัฒนาห่วงโซ่คุณค่าตั้งแต่ผู้ผลิตไปถึงผู้บริโภคผ่านกลยุทธ์ส่งเสริมอุตสาหกรรมอาหารของประเทศ รวมทั้งการรับประกันภัยและการบริการด้านการส่งออก โดยเน้นการตรวจสอบ การรับรอง และมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารผ่านการรับประกันและการบริการด้านการส่งออก

โปรแกรมยังมีมาตรการเพิ่มการเข้าถึงตลาดและความปลอดภัยทางชีวภาพ เพื่อให้มั่นใจว่าสินค้าเกษตรและอาหารของออสเตรเลียสามารถเข้าถึงตลาดทั่วโลกโดยการเจรจากับประเทศคู่ค้า และเข้าร่วมการประชุมและการกำหนดให้มีองค์กรดูแลเรื่องมาตรฐานสินค้า ที่มีการตัดสินใจโดยใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์เพื่อประเมินความเสี่ยงจากการรับประกันที่เกี่ยวข้องกับสินค้านำเข้า

ส่งเสริมนโยบายการเข้าถึงและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีเป้าหมายในการเพิ่มความยั่งยืนในการใช้และการจัดการทรัพยากรน้ำและดิน ประมงและป่าไม้ และความมั่นคงในการเข้าถึงทรัพยากรเหล่านั้น การบริหารจัดการของ Natural Heritage Trust นำแผนปฏิบัติการเรื่องสภาพและคุณภาพน้ำไปสู่การปฏิบัติ สนับสนุนการดูแลรักษาที่ดิน (Landcare) การจัดตั้ง Artesian Basin และมุ่งปฏิรูปการจัดการน้ำทั้งระบบ (Water Reform)

ในช่วงนี้นโยบายรัฐเริ่มให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการอำนวยความสะดวก และนวัตกรรม เพื่อให้มั่นใจว่างานวิจัยและพัฒนา และนวัตกรรมเป็นรากฐานของการแข่งขันและความยั่งยืนของการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร ผลงานวิจัยเทคโนโลยีชีวภาพ นวัตกรรมฟาร์ม เทคโนโลยียีนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยงานวิจัยต้องสามารถใช้ประโยชน์ในเชิงการค้าและมีประโยชน์ต่อสาธารณะไปพร้อมกัน และส่งเสริมการวิจัยทางเศรษฐศาสตร์ โดยจัดให้มีงานวิจัยทางเศรษฐศาสตร์ที่มีคุณภาพสูง การวิเคราะห์นโยบาย การพยากรณ์ และการแนะนำในประเด็นที่เป็นปัจจุบันที่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรของออสเตรเลีย

ในช่วงปี ค.ศ. 2005-2008 นโยบายได้มีการปรับเปลี่ยนผลที่ได้จากการพัฒนา โดยเปลี่ยนจากการเข้าถึงตลาด และความปลอดภัยทางชีวภาพ เป็นส่งเสริมอาหารสากลและการบริการทาง

การเกษตร ซึ่งได้เริ่มขึ้นในวันที่ 1 กรกฎาคม 2005 นโยบายยังคงให้ความสำคัญกับการประสานงานและกำหนดกลยุทธ์ในการทำงานระดับนานาชาติอย่างบูรณาการของทุกหน่วยงาน เพื่อรักษาตลาดไว้ ลดการบิดเบือนทางการค้า ลดความเสี่ยงจากโรคพืชสัตว์ และพัฒนามาตรฐานการค้าระดับสากล นอกจากนี้ในช่วงนี้เริ่มให้ความสำคัญกับการจัดการความเสี่ยง โดยเริ่มต้นเน้นที่การจัดการความเสี่ยงด้านศัตรูพืชและโรค (ตารางภาคผนวกที่ 4.1)

ต่อมาในช่วงทศวรรษ 2010 นโยบายเกษตรมุ่งผลลัพธ์การพัฒนาที่สนับสนุนให้เพิ่มความยั่งยืนของผลิตภาพ ความสามารถแข่งขันในระดับนานาชาติ และความสามารถในการทำกำไรของอุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมอาหารและเส้นใย ผ่านนโยบายและส่งเสริมให้มีการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสม การใช้นวัตกรรม ความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ปรับปรุงการเข้าถึงตลาดในระดับสากล และเน้นคุ้มครองสถานะของสุขอนามัยพืชและสัตว์ของออสเตรเลีย เพื่อรักษาตลาดต่างประเทศ และปกป้องเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมจากผลกระทบของศัตรูพืชและโรคที่แปลกใหม่ผ่านการตรวจสอบเพื่อประเมินความเสี่ยง การรับรอง และการจัดให้มีการตอบสนองในกรณีฉุกเฉินสำหรับอุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมอาหารและเส้นใย

ในช่วงปี ค.ศ. 2013-2014 รัฐบาลได้ปรับโครงสร้างองค์กรของ Department of Agriculture, Fisheries and Forestry หน่วยงานรับผิดชอบ คือ Department of Agriculture, Fisheries and Forestry ได้เปลี่ยนชื่อเป็น Department of Agriculture และมีการกำหนดทิศทางกลยุทธ์ (Strategic Direction) ที่มีเป้าหมายเพื่อความยั่งยืนโดยการเพิ่มผลิตภาพ ความสามารถในการแข่งขัน ความสามารถในการทำกำไร โดยใช้นวัตกรรม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสม การเข้าถึงตลาดสากล ระบบความปลอดภัยทางชีวภาพและการรับรองการส่งออก การคาดการณ์ การวิจัย และสถิติเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจ และลดกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นภาระหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบาย (ตารางภาคผนวกที่ 4.2)

ในช่วงนี้กระบวนการนโยบายมีการปรับเปลี่ยน กล่าวคือ แผนพัฒนาเริ่มจากการจัดทำ Agricultural Competitive White Paper โดยมีการนำผลการศึกษาจาก Agricultural Competitive White Paper ไปสู่จัดทำแผนพัฒนา และแนวทางปฏิบัติ ซึ่งได้จัดทำแผนพัฒนาร่วม 2015-2019 (Corporate Plan 2015-2019) รัฐบาลวางเป้าหมายผลลัพธ์การพัฒนาใน 9 ด้าน ได้แก่ 1) เพิ่มรายได้หน้าฟาร์ม โดยการลดต้นทุนและอุปสรรคในการเพิ่มผลิตภาพและความสามารถในการทำกำไร 2) ลดกฎระเบียบที่ไม่จำเป็นของหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ เพื่อลดข้อจำกัดในการตัดสินใจเกี่ยวกับจัดการฟาร์มและส่งเสริมการลงทุน 3) เสริมสร้างและลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานสำหรับศตวรรษที่ 21 เพื่อปรับปรุงระบบการขนส่ง การติดต่อสื่อสารเพื่อเชื่อมต่อตลาดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ 4) สร้างงานที่ให้ผลตอบแทนที่ดีในภาคเกษตร (Well-Paying Jobs) รวมทั้งต้นน้ำของอุตสาหกรรมอาหาร การขายปลีกอาหาร โรงแรม และร้านอาหาร 5) รักษาความสามารถในการเข้าถึงอาหารที่มี

คุณภาพสูงและอาหารสดที่มีระดับราคาเหมาะสมสำหรับประชาชน 6) ส่งเสริมการเข้าถึงตลาดส่งออกหลัก (Key Export Markets) 7) เสริมสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantages) โดยต้องเข้าใจหรือตระหนักในความต้องการอาหารของชนชั้นกลางที่เพิ่มมากขึ้นในภูมิภาค 8) สนับสนุนชุมชนในระดับภูมิภาคให้มีความเข้มแข็งและมีความคึกคักในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และ 9) รักษาครอบครัวไว้ให้เป็นรากฐานสำคัญของการทำฟาร์ม โดยการกำหนดให้มีเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพบนพื้นฐานของความมั่นคงทางการเงิน การอบรมรม และการเลือกในการรับช่วงต่ออาชีพ

โดยรัฐบาลได้กำหนดแนวทางในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ 1) ธุรกิจฟาร์มได้รับความเป็นธรรม เพื่อรักษาครอบครัวไว้ให้เป็นรากฐานสำคัญของการทำฟาร์ม โดยการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีในการทำธุรกิจ กฎระเบียบที่ดีขึ้น ความเข้มแข็งในตลาดแข่งขัน ห่วงโซ่อุปทานที่แข่งขันได้มากขึ้น และปรับปรุงระบบภาษี 2) ลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานสำหรับศตวรรษที่ 21 เกี่ยวกับน้ำ ระบบการขนส่ง การติดต่อสื่อสารที่สนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต การเข้าถึงปัจจัยการผลิตและตลาด และการขยายตัวของการผลิต (Production Growth) 3) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้มากขึ้นสำหรับการจัดการความแห้งแล้ง (ความแห้งแล้งเป็นปัญหาที่รุนแรงในออสเตรเลีย) และความเสี่ยง โดยการจัดให้มีเครื่องมือเพื่ออำนวยความสะดวกที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการจัดการความเสี่ยงที่ทำได้โดยเกษตรกรสำหรับการจัดการความแห้งแล้ง และการเตรียมความพร้อมและสนับสนุนในการจัดการความแห้งแล้งในระยะยาว 4) ส่งเสริมวิธีการหรือเทคโนโลยีอัจฉริยะมากขึ้น (Smarter Approach) สำหรับเกษตรกร โดยเสริมสร้างระบบการวิจัยและพัฒนาที่เข้มแข็ง และเสริมสร้างการเพิ่มผลิตภาพในอนาคต รวมทั้งนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพที่ทำให้สิ่งแวดล้อมสะอาด ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดออสเตรเลียที่เข้มแข็งขึ้น (Stronger Australia) 5) ส่งเสริมการเข้าถึงตลาดพรีเมี่ยม (มีคุณภาพสูง) ผ่านการจัดหาตลาดพรีเมี่ยมจำนวนมากสำหรับผู้ผลิต และเสริมสร้างความปลอดภัยทางชีวภาพ (Biosecurity) ที่เข้มแข็งเพื่อรักษาสถานะความนิยมสินค้าพืชและสัตว์

กระบวนการนโยบายเกษตรในช่วงนี้ นอกจากได้นำข้อมูล Agricultural Competitive White Paper มาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบายแล้วมีการเพิ่มผลลัพธ์ที่คาดหวังมาอีก 1 ข้อ คือ ปรับปรุงสภาพของแม่น้ำ ระบบนิเวศน้ำจืด และการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพผ่านการนำแผนการปฏิรูปเรื่องน้ำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้มั่นใจได้ว่า เพิ่มความยั่งยืน มีประสิทธิภาพและผลิตภาพในการจัดการและการใช้ทรัพยากรน้ำ นอกจากนี้แผนพัฒนาได้เพิ่มการกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์และกำหนดกลยุทธ์พัฒนา นำไปสู่การรายงานผลการดำเนินงานของโครงการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงก่อนหน้านี้ (ปี ค.ศ. 2009-2014) ไม่ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ที่ชัดเจนในบางช่วง นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ปรับโครงสร้างองค์กรที่รับผิดชอบทางด้าน

เกษตรโดยได้เปลี่ยนชื่อจาก Department of Agriculture เป็น Department of Agriculture and Water Resources สำหรับในช่วงปี ค.ศ. 2015-2019 แผนพัฒนามีการกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ ได้แก่1) การทำให้อุตสาหกรรมพื้นฐานประสบความสำเร็จ โดยปรับปรุงผลตอบแทนหน้าฟาร์มสำหรับอุตสาหกรรมเกษตร ประมง อาหาร และเส้นไย 2) การสนับสนุนกลุ่มสินค้าเกษตร โดยจัดให้มีเป้าหมายการช่วยเหลือผู้ผลิตสินค้าขั้นพื้นฐาน ครอบครัวของผู้ผลิต และการจัดการชุมชนเพื่อเพิ่มความสามารถปรับตัวตามแรงกดดันต่างๆ 3) ขยายการส่งออกสินค้าเกษตร ประมง และป่าไม้ เพื่อให้ผู้ผลิตสินค้าขั้นพื้นฐานได้รับผลตอบแทนสูงสุดจากการขายสินค้าในตลาดส่งออก และจัดให้มีการรับรองเกี่ยวกับการส่งออกตามความต้องการของประเทศผู้นำเข้า 4) รักษาทรัพยากรธรรมชาติไว้ในระยะยาว สำหรับการผลิตของอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน ส่งเสริมให้มีผู้จัดการที่ดินทางการเกษตร ป่าไม้ ประมงเพื่อคงรักษาไว้ซึ่งคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งในช่วงเวลาที่ประสบภัยแล้ง 5) ปรับปรุงประสิทธิภาพในการใช้น้ำและสภาพของแม่น้ำ ชุมชน ทุนสิ่งแวดล้อมและระบบการผลิต โดยปรับปรุงสภาพสิ่งแวดล้อมของ Murray–Darling Basin ที่สอดคล้องกับข้อบังคับระหว่างประเทศ โดยการฟื้นฟูน้ำ รวมการจัดลำดับความสำคัญของโครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวกับการประหยัดน้ำ และส่งเสริมให้เกิดการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน และมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับข้อตกลงการปฏิรูปน้ำของประเทศ (Nationally Agreed Water Reforms) 6) จัดการด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ และความเสี่ยงของสินค้าอาหารนำเข้า โดยใช้หลักฐานในการจัดการความเสี่ยงเพื่อทำให้มั่นใจว่าสินค้าที่เข้ามาในประเทศและออกนอกประเทศมีความปลอดภัยต่อประชาชน สัตว์ พืช อาหาร และสินค้า และประสานงานเพื่อการตอบสนองกรณีฉุกเฉินเมื่อมีการเข้ามาของศัตรูพืชและโรคแปลกใหม่ และจัดให้มีการรับรองเกี่ยวกับการส่งออกเกี่ยวกับศัตรูพืชและโรคแปลกใหม่ 7) สร้างหน่วยงานย่อย (Department) ที่มีประสิทธิภาพและมีความสามารถ โดยเน้นที่การดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ข้อคับตามกฎหมาย ความต้องการของรัฐสภา และสร้างสมรรถนะขององค์กรอย่างต่อเนื่อง และ 8) เป็นผู้ออกกฎระเบียบที่มีการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practice) สนับสนุนผู้ออกกฎระเบียบเพื่อให้ดำเนินการหน้าที่แล้วเกิดผลกระทบน้อยที่สุด เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ออกกฎระเบียบ และเพื่อให้เกิดผลกระทบเชิงบวกอย่างต่อเนื่อง และเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมได้ในที่สุด ชี้ให้เห็นว่า แผนพัฒนาเกษตรมีการเปลี่ยนอย่างต่อเนื่องซึ่งสามารถสรุปได้ในหัวข้อถัดไป

2) การเปลี่ยนรูปของนโยบายเกษตร

ผลการสังเคราะห์การเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรของออสเตรเลียสามารถแบ่งได้เป็น 3 ช่วง มีรายละเอียดดังนี้ (ภาพที่ 4.1)

ช่วงที่ 1 นโยบายอุดหนุนและอุ้มชูภาคเกษตร ก่อนปี ค.ศ. 1980

กรอบทิศทางนโยบายหลักเน้นการช่วยเหลือเกษตกรเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน โดยเน้นการช่วยเหลือที่เข้าไปแทรกแซงตลาด เช่น การตั้งราคา 2 ราคา (Two-Price Schemes) การควบคุมการนำเข้า (Import Control) การอุดหนุน (Subsidies) ข้อกำหนดเกี่ยวกับสินค้าทดแทน (Restriction on Substitutes) การช่วยเหลือทางการเงิน เช่น การปรับโครงสร้างหนี้สินของฟาร์ม การทำให้ฟาร์มกลับคืนสู่สภาพเดิม (Re-Establishment) การให้เงินกู้สำหรับเกษตรกรที่ถูกบังคับให้ออกจากอุตสาหกรรม เป็นต้น แต่ในระยะหลังของช่วง 2 ทศวรรษนี้ มีการปรับเปลี่ยนจากการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินไปสู่การสนับสนุนเกษตรกรเพื่อการผลิตในอนาคต โดยเน้นที่ผลิตภาพ ประเด็นที่น่าสังเกตสำหรับกรอบทิศทางนโยบายในช่วงนี้ คือ มาตรการบังคับให้เกษตรกรที่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จหรือไม่มีอนาคตในการผลิตยกเลิกการผลิต เพื่อควบคุมปริมาณผลผลิต (Supply) และเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) โดยรวมของทั้งอุตสาหกรรม และอีกประเด็นที่น่าสนใจ คือ บทบาทของกลุ่มเกษตรกรในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ตลาดเสรี ซึ่งได้เกิดจุดเปลี่ยนเกี่ยวกับนโยบายเกษตรที่สำคัญในช่วงปลายทศวรรษ 1980

ช่วงที่ 2 การปรับเปลี่ยนจากนโยบายอุดหนุนและอุ้มชูภาคเกษตรไปสู่การมุ่งเน้นตลาด (Market-Oriented) ในปี ค.ศ. 1980-2009

ในช่วงแรกกรอบทิศทางนโยบายหลักยังคงเน้นไปที่การช่วยเหลือเกษตรกรผ่านนโยบายสนับสนุนราคาและแทรกแซงตลาด ซึ่งรูปแบบการช่วยเหลือผ่านการแทรกแซงแตกต่างกันไปแล้วแต่ประเภทของสินค้า เช่น การควบคุมราคา (Price Controls) เครื่องมือการอุดหนุนแบบอื่น (Support Mechanism) เช่น การจัดระเบียบตลาด (Orderly Marketing) การรักษาเสถียรภาพด้านราคา (Price Stabilization) แผนพัฒนาการวิจัย (Research Scheme) เป็นต้น อย่างไรก็ตามนโยบายเริ่มให้ความสำคัญด้านการวิจัยและพัฒนา ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนรูปโครงสร้างนโยบายเกษตร ดังนี้

(1) บทบาทของกลุ่มเกษตกรกรในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ตลาดเสรีเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการค้าโลก การค้าเสรี ข้อตกลงทวิภาคี เป็นต้น ที่มุ่งเน้นให้ลดการอุดหนุนภาคเกษตร

(2) ประเทศประสบปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณ เนื่องจากมีประชากรเพิ่มขึ้น ทำให้ต้องจัดสรรงบประมาณไปในเรื่องอื่นๆ จึงไม่มีงบประมาณเพียงพอในการอุดหนุนภาคเกษตร

(3) ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยี ทำให้สามารถเปลี่ยนนโยบายไปสู่การเพิ่มผลิตภาพหรือความสามารถในการแข่งขัน แทนที่จะใช้นโยบายอุดหนุนต่างๆ

(4) ผลการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์เกษตร ที่ได้ทำการศึกษา และเสนอแนะเชิงนโยบายเป็นส่วนที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนนโยบายเกษตร

(5) การเปลี่ยนแปลงในบริบทการค้าโลก เช่น การค้าเสรี ข้อตกลงทวิภาคี โดยเฉพาะบทบาทของกลุ่มเกษตรกรในการขับเคลื่อนไปสู่ตลาดเสรีแล้ว แรงกดดันจากภายนอก คือ บริบทการค้าโลกส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายเกษตรเช่นกัน เนื่องจากภาคเกษตรของออสเตรเลียมุ่งเน้นส่งออกเป็นหลัก (Export-Oriented) ถึงแม้สัดส่วนมูลค่าการส่งออกเมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าอื่นๆ มีแนวโน้มลดลงแต่ยังคงเป็นส่วนสำคัญในการสร้างรายได้ให้กับประเทศ การที่ภาคเกษตรพึ่งพาการส่งออกเป็นหลักทำให้ภาคเกษตรหรือเกษตรกรมีความเปราะบางจากการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก และภาวะราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลก

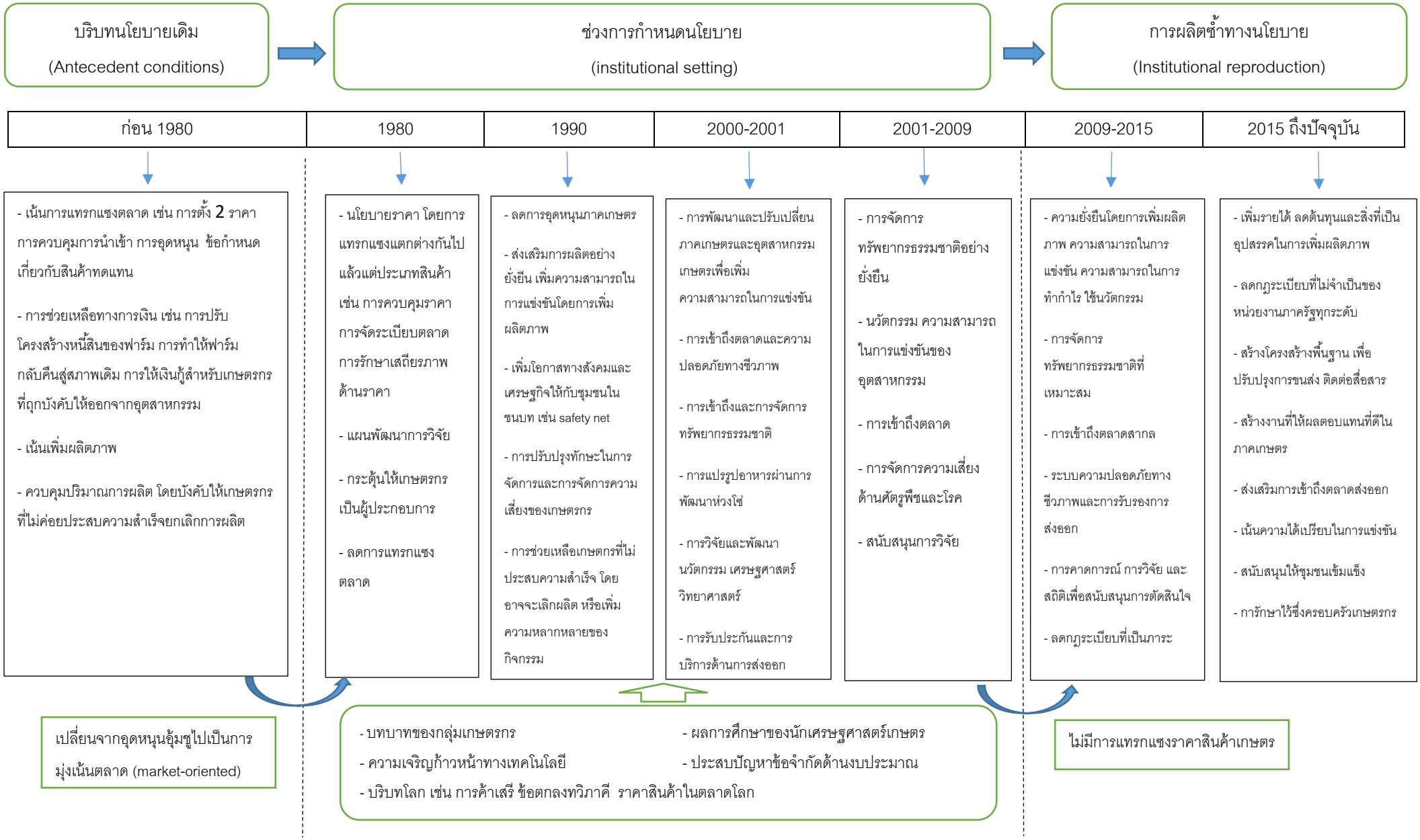
ปัจจัยดังกล่าวเป็นแรงกดดันและเงื่อนไขที่เร่งกระบวนการเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตร (Policy Reform) จากที่เคยใช้นโยบายอุดหนุน แทรกแซง และอุ้มชูภาคเกษตร อาทิ มาตรการช่วยเหลือแก่เกษตรกรและภาคเกษตรที่สำคัญ คือ การแทรกแซงตลาดมาเป็นกระตุ้นให้เกษตรกรเป็นผู้ประกอบการและลดการแทรกแซงตลาด ในช่วงนี้เป็นช่วงเวลาที่ท้าท้ายสำหรับภาคเกษตรและผู้จัดทำนโยบายในการที่จะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก ทำให้กรอบทิศทางนโยบายหลัก คือ ลดการอุดหนุน (Subsidies) ในส่วนของการอุดหนุนผู้ผลิต (Producer Support Estimates: PSE) ในปี ค.ศ. 1997-1999 ออสเตรเลียมีการอุดหนุนผู้ผลิตลดลงเหลือเพียงร้อยละ 6.8 (OECD, 2000) และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันโดยการเพิ่มผลิตภาพ นอกจากนี้ทิศทางนโยบายยังเน้นไปที่การปรับปรุงทักษะของเกษตรกร จัดให้มีระบบสวัสดิการ Safety Net ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และเน้นการมีส่วนร่วมของเกษตรกร นอกจากนี้แผนพัฒนายังให้ความสำคัญกับการเข้าถึงและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ นวัตกรรม การเข้าสู่ตลาด ชุมชน ประเด็นที่เป็นที่น่าสังเกต คือ ในช่วงนี้ได้มีการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรเลิกผลิตหรือเลิกเป็นเกษตรกรโดยไม่ได้ใช้มาตรการในการบังคับ แต่ใช้การสร้างสิ่งจูงใจโดยมีโปรแกรมการช่วยเหลือต่างๆ

ในระหว่างปี ค.ศ. 1980 – 2000 พบว่านโยบายเกษตรมีการปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่อง ทั้งการปรับเปลี่ยนแนวคิดกระบวนการจัดทำแผนแบบ Outcome/Output Framework ในปี ค.ศ. 2000 ซึ่งใช้ผลลัพธ์ของการพัฒนาที่คาดหวังเป็นตัวตั้งในการกำหนดนโยบาย และเริ่มมีความชัดเจนของโครงสร้างนโยบายใหม่ที่มุ่งเน้นตลาดและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในช่วงปลายทศวรรษที่ 2000s ดังเช่นในปี ค.ศ. 2009 นโยบายมุ่งให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลิตภาพการผลิต ความสามารถแข่งขันในตลาดโลก และการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน

ช่วงที่ 3 นโยบายมุ่งเน้นตลาดและความยั่งยืนของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (Market-Oriented Policy and Sustainable Resource Management)

นโยบายเกษตรในช่วงนี้เน้นให้เกษตรกรพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน โดยการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน ผลิตภาพในการผลิต ผ่านการใช้นวัตกรรม การเข้าถึงตลาด การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน การวิจัยและพัฒนา แต่ประเด็นที่น่าสนใจในช่วงนี้ คือ การลดกฎระเบียบต่างๆ ที่ไม่จำเป็น

เพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคในการพัฒนาภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร มีการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการนโยบาย กล่าวคือ ได้นำรายงาน Agricultural Competitive White Paper มาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบายเกษตร และเพิ่มผลลัพธ์ที่คาดหวัง รวมทั้งการปรับโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานที่รับผิดชอบและเปลี่ยนชื่อจาก Department of Agriculture เป็น Department of Agriculture and Water Resourc ชี้ให้เห็นว่า แนวนโยบายให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นกับทรัพยากรน้ำ การปรับปรุงสภาพของแม่น้ำ ระบบนิเวศน้ำจืด และการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพผ่านการนำการปฏิรูปเรื่องน้ำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้มั่นใจได้ว่า เพิ่มความยั่งยืน มีประสิทธิภาพและผลิตภาพในการจัดการและการใช้ทรัพยากรน้ำ นับตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษที่ 2010s แนวนโยบายและทิศทางกลยุทธ์การพัฒนามีความชัดเจนและมีการผลิตซ้ำนโยบายโดยมีกรอบผลลัพธ์ของการพัฒนาประกอบด้วยประสิทธิภาพการผลิต ความสามารถแข่งขันในตลาดโลก การคุ้มครองสถานะของสุขอนามัยพืช และสัตว์ และการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน

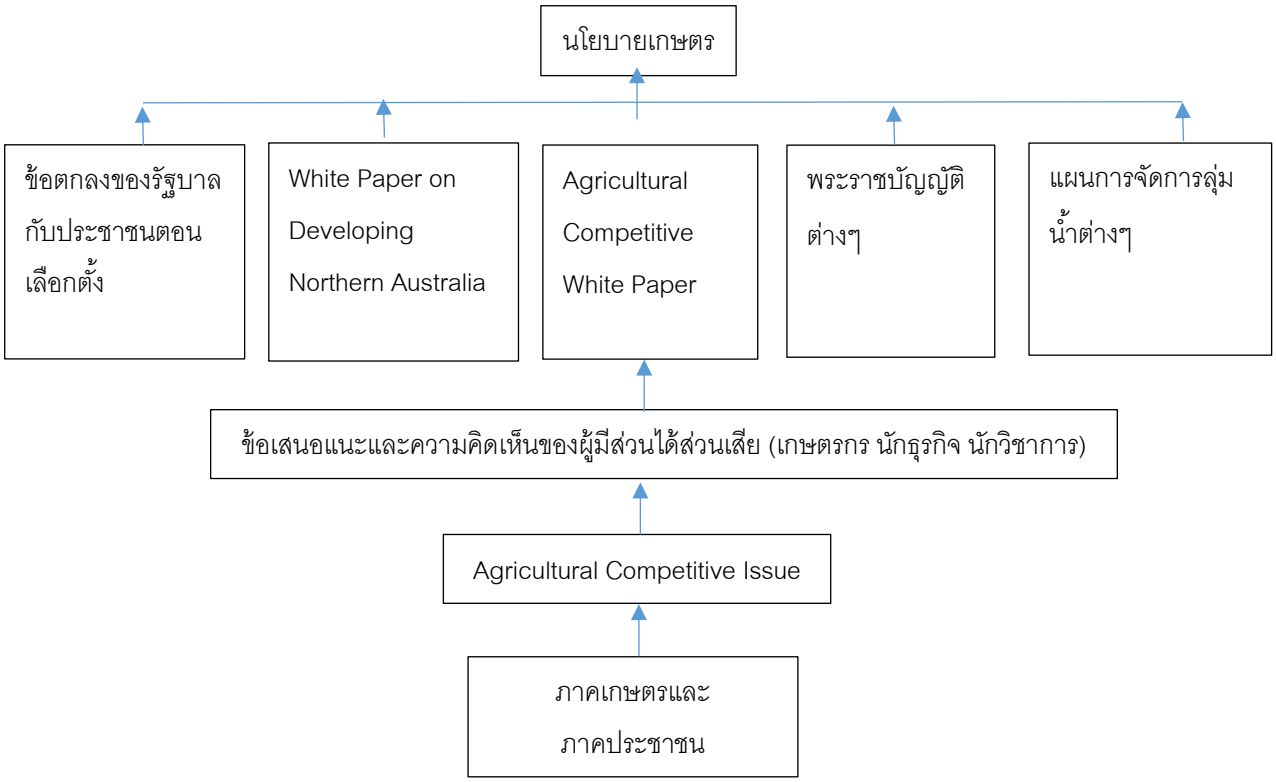


ภาพที่ 4.1 การเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรของประเทศออสเตรเลีย

3) กระบวนการนโยบายและแนวทางดำเนินนโยบาย

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 กระบวนการนโยบายเกษตรของออสเตรเลียเป็นแบบ Bottom-up Process โดยเริ่มต้นจากภาคเกษตรและภาคประชาชนออสเตรเลีย (Australian Public) เสนอทางเลือกหรือแนวนโยบายต่างๆ และนำข้อเสนอต่างๆ มาประเมินทางเลือกก่อนที่จะตัดสินใจเลือกแผนสำหรับภาคเกษตรในระยะยาว ในกระบวนการต้องมั่นใจว่าได้ปกป้องความต้องการของประเทศในขณะที่ต้องได้ผลตอบแทนที่มากขึ้นจากบริบทสภาพแวดล้อมโลก (Australian Government, 2014) และจัดทำเป็น Agricultural Competitive Issue Paper หลังจากได้ Agricultural Competitive Issue Paper ต้องให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น เกษตรกร ผู้นำธุรกิจ นักวิชาการ ผู้บริโภค เป็นต้น พิจารณาให้ข้อเสนอแนะเพื่อจัดทำเป็น Agricultural Competitive White Paper

หลังจากนั้นนำข้อมูลจาก 1) Agricultural Competitive White Paper 2) White Paper on Developing Northern Australia 3) ข้อตกลงต่างๆ ตอนที่เลือกตั้งของรัฐบาล 4) พระราชบัญญัติความปลอดภัยทางชีวภาพ และ 5) แผน Murray-Darling Basin และแผนกลยุทธ์ Great Artesian Basin ถูกนำมาใช้เพื่อไปกำหนดผลลัพธ์ที่คาดหวัง และวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ ซึ่งกระบวนการนโยบายเกษตรของออสเตรเลียสามารถสรุปได้โดยสังเขปดังภาพที่ 4.2



ภาพที่ 4.2 กระบวนการนโยบายเกษตรของออสเตรเลีย

สำหรับแนวทางการดำเนินนโยบาย ในปี ค.ศ. 2016-2017 โครงสร้างการบริหารด้านการเกษตรของออสเตรเลียไม่มีกำหนดเป็นกระทรวงด้านการเกษตรที่ชัดเจน ซึ่งหน่วยงานหลักของรัฐบาลที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ คือ Department of Agriculture and Water Resources มีบทบาทที่หลากหลายทั้งเป็นที่ปรึกษาในเรื่องนโยบายเกษตรให้กับรัฐบาล นักวิจัย ผู้บริหารโปรแกรม และผู้บังคับใช้กฎระเบียบต่างๆ (Department of Agriculture and Water Resources, 2015) มีรองนายกรัฐมนตรี (Deputy Prime Minister) ที่มีตำแหน่งเป็นเหมือนรัฐมนตรีว่าการด้านการเกษตรและทรัพยากรน้ำ (Minister for Agriculture and Water Resources) มีรัฐมนตรีช่วย 2 ตำแหน่ง คือ รัฐมนตรีช่วยด้านการเกษตรและทรัพยากรน้ำ (Assistant Minister for Agriculture and Water Resources) และรัฐมนตรีช่วยสำหรับรัฐมนตรี (Assistant Minister to Deputy Prime Minister)

โดยรัฐมนตรีช่วยด้านการเกษตรและทรัพยากรน้ำดูแล Department of Agriculture and water Resources ซึ่งมีเลขาธิการ (Secretary) คอยกำกับดูแลการดำเนินงาน นอกจากนี้ รัฐมนตรีช่วยด้านการเกษตรและทรัพยากรน้ำยังดูแลสถาบัน (Authority) ต่างๆ ได้แก่ สถาบันการจัดการประมงออสเตรเลีย (Australian Fisheries Management Authority) สถาบันเวชภัณฑ์เกี่ยวกับศัตรูพืชและโรคสัตว์ออสเตรเลีย (Australian Pesticides and Veterinary Medicines Authority) สถาบันลุ่มน้ำ Murray-Darling (Murray-Darling Basin Authority) ที่มีบทบาทในการดูแลเกี่ยวกับกฎระเบียบต่างๆ และสถาบันองุ่นและไวน์ออสเตรเลีย (Australia Grape and Wine Authority) ที่มีบทบาททั้งการวิจัยและพัฒนา และมีบทบาทในการดูแลเกี่ยวกับกฎระเบียบต่างๆ

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ Department of Agriculture and Water Resources ได้นำนโยบายเกษตรมาจัดทำแผนพัฒนาหลัก (Coporate Plan) และเพื่อจัดลำดับความสำคัญของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และกำหนดการวัดผลการดำเนินงาน (Performance Measure) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (Indicator of Success) และกำหนดกิจกรรมหลัก (Key Activities) ตามวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ และรวมเป็นโปรแกรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์นั้นๆ สำหรับวัตถุประสงค์การทำให้อุตสาหกรรมพื้นฐานประสบความสำเร็จมี 6 โปรแกรม แยกเป็น 5 อุตสาหกรรม ได้แก่ อุตสาหกรรมพืชสวน ขนสัตว์ ธัญพืช นม เนื้อและปศุสัตว์ และทรัพยากรทางการเกษตร จะเห็นได้ว่า อุตสาหกรรมภายใต้วัตถุประสงค์ข้อนี้ไม่มีอุตสาหกรรมป่าไม้และประมง แผนพัฒนาหลักมีวัตถุประสงค์การสนับสนุนกลุ่มสินค้าเกษตรมี 2 โปรแกรมเกี่ยวกับภัยแล้งและเกี่ยวกับชนบท ซึ่งมีกิจกรรมที่เน้นไปในการลดหรือจัดการความเสี่ยงให้กับเกษตรกร เช่น การช่วยเหลือครัวเรือนเกษตรกรและโปรแกรมจัดการความเสี่ยง (Farm Household Allowance, Managing Farm Risk Program) วัตถุประสงค์ขยายการส่งออกสินค้าเกษตร ประมงและป่าไม้ เน้นการเข้าถึงตลาดต่างประเทศ วัตถุประสงค์รักษาทรัพยากรธรรมชาติไว้ในระยะยาว สำหรับอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย 4 โปรแกรม ได้แก่ การปรับตัวทางการเกษตร การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน อุตสาหกรรม

ป่าไม้ และประมง สำหรับอุตสาหกรรมป่าไม้และประมงภายใต้วัตถุประสงค์นี้จะส่งผลให้บรรลุวัตถุประสงค์การทำให้อุตสาหกรรมพื้นฐานประสบความสำเร็จด้วย เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์การปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้น้ำ ชุมชน ทุน สิ่งแวดล้อม และระบบการผลิต ได้มีการปฏิรูปเรื่องน้ำ โปรแกรมความปลอดภัยทางชีวภาพและการบริการด้านการส่งออก และโปรแกรมสุขอนามัยพืชและสัตว์ อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์การจัดการด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ และความเสี่ยงของสินค้าอาหารนำเข้า

สำหรับการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานก็จัดทำโดย Department of Agriculture and Water Resources เช่นกัน ได้รายงานผลการดำเนินงานโดยจัดทำรายงานประจำปี (Annual Report) ซึ่งจัดทำสรุปผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับแผนพัฒนาหลัก (Coportate Plan) ว่าผลการดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้หรือไม่อย่างไร เพื่อรายงานผลต่อสาธารณะและรัฐบาล

4) ผลสำเร็จของการพัฒนา

ผลการศึกษาในส่วนนี้ ประกอบด้วย 1) โครงสร้างการใช้ที่ดิน 2) ผลิตภาพ 3) ราคาสินค้าเกษตร 4) การส่งออกสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์การเกษตร 5) รายได้ต่อหัวภาคเกษตร และ 6) งบประมาณในการสนับสนุนภาครัฐ มีรายละเอียดดังนี้

4.1) โครงสร้างการใช้ที่ดิน

ออสเตรเลียมีพื้นที่เกษตรทั้งหมด 3,659,130 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 47.6 ของพื้นที่ทั้งหมด เมื่อพิจารณาพื้นที่ทั้งหมดในการผลิตข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ และอ้อย ซึ่งเป็นสินค้าเกษตรที่สำคัญของออสเตรเลีย จะเห็นได้ว่าสัดส่วนการใช้ที่ดินเพื่อผลิตพืชสามชนิดนี้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001-2016 ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก โดยข้าวสาลียังคงมีสัดส่วนพื้นที่เพาะปลูกมากที่สุด ซึ่งพบว่า มากกว่าร้อยละ 70 ของพื้นทั้งหมดที่ผลิตพืชสามชนิด ในขณะที่สัดส่วนพื้นที่การปลูกข้าวบาร์เลย์มีสัดส่วนรองลงมา มีพื้นที่ในการผลิตมากกว่าร้อยละ 20 ของพื้นทั้งหมดที่ผลิตพืชสามชนิด ส่วนอ้อยมีสัดส่วนพื้นที่ประมาณร้อยละ 2 ของพื้นทั้งหมดที่ผลิตพืชสามชนิด (ตารางที่ 4.1)

ตารางที่ 4.1 สัดส่วนการใช้ที่ดินในการผลิตข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ และอ้อย

ปี ค.ศ.	พื้นที่เก็บเกี่ยวข้าวสาลี (ร้อยละ)	พื้นที่เก็บเกี่ยวข้าวบาร์เลย์ (ร้อยละ)	พื้นที่เก็บเกี่ยวอ้อย (ร้อยละ)
2001	76	22	3
2002	76	22	3
2003	74	24	3
2004	72	25	3
2005	73	25	2

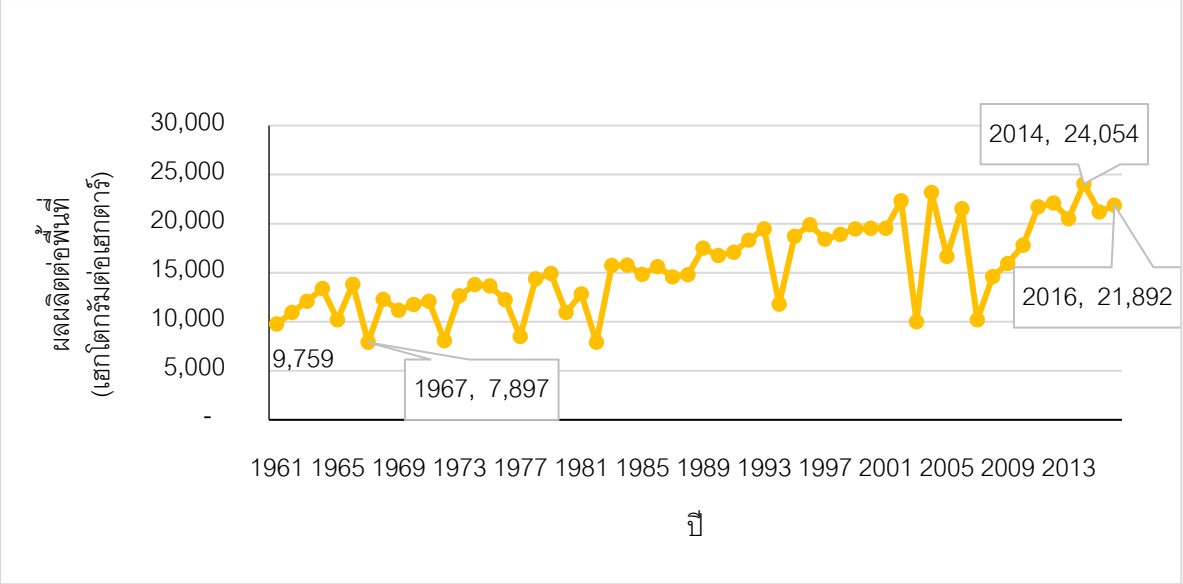
ตารางที่ 4.1 สัดส่วนการใช้ที่ดินในการผลิตข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ และอ้อย (ต่อ)

ปี ค.ศ.	พื้นที่เก็บเกี่ยวข้าวสาลี (ร้อยละ)	พื้นที่เก็บเกี่ยวข้าวบาร์เลย์ (ร้อยละ)	พื้นที่เก็บเกี่ยวอ้อย (ร้อยละ)
2006	73	25	2
2007	72	26	2
2008	72	26	2
2009	70	27	2
2010	71	26	2
2011	74	24	2
2012	77	21	2
2013	77	21	2
2014	77	21	2
2015	75	23	2
2016	74	24	2

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

4.2) ผลิตภาพ

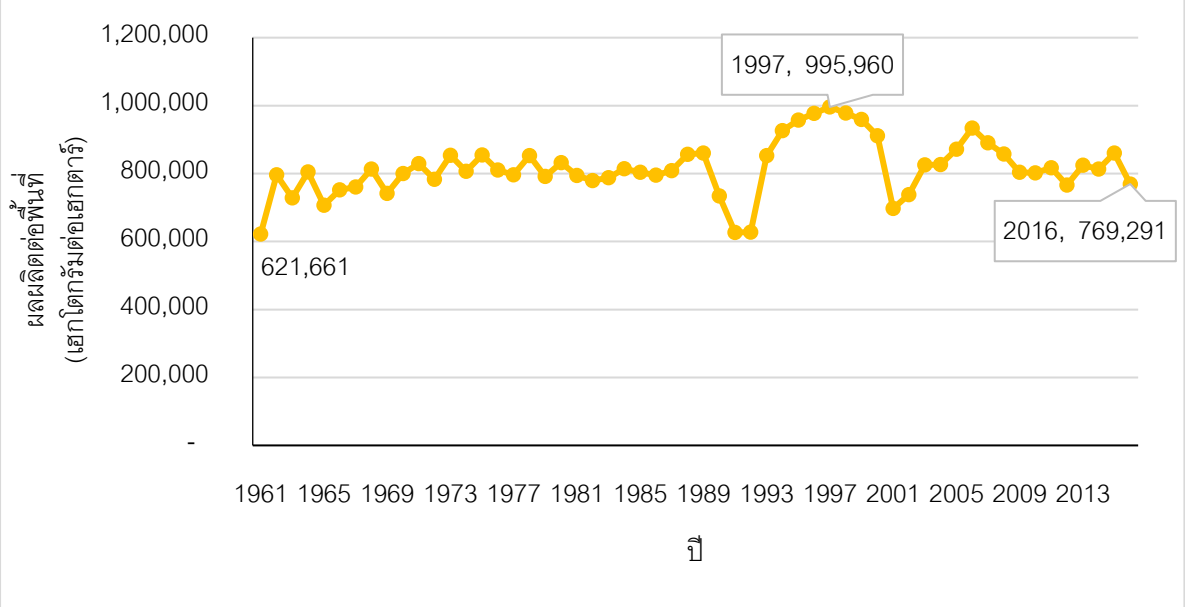
ผลลัพธ์ของนโยบายในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันโดยการเพิ่มผลิตภาพ แสดงให้เห็นด้วยผลผลิตต่อพื้นที่ของพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ และแนวโน้มราคาสินค้านั้นๆ ดังเช่นภาพที่ 4.3 ผลผลิตข้าวบาร์เลย์ต่อเฮกตาร์ ในปี ค.ศ. 1961 เท่ากับ 9,759 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์ ในปี ค.ศ. 1961-2016 ผลผลิตข้าวบาร์เลย์ต่อเฮกตาร์มีความผันผวนอย่างมากแต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ปี ค.ศ. 1967 ผลผลิตข้าวบาร์เลย์ เท่ากับ 7,897 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์ ซึ่งเป็นผลผลิตที่น้อยที่สุด เพิ่มขึ้นเป็น 24,054 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์ ในปี ค.ศ. 2014 แต่ในปี ค.ศ. 2016 ลดลงเหลือ 21,892 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์ ในภาพรวมผลิตภาพการผลิตมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น



ภาพที่ 4.3 ผลผลิตต่อพื้นที่ของข้าวบาร์เลย์

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

สำหรับผลผลิตอ้อยต่อเฮกตาร์ พบว่า ในปี ค.ศ. 1961 ผลผลิตอ้อยเท่ากับ 621,661 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์ ซึ่งเป็นผลผลิตอ้อยที่น้อยที่สุด ในช่วงปี ค.ศ. 1961-2016 มีความผันผวนอยู่ในช่วง 600,000-1,000,000 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์ ค่าเฉลี่ย 800,000 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์ โดยปี ค.ศ. 1997 มีผลผลิตอ้อยสูงที่สุด คือ 995,960 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์ แต่ในปี ค.ศ. 2016 ลดลงเหลือเพียง 769,291 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์ สำหรับอ้อยผลิตภาพไม่ได้เพิ่มขึ้นมากนัก (ภาพที่ 4.4)



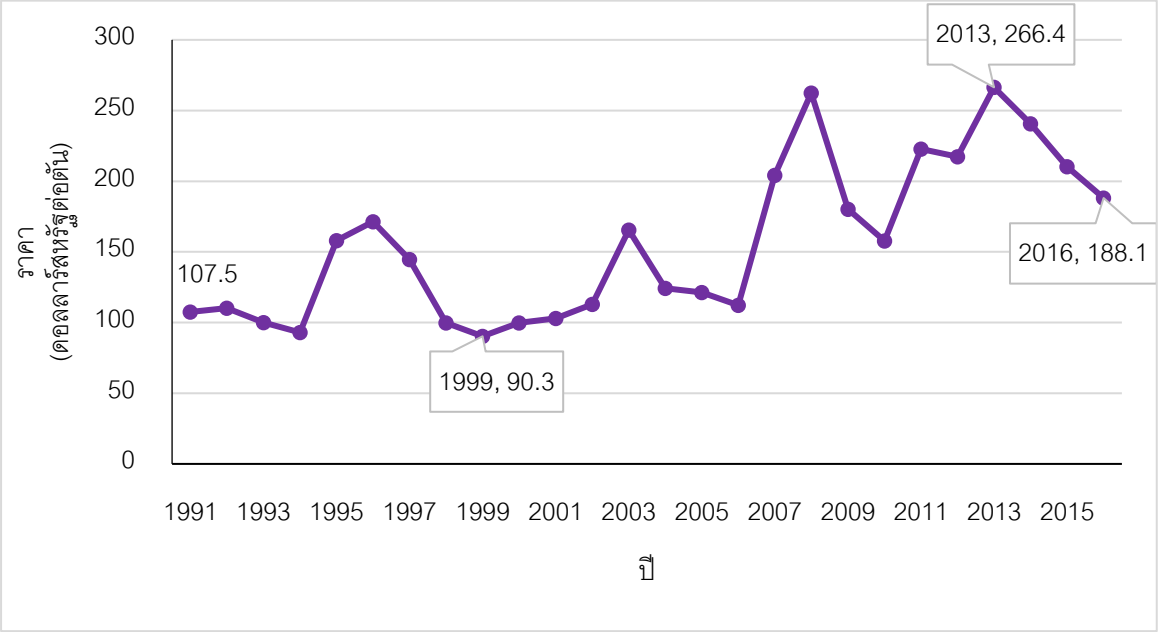
ภาพที่ 4.4 ผลผลิตต่อพื้นที่ของอ้อย

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาผลการดำเนินนโยบายภาพรวมในปี ค.ศ. 2016-2017 พบว่าในช่วง 10 กว่าปี ที่ผ่านมา ผลิตภาพเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.80 ต่อปี ทั้งในส่วนของภาคเกษตร ประมง และป่าไม้ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญสำหรับนโยบายการทำให้อุตสาหกรรมพื้นฐานประสบความสำเร็จที่มีกิจกรรมการดำเนินงานหลัก คือ การวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มผลิตภาพ แต่ผลิตภาพการผลิตเพิ่มขึ้นได้ยังมีนโยบายอื่นๆ ที่สนับสนุน เช่น นโยบายการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ที่นำไปสู่การจัดการที่ดินที่ดีขึ้น การเพิ่มขึ้นของทรัพยากรประมงจากที่ทรัพยากรประมงทั้งหมดถูกจัดการโดยรัฐบาลกลางเพียงผู้เดียว เป็นต้น (Department of Agriculture and water Resources, 2017)

4.3) ราคาสินค้าเกษตร

ปี ค.ศ. 1991 ราคาข้าวบาเลย์เท่ากับ 107.5 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน ในช่วงปี ค.ศ. 1991-2016 ราคาค่อนข้างมีความผันผวน โดยปี ค.ศ. 1999 ราคาข้าวบาร์เลย์ 90.3 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน ซึ่งเป็นราคาที่ต่ำที่สุด ส่วนปี ค.ศ. 2013 ราคาข้าวบาร์เลย์สูงที่สุด คือ 266.4 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน จนในปี ค.ศ. 2016 ราคาข้าวบาร์เลย์ลดลงเหลือเพียง 188.1 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน (ภาพที่ 4.5)

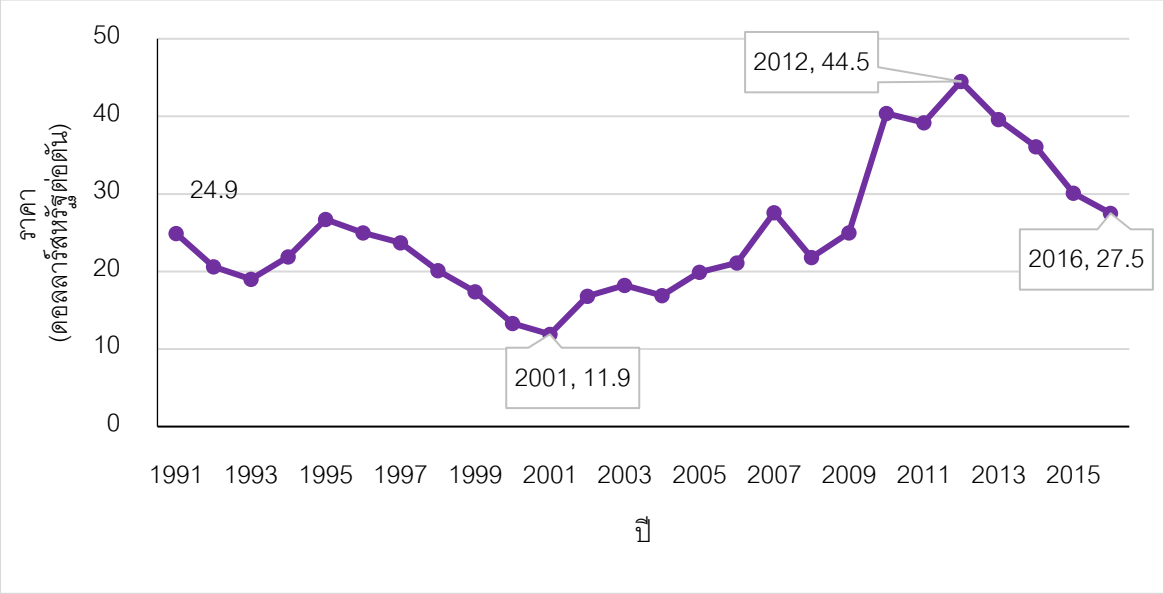


ภาพที่ 4.5 ราคาข้าวบาร์เลย์

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

สำหรับราคาอ้อยพบว่า ในปี ค.ศ. 1991 ราคาอ้อย 24.9 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน และมีราคาลดลงในปี ค.ศ. 1991-2000 ในช่วงปี ค.ศ. 2001-2002 ราคามีความผันผวนแต่ทิศทางราคาขาขึ้น โดยปี ค.ศ. 2001 ราคาอ้อยอยู่ที่ 11.9 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน ซึ่งเป็นราคาที่ต่ำที่สุด และเพิ่มขึ้นเป็น

44.5 ดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 2012 เป็นราคาที่สูงที่สุด จากนั้นราคาอ้อยก็ลดลงจนในปี ค.ศ. 2016 ราคาอ้อยลดลงเหลือเพียง 27.5 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน (ภาพที่ 4.6)



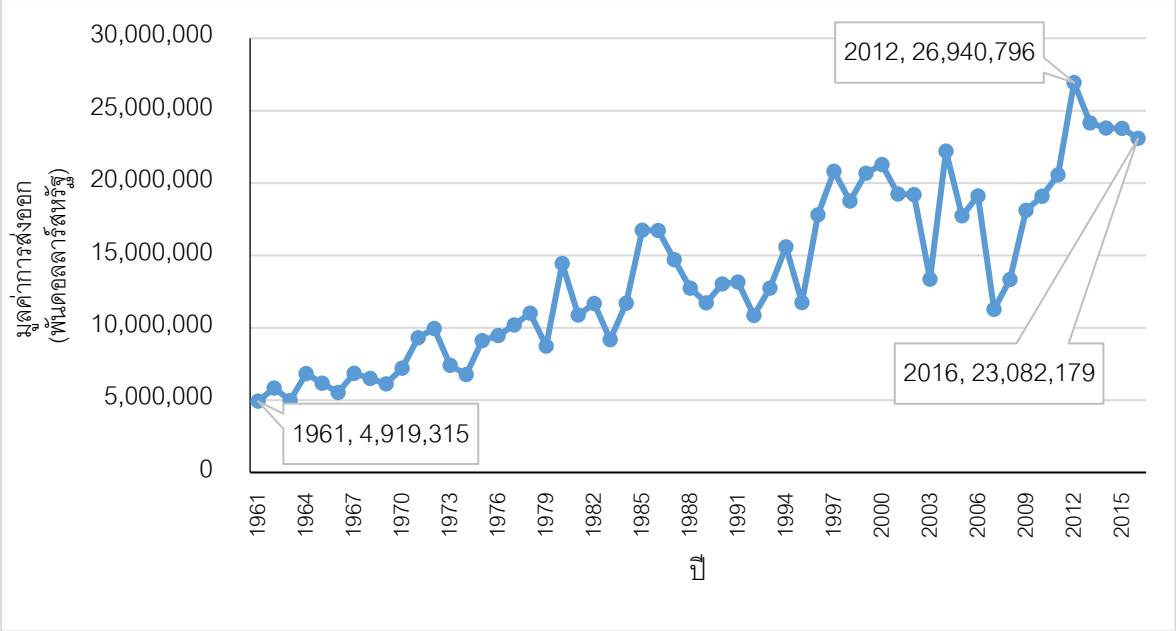
ภาพที่ 4.6 ราคาอ้อย

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

จากตัวอย่างแนวโน้มราคาสินค้าเกษตรทั้ง 2 ชนิด จะเห็นได้ว่า มีความสอดคล้องตามทิศทางนโยบายเกษตรในช่วงนั้นๆ โดยนโยบายเกษตรช่วงก่อนทศวรรษ 1990 มีการใช้นโยบายจัดการด้านราคาสินค้าเกษตรเป็นหลักเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้กับเกษตรกร ทำให้ราคาสินค้าเกษตรผันผวนค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับ ช่วงหลังทศวรรษ 1990s ราคาขึ้นอยู่กับตลาดโลกในขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบายไปสู่การปรับปรุงความสามารถในการแข่งขันโดยการเพิ่มผลิตภาพการผลิต ดังที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น

4.4) การส่งออกสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์การเกษตร

ภาพที่ 4.7 แสดงมูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์การเกษตรทั้งหมดโดยใช้ราคาปีฐาน ในปี ค.ศ. 1961 อยู่ที่ 4,919,315 พันดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเป็นมูลค่าที่ต่ำที่สุด จากนั้นมูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์การเกษตรทั้งหมดโดยใช้ราคาปีฐาน ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนในปี ค.ศ. 2012 มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์การเกษตรทั้งหมดสูงสุดถึง 26,940,796 พันดอลลาร์สหรัฐ จากนั้นก็ลดลงจนในปี ค.ศ. 2016 มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์การเกษตรเท่ากับ 23,082,179 พันดอลลาร์สหรัฐ



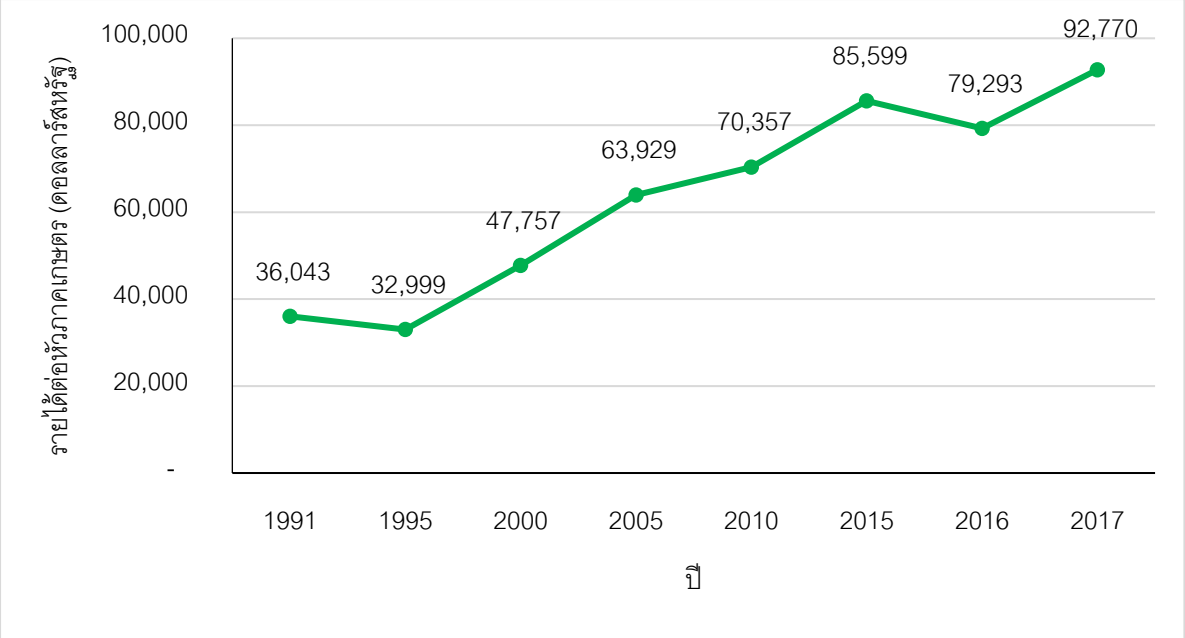
ภาพที่ 4.7 มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์การเกษตรของออสเตรเลีย

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

สำหรับในปี ค.ศ. 2016-2017 มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรมีมูลค่ามากกว่ามูลค่าส่งออกเฉลี่ยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เนื่องจากมีการปรับปรุงและพัฒนาตลาดเดิมที่มีอยู่แล้ว 22 ตลาด การเข้าสู่ตลาดใหม่ 19 ตลาด และตลาดกลับเข้าสู่ตลาดเดิมที่ได้สูญเสียส่วนส่วนแบ่งการตลาดไปอีก 5 ตลาด นอกจากนี้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความเห็นว่า หน่วยงานที่ทำกิจกรรมเกี่ยวกับการเข้าถึงตลาดช่วยเปิดโอกาสใหม่ ทำให้สามารถส่งออกได้เพิ่มขึ้น และทำให้กลุ่มสินค้าที่ไม่ค่อยเป็นที่รู้จัก เป็นที่รู้จากมากขึ้น เช่น ตลาดจีนและญี่ปุ่น (Department of Agriculture and water Resources, 2017)

4.5) รายได้ต่อหัวภาคเกษตร

ภาพที่ 4.8 แสดงรายได้ต่อหัว (Per Capita) ในภาคเกษตรที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในปี ค.ศ. 1991รายได้ต่อหัวเท่ากับ 36,043 ดอลลาร์สหรัฐ และเพิ่มขึ้นเป็นไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 2000 และเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็น 92,770 ดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 2017 ซึ่งเป็นรายได้ต่อหัวต่อปีที่สูงที่สุด รายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 94.25 ในช่วงปี ค.ศ. 2000 – 2017



ภาพที่ 4.8 รายได้ต่อหัวต่อปีในภาคเกษตรของออสเตรเลีย

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

นอกจากนี้ ความสำเร็จของผลการดำเนินนโยบายอื่นๆ ที่อาจจะไม่สามารถวัดออกมาเป็นเชิงปริมาณเพื่อให้เห็นผลสำเร็จของการดำเนินนโยบาย เช่น ความสามารถในการพึ่งตนเองและการปรับตัวของเกษตรกรที่เพิ่มมากขึ้น เช่น สามารถวางแผนและจัดการทางการเงินได้เอง การผลิตทางการเกษตรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เกษตรกรมีความเครียดน้อยลง เป็นต้น (Department of Agriculture and water Resources, 2017)

4.6) งบประมาณในการสนับสนุนของภาครัฐ

ตารางที่ 4.2 แสดงสัดส่วนงบประมาณตามนโยบายหลัก 3 นโยบาย และเปรียบให้เห็นความแตกต่างระหว่างปี ค.ศ. 2015-2016 และ ปี ค.ศ. 2016 - 2017 สำหรับในปี ค.ศ. 2015 – 2016 ซึ่งเป็นปีแรกที่ได้นำแนวนโยบายจาก Agricultural Competitive White Paper ไปสู่การปฏิบัติ งบประมาณร้อยละ 52 ถูกจัดสรรสำหรับนโยบายหรือผลลัพธ์ที่คาดหวังที่ 1 ที่เน้นสร้างความยั่งยืนโดยการเพิ่มผลิตภาพและความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมพื้นฐานต่างๆ และจัดให้มีการสนับสนุนเกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยง ขยายการส่งออกสินค้า และการจัดการทรัยากรธรรมชาติให้เกิดความยั่งยืน แต่ในปี ค.ศ. 2016-2017 ได้มีการปรับลดงบประมาณสำหรับนโยบายนี้ หรือประมาณร้อยละ 40 สำหรับนโยบายหรือผลลัพธ์ที่คาดหวังที่ 2 ที่เน้นในเรื่องการจัดการด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ สัดส่วนงบประมาณที่จัดสรรทั้ง 2 ปี มีความใกล้เคียงกันคือ ประมาณร้อยละ 30 ในปี ค.ศ. 2015-2016 และร้อยละ 25 ในปี ค.ศ. 2016-2017 ส่วนนโยบาย หรือผลลัพธ์ที่คาดหวังที่ 3 เกี่ยวกับการปรับปรุง

สภาพของแหล่งน้ำ การใช้น้ำให้มีประสิทธิภาพ สัดส่วนงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างมากจาก ร้อยละ 18 ของงบประมาณทั้งหมด ในปี ค.ศ. 2015-2016 เป็นร้อยละ 35 ในปี ค.ศ. 2016-2017 เนื่องจากออสเตรเลียประสบปัญหาเรื่องภัยแล้ง ประสิทธิภาพในการใช้น้ำมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 รัฐบาลออสเตรเลียได้จัดสรรงบประมาณผ่าน Agriculture-Advancing Australia Package สำหรับช่วยเหลือเกษตรกรเพื่อให้สามารถอยู่รอดและจัดการกับความเสี่ยงของธุรกิจในช่วงที่ประสบภัยแล้ง โดยได้มีการปฏิรูปเรื่องน้ำที่กำหนดว่าจะแล้วเสร็จในปี ค.ศ. 2001 แต่ก็ได้ขยายเวลาและได้ดำเนินการปฏิรูปเรื่องน้ำ และได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. 2016-2017 งบประมาณได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก เนื่องจากข้อเสนอแนะเรื่องการปฏิรูปน้ำในปี ค.ศ. 2015 ที่ระบุว่าการปฏิรูปเรื่องน้ำและการจัดการลุ่มน้ำ ควรจัดเป็นนโยบายที่มีความสำคัญลำดับแรกๆ (OECD, 2016) ควบคู่ไปกับการสนับสนุนที่ช่วยให้เกษตรกรสามารถปรับตัวได้ดีขึ้นจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ตารางที่ 4.2 การจัดสรรงบประมาณสำหรับภาคเกษตรในปี ค.ศ. 2015-2016 และ 2016-2017

ยุทธศาสตร์/นโยบายเกษตร (Outcomes)	**งบประมาณ ปี 2015-2016 (ดอลลาร์ออสเตรเลีย)**	**สัดส่วนในงบประมาณทั้งหมด (%)**	**งบประมาณ ปี 2016-2017 (ดอลลาร์ออสเตรเลีย)**	**สัดส่วนในงบประมาณทั้งหมด (%)**
ผลลัพธ์ที่คาดหวัง1 สนับสนุนให้เพิ่มความยั่งยืน ผลิตภาพ ความสามารถในการแข่งขันในระดับนานาชาติ และความสามารถในการทำกำไรของอุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมอาหารและเส้นใยผ่านนโยบาย และส่งเสริมให้มีการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสม การใช้นวัตกรรม ความสามารถในการพึ่งพาตนเองที่ดีขึ้น และปรับปรุงการเข้าถึงตลาดในระดับสากล	1,069,605	52.2	1,123,479	40.7
ผลลัพธ์ที่คาดหวัง 2 คุ้มครองสถานะของสุขอนามัยพืชและสัตว์ของออสเตรเลียเพื่อรักษาตลาดต่างประเทศและปกป้องเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมจากผลกระทบของศัตรูพืชและโรคที่แปลกใหม่ผ่านการตรวจสอบเพื่อประเมินความเสี่ยง การรับรอง และการจัดให้มีการตอบสนองในกรณีฉุกเฉินสำหรับอุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมอาหารและเส้นใย	606,084	29.6	672,654	24.4

ตารางที่ 4.2 การจัดสรรงบประมาณสำหรับภาคเกษตรในปี ค.ศ. 2015-2016 และ 2016-2017 (ต่อ)

ยุทธศาสตร์/นโยบายเกษตร (Outcomes)	งบประมาณ ปี 2015-2016 (ดอลลาร์ออสเตรเลีย)	สัดส่วนในงบประมาณทั้งหมด (%)	งบประมาณ ปี 2016-2017 (ดอลลาร์ออสเตรเลีย)	สัดส่วนในงบประมาณทั้งหมด (%)
ผลลัพธ์ที่คาดหวัง 3 ปรับปรุงสภาพของแม่น้ำ ระบบนิเวศน้ำจืด และการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพผ่านการนำการปฏิรูปเรื่องน้ำไปสู่การปฏิบัติ ที่มั่นใจได้ว่าเพิ่มความยั่งยืน มีประสิทธิภาพและผลิตภาพในการจัดการและการใช้ทรัพยากรน้ำ	372,950	18.2	963,801	34.9

ที่มา: OECD, 2016

5) บทเรียนจากนโยบายเกษตร

ผลสังเคราะห์บทเรียนจากการเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตร และการนำนโยบายเกษตรไปสู่การปฏิบัติของออสเตรเลียสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. **กระบวนการได้มาซึ่งนโยบายเป็นลักษณะ** Bottom-up Process เป็นหลัก กล่าวคือ แนวทางการพัฒนาเกิดจากความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งมีขั้นตอนการจัดทำแผนที่ชัดเจน โดยเริ่มต้นจากการนำข้อเสนอต่างๆ ของภาคเกษตรและภาคประชาชน มาจัดทำเป็น Agriculture Competitive Issue Paper แล้วให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งเกษตรกร ผู้นำธุรกิจ นักวิชาการ และผู้บริโภคพิจารณาหาข้อสรุปจัดทำเป็น Agriculture Competitive White Paper ซึ่งถือเป็นแนวนโยบายหลักด้านการเกษตรของออสเตรเลีย เมื่อนโยบายได้กำหนดมาจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสามารถทำได้ง่ายต่อการขับเคลื่อนและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากตรงกับความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้อง

2. **เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรมีบทบาทที่เข้มแข็งในการผลักดันความต้องการของเกษตรกรไปสู่การกำหนดทิศทางนโยบาย** แต่การที่มีกลุ่มเกษตรกรจำนวนมากและทุกกลุ่มต้องการสะท้อนความต้องการไปสู่รัฐบาล ทำให้กลุ่มเกษตรกรไม่ประสบความสำเร็จ จึงได้มีการจัดตั้งกลุ่ม Nation Farmers' Federation เพื่อสะท้อนความต้องการไปยังรัฐบาล นอกจากนี้เกษตรกรยังเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เข้มแข็ง และมีพรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนของเกษตรกร

3. **ผลการศึกษาวิจัยทั้งทางด้านสังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์เกษตร วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี นำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และการพัฒนาเทคโนโลยี นวัตกรรมต่างๆ มีส่วนสำคัญในการปรับเปลี่ยนทิศทางนโยบาย** เช่น ผลการศึกษาการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพจากการใช้นโยบายแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร ทำให้มีการปรับเปลี่ยนทิศทางนโยบายที่ต้องการลดการแทรกแซงราคา การพัฒนาเทคโนโลยีด้านการเกษตรส่งผลให้แนวนโยบายสามารถปรับเปลี่ยนไปสู่การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันโดยการเพิ่มผลิตภาพในการผลิต เป็นต้น

4. **การปรับเปลี่ยนนโยบายเกษตรจากการเน้นอุ้มชูและอุดหนุนภาคเกษตรมาเป็นนโยบายมุ่งเน้นตลาด** (Market-Oriented) **ที่มีความยั่งยืนโดยการเพิ่มผลิตภาพและความสามารถในการแข่งขัน** เนื่องจากเดิมที่เน้นช่วยเหลือเกษตรกรโดยใช้นโยบายแทรกแซงตลาด ทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาไม่ว่าจะเป็นงบประมาณที่รัฐบาลต้องแบกรับภาระในการช่วยเหลือ ไม่สามารถเพิ่มความสามารถในการพึ่งพาตนเองของเกษตรกร ซึ่งส่งผลต่อความยั่งยืนของการพัฒนา

5. **นโยบายหรือโปรแกรมการจัดการความเสี่ยงด้านต่างๆ เป็นส่วนสำคัญในการเพิ่มความยั่งยืนของภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร** โดยวางแผนการใช้และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ไม่ว่าจะเป็น ดิน น้ำ หรือทรัพยากรอื่นๆ รวมทั้งการกำหนดโปรแกรมที่เกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยงอย่างชัดเจน และโปรแกมต่างๆ ขับเคลื่อนโดยความต้องการของเกษตรกร (Demand Driven) ไม่ใช่มาจากการวางแผนจากส่วนกลาง

6. **การใช้แนวทางการทำแผนแบบ** Outcome/ Output Framework โดยเริ่มต้นจากการกำหนดผลลัพธ์ที่คาดหวัง และเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่คาดหวังต้องผลิตผลผลิตอะไรบ้าง ต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนจากการกำหนดผลผลิตมาเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ และจัดทำ Cooprate Plan มีการกำหนดโปรแกรมที่ชัดเจนสำหรับการตอบวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ และบริหารจัดการโปรแกรมตามกลุ่มสินค้า (Commodity) ทำให้การวางแผนกิจกรรมครอบคลุม และสอดคล้องกับกลุ่มสินค้านั้นๆ ลดความซ้ำซ้อน

7. **ลดกฎระเบียบต่างๆ และปรับปรุง แก้ไขกฎหมายที่ล้าสมัย เพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ** มีความจำเป็นอย่างมาก กฎระเบียบและกฎหมายต้องช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก

8. **การปรับรื้อองค์กรให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเป็นเรื่องที่สำคัญในการที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ** การที่มีหน่วยงานรับผิดชอบหลักเพียงหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่ทั้งเป็นที่ปรึกษาให้กับรัฐบาล กำกับดูแลการจัดทำนโยบาย ตลอดจนกำกับดูแลและบริหารโปรแกรมต่างๆ ที่เป็นการนำนโยบายไปสูการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีบทบาทเป็นนักวิจัย และผู้บังคับใช้กฎระเบียบต่างๆ ทำให้เกิดการเชื่อมโยง ไม่ซ้ำซ้อน เกิดการบูรณาการ

6) นโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตร

ประเทศออสเตรเลียใช้นโยบายอย่างบูรณาการเพื่อรับมือกับความเสี่ยงจากราคา นโยบาย/มาตรการจัดการความเสี่ยงสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1. มาตรการจัดการความเสี่ยงราคาโดยตรง

1.1 การตั้งราคา 2 ราคา (Two-Price Schemes) เพื่อให้ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกและในประเทศมีความแตกต่างกัน โดยการอุดหนุดการส่งออก (Export Subsidy) ทำให้ผู้ผลิตหรือเกษตรกรสามารถส่งออกสินค้าในราคาที่ต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก ซึ่งไม่ใช่ความสามารถในการแข่งขันที่แท้จริง มาตรการนี้เป็นรูปแบบของการให้เงินช่วยเหลือ สำหรับมาตรการลักษณะนี้ต้องใช้เงินทุนจำนวนมากจึงเป็นที่มาของคำถามที่สำคัญในช่วงนี้ในเรื่องของการจัดการทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม

1.2 การตั้งราคาในอุตสาหกรรมน้ำนมดิบ (Milk Pricing) โดยรัฐบาลอนุญาตให้เกษตรกรกำหนดราคาที่สูงกว่าราคาตลาดได้โดยให้เกษตรกรรวมตัวกันเพื่อลดการแข่งขัน หรือเพิ่มอำนาจในการผูกขาด ทำให้เกษตรกรได้รับราคาสูงขึ้น แต่ผู้ผลิตในระดับอุตสาหกรรมได้รับความเดือดร้อนจากราคาวัตถุดิบที่สูงขึ้น ทำให้ผู้ผลิตต้องแบกรับภาระเพิ่มมากขึ้นจากเดิมที่ต้องจ่ายภาษีอยู่แล้ว และรัฐบาลนำภาษีที่จัดเก็บจากผู้ผลิตไปอุดหนุนตลาด อย่างไรก็ตามรัฐบาลกำหนดมาตรการเพื่อช่วยเหลือผู้ผลิตในระดับอุตสาหกรรมโดยการจ่ายคืนภาษีให้กับผู้ผลิตเมื่อนำน้ำนมดิบไปแปรรูปเพื่อการส่งออกและสิทธิประโยชน์นี้ถูกส่งผ่านไปสู่ผู้บริโภคโดยการที่ผู้ผลิตไม่จำเป็นต้องขึ้นราคาหรือขึ้นราคาสินค้าไม่มากจนส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค

1.3 การกำหนดราคาหน้าฟาร์ม (Set Farm Gate Prices) สำหรับน้ำนมดิบ และจัดการโดยการร่วมกัน (Pooling) และการกำหนดโควต้า (Operate a Mix of Pooling and Quota Arrangements) ซึ่งส่งผลให้มีความต้องการขายสินค้ามากขึ้น ดังนั้นจึงมีการจัดการโดยการให้โควต้าว่าเกษตรกรแต่ละรายสามารถขายในราคาที่รัฐบาลกำหนดได้จำนวนเท่าไหร่

1.4 การกำหนดราคาประกัน (Guarantee Price) โดยรัฐบาลจะกำหนดราคาขั้นต่ำที่รัฐบาลรับรองว่าเกษตรกรจะขายสินค้าได้ขั้นต่ำในระดับราคาที่กำหนด แต่ที่มาของงบประมาณจะไม่ได้มาจากการจัดสรรของรัฐบาลทั้งหมด แต่เป็นลักษณะของการจัดตั้งกองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาแล้วใช้การเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนเมื่อราคาส่งออกสูงกว่าราคาประกัน เงินส่วนต่าง ร้อยละ 50 จะถูกสมทบเข้ากองทุน และเมื่อราคาส่งออกต่ำกว่าราคาประกันกองทุนจะจ่ายส่วนต่าง ถ้ากองทุนมีงบประมาณไม่เพียงพอรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุน

1.5 การประกันความเสี่ยงราคาผ่านตลาดล่วงหน้าและสัญญาซื้อขายล่วงหน้า (Price Hedging Through Future Market and Forward Contracting) คณะกรรมการการตลาดของสินค้าต่างๆ (Commodity Marketing Board) ใช้สัญญาซื้อขายล่วงหน้าและสัญญาซื้อสิทธิที่จะซื้อจะขาย

กันอย่างแพร่หลาย สำหรับสินค้าต่างๆ เช่น ฝ้าย ธัญพืช น้ำตาล ขนสัตว์ เป็นต้น แต่สำหรับเกษตรกรส่วนใหญ่นิยมใช้การตกลงซื้อขายล่วงหน้าเพิ่มมากขึ้น ในขณะการซื้อสิทธิที่จะซื้อจะขาย (Option) นั้นมีศักยภาพ แต่มีเกษตรกรส่วนน้อยที่ใช้วิธีการนี้ในการป้องกันความเสี่ยง นอกจากนี้ยังมีการใช้การตกลงซื้อขายล่วงหน้าในการซื้ออาหารสัตว์ในการเลี้ยงโคนม และปศุสัตว์อื่นๆ ที่มีการจัดการที่เข้มข้น เช่น การผลิตสุกร ไก่ไข่และไข่ไก่ ทำให้ธนาคารพาณิชย์กลายเป็นผู้ให้บริการหลักในการทำสัญญาตกลงซื้อขายล่วงหน้าสำหรับสินค้าเกษตร

ในเวลาต่อมาออสเตรเลียปรับเปลี่ยนนโยบายเกษตรไปสู่การเน้นนโยบายพัฒนาเกษตรกรให้สามารถพึ่งตนเองได้ และการลดความเสี่ยงด้านต่างๆ (Risk Management Programs) ให้กับเกษตรกร ในปี ค.ศ. 2010 ออสเตรเลียไม่มีการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรอีกเลย การอุดหนุนภาคเกษตรส่วนใหญ่ (Agricultural Support) เกี่ยวกับมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าและส่งออก การจัดสรรงบประมาณสำหรับโปรแกรมทางการเงินต่างๆ (Budget-Financed Programmes) รวมทั้งการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบต่างๆ (Regulatory Arrangements) และการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี งบประมาณส่วนนี้ส่วนใหญ่ใช้สำหรับการปรับโครงสร้างภาคเกษตร (Structural Adjustment) และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนของการสนับสนุนรายได้ (Income Support or Farm Household Allowance) เกี่ยวข้องกับโปรแกรมการปรับตัวจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ โดยการให้เงินทุนในระยะสั้นและการอบรมสำหรับเกษตรกรที่ประสบปัญหาทางการเงิน ดังรายละเอียดในหัวข้อที่ 2

2. มาตรการอื่น ๆ ที่อาจจะส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของความสามารถในการรับมือความเสี่ยงด้านราคา

2.1 การควบคุมการนำเข้า (Import Control) ข้อกำหนดเกี่ยวกับสินค้าทดแทน (Restriction on Substitutes) ควบคุมปริมาณผลผลิต (Supply Control) โดยการบังคับให้เกษตรกรที่มีแนวโน้มจะไม่ประสบความสำเร็จออกจากอุตสาหกรรม และให้การช่วยเหลือโดยการให้เงินกู้สำหรับการเริ่มต้นประกอบอาชีพอื่นๆ เป็นต้น มาตรการควบคุมการนำเข้า และควบคุมปริมาณผลผลิตเป็นการควบคุมอุปทานของสินค้าที่จะเข้าสู่ตลาดทั้งที่มาจากการผลิตภายในประเทศและมาจากการนำเข้าเพื่อจัดการกับอุปทานส่วนเกินไม่ให้ส่งผลให้ราคาสินค้าตกต่ำมาก แต่มาตรการนี้จะมีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับความสามารถพยากรณ์อุปสงค์และอุปทาน นอกจากนี้ ยังมีการใช้มาตรการอื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาษีในรูปแบบของการกักกันโรค และมาตรการด้านสุขอนามัยต่างๆ

2.2 การจัดการให้เกิดการผูกขาดในการส่งออก (Monopoly Export Arrangement) สำหรับข้าวสาลี ข้าวบาเล่ย์ น้ำตาล และนม โดยกำหนดกฎระเบียบต่างๆ และควบคุมการนำเข้า การรักษาเสถียรภาพราคาส่งออกเพื่อทำให้ราคาสินค้าภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้นตามราคาส่งออกที่สูงขึ้น โดยจะส่งออกผ่านหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียว หรือต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานหลักให้ทำการ

ส่งออก ซึ่งจะทำให้เกษตรกรไม่มีอิสระในการส่งออก แต่เกษตรกรจะได้รับผลตอบแทนในลักษณะการกำหนดราคาร่วมกัน (Average or Pooled Price) เป็นการร่วมแบ่งส่วนราคาผลผลิตที่แตกต่างกันรวมเข้าเป็นราคาร่วมกัน แนวทางนี้ถูกวิจารณ์ว่าไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเรื่องจากเกษตรกรที่รวมกลุ่มกันส่วนใหญ่จะผลิตสินค้าประเภทเดียวกัน ความแตกต่างของราคาสินค้าจึงมีน้อย

2.3 การให้กู้แบบมีเงื่อนไขผ่อนปรน (Concessional Loan) โดยการจัดเงินกู้ให้กับธุรกิจฟาร์มที่มีคุณสมบัติเหมาะสมสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ 2 ประเภท ได้แก่ เงินกู้สำหรับให้การช่วยเหลือจากผลกระทบของภัยแล้งหรือ ต้องการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยแล้ง (Drough Loan) และเงินกู้เพื่อทำธุรกิจฟาร์ม (Farm Investment Loan) เพื่อเป็นเงินทุนในการขยายตลาด เพื่อเตรียมการหรือฟื้นฟูกิจการจากผลกระทบของภัยแล้งโดยจะให้กู้รวมได้ไม่เกิน 2 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ระยะเวลาชำระหนี้ไม่เกิน 10 ปี โดย 5 ปีแรกชำระเฉพาะดอกเบี้ย ส่วน 5 ปีหลัง ชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ย อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3.58 สามารถยื่นขอกู้ได้ตลอดและไม่มีค่าธรรมเนียมใดๆ

(1) เงินกู้สำหรับภัยแล้ง จะต้องใช้เงินไปเพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ดังนี้

- เตรียมการสำหรับภัยแล้ง
- จัดการและฟื้นฟูผลกระทบจากภัยแล้ง
- เพื่อความยืดหยุ่นในการจัดการเรื่องหนี้สิน
- เพื่อการเข้าถึงแหล่งสินเชื่อสำหรับค่าใช้จ่ายในดำเนินงานและปัจจัยทุน (Operating Expense and Capital)

(2) เงินกู้เพื่อทำธุรกิจฟาร์ม จะต้องใช้เงินไปเพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ดังนี้

- ปรับปรุงความเข้มแข็ง ยืดหยุ่น และความสามารถในการทำกำไรของกิจการ
- ขยายตลาด
- เพื่อความยืดหยุ่นในการจัดการเรื่องหนี้สิน
- เตรียมการ จัดการหรือฟื้นฟูผลกระทบจากภัยแล้ง
- เพื่อความยืดหยุ่นในการจัดการเรื่องหนี้สิน
- เพื่อการเข้าถึงแหล่งสินเชื่อสำหรับค่าใช้จ่ายในดำเนินงานและปัจจัยทุน (Operating expense and Capital)

(3) คุณสมบัติของผู้ขอกู้

- ใช้แรงงานร้อยละ 75 ไปในการทำกิจกรรมภายในฟาร์ม
- รายได้มากจากการทำฟาร์มอย่างน้อยร้อยละ 50
- มีหนี้สิน
- ไม่ติดสถานะทางการเงิน เช่น เครดิตบูโร

- ลักษณะกิจการเป็นได้ทั้งเจ้าของคนเดียว รวมกลุ่มกัน (Trust) ห้างหุ้นส่วน หรือบริษัท
- ต้องมีหลักประกันเงินกู้
- การลดความเสี่ยงให้กับผู้ให้กู้ตามเงื่อนไข
- มีแผนจัดการกับภัยแล้ง (เฉพาะเงินกู้สำหรับภัยแล้ง)

2.4 การจัดการเงินฝากของเกษตรกร (Farm Management Deposit) เพื่อช่วยผู้ผลิตให้สามารถจัดการการผันผวนของกระแสเงินสดได้อย่างมีประสิทธิภาพ แผนงานนี้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อเพิ่มความสามารถในการพึ่งตนเองของผู้ผลิตขั้นต้นโดยการช่วยผู้ผลิตในการจัดการความเสี่ยงทางการเงินและมีรายได้ครอบคลุมต้นทุนในปีที่มีรายได้ต่ำด้วยการสำรองเงินสด

- ช่วยเหลือเกษตรกรในการจัดการความเสี่ยงทางการเงินและมีรายได้ครอบคลุมต้นทุนในปีที่มีรายได้ต่ำโดยการสำรองเงินสด และฝากไว้ในบัญชี FMD เงินฝากนี้สามารถลดหย่อนภาษีได้ แต่จะต้องเสียภาษีในปีที่มีการถอนเงินจำนวนนี้ออกมา
- จำกัดจำนวนเงินฝากทั้งเงินฝากในแต่ละครั้งและจำนวนเงินฝากทั้งหมด และจำนวนเงินขั้นต่ำที่ถอน
- ระยะเวลาฝากไม่ต่ำกว่า 12 เดือน ถึงจะได้ประโยชน์เรื่องภาษี

ผลจากการดำเนินการสำหรับการจัดการเงินฝากของเกษตรกรพบว่า เกษตรกรและผู้ที่ให้คำปรึกษาเห็นความสำคัญของโปรแกรมนี้ อาจจะเนื่องมาจากมีการทำโปรแกรมนี้มาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1999 และได้มีการส่งเสริมโปรแกรมนี้โดยสถาบันการเงินต่างๆ เนื่องจากการที่ได้อนุญาตให้เกษตรกรสามารถเข้าร่วมโปรแกรมนี้ผ่านสถาบันการเงินที่หลากหลาย ทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างสถาบันการเงินต่างๆ ในการส่งเสริมให้เกษตรกรเข้าร่วมโปรแกรม

2.5 บริการให้คำปรึกษาด้านการเงินในชนบท (Rural Financial Counselling Service) เพื่อช่วยกลุ่มลูกค้าที่มีประสบการณ์หรือใกล้จะมีปัญหาทางการเงินโดยการหารือทางเลือกทางการเงินของกลุ่มลูกค้า และจัดให้มีการสนับสนุนเพื่อช่วยให้กลุ่มลูกค้าสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องสำหรับครอบครัวและธุรกิจ

- ช่วยเหลือลูกค้าหรือเกษตรกรที่ประสบปัญหาทางด้านการเงินให้เข้าใจสถานะทางการเงิน มีแผนและวัตถุประสงค์เพื่อนำไปสู่ความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการเงิน เช่น การปรับโครงสร้างหนี้ (Debt Restructuring) การเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต (Productivity Enhancement) เป็นต้น
- หน่วยงานที่จะให้คำปรึกษาต้องทำการสมัครและผ่านการคัดเลือกแล้วจะได้รับใบอนุญาต และได้รับการจัดสรรงบประมาณ
- เกษตรกรต้องออกจากโปรแกรมภายใน 3 ปี

2.6 การให้เงินช่วยเหลือครัวเรือนเกษตรกร (Farm Household Allowance Program) โดยการจัดให้ความช่วยเหลือกับเกษตรกรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและหุ้นส่วนที่ประสบปัญหาหรือความยากลำบากทางด้านการเงิน ผ่านการวางแผนและการอบรมเพื่อการปรับปรุงเรื่องการเงินในระยะยาว และสนับสนุนเรื่องรายได้ (Income Support) โดยโปรแกรมนี้ขับเคลื่อนโดยความต้องการของเกษตรกร (Demand Driven) ค่าใช้จ่ายรวมถึงการจ่ายเงินให้โดยตรงกับเกษตรกร และต้นทุนเกี่ยวกับการยกเลิกภาระหนี้ที่เกิดขึ้นในปีที่ผ่านมา รายละเอียดดังนี้

(1) วัตถุประสงค์ของโปรแกรม: เพื่อจ่ายเงินให้กับครัวเรือนเกษตรกรที่มีปัญหาทางด้านการเงิน

(2) ลักษณะการดำเนินการ

- การจ่ายเงินทุกสองสัปดาห์ และไม่เกิน 4 ปี
- เจ้าหน้าที่จะทำงานร่วมกับเกษตรกรเพื่อปรับปรุงสภาพทางการเงิน
- ให้เงินไม่เกิน 4,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย ในการทำกิจกรรมเสริม อาจจะใช้สำหรับการเรียน อบรม หรือการขอคำแนะนำ ที่สามารถจะช่วยในการปรับปรุงสภาพทางการเงิน

(3) การจ่ายเงิน

- จำนวนเงินที่จะได้รับขึ้นอยู่กับสภาพของฟาร์ม
- ต้องผ่านการตรวจสอบรายได้และทรัพย์สิน
- เกษตรกรต้องรอสักระยะในการที่จะได้รับเงินซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพของฟาร์ม
- รายได้นอกภาคเกษตรมีผลต่อการได้รับเงิน เกษตรกรต้องแจ้งว่ามีรายได้นอกภาคเกษตรเท่าไหร่ในทุกช่วงสองสัปดาห์

-เกษตรกรสามารถขอรับเงินในกิจกรรมเสริมถ้าหากเกษตรกรได้รับการพิจารณาให้ได้รับเงินช่วยเหลือแล้ว และกำลังทำกิจกรรมเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด

2.7 โปรแกรมจัดการความเสี่ยงของฟาร์ม (Managing Farm Risk Program) ผ่านมาตรการเงินคืนหรือส่วนลด (Rebate) เพื่อช่วยผู้ผลิตเตรียมการและทำประกันภัยซึ่งจะช่วยผู้ผลิตในการจัดการกับความแห้งแล้งและความเสี่ยงด้านการผลิตอื่นๆ การประกันภัยสามารถช่วยลดความเสี่ยงด้านการเงินได้มาก ซึ่งเกิดจากการสูญเสียผลผลิตที่เกิดจากปัจจัยที่ผู้ผลิตไม่สามารถควบคุมได้ การประกันภัยยังช่วยให้มีความแน่นอนทางการเงินและเพิ่มความมั่นใจในการตัดสินใจเพื่อให้ได้กำไรสูงสุด การประกันภัยแบบภัยเดียว (Single-Peril Insurance) เช่น สำหรับไฟไหม้หรือลูกเห็บ มีอยู่ทั่วไปในออสเตรเลีย และตลาดการประกันภัยในออสเตรเลียกำลังเข้าสู่การเจริญเติบโตอย่างเต็มที่ ซึ่งรวมไปถึงการประกันภัยหลายอย่าง (Multi-Peril Insurance Products) และการประกันที่จะมีการจ่ายเงินให้ผู้ทำประกันเมื่อเกิดเงื่อนไขต่างๆ ตามที่ตกลงกันไว้ (Parametric Insurance Products) ที่สามารถใช้ในการจัดการความเสี่ยงด้านภัยแล้งและภูมิอากาศ สำหรับการประกันภัยหลายอย่าง (Multi-Peril

Insurance Products) ค่อนข้างเป็นการยากที่จะให้เป็นการประกันภัยในเชิงการค้า ดังนั้นจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อให้เกิดการรับประกันภัยแบบนี้ จากความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ด้านการประกันภัยที่มีเพิ่มมากขึ้น การวิเคราะห์และเลือกประกันภัยที่เหมาะสมจึงเป็นความท้าทายสำหรับเกษตรกร ดังนั้นการช่วยเหลือเกษตรกรในการตัดสินใจ เตรียมการและเลือกประกันภัยที่เหมาะสมจึงมีความจำเป็น

(1) วัตถุประสงค์ของโปรแกรม

- เพื่อปรับปรุงความสามารถของเกษตรกรในการจัดการกับความแห้งแล้งและความเสี่ยงด้านการผลิตและตลาดอื่นๆ ผ่านการใช้การประกันภัยทางการเกษตร

- จัดให้มีบูธระยะสั้นสำหรับตลาดการประกันภัยแบบรวมหลายภัย (Multi-Peril Insurance) ในออสเตรเลีย

(2) ลักษณะการดำเนินการ

โปรแกรมนี้ขับเคลื่อนโดยความต้องการของเกษตรกร (Demand Driven) ด้วยงบประมาณ 20.2 ดอลลาร์สหรัฐ คุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการขึ้นอยู่กับการประชุมร่วมกันของธุรกิจฟาร์มเพื่อกำหนดเงื่อนไขของโปรแกรม ทุกธุรกิจฟาร์มที่ผ่านเงื่อนไขของโปรแกรมจะได้รับเงินคืนจนกระทั่งงบประมาณหมด แต่จะมีการจำกัดการจัดสรรเงินงบประมาณในแต่ละปี ถ้างบประมาณในปีนั้นหมดก็จะหยุดการจ่ายในปีนั้น แต่เกษตรกรยังต้องได้รับการประเมินต่อเนื่อง และถ้าประสบความสำเร็จจะได้รับการจ่ายเงินอีกปีต่อไป

โปรแกรมให้ทุนโดยการให้เงินคืนหรือส่วนลด นั้นหมายความว่าเกษตรกรต้องเสียค่าใช้จ่ายในขั้นตอนต่างๆ เองก่อน (Incur Cost) ก่อนที่จะทราบผลของการสมัครเข้าร่วมโปรแกรม

ในปีค.ศ. 2016-2017 ได้กำหนดมาตรการหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเพื่อลดความเสี่ยงและสร้างความสามารถในการพึ่งพาตนเอง อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์เกี่ยวกับการสนับสนุนกลุ่มสินค้าเกษตร (Supporting Agricultural Communities) ได้แก่ 1) การให้กู้แบบมีเงื่อนไขผ่อนปรน (Concessional Loan) 2) การจัดการเงินฝากของเกษตรกร (Farm Management Deposit) 3) บริการให้คำปรึกษาด้านการเงินในชนบท (Rural Financial Counselling Service) 4) การให้เงินช่วยเหลือครัวเรือนเกษตรกร (Farm Household Allowance Program) 5) โปรแกรมจัดการความเสี่ยงของฟาร์ม (Managing Farm Risk Program) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งมีผลการดำเนินงานปี ค.ศ. 2016-2017 รัฐบาลออสเตรเลียจัดสรรงบประมาณมากกว่า 389 ดอลลาร์สหรัฐ เพื่อช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ผลิตขั้นต้น วันที่ 30 มิถุนายน 2017 มีการกู้แบบมีเงื่อนไขผ่อนปรนที่เกี่ยวข้องหรือมีสาเหตุมาจากภัยแล้งในพื้นที่ มีครัวเรือนเกษตรกรมากกว่า 1,400 ครัวเรือน ได้รับเงินช่วยเหลือ และผ่านการประเมินสถานะทางการเงินหรือข้อตกลงในการปรับปรุงทางการเงินโดยไม่มีการยกเว้น จำนวนผู้ผลิตขั้นต้นที่ใช้การจัดการการฝากเงินของเกษตรกรเพิ่มขึ้นโดยบัญชีเพิ่มขึ้นจาก 51,387 รายในปี

ค.ศ. 2016 เป็น 54,383 รายในปี ค.ศ. 2017 มีธุรกิจฟาร์ม 46 ราย สมัครเข้าร่วมโปรแกรมจัดการความเสี่ยงของฟาร์ม แต่การได้รับเงินคืนหรือส่วนลด (Rebate) ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย แต่ยังไม่มีข้อมูลเพียงพอในการรายงานผลเกี่ยวกับบริการให้คำปรึกษาทางการเงินในชนบท แต่จากการสำรวจพบว่าลูกค้ามีความมั่นใจมากขึ้นในการตัดสินใจทางธุรกิจ นอกจากนี้ ผู้ให้คำปรึกษาทางการเงินในชนบททั้งหมดผ่านเงื่อนไขที่กำหนดไว้

4.1.2 ผลการศึกษานโยบายเกษตรและการจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรของนิวซีแลนด์

ผลการศึกษาในส่วนนี้ประกอบด้วย (1) พัฒนาการของนโยบายเกษตร (2) การเปลี่ยนรูปของนโยบายเกษตร (3) กระบวนการนโยบายและแนวทางดำเนินนโยบาย (4) ผลสำเร็จของการพัฒนา (5) บทเรียนจากนโยบายเกษตร และ (6) นโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตร มีรายละเอียดดังนี้

1) พัฒนาการของนโยบายเกษตร

นโยบายเกษตรของนิวซีแลนด์ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1984 การดำเนินนโยบายของภาครัฐมุ่งเน้นการสนับสนุนภาคเกษตรผ่านมาตรการต่างๆ เช่น 1) มาตรการการส่งเสริมการขยายพื้นที่ปศุสัตว์โดยการดำเนินโครงการส่งเสริมการเลี้ยงปศุสัตว์ (Livestock Incentive Scheme: LIS) ซึ่งโครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายพื้นที่ในการเลี้ยงปศุสัตว์ โดยการสนับสนุนสินเชื่อและการลดภาษีสำหรับการลงทุนในการเลี้ยงสัตว์ รวมทั้งมีโครงการสินเชื่อเพื่อการพัฒนาและการใช้ที่ดิน (Land Development and Encouragement Loans: LDEL) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาที่ดินจากที่ดินว่างเปล่าไปสู่ที่ดินสำหรับการเลี้ยงปศุสัตว์อย่างถาวร 2) มาตรการการประกันราคาขั้นต่ำผ่านโครงการ Supplementary Minimum Price (SMP) มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพด้านราคาโดยการประกันราคาในระดับที่เหมาะสม และเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีรายได้ที่เพียงพอและมีกำไรจากการผลิตและส่งออก ทั้งนี้การดำเนินนโยบายโดยคณะกรรมการการผลิตจะกำหนดราคาขั้นต่ำที่สูงกว่าราคาตลาดโดยใช้งบประมาณจากภาครัฐในการดำเนินโครงการดังกล่าว 3) มาตรการการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีและการลดหย่อนภาษีนำเข้าสินค้า เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวความต้องการสินค้าของประเทศนิวซีแลนด์เพิ่มสูงขึ้น เป็นแรงจูงใจให้อุปทานผลผลิตที่เพิ่มขึ้นในทิศทางเดียวกัน และมีต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ดังนั้นการดำเนินนโยบายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปรับลดภาษีนำเข้า และ 4) มาตรการการสนับสนุนด้านปัจจัยการผลิตเพื่อเพิ่มความสามารถในการผลิตเพื่อการส่งออกและสร้างรายได้ โดยเฉพาะการใช้ปุ๋ยในภาคเกษตร อาทิ ในปี ค.ศ. 1980 รัฐบาลใช้จ่ายงบประมาณในการสนับสนุนกับโครงการดังกล่าวมากกว่า 50 ล้านดอลลาร์ รวมถึงปัจจัยเงินทุน โดยภาครัฐสนับสนุนผ่านการลดอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อของธนาคารชุมชน ประกอบกับช่วงก่อนปี ค.ศ. 1980 ประเทศนิวซีแลนด์

เผชิญกับปัจจัยกดดันทางภาวะเศรษฐกิจหลัก 3 ด้าน คือ การเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักรส่งผลให้การส่งออกสินค้าของประเทศนิวซีแลนด์ไปยุโรปลดลง การขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ซึ่งส่งผลให้สินค้าเกษตรราคาสูงขึ้น และราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้นซึ่งส่งผลต่อต้นทุนการผลิต (Gouin, Jean and Fairweather, 1994)

ดังนั้น ภาครัฐจึงมุ่งเน้นการสนับสนุนเกษตรกรผ่านนโยบายต่างๆ เช่น การให้สินเชื่อ การแทรกแซงด้านราคาและภาษี รวมถึงการสนับสนุนด้านต้นทุนการผลิต ทั้งนี้ จากการใช้นโยบายสนับสนุนภาคการเกษตรของรัฐบาลและการแทรกแซงภาคเกษตรส่งผลให้เกษตรกรไม่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของทิศทางตลาดซึ่งนำมาสู่ความต้องการซื้อสินค้าลดลง รวมถึงเกษตรกรขาดแรงจูงใจในการพัฒนานวัตกรรม การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และการจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการสนับสนุนของภาครัฐส่งผลให้การพัฒนาที่ดินต้องรอการสนับสนุนจากภาครัฐเท่านั้น ดังนั้น หากไม่มีการสนับสนุนก็จะไม่มีการพัฒนา ส่งผลให้ประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรลดลง ประกอบกับการได้รับผลกระทบจากปัจจัยกดดันทางเศรษฐกิจ ดังนั้นการดำเนินงานต้องใช้งบประมาณสนับสนุนจำนวนมาก อันส่งผลต่อการขาดดุลงบประมาณของภาครัฐหรือต้นทุนในการดำเนินนโยบายค่อนข้างสูง ซึ่งนำมาสู่การเกิดปัญหาการขาดดุลงบประมาณของภาครัฐและการมีภาระหนี้สาธารณะของรัฐบาล

จากปัญหาการขาดดุลงบประมาณของภาครัฐนำมาสู่การปฏิรูปนโยบายเกษตร ซึ่งเริ่มต้นในปี ค.ศ. 1984 โดยรัฐบาลเปลี่ยนแนวคิดการพัฒนาภาคการเกษตรจากบทบาทเป็นพี่เลี้ยง (Nanny) ไปเป็นโค้ท (Coach) เพื่อลดต้นทุนในการดำเนินนโยบายของภาครัฐ โดยการลดการสนับสนุนภาคการเกษตรในด้านต่างๆ เช่น 1) การลดการสนับสนุนการพัฒนาที่ดินทางการเกษตร (Land-based) เพื่อลดเงินทุนสนับสนุนในการพัฒนาและบริหารที่ดินทางการเกษตร รวมถึงมีการพัฒนาให้มีความสอดคล้องระหว่างผู้ใช้ที่ดินกับทรัพยากรที่ดินที่มีอยู่ 2) การลดงบประมาณการสนับสนุนด้านราคา โดยการลดการสนับสนุนในโครงการ Supplementary Minimum Price : SMP ทั้งนี้ ในช่วงปี ค.ศ.1980 – 1984 งบประมาณของรัฐบาลในการสนับสนุนราคาอยู่ที่ 209 ล้านดอลลาร์นิวซีแลนด์ และปรับลดลงเหลือ 47 ล้านดอลลาร์นิวซีแลนด์ ในปี ค.ศ. 1985 – 1990 จนกระทั่งไม่มีการสนับสนุนราคาตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1991 เป็นต้นไป 3) การลดการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษี ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการขาดดุลงบประมาณและเพิ่มรายได้ของภาครัฐ โดยยกเลิกการสนับสนุนภาษีสำหรับการลงทุนปีแรก ในการลงทุนซื้อเครื่องจักรและสร้างอาคาร 4) การลดการสนับสนุนด้านปัจจัยการผลิต โดยการยกเลิกในการอุดหนุนค่าขนส่งปุ๋ยและราคาปุ๋ย รวมถึงการให้เครดิตหรือสินเชื่อ และการกู้ยืมของภาครัฐในอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง และลดการกู้ยืมเงินของเกษตรกรผ่านธนาคารชนบท (Rural Bank) ประกอบกับมีการใช้อัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว ทั้งนี้ ภาครัฐได้เพิ่มการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรให้แก่เกษตรกรและยกระดับความสามารถในการแข่งขัน

ของสินค้าเกษตร โดยมีการจัดตั้งกองทุนการวิจัยและพัฒนาซึ่งได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากภาครัฐ (Johnson)

ดังนั้น จากการลดการสนับสนุนของภาครัฐส่งผลให้การขาดดุลงบประมาณลดลง โดยในช่วงปี ค.ศ. 1980 – 1984 ซึ่งเป็นปีก่อนการปฏิรูปนโยบายเกษตร ภาครัฐใช้งบประมาณในการสนับสนุนภาคการเกษตรเฉลี่ย 772 ล้านดอลลาร์นิวซีแลนด์ จนกระทั่งในช่วงปี ค.ศ. 1985 – 1990 ภาครัฐได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดการพัฒนาภาคการเกษตรโดยการลดการสนับสนุน ส่งผลให้งบประมาณในการสนับสนุนภาคการเกษตรลดลงเหลือ 677 ล้านดอลลาร์นิวซีแลนด์ หรือลดลงร้อยละ 12 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการลดลงของการสนับสนุนด้านปัจจัยการผลิต คิดเป็นร้อยละ 82 และการลดการสนับสนุนราคา คิดเป็นร้อยละ 78 โดยภาครัฐได้หันมาสนับสนุนด้านการวิจัยและพัฒนามากขึ้น ซึ่งงบประมาณในการพัฒนาด้านวิจัยเพิ่มขึ้นร้อยละ 42 (Ministry Of Agriculture อ้างอิงใน Johnson)

ในช่วงปี ค.ศ. 1984 – 2009 ทิศทางการดำเนินนโยบายของภาครัฐบาลมุ่งเน้นการพัฒนาภาคการเกษตรโดยการ 1) สนับสนุนการวิจัยขั้นพื้นฐานในการพัฒนาภาคการเกษตร (Research and Development: R&D) และการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน รวมทั้งการดูแลด้านปศุสัตว์ โดยเฉพาะการควบคุมโรคในสัตว์ ทั้งนี้ ผลลัพธ์ที่คาดหวังในระยะยาวของการลงทุนด้านงานวิจัย คือ การเพิ่มความสามารถในการผลิต การพัฒนาคุณภาพของสินค้า และความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม โดยการวิจัยและพัฒนาได้รับการสนับสนุนเงินจากกองทุนการทำเกษตรอย่างยั่งยืน (The Sustainable Farming Fund: SFF) เพื่อสนับสนุนด้านการเงินในการขับเคลื่อนโครงการของชุมชน พัฒนาศักยภาพในการผลิต และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรดินและน้ำ ประกอบกับให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงเทคโนโลยี และข้อมูลข่าวสาร ตลอดช่วงเวลา 7 ปี ได้สนับสนุนโครงการจำนวน 460 โครงการ และได้ริเริ่มโครงการระยะสั้นในการสนับสนุนให้ทำฟาร์มอย่างยั่งยืน 2) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับกลุ่มสหกรณ์การเกษตร เช่น คณะกรรมการผลิตภัณฑ์นมได้ร่วมมือกับกลุ่มสหกรณ์โคนม (MergeCo) เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการผลิต สร้างความเชื่อมั่นของเกษตรกรในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกับสหกรณ์ และเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาดส่งออก และมีการร่วมมือระหว่างภาครัฐกับกลุ่มสหกรณ์การเงินเพื่อการพัฒนาโครงการวิจัยและนวัตกรรมที่ส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน 3) การทบทวนและปรับปรุงกฎหมายและการกำกับด้านการเกษตร โดยมีการยกร่างและปรับเปลี่ยนกฎหมายเพื่อให้ได้กฎหมายที่สอดคล้องกับการบริหารงานและทันสมัย เช่น กฎหมายด้านการผลิตโคนม มีการปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัติการเลี้ยงโคนมโดยการยกเลิกอำนาจการกำหนดราคาของคณะกรรมการผลิตภัณฑ์นม และมีการร่างพระราชบัญญัติในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมโดยให้มีการควบรวมสหกรณ์โคนมนิวซีแลนด์จำกัดและสหกรณ์การแปรรูปกีวี่จำกัด เข้าด้วยกัน เรียกว่ากลุ่มสหกรณ์ฟอนเทียร่า (Fonterra co-Operative Group) โดยเกษตรกรเป็นหุ้นส่วนของเจ้าของ และได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการผลิตภัณฑ์นม

และในปี ค.ศ. 2010 มีพระราชบัญญัติการปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมโคนม (Dairy Industry Restructuring Act: DIRA) โดยการบังคับให้กลุ่มสหกรณ์ฟอนเทียร่าเปิดโอกาสให้สหกรณ์อื่นๆ เข้าร่วมในกลุ่ม เพื่อรวบรวมน้ำนมและสร้างอำนาจการต่อรองราคา และเปลี่ยนแปลงการกำหนดราคา ทั้งนี้การกำหนดราคาจะใช้วิธีการประมูล รวมทั้งได้มีการแก้ไขให้เกษตรกรสามารถซื้อขายหุ้นสหกรณ์ได้ เป็นต้น 4) การส่งเสริมการค้าและความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อเพิ่มความสามารถในการเข้าถึงตลาดและได้รับประโยชน์จาการเจรจาต่อรองการค้าและข้อตกลงการค้าเสรี โดยประเทศนิวซีแลนด์ได้เข้าร่วมการตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจหรือการเปิดเสรีทางการค้ากับประเทศต่างๆ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ ฮ่องกง ออสเตรเลีย เม็กซิโก ไทย จีน และอาเซียน ซึ่งมีการยกเลิกภาษีสินค้าเกษตรในการค้าระหว่างประเทศซึ่งกันและกัน รวมทั้งมีการช่วยเหลือทางด้านเทคโนโลยีในการพัฒนาการผลิตสินค้าเกษตร 5) การส่งเสริมความปลอดภัยทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยมีโครงการการควบคุมการปล่อยมลพิษเพื่อส่งเสริมการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของภาคเกษตร 6) การพัฒนาด้านแรงงาน เพื่อลดการว่างงานตามฤดูกาลในภาคการเกษตรพืชสวน โดยการสนับสนุนในการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานในภาคการผลิตที่ขาดแคลน เพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างการพักฤดูการผลิตทางการเกษตร และ 7) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายเกษตร เพื่อลดความซับซ้อนของการบริหารงาน และเสริมสร้างศักยภาพในการบริหารงานของกระทรวง ได้แก่ การควบรวมของกระทรวงเกษตรกับกระทรวงป่าไม้ (Ministries of Agriculture and Forestry: MAF) เป็นกระทรวงเกษตรและป่าไม้ และในปี ค.ศ. 2010 ได้ปฏิรูปโครงสร้างของกระทรวงโดยการรวมสำนักงานด้านความปลอดภัยของอาหาร (The New Zealand Food Safety Authority: NZFSA) ดังนั้น กระทรวงเกษตรและป่าไม้ จึงมีหน้าที่รับผิดชอบหลักใน 3 คือ ด้านเกษตร (Agriculture) ด้านป่าไม้ (Forestry) และด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ (Biosecurity) และในปี ค.ศ. 2011 ได้ควบรวมกับกระทรวงการประมงภายใต้ชื่อของกระทรวงเดิม

ทั้งนี้ กระทรวงเกษตรและป่าไม้มีการดำเนินนโยบายเกษตรที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Outcome Frameworks) โดยมีผลลัพธ์ในการดำเนินของนโยบายเกษตรระยะยาวซึ่งมีนโยบายระยะปานกลางสนับสนุน โดยนโยบายระยะยาวมีทั้งหมด 3 นโยบาย คือ 1) นโยบายที่มุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน โดยภาคการเกษตร อาหาร และป่าไม้ของประเทศนิวซีแลนด์ เป็นตรายี่ห้อสินค้าระดับโลก รวมถึง มีการใช้เทคโนโลยี ทักษะความสามารถในการผลิต และการตลาด ทั้งนี้ประสิทธิภาพหรือความสำเร็จขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุมความเสี่ยงจากศัตรูพืชและโรคสัตว์ การเข้าถึงตลาด การส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ การสร้างสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนาการผลิตและผู้ประกอบการ และการบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ 2) นโยบายที่มุ่งเน้นการปกป้องและการดูแลสุขภาพของมนุษย์ โดยมีมาตรการดูแลสุขภาพของประชาชนและป้องกันการเกิดโรคในสัตว์ ซึ่งมีเป้าหมายด้านความปลอดภัย และความมี

คุณค่าทางโภชนาการทางอาหารของประเทศ รวมถึงมีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลด้านความปลอดภัยทางชีวภาพสู่สาธารณชน และ 3) นโยบายที่มุ่งเน้นความยั่งยืนของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยมีมาตรการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ผ่านการจัดการด้านคุณภาพน้ำ การจัดสรรหรือการบริหารจัดการการใช้ที่ดิน และการควบคุมการเกิดภาวะโลกร้อน

แต่อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 2012 กระทรวงเกษตรและป่าไม้ (Ministries of Agriculture and Forestry: MAF) ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางนโยบายของรัฐบาล ได้เปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน (Ministry of Primary Industries: MPI) ซึ่งมี 4 หน่วยงานรับผิดชอบ คือ การเกษตร (Agriculture) การประมง (Fisheries) ความปลอดภัยทางชีวภาพ (Biosecurity) และการป่าไม้ (Forestry) โดยการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาในช่วงปี ค.ศ. 2012 – 2030 ซึ่งใช้แนวคิด Outcome Framework มีวิสัยทัศน์ คือ การเจริญเติบโตและการปกป้องประเทศนิวซีแลนด์ (Growing and Protecting) ทั้งนี้ ในการบรรลุวิสัยทัศน์ได้กำหนดผลลัพธ์ที่คาดหวังไว้ 4 ด้าน คือ 1) ด้านการส่งเสริมการส่งออกในตลาดโลก โดยสร้างโอกาสและความสามารถในการส่งออกของภาคอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน และเจรจาต่อรองในการเข้าถึงตลาดของสินค้าอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ การส่งออกอยู่ภายใต้ระบบกฎระเบียบของการค้าระหว่างประเทศ 2) ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต โดยการสนับสนุนให้เกิดการวิจัยเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการลงทุน และการเกิดนวัตกรรมจากการใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตในภาคอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน ซึ่งได้รับเงินทุนสนับสนุนทั้งจากภาครัฐและเงินทุนส่วนบุคคล และมีการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับทิศทางการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี 3) ด้านการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนเพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนควบคู่กับการพัฒนาทางสังคม โดยภาครัฐได้กำหนดกฎระเบียบในการทำประมงและป่าไม้ และให้ความสำคัญกับการลดก๊าซเรือนกระจก และการบริหารจัดการน้ำ และ 4) ด้านการป้องกันความเสี่ยงทางด้านชีวภาพ ภายใต้ระบบความปลอดภัยทางชีวภาพ โดยมีการควบคุมและตรวจสอบความเสี่ยงการติดโรคในสัตว์ที่ส่งออกและนำเข้า รวมทั้งมีระบบความปลอดภัยอาหาร เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อสินค้าของนิวซีแลนด์

2) การเปลี่ยนรูปของนโยบายเกษตร

ผลการสังเคราะห์การเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรของนิวซีแลนด์สามารถแบ่งเป็น 3 ช่วง มีรายละเอียดดังนี้ (ภาพที่ 4.9)

ช่วงที่ 1 นโยบายอุดหนุน สนับสนุน และแทรกแซงภาคเกษตร ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1984

ช่วงก่อนปี ค.ศ. 1984 นโยบายเกษตรยังคงมุ่งเน้นการสนับสนุนเกษตรกรผ่านนโยบายต่างๆ เช่น การใช้สินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยต่ำ การแทรกแซงด้านภาษีและราคาผ่านโครงการ SMP รวมถึงการสนับสนุนด้านต้นทุนการผลิต ทั้งนี้จากการใช้นโยบายสนับสนุนภาคการเกษตรของรัฐบาล ส่งผลให้

งบประมาณของภาครัฐขาดดุล ภาระหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น ต้นทุนในการดำเนินนโยบายค่อนข้างสูง เกิดปัญหาการขาดดุลงบประมาณของภาครัฐ และการแทรงแซงภาคเกษตรยังส่งผลให้เกษตรกรไม่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของทิศทางตลาด ขาดผลิตภาพการผลิต รวมถึงขาดแรงจูงใจในการพัฒนานวัตกรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และการจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งความต้องการซื้อสินค้านิวซีแลนด์จากต่างประเทศลดลง สะท้อนให้เห็นการขาดความสามารถในการแข่งขัน จากปัญหาข้างต้นจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเริ่มต้นการปฏิรูปนโยบายเกษตรของประเทศนิวซีแลนด์

ช่วงที่ 2 การเปลี่ยนผ่านนโยบายเกษตรสู่นโยบายมุ่งเน้นตลาด ในช่วงปี ค.ศ 1984 – 2011

หลังปี ค.ศ 1984 การปฏิรูปนโยบายเกษตรมีความชัดเจนขึ้นดังจะเห็นจากการเปลี่ยนทิศทางการกำหนดนโยบายเป็นการลดอุดหนุน แทรกแซงตลาด และสนับสนุนของภาครัฐไปสู่นโยบายมุ่งเน้นตลาด (Market Oriented Policy) การเพิ่มผลิตภาพ และการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก รวมทั้งการเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐจากระบบพี่เลี้ยงมาเป็นระบบโค้ท ในช่วงปี ค.ศ. 1985 – 1990 ภาครัฐลดเงินอุดหนุนในโครงการที่สำคัญ เช่น เงินทุนสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินทำกิน ลดการแทรกแซงด้านราคาในโครงการ SMP การยกเลิกการสนับสนุนด้านภาษีสำหรับการลงทุนในปีแรก รวมถึงยกเลิกการอุดหนุนราคาปุ๋ยและค่าขนส่งปุ๋ย และการให้กู้สินเชื่อโดยใช้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง ซึ่งผลการดำเนินมาตรการยกเลิกหรือลดการสนับสนุนในโครงการต่างๆ ช่วยให้งบประมาณของประเทศมีเสถียรภาพมากขึ้น ในช่วงหลังปี ค.ศ. 1990 นโยบายเกษตรเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นว่ามุ่งเน้นตลาด ยกระดับประสิทธิภาพการผลิต และความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก รวมทั้งให้ความสำคัญกับการปรับรื้อโครงสร้างองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาภาคเกษตรเป็นกระทรวงเกษตรและป่าไม้เพื่อลดความซ้ำซ้อน เพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน และให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา การออกแบบนโยบายในช่วงนี้ครอบคลุมทั้งในมิติเศรษฐกิจ กฎหมาย และสิ่งแวดล้อม แนวนโยบายที่สำคัญคือ 1) นโยบายเน้นการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อเพิ่มผลิตภาพการผลิต 2) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับกลุ่มสหกรณ์การเกษตรเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลุ่มสหกรณ์ซึ่งเป็นการช่วยให้ภาคการเกษตรมีความเข้มแข็งทั้งในด้านการผลิต การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน การตลาด การต่อรองราคาและเสริมสร้างความสามารถแข่งขันในการส่งออก 3) การลดกฎระเบียบ ปรับแก้กฎหมายและการกำกับดูแลด้านเกษตร เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารงาน มีความชัดเจนในด้านกฎระเบียบ ช่วยให้การดำเนินงานพัฒนามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และมีความทันสมัย อาทิ การพระราชบัญญัติในการปรับโครงสร้างการรวมกลุ่มสหกรณ์ ส่งผลให้การดำเนินงานของกลุ่มสหกรณ์เป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพและแข่งขันได้ 4) นโยบายการค้าระหว่างประเทศและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งเป็นการใช้โอกาสจาก

กระแสเติบโตของการค้าเสรีโลกที่มีการเปิดตลาดภายใต้ของข้อตกลงทวิภาคและพหุภาคี รัฐบาลเน้นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศคู่ค้าและการเจรจาการค้าระหว่างประเทศต่างๆ รวมถึงการปฏิบัติตามกฎระเบียบของ WTO เพื่อเปิดโอกาสการเข้าถึงตลาดต่างประเทศและส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรโดยมีการกำหนดเป้าหมายทางการตลาดของสินค้านิวซีแลนด์อยู่ในกลุ่มตลาดพรีเมียร์ (high value market) และสร้างควมต้องการของผู้บริโภคในระยะยาว (Long Term Demand) และ 5) นโยบายด้านความปลอดภัยทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมที่มีเป้าหมายในการเป็นผู้นำการผลิตสินค้าเกษตร อาหาร ป่าไม้ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องภายใต้การใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐได้พัฒนากลไกการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและการประเมินผลผ่านตัวชี้วัดที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม

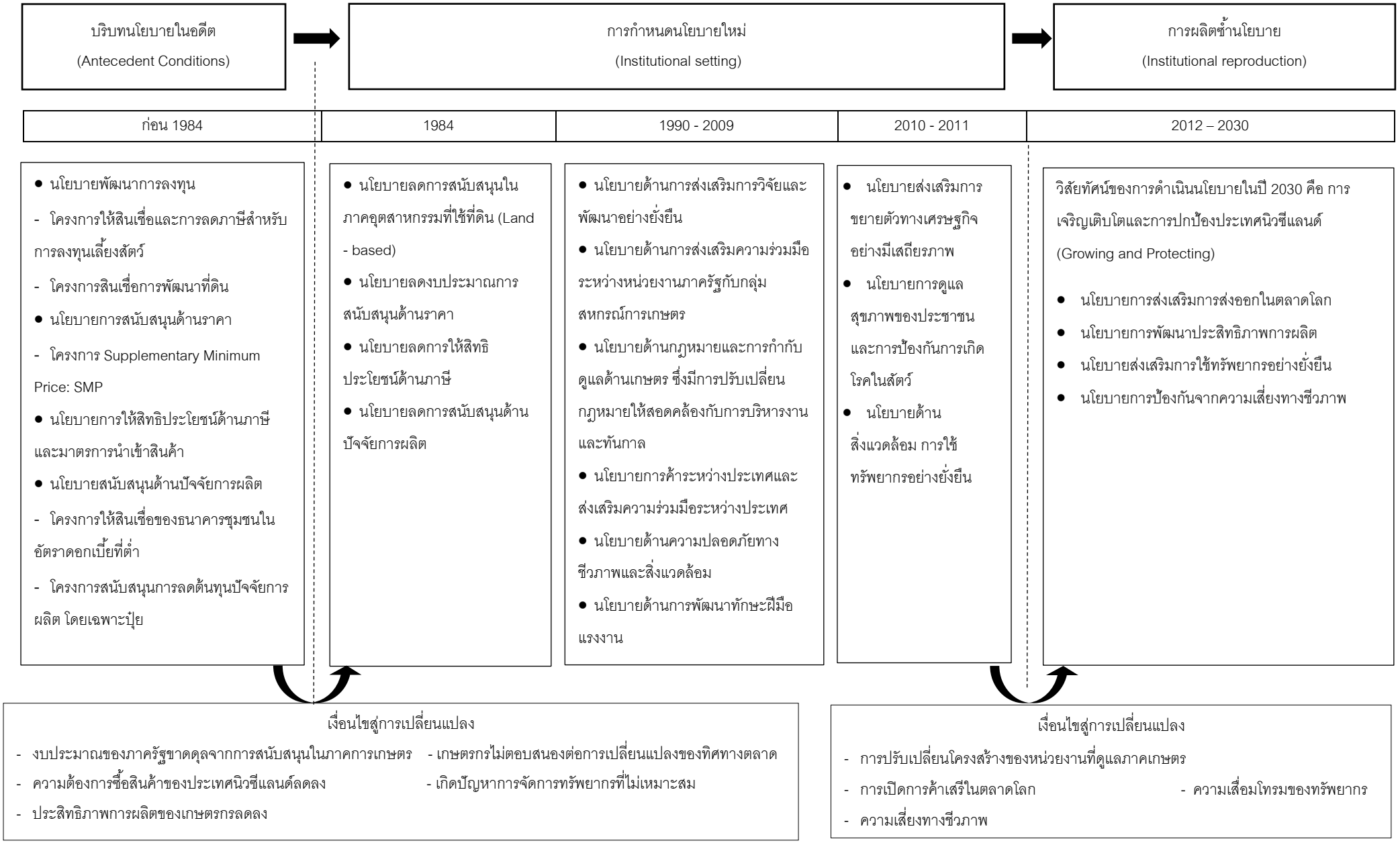
ในช่วงปี ค.ศ. 2010 ภาครัฐปรับเปลี่ยนกระบวนการนโยบายที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Output Framework) ที่มีการกำหนดผลลัพธ์การพัฒนาในระยะยาวและระยะปานกลางอย่างเชื่อมโยงกัน รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดผลดำเนินงาน การติดตาม วัดผลและประเมิน ผลการดำเนินนโยบายตามดัชนีชี้วัดรายปีต่อสาธารณะ แนวนโยบายเชิงผลลัพธ์ในระยะยาว ได้แก่ 1) การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืนที่เน้นการเพิ่มผลิตภาพ งานวิจัยและพัฒนา การสร้างนวัตกรรม ส่งเสริมการเข้าถึงตลาดโลก และความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก 2) การปกป้องและดูแลสุขภาพของมนุษย์ซึ่งมีนัยยะของการผลิตสินค้าคุณภาพสูง มีความปลอดภัยทางชีวภาพเพื่อเจาะตลาดระดับบนและลดความเสี่ยงด้านชีวภาพที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการผลิตและตลาด และ 3) ส่งเสริมความยั่งยืนของทรัพยากรและสิ่งแวด้อม และส่งเสริมการผลิตที่คำนึงถึงผลกระทบต่อภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ช่วงต้นทศวรรษที่ 2010s การเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรมีความชัดเจนโดยภาครัฐเลือกใช้นโยบายมุ่งเน้นตลาด (Market Oriented Policy) พร้อมๆ กับการปฏิรูปกระบวนการออกแบบนโยบายที่เน้นผลลัพธ์เป็นตัวตั้ง กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการปรับรื้อโครงสร้างองค์กรภาครัฐให้สอดรับกับยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มุ่งเน้นผลลัพธ์

ช่วงที่ 3 นโยบายมุ่งเน้นตลาดและความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกในช่วงปี ค.ศ. 2012 – 2030

หลังปี ค.ศ. 2012 ถึงปัจจุบัน นิวซีแลนด์ยังคงใช้นโยบายมุ่งเน้นตลาดและความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก ในช่วงเริ่มต้นภาครัฐได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวงการเกษตรและป่าไม้ (Ministries of Agriculture and Forestry: MAF) เป็นกระทรวงอุตสหกรรมขั้นพื้นฐาน (Ministry of Primary Industries: MPI) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มความชัดเจนในภาระหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ อย่างบูรณาการมีประสิทธิภาพการทำงาน และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา อันจะส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของ

ความสามารถในการสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน กระบวนการออกแบบนโยบายยังคงเน้นผลลัพธ์การพัฒนา (Outcome Framework) ที่ประกอบด้วยผลลัพธ์การพัฒนาในระยะยาวและระยะปานกลาง มีวิสัยทัศน์คือ การเจริญเติบโตและการปกป้องประเทศนิวซีแลนด์ (Growing and Protecting) โดยโครงสร้างนโยบายคล้ายกับช่วงก่อนหน้า แต่มีความชัดเจนมากขึ้น นโยบายหลัก 4 ด้าน คือ 1) การส่งเสริมการส่งออกในตลาดโลกที่เน้นความสามารถการแข่งขันในตลาดโลก การเข้าถึงตลาดใหม่ และการขยายตัวของตลาดส่งออก 2) การพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตเน้นส่งเสริมและสนับสนับงานวิจัยและพัฒนา คิดค้นนวัตกรรม การเข้าถึงเงินทุน ทักษะฝีมือแรงงาน และพัฒนาทักษะผู้ประกอบการ 3) การใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนเน้นส่งเสริมการใช้ทรัพยากรในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ลดมลภาวะและความเสี่ยงทางชีวภาพ และ 4) การป้องกันจากความเสี่ยงทางชีวภาพเน้นเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบความปลอดภัยทางชีวภาพซึ่งส่งผลต่อสินค้าคุณภาพสูงและความมีชื่อเสียงของสินค้าเกษตรนิวซีแลนด์ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการปรับเปลี่ยนนโยบายเกษตรมีการดำเนินการอย่างรอบด้านทั้งในมิติเศรษฐกิจ การเมือง กฎหมาย และสิ่งแวดล้อม



ภาพที่ 4.9 การเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรของประเทศนิวซีแลนด์

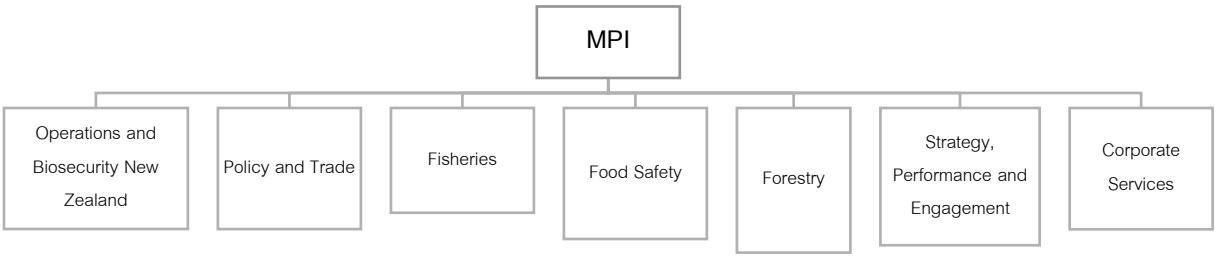
3) กระบวนการนโยบายและแนวทางดำเนินนโยบาย

ผลการศึกษากระบวนการนโยบายเกษตร ประกอบด้วย โครงสร้างของกระทรวงเกษตรและป่าไม้ และหน่วยงานวางแผนพัฒนาเกษตร และกระบวนการนโยบาย มีรายละเอียดดังนี้

3.1) โครงสร้างของกระทรวงเกษตรและป่าไม้ และหน่วยงานวางแผนพัฒนาเกษตร

ในปี ค.ศ. 1889 – 2012 หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการเกษตรคือ กระทรวงการเกษตรและป่าไม้ (Ministries of Agriculture and Forestry: MAF) ต่อมาในปี ค.ศ. 2012 มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกระทรวงเป็นกระทรวงอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน (Ministry of Primary Industries: MPI) โดยมี 4 หน่วยงานรับผิดชอบ คือ การเกษตร (Agriculture) การประมง (Fisheries) ความปลอดภัยทางชีวภาพ (Biosecurity) และการป่าไม้ (Forestry) ทั้งนี้การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรและทิศทางการพัฒนา โดยจากเดิมที่กระทรวงการเกษตรและป่าไม้มุ่งเน้นการดำเนินนโยบายสนับสนุนและส่งเสริมการเกษตรขั้นต้นเป็นหลัก เมื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างเป็นกระทรวงอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐานมุ่งเน้นการส่งเสริมภาคการเกษตรเพื่อการส่งออก การใช้นวัตกรรมในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าผ่านการสร้างอัตลักษณ์ท้องถิ่น เพื่อให้สินค้าส่งออกมีคุณภาพระดับพรีเมียมและเป็นที่รู้จักทั่วโลก

โครงสร้างของกระทรวงอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน (Ministry of Primary Industries: MPI) ประกอบด้วย 7 หน่วยงาน คือ (ภาพที่ 4.10)



ภาพที่ 4.10 โครงสร้างของกระทรวงอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน

(1) หน่วยงานรับผิดชอบด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ (Operations and Biosecurity New Zealand) มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลสิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ของประเทศนิวซีแลนด์ รวมถึงการวางแผน การประสานงานในการจัดการด้านอาหาร ความปลอดภัยทางชีวภาพ สวัสดิภาพของสัตว์ เพื่อป้องกันการระบาดของศัตรูพืชและเชื้อโรคในสัตว์ซึ่งเป็นอันตรายต่ออาหารและกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมหลัก

(2) หน่วยงานรับผิดชอบด้านการประมง (Fisheries New Zealand) มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการระบบด้านประมงแบบยั่งยืน โดยการควบคุมปริมาณปลาและมีการกำหนด

กฎระเบียบในการทำประมง รวมถึงการรักษาความสมดุลระหว่างการแข่งขันทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของชุมชนชายฝั่ง

(3) หน่วยงานรับผิดชอบด้านความปลอดภัยของอาหาร (New Zealand Food Safety) มีหน้าที่ในการตรวจสอบ การรับรองและควบคุมการทำงาน ทั้งนี้ระบบความปลอดภัยของอาหารครอบคลุมทั้งอาหารและเครื่องดื่มสำหรับมนุษย์ อาหารสัตว์ ส่วนประกอบทางการเกษตรและยาสำหรับสัตว์ ตลอดถึงห่วงโซ่การผลิต ได้แก่ การนำเข้า กระบวนการผลิต การบรรจุ การขนส่ง การเก็บรักษา การขายและการส่งออก โดยให้ความสำคัญกับความปลอดภัยของผู้บริโภคทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นการช่วยสร้างความเชื่อมั่นในสินค้า

(4) หน่วยงานรับผิดชอบด้านป่าไม้ (Forestry New Zealand) มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานด้านป่าไม้เชิงพาณิชย์ รวมทั้งสนับสนุนการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ในโครงการ One Billion Trees ของรัฐบาล

(5) หน่วยงานด้านการบริการองค์กร (Corporate Services) มีหน้าที่ในการสนับสนุนการบริการและดูแลระบบ รวมถึงการสนับสนุนการดำเนินงานของกระทรวงให้สามารถบรรลุภารกิจหลักได้ ทั้งนี้มีหน่วยงานย่อยได้แก่ ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ ฝ่ายเทคโนโลยีและสารสนเทศ ฝ่ายการเงิน และฝ่ายวางแผน

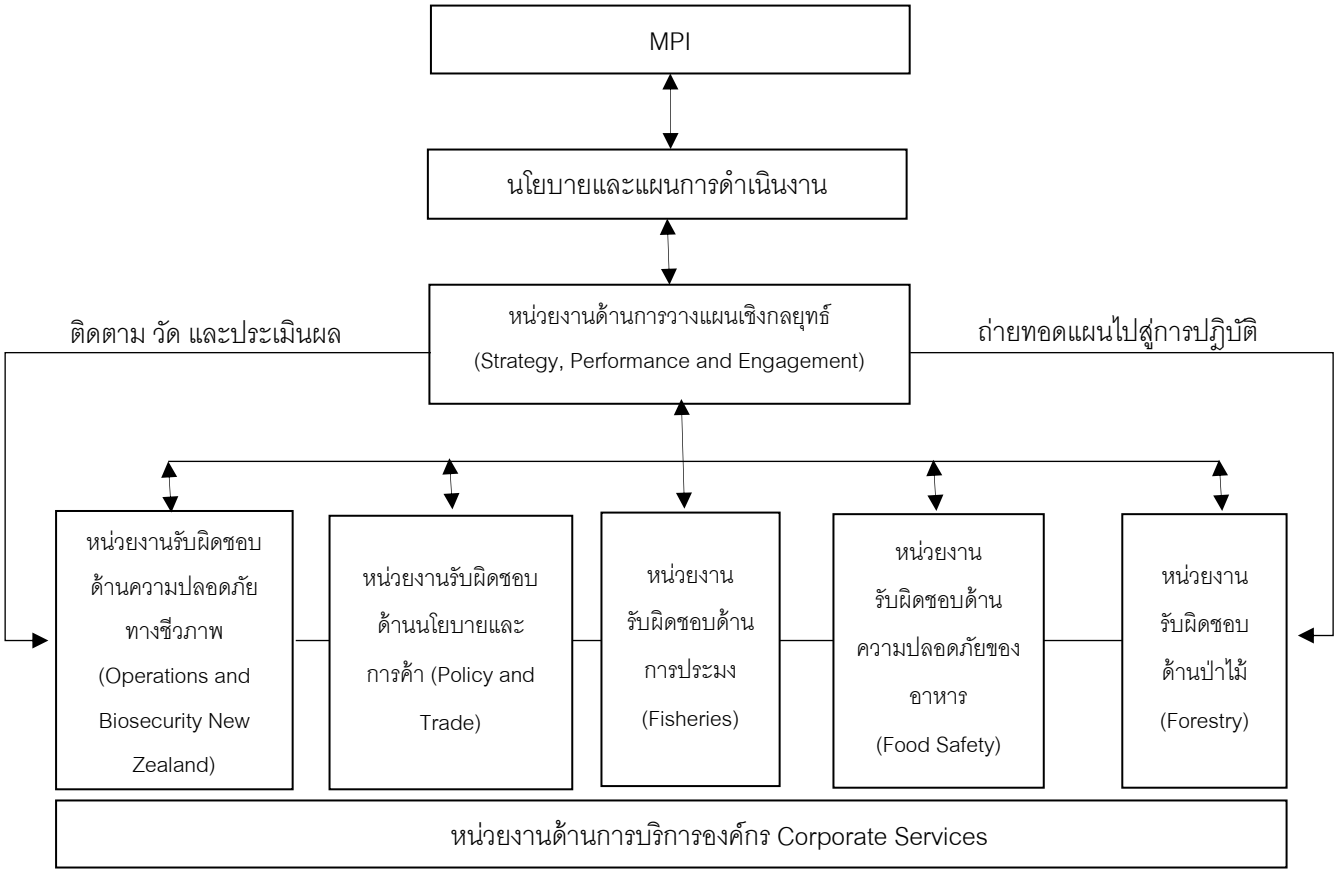
(6) หน่วยงานรับผิดชอบด้านนโยบายและการค้า (Policy and Trade) มีหน้าที่ในการกำหนดกลยุทธ์ นโยบายการค้า และสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลต่างประเทศเพื่อสร้างโอกาสการส่งออกในการเข้าถึงตลาดและการมีส่วนร่วมของระบบการค้าโลก ภายใต้การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ และการบริหารจัดการทรัยากรที่มีประสิทธิภาพ

(7) หน่วยงานด้านการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategy, Performance and Engagement) มีหน้าที่ในการกำหนดทิศทางนโยบายและสนับสนุนการดำเนินงานของกระทรวง โดยมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกลยุทธ์และวางแผน การออกแบบการบริการ การบริหารจัดการโครงการ การบริการด้านกฎหมาย การประชาสัมพันธ์และการตลาด การตรวจสอบ รับรอง และการกำกับดูแล

กล่าวคือ การจัดโครงสร้างองค์กรสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้ง 4 ระบบของกระทรวงฯ ได้แก่ ด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ (Biosecurity) ด้านความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety) ด้านการผลิตขั้นพื้นฐาน (Primary Production) ที่ครอบคลุมทั้งในภาคเกษตร ประมง และอุสาหกรรมป่าไม้ และด้านการค้าระหว่างประเทศ (Trade) โดยมีหน่วยงานด้านการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategy, Performance and Engagement) ในการวางแผนเชิงกลยุทธ์ซึ่งรวมไปถึงกำหนดกฎหมาย การประชาสัมพันธ์และการตลาด ซึ่งครอบคลุมทั้งห่วงโซ่คุณค่าในการกำหนดกลยุทธ์ ซึ่งช่วยให้ดำเนินแผนนโยบายได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.2) กระบวนการในการกำหนดนโยบาย

ผลการศึกษาสามารถสรุปกระบวนการกำหนดนโยบายเกษตรของนิวซีแลนด์ ดังภาพที่ 4.11 หน่วยงานด้านการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategy, Performance and Engagement) มีหน้าที่ในการกำหนดทิศทางนโยบาย วางแผนงาน และสนับสนุนการดำเนินงานของกระทรวง โดยมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกลยุทธ์และวางแผน รวมถึงการติดตาม วัดและประเมินผลตัวชี้วัด ซึ่งในแต่ละผลลัพธ์ระยะปานกลางมีการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน ทั้งนี้หน่วยงานต่างๆ ภายใต้กระทรวงอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐานจะมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนและนโยบาย และนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ



ภาพที่ 4.11 กระบวนการในการกำหนดนโยบายเกษตรประเทศนิวซีแลนด์

3.3) แนวทางการดำเนินนโยบาย

การดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติของกระทรวงอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน ดำเนินการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละด้าน ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าในการดำเนินนโยบายในทางปฏิบัติมีลักษณะดังนี้

(1) หน่วยงานรับผิดชอบหลักมีเพียงหน่วยงานเดียว คือ หน่วยงานด้านการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategy, Performance and Engagement) ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดทิศทางนโยบายเกษตรและสนับสนุนการดำเนินงานของกระทรวง โดยมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกลยุทธ์และวาง

แผนการออกแบบการบริการ การบริหารจัดการโครงการ การบริการด้านกฎหมาย การประชาสัมพันธ์และการตลาด การตรวจสอบ รับรอง และการกำกับดูแล รวมถึงกระบวนการดำเนินงานของรัฐมนตรี

(2) มีการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาอย่างชัดเจน รวมทั้งมีการกำหนดผลลัพธ์ทั้งในระยะยาวและระยะปานกลาง

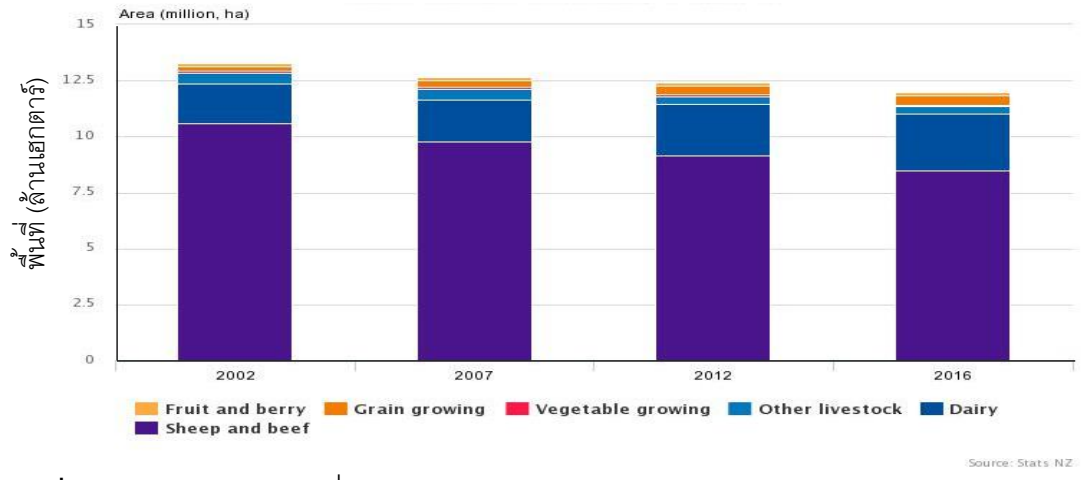
(3) มีการติดตามและประเมินผลของผลลัพธ์ระยะปานกลางในแต่ละด้าน โดยการกำหนดตัวชี้วัด ซึ่งการบรรลุผลลัพธ์ระยะปานกลางจะนำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ระยะยาว ตลอดถึงวิสัยทัศน์ในการพัฒนาของประเทศ

4) ผลสำเร็จของการพัฒนา

ผลการศึกษาในส่วนนี้ ประกอบด้วย 1) โครงสร้างการใช้ที่ดิน 2) ผลิตภาพการผลิตพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ 3) ราคาสินค้าเกษตร 4) การส่งออกสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์การเกษตร 5) รายได้ต่อหัวภาคเกษตร และ 6) งบประมาณในการสนับสนุนภาครัฐ มีรายละเอียดดังนี้

4.1) โครงสร้างการใช้ที่ดิน

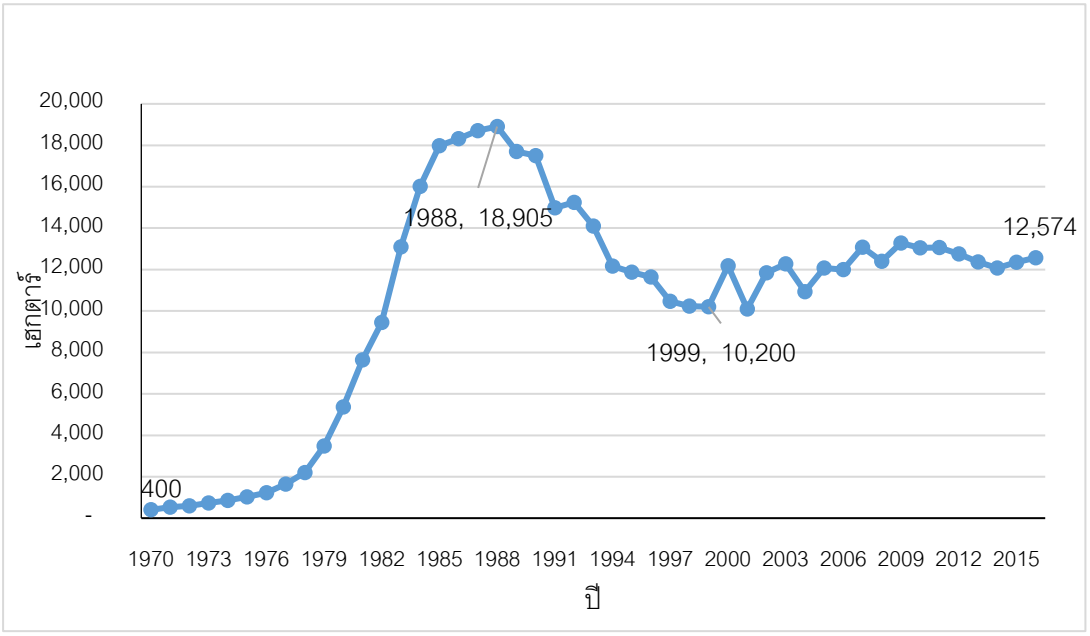
โครงสร้างการใช้ที่ดินในภาพรวมแสดงดังภาพที่ 4.12 พบว่า ในปี ค.ศ. 2016 พื้นที่ทางการเกษตรทั้งหมด 11.98 ล้านเฮกตาร์โดยพื้นที่ส่วนใหญ่ใช้ไปกับการเลี้ยงปศุสัตว์คิดเป็นร้อยละ 98 ประกอบด้วย แกะและเนื้อ 8.5 ล้านเฮกตาร์ วัวนม 2.5 ล้านเฮกตาร์ ปศุสัตว์อื่นๆ 0.3 ล้านเฮกตาร์ นอกจากนั้นเป็นพื้นที่เพาะปลูก ได้แก่ ธัญพืช 0.4 ล้านเฮกตาร์ ไม้ผล 0.10 ล้านเฮกตาร์ ผัก 0.10 ล้านเฮกตาร์ พื้นที่ทางการเกษตรมีแนวโน้วลดลงแต่พื้นที่เลี้ยงวัวนมขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 39 ในช่วงปี ค.ศ. 2002 – 2016



ภาพที่ 4.12 โครงสร้างการใช้ที่ดินทางการเกษตรนิวซีแลนด์

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

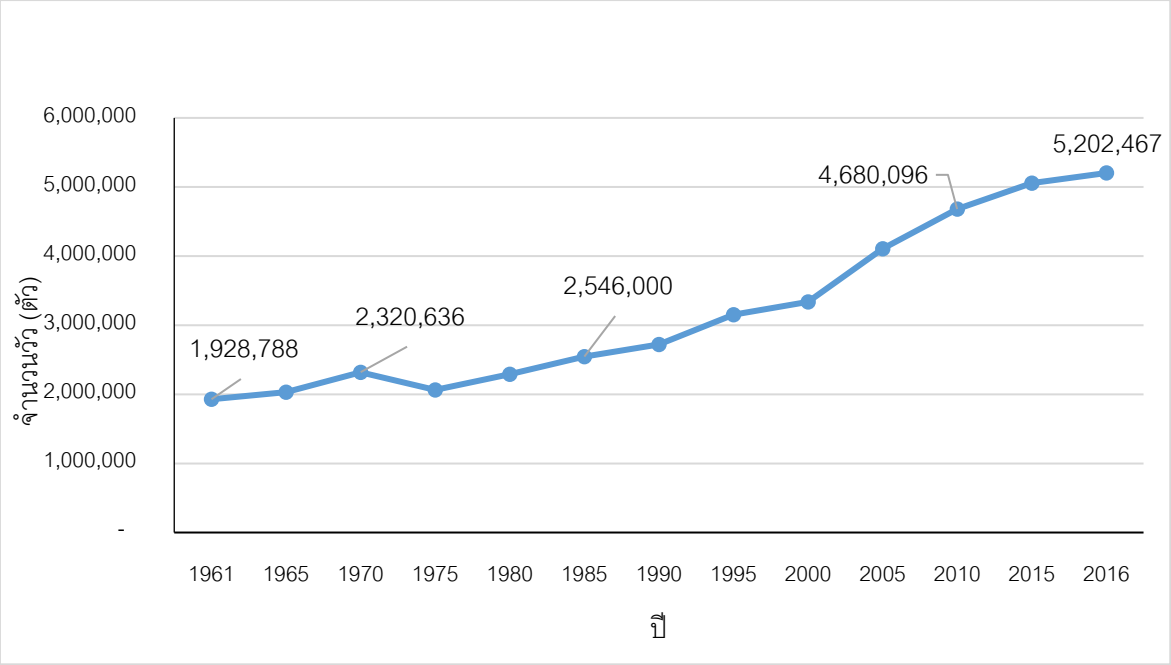
สำหรับพื้นที่เพาะปลูกกีวี่ (ภาพที่ 4.13) ในปี ค.ศ. 1970 พื้นที่เก็บเกี่ยวกีวี่ 170 เฮกตาร์ ในช่วงปี ค.ศ. 1970-1988 พื้นที่เก็บเกี่ยวกีวี่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนปี ค.ศ. 1988 มีพื้นที่เก็บเกี่ยวกีวี่สูงสุดถึง 18,905 เฮกตาร์ จากนั้นปี ค.ศ. 1989-1999 พื้นที่เก็บเกี่ยวกีวี่ลดลงอย่างรวดเร็วจนปี ค.ศ.1999 เหลือเพียง 10,200 เฮกตาร์ ส่วนปี ค.ศ. 2000-2016 พื้นที่เก็บเกี่ยวมีความผันผวนเล็กน้อยอยู่ในช่วง 10,000-14,000 เฮกตาร์ ในปีค.ศ. 2016 พื้นที่เก็บเกี่ยวกีวี่ 12,574 เฮกตาร์ ลดลงร้อยละ 33.49 เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 1988



ภาพที่ 4.13 พื้นที่เก็บเกี่ยวกีวี่ของประเทศนิวซีแลนด์

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

สำหรับพื้นที่ปศุสัตว์ (ภาพที่ 4.14) ในปี ค.ศ 1961 มีจำนวนวัว 1,928,788 ตัว จากนั้นปี ค.ศ. 1961-2010 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนมีจำนวนวัวถึง 4,680,096 ตัว และยังมีการเพิ่มขึ้นไปอีกจนกระทั่งในปี ค.ศ. 2016 มีจำนวนวัวที่ 5,202,467 ตัว ปรับเพิ่มขึ้นร้อยละ 104.34 ของจำนวนวัวในปี ค.ศ. 1985 ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าหลังมีการปฏิรูปการใช้นโยบายเกษตรส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการใช้ที่ดิน โดยมีการใช้ที่ดินเพื่อปศุสัตว์มากขึ้น ในขณะที่การใช้ที่ดินเพื่อการปลูกพืช ผลไม้ลดลง



ภาพที่ 4.14 จำนวนวัวของประเทศนิวซีแลนด์

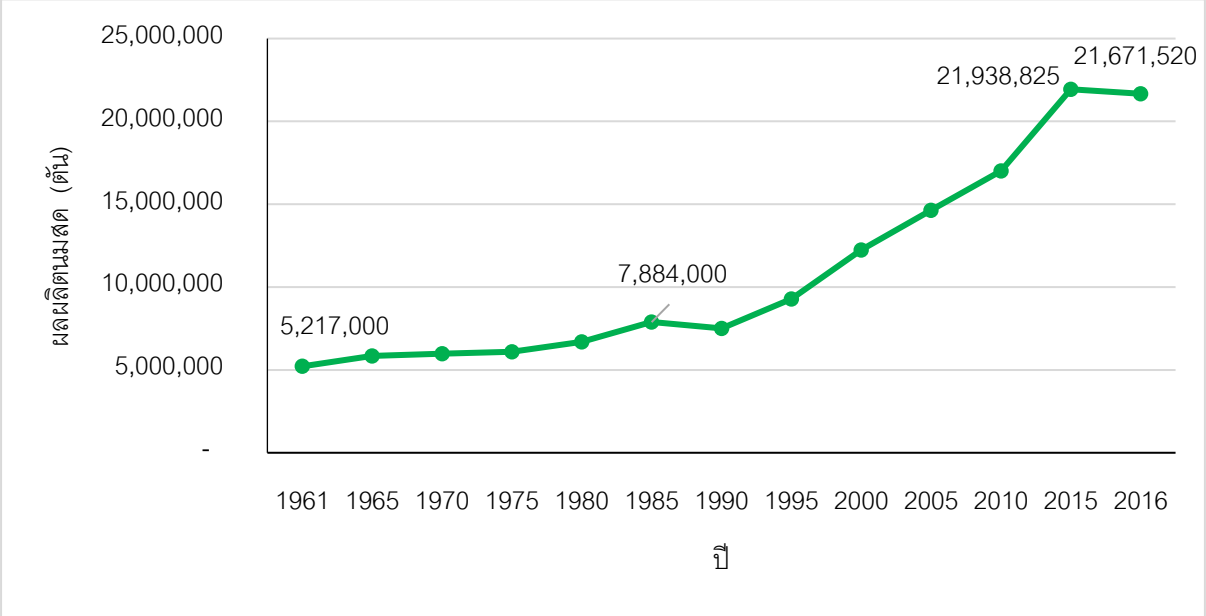
ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

4.2) ผลิตภาพ

โครงสร้างการใช้ที่ดินชี้ให้เห็นว่า เศรษฐกิจการเกษตรของนิวซีแลนด์ขึ้นอยู่กับผลผลิตปศุสัตว์ โดยเฉพาะวัวนม และผลผลิตน้ำนม เป็นตัวแปรที่สามารถสะท้อนผลิตภาพของภาคการเกษตรอันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายเกษตร จากภาพที่ 4.15 และ 4.16 ในปี ค.ศ. 1961 ผลผลิตนมสดจากวัว 5,217,000 ตัน ในช่วงปี ค.ศ. 1961-1985 ผลผลิตนมสดจากวัวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจนในปี ค.ศ. 1985 อยู่ที่ 7,884,000 ตัน และในช่วงปี ค.ศ. 1986-2015 ผลผลิตนมสดจากวัวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนในปี ค.ศ. 2015 อยู่ที่ 21,938,825 ตัน ส่วนปี ค.ศ. 2016 ผลผลิตนมสดจากวัวมีแนวโน้มลดลงจนเหลือ 21,671,520 ตัน เมื่อพิจารณาผลผลิตนมสดจากวัวต่อตัวของนิวซีแลนด์ในปี ค.ศ. 1961 เท่ากับ 27,048 เฮกโตกรัมต่อตัว ในปี ค.ศ. 1971 ผลผลิตนมสดจากวัวลดลงต่ำที่สุดเท่ากับ 25,243 เฮกโตกรัมต่อตัว หลังจากนั้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็น 43,388 เฮกโตกรัมต่อตัวในปี ค.ศ. 2015 และลดลงเหลือ 41,656 เฮกโตกรัมต่อตัวในปี ค.ศ. 2016

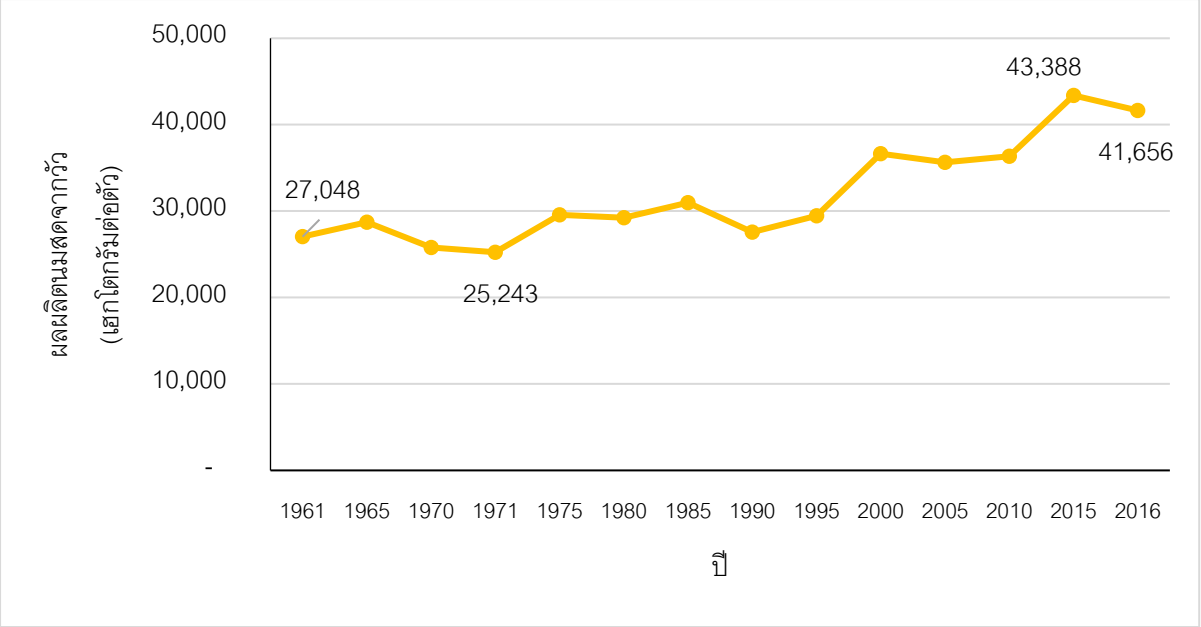
ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการผลิตนมสดจากวัว ซึ่งเป็นสาขาการผลิตและเป็นที่รู้จักของประเทศนิวซีแลนด์ มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงหลังปี ค.ศ. 1990 ซึ่งเป็นปีที่ภาครัฐลดการแทรกแซงในการผลิต ได้แก่ การแทรกแซงด้านการเพิ่มพื้นที่ทำปศุสัตว์ โดยภาครัฐได้ดำเนินนโยบายในการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการทำปศุสัตว์ ได้แก่ กฎหมายด้านการผลิตปศุสัตว์ ในปี ค.ศ. 2000 มีการร่างพระราชบัญญัติสวัสดิภาพสัตว์ และได้รวมพระราชบัญญัติ

ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร และสัตวแพทย์เข้าด้วยกันในปีถัดมา และได้มีการจัดการด้านโรคสัตว์ ทั้งในด้านการควบคุมการเคลื่อนย้าย การตรวจตรา การรักษา และกฎหมายด้านการผลิตโคนม โดยมีการร่างพระราชบัญญัติในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมโดยให้มีการควบรวมสหกรณ์โคนมนิวซีแลนด์ จำกัด และสหกรณ์การแปรรูปกีวี่ จำกัด เข้าด้วยกัน เรียกว่ากลุ่มสหกรณ์ฟอนเทียร่า (Fonterra co-Operative Group) โดยเกษตรกรเป็นหุ้นส่วนของเจ้าของ และได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการผลิตภัณฑ์นม และในปี ค.ศ. 2010 มีพระราชบัญญัติการปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมโคนม (Dairy Industry Restructuring Act: DIRA) โดยการบังคับให้กลุ่มสหกรณ์ฟอนเทียร่าเปิดโอกาสให้สหกรณ์อื่นๆ เข้าร่วมในกลุ่ม เพื่อรวบรวมน้ำนม สร้างอำนาจการต่อรองราคา และเปลี่ยนแปลงการกำหนดราคา ทั้งนี้การกำหนดราคาจะใช้วิธีการประมูล รวมทั้งได้มีการแก้ไขให้เกษตรกรสามารถซื้อขายหุ้นสหกรณ์ได้ โดยการเปลี่ยนแปลงกฎหมายดังกล่าวส่งผลให้ภาคการผลิตผลิตภัณฑ์นมของประเทศนิวซีแลนด์มีประสิทธิภาพและศักยภาพมากขึ้น รวมทั้งมีนโยบายด้านความปลอดภัยทางชีวภาพที่มีมาตรการในการควบคุมดูแลโรคจากปศุสัตว์ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อผู้บริโภคในความปลอดภัยของสินค้าประเทศนิวซีแลนด์ และมีการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ รวมถึงมีการส่งเสริมให้ใช้ประวัติของประเทศนิวซีแลนด์ในการทำการตลาดเพื่อสร้างการรับรู้ และมูลค่าเพิ่มให้ผลิตภัณฑ์ของประเทศนิวซีแลนด์ ส่งผลให้ผลิตภัณฑ์นม (Dairy) เป็นที่รับรู้ในด้านคุณภาพและเป็นที่นิยมของคนทั่วโลกในปัจจุบัน



ภาพที่ 4.15 ผลผลิตนมสดจากวัวของประเทศนิวซีแลนด์

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

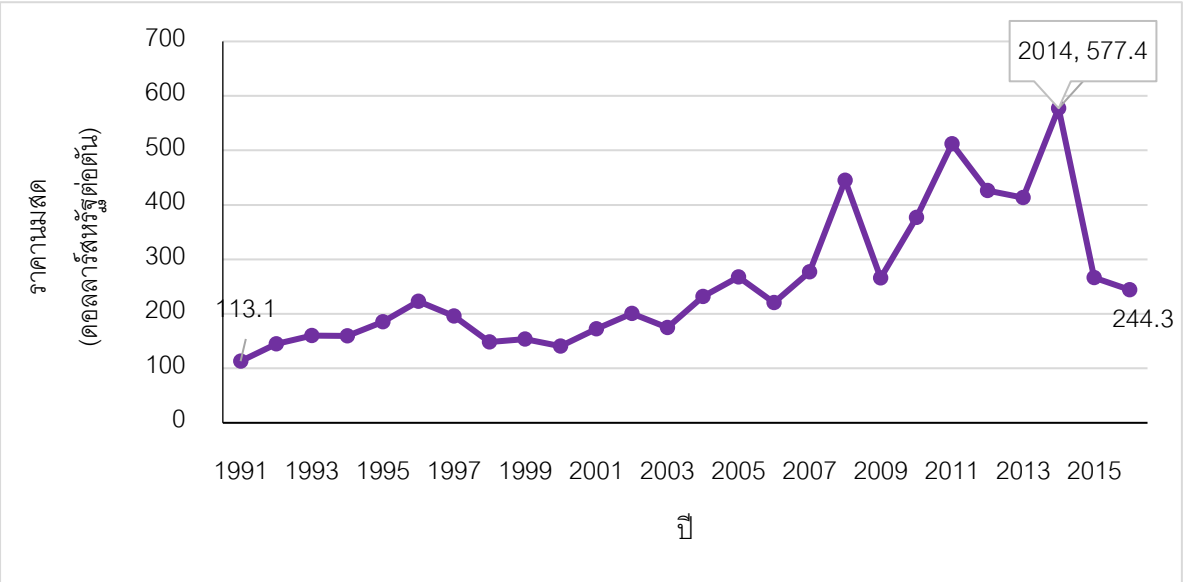


ภาพที่ 4.16 ผลผลิตนมสดจากวัวต่อตัวของประเทศนิวซีแลนด์

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

4.3) ราคาสินค้าเกษตร

ภาพที่ 4.17 แสดงราคานมสดจากวัว ในปี ค.ศ. 1991 เท่ากับ 113.1 ดอลลาร์สหรัฐ/ตัน โดยปี ค.ศ. 1991-2003 ราคานมสดจากวัวเฉลี่ยประมาณ 200 ดอลลาร์สหรัฐ/ตัน จากนั้นปี ค.ศ. 2004-2016 ค่อนข้างมีความผันผวนเล็กน้อยในทิศทางเพิ่มขึ้น โดยปี ค.ศ. 2014 ราคานมสดจากวัวสูงสุดถึง 577.4 ดอลลาร์สหรัฐ/ตัน และลดลงเหลือ 244.3 ดอลลาร์สหรัฐ/ตัน ในปี ค.ศ. 2016

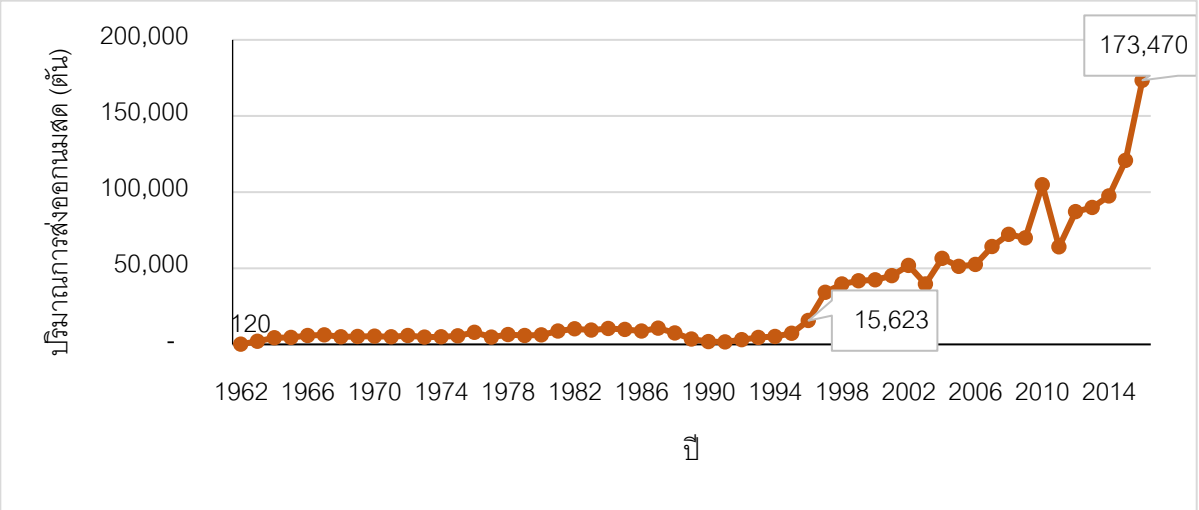


ภาพที่ 4.17 ราคานมสดจากวัวของประเทศนิวซีแลนด์

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

4.4) การส่งออกสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์การเกษตร

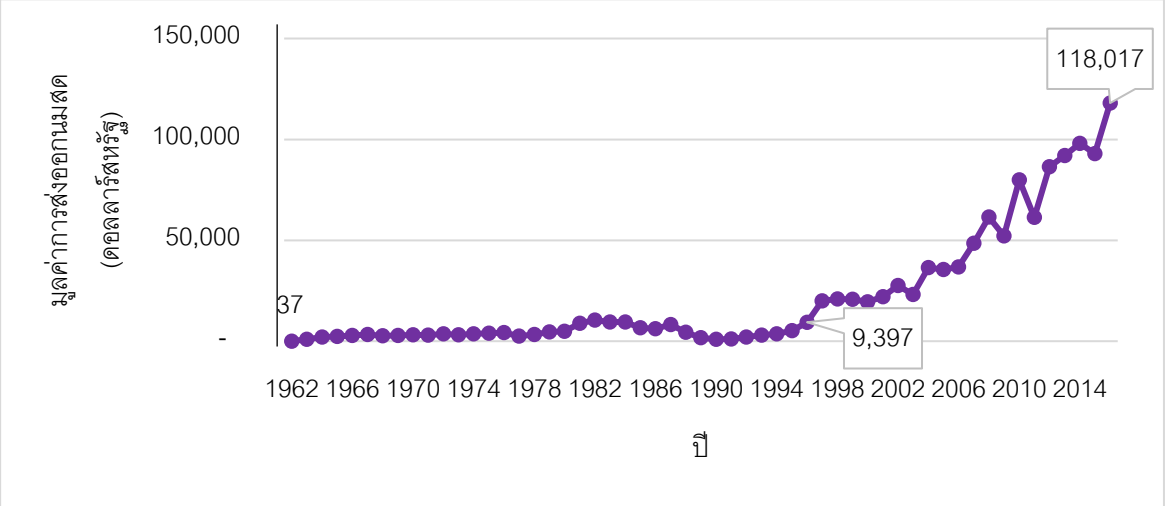
จากภาพที่ 4.18 แสดงว่าในปี ค.ศ. 1962 ปริมาณการส่งออกนมสดจากวัว เท่ากับ 120 ตัน ปี ค.ศ. 1962-1996 ปริมาณการส่งออกนมสดจากวัวอยู่ในช่วงไม่เกิน 20,000 ตัน ในช่วงปี ค.ศ. 1997-2016 ปริมาณการส่งออกนมสดจากวัวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนสูงสุดถึง 173,470 ตัน



ภาพที่ 4.18 ปริมาณการส่งออกนมสดจากวัวของนิวซีแลนด์

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

ในขณะที่ด้านมูลค่าการส่งออกแสดงดังภาพที่ 4.19 ในปี ค.ศ. 1962 มูลค่าการส่งออกนมสดจากวัว 37 พันดอลลาร์สหรัฐ ในช่วงปี ค.ศ. 1962-1996 มูลค่าการส่งออกนมสดจากวัวอยู่ในช่วงไม่เกิน 10,000 พันดอลลาร์สหรัฐ จากนั้นปี ค.ศ. 1997-2016 มูลค่าการส่งออกนมสดจากวัวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนสูงสุดถึง 118,017 พันดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 2016

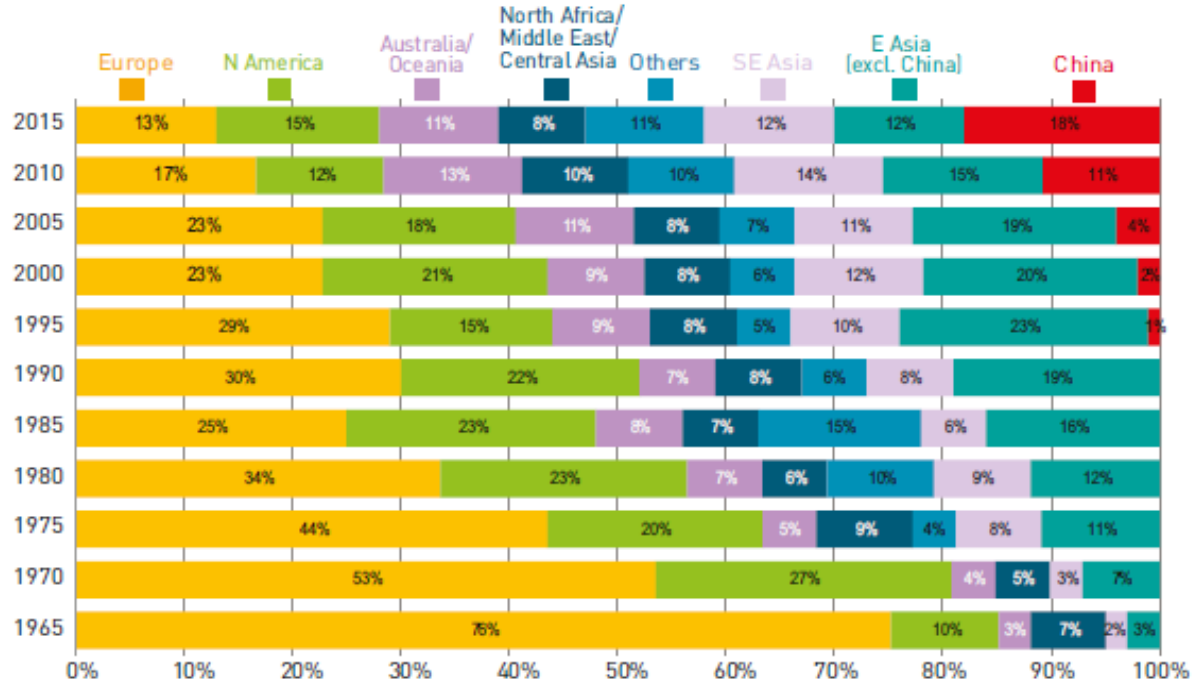


ภาพที่ 4.19 มูลค่าการส่งออกนมสดจากวัวของประเทศนิวซีแลนด์

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

เป็นข้อสังเกตว่า หลังจากภาครัฐลดการแทรกแซงด้านราคา และหันมาใช้นโยบายสนับสนุนด้านการวิจัยและพัฒนา รวมถึงการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรของประเทศมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น และเป็นที่ต้องการของตลาดโลก โดยเฉพาะสินค้าผลิตภัณฑ์นม ดังนั้นจึงส่งผลให้ปริมาณและมูลค่าของนมสดวัวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และในปัจจุบันผลิตภัณฑ์นมจากประเทศนิวซีแลนด์ได้รับการยอมรับจากผู้บริโภคทั่วโลก

สำหรับโครงสร้างตลาดส่งออกแสดงดังภาพที่ 4.20 พบว่า หลังจากที่สหราชอาณาจักรเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ส่งผลให้การส่งออกสินค้าเกษตรของประเทศนิวซีแลนด์ไปยังยุโรปลดลง โดยในปัจจุบันตลาดส่งออกสินค้าเกษตรของประเทศนิวซีแลนด์มีความหลากหลายมากขึ้นและครอบคลุมตลาดทั่วโลก



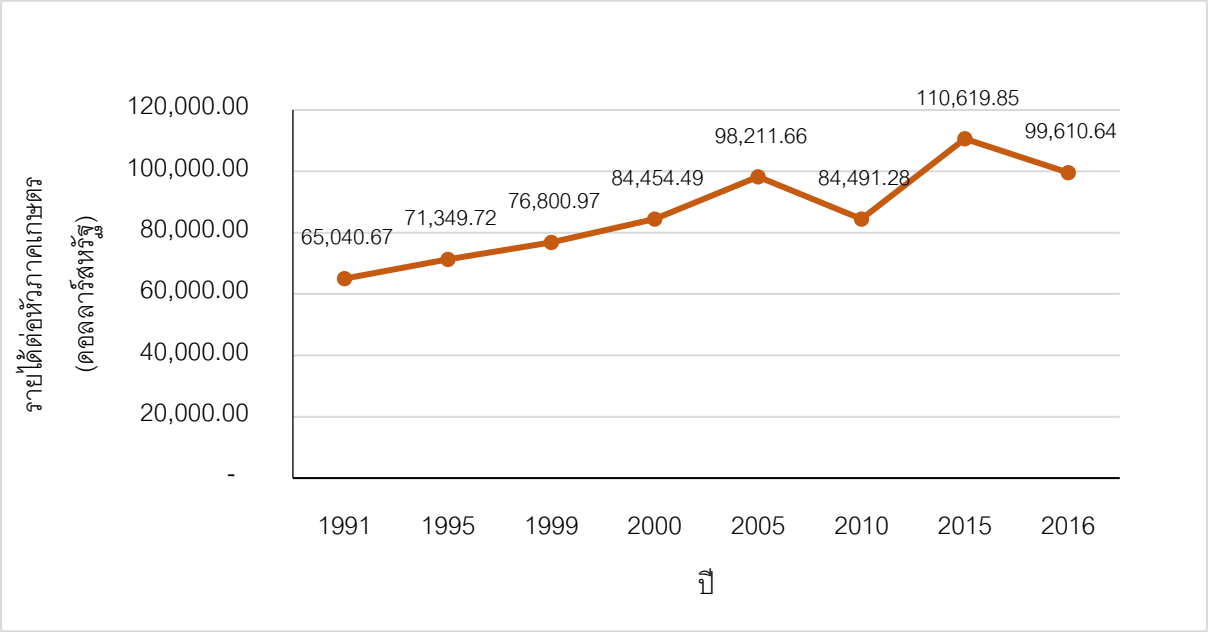
ภาพที่ 4.20 New Zealand's agricultural export markets over time from 1965 – 2015

ที่มา: ดัดแปลงจาก Ministry for Primary Industries, 2016

4.5) รายได้ต่อหัวภาคเกษตร

ภาพที่ 4.21 แสดงรายได้ต่อหัวต่อปีในภาคเกษตรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในปี ค.ศ. 1991 รายได้ต่อหัวเท่ากับ 65,040 ดอลลาร์สหรัฐ จากนั้นก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนในปี ค.ศ. 2015 มีรายได้ต่อหัวต่อปีในภาคเกษตรสูงถึง 110,619 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเป็นรายได้ต่อหัวต่อปีที่สูงที่สุด และในปี ค.ศ. 2016 รายได้ต่อหัวต่อปีในภาคเกษตรอยู่ที่ 99,610.64 ดอลลาร์สหรัฐ ทั้งนี้ อัตราการเปลี่ยนแปลงในปีค.ศ. 2016 สูงกว่าในปีค.ศ. 1991 อยู่ร้อยละ 53.15

เป็นที่สังเกตว่า หลังปี ค.ศ. 1991 รายได้ต่อหัวต่อปีในภาคเกษตรมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น หลังจากภาครัฐไม่มีการสนับสนุนด้านราคา หรือไม่มีการแทรกแซงด้านราคาในภาคเกษตร ดังนั้น การค้าสินค้าเกษตรจะมีการปรับตัวตามทิศทางของราคาตลาดโลก ซึ่งส่งผลต่อรายได้ของเกษตรกร ปรับเปลี่ยนในทิศทางเดียวกัน ในช่วงหลังปี ค.ศ. 1991 ภาครัฐมุ่งเน้นสนับสนุนและพัฒนาภาคการเกษตรเพื่อเพิ่มผลิตภาพและความสามารถในการแข่งขันผ่านมาตรการต่างๆ เช่น ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา การรวมกลุ่มสหกรณ์การเกษตร การปรับเปลี่ยนกฎหมาย การร่วมมือการค้าระหว่างประเทศ การดูแลด้านความปลอดภัยทางชีวภาพภาพ เป็นต้น ซึ่งจากมาตรการสนับสนุนดังกล่าวส่งผลให้ภาคการเกษตรมีประสิทธิภาพและมีศักยภาพในการแข่งขันมากขึ้น



ภาพที่ 4.21 รายได้ต่อหัวต่อปีในภาคเกษตรของประเทศนิวซีแลนด์

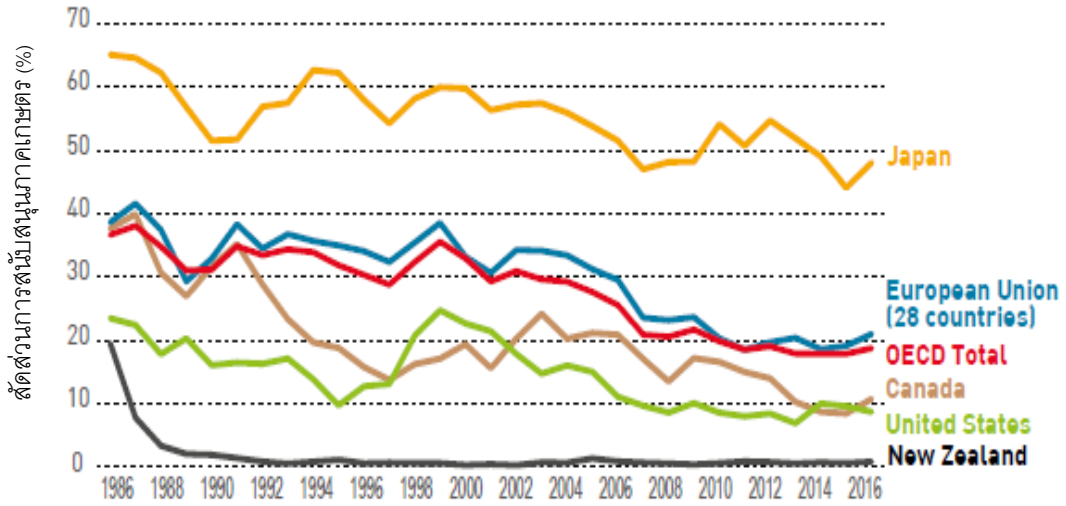
ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

4.6) งบประมาณในการสนับสนุนภาครัฐ

(1) การลดลงของการสนับสนุน/อุดหนุนทางการเกษตร

หลังจากภาครัฐใช้นโยบายลดงบประมาณการสนับสนุนภาคการเกษตร โดยพิจารณาจากภาพที่ 4.22 พบว่า ในปี ค.ศ. 2016 ประเทศนิวซีแลนด์มีการสนับสนุนจากภาครัฐน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศใน OCED ประกอบกับการลดการสนับสนุนด้านราคาเพื่อลดต้นทุนในการดำเนินนโยบายของภาครัฐ โดยการลดการสนับสนุนในโครงการ Supplementary Minimum Price: SMP โดยในช่วงปี ค.ศ.1980 – 1984 งบประมาณของรัฐบาลในการสนับสนุนด้านราคาอยู่ที่ 209 ล้านดอลลาร์นิวซีแลนด์ และปรับลดลงเหลือ 47 ล้านดอลลาร์นิวซีแลนด์ ในปี ค.ศ. 1985 – 1990 จนกระทั่งไม่มีการสนับสนุนด้านราคาตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1991 เป็นต้นไป (ตารางที่ 4.3) ซึ่งส่งผลให้ราคา

สินค้าส่งออกของประเทศนิวซีแลนด์มีการปรับตัวตามทิศทางของราคาตลาดโลก จากการดำเนินนโยบายลดการแทรกแซงด้านราคาและหันมาสนับสนุนให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพของผลิตภัณฑ์ส่งออก ส่งผลให้ราคาสินค้าส่งออกของประเทศนิวซีแลนด์ถูกกำหนดจากตลาดพรีเมียมซึ่งสามารถกำหนดราคาที่สูงและปรับเปลี่ยนไปตามทิศทางของราคาตลาดโลก



ภาพที่ 4.22 OCED estimate of Government support for producers (% of gross farm receipts) 1986 – 2016

ที่มา: ดัดแปลงจาก OCED, 2017

ตารางที่ 4.3 งบประมาณในการสนับสนุนภาคการเกษตรนิวซีแลนด์โดยเฉลี่ยในแต่ละช่วงเวลา

หน่วย: ล้านดอลลาร์นิวซีแลนด์

	1980 - 1984	1985-1990	1991-1995	1996-1998
Support price	209	47	0	0
Fertiliser subsidy	49	9	0	0
Interest transfers	136	186	1	0
Marketing board debt	132	158	0	0
Tax transfers	73	54	1	0
Inspection services	49	46	5.5	3
Advisory services	10	13	1	0
Research services	38	54	59	61
Quarantine services	27	34	34.5	48
Other	49	76	13.5	3
Total	772	677	115.5	115

ที่มา: Ministry Of Agriculture, Wellington

(2) งบประมาณในการสนับสนุนของภาครัฐ

ในปี ค.ศ. 2016 งบประมาณในการสนับสนุนนโยบายเกษตรซึ่งแบ่งตามเป็นนโยบายหลัก 4 ด้าน คือ ส่งเสริมการส่งออก การพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิต การใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน และการป้องกันความเสี่ยงทางชีวภาพ ซึ่งจากตารางที่ 4.4 พบว่า งบประมาณของภาครัฐส่วนใหญ่ใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านความเสี่ยงทางชีวภาพ เท่ากับ 179,996 พันดอลลาร์นิวซีแลนด์ ซึ่งมีสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 51.58 ของงบประมาณทั้ง 4 ด้าน ในขณะที่นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตมีอัตราการขยายตัวมากที่สุดอยู่ที่ร้อยละ 13.31 เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า

ดังนั้น ภาครัฐให้ความสำคัญของการป้องกันความเสี่ยงทางชีวภาพ เช่น การป้องกันศัตรูพืช การควบคุมโรคในสัตว์ เป็นต้น ซึ่งการปราศจากความเสี่ยงทางชีวภาพ จะส่งผลต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภคต่อคุณภาพสินค้า ทั้งนี้นิวซีแลนด์วางเป้าหมายให้สินค้าอยู่ในตลาดพรีเมี่ยม ดังนั้น ความเชื่อมั่นของผู้บริโภคจึงเป็นเรื่องสำคัญมาก และภาครัฐยังให้ความสำคัญต่อการยกระดับความสามารถในการผลิตของเกษตรกร และความสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือตลาดโลก ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกได้

ตารางที่ 4.4 งบประมาณจำแนกตามนโยบายและกิจกรรมการผลิต

(Unit: 1,000$)

	2015	2016 (growth)	2017F (growth)
Sustainable Economic Development and Trade	**60,721**	**58,929 (-2.95%)**	**60,708 (3.02%)**
Animal welfare education and enforcement	6,640	8,396 (26.45%)	8,558 (1.93%)
Aquaculture	4,409	4,150 (-5.87%)	4,142 (-0.19%)
Fisheries enforcement and monitoring	37,442	35,489 (-5.22%)	37,690 (6.20%)
Fisheries management	12,230	10,894 (-10.92%)	10,318 (-5.29%)
Development and Implementation of Primary Industries Policy Advice	**89,343**	**101,234 (13.31%)**	**101,071 (-0.16%)**
Agriculture and forestry policy advice	25,447	26,790 (5.28%)	27,316 (1.96%)
Biosecurity policy advice	2,335	2,866 (22.74%)	2,951 (2.97%)
Fisheries policy advice	4,662	4,051 (-13.11%)	3,629 (-10.42%)
Implementation of agriculture and forestry policy advice	20,781	25,757 (23.94%)	27,355 (6.20%)
Implementation of biosecurity policy advice	3,001	3,175 (5.80%)	3,150 (-0.79%)

ตารางที่ 4.4 งบประมาณจำแนกตามนโยบายและกิจกรรมการผลิต (ต่อ)

(Unit: 1,000$)

	2015	2016 (growth)	2017F (growth)
Implementation of the Emissions Trading Scheme and indigenous forestry	9,275	9,727 (4.87%)	9,406 (-3.30%)
Operational advice on sustainability and management control in fisheries	23,842	28,868 (21.08%)	31,264 (8.30%)
Development and Implementation of Food Safety Policy Advice	**5,679**	**8,218 (44.71%)**	**11,087 (34.91%)**
Development of policy advice	3,272	4,062 (24.14%)	4,189 (3.13%)
Implementation of policy advice	2,407	4,156 (72.66%)	6,898 (65.98%)
Border and Domestic Biosecurity Risk Management	**168,679**	**179,996 (6.71%)**	**190,761 (5.98%)**
Biosecurity incursion response and long-term pest management	36,120	34,980 (-3.16%)	35,020 (0.11%)
Border biosecurity monitoring and clearance	80,205	87,378 (8.94%)	96,497 (10.44%)
Border biosecurity systems development and maintenance	16,060	18,685 (16.34%)	19,747 (5.68%)
Domestic biosecurity surveillance	36,294	38,953 (7.33%)	39,497 (1.40%)

หมายเหตุ *ข้อมูล ณ 30 June 2016

ที่มา: Ministry Of Agriculture (as cited in Johnson)

5) บทเรียนจากนโยบายเกษตร

1. นโยบายอุดหนุน สนับสนุนหรือแทรกแซงตลาดส่งผลให้เกษตรกรไม่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของตลาด ขาดแรงจูงใจในการพัฒนานวัตกรรมและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และการจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ และนำมาสู่ปัญหาสาธารณะคือ การขาดดุลงบประมาณและภาระหนี้สาธารณะของรัฐบาลสูง ชี้ให้เห็นว่า **ภาครัฐควรหลีกเลี่ยงการใช้นโยบายอุดหนุน สนับสนุนหรือแทรกแซงตลาดโดยตรง**

2. **ความสำเร็จของการพัฒนาเกิดจากการเปลี่ยนรูปนโยบายจากการอุดหนุนสนับสนุนหรือแทรกแซงตลาดไปสู่นโยบายมุ่งเน้นตลาดและความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก** แรงกดดันจากการขาดดุลงบประมาณและภาระหนี้สาธารณะสูง รวมทั้งบริบทการพัฒนาที่เปลี่ยนไป อาทิ ต้นทุนการผลิตสูง ความไม่มีประสิทธิภาพการผลิต กระแสการค้าเสรี การเปลี่ยนแปลงในตลาดโลก เป็นต้น นับว่าเป็นแรงกดดันหลักที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเปลี่ยนรูปนโยบาย เป็นที่

น่าสังเกตว่า การตัดสินใจเลือกโครงสร้างนโยบายใหม่อยู่บนฐานขององค์ความรู้ทางวิชาการที่หนักแน่นตามแนวคิดกระแสเสรีนิยมที่กำลังเติบโตในช่วงกลางทศวรรษที่ 1980s ร่วมกับบทเรียนอันเจ็บปวดจากนโยบายเดิม

3. **การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก คือแนวการเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน** หลังเปลี่ยนรูปนโยบายพบว่า ภาครัฐทุ่มการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตโดยใช้งานวิจัยและพัฒนา นวัตกรรม และเทคโนโลยีเพื่อพัฒนากระบวนการผลิต ลดต้นทุน คิดค้นสินค้าใหม่ๆ ผลิตสินค้าคุณภาพสูง เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด อาจจะกล่าวได้ว่า **งานวิจัยและพัฒนา นวัตกรรมสินค้าและบริการ คือเงื่อนไขของการขับเคลื่อนการพัฒนาภาคเกษตร** ซึ่งงานวิจัยนั้นจะต้องนำไปสู่การยกระดับความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก

4. **หยิบใช้โอกาสจากการเปิดการค้าเสรีและกระแสการค้าโลกเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคเกษตร** สำหรับนิวซีแลนด์แล้วยุทธศาสตร์การพัฒนาถูกออกแบบให้ใช้ประโยชน์จากการเปิดการค้าเสรีและข้อตกลงการค้า WTO อย่างเต็มที่ นี้คือโอกาสเติบโตของการส่งออกสินค้าเกษตร ขยายตลาด เข้าถึงตลาดใหม่ๆ และกระจายสินค้าในตลาดอย่างหลากหลาย ดูเหมือนว่า นิวซีแลนด์ประสบผลสำเร็จในตลาดโลก เนื่องจากสินค้าเกษตรตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคในตลาดโลก แข่งขันได้ และมีคุณภาพสูง นิวซีแลนด์ยังคงขยายความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการสร้างโอกาสต่อภาคการส่งออกไปยังประเทศคู่ค้าต่างๆ

5. **การพัฒนาสินค้าคุณภาพสูง มีความเป็นพรีเมียม และตอบสนองตลาดเฉพาะกลุ่ม คือ ความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก** ซึ่งการพัฒนาและสร้างมูลค่าเพิ่มในสินค้าเกษตรต้องใช้การวิจัยและนวัตกรรมในการผลิต การสร้างมูลค่าเพิ่มโดยการใส่เรื่องราวประวัติของสินค้า และการสร้างความเชื่อมั่นของผู้บริโภคในตัวสินค้าว่า ความปลอดภัยทางชีวภาพสูง และมาจากการผลิตที่ดูแลสิ่งแวดล้อม นำมาสู่การสร้างความต้องการบริโภคสินค้าในระยะยาว และยกระดับสินค้าส่งออกอยู่ในตลาดพรีเมียร์ (High Value Market) ซึ่งเป็นการป้องกันความเสี่ยงทางด้านราคาทางอ้อม

6. **ใช้กรอบผลลัพธ์ (Outcome Frameworks) ของการพัฒนาเป็นตัวตั้งในการออกแบบนโยบายส่งผลต่อความสำเร็จของการพัฒนา** ผลลัพธ์ที่คาดหวังในระยะยาวและระยะปานกลางมีความเชื่อมโยงและถูกแปลงเป็นแนวนโยบายการพัฒนา ในแต่ละผลลัพธ์มีตัวชี้วัดใช้ในการติดตาม วัดผล และประเมินผลการบรรลุในแต่ละผลลัพธ์ ผลการศึกษาพบว่า หลังปี ค.ศ. 2010 นิวซีแลนด์ปรับเปลี่ยนวิธีการออกแบบนโยบายพัฒนา โดยใช้ผลลัพธ์ที่คาดหวังของการพัฒนาเป็นตัวตั้งในการกำหนดนโยบาย ผลลัพธ์ที่คาดหวังมีความชัดเจน วัดผลได้ และเป็นความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

7. **การปรับรื้อโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานภาครัฐให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา** เพื่อลดความซ้ำซ้อน ความชัดเจนของภาระหน้าที่รับผิดชอบ ประสิทธิภาพการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการบูรณาการงานพัฒนาระหว่างหน่วยงานพัฒนา ดังเช่น ในปี ค.ศ. 2012 กระทรวงเกษตรได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องกับทิศทางนโยบายของรัฐบาล กระทรวงการเกษตรและป่าไม้ ปรับเปลี่ยนเป็นกระทรวงอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน ที่มี 4 หน่วยงานรับผิดชอบ คือ การเกษตร (Agriculture) การประมง (Fisheries) ความปลอดภัยทางชีวภาพ (Biosecurity) และการป่าไม้ (Forestry) อย่างสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนา

8. **ลดกฎระเบียบ ปรับปรุงกฎหมายและการกำกับด้านการเกษตรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา มีความทันสมัย เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การบริหารงาน และยกระดับความสามารถในการแข่งขัน** เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติการเลี้ยงโคนมโดยยกเลิกอำนาจการกำหนดราคา และพระราชบัญญัติการปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมโคนม ในปี ค.ศ. 2010 สะท้อนการแก้กฎหมายให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนรูปนโยบายที่ยกเลิกการแทรกแซงตลาดและการเพิ่มความสามารถในการผลิตและแข่งขันของสถาบันเกษตรกร เป็นต้น กล่าวคือ **ลดอุปสรรคการพัฒนาเนื่องจากข้อกฎหมาย/ระเบียบที่ล้าสมัยและไม่เสริมประสิทธิภาพการผลิต**

9. **การบริหารจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนและการดูแลสิ่งแวดล้อมมีความจำเป็นเพื่อบรรลุเป้าหมาย ความมีประสิทธิภาพการผลิต ลดความเสื่อมโทรมของฐานทรัพยากรการผลิต และความยั่งยืนของ**

6) นโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตร

ประเทศนิวซีแลนด์ใช้นโยบายในการจัดการความเสี่ยงจากราคา ซึ่งสามารถแบ่ง 3 ประเภท คือ 1) การจัดการความเสี่ยงโดยตรง 2) การดำเนินนโยบายที่อาจจะส่งต่อการเพิ่มขึ้นของความสามารถรับมือความเสี่ยงราคา และ 3) การดำเนินนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อราคาทางอ้อม มีรายละเอียด ดังนี้

1. มาตรการจัดการความเสี่ยงด้านราคาโดยตรง

1.1. มาตรการประกันราคาขั้นต่ำ (Minimum Guaranteed Prices)

(1) หลักการ

มาตรการประกันราคาขั้นต่ำ (Minimum Guaranteed Prices) เป็นการกำหนดราคาขั้นต่ำสินค้าเกษตรที่สำคัญ ได้แก่ เนื้อแกะ ขนสัตว์ เนื้อ และผลิตภัณฑ์จากนม และสนับสนุนในส่วนต่างของราคาขั้นต่ำกับราคาตลาด ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ที่เพียงพอ เพิ่มความสามารถในการผลิตของเกษตรกร และการเพิ่มกำไรจากการส่งออก โดยการดำเนินผ่านโครงการ “The Supplementary Minimum Price (SMP)”

(2) การดำเนินงาน

โครงการ “The Supplementary Minimum Price (SMP)” มีระยะเวลาในการดำเนินตั้งแต่ปี ค.ศ. 1978/79 – 1984/1985 โดยการดำเนินมาตรการดังกล่าวจะมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ New Zealand Meat Producers Board, New Zealand Wood Board, The Minister of Finance Stated ทั้งนี้ ภาครัฐกำหนดราคาประกันขั้นต่ำล่วงหน้า 2 ปี เพื่อให้เกษตรกรสามารถคาดการณ์ และนำไปวางแผนการลงทุนในการเพิ่มความสามารถในการผลิต ซึ่งมีการกำหนดราคาสูงสุด (Ceiling Price) และราคาต่ำสุด (Floor Price) โดยราคาประกันขั้นต่ำจะเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาสูงสุดและสูงกว่าราคาต่ำสุด หากราคาตลาดของสินค้าต่ำกว่าราคาต่ำสุด ภาครัฐจะเข้ามาช่วยสนับสนุนโดยการใช้งบประมาณของภาครัฐในการจ่ายส่วนต่างระหว่างราคาตลาดกับราคาประกันขั้นต่ำ แต่หากราคาตลาดของสินค้าสูงกว่าราคาสูงสุดที่กำหนดไว้หรือ Tigger Price ภาครัฐจะนำส่วนต่างดังกล่าวไปเก็บในบัญชีเสถียรภาพ (Stabilisation Account)

(3) ผลลัพธ์

สำหรับผลการดำเนินงานของโครงการ “The Supplementary Minimum Price (SMP)” ตลอดระยะเวลาการดำเนินงาน 6 ปี ภาครัฐจ่ายเงินสนับสนุนทั้งหมด 1,192 ล้านดอลล่าร์ โดยการสนับสนุนส่วนใหญ่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมการผลิตแกะได้รับการสนับสนุนอยู่ที่ 1,093.4 ล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ 91.73 ของเงินสนับสนุน โดยในช่วงแรกของการดำเนินมาตรการจะไม่ค่อยได้รับความนิยมจากเกษตรกรเนื่องจากราคาประกันขั้นต่ำกับราคาตลาดมีความใกล้เคียงกัน ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นว่าไม่ค่อยมีความแตกต่างระหว่างการมีหรือไม่มีโครงการ SMP ส่งผลให้ในช่วงปีหลังภาครัฐเพิ่มการสนับสนุน (ตารางที่ 4.5)

ตารางที่ 4.5 การจ่ายเงินสนับสนุนเกษตรกรภายใต้โครงการ “The Supplementary Minimum Price (SMP)”

สินค้า	ปี							รวม
	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	
Lamb	0	0	0	93.9	146.5	213.5	93.8	547.3
Mutton	0	0	0	8.7	11.5	48.4	37.8	106.4
Wool	0	0	0	184.2	176.7	78.8	0	439.7
Beef	0	0	1.9	53.3	25.0	0.0	.0	80.2
Dairy	18.8	0	0	0	0	0	0	18.8
รวม	**18.8**	**0**	**1.9**	**340.1**	**359.7**	**340.3**	**131.6**	**1192.4**

ที่มา: Griffith and Grundy, 1988

ทั้งนี้ จากการเพิ่มการสนับสนุนของภาครัฐส่งผลให้ต้นทุนการดำเนินโครงการของภาครัฐค่อนข้างสูง นำมาสู่การขาดดุลงบประมาณ ซึ่งเป็นสาเหตุหลักที่โครงการ SMP สิ้นสุดในปี ค.ศ. 1984 โดยรัฐบาลทะยอยลดการสนับสนุนงบประมาณ ในปี ค.ศ. 1985 – 1990 ลดลงเหลือ 47 ล้านดอลลาร์นิวซีแลนด์ จนกระทั่งไม่มีการสนับสนุนด้านราคาตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1991 เป็นต้นมา

1.2 **การรวมกลุ่มของสหกรณ์การเกษตร** (Cooperative and Forward Contracting)

(1) หลักการ

การรวมกลุ่มของครัวเรือนเกษตรกรและสหกรณ์โคนมซึ่งมีลักษณะการเป็นเจ้าของร่วมกัน โดยการเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนสมาชิกกลุ่มสหกรณ์เพื่อช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือสมาชิกซึ่งกันและกัน ทั้งในด้านการสร้างประสิทธิภาพการผลิต การตลาด อำนาจการต่อรองทางการค้า ซึ่งนำมาสู่การสร้างกำไรจากการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ มีการกำหนดนโยบาย และมาตรฐานในด้านต่างๆ เพื่อสนับสนุนในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและศักยภาพ และได้รับความเชื่อมั่นทั้งด้านสมาชิกและลูกค้า

(2) การดำเนินงาน

การรวมกลุ่มภาคการเกษตรของประเทศนิวซีแลนด์มีลักษณะเป็นสหกรณ์โคนมรวมตัวเป็นกลุ่มสหกรณ์ ในนามกลุ่มสหกรณ์ฟอนเทียร่า (Fonterra Co-operative Group) โดยได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐผ่านมาตรการการส่งเสริมความร่วมมือของคณะกรรมการการผลิตภัณฑ์นมกับกลุ่มสหกรณ์โคนม (MergeCo) เพื่อเสริมความเชื่อมั่นให้กับเกษตรกรเข้าร่วมเป็นสมาชิกกับสหกรณ์และสร้างความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งภาครัฐได้มีการออกกฎหมาย ข้อระเบียบในการบังคับใช้กับสหกรณ์ในปี พ.ศ. 2553 ได้มีพระราชบัญญัติการปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมโคนม (Dairy Industry Restructuring Act: DIRA) โดยการบังคับให้กลุ่มสหกรณ์ฟอนเทียร่าเปิดโอกาสให้สหกรณ์อื่นๆ เข้าร่วมในกลุ่ม เพื่อรวบรวมน้ำนมและสร้างอำนาจต่อรองราคา และมีการเปลี่ยนแปลงการกำหนดราคา โดยใช้วิธีการประมูลราคา และเกษตรกรสามารถซื้อขายหุ้นสหกรณ์ได้ โดยไม่พ้นสภาพการเป็นสมาชิก

ประเทศนิวซีแลนด์มีการดำเนินนโยบายที่ลดการสนับสนุนภาคการเกษตร โดยมุ่งเน้นให้เกษตรกรช่วยเหลือตนเอง ดังนั้นในการลดความเสี่ยงทางตลาดจะใช้สหกรณ์การเกษตร การทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้า และการทำออฟชัน (Option) (SPICe, 2018) โดยการซื้อ – ขาย น้ำนมของกลุ่มสหกรณ์ฟอนเทียร่า จะรับซื้อน้ำนมจากเกษตรกร ซึ่งมีการกำหนดราคาหน้าฟาร์ม โดยเป็นราคาที่คำนึงถึงรายรับ ต้นทุน และความเสี่ยง (ความเสี่ยงด้านราคาและอัตราแลกเปลี่ยน) เพื่อนำราคาดังกล่าวไปเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาที่ใช้ประมูลในการทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ซึ่งเป็นการช่วยลดความเสี่ยงจากความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลก รวมทั้งเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมก็จะต้องทำ

สัญญาขายกับฟอนเทียร่า เพื่อลดความผันผวนของปริมาณน้ำนม ซึ่งจะช่วยให้สหกรณ์สามารถวางแผนการผลิตที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น (Fonterra, 2018)

(3) ผลลัพธ์

การดำเนินงานของกลุ่มสหกรณ์ฟอนเทียร่าประสบความสำเร็จ โดยเป็นที่ยอมรับและรู้จักในฐานะของผู้นำผลิตภัณฑ์นมทั่วโลก ซึ่งในปัจจุบันมีเกษตรกรร่วมกลุ่มมากกว่า 10,000 ราย และส่งออกไปยังตลาดโลกครอบคลุม 140 ประเทศ (Fonterra, 2019) โดยประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการนำเข้าผลิตภัณฑ์ของฟอนเทียร่า ภายใต้แบรนด์สินค้าแอนลีนและแอนมัม สำหรับด้านราคาน้ำนมของตลาดโลกมีความผันผวน แต่อย่างไรก็ตาม การทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าของกลุ่มสหกรณ์ฟอนเทียร่าจะช่วยลดความเสี่ยงดังกล่าว จากการทราบราคาล่วงหน้าที่จะทำการซื้อขาย รวมทั้งอำนาจการต่อรองราคาของกลุ่มฟอนเทียร่า

นอกจากการทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้า (Forward Contacting) ของกลุ่มสหกรณ์ฟอนเทียร่า ยังคงมีภาคการผลิตเกษตรอื่นๆ ที่นิยมการทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าซึ่งมีแตกต่างกัน เช่น กลุ่มเกษตรกรที่ปลูกพืช ผัก และดอกไม้จะนิยมทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้ามากกว่ากลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกกีวี่และปลูกข้าว (Sandra K. Martin, 1996)

1.3 **การประกันทางการเกษตร** (Agricultural Insurance) เป็นการป้องกันความเสี่ยงจากการสูญเสียทรัพย์สินทางการเกษตรจากการเกิดภัยพิบัติ โดยภาคการเกษตรของประเทศนิวซีแลนด์เกษตรกรสามารถซื้อประกันพืชผลทางการเกษตรจากบริษัทประกันต่างๆ ได้ *ทั้งนี้ประเทศนิวซีแลนด์จะมีเฉพาะการ<u>การประกันภัยโดยเอกชนซึ่งเป็นการซื้อประกันแบบสมัครใจ โดยปราศจากการช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากภาครัฐ</u>* โดยประกันภัยพืชผลในประเทศนิวซีแลนด์หลักๆ มีทั้งการประกันภัยพืชผลและปศุสัตว์ (FAO, 2011) ดังนี้

1) การประกันภัยพืชผล ในประเทศนิวซีแลนด์เริ่มใช้การประกันภัยพืชผลหลังปี ค.ศ. 1981

1.1) การประกันภัยพืชผลที่ตั้งอยู่บนการชดเชย (Indemnity-Based Insurance) ซึ่งประกอบด้วย การประกันภัยแบบกำหนดชนิดภัย (Named Peril) โดยการคิดฐานการชดเชยจากเปอร์เซ็นต์ของความเสียหาย การประกัน Crop Green – House และการประกันภัยป่าไม้

1.2) การประกันภัยพืชผลที่ใช้ดัชนี ซึ่งเป็นการจ่ายสินไหมโดยวัดค่าดัชนี

การประกันภัยแบบดัชนีสภาพอากาศ (Crop Weather Index Insurance) โดยมีขั้นการจ่ายเงิน (Payout Scale) ของดัชนีสภาพอากาศ ซึ่งภัยที่ประกัน คือ ตัวแปรทางสภาพอากาศ ซึ่งวัดจากสถานีตรวจวัดที่ใกล้ที่สุด เช่น ปริมาณน้ำฝน อุณหภูมิ โดยวงเงินประกันส่วนใหญ่จะอ้างอิงจากต้นทุนการผลิต ทั้งนี้ มีเงื่อนไขพื้นฐาน คือ ต้องเป็นภัยที่ค่อยๆ ก่อตัว เช่น ภัยแล้ง อุณหภูมิที่สูงขึ้น เป็นต้น ผลผลิตที่เปลี่ยนแปลงต้องสัมพันธ์กับดัชนีสภาพอากาศ

2) การประกันภัยปศุสัตว์ (Livestock Insurance) ในประเทศนิวซีแลนด์เริ่มใช้การประกันภัยปศุสัตว์ในปี ค.ศ. 1970 ซึ่งครอบคลุมทั้งสัตว์น้ำและสัตว์ปีก โดยการคุ้มครองจากภัยที่เกิดจากอุบัติเหตุ การติดเชื้อโรค ที่ส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่เกษรตกร

(1) การดำเนินงาน

การทำประกันทางการเกษตรของประเทศนิวซีแลนด์เป็นการทำประกันโดยสมัครใจของเกษตรกร โดยมีผู้รับประกันภัย คือ บริษัทประกันของเอกชน ทั้งนี้ภาครัฐไม่มีส่วนในการอุดหนุนการทำประกันภัย เนื่องจากระบบการทำประกันภัยต่อของภาคเอกชนมีการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ และเป็นการสอดคล้องกับการดำเนินนโยบายเกษตรของภาครัฐที่หลังจากการปฏิรูปในปี ค.ศ. 1984 ภาครัฐมีการลดการอุดหนุนภาคการเกษตร ทั้งนี้การขายประกันส่วนใหญ่ของประเทศนิวซีแลนด์จะผ่านตัวแทนขายของธนาคารเพื่อเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ (Mortgage Loans) โดยในปัจจุบันบริษัทรับประกันทางเกษตรในประเทศนิวซีแลนด์มีทั้งหมด 6 บริษัท ซึ่งบริษัท FMG มีขนาดใหญ่ที่สุด โดยรับประกันภัยทั้งพืช ปศุสัตว์ รวมถึงประกันภัยอื่นๆ เช่น การประกันภัยส่วนบุคคล การประกันภัยท่องเที่ยว

(2) ผลลัพธ์

ผลการส่งเสริมการทำประกันภัยทางการเกษตรของประเทศนิวซีแลนด์ ไม่ค่อยได้รับความนิยมหรือความสนใจจากเกษตรกร เนื่องจากการทำประกันภัยที่ต้นทุนเพิ่มสูงขึ้น รวมทั้งได้รับผลตอบแทนที่ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับการประเมินมูลค่าความเสียหาย รวมถึงเป็นการทำประกันโดยสมัครใจ ไม่ได้รับการอุดหนุนจากภาครับ โดยในปี ค.ศ. 2007 เกษตรกรทำประกันภัยเพียงร้อยละ 5 เท่านั้น (Celia M. Reyes, 2017)

3) สนับสนุนราคาตลาด (Market Price Support) ในปัจจุบันราคาส่งออกสินค้าเกษตรของประเทศนิวซีแลนด์ โดยส่วนใหญ่จะอ้างอิงกับราคาตลาดโลก แต่อย่างไรก็ตาม ภาครัฐยังคงสนับสนุนด้านราคาสินค้าเกษตรโดยทางอ้อมในบางชนิดเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร โดยในปี ค.ศ. 2016 ภาครัฐช่วยเหลือเกษตรกรผู้ผลิตในกลุ่มสัตว์ปีก โดยการช่วยเหลือด้านการควบคุมการเกิดโรค การช่วยเหลือบรรเทาเมื่อเกิดภัยพิบัติ รวมถึงการให้ความรู้แก่เกษตรกรเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต

4) การจ่ายเงินสนับสนุนให้แก่เกษตรกร (Direct Payment) โดยการจ่ายเงินให้โดยตรงแก่เกษตรกรในปี ค.ศ. 1996/1997 ภาครัฐได้จ่ายเงินให้แก่เกษตรกรสวนผลไม้ที่ได้รับผลกระทบความเสียหายจากภัยพิบัติพายุลูกเห็บ

2. มาตรการที่อาจจะส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของความสามารถในการรับมือความเสี่ยงราคา

2.1 ความหลากหลายของการเกษตร (Enterprise Diversification) ภาคเกษตรของประเทศนิวซีแลนด์มีความหลากหลาย ครอบคลุมทั้งในด้านการปลูกพืช ด้านปศุสัตว์ การประมง

รวมถึงป่าไม้ ซึ่งเป็นการช่วยกระจายความเสี่ยงหากมีความผันผวนของระดับราคาสินค้าเกษตรในบางภาคการผลิต ทั้งนี้ ความหลากหลายของการเกษตรยังส่งผลต่อการลดลงของการว่างงาน เนื่องจากมีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างภาคการผลิต โดยภาครัฐได้มีมาตรการพัฒนาด้านแรงงาน เพื่อลดการว่างงานตามฤดูกาลในภาคการเกษตรพืชสวน โดยการสนับสนุนในการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานในภาคการผลิตที่ขาดแคลน เพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างการพักฤดูการผลิตทางการเกษตร

2.2 การลดกฎระเบียบ (Deregulation Policy)

ลดกฎระเบียบ ปรับปรุงกฎหมายและการกำกับด้านการเกษตรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา มีความทันสมัย เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การบริหารงาน และยกระดับความสามารถในการแข่งขัน เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติการเลี้ยงโคนมโดยยกเลิกอำนาจการกำหนดราคา และพระราชบัญญัติการปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมโคนม ในปี ค.ศ. 2010 สะท้อนการแก้กฎหมายให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนรูปนโยบายที่ยกเลิกการแทรกแซงตลาดและการเพิ่มความสามารถในการผลิตและแข่งขันของสถาบันเกษตรกร เป็นต้น กล่าวคือ ลดอุปสรรคการพัฒนาเนื่องจากข้อกฎหมาย/ระเบียบที่ล้าสมัยและไม่เสริมประสิทธิภาพการผลิต

2.3 การปรับรื้อโครงสร้างองค์กรภาครัฐ

การปรับรื้อโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานของภาครัฐให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อลดความซ้ำซ้อน ความชัดเจนของภาระหน้าที่รับผิดชอบ ประสิทธิภาพการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการบูรณาการงานพัฒนาระหว่างหน่วยงานพัฒนา ดังเช่นในปี ค.ศ. 2012 กระทรวงเกษตรได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องกับทิศทางนโยบายของรัฐบาล กระทรวงการเกษตรและป่าไม้ ปรับเปลี่ยนเป็นกระทรวงอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน ที่มี 4 หน่วยงานรับผิดชอบ คือ การเกษตร (Agriculture) การประมง (Fisheries) ความปลอดภัยทางชีวภาพ (Biosecurity) และการป่าไม้ (Forestry) อย่างสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนา

3.มาตราการอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อราคาทางอ้อม

3.1 การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี โดยการยกเลิกภาษีเงินลงทุนปีแรก การลดหย่อนภาษีในการซื้อเครื่องจักร และสร้างอาคาร รวมถึงการลดหย่อนภาษีนำเข้าสินค้า ซึ่งส่งผลให้การลงทุนและศักยภาพการผลิตของภาคเกษตรเพิ่มขึ้น จากการลดลงของต้นทุนการผลิต แต่อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวส่งผลให้รายได้จากการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลลดลง

3.2 การสนับสนุนด้านปัจจัยการผลิต โดยการจำหน่ายปุ๋ยในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด รวมถึงการสนับสนุนเงินทุนโดยการลดอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อธนาคารชุมชน ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรสามารถซื้อปุ๋ยได้ในราคาที่ถูกลง และสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น โดยในปี ค.ศ. 1980 รัฐบาลใช้งบประมาณในการสนับสนุนการใช้ปุ๋ยในภาคเกษตรประมาณ 50 ล้านดอลลาร์นิวซีแลนด์

3.3 **การจัดการความเสี่ยงด้านการเงิน** เป็นความเสี่ยงที่กระทบต่อกระแสเงินสดหรือรายได้ของเกษตรกร โดยประเทศนิวซีแลนด์มีการจัดการความเสี่ยงด้านการเงินที่สำคัญ ดังนี้

- Interest Rate Hedging จากการสำรวจด้านกลยุทธ์การจัดการความเสี่ยงในภาคเกษตรของประเทศนิวซีแลนด์ พบว่า ความเสี่ยงด้านการเงินที่กลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญมากที่สุด คือ การเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ย (Sandra K. Martin, 1996) โดยเกษตรกรเลือกในการป้องกันหรือลดความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราดอกเบี้ย โดยการทำสัญญาข้อตกลงรูปแบบของการจ่ายอัตราดอกเบี้ยล่วงหน้า ซึ่งจะทำให้ทราบอัตราดอกเบี้ยจ่ายที่แน่นอน

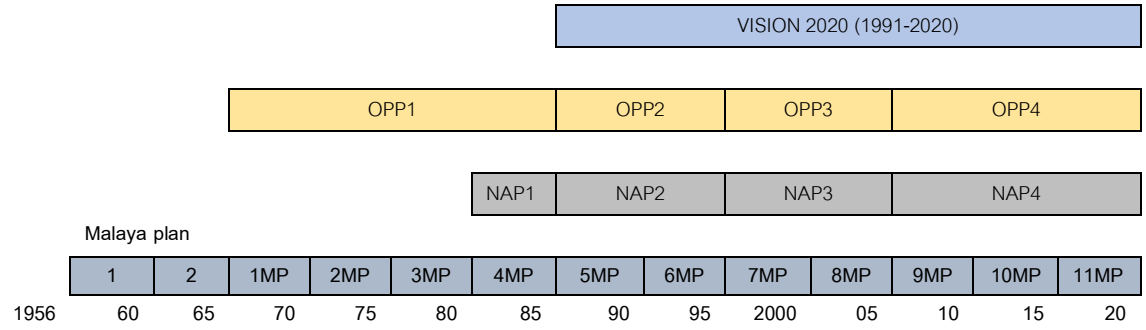
3.4 **การควบคุมดูแลความปลอดภัยทางชีวภาพ** (Biosecurity) การมีระบบการป้องกันความเสี่ยงในการเกิดโรคของสัตว์ ซึ่งมีการสำรวจและติดตามการเกิดโรคอย่างต่อเนื่อง การให้ความสำคัญและความเข้มงวดต่อความปลอดภัยทางชีวภาพส่งผลให้เกิดความเชื่อมั่นของผู้บริโภคต่อคุณภาพของสินค้าเกษตรของประเทศนิวซีแลนด์ ทั้งนี้ความเชื่อมั่นของผู้บริโภคนั้นมีความสำคัญ เนื่องจากประเทศนิวซีแลนด์ได้กำหนดตำแหน่งทางการตลาดของสินค้าเกษตรเป็นสินค้ากลุ่มพรีเมียร์ (High Value Market) ซึ่งเป็นสินค้าที่มีความยืดหยุ่นด้านอุปสงค์ต่อราคาค่อนข้างต่ำ หากเกิดการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าจะส่งผลกระทบต้องการเปลี่ยนแปลงของปริมาณการซื้อค่อนข้างน้อย โดยกลุ่มผลิตภัณฑ์จากนม (Dairy Product) เป็นสินค้าส่งออกเกรดพรีเมียร์ ซึ่งมีชื่อเสียงและมีการส่งออกในตลาดโลก

4.1.3 ผลการศึกษานโยบายเกษตรและการจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรของมาเลเซีย

ผลการศึกษาในส่วนนี้ ประกอบด้วย (1) พัฒนาการของนโยบายเกษตร (2) การเปลี่ยนรูปของนโยบายเกษตร (3) กระบวนการนโยบายและแนวทางดำเนินนโยบาย (4) ผลสำเร็จของการพัฒนา (5) บทเรียนจากนโยบายเกษตร และ (6) นโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตร มีรายละเอียดดังนี้

1) **พัฒนาการของนโยบายเกษตร**

ผลการวิเคราะห์เอกสาร พบว่า การกำหนดแผนพัฒนาของมาเลเซียมีความเชื่อมโยงกับแผนระดับต่างๆ ดังภาพที่ 4.23 กล่าวคือ แผนพัฒนาเกษตร (National agricultural plan, NAP) ถูกพัฒนาอย่างมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับแผนพัฒนาชาติระยะยาว (Outline perspective plan: OPP) แผนวิสัยทัศน์ 2020 (Vision 2020) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะ 5 ปี (National plan: MP) ซึ่งเป็นการแปลงแผนพัฒนาเกษตรและแผนพัฒนาชาติระยะยาวไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ แผนพัฒนาเกษตรและแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะ 5 ปี มีทิศทางการพัฒนาแผนพัฒนาเกษตรเดียวกันแต่มีความแตกต่างในรายละเอียดของเป้าหมาย ตัวชี้วัด และแนวทางการนำไปสู่การปฏิบัติ



ภาพที่ 4.23 ความสัมพันธ์ของแผนพัฒนาในระดับต่างๆ ของมาเลเซีย

มาเลเซียเริ่มใช้แผนพัฒนาชาติฉบับแรกในปี ค.ศ. 1950 – 1955 เรียกว่า ร่างแผนการพัฒนา (Draft Development Plan: DDP) แผนฉบับนี้พัฒนาเพื่อสนับสนุนการพัฒนาตามแนวคิดแผนพัฒนาของเจ้าอาณานิคมอังกฤษภายใต้แผน Colombo Plan for Cooperative Economic Development นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 มาเลเซียมีแผนพัฒนาถูกกำหนดและนำไปสู่การปฏิบัติมาแล้วทั้งหมด 14 แผนพัฒนา แผนพัฒนาทั้งหมดเป็นแผนพัฒนาระยะกลางที่มีระยะเวลา 5 ปี หลังปี ค.ศ. 1970 มาเลเซียเริ่มใช้แผนระยะยาวเรียกว่า The First Outline Perspective Plan: OPP1 (1971-1990) หรือ New Economic Policy ในการกำหนดทิศทางของแผนพัฒนาชาติ แผนระยะยาวฉบับต่อมาได้แก่ The second Outline Perspective Plan, OPP2 (1990-2000) หรือ national Development Policy The Third Outline Perspective Plan, OPP3 (2001-2010) หรือ National Vision Policy และ New Economic Model (2010 – 2020) (ตารางภาคผนวกที่ 4.3)

ในภาพรวม พบว่า แผนพัฒนาชาติมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงปัจจัยภายนอกและความต้องการปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาประเทศ จุดเปลี่ยนที่สำคัญคือ การใช้นโยบายเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Policy, OPP1 1971 – 1990) ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่สองซึ่งให้ความสำคัญกับการลดความยากจนและการปรับโครงสร้างสังคม ต่อมาเป็นผลกระทบจากความถดถอยทางเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1980 ส่งผลให้แผนพัฒนาเปลี่ยนมาให้ความสำคัญกับการลงทุนของภาคเอกชน และสร้างโอกาสจากแหล่งเติบโตทางเศรษฐกิจใหม่ๆ ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจทางการเงินในอาเซียน ปี ค.ศ. 1997/1998 เศรษฐกิจของมาเลเซียเติบโตช้าและชักนำไปสู่การเริ่มต้นแนวคิดการพัฒนาโครงการหรือกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Economic Clusters) ในระดับภูมิภาคที่มีเป้าหมายเพื่อการเปลี่ยนรูปเศรษฐกิจมาเลเซีย (Economic transformation) (Lee, C., and Chew-Ging, L., 2017) ซึ่งแผนพัฒนาให้ความสำคัญกับสาขาการผลิตหลัก คือ ภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตร เนื้อหาในส่วนนี้จึงประกอบไปด้วย 2 ส่วนใหญ่ คือ 1) แผนพัฒนาเกษตรแห่งชาติฉบับที่

1 – 4 และ 2) นโยบายเกษตรที่เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาชาติ (Ministry of Economic Affaires, 2018) มีรายละเอียดดังนี้

1.1) แผนพัฒนาเกษตรแห่งชาติ

นโยบายเกษตรกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ในการพัฒนาภาคเกษตรซึ่งถูกกำหนดใช้ในช่วงเวลาระยะเวลาหนึ่งและมีการปรับเปลี่ยนสอดคล้องกับทิศทางแผนพัฒนาชาติ นโยบายเกษตรสามารถแบ่งออกเป็น 2 ช่วงใหญ่ๆ คือ 1) นโยบายเกษตรช่วงก่อนประกาศเอกราชและก่อนพัฒนาแผนเกษตรแห่งชาติปี ค.ศ.1948 – 1984 และ 2) นโยบายเกษตรแห่งชาติฉบับที่ 1 2 3 และ 4 (Dardak R. A., 2015) มีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

นโยบายเกษตรในช่วงปี ค.ศ. 1948 – 1957

นโยบายเกษตรในช่วงนี้อยู่ภายใต้แนวทางการพัฒนาที่ถูกกำหนดโดยเจ้าอาณานิคมสหราชอาณาจักร นโยบายเกษตรหลักมุ่งเน้นการขยายพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อส่งออกต่างประเทศโดยเฉพาะยางพาราและเครื่องเทศ รัฐบาลอังกฤษส่งเสริมการปลูกสวนยางเพื่อผลิตวัตถุดิบยางพาราสำหรับภาคอุตสาหกรรมในสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา เจ้าของสวนยางส่วนใหญ่เป็นบริษัทลงทุนจากต่างประเทศและสวนยางขนาดใหญ่ซึ่งนิยมนำเข้าแรงงานอพยพจากประเทศอินเดียทำงานในสวนยางพาราส่งผลให้มาเลเซียกลายเป็นผู้ผลิตยางพารารายใหญ่ของโลก ยางพาราเป็นมีสัดส่วนมูลค่าเศรษฐกิจสูง แหล่งสร้างรายได้จากการส่งออกและส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่สินค้าเกษตรประเภทอาหาร เช่น ข้าว ผลไม้ ผัก เป็นต้น ผลิตโดยเกษตรกรรายย่อยที่ยังคงใช้ระบบการผลิตดั้งเดิม

ในช่วงนี้นับได้ว่า ภาคเกษตรเป็นฐานเศรษฐกิจที่สำคัญในการพัฒนาประเทศที่ส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การจ้างงาน และการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะการลงทุนสวนยางในรูปแบบบริษัทร่วมลงทุนปลูกสวนยางพารา เช่น Dunlop, Guthrie และ Harrison และ Cross field plantations ซึ่งชาวยุโรปมีสัดส่วนถือครองพื้นที่สวนขนาดใหญ่ (Estates) กว่าร้อยละ 70.0 รองลงมาเป็นชาวจีน-มาเลย์คิดเป็นร้อยละ 25.9 (พื้นที่สวนขนาดใหญ่ทั้งหมด 714,200 เฮกตาร์) การขยายพื้นที่ปลูกยางพาราและพืชเศรษฐกิจอื่นๆ (ปาล์มน้ำมัน มะพร้าว และชา) ยังส่งผลต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น เครือข่ายถนน ระบบราง และท่าเรือในการขนส่งสินค้ายางพาราออกสู่ตลาดต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม นโยบายเกษตรของเจ้าอาณานิคมอังกฤษก็ยังไม่ได้เปิดโอกาสและอนุญาตให้ชาวมาเลเซียเป็นเจ้าของสวนยางพาราได้ แม้ว่าเกษตรกรขนาดเล็กจะมีความสนใจในการปลูกสร้างสวนยางแต่การขยายพื้นที่ปลูกยางใหม่ก็มีข้อจำกัดจากนโยบายของเจ้าอาณานิคมอังกฤษที่ต้องการสงวนสิทธิ์ไว้เฉพาะบริษัทอังกฤษเท่านั้น

นโยบายการพัฒนาเช่นนี้ส่งผลให้เกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงระบบการผลิตแบบดั้งเดิม (Traditional Agricultural system) เพื่อการบริโภคและใช้ภายในประเทศซึ่งชาวมาเลเซียมีสัดส่วน

ถือครองพื้นที่ขนาดเล็กกว่าร้อยละ 47.1 รองลงเป็นชาวจีนร้อยละ 32.8 และชาวอินเดียร้อยละ 10.1 รวมพื้นที่เกษตรขนาดเล็กทั้งหมด 300,200 เฮกตาร์ ครัวเรือนเกษตรกรตกอยู่ในภาวะรายได้ต่ำ ผลผลิตต่อไร่ต่ำ และราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ เนื่องจากระบบการผลิตแบบดั้งเดิมซึ่งส่งผลต่อการตกต่ำของการดำรงชีพและความยากจน อาจจะกล่าวได้ว่า นโยบายเกษตรในช่วงนี้แบ่งออก 2 กลยุทธ์หลัก คือ 1) การขยายพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจที่เป็นเจ้าของโดยนักลงทุนจากต่างประเทศซึ่งผลผลิตเน้นการส่งออก และ 2) การผลิตอาหารเพื่อยังชีพและบริโภคภายในประเทศโดยเกษตรกรขนาดเล็ก นอกจากนี้ นโยบายเกษตรของเจ้าอาณานิคมอังกฤษยังมีผลต่อการจ้างงานตามเชื้อชาติของแรงงาน เช่น แรงงานมาเลย์ทำนา สวนยางจ้างแรงงานอินเดีย สวนผักใช้แรงงานชาวจีน การแบ่งแยกลักษณะการใช้แรงงานเป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างในมาเลเซียและความลำเอียงของการกำหนดนโยบายการพัฒนาข้างต้นส่งผลต่อโครงสร้างนโยบายพัฒนาเกษตรหลังจากมาเลเซียได้รับเอกราช

นโยบายเกษตรในช่วงปี ค.ศ. 1957 – 1983

หลังมาเลเซียประกาศเอกราช รัฐบาลยังคงใช้นโยบายเกษตรเหมือนยุคเจ้าอาณานิคมอังกฤษ รัฐบาลตระหนักถึงบทบาทและความสำคัญของภาคการเกษตร และได้กำหนดทิศทางยุทธศาสตร์เกษตรภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาล (Government Economic Development Plan) นโยบายพัฒนาเกษตรได้รับการเผยแพร่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจของมาลายา (The First Malaya Plan) ฉบับแรก (ค.ศ. 1956-1960) แผนพัฒนาเศรษฐกิจของมาลายา (Second Malaya Plan) ฉบับที่สอง ปี ค.ศ. 1961-1965 และแผนพัฒนามาเลเซียฉบับแรก (The First Malaysia Plan) ปี ค.ศ. 1966-1970 (Dardak R. A., 2015) โดยแผนพัฒนาทั้งหมดยังคงได้รับอิทธิพลจากนโยบายเดิมของเจ้าอาณานิคมอังกฤษที่ยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาพืชเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มปริมาณการส่งออก นโยบายที่สำคัญ คือ นโยบายเปิดพื้นที่ป่าเพื่อปลูกปาล์มและสวนยางพารา ซึ่งส่งผลต่อการขยายตัวอย่างรวดเร็วของพื้นที่สวนยางพาราและปาล์มน้ำมัน และมีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของมาเลเซีย พืชเศรษฐกิจ (ยางพารา) เป็นแหล่งรายได้จากต่างประเทศ การสะสมทุน และการจ้างงาน รวมทั้งรัฐบาลยังมีการลงทุนในโครงการพัฒนาที่ดินและการพัฒนาชนบท (Land Development and Rural Development Programs) การจัดตั้งหน่วยงานพัฒนาภาครัฐที่สำคัญและส่งผลต่อการพัฒนาภาคเกษตรที่สำคัญ ได้แก่

- The Federal Land Development Authority (FELDA) จัดตั้งในปี ค.ศ. 1956 มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาที่ดินใหม่ทางการเกษตรอย่างครบวงจร ส่งเสริมผลิตภาพการเกษตร และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับ อาทิ ในปี ค.ศ.1971 – 1975 FELDA มีเป้าหมายพัฒนาที่ดินใหม่จำนวน 1.0 ล้านเอเคอร์เพื่อขยายพื้นที่ปลูกปาล์มและยางพารา และพัฒนาชุมชนที่พร้อมด้วย

สิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐาน ส่งผลให้ขนาดที่ดินทางการเกษตรเพิ่มขึ้นจาก 4 เอเคอร์ เป็น 14 เอเคอร์ในปลายปี 1970s

- Federal Land Consolidation and Rehabilitation Authority (FELCRA) จัดตั้งในปี ค.ศ. 1966 เพื่อการจัดรูปที่ดินและส่งเสริมการทำเกษตรในพื้นที่ชนบทซึ่งเน้นโปรแกรมการพัฒนาพื้นที่ดินใหม่ขนาดใหญ่เพื่อการตั้งถิ่นฐานและการเกษตร อาทิ ในปีค.ศ. 1971 – 1975 FELCRA มีเป้าหมายจัดรูปที่ดินกว่า 100,000 เอเคอร์

- The Rubber Industry Smallholder's Development Authority (RISDA) จัดตั้งในปี ค.ศ. 1973 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และส่งเสริมการปลูกทดแทนสวนยางพาราสมัยใหม่สำหรับครัวเรือนเกษตรกรสวนยางขนาดเล็ก โดยเกษตรกรที่เข้าร่วมขอการส่งเสริมจาก RISDA กว่าร้อยละ 61 ถือครองพื้นที่น้อยกว่า 2.0 เฮกตาร์ โดยขอรับการส่งเสริมการปลูกทดแทนยางพันธุ์ดี และการจัดการสวนยางที่ดี เพื่อยกระดับปริมาณผลผลิตและผลิตภาพการผลิตเพิ่มขึ้น RISDA ยังมีหน้าที่ในการจัดหาเงินสงเคราะห์ (Management of Cess Fund) สำหรับการปลูกทดแทนในสวนยางขนาดใหญ่ (Estate) เรียกว่า Fund A และสวนยางขนาดเล็ก เรียกว่า Fund B

ในช่วงนี้ รัฐบาลเริ่มใช้กลยุทธ์การพัฒนาภาคเกษตรที่เน้นการสร้างความหลากหลายของเศรษฐกิจประกอบด้วย 2 ส่วนคือ 1) ความหลากหลายของการเกษตรจากยางพาราไปสู่ปาล์มน้ำมัน รวมถึงพืชเศรษฐกิจอื่นๆ ที่มีลักษณะการผลิตแปลงขนาดใหญ่ และ 2) การกระจายการลงทุนจากอุตสาหกรรมขั้นต้นไปสู่อุตสาหกรรมปลายน้ำที่มีมูลค่าเพิ่มสูง (Yusof, Z. A., & Bhattasali, D., 2008)

สำหรับการพัฒนายางพารา พบว่า นโยบายของรัฐบาลให้ความสำคัญยุทธศาสตร์สร้างความหลากหลายของการผลิตโดยเปลี่ยนจากพื้นที่สวนยางเป็นปาล์มน้ำมัน โกโก้ และพืชเศรษฐกิจอื่นๆ และเน้นการรักษาระดับความสำคัญของยางพาราของมาเลเซียในตลาดโลก แนวนโยบายสำคัญ คือ ส่งเสริมให้เกษตรกรสวนยางขนาดเล็กที่มีสวนยางเก่าและทรุดโทรมแล้วปลูกทดแทนยางใหม่ผ่าน RISDA ในปี ค.ศ. 1988 สวนยางที่ขึ้นทะเบียนกับ RISDA จำนวน 1.2 ล้านเฮกตาร์ ในจำนวนนี้ 980,000 เฮกตาร์ เป็นสวนยางเก่าที่ต้องปลูกทดแทน รัฐบาลมีแนวนโยบายเร่งการปลูกทดแทนส่งผลให้อัตราการปลูกทดแทนเพิ่มขึ้นจากเฉลี่ย 20,000 เฮกตาร์ ในช่วงปี ค.ศ. 1970 เป็น 31,000 เฮกตาร์ ในช่วงปี ค.ศ. 1981 – 1988

นโยบายเกษตรแห่งชาติฉบับที่ 1 (National Agricultural Policy: NAP1) **ปี ค.ศ**. 1984-1991

นโยบายการเกษตรแห่งชาติฉบับแรกถูกจัดทำในปี ค.ศ.1984 มีเป้าหมายเชิงกลยุทธ์เพื่อพัฒนาเกษตรสมัยใหม่ ฟื้นฟูภาคเกษตร แก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท และยกระดับประสิทธิภาพการผลิตโดยมุ่งเน้นการขยายการผลิตพืชเศรษฐกิจที่สำคัญคือ ปาล์มน้ำมัน และโกโก้ รวมทั้งเพื่อ

สนับสนุนและส่งเสริมการเติบโตอย่างสมดุลและยั่งยืนของภาคเกษตรกรรม อย่างเท่าเทียบกับสาขาการผลิตอื่นๆ เหตุผลเบื้องหลังของการจัดทำแนวนโยบาย NAP1 เป็นผลต่อเนื่องจากนโยบายเกษตรก่อนหน้านี้ที่ไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรขนาดเล็ก ความเหลื่อมล้ำรายได้ระหว่างเกษตรกรขนาดใหญ่และเกษตรกรขนาดเล็ก และภาคเกษตรที่มีอัตราการเติบโตชะลอตัวเมื่อเทียบกับสาขาการผลิตอื่นๆ ดังนั้นแนวทางการพัฒนามีวัตถุประสงค์ 1) เพิ่มรายได้เกษตรกรโดยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรในการผลิต และ 2) เพิ่มการผลิตอาหารสำหรับตลาดท้องถิ่น เช่น ข้าว ผัก ไม้ผล สัตว์ปีก เป็นต้น โดยมีกลยุทธ์การพัฒนา คือ 1) การลงทุนและพัฒนาสถาบันทางการเกษตร ได้แก่ FELDA, RIS DA และ FELCRA และ 2) การพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาขนาดพื้นที่ถือครองทางการเกษตรและยกระดับประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรขนาดเล็ก รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการทางการเกษตรที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากในช่วงทศวรรษ 1980s มาเลเซียมีแรงงานจำนวนมากและมีพื้นที่ดินใหม่อย่างเพียงพอสำหรับทำการเกษตร ดังนั้นแผนพัฒนาจึงเน้นการพัฒนาที่ดินใหม่ซึ่งจะช่วยเพิ่มการจ้างงานในพื้นที่ชนบทและเพิ่มผลผลิตอาหารเพื่อบริโภคในประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงการผลิตสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมผ่านการส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตรโดยเฉพาะการแปรรูป การเก็บรักษาและการขนส่งสินค้าเกษตรซึ่งต้องการเพิ่มมูลค่าก่อนส่งออกสู่ตลาดโลก การพัฒนาภาคเกษตรยังได้มีการเชื่อมโยงกับภาคเอกชนกลายเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา (Partner in Development) ผลลัพธ์ของการพัฒนา NAP 1 มีส่วนสำคัญต่อการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพทางการเกษตร รายได้ในภาคเกษตร ประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากรการผลิต และพัฒนารูปแบบระบบเกษตรในแผนพัฒนาชาติฉบับที่ 5 และแผนพัฒนาชาติหลังจากนั้น (Arshad, F. M. & Shamsudin M. N., 1997) อย่างไรก็ตาม Arshad, F. M. และ Shamsudin, M. N. (1997) ให้ข้อสังเกตว่า ในช่วง 1984s NAP1 ไม่ได้แก้ปัญหาความแตกต่างของประสิทธิภาพการผลิตและรายได้ระหว่างภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม ไม่สามารถแก้ปัญหาข้อจำกัดด้านอุปทาน เช่น การขาดแคลนแรงงาน ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น และไม่สามารถรักษาตำแหน่งความสามารถในการแข่งขันและใช้ประโยชน์จากความได้เปรียบทางการตลาดได้อย่างเพียงพอ

นโยบายเกษตรแห่งชาติฉบับที่ 2 (National Agricultural Policy: NAP2) ปี ค.ศ. 1992-2010

นโยบายเกษตรแห่งชาติฉบับที่ 2 (NAP2) ถูกปรับให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ 2020 (Vision 2020) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพิ่มรายได้เกษตรกรผ่านการใช้ทรัพยากรการผลิตภาคเกษตรอย่างเต็มประสิทธิภาพ 2) เพิ่มการผลิตอาหารสำหรับตลาดท้องถิ่น เช่น ข้าว ผัก ไม้ผล สัตว์ปีก เป็นต้น และ 3)เพิ่มความสามารถในการแข่งขันและความยั่งยืนของระบบการผลิต โดยกำหนดกลยุทธ์การพัฒนา

เน้น 1) เพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ประโยชน์ฐานทรัพยากรการผลิตเพื่อส่งเสริมการกระจายความหลากหลายของสินค้าส่งออกไปสู่การเพาะปลูกพืชอื่นๆ 2) เร่งพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรเพื่อสร้างโอกาสธุรกิจนอกภาคเกษตรและเพิ่มรายได้นอกภาคเกษตรสำหรับเกษตรกรขนาดเล็กและผู้ประกอบการรายย่อย 3) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อแก้ปัญหากระบวนการผลิต การขาดแคลนแรงงาน และข้อจำกัดอื่นๆ ในภาคเกษตร 4) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนาภาคเกษตรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตร และ 5) พัฒนาทรัพยากรมนุษย์นับเป็นกลยุทธ์สำคัญในการบรรลุเป้าหมายการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพและเพิ่มปริมาณผลผลิตต่อแรงงาน และที่ดิน นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานใหม่ๆ และมาตรการสนับสนุนการผลิต (Subsidy Programs) เกษตรกรขนาดเล็กในทุกสาขาการผลิตภาคเกษตรเพื่อสร้างแรงจูงใจการผลิต รวมทั้งมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการเปิดที่ดินใหม่เพื่อขยายพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมัน ยางพารา และพืชอุตสาหกรรมอาหาร (ข้าว สับปะรด และผัก) เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐบาลตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างความสมดุลของการพัฒนาระหว่างภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม การเชื่อมโยงมูลค่าเพิ่มของภาคเกษตรเข้ากับภาคการผลิตอื่นๆ ในระบบเศรษฐกิจ และยกระดับความสำเร็จของการพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารและการพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืน

นโยบายเกษตรแห่งชาติฉบับที่ 3 (National Agricultural Policy: NAP3) **ปี ค.ศ.** 1998-2010

วิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ.1997 – 1998 นำไปสู่การตระหนักถึงความสำคัญของภาคเกษตรและความมั่นคงทางด้านอาหารของประเทศ NAP3 ถูกจัดทำขึ้นเพื่อรับมือกับความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจเนื่องจากการขาดแคลนที่ดินเพาะปลูก การขาดแคลนแรงงานที่ต้องแข่งขันกับภาคการผลิตอื่นๆ ความไม่มีประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และยังต้องคำนึงถึงการผลิตอาหารอย่างเพียงพอเพื่อการบริโภคภายในประเทศ วัตถุประสงค์ของ NAP 3 ประกอบด้วย 1) เพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านอาหาร 2) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตร 3) เพื่อเชื่อมโยงภาคเกษตรกับภาคการผลิตสาขาอื่นๆ ในการสร้างมูลค่าเพิ่ม 4) เพื่อสร้างและพัฒนาสาขาการผลิตใหม่ๆ ที่มีศักยภาพเติบโตในภาคเกษตร และ 5) เพื่ออนุรักษ์และใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน NAP 3 มีผลลัพธ์ที่คาดหวัง เช่น การใช้แรงงานภาคเกษตรลดลง การเพิ่มขึ้นของความหลากหลายในระบบการผลิตและการแปรรูปที่เน้นการใช้เครื่องจักรกลทดแทนแรงงานและระบบการผลิตอัตโนมัติ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ ที่จะช่วยเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต NAP 3 ได้กำหนดกลยุทธ์การพัฒนา 2 แนวทางคือ 1) ระบบวนเกษตร (The Agroforestry Approach) ที่มุ่งเน้นสร้างฐานระบบการผลิตขนาดใหญ่ที่เป็นระบบการ

ผลิตร่วมระหว่างการทำเกษตรพัฒนาและป่าไม้ ส่งเสริมให้มีการผลิตผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรและผลผลิตจากป่าไม้ สนับสนุนความสัมพันธ์ทางชีวภาพของระบบการผลิตระหว่างพืชอุตสาหกรรมและการปลูกป่า และส่งเสริมเกษตรกรใช้ระบบวนเกษตรที่มีผลตอบแทนจากการลงทุนที่ดี และ 2) การพัฒนาผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตร (Product-Based Approach) เป็นแนวทางพัฒนาที่มุ่งตอบสนองความต้องการของตลาดสมัยใหม่ พัฒนาผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตร และขยายตลาด โดยให้ความสำคัญกับอุปสงค์ ศักยภาพทางการตลาดและความต้องการของผู้บริโภค นับได้ว่า NAP 3 ได้ขยายขอบเขตของการพัฒนาด้านการเกษตรและป่าไม้ และสร้างโอกาสทางธุรกิจอย่างกว้างผ่านระบบการเชื่อมโยงของภาครัฐ รวมถึงการสนับสนุนงานวิจัยและพัฒนา การพัฒนาเทคโนโลยี การแปรรูปในอุตสาหกรรมเกษตรขั้นต้น อุตสาหกรรมเกษตรขั้นกลาง และขั้นปลายน้ำ ตลอดจนการจัดจำหน่ายและการตลาดผลิตภัณฑ์เกษตรและบริการขั้นสุดท้ายให้กับผู้บริโภค

สำหรับแนวทางการขับเคลื่อนของ NAP 3 ที่สำคัญ ได้แก่ 1) เพื่อการผลิตอาหารตอบสนองความต้องการด้านอาหารภายในประเทศ ซึ่งโดยส่งเสริมการขยายการผลิตขนาดใหญ่ของภาคเอกชน เสริมสร้างความเข้มแข็งของการบริการสนับสนุนที่เกี่ยวข้องและจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐสนับสนุน รวมทั้งการสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชนทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศ 2) เพิ่มความสามารถในการแข่งขันและความสามารถทำกำไรในภาคเกษตรและป่าไม้ โดยผลิตสินค้าที่มีราคาที่สามารถแข่งขันได้ทั้งตลาดภายในประเทศและตลาดส่งออก ปรับปรุงผลิตภาพการผลิต พัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของตลาด ลดข้อจำกัดและมาตรการบิดเบือนตลาดและการค้า ผลิตสินค้าที่มีมาตรฐานด้านความปลอดภัยและคุณภาพสูง และพัฒนาผู้ประกอบการเกษตรกรรมและป่าไม้ รวมทั้งการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ นวัตกรรมสินค้า พัฒนาห่วงโซ่คุณค่าของผลิตภัณฑ์ และสร้างอุตสาหกรรมมูลค่าสูงขึ้นใหม่ ในแนวทางพัฒนานี้มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มผลกำไรและรายได้ของเกษตรกรผ่านระบบการผลิตครบวงจร (Vertical Integration) และการเชื่อมโยงกิจกรรมมูลค่าเพิ่มจากฟาร์มถึงมือผู้บริโภค 3) พัฒนาและส่งเสริมการบูรณาการพัฒนาของภาคอุตสาหกรรมอาหารและอุตสาหกรรมเกษตร 4) เสริมสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่อสนับสนุนและสร้างความยั่งยืนของการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรและป่าไม้ รวมถึงการพัฒนาคุณภาพทรัพยากรมนุษย์อย่างต่อเนื่อง พัฒนาความสามารถในการวิจัยและพัฒนาและเทคโนโลยี เทคโนโลยีสารสนเทศด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพที่มีอย่างเพียงพอและทันสมัย พัฒนาธุรกิจสนับสนุนที่เกี่ยวเนื่องที่มีประสิทธิภาพในการจัดหาเงินทุน และโครงสร้างสถาบันที่ใช้งานได้อย่างมีประสิทธภาพ และ 5) การพัฒนาที่ยั่งยืน การจัดการและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืนใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการพัฒนาภาคเกษตรและป่าไม้ กฎหมาย กฎระเบียบ และสร้างแรงจูงใจ ในการพัฒนาเพื่อสนับสนุนการทำการเกษตรและป่าไม้ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และลดผลกระทบเชิงลบต่อสิ่งแวดล้อมให้ต่ำสุด รวมทั้งให้ความสำคัญกับงานวิจัย การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม และนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สำหรับแนวทางการพัฒนายางพารา NAP 3 มีเป้าหมายมุ่งผลิตยางพารา 3 ประเภท ได้แก่ น้ำยาง ไม้ยาง และผลิตภัณฑ์ยางอย่างบูรณาการเป็นอุตสาหกรรมเดียวกัน ปริมาณผลผลิตยางพารา ถูกกำหนดรักษาระดับการผลิตประมาณ 750,000 ตันต่อปีจากพื้นที่ยางพารา 1.2 ล้านเฮกตาร์ ซึ่งเป็นการผลิตเพื่อรองรับอุตสาหกรรมแปรรูปขั้นปลายน้ำ และอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางพาราที่มีมูลค่าเพิ่มสูงเพื่อการส่งออก ในขณะที่เกษตรกรสวนยางขนาดเล็กซึ่งถือที่ครองที่ดินไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ (Uneconomic Size) ต้องถูกจัดรูปที่ดินใหม่ และหรือ รวมตัวเป็นแปลงขนาดใหญ่เพื่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดและคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ มาตรการปลูกทดแทนสวนยางผนวกเป็นส่วนหนึ่งของโปรแกรมสร้างสวนป่าเพื่อให้ได้ผลผลิตน้ำยางและไม้ยางสำหรับป้อนวัตถุดิบไม้ยางแก่อุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์ รวมทั้งการส่งเสริมการปลูกพืชร่วมยางและพืชแซมยางเพื่อเพิ่มรายได้ครัวเรือน นโยบายวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมยางให้ความสำคัญกับการพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางรูปแบบใหม่ๆ เพิ่มปริมาณการใช้ยางพาราและสินค้าผลิตภัณฑ์ยาง พัฒนาพันธุ์ยางที่มีผลผลิตต่อไร่สูง และการจัดการระบบเกษตรสวนยาง นอกจากนี้นโยบายมุ่งเน้นส่งเสริมการใช้และการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตที่ประหยัดแรงงาน การวิจัยตลาดและการเฝ้าระวังทางการตลาดเน้นการปรับปรุงกลยุทธ์การตลาดเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและเจาะตลาดเดิม รวมถึงการพัฒนาตลาดใหม่

บทเรียนจากความล่าช้าและความไม่มีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อน NAP2 เพื่อแก้ปัญหาภาคเกษตรส่งผลให้ NAP3 ถูกออกแบบกลไกการขับเคลื่อนนโยบายที่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือและประสานผลประโยชน์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ที่มีกลไกการขับเคลื่อนนโยบายประกอบด้วยแผนปฏิบัติ (Action Plan) และการปฏิบัติตามแผน (Implementation) อย่างชัดเจน

นโยบายอุตสาหกรรมอาหารและเกษตร (The National Agro-Food Policy, NAP4) ปี ค.ศ. 2011 – 2020

นโยบายอาหารและเกษตรแห่งชาติฉบับที่ 4 ปี ค.ศ. 2011 - 2020 เริ่มใช้เมื่อ 28 กันยายน 2011 ที่มีแนวคิดการพัฒนาเพื่อบรรลุเป้าหมายสนับสนุนกระบวนการเปลี่ยนรูปภาคเกษตรกรไปสู่อุตสาหกรรมอาหารและเกษตรอย่างมั่นคงและมีความยืดหยุ่น และเตรียมความพร้อมภาคเกษตรรับมือความเสี่ยงและความท้าทายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น การขาดแคลนที่ดินและแข่งขันการใช้ที่ดินกับสาขาการผลิตอื่นๆ การขาดแคลนแรงงาน การเพิ่มขึ้นของต้นทุนการผลิต การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเปิดเสรีการค้า การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต เป็นต้น ในทิศทางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ 2020 ที่ต้องการบรรลุเป้าหมายให้มาเลเซียให้เป็นประเทศที่มีรายได้สูง วัตถุประสงค์ของ NAP4 ประกอบด้วย 1) เพื่อแก้ปัญหาความมั่นคงด้านอาหารและความปลอดภัยเพื่อให้มั่นใจได้ว่าอาหารมีความเพียงพอ สามารถใช้ประโยชน์ได้ และสามารถเข้าถึงได้ 2) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันและความยั่งยืนของอุตสาหกรรมอาหารและอุตสากรรมเกษตร และ

3) เพื่อเพิ่มระดับรายได้ให้แก่เกษตรกรและผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอาหารและเกษตร ซึ่งกลยุทธ์การพัฒนา NAP 4 มุ่งเน้นพัฒนาอุตสาหกรรม 15 ประเภท ได้แก่ ข้าวเปลือก ข้าว สัตว์น้ำ ปศุสัตว์ ผักผลไม้ มะพร้าว รังนก การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ปลาน้ำเค็ม สาหร่ายทะเล สมุนไพรและเครื่องเทศ ดอกไม้เห็ด อุตสาหกรรมอาหาร และการท่องเที่ยวเชิงเกษตร โดยกลยุทธ์การพัฒนาของ NAP4 ได้แก่

1. เพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหารและอาหารปลอดภัยของประเทศ ซึ่งสามารถบรรลุผลสำเร็จจากการเพิ่มปริมาณผลผลิตอาหาร การเข้าถึงอาหาร เสถียรภาพราคาอาหาร และความเชื่อมั่นในความปลอดภัยและโภชนาการ

2. เพิ่มสัดส่วนมูลค่าเพิ่มของอุตสาหกรรมอาหารและเกษตรในมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) โดยการเพิ่มผลผลิตสินค้าเกษตรมูลค่าสูง เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตโดยใช้ปัจจัยการผลิตอย่างเข้มข้น (Intensification) และส่งเสริมการขยายตัวของอุตสาหกรรมเกษตร

3. พัฒนาห่วงโซ่คุณค่าให้มีความสมบูรณ์ซึ่งจำเป็นต้องพัฒนาคลัสเตอร์เกษตรอย่างบูรณาการและยั่งยืน เสริมสร้างเครือข่ายตลาดท้องถิ่นและตลาดโลก ส่งเสริมวิธีการปฏิบัติอย่างยั่งยืนและระบบตรวจสอบตลอดห่วงโซ่คุณค่า

4. เพิ่มขีดความสามารถของทุนมนุษย์ซึ่งจะเน้นการอบรม ให้ความรู้ การปรับเปลี่ยนมุมมองและวิธีคิด (Mindset) ของเกษตรกรและผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเกษตร

5. เสริมสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งด้านงานวิจัยและพัฒนา เน้นการสร้างนวัตกรรมและการใช้เทคโนโลยี กลยุทธ์พัฒนาให้ความสำคัญกับการส่งเสริม สนับสนุน และสร้างบริบทแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อนวัตกรรม การสร้างสรรค์ ความเข้มข้นของงานวิจัยและพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมผลิตภัณฑ์ การใช้เครื่องจักรในการผลิต ระบบอัตโนมัติ และการถ่ายทอดเทคโนโลยี

6. เสริมสร้างภาคธุรกิจให้เป็นผู้นำในอุตสาหกรรมโดยรัฐบาล ทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและจัดหาโครงสร้างพื้นฐานอย่างเพียงพอและทันสมัย สร้างแรงจูงใจในการลงทุนโดยนักลงทุนภายในประเทศและนักลงทุนจากต่างประเทศ การสนับสนุนทางการเงินและการประกันความเสี่ยง เสริมสร้างความเข้มแข็งของธุรกิจเกษตร SMEs การสนับสนุน (Subsidy) อย่างเป็นเหตุและผล และส่งผลต่อกลไกตลาดต่ำที่สุด

7. เสริมสร้างและพัฒนาระบบบริการขนส่ง โดยนโยบายภาครัฐเน้นการเสริมสร้างบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบการให้บริการขนส่งโดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งสอดคล้องกับนโยบายในการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ Strategic Industry Development Council: (SIDC) มีบทบาทในการเป็นศูนย์กลางในการติดตาม และปรับปรุงการพัฒนาการเกษตรในประเทศให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดในประเทศและตลาดโลก

เป็นที่น่าสังเกตว่า NAP 4 มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาชาติ (The National Development Policy) แผนแม่บทอุตสาหกรรมฉบับที่สอง (The Second Industrial Master Plan) นโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (The Science and Technology Policy) และนโยบายความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (The National Biodiversity Policy) เป็นต้น ซึ่งแผนการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวเพื่อบรรลุเป้าหมายวิสัยทัศน์ชาติ 2020

นโยบายสินค้าโภคภัณฑ์แห่งชาติ (The National Commodity Policy: NCP) ปี ค.ศ. 2011 – 2020

นโยบายสินค้าโภคภัณฑ์แห่งชาติปี ค.ศ. 2011 – 2020 เริ่มใช้เมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2012 เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาพืชเศรษฐกิจและพืชอุตสาหกรรม (Plantation and Industrial crops) ที่มีเป้าหมายในการเปลี่ยนรูปภาคพืชอุตสาหกรรมไปสู่การเกษตรสมัยใหม่ NCP มีวัตถุประสงค์หลักคือ 1) เพื่อเพิ่มมูลค่าเพิ่มและบทบาทของพืชอุตสาหกรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ 2) เพื่อพัฒนาพืชอุตสาหกรรมและสินค้าโภคภัณฑ์ให้เป็นเกษตรสมัยใหม่และเปลี่ยนรูปภาคการผลิตไปสู่การยกระดับความสามารถในการแข่งขันและความยั่งยืน 3) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาห่วงโซ่คุณค่าของพืชอุตสาหกรรมและสินค้าโภคภัณฑ์ 4) เพื่อเพิ่มรายได้ของเกษตรกรขนาดเล็กและผู้ประกอบการ และ 5) เพื่อส่งเสริมให้ประเทศมาเลเซียเป็นศูนย์ความเป็นเลิศในด้านการวิจัยและพัฒนา การพัฒนาเทคโนโลยี และการแปรรูปผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมขั้นปลายน้ำของพืชอุตสาหกรรมและสินค้าโภคภัณฑ์ โดยกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาที่เน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของอุตสาหกรรมพืชเศรษฐกิจในการพัฒนาเศรษฐกิจ ยกระดับพืชอุตสาหกรรมไปสู่เกษตรทันสมัย กระจายการผลิตไปสู่สินค้าที่มีมูลค่าสูง สร้างแหล่งรายได้ใหม่ เพิ่มความสามารถในการแข่งขันและขยายตลาด เร่งการพัฒนาเกษตรขนาดเล็กและผู้ประกอบการ และพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งของทุนมนุษย์

ผลการวิเคราะห์พบว่า NAP4 และ NCP เป็นแผนพัฒนาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนามาเลเซียฉบับที่ 11 และได้จัดทำกรอบแนวทางในการดำเนินกลยุทธ์ภายใต้แผนพัฒนามาเลเซียฉบับที่ 11 อย่างไรก็ตาม NCP ไม่ค่อยมีบทบาทมากนักเมื่อเทียบกับ NAP4 และแผนพัฒนาชาติในช่วงเวลาเดียวกัน

1.2) นโยบายเกษตรที่เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาชาติฉบับที่ 8 – 11 (2000 – 2020)

ผลการวิเคราะห์ดังภาพที่ 4.24 ชี้ให้เห็นว่า ทิศทางแผนพัฒนาเกษตร NAP 2 – 4 ถูกกำกับแผนพัฒนาชาติระยะยาว (OPP2 – OPP4) โดยมีแผนพัฒนาชาติ (MP) นำนโยบายไปสู่ปฏิบัติ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องทบทวนแผนพัฒนาเกษตรในแผนพัฒนาชาติโดยกำหนดกรอบช่วงเวลาหลังปี ค.ศ. 2001 – 2020 มีรายละเอียดดังนี้

นโยบายเกษตรในแผนพัฒนาชาติฉบับที่ 8 ปี ค.ศ. 2001 – 2005

แผนพัฒนาชาติฉบับที่ 8 เป็นแผนช่วงแรกของแผนระยะยาว Third Outline Perspective (OPP3) 2001-2010 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายวิสัยทัศน์ชาติ (The National Vision Plan: NVP) ที่มุ่งเป้าหมายพัฒนาชาติไปสู่ทศวรรษที่ 21 แผนฉบับมีวัตถุประสงค์หลักคือ การเติบโตอย่างยั่งยืน เศรษฐกิจเข้มแข็งอย่างยืดหยุ่น สร้างสังคมที่มีความสามัคคีและความเท่าเทียม ในขณะเดียวกันเศรษฐกิจของชาติกำลังเผชิญกับความท้าทายจากการเพิ่มขึ้นของภาวะโลกาภิวัฒน์ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อบรรลุเป้าหมายการเพิ่มขึ้นของความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) และความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจอย่างมีความยืดหยุ่นมีความจำเป็นต้องปรับปรุงผลิตภาพการใช้ปัจจัยการผลิต (Total Factor Productivity) และพัฒนาเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge-Based Economy) รวมทั้งให้ความสำคัญกับการเพิ่มขึ้นของทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ การส่งเสริมงานวิจัยและพัฒนา และการเร่งพัฒนาสาขาการผลิตที่มีศักยภาพ

สำหรับภาคเกษตรให้ความสำคัญกับกลยุทธ์การฟื้นฟูภาคเกษตร (Revitalizing The Agriculture Sector) ซึ่งให้ความสำคัญกับการเร่งการเปลี่ยนรูปภาคเกษตรไปสู่เกษตรสมัยใหม่ (Modern Agriculture) การเพิ่มความเป็นพลวัตและความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตร และการเชื่อมโยงภาคเกษตรเข้าสู่ภาคการผลิตอื่นๆ ในระบบเศรษฐกิจ เป้าหมายหลักของกลยุทธ์ 1) เพื่อเพิ่มปริมาณผลผลิตอาหาร 2) ส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของพืชอุตสาหกรรมผ่านการแปลงเกษตรขนาดใหญ่ และ 3) พัฒนาแหล่งความเจริญเติบโตใหม่ มาตรการในเชิงปฏิบัติของภาครัฐเน้นการใช้ประโยชน์ทรัพยากรสูงสุดโดยการใช้งานวิจัยและพัฒนาอย่างเข้มข้น และการปรับใช้ทักษะและเทคโนโลยีใหม่ๆ รวมทั้งการปรับปรุงสถาบันและการบริการเพื่อส่งเสริมการเกษตรและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกิจกรรมทางการเกษตร การส่งเสริมการค้าสินค้าทางการเกษตรโดยใช้งานวิจัยและพัฒนาและการส่งเสริมการลงทุนจากนักลงทุนที่มีศักยภาพ

โดยแผนพัฒนาเกษตรมีความสอดคล้องกับนโยบายเกษตรแห่งชาติฉบับที่ 3 (National Agricultural Policy, NAP3 ที่ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนรูปภาคเกษตรไปสู่เกษตรยุคใหม่ มีพลวัตและความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งกลยุทธ์การพัฒนาภาคเกษตรประกอบด้วย

1. ขยายการผลิตอาหารอย่างยั่งยืนเพื่อตอบสนองการขยายตัวของอุปสงค์อาหารเพื่อลดการนำเข้าและเพิ่มการส่งออก
2. ส่งเสริมภาคเอกชนขนาดกลางและขนาดใหญ่เข้าร่วมการผลิตอาหารเชิงพาณิชย์ผ่านการจัดตั้งพื้นที่ผลิตอาหารอย่างถาวร
3. พัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำทั้งในระบบบ่อเลี้ยงและทะเลเปิด

4. การใช้ที่ดินอย่างเข้มข้นโดยส่งเสริมเกษตรผสมผสาน การปลูกพืชอาหารร่วมสวนพืชเศรษฐกิจและการส่งเสริมอุตสาหกรรมป่าไม้
5. ส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตรโดยส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีประหยัดแรงงานและลดต้นทุน และเร่งส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร
6. ส่งเสริมงานวิจัยและพัฒนาโดยเฉพาะการปรับปรุงพันธุ์และพัฒนาความหลากหลายของผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตรจากผลิตภัณฑ์พลอยได้และของเสีย
7. การรวมพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่เพื่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดและจัดตั้งมาตรฐานน้ำมันปาล์มมาเลเซีย (Malaysian Palm Oil Standard) เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน
8. ปรับทิศทางยุทธศาสตร์ยางพาราเป็นการผลิตไม้ยางพาราเพื่ออุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ไม้และน้ำยางเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมยางพารา
9. เพิ่มการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะป่าไม้ เพื่อการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและมีความยั่งยืนและส่งเสริมการเชื่อมโยงกับกิจกรรมการผลิตอื่นๆ เช่น อุตสาหกรรม การท่องที่ยวและอุตสาหกรรมเกษตร
10. พัฒนาการเกษตรและพืชที่มีศักยภาพเชิงพาณิชย์รวมทั้งผลิตภัณฑ์ธรรมชาติ สินค้าที่ไม่ใช่ไม้ สินค้าชีวเทคโนโลยี ไม้ดอกไม้ประดับและปลาสวยงาม
11. เสริมสร้างความเข้มแข็งของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยการส่งเสริมทักษะใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อสร้างแรงงานที่มีทักษะฝีมืออย่างสอดคล้องกับเศรษฐกิจฐานความรู้ รวมทั้งการเสริมสร้างทักษะและความรู้ด้านการเกษตรใหม่ๆ
12. เพิ่มรายได้ของเกษตรกรและเกษตรขนาดเล็กโดยเสริมสร้างบริการสนับสนุน ปรับปรุงกลไกการจัดส่ง เพิ่มการเข้าถึงสินเชื่อ และการจัดทำประกันภัย รวมทั้งเพิ่มการเพิ่มมูลค่าผ่านการแปรรูปผลิตภัณฑ์ตลอดห่วงโซ่คุณค่า

ในแผนพัฒนาฉบับที่ 8 มีโปรแกรมพัฒนาการเกษตรที่สำคัญคือ

1. การพัฒนาที่ดินใหม่และพื้นที่เกษตรซึ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่ทางการเกษตรใหม่กว่า 954,400 เฮกตาร์ผ่านโปรแกรมการปลูกทดแทน การควบรวมที่ดิน และโปรแกรมตั้งถิ่นฐานเพื่อเพิ่มขนาดที่ดินเกษตรต่อครัวเรือนให้มีขนาดคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ ในจำนวนนี้เป็นพื้นที่เกษตรภายใต้โปรแกรมการปลูกทดแทนจำนวน 532,300 เฮกตาร์ และอีก 422,100 เฮกตาร์ เป็นที่ดินเกษตรตามโปรแกรมควบรวมที่ดินและการตั้งถิ่นฐาน นอกจากนี้ ภาครัฐยังมีนโยบายพัฒนาที่ดินใหม่จำนวน 365,000 เฮกตาร์ ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ดินทางการเกษตรร่วมกับภาคเอกชน ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในซาบาห์และซาราวัก

2. นโยบายเสริมสร้างความเข้มแข็งของบริการสนับสนุนทางการเกษตรบริการสนับสนุนเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก โดยเฉพาะงานวิจัยและพัฒนา งานส่งเสริมการเกษตร การตลาด การฝึกอบรม และการอำนวยความสะดวกด้านสินเชื่อทางการเกษตร รวมทั้งสถาบันสนับสนุนทางการเกษตร สำหรับยางพารา Malaysian Rubber Board (MRB) มุ่งเน้นส่งเสริมงานวิจัยและพัฒนาความหลากหลายของระบบเกษตรผสมผสานในสวนยางและกิจกรรมการผลิตอื่นๆ ร่วมกับสวนยาง รัฐบาลยังได้ปรับทิศทางนโยบายยางพาราเป็นพืชเชิงกลยุทธ์ โดยให้งบประมาณสนับสนุน 1.0 พันล้านริงกิต ในการส่งเสริมให้เกษตรกรขนาดเล็กปลูกทดแทนยางด้วยยางพันธุ์ LTC (Latex-Timber Clone) และเพิ่มกิจกรรมการผลิตอาหารในเกษตรกรสวนยาง

3. การปรับภาคเกษตรไปสู่เศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge-Based Economy) ผ่านนโยบายการส่งเสริมเกษตรและการอบรมที่ให้ความสำคัญกับการฝึกปฏิบัติเกษตรสมัยใหม่ การจัดการ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และเทคโนโลยีสมัยใหม่ในปรับปรุงผลิตภาพ ภาครัฐสนับสนุนผ่านโปรแกรมการฝึกอบรมอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อเพิ่มทักษะและความรู้ของเกษตรกร สำหรับโปรแกรมอบรมระดับสูงเน้นการอบรมหลักสูตรเกษตรสมัยใหม่โดยเฉพาะการจัดการสวนขนาดใหญ่ที่มีระบบการผลิตผสมผสาน โปรแกรมการอบรมและสถาบันการฝึกอบรมจะถูกจัดโครงสร้างใหม่เพื่อฝึกอบรมเกษตรกรในแปลงและปฏิบัติจริงที่มีการใช้เทคโนโลยีล่าสุดและเทคนิคการจัดการ

4. นโยบายส่งเสริมการลงทุนด้านการเกษตรเน้นส่งเสริมการลงทุนการเกษตรแปลงขนาดใหญ่โดยภาคเอกชน รัฐบาลดำเนินผ่านมาตรการเพิ่มความสามารถการเข้าถึงสินเชื่อ การประกันและการบริการเพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางการเกษตร การสนับสนุนสินเชื่อระยะสั้นเพื่อสนับสนุนการลงทุนเอกชนในธุรกิจเกษตรขนาดเล็ก กลางและใหญ่ รัฐบาลกำหนดให้ Agriculture Bank of Malaysia (BPM) เน้นการขยายสินเชื่อเพื่อสนับสนุนเกษตรกรรายย่อยในด้านการผลิตอาหาร การส่งเสริมการใช้เครื่องจักรและระบบอัตโนมัติ รวมถึงการสนับสนุนนำงานวิจัยและพัฒนาไปสู่พาณิชย์

5. นโยบายพัฒนาโครงสร้างทางกายภาพขั้นพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการทำเกษตรทันสมัยและสนับสนุนผู้ประกอบการการผลิตอาหารเพื่อการพาณิชย์ รวมทั้งนโยบายพัฒนาระบบชลประทานเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการใช้น้ำ นโยบายจัดตั้งศูนย์การประมง Pahang, Pinang และ Sarawak เพื่อกระตุ้นการขยายตัวของอุตสาหกรรมประมง

ในแผนฉบับที่ 8 ได้กำหนดเป้าหมายของการพัฒนาไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดเป้าหมายการเติบโตของภาคเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.0 ต่อปี เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.2 ในแผนพัฒนาฉบับที่ 7 สำหรับแผนพัฒนายางพาราพบว่า รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับการควบคุมปริมาณผลผลิตโดยคาดว่าผลผลิตลดลงร้อยละ 1.9 ต่อปี จาก 616,000 ตันในปีค.ศ. 2000 เป็น 560,000 ตัน ในปี ค.ศ. 2005 เนื่องจากการลดลงของพื้นที่ปลูกยางพาราที่เปลี่ยนไปปลูกพืชชนิดอื่นๆ และราคายางไม่จูงใจ

โดยพื้นที่ปลูกยางพาราลดลงจาก 1.43 ล้านเฮกตาร์ ในปี ค.ศ. 2000 เป็น 1.30 ล้านเฮกตาร์ในปีค.ศ. 2005 ลดลงร้อยละ 1.9 ต่อปี รวมทั้งการส่งเสริมพื้นที่ปลูกทดแทนยาง 20,000 เฮกตาร์ด้วยพันธุ์ยางที่ให้เนื้อไม้สูง (Latex-timber clone, LTC) เพื่อให้มีอุปทานปริมาณไม้ยางพาราเพียงพอเป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ไม้ยางแปรรูปการปลูกทดแทนและปลูกยางใหม่ด้วยพันธุ์ LTC รวมทั้งมาตรการส่งเสริมปลูกทดแทนด้วยระบบเกษตรผสมผสาน (Mixed Farming System) สำหรับสาขาพืชอาหารมีเป้าหมายเพิ่มผลผลิตอาหารผ่านมาตรการส่งเสริมการขยายพื้นที่เพาะปลูก การใช้ที่ดินอย่างเข้มข้น การปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงการใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ เมล็ดพันธุ์ใหม่ที่ให้ผลผลิตสูง และเทคโนโลยีชีวภาพเพื่อช่วยในการผลิตอาหารอีกด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการทำเกษตรเชิงพาณิชย์ทั้งขนาดกลางและขนาดใหญ่ และมาตรการอำนวยความสะดวกโครงสร้างพื้นฐานและบริการตลอดห่วงโซ่อุปทาน

นอกจากนี้ ภาครัฐเริ่มดำเนินนโยบายปรับรื้อโครงสร้างองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเกษตร เช่น FELDA FELCRA และ RISDA ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคปรับกฎระเบียบในการให้บริการ และสนับสนุนแนวนโยบายที่เน้นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนลงทุนทำการเกษตรขนาดกลาง-ใหญ่ และการเพิ่มรายได้ของเกษตรกร รวมทั้งการปรับโครงสร้างกระทรวงเกษตร (Ministry of Agriculture, MOA) สู่รูปแบบ MOA Incorporated (MOA Inc.) ที่จะเน้นการส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชน โดยเฉพาะหน่วยงาน FAMA, DOA, DVS และ DOF ที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนและส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน โดยกำหนดให้ FAMA ต้องเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาไปสู่การให้ความสำคัญกับความเข้มแข็งทางการตลาด มีบทบาทนำในการจัดโครงสร้างองค์กรทางการตลาดของเกษตรกรและเกษตรกรขนาดเล็กผ่านการส่งเสริมเกษตรพันธะสัญญาและการเชื่อมโยงสู่การค้าปลีกสมัยใหม่

กล่าวได้ว่า นโยบายพัฒนาเกษตรในช่วงนี้ยังถูกชี้นำโดยแผนพัฒนาเกษตร NAP3 ที่มีวัตถุประสงค์หลักคือ การปรับโครงสร้างภาคเกษตรสู่อุตสาหกรรมเกษตร เพิ่มความสามารถปรับตัวและความสามารถในการแข่งขัน ยางพาราจะถูกปรับเปลี่ยนเป็นการผลิตเชิงกลยุทธ์ (Strategic Cops) ของประเทศ กล่าวคือ ลดพื้นที่การผลิตให้เพียงพอกับความต้องการใช้ของอุตสาหกรรมปลายน้ำภายในประเทศและส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมปลายน้ำโดยเฉพาะอุตสาหกรรมถุงมือยาง

นโยบายพัฒนาภาคเกษตรในแผนพัฒนาชาติฉบับที่ 9 (2006 – 2010)

แผนพัฒนาชาติฉบับที่ 9 ถูกกำหนดทิศทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับพันธกิจชาติ 20 ปี (National Mission) ที่มีเป้าหมายบรรลุเป็นกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วภายในปี ค.ศ. 2020 กรอบความคิดของการจัดทำ 9MP วางอยู่บนหลักการ **อิสลามฮะฎอรี** โดยให้ความสำคัญการส่งเสริม

ความสามารถการแข่งขัน (National Competitiveness) ความยืดหยุ่น (Resilience) การลดความเหลื่อมล้ำ การเติบโตอย่างยั่งยืนและเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ มีนโยบายการเงินที่เหมาะสม และนโยบายการคลังที่มีประสิทธิภาพ กลยุทธ์การพัฒนามี 5 มิติ ได้แก่ 1) พัฒนาห่วงโซ่คุณค่าของเศรษฐกิจโดยมุ่งเปลี่ยนรูปโครงสร้างเศรษฐกิจและปรับปรุงผลดำเนินงานของการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศ 2) เพิ่มขีดความสามารถในการเรียนรู้ สร้างนวัตกรรม และการดูแลสุขภาพที่มีระบบความคิดชั้นเลิศ (First Class Mentality) ซึ่งคาดว่าจะส่งผลในการเปลี่ยนรูปเศรษฐกิจไปสู่เศรษฐกิจฐานความรู้ 3) เสริมสร้างความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในมิติโครงสร้างและผลิตภาพเพื่อแก้ปัญหาความไม่สมดุลในการพัฒนา ความไม่เท่าเทียมและการลดความเหลื่อมล้ำ 4) การปรับปรุงมาตรฐานและความยั่งยืนของคุณภาพชีวิต และ 5) เสริมความเข้มแข็งของสถาบันและความสามารถปฏิบัติงานของภาครัฐ

สำหรับนโยบายการพัฒนาเกษตรจัดอยู่ในกลยุทธ์การสร้างความเข้มแข็งของภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร โดยมีเป้าหมายการฟื้นฟูภาคเกษตรให้เป็นเครื่องจักรตัวที่สามในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยกำหนดเป้าหมายให้ภาคเกษตรเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี และอุตสาหกรรมเกษตรเติบโตร้อยละ 5.2 แนวนโยบายจึงให้ความสำคัญกับการปรับทิศทางการพัฒนาไปสู่ส่งเสริมและสนับสนุนการเกษตรแบบใหม่ (New Agriculture) การเกษตรแปลงใหญ่เชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรมเกษตร ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนาภาคเกษตร ส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนและต่างประเทศในภาคเกษตร รวมทั้งส่งเสริมศักยภาพด้านเทคโนโลยีชีวภาพ สร้างความเข้มแข็งของงานวิจัย พัฒนาและนวัตกรรม และการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่อย่างกว้างขวาง ในขณะเดียวกันภาครัฐยังคงให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องในนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เต็มประสิทธิภาพ การรวบรวมที่ดินเป็นแปลงขนาดใหญ่ และการจัดรูปการตั้งถิ่นฐาน รวมทั้งการปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ แนวทางการพัฒนาภาคเกษตรได้แก่ 1) นโยบายเพิ่มปริมาณผลผลิตทางการเกษตร และแสวงหาแหล่งการเติบโตทางการเกษตรผ่านการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน 2) เพิ่มรายได้ของเกษตรกร และ 3) เพิ่มความเข้มแข็งในระบบบริการของภาครัฐ ทั้งนี้ ในแผนงานและการดำเนินงานค่อนข้างให้ความสำคัญอย่างมากกับนโยบายเพิ่มปริมาณผลผลิตทางการเกษตร และแสวงหาแหล่งการเติบโตทางการเกษตรผ่านการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ซึ่งเน้นส่งเสริมการขยายพื้นที่เพาะปลูกผ่านโปรแกรมการพัฒนาที่ดินใหม่ (New Land Development) (ตารางภาคผนวกที่ 4.4 และ 4.5) มาตรการส่งเสริมการขยายพื้นที่เพาะปลูกของแปลงขนาดใหญ่โดยภาคเอกชนภายใต้แนวคิด Modern Farm and Permanent Food Production Parks (PFPP) การปลูกทดแทน (Replanting Program) การรวบที่ดินแปลงใหญ่ การจัดการตั้งถิ่นฐาน การจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรและการฟื้นฟูสภาพดิน (Land Consolidation and Rehabilitation) (ตารางภาคผนวกที่ 4.6) การสร้างแหล่งการเติบโตทางการเกษตรใหม่ๆ จากสินค้าที่มีศักยภาพ

(อาทิ ปลาทูนา ปลาสวยงาม สมุนไพรและสาหร่ายทะเล) มาตรการเพิ่มผลิตภาพทางการเกษตร (Enhancing Productivity) โดยส่งเสริมการใช้พืชพันธุ์ใหม่ที่มีผลผลิตต่อไร่สูงหรือสัตว์พันธุ์ใหม่ ส่งเสริมการใช้เครื่องจักรกลทางการเกษตรและหลักการเพาะปลูกที่ดี และส่งเสริมงานวิจัยและพัฒนา มาตรการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในภาคเกษตรที่เน้นการเปลี่ยนกระบวนการคิด (Mind Set) และทัศนคติ (Attitude) ของเกษตรและสร้างผู้ประกอบการเกษตรรุ่นใหม่ภูมิปุตรา (Bumiputera) มาตรการส่งเสริมการขยายตัวของอุตสาหกรรมเกษตรโดยเน้นส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน รวมทั้งนโยบายการเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (GLCs) เพื่อสร้างแรงจูงใจและสนับสนุนการลงทุนทำการเกษตรในแปลงขนาดใหญ่และอุตสาหกรรมเกษตร เป้าหมายการขยายผลผลิตทางการเกษตร (ตารางภาคผนวกที่ 4.7)

สำหรับการพัฒนายางพารา พบว่า รัฐบาลมุ่งเน้นการรวมพื้นที่ยางพาราเป็นแปลงขนาดใหญ่ การจัดการตั้งถิ่นฐานของเกษตรกรขนาดเล็กเพื่อเพิ่มผลิตภาพการผลิต และมาตรการควบคุมพื้นที่ปลูกยาง 800,000 เฮกตาร์ให้เป็นขนาดที่เหมาะสมที่สุดจนถึงปี พ.ศ. 2563 เพื่อให้มีผลผลิตเพียงพอกับความความต้องการของอุตสาหกรรมแปรรูปยางพาราภายในในประเทศ ในขณะเดียวกัน ภาครัฐยังคงดำเนินโครงการปลูกทดแทนยางพาราโดย RISDA มีเป้าหมายจำนวน 225,000 เฮกตาร์ และ Sabah Rubber Industry Board 6,000 เฮกตาร์ โดยเน้นการส่งเสริมปลูกทดแทนด้วยพันธุ์ที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูง (High Yield Varieties) โดยการปลูกทดแทนยางพาราให้เลือกส่งเสริมพันธุ์ไม้ยางและน้ำยาง (LTC) เพื่อให้ได้ไม้ยางเพิ่มขึ้นและลดการตัดไม้ป่า สำหรับอุตสาหกรรมแปรรูปยางพาราและผลิตภัณฑ์ยางนั้น พบว่า ภาครัฐให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางขั้นสุดท้าย โดยส่งเสริมและสนับสุนนอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางที่มีความหลากหลายโดยเฉพาะผลิตภัณฑ์ยางที่มีมูลค่าสูงเพื่อตอบสนองตลาดภายในประเทศและตลาดโลก ส่งเสริมการลงทุนขนาดใหญ่ในอุตสาหกรรมสนับสนุนและเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง นโยบายกำหนดเป้าหมายอย่างชัดเจนคือ อัตราการเติบโตของการใช้ยางเพื่อผลิตผลิตภัณฑ์ยางขั้นสุดท้ายขยายตัวร้อยละ 4.5 ต่อปี จากปีฐาน 2010 ที่มีปริมาณใช้ยาง 500,000 ตันต่อปี นอกจากนี้ รัฐบาลได้ริเริ่มโครงการพัฒนาเครื่องหมายรับรองคุณภาพและการรับรองผลิตภัณฑ์ยางพารา ในด้านวิจัยและพัฒนาเน้นส่งเสริมการพัฒนาวัสดุยางขั้นสูง พัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและการแปรรูปเพื่อผลิตผลิตภัณฑ์ยางพาราใหม่ๆ และพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางใหม่ๆ ด้วยการใช้เทคโนโลยีชีวภาพ

ในภาพรวมพบว่า ในช่วงแผนพัฒนาชาติฉบับที่ 9 นโยบายภาครัฐให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนรูปภาคเกษตรไปสู่การเกษตรสมัยใหม่และอุตสาหกรรมเกษตร สะท้อนจากการจัดสรรงบประมาณพัฒนาภาคเกษตรจำนวนทั้งหมด 11.4 พันล้านริงกิต ซึ่งงบประมาณเพิ่มขึ้นจำนวน 4.4 พันล้านริงกิต หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 84.0 ของแผนพัฒนาที่ 8 โดยสัดส่วนงบประมาณให้ความความสำคัญกับแผนงาน/โครงการขับเคลื่อนการเกษตรสมัยใหม่ (Modernization of Agriculture)

ซึ่งได้รับจัดสรรงบประมาณมากที่สุดร้อยละ 38.2 งานบริการสนับสนุนเกษตรร้อยละ 22.4 การพัฒนาโครงการชลประทานการเกษตรร้อยละ 12.8 และงานพัฒนาอื่นๆ ร้อยละ 26.6 การขับเคลื่อนแผนพัฒนาดำเนินโดย 3 หน่วยงานหลัก ได้แก่ กระทรวงเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร (Ministry of Agriculture and Agro-Based Industry, MOA) กระทรวงอุตสาหกรรมการเพาะปลูกและสินค้าโภคภัณฑ์ (Ministry of Plantation Industries and Commodities, MPIC) และกระทรวงการพัฒนาชนบทและภูมิภาค (Ministry of Rural and Regional Development, KKLW) โดยกระทรวงเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบการพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารสมัยใหม่ผ่านโปรแกรมฝึกอบรมการตลาด สินเชื่อ พัฒนาทักษะ การเผยแพร่ความรู้การทำเกษตรสมัยใหม่สู่เกษตรกร และมาตรการพัฒนาผู้ประกอบการเกษตรในอุตสาหกรรมเกษตร กระทรวงอุตสาหกรรมการเพาะปลูกและสินค้าโภคภัณฑ์เน้นการพัฒนาพืชอุตสาหกรรมโดยการถ่ายทอดเทคโนโลยีใหม่ๆ แก่เกษตรกรขนาดเล็ก และงานวิจัยและพัฒนาเพื่อความหลากหลายของการผลิต กระทรวงการพัฒนาชนบทและภูมิภาคเน้นการพัฒนาเกษตรกรรายย่อยและการปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีพของประชากรในชนบทโดยส่วนใหญ่จะเป็นโครงการการเสริมสร้างศักยภาพและลดความยากจน

แผนพัฒนาเกษตรในแผนพัฒนาชาติฉบับที่ 10 (2011 – 2015)

แผนพัฒนาชาติฉบับที่ 10 (10MP) ใช้แนวคิดการพัฒนาแบบองค์รวมและมุ่งเน้นการพัฒนาแบบมุ่งเป้าหมายเฉพาะ ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Model) ที่มีเป้าหมายเปลี่ยนรูปการพัฒนาชาติให้บรรลุวิสัยทัศน์ 2020 ด้วย เป้าหมายหลักของแผนพัฒนานี้คือการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่มีรายได้สูงและผลิตภาพทางเศรษฐกิจสูง โดยรายได้ประชาชาติต่อหัวเพิ่มขึ้นเป็น 38,850 ริงกิต หรือ 12,140 ดอลลาร์ ภายในปี พ.ศ. 2558 และมีอัตราการเติบโต GDP แท้จริงร้อยละ 6 ต่อปี รวมทั้งคาดหวังผลการพัฒนาที่เกิดการเปลี่ยนรูปจากระบบเศรษฐกิจฐานการแข่งขันด้วยต้นทุนและการใช้ทรัพยากรไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยผลิตภาพและนวัตกรรมที่มีความเป็นเลิศเฉพาะของภาคเอกชนและทุน และการเปลี่ยนจากฐานเศรษฐกิจที่มีความหลากหลาย (Diversification of The Economic Base) ไปสู่ฐานเศรษฐกิจที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาเศรษฐกิจและเศรษฐกิจภูมิภาคที่ประเทศมีความได้เปรียบในการแข่งขัน โดยมีแนวทางการพัฒนาหลักให้ความสำคัญกับการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม การฟื้นฟูภาคเกษตรที่มีมูลค่าเพิ่มสูง การปรับใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีชีวภาพ และเทคโนโลยีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนเป็นตัวนำในการพัฒนา 10MPได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา 5 ด้าน ได้แก่ 1) มุ่งเสริมสร้างสภาพแวดล้อมการพัฒนาที่เอื้อต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและพัฒนาแบบมุ่งเป้าหมายเศรษฐกิจของชาติ (National Key Economic Areas, NKEAs) 2) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีความเท่าเทียม 3) การพัฒนาและรักษาความเป็นเลิศในระดับโลก 4) สร้าง

สภาพแวดล้อมเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิต และ 5) การปฏิรูปการทำงานภาครัฐ นโยบายพัฒนาที่สำคัญ เช่น มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือเชิงหุ้นส่วนภาครัฐ-ภาคเอกชน (Public-Private Partnerships, PPPs) มาตรการสนับสนุนการสร้างนวัตกรรมและส่งเสริมงานวิจัยและพัฒนาให้มีบทบาทชี้นำและสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลาง (SMEs) การสนับสนุนบริษัทมาเลเซียในการแข่งขันในตลาดโลกและพัฒนาความเป็นเลิศของมาเลเซีย และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษและพื้นที่เศรษฐกิจเป้าหมายของชาติ (National Key Economic Areas, NKEAs) 11 สาขาการผลิต และ 1 เมือง ซึ่งเป็นสาขาการผลิตที่มีศักยภาพที่ส่งผลโดยตรงต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้แก่ น้ำมันและแก๊ส ปาล์มน้ำมันและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง บริการทางการเงิน ค้าส่งและค้าปลีก การท่องเที่ยว เทคโนโลยีข้อมูลและการสื่อสาร การศึกษา ไฟฟ้า และอิเลกทรอนิกส์ บริการธุรกิจ สุขภาพส่วนบุคคล ภาคเกษตร เมืองกัวลาลัมเปอร์

ทั้งนี้ ผลการศึกษาแผน 10MP พบว่า 10MP ไม่ได้กล่าวถึงแนวทางพัฒนาภาคเกษตรและยางพาราโดยตรง เนื่องจากนโยบายพัฒนาเกษตรยังคงยึดโยงอยู่กับแผน NAP 4 สำหรับการพัฒนายางพาราที่สำคัญ ได้แก่

- มาตรการเพิ่มขนาดพื้นที่เพาะปลูกต่อครัวเรือนโดยโปรแกรมส่งเสริมการรวมแปลงยางเป็นสวนยางขนาดใหญ่ผ่านกลไกทำงานของ RISDA FELDA FELCRA และสหกรณ์ในการส่งเสริมและสร้างจูงใจในการจัดรูปที่ดินเพื่อเพิ่มขนาดที่ดินต่อครัวเรือนและปรับปรุงผลิตภาพที่ดิน ในการดำเนินงานมีหลักการสำคัญคือ เกษตรกรขนาดเล็กให้เช่าสิทธิ์ที่ดินสวนยางแก่สหกรณ์หรือหน่วยงานภาครัฐในการจัดการที่ดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพที่ดินและผลผลิตต่อไร่สูง เกษตรกรรายย่อยได้ประโยชน์จากรายได้ที่สูงขึ้นจากค่าจ้างแรงงานและผลตอบแทน
- นโยบายปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีพของแรงงานภาคเกษตรสวนยางในการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานและโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้ง การส่งเสริมความร่วมมือกับเจ้าของสวนยางและสวนปาล์มน้ำมันในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานที่จำเป็นในบ้านและโรงเรียนรวมทั้งการเพิ่มทักษะการทำงานเพื่อเพิ่มโอกาสการจ้างงาน
- นโยบายการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจและความเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) โดยส่งเสริมและสนับสนุนการเพิ่มขึ้นของการลงทุนภาคเอกชนในอุตสาหกรรมยาง

แผนพัฒนาเกษตรในแผนพัฒนาชาติฉบับที่ 11 (2016 – 2020)

แผนมาเลเซียฉบับที่ 11 (11-MP) เป็นแผนขั้นสุดท้ายเพื่อบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ 2020 แนวคิดการวางแผนให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Anchoring

Growth on People) ซึ่งการพัฒนาให้ความสำคัญกับการเร่งการเติบโตทางเศรษฐกิจและส่งเสริมการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่เศรษฐกิจที่มีมูลค่าสูงและเศรษฐกิจฐานความรู้ การเติบโตอย่างมีคุณภาพ การเพิ่มผลิตภาพของประเทศ ส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน การพัฒนานวัตกรรม การพัฒนาเมือง และเขตเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค รวมทั้งการเปลี่ยนรูปภาคบริการและภาคก่อสร้าง การเพิ่มกำลังผลิตของภาคอุตสาหกรรม การเกษตรสมัยใหม่ การเติบโตของ SMEs และการปฏิรูปภาครัฐ โดยกำหนดเป้าหมายที่สำคัญคือ มาเลเซียเป็นประเทศพัฒนาแล้ว มีรายได้ต่อหัวมากกว่า 15,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาต่อหัว อัตราเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 5.0 – 6.0 ต่อปี ขาดดุลงบประมาณไม่เกินร้อยละ 0.6 ของ GDP หนี้สาธารณะต่ำกว่าร้อยละ 45 ของ GDP และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี กลยุทธ์การพัฒนา 6 ด้านของ MP11 ได้แก่ 1) ส่งเสริมการพัฒนาอย่างทั่วถึงเพื่อความเท่าเทียมของสังคม (Enhancing Inclusiveness Towards an Equitable Society) 2) ปรับปรุงการดำรงชีพที่ดี (Improving wellbeing for all) 3) การเร่งพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อความก้าวหน้าของประเทศ (Accelerating Human Capital Development for an Advanced Nation) 4) การเติบโตเศรษฐกิจสีเขียวเพื่อความยืดหยุ่นและความยั่งยืน (Pursuing Green Growth for Sustainability and Resilience) 5) เสริมสร้างความเข้มแข็งของโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการขยายตัวเศรษฐกิจ (Strengthening Infrastructure to Support Economic Expansion) และ 6) การปรับรื้อการเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อความรุ่งโรจน์ (Re-engineering Economic Growth for Greater Prosperity)

สำหรับแนวทางการพัฒนาภาคเกษตรถูกจัดอยู่ในยุทธศาสตร์การปรับรื้อการเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อความรุ่งโรจน์ โดยกำหนดนิยามภาคเกษตรรวมความถึงอุตสาหกรรมอาหารและอุตสาหกรรมสินค้าเกษตรโภคภัณฑ์ ซึ่งมีความชัดเจนของแนวทางทางพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนรูปภาคเกษตรไปสู่เกษตรสมัยใหม่ (Modernizing Agriculture) ที่มีรายได้สูงและความยั่งยืน เป้าหมายของการพัฒนาคือ อัตราขยายตัวของภาคเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.5 ต่อปี มีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มใน GDP ร้อยละ 7.8 และอุตสาหกรรมสินค้าเกษตรโภคภัณฑ์มีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 57 และสำหรับอุตสาหกรรมอาหารมีมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรทั้งหมดร้อยละ 42.4 ในปี ค.ศ. 2020 แนวนโยบายให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางด้านอาหาร การปรับปรุงผลิตภาพ การพัฒนาทักษะเกษตรกร ส่งเสริมภาคบริการสนับสนุนและการจัดส่ง สร้างความเข้มแข็งของห่วงโซ่อุปทานที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดโลก รวมทั้งการรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกจากนี้ รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นพิเศษในการพัฒนาอุตสาหกรรมสินค้าเกษตรโภคภัณฑ์เพื่อเพิ่มผลิตภาพของเกษตรขนาดเล็กผ่านมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อลดการพึ่งพาแรงงาน และมาตรการเสถียรภาพรายได้สำหรับสินค้าเกษตรที่มีราคาตกต่ำ 11MP ได้กำหนดกลยุทธ์การพัฒนาภาคเกษตร 7 ด้าน ได้แก่

1. ปรับปรุงผลิตภาพและรายได้ของเกษตรกรโดยเร่งรัดการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) และเทคโนโลยีระบบเกษตร ส่งเสริมการบำรุงรักษาดินและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินทางการเกษตร ส่งเสริมงานวิจัยและการพัฒนา และการต่อยอดงานวิจัยเชิงพาณิชย์

2. ส่งเสริมการอบรมและพัฒนาผู้ประกอบการเกษตรอุตสาหกรรมรุ่นใหม่โดยมุ่งเน้นการเสริมสร้างทักษะและความเป็นผู้ประกอบการของเกษตรกรไปสู่เกษตรกรสมัยใหม่

3. เสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันสนับสนุนและบริการส่งเสริมเกษตรของหน่วยงานภาครัฐ โดยการบูรณาการหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานอบรมและส่งเสริมเกษตร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ส่งเสริมเกษตรให้คำปรึกษาหรืออบรมแบบครบวงจรแก่เกษตรกรแบบ One Stop Service

4. เสริมสร้างความสามารถในการผลิตตลอดห่วงโซ่อุปทานของสถาบันเกษตรกรและสมาคมเกษตรกร โดยส่งเสริมการจัดตั้งคลัสเตอร์เกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรตลอดห่วงโซ่อุปทาน พัฒนาครัสเตอร์ยางพารา โกโก้ ผลไม้ และผัก และส่งเสริมการบริหารจัดการสถาบันเกษตรกรและสมาคมอย่างมืออาชีพ

5. ปรับปรุงการเข้าถึงตลาดและสนับสนุนโลจิสติกส์ โดยการปรับปรุงการตลาดของผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรและผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเกษตร ส่งเสริมการเชื่อมโยงธุรกิจระหว่างผู้ผลิตกับเจ้าของช่องทางจัดจำหน่าย ส่งเสริมตลาดออนไลน์ และส่งเสริมการขยายตลาดต่างประเทศ สนับสนุนการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ ส่งเสริมการใช้ตราฮาลาลและโลจิสติกส์สีเขียวเพื่อเพิ่มขยายตลาดต่างประเทศ

6. เพิ่มการเข้าถึงเงินทุนทางการเกษตรโดยสนับสนุนเงินทุนทางการเกษตรผ่านช่องทางธนาคารเพื่อการเกษตร (Agrobank) มาตรการปรับระบบการชำระหนี้ทางการเกษตรจากระบบการจ่ายเงินกู้แบบคงที่ (Fixed Term) ไปสู่ระบบการชำระหนี้แบบยืดหยุ่น (Flexible Repayment) มาตรการส่งเสริมการใช้ระบบเงิน CESS เพื่อสนับสนุนการปลูกทดแทนปาล์มน้ำมัน โกโก้ และพริกไทย และส่งเสริมการใช้โปรแกรมเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan Scheme)

7. เพิ่มแรงจูงใจในการปฏิบัติงานและโปรแกรมการขอใบรับรองทางการเกษตรโดยใช้มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรทำการเกษตรตามมาตรฐานการรับรองด้านธรรมาภิบาลของมาเลเซีย (MyGAP) และใบรับรองอื่นๆ เช่น มาตรการสนับสนุนการขอใบรับรองคุณภาพของผลิตภัณฑ์เกษตรเช่น น้ำมันปาล์ม โกโก้ และพริกไทย และการรับรองการจัดการสวนป่าอย่างยั่งยืน (FSC) มาตรการส่งเสริมการขอรับใบรับรอง MSPO ของเกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมัน

แนวทางการพัฒนายางพาราในช่วงนี้ถูกกำหนดโดย Malaysia Rubber Broad ซึ่งกลับมาให้ความสำคัญการขยายพื้นที่ปลูกและเพิ่มปริมาณผลผลิตยางพาราให้เพียงพอกับความต้องการใช้ภายในประเทศ และเป็นการผลิตยางพาราเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนา เป้าหมายของการพัฒนา ได้แก่

1. เพิ่มผลิตภาพการผลิตยางพาราในระดับ 1800 กิโลกรัมต่อเฮกตาร์
2. เพิ่มรายได้ของเกษตรกรให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 70 ในปีค.ศ. 2020

3. บูรณาการระบบการผลิตของเกษตรกรขนาดเล็ก
4. สร้างเสถียรภาพของราคายางพารา
5. เพิ่มปริมาณผลผลิตน้ำยางและปริมาณการใช้ยางภายในประเทศ
6. พัฒนาการประยุกต์ใช้ยางและผลิตภัณฑ์ยางใหม่ๆ
7. มีความสามารถในการแข่งขันด้านต้นทุนของผลิตภัณฑ์ยางและเทคโนโลยี
8. เพิ่มการส่งออกผลิตภัณฑ์ยางและส่วนแบ่งในตลาดโลก

แนวทางการพัฒนาในส่วนอุตสาหกรรมต้นน้ำ พบว่า มาเลเซียปรับทิศทางนโยบายจากการควบคุมปริมาณและลดพื้นที่การเพาะปลูกนับตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 1990 ไปสู่การส่งเสริมการขยายปริมาณการผลิตยางพาราในเชิงกลยุทธ์เพิ่มความสามารถแข่งขันในระดับโลก นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมยางต้นน้ำที่สำคัญ ได้แก่

1. การขยายพื้นที่เพาะปลูกและเพิ่มปริมาณผลผลิตยางพาราเพียงพอกับความต้องการใช้ภายในประเทศ

2. เพิ่มขีดความสามารถการจัดการโซ่อุปทานของเกษตรกรายย่อยโดยใช้มาตรการบูรณาการการผลิตและคลัสเตอร์ของสถาบันเกษตรกรซึ่งคลัสเตอร์มีสมาชิกเกษตรกรราว 200 รายหรือพื้นที่เพาะปลูก 600 เฮกตาร์ต่อคลัสเตอร์ ศูนย์การแปรรูปยางพารา (Rubber Processing Senter, PMG) ที่มีกำลังผลิต 10 ตันยางก้อนถ้วยต่อวัน และเชื่อมโยงสู่โรงงานแปรรูปยางแท่ง (SMR) ที่มีกำลังผลิต 100 ตันต่อวัน มีจำนวนคลัสเตอร์ 14 PMG

3. ส่งเสริมความเข้มแข็งและประสิทธิภาพของสถาบันเกษตรกรด้านองค์กร การจัดการ การเงิน ตลาด และทำธุรกิจครบวงจร

4. พัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมการผลิตยางพาราและการแปรรูปที่สามารถเพิ่มมูลค่า อาทิ ระบบการแปรรูปยางเครป เครื่องมือวัดเนื้อยางแห้งอย่างแม่นยำและรวดเร็ว (RRIMeter) บัตรเกษตรกร ยางพิเศษ (Specialty Rubber) เป็นต้น

5. มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการเชื่อมโยงและถ่ายโอนเทคโนโลยีและนวัตกรรมจากห้องปฏิบัติการสู่เกษตรกร

6. กระตุ้นความร่วมมือภายในอุตสาหกรรมยางทำงานวิจัยและพัฒนาตามความจำเป็นของอุตสาหกรรมและความต้องการของตลาด

สำหรับแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมขั้นปลายน้ำได้กำหนดอยู่ในแผนพัฒนาอุตสาหกรรมฉบับที่ 3 (THIRD INDUSTRIAL MASTER PLAN, IMP3: 2006 – 2020) ซึ่งกำหนดบรรลุเป้าหมายการเป็นผู้นำในผลิตภัณฑ์น้ำยางโดยใช้มาตรการขยายตลาดส่งออกและขยายการลงทุนในต่างประเทศในอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์น้ำยาง คาดว่ามีการลงทุนใหม่ขยายตัวร้อยละ 3.5 ต่อปี หรือมีการลงทุนอุตสาหกรรมยางพารารวมมูลค่า 12.9 พันล้านริงกิต และรายได้จากการส่งออกรวมขายตัว

ร้อยละ 7.6 ต่อปี รวมมูลค่าส่งออกเป้าหมาย 23.6 พันล้านริงกิตในปีค.ศ. 2020 โดยกลยุทธ์การพัฒนาที่สำคัญคือ 1) เพิ่มความเข้มแข็งและความสามารถแข่งขันในการเป็นผู้นำอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์น้ำยาง รวมถึงการสร้างและรักษาภาพลักษณ์ของมาเลเซียในฐานะผู้จัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยางที่มีคุณภาพและเชื่อถือได้ในระดับสากล 2) การขยายตลาดส่งออกผลิตภัณฑ์ยางพาราของมาเลเซีย 3) ส่งเสริมการลงทุนในต่างประเทศสำหรับผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำในประเทศโดยเฉพาะกลุ่มอาเซียนที่มีต้นทุนการผลิตต่ำและปริมาณยางจำนวนมาก 4) เพิ่มความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ยาง รวมทั้งมุ่งเน้นการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตขั้นสูง มูลค่าเพิ่มสูง มีมาตรฐานและความปลอดภัยระดับสากล 5) การพัฒนาศูนย์ทดสอบและรับรองผลิตภัณฑ์ยางพาราในภูมิภาคอาเซียน และ 6) มาตรการยกระดับเทคโนโลยีเดิมและพัฒนาทักษะของแรงงาน

2) การเปลี่ยนรูปของนโยบายเกษตร

กระบวนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างนโยบายเกษตรสามารถแบ่งออกได้ 3 ช่วง คือ ช่วงที่ 1 บริบทนโยบาย/เงื่อนไขก่อนการเปลี่ยนแปลง (Antecedent Condition) ช่วงที่ 2 การกำหนดนโยบาย (Institutional Setting) และช่วงที่ 3 การผลิตซ้ำของนโยบาย (Instittional Reproduction) แสดงดังภาพที่ 4.24 มีรายละเอียดดังนี้

ช่วงที่ 1 การขยายพื้นที่เพาะปลูกและเพิ่มปริมาณผลผลิตพืชอุตสาหกรรม ก่อนปี ค.ศ. 1984

นโยบายเกษตรในช่วงนี้ได้รับอิทธิพลจากเจ้าอาณานิคมสหราชอาณาจักรที่ให้ความสำคัญกับการขยายพื้นที่เพาะปลูกและเพิ่มปริมาณผลผลิตพืชเศรษฐกิจเพื่อส่งออกสู่ตลาดโลก พืชเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ ยางพารา ที่มีสัดส่วนในมูลค่าเศรษฐกิจสูงและขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมาเลเซียมีความก้าวหน้าเทคโนโลยีสวนยางแต่พื้นที่สวนยางส่วนใหญ่ตกอยู่ในกรรมสิทธิ์ของต่างชาติและใช้แรงงานต่างชาติในการทำสวนยาง ในขณะที่สาขาการผลิตอื่นๆ (อาทิ ข้าว ผลไม้ และผัก) ยังคงใช้ระบบการผลิตแบบดั้งเดิมโดยเกษตรชาวมาเลเซีย การพัฒนาเกษตรช่วงนี้ถูกกำกับด้วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจของมาลายาฉบับที่ 1-2 แผนพัฒนามาเลเซียฉบับที่ 1 – 3 และบางส่วนของแผน New Economic Policy OPP1 1971-1990 ระยะที่ 1 – 2 ในภาพรวมกลยุทธ์การพัฒนาเกษตร ได้แก่ 1) ส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจโดยเปิดพื้นที่เกษตรใหม่เพื่อขยายพื้นที่ปลูกปาล์มและยางพารา และ 2) ส่งเสริมการผลิตอาหารเพื่อยังชีพและบริโภคภายในประเทศโดยเกษตรกรขนาดเล็ก 3) ขยายการลงทุนในโครงการพัฒนาที่ดินและการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะ The Federal Land Development Authority (FELDA) ซึ่งมีเป้าหมายเปิดที่ดินใหม่เพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูก เพิ่มผลิตภาพและปริมาณผลผลิตเกษตร และการปฏิรูปที่ดินใหม่เพื่อการเกษตร รวมทั้งจัดตั้งหน่วยที่มีวัตถุประสงค์

ใกล้เคียงกัน เช่น The Rubber Industry Smallholder's Development Authority (RISDA) และ Consolodation and Rehabilitation Authority (FELCRA) แนวนโยบายนี้ใช้ต่อเนื่องมาจนถึงปี ค.ศ. 1975

ผลสำเร็จของการพัฒนาในช่วงนี้ มาจากผลการดำเนินงานของการจัดรูปที่ดินใหม่และการเปิดที่ดินใหม่ภายใต้โครงการของ FELDA RISDA และ FELCRA ซึ่งส่งผลต่อการขยายพื้นที่สวนยางและปาล์มน้ำมันอย่างรวดเร็ว ขนาดที่ดินต่อครัวเรือนเพิ่มขึ้น และการขยายตัวของโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ชนบท อย่างไรก็ตามปัญหาความยากจนและมูลค่าเศรษฐกิจของประเทศที่กระจุกตัวสูงโดยขึ้นอยู่ยางพารา ประกอบกับแนวโน้มราคายางตกต่ำและการแข่งขันจากยางสังเคราะห์ ส่งผลต่อการตัดสินใจวางแผนพัฒนาที่มองความเป็นไปได้ของการกระจายการผลิตจากยางพาราไปสู่ปาล์มน้ำมัน รวมถึงพืชเศรษฐกิจอื่นๆ ที่มีลักษณะการผลิตแปลงขนาดใหญ่ รวมทั้งส่งเสริมการลงทุนจากอุตสาหกรรมขั้นต้นไปสู่อุตสาหกรรมปลายน้ำที่มีมูลค่าเพิ่มสูง

ช่วงที่ 2 การเพิ่มความหลากหลายของการเกษตรและมุ่งสู่อุตสาหกรรมเกษตร ในช่วงปี ค.ศ. 1985 – 2010

ในช่วงนี้ การพัฒนาเกษตรอยู่ภายใต้แผน NAP1 NAP2 NAP3 และแผนพัฒนาชาติฉบับที่ 8-9 ซึ่งทิศทางการพัฒนาเกษตรเริ่มเปลี่ยนนโยบายจากการขยายพื้นที่เพาะปลูก (Extensification) และเพิ่มปริมาณผลผลิตเกษตรไปสู่การสร้างความหลากหลายของการทำเกษตร (Agricultural Diversification) ส่งเสริมเกษตรสมัยใหม่ (Modern Agriculture) และการเกษตรเพื่อพาณิชย์ (Commercial Agriculture) และส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตร (Agro-Industrailization) ที่มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มรายได้ของเกษตรกรโดยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและเพิ่มการผลิตอาหารภายในประเทศ

ในช่วงแผน NAP 1 แนวทางการพัฒนาเน้นการพัฒนาที่ดินใหม่ ขยายพื้นที่เพาะปลูกปาล์มน้ำมันและพืชอุตสาหกรรมอาหาร พัฒนาเกษตรสมัยใหม่ และยกระดับประสิทธิภาพการผลิต อย่างไรก็ตามผลการพัฒนายังคงมีความไม่เท่าเทียมของประสิทธิภาพการผลิตและรายได้ระหว่างภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม การขาดแคลนแรงงาน ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น และการสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก ซึ่งเป็นที่มาของการจัดทำ NAP2 ที่ได้ปรับนโยบายเกษตรให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ 2020 ซึ่งแนวนโยบายเน้นการเพิ่มผลิตภาพและประสิทธิภาพการผลิต ส่งเสริมการใช้ที่ดินเกษตรผลิตสินค้าเกษตรที่มีมูลค่าเพิ่มสูง พัฒนาตลาดและการค้า และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของเกษตรกรและภาคธุรกิจเกษตร และส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเกษตร

เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ.1997/98 ได้มีการจัดทำ NAP3 ซึ่งยังคงมีวัตถุประสงค์ที่ไม่แตกต่างจากแผนพัฒนาก่อนหน้านี้มากนัก กลยุทธ์การพัฒนาคือ ส่งเสริมแนวคิดการทำเกษตรแบบระบบวนเกษตร (The Agroforestry Approach) การใช้ที่ดินอย่างเข้มข้น (Intensification) และการ

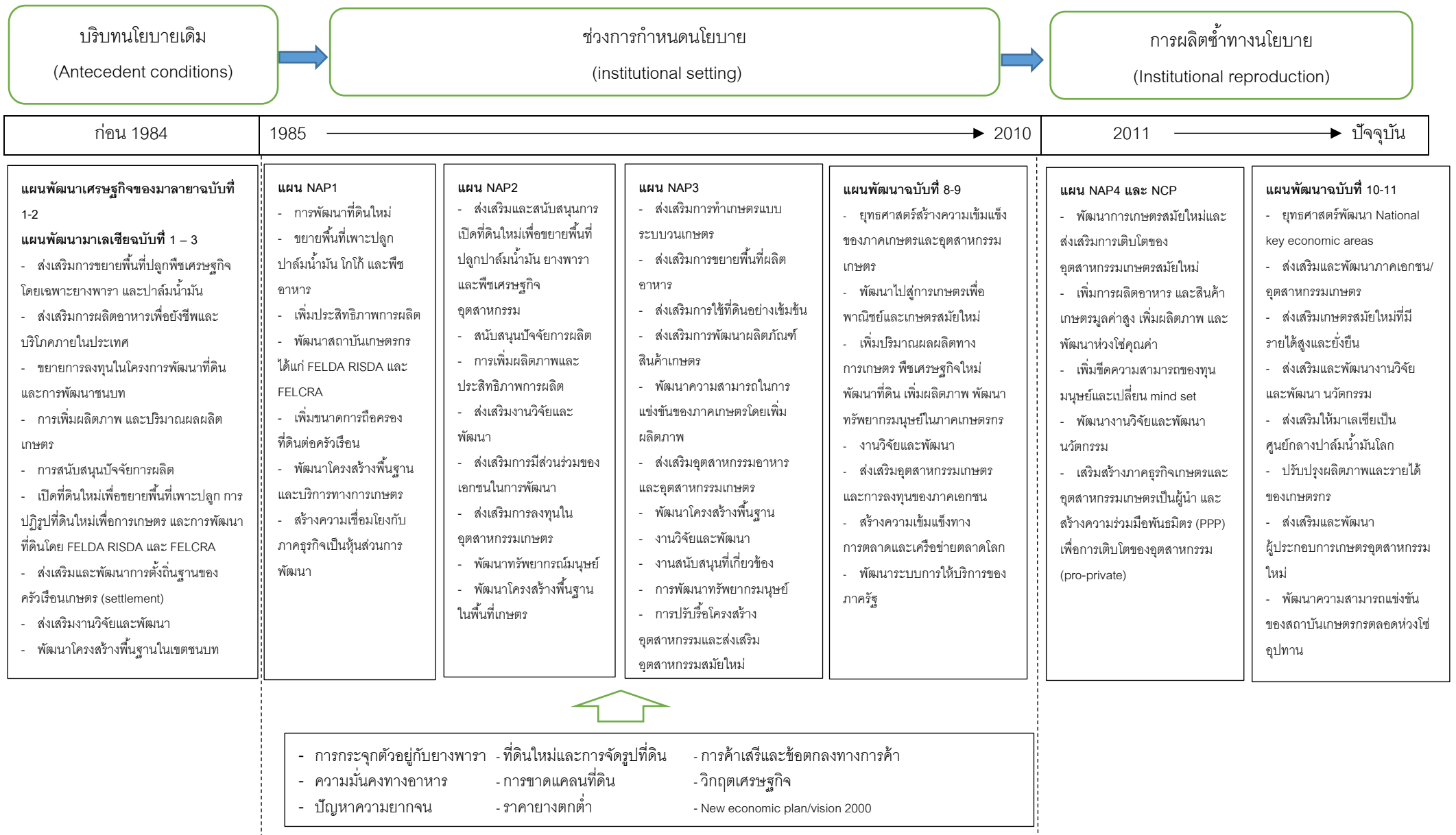
พัฒนาผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตร (Product-Based Approach) แนวทางการพัฒนาเน้นส่งเสริมการขยายพื้นที่ผลิตอาหารตอบสนองความต้องการด้านอาหารภายในประเทศ พัฒนาความสามารถในการแข่งขันและส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนในพืชอุตสาหกรรม และส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมอาหารและอุตสาหกรรมเกษตร รวมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน งานวิจัยและพัฒนา งานสนับสนุนที่เกี่ยวข้องและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การปรับรื้อโครงสร้างอุตสาหกรรมและส่งเสริมอุตสาหกรรมสมัยใหม่เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก โดยปาล์มน้ำมันยังคงเป็นพืชเศรษฐกิจหลักและยางพาราจะถูกปรับเปลี่ยนเป็นการผลิตเชิงกลยุทธ์ (Strategic Crops) ของประเทศ

ในแผนพัฒนาชาติฉบับที่ 9 แผนพัฒนาเกษตรมีการเปลี่ยนรูปโครงสร้างแผนพัฒนาที่ชัดเจนมากขึ้น ดังระบุในกลยุทธ์การสร้างความเข้มแข็งของภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรซึ่งมีแนวนโยบายมุ่งเน้นปรับทิศทางการพัฒนาไปสู่การเกษตรเพื่อพาณิชย์ ส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตรและการลงทุนของภาคเอกชนและต่างประเทศในภาคเกษตร มีเป้าหมายให้ภาคเกษตรเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 5.0 ต่อปี และอุตสาหกรรมเกษตรเติบโตร้อยละ 5.2 สำหรับการพัฒนายางพาราเน้นการรวมพื้นที่เป็นแปลงขนาดใหญ่ การเพิ่มผลิตภาพการผลิต การควบคุมพื้นที่ปลูกยางในระดับ 800,000 เฮกตาร์จนถึงปี พ.ศ. 2563 เพื่อให้มีผลผลิตเพียงพอกับความความต้องการของอุตสาหกรรมแปรรูปยางพาราภายในประเทศ

ช่วงที่ 3 เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของการเกษตรสมัยใหม่และอุตสาหกรรมเกษตร ปี ค.ศ. 2011-2020

ในช่วงนี้การพัฒนาเกษตรอยู่ภายใต้แผน The National Agro-Food Policy (NAP 4) แผนพัฒนาชาติฉบับที่ 10-11 และ The National Commodity Policy (NCP) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Model) ที่มีเป้าหมายบรรลุวิสัยทัศน์ 2020 ในการเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่มีรายได้สูงและผลิตภาพทางเศรษฐกิจสูง ในช่วงนี้ยุทธศาสตร์การพัฒนาให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยผลิตภาพนวัตกรรมที่มีความเป็นเลิศเฉพาะด้าน และความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาเศรษฐกิจและเศรษฐกิจภูมิภาคที่มีความได้เปรียบในการแข่งขัน ส่งผลให้นโยบายการพัฒนาภาคเกษตรมุ่งเป็นการเกษตรสมัยใหม่และเร่งการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมเกษตรสมัยใหม่ ความมุ่งมั่นของภาครัฐในการยกระดับความสามารถในการแข่งอุตสาหกรรมเกษตรพิจารณาได้จากนโยบายอุตสาหกรรมอาหารและเกษตร ปี ค.ศ. 2011 – 2020 (NAP4) และแผนพัฒนาชาติฉบับที่ 11 (2016-2020) ซึ่งทิศทางนโยบายแสดงออกถึงความมุ่งมั่นในการส่งเสริมและสนับสนุนการเปลี่ยนรูปภาคเกษตรไปสู่อุตสาหกรรมอาหารและเกษตร การปรับปรุงประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมอาหารในประเทศมาเลเซียทั้งด้านการเพิ่มผลิตภาพและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันตลอดห่วงโซ่มูลค่าของอุตสาหกรรม รวมทั้งการ

เพิ่มขึ้นของรายได้เกษตรกรและผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเกษตร และความยั่งยืนของการพัฒนา เพื่อบรรลุเป้าหมายที่มี อัตราการขยายตัวของภาคเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.5 ต่อปี มีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มใน GDP รอ้ยละ 7.8 และอุตสาหกรรมสินค้าเกษตรโภคภัณฑ์มีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 57 และอุตสาหกรรมอาหารมีมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรทั้งหมดร้อยละ 42.4



ภาพที่ 4.24 การเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรของประเทศมาเลเซีย

ในกระบวนการพัฒนาภาคเกษตรของมาเลเซียพบว่า ในช่วงก่อนปี ค.ศ.1984 ภาครัฐมีบทบาทหลักในการตัดสินใจเชิงนโยบายและกระบวนการพัฒนาในลักษณะ Managing Policy Development ซึ่งทิศทางการพัฒในช่วงแรกเน้นนโยบายการขยายพื้นที่เพาะปลูกและเพิ่มปริมาณผลผลิต (Extensification) ผ่านการการอุดหนุน แทรกแซงตลาด และอุ้มชูภาคเกษตรโดยเฉพาะพืชอุตสาหกรรม (ยางพารา และ ปาล์มน้ำมัน) ซึ่งผลลัพธ์ของการพัฒนาที่มีการกระจุกตัวของมูลค่าเพิ่มเศรษฐกิจการเกษตรขึ้นอยู่กับยางพารา ในขณะที่ต้องเผชิญกับปัญหาความยากจน ราคายางตกต่ำ และการสูญเสียความสามารถในการแข่งขันเป็นแรงกดดันต่อการปรับเปลี่ยนทิศทางนโยบาย ในระยะที่สองทิศทางการพัฒนาปรับเปลี่ยนไปสู่นโยบายการสร้างความหลากหลายของการเกษตรและการผลิตอย่างเข้มข้น (Intensity and Diversification) ในระยะกว่า 20 ปีนี้ มาเลเซียมุ่งมั่นพัฒนาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันเพื่อเป็นผู้นำในตลาดโลก อุตสาหกรมยางพาราถูกลดบทบาทลงทั้งในเชิงพื้นที่และปริมาณการผลิตเป็นการผลิตเชิงยุทธศาสตร์ นโยบายแสวงหาพืชเศรษฐกิจใหม่ๆ อาจจะไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก ภาครัฐมีความพยายามปรับโครงสร้างภาคเกษตรอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเพิ่มผลิตภาพการผลิตและขนาดการผลิตที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Size) ในเพื่อเร่งกระบวนการพัฒนาไปสู่การเกษตรสมัยใหม่และอุตสาหกรรมเกษตร ในช่วงหลังปี ค.ศ. 2010 ทิศทางนโยบายเน้นการส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนลงทุนทำเกษตรแปลงขนาดใหญ่ ส่งเสริมความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมเกษตรเรียกว่า Pro-Private Policy ภาครัฐให้การสนับสนุนและอุ้มชูภาคเอกชนและอุตสาหกรรมเกษตรและอาหารอย่างมีเป้าหมายเฉพาะในการเปลี่ยนรูปภาคเกษตรไปสู่อุตสาหกรรมเกษตร (Agro-Indiustialization) พร้อมปรับทิศทางนโยบายเน้นการตลาด (Market Approach) และการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก

ในภาพรวมในกระบวนการปรับเปลี่ยนนโยบายเกษตรยังมองไม่เห็นภาพที่ชัดเจนของการเปลี่ยนรูปโครงสร้างนโยบายเกษตร (Policy Transformation) และผลการพัฒนาที่มีลักษณะทวิภาค (Dual Sector) ระหว่างภาคอุตสาหกรรมเกษตรและภาคเกษตรขนาดเล็กซึ่งในช่วงแรกรัฐอุดหนุน อุ้มชูและแทรกแซงตลาดเพื่อดูแลเกษตรกรขนาดเล็กผ่านนโยบายที่สำคัญเช่น การจัดรูปที่ดินและพัฒนาที่ดินเพื่อเกษตรขนาดเล็ก การเพิ่มผลิตภาพการผลิต และ การพัฒนาทักษะการเกษตรสมัยใหม่ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนกระบวนการคิด (Mind Set) ภาครัฐมีความพยายามเชิงนโยบายและโปรแกรมในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่มุ่งยกระดับเกษตรกรขนาดเล็กให้เป็นเกษตรกรสมัยใหม่หรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเกษตร เกษตรกรขนาดเล็กจะถูกผลักดันเข้าสู่กระบวนการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตยกระดับผลิตภาพ และยกระดับความสามารถในการแข่งขัน ในส่วนของเกษตรกรที่ไม่สามารถปรับตัวได้บางส่วนออกจากภาคเกษตรเข้าสู่เป็นแรงงานจ้างในภาคอุตสาหกรรมหรือแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรหลังปี ค.ศ. 2010 ความลำเอียงของนโยบายการพัฒนามีความชัดเจนมากขึ้น เมื่อภาครัฐหันมา

ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนในการทำเกษตรเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรมเกษตร และภาคเอกชนมีบทบาทนำในการพัฒนาเกษตรผ่านความร่วมมือพัฒนาระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การยกระดับความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก และพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรเป้าหมายโดยเฉพาะปาล์มน้ำมัน สำหรับนโยบายยางพารามีการเปลี่ยนโครงสร้างนโยบายอย่างชัดเจน ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1984 ภาครัฐใช้นโยบายส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกและเพิ่มปริมาณผลผลิตยางพารา เปลี่ยนไปสู่นโยบายลดพื้นที่เพาะปลูกและปริมาณผลผลิต (Supply Control) และสนับสนุนอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตภัณฑ์ยางโดยเฉพาะน้ำยางข้นและถุงมือยาง และยังคงนโยบายยกระดับความสามารถในการแข่งขันอย่างต่อเนื่อง โดยพื้นที่ปลูกยางและปริมาณผลผลิตถูกควบคุมให้มีความสอดคล้องกับปริมาณความต้องการใช้ในประเทศ (Optimal Size) นั้นคือ นโยบายยางพาราเป็นการผลิตเชิงกลยุทธ์

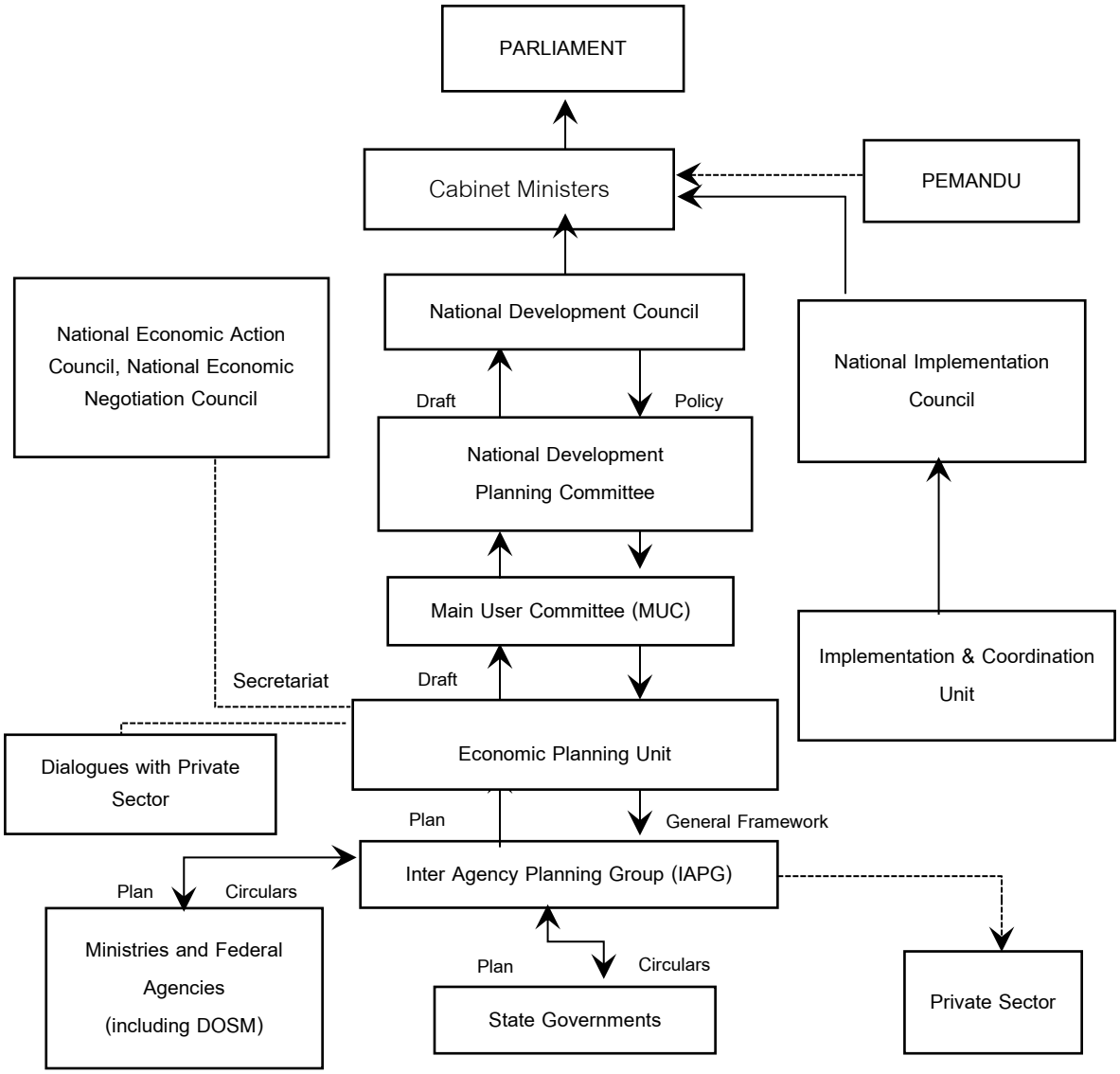
3) กระบวนการนโยบายและแนวทางดำเนินนโยบาย

3.1) กระบวนการนโยบายเกษตรและการจัดองค์กร

กระบวนการนโยบายพัฒนาของมาเลเซียแสดงดังภาพที่ 4.25 ซึ่งสภาวางแผนพัฒนาแห่งชาติ (National Planning council, NPC) เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนาแผนชาติ ในหน่วยงานนี้มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ในการทำงานได้มอบหมายงานวางแผนให้กับคณะกรรมการวางแผนพัฒนา (The National Development Planning Committee, NDPC) ซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ และตัวแทนหน่วยงานราชการจากกระทรวงต่างๆ ธนาคารกลาง และธนาคารเนการามาเลเซีย เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดแผนพัฒนา 5 ปี และแผนพัฒนาระยะยาว 15 หรือ 20 ปี ชี้ให้เห็นว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นแบบบนสู่ล่าง (Top Down Policy Approach)

กระบวนการวางแผนเริ่มต้นจาก NPC มอบหมายแนวคิดการพัฒนาให้กับ NDPC เพื่อวางกรอบคิดการพัฒนาหรือแนวนโยบายพัฒนาในระยะ 5 ปี หรือแผนพัฒนาระยะยาว คณะกรรมการวางแผนการพัฒนาแห่งชาติ (NDPC) ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่อาวุโส ข้าราชการระดับสูงจากหน่วยงานกลางของรัฐบาลกลางโดยมีเลขาธิการของรัฐบาลเป็นประธานของ NDPC เป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาแผนพัฒนา 5 ปี กลุ่มตัวแทนภายในงานวางแผนพัฒนา (Inter-Agency Planning Groups, IAPGs) และกลุ่มงานวางแผนทางเทคนิค (Technical Working Groups, TWGs) ถูกจัดตั้งเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานแผนเศรษฐกิจ (The Economic Planning Unit, EPU) เพื่อการทำงานอย่างประสานและมีความร่วมมือในกิจกรรมงานวางแผนพัฒนา รวมทั้งที่ปรึกษาจากภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา นับได้ว่ากลุ่มตัวแทนภายในงานวางแผนพัฒนา (IAPG) มีบทบาทสำคัญในการจัดเตรียมแผนพัฒนา 5 ปี และการตัดสินใจทางเลือกเชิงนโยบายระหว่างกระบวนการ

จัดทำแผนพัฒนา โดยมีหน่วยวางแผนเศรษฐกิจ (EPU) เป็นเลขานุการ และกลุ่มงานวางแผนทางเทคนิค (TWGs) ทำหน้าที่สนับสนุนข้อมูลทางเทคนิคในการจัดทำแผน ข้อมูลโครงการพัฒนาจะถูกนำเสนอมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น และนำเข้าสู่การพิจารณาร่วมกันกับกลุ่มตัวแทนงานวางแผนพัฒนาในการผนวกเข้าสู่แผนพัฒนาซึ่งในขั้นตอนนี้จะมีลักษณะการไหลข้อมูลและความต้องการวางแผนจากล่างสู่บน (Bottom-up) นอกจากนี้ กระบวนการนโยบายยังมีส่วนร่วมจากองค์กรสาธารณะ (Nonfinancial Public Enterprise, NFPEs) องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมและภาคเอกชน อย่างไรก็ตามองค์กรดังกล่าวมีบทบาทเพียงการอภิปรายนโยบายและให้ข้อเสนอแนะในการปรับเปลี่ยนนโยบาย ภาครัฐดูเหมือนจะให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับบทบาทของภาคเอกชนในกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะตัวแทนจากสมาคมภาคเอกชนต่างๆ กลุ่มการค้า และบริษัทชั้นนำของประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่ภาครัฐจะจัดเวทีให้บริษัทชั้นนำให้ข้อเสนอแนะและอภิปรายนโยบายพัฒนาในทุกปีโดยเฉพาะนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรม และนโยบายการเงินและการคลัง



ภาพที่ 4.25 กระบวนการนโยบายพัฒนาของมาเลเซีย

ที่มา: National planning council, NPC

กลุ่มวิชาการอิสระและกึ่งอิสระจากสถาบันการศึกษาเป็นอีกกลุ่มที่มีบทบาทในกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยชั้นนำ เช่น มหาวิทยาลัยมาลายา มหาวิทยาลัยแห่งชาติ มหาวิทยาลัยวิทยาศาสตร์ และสถาบันคลังสมอง (Think Tank) 3 แห่ง ได้แก่ Malaysian Institute of Economic Research (MIER) Institute of Strategic and International Studies (ISIS) และ Asia Leadership Institute (ASLI) ซึ่งทำหน้าที่ศึกษากลยุทธ์พัฒนาชาติในระยะยาว และศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย สถาบันคลังสมองดังกล่าวเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนความคิดและให้ข้อมูลย้อนกลับของผลกระทบจากนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันภาครัฐยังคงให้ความสำคัญกับบทบาทของหน่วยงานองค์กรระหว่างประเทศโดยเฉพาะ ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย เป็นต้น เป็นหน่วยงานหลักที่คอยชี้นำนโยบายพัฒนา ทบทวนนโยบายและให้ข้อเสนอแนะนโยบายใหม่ๆ นอกจากนี้ NDPC สามารถพิจารณาเลือกประเด็นพัฒนาเพื่อส่งให้ EPU พิจารณาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย ในการทำงานพบว่า เอกสารแผนพัฒนาทั้งหมดที่จัดทำโดย EPU ได้รับการตัดสินใจเลือกนโยบายและนำเข้าพิจารณาโดย NDPC และ NPC ก่อนนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและอนุมัติต่อไป

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินแผนพัฒนาในขั้นสุดท้าย โดยกระทรวง และหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลจะต้องยื่นเอกสารเชิงนโยบายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาซึ่งในทางปฏิบัติแผนพัฒนาถูกนำเสนอโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นๆ อย่างไรก็ตาม เอกสารการประชุมของคณะรัฐมนตรีถูกจัดทำขึ้นโดยได้รับการปรึกษาหารือล่วงหน้าระหว่างกระทรวงต่างๆ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจนได้ข้อสรุปแล้ว แต่ในกรณีที่นโยบายไม่สามารถพิจารณาได้โดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงก็จะถูกส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา หากคณะรัฐมนตรีไม่สามารถตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายได้ก็ให้สั่งการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงและหน่วยงานต้นสังกัดพิจารณาเรื่องนี้ใหม่และนำส่งต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วในขั้นตอนสุดท้ายส่งให้รัฐสภาอนุมัติ ก่อนนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

ในแผนพัฒนาฉบับที่ 9 รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เรียกว่าหน่วยขับเคลื่อนการปฏิบัติการงานพัฒนาแห่งชาติ (National Implementation Task Force, NITF) เพื่อทำหน้าที่ติดตามและเร่งดำเนินการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งตัดสินใจในกรณีโครงการซ้ำซ้อนกัน

ผลการวิเคราะห์พบว่า กระบวนการนโยบายพัฒนามีผู้เล่นเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมากในขั้นตอนการออกแบบ นำเสนอแนวคิด อภิปราย ให้ข้อเสนอแนะ และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างจนได้นโยบายที่มีความชัดเจน แนวคิดนโยบายมาจากทั้งองค์กรแบบทางการและไม่เป็นทางการจนเป็นการยากที่จะระบุว่า แนวคิดนโยบายนี้มาจากผู้เล่นรายใดรายหนึ่งได้อย่างชัดเจน เมื่อมีแนวคิดเชิงนโยบายจากผู้ริเริ่ม จะเกิดการวิพากษ์และให้ข้อเสนอแนะผ่านปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้เล่นจนนำไปสู่การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) อย่างไรก็ตามแนวคิดเชิงนโยบายที่สำคัญและจำนวนมากมาจากผู้นำ

ของประเทศคือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งพบว่า ในกรณีนี้มักไม่มีการอภิปรายนโยบายใหม่อย่างเป็นทางการ รัฐบาลมักเลือกประกาศนโยบายสาธารณะผ่านการสัมภาษณ์ของสื่อมวลชน การประชุม การสัมมนา และการฝึกอบรม แม้ว่าจะมีผู้วิจารณ์นโยบายต่างๆ แต่ไม่มีระบบชี้แจงหรือเวทีสาธารณะให้กับผู้ไม่เห็นด้วยกับนโยบาย อาจจะกล่าวได้ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจและภาคเกษตรของมาเลเซียมีลักษณะเฉพาะที่เป็นการจัดการโดยภาครัฐ (Managed Policies) กระบวนการนโยบายมีความคล้ายคลึงกับระบบเศรษฐกิจที่ถูกควบคุมโดยรัฐบาลส่วนกลางผ่านแผนพัฒนาชาติ 5 ปี และแผนพัฒนาชาติระยะยาว Marrau H. (2013) กล่าวว่า ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 2016 รัฐบาลให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาชาติที่เน้นมุ่งเป้าหมายผลสำเร็จของการพัฒนา นโยบายมีลักษณะควบคุมจากกลางอย่างเข้มงวดและกระบวนการนโยบายในระดับภูมิภาคถูกลดบทบาทลง นายกรัฐมนตรีมีบทบาทสำคัญในการนำเสนอแนวนโยบายสาธารณะ เช่น วิสัยทัศน์ 2020 โดย ดร. มหาเธร์ นโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจโดยนายกรัฐมนตรีบัดดาวี และโปรแกรมเปลี่ยนรูปเศรษฐกิจ โดยนายกรัฐมนตรีนาจีบ เป็นต้น หน่วยวางแผนเศรษฐกิจ (EPU) มีอำนาจเพิ่มขึ้นและมีบทบาทสูงในการกำหนดนโยบายพัฒนาโดยกระทรวงต่างๆ ทำหน้าที่เพียงเพิ่มเติมรายละเอียดในข้อมูลส่วนที่ขาดหายไป ส่งผลให้บทบาทของกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบโดยตรงถูกลดบทบาทลง ในช่วงนายกรัฐมนตรีบัดดาวีและนายกรัฐมนตรีนาจีบพบว่า หน่วยงานที่ปรึกษาจากภาคเอกชนมีบทบาทนำเสนอนโยบายสาธารณะเพิ่มขึ้นซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ทำหน้าที่ศึกษานโยบายพัฒนาให้กับ EPU โดยตรง

สำหรับกระบวนการนโยบายเกษตรพบว่า มีหน่วยงานรัฐจำนวนมากที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดย EPU เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการกำหนดทิศทางนโยบายเกษตรและทำงานร่วมกับกระทรวงเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร (MoA) กระทรวงพืชอุตสาหกรรมและสินค้าโภคภัณฑ์ (MOPICO) กระทรวงการค้าและการลงทุน (MITI) เป็นต้น โดยกระทรวงเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร (MoA) มีบทบาทหลักในการตัดสินใจในทิศทางนโยบายกลยุทธ์การพัฒนา และโปรแกรมการพัฒนาภาคเกษตร รวมทั้งให้ข้อมูลสนับสนุนทางเทคนิคและเป็นที่ปรึกษา กระทรวงพืชอุตสาหกรรมและสินค้าโภคภัณฑ์ (MOPICO) มีบทบาทสนับสนุนการวางแผนพัฒนาและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในงานพัฒนาเฉพาะพืชอุตสาหกรรมและสินค้าโภคภัณฑ์ เช่น ยางพารา ปาล์มน้ำมัน โกโก้ พริก ยาสูบ ไม้ เป็นต้น

นอกจากนี้ผลศึกษาพบว่า หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาภาคเกษตรมากกว่า 60 หน่วยงานซึ่งมีอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบที่ทับซ้อนและซ้ำซ้อนกัน ส่งผลต่อบทบาทในกระบวนการนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ปัญหาความซ้ำซ้อนและการขาดประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐยังคงเป็นปัญหาในระบบราชการและส่งผลเชิงลบต่อการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในขณะเดียวกัน ภาครัฐก็เป็นผู้ประกอบการในกิจกรรมเศรษฐกิจจำนวนมากผ่านรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทที่มีรัฐถือหุ้นส่วนใหญ่ เช่น ปาล์มน้ำมัน ยางพารา ซึ่งได้มีความได้เปรียบจาก

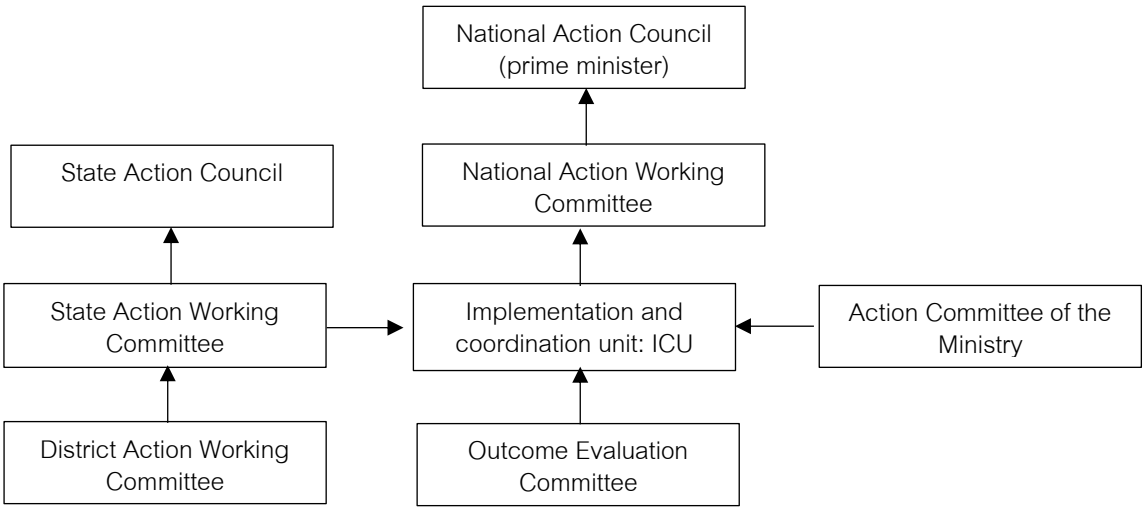
อำนาจรัฐ และแข่งขันทางธุรกิจกับภาคเอกชน เช่น กระทรวงเกษตรนำเสนอนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ๆ โดยไม่สนใจกลไกตลาด เป็นต้น

3.2) กลไกการดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

แนวนโยบายพัฒนาข้างต้นถูกแปลงไปสู่โปรแกรม แผนงาน โครงการ และกิจกรรมพัฒนาโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องมีการประสานงานกัน ความสอดคล้องและความเชื่อมโยงทั้งในเชิงโครงสร้าง การจัดสรรทรัพยากร และมีระบบติดตามและประเมินผลการดำเนินนโยบาย รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่รับผิดชอบต่อนโยบายนั้นโดยตรงเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบาย ติดตาม และประเมินผลการดำเนินนโยบายรวมทั้งเข้าไปแก้ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินนโยบาย การดำเนินนโยบายทางปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับความมุ่งมั่นและจริงจังของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่รับผิดชอบโดยตรง ระบบการขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายสู่การปฏิบัติมีการพัฒนาและปรับปรุงอย่างต่อเนื่องแต่ยังมีประสิทธิภาพและคุณภาพที่แตกต่างกันตามกระทรวง หน่วยงานและแนวนโยบายพัฒนา คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่สำคัญในการติดตามและรับทราบผลการประเมินการดำเนินนโยบายรวมทั้งแก้ไขอุปสรรคทางนโยบายที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง

ในอีกด้าน ผลการดำเนินนโยบายยังถูกติดตามโดยรัฐสภาซึ่งผลดำเนินนโยบายพัฒนาจะถูกอภิปรายในขั้นตอนของการพิจารณาจัดสรรงบประมาณประจำปีของรัฐสภา ซึ่งจะต้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับสถานะของการดำเนินแผนงาน โครงการและโปรแกรมต่างๆ รวมทั้งติดตามผลดำเนินงานและการเปลี่ยนแปลงนโยบาย การอภิปรายของรัฐสภาในนโยบาย แผนงาน โปรแกรมและโครงการมีผลเชิงกฎหมายก็ต่อเมื่อแผนพัฒนาถูกส่งให้รัฐสภาพิจารณาขออนุมัติทั้งนโยบายและการจัดสรรงบประมาณ

ในปัจจุบัน รัฐบาลได้วางระบบการกำกับและติดตามการดำเนินงานของนโยบายซึ่งถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานพัฒนา กล่าวคือ ในการกำหนดแผนแม่บทการพัฒนามีการวางกรอบแนวทางการประเมินผลดำเนินงานที่ครอบคลุมทั้งระยะปานกลางและระยะยาว ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีมีการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการและประสานงาน (Implementation and Coordination Unit: ICU) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ในการติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงาน ดังภาพที่ 4.26 รวมทั้งเพื่อให้มั่นใจว่าการตัดสินใจเชิงนโยบายและการปฏิบัตินโยบายสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ 2020 และมีการดำเนินตามแผนปฏิบัติงาน ติดตาม ประเมินผล และประสานงานตามแผนพัฒนา ICU ทำหน้าเชื่อมโยงกับคณะกรรมการติดตามการทำงานทั้งในระดับพื้นที่และรัฐท้องถิ่น โดยรายงานผลต่อคณะกรรมการติดตามการทำงาน (National Action Working Committee) และสภาติดตามการทำงานแห่งชาติ (National Action Council) ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ และเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง



ภาพที่ 4.26 กลไกการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาของมาเลเซีย

ที่มา: Deputy Director General Implementation Coordination Unit, 2013

ระบบการกำกับดูแลให้ความสำคัญกับการจัดตั้งคณะกรรมการ สภา หรือกลุ่มคณะกรรมการในชุดคณะกรรมการติดตามและประเมินผลดังกล่าวประกอบด้วย ข้าราชการระดับสูงเป็นประธานข้าราชการ และเจ้าหน้าที่รัฐผู้รับผิดชอบ เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินนโยบายเป็นไปตามแผนงานและเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในปี ค.ศ. 2006 รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยขับเคลื่อนงานพัฒนาชาติ (National implementation task forces, NITF) มีวัตถุประสงค์ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนพัฒนาชาติฉบับที่ 9 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง การให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานตามแผนงานและปรับปรุงระบบการขับเคลื่อนนโยบาย ในหน่วยงานนี้ยังประกอบด้วยตัวแทนภาคเอกชน (PEMUDAH) ที่เป็นคณะกรรมการร่วมภาครัฐ-เอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประเมินกลไกการดำเนินงานของภาครัฐและให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงระบบการขับเคลื่อนนโยบายรัฐ (Delivery System) หน่วยงาน NITF มีบทบาทใหม่ในการติดตามและประเมินผลดำเนินงานของนโยบายทั้งในระดับรัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานท้องถิ่น ในขณะเดียวกันรัฐบาลมลรัฐมีบทบาทในการดำเนินนโยบายเกษตรโดยเฉพาะหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ใช้ที่ดินและใบอนุญาต กล่าวคือภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศ รัฐบาลมลรัฐถือครองที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ในการพัฒนาซึ่งการใช้ที่ดินและทรัพยากรในท้องถิ่นต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลกลางอาจจะจัดสรรงบในการซื้อที่ดินจากรัฐบาลมลรัฐเพื่อเร่งกระบวนการพัฒนาและการดำเนินงานตามแผนงาน

ในแผนพัฒนามาเลเซียฉบับที่ 11 ที่มีลักษณะมุ่งเน้นผลสำเร็จของการพัฒนา ในการจัดทำแผนงานได้กำหนดให้มีกิจกรรมติดตามและประเมินผลดำเนินงานไว้ในขั้นตอนการวางแผน โดยแผนพัฒนาได้กำหนดเป้าหมายที่มีดัชนีหรือตัวชี้วัดประสิทธิภาพที่สำคัญ (KPIs) ที่จำเป็นต้องติดตามและประเมินส่งผลให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือผู้ดำเนินการวางแผนและประเมินผลมีความชัดเจนว่า

จะต้องมีการตรวจสอบและประเมินผลอย่างไร การติดตามและประเมินผลในแผนพัฒนามุ่งเน้นวัดผลลัพธ์และผลกระทบมากกว่าวัดปัจจัยการผลิต

ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2548 รัฐบาลได้อนุมัติหลักเกณฑ์ในการประเมินผลการพัฒนาซึ่งเน้นวิธีการประเมินผลลัพธ์มากกว่าผลผลิตของโครงการซึ่งเป็นการเปลี่ยนแนวทางกำกับการดำเนินนโยบายไปสู่การประเมินผลลัพธ์ (Outcome-base Evaluation) ซึ่งการประเมินผลลัพธ์ของโครงการจะช่วยปรับปรุงคุณภาพของแผนพัฒนาในอนาคต หน่วยงานวางแผนทางเศรษฐกิจ (Economic Planning Unit) มีหน้าที่ในการติดตามความคืบหน้าของผลการดำเนินงานในรูปของผลผลิตและผลลัพธ์ของแผนการพัฒนาโดย EPU ให้ความสำคัญกับการติดตามภาพรวมของการพัฒนา ในขณะที่หน่วยปฏิบัติการประสานงาน (Implementation Coordination Unit - ICU) มีหน้าที่รับผิดชอบในการติดตามโครงการและโปรแกรมพัฒนาต่างๆ ซึ่งเน้นการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานอย่างละเอียด ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยงานภาครัฐใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายของวัตถุประสงค์ของการพัฒนาอย่างสอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรร หน่วยงาน ICU วัดประสิทธิภาพการพัฒนาใน 2 มิติ คือ คือ ความสมบูรณ์ทางกายภาพของโครงการ และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับโครงการและการใช้งบประมาณที่ได้รับจัดสรร โดย ICU ใช้ระบบการติดตามโครงการ (Project monitoring system II, PMS II) ซึ่งเป็นระบบออนไลน์ในการสนับสนุน ติดตามและประเมินผลโครงการจากเริ่มต้นโครงการ ระหว่างดำเนินงาน จนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ โดยหน่วยงานรับผิดชอบทำหน้าที่นำเข้าข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ เช่น สถานะการดำเนินงาน งบประมาณ รายงาน ภาพถ่าย เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ ระบบ PMS II มีประสิทธิภาพในการติดตามและประเมินความก้าวหน้าทางกายภาพและทางการเงินของโครงการ โดยเฉพาะโครงการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนี้ระบบการประเมินนี้ช่วยให้หน่วยงานมีเวลาเพิ่มขึ้นในการทำงานแก้ปัญหาเชิงรุก และบรรลุผลดำเนินงานพัฒนาอย่างมีผลลัพธ์และผลกระทบ อย่างไรก็ตามระบบ PMSII มีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลโดยหน่วยงานสาธารณะ ซึ่งอาจจะช่วยติดตามและให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงความรับผิดชอบและผลการดำเนินงานของโครงการ หน่วยงาน EPU ได้พัฒนาระบบ PMSII เพื่อติดตามผลผลิตและผลลัพธ์ของแผนพัฒนาชาติโดยการประเมินผลดำเนินโครงการพัฒนาเป็นการประสานงานโดยหน่วยประสานงานการดำเนินงาน (ICU) ในขณะสภาคณะมนตรีปฏิบัติงานแห่งชาติ (National action council, NAC) และคณะกรรมการปฏิบัติงานแห่งชาติ (NatioCal Action Committee) มีหน้าที่ทบทวนผลการประเมินการพัฒนาจากหน่วย ICU อีกครั้งหนึ่งเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแผนพัฒนา

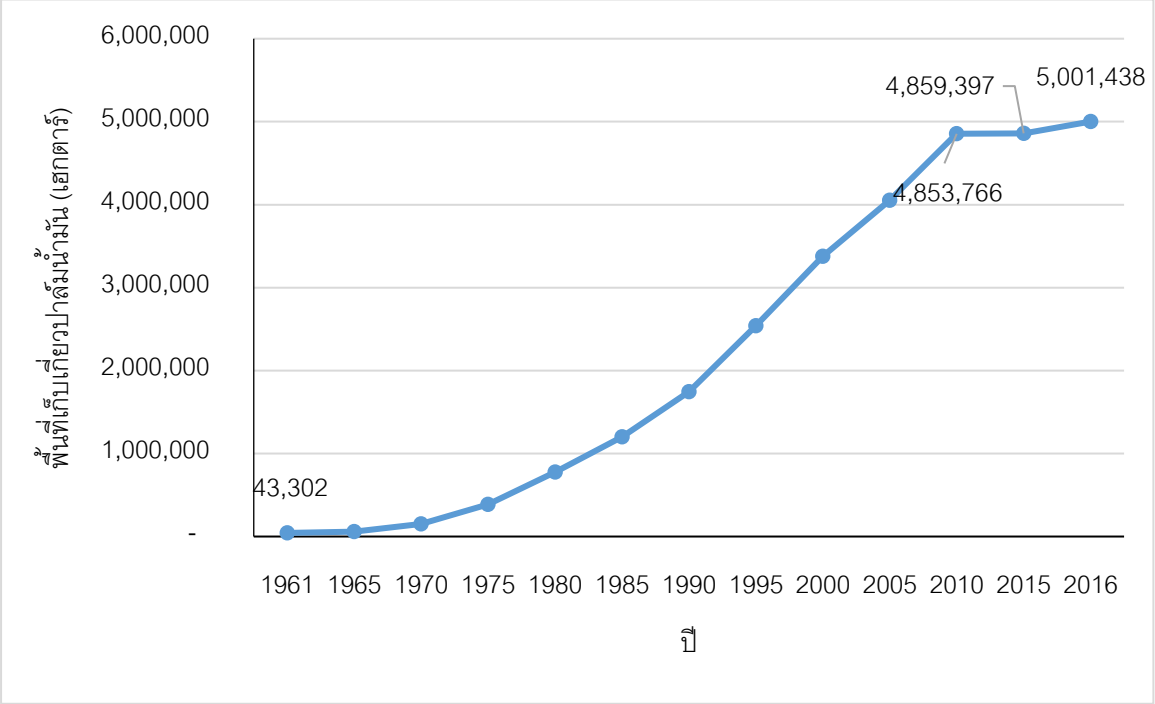
4) ผลสำเร็จของการพัฒนา

ผลการศึกษาในส่วนนี้ ประกอบด้วย 1) โครงสร้างการใช้ที่ดิน 2) ผลิตภาพ 3) ราคาสินค้าเกษตร และ 4) รายได้ต่อหัวภาคเกษตร มีรายละเอียดดังนี้

4.1) โครงสร้างการใช้ที่ดิน

4.1.1) พื้นที่เก็บเกี่ยวปาล์มน้ำมัน

พื้นที่เก็บเกี่ยวผลปาล์มน้ำมัน ในปี ค.ศ. 1961 เท่ากับ 43,302 เฮกตาร์ ในช่วงปี ค.ศ. 1961-2010 พื้นที่เก็บเกี่ยวผลปาล์มน้ำมันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนถึง 4,853,766 เฮกตาร์ และยังมีการเพิ่มขึ้นต่อเนื่องเป็น 5,001,438 เฮกตาร์ ในปี ค.ศ. 2016 และอัตราการขยายพื้นที่เก็บเกี่ยวร้อยละ 8.85 ต่อปี (ภาพที่ 4.27) สะท้อนผลสำเร็จของนโยบายปรับเปลี่ยนจากยางพารามุ่งส่งเสริมปาล์มน้ำมัน และผลสำเร็จของการจัดรูปที่ดินของ FELDA ในการส่งเสริมขยายพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมัน



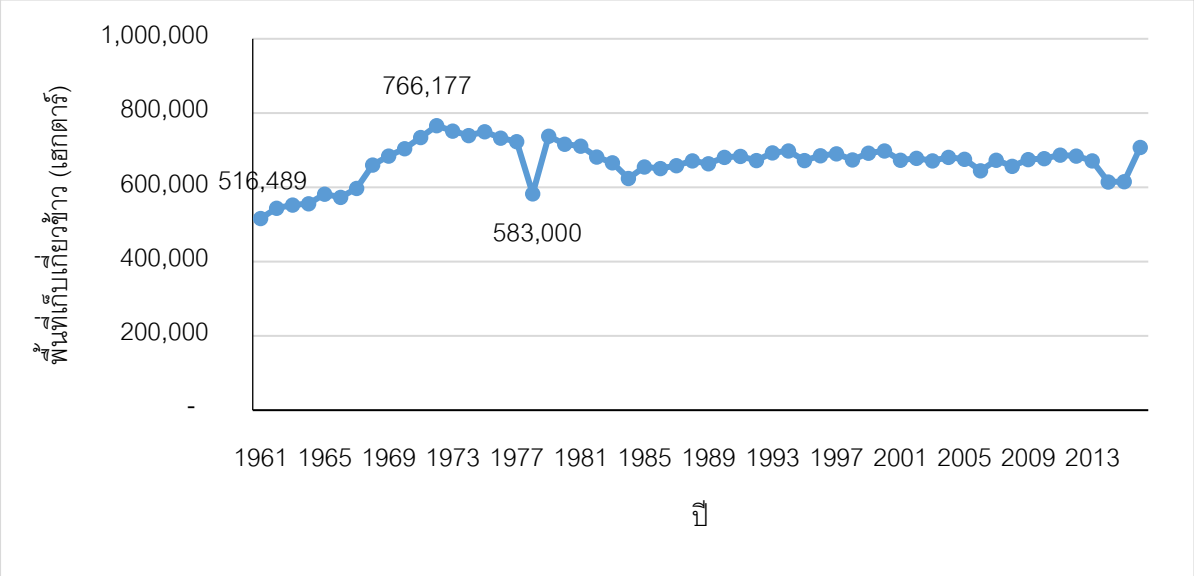
ภาพที่ 4.27 พื้นที่เก็บเกี่ยวปาล์มน้ำมัน

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

4.1.2) พื้นที่เก็บเกี่ยวข้าวเปลือก

ในปี ค.ศ. 1961 พื้นที่เก็บเกี่ยวข้าวเปลือกเท่ากับ 516,489 เฮกตาร์ และเพิ่มขึ้นเป็น 766,177 เฮกตาร์ และหลังจากนั้นพื้นที่เก็บเกี่ยวข้าวมีแนวโน้มลดลงเป็น 624,000 เฮกตาร์ในปีค.ศ. 1984 ในช่วงปี ค.ศ. 1985 – 2016 พื้นที่เก็บเกี่ยวข้าวมีการขยายตัวค่อนข้างต่ำมากและเท่ากับ 708,148 เฮกตาร์ในปี ค.ศ 2016 (ภาพที่ 4.28) ประเด็นความมั่นคงทางด้านอาหารยังคงเป็นประเด็นอ่อนไหวซึ่ง

สะท้อนผ่านนโยบาย NAP 1-4 ที่รัฐบาลยังคงแทรกแซงตลาด ปกป้องผู้ผลิต และส่งเสริมการทำนาอย่างต่อเนื่อง

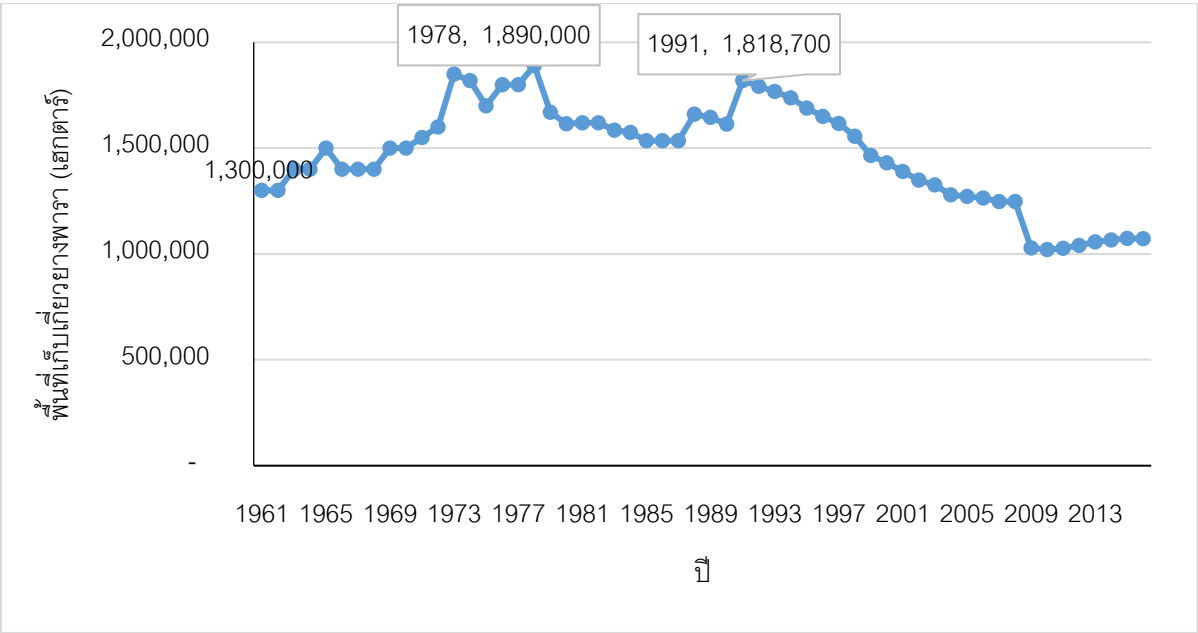


ภาพที่ 4.28 พื้นที่เก็บเกี่ยวข้าวเปลือก

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

4.1.3) **พื้นที่เก็บเกี่ยวยางพารา**

ในปี ค.ศ. 1961 มาเลเซียมีพื้นที่เปิดกรีดยางพาราเท่ากับ 1,300,000 เฮกตาร์ และเพิ่มขึ้นเป็น 1,890,000 เฮกตาร์ ในปี ค.ศ. 1978 และลดลงอย่างต่อเนื่องเป็น 1,535,000 เฮกตาร์ในปี ค.ศ. 1987 หลังจากปี ค.ศ. 1988 – 1991 พื้นที่เปิดกรีดยางพาราขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกครั้งเป็น 1,535,000 เฮกตาร์ และหลังจากปี ค.ศ. 1991 พื้นที่เปิดกรีดยางพาราลดลงอย่างรวดเร็ว จนปี ค.ศ. 2016 มีพื้นที่เก็บเกี่ยวยางพาราเพียง 1,072,920 เฮกตาร์ (ภาพที่ 4.29) ชี้ให้เห็นว่า ผลสำเร็จของนโยบายลดพื้นที่เพาะปลูกยางพารา ผลิตยางให้เพียงพอเพื่อใช้ในประเทศ และหันมาส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางในประเทศ



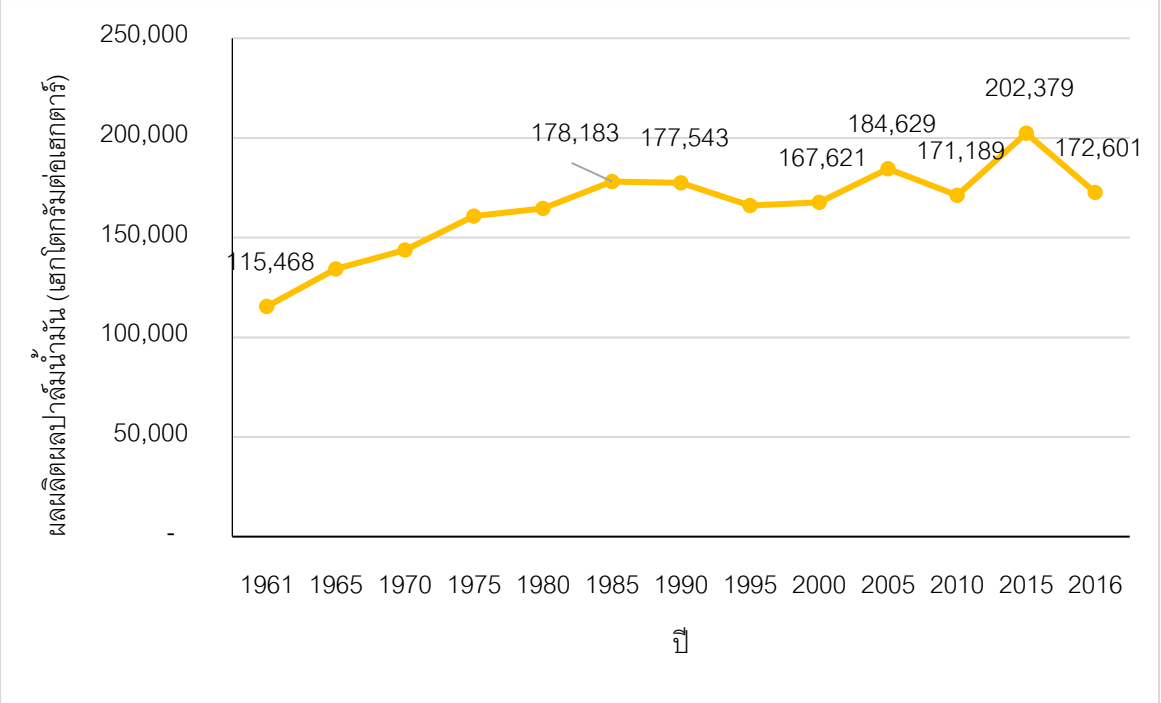
ภาพที่ 4.29 พื้นที่เก็บเกี่ยวยางพารา

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

4.2) ผลิตภาพ

4.2.1) ปาล์มน้ำมัน

จากภาพที่ 4.30 ผลผลิตผลปาล์มน้ำมันต่อเฮกตาร์ ปี ค.ศ. 1961 อยู่ที่ 115,468 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์ โดยปี ค.ศ.1961-1985 มีแนวโน้วเพิ่มขึ้นจนถึง 178,183 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์ จากนั้นปี ค.ศ. 1985-2000 ก็ลดลงเรื่อยๆ จนถึง 167,621 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์ และหลังปี ค.ศ. 2000-2016 ผลผลิตผลปาล์มน้ำมันต่อเฮกตาร์มีความผันผวน จนในปี ค.ศ. 2016 มีผลผลิตผลปาล์มน้ำมันอยู่ที่ 172,601 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์ ชี้ให้เห็นถึง การพัฒนาที่มุ่งเน้นการเพิ่มผลิตภาพ การส่งเสริมแปลงขนาดใหญ่ และส่งเสริมงานวิจัยพัฒนา ส่งผลให้ผลผลิตต่อไร่ของประเทศสูงสุดเมื่อเทียบกับประเทศผู้ผลิตปาล์มน้ำมัน

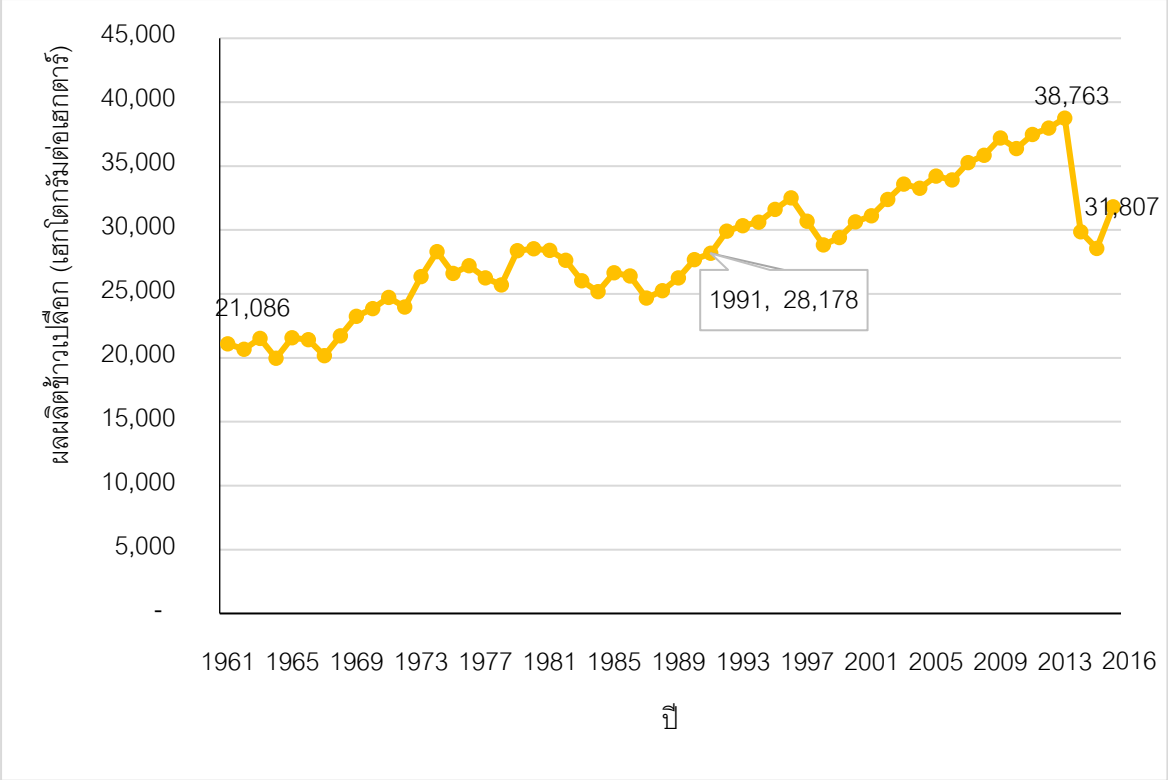


ภาพที่ 4.30 ผลผลิตผลปาล์มน้ำมันต่อเฮกตาร์

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

4.2.2) ข้าวเปลือก

ภาพที่ 4.31 ผลผลิตข้าวเปลือกต่อเฮกตาร์ ปี ค.ศ. 1961 เท่ากับ 21,086 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์ ในช่วงปี ค.ศ. 1961-1991 ผลผลิตข้าวเปลือกต่อเฮกตาร์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยอยู่ในช่วง 20,000-30,000 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์ จากนั้นก็มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอีกจนไปถึง 38,763 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์ และในปี ค.ศ. 2016 มีผลผลิตข้าวเปลือกอยู่ที่ 31,807 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์



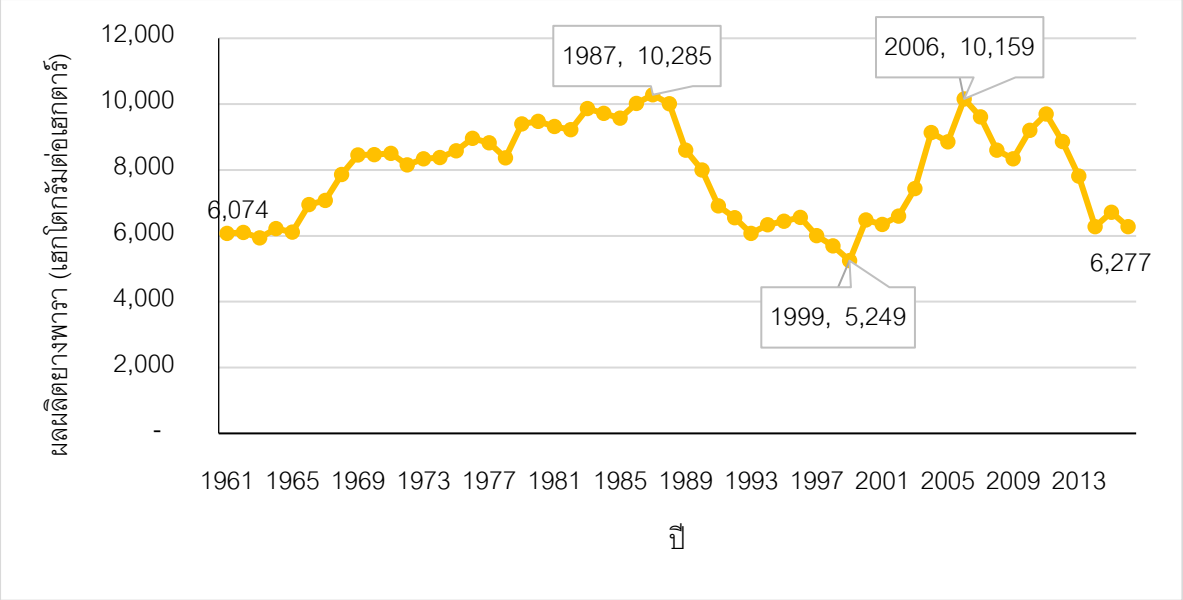
ภาพที่ 4.31 ผลผลิตข้าวเปลือกต่อเฮกตาร์

หมายเหตุ * 10 เฮกโตกรัม เท่ากับ 1 กิโลกรัม

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

4.2.3) ยางพารา

จากภาพที่ 4.32 ผลผลิตยางพาราต่อเฮกตาร์ ปี ค.ศ. 1961 อยู่ที่ 6,074 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์ ปี ค.ศ. 1961-1987 ผลผลิตมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจนถึง 10,285 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์ ปี ค.ศ. 1988-1999 ผลผลิตมีแนวโน้มลดลงจนเหลือเพียง 5,249 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์ ซึ่งเป็นผลผลิตที่น้อยที่สุดปี ค.ศ. 2000-2006 ผลผลิตมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจนถึง 10,159 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์ จากนั้นก็ลดลงจนในปี ค.ศ. 2016 ผลผลิตอยู่ที่ 6,277 เฮกโตกรัมต่อเฮกตาร์ ทั้งนี้ การลดลงของผลผลิตต่อไร่ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการลดบทบาทของภาครัฐในการส่งเสริมยางพารา และเปลี่ยนทิศทางงานวิจัยและพัฒนาที่มุ่งเน้นนวัตกรรมผลิตภัณฑ์ยางน้ำยาง



ภาพที่ 4.32 ผลผลิตยางพาราต่อเฮกตาร์

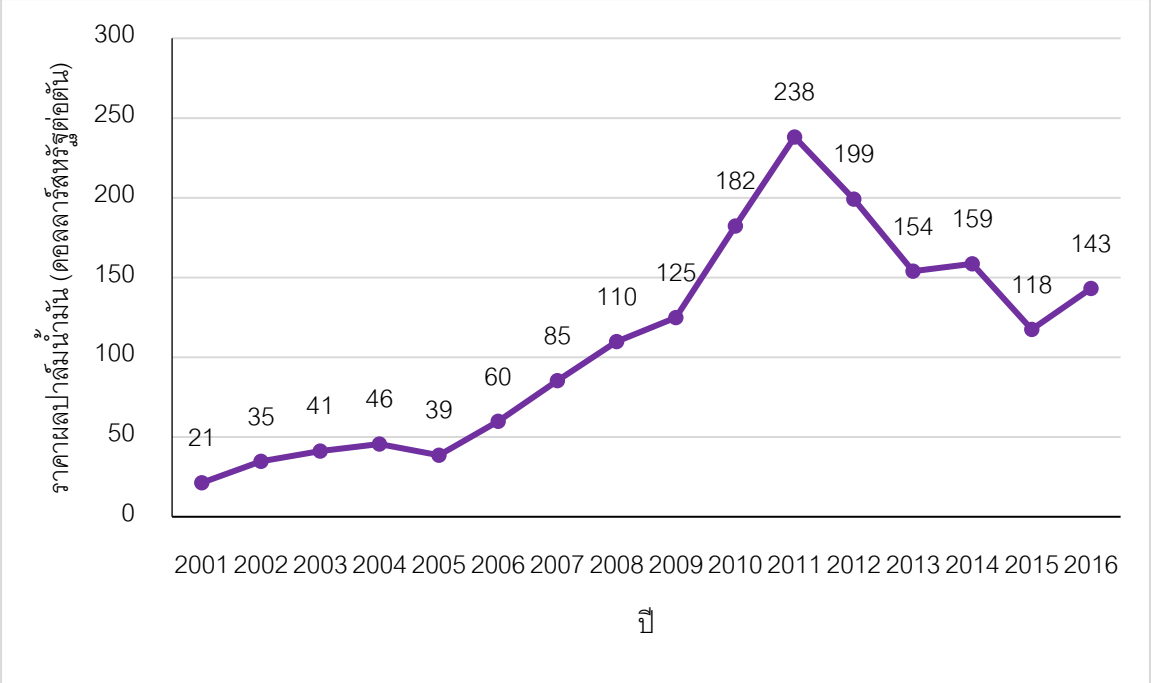
หมายเหตุ * 10 เฮกโตกรัม เท่ากับ 1 กิโลกรัม

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

4.3) ราคาสินค้าเกษตร

4.3.1) ราคาผลปาล์มน้ำมัน

ราคาผลปาล์มน้ำมันในปี ค.ศ. 2001 เท่ากับ 21 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน โดยในช่วงปี ค.ศ. 2001-2011 ราคาผลปาล์มน้ำมันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึง 238 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน หลังจากปี ค.ศ.2011 -2016 ราคาผลปาล์มน้ำมันก็มีแนวโน้มลดลงๆ จนเหลือเพียง 143 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน (ภาพที่ 4.33) ราคาปาล์มน้ำมันมีแนวโน้มลดลงสอดคล้องกับความตกต่ำของราคาสินค้าโภคภัณฑ์ทั่วโลกในปี ค.ศ. 2011

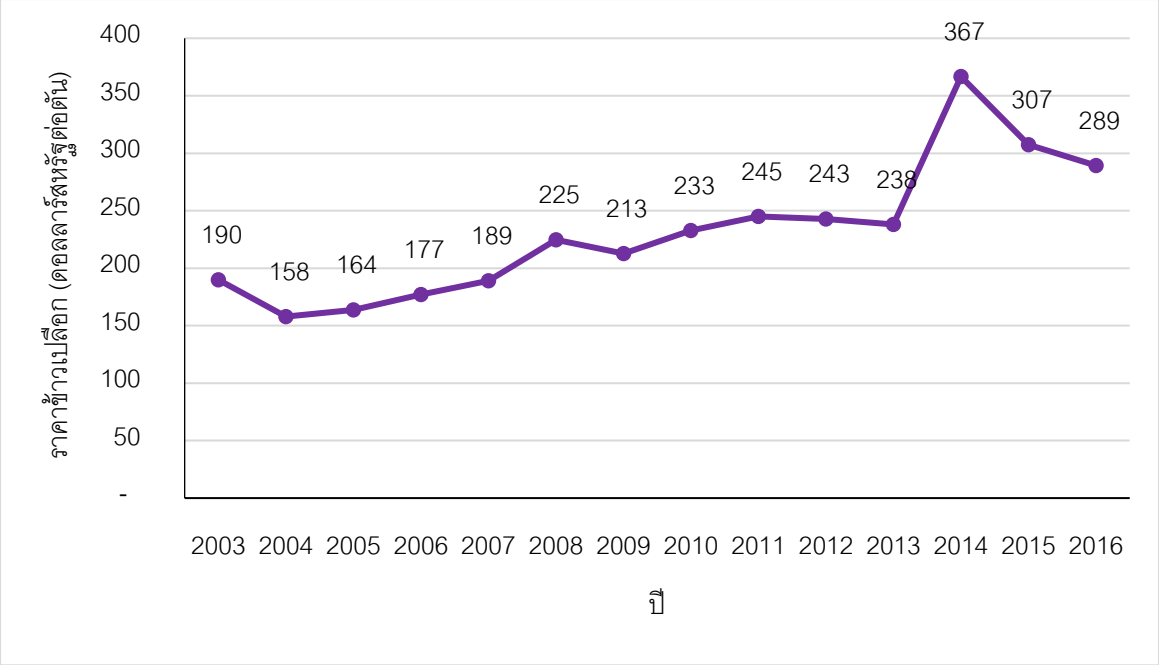


ภาพที่ 4.33 ราคาผลปาล์มน้ำมัน

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

4.3.2) ราคาข้าวเปลือก

ภาพที่ 4.34 แสดงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของราคาข้าวเปลือก ในปี ค.ศ. 2003 ราคาข้าวเปลือกเท่ากับ 190 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน ในช่วงปี ค.ศ. 2004-2014 ราคาข้าวเปลือกมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ เท่ากับ 367 ดอลลาร์สหรัฐต่อตันในปี ค.ศ. 2014 หลังจากราคาลดลงเหลือเพียง 289 ดอลลาร์สหรัฐต่อตันในปี ค.ศ. 2016

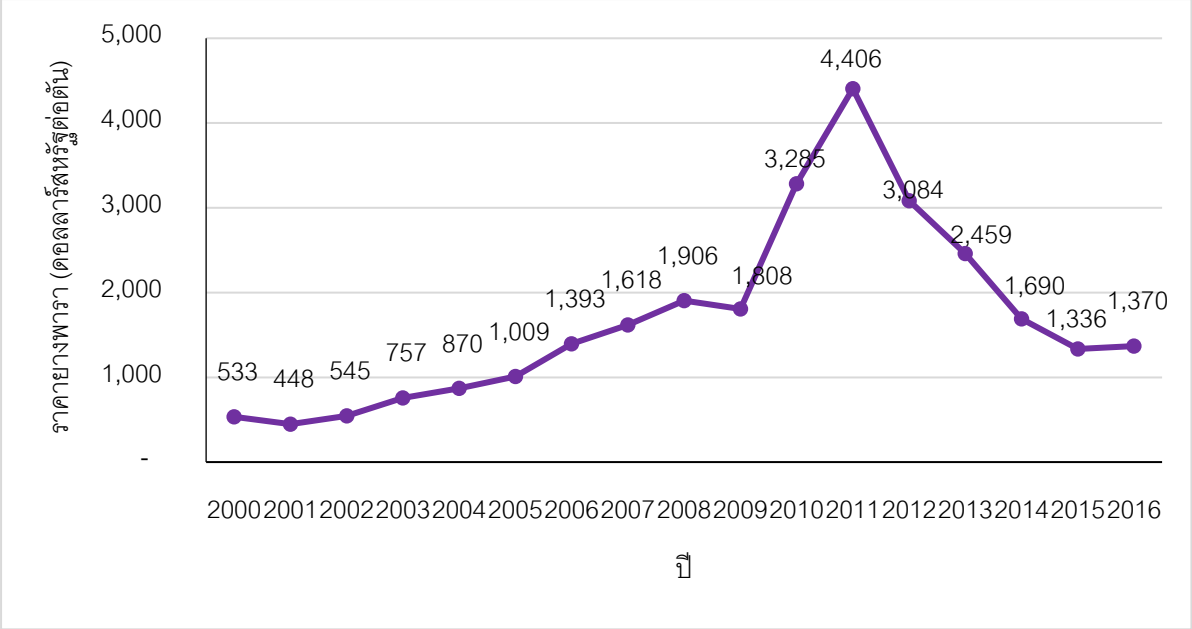


ภาพที่ 4.34 ราคาข้าวเปลือก

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

4.3.3) ราคายางพารา

ภาพที่ 4.35 แสดงแนวโน้วการเปลี่ยนแปลงของราคายางพาราซึ่งมีความผันผวนค่อนข้างสูง ในปี ค.ศ. 2000 ราคายางพาราเท่ากับ 533 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน และเข้าช่วงราคาบูมในปี ค.ศ. 2000-2011 ราคาเพิ่มขึ้นสูงสุดเท่ากับ 4,406 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน แต่หลังจากปี ค.ศ. 2011-2016 ราคาตกต่ำเหลือเพียง 1,370 ดอลลาร์สหรัฐต่อตันเท่านั้น แม้ว่ามาเลเซียสูญเสียโอกาสมูลค่าเพิ่มยางในช่วงราคายางบูม แต่ในช่วงราคาตกต่ำ การปรับเปลี่ยนนโยบายยางพาราที่เน้นควบคุมพื้นที่ และส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง ช่วยลดผลกระทบจากราคายางตกต่ำ

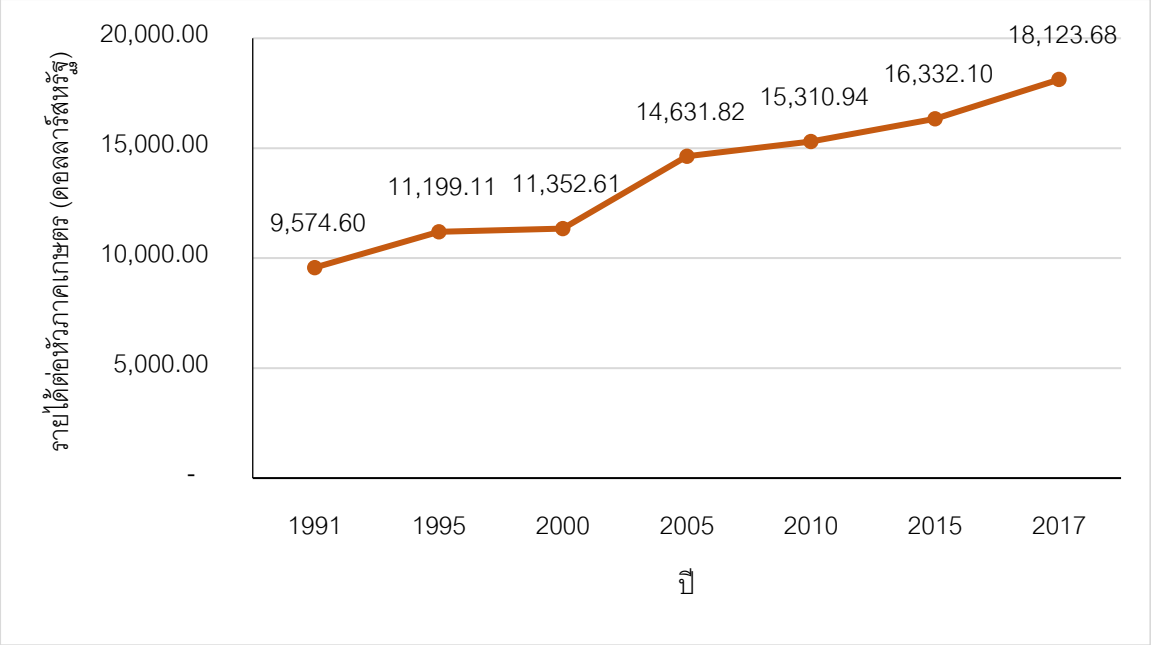


ภาพที่ 4.35 ราคายางพารา

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

4) รายได้ต่อหัวภาคเกษตร

ภาพที่ 4.36 แสดงรายได้ต่อหัวภาคเกษตรโดยใช้ปี ค.ศ. 2010 เป็นปีฐาน พบว่าในปี ค.ศ. 1991 รายได้ต่อหัวเท่ากับ 9,574.60 ดอลลาร์สหรัฐ โดยในช่วงปี ค.ศ. 1991 - 2000 รายได้ต่อหัวประมาณ 9,000-11,000 ดอลลาร์สหรัฐ และหลังจากปี ค.ศ. 2000 รายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีรายได้ต่อหัวต่อปีสูงสุดถึง 18,123 ดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 2017 ซึ่งรายได้ต่อหัวเพิ่มคิดเป็นร้อยละ 59.64 การเพิ่มขึ้นรายได้ต่อหัวสะท้อนผลสำเร็จของการใช้นโยบายเกษตรที่มุ่งสู่เกษตรสมัยใหม่ ปรับโครงสร้างการผลิต เพิ่มผลิตภาพ และมูลค่าเพิ่ม ส่งผลให้รายได้เกษตรเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ NAP 3- NAP 4



ภาพที่ 4.36 รายได้ต่อหัวภาคเกษตรของมาเลเซีย

ที่มา: ดัดแปลงจาก FAO, 2018

5) **บทเรียนจากนโยบายเกษตร**

1. **การกำหนดนโยบายเชิงรุกเพื่อเปลี่ยนรูปภาคเกษตรไปสู่การเกษตรสมัยใหม่และอุตสาหกรรมเกษตร** (Proactive Policy Forward Modern Agriculture and Agro-Industries) เพื่อเสถียรภาพของรายได้และความยั่งยืน โดยเฉพาะอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางพารา ซึ่งภาครัฐมีการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงตลาดโลกโดยปรับทิศทางนโยบายจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกไปสู่อุตสาหกรรมเกษตร พบว่า ก่อนปี ค.ศ.1980 มาเลเซียยังมีพื้นที่ดินใหม่จำนวนมากและแรงงานอย่างเพียงพอต่อการขยายพื้นที่เพาะปลูก ซึ่งภาครัฐยังคงสืบทอดนโยบายการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราจากเจ้าอาณานิคมอย่างต่อเนื่อง อันนำไปสู่ผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจที่มีความเสี่ยงจากการกระจุกตัวของมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ ภาครัฐมีความตระหนักมากขึ้นต่อผลกระทบจากราคายางตกต่ำ การแข่งขันจากยางสังเคราะห์ การขาดแคลนแรงงาน และต้นทุนการผลิตสูง ที่เป็นสาเหตุนำไปสู่การสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก เป็นที่มาของนโยบายควบคุมพื้นที่เพาะปลูกและปริมาณการผลิต (Supply Control) หลังยุคปี ค.ศ. 1985 ภาครัฐปรับเปลี่ยนไปสู่แนวนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะอุตสาหกรรมถุงมือยางและผลิตภัณฑ์น้ำยาง ซึ่งเป็นการใช้โอกาสจากช่องว่างทางเทคโนโลยีและตลาดของผลิตภัณฑ์ถุงมือยาง และการใช้งานวิจัยและพัฒนาต่อยอดสู่เชิงพาณิย์และยกระดับความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง อีกตัวอย่างของการผลิตนโยบายเชิงรุกคือ นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมัน น้ำมันปาล์ม และผลิตภัณฑ์น้ำมันปาล์มที่เน้นการผลิตอย่างเข้มข้น เพิ่มผลิตภาพ สินค้าที่มีมูลค่าสูง

และยกระดับความสามารถในการแข่งขันตลอดโซ่คุณค่า มุ่งการเป็นผู้นำในตลาดโลกในแผน 10 MP–11 MP

2. **การจัดรูปที่ดินและพัฒนาที่ดินโดย** FELDA RISDA **และ** FELCRA **คือ หัวใจของการพัฒนาเกษตรกรขนาดเล็ก** องค์กรดังกล่าวช่วยเร่งการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ดินใหม่ พัฒนาการเกษตรสมัยใหม่ ผลิตภาพการผลิต การปลูกทดแทน และปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อแก้ปัญหาขนาดพื้นที่ถือครองเกษตรขนาดเล็กไม่คุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ (Uneconomic Size) และความไม่มีประสิทธิภาพการผลิต เกษตรกรเหล่านี้จะถูกจัดรูปที่ดินใหม่และรวมตัวเป็นแปลงใหญ่เพื่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดและคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ดังเห็นได้ว่า ครัวเรือนเกษตรกรขนาดเล็กมีผลิตภาพสูงขึ้น ขนาดการถือครองที่ดินเพิ่มขึ้นเหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Size) และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างบูรณาการในพื้นที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ ส่งผลให้การขยายพื้นที่ของพืชเศรษฐกิจเป็นไปอย่างรวดเร็ว อาทิ ปาล์มน้ำมัน ยางพารา โกโก้ เป็นต้น

3. **การเปลี่ยนกระบวนการคิด** (Mind Set Changes) **และการปรับรื้อการผลิตของเกษตรกรขนาดเล็ก** (Re-Oreintating Smallholding) **มีความจำเป็นสำหรับประเทศกำลังพัฒนา** ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรมีระบบการผลิตที่มีความคุ้มค่าของขนาดการผลิตทางเศรษฐศาสตร์ ผลิตภาพสูง และมีความสามารถในการแข่งขันในระดับโลกในระยะยาว ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตและวิธีคิดทำเกษตรแบบดั้งเดิมไปสู่การเกษตรสมัยใหม่ที่เน้นการผลิตเชิงพาณิชย์ การใช้ปัจจัยการผลิตอย่างเข้มข้น มีความหลากหลายของระบบการผลิต ผลิตสินค้าที่ตอบสนองความต้องการของตลาด และมีมูลค่าเพิ่มสูง สำหรับการเปลี่ยนกระบวนการคิด (Mind Set) ของเกษตรกรนั้น ภาครัฐใช้แนวคิดการพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถของทุนมนุษย์โดยใช้งานส่งเสริมการให้ความรู้ และการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะและความสามารถในการผลิตของเกษตรกร ซึ่งภาครัฐใช้ระยะเวลานานกว่า 20 ปีในการดำเนินนโยบายปรับกระบวนการคิดของเกษตรกร หรือ ปรับ Mind Set ของเกษตรกร

4. **การสนับสนุนและส่งเสริมภาคเอกชนให้มีบทบาทผู้นำในการพัฒนาภาคเกษตร เรียกว่า** Pro-Private Policy ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการเติบโตของการเกษตรสมัยใหม่ การเกษตรแปลงใหญ่ และการเติบโตของอุตสาหกรรมเกษตร การให้ความสำคัญกับภาคเอกชนอย่างเข้มข้นในการพัฒนาภาคเกษตรมีความชัดเจนนับตั้งแต่ NAP3 – NAP 4 และ MP 8 - 11 มาอย่างต่อเนื่อง อาทิ ความร่วมมือเชิงหุ้นส่วนภาคเอกชนและหน่วยงานรัฐ มาตรการต่างๆ ที่เน้นการจูงใจและส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีการทำเกษตรสมัยใหม่ ส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเกษตร ยกระดับความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเกษตร ภาครัฐให้การอุดหนุนหลากหลายรูปแบบ มาตรการส่งเสริมการขยายพื้นที่เกษตรแปลงใหญ่โดยให้ภาคเอกชนเช่าที่แปลงใหญ่จากภาครัฐในการลงทุนทำเกษตรพืชอุตสาหกรรม การอำนวยความสะดวกในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน สนับสนุน

งานวิจัยและพัฒนา นวัตกรรมให้แก่ภาคเอกชน การลงทุนร่วมระหว่างภาคเอกชนกับหน่วยงานรัฐในการเกษตรแปลงใหญ่ อุตสาหกรรมเกษตร การขยายตลาดและอุดหนุนการส่งออก ในขณะเดียวกันภาครัฐเลือกใช้นโยบายยกระดับผลิตภาพและความสามารถในการแข่งขันของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรให้เป็นผู้ประกอบการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรที่มีเป้าหมายการผลิตเชิงพาณิชย์เท่านั้น ส่งผลให้เกษตรกรที่ไม่มีความสามารถการผลิต ผลิตภาพต่ำและขาดทักษะถูกขจัดออกจากภาคเกษตร เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันได้ เกษตรกรกลุ่มนี้กลายเป็นแรงงานรับจ้างภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรในเวลาต่อมา

5. **งานวิจัยและพัฒนา นวัตกรรม และเทคโนโลยี เป็นเครื่องมือหลักของการเร่งกระบวนการพัฒนาและเปลี่ยนรูปของภาคเกษตร โดยภาครัฐและสถาบันการศึกษาเป็นผู้ลงทุนเป็นส่วนใหญ่ในงานวิจัยและพัฒนา พร้อมส่งเสริม และสนับสนุนงานวิจัยและพัฒนา นวัตกรรม และเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ใช้งานได้จริงตามความต้องการของผู้ใช้งาน (เกษตรกร ผู้ประกอบการ และภาคเอกชน)** นับตั้งแต่ NAP2 ภาครัฐได้มีมาตรการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาการผลิต การขาดแคลนแรงงานและข้อจำกัดของการพัฒนาเกษตร เช่นเดียวกับ NAP3 – 4 และ MP 8 - 11 ที่ภาครัฐยังคงลงทุนและให้ความสำคัญกับงานวิจัยและพัฒนา นวัตกรรม และเทคโนโลยีในการแก้ปัญหาข้อจำกัดฐานทรัพยากร เพิ่มผลิตภาพ การต่อยอดงานวิจัยเชิงพาณิชย์ และยกระดับความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก อาทิ การพัฒนาพันธุ์ปาล์มและยางพาราที่มีผลผลิตต่อไร่สูง เทคโนโลยีประหยัดแรงงานเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน งานวิจัยถุงมือยางเพื่อแก้ปัญหาของอุตสาหกรรมถุงมือยาง พัฒนาผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตรที่มุ่งตอบสนองตลาดสมัยใหม่ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือการวิจัยแบบมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานภาครัฐ สถาบันการศึกษา และภาคเอกชนเพื่อใช้เป็นกลไกนำงานวิจัยไปใช้แก้ปัญหาจริงๆ ดังใน MP11

6. **การเปลี่ยนแนวคิดการพัฒนาจากระบบเศรษฐกิจฐานทรัพยากรและแข่งขันด้วยต้นทุน** (Resource and Cost Competitive Driven Economy) **ไปสู่ระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ นวัตกรรม ความเชี่ยวชาญเฉพาะ** (Knowledge and Innovation Based Economy) **ที่มีความเป็นเลิศของภาคเอกชน** ก่อนปี ค.ศ. 1985 การพัฒนาเศรษฐกิจอยู่บนฐานทรัพยากรการพัฒนาที่มีอยู่อย่างเหลือเฟือ อาทิ ที่ดิน แรงงาน และทรัพยากรธรรมชาติ ส่งผลต่อการขยายตัวอย่างรวดเร็วของพื้นที่เพาะปลูกยางพาราและปาล์มน้ำมัน อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของการขาดแคลนทรัพยากรที่ดิน การขาดแคลนแรงงาน และต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นส่งผลต่อการปรับโครงสร้างการพัฒนาจากการพึ่งพาเศรษฐกิจยางพาราไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่มีความหลากหลายของการผลิตและอุตสาหกรรมเกษตร ดังปรากฏใน NAP3 อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขการพัฒนาที่เปลี่ยนไปดังกล่าวไว้ใน MP 8 ว่า *“เศรษฐกิจของชาติกำลังเผชิญกับความท้าทายจากการเพิ่มขึ้นของภาวะโลกาภิวัฒน์ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อบรรลุเป้าหมายการเพิ่มขึ้นของ*

ความสามารถในการแข่งขัน และความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจอย่างมีความยืดหยุ่น มีความจำเป็นต้องปรับปรุงผลิตภาพการใช้ปัจจัยการผลิต และพัฒนาเศรษฐกิจฐานความรู้ รวมทั้งให้ความสำคัญกับการเพิ่มขึ้นของทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ การส่งเสริมงานวิจัยและพัฒนา และการเร่งพัฒนาสาขาการผลิตที่มีศักยภาพ" ชี้ให้เห็นว่า ภาครัฐมีแนวคิดของการปรับทิศทางการพัฒนามุ่งสู่เศรษฐกิจฐานความรู้ นวัตกรรม ความเชี่ยวชาญเฉพาะ ซึ่งปรากฏชัดเจนใน NAP 4 และ MP10 ซึ่งเหตุผลหนึ่งของการปรับแนวคิดการพัฒนาก็เพื่อบรรลุการเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วตามวิสัยทัศน์ 2020

7. **แผนพัฒนามีต้องปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่องเพื่อให้มีความสามารถรับมือกับความเสี่ยงและความไม่แน่นอนจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอก** อาทิ การปรับแผน NAP2 และ NAP3 อันเป็นผลเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ.1997 สะท้อนว่า แผนพัฒนาเดิมไม่สามารถรับมือความเสี่ยงจากช็อกทางเศรษฐกิจได้ นอกจากนี้ กระแสการค้าเสรี และบริบทเศรษฐกิจและการเมืองโลกยังส่งผลต่อการจัดทำ NAP4 ซึ่งถูกพัฒนาแผนให้มีความสามารถรับมือกับความเสี่ยงและความท้าทายที่เกิดขึ้นทั้งจากเงื่อนไขภายในประเทศและปัจจัยภายนอก

8. **แผนพัฒนาระยะยาว ระยะกลางและระยะสั้น ต้องบูรณาการทั้งในมิติเป้าหมาย โครงสร้าง การจัดสรรงบประมาณ การดำเนินตามนโยบาย และการประเมินผลดำเนินงานทุกระดับ** แสดงว่ามาเลเซียมีแผนหลายระดับโดยแผน OPPP และ Vision 2020 เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาในระยะยาว เช่นเดียวกับแผนพัฒนาเกษตร NAP ซึ่งแผนทั้งสองจะต้องมีทิศทางการพัฒนายุทธศาสตร์ และแนวปฏิบัติการอย่างสอดคล้อง ถูกต้อง และชัดเจน โดยมีแผน MP เป็นแผนระยะสั้น 5 ปี ซึ่งทำหน้าที่แปลงแผนระยะยาวไปสู่การปฏิบัติในระยะ 5 ปี ดูเหมือนว่าแผนระยะยาวได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาอย่างชัดเจน เช่น การเป็นประเทศพัฒนาแล้วโดยวิสัยทัศน์ 2020 ในส่วนกระบวนการขับเคลื่อนเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาดำเนินการโดยแผนพัฒนาชาติ MP ซึ่งอาจจะมีการปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติและแนวทางเร่งกระบวนการพัฒนาอย่างสอดคล้องกับบริบทสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขของการพัฒนาในแต่ละช่วงเวลา

9. **ความมั่นคงอาหาร** (Food Security) **คือโจทย์สำคัญของการพัฒนาภาคเกษตรในมาเลเซีย** นับตั้งแต่แผน NAP1 – 4 ให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางด้านอาหารเป็นวัตถุประสงค์ในอันดับต้นๆ ตลอดมา ชี้ให้เห็นว่า ความมั่นคงทางด้านอาหารยังคงเป็นประเด็นการพัฒนาที่ยังไม่บรรลุผลการพัฒนา แม้ว่าทุกแผนพัฒนายังคงเน้นการเพิ่มพื้นที่ผลิตพืชอาหารอย่างต่อเนื่อง

10. **การจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเร่งการขับเคลื่อนงานพัฒนาภาคเกษตร** ในช่วง MP8 – 9 ภาครัฐปรับรื้อโครงสร้างองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอย่างต่อเนื่องเพื่อลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน ส่งเสริมการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพิ่มความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิค ปรับลดกฎระเบียบในการให้บริการ และเสริมการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานในการขับเคลื่อนนโยบายเกษตร อาทิ ในแผนพัฒนาชาติฉบับที่ 8 (MP 8) ภาครัฐปรับโครงสร้างกระทรวงเกษตร (Ministry of Agriculture, MOA) สู่รูปแบบ MOA Incorporated

(MOA Inc.) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนลงทุนทำการเกษตรขนาดกลาง-ใหญ่ การเกษตรสมัยใหม่ และส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ชี้ให้เห็นว่าการปรับรื้อโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐเพื่อเร่งการขับเคลื่อนนโยบาย เช่นเดียวกันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนและส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน เช่น FAMA, DOA, DVS, DOF เป็นต้น

6) นโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตร

ผลการศึกษาในส่วนนี้นำเสนอผลวิเคราะห์แนวทางจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเกษตร NAP 1- 4 และ MP 8 – 11 รวมทั้งวิสัยทัศน์ 2020 ชี้ให้เห็นว่า มาเลเซียเลือกใช้มาตรการจัดการราคาสินค้าเกษตร 2 ประเภท คือ 1) มาตรการจัดความเสี่ยงราคาสินค้าโดยตรง และ 2) มาตรการที่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของความสามารถรับมือความเสี่ยงราคา มีรายละเอียดดังนี้

1. มาตราการจัดความเสี่ยงราคาสินค้าโดยตรง

มาเลเซียมีการใช้มาตรการจัดการความเสี่ยงราคาทั้งแบบแทรกแซงตลาดโดยตรงและไม่แทรกแซงตลาด มาตรการจัดการความเสี่ยงราคาที่สำคัญ ได้แก่ มาตรการเสถียรภาพราคายาง การอุดหนุนราคาข้าว เกษตรพันธะสัญญา การประกันพืชผล และกองทุนแรงจูงใจในการผลิตยางพารา มีรายละเอียดดังนี้

1.1 มาตรการเสถียรภาพราคายางพารา (Price Stabilization)

มาเลเซียเข้าร่วมข้อตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natutal Rubber Agreement, INRA) ในปี ค.ศ. 1979 ภายใต้การดูแลของ UNTACD ซึ่งได้จัดตั้งองค์กรยางระหว่างประเทศ (International Natutal Rubber Organization, INRO) ในปี ค.ศ. 1980 เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศผู้ผลิตยาง 6 ประเทศ และประเทศผู้ใช้ยาง 17 ประเทศ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเสถียรภาพราคายางและมูลภัณฑ์กันชน (Buffer Stock) ยางพาราระหว่างประเทศ หลักการบริหารกองทุน INRO มีมูลภัณฑ์กันชนทั้งหมด 550,000 ตัน ประกอบด้วย มูลภัณฑ์กันชนปกติ 400,000 ตัน และมูลภัณฑ์กันชนฉุกเฉิน 150,000 ตัน เงินกองทุน INRO มาจากประเทศสมาชิกตามสัดส่วนของปริมาณผลผลิตและการใช้ และเป็นปัจจัยกำหนดสิทธิ์ในการออกเสียงในการบริหารกองทุน INRO หลักการทำงานของกองทุน จะเข้าซื้อยางเข้ามูลภัณฑ์ในช่วงที่ราคายางต่ำและนำยางมูลภัณฑ์ออกขายในช่วงที่ราคายางสูง โดยกำหนดช่วงราคา (Price Band) ขั้นสูงและขั้นต่ำให้มีความสัมพันธ์กับราคาอ้างอิง (Reference Price) ช่วงราคากำหนดเป็นราคาอาจจะขาย (May Sell) และราคาอาจจะซื้อ (may buy) ที่อนุญาตให้ราคามีความผันผวนได้ร้อยละ 15 ของราคาอ้างอิง นอกจากนี้ได้กำหนดช่วงที่ต้องขาย (Must Sell) และราคาที่ต้องซื้อ (Must Buy) ซึ่งมีค่าร้อยละ 20 ของช่วงราคา ข้อตกลงดังกล่างมีการทบทวนและแก้ไขในปี ค.ศ. 1987 และปี ค.ศ. 1995 มาเลเซียถอนตัวจากการเป็นสมาชิกในปี ค.ศ. 1999 ส่งผลต่อการยุติโครงการเสถียรภาพราคายาง INRO (Lim C. Y., 2009)

1.2 การอุดหนุนราคา (Price Support)

สถาบันข้าวและทำนาแห่งชาติ (Nation Padi/Rice Authority, NPRA) มีหน้าที่ในการควบคุมราคาข้าวภายในประเทศ ความพยายามในการควบคุมราคาข้าวในประเทศมีวัตถุประสงค์เพื่อรับมือความผันผวนของราคาข้าว เนื่องจากภัยธรรมชาติและการนำเข้า ในการดำเนินงานใช้ 2 มาตรการสำคัญ คือ มาตรการมูลภัณฑ์กันชนเพื่อสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวและลดความผันผวนของราคา โดยเมื่อราคาลดลงในระดับต่ำกว่าราคาขั้นต่ำ (Floor Price) จะเข้าซื้อสินค้าในตลาดเข้าเป็นสต๊อกในมูลภัณฑ์กันชน และเมื่อราคาตลาดเพิ่มขึ้นสูงกว่าราคาเพดาน (Ceiling Price) สินค้าในสต๊อกจะถูกขายออกสู่ตลาด การซื้อในราคาขั้นต่ำ (Floor Price) มาจากเกษตรกรโดยตรงและทางอ้อมจากโรงสี สำหรับการกำหนดราคาขั้นต่ำใช้เกณฑ์ทั้งปัจจัยเศรษฐศาสตร์และการเมือง จนกระทั่งปี ค.ศ. 1963 ราคาขั้นต่ำไม่ได้กำหนดให้มีความแตกต่างตามพันธุ์ข้าวเพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำนาปรัง การตั้งราคาขั้นต่ำแตกต่างตามพันธุ์ข้าวในปี ค.ศ. 1973 รัฐบาลได้จัดตั้งกฎระเบียบกองทุน (Regulatory Scheme) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน โดยมีการขึ้นทะเบียนและให้สิทธิ์แก่พ่อค้าในการซื้อ-ขายข้าวในระบบการค้าข้าว (Trading Scheme) นอกจากนี้ รัฐบาลยังใช้มาตรการควบคุมการนำเข้าโดยใช้ระบบโควต้า และสนับสนุนการนำเข้าในช่วงที่ราคาข้าวในตลาดโลกสูง มาตราการควบคุมราคา (Price Control) ข้างต้นมีเป้าหมายเพื่อให้มีปริมาณผลผลิตข้าวเพียวพอกับความต้องการบริโภคภายในประเทศมากกว่าการควบคุมราคาภายในประเทศ (Din S., 1977) ผลการดำเนินนโยบายราคาอุดหนุนส่งผลให้ผลผลิตข้าวเพิ่มขึ้นร้อยละ 65.8 และมีสัดส่วนในการเปลี่ยนแปลงรายได้ร้อยละ 38.6 ของรายได้เกษตรกร ซึ่งร้อยละ 58 ของรายได้เกษตรกรเป็นการอุดหนุนราคาและปัจจัยการผลิตผ่านนโยบายรัฐ (Fatimah et al., 2005)

1.3 เกษตรพันธะสัญญา (Contract Farming)

เกษตรพันธะสัญญาระหว่างเกษตรกรและคู่ค้า ผู้แปรรูป และหรือตัวแทนทางการตลาดเพื่อทำการผลิตและอุปทานสินค้าเกษตรภายใต้สัญญาล่วงหน้าซึ่งสัญญาเกี่ยวข้องกับราคา คุณภาพ ปริมาณ และเวลาจัดส่ง ทั้งนี้คู่สัญญาอาจจะมีการสนับสนุนการผลิตบางส่วน เช่น การสนับสนุนปัจจัยการผลิตหรือเทคโนโลยีการผลิต เกษตรพันธะสัญญาจึงเป็นวิธีจัดการความเสี่ยงระหว่างเกษตรกรและคู่สัญญา โดยเกษตรกรรับความเสี่ยงจากการผลิต ในขณะที่ความเสี่ยงหลังการตลาดรับโดยคู่สัญญา ผลดำเนินงานของแต่ละฝ่ายขึ้นอยู่ซึ่งกันและกันและส่งผลต่อผลลัพธ์สุดท้ายของสัญญา การลดความเสี่ยงราคาเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อแรงจูงใจให้ผู้ผลิตเข้าร่วมเกษตรพันธะสัญญา ผลการศึกษาพบว่ารูปแบบเกษตรพันธะสัญญาในมาเลเซียแบ่งออก 2 รูปแบบใหญ่ คือ 1) เกษตรกรพันธะสัญญาสำหรับโปรแกรมจัดรูปที่ดินและพัฒนาที่ดิน FELDA และ RISDA (Glover, D. J. and Ghee, L. T., 1992) และ 2) เกษตรพันธะสัญญาสินค้าเกษตรทั่วไปภายใต้นโยบายเกษตรพันธะสัญญาของกระทรวงเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร MoA (Ministry of Agriculture and Agro-based Industry)

(1) เกษตรพันธะสัญญาการผลิตและการพัฒนาการเกษตร ภายใต้โปรแกรมจัดรูปที่ดินและพัฒนาที่ดิน ซึ่งคู่สัญญาคือ เกษตรกรขนาดเล็กและหน่วยงานรัฐ ได้แก่ FELDA และ RISDA มีหลักการดำเนินงานคือ FELDA และ RISDA ทำสัญญาในการจัดสรรที่ดินขนาดเฉลี่ย 4 เฮกตาร์ ให้เกษตรกรที่มีที่ดินขนาดเล็กหรือไม่มีที่ดินทำกิน และเกษตรกรคู่สัญญาต้องทำเกษตรภายใต้ข้อตกลงทำการเกษตรตั้งแต่ระยะเตรียมดิน เพาะปลูก จัดการแปลง การปฏิบัติการเกษตร และการเก็บเกี่ยวผลผลิต รวมทั้งการแปรรูปผลผลิตเพิ่ม เช่น คู่สัญญาที่ระบบเกษตรยางพาราร่วมปาล์มน้ำมัน (ปลูกแยกแปลง) หรือปาล์มน้ำมันร่วมยาง โดยเกษตรกรทุกรายเป็นสมาชิกสหกรณ์ และเอกสารสิทธิ์ที่ดินออกในชื่อของสหกรณ์ โดยในช่วงแรก FELDA ได้จัดตั้งสหกรณ์ผู้ถือครองที่ดินสำหรับเกษตรกรในแต่ละพื้นที่และบริหารจัดการแบบระบบอัตราผลผลิต (Piece-Rate System Agreement) ซึ่งเป็นระบบที่ให้ผลตอบแทนตามปริมาณผลผลิตแต่มีปัญหาหลายอย่าง และต่อมาได้เปลี่ยนเป็นคู่สัญญาเป็นระบบแปลงการผลิต (Block System Agreement) โดยแบ่งเกษตรกรเป็นกลุ่มละ 20 รายในการทำเกษตรในพื้นที่ 60 – 80 เฮกตาร์ เอกสารสิทธิ์ที่ดินออกในนามชื่อของสหกรณ์เช่นกัน กลุ่มดังกล่าวแบ่งออกเป็นกลุ่มย่อยตามงานที่ความเชี่ยวชาญและหมุนเวียนหน้าที่ในแปลงส่งผลให้เกษตรกรมีทักษะและประสิทธิภาพผลิตเพิ่มขึ้น ดูเหมือนว่ารายละเอียดของระบบเกษตรพันธะสัญญามีการปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่องตามเงื่อนไขของการใช้ทรัพยากร (แรงงานและที่ดิน) การแบ่งสรรผลประโยชน์ และเป้าหมายการพัฒนาที่ดินใหม่ อาทิ การขาดแคลนแรงงานและใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในการผลิตเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ FELDA เริ่มใช้ระบบสัญญาแรงงาน (Contract Labor System) เพื่อลดต้นทุนแรงงานในการพัฒนาที่ดินและสร้างแรงจูงใจในการจ้างแรงงานท้องถิ่น ด้วยระบบการแบ่งผลประโยชน์และทำงาน (System of Share Ownership and Work) ส่งผลให้การใช้แรงงานต่างด้าวลดลงการจัดการแปลงเพาะปลูกมีมาตรฐานดีขึ้น และมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ในระบบแบ่งปันผลประโยชน์ (Share System Agreement) นั้นเอกสารสิทธิ์ที่ดินออกให้กับเกษตรกรแต่ละราย นอกจากนี้ ในระบบของ FELDA มีข้อตกลงการผลิตที่สำคัญเช่น ข้อตกลงการปลูกทดแทน (Replanting Agreement) ซึ่งเกษตรกรคู่สัญญาต้องปลูกทดแทนพืชเศรษฐกิจตามระเบียบของ FELDA

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า เกษตรพันธะสัญญาการผลิตของ FELDA ไม่ได้มุ่งเน้นจัดสรรที่ดินอย่างเดียว แต่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการผลิตสมัยใหม่ เพิ่มผลิตภาพ และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของเกษตรกรที่จะรับมือกับความเสี่ยงราคา ในช่วงที่ราคาผลผลิตตกต่ำ พบว่า เกษตรกรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐโดยตรงและได้รับสินเชื่อจากโครงการเพื่อเป็นหลักประกันรายได้ขั้นต่ำ รวมทั้งมีผลสำเร็จจากเสถียรภาพของรายได้และการเพิ่มขึ้นของรายได้นอกภาคเกษตร ทั้งนี้ความผันผวนของรายได้ภายในโครงการและระหว่างโครงการขึ้นอยู่กับขนาดที่ดิน ประสิทธิภาพการผลิต และโอกาสในการเพิ่มรายได้รับจ้างทางการเกษตร Bahrin and Lee, 1988 รายงานว่า เกษตรกรสวนยางถือครองพื้นที่สวนยาง 4 เฮกตาร์ มีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับสวนยาง 14 เฮกตาร์

ช่วงอายุกรีดยางเพิ่มขึ้นจาก 15 ปี เป็น 25 ปี และการขายน้ำยางให้กับพ่อค้านอกโครงการหยุดลง รูปแบบเกษตรพันธะสัญญาของ FELDA จะดำเนินการเฉพาะพืชเศรษฐกิจเช่น ยางพารา และปาล์มน้ำมัน ที่มีเป้าหมายเพิ่มความสามารถทำกำไรของพืชส่งออก และเกษตรกรแต่ละรายมีขนาดที่ดินที่คุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ ระหว่างปี ค.ศ. 1957 – 1985 FELDA เน้นส่งเสริมเกษตรพันธะสัญญาของยางพารา ในช่วงทศวรรษ 1970s FELDA จำนวนเกษตรพันธะสัญญาของปาล์มน้ำมันเพิ่มขึ้น โดยในปี ค.ศ. 1987 ร้อยละ 73 ของพื้นที่ FELDA เป็นปาล์มน้ำมันและมียางพาราเพียงร้อยละ 24 ผลการดำเนินงานของ FELDA ถือว่าประสบผลสำเร็จในการเปิดที่ดินใหม่ พัฒนาที่ดินเพื่อพืชเศรษฐกิจ และการจัดการเกษตรใหม่ในปี ค.ศ. 1988 FELDA ได้พัฒนาที่ดิน 800,857 เฮกตาร์ และเกษตรกรคู่สัญญากว่า 100,000 ราย ภายใต้มากกว่า 400 โครงการ เกษตรกรสวนยางมีรายได้ต่อเดือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 23 ในช่วงปี ค.ศ. 1980 – 1988 (รายได้เพิ่มขึ้นจาก 400 เป็น 492 ดอลลาร์ต่อเดือน) แต่รายได้ยังคงมีความผันผวนจากราคายางในตลาดโลก

(2) เกษตรพันธะสัญญาสินค้าเกษตรทั่วไปภายใต้นโยบายส่งเสริมเกษตรพันธะสัญญาของกระทรวงเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร MoA

นับตั้งแต่แผนมาเลเซียฉบับที่ 9 - 11 เกษตรพันธะสัญญา (Contract Farming Programme) เป็นมาตรการที่ได้รับการส่งเสริมอย่างต่อเนื่องเพื่อใช้เป็นกลไกช่วยเหลือเกษตรกรขนาดเล็กและขนาดกลางในการประกันผลตอบแทนทางการเกษตรและรับมือกับความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตร รวมทั้งพัฒนาการผลิตที่มีคุณภาพและแปรรูปสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่มสูง ดังแผนพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร NAP4 (2010 – 2020) ที่เริ่มดำเนินเกษตรพันธะสัญญาของผักและผลไม้ (FFV) โปรแกรมเกษตรพันธะสัญญาดำเนินการโดย Federal Agricultural Marketing Authority (FAMA) ซึ่งทำหน้าที่เป็นคู่สัญญาในฐานะผู้ซื้อและมีหน้าที่รับผิดชอบในการรับประกันสัญญา อำนวยความสะดวกให้บริการสนับสนุน และพัฒนาห่วงโซ่อุปทานของคู่สัญญา มาตรการนี้ยังได้บูรณาการความร่วมมือหน่วยงานต่างๆ อาทิ สำนักงานการตลาดเกษตรกลาง กรมวิชาการเกษตร สถาบันวิจัยและพัฒนาการเกษตรแห่งมาเลเซีย ธนาคารการเกษตร (Agrobank) และกระทรวงเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร โครงการเกษตรพันธะสัญญามุ่งส่งเสริมผลผลิตเกษตรเชิงพาณิชย์ เช่น ไม้ผล 13 ชนิด (สับปะรด มะละกอ มะม่วง ส้ม กล้วย ทุเรียน ฯ) ผัก (พริก ถั่วฝักยาว ขิง ฝักทอง ฯ) สมุนไพร ไม้ดอก และผลผลิตอื่นๆ (อ้อย มันสำปะหลัง ข้าวโพดหวาน และมะพร้าว) มาตรการส่งเสริมเกษตรพันธะสัญญามีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อสร้างความมั่นคงทางการตลาดและเพิ่มรายได้ของเกษตรกร 2) เพื่อเพิ่มปริมาณผลผลิตผักและผลไม้อย่างมีระบบการผลิตและการตลาด 3) เพื่อบรรลุความเชื่อมั่นในคุณภาพผลผลิต การเกษตรยั่งยืนและสอดคล้องกับความต้องการตลาดผ่านมาตรฐาน GAP และ 4) เพื่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรสมัยใหม่ตลอดห่วงโซ่อุปทาน โดยขอบเขตโครงการเกษตรพันธะสัญญาครอบคลุมเกษตรกร สถาบันเกษตรกร และผู้ประกอบการเกษตร ภายใต้การดูแลของกรม

วิชาการเกษตร องค์การเกษตรกร กระทรวงเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรซึ่งอยู่ในฐานะของผู้ผลิตและผู้ซื้อ คือ FAMA/สมาคมอุตสาหกรรมสับปะรดมาเลเซีย โดยคู่สัญญาตกลงรับประกันราคาพืชผลที่เกษตรกรผลิตตามประเภทพันธุ์พืช คุณภาพ บรรจุภัณฑ์ และตารางการผลิต

ในช่วงแรกการส่งเสริมเกษตรพันธะสัญญามุ่งเน้นเกษตรกรและกลุ่มเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนกับภาครัฐ ที่ถือครองที่ดินเป็นของตนเองและมีเป้าหมายผลิตเชิงพาณิชย์ รวมทั้งมีประสบการทำเกษตรและเงินทุนอย่างเพียงพอ หลักการดำเนินงาน 2 แนวทาง คือ 1) การจัดการทางการตลาด (Market Arrangement) เป็นสัญญาประกันราคา/ตลาดและปริมาณผลผลิตซึ่งผลผลิตจะถูกกระจายผ่านช่องทางตลาดที่สำคัญ ได้แก่ โรงงานแปรรูป ตัวกลางทางการตลาด (ผู้ค้าส่งและผู้จัดหา) และเครือข่ายค้าปลีกสมัยใหม่ (ซุปเปอร์มาเก็ต/ไฮเปอร์มาเก็ต) ตลาดเกษตร และตลาดสถาบัน 2) สัญญาซื้อโดยตรง (Direct Purchase Contracts) แบ่งออก 2 รูปแบบ คือ สัญญาซื้อเป็นสัดส่วน (Purchase by Percentage) โดยเกษตรกรคู่สัญญาขายผลผลิตร้อยละ 50 ให้กับ FAMA และอีกร้อยละ 50 ซื้อโดยผู้ประกอบการ โดยผลผลิตทั้งหมดถูกกระจายผ่านช่องทางตลาดค้าส่ง ห่วงโซ่ค้าปลีกสมัยใหม่ ตลาดเกษตรกร และผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเกษตร เป็นต้น สำหรับอีกรูปแบบเป็นสัญญาเช่าซื้อตามฤดูกาล (Seasonal Lease Purchase Contract) ซึ่งเกษตรกรสามารถรับเงินล่วงหน้าไม่เกินร้อยละ 20 ของปริมาณผลผลิต ซึ่งนับเป็นเงินกู้ยืมที่จะถูกหักชำระหลังจากขายผลผลิตให้ FAMA โดยข้อตกลงปริมาณซื้อ-ขายและราคาขั้นต่ำ (Floor Price) ส่งผลต่อความสำเร็จของมาตรการนี้

นอกจากนี้ FAMA มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมระบบเกษตรพันธะสัญญาโดยทำหน้าที่ 1) อำนวยความสะดวกด้านโครงสร้างพื้นฐานทางด้านบริการตลาดและศูนย์รวบรวมผลผลิตหลังเก็บเกี่ยว 2) บริการข้อมูลข่าวสารทางการตลาด อาทิ ข้อมูลราคาในระดับต่างๆ อุปทาน อุปสงค์ งานวิจัยทางการตลาด เป็นต้น 3) บริการคำปรึกษาและที่ปรึกษาที่เกี่ยวข้องกับการผลิต ตลาด และสัญญา และ 4)พัฒนาและเปิดตลาดใหม่ๆ โดยบูรณาการทำงานร่วมกับองค์การเกษตรกร (Farmer Organization Authority, FOA) กรมวิชาการเกษตร (Department of agriculture) และสถาบันวิจัยและพัฒนาเกษตรมาเลเซีย (Malaysian Agricultural Research and Development Institute, MARDI) เป็นต้น สำหรับการผลิตผลไม้ Contract Farming Program เน้นที่ฟาร์มกลุ่มและการผลิตรวมถึงผู้ประกอบการรายย่อยภายใต้หน่วยงาน/ หน่วยงานและการผลิตโดยเอกชน สำหรับสินค้าสับปะรดนั้นการดำเนินการอยู่ภายใต้เขตอำนาจของคณะกรรมการอุตสาหกรรมสับปะรดมาเลเซีย ผลการประเมินมาตรการในปี ค.ศ. 2011 พบว่า เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการมีปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.7 รายได้ต่อปีเพิ่มขึ้นร้อยละ 49.7 การประกันทางการตลาดเพิ่มขึ้นร้อยละ 25 และประสิทธิภาพการซื้อ-ขายเพิ่มขึ้นร้อยละ 37 เมื่อเทียบกับก่อนเข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้ การดำเนินโครงการยังส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิต การลงทุนในเทคโนโลยีเกษตรสมัยใหม่ และเกษตรกรขนาดเล็กสนใจเข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้น (Baqutayan S. M. et al. 2017)

1.4 การประกันพืชผล (Crop Insurance)

การประกันราคาพืชผลในมาเลเซียเริ่มต้นชัดเจนในปี ค.ศ. 2002 เมื่อรัฐบาลได้เชิญสมาคมประกันภัยแห่งชาติ (National Insurance Association of Malaysia, NIAM) เพื่อจัดตั้งโปรแกรมประกันภัยเกษตรแห่งชาติ (National Agricultural Insurance Programme) โดยได้รับความช่วยเหลือจากเยอรมันเพื่อออกแบบการประกันสำหรับข้าวภายใต้โปรแกรม Multiple Peril Crop Insurance (MPCI) แต่ไม่ดำเนินการเนื่องจากค่าอัตราเบี้ยประกันราคาสูง และความเสี่ยงสูงจากน้ำท่วม และศัตรูพืชในปี ค.ศ. 2010 โปรแกรมประกันพืชผลได้รับพิจารณาดำเนินการอีกครั้ง โดยพืชเศรษฐกิจ (ยางพารา ปาล์มน้ำมัน) ได้เข้าโปรแกรมประกันพืชผลจากภัยธรรมชาติ ไฟไหม้ และการทำลายของศัตรูพืช แต่ยังคงไม่มีการประกันรายได้ (Crop Revenue) โดยมีสัดส่วนเข้าร่วมการประกันพืชผลในสัดส่วนค่อนข้างต่ำมาก (Stutley C., 2011) ในระยะ 30 ปีที่ผ่านมามาเลเซียมีความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติเพิ่มขึ้น ดังนั้นการประกันพืชผลเป็นทางเลือกในการจัดการความเสี่ยงทางการเงินที่ดี แต่ในการดำเนินโครงการประกันพืชมีค่าใช้จ่ายสูงเป็นสาเหตุให้รัฐบาลไม่สามารถดำเนินโครงการประกันพืชผลได้ทั้งหมดในปี ค.ศ. 2013 รัฐบาลจัดสรรงบ 990 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อให้เริ่มโครงการประกันพืชผลและจัดสรรงบประมาณอีก 440 ล้านดอลลาร์สหรัฐสำหรับการประกันพืชผลจำพวกปาล์มน้ำมัน ยางพารา และข้าว (Prabhakar S.V.R.K et al.,2013 ; Reyes C. M er al. 2017) Prabhakar และคณะ (2013) ได้นำเสนอรูปแบบประกันพืชผลสำหรับข้าวโดยเกษตรกรจ่ายเงินประกัน 9 ดอลลาร์สหรัฐต่อเฮกตาร์สำหรับการประกันขั้นดีเยี่ยม ในเงื่อนไขเงินชดเชย 4,280 ต่อเฮกตาร์ จ่ายเงินครอบคลุมความเสียจากน้ำท่วม ไฟไหม้ และศัตรูพืชทำลาย มูลค่าจ่ายเงินสินไหมอยู่บนพื้นฐานความเห็นชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในปี พ.ศ. 2560 การประกันพืชผลซึ่งเน้นประกันภัยธรรมชาติ ได้เริ่มดำเนินการจริงจังครั้งแรกโดยได้รับจัดสรรงบประมาณ 10 ล้านริงกิต ซึ่งคาดว่าเกษตรกรราว 200,000 รายจะได้ประโยชน์จากโครงการประกันพืชผล (New straits Time, 2560)

1.5 กองทุนแรงจูงใจในการผลิตยางพารา (The Rubber Production Incentive, IPG)

เนื่องจากความผันผวนของตลาดเป็นสาเหตุให้ราคายางตกต่ำนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 ราคายางที่ตกต่ำส่งผลต่อระดับการดำรงชีพของครัวเรือนเกษตรกรขนาดเล็กและส่งผลต่อการลดลงของระดับผลผลิตยางพาราในประเทศ ซึ่งอาจจะส่งผลต่อความเพียงพอของอุปทานผลผลิตยางสำหรับอุตสาหกรรมปลายน้ำโดยเฉพาะอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางในปี ค.ศ. 2014 รัฐบาลเห็นถึงความสำคัญดังกล่าวจึงจัดสรรงบประมาณตั้งกองทุน IPG จำนวน 100 ล้านริงกิต โครงการมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างแรงจูงใจเกษตรกรขนาดเล็กให้ผลิตยางพาราเพิ่มขึ้น เพื่อสนับสนุนการดำรงชีพที่ดี และเพื่อความมั่นคงของผลผลิตยางสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมยางปลายน้ำอย่างเข้มแข็ง โครงการนี้ดำเนินการโดย Malaysian Rubber Broad (MRB) เริ่มดำเนินโครงการนับตั้งแต่ มกราคม 2015 (Malaysian Rubber Board, 2018)

หลักการดำเนินกองทุน IPG เป็นการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงแก่เกษตรกรขนาดเล็กเพื่อเพิ่มรายได้ครัวเรือน และสร้างแรงจูงใจผลิตยางพาราก่าวคือ เมื่อราคาเฉลี่ยต่อเดือนของ SMR 20 FOB อยู่ที่ 4.60 ริงกิตต่อกิโลกรัม (46 บาท/กิโลกรัม) และราคายางก้อนถ้วยอยู่ที่ 1.75 ริงกิตต่อกิโลกรัม หรือต่ำกว่า กองทุน IPG จะเข้าดำเนินการ ดังนี้

- จ่ายเงินเพิ่ม 0.30 ริงกิตต่อกิโลกรัมสำหรับการผลิตยางก้อนถ้วยทุกๆ กิโลกรัม (เนื้อยางแห้งร้อยละ 50)
- จ่ายเงินเพิ่มสูงสุด 0.90 ริงกิตต่อกิโลกรัมสำหรับการผลิตน้ำยางสดขึ้นอยู่กับเปอร์เซ็นต์เนื้อยางแห้ง
- จ่ายเงินเพิ่มสูงสุด 0.60 ริงกิตต่อกิโลกรัมสำหรับการผลิตยางแผ่นดิบขึ้นอยู่กับเปอร์เซ็นต์เนื้อยางแห้ง

นั้นคือ การจ่ายเงินช่วยเหลือส่วนเพิ่มจากระดับราคาตลาดซึ่งส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นและการตัดสินใจผลิตในปีปัจจุบัน

สำหรับกลไกการดำเนินโครงการ IPG มีดังนี้

- ราคาของ IPG เดือนปัจจุบันใช้ค่าเฉลี่ยของราคา SMR20 FOB ในเดือนก่อนหน้า
- โครงการ IPG ดำเนินการโดย Malaysian Rubber Broad (MRB) ใน Sabah ดำเนินการโดย the Sabah Rubber Industry Board (LIGS) และใน Sarawak ดำเนินการโดย Sarawak Agricultural Department (JPS) and MRB
- เกษตรกรขนาดเล็กสามารถเข้าร่วมโครงการโดยสมัครที่สำนักงาน MRB JPS และ LIGS
- MBR เป็นผู้กำหนดราคายางท้องถิ่น
- คณะรัฐมนตรีได้จัดตั้งคณะกรรมการติดตาม (Monitoring Committee) ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่กระทรวงต่างๆ และองค์กรที่เกี่ยวข้องรวมทั้ง LIGS และ JPS เพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินงานกองทุน IPG รวมทั้งให้ข้อแนะนำในการดำเนินงานที่เหมาะสม
- กองทุน IPG มีงบประมาณตั้งต้น 100 ล้านริงกิต โดยมี MBR ดำเนินงานบริหารกองทุนฯ สำหรับในระยะยาว การเก็บเงินเข้ากองทุนจะดำเนินการเมื่อราคา SMR 20 FOB มากกว่า 8.25 ริงกิตต่อกิโลกรัม และราคายางก้อนถ้วยในตลาดท้องถิ่นระดับ 1.33 ริงกิตต่อกิโลกรัม ทั้งนี้ อัตราเก็บเงินเข้ากองทุนฯ ขึ้นอยู่กับราคา SMR 20 FOB

ในการดำเนินงานนั้น MRB ได้พัฒนาระบบ IPG เพื่อรองรับการดำเนินการซึ่งเป็นระบบที่มีความยืดหยุ่นและเป็นระบบออนไลน์ผ่านเครือข่ายอินเตอร์เน็ตที่เกษตรกรสามารถเข้าดำเนินการได้ทุกที่ เกษตรกรสามารถเข้าไปกรอกข้อมูลเพื่อขอรับการสนับสนุนผ่านระบบออนไลน์ โดยนำผลผลิตยางไปขายให้กับพ่อค้าที่เข้าร่วมโครงการและรับรองโดย MRB พ่อค้าจะออกเอกสารกำกับการซื้อ-ขาย (ใบเสร็จรับเงิน) อย่างเป็นทางการให้แก่เกษตรกรในแต่ละครั้งที่ทำการซื้อขายซึ่งเป็นเอกสารสำคัญที่

สำหรับขอการสนับสนุนตามข้อบังคับของ MRB ใบเสร็จรับเงินมีบาร์โค้ดที่ป้องกันการใช้ซ้ำ ข้อมูลดังกล่าวกรอกผ่านระบบ IPG ออนไลน์ กระบวนการพิจารณาเงินสนับสนุนดำเนินการโดย MRB และเงินสนับสนุนจะโอนผ่านธนาคารให้เกษตรกรหลังจากหนึ่งวันหลังจากได้รับเงินโอนจากกองทุน IPG นอกจากนี้ MRB ยังทำงานอย่างใกล้ชิดกับ FELDA RISDA และ FELCRA เพื่อให้มั่นใจว่าเกษตรกรสามารถขอรับการสนับสนุนจากกองทุน IPG โดยระบบ IPG มีโมเดลพิเศษเพื่อรองรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

ผลดำเนินกองทุน IPG เบื้องต้น ณ สิ้นเดือน มกราคม 2016 พบว่า มีจำนวนเอกสารคำขอรับการสนับสนุนจำนวน 30,004 ใบ คิดเป็นเนื้อยางแห้ง 4,883.7 ตัน มูลค่าเงินสนับสนุนจำนวน 2.4 ล้านริงกิต MRB อ้างว่า กองทุน IPG ส่งผลให้เกษตรกรกว่า 280,000 รายได้รับประโยชน์เงินสนับสนุนที่ช่วยให้ความเป็นอยู่ดีขึ้น และการเพิ่มขึ้นของอุปทานยางเป็นประโยชน์สำหรับอุตสาหกรรมปลายน้ำ ในปี ค.ศ. 2016 รัฐบาลเพิ่มเงินกองทุนเป็น 200 ล้านริงกิตให้กับกองทุน IPG และกำหนดระดับราคา SMR 20 FOB เป็น 5.50 ริงกิตต่อกิโลกรัม และราคายางก้อนถ้วยเป็น 2.20 ริงกิตต่อกิโลกรัม ซึ่งคาดว่ากองทุน IPG จะช่วยเพิ่มรายให้แก่เกษตรกรขนาดเล็ก 300,000 ราย ในเดือนสิงหาคม 2018 มีใบคำขอสนับสนุนจำนวน 783,877 ใบใช้งบประมาณกองทุน 90.94 ล้านริงกิต ในปี ค.ศ. 2019 รัฐบาลจัดสรรงบประมาณ 50 ล้านริงกิตสำหรับกองทุน IPG และกองทุนได้เพิ่มระดับราคาสนับสนุนยางก้อนถ้วยจาก 2.2 ริงกิตต่อกิโลกรัมเป็น 2.50 ริงกิตต่อกิโลกรัมและยาง SMR 20 FOB ที่ระดับ 5.50 ริงกิตต่อกิโลกรัม ซึ่งคาดว่าครัวเรือนเกษตรกรขนาดเล็กที่ถือครองพื้นที่เฉลี่ย 2 เฮกตาร์และผลผลิตยางก้อนถ้วย 3000 กิโลกรัมต่อเฮกตาร์จะมีรายได้เพิ่มขึ้นราว 1,100 ริงกิตต่อเดือน ซึ่งเกษตรกรราว 450,568 รายจะได้ประโยชน์จากกองทุน IPG

ผลการศึกษาพบว่า กองทุนแรงจูงใจในการผลิตยาง (The Rubber Production Incentive, IPG) มีลักษณะคล้ายการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงแก่เกษตรกรขนาดเล็กโดยมีการกำหนดราคาขั้นต่ำ (Floor Price) ที่ถูกเลือกใช้ในช่วงราคายางตกต่ำหรือระดับราคาต่ำกว่าต้นทุนการผลิต ในมาตรการนี้จำนวนเงินช่วยเหลือคำนวนจากระดับราคาตลาดที่ประกาศโดย MRB โดยมิได้คำนึงถึงขนาดพื้นที่และผลผลิตต่อไร่ ซึ่งมีความแตกต่างจากโปรแกรมเงินช่วยเหลือโดยตรงและรับมือวัฏจักรราคา (Direct and Counter-cyclical Payment Program, DCP) ที่ใช้โดยสหรัฐอเมริกา ที่จำนวนเงินช่วยเหลือคำนวนจากฐานของพื้นที่ (Base Size) และผลผลิตต่อไร่ที่จะช่วยเหลือ (Payment Yield) ซึ่งไม่ส่งผลต่อแรงจูงใจต่อการเพิ่มปริมาณผลผลิต การจ่ายเงินสนับสนุนรายได้ไม่บิดเบือนการตัดสินใจผลิตในปีปัจจุบัน (USDA, 2003)

2. มาตรการที่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของความสามารถในการรับมือกับความเสี่ยงราคา

ผลการศึกษาพบว่า มาเลเซียมีการปรับทิศทางนโยบายพัฒนาเกษตรเพื่อรับมือกับความเสี่ยงและความไม่แน่นอนที่อาจจะเกิดขึ้น นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 รัฐบาลเริ่มให้ความสำคัญกับการจัดการความเสี่ยงด้านอุปทานและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก ซึ่งคาดว่า ผลดำเนินนโยบายส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของความสามารถรับมือ หลีกเลี่ยง และลดความเสี่ยงของราคาสินค้าเกษตร นโยบายที่สำคัญ มีดังนี้

2.1 การควบคุมพื้นที่เพาะปลูกและปริมาณผลผลิตยางพารา (Supply Control of Rubber Production)

แนวคิดหลักของนโยบายคือ การลดพื้นที่ปลูกยางพาราและปริมาณผลผลิต และปรับเปลี่ยนพื้นที่ดังกล่าวไปปลูกปาล์มน้ำมันและพืชเศรษฐกิจอื่นๆ อาทิ ในช่วงปี ค.ศ.1999 – 2004 พื้นที่กว่า 300,000 เฮกตาร์จากพื้นที่สวนยางเดิม 1.4 ล้านเฮกตาร์ เปลี่ยนไปปลูกปาล์มน้ำมัน ผลการศึกษาพบว่า NAP 3 นโยบายเกษตรมีความชัดเจนในการเปลี่ยนทิศทางนโยบายยางพาราจากการส่งเสริมการขยายพื้นที่เป็นการควบคุมปริมาณผลผลิต โดย NAP3 ได้มีมาตรควบคุมปริมาณผลิตระดับ 750,000 ตันต่อปี และพื้นที่ยางพารา 1.2 ล้านเฮกตาร์ ซึ่งคาดว่ามีผลผลิตภายในประเทศเพียงพอรองรับอุตสาหกรรมแปรรูปขั้นปลายน้ำ จนถึงแผน MP9 รัฐบาลยังคงมาตรการควบคุมพื้นที่ปลูกยาง 800,000 เฮกตาร์ จนถึงปี พ.ศ. 2563 เพื่อให้มีผลผลิตเพียงพอกับความต้องการของอุตสาหกรรมแปรรูปยางพาราภายในประเทศ อย่างไรก็ตามใน MP9 มาเลเซียมีการปรับทิศทางนโยบายจากการควบคุมปริมาณและลดพื้นที่การเพาะปลูกนับตั้งแต่ต้นปี ค.ศ.1990 ไปสู่การส่งเสริมการขยายปริมาณการผลิตยางพาราในเชิงกลยุทธ์ (Strategic Crops) โดยกำหนดเป้าหมายเพิ่มปริมาณผลผลิตยางเป็น 1.293 ล้านตันในปี ค.ศ. 2010 หรือขยายตัวร้อยละ 2.8 เพื่อการขยายพื้นที่เพาะปลูกและเพิ่มปริมาณผลผลิตยางพาราเพียงพอกับความต้องการใช้ภายในประเทศและรักษาความสามารถแข่งขันของอุตสาหกรรมยางพาราในระดับโลก ผลการดำเนินนโยบายดังกล่าวพบว่า นับตั้งแต่ปลาย NAP 1 มาเลเซียมีพื้นที่เพาะปลูกยางพาราลดลงจาก 1.645 ล้านเฮกตาร์ในปี ค.ศ. 1989 เป็น 1.02 ล้านเฮกตาร์ในปี ค.ศ. 2009 หลังจากนั้นพื้นที่สวนยางมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็น 1.08 ล้านเฮกตาร์ ในปี ค.ศ. 2017 นั้นคือ พื้นที่สวนยางลดลงร้อยละ 38.0 ในช่วงปี ค.ศ. 1989 – 2009 และเพิ่มขึ้นร้อยละ 6 ในช่วงปี ค.ศ. 2010 – 2017 ในช่วงเวลาเดียวกันปริมาณผลผลิตลดลงจาก 1.41 ล้านตัน เป็น 0.857 ล้านตัน ในปี ค.ศ. 2009 และลดลงต่อเนื่องเป็น 0.740 ล้านตันในปี ค.ศ. 2017 คิดเป็นอัตราลดลงกว่าร้อยละ 47.7 นอกจากนี้ นับตั้งแต่ MP9 รัฐบาลได้เร่งการปลูกทดแทนยางพารามีเป้าหมายจำนวน 225,000 เฮกตาร์ และ 6,000 เฮกตาร์ ใน Sabah โดยส่งเสริมปลูกทดแทนด้วยพันธุ์ยางที่ให้เนื้อไม้ยางและน้ำยางสูง (LTC) เพื่อให้ได้ไม้ยางตอบสนองการเติบโตของอุตสาหกรรมไม้ยางและเฟอร์นิเจอร์ เป็นข้อน่าสังเกตว่า การควบคุมปริมาณผลผลิตยางเป็นมาตรการคู่ขนานกับนโยบายส่งเสริม

อุตสาหกรรมปลายน้ำ เพื่อตอบสนองต่อราคายางตกต่ำ การขาดแคลนแรงงาน และการแข่งขันกับยางสังเคราะห์ที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งนโยบายส่งเสริมการปลูกปาล์มน้ำมันในช่วงเวลาเดียวกัน เพื่อลดการกระจุกตัวของมูลค่าเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับยางพารา

2.2 **นโยบายความหลากหลายของการเกษตร** (Agricultural Diversification Policy)

หลักการของนโยบายคือ การเพิ่มความหลากหลายทางการเกษตรจากยางพาราไปสู่ปาล์มน้ำมัน และพืชเศรษฐกิจอื่นๆ และส่งเสริมระบบวนเกษตร (Agroforestry Approach) ในสวนยาง ยางพารา วัตถุประสงค์หลักเพื่อแสวงหาทางเลือกการผลิตพืชเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกใหม่ๆ รับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในตลาดโลก (อาทิ ผลกระทบของราคายางตกต่ำ การขาดแคลนแรงงาน และการแข่งขันจากยางสังเคราะห์ รวมทั้งเพื่อลดการกระจุกตัวของมูลค่าเศรษฐกิจยางพารา) เพื่อเสถียรภาพการเติบโตเศรษฐกิจ และขับเคลื่อนการเติบโตของอุตสาหกรรมเกษตร (Kamiya, M. and Ali, M., 2004) อันส่งผลต่อความสามารถในการรับมือกับความเสี่ยงจากราคาและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก ซึ่งแนวนโยบายดังกล่าวเริ่มแสดงเจตจำนงไว้ตั้งแต่แผนพัฒนามาเลเซียและดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึง NAP1 – 4 ในการดำเนินนโยบายดังกล่าวใช้ควบคู่ไปกับนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมัน และส่งเสริมพืชเศรษฐกิจที่มีศักยภาพใหม่ๆ ดังระบุไว้ใน NAP3-4 (NAP4 มุ่งพัฒนา 15 อุตสาหกรรมเกษตรเป้าหมาย เช่น ข้าว สัตว์น้ำ ปศุสัตว์ ผักผลไม้ มะพร้าว รังนก เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ สมุนไพร ไม้ดอก เห็ด) และ MP 8-11 ผลการวิเคราะห์พบว่านโยบายส่งเสริมความหลากหลายของการเกษตรเป็นการเพิ่มจำนวนชนิดของผลผลิตทางการเกษตรโดยเฉพาะพืชอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ซึ่งเป็นการกระจายในแนวนอน (Horizontal Diversification) รัฐบาลดำเนินนโยบายผ่าน NAP 1- 4, MP 8 -11 และ IMP รวมทั้งผลดำเนินงานของ FELDA RISDA FELCRA และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ส่งผลต่อการขยายพื้นที่เพาะปลูกของปาล์มน้ำมันและพืชเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้น

ผลวิเคราะห์ยังพบว่า ผลสำเร็จการดำเนินนโยบายความหลากหลายของการเกษตรยังขึ้นอยู่กับความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการขับเคลื่อนนโยบายที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนและเสริมสร้างความเข้มแข็งในการขับเคลื่อนนโยบายความหลากหลายของการเกษตร ซึ่งนโยบายที่เกี่ยวข้องถูกให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องดังระบุไว้ใน NAP1-4, MP8-11 และ IMP แนวนโยบายโดยสังเขป มีดังนี้

- การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ระบบชลประทาน ถนน ไฟฟ้า การจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (FELDA RISDA FELCRA) และปรับโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐให้สอดคล้องกับทิศทางนโยบาย
- การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต (Productivity Shift) และส่งเสริมการใช้ปัจจัยทุนอย่างเข้มข้น (Intensification) โดยเฉพาะการขับเคลื่อนเกษตรสมัยใหม่ที่มีผลิตภาพ ใช้เทคโนโลยีประหยัดแรงงาน และนวัตกรรมเกษตร

- การส่งเสริมและพัฒนางานวิจัยและพัฒนา นวัตกรรม และเทคโนโลยีอย่างมีเป้าหมายเฉพาะ สำหรับการเกษตรสมัยใหม่และอุตสาหกรรมเกษตรซึ่งการสนับสนุนเงินทุนวิจัยและดำเนินงานวิจัยโดยหน่วยงานภาครัฐและสถาบันการศึกษา

- การสร้างความเข้มแข็งและความสามารถในการแข่งขันให้กับเกษตรกรขนาดเล็กผ่านโปรแกรมสนับสนุนปัจจัยการผลิต การปลูกทดแทน การจัดรูปที่ดินเพื่อรวมแปลงใหญ่หรือเพิ่มขนาดถือครองที่ดินเกษตร เพิ่มผลิตภาพมี Mind Set ใหม่ในการทำเกษตร และเพิ่มทักษะเกษตรกรรุ่นใหม่ รวมทั้งการเชื่อมโยงสถาบันเกษตรกรอยู่ในโซ่คุณค่าที่สำคัญกับภาคอุตสาหกรรมเกษตรและอาหาร

- การส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนทำการเกษตรสมัยใหม่ ลงทุนการเกษตรแปลงใหญ่ทั้งในลักษณะร่วมลงทุนกับหน่วยงานรัฐ และการเช่าที่ดินขนาดใหญ่ปลูกพืชเศรษฐกิจ การสนับสนุนสินเชื่อเพื่อการลงทุนของภาคเอกชนในธุรกิจเกษตร

- การพัฒนาตลาด ขยายตลาด เปิดตลาดใหม่และการสนับสนุนการส่งออกสำหรับผลิตภัณฑ์ปาล์มน้ำมัน ผลิตภัณฑ์ยางพารา และพืชเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น โกโก้ สมุนไพร ไม้ดอกไม้ยางพารา เป็นต้น

- การส่งเสริมและสนับสนุนอุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรตลอดโซ่อุปทาน และยกระดับความสามารถในการแข่งขันในระดับตลาดโลก อาทิ การเป็นผู้นำตลาดโลกในอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์ม อุตสาหกรรมถุงมือยาง เป็นต้น

ยกตัวอย่างเช่น ความสำเร็จของการเปลี่ยนจากยางพาราไปสู่การเป็นผู้นำตลาดโลกในอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันเกิดจากผลสำเร็จอย่างผสมผสานของการดำเนินนโยบายขยายพื้นที่เพาะปลูก (โดย FELDA) การส่งเสริมเกษตรแปลงใหญ่ การเปลี่ยน Mind Set ของเกษตรกร การวิจัยและพัฒนา พัฒนาอุตสาหกรรมปลายน้ำ ร่วมกับการริเริ่มนโยบายการเจาะตลาดและขยายตลาดส่งออก เป็นต้น องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมปาล์มที่สำคัญ ได้แก่ Palm Oil Registration and Licensing Authority (PORLA), Palm Oil Research Institute of Malaysia (PORIM) และ Malaysian Palm Oil Promotion Council (MPOPC) ซึ่งต่อมา PORLA และ PORIM ได้รวมเข้าด้วยกันเป็นคณะกรรมการน้ำมันปาล์มแห่งมาเลเซีย (Malaysian Palm Oil Board, MPOB) ซึ่งรับผิดชอบมาตรการด้านกฎระเบียบการตลาด และการวิจัยและพัฒนา ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าผลลัพธ์ของการปรับโครงสร้างภาคเกษตรที่มีความหลากหลายการเกษตรเพิ่มขึ้นส่งผลต่อความสามารถรับมือความเสี่ยงราคายางหลังปี ค.ศ. 2012

ผลการดำเนินนโยบายดังกล่าวพบว่า มาเลเซียมีความหลากหลายของการเกษตรเพิ่มขึ้นจากการกระจุกตัวอยู่กับยางพาราไปสู่พืชเศรษฐกิจอื่นๆ อาทิ ปาล์มน้ำมัน ยางพารา โกโก้ พริก สับปะรด มะพร้าว ผัก ไม้ดอก สมุนไพร เป็นต้น โดยเฉพาะพืชอุตสาหกรรม (ปาล์มน้ำมัน ยางพารา และโกโก้) ยังคงมีบทบาทหลักในภาคเกษตรของประเทศ เมื่อพิจารณาการใช้ที่ดินทางการเกษตร

ในช่วงปี ค.ศ.1974 – 2000 พบว่า พื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นได้แก่ ปาล์มน้ำมัน โกโก้ มะพร้าว พริก ผักผลไม้ ในขณะที่ยางพารามีพื้นที่เพาะปลูกลดลง โดยปาล์มน้ำมันเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 13.97 (485,100 เฮกตาร์) ในปี ค.ศ. 1974 เป็นร้อยละ 55.53 (3,460,000 เฮกตาร์) คิดเป็นอัตราขยายตัวร้อยละ 5.5 ต่อปี ในช่วงเวลาเดียวกันพื้นที่ยางพาราลดลงจากจากร้อยละ 55.86 (1,938,900 เฮกตาร์) ในปี ค.ศ. 1974 เป็นร้อยละ 22.96 (1,430,700 เฮกตาร์) ซึ่งมีพื้นที่ลดลงร้อยละ 2.4 ต่อปี อันเป็นผลกระทบจากราคายางตกต่ำ การขาดแคลนแรงงาน และผลตอบแทนทางเศรษฐกิจไม่จูงใจ (Samion Haji Abdullah and Syed Abdillah Syed Alwi, 2004) ในขณะที่ราคาปาล์มน้ำมันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นส่งผลต่อการเปลี่ยนพื้นที่สวนยางและโกโก้เป็นปาล์มน้ำมัน แต่ดูเหมือนว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับการมุ่งเป็นผู้นำอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันในตลาดโลก Ariff (1998) พบว่า อุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันของมาเลเซียมีความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก ในทางตรงข้ามได้สูญเสียความสามารถในการแข่งขันในอุตสาหกรรมยางพาราในตลาดโลก เนื่องจากราคายางตกต่ำ ไม่สามารถแข่งขันต้นทุนกับประเทศผู้ปลูกยางใหม่ และต้นทุนการผลิตสูง นั้นคือ การเพิ่มขึ้นของความหลากหลายการเกษตรยังส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้และเพิ่มความยืดหยุ่น (Resilience) ของเกษตรกรในการรับมือความเสี่ยงราคา

2.3 นโยบายพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง (Rubber Industrialization Policy)

นับตั้งแต่ NAP 1 อุตสาหกรรมยางพาราของมาเลเซียเริ่มสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกดังกล่าวข้างต้น และนำไปสู่นโยบายควบคุมปริมาณผลผลิตยางพารา ในช่วงเวลาเดียวกันรัฐบาลให้ความสำคัญอย่างมากกับนโยบายพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางดังระบุในNAP3-4, MP 8 – 11 และ IMP 1 - 3 แนวคิดหลักของนโยบาย คือ พัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางเพื่อการส่งออก ซึ่งเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มจากวัตถุดิบยางพาราที่มีอยู่จำนวนมากในประเทศและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันอุตสาหกรรมยางพาราตลาดโลก การใช้ยางภายในประเทศเพิ่มขึ้นส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้จากการส่งออกและเพิ่มความสามารถรับมือกับความผันผวนของราคายาง

ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาอุตสาหกรรม โดยรัฐบาลได้จัดทำแผนพัฒนาอุตสาหกรรมฉบับที่ 1 (Industrial Master Plan, IMP1 1986-1995) ที่เน้นกลยุทธ์ส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางเพื่อการส่งออกโดยเฉพาะมุ่งเป้าหมายพัฒนาผลิตภัณฑ์จากน้ำยางและยางล้อ IMP1 ได้กำหนดเป้าหมายการใช้ยางภายในประเทศจาก 65,000 ตันในปี ค.ศ. 1985 เป็น 300,000 ตันในปี ค.ศ. 1995 ในช่วงนี้ผลสืบเนื่องจากความต้องการผลิตภัณฑ์ถุงมือยางทางการแพทย์จำนวนมากของตลาดสหรัฐอเมริกาและยุโรปและผลกระทบจากการระบาดโรคเอดส์ส่งผลให้เกิดผู้ประกอบการโรงงานถุงมือยางจำนวนมากเนื่องจากมาเลเซียเป็นผู้ผลิตน้ำยางข้นรายใหญ่ของโลก มีความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานในการ

ลงทุนและมีงานวิจัยสนับสนุนที่เข้มแข็งโดยสถาบันวิจัยยาง ส่งผลให้บริษัทต่างชาติและบริษัทมาเลเซียลงทุนจำนวนมากในอุตสาหกรรมถุงมือทางการแพทย์ ซึ่งเป็นที่มาของการเป็นผู้นำของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์น้ำยาง

สำหรับแผนพัฒนาอุตสาหกรรมฉบับที่ 2 (IPM2: 1996 – 2005) มิได้กำหนดเป้าหมายของปริมาณการใช้ยางของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางแต่เน้นกลยุทธ์พัฒนาเทคโนโลยีและเชื่อมโยงงานวิจัย อุตสาหกรรมการผลิต การกระจายสินค้าและการตลาดเข้าด้วยกัน รวมทั้งการกระจายผลิตภัณฑ์ยาง มากกว่ามุ่งเป็นผู้นำตลาดในผลิตภัณฑ์น้ำยาง แต่ Malaysia Rubber Board (MRB) ก็ยังมุ่งเน้นวิจัยเทคโนโลยีน้ำยางและผลิตภัณฑ์น้ำยางตามความต้องการของผู้ประกอบการ ในแผนพัฒนาอุตสาหกรรมฉบับที่ 3 (IMP3: 2006 - 2020) พบว่า อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางยังคงถูกให้ความสำคัญในการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อบรรลุเป้าหมายเป็นผู้นำในอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์น้ำยาง ซึ่ง IMP มีความสอดคล้องกับ NAP 1 -4 และ MP 8 – 11 ที่มีเป้าหมายหลักในการขับเคลื่อนเพื่อการเติบโตของอุตสาหกรรมเกษตรและเพิ่มความหลากหลายผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเกษตร รวมทั้งผลสำเร็จจากการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้อง อาทิ ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานที่ดี การปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางอุตสาหกรรม การส่งเสริมงานวิจัยและพัฒนา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การส่งเสริมการลงทุน ความร่วมมือที่ดีระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การสนับสนุนการส่งออกและขยายตลาด และการจัดองค์กรสนับสนุนที่มีความเข้มแข็ง (เช่น องค์กรด้านงานวิจัย พัฒนาผลิตภัณฑ์ ทดสอบผลิตภัณฑ์ การเงิน ส่งเสริมการส่งออก เป็นต้น) ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งล้วนมีความก้าวหน้าของการพัฒนาไปพร้อมๆ กัน และส่งผลต่อการเติบโตอย่างก้าวกระโดดของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางมาเลเซีย

ตัวอย่างของผลสำเร็จเชิงเศรษฐกิจ พบว่า ในช่วง IMP 1 – 2 จำนวนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจาก 135 บริษัทในปี ค.ศ. 1985 เป็น 357 บริษัทในปี ค.ศ. 2005 ในช่วงเวลาเดียวกัน ปริมาณการใช้ยางภายในประเทศเพิ่มขึ้นจาก 50,000 ตันเป็น 483,000 ตัน คิดเป็นร้อยละ 43 ของปริมาณผลผลิตยางภายในประเทศ ในปี ค.ศ. 2005 มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์ยางสูง (8.03 พันล้านริงกิต) กว่าการส่งออกยางดิบ (5.79 พันล้านริงกิต) มูลค่าส่งออกผลิตภัณฑ์ยางเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 33.0 ของมูลค่าอุตสาหกรรมยางทั้งหมดในปี ค.ศ. 1985 เป็นร้อยละ 80.0 ของมูลค่าอุตสาหกรรมยางทั้งหมดในปี ค.ศ. 2005 (Goldthorpe C. C., 2015) สำหรับ IMP3 คาดว่า ในปี ค.ศ.2020 วางเป้าหมายมีการลงทุนใหม่ในอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง 12.9 พันล้านริงกิต รายได้จากการส่งออกผลิตภัณฑ์ยางมูลค่ากว่า 23.6 พันล้านริงกิต โดยกว่าครึ่งเป็นมูลค่าของผลิตภัณฑ์ถุงมือยาง และปริมาณใช้ยางพาราเพิ่มเป็น 559,700 ตัน มีอัตราเติบโตร้อยละ 2.5 ต่อปี เพื่อรักษาความเข้มแข็งและการเป็นผู้นำผลิตภัณฑ์น้ำยางในตลาดโลก กล่าวคือ การเติบโตของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางภายในประเทศส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของปริมาณการใช้ยางภายในประเทศและเพิ่มมูลค่าของยางพารา

ย่อมส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของความสามารถในการรับมือกับความเสี่ยงจากความผันผวนของราคายางและเสถียรภาพราคายางภายในประเทศ

4.2 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายเกษตรของประเทศต้นแบบ

ในส่วนนี้เป็นผลการศึกษาเปรียบเทียบเทียบนโยบายเกษตรของประเทศต้นแบบทั้ง 3 ประเทศ แสดงดังตารางที่ 4.6 พบว่า นิวซีแลนด์และออสเตรเลียมีความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมอันเป็นผลเนื่องจากการเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตร ในขณะที่การเปลี่ยนทิศทางนโยบายเกษตรของมาเลเซียให้บทเรียนที่ดีในการจัดการความเสี่ยงยางพาราในภาพรวม

ทั้งสามประเทศเริ่มต้นกระบวนการเปลี่ยนรูปนโยบายในช่วงเวลาใกล้เคียงกันกล่าวคือ ในช่วงก่อนทศวรรษที่ 1980s บริบทนโยบายในอดีต (Antecedent Conditions) ของทั้งสามประเทศมีโครงสร้างนโยบายใกล้เคียงกันคือ นโยบายการอุดหนุน สนับสนุน ขยายการผลิต และแทรกแซงตลาด ความเสี่ยงและความไม่แน่นอนเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทั้งปัจจัยภายในและภายนอกเป็นเงื่อนไขที่ส่งแรงกดดันต่อการเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตร อาทิ การขาดดุลงบประมาณในการสนับสนุนภาคเกษตร กระแสการค้าเสรีและโลกาภิวัตน์ ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ วิกฤติเศรษฐกิจ ความเสื่อมของฐานทรัพยากรธรรมชาติ ต้นทุนการผลิตสูง เป็นต้น เงื่อนไขข้างต้นมีอิทธิพลต่อการเริ่มปรับเปลี่ยนโครงสร้างนโยบายในช่วงกลางทศวรรษที่ 1980s ในแต่ละประเทศพบว่า มีการปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนา เป้าหมายผลลัพธ์การพัฒนา โครงสร้างนโยบายในแผนพัฒนาต่างๆ กระบวนการได้มาซึ่งนโยบาย การจัดองค์กรให้สนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนา กลไกการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการติดตาม วัดผล และประเมินผลการดำเนินงาน จนถึงต้นทศวรรษที่ 2010s โครงสร้างนโยบายใหม่มีความชัดเจน ในช่วงนี้เรียกว่า การจัดตั้งนโยบาย (Institutional Setting) พบว่า ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์มีการเปลี่ยนรูปนโยบาย (Policy Transformation) ไปในทิศทางเดียวกันอย่างชัดเจน ซึ่งออสเตรเลียกำหนดนโยบายมุ่งเน้นตลาดและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (Market Oriented Policy and Sustainable Resource Management) สำหรับนิวซีแลนด์กำหนดนโยบายมุ่งเน้นตลาดและความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก (Market Oriented Policy and Competitiveness in World Markets) ซึ่งทั้งสองประเทศเลือกใช้การกำหนดนโยบายแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Outcome Based Framework) และให้ความสำคัญกับการวางแผนจากล่างขึ้นบนโดยเน้นการมีส่วนร่วมของเกษตรกรและผู้เกี่ยวข้อง ในขณะที่กลไกการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติรับผิดชอบโดยหน่วยงานภาครัฐด้านเกษตรหน่วยงานเดียว เช่น กรมเกษตรและทรัพยากรน้ำของออสเตรเลีย และกระทรวงอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐานของนิวซีแลนด์ ซึ่งองค์กรเหล่านี้ถูกปรับรื้อโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา และยังทำหน้าที่ติดตาม วัดผลและประเมินผลอย่างบูรณาการเพื่อรายงานผลการพัฒนาต่อรัฐบาล เกษตรกร และผู้มีส่วนได้เสีย

ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันมาเลเซียปรับเปลี่ยนจากนโยบายขยายพื้นที่และอุดหนุนภาคเกษตรไปสู่นโยบายเกษตรสมัยใหม่และอุตสาหกรรมเกษตร (Modernizing Agriculture and Aro-Industry Oriented Policy) ซึ่งกระบวนการนโยบายถูกผูกขาดโดยหน่วยงานแผนเศรษฐกิจ (EPU) และกระทรวงเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร (MoA) กระทรวงพืชอุตสาหกรรมและสินค้าโภคภัณฑ์ (MOPICO) มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายจากบนสู่เบื้องล่าง (Top Down Policy Process) และมีการเปิดเวทีการมีส่วนร่วมจากสถาบันเกษตรและภาคเอกชนในการให้ข้อมูลและเสนอทิศทางนโยบายที่ต้องการ เช่นเดียวกันการนำนโยบายไปสู่การขับเคลื่อน ดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต่างๆ ดำเนินโดยหน่วยงานภายใต้กระทรวงเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร (MoA) กระทรวงพืชอุตสาหกรรมและสินค้าโภคภัณฑ์ (MOPICO) โดยหน่วยปฏิบัติการและประสานงาน (ICU) ทำหน้าที่ติดตาม วัดผล และประเมินผล เพื่อรายงานต่อหน่วยงานแผนเศรษฐกิจ (EPU) รัฐบาล และรัฐสภา

ในช่วงทศวรรษที่ 2010s เป็นช่วงเวลาของการผลิตซ้ำนโยบาย (institutional reproduction) หลังจากการเปลี่ยนรูปนโยบาย กระบวนการนโยบาย องค์กร และกลไกลการนำนโยบายไปสู่ปฏิบัติส่งผลต่อผลลัพธ์การพัฒนาที่มีความแตกต่างกัน พบว่า ออสเตรเลียมีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มของภาคเกษตรต่อ GDP ร้อยละ 2.61 รายได้ต่อหัวภาคเกษตร 92,770.0 ดอลลาร์/ปี สัดส่วนการจ้างงานภาคเกษตรร้อยละ 2.58 และมีสัดส่วนการอุดหนุนเกษตรเพียงร้อยละ 1.95 ในขณะที่นิวซีแลนด์มีผลลัพธ์การพัฒนาที่ดีกว่าโดยเปรียบเทียบ โดยมีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มของภาคเกษตรต่อ GDP ร้อยละ 6.80 รายได้ต่อหัวภาคเกษตร 99,610.6 ดอลลาร์/ปี สัดส่วนการจ้างงานภาคเกษตรร้อยละ 6.64 และมีสัดส่วนการอุดหนุนภาคเกษตรไม่เกินร้อยละ 1 ซึ่ง OECD ยกให้เป็นตัวอย่างที่ดี (Best Practices) ของการเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรและมีความสำเร็จที่สำคัญคือ ภาคเกษตรมีผลิตภาพการผลิตสูง มีเสถียรภาพทางรายได้ และมีความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากการดำเนินมาตรการจัดการความเสี่ยงอย่างบูรณาการ โดยออสเตรเลียเลือกใช้โปรแกรมการจัดการความเสี่ยง และการจัดการความเสี่ยงอย่างบูรณาการ

สำหรับมาเลเซียมีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มของภาคเกษตรต่อ GDP ร้อยละ 8.66 รายได้ต่อหัวภาคเกษตร 18,123.68 ดอลลาร์/ปี สัดส่วนการจ้างงานภาคเกษตรร้อยละ 11.01 และมีสัดส่วนการอุดหนุนเกษตรค่อนข้างสูงโดยเฉพาะพืชอาหาร ผลสำเร็จที่ชัดเจนของมาเลเซียคือ การเปลี่ยนจากประเทศผู้ส่งออกวัตถุดิบทางการเกษตรมาเป็นผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเกษตรที่เป็นผู้นำตลาดโลกในอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันปาล์ม และอุตสาหกรรมถุงมือยาง การเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับนโยบาย อาทิ การใช้นโยบายควบคุมการผลิตยางพารา การเพิ่มผลิตภาพการผลิต การกระจายการผลิตจากยางพาราไปสู่ปาล์มน้ำมัน การส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตร เป็นต้น ชี้ให้เห็นว่า ภาครัฐตระหนักถึงการจัดการความเสี่ยงด้านการผลิต แม้ว่ามาตรการจัดการความเสี่ยงไม่ได้ระบุไว้อย่างเป็นทางการ

จากการศึกษานโยบายเกษตรของประเทศต้นแบบได้บทเรียนที่สำคัญ มีดังนี้

1) การจัดทำแผนพัฒนาแบบ Outcome Based Framework และ Bottom-up Plan Process
2) โปรแกรมจัดการความเสี่ยงอย่างบูรณาการซึ่งต้องมาจากความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกร
3) การปรับรื้อองค์กรภาครัฐให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา
4) การลดกฎระเบียบเพื่อเร่งการขับเคลื่อนการพัฒนา
5) นโยบายมุ่งเน้นการตลาด (Market Oriented Policy) การเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) และความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness)
6) การกำหนดนโยบายเชิงรุกมุ่งสู่การเปลี่ยนรูปการเกษตรสมัยใหม่และอุตสาหกรรมเกษตร
7) การจัดรูปที่ดินและพัฒนาที่ดินคือ ปัจจัยความสำเร็จของการพัฒนาเกษตรกรขนาดเล็ก
8) การเปลี่ยน Mind Set และ Re-Orientating Smallholding ของเกษตรกรเป็นเงื่อนไขจำเป็นของการพัฒนา
9) ภาคเอกชนเป็นผู้นำในการพัฒนาเกษตร (Pro-Private Policy)

ตารางที่ 4.6 ผลการเปรียบเทียบนโยบายเกษตรของประเทศต้นแบบ

ประเทศ/ประเด็น	**ออสเตรเลีย**	**นิวซีแลนด์**	**มาเลเซีย**
การเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตร	นโยบายแทรกแซงตลาดและอุดหนุนภาคเกษตร (market intervention and subsidy policy) ↓ นโยบายมุ่งเน้นตลาดและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (market oriented policy and sustainable resource management)	นโยบายสนับสนุนและอุดหนุนภาคเกษตร (support and subsidy policy) ↓ นโยบายมุ่งเน้นตลาดและความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก (market oriented policy and competitiveness in world markets)	นโยบายขยายพื้นที่และอุดหนุนภาคเกษตร (extensification and subsidy policy) ↓ นโยบายเกษตรสมัยใหม่และอุตสาหกรรมเกษตร (modernizing agriculture and agro-industry oriented policy)

ตารางที่ 4.6 ผลการเปรียบเทียบนโยบายเกษตรของประเทศต้นแบบ (ต่อ)

ประเทศ/ประเด็น	ออสเตรเลีย	นิวซีแลนด์	มาเลเซีย
กระบวนการนโยบาย	การวางแผนจากล่างขึ้นสู่บน (bottom – up policy process) และกำหนดนโยบายแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ (outcome based plan)	ผสมผสาน (Mixed policy process) และกำหนดนโยบายแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ (outcome based plan)	การวางแผนจากบนลงสู่เบื้องล่าง (top down policy process) โดยหน่วยงานแผนเศรษฐกิจ (EPU) และกระทรวงเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร (MoA) กระทรวงพืชอุตสาหกรรมและสินค้าโภคภัณฑ์ (MOPICO)
กลไกนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	กรมเกษตรและทรัพยากรน้ำ (Department of Agriculture and Water Resources) จัดทำ Corporate Plan นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และวัดผลการดำเนินงาน	กระทรวงอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐานมี 5 หน่วยงานหลักซึ่งจัดโครงสร้างองค์กรสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ทำหน้าที่ดำเนินงาน ติดตาม วัดผลและประเมินผล	กระทรวงเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรมีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนนโยบายนำแผนงาน/โครงการไปสู่การปฏิบัติ หน่วยปฏิบัติการและประสานงาน (ICU) ทำหน้าที่ติดตาม วัดผล และประเมินผล
ผลลัพธ์ที่สำคัญ	%Ag.GDP: 2.61 (2016) Ag. Per capita: 92,770.0 US/ปี %การจ้างงานภาคเกษตร: 2.58 % การอุดหนุน *:1.95 (2016)	%Ag.GDP: 6.80 (2016) Ag. Per capita: 99,610.6 US/ปี %การจ้างงานภาคเกษตร: 6.64 %การอุดหนุน *: 0.86 (2016)	%Ag.GDP: 8.66 (2016) Ag. Per capita: 18,1236.68 US/ปี %การจ้างงานภาคเกษตร: 11.01 % การอุดหนุน *: มี
นโยบายจัดการความเสี่ยง	โปรแกรมจัดการความเสี่ยง (risk management programs) ภายใต้กลยุทธ์การสนับสนุนกลุ่มสินค้าเกษตร (supporting agricultural communities)	การจัดการความเสี่ยงอย่างบูรณาการ	เน้นการจัดการความเสี่ยงทางด้านการผลิต
ทิศทางนโยบายเกษตร	นโยบายมุ่งเน้นตลาดและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (market oriented policy and sustainable resource management) และนโยบายจัดการความเสี่ยง (risk management policy)	นโยบายมุ่งเน้นตลาดและความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก (market oriented policy and competitiveness in world markets)	นโยบายเกษตรสมัยใหม่และอุตสาหกรรมเกษตร (modernizing agriculture and agro-industry oriented policy)

ตารางที่ 4.6 ผลการเปรียบเทียบนโยบายเกษตรของประเทศต้นแบบ (ต่อ)

ประเทศ/ประเด็น	ออสเตรเลีย	นิวซีแลนด์	มาเลเซีย
บทเรียนที่สำคัญ	- การจัดทำแผนพัฒนาแบบการใช้แนวทางการทำแผนแบบ outcome/ output framework และ bottom-up plan process - โปรแกรมจัดการความเสี่ยงต้องเกิดจากความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกร - การปรับรื้อองค์กรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา - ลดกฎระเบียบต่างๆ และปรับปรุง แก้ไขกฎหมายที่ล้าสมัย เพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ - นโยบายมุ่งเน้นตลาดและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนโดยการเพิ่มผลิตภาพและความสามารถในการแข่งขัน - เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรมีบทบาทที่เข้มแข็งในการผลักดันความต้องการของเกษตรกรไปสู่การกำหนดทิศทางนโยบาย - ผลการศึกษาวิจัยและความรู้ทางวิชาการนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และการพัฒนาเทคโนโลยีนวัตกรรมต่างๆ มีส่วนสำคัญในการปรับเปลี่ยนทิศทางนโยบาย	- ภาครัฐควรหลีกเลี่ยงการใช้นโยบายอุดหนุน สนับสนุน หรือแทรกแซงตลาดโดยตรง - การจัดทำแผนพัฒนาแบบ outcome framework - นโยบายมุ่งเน้นการตลาดมีความยั่งยืนโดยการเพิ่มผลิตภาพและความสามารถในการแข่งขัน - การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก คือ แนวการเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน - หยิบใช้โอกาสจากการเปิดการค้าเสรีและกระแสการค้าโลกเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคเกษตร - การพัฒนาสินค้าคุณภาพสูง มีความเป็นพรีเมียม และตอบสนองตลาดเฉพาะกลุ่ม คือ ความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก - การปรับรื้อองค์กรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา - ลดกฎระเบียบ ปรับปรุงกฎหมายและการกำกับด้านการเกษตรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การ - เน้นการจัดการความเสี่ยงอย่างบูรณาการ	- กำหนดนโยบายเชิงรุกเพื่อมุ่งสู่การเกษตรสมัยใหม่และอุตสาหกรรมเกษตร - การจัดรูปที่ดินและพัฒนาที่ดินโดย FELDA RISDA FELCRA คือปัจจัยความสำเร็จของการพัฒนาเกษตรกรขนาดเล็ก - การเปลี่ยนกระบวนการคิด และการปรับรื้อการผลิตของเกษตรกรขนาดเล็ก (re-orientating smallholding) มีความจำเป็น - ภาคเอกชนเป็นผู้นำในการพัฒนาเกษตร (pro-private policy) - งานวิจัยและพัฒนา นวัตกรรมและเทคโนโลยี เป็นเครื่องมือหลักของการเร่งกระบวนการพัฒนา - แนวคิดการพัฒนาจากระบบเศรษฐกิจฐานทรัพยากรและแข่งขันด้วยต้นทุน ไปสู่ระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ นวัตกรรม ความเชี่ยวชาญเฉพาะ - แผนพัฒนามีต้องปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่อง - แผนพัฒนาระยะยาว ระยะกลางและระยะสั้นต้องบูรณาการ - ความมั่นคงอาหาร (Food security) คือโจทย์สำคัญของมาเลเซีย - การจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา

บทที่ 5
นโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางพาราของประเทศไทย

ผลการศึกษาในส่วนนี้ได้จากการสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก เวทีระดมความคิดเห็น เวทีกลุ่มย่อย และข้อคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิของโครงการ ผลการศึกษาประกอบด้วย 1) พัฒนาการนโยบายยางพารา 2) ผลการวิเคราะห์นโยบายราคายางของประเทศไทยปี พ.ศ 2546 - 2561 3) บทเรียนที่ได้รับจากการจัดการความเสี่ยงราคายาง 4) ผลการเปรียบเทียบนโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในต่างประเทศต้นแบบกับนโยบายราคายางของประเทศไทย และ 5) ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการใช้มาตรการจัดการความเสี่ยงราคาของประเทศต้นแบบและโอกาสของการปรับปรุงนโยบายราคายางในประเทศไทย มีรายละเอียดดังนี้

5.1 พัฒนาการนโยบายยางพารา

พัฒนาการนโยบายยางพารา ประกอบด้วย การเปลี่ยนสถาบันของนโยบายยางพารา และกระบวนการนโยบายยางพารา มีรายละเอียดดังนี้

5.1.1 การเปลี่ยนสถาบันของนโยบายยางพารา

การเปลี่ยนเชิงสถาบัน (Institutional Change) ของนโยบายยางพาราไทยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ 1) จุดวิกฤตและกำหนดนโยบายยางพาราใหม่ (Critical Juncture and Institutional Setting) 2) การผลิตซ้ำเชิงนโยบายสถาบัน (Institutional Reproduction) และ 3) ช่วงปฏิกิริยาตอบสนอง (Reactive Sequences) มีรายละเอียดดังนี้

1) **จุดวิกฤตและกำหนดนโยบายยางพาราใหม่ (Critical juncture and Institutional Setting)**

จุดวิกฤตของการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน (Critical Juncture) มีรากเหง้าจากนโยบายยางพาราในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อประเทศไทยตัดสินใจเข้าร่วมข้อตกลงยางระหว่างประเทศ (International Rubber Regulation Agreement, IRRA) ปี ค.ศ. 1933 - 1943 นำโดยอังกฤษ เนเธอร์แลนด์ และฝรั่งเศส ที่ต้องการใช้นโยบายควบคุมตลาดยางโลก ข้อตกลงมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมปริมาณอุปทานยางในตลาดโลก ควบคุมสต๊อกยาง และพื้นที่ปลูกใหม่ เพื่อยกระดับราคายางตกต่ำให้อยู่ในระดับที่มีผลตอบแทนคุ้มค่าต่อการผลิต ประเทศไทยเข้าร่วมข้อตกลง IRRA ในปี ค.ศ. 1933 ซึ่งผลการเข้าร่วมตกลงดังกล่าวประเทศไทยต้องเปลี่ยนนโยบายปลูกยางเสรีไปสู่นโยบายควบคุมปริมาณผลผลิตผ่านกฎหมายควบคุมยาง (Rubber Control Act) ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลเข้าร่วมข้อตกลงโดยปราศจากข้อมูลพื้นที่ปลูกยาง ปริมาณส่งออก และขาดความเข้าใจในบริบทตลาดยางโลก ส่งผลให้รัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามข้อตกลง IRRA และไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายควบคุมยาง (Rubber Control Act 1934) ส่งผลต่อพื้นที่ปลูกยางใหม่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว

จาก 140,300 ไร่ในปี ค.ศ. 1934 เป็น 433,600 ไร่ในปี ค.ศ. 1941 ในขณะที่ประเทศผู้ผลิตยางรายอื่นๆ ถูกจำกัดการขยายพื้นที่ปลูกยาง ซึ่งเป็นเหตุการณ์ไม่คาดการณ์ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสถาบัน (Contingent Points) ส่งผลให้พื้นที่ยางพาราขยายตัวครอบคลุมทั่วภาคใต้และเป็นพืชเศรษฐกิจที่สร้างเงินสดรายวันให้แก่เกษตรกร ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประกอบกับราคายางบูมในช่วงสงครามเกาหลี (1950/1951) ส่งผลให้พื้นที่ปลูกยางขยายตัวอย่างรวดเร็วอย่างต่อเนื่อง ยางพาราเป็นแหล่งรายได้จากการส่งออกเป็นอันดับสองรองจากข้าว (Kongmanee C, 2015) จุดวิกฤตดังกล่าวนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน (Institutional Change) และจัดตั้งสถาบันใหม่ (Institutional Setting) กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1943 รัฐบาลได้ปรับปรุงกฎหมายควบคุมยางพาราเพื่อยกเลิกการควบคุมพื้นที่ปลูกยางและจัดตั้งองค์กรพัฒนายางพาราที่สำคัญ อาทิ สถาบันวิจัยยาง ศูนย์วิจัยยาง สถานีทดลองยางพารา สถานีเพาะกล้ายาง องค์การสวนยาง เป็นต้น เพื่อขับเคลื่อนนโยบายส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูก และส่งเสริมการปลูกยางพันธุ์ดี เป้าหมายเพื่อให้ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจตัวใหม่ที่เป็นแหล่งรายได้จากการส่งออก ฐานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในภาคใต้ นโยบายยางพาราดังกล่าวสอดคล้องกับคำแนะนำของธนาคารโลกดังกล่าวไว้ใน “A Public Development Program for Thailand” (World Bank, 1959) หลังปี พ.ศ. 2503 รัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) ตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ การปลูกทดแทนสวนยางเก่าด้วยยางพันธุ์ดีเพิ่มผลิตภาพ และส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยางใหม่ในภาคใต้และภาคตะวันออก ในขณะเดียวกันรัฐบาลได้จัดองค์กรที่เกี่ยวข้องกับยางพาราใหม่ทั้งในเชิงกฎหมาย อำนาจ หน้าที่ ความสัมพันธ์ และงบประมาณของสถาบันวิจัยยาง สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง องค์การสวนยาง และกรมส่งเสริมการเกษตร เพื่อขับเคลื่อนนโยบายขยายพื้นที่เพาะปลูก เพิ่มผลิตภาพ และพัฒนาตลาดตลอดกว่า 60 ปีของการพัฒนายางพาราประเทศไทย

นั่นคือ ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2503 โครงสร้างนโยบายยางพาราได้ปรับเปลี่ยนจากการควบคุมปริมาณการผลิต (Rubber Control) ในกฎหมายควบคุมยาง พ.ศ. 2481 ไปสู่การส่งเสริมขยายพื้นที่ปลูกยาง รัฐบาลได้จัดตั้งองค์กรส่งเสริมการขยายพื้นที่ งานวิจัยและพัฒนาและการปลูกทดแทน ซึ่งเป็นลักษณะคู่ขนานของนโยบายคือ การขยายพื้นที่เพาะปลูก (Extensification) ในที่ดินใหม่ และการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ภายใต้นโยบายส่งเสริมการปลูกทดแทนด้วยยางพันธุ์ดี (Replanting Scheme) เป็นที่น่าสังเกตว่า โครงสร้างนโยบายพัฒนายางพาราและการจัดตั้งองค์กรพัฒนายางพาราส่วนหนึ่งเป็นผลจากข้อแนะนำขององค์กรระหว่างประเทศที่เข้ามาให้คำแนะนำทางวิชาการ หรือกล่าวอีกนัยยะหนึ่งเข้ามาแทรกแซงกระบวนการกำหนดนโยบาย โครงสร้างองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในช่วงนี้ได้ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายหลักข้างต้นโดยเฉพาะสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง และสถาบันวิจัยยางนับว่าเป็นผู้เล่นสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายในช่วงถัดไป ปรากฏการณ์เชิงนโยบาย

ดังกล่าวชี้ให้เห็นถึง การเปลี่ยนแปลงของสถาบัน (Institutional Change) ในที่นี้คือ โครงสร้างนโยบายยางพาราและการจัดตั้งองค์กรยางพาราใหม่ ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งสถาบันใหม่ (Institutional Setting) ที่ถูกนำไปใช้ขับเคลื่อนงานพัฒนายางพาราในช่วงถัดไป

2) การผลิตซ้ำเชิงนโยบายสถาบัน (Institutional Reproduction)

การผลิตซ้ำเชิงนโยบายในที่นี้คือ สถาบันใหม่ที่ถูกจัดตั้งขึ้นช่วงที่ผ่านมาได้นำนโยบายไปสู่กระบวนการขับเคลื่อนงานพัฒนายางพารา การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และผลดำเนินงานรวมทั้งผลผลิตของสถาบันใหม่ (ข้อที่ 1) ที่ได้ส่งผลต่อผลลัพธ์ (Outcomes) ของการพัฒนายางของประเทศไทยในปัจจุบัน การผลิตซ้ำเชิงนโยบายสามารถแบ่งออกได้ 3 ช่วง ได้แก่ 1) นโยบายขยายพื้นที่ปลูกใหม่และปลูกทดแทนยางพันธุ์ดี ปี พ.ศ. 2503 – 2533 2) นโยบายอุดหนุนราคา พัฒนาตลาดและควบคุมพื้นที่เพาะปลูกปี พ.ศ. 2534-2545 และ 3) นโยบายขยายพื้นที่ปลูกยางในพื้นที่ใหม่และราคายางบูมปี พ.ศ. 2546 – 2554 มีรายละเอียดดังนี้

(1) นโยบายขยายพื้นที่ปลูกใหม่และปลูกทดแทนยางพันธุ์ดีปี พ.ศ. 2503 – 2533

ในช่วงนี้รัฐบาลมีนโยบายยางพาราที่สำคัญคือ 1) ส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยาง และ 2) การปลูกทดแทนยางเก่าด้วยยางพันธุ์ดี รัฐบาลส่งเสริมการขยายพื้นที่เพาะปลูกผ่านโครงการรัฐหลายโครงการ เกษตรกรรายใหม่มีการบุกเบิกพื้นที่ใหม่และการจับจองพื้นที่ใหม่เพื่อปลูกยางพารา พื้นที่ปลูกยางพาราขยายตัวอย่างต่อเนื่องจนถึงช่วงปลายปี พ.ศ. 2523 ซึ่งการจับจองที่ดินใหม่ชะลอตัวลง เนื่องจากพื้นเกษตรใหม่แทบไม่เหลือแล้วและพื้นที่จับจองส่วนใหญ่ถึงแนวเขตอนุรักษ์หรือป่าสงวนตามกฎหมาย เป้าหมายของนโยบายขยายพื้นที่เพาะปลูกพิจารณาได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 - 4 ได้กำหนดเป้าหมายผลผลิตยางเพิ่มขึ้นจาก 171,000 ตัน ในปี ค.ศ. 1960 เป็น 210,000 ตัน ในแผนพัฒน์ ฯ ฉบับที่ 1 (2504-2509) เพิ่มขึ้นเป็น 466,000 ตัน ในแผนพัฒน์ ฯ ฉบับที่ 4 (2520 - 2524) หรือเพิ่มขึ้น 1.7 เท่า ในช่วง 20 ปี นโยบายส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยางในพื้นที่ดินจับจองใหม่ร่วมกับการพัฒนาโครงสร้างคมนาคมอย่างรวดเร็วในภาคใต้ส่งผลให้พื้นที่สวนยางเพิ่มขึ้นจาก 6.182 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2502 เพิ่มขึ้นเป็น 10.779 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2533 และระหว่างปี พ.ศ. 2532-2535 ยังมีการปลูกยางพาราในพื้นที่ใหม่ตาม พ.ร.บ. กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง มาตรา 21 ทวิ ระยะที่ 1 จำนวน 200,000 ไร่ อีกด้วย

ในช่วงเวลาเดียวกัน ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2503 ประเทศไทยมีสวนยางเก่าและทรุดโทรมกว่า 3 ล้านไร่ ที่จำเป็นต้องเร่งปลูกทดแทนด้วยยางพันธุ์ดี สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีสวนยางและส่งเสริมการปลูกยางพันธุ์ดี กล่าวคือ ส่งเสริมปลูกสร้างสวนยางสมัยใหม่ที่ใช้ยางพันธุ์ดีทดแทนสวนยางแบบป่ายางหรือสวนสมรมที่ใช้ยางพันธุ์พื้นเมือง โดย สกย. ให้การสนับสนุนปัจจัยการผลิต ยางพันธุ์ดี อบรมให้ความรู้เทคโนโลยีสวนยางสมัยใหม่แก่เกษตรกร เป็นต้น ชุดเทคโนโลยีสวนยางสมัยใหม่ที่เป็นระบบการผลิต

สวนยางเชิงเดี่ยว (Mono Specific Plantation) มีเป้าหมายเพิ่มประสิทธิภาพผลผลิตต่อไร่ และใช้ทุนเงินอย่างเข้มข้น เกษตรกรที่ขอรับการสงเคราะห์ปลูกทดแทนต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของ สกย. อย่างเคร่งครัด ในช่วงปี พ.ศ. 2504 - 2514 สกย. มีอัตราการสงเคราะห์ปลูกทดแทนค่อนข้างต่ำอยู่ที่ร้อยละ 13. ของพื้นที่ยางเก่าทั้งหมดในช่วงปี ค.ศ. 1960 - 1972 เนื่องจากข้อจำกัดทางทรัพยากรมนุษย์และงบประมาณจากเงิน Cess ที่มีอย่างจำกัด ในระหว่างปี พ.ศ. 2520 - 2533 รัฐบาลได้ส่งเสริมโครงการเร่งรัดการปลูกทดแทนโดยขอเงินกู้จากธนาคารโลกส่งผลให้อัตราปลูกทดแทนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 50 ของพื้นที่ยางยืนต้นทั้งหมด นโยบายส่งเสริมการปลูกทดแทนยางพันธุ์ดีภายใต้ความรับผิดชอบของ สกย. เป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการปลูกสร้างสวนยางสงเคราะห์ เพิ่มประสิทธิภาพและการเพิ่มขึ้นของปริมาณผลผลิต โดยผลผลิตต่อไร่ของยางพาราเพิ่มขึ้นจาก 74 กก./ไร่ ในปี พ.ศ. 2504 เป็น 88 กก./ไร่ ในปี พ.ศ. 2528 และขยับขึ้นเป็น 162 กก./ไร่ ในปี พ.ศ. 2533 ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า สกย. เป็นปัจจัยเชิงสถาบันที่สำคัญในการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการเกษตรดั้งเดิมเป็นสวนยางสมัยใหม่ที่มีระบบการผลิตเชิงเดี่ยว ใช้เงินทุนอย่างเข้มข้นและชี้นำพฤติกรรมเกษตรกรในการจัดสวนยางและกระจายผลผลิต ผลสำเร็จของการเพิ่มขึ้นของผลผลิตต่อไร่กว่า 2 เท่าตัวเป็นเครื่องมือรับมือความเสี่ยงราคายางผันผวนในช่วงเวลาดังกล่าว

(2) นโยบายอุดหนุนราคา พัฒนาตลาด และควบคุมพื้นที่เพาะปลูกปี พ.ศ. 2534-2545

ในช่วงปี พ.ศ. 2534 - 2543 อุตสาหกรรมยางพาราได้ส่งผลกระทบจากเศรษฐกิจโลกถดถอยและราคายางตกต่ำ รวมทั้งการขาดการพัฒนาตลาดยางมาอย่างยาวนาน รัฐบาลตอบสนองต่อเหตุการณ์ข้างต้นด้วยการใช้นโยบายแทรกแซงราคา พัฒนาตลาดยางและควบคุมพื้นที่เพาะปลูก โดยช่วงปลายปี พ.ศ. 2532 ราคาตกต่ำเหลือเพียง 15.7 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งเป็นระดับที่ไม่คุ้มต้นทุนการผลิต ราคายางตกต่ำเป็นความเดือดร้อนของชาวสวนยางในวงกว้างนำไปสู่การประท้วงของชาวสวนยางครั้งแรกในปี พ.ศ. 2532 และเพิ่มแรงกดดันทางการเมือง ส่งผลให้รัฐบาลใช้นโยบายแทรกแซงราคายาง (Price Intervention) เป็นช่วงๆ จำนวน 6 ครั้ง ระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2545 ใช้งบประมาณกว่า 18,826 ล้านบาท โครงการแทรกแซงราคายางดังกล่าวพบว่า รัฐขาดทุน 10.5 บาทต่อทุก 1 กิโลกรัมที่เข้าแทรกแซงตลาด ในการดำเนินโครงการยังมีปัญหาความไม่โปร่งใสและขาดประสิทธิภาพในการบริหารโครงการ เกษตรกรสัดส่วนน้อยที่ได้รับผลประโยชน์คิดเป็นปริมาณยางประมาณร้อยละ 9.1 ของผลผลิตยางทั้งหมด และราคาแทรกแซงไม่สามารถชี้นำตลาดและไม่ส่งผลต่อเสถียรภาพรายได้ของเกษตรกร นอกจากนี้ ราคายางตกต่ำยังเป็นเหตุผลสำคัญต่อการถอนตัวจากข้อตกลง INRO เนื่องจากไม่เห็นผลประโยชน์ต่อเสถียรภาพราคายางในประเทศ

สำหรับนโยบายพัฒนาตลาดยางพาราและสถาบันเกษตรกรพบว่า รัฐบาลมุ่งเน้นพัฒนาระบบตลาด จัดตั้งตลาดกลาง ตลาดประมูลท้องถิ่น และพัฒนาสถาบันเกษตรกร เพื่อรับมือความเสี่ยงราคายาง เพิ่มประสิทธิภาพตลาด และใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายแทรกแซงตลาด รัฐบาล

จัดตั้งตลาดกลางยางพาราหาดใหญ่เป็นตลาดกลางยางพาราแห่งแรก ในปี พ.ศ. 2534 เพื่อใช้เป็นตลาดกลางประมูลยางพาราและส่งเสริมการพัฒนาตลาดยางพาราในระดับท้องถิ่น ผลสำเร็จจากตลาดกลางยางพาราหาดใหญ่ รัฐบาลได้ขยายตลาดกลางไปสู่พื้นที่ปลูกยางอย่างหนาแน่น ได้แก่ ตลาดกลางสุราษฎ์ธานี นครศรีธรรมราช ยะลา บุรีรัมย์ ตามลำดับ นอกจากนั้น สกย. ได้พัฒนาตลาดประมูลยางพาราท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่า 290 แห่ง เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรมีอำนาจทางการตลาดเพิ่มขึ้นและใช้เป็นเครื่องมือประมูลยางในโครงการแทรกแซงราคายางของรัฐบาล ในช่วงปี พ.ศ. 2536-2538 รัฐบาลดำเนินนโยบายส่งเสริมจัดตั้งสถาบันเกษตรกรในชื่อ สหกรณ์กองทุนสวนยาง (สหกรณ์ สกย.) และจัดตั้งโรงอบ/รมยาง ภายใต้การดำเนินงานของสหกรณ์ สกย. จำนวน 675 สหกรณ์ (1 อำเภอ 1 สหกรณ์) แต่ก็มีส่วนแบ่งการผลิตและตลาดไม่ถึงร้อยละ 10 ของผลผลิตรวมทั้งประเทศ ในปี พ.ศ. 2540 สกย. ยังได้จัดตั้งศูนย์รวมยางชุมชนจำนวน 104 ศูนย์ เพื่อรวบรวมยางจากสหกรณ์ สกย. นำมาอัดก้อนและส่งออกยางเอง แต่น่าเสียดายที่ทุกศูนย์กลายเป็นศูนย์ร้างในเวลาต่อมา แม้ว่าการจัดตั้งและดำเนินงานของสหกรณ์หลายแห่งเป็นไปอย่างกระท่อนกระแท่น และหลายสหกรณ์ต้องหยุดกิจการ แต่สหกรณ์กองทุนสวนยางเป็นสถาบันหลักที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาการผลิตและตลาดยางพาราในช่วงเวลาต่อมา

ในปี พ.ศ. 2542 เป็นครั้งแรกที่รัฐบาลมีเจตจำนงให้มีนโยบายการพัฒนายางพาราของประเทศที่มีทิศทางชัดเจน เป็นเอกภาพ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับยางพาราสามารถนำไปใช้เป็นแผนปฏิบัติงาน ซึ่งจะมีผลทำให้เกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ทำให้การพัฒนายางพาราเป็นระบบและครบวงจรมากขึ้น รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายยางพาราแห่งชาติเมื่อวันที่ 2 เดือนกุมภาพันธ์ 2536 มีอำนาจหน้าที่ในการแนะแนวนโยบายที่เกี่ยวกับยางธรรมชาติและพิจารณามาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาราคาตกต่ำและได้จัดทำ**ยุทธศาสตร์การพัฒนายางพาราครบวงจรปี พ.ศ. 2542-2546** ให้ความสำคัญกับการพัฒนาใน 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการผลิต ด้านอุตสาหกรรมยาง ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมไม้ยางพารา ด้านการตลาด และด้านการบริหารงาน เพื่อส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง

สืบเนื่องจากผลกระทบจากราคายางตกต่ำ คณะกรรมการนโยบายยางพาราแห่งชาติได้เสนอนโยบายการลดพื้นที่เพาะปลูกยางพาราโดยพบว่า ในแผนพัฒน์ ฯ ฉบับที่ 4 (2537 – 2544) ได้กำหนดควบคุมพื้นที่ปลูกยางเท่ากับ 12.5 ล้านไร่ ในช่วงปี พ.ศ. 2541 – 2544 เพื่อให้ปริมาณผลผลิตสมดุลกับความต้องการใช้ยางพาราในตลาดโลก ซึ่งคาดว่าปริมาณผลผลิตภายในประเทศจะอยู่ในระดับไม่เกิน 2.5 ล้านตัน ในขณะเดียวกันรัฐบาลให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการปลูกทดแทนยางด้วยพืชเศรษฐกิจอื่นๆ (ไม้ผล และปาล์มน้ำมัน) โดยเพิ่มเงินสนับสนุนการปลูกทดแทนยางพาราด้วยพืชเศรษฐกิจอื่นๆ จาก 1,500 บาทต่อไร่เป็น 6,800 บาทต่อไร่ นโยบายสนับสนุนการปลูกทดแทนยางพาราด้วยพืชชนิดอื่นในช่วงนี้ไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก เนื่องจากราคาสินค้าเกษตรชนิดอื่นก็

ตกต่ำเช่นกัน ต้นทุนการผลิตสูง ความสามารถทำกำไรต่ำและขาดความเชี่ยวชาญในพืชชนิดใหม่ (ปาล์มน้ำมัน) นอกจากนี้ ผลกระทบเชิงลบจากราคายางตกต่ำและรูปแบบสวนยางเชิงเดี่ยวที่ส่งเสริมโดย สกย. นำไปสู่ข้อถกเถียงและคำถามต่อความมั่นคงทางอาหาร การขาดความหลากหลายของระบบการผลิต และความเปราะบางในการดำรงชีพของครัวเรือนเกษตรกรโดยภาคประชาชนและเกษตรกรหัวก้าวหน้า จนกระทั่งประมาณปี พ.ศ. 2540 สกย. ได้ผ่อนคลายระเบียบการขอทุนสงเคราะห์ปลูกแทน โดยอนุญาตให้เว้นไม้ชนิดอื่นที่ไม่ใช่ยางพาราได้ไม่เกิน 15 ต้น/ไร่ การปรับเปลี่ยนระเบียบการปลูกทดแทนของ สกย. ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการขยายพื้นที่ปลูกพืชร่วมยางแต่ภาครัฐก็ไม่ได้มีแนวปฏิบัติเชิงนโยบายที่ชัดเจน ประกอบกับเกษตรกรส่วนใหญ่ก็ไม่ค่อยสนใจการปลูกพืชร่วมยางส่งผลดำเนินนโยบายไม่ค่อยเป็นผลสำเร็จมากนัก

ผลการดำเนินนโยบายชี้ให้เห็นว่าการลดพื้นที่ปลูกยางไม่มีผลในทางปฏิบัติ ข้อเท็จจริงพบว่าพื้นที่สวนยางใหม่ในภาคใต้ก็ยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่องโดยเพิ่มขึ้นจาก 7.07 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2532 เป็น 10.44 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2544 เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.30 ต่อปี ในขณะที่ช่วงปี พ.ศ.2540-2543 รัฐบาลยังได้ดำเนินโครงการปลูกยางพาราในพื้นที่ใหม่ระยะที่สอง ตาม พ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง มาตรา 21 ทวิ จำนวน 200,000 ไร่ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แม้ว่าพื้นที่ปลูกยางทั้งประเทศไม่เกิน 12.5 ล้านไร่ ในส่วนผลผลิตต่อไร่ของยางพาราไทยพบว่า เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนจาก 170 กก./ไร่ ในปี พ.ศ. 2534 เป็น 271 กก./ไร่ ในปี พ.ศ. 2545 อันเป็นผลจากโครงการเร่งรัดปลูกทดแทนยางพันธุ์ดีดังกล่าวประกอบกับการทำงานอย่างทุ่มเทของ สกย. ส่งผลให้มีสวนยางที่ปลูกยางพื้นเมืองเหลือเพียงร้อยละ 1.9 และสวนยางพันธุ์ดีร้อยละ 98.1 ในปี พ.ศ. 2546

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลไทยได้ร่วมมือกับอินโดนีเซีย และมาเลเซีย จัดตั้งองค์การความร่วมมือไตรภาคีด้านยางพารา (International Tripartite Rubber Organization - ITRO) เพื่อเป็นกรอบความร่วมมือในการทำงานร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาปริมาณยางพาราล้นตลาด และราคายางพาราตกต่ำผ่านกลไก 1) บริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (International Rubber Consortium Limited - IRCo) ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารจัดการราคายางพาราในตลาดโลก และ 2) สภาไตรภาคียางพารา (International Tripartite Rubber Council – ITRC) ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราภายใต้กรอบความร่วมมือดังกล่าว โดยทั้งสามประเทศเริ่มดำเนินการปรับลดปริมาณการผลิตมีเป้าหมายผลผลิตลดลงร้อยละ 4 และควบคุมปริมาณส่งออกมีเป้าหมายลดลงร้อยละ 10 ในปี พ.ศ. 2545 อย่างไรก็ตาม ผลดำเนินมาตรการดังกล่าวไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ถึงผลสำเร็จของมาตรการ

(3) นโยบายขยายพื้นที่ปลูกยางในพื้นที่ใหม่และราคายางบูมปี พ.ศ. 2546 - 2554

ในช่วงนี้แนวโน้มราคายางที่ฟื้นตัวอย่างรวดเร็วและเข้าสู่ภาวะราคายางบูม (Price Boom) อันเป็นผลจากการเติบโตของเศรษฐกิจจีนและกลุ่มประเทศเศรษฐกิจใหม่ ความเฟื่องฟูของการค้าโลก

และการขยายตัวของอุตสาหกรรมยานยนต์อย่างก้าวกระโดด ส่งผลต่อความต้องการใช้ยางเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและมีการขาดแคลนยางพาราในบางปี รัฐบาลตอบสนองต่อเหตุการณ์ข้างต้นโดยในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้ยกเลิกนโยบายการควบคุมและลดพื้นที่ปลูกยางพาราที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 และหันกลับมาใช้นโยบายส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยางโดยเฉพาะการขยายพื้นที่ปลูกยางในพื้นที่ปลูกยางใหม่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ ภายใต้โครงการปลูกยางพาราเพื่อยกระดับรายได้และความมั่นคงให้แก่เกษตรกรในแหล่งปลูกยางใหม่ ระยะที่ 1 (ปี พ.ศ. 2547-2549) ซึ่งต่อมาเรียกว่า โครงการยาง 1 ล้านไร่ เป็นโครงการที่รัฐบาลต้องการขยายพื้นที่ปลูกยางใน 36 จังหวัด โดยแบ่งเป็น 300,000 ไร่ใน 17 จังหวัดภาคเหนือ และ 700,000 ไร่ใน 19 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ดำเนินโครงการยางเอื้ออาทรในเขตป่าสงวน (โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน) ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2553 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแปลงไม้ยางของเกษตรกรที่อยู่ในเขตป่าสงวนเป็นทุน และเพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับไม้ยาง และอุตสาหกรรมไม้ยางโดยมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ 529,985 ราย ใน 17 จังหวัด พื้นที่สวนยาง 6,947,931 ไร่ ผลคือมีกระแสไม่พอใจจากเกษตรกรในวิธีการค่อนข้างมาก และถูกวิจารณ์จากสังคมค่อนข้างมาก โครงการดังกล่าวเลยยุติไปหลังสิ้นสุดโครงการยางล้านไร่ รัฐบาลยังคงดำเนินโครงการขยายพื้นที่ปลูกยางต่อเนื่องภายใต้โครงการปลูกยางในพื้นที่แห่งใหม่ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2553-2555) เป้าหมายขยายพื้นที่ปลูกยางทั่วประเทศจำนวน 8 แสนไร่ ตาม พ.ร.บ. กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง มาตรา 21 ทวิ ซึ่งเป็นการสงเคราะห์ปลูกยางพันธุ์ดีแก่เกษตรกรผู้ซึ่งไม่มีสวนยางมาก่อน ปรากฏว่าเกษตรกรให้ความสนใจกันเป็นจำนวนมาก ในช่วงนี้รัฐบาลยังต้องเผชิญวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่รุนแรงส่งผลต่อผลสำเร็จของการดำเนินนโยบายด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จัดทำ**แผนการปรับโครงสร้างยางและผลิตภัณฑ์ยาง พ.ศ. 2549-2551** เสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2548 โดยแผนปรับโครงสร้างยางพารามีเป้าหมายเพื่อเพิ่มผลิตภาพการผลิตยาง โดยใช้ยางพันธุ์ดี ปุ๋ยเคมีที่เหมาะสม และเทคโนโลยีการกรีดยาง พัฒนาอุตสาหกรรมยางวัตถุดิบตามมาตรฐานและตามความต้องการของตลาด เพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ยางในประเทศโดยส่งเสริมการลงทุนและการใช้ผลิตภัณฑ์ยางเพิ่มขึ้น พัฒนาผลิตภัณฑ์ยางที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง และเพิ่มศักยภาพการจัดการระบบตลาดโดยพัฒนาระบบตลาดยางในประเทศ การพัฒนาตลาดซื้อขายล่วงหน้า รวมทั้งมีศูนย์กระจายสินค้าและสำนักงานผู้แทนการค้ายางในตลาดหลักของโลก รวมทั้งการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศผู้ค้า แต่แผนพัฒนายางข้างต้นไม่ได้รับการพิจารณาและอนุมัติแผนปฏิบัติงานเนื่องจากมีการเปลี่ยนรัฐบาล ดังนั้นจึงไม่มีการดำเนินงานตามแผนการปรับโครงสร้างยางและผลิตภัณฑ์ยาง ความมุ่งมั่นที่จะมีแผนพัฒนายางพารายังคงดำเนินต่อเนื่อง ในปี พ.ศ. 2553 รัฐบาลได้อนุมัติ **ยุทธศาสตร์พัฒนายางพารา พ.ศ. 2552-2556** ที่จัดทำโดยคณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบ

แนวทางในการพัฒนายางพาราของประเทศไทยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในระยะ 5 ปี โดยมีกลยุทธ์ครอบคลุมตั้งแต่การผลิต การแปรรูป การตลาด การศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงของเกษตรกรและผู้ประกอบการยางพารา การสร้างมูลค่าเพิ่มยางธรรมชาติ และการสนับสนุนของภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีสาระสำคัญ คือ เสริมสร้างการดำเนินงานให้ประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขันด้านยางโดยการเพิ่มผลผลิต สนับสนุนด้านการตลาด เพิ่มการผลิตผลิตภัณฑ์ยางในประเทศ และลดการส่งออกวัตถุดิบยางไปจำหน่ายยังตลาดต่างประเทศ การดำเนินนโยบายมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนทั้งด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต การพัฒนาระบบตลาด สร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรและผู้ประกอบการด้านยาง เพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้อุตสาหกรรมยางของประเทศ เพิ่มมูลค่ายางธรรมชาติโดยการแปรรูปและนำยางธรรมชาติมาผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ยางให้มากขึ้น เพิ่มการใช้ผลิตภัณฑ์ยางในประเทศและเพิ่มการส่งออก การสนับสนุนให้มีการผลิตวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์ยางอย่างมีคุณภาพ รวมทั้งความร่วมมือไตรภาคีกับสภายางระหว่างประเทศ 3 ประเทศ (ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย) และประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Asian Economic Community: AEC)

ผลดำเนินนโยบายในช่วงปี พ.ศ. 2546-2554 พบว่า พื้นที่ปลูกยางของประเทศไทยขยายตัวอย่างต่อเนื่อง จากพื้นที่สวนยาง 12.6 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2546 เพิ่มเป็น 21.16 ล้านไร่ ในปีพ.ศ. 2556 โดยมีอัตราเติบโตของพื้นที่เพาะปลูกรวมระหว่างปี พ.ศ. 2546-2554 ร้อยละ 6.7 ต่อปี และหากพิจารณาการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกเปรียบเทียบในแต่ละภาคของประเทศไทย พบว่า ภาคเหนือมีการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกสูงที่สุดคิดเป็นร้อยละ 63.4 ต่อปี รองลงมาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีอัตราเติบโตของพื้นที่เพาะปลูกร้อยละ 26.1 ต่อปี และภาคใต้ขยายตัวร้อยละ 3.7 ต่อปี การขยายตัวของพื้นที่ปลูกยางอย่างก้าวกระโดดในสองภูมิภาคนี้เป็นผลเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของราคายางพาราและนโยบายขยายพื้นที่ปลูกยางพาราของรัฐบาล ในขณะที่ผลผลิตต่อไร่ของยางพาราไทยตกต่ำลงเป็นลำดับจาก 286 กก./ไร่ ในปี พ.ศ. 2546 เหลือเพียง 249 กก./ไร่ ในปี พ.ศ. 2554

ผลการวิเคราะห์พบว่า แผนพัฒนายางพาราแต่ละแผนพัฒนายางไม่มีความชัดเจนว่า ประเทศไทยควรจะขยายพื้นที่สวนยางจำนวนเท่าไรกันแน่ที่จะสอดคล้องหรือสมดุลกับอุปสงค์ตลาดโลก กล่าวคือ เป็นนโยบายขยายพื้นที่อย่างขาดการวางแผนและปล่อยให้มีการขยายพื้นที่สวนยางใหม่อย่างเสรีจนพื้นที่สวนยางเข้าไปบุกรุกพื้นที่ทางการเกษตรเพื่อผลิตอาหารและพื้นที่ไม่เหมาะสมต่อการปลูกยาง (ป่าอนุรักษ์ นา ไม้ผล และพื้นที่น้ำท่วม) อันส่งผลต่อผลิตภาพลดลง ต้นทุนการผลิตสูง และกระทบต่อความมั่นคงทางด้านอาหาร กล่าวคือ แผนพัฒนายางที่ผ่านมาไม่ปรากฏกลยุทธ์หรือแนวทางการพัฒนายางพาราในระดับต้นน้ำ หรือในระดับพื้นที่ที่ตั้งสวนยาง ซึ่งอาจเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกยางพารากันอย่างกว้างขวางในช่วงที่ผ่านมา ทุกแผนพัฒนาเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางเพื่อเพิ่มมูลค่า และลดการพึ่งพาการส่งออกวัตถุดิบยาง ซึ่งถือว่า

เป็นแนวทางที่ถูกต้อง แต่ในทางปฏิบัติการใช้ยางในประเทศมีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 15 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนายาง ปี พ.ศ. 2552-2556 ให้ความสำคัญกับการพัฒนายางพาราในระดับกลางน้ำ มีแนวทางการเสริมสร้างรายได้ และยกระดับคุณภาพชีวิตเกษตรกรชาวสวนยาง ซึ่งเป็นความแตกต่างจากแผนพัฒนายางพาราก่อนหน้านี้ที่รัฐบาลไม่เคยกล่าวถึงเลย ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติกลับพบว่า รัฐบาลยังขาดความจริงจังและขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาด้านต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแผนฯ ดังเห็นได้จากงบประมาณที่ตั้งไว้เพื่อนำแผนไปสู่การปฏิบัติไม่เคยเป็นจริง รัฐบาลยังขาดความกระตือรือร้นในการกระตุ้นให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำแผนพัฒนาที่จัดทำไว้ไปสู่การปฏิบัติ ในช่วงราคายางบูมเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลมีรายได้จากภาษีเงินสงเคราะห์ในการส่งออกยาง (CESS) สูงมาก เป็นโอกาสที่รัฐบาลควรเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมยางพาราทั้งระบบน่าจะมีความเป็นไปได้มาก เพราะเป็นการทำในภาวะที่ไม่มีแรงกดดันแต่อย่างใด แต่รัฐบาลกลับเน้นเพียงโครงการขยายพื้นที่เพาะปลูกในพื้นที่แห่งใหม่เท่านั้น (สมบูรณ์ เจริญจิระตระกลู และไชยยะ คงมณี, 2559)

โดยสรุปตลอดเวลากว่า 50 ปีของการพัฒนายางพารา พบว่า **รัฐบาลได้เน้นเพียง 2 นโยบายหลักและ 2 นโยบายรอง** กล่าวคือ 2 **นโยบายหลักเป็นทางด้านอุปทาน** (Supply Side Policy) คือ 1) **การขยายพื้นที่ปลูกยาง** (Expansion) นับว่าประเทศไทยประสบผลสำเร็จของการขยายพื้นที่สวนยางจาก 6.18 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2503 เป็น 21.16 ในปี พ.ศ. 2556 ทำให้ยางพาราขยายเต็มพื้นที่ในภาคใต้และภาคตะวันออก ก่อนจะขยายไปสู่พื้นที่ปลูกยางใหม่ภาคตะวันออกเฉียงหนือและภาคเหนือ และ 2) **การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต** (Productivity) ภายใต้การส่งเสริมการปลูกทดแทนยางพันธุ์ดีของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การปลูกทดแทน และความก้าวหน้าของงานวิจัยและพัฒนาของสถาบันวิจัยยาง ความมุ่งมั่นในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสวนยางผ่านกระบวนการถ่ายทอดเทคโนโลยีสวนยางจากสถาบันวิจัยยางสู่สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ส่งผลให้ผลผลิตต่อไร่ของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก สวนยางพื้นเมืองที่มีผลผลิต 60 – 80 กิโลกรัมต่อไร่ต่อปี เพิ่มเป็นสูงสุด 280 กิโลกรัมต่อไร่ต่อปีในปี พ.ศ. 2546 หลังจากนั้นผลิตภาพลดลงอย่างต่อเนื่อง

สำหรับ 2 **นโยบายรองประกอบด้วย** 1) **นโยบายพัฒนาตลาดและราคายางพารา และ** 2) **นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง ซึ่งนับว่าเป็นนโยบายเชิงรับ** (Reactive Policies) การกำหนดนโยบายตอบสนองต่อผลการเปลี่ยนแปลงของตลาดโลก เนื่องจากราคายางตกต่ำในช่วงปี พ.ศ. 2533 – 2545 ความละเลยต่อการพัฒนาระบบตลาดยางพาราในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2533 ขาดการวางแผนรับมือความเสี่ยงราคายาง รวมทั้งสภาพเศรษฐกิจและสังคมของภาคใต้ที่ขึ้นอยู่กับมูลค่าเพิ่มจากยางพารา และแรงกดดันทางการเมืองจากการประท้วงของเกษตรกรสวนยางในปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลตอบสนองอย่างรวดเร็วด้วย**โครงการแทรกแซงราคายาง** (Price Intervention) **ที่ดำเนินกันไปพร้อมๆ การพัฒนาระบบตลาดยางและพัฒนาสถาบันเกษตรกร ซึ่งนับว่าเป็น**

การขยายขอบเขตหน้าที่ เนื้องาน และความรับผิดชอบของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง สถาบันวิจัยยางและองค์การสวนยางมาสู่งานพัฒนาตลาดและแทรกแซงราคาตามโครงการของรัฐที่ดำเนินการเป็นช่วง ๆ แม้ว่าผลดำเนินนโยบายแทรกแซงราคาแบบชี้นำราคาตลาดไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก (TDRI, 2545) ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ แต่การจัดตั้งตลาดกลางและพัฒนาระบบตลาดท้องถิ่นได้ส่งผลต่อการยกระดับความสามารถทางการตลาดของเกษตรกรและสถาบันเกษตรในระยะเวลาต่อมา การกำหนดนโยบายราคาในช่วงนี้ชี้ให้เห็นที่ผ่านมานั้น **รัฐบาลยังไม่ได้ตระหนักถึงมาตรการจัดการความเสี่ยงด้านราคาและตลาดมากนักและเน้นการแก้ปัญหาเฉพาะด้วยมาตรการแทรกแซงราคาตลาดซึ่งนับได้ว่าเป็นเพียงมาตรการบรรเทาความเสี่ยง** (Imitated Risk Management) การจัดการความเสี่ยงราคายางยังมิได้อยู่ในแผนการพัฒนายางพารา การดำเนินโครงการแทรกแซงราคาตลาดนับว่า เป็นมาตรการรับมือความเสี่ยงราคายางเฉพาะหน้าเท่านั้น

3) **ช่วงปฏิกิริยาตอบสนอง** (Reactive Sequences) **โดยนโยบายลดพื้นที่เพาะปลูก จ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง และส่งเสริมการใช้ยางภายในประเทศ ปี พ.ศ.** 2555 - 2560

ในช่วงนี้วิกฤตราคายางตกต่ำอันเป็นผลจากภาวะเศรษฐกิจโลก ผลการขยายพื้นที่เพาะปลูกอย่างขาดการวางแผนและโซนนิ่ง ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง และการปรับรื้อโครงสร้างบริหารยางพาราทั้งระบบผ่าน พรบ. การยางแห่งประเทศไทย ล้วนเป็นปัจจัยที่มีส่วนส่งผล การทบทวนผลกระทบจากนโยบายที่ผ่านมา การใช้มาตรการแก้ปัญหาราคายางเฉพาะหน้าและการเปลี่ยนทิศทางนโยบายยางพารา หลังปี พ.ศ. 2555 รัฐบาลให้ความสำคัญกับ 1) การปรับรื้อโครงสร้างบริหารจัดการยางพาราด้วยการรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นการยางแห่งประเทศไทย ปี พ.ศ. 2558 2) ควบคุมอุปทานยางพาราผ่านมาตรการลดพื้นที่เพาะปลูกและส่งเสริมการตัดโค่นปลูกทดแทน 3) มาตรการแทรกแซงราคายางและมูลภัณฑ์กันชน 4) มาตรการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง 5) การพัฒนาสถาบันเกษตรกร และ 6) การเพิ่มปริมาณการใช้ยางภายในประเทศผ่านมาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง

เมื่อพิจารณาแผนพัฒนายางพาราที่ปรากฏในแผนวิสาหกิจ สกย. ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2555-2559) ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานของ สกย. พบว่า การจัดทำแผนมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) และแผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) แผนฯ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ “**มุ่งพัฒนายางพาราครบวงจร นำสังคมชาวสวนยางไปสู่ความเข้มแข็งและยั่งยืน**” และมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตยางพารา พัฒนาระบบตลาด สร้างความมั่นคงอาชีพสวนยาง พัฒนาสถาบันเกษตรกร และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรตามหลักธรรมาภิบาล ชี้ให้เห็นว่า สกย. ในเวลานั้นยังคงเน้นนโยบายส่งเสริมการปลูกทดแทนยางพันธุ์ดีที่เป็นหน้าที่หลักตาม พรบ. สกย. และอีกส่วนก็ดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลดังตารางภาคผนวกที่ 5.1

หลังราคายางเริ่มตกต่ำอย่างรุนแรงในช่วงปี พ.ศ. 2555 เกษตรกรสวนยางออกมาประท้วงเป็นวงกว้างที่ต้องการให้รัฐบาลเข้ามาแก้ปัญหาราคายางตกต่ำ นับเป็นแรงกดดันทางการเมืองอย่างรุนแรง และคาดไม่ถึงของรัฐบาล รัฐบาลตอบสนองแก้ปัญหาราคายางด้วยโครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางในปี พ.ศ. 2555 ที่มีวัตถุประสงค์เพียงแทรกแซงราคาตลาดโดยใช้การตั้งราคาชี้นำตลาดระดับ 120 บาทต่อกิโลกรัม แต่ผลดำเนินโครงการกลับพบว่า ราคายางก็ยังตกต่ำอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่การพัฒนาศักยภาพทางธุรกิจของสถาบันเกษตรกรก็ไม่มีความชัดเจนและไม่มีรูปธรรม รวมทั้งผลจากความไม่มีประสิทธิภาพและความไม่โปร่งใสในการดำเนินโครงการทำให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระต้นทุนและสต็อกยางในช่วงต่อมา

ในช่วงปี พ.ศ. 2556 – 2559 ภายใต้สถานการณ์วิกฤตราคายาง มาตรฐานการดำรงชีพที่ตกต่ำในวงกว้าง และแรงกดดันการเมืองจากภาคประชาสังคม ดูเหมือนว่ารัฐบาลตัดสินใจเชิงนโยบายด้วยความเร่งรีบและต้องการเห็นผลดำเนินงานอย่างรวดเร็ว โครงการที่ออกมาในช่วงนี้จึงเน้นโครงการการจ่ายช่วยเหลือโดยตรง ส่งเสริมการตัดโค่นปลูกทดแทนเพื่อลดพื้นที่เพาะปลูก และสนับสนุนเงินทุนแก่สถาบันเกษตรกรและผู้ประกอบการ โดยในปี พ.ศ. 2556 รัฐบาลได้ใช้มาตรการให้เงินช่วยเหลือปัจจัยการผลิตแก่เกษตรกร 2,520 บาท/ไร่ ไม่เกินรายละ 25 ไร่/ครัวเรือน พร้อมกับดำเนินโครงการมูลภัณฑ์กันชนรักษาเสถียรภาพราคายางในปี พ.ศ. 2557 ในระหว่างปี พ.ศ. 2557 - 2560 รัฐบาลยังคงดำเนินมาตรการจ่ายเงินช่วยเหลือเพื่อชดเชยรายได้เกษตรกรอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ 1) โครงการชดเชยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง 1, 000 บาท ไม่เกิน 15 ไร่ ปี พ.ศ. 2557 2) โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง 1,500 บาท ไม่เกิน 15 ไร่ (เจ้าของสวน:แรงงานกรีด 900:600) ปี พ.ศ. 2558 และ 3) โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง 1,800 บาท/ไร่ ไม่เกิน 15 ไร่ (เจ้าของสวน:แรงงานกรีด 1,100:700) ปี พ.ศ. 2561 ชี้ให้เห็นว่า การแก้ปัญหาราคายางตกต่ำผ่านโครงการดังกล่าวมีเป้าหมายเพียงลดปฏิกิริยาความไม่พอใจต่อรัฐบาลและลดความเดือดร้อนจากการตกต่ำของการดำรงชีพในระยะสั้นเท่านั้น นอกจากนี้รัฐบาลดำเนินมาตรการสนับสนุนเงินทุนแก่สถาบันเกษตรกรและผู้ประกอบการผลิตผลิตภัณฑ์ยางซึ่งได้รับความสนใจเข้าร่วมโครงการอย่างดีจากสถาบันเกษตรกร แต่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางเข้าร่วมโครงการค่อนข้างน้อยเนื่องจากข้อจำกัดจากกฎระเบียบและเงื่อนไขในการดำเนินโครงการที่มีขั้นตอนยุ่งยาก

ในปี พ.ศ. 2558 รัฐบาลได้ประกาศยุติโครงการสนับสนุนการขยายพื้นที่ปลูกยางในพื้นที่ใหม่และเปลี่ยนไปดำเนินนโยบายลดพื้นที่ปลูกยางพารา โดยควบคุมพื้นที่ปลูกยางในช่วงปี พ.ศ. 2557 – 2567 ด้วยมาตรการสนับสนุนการโค่นปลูกทดแทนปีละ 400,000 ไร่ และเปลี่ยนไปปลูกพืชอื่นที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่ายางพาราปีละ 100,000 ไร่ ระยะเวลา 7 ปี รวมทั้งให้ความสำคัญกับมาตรการเชิงรุกในการควบคุมการปลูกยางในพื้นที่ไม่เหมาะสมและพื้นที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์มีเป้าหมายลดพื้นที่ปลูกยางแบบถาวรลงได้ 700,000 ไร่ และปริมาณผลผลิตลดลง 1.01 แสนตันต่อปี คาดว่าผลผลิต

ลดลงได้ถึง 7.11 แสนตัน อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐบาลยังไม่มีการกำหนดเป้าหมายชัดเจนถึงจำนวนพื้นที่เพาะปลูกที่ควรจะลดลงว่าควรเป็นเท่าไรกันแน่ที่จะเหมาะสมกับประเทศไทยคงความสามารถแข่งขัน และมีความสอดคล้องกับความต้องการของตลาดโลก เมื่อ กยท. ได้ปรับเป้าหมายลดพื้นที่ปลูกยางถาวรไม่ต่ำกว่า 200,000 ไร่ ซึ่งคาดว่าจะลดปริมาณผลผลิตลด 200,000 ตันต่อปี รวมทั้งหมด 1 ล้านตัน ในช่วงปี พ.ศ. 2562 – 2567 ซึ่งเน้นลดพื้นที่ปลูกยางไม่เหมาะสมในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งคาดว่าจะลดพื้นที่เหลือ 22.9 ล้านไร่ รวมทั้งมีแนวคิดใช้นโยบายหยุดกรีดยาง 3 ล้านไร่ และหยุดกรีดยาง 15 วันต่อเดือน เพื่อลดปริมาณผลผลิตยาง (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2561) แต่นโยบายหยุดกรีดก็ถูกต่อต้านจากเกษตรกรในวงกว้างและยากต่อการปฏิบัติจึงไม่มีการปฏิบัติ สะท้อนว่าการตัดสินใจเชิงโยบายขาดฐานความรู้วิชาการสนับสนุนและขาดการเข้าใจบริบทโครงสร้างการผลิตยางพาราภายในประเทศ

ในช่วงนี้ การยางแห่งประเทศไทยเร่งดำเนินนโยบายสนับสนุนตัดโค่นสวนยางเก่าที่ให้ผลผลิตไม่คุ้มค่าเพื่อปลูกทดแทนยางพันธุ์ดีและสนับสนุนให้เปลี่ยนไปปลูกพืชชนิดอื่นที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า ซึ่งมีเป้าหมายตัดโค่นยางพาราปีละ 400,000 ไร่ ซึ่งคาดว่าจะลดผลผลิตยางในปีแรกได้ประมาณ 1.01 แสนตัน และเพิ่มขึ้นปีละ 1 แสนตัน จนถึงปีที่ 7 ลดลงได้ถึง 7.11 แสนตัน ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557-2567 อย่างไรก็ตาม ผลดำเนินงานในปี พ.ศ. 2559 กลับพบว่าการตัดโค่นยางดำเนินการได้เพียงร้อยละ 81.53 ของพื้นที่เป้าหมาย จำแนกเป็นการปลูกทดแทนยางพันธุ์ดีร้อยละ 47.4 (154,444.05 ไร่) ไม้ผลหรือไม้ยืนต้น ร้อยละ 6.4 (21,015.30 ไร่) ปาล์มน้ำมันร้อยละ 38.6 (126,066.30 ไร่) และแบบเกษตรผสมผสาน ร้อยละ 1.14 (3,722.15 ไร่) ชี้ให้เห็นว่าราคายางตกต่ำและการเพิ่มขึ้นของอัตราเงินสงเคราะห์ปลูกทดแทน 26,000 ต่อไร่ สำหรับการปลูกปาล์มน้ำมันในปี พ.ศ. 2558 (หลังปี พ.ศ.2559 ได้ปรับลดลงเหลือ 16,000 บาทต่อไร่ เท่ากับการปลูกทดแทนยาง) เป็นปัจจัยจูงใจต่อการตัดโค่นยางพาราปลูกทดแทนด้วยปาล์มน้ำมันและไม้ยืนต้นที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เป็นที่น่าสังเกตว่า การสงเคราะห์ปลูกแทนรูปแบบ 5 ซึ่งส่งเสริมการปลูกพืชร่วมยาง กล่าวคือ เกษตรกรสามารถโค่นยางพาราปลูกแทนด้วยการเกษตรแบบผสมผสาน (ปลูกยาพารา 40 ต้นต่อไร่ และทำเกษตรอื่น เช่น ไม้ผล ปลูกไม้ยืนต้น หรือเลี้ยงสัตว์ในสวนยาง) มีเกษตรกรสนใจปลูกแทนด้วยรูปแบบดังกล่าวน้อยมาก นอกจากนี้ ผลผลิตต่อไร่ของประเทศลดลงอย่างต่อเนื่องจาก 249 ก.ก./ไร่ ในปี พ.ศ. 2554 เหลือเพียง 234 ก.ก./ไร่ ในปี พ.ศ. 2560 นับเป็นประเด็นการพัฒนาที่ถูกตั้งคำถามต่อการยางแห่งประเทศไทยว่าจะแก้ไขได้อย่างไร สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการขยายพื้นที่ปลูกยางในพื้นที่ไม่เหมาะสม การปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีในระดับสวนยาง การขาดการจัดสวนยางที่ดี สวนยางในพื้นที่ภาคใต้เป็นยางแก่ที่ชะลอการตัดโค่นมาในช่วงที่ยางราคาสูง และผลผลิตยางในภาคใต้มาจากสวนยางที่มีรอบการปลูกที่ 2 – 3 รวมทั้งความล่าช้าในการเปลี่ยนพันธุ์ยาง RRIM 600 ไปสู่พันธุ์แนะนำของสถาบันวิจัยยาง เช่น RRIT 251, RRIT 408 เป็นต้น

จุดเปลี่ยนทางนโยบายยางพาราที่สำคัญเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2558 **เมื่อรัฐบาลดำเนินนโยบายการปรับรื้อโครงสร้างองค์กรด้านยางพาราทั้งระบบด้วยพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558** ซึ่งเป็นรวมองค์กรยางพารา ประกอบด้วย สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง สถาบันวิจัยยาง และองค์การสวนยาง เป็น “การยางแห่งประเทศไทย” นับได้ว่าเป็นการปรับรื้อโครงสร้างองค์กรยางพาราครั้งใหญ่หลังจากถูกเรียกร้องโดยภาคประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาอย่างยาวนาน การยางแห่งประเทศไทยถูกจัดตั้งเพื่อเป็นองค์กรกลางรับผิดชอบบริหารจัดการยางพาราของประเทศทั้งระบบอย่างครบวงจร ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเทศเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางพารา และดำเนินการให้ระดับราคายางพารามีเสถียรภาพ แม้ว่าการปรับรื้อองค์กรเป็นไปอย่างช้าๆ ท่ามกลางปัญหาราคายางตกต่ำ และมีข้อติดขัดในเชิงการจัดสรรทรัพยากร อำนาจหน้าที่ และแนวทางทำงานที่มีภาระหน้าที่ขยายขอบเขตเพิ่มขึ้นจากสวนยางไปสู่อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางตลอดห่วงโซ่คุณค่า การปรับรื้อโครงสร้างองค์กรในช่วงเวลานี้ได้ก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ทั้งเชิงบวกและลบในความล่าช้าแก้ปัญหาราคายางตกต่ำ ความขัดแย้งภายในองค์กร ความผิดพลาดในการบริหารงาน และความถดถอยของงานพัฒนายางพาราในช่วงปี พ.ศ. 2558 – 2561

จนกระทั่ง กยท. ได้จัดทำแผนวิสาหกิจการยางแห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2560-2564) จัดทำขึ้นเพื่อเป็นทิศทางในการดำเนินงานของการยางแห่งประเทศไทย (กยท.) ที่กล่าวอ้างว่า มีความยึดโยงกับพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 เป็นหลักในการจัดทำแผน และมีความสอดคล้องกับแผนและนโยบายในระดับต่างๆ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) นโยบายรัฐบาล แนวทางการพัฒนายางของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และนโยบายจากคณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ (กนย.) แผนฯ มีวิสัยทัศน์ คือ “***กยท. เป็นองค์กรชั้นนำระดับโลก ในการบริหารจัดการยางพาราทั้งระบบ***” โดยกำหนดวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ใน พรบ. การยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ที่มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาเกษตรกร สถาบันเกษตรกร ผู้ประกอบการผลิตผลิตภัณฑ์ยาง รักษาเสถียรภาพราคา การเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง และสนับสนุนงานการวิจัยและพัฒนาทั้งอุตสาหกรรมต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ โดยกำหนดยุทธศาสตร์ออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ 1) การสร้างรายได้จากการบริการและดำเนินธุรกิจ 2) การพัฒนายางพาราตลอดห่วงโซ่อุปทาน และห่วงโซ่คุณค่า 3) การวิจัยและพัฒนาเพื่ออนาคต และ 4) การหลอมรวมองค์กรให้เป็นหนึ่ง เพื่อการบริหารมุ่งสู่ความเป็นเลิศ อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานของ กยท. ในช่วงปี พ.ศ. 2558 – 2561 นี้กลับมุ่งเน้นดำเนินงานตอบสนองนโยบายแก้ปัญหาราคายางของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้นมากกว่าการนำแผนวิสาหกิจการยางแห่งประเทศไทยไปสู่การปฏิบัติจริง

นอกจากนี้ ภายหลังรัฐบาลประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (2561 – 2580) เมื่อ 8 ตุลาคม 2561 กยท. ได้นำเสนอ***ยุทธศาสตร์พัฒนายางพาราระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ซึ่งกำหนด***

วิสัยทัศน์ คือ "ประเทศผู้ผลิตยางคุณภาพดี เกษตรกรมีรายได้มั่นคง" มีเป้าหมายที่สำคัญคือ ลดจำนวนพื้นที่ปลูกยางไม่เกิน 18.4 ล้านไร่ ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นเป็น 360 กิโลกรัมต่อไร่ต่อปี สัดส่วนการใช้ยางภายในประเทศเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 มูลค่าส่งออกผลิตภัณฑ์ยางเพิ่มขึ้น 3.2 เท่าเป็น 8 แสนล้านบาท และรายได้สวนยางเพิ่มขึ้นเป็น 19,800 บาทต่อไร่ต่อปี ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบ่งออก 5 ประเด็น ได้แก่ 1) การสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกร และสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง 2) การเพิ่มประสิทธิภาพ การยกระดับคุณภาพและมาตรฐาน 3) การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม 4) การพัฒนาตลาด และช่องทางการจัดจำหน่าย และ 5) การพัฒนาปัจจัยสนับสนุน โดยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาบุคลากร ส่งเสริมการใช้ยางในประเทศและการลงทุน โดยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ยางพาราในระยะ 1-5 ปี นั้นจะมุ่งเน้นการลดพื้นที่ เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต พัฒนาระบบตลาด งานวิจัยและพัฒนา และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน หลังจากนั้นในระยะกลาง (6-10 ปี) มุ่งเน้นพัฒนามาตรฐานผลิตภัณฑ์ยาง การต่อยอดงานวิจัยเชิงพาณิชย์ และพัฒนาอุตสาหกรรมยางพารา สำหรับระยะยาว (11-20 ปี) ให้ความสำคัญการพัฒนานวัตกรรม พัฒนาเทคโนโลยีทดแทนแรงงาน จัดตั้งศูนย์บริการ/สถาบันวิจัยขั้นสูง และส่งเสริมการค้า

ผลวิเคราะห์พบว่า การจัดทำแผนให้ความสำคัญกับการยึดโยงทิศทางการพัฒนากับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และมุ่งตอบโจทย์เพื่อแก้ปัญหายางพาราในอดีต ส่งผลให้แผนยุทธศาสตร์ขาดการให้ภาพที่ชัดเจนถึงแนวทางพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางแบบมุ่งเป้า และสามในห้าแผนยุทธศาสตร์หลักยังคงเน้นแก้ปัญหาการผลิตยางพาราและตัวเกษตรกร โดยยังขาดทิศทางการพัฒนาแบบเปลี่ยนรูปนโยบายยางพารา (Policy Transformation) ที่มุ่งจัดการความเสี่ยงการทำสวนยางในอนาคต รวมทั้งไม่กล่าวถึง แนวทางปรับโครงสร้างการผลิตไปสู่ระบบสวนยางที่มีความหลากหลายได้อย่างไร ทั้งนี้ ผลสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนหนึ่งสะท้อนความคิดเห็นว่า จุดเด่นของแผนยุทธศาสตร์ยางพารา 20 ปี คือมุ่งเป้าหมายการพัฒนาไปที่การผลิตยางพาราและพัฒนาตัวเกษตรกร แต่ขาดการให้น้ำหนักกับการพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางที่เป็นหัวใจของมูลค่าเพิ่มยางพารา ดังเช่นระบุไว้ใน พรบ. การยางแห่งประเทศไทยปี พ.ศ. 2558

จุดเปลี่ยนทางนโยบาย (Critical juncture and Institutional Change) → การผลิตซ้ำทางนโยบาย (Institutional reproduction) → ช่วงปฏิกิริยาตอบสนองทางนโยบาย (Reactive sequences)

ก่อน 1960	1961 → 2011	2012 → ปัจจุบัน

- เข้าร่วมข้อตกลง International Rubber Regulation Agreement, IRRA
- นโยบายควบคุมยางพารา (1934 – 1944)
- ยกเลิกนโยบายควบคุมยาง
- นโยบายส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยาง 1947 – 1960
- จัดตั้งศูนย์วิจัยยาง สถานีทดลองยางพารา สถานีเพาะกล้ายาง และองค์การสวนยาง
- นโยบายพัฒนายางพาราถูกผนวกในแผนพัฒนาตามคำแนะนำของธนาคารโลก 1957-1958
- จัดตั้งสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503

นโยบายขยายพื้นที่ปลูกใหม่และปลูกทดแทนยางพันธุ์ดี พ.ศ. 2503 – 2533

- จัดตั้งสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503
- นโยบายส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยางในที่ดินใหม่ในภาคใต้และภาคตะวันออก
- นโยบายส่งเสริมปลูกทดแทนด้วยยางพันธุ์ดี
- โครงการเร่งปลูกทดแทนยางพันธุ์ดี 2520 – 2533 ใช้เงินกู้ธนาคารโลก
- การขยายตัวของพื้นที่ปลูกยางในภาคใต้อย่างรวดเร็วส่วนหนึ่งโดยการสนับสนุนเงินกู้จากธนาคารโลก
- โครงการปลูกยางพาราในพื้นที่ใหม่ระยะที่หนึ่ง ตาม พ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางมาตรา 21 ทวิ ปี 2532-2535 จำนวน 200,000 ไร่ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

นโยบายอุดหนุนราคา พัฒนาตลาด และควบคุมพื้นที่ พ.ศ. 2534 – 2545

- นโยบายแทรกแซงราคายาง ปี 2535 – 2545
- นโยบายพัฒนาตลาดผ่านจัดตั้งตลาดกลางสงขลา ตลาดประมูลท้องถิ่น สหกรณ์ สกย. 675 แห่ง และศูนย์รวมยางชุมชน ปี 2540 จำนวน 104 แห่ง
- นโยบายส่งเสริมปลูกทดแทนด้วยยางพันธุ์ดี
- ยุทธศาสตร์การพัฒนายางพาราครบวงจร พ.ศ. 2542 – 2546
- นโยบายควบคุมพื้นที่ยาง 12.5 ล้านไร่ 2541 – 2544
- ผ่อนระเบียบการขอทุนสงเคราะห์ปลูกทดแทนอนุญาตให้ปลูกไม้อื่นๆ ได้ไม่เกิน 15 ต้น/ไร่
- นโยบายส่งเสริมการปลูกทดแทนยางด้วยพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ (ไม้ผล และ ปาล์มน้ำมัน)
- โครงการปลูกยางพาราในพื้นที่ใหม่ ระยะที่สอง ตาม พ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางมาตรา 21 ทวิ ปี 2540 - 2543 จำนวน 200,000 ไร่ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- จัดตั้งองค์กรความร่วมมือไตรภาคีด้านยางพารา (International tripartite rubber organization, ITRO)

นโยบายขยายพื้นที่ปลูกยาง 2546 – 2554

- นโยบายส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยางในพื้นที่ปลูกยางใหม่/ยางเดิมปี 2547 – 2555 ระยะที่ 1 – 3 ภายใต้โครงการปลูกยางพาราเพื่อยกระดับรายได้และความมั่นคงให้แก่เกษตรกรในแหล่งปลูกยางใหม่ระยะที่ 1 (ปี 2547-2549) และโครงการปลูกยางพาราในที่แห่งใหม่ ระยะที่ 3 พ.ศ. 2553-2555
- โครงการแปลงสวนยางเป็นทุน 2547 – 2553 จำนวน 1.0 ล้านไร่
- จัดตั้งและพัฒนาตลาดกลาง ตลาดประมูลท้องถิ่น และสร้างความเข้มแข็งสถาบันเกษตรกร
- โครงการสนับสนุนสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าเพื่อแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำ จำนวน 200,000 ตัน วงเงิน 8,000 ล้านบาท
- แผนการปรับโครงสร้างยางและผลิตภัณฑ์ยาง 2549 – 2551
- ยุทธศาสตร์พัฒนายางพารา 2552 – 2556 เน้นเพิ่มประสิทธิภาพ พัฒนาตลาดยาง ส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง และยกระดับคุณภาพชีวิตเกษตรกร

นโยบายลดพื้นที่เพาะปลูก ชดเชยรายได้ และส่งเสริมการใช้ยางภายในประเทศ 2555 – 2561

- จัดตั้งการยางแห่งประเทศไทย ปี 2558
- นโยบายสนับสนุนราคายาง ภายใต้โครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง ปี 2555 โครงการบริหารจัดการสต๊อกยางของรัฐ 2555 และ โครงการสร้างมูลภัณฑ์กันชนรักษาเสถียรภาพราคายาง 2557
- โครงการสนับสนุนสินเชื่อสถาบันเกษตรกรและผู้ประกอบการ ปี 2557 – 2561
- โครงการจ่ายเงินชดเชยรายได้เกษตรกรปี 2557, 2558 และ 2561
- นโยบายลดพื้นที่ปลูกยางพารา 1.0 ล้านไร่ใน 5 ปี
- นโยบายส่งเสริมความหลากหลายของการผลิตและปลูกทดแทนด้วยพืชเศรษฐกิจชนิดอื่น ๆ
- นโยบายส่งเสริมการตัดโค่นปลูกทดแทน ปีละ 400,000ไร่
- นโยบายส่งเสริมการใช้ยางภายในประเทศ
- นโยบายส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง
- ยุทธศาสตร์ยางพาราระยะ 20 ปี (2560 – 2579) เน้นลดพื้นที่ไม่เกิน 18.4 ล้านไร่ ผลผลิตต่อไร่ 360 กก./ไร่ สัดส่วนใช้ยางในประเทศเพิ่มเป็น 35% มูลค่าส่งออกเพิ่ม 3.2 เท่า และรายได้สวน

ภาพที่ 5.1 พัฒนานโยบายยางพาราของ

5.1.2 กระบวนการนโยบายยางพารา

ผลการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเป็นการรวมศูนย์ที่ส่วนกลางแทบทุกแผน ยกเว้นการจัดทำยุทธศาสตร์ยางพาราระยะ 20 ปี ที่ใช้การมีส่วนร่วมของเกษตรกรและผู้มีส่วนได้เสียในขั้นตอนรับฟังความคิดเห็น การวางแผนนโยบายพัฒนายางพารา ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางภายใต้การกำกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐบาล

ผลวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายยางพาราในช่วงปี พ.ศ. 2546 – 2561 พบว่า การพัฒนายางพาราที่เคยถูกมองว่าเป็นนโยบายพัฒนาเฉพาะภาคใต้และภาคตะวันออก ซึ่งเรียกว่า พื้นที่ปลูกยางเดิม พรรคการเมืองในช่วงนั้นคือ พรรคไทยรักไทย ได้ผลิตนโยบายส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยางในพื้นที่ปลูกยางใหม่ ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ เรียกว่า พื้นที่ปลูกยางใหม่ ภายใต้โครงการยางล้านไร่แก้จน นโยบายของพรรคการเมืองดังกล่าวส่งผลให้ยางพารามีภาพของความเป็นสินค้าทางการเมืองที่ชัดเจนมากขึ้น รัฐบาลได้ดำเนินโครงการขยายพื้นที่ปลูกยางอย่างขาดการวางแผนที่อยู่บนหลักวิชาการ ส่งเสริมขยายพื้นที่แบบตีขลุมไปทั่วทุกพื้นที่ และขาดความตระหนักถึงผลกระทบของการขยายพื้นที่ที่อาจจะส่งผลต่อปริมาณผลผลิตที่ไม่สมดุลกับความต้องการใช้ของตลาดโลก ผลการดำเนินโครงการส่งผลให้พื้นที่ปลูกยางใหม่เพิ่มอย่างก้าวกระโดดจากโดยพื้นที่สวนยางในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มขึ้นร้อยละ 19.8 ต่อปี จาก 5.9 แสนไร่ในปีพ.ศ. 2546 เป็น 5.12 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2560 สำหรับภาคเหนือมีอัตราขยายพื้นที่ร้อยละ 42.6 ต่อปี จาก 17,161 ไร่ในปี พ.ศ. 2546 เป็น 1.20 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2560 ในขณะที่พื้นที่ภาคใต้มีอัตราขยายตัวร้อยละ 2.4 ต่อปี ชี้ให้เห็นว่า ก่อนเกิดวิกฤตราคายาง กระบวนการพัฒนานโยบายยางพารามีลักษณะ Mamaging Policy Management ซึ่ง**ทิศทางการพัฒนาในช่วงนี้เน้นนโยบายการขยายพื้นที่เพาะปลูกและเพิ่มปริมาณผลผลิต** (Extensification) **โดยมุมมองต่อการจัดการความเสี่ยงราคายางไม่ได้บรรจุอยู่ในโครงสร้างนโยบายยางพารา** เมื่อวิกฤตราคายางเกิดขึ้น หลังช่วงปลายปี พ.ศ. 2554 – 2560 รัฐบาลเริ่มตระหนักถึงผลกระทบของการขยายพื้นที่ปลูกยางที่ผ่านมาและเปลี่ยนนโยบายไปสู่การควบคุมพื้นที่ปลูกยางใหม่ ส่งเสริมการตัดโค่น และลดพื้นที่ปลูกยาง (Supply Control Policies) พร้อมๆ กับดำเนินนโยบายแทรกแซงราคายางและการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงแทบจะปีเว้นปี (Price Intenvention and Direct Payment) รัฐบาลเริ่มมองหาแนวทางรับกับปัญหาราคายางตกต่ำและความยั่งยืนของการพัฒนายางพารา ส่งผลให้**การพัฒนาปรับเปลี่ยนไปสู่นโยบายการสร้างความหลากหลายของการเกษตร** (Production Diversification) **และส่งเสริมการเพิ่มปริมาณการใช้ยางในประเทศในอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง** (Domestic Consumption Policies) อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวต้องอาศัยระยะเวลา ทรัพยากร และการพัฒนาอย่างต่อเนื่องที่เรียกว่า เป็นงานเย็น อาจจะไม่เห็นผลในเร็ววันที่จะรับมือกับราคายางที่กำลังตกต่ำอย่างต่อเนื่อง อีกนัยยะ รัฐบาลเริ่มมองหาความเป็นไปได้ในการลดบทบาทของอุตสาหกรรมยางพาราต่อระบบเศรษฐกิจ และลดการกระจุก

ตัวของมูลค่าเพิ่มเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับยางพาราโดยเฉพาะในภาคใต้ รัฐบาลพยายามดำเนินโครงการส่งเสริมพืชเศรษฐกิจใหม่ๆ อาทิ กล้วยหอม ปาล์มน้ำมัน และทุเรียน แม้ว่าอาจจะไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก สะท้อนว่า ภาครัฐมีความพยายามปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรสวนยาง เพื่อเร่งกระบวนการพัฒนาไปสู่การเกษตรสมัยใหม่ที่มีความหลากหลาย (Diversify Production) และอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง (Rubber Product Industrialization) โดยเน้นมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตภัณฑ์ยางพาราทั้งในผู้ประกอบการขนาดเล็ก กลาง และบริษัทต่างประเทศ

โดยสรุป **หลังปี พ.ศ. 2555 ประเทศไทยมีการเปลี่ยนรูปโครงสร้างนโยบายยางพารา (Policy Transformation) ทั้งในเชิงการปรับรื้อโครงสร้างองค์กร (การยางแห่งประเทศไทย) และโครงสร้างนโยบายยางพาราใหม่ (การลดพื้นที่เพาะปลูก ความหลากหลายระบบการผลิต ส่งเสริมการใช้ยางในประเทศ)** เกษตรกรขนาดเล็กที่เคยได้ประโยชน์จากนโยบายแบบอุดหนุน อุ้มชู และแทรกแซงตลาด กำลังได้รับผลกระทบจากโครงสร้างนโยบายใหม่ประกอบกับแรงกดดันจากวิกฤตราคายาง ผลักดันเกษตรกรเข้าสู่กระบวนการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิต ยกระดับผลิตภาพ และยกระดับความสามารถในการแข่งขัน ผลสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า เกษตรกรบางส่วนเท่านั้นที่เริ่มปรับระบบการผลิตจากที่เคยมีรายได้จากสวนยางอย่างเดียวไปสู่การปรับพื้นที่บางส่วนไปปลูกทุเรียน กล้วยหอม มะละกอ และปาล์มน้ำมัน เพื่อสร้างรายได้จากหลากหลายแหล่งและนับว่าเป็นกลยุทธ์จัดการความเสี่ยงราคาที่เกษตรกรสามารถทำได้ด้วยตนเอง และเกษตรกรบางส่วนที่มีพื้นที่ขนาดเล็กมากก็ได้ออกจากภาคเกษตรเข้าสู่เป็นแรงงานรับจ้างในเมือง นอกจากนี้ เกษตรกรส่วนใหญ่มักกล่าวว่าภาครัฐไม่มีความจริงใจในการแก้ปัญหาราคายางและไม่ดูแลชาวสวนยาง ในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐก็มักจะกล่าวโทษเกษตรกรว่าไม่ยอมปรับตัวและไม่เปลี่ยน Mind Sets ในการผลิตยาง มีปัญหาอะไรก็จะขอให้รัฐบาลช่วยเหลือตลอดเวลา ใจความของผลสัมภาษณ์ซ้ำๆ เหล่านี้ สะท้อนให้เห็นว่า ปัจจัยเชิงสถาบันที่กำกับวิธีคิดของเกษตรกรและเจ้าหน้าที่รัฐที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ มีการเปลี่ยนรูปของโครงสร้างองค์กรและนโยบายยางพาราแต่กฎระเบียบที่กำกับวิธีคิด (Rule In Use) ของผู้เล่นยังไม่เปลี่ยนแปลงเท่าทันกัน ส่งผลต่อผลการดำเนินนโยบายไม่ได้ผลสำเร็จดังเป้าหมายมากนัก นอกจากนี้กฎระเบียบกำกับวิธีทำงานของภาครัฐที่มีความล่าช้า ไม่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก (ตลาดโลกชะลอตัว ราคาผันผวน และตกต่ำ) ส่งผลให้การกำหนดนโยบายเชิงตั้งรับ (Reactive Policy) อย่างขาดความเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงตลอดมา อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงสถาบัน (Institutional Change) ของนโยบายยางพาราเกิดจากแรงกดดันของสภาพแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนไปร่วมกับความไม่มีประสิทธิภาพของสถาบันภายในประเทศ

5.2 ผลการวิเคราะห์นโยบายราคายางของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2546 - 2561

ในส่วนนี้นำเสนอผลวิเคราะห์นโยบายราคายางในช่วงปี พ.ศ. 2546 – 2561 รัฐบาลเลือกใช้นโยบายราคาพารา 3 นโยบายหลัก ได้แก่ 1) **นโยบายแทรกแซงราคายาง** (Price Intervention) 2) **นโยบายมูลภัณฑ์กันชน และ** 3) **นโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง** ซึ่งดำเนินการภายใต้โครงการที่มีชื่อเรียกแตกต่างกันไป มีรายละเอียดดังนี้

1) นโยบายแทรกแซงราคายาง

รัฐบาลเลือกใช้มาตรการแทรกแซงราคายางผ่าน 2 โครงการที่สำคัญคือ 1) โครงการสนับสนุนสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าเพื่อแก้ไขปัญหายางพาราตกต่ำใน ปี พ.ศ. 2552 และ 2) โครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางปี พ.ศ. 2555 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเลือกใช้นโยบายสนับสนุนราคายางเป็นผลจากราคายางตกต่ำอย่างรวดเร็ว การชุมนุมประท้วงของเกษตรกร แรงกดดันทางการเมือง ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น รวมทั้งผลการขยายพื้นที่ปลูกยางใหม่ทั่วประเทศที่เป็นฐานเสียงของพรรครัฐบาล เนื่องจากภาครัฐไม่ได้การวางแผนรับมือความเสี่ยงราคายาง ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวรัฐบาลดำเนินมาตรการรับมือราคาตกต่ำ โดยเน้นโครงการที่จับต้องได้ และสะดวกต่อการดำเนินงาน มากกว่าคาดหวังผลลัพธ์หรือผลกระทบในการแก้ปัญหาราคายาง หลักการของโครงการทั้งสองมีความใกล้เคียงกัน คือ ใช้มาตรการแทรกแซงตลาดแบบตั้งราคาชี้นำตลาดผ่านกลไกของสถาบันเกษตรกร เพื่อหวังว่าแก้ปัญหาราคายางและยกระดับความสามารถแข่งขันของเกษตรกรไปด้วยในเวลาเดียวกัน มีรายละเอียดดังตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 โครงการภายใต้นโยบายแทรกแซงราคายางปี พ.ศ. 2552 และปี พ.ศ. 2555

โครงการสนับสนุนสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าเพื่อแก้ไขปัญหายางพาราตกต่ำ ปี พ.ศ. 2552	**โครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง ปี พ.ศ.2555**
หลักการและเหตุผล	
รัฐบาลได้เล็งเห็นปัญหาราคายางพาราตกต่ำ ตั้งแต่ช่วงกลางปี พ.ศ. 2551 ได้ให้นโยบายเร่งด่วนในการดำเนินโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำตาม มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 มกราคม 2552 วงเงินงบประมาณ 8,000 ล้านบาท ปลอดดอกเบี้ยตลอดช่วงอายุของโครงการ เพื่อให้สถาบันเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการกู้ยืมนำไปใช้ในการรับซื้อยางจากสมาชิก และนำมาแปรรูปเพิ่มมูลค่าและเก็บไว้รอราคาตามเป้าหมาย 200,000 ตัน ระยะเวลาดำเนินงาน: 25 ก.พ. 2552 - 31 ธ.ค. 2553	ตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2554 ราคายางผันผวนและมีทิศทางลดลงอย่างต่อเนื่อง คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2555 ได้จัดทำโครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง โดยการลดปริมาณยางภายในประเทศออกจากตลาด ด้วยการเก็บสต๊อคยางในประเทศ และแก้ไขปัญหาราคายางระยะสั้นสำหรับยางแผ่นดิบและยางแผ่นรมควันของสถาบันเกษตรกร และช่วยเหลือเงินทุนหมุนเวียนผู้ประกอบการยางพารา งบประมาณแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ธ.ก.ส. 45,000 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0% และงบบริหารโครงการ (งบกลาง) ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 964,000 บาท ระยะเวลาดำเนินงาน: 1 ปี 3 เดือน (1 ม.ค. 2555 - 31 มี.ค. 2556)

ตารางที่ 5.1 โครงการภายใต้นโยบายแทรกแซงราคายางปีพ.ศ. 2552 และปีพ.ศ. 2555 (ต่อ)

โครงการสนับสนุนสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าเพื่อแก้ไขปัญหายางพาราตกต่ำ ปี พ.ศ. 2552	**โครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง ปี พ.ศ.**2555
วัตถุประสงค์	
- เพื่อชะลอการปล่อยยางพาราออกสู่ตลาดในขณะที่ยางพารามีราคาตกต่ำมากโดยการแปรรูปยางแผ่นดิบเป็นยางแผ่นรมควัน ยางแผ่นรมควันอัดก้อน ยางแท่ง น้ำยางข้นแล้วเก็บสต๊อกโดยให้สถาบันเกษตรกรมีวงเงินกู้ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนรับซื้อน้ำยางสด หรือยางแผ่นดิบมาแปรรูปเป็นยางแผ่นรมควัน ยางแผ่นรมควันอัดก้อน ยางแท่ง น้ำยางข้น - เพื่อให้สถาบันเกษตรกรสามารถเก็บรักษายางไว้ได้เองแล้วจำหน่ายเมื่อราคาเหมาะสมหรือเมื่อสิ้นสุดโครงการ	- เพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง โดยดำเนินการชะลอการจำหน่ายยางออกสู่ตลาดในช่วงที่ราคายางผันผวน ซึ่งจะช่วยลดอุปทานยาง ทำให้มีราคารับซื้อที่เหมาะสมและยั่งยืนอยู่ในระดับประมาณ 120 บาท/กก. - เพื่อพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกร ในการรักษาเสถียรภาพราคายาง โดยสนับสนุนวงเงินกู้ในการใช้รับซื้อน้ำยางสด ยางแผ่นดิบ ยางก้อนถ้วย และเศษยางจากสมาชิกแล้วส่งขายให้องค์การสวนยาง หรือนำไปแปรรูปเป็นน้ำยางข้น ยางแผ่นรมควัน ยางแผ่นรมควันอัดก้อนยางแท่ง ยางเครพ ยางคอมปาวด์ ยางคัตติ้งแล้วขายให้องค์การสวนยางหรือเอกชน ซึ่งสถาบันเกษตรกรหรือองค์การสวนยาง สามารถเก็บรักษายางไว้ได้เองแล้วนำจำหน่ายเมื่อเห็นว่ามีราคาเหมาะสม หรือเมื่อสิ้นสุดโครงการฯ ยางจะเก็บรักษาไว้ในโกดังของสถาบันเกษตรกร หรือของราชการ เช่น โกดังของกรมวิชาการเกษตร และโกดังของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง หรือโกดังเอกชน
หน่วยงานดำเนินงาน	
1. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) 2. องค์การสวนยาง (อ.ส.ย.) 3. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) 4. กรมส่งเสริมสหกรณ์ (กสส.) 5. กรมวิชาการเกษตร (กวก.) 6. กรมส่งเสริมการเกษตร (กสก.) 7. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ (กตส.) 8. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สศก.)	**หน่วยงานหลัก** 1. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) 2. องค์การสวนยาง (อ.ส.ย.) 3. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) 4. กรมส่งเสริมสหกรณ์ (กสส.) 5. กรมวิชาการเกษตร (กวก.) **หน่วยงานสนับสนุน** 1. กรมส่งเสริมการเกษตร (กสก.) 2. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ (กตส.) 3. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สศก.)

ตารางที่ 5.1 โครงการภายใต้นโยบายแทรกแซงราคายางปี พ.ศ. 2552 และปี พ.ศ. 2555 (ต่อ)

โครงการสนับสนุนสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าเพื่อแก้ไขปัญหายางพาราตกต่ำ ปีพ.ศ. 2552	**โครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง ปีพ.ศ.2555**
ผลดำเนินงาน	
- สถาบันเกษตรกรเข้าร่วมโครงการจำนวน 116 แห่งจาก 11 จังหวัด มีผลผลิตเข้าสู่โครงการ 123,181.41 ตัน โดยสถาบันเกษตรกรกู้เงินจาก ธกส. วงเงิน 506 ล้านบาท มีกำไรทั้งสิ้น 16.188 ล้านบาท สำหรับองค์การสวนยางได้กู้เงินจากธกส. 5,000 ล้านบาท และซื้อยางจำนวน 565.9 ตัน มูลค่า 55.989 ล้านบาท ราคาเฉลี่ย 98.94 บาท/กิโลกรัม และยางจำนวนดังกล่าวได้ส่งออกต่างประเทศมีกำไรสุทธิ 12.292 ล้านบาท - ในช่วงแรกของการดำเนินโครงการมีสถาบันเกษตรกรเข้าร่วมน้อย เนื่องจากราคายางขยับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง สถาบันเกษตรกรส่วนใหญ่เห็นว่ายังสามารถขายยางได้ราคาดี จึงยังไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเก็บรักษายางไว้ตามโครงการ และเมื่อสิ้นสุดโครงการ 31 ธันวาคม 2553 สถาบันเกษตรกรได้ส่งคืนเงินสินเชื่อครบตามจำนวนที่ขอรับทุกแห่งแล้ว - ในปลายปีพ.ศ. 2553 สถาบันเกษตรกรได้เรียกร้องให้มีการขยายโครงการต่อเนื่องเพราะคาดว่าราคายางตกต่ำอีกครั้ง จึงมีการขยายอายุโครงการไปถึง 31 มีนาคม 2554	- ในเดือน กรกฎาคม 2555 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติงบประมาณ 15,000 ล้านบาท แบ่งเป็นเงินกู้ให้สถาบันเกษตรกร 5,000 ล้านบาท และองค์การสวนยางใช้เงินรับซื้อยาง 10,000 ล้านบาท โดยมีการประกาศราคาแบบชี้นำ คือ ใช้ราคาตลาดกลาง จากนั้นกำหนดนโยบายตรึงราคาประกาศการรับซื้อยางตามโครงการ กำหนดราคารับซื้อยางทุกเขตตั้งแต่วันที่ 18 กรกฎาคม 2555 ยางแผ่นดิบคุณภาพชั้น 3 ราคา 100 บาทต่อกิโลกรัม ยางแผ่นดิบคุณภาพชั้น 4 ราคา 98.50 บาทต่อกิโลกรัม ยางแผ่นดิบรมควันชั้น 3 ราคา 104 บาทต่อกิโลกรัม และ ยางก้อนถ้วย 92 บาทต่อกิโลกรัม - ในเดือนสิงหาคม 2555 พบว่า สถาบันเกษตรกรเข้าร่วมโครงการฯ จำนวน 611แห่ง องค์การสวนยาง เปิดจุดรับซื้อยางตามโครงการฯ รวมทั้งสิ้น 42 จุด ยอดการซื้อยางเข้าโครงการถึงสิ้นเดือนสิงหาคมเท่ากับ 129,700.90 ตัน วันที่ 18 กันยายน 2555 โครงการได้รับอนุมัติกรอบวงเงิน 30,000 ล้านบาท เพื่อรับซื้อยางพาราประมาณ 300,000 ตัน เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2555 - 31มีนาคม 2556 - ในช่วงปีพ.ศ. 2555 – 2556 มีสถาบันเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ 1,997 แห่ง ซื้อยางเข้าสต๊อกจำนวน 212,946.46 ตัน แบ่งเป็นยางแผ่นดิบ 102,172.40 ตัน ยางก้อนถ้วยจานวน 31,735.60 ตัน และยางแผ่นรมควัน 79,038.46 ตัน อ.ส.ย มีการระบายออกไปเพียง 32,142.79 ตัน ทำให้ยังมีสต๊อกยาง จำนวน 180,803.67 ตัน วงเงินรวม 21,126.60 ล้านบาท ราคายางเฉลี่ย 99.21 บาท/กก. มีผลผลิตยางเข้าร่วมโครงการคิดเป็นร้อยละ 5.4 ของผลผลิตทั้งประเทศ มีจำนวนสหกรณ์ที่มีการยกระดับธุรกิจด้านการแปรรูปยางเพียง 3 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 0.15 เท่านั้น

ตารางที่ 5.1 โครงการภายใต้นโยบายแทรกแซงราคายางปี พ.ศ. 2552 และปี พ.ศ. 2555 (ต่อ)

โครงการสนับสนุนสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าเพื่อแก้ไขปัญหายางพาราตกต่ำ ปีพ.ศ. 2552	**โครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง ปีพ.ศ.2555**
ผลสำเร็จ	
- ผลการประเมินโครงการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2554) พบว่า สถาบันเกษตรกรมีกำไรเพิ่มขึ้นประมาณ 1.10 – 8.37 บาท/กก. สถาบันเกษตรกรสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มจากการแปรรูปยางได้ โดยยางแผ่นรมควันอัดก้อนสามารถทำกำไรในอัตราส่วนเฉลี่ย 3.36 บาทต่อต้นทุนการผลิต 1 บาท สูงกว่าการผลิตยางแผ่นรมควันตามปกติที่ได้รับกำไรในอัตราส่วนเฉลี่ย 0.56 บาทต่อต้นทุนการผลิต 1 บาท นอกจากนี้สถาบันเกษตรกรยังได้รับประโยชน์จากการเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างสถาบันเกษตรกรที่มีความมั่นคงในการดำเนินธุรกิจแปรรูปยางอยู่เดิมก่อนมีโครงการ และสถาบันเกษตรกรที่เริ่มต้นทำธุรกิจแปรรูปยางใหม่หลังเข้าร่วมโครงการในด้านการตลาด อย่างไรก็ตาม หลังสิ้นสุดโครงการ สถาบันเกษตรหลายแห่งกลับขาดสภาพคล่องและหยุดธุรกิจ เพราะต้องส่งเงินสินเชื่อคืนและไม่สามารถต่อยอดธุรกิจอัดยางก้อนได้ ในการดำเนินโครงการมีปัญหาการรับรองคุณภาพยางอัดก้อน และการขาดประสบการณ์ในธุรกิจอัดยางก้อน อาจจะกล่าวได้ว่า สถาบันเกษตรกรทำธุรกิจอัดยางก้อนเพื่อขายในโครงการเท่านั้นและไม่สามารถยืนได้ด้วยตนเองเมื่อหยุดโครงการ	- ผลประเมินพบว่า สถาบันเกษตรกรทุกแห่งพอใจต่อการกำหนดราคารับซื้อของโครงการฯ ที่ตั้งราคาชี้นำและสูงกว่าราคาตลาดกลาง 3 บาท สถาบันเกษตรกรมีผลประกอบการที่ดี และส่งผลให้เกษตรกรมีความต้องการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสถาบันเกษตรกรมากขึ้น แต่การขอรับสินเชื่อจาก ธ.ก.ส. มีความล่าช้าทำให้สถาบันเกษตรกรไม่สามารถนำเงินสินเชื่อมาใช้ในการรับซื้อยางจากสมาชิกได้ - เมื่อสิ้นสุดปี 2555 ราคายางพาราแผ่นดิบในตลาดเฉลี่ย 82.57 บาท/กก. และยางแผ่นรมควันชั้น 3 เฉลี่ย 84.50 บาท/กก. ราคาชี้นำของโครงการไม่สามารถกระตุ้นราคายางให้สูงขึ้น ได้ถึงกิโลกรัมละ 120 บาทตามเป้าหมาย ชี้ให้เห็นว่า การดำเนินโครงการไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ แต่ราคากลับมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ในด้านการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ ยังไม่มีความชัดเจนและยังไม่เป็นรูปธรรม เนื่องจากสถาบันเกษตรกรส่วนใหญ่ยังไม่มีการยกระดับการแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่าผลผลิต และไม่มีการยกระดับการดำเนินธุรกิจเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและเป็นกลไกในการชะลออุปทานได้ในระยะยาว ทำให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระต้นทุนสูงกว่าที่ควรจะเป็นจากการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพทั้งในส่วนของการซื้อยางมาแปรรูปและเก็บรักษา (สต็อกยาง) และการป้องกันการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นจากการสวมสิทธิ์
ผลวิเคราะห์/บทเรียนเชิงนโยบาย	
-การดำเนินโครงการผ่านสถาบันเกษตรกรในขอบเขตที่จำกัดเพียง 116 แห่งจาก จำนวนสหกรณ์ สกย ทั้งหมด 718 แห่ง คิดเป็นเพียงร้อยละ 16.2 หรือสมาชิกเกษตรกรไม่เกิน 1 แสนรายที่ได้ประโยชน์จากโครงการนี้หรือเพียงร้อยละ 7.0 ของจำนวนเกษตรกรสวนยางทั้งประเทศราว 1.4 ล้านราย	**-โครงการมีความขัดแย้งกันเองระหว่างวัตถุประสงค์ที่แท้จริงและวิธีดำเนินงาน** โดยวัตถุประสงค์ที่แท้จริงเพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยาง โดยการรับซื้อยางในราคาที่สูงกว่าราคาในตลาด (ตั้งราคาชี้นำตลาด)

ตารางที่ 5.1 โครงการภายใต้นโยบายแทรกแซงราคายางปี พ.ศ. 2552 และปี พ.ศ. 2555 (ต่อ)

โครงการสนับสนุนสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าเพื่อแก้ไขปัญหายางพาราตกต่ำ ปีพ.ศ. 2552	**โครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง ปีพ.ศ.2555**
ผลวิเคราะห์/บทเรียนเชิงนโยบาย	
- และมีปริมาณยางที่เข้าสู่โครงการเพียงร้อยละ 3.90 ของผลผลิตยางทั้งประเทศ แสดงถึง**การดำเนินโครงการเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย และเลือกปฏิบัติโดยตั้งกฎเกณฑ์ระเบียบการเข้าร่วมโครงการเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงโครงการ ไม่ครอบคลุม สร้างความไม่เป็นธรรมในการดำเนินโครงการ** - **ความไม่สอดคล้องระหว่างวัตถุประสงค์ของโครงการและเป้าหมายแท้จริง** โครงการมีเป้าหมายแท้จริงคือ การสร้างเสถียรภาพราคายางแบบตั้งราคาชี้นำตลาด แต่การดำเนินงานกลับไปเน้นการยกระดับความสามารถในการแปรรูปยางอัดก้อนของสถาบันเกษตรกร ทำให้ไม่มีความสอดคล้องระหว่างวัตถุประสงค์แท้จริงและการดำเนินงาน - **ไม่สามารถสร้างเสถียรภาพราคายาง** แนวคิดของโครงการคือ ซื้อยางเก็บเป็นสต็อกไว้ที่สถาบันเกษตรกร ในช่วงที่ราคายางตกต่ำและนำยางสต็อกออกมาขายในช่วงราคาสูง แต่พบว่า ในขณะดำเนินโครงการราคาลดลงอย่างต่อเนื่อง ราคายางตลาดกลางหาดใหญ่เฉลี่ย 77.80 บาท บาท/กิโลกรัม ลดลงเหลือ 57.70 บาท/กิโลกรัมในปี พ.ศ. 2552 ในขณะที่ยางที่ซื้อเข้ามาเก็บสต็อกได้เพียงร้อยละ 3.98 ของผลผลิตทั้งหมด จึงไม่มีผลต่อราคายาง การดำเนินโครงการเปรียบเสมือนการให้เงินมาหมุนเวียนในกิจการซื้อขายมากกว่า - **ความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารจัดการโครงการ** ในขั้นตอนดำเนินโครงการพบ ความไม่โปร่งใสของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ มีกฎระเบียบเงื่อนไขจำนวนมากที่จำกัดการมีส่วนร่วม สถาบันเกษตรกรที่อยู่ในเครือข่ายและมีความใกล้ชิดเท่านั้นได้เข้าร่วมโครงการ และเป็นนโยบายที่หวังผลทางการเมืองมากกว่ามุ่งแก้ปัญหาราคายาง	- และเพื่อบรรเทาแรงกดดันทางการเมืองที่มีต่อรัฐบาล แต่การดำเนินโครงการกลับกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาสถาบันเกษตรกรและใช้งบประมาณส่วนใหญ่ไปกับการบริหารจัดการสต็อกยางเป็นหลัก - โครงการมุ่งหวังใช้สถาบันเกษตรกรเป็นกลไกขับเคลื่อนความช่วยเหลือให้ถึงมือเกษตรกร และสร้างเสถียรภาพราคา โดยช่วยชะลอหรือดูดซับอุปทานไม่ให้ออกสู่ตลาดมากจนเกินไป แต่ผลดำเนินโครงการมีผลผลิตเพียงร้อยละ 5.4 เท่านั้นที่เข้าร่วมโครงการจึงไม่มีผลต่อกลไกตลาด สถาบันเกษตรกรไม่ได้ช่วยชะลออุปทานยางโดยส่วนใหญ่จำหน่ายยางให้แก่โครงการโดยทันที ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงและได้ประโยชน์จากส่วนต่างของราคาในขณะที่สถาบันเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเกือบทั้งหมดไม่มีการปรับปรุงหรือพัฒนาศักยภาพการแปรรูปผลผลิตหรือการยกระดับในการดำเนินธุรกิจของตนเอง - **การแทรกแซงราคาแบบตั้งราคาชี้นำตลาดไม่ตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงและหลักวิชาการ แต่เป็นเหตุผลทางการเมืองเป็นสำคัญ** การกำหนดราคาเป้าหมาย 120 บาทต่อกิโลกรัม เป็นการกำหนดตามข้อเรียกร้องของกลุ่มเกษตรกรชาวสวนยางเป็นสำคัญ เช่นเดียวกับการแก้ไขหลักเกณฑ์เพื่อเปิดโอกาสให้สถาบันเกษตรกรที่ไม่เป็นนิติบุคคลเข้าร่วมโครงการได้ทั้งๆ ที่ในช่วงเวลาดำเนินโครงการดังกล่าว ราคายางอยู่ในช่วงขาลง ราคาสูงสุดที่เฉลี่ย110.96 บาท ในเดือนกุมภาพันธ์ 2555 ลดลงต่ำกว่า 90 บาทต่อกิโลกรัมตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2555 และราคายางเฉลี่ยปรับตัวลดลงระดับ 78.73 บาทต่อกิโลกรัมในเดือนมีนาคม 2556 ซึ่งเป็นเดือนสุดท้ายของการรับซื้อ ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้เกิดความไม่พอใจในกลุ่มเกษตรกรชาวสวนยางและได้มีการชุมนุมเรียกร้องทั่วประเทศ

ตารางที่ 5.1 โครงการภายใต้นโยบายแทรกแซงราคายางปี พ.ศ. 2552 และปี พ.ศ. 2555 (ต่อ)

โครงการสนับสนุนสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าเพื่อแก้ไขปัญหายางพาราตกต่ำ ปีพ.ศ. 2552	**โครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง ปีพ.ศ.**2555
ผลวิเคราะห์/บทเรียนเชิงนโยบาย	
	นับว่า แรงกดดันทางการเมืองส่งผลต่อการเลือกใช้นโยบายแทรกแซงราคายาง - **การบริหารจัดการโครงการไม่มีประสิทธิภาพและมีปัญหาการบริหารจัดการทั้งระบบ เนื่องจากการดำเนินงานโครงการขาดการเตรียมความพร้อม เร่งดำเนินการ และหวังแก้ปัญหาเฉพาะหน้า** โครงการได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เพื่อให้สถาบันเกษตรกรที่ไม่เป็นนิติบุคคลเข้าร่วมโครงการได้ ส่งผลให้มีสถาบันเกษตรกรเข้าร่วมโครงการจำนวนมากขึ้น และปริมาณยางที่นำมาขายเกินกว่าที่ประมาณการไว้ จนส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการสต็อกยางและโกดังเก็บยาง ในช่วงแรกการจัดหาโกดังเป็นไปอย่างล่าช้า และกว่าจะจัดหาโกดังได้อย่างเพียงพอจำนวน 36 แห่ง ใช้เวลาจนถึงเดือนตุลาคม 2556 ในขณะที่การจัดเก็บสต็อกยางไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ ทั้งในส่วนของสภาพโกดัง การจัดวาง และสภาพยาง โดยสต็อกยางของโครงการมีลักษณะเป็นสต็อกที่อยู่นิ่ง (Dead Stock) เป็นเวลากว่า 1 ปี 7 เดือน โดยไม่มีแนวทางในการบริหารจัดการ และการระบายสต็อกที่มีความชัดเจน - **ความไม่โปร่งใสในการดำเนินโครงการ** เนื่องจากการดำเนินโครงการมีช่องว่างในการตรวจสอบข้อมูลพื้นที่สวนยางเกษตรกร และไม่สามารถป้องกันการสวมสิทธิ์ของเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลศึกษาพบว่า กระบวนการนโยบายแทรกแซงราคายางได้รับอิทธิพลจากราคายางตกต่ำ การประท้วงของเกษตรกร และแรงกดดันทางการเมือง ผู้ตัดสินใจเชิงนโยบายซึ่งไม่ได้มีข้อมูลอย่างเพียงพอและตั้งอยู่บนหลักวิชาการในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย จึงสังเกตเห็นความย้อนแย้งของวัตถุประสงค์แท้จริงที่ต้องการและวิธีการดำเนินโครงการ ซึ่งสะท้อน มีความขัดแย้งของกระบวนการนโยบายระหว่างผู้ตัดสินใจเชิงนโยบาย (รัฐบาล) และส่วนราชการที่ดูแลงานในส่วนนี้ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การยางแห่งประเทศไทย) ผลดำเนินนโยบายแทรกแซงราคาแบบตั้งราคาชี้นำจึงแทบจะ

ไม่มีผลต่อราคาตลาดเลยและมีสัดส่วนเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์อย่างจำกัดเท่านั้น ยางที่ซื้อเป็นสต็อกว่า 2.12 แสนตันที่อยู่ในโกดังรัฐบาลในช่วงนี้กลับเป็นการเพิ่มแรงกดดันราคายางในประเทศ ผลสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีแผนงาน/โครงการเพื่อเตรียมรับมือกับความผันผวนของราคายาง หรือ มาตรการเชิงรุก (Proactive Measurements) ใดๆ เลย เมื่อเกิดเหตุการณ์ราคายางตกต่ำในช่วงแรกยังคาดว่า น่าจะเป็นปรากฏการณ์ราคายางผันผวนในระยะสั้นเท่านั้น จึงคิดว่าโครงการที่ออกมาน่าจะรับมือกับราคายางที่ตกต่ำได้และลดกระแสเรียกร้องจากเกษตรกรได้ดี ในขณะที่การวางแผนดำเนินงานต้องดำเนินการอย่างรีบเร่ง ขาดการประเมินอย่างรอบด้าน และใช้ประสบการณ์จากโครงการอื่นๆ ในช่วงเวลาเดียวกันรวมทั้งข้อจำกัดในการบูรณาการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องล้วนส่งผลต่อผลสำเร็จที่จับต้องได้ยากของโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสต็อกยางกว่า 2 แสนตันกลายเป็นภาระทางงบประมาณ มีส่วนบิดเบือนกลไกตลาด และฝันร้ายในการบริหารจัดการสต็อกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเวลาต่อมา

2) **นโยบายมูลภัณฑ์กันชน**

อันเนื่องจากราคายางตกต่ำอย่างต่อเนื่อง และบทเรียนจากโครงการแทรกแซงราคา รัฐบาลได้ดำเนินโครงการสร้างมูลภัณฑ์กันชนรักษาเสถียรภาพราคายาง มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำมูลภัณฑ์กันชนและรักษาเสถียรภาพราคายาง การทำมูลภัณฑ์กันชนคาดว่าจะช่วยชะลอการจำหน่ายยางออกสู่ตลาด และสนับสนุนสถาบันเกษตรกรเพื่อรวบรวมรับซื้อและรอจำหน่ายยางพาราเมื่อเห็นว่าราคายางเหมาะสม ระยะเวลาโครงการ 18 เดือน (วันที่ 1 พฤศจิกายน 2557-30 เมษายน 2559) และขยายเวลาชำระคืนเงินกู้ให้กับ ธ.ก.ส. ออกไปจากเดิมในวันที่ 31 พฤษภาคม 2560 เป็นวันที่ 31 พฤษภาคม 2563 มีรายละเอียดดังนี้ (ตารางที่ 5.2)

ตารางที่ 5.2 โครงการสร้างมูลภัณฑ์กันชนรักษาเสถียรภาพราคายาง

โครงการสร้างมูลภัณฑ์กันชนรักษาเสถียรภาพราคายาง
หลักการและเหตุผล อันเนื่องจากราคายางตกต่ำอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลได้จัดทำโครงการมูลภัณฑ์กันชนรักษาเสถียรภาพราคายาง เพื่อแก้ปัญหาราคายางโดยตั้งราคารับซื้อยางในราคาชี้นำตลาดสู่ราคาเป้าหมาย 60 บาท/กิโลกรัม (ยางแผ่นรมควันชั้น 3) โดยองค์การสวนยางเข้าซื้อ-ขายยางผ่านตลาดซื้อขายจริง และตลาดข้อตกลงส่งมอบจริง และบริหารจัดการสต็อกแบบหมุนเวียน (Rolling Stock) รวมถึงได้กำหนดให้นำสต็อกยางโครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางมาบริหารจัดการร่วมกัน มีกรอบงบประมาณ 12,000 ล้านบาทจากเงินกู้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) รัฐบาลชดเชยต้นทุนทางการเงินให้ ธ.ก.ส. ในอัตรา FDR+1 และกระทรวงการคลัง (กค.) ค้ำประกันเงินที่ ธ.ก.ส. สำรองจ่ายทั้งจำนวน ระยะเวลาดำเนินโครงการวันที่ 1 พฤศจิกายน 2557-30 เมษายน 2559

ตารางที่ 5.2 โครงการสร้างมูลภัณฑ์กันชนรักษาเสถียรภาพราคายาง (ต่อ)

โครงการสร้างมูลภัณฑ์กันชนรักษาเสถียรภาพราคายาง
หลักการและเหตุผล (ต่อ) ในระยะแรกของโครงการ อ.ส.ย. เข้าดำเนินการรับซื้อยางแผ่นรมควันชั้น 3 ไม่อัดก้อน ยางแผ่นรมควันอัดก้อน และยางแท่ง STR 20 วงเงิน 4,000 ล้านบาท และอีก 2,000 ล้านบาท สำหรับซื้อน้ำยางสด และยางก้อนถ้วย ทั้งนี้รัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ระบายสต็อกยางและรับซื้อยางเพื่อทดแทนปริมาณสต็อกที่ระบายออกสู่ตลาดในแต่ละครั้งควรพิจารณาตามความเหมาะสมของเงื่อนไขของราคาและภาวะตลาดในขณะนั้น โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงพาณิชย์พิจารณากำหนดราคาให้เหมาะสมตามระดับคุณภาพยาง
วัตถุประสงค์ - เพื่อยกระดับราคายางโดยตั้งราคาชี้นำตลาด 60 บาท/กิโลกรัม - เพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม - เพื่อรวบรวมยางสร้างมาตรการเสริมจัดการตลาดยางให้กับสถาบันเกษตรกรภายใต้ดำเนินโครงการสนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนแก่สถาบันเกษตรกรเพื่อรวบรวมยางและโครงการสนับสนุนสินเชื่อสถาบันแปรรูปยางพารา - เพื่อพัฒนากรรมวิธีการซื้อขายยางดิบในตลาดยางพาราของไทย รองรับการเป็นตลาดอ้างอิงราคายางพาราของตลาดอาเซียนและตลาดยางของโลก
หน่วยงานดำเนินงาน 1. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) 2. องค์การสวนยาง (อ.ส.ย.) 3. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) 4. กรมส่งเสริมสหกรณ์ (กสส.) 5. กรมวิชาการเกษตร (กวก.) 6. กรมส่งเสริมการเกษตร (กสก.) 7. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ (กตส.) 8. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สศก.)
ผลดำเนินงาน เริ่มดำเนินโครงการในปี พ.ศ. 2557 กยท. รับซื้อยางพาราจากสมาชิกของตลาดกลาง 6 แห่ง ได้แก่ จังหวัดสงขลา นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ยะลา หนองคาย และบุรีรัมย์ นำมาแปรรูป และเก็บรักษาในโกดัง โครงการมีเป้าหมายว่าราคายางแผ่นดิบ 60 บาทต่อกิโลกรัม ยางแผ่นรมควัน 65 บาทต่อกิโลกรัม และน้ำยางสด 50 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งราคาตลาดท้องถิ่นของยางทุกประเภทต่ำกว่าราคาเป้าหมาย 2 – 3 บาท/กิโลกรัม ในปี พ.ศ. 2557 – 2558 อ.ส.ย. เบิกรับเงินกู้แล้วจำนวน 9,200 ล้านบาท และได้โอนเงินเพื่อจ่ายค่ารับซื้อยางเป็นเงิน 8,354.56 ล้านบาท ปริมาณยาง 148,799.50 ตัน ราคาเฉลี่ย 56.12 บาท/กิโลกรัม และได้รายงานว่าผลผลิตยางมีการทำสัญญาซื้อขายจำนวน 40 สัญญา ส่งมอบแล้ว 1 สัญญา รอส่งมอบ 39 สัญญา โดยบริษัทผู้รับซื้อรับผิดชอบค่าเช่าโกดังและค่าประกันสต๊อกยาง ทั้งนี้ยางแปรรูปยังไม่สามารถนำออกจำหน่ายได้ เนื่องจากราคารับซื้อสูงในขณะที่ราคายางในปัจจุบันต่ำ ทำให้มีส่วนเหลื่อมราคาและขาดทุนสูง และหากจำหน่ายออกมาจะยิ่งทำให้ราคายางภายในประเทศต่ำลงอีก กยท. อยู่ในระหว่างรอราคายางในระดับที่ยอมรับได้ เพื่อนำยางแปรรูปส่วนที่เหลือออกจำหน่ายเพื่อนำเงินไปชำระหนี้กับ ธ.ก.ส.

ตารางที่ 5.2 โครงการสร้างมูลภัณฑ์กันชนรักษาเสถียรภาพราคายาง (ต่อ)

โครงการสร้างมูลภัณฑ์กันชนรักษาเสถียรภาพราคายาง
ผลดำเนินงาน (ต่อ) สรุปผลดำเนินงานในปี พ.ศ. 2561 สต็อกยางของโครงการคงค้างจำนวน 142,728.69 ตัน ใช้งบรวม 8,889.30 ล้านบาท สต็อกยางได้ขายและส่งมอบยางไปแล้ว 62,670.9 ตัน (ไหหนาน 5,459.90 ตัน ส่งมอบตามสัญญาแล้ว 57,211 ตัน) คงเหลือ 80,057.79 ตัน ส่งผลให้ในวันที่ 13 มิถุนายน 2560 คณะรัฐมนตรีได้ขยายระยะเวลาเป็นสิ้นสุด 31 พฤกษภาคม 2563 เพื่อระบายสต็อกยางและชำระคืนเงินกู้โครงการ ภาครัฐยังต้องมีภาระการชดเชยดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นของโครงการและจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยผลขาดทุนภายใต้โครงการ อย่างไรก็ตาม โครงการมีปัญหาในการระบายยางสต็อกที่ค่อนข้างล่าช้าและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยในปี พ.ศ. 2557-2558 อ.ส.ย. ได้ทำสัญญาขายยางให้บริษัท China Hainan Rubber Industry Group Co.,Ltd จำนวน 200,000 ตัน แต่มีการส่งมอบจริงเพียง 5,459.90 ตัน ในปี พ.ศ. 25561-2562 ก.ย.ท. ได้ทำสัญญาซื้อขายไว้กับ 6 บริษัท จำนวน 10 สัญญา ที่ประมูลได้ทั้งหมดจำนวน 91,645.60 ตัน และมียางที่บริษัทมารับมอบแล้ว (4 ม.ค. 62) จำนวน 58,510.97 ตัน ณ สิ้นเดือน มกราคม 2562 โครงการมียางคงค้างสต็อก จำนวน 51,451.89 ตัน ผู้ซื้อยางยังไม่มารับมอบยางเนื่องจากปัจจุบันราคายางต่ำกว่าราคาที่ซื้อไว้ จึงขยายระยะเวลารับมอบยาง ส่งผลให้ ก.ย.ท. มีภาระในการดูแลรักษายาง และยางที่เก็บไว้เสื่อมสภาพมากขึ้น สต็อกยางที่ไม่มีสัญญาซื้อขาย 104,549.8 ตัน มีภาระค่าโกดังปีละ 99 ล้านบาท ค่าประกันภัยประมาณ 42 ล้านบาท ค่าบริหารโครงการประมาณปีละ 15 ล้านบาท รวมเป็นค่าใช้จ่าย 156 ล้านบาท/ปี
ผลสำเร็จ อ.ส.ย เข้าไปซื้อยางในตลาดจริงและตลาดกลาง 6 แห่งโดยใช้ราคาชี้นำตลาด ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาตลาดท้องถิ่น 2 – 3 บาท/กิโลกรัมในทุกประเภทยาง ส่งผลให้สถาบันเกษตรกรนำยางเข้าประมูลซื้อขายในตลาดกลางเพิ่มขึ้นและได้รับราคาที่สูงกว่าราคาตลาดท้องถิ่น ความคึกคักเพิ่มขึ้นในทุกตลาดกลาง อย่างไรก็ตามโครงการเข้าซื้อยางทำสต็อกเพียงร้อยละ 3.9 ของผลผลิตทั้งหมดจึงไม่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของราคายางในตลาดท้องถิ่น โครงการซื้อยางเข้าสต็อกจำนวน 142,728.69 ตัน ใช้งบรวม 8,889.30 ล้านบาท และมีความล่าช้าในการระบายสต็อกยาง ส่งผลให้มีภาระงบประมาณในการบริหารจัดการเพิ่มขึ้น
ผลวิเคราะห์/บทเรียนเชิงนโยบาย - **การดำเนินโครงการมีความไม่สอดคล้องกันระหว่างการทำมูลภัณฑ์กันชนและวิธีการดำเนินงานที่ใช้วิธีการตั้งราคาชี้นำตลาด** เนื่องจากข้อจำกัดของงบประมาณทำให้ปริมาณยางที่เข้าสู่โครงการมีสัดส่วนน้อยมากในขณะที่โครงการตั้งราคาชี้นำตลาดในการซื้อยางเข้าทำสต็อก ส่งผลให้ไม่สามารถตอบวัตถุประสงค์ของการสร้างเสถียรภาพราคายางได้ ในช่วงที่โครงการเข้าซื้อยางในตลาดกลางจะพบว่า ราคาตลาดกลางจะสูงกว่าราคาตลาดท้องถิ่นแต่ราคาดังกล่าวมิได้ถูกนำไปอ้างอิงในตลาดท้องถิ่น ราคายางตลาดท้องถิ่นยังคงอยู่ในช่วงขาลงต่อไป ซึ่งความล่าช้าในการบริหารจัดการสต็อกยาง จะเป็นแรงกดดันให้ราคายางตกต่ำลงไปอีก ทำให้**การดำเนินโครงการไม่บรรลุเป้าหมายในการทำให้ราคายางมีเสถียรภาพ** สะท้อนว่า **การจัดทำนโยบายไม่ได้มีหลักวิชาการรองรับอย่างเพียงพอและอยู่บนข้อเท็จจริงของสถานการณ์ตลาดยาง** แต่มุ่งเน้นจัดทำโครงการตามข้อเรียกร้องของเกษตรกรและตามประเด็นแรงกดดันทางการเมือง

ตารางที่ 5.2 โครงการสร้างมูลภัณฑ์กันชนรักษาเสถียรภาพราคายาง (ต่อ)

โครงการสร้างมูลภัณฑ์กันชนรักษาเสถียรภาพราคายาง
- งบประมาณของโครงการส่วนใหญ่ใช้ไปกับการบริหารจัดการสต๊อกยาง โดยงบประมาณกว่า 8,889.30 ล้านบาท ใช้ในการดำเนินโครงการซื้อยางทำสต๊อกและค่าบริหารจัดการสต๊อก 156 ล้านบาทต่อปี ในปี พ.ศ. 2557 – 2562 โครงการมีค่าใช้จ่ายบริหารจัดการสต๊อกไปแล้วคิดเป็นมูลค่าราว 780 ล้านบาท ยังไม่รวมภาระงบประมาณชดเชยดอกเบี้ยของโครงการและงบประมาณเพื่อชดเชยผลขาดทุนภายใต้โครงการซึ่งปัญหานี้เชื่อมโยงกับ**ความไม่มีประสิทธิภาพในการระบายสต๊อกยางออกสู่ตลาดของโครงการ** โดยในช่วงปี พ.ศ. 2557 – 2562 โครงการเพิ่งระบายสต๊อกยางได้เพียงร้อยละ 44.8 ของสต๊อคยางทั้งหมด ยางสต๊อกอีกกว่าครึ่งยังคงอยู่ในโกดังซึ่งยังคงมีภาระค่าใช้จ่ายไม่น้อยกว่า 156 ล้านบาท/ปี - **สต๊อกยางของโครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางที่มีลักษณะเป็นสต๊อกนิ่ง** (Dead Stock) จำนวน 175,807 ตัน รวมกับสต๊อกยางของโครงการสร้างมูลภัณฑ์กันชนรักษาเสถียรภาพราคายางจำนวน 142,728.69 ตัน **ทำให้สต๊อกยางภายในประเทศมากถึง 318,535.69 ตัน ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีแรงกดดันต่อราคายางตกต่ำต่อเนื่อง ซึ่งผลสัมภาษณ์เกษตรกรตั้งข้อสังเกตว่า เป็นโครงการที่เอื้อต่อกลุ่มธุรกิจค้ายางขนาดใหญ่มากกว่าเกษตรกรสวนยาง** - จัดทำโครงการ**ขาดการสรุปบทเรียนอย่าง**เชิงลึก**จากโครงการ**ก่อนหน้า โดยเฉพาะโครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง เพื่อใช้ปรับปรุงแนวทางดำเนินงานและบริหารจัดการโครงการให้เกิดประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายของการแก้ปัญหาราคายาง

ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการจัดทำนโยบายมูลภัณฑ์กันชนมีบริบทใกล้เคียงกับนโยบายแทรกแซงราคายาง โดยภาครัฐพยายามหาทางเลือกเครื่องมือรับมือราคายางตกต่ำใหม่ๆ ที่มีความเป็นไปได้ในการดำเนินงาน รวมทั้งใช้กลไกภาครัฐ (ในที่นี้คือ ตลาดกลางยางพารา และองค์การสวนยาง) ที่มีอยู่ในการดำเนินโครงการและลดบทบาทของสถาบันเกษตรกรลงเป็นเพียงผู้ขายยางเท่านั้น ผลสัมภาษณ์พบว่า **ภาครัฐดำเนินโครงการโดยให้องค์การสวนยางเข้าเป็นผู้ซื้อยางในตลาดกลางแบบตั้งราคาชี้นำ เพื่อเพิ่มกิจกรรมซื้อ-ขายยางในตลาดกลาง ยกระดับราคาประมูล และส่งราคาประมูลตลาดกลางเป็นราคาอ้างอิงในตลาดท้องถิ่น ซึ่งคาดหวังว่าเกษตรกรจะขายยางในตลาดท้องถิ่นได้ราคาที่สูงขึ้น** แต่ผลดำเนินงานพบว่า ราคาประมูลตลาดกลางในขณะนั้นมิได้ถูกใช้เป็นราคาอ้างอิง เพราะตลาดทราบว่าองค์การสวนยางเข้าไปเป็นผู้เล่นและให้ราคาประมูลสูงกว่าปกติในขณะที่ทิศทางราคายางอยู่ในช่วงขาลง **นับว่าเป็นการแทรกแซงกลไกตลาดและทำลายความเชื่อมั่นที่มีต่อตลาดกลางยางพาราโดยไม่รู้ตัวของหน่วยงานเกี่ยวข้อง ราคาประมูลตลาดกลางที่เคยถูกใช้เป็นราคาอ้างอิงถูกลดความสำคัญลง และตลาดท้องถิ่นยังคงซื้อขายตามกลไกตลาดในทิศทางราคาขาลง** ปัจจัยราคาขาลงยังส่งผลให้ต้นทุนของสต๊อกยางสูงกว่าราคาตลาด ซึ่งเป็นอุปสรรคในการระบายยางออกจากสต๊อกตามแนวคิด Rolling Stock ที่ไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้จริง สต๊อกยางกว่าร้อยละ 50 ที่เกิดขึ้นยังเป็นภาระงบประมาณจำนวนมากและมีแรงกดดันต่อราคายางในช่วงต่อมา

3) นโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง

ในช่วงหลังปี พ.ศ. 2557 วิกฤตราคายังเป็นปัญหาที่สร้างความหนักใจให้แก่ผู้ตัดสินใจเชิงนโยบาย สร้างความเดือนร้อนแก่เกษตรกร และยังส่งผลต่อความถดถอยของเศรษฐกิจ ในสภาพที่การใช้นโยบายก่อนหน้านี้ไม่ประสบผลสำเร็จเป็นรูปธรรมมากนัก แต่กลับซ้ำเติมปัญหาเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลเลือกใช้นโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงไปสู่เกษตรกรในช่วงเวลาต่างๆ กัน นับว่าเป็นมาตรการช่วยเหลือรายได้เพื่อลดความเดือดร้อนของเกษตรกร โครงการที่ใช้ที่มีลักษณะจ่ายเงยช่วยเหลือโดยตรงได้แก่ 1) โครงการชดเชยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยางปี พ.ศ. 2557 2) โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยางปี พ.ศ. 2558 และ 3) โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยางปี พ.ศ. 2561 การตัดสินใจเลือกใช้นโยบายดังกล่าวได้รับแรงกดดันจากข้อเท็จจริงที่ว่าราคายางตกต่ำอย่างรุนแรง ผลการประท้วงของเกษตรกรที่กลายเป็นแรงกดดันทางการเมืองเพิ่มขึ้น ไม่มีมาตรการรับมือความเสี่ยงราคายาง และบทเรียนราคาแพงจากโครงการแทรกแซงราคาและมูลภัณฑ์กันชนก่อนหน้านี้ ผลสัมภาษณ์เชิงลึกแกนนำเกษตรกรพบว่า กระบวนการกำหนดโครงการเกิดจากการเจรจาต่อรองระหว่างผู้ตัดสินใจเชิงนโยบายกับแกนนำเกษตรกร ที่มีลักษณะได้ประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ ถ้าให้เงินช่วยเหลือเท่านั้นจะหยุดประท้วงหรือไม่ ผู้ตัดสินใจเชิงนโยบายมีเป้าหมายเพียงต้องการกุมสภาพปัญหาราคายางไม่ให้ลุกลามเป็นปัญหาทางการเมือง ในปี พ.ศ. 2557 นับว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลเลือกใช้โครงการลักษณะการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงนี้ ทั้ง 3 โครงการมีหลักการดำเนินงานใกล้เคียงกันคือ รัฐบาลจ่ายเงินช่วยเหลือรายได้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรชาวสวนยางเนื่องจากปัญหาราคายางตกต่ำ ซึ่งเป็นการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงไปที่ตัวเกษตรกรเฉพาะเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนเท่านั้น มูลค่าเงินช่วยเหลือที่ได้รับขึ้นอยู่กับอัตราการเงินช่วยเหลือและพื้นที่สวนยาง อัตราเงินช่วยเหลือเพิ่มขึ้นจาก 1,000 บาท/ไร่ ในปี พ.ศ. 2557 เป็น 1,500 บาท/ไร่ ในปี พ.ศ. 2558 และ 1,800 บาท/ไร่ ในปี พ.ศ. 2561 ไม่เกิน 15 ไร่ ในช่วง 2 ปีหลัง อัตราเงินช่วยเหลือนี้ถ้าเจ้าของสวนยางจ้างกรีดจะแบ่งออกเป็นเจ้าของสวนยางได้รับร้อยละ 60 และร้อยละ 40 สำหรับคนกรีดยาง ซึ่งนับว่าเป็นการพัฒนาโครงการที่ให้ความสำคัญกับแรงงานกรีดยางจ้าง รวมทั้งการให้ความสำคัญกับการตรวจสอบคุณสมบัติและสิทธิ์ของเกษตรกรในการเข้าร่วมโครงการ มาตรการช่วยเหลือทั้ง 3 โครงการ ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ได้รับเงินช่วยเหลือโดยตรงซึ่งช่วยบรรเทาความเดือดร้อนได้ระดับหนึ่งแม้ไม่มากนัก และไม่แทรกแซงกลไกตลาด พร้อมๆ กับดำเนินโครงการอื่นๆ คู่ขนานไปในช่วงเวลาเดียวกัน ดังตารางที่ 5.3

ตารางที่ 5.3 นโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง

โครงการชดเชยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง ปี พ.ศ. 2557	โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง ปี พ.ศ. 2558	โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง ปี พ.ศ. 2561
หลักการและเหตุผล		
เนื่องจากราคายางตกต่ำ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกร คณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ 21 ตุลาคม 2557 เห็นชอบการดำเนินโครงการชดเชยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง กำหนดอัตราช่วยเหลือไร่ละ 1,000 บาท พื้นที่สวนยางเปิดกรีดไม่เกิน 15 ไร่ และกรณีครัวเรือนที่มีสวนยางเปิดกรีดกว่า 15 ไร่ขึ้นไป ให้จ่ายไม่เกิน 15 ไร่ ในอัตราไร่ละ 1,000 บาท หรือไม่เกินครัวเรือนละ 15,000 บาท โดยสวนยางต้องตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ 46 รายการของกรมป่าไม้ คาดว่าเกษตรกรเป้าหมายประมาณ 850,000 ครัวเรือน พื้นที่สวนยางเปิดกรีดที่จะได้รับความช่วยเหลือประมาณ 8.2 ล้านไร่ กรอบงบประมาณ 12,750 ล้านบาท ระยะเวลาโครงการ 1 พ.ย.-15 ธ.ค. 2557	รัฐบาลได้ดำเนินโครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยางเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2558 เพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนจากราคายางตกต่ำ กำหนดอัตราช่วยเหลือไร่ละ 1,500 บาท เป้าหมาย 850,000 ครัวเรือน ที่มีสวนยางเปิดกรีดไม่เกิน 15 ไร่ และกรณีที่มีสวนยางเปิดกรีดมากกว่า 15 ไร่ขึ้นไป ให้การช่วยเหลือไม่เกิน 15 ไร่ ประกอบด้วยเจ้าของสวนยาง และหรือผู้เช่า และคนกรีดยาง ในสัดส่วนร้อยละ 60:40 เป็นของเจ้าของสวนยาง/ผู้เช่าสวนยาง 900 บาทต่อไร่ ครัวเรือนละไม่เกิน 15 ไร่ แบ่งเป็น การสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิต 700 บาทต่อไร่ และสนับสนุนการปรับปรุงคุณภาพผลผลิต 200 บาทต่อไร่ และคนกรีดยาง 600 บาทต่อไร่ ครัวเรือนละไม่เกิน 15 ไร่ เพื่อช่วยค่าครองชีพคนกรีดยาง งบประมาณ 12,750 ล้านบาท และค่าบริหารโครงการ 374.0 ล้านบาท รวมทั้งหมด 13,124.0 ล้านบาท เกษตรกรและคนกรีดยางต้องขึ้นทะเบียนเกษตรกรของกรมส่งเสริมเกษตร ปี 2557/2558 มีพื้นที่สวนยางมีเอกสารสิทธิ์ตามกรมป่าไม้ 47 รายการ และเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารเพื่อเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เกษตรกรจะต้องแจ้งความประสงค์เข้าร่วมโครงการและผ่านการตรวจสอบสิทธิ์	อันเนื่องจากราคายางตกต่ำที่ยังไม่ฟื้นตัวและการประท้วงของเกษตรกร คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้การยางแห่งประเทศไทย (กยท.) ดำเนินโครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรชาวสวนยาง และคนกรีดยางโดยเกษตรกรชาวสวนยางที่มีสวนยางในพื้นที่มีเอกสารสิทธิ์ที่เปิดกรีดแล้วและขึ้นทะเบียนกับการยางแห่งประเทศไทย ก่อนวันที่ 14 พฤศจิกายน 2561 จำนวน 999,065 ราย และคนกรีดยาง 304,266 ราย รวมทั้งหมด 1,303,331 ราย พื้นที่ 9,448,447 ไร่ โดยให้ความช่วยเหลือเกษตรกรตามพื้นที่เปิดกรีดจริงไร่ละ 1,800 บาท รายละไม่เกิน 15 ไร่ (กรณีมีคนกรีดยางแบ่งเป็นเจ้าของสวนยาง 1,100 บาทต่อไร่ และคนกรีดยาง 700 บาทต่อไร่) เกษตรกรต้องผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติผ่านตามหลักเกณฑ์โครงการฯ และรับรองสิทธิ์ ก่อนจะดำเนินการจ่ายเงินผ่านบัญชีเงินฝาก ธ.ก.ส. ของชาวสวนยาง กรอบงบประมาณ 17,512.73 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายของ ธ.ก.ส. 379.03 ล้านบาท และค่าบริหารจัดการโครงการ 126.50 ล้านบาท

ตารางที่ 5.3 นโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง (ต่อ)

โครงการชดเชยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง ปี พ.ศ. 2557	โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง ปี พ.ศ. 2558	โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง ปี พ.ศ. 2561
	และรับรองสิทธิ์ ระยะเวลาโครงการเริ่มตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน 2558-31 ธันวาคม 2558 และขยายเวลาระยะเวลาเพิ่มเติมตั้งแต่วันที่ 13 มิถุนายน 2560-11 กันยายน 2560	โดยใช้เงินจากกองทุนพัฒนายางพารา ตามนัยมาตรา 49(3) แห่งพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 รวมทั้งหมด 18,018.26 ล้านบาท ระยะเวลาดำเนินการ 10 เดือน (ธันวาคม 2561 – กันยายน 2562)
วัตถุประสงค์		
- เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรชาวสวนยางเนื่องจากปัญหาราคายางตกต่ำ	- เพื่อสร้างความเข้มแข็งและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรชาวสวนยาง - เพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพคนกรีดยาง	- เพื่อสร้างความเข้มแข็ง และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรรายย่อยทั้งเจ้าของสวนยาง - เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนค่าครองชีพของคนกรีดยาง
หน่วยงานดำเนินงาน		
สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง กรมส่งเสริมการเกษตร ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	การยางแห่งประเทศไทย กรมส่งเสริมการเกษตร ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	การยางแห่งประเทศไทย กรมส่งเสริมการเกษตร ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
ผลดำเนินงาน		
โครงการจ่ายเงินให้เกษตรกรจำนวน 767,518 ราย จำนวนเงิน 7,704.27 ล้านบาท คิดเป็นพื้นที่ 7.70 ล้านไร่ โดยเกษตรกรได้รับเงินชดเชยเฉลี่ย 11,862 บาทต่อราย และได้รับสูงสุด 15,000 บาทต่อราย (ร้อยละ 51 ของผู้ได้รับ) ต่ำสุด 1,750 บาทต่อราย (ร้อยละ 0.37) ซึ่งพบว่า เกษตรกรร้อยละ 77 นำเงินชดเชยไปใช้จ่ายแล้วเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายประจำวัน	เกษตรกรชาวสวนยางที่มีสิทธิ์เข้าร่วมโครงการฯ จำนวน 807,930 ครัวเรือน แต่มีเกษตรกรแจ้งเข้าร่วม 719,010 ครัวเรือน ณ วันที่ 29 กันยายน 2559 โครงการจ่ายเงินช่วยเหลือไปแล้ว 710,749 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 83.6 พื้นที่ 7.11 ล้านไร่ และคนกรีดยาง 673,428 ครัวเรือน รวมเป็นเงิน 10,461,839.0 บาท โครงการสิ้นสุดแล้วเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2560	ผลดำเนินงานพบว่า ในเดือนกุมภาพันธ์ 2562 เกษตรกรเพียง 1.0 แสนรายที่ได้รับเงินช่วยเหลือ คิดเป็นร้อยละ 10 ของเกษตรกรทั้งหมด วงเงินช่วยเหลือที่จ่ายไปแล้วราว 1,600 ล้านบาท ความล่าช้าของการดำเนินโครงการเป็นผลมาจากกระบวนการตรวจสอบสิทธิเกษตรกรของ กยท. ที่เกษตรกรจะต้องขึ้นทะเบียนไว้กับ กยท.จากนั้นจะมีเจ้าหน้าที่ลงไปตรวจสอบหลักฐาน แปลงสวนยาง

ตารางที่ 5.3 นโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง (ต่อ)

ผลดำเนินงาน		
โครงการชดเชยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง ปีพ.ศ. 2557	**โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง ปีพ.ศ. 2558**	**โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง ปีพ.ศ. 2561**
ซื้อปุ๋ย/วัสดุอุปกรณ์สวนยาง ชำระหนี้สิน ลงทุนเกษตรอื่นๆ เป็นต้น และอีกร้อยละ 23 นำเงินชดเชยไว้เก็บออมและเพื่อออมเงินไว้ซื้อวัสดุอุปกรณ์การทำสวนยาง เป็นต้น เงินช่วยเหลือที่ได้รับช่วยบรรเทาความเดือนร้อนของเกษตรกรและเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาระยะสั้น		เพื่อส่งข้อมูลมายังระดับอำเภอที่มีคณะกรรมการรับรองข้อมูลและส่งข้อมูลมาที่ กยท.กลาง เพื่อส่งข้อมูลการตรวจสอบสิทธิมายัง ธ.ก.ส. ได้ดำเนินการโอนเงินเข้าบัญชีเกษตรกรภายใน 3 วัน ซึ่งบางพื้นที่ยังไม่ได้ดำเนินกระบวนการตรวจสอบสิทธิ์เลยเป็นที่ร้องเรียนของเกษตรกรโดยทั่วไป
ผลสำเร็จ		
ผลสัมภาษณ์พบว่า รูปธรรมที่จับต้องได้ชัดเจนคือ เงินช่วยเหลือเงินโดยตรงเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนในระยะสั้นเท่านั้น แต่มูลค่าเงินที่ได้รับต่อครัวเรือนไม่สูงมากนักเมื่อเทียบกับรายจ่ายครัวเรือน เงินที่ได้รับส่วนใหญ่ใช้จ่ายไปสำหรับค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันและชำระหนี้สินระยะสั้น เกษตรกรส่วนหนึ่งมองว่าโครงการช่วยเหลือเงินไม่ได้สร้างความยั่งยืน ไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาตรงจุด และเป็นการหวังผลทางการเมืองมากกว่าความจริงจังแก้ปัญหาราคายาง	มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรสวนยางช่วยบรรเทาความเดือดร้อนในระยะสั้น จ่ายเพียงครั้งเดียว คิดเป็นเพียงร้อยละ 11.1 ของรายได้ต่อไร่ต่อปี ในขณะที่ราคาลดลงกว่า -19.7 บาท หรือร้อยละ -30.0 ตั้งแต่ต้นปี 2557 ถึงเดือนตุลาคม 2557 ที่เริ่มดำเนินโครง อัตราการลดลงของรายได้มากกว่าอัตราการช่วยเหลือที่ได้รับ ผลสัมภาษณ์พบว่า เงินที่ได้รับส่วนใหญ่ถูกใช้จ่ายไปเพื่อรายจ่ายในชีวิตประจำวัน ชำระหนี้สิน และใช้ซื้อปัจจัยการผลิตทำการเกษตรอื่น ๆ ส่วนใหญ่มีความรู้สึกทางจิตวิทยาที่ดีเนื่องจากได้รับการดูแลจากภาครัฐ แม้เงินที่ได้เป็นสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับรายได้ที่ลดลง	ผลสัมภาษณ์พบว่า โครงการมีความล่าช้าในการดำเนินการจ่ายเงินช่วยเหลือเกษตรกร การตรวจสอบสิทธิ์เป็นสิ่งที่ดีแต่ขั้นตอนทำงานมีความยุ่งยาก เกษตรกรในพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในขั้นตอนได้รับรองสิทธิ์และรอการจ่ายเงินช่วยเหลือจาก ธ.ก.ส. โดยวันที่ 15 มีนาคม 2561 กยท.ดำเนินการตรวจสอบเอกสารการยืนยันสิทธิ์ และบันทึกข้อมูลผู้เข้าร่วมโครงการ 7.7 แสนราย และกำลังตรวจสอบสิทธิ์โดยคณะกรรมการระดับตำบล จำนวน 5.8 แสนราย คิดเป็นกว่าร้อยละ 74 พื้นที่ 5.52 ล้านไร่ และรอรับรองสิทธิ์โดยคณะกรรมการระดับอำเภอ จำนวนเกษตรกร 5.04 แสนราย คิดเป็นกว่าร้อยละ 64 จำนวนพื้นที่ 4.8 ล้านไร่ ธ.ก.ส.ได้จ่ายเงิน 4.96 แสนราย พื้นที่กว่า 4 ล้านไร่ จำนวนเงินกว่า 8,588 ล้านบาท เกษตรกรส่วนใหญ่กำลังรอเงินช่วยเหลือโดยตรงผ่านมาแล้ว 4 เดือน

ตารางที่ 5.3 นโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง (ต่อ)

ผลดำเนินงาน		
โครงการชดเชยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง ปี พ.ศ. 2557	**โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง ปี พ.ศ.** 2558	**โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง ปี พ.ศ.** 2561
ผลวิเคราะห์/บทเรียนเชิงนโยบาย		
- โครงการมีเป้าหมายเพื่อการบรรเทาความเดือดร้อนจากราคายางตกต่ำในระยะสั้นเท่านั้น ไม่ได้มุ่งหวังแก้ปัญหาราคายางตกต่ำ ทั้งนี้กระบวนการกำหนดนโยบายได้รับอิทธิพลจากแรงกดดันทางการเมือง และการประท้วงของเกษตรกร เกษตรกรมีมุมมองว่า **ภาครัฐมีความล่าช้าในการตอบสนองต่อปัญหายางพาราและไม่มีผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมของการแก้ปัญหา นโยบายและมาตรการของภาครัฐที่ผ่านมากลายเป็นความเสี่ยง โครงการช่วยเหลือที่ผ่านมามีความไม่เป็นธรรม ไม่ครอบคลุมและดูแลอย่างทั่วถึง** - **มาตรการชดเชยรายได้ยังคงช่วยเหลือเฉพาะเกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน**ตามกฎหมายรับรองเท่านั้น ไม่ได้ดูแลคนกรีดยางจ้าง ไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรขนาดเล็กที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ และเกษตรกรขนาดใหญ่ก็ได้รับการช่วยเหลือด้วย	- ในช่วงปี พ.ศ. 2558 ราคายางลดลงจาก 46.94 บาท/กิโลกรัมในเดือน มกราคม เหลือต่ำสุด 36.49 บาท/กิโลกรัม ลดลง -10.45 บาท คิดเป็นร้อยละ -22.3 ชี้ให้เห็นว่า**มาตรการต่าง ๆ (ตารางที่** 5.2) **ที่ดำเนินการในช่วงนี้ไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอที่จะช่วยฟื้นตัวของราคายาง ซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจเลือกใช้มาตรการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง** เพื่อหวังผลบรรเทาความเดือดร้อนเกษตรกรและลดแรงกดดันทางการเมือง - **ภาครัฐได้สรุปบทเรียนจากโครงการในปี พ.ศ.** 2557 โดยขยายความช่วยเหลือครอบคลุมทั้งเจ้าของสวนยางและคนกรีดยาง ไม่เกิน 15 ไร่ และยังคงช่วยเหลือเฉพาะเกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายรับรองเท่านั้น ซึ่งผลสัมภาษณ์พบว่า **เกษตรกรมองว่าไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรขนาดเล็กที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน และเกษตรกรขนาดใหญ่ก็ได้รับการช่วยเหลือด้วย**	- เนื่องจากราคายางตกต่ำ ผลการแก้ปัญหายางราคาตกต่ำด้วยมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลไม่เป็นรูปธรรมที่จะช่วยให้ราคายางฟื้นตัวได้ ความไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรด้านยางพาราถูกอภิปรายอย่างกว้างขวาง และนำไปสู่การออกมาประท้วงของเกษตรกรซึ่งกลายเป็นแรงกดดันให้ผู้ตัดสินใจเชิงนโยบายจำเป็นต้องออกโครงการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและลดกระแสเรียกร้องของเกษตรกร **กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นไปด้วยการต่อรองระหว่างตัวแทนเกษตรกรและรัฐบาล รัฐบาลพยายามสร้างให้เห็นถึงความจริงใจในการแก้ปัญหา** ชี้ให้เห็นว่า **นับตั้งแต่ราคายางตกต่ำเข้าสู่วิกฤตราคายาง ภาครัฐยังไม่มีเครื่องมือจัดการความเสี่ยงราคายาง/ตลาด** การได้มาซึ่งนโยบายเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น - **ความล่าช้าในขั้นตอนตรวจสอบสิทธิ์และรับรองสิทธิ์** ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับเงินช่วยเหลือ จนถึงเดือนมีนาคม 2562 ซึ่งไม่ตอบต่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกร

ตารางที่ 5.3 นโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง (ต่อ)

ผลดำเนินงาน		
โครงการชดเชยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง ปี พ.ศ. 2557	**โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง ปี พ.ศ.** 2558	**โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง ปี พ.ศ.** 2561
ผลวิเคราะห์/บทเรียนเชิงนโยบาย		
- **ความไม่มีประสิทธิภาพการดำเนินงานของโครงการยังคงเป็นปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไข** อันเนื่องจากความไม่เที่ยงตรงและถูกต้องของข้อมูลขึ้นทะเบียนเกษตรกร และขั้นตอนการดำเนินงาน - กระบวนการกำหนดนโยบายยังคงผูกขาดโดยภาครัฐ (กนย.) ขาดการรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย นโยบายเน้นรับมือปัญหาราคายางตกต่ำที่เป็นปัญหาเฉพาะหน้า	- **การดำเนินโครงการมีความล่าช้า** เนื่องจากความไม่สมบูรณ์และความไม่พร้อมของฐานข้อมูลทะเบียนเกษตรกร ขั้นตอนการตรวจและรับรองสิทธิ์ และการจ่ายเงิน ส่งผลต่อ**ความไม่มีประสิทธิภาพของโครงการ**แทนที่จะเกษตรกรจะได้รับเงินช่วยเหลือในช่วงที่ราคายางตกต่ำสุด เกษตรกรส่วนใหญ่ได้รับเงินในช่วงใกล้ปิดโครงการ	- มาตการแก้ปัญหาราคายางอื่นๆ อาทิ การลดพื้นที่ปลูกยาง ส่งเสริมการตัดโค่น ส่งเสริมการใช้ยางภายในประเทศ และส่งเสริมความหลากหลายของอาชีพ ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็น “งานเย็น” ซึ่งต้องใช้เวลา ทรัพยากร และความต่อเนื่องในการดำเนินงานให้ได้มาซึ่งผลสำเร็จ และแก้ไขปัญหาราคายาง - เกษตรกรมีความยืดหยุ่นและความสามารถปรับตัวต่อความเสี่ยงราคายางค่อนข้างต่ำ แม้ว่าราคายางเริ่มตกต่ำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 แต่เกษตรกรส่วนใหญ่ยังตกอยู่ในกับดักของระบบการผลิตเดิม และรอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ รวมทั้งความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการความเสี่ยงภายในฟาร์มเอง

ผลศึกษาพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงได้รับอิทธิพลจากการที่รัฐบาลตระหนักถึงผลกระทบของราคาตกต่ำที่ส่งต่อการดำรงชีพ กระแสความไม่พอใจเกษตรกรในการแก้ปัญหาราคายางที่ขยายวงกว้าง ตัวแทนเกษตรกรสามารถเข้าถึงผู้ตัดสินใจเชิงนโยบายโดยตรง และการเพิ่มขึ้นของกระแสแรงกดดันทางการเมือง รวมทั้งผลสำเร็จของการดำเนินนโยบายยางพาราอื่นๆ ที่ไม่มีรูปธรรมที่ชัดเจน ในขณะที่ภาครัฐเองก็พยายามอธิบายผ่านสื่อสาธารณะให้เกษตรกรเข้าใจสาเหตุแท้จริงของราคายางตกต่ำ และตั้งข้อสังเกตว่า ความรุนแรงของปัญหาส่วนหนึ่งเป็นเพราะตัวเกษตรกรเองที่ไม่ปรับระบบการผลิตให้มีความหลากหลาย เน้นปลูกยางเชิงเดี่ยว และมีนิสัยฟุ่มเฟือย รวมทั้งชี้ให้เห็นว่าเป็นผลจากการขยายพื้นที่ปลูกยางอย่างขาดการวางแผนนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา **การกำหนดนโยบายผ่านกระบวนการพูดคุย ต่อรอง และรับฟังความคิดเห็นระหว่างตัวแทนเกษตรกร ตัวแทนองค์กรที่เกี่ยวข้องและผู้ตัดสินใจเชิงนโยบาย ในขณะที่หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องได้สรุปบทเรียนจากโครงการดังกล่าวข้างต้น ดูเหมือนว่าจำเป็นต้องหาทางเลือกนโยบายใหม่ที่ไม่แทรกแซงกลไกตลาดและมีความเป็นไปได้เชิงปฏิบัติ** (ตารางที่ 5.4)

ตารางที่ 5.4 ผลดำเนินงานโครงการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงปี พ.ศ. 2557 2559 และ 2561 (เบื้องต้น)

รายการ	**ปี พ.ศ. 2557**	**ปี พ.ศ. 2559**	**ปี พ.ศ. 2561**
เกษตรกรชาวสวนยางทั้งหมด (ราย)	1,609,512	1,541,921	1,601,381
เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ (ราย) **	767,518 (47.7%)	710,749 (46.1%)	999,065(62.4%)
พื้นที่สวนยางเปิดกรีด (ล้านไร่)	18.15	18.52	19.97
พื้นที่ได้รับช่วยเหลือ (ล้านไร่)	7.70 (42.2%)	7.11 (38.4%)	9.45 (47.3%)
ราคายางดิบเฉลี่ย (บาท/กก.)	55.53	50.37	41.83
อัตราช่วยเหลือ (บาท/ไร่)	1,000	1,500	1,800
งบประมาณจ่ายจริง (ล้านบาท)	7,704.27	10,041.84	17,512.73
สัดส่วนเงินช่วยเหลือต่อรายได้สวนยาง (%) **	7.4	12.7	17.7

** ใช้ราคายางแผ่นดิบเฉลี่ยประจำปี และผลผลิตต่อไร่เฉลี่ยประจำปี จากการยางแห่งประเทศไทย 2561

*** สัดส่วนเงินช่วยเหลือต่อรายได้สวนยาง = อัตราช่วยเหลือ / (ผลผลิตต่อไร่ x ราคาเฉลี่ย)

เป็นที่น่าสังเกตว่า มาตรการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงถูกนำมาใช้แทบปีเว้นปี (มีช่วงเวลาดำเนินงานข้ามในปีถัดไป) จำนวนเกษตกรที่ได้รับการช่วยเหลือร้อยละ 90 ของเกษตรกรขึ้นทะเบียน แต่คิดเป็นร้อยละ 47.7 46.1 และ 62.4 ของเกษตรกรทั้งหมดในปี พ.ศ. 2557 2559 และ 2561 ตามลำดับ มูลค่าเงินช่วยเหลือคิดเป็นสัดส่วนของรายได้สวนยางอย่างเดียวในปีนั้นๆ ร้อยละ 7.4, 12.7 และ 17.7 ตามลำดับ เมื่อเทียบกับดัชนีราคายางที่ลดลงจาก 245.18 ในปี พ.ศ. 2554 เหลือเพียง 79.48 ในปี พ.ศ. 2561 ราคายางลดลงกว่า -3.1 เท่า อีกนัยยะคือ รายได้เกษตรกรลดลง 3 เท่าใน

ทิศทางเดียวกัน ดังนั้นเงินช่วยเหลือที่ได้รับจึงมีสัดส่วนรายได้เพียงน้อยนิด นับว่าเป็นเหตุเป็นผลที่รัฐบาลกล่าวว่า เงินจ่ายช่วยเหลือโดยตรงเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนชั่วคราวเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานไม่ได้ครอบคลุมเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายก็ไม่ได้รับสิทธิ์ทั้งๆ ที่สวนยางเหล่านี้ก็จ่ายเงิน CESS เข้าสู่ระบบกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางและเป็นการใช้หลักเอื้ออาทรที่ไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มตามบทบาทและหน้าที่ของรัฐบาล ในขณะที่งบประมาณดำเนินโครงการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรทุกรายที่ขึ้นทะเบียน

5.3 บทเรียนที่ได้รับจากการจัดการความเสี่ยงราคายาง

ผลการศึกษานโยบายยางพาราและราคายางได้บทเรียนที่สำคัญทั้งในประเด็นนโยบาย การดำเนินนโยบาย และผลสำเร็จที่ส่งผลต่อการจัดการความเสี่ยงราคายางของประเทศไทย (ภาพที่ 5.2)

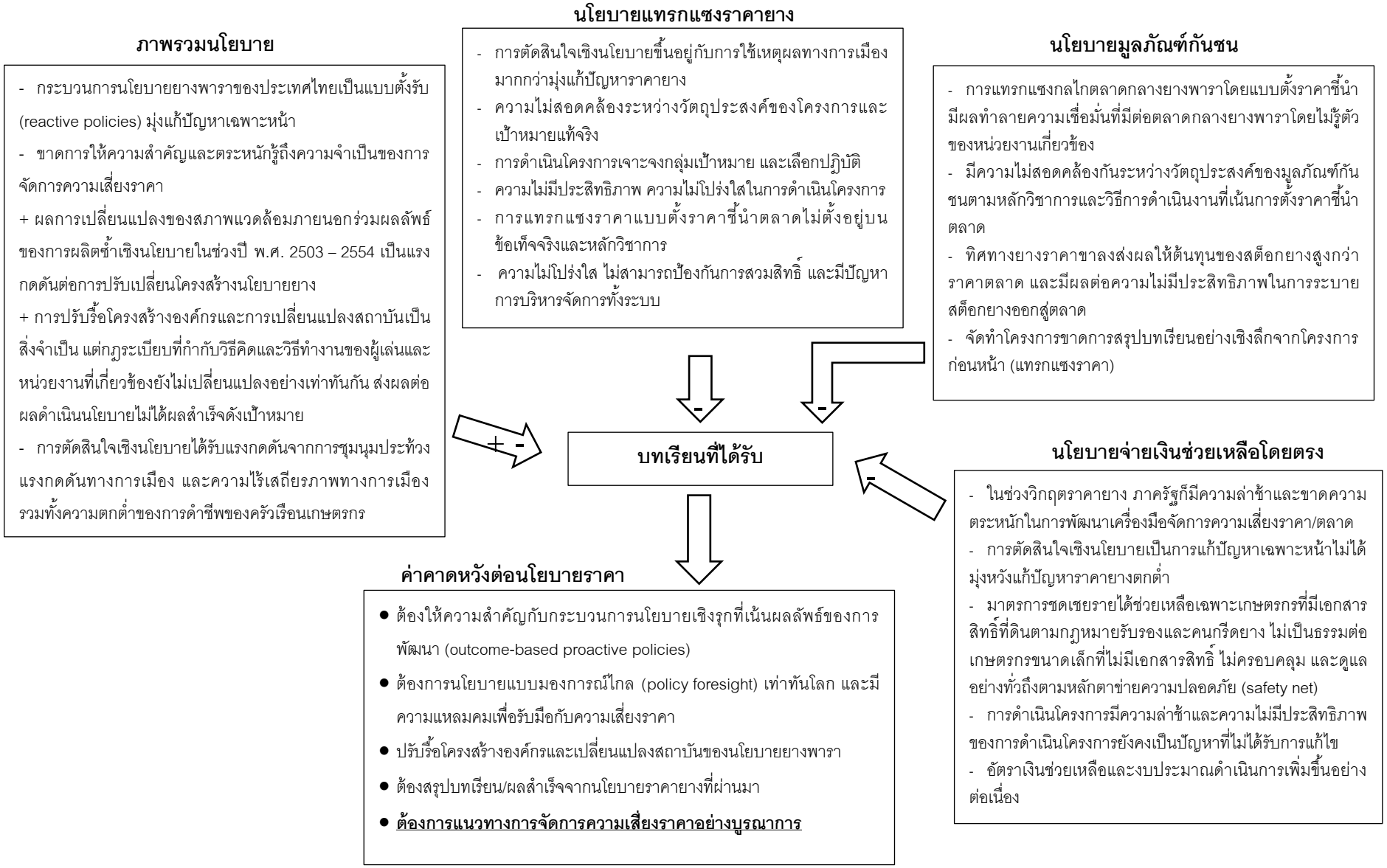
1) กระบวนการนโยบายยางพาราของประเทศไทยเป็นแบบตั้งรับ (Reactive Policies) มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ใช้ยางพาราเป็นเครื่องมือทางการเมือง และขาดเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งนำไปสู่ผลลัพธ์ (Outcomes) ของการพัฒนาที่สำคัญคือ เกษตรกรรายย่อยมีความอ่อนแอและเปราะบาง ไม่สามารถรับมือกับความเสี่ยงราคาได้ ส่งออกวัตถุดิบยางพาราเป็นสัดส่วนใหญ่ ความล่าช้าของการพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางซึ่งเป็นหัวใจของการเพิ่มมูลค่ายาง และติดกับดักทางการตลาดของห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมยางโลก ดังนั้นภาครัฐควรกลับมาให้ความสำคัญกับกระบวนการนโยบายเชิงรุกที่เน้นผลลัพธ์ของการพัฒนา (Outcome-Based Proactive Policies)

2) จากภาพที่ 5.1 พบว่า กระบวนการผลิตซ้ำของนโยบายยางพารา (Institutional Reproduction) อย่างยาวนานในช่วงปี พ.ศ. 2503 – 2554 ภาครัฐให้ความสำคัญกับนโยบายการขยายพื้นที่และส่งเสริมการปลูกทดแทนด้วยยางพันธุ์ดี โดยเฉพาะในช่วงยางราคาดีก็ขยายพื้นที่อย่างขาดการวางแผน อาทิ นโยบายส่งเสริมการปลูกยางในพื้นที่ปลูกยางใหม่ระหว่างปี พ.ศ. 2547 – 2554 ก็เป็นดำเนินงานอย่างขาดการวางแผนโซนนิ่ง หลักวิชาการรองรับ และมุ่งตอบโจทย์เป้าหมายทางการเมืองเป็นตัวตั้ง ในช่วงเวลาราคายางตกต่ำก็ใช้นโยบายแทรกแซงราคา (ปี พ.ศ. 2535 – 2545) และเริ่มดำเนินนโยบายพัฒนาระบบตลาดและพัฒนาความสามารถทางการตลาดของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งการเพิ่มขึ้นของความเสี่ยงราคายางมีสัญญาชัดเจนนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 แต่การตอบสนองของภาครัฐแทบไม่มีรูปธรรมเลยและไม่ได้เตรียมเครื่องมือจัดการความเสี่ยงแต่อย่างใด ชี้ให้เห็นว่า ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดการให้ความสำคัญและตระหนักรู้ถึงความจำเป็นของการจัดการความเสี่ยงราคา

3) ผลการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกในตลาดโลกร่วมกับผลลัพธ์ที่คาดการณ์ไม่ได้ของการผลิตซ้ำเชิงนโยบายในช่วงปี พ.ศ. 2503 – 2554 เป็นแรงกดดันต่อการปรับเปลี่ยน

โครงสร้างนโยบายในช่วงปี พ.ศ. 2554 – 2561 ส่งผลให้นโยบายในช่วงปี พ.ศ. 2554 – 2561 เน้นการควบคุมพื้นที่ปลูกยางใหม่ ส่งเสริมการตัดโค่น และลดพื้นที่ปลูกยาง พร้อมๆ กับโครงการแทรกแซงราคายางและการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง ในขณะเดียวกันภาครัฐมุ่งเน้นส่งเสริมความหลากหลายของการเกษตร (Production Diversification) และส่งเสริมเพิ่มปริมาณการใช้ยางในประเทศ (Domestic Consumption Policies) ซึ่งผลดำเนินนโยบายดังกล่าวนับว่า เป็นงานเย็น ที่ต้องใช้ระยะเวลา ทรัพยากร และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังเห็นได้จาก เกษตรกรสัดส่วนน้อยที่เริ่มปรับระบบการผลิตจากที่เคยพึ่งพารายได้จากสวนยางอย่างเดียวไปสู่การปรับพื้นที่บางส่วนไปปลูกทุเรียน กล้วยหอม มะละกอ และปาล์มน้ำมัน จึงเป็นการยากที่จะรับมือกับวิกฤตราคาที่กำลังรุนแรงเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การกระจุกตัวของมูลค่าเพิ่มเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับยางพาราโดยเฉพาะภาคใต้ รัฐบาลจึงมีแนวนโยบายปรับโครงสร้างการผลิตยางไปสู่การเกษตรสมัยใหม่ที่มีความหลากหลาย และส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง ดังนั้น **กระบวนการนโยบายแบบมองการณ์ไกล** (Policy Foresight) **เท่าทันโลก และมีความแหลมคมในการตัดสินใจเชิงนโยบายเพื่อรับมือกับความเสี่ยงที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายนอกเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับอุตสาหกรรมยางพาราที่อยู่ท่ามกลางกระแสเชี่ยวกรากของตลาดโลก**

4) **เมื่อผลลัพธ์การพัฒนาไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง ความไม่มีประสิทธิภาพของสถาบันภายในประเทศ และสภาพแวดล้อมภายนอกมีการเปลี่ยนแปลง ทำให้การปรับรื้อโครงสร้างองค์กรและการเปลี่ยนแปลงสถาบัน** (Institutional Change) **ของนโยบายยางพาราเป็นสิ่งจำเป็น แต่กฎระเบียบที่กำกับวิธีคิดและวิธีทำงาน** (Rule In Use) **ของผู้เล่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เปลี่ยนแปลงอย่างเท่าทันกัน ส่งผลต่อผลดำเนินนโยบายไม่ได้ผลสำเร็จดังเป้าหมาย** โดยในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยมีการปรับรื้อโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องรวมเป็นการยางแห่งประเทศไทย และปรับโครงสร้างนโยบายยางพาราใหม่ที่เน้นการลดพื้นที่เพาะปลูก เพิ่มความหลากหลายระบบการผลิต และส่งเสริมการใช้ยางในประเทศ การปรับรื้อโครงสร้างองค์กรท่ามกลางวิกฤตราคายางส่งผลต่อความไม่พร้อมในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เกษตรกรที่คุ้นชินกับนโยบายอุดหนุน อุ้มชู และแทรกแซงตลาด กำลังได้รับผลกระทบจากโครงสร้างนโยบายใหม่นำไปสู่ความขัดแย้งทางความคิดและความไม่มีประสิทธิภาพของผลดำเนินโครงการ ในช่วงเวลานี้ได้ก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ทั้งเชิงบวกและลบในความล่าช้าแก้ปัญหาราคายางตกต่ำ ความขัดแย้งภายในองค์กร ความผิดพลาดในการบริหารงาน และความถดถอยของงานพัฒนายางพาราในช่วงปี พ.ศ. 2558 – 2561



ภาพที่ 5.2 บทเรียนที่ได้รับจากนโยบายราคายางประเทศไทย

5) ในช่วงราคายางตกต่ำ รัฐบาลเน้นใช้นโยบายแทรกแซงราคายาง มูลภัณฑ์กันชน และจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง (ปี พ.ศ. 2552 – 2561) ซึ่งการตัดสินใจเชิงนโยบายได้รับแรงกดดันจากการชุมนุมประท้วงของเกษตรกร แรงกดดันทางการเมือง และความไร้เสถียรภาพทางการเมือง รวมทั้งความตกต่ำของการดำรงชีพของครัวเรือนเกษตรกร รัฐบาลเน้นโครงการที่สะดวกต่อการดำเนินงานมากกว่าคาดหวังผลลัพธ์ในการแก้ปัญหาราคายาง ทั้งนี้การเปลี่ยนนโยบายแทรกแซงราคายางไปสู่นโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง ชี้ให้เห็นว่า **ภาครัฐมีการสรุปบทเรียนของผลสำเร็จจากการดำเนินโครงการจึงเปลี่ยนจากการแทรกแซงตลาดไปสู่นโยบายชดเชยรายได้ที่ส่งผลต่อกลไกตลาดน้อยกว่า และมีสัดส่วนเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์จากโครงการเพิ่มขึ้น**

6) สำหรับผลการดำเนินโครงการแทรกแซงราคายาง ปี พ.ศ. 2552 และ 2555 พบว่า **การตัดสินใจเชิงนโยบายขึ้นอยู่กับการใช้เหตุผลทางการเมืองมากกว่าการมุ่งแก้ปัญหาราคายาง** เนื่องจากราคายางตกต่ำ การประท้วงของเกษตรกร และแรงกดดันทางการเมือง โครงการมีความย้อนแย้งของวัตถุประสงค์แท้จริงที่ต้องการและวิธีการดำเนินงาน ซึ่งยังสะท้อนว่า ความขัดแย้งของผู้ตัดสินใจเชิงนโยบาย (รัฐบาล) และส่วนราชการที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผลดำเนินนโยบายแทรกแซงราคาแบบตั้งราคาชี้นำจึงแทบจะไม่มีผลต่อราคาตลาดเลย และมีสัดส่วนเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์อย่างจำกัดเท่านั้น สรุปบทเรียนที่สำคัญ ได้แก่

- **ความไม่สอดคล้องระหว่างวัตถุประสงค์ของโครงการและเป้าหมายที่แท้จริง** อาทิ โครงการแทรกแซงราคามีเป้าหมายแท้จริงคือการสร้างเสถียรภาพราคายางแบบตั้งราคาชี้นำตลาด แต่การดำเนินงานกลับไปเน้นการยกระดับความสามารถในการแปรรูปยางของสถาบันเกษตรกร ทำให้ไม่มีความสอดคล้องระหว่างวัตถุประสงค์ที่แท้จริงและการดำเนินงาน และใช้งบประมาณส่วนใหญ่ไปกับการบริหารจัดการสต็อกยางเป็นหลัก ผลดำเนินงานจึงไม่มีผลต่อราคายาง

- **การดำเนินโครงการเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย และเลือกปฏิบัติ** โดยตั้งกฎเกณฑ์ระเบียบการเข้าร่วมโครงการ เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึง ไม่ครอบคลุม สร้างความไม่เป็นธรรมในการดำเนินโครงการ

- **ความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารจัดการโครงการ** ในขั้นตอนดำเนินโครงการมีรายงานที่เกี่ยวข้องกับความไม่โปร่งใสของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ มีกฎระเบียบเงื่อนไขจำนวนมาก ทำให้สถาบันเกษตรกรที่อยู่ในเครือข่ายและมีความใกล้ชิดเท่านั้นได้เข้าร่วมโครงการ

- **มาตรการแทรกแซงราคาแบบตั้งราคาชี้นำตลาดไม่ตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงและหลักวิชาการ** แต่เป็นเหตุผลทางการเมืองเป็นสำคัญและการกำหนดราคาเป้าหมายตามข้อเรียกร้องของกลุ่มเกษตรกรชาวสวนยาง

- **มีความไม่โปร่งใสในการดำเนินโครงการ ไม่สามารถป้องกันการสวมสิทธิ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีปัญหาการบริหารจัดการทั้งระบบ** เนื่องจากการดำเนินงานโครงการขาดการ

เตรียมความพร้อม เร่งดำเนินการ และหวังแก้ปัญหาเฉพาะหน้า รวมทั้งการได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เพื่อให้สถาบันเกษตรกรที่ไม่เป็นนิติบุคคลเข้าร่วมโครงการได้ ส่งผลให้มีสถาบันเกษตรกรเข้าร่วมโครงการจำนวนมากขึ้น และปริมาณยางที่นำมาขายเกินกว่าที่ประมาณการไว้ จนส่งผลทำให้ เกิดปัญหาในการบริหารจัดการสต็อกยางและโกดังเก็บยาง รวมทั้งไม่มีแนวทางในการบริหารจัดการ และการระบายสต็อกที่มีความชัดเจน

7) การดำเนินโครงการมูลภัณฑ์กันชนในปี พ.ศ. 2557 เป็นความพยายามหาทางเลือกเครื่องมือรับมือราคายางตกต่ำใหม่ๆ ที่มีความเป็นไปได้ในการดำเนินงาน รวมทั้งเน้นใช้กลไกภาครัฐที่มีอยู่ในการดำเนินโครงการ ได้บทเรียนที่สำคัญคือ

- **โครงการแทรกแซงกลไกตลาดกลางยางพาราโดยตั้งราคาชี้นำ** เพื่อเพิ่มปริมาณซื้อ-ขายยางในตลาดกลาง และหวังส่งผ่านราคาประมูลในตลาดกลางเป็นราคาอ้างอิงในตลาดท้องถิ่น แต่ผลดำเนินงานพบว่า ราคาประมูลตลาดกลางในขณะนั้นมิได้ถูกใช้เป็นราคาอ้างอิง **นับว่าเป็นการแทรกแซงกลไกตลาดและทำลายความเชื่อมั่นที่มีต่อตลาดกลางยางพาราโดยไม่รู้ตัวของหน่วยงานเกี่ยวข้อง** ราคาประมูลตลาดกลางที่เคยถูกใช้เป็นราคาอ้างอิงถูกลดความสำคัญลง และตลาดท้องถิ่นยังคงซื้อขายตามกลไกตลาดในทิศทางราคาขาลง

- **การดำเนินโครงการมีความไม่สอดคล้องกันระหว่างวัตถุประสงค์ของมูลภัณฑ์กันชนตามหลักวิชาการและวิธีการดำเนินงานที่เน้นการตั้งราคาชี้นำตลาด** ประกอบกับข้อจำกัดของงบประมาณซื้อยาง ทำให้ปริมาณยางที่เข้าสู่โครงการมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณผลผลิตทั้งหมด ส่งผลให้ไม่สามารถตอบวัตถุประสงค์ของการสร้างเสถียรภาพราคายางได้ แต่งบประมาณของโครงการส่วนใหญ่ใช้ไปกับการบริหารจัดการสต็อกยาง ชดเชยดอกเบี้ยของโครงการและชดเชยผลขาดทุนภายใต้โครงการ

- **ทิศทางยางราคาขาลงส่งผลให้ต้นทุนของสต็อกยางสูงกว่าราคาตลาด** ซึ่งเป็นอุปสรรคในการระบายยางออกจากสต็อกตามแนวคิด Rolling Stock ที่ไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้จริง ส่งผลต่อความไม่มีประสิทธิภาพในการระบายสต็อกยางออกสู่ตลาด สต็อกยางกว่าร้อยละ 50 ที่เกิดขึ้นยังเป็นภาระงบประมาณจำนวนมาก และเป็นแรงกดดันต่อการฟื้นตัวของราคายาง

- **จัดทำโครงการขาดการสรุปบทเรียนอย่างเชิงลึกจากโครงการก่อนหน้า** โดยเฉพาะโครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง เพื่อใช้ปรับปรุงแนวทางดำเนินงานและบริหารจัดการโครงการให้เกิดประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายของการแก้ปัญหาราคายาง

8) ผลการดำเนินนโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือเกษตรกรในปี พ.ศ. 2557 2558 และ 2561 สะท้อนว่าการดำเนินนโยบายก่อนหน้านี้ไม่มีผลสำเร็จในการรับมือกับทิศทางราคายางขาลง รวมทั้งผลสำเร็จของการดำเนินนโยบายยางพาราอื่นๆ ที่ไม่มีรูปธรรม ชี้ให้เห็นว่า แม้อยู่ในช่วงวิกฤตราคายาง ภาครัฐก็

มีความล่าช้าและขาดความตระหนักในการพัฒนาเครื่องมือจัดการความเสี่ยงราคา/ตลาด สรุปบทเรียนจากโครงการดังนี้

- **การตัดสินใจเชิงนโยบายเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในสถานการณ์ราคายางตกต่ำ ไม่ได้มุ่งหวังแก้ปัญหาราคายางตกต่ำ** กระแสเรียกร้องของเกษตรกรที่ชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวในการแก้ปัญหายางพารากลายเป็นแรงกดดันทางการเมือง นโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือเป็นเพียงมาตรการช่วยเหลือรายได้เพื่อลดความเดือดร้อนในระยะสั้น ที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และไม่แทรกแซงกลไกตลาด ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลได้สรุปบทเรียนผลกระทบเชิงลบจากการใช้นโยบายแทรกแซงราคาและมูลภัณฑ์กันชนก่อนหน้าที่

- **มาตรการชดเชยรายได้ช่วยเหลือเฉพาะเกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายรับรองเท่านั้นและคนกรีดยาง ก่อให้เกิดไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรขนาดเล็กที่ไม่เอกสารสิทธ์ไม่ครอบคลุม และดูแลอย่างทั่วถึงตามหลักตาข่ายความปลอดภัย** (Safety Net) โดยจำนวนเกษตกรที่ได้รับการช่วยเหลือร้อยละ 90 ของเกษตรกรขึ้นทะเบียน แต่คิดเป็นร้อยละ 47.7 46.1 และ 62.4 ของเกษตรกรทั้งหมดในปี พ.ศ. 2557 2559 และ 2561 ตามลำดับ

- **การดำเนินโครงการมีความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการยังคงเป็นปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไข** อันเนื่องจากความไม่เที่ยงตรง ความไม่พร้อม และถูกต้องของข้อมูลทะเบียนเกษตรกร และความยุ่งยากในขั้นตอนการดำเนินงาน แทนที่จะเกษตรกรจะได้รับเงินช่วยเหลือในช่วงที่ราคายางตกต่ำสุด เกษตรกรส่วนใหญ่ได้รับเงินในช่วงใกล้ปิดโครงการ

- **อัตราเงินช่วยเหลือและงบประมาณดำเนินการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง** โดยงบประมาณดำเนินการโครงเพิ่มขึ้นจาก 7,704.27 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2557 เป็น 10,041.84 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2559 และคาดว่าเป็น 17,512.73 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2561 ภาระงบประมาณเพิ่มขึ้น 2.3 เท่า เนื่องจากอัตราช่วยเหลือเพิ่มขึ้น เป็นการช่วยเหลือเกษตรกรทุกรายที่ขึ้นทะเบียน และจำนวนเกษตรกรเพิ่มขึ้น

5.4 ผลการเปรียบเทียบนโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในต่างประเทศต้นแบบกับนโยบายราคายางของประเทศไทย

ในส่วนนี้นำเสนอผลการเปรียบเทียบเทียบนโยบายราคายางของประเทศไทยกับโครงสร้างนโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในต่างประเทศต้นแบบ แสดงดังภาพที่ 5.3 ผลการศึกษาพบว่า ***นิวซีแลนด์และออสเตรเลียมีรูปธรรมที่ชัดเจนของการเปลี่ยนรูปโครงสร้างนโยบายราคาจากนโยบายอุดหนุน สนับสนุน และแทรกแซงตลาด ไปสู่การจัดการความเสี่ยงแบบมุ่งเน้นตลาด ในขณะที่ประเทศมาเลเซียยังคงใช้นโยบายสนับสนุนราคายางผ่านกองทุนแรงจูงใจในการผลิตยางพารา (IPG) และส่งเสริมความหลากหลายของการเกษตร เนื่องจากมาเลเซียให้ความสำคัญกับมาตรการการควบคุมพื้นที่เพาะปลูกและปริมาณผลผลิตยางพารา***

และนโยบายพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง ที่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของความสามารถรับมือความเสี่ยงราคาในทางอ้อม ในทางตรงกันข้ามประเทศไทยยังคงใช้นโยบายแทรกแซงราคา มูลภัณฑ์กันชน และการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงซึ่งช่วยบรรเทาความเสี่ยงราคา โดยไม่มีรูปธรรมของมาตรการจัดการความเสี่ยงราคาที่ชัดเจน

ประเทศออสเตรเลียมุ่งให้ความสำคัญกับโปรแกรมจัดการความเสี่ยง ประกอบด้วย 1) การให้กู้แบบมีเงื่อนไขผ่อนปรน (Concessional Loan) 2) การจัดการเงินฝากของเกษตรกร (Farm Management Deposit) 3) บริการให้คำปรึกษาด้านการเงินในชนบท (Rural Financial Counselling Service) 3) การให้เงินช่วยเหลือครัวเรือนเกษตรกร (Farm Household Allowance Program) และ 4) โปรแกรมจัดการความเสี่ยงของฟาร์ม (Managing Farm Risk Program) ซึ่งรวมถึงการจัดการความเสี่ยงมิติอื่นๆ ได้แก่ การผลิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และการยกระดับความสามารถในการแข่งขันสู่ตลาดโลก ใจความหลักของโปรแกรมจัดการความเสี่ยงอยู่ที่การยกระดับความสามารถจัดการทางการเงินและมีความสามารถจัดการความเสี่ยงทางการเกษตรได้ด้วยตนเอง

สำหรับประเทศนิวซีแลนด์มีแนวนโยบายเกษตรมุ่งเน้นตลาดและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก (Market Oriented Policy and Competitiveness in World Markets) โดยมีนโยบายการจัดการความเสี่ยงฟาร์มประกอบด้วย การส่งเสริมและสนับสนุน ประกันภัยทางการเกษตร (Agricultural Insurance) สหกรณ์และข้อตกลงล่วงหน้า (Cooperative and Forward Contracts) ความหลากหลายของการเกษตร (Enterprise Diversification) ลดกฎระเบียบ (Deregulation) และโปรแกรมยกระดับความสามารถแข่งขัน (Farm Competitiveness Program) ทั้งนี้ ในเชิงปฏิบัติแล้วนิวซีแลนด์ใช้ระบบสหกรณ์โดยเฉพาะ Frontaira Cooperative Group เป็นกลไกลขับเคลื่อนมาตรการจัดการความเสี่ยง ส่งเสริมให้เกษตรกรมีการจัดการความเสี่ยงเชิงรุก (Proactive Risk) และยกระดับความสามารถแข่งขันสู่ตลาดโลกผ่านการสนับสนุนของภาครัฐ

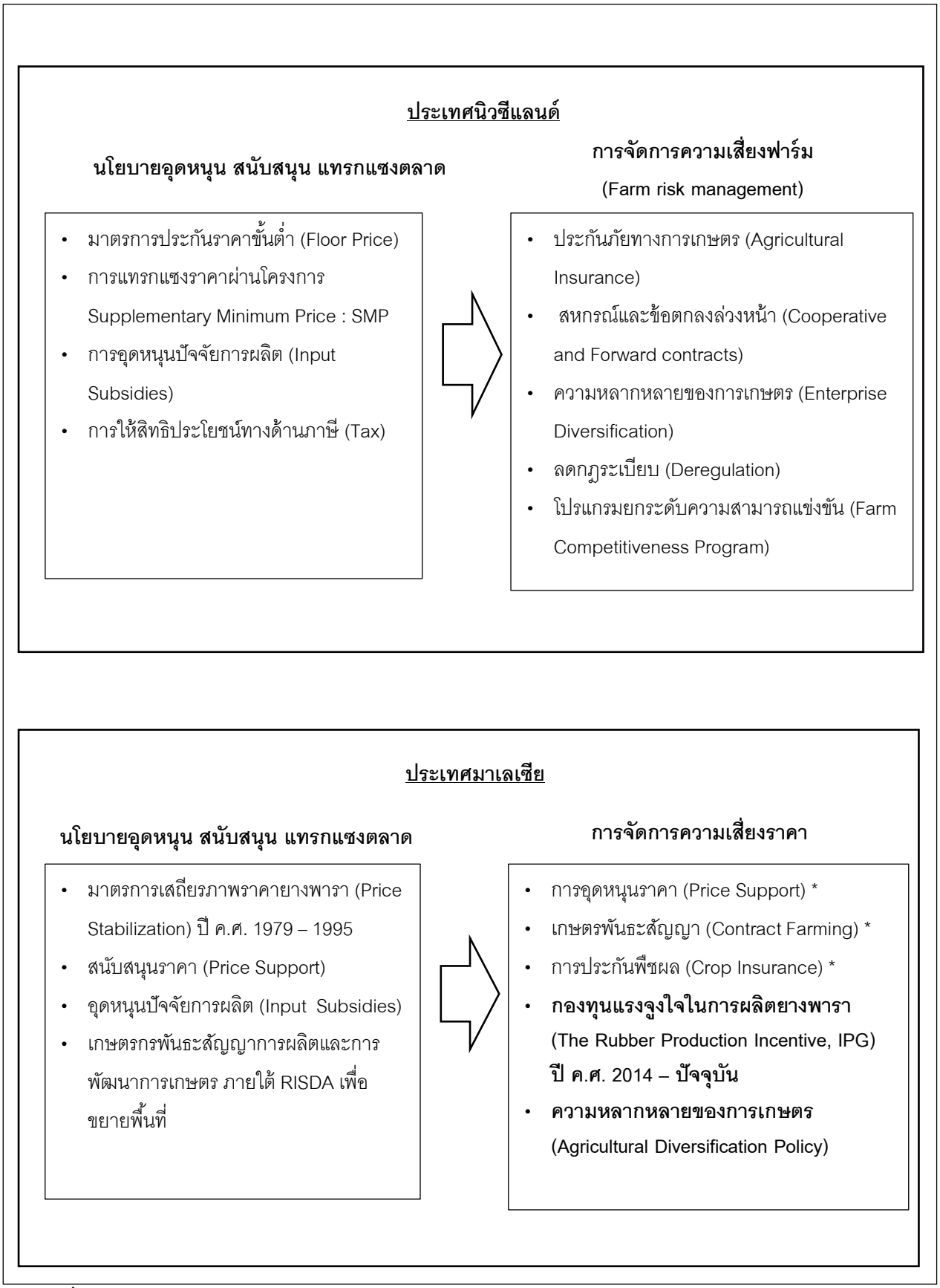
ในขณะที่มาเลเซียมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างนโยบายเกษตรจากการขยายพื้นที่และอุดหนุนภาคเกษตรไปสู่การส่งเสริมเกษตรสมัยใหม่และอุตสาหกรรมเกษตร โดยนโยบายอุดหนุนและแทรกแซงตลาดยังใช้มาอย่างต่อเนื่อง เพื่อบรรเทาความเสี่ยงจากความผันผวนราคายาง เช่น มาตรการเสถียรภาพราคายางพารา (Price Stabilization) ในปี พ.ศ. 2522 – 2538 สนับสนุนราคา (Price Support) อุดหนุนปัจจัยการผลิต (Input Subsidies) และเกษตรพันธะสัญญาการผลิตและการพัฒนาการเกษตรภายใต้ RISAD และ FELDA หลังทศวรรษที่ 2010s มาตรการจัดการความเสี่ยงราคายางดำเนินการผ่านกองทุนแรงจูงใจในการผลิตยางภาพและความหลากหลายของการเกษตร (ดูรายละเอียดในบทที่ 4) ในขณะที่มาตรการอื่นๆ ได้แก่ การอุดหนุนราคา เกษตรพันธะสัญญา และประกันพืชผล มีการส่งเสริมสำหรับสินค้าเกษตรประเภทอื่นๆ ทั้งนี้มาเลเซียไม่มีรูปธรรมที่ชัดเจนของ

การเปลี่ยนรูปนโยบายราคายางไปสู่มาตรการจัดการความเสี่ยงอย่างเช่นโปรแกรมจัดการความเสี่ยงของออสเตรเลียและนิวซีแลนด์

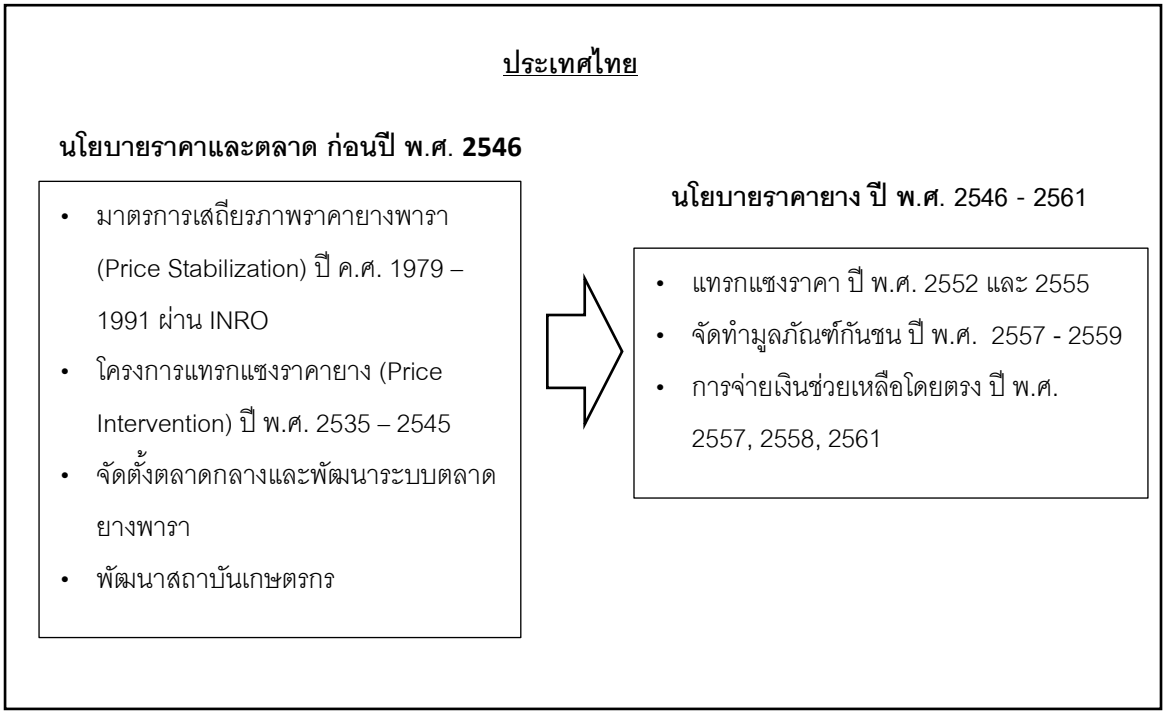
จากภาพที่ 5.3 ก่อนปี พ.ศ. 2546 ประเทศไทยใช้มาตรการเสถียรภาพราคายางพารา (Price Stabilization) ปี พ.ศ. 2522 – 2534 ภายใต้ INRO, การแทรกแซงราคายาง (Price Intervention) ปี พ.ศ. 2535 – 2545 จัดตั้งตลาดกลางและพัฒนาระบบตลาดยางพารา และพัฒนาสถาบันเกษตรกร ซึ่งส่วนใหญ่ใช้แนวทางบรรเทาและรับมือกับราคายางตกต่ำในช่วงเวลาดังกล่าว หลังปี พ.ศ. 2554 เข้าสู่วิกฤตราคายางตกต่ำ รัฐบาลรับมือความเสี่ยงราคาด้วยนโยบายแทรกแซงราคา จัดทำมูลภัณฑ์กันชน และการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง ในขณะที่เครื่องมือจัดการความเสี่ยงราคาในระดับฟาร์ม ระดับตลาด และนโยบาย อย่างประเทศต้นแบบไม่ปรากฏในโครงสร้างนโยบายราคายางในประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า มาตรการจัดการความเสี่ยงราคาและตลาดยังถูกละเลยให้ความสำคัญโดยภาครัฐทั้งในมิติกระบวนการนโยบายและการขับเคลื่อนงานพัฒนาเพื่อจัดการความเสี่ยงราคายาง นั้นคือ **มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนรูปนโยบายยางพาราไปสู่การจัดการความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ**



ภาพที่ 5.3 ผลการเปรียบเทียบนโยบายราคายางของประเทศไทยกับโครงสร้างนโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในประเทศต้นแบบ



ภาพที่ 5.3 ผลการเปรียบเทียบนโยบายราคายางของประเทศไทยกับโครงสร้างนโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในประเทศต้นแบบ (ต่อ)

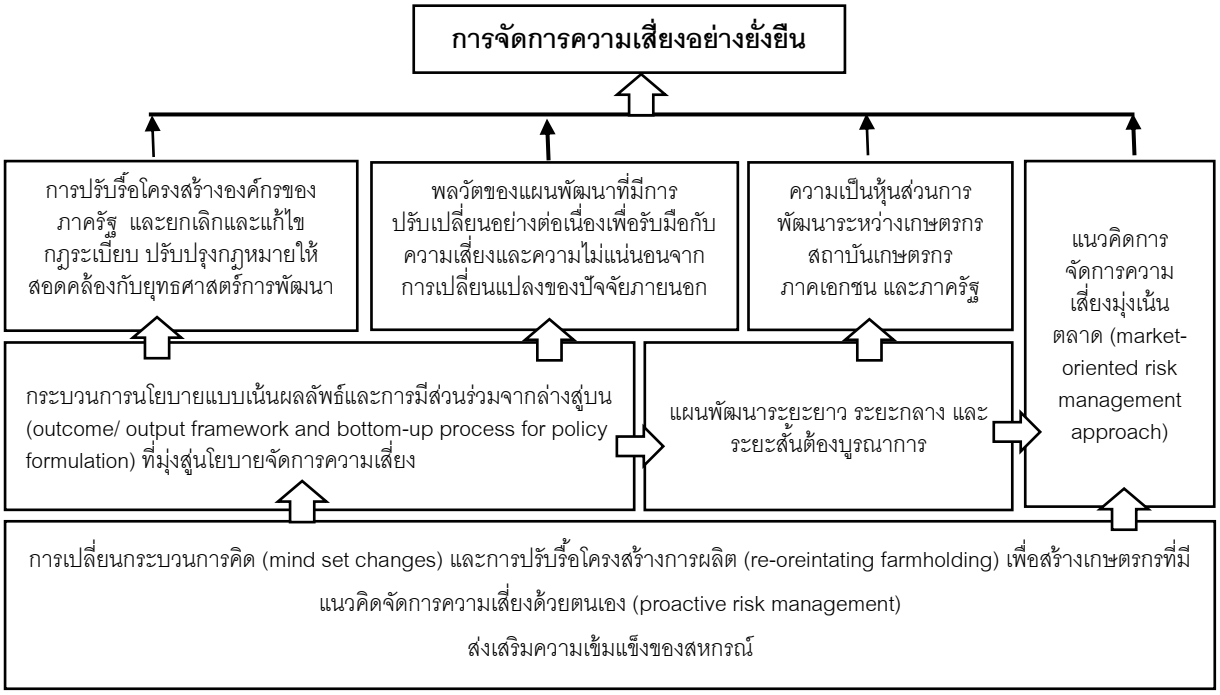


ภาพที่ 5.3 ผลการเปรียบเทียบนโยบายราคายางของประเทศไทยกับโครงสร้างนโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในประเทศต้นแบบ (ต่อ)

5.5 ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการใช้มาตรการจัดการความเสี่ยงราคาของประเทศต้นแบบและโอกาสของการปรับปรุงนโยบายราคายางในประเทศไทย

จากผลการศึกษาพบว่า ผลสำเร็จของการใช้นโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรของประเทศต้นแบบมีปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญ ดังภาพที่ 5.4 มีรายละเอียดดังนี้

1. **การเปลี่ยนกระบวนการคิด** (Mind Set Changes) **และการปรับรื้อโครงสร้างการผลิต** (Re-Oreintating Farmholding) **เพื่อสร้างเกษตรกรที่มีแนวคิดจัดการความเสี่ยงด้วยตนเอง** พบว่า ในทุกประเทศต้นแบบใช้การเปลี่ยนกระบวนการคิด (Mind Set) ของเกษตรกรไปสู่การจัดการความเสี่ยงด้วยตนเอง (Proactive Risk Management) เป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาการปรับกระบวนการคิดของเกษตรกร หรือปรับ Mind Set ของเกษตรกร คือ การเพิ่มประสิทธิภาพของทุนมนุษย์โดยใช้งานส่งเสริม การให้ความรู้ และการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะและความสามารถในการผลิตของเกษตรกร รวมทั้งการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตและวิธีคิดการทำเกษตรแบบดั้งเดิมไปสู่การเกษตรสมัยใหม่ที่เน้นการผลิตเชิงพาณิชย์ การใช้ปัจจัยการผลิตอย่างเข้มข้น มีความหลากหลายของระบบการผลิต ผลิตสินค้าที่ตอบสนองความต้องการของตลาด และมีมูลค่าเพิ่มสูง โดยใช้ระบบสหกรณ์เป็นเครื่องมือ



ภาพที่ 5.4 ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการใช้มาตรการจัดการความเสี่ยงราคาของประเทศต้นแบบ

2. **กระบวนการนโยบายแบบเน้นผลลัพธ์และการมีส่วนร่วมจากล่างสู่บน** (Outcome/ Output Framework and Bottom-up Process for Policy Formulation) **ที่มุ่งสู่นโยบายจัดการความเสี่ยง** กล่าวคือ ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาเน้นการมีส่วนร่วมจากเกษตรกร สถาบันเกษตรกร และภาคประชาชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งเกษตรกร ผู้นำธุรกิจ นักวิชาการ และผู้บริโภค รวมทั้งผลงานวิจัยทางวิชาการถูกนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายซึ่งมีส่วนสำคัญในการปรับเปลี่ยนทิศทางนโยบาย โดยสถาบันเกษตรกรที่มีความเข้มแข็งในการผลักดันความต้องการของเกษตรกรไปสู่การกำหนดทิศทางนโยบาย เนื่องจากนโยบายผ่านการมีส่วนร่วมจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ส่งผลให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสามารถทำได้ง่ายต่อการขับเคลื่อนและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การจัดทำแผนพัฒนาเชิงรุกและมองการณ์ไกลแบบเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ของการพัฒนา (Outcome/ Output Framework) ที่เน้นกำหนดผลลัพธ์ที่คาดหวัง และเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่คาดหวังต้องได้ผลผลิตอะไรบ้าง หลังจากนั้นปรับเปลี่ยนผลผลิตที่คาดหวังเป็นวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ และมีการจัดทำแผนพัฒนาหลัก (Cooprate Plan) ที่มีการกำหนดโปรแกรมที่ชัดเจน และบริหารจัดการโปรแกรมตามกลุ่มสินค้า (Commodity)

3. **การเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรจากการเน้นอุ้มชู อุดหนุน และสนับสนุนภาคเกษตรมาเป็นแนวคิดการจัดการความเสี่ยงมุ่งเน้นตลาด** (Market-Oriented Risk Management Approach) ดังภาพที่ 5.2 นับว่าส่วนหนึ่งเกิดจากการเรียนรู้ร่วมกันของภาครัฐและประชาชนที่ได้รับประสบการณ์เลวร้ายจากภาระงบประมาณจำนวนมากที่ต้องแบกรับ เกษตรกรต้องรอพึ่งพารัฐ

ตลอดเวลา ข้อจำกัดของฐานทรัพยากร ความด้อยประสิทธิภาพ และแรงกดดันจากการเติบโตของการค้าเสรีและข้อตกลงการค้า WTO ล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเลือกใช้นโยบายจัดการความเสี่ยง เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และยกระดับความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก โดยภาครัฐให้ความสำคัญกับการลงทุนงานวิจัยและพัฒนา นวัตกรรมสินค้าและบริการ รวมทั้งวางแผนการใช้และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

4. **การปรับรื้อโครงสร้างองค์กรของภาครัฐให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา** เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ลดความซ้ำซ้อน และเสริมการบูรณาการงานพัฒนาระหว่างหน่วยงานพัฒนา รวมทั้ง**ยกเลิกและแก้ไขกฎระเบียบ ปรับปรุงกฎหมายกำกับด้านการเกษตรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา**เพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีความจำเป็นอย่างมาก กฎระเบียบและกฎหมายต้องช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก

5. **พลวัตของแผนพัฒนาที่มีการปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่องเพื่อให้มีความสามารถในการรับมือกับความเสี่ยงและความไม่แน่นอนจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอก** (รายละเอียดในบทที่ 4 ภาพที่ 4.1 4.2 และ 4.3) ให้ภาพของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างแผนพัฒนาเกษตรกรและการจัดการความเสี่ยงตามช่วงเวลา อาทิ มาเลเซียมีการปรับแผน NAP2 และ NAP3 อันเป็นผลเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ.1997 สะท้อนว่า แผนพัฒนาเดิมไม่สามารถรับมือความเสี่ยงจากช็อกทางเศรษฐกิจได้ และ NAP 4 เพื่อใช้โอกาสและรับมือกับกระแสการค้าเสรี และบริบทเศรษฐกิจและการเมืองโลกใหม่ ในขณะที่นิวซีแลนด์ใช้โอกาสจากกระการค้าเสรีและการเปิดตลาดตามข้อตกตลง WTO เป็นส่วนหนึ่งของแผนจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรหลังปี ค.ศ. 2012

6. **แผนพัฒนาระยะยาว ระยะกลางและระยะสั้นต้องบูรณาการทั้งในมิติเป้าหมาย โครงสร้าง การจัดสรรงบประมาณ การดำเนินตามนโยบาย และการประเมินผลดำเนินงานทุกระดับ**

7. **ความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาระหว่างเกษตรกร สถาบันเกษตรกร ภาคเอกชน และภาครัฐ โดยส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนให้มีบทบาทเป็นผู้นำในการพัฒนาภาคเกษตร**

จากผลการศึกษาข้างต้นชี้ให้เห็นโอกาสการปรับปรุง (Opprotuity for Improvement) เชิงนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางสำหรับประเทศไทย กล่าวคือ ภาครัฐควรใช้โอกาสจากวิกฤตราคายางนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 และผลการปรับรื้อโครงสร้างองค์กรของการยางแห่งประเทศไทยเป็นจุดพลิกผัน (Contingency Point) สำหรับการเปลี่ยนรูปนโยบายยางพารา (Policy Transformation) ไปสู่นโยบายจัดการความเสี่ยงยางพาราที่มีการจัดการความเสี่ยงอย่างเป็นระบบและบูรณาการ โดยใช้แนวคิดการจัดการความเสี่ยงแบบมุ่งเน้นตลาด (Market Oriented Risk Management Approach) ร่วมกับการจัดการความเสี่ยงก่อนและหลังเกิดความเสี่ยง (Ex ante and Ex post Policies) โดยภาครัฐซึ่งต้องมีเครื่องมือจัดการความเสี่ยงราคาในระดับฟาร์ม (On-Farm Stratgeis) เครื่องมือทางการตลาด

และนโยบายรัฐ รวมทั้งเครื่องมือรับมือวิกฤตราคาและวัฏจักราคายางที่มีความผันผวนรุนแรง ทั้งนี้การออกแบบนโยบาย (Policy Formulation) ต้องพิจารณาบริบทโครงสร้างการผลิตและลักษณะเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรรายย่อยที่มีพฤติกรรมหวังพึ่งพารัฐช่วยเหลือในยามราคายางตกต่ำและความตื่นตัวจัดการความเสี่ยงด้วยตนเองค่อนข้างต่ำ ดังนั้นการเปลี่ยน Mind Set เกษตรเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นเช่นเดียวกับการปรับรื้อโครงการสร้างองค์กรของการยางแห่งประเทศไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลลัพธ์ที่คาดหวังของการจัดการความเสี่ยง ในขณะที่เกษตรกรส่วนใหญ่ขึ้นทะเบียนกับการยางแห่งประเทศไทย และสถาบันเกษตรกรที่กระจายอยู่ทั่วประเทศสามารถใช้เป็นโอกาสในการขับเคลื่อนนโยบายจัดการความเสี่ยงราคา

บทที่ 6
ทางเลือกเชิงนโยบายจัดการความเสี่ยงด้านราคายางพารา

ในการจัดทำทางเลือกนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางใช้ข้อมูลหลัก ประกอบด้วย 1) ผลการศึกษานโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรของประเทศต้นแบบ 2) ผลการศึกษานโยบายการจัดการความเสี่ยงราคายางพาราของประเทศไทย ข้อค้นพบช่องวางเชิงนโยบาย และบทเรียนที่ได้รับ 3) ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก เวทีระดมความคิดเห็น เวทีกลุ่มย่อย และ 4) ข้อคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิของโครงการ ใช้เป็นปัจจัยนำเข้าในการสังเคราะห์นโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางพารา ภายใต้กรอบคิดการจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรดังภาพที่ 3.2

ผลการศึกษาในส่วนนี้ประกอบด้วย 1) แนวคิดการพัฒนาทางเลือกการจัดการความเสี่ยงราคายางในประเทศไทย และ 2) ทางเลือกนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายาง มีรายละเอียดดังนี้

6.1 แนวคิดการพัฒนาทางเลือกการจัดการความเสี่ยงราคายางในประเทศไทย

การกำหนดทางเลือกมาตรการจัดการความเสี่ยงใช้หลักคิดที่สำคัญ 4 ประการ คือ 1) ยางพาราเป็นฐานรากของสังคมชนบท เศรษฐกิจฐานราก และการเติบโตเศรษฐกิจชีวภาพ (Bio Economy Growth) 2) **จัดการความเสี่ยงเชิงรุก** (Proactive Risk Management) 3) **หลักเอื้ออาทรเพื่อความเข้มแข็งของตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม** (Safety Net) **และ 4) บทเรียนที่ได้รับจากการศึกษานโยบายเกษตรและการจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรของประเทศต้นแบบซึ่งได้ทำการปรับให้สอดคล้องกับบริบทยางพาราในประเทศไทยแล้ว และนโยบายราคายางพาราของประเทศไทย** กล่าวคือ ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่และการดำรงชีพของครัวเรือนเกษตรกรกว่า 1.60 ล้านครัวเรือน คิดเป็นประชากรราวร้อยละ 10 ของประเทศ มูลค่าเพิ่มจากยางพาราเป็นฐานรากของการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก ซึ่งประเทศไทยควรใช้มุมมองการผลิตยางเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สามารถใช้เป็นข้อได้เปรียบจากปริมาณผลผลิต ประสิทธิภาพการผลิต และความสามารถแข่งขันที่ดีกว่าประเทศผู้ผลิตยางอื่นๆ เพื่อใช้เป็นฐานการพัฒนา เสริมสร้างความเข้มแข็ง และความสามารถในการแข่งขันที่มุ่งเป้าหมายสู่เศรษฐกิจชีวภาพที่มีนวัตกรรม ในขณะที่บทเรียนสำคัญจากการศึกษาการจัดการความเสี่ยงราคาในประเทศต้นแบบให้ข้อสรุปที่ชัดเจนว่า **เครื่องมือจัดการความเสี่ยงราคาที่เหมาะสมคือ การประกันภัย สัญญาซื้อขายล่วงหน้าความหลากหลายของการผลิตและรายได้ และการจัดการทางการเงินของครัวเรือน ซึ่งเป็นการจัดการความเสี่ยงราคาที่วางอยู่บนหลักการ 1) การรับมือความเสี่ยง** (Coping Risk) **ในระดับฟาร์ม 2) การแบ่งปันความเสี่ยง** (Risk Sharing) **ระหว่างเกษตรกรและบุคคลอื่น (ผู้ซื้อ และหรือ รัฐ) และ 3) การถ่ายโอนความเสี่ยง** (Risk Transfer) **ไปสู่รัฐบาลหรือบุคคลอื่น**

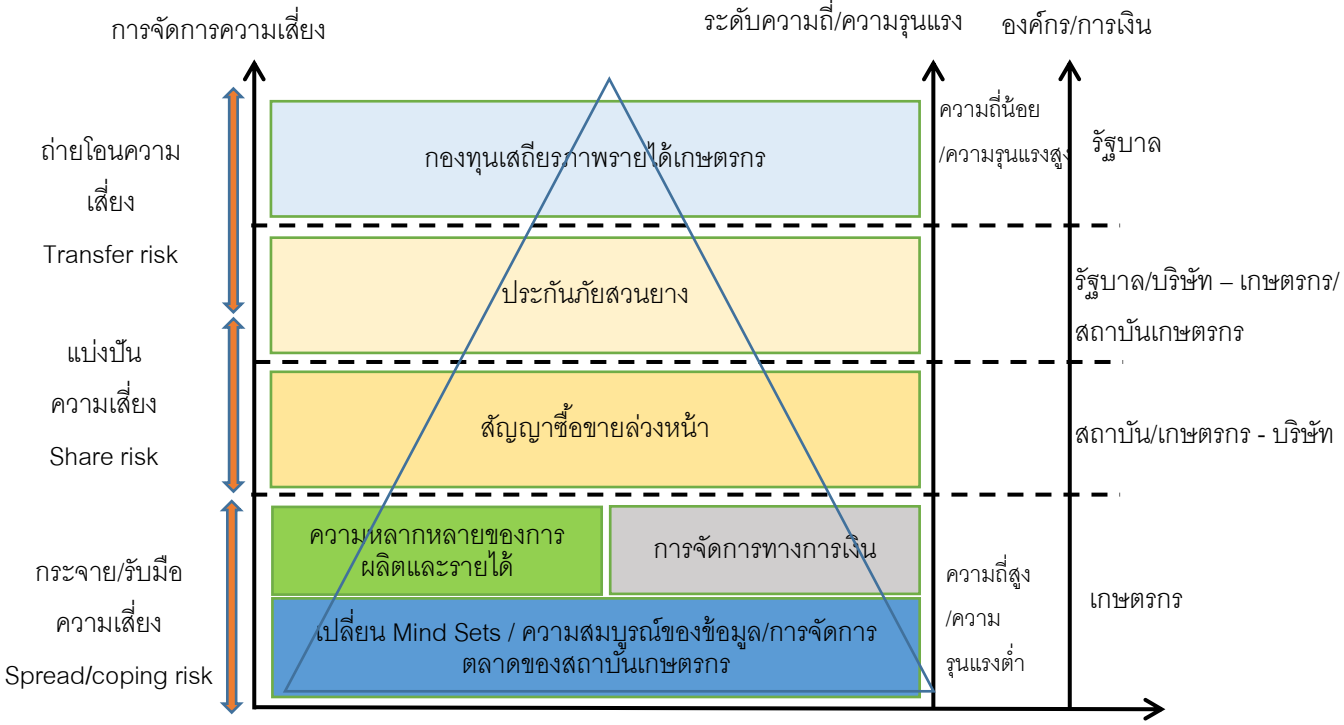
ผลการศึกษาพบว่า ประเทศต้นแบบใช้ระยะเวลาเปลี่ยนผ่านค่อนข้างนานไปสู่โครงสร้างนโยบายจัดการความเสี่ยงแบบมุ่งเน้นตลาด (Market Oriented Risk Management) เงื่อนไขที่สำคัญของผลสำเร็จคือ การเปลี่ยน Mind Sets ของเกษตรกร ความพร้อม/สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร และนโยบายที่เน้นการจัดการความเสี่ยงเชิงรุก เมื่อเกษตรกรมีแนวคิดการจัดการความเสี่ยงเชิงรุก (Proactive Risk Management Thinking) จะนำมาซึ่งความยั่งยืนของการจัดการความเสี่ยง สำหรับประเทศไทยแล้วในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านของการพัฒนาไปสู่อุตสาหกรรมฐานชีวภาพยางพารา รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการจัดการความเสี่ยงเชิงรุกทั้งในเชิงนโยบาย แนวทางดำเนินงาน และส่งเสริมการจัดการความเสี่ยง รวมทั้งการเปลี่ยน Mind Sets เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรให้เป็นบุคคลที่มีแนวคิดจัดการความเสี่ยงเชิงรุกซึ่งเกษตรกรสามารถปฏิบัติและทำได้ด้วยตนเอง และต้องมีความสมบูรณ์ของข้อมูลทั้งในด้านตลาด ราคา การค้า และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลอาจจะจำเป็นต้องทุ่มงบประมาณในระยะสั้นเพื่อส่งเสริมการใช้เครื่องมือจัดการความเสี่ยง แต่เมื่อเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรมีแนวคิดการจัดการความเสี่ยงเชิงรุกแล้ว รัฐบาลก็จะสามารถลดการสนับสนุนลงได้ และจะเกิดความยั่งยืนของการจัดการความเสี่ยง

การรับมือความเสี่ยง (Coping Risk) ในระดับฟาร์มมีเครื่องมือที่เหมาะสม ได้แก่ ความหลากหลายของการผลิตและรายได้ การยกระดับความสามารถจัดการทางการเงิน และความสามารถจัดการทางการตลาดของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร เนื่องจากข้อจำกัดจากโครงสร้างการผลิตแบบเกษตรกรรายย่อยและระบบตลาดยางพาราที่ผู้ค้ายางมีอิทธิพลเหนือตลาดและการกำหนดราคา ดังนั้น ภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้มแข็งและยกระดับความสามารถในการแข่งขันของสถาบันเกษตรกรเป็นการเสริมสร้างพลังของการจัดการความเสี่ยงราคาด้วยสัญญาซื้อขายล่วงหน้า

สำหรับราคายางที่มีความผันผวนในรายวัน รายเดือน และไตรมาส สามารถจัดการความเสี่ยงได้ด้วยการแบ่งปันความเสี่ยง (Sharing Risk) ระหว่างเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรกับผู้ซื้อผ่านการส่งเสริมเครื่องมือจัดการความเสี่ยงคือ สหกรณ์ และสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ทั้งนี้ในช่วงแรกภาครัฐอาจจะต้องให้การส่งเสริมและสนับสนุนสัญญาซื้อขายล่วงหน้าให้เกิดการใช้อย่างแพร่หลายผ่านมาตรการจูงใจทางการเงิน ภาษี และผลประโยชน์จากกองทุนรักษาเสถียรภาพรายได้ ในส่วนของการประกันภัยสวนยางที่มีลักษณะการถ่ายโอนความเสี่ยง (Transfer Risk) จากเกษตรกร/สถาบันเกษตรกรไปสู่บริษัทผู้รับประกัน ประกันภัยสวนยางนับว่าเป็นการประกันภัยพืชยืนต้นที่มีอายุเก็บเกี่ยวนานซึ่งควรมีประกันภัยทั้งในรูปแบบของภัยพิบัติ (ไฟไหม้ น้ำท่วม ภัยแล้ง) ดัชนีสภาพภูมิอากาศ (เนื่องจากฝนตกหลายวันกรีดยางไม่ได้) และประกันรายได้ ในช่วงแรกภาครัฐต้องใช้มาตรการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรเข้าสู่ระบบประกันสวนยางเพิ่มขึ้น โดยใช้มาตรการสนับสนุนเบี้ยประกันและ

ช่วยเหลือทางการเงินให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรทำประกันภัยสวนยาง และใช้มาตรการทางภาษีและประกันความเสี่ยงผลตอบแทนทางธุรกิจเพื่อจูงใจให้ภาคเอกชนเป็นบริษัทผู้รับประกัน

อย่างไรก็ตาม ความเสี่ยงราคาที่เกิดจากช็อก ภัยพิบัติ วิกฤตราคา และการเปลี่ยนแปลงที่คาดการณ์ไม่ได้ ซึ่งมักเป็นความเสี่ยงที่มีความถี่น้อยแต่มีความรุนแรงของผลกระทบสูง ยังคงมีความจำเป็นที่รัฐบาลต้องเข้าบรรเทา และลดผลกระทบจากความเสี่ยง ภายใต้หลักเอื้ออาทรและตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Safety Net) ในกรณีเกิดภาวะวิกฤตราคายางหรือความผันผวนราคาสูง ความเสี่ยงเหล่านี้ควรถ่ายโอน (Transfer Risk) ไปสู่ภาครัฐ นั้นคือ รัฐบาลควรจัดตั้งกองทุนเสถียรภาพรายได้เกษตรกร ที่มีวัตถุประสงค์ช่วยเหลือและสร้างเสถียรภาพรายได้แก่เกษตรกรที่มีความเปราะบางและอ่อนแอในการรับมือความเสี่ยงด้วยตนเอง ทั้งนี้ เงื่อนไขในการดำเนินงานและการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนได้นั้น ภาครัฐควรส่งเสริมให้เกษตรกรเข้าร่วมและดำเนินการการจัดการความเสี่ยงในระดับฟาร์มไปพร้อมๆ กัน โดยเฉพาะเกษตรกรที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับรายได้เป้าหมายจะได้รับการช่วยเหลือชดเชยรายได้ จึงไม่ได้ช่วยเหลือเกษตรกรทุกรายซึ่งจะเป็นการลดภาระงบประมาณ ระบบการดำเนินงานของกองทุนฯ จะต้องเสริมแรงและสร้างแรงกระตุ้นการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงผ่านเครื่องมือทางการตลาด (ประกันภัยสวนยาง สัญญาซื้อขายล่วงหน้า) และการจัดการความเสี่ยงในระดับฟาร์ม นั้นคือ **การจัดการความเสี่ยงราคายางต้องใช้มาตรการจัดการเสี่ยงราคาเชิงบูรณาการจากระดับฟาร์มสู่ภาครัฐ** (ภาพที่ 6.1) ความยั่งยืนของการจัดการความเสี่ยงขึ้นอยู่กับความสำเร็จในการเสริมสร้างหรือบ่มเพาะให้เกษตรกรมีแนวคิดการจัดการความเสี่ยงด้วยตนเอง ความสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร ความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร การจัดการทางการเงิน และความหลากหลายของการผลิตและรายได้ ซึ่งถูกให้น้ำหนักมากที่สุดและเป็นเงื่อนไขจำเป็นในระยะแรก รองลงมาเป็นผลลัพธ์ของเครื่องมือทางจัดการความความเสี่ยงทางการตลาด (สัญญาซื้อขายล่วงหน้า และ ประกันภัยสวนยาง) และกองทุนเสถียรภาพรายได้เกษตรกร ตามลำดับ



ภาพที่ 6.1 กรอบคิดการพัฒนาทางเลือกการจัดการความเสี่ยงราคายางในประเทศไทย

6.2 ทางเลือกนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายาง

ผลการศึกษาทางเลือกนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางพาราที่นำเสนอต่อผู้ตัดสินใจเชิงนโยบายประกอบด้วย 5 แนวทาง คือ

1) ปรับเปลี่ยน Mind Sets ในการจัดการความเสี่ยง (Mind Set Changes)
2) สร้างเสถียรภาพรายได้เกษตรกรชาวสวนยาง (Income Stabilization)
3) เพิ่มความหลากหลายของการผลิตและรายได้ (Diversification of Products and Income)
4) เพิ่มความสามารถในการจัดการทางการเงินของครัวเรือนเกษตรกร (Financial Management)
5) เพิ่มความสมบูรณ์ของข้อมูลและยกระดับความสามารถในการจัดการตลาดยางพารา (Market-Information and Market Management Arrangement)

แนวทางการจัดการความเสี่ยง 5 แนวทางข้างต้นประกอบด้วย 11 มาตรการซึ่งเป็นมาตรการเชิงนโยบาย (Policy Measure) และมาตรการเชิงปฏิบัติการ (Action Measure) ที่เป็นเครื่องมือจัดการความเสี่ยงราคายาง (Market Tools) นอกจากนี้ 5 แนวทางพัฒนายังประกอบด้วย 6 โครงการที่ประกอบด้วย หลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ แนวทางการดำเนินงาน หน่วยงานที่รับผิดชอบ ระยะเวลา แหล่งงบประมาณ และเงื่อนไขความสำเร็จของโครงการ ดังนี้

1) **ปรับเปลี่ยน Mind Sets ในการจัดการความเสี่ยงของเกษตรกร**: New Mind Sets
   โครงการที่ 1 Mind Set Change สำหรับเกษตรกรยุคใหม่
2) **สร้างเสถียรภาพรายได้เกษตรกรสวนยาง (Income Stabilization)**: Rubber Stability ประกอบด้วย 4 มาตรการ ดังนี้
   มาตรการที่ 1 กองทุนเสถียรภาพรายได้เกษตรกรขนาดเล็ก (Income Stabilization Funds)
   มาตรการที่ 2 พัฒนาระบบประกันภัยสวนยาง (Rubber Insurance)
   มาตรการที่ 3 พัฒนาสัญญาซื้อ-ขายล่วงหน้า (Forward Contracts)
   มาตรการที่ 4 พัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางแบบมุ่งเป้าผลลัพธ์ (Outcome Based Rubber Industrial Development)
3) **เพิ่มความหลากหลายของการผลิตและรายได้ (Diversification of Products and Income)**: Rubber Diversify ประกอบด้วย 3 มาตรการ ดังนี้
   มาตรการที่ 1 ส่งเสริมการปลูกพืชร่วมยางและระบบเกษตรหลากหลายให้เป็นรูปธรรม
      โครงการที่ 1 ขยายพื้นที่ปลูกพืชร่วมยางและระบบเกษตรที่มีความหลากหลายอย่างมีเป้าหมาย
      โครงการที่ 2 ส่งเสริมงานวิจัยและพัฒนาทางด้านพืชร่วมยางและระบบเกษตรสมัยใหม่
   มาตรการที่ 2 ส่งเสริมการทำงานรับจ้างภาคเกษตรในครัวเรือนเกษตรกร
   มาตรการที่ 3 ส่งเสริมการจ้างงานนอกภาคเกษตรสำหรับครัวเรือนเกษตร
4) **เพิ่มความสามารถในการจัดการทางการเงินของครัวเรือนเกษตรกร (Financial Management)**: Rubber Financial
   มาตรการที่ 1 โปรแกรมเสถียรภาพทางการเงินของครัวเรือนเกษตรกร
5) **เพิ่มความสมบูรณ์ข้อมูลและยกระดับความสามารถจัดการตลาดยางพารา (Market-Information and Market Management Arrangement)** : Rubber Intelligence ประกอบด้วย 3 มาตรการ ดังนี้
   มาตรการที่ 1 เพิ่มความสมบูรณ์ของข้อมูล ทักษะวิเคราะห์ และการใช้ประโยชน์จากข้อมูลเพื่อการจัดการตลาดอย่างมีประสิทธิภาพ
      โครงการที่ 1 สถาบันเชี่ยวชาญด้านราคา ตลาด และการค้ายางพาราเพื่อพัฒนาระบบข่าวสารและข้อมูล และเพิ่มความสมบูรณ์ของข้อมูลทางการตลาด
   มาตรการที่ 2 ยกระดับความสามารถแข่งขันและจัดการตลาดยางพารา
      โครงการที่ 1 พัฒนาเกษตรกรสวนยางยุคใหม่และผู้ประกอบการยางพารา
      โครงการที่ 2 พัฒนาความสามารถแข่งขันและความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร

มาตรการที่ 3 ส่งเสริมและสนับสนุนงานวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบการค้ายางสมัยใหม่

6.2.1 ปรับเปลี่ยน Mind Sets ในการจัดการความเสี่ยงของเกษตรกร

ผลการวิเคราะห์บทเรียนจากประเทศต้นแบบและผลการสัมภาษณ์เชิงลึกให้ผลสรุปที่ตรงกันว่า ความยั่งยืนของการจัดการความเสี่ยงราคาและผลสำเร็จของการขับเคลื่อนนโยบายการจัดการความเสี่ยงมีเงื่อนไขสำคัญคือ **เกษตรกรต้องมีแนวคิดจัดการความเสี่ยงเชิงรุก** (Proactive Risk Management) แต่เกษตรกรส่วนใหญ่ตกอยู่ในกับดักของกระบวนการคิดการทำเกษตรแบบดั้งเดิมที่ส่งผลต่อทางเลือกการจัดการความเสี่ยงและความยืดหยุ่นในการรับมือกับความเสี่ยง/ช็อกที่ลดลง ดังนั้นแนวทางการพัฒนานี้จึงต้องให้ความสำคัญกับการเคลื่อนย้ายกระบวนทัศน์ใหม่ของกระบวนการคิดเชิงระบบ (Mind Sets) ที่มีพลวัตของการจัดการความเสี่ยง เพื่อยกระดับประสิทธิภาพของทุนมนุษย์ คุณค่า และความสามารถในการแข่งขันของเกษตรกรให้บรรลุเป้าหมายมีความสามารถจัดการความเสี่ยงด้วยตนเองและมีความยั่งยืนของการจัดการความเสี่ยง รัฐบาลต้องส่งเสริมและสนับสนุนการเปลี่ยน Mind sets ของเกษตรกรอย่างเป็นระบบ และส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของเกษตรกร ดังนี้

โครงการที่ 1 Mind Set Change **สำหรับเกษตรกรยุคใหม่**

1) **หลักการและเหตุผล**

ในปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยมีเกษตรกรชาวสวนยางกว่า 1.60 ล้านครัวเรือนซึ่งกว่าร้อยละ 95 เป็นครัวเรือนที่ถือครองที่ดินขนาดเล็ก ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 77 สำเร็จการศึกษาไม่เกินชั้นประถมศึกษา มีจำนวนสมาชิกครัวเรือนเฉลี่ย 3.3 คนต่อครัวเรือน ในจำนวนนี้เป็นเกษตรกรที่มีอายุมากกว่า 64 ปี ร้อยละ 18.5 และเกษตรกรส่วนใหญ่กำลังเข้าสู่ช่วงสูงอายุ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561) ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ยังขาดความเท่าทันของความรู้ หลักวิชาการที่ถูกต้อง และขาดความตระหนักถึงการจัดการความเสี่ยง รวมทั้งค่านิยมการบริโภคที่ใช้เงินเป็นตัวตั้งในการดำรงชีพ อาทิ ผลผลิตอาหารบางอย่างสามารถผลิตได้เองในครัวเรือนแต่ก็ไม่ยอมผลิต ดูเหมือนว่าชอบความสะดวกสบายในชีวิตมากกว่าโดยซื้อจากตลาด สำหรับระบบการผลิตก็เน้นทำสวนยางเชิงเดี่ยวและพึ่งพารายได้จากสวนยางเป็นหลัก เจ้าของสวนยางจำนวนมากไม่ยอมกรีดยางด้วยตนเอง แม้ว่ามีแรงงานครัวเรือนส่วนเกินแต่กลับใช้แรงงานจ้าง เนื่องจากค่านิยมที่ติดยึดกับการเป็นเถ้าแก่สวนยาง ที่แสดงออกซึ่งฐานะทางสังคมที่มีความร่ำรวย เรียกว่า ทุกคนอยากเป็นเถ้าแก่สวนยาง สำหรับระบบการผลิตที่มีความหลากหลายทั้งในรูปแบบพืชร่วมยางหรือทำเกษตรหลากหลาย เกษตรกรส่วนใหญ่รู้ว่า ทำแล้วดี มีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ข้อเท็จจริงพบว่า เกษตรกรเพียงร้อยละ 2.73 เท่านั้นที่ขอปลูกทดแทนยางแบบที่ 5 คือ ปลูกยางแบบเกษตรผสมผสาน (การยางแห่งประเทศไทย, 2559) เกษตรกรส่วนใหญ่กลับมีข้ออ้างสาระพัดในการที่จะไม่เพิ่มความหลากหลายของการผลิต เช่น

ไม่เห็นตัวอย่างความสำเร็จที่ดี ไม่มีตลาดขายผลผลิต ต้นทุนการผลิตสูง และไม่มีเวลา รวมทั้งให้เหตุผลว่า การกรีดยางอย่างเดียวก็เหนื่อยแล้วอยากพักผ่อน ในมุมมองของเกษตรกรการทำสวนยางเชิงเดี่ยวยังไงก็ได้เงินดีกว่าพืชเศรษฐกิจอื่นๆ และที่สำคัญเกษตรกรเรียนรู้ว่า ในช่วงที่ราคายางตกต่ำยังไงเสียรัฐบาลก็เข้ามาใช้นโยบายอุดหนุนหรือแทรกแซงตลาด ดังเช่น โครงการแทรกแซงราคาและการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงในปีพ.ศ. 2534 – 2545 และ 2555 – 2561 ตามลำดับ การแทรกแซงตลาดของรัฐบาลที่ผ่านเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความล่าช้าของความสามารถในการปรับตัวและความยืดหยุ่น (Resilience) ในระดับครัวเรือนเพื่อรับมือความเสี่ยงราคายาง เนื่องจากมีความเชื่อที่ว่าเมื่อเกิดปัญหาราคายางตกต่ำรัฐบาลก็จะเข้ามาช่วยเหลือ มีลักษณะรอรับความช่วยเหลือโดยขาดการพึ่งพาตนเอง ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ตกอยู่ในกับดักของกระบวนการคิด (Mind Sets) ดั้งเดิม ไม่มี Mind Sets ที่เหมาะสม และยากต่อการเปลี่ยนวิธีคิดของบุคคล ซึ่งส่งผลต่อการขาดความสามารถจัดการความเสี่ยง นับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินมาตรการจัดการความเสี่ยงราคายาง ดังนั้น การเปลี่ยน Mind Sets เป็นเงื่อนไขจำเป็นในการจัดการความเสี่ยง การปรับ Mind Sets ในที่นี้คือ การปรับเปลี่ยนทัศนคติ หลักการ วิธีคิด และกระบวนการคิดของบุคคลให้มีเท่าทันต่อพลวัตของความเสี่ยง และส่งผลให้บุคคลนั้นมีลักษณะของ Proactive Risk Thinking ทั้งในมิติการผลิต ตลาด การเงิน การเรียนรู้ด้วยตนเอง การประกอบการ และสังคม เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการเปลี่ยน Mind Sets ของเกษตรกร เรียกว่า **Mind Sets เปลี่ยน ชีวิตก็เปลี่ยน**

2) **วัตถุประสงค์**
   - เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติ หลักการ วิธีคิด และกระบวนการคิดของบุคคลที่มีเท่าทันต่อความเสี่ยง
   - เพื่อให้เกษตรกรตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของการจัดการความเสี่ยง
   - เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรนำมาตรการจัดการความเสี่ยงไปสู่การปฏิบัติจริง
   - เพื่อสนับสนุนเกษตรกรให้ลงมือปฏิบัติในการจัดการความเสี่ยง
3) **แนวทางดำเนินงาน**
   - สำรวจสถานะ Mind Sets ที่เป็นอยู่ในมิติการผลิต ตลาด การเงิน ผู้ประกอบการ การเรียนรู้ด้วยตนเอง และสังคม รวมทั้งสำรวจกลุ่มเป้าหมายเกษตรกร แสวงหา และระบุเกษตรกรหัวก้าวหน้า และพร้อมเป็นตัวแบบปฏิบัติที่ดี
   - จัดทำฐานข้อมูลและพัฒนาระบบที่จำเป็น โดยจัดทำหลักสูตรอบรมที่มีให้เลือกทั้งออนไลน์และการอบรมจริงในชั้นเรียน รวมทั้งเชื่อมโยงกับสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพสาขาวิชาชีพเกษตรกรรรม

- พัฒนาหลักสูตรต่างๆ ทั้งในเชิงทฤษฎีและหลักฝึกปฏิบัติด้านการผลิต ตลาด การเงิน เทคโนโลยี ผู้ประกอบการ การเรียนรู้ด้วยตนเอง สังคม และสิ่งแวดล้อม
- ประเมินจำนวนหลักสูตรอบรมที่จำเป็นและหลักสูตรเสริมให้เกษตรกรแต่ละราย ทั้งนี้ ถ้าเกษตรกรผ่านโปรแกรมอบรมจนครบอาจจะสามารถขอรับประกาศนียบัตรและใบรับรองคุณวุฒิวิชาชีพได้ด้วย
- ให้การอบรม ดูงาน ฝึกเชิงปฏิบัติการ โดยเฉพาะให้ความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับพืชร่วมยาง ระบบเกษตรที่หลากหลาย เกษตรมูลค่าสูง การเกษตรสมัยใหม่ การประกันภัย สัญญาซื้อขายล่วงหน้า การจัดการทางการเงิน การเป็นผู้ประกอบการ และการใช้ประโยชน์ข้อมูลด้านตลาด โดยจัดโครงการอบรมเป็นรุ่นๆ ผ่านเครือข่ายศูนย์เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียง สหกรณ์ สกย. สถาบันเกษตรกร และสถาบันการศึกษา
- ดำเนินการในพื้นที่เป้าหมายและค่อยๆ ขยายไปสู่พื้นที่อื่นๆ อย่างค่อยเป็นค่อยไป
- ใช้กระบวนการติดตาม ดูแล ประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และนำผลที่ได้ไปสู่การปรับปรุงโครงการอย่างต่อเนื่อง
- ส่งเสริมเวทีแลกเปลี่ยนและเรียนรู้ในระดับชุมชน จังหวัด ภูมิภาค และประเทศ

4) **หน่วยงานที่รับผิดชอบ**
   - สถาบันการศึกษาในพื้นที่
   - กรมส่งเสริมการเกษตร
   - การยางแห่งประเทศไทย
5) **ระยะเวลา**: ดำเนินการต่อเนื่อง เป้าหมายไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของเกษตรกรสวนยางทั้งหมด
6) **แหล่งงบประมาณ**: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
7) **เงื่อนไขความสำเร็จของโครงการ**
   - การบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยประสานทั้งทรัพยากร งบประมาณ แผนงาน โครงการ และการปฏิบัติงานเข้าด้วยกัน
   - ความพร้อมและเพียงพอของทรัพยากรในการดำเนินงานโดยเฉพาะความต่อเนื่องของการสนับสนุนงบประมาณ
   - ควรให้สถาบันการศึกษาเป็นผู้ให้การอบรมและติดตามผลเพื่อความมีประสิทธิภาพและความคล่องตัว
   - พัฒนากระบวนการสร้างแรงจูงใจและกระตุ้นให้เกษตรกรเห็นถึงคุณค่าและประโยชน์ของการเข้าร่วมโครงการ

6.2.2 **สร้างเสถียรภาพรายได้เกษตรกรสวนยาง** (Income Stabilization): Rubber Stability ประกอบด้วย 3 มาตรการ ดังนี้

มาตรการที่ 1 กองทุนเสถียรภาพรายได้เกษตรกรขนาดเล็ก (Income Stabilization Funds)

1) **หลักการและเหตุผล**

เหตุผลสำคัญของการจัดตั้งกองทุนฯ อันเนื่องจากยางพาราเป็นพืชยืนต้นที่การลงทุนครั้งแรกใช้เงินทุนจำนวนมาก ใช้ระยะเวลา 7 ปี ถึงจะเก็บเกี่ยวผลผลิต และมีระยะเวลาในการเก็บเกี่ยวผลผลิตจนอายุต้นยางมากกว่า 25 ปี ย่อมต้องเผชิญกับความเสี่ยงราคาและความไม่แน่นอนของผลตอบแทนจากการลงทุน นับตั้งแต่อดีตเกษตรกรต้องเป็นฝ่ายผู้รับราคาตลาดโลกมาโดยตลอดและอยู่ในกับดักห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมยางโลก ราคายางตกต่ำมาอย่างยาวนานในช่วงปี พ.ศ. 2534 – 2545 และฟื้นตัวเข้าสู่ราคายางบูมในช่วงปี พ.ศ. 2546 – 2555 อีกครั้งราคายางเข้าสู่ราคายางตกต่ำนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 ถึงปัจจุบัน ชี้ให้เห็นถึง วัฏจักรราคายางมีขึ้นและลงสลับกับไป ยากต่อการพยากรณ์ราคาได้แน่นอน และความผันผวนของราคาเป็นความเสี่ยงที่ไม่สามารถควบคุมได้โดยตรง กล่าวคือ ตลาดยางพาราไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการสร้างสมดุลของอุปสงค์และอุปทาน เหตุผลหนึ่งของความไม่สมดุลของตลาดเพราะผู้ใช้ยางไม่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงราคา อุปสงค์ราคามีความยืดหยุ่นต่ำ ในขณะที่เกษตรกรก็ไม่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงราคาอย่างเป็นสัดส่วนกันโดยการเพิ่มหรือลดการผลิต กล่าวคือ อุปทานมีความยืดหยุ่นต่ำ ความไม่สมดุลดังกล่าวส่งผลต่อการปรับตัวในการจัดสรรทรัพยกรการผลิตของเกษตรกรที่มีความไม่เพียงพอ หรือใช้ทรัพยากรมากเกินไปในการผลิตยางพารา ความไม่สมดุลอุปสงค์และอุปทานส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์และผลิตภาพการผลิต และความตกต่ำของมาตรฐานการดำรงชีพของเกษตรกรขนาดเล็กกว่า 1.6 ล้านครัวเรือน คิดเป็นประชากรกว่าร้อยละ 10 ของประเทศ และยังส่งผลกระทบเชิงลบต่อเนื่องต่อความถดถอยทางเศรษฐกิจที่ส่วนใหญ่กิจกรรมเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจยางพารา ดังนั้น รัฐบาลควรมีโปรแกรมสร้างเสถียรภาพและสนับสนุนรายได้ของเกษตรกร ซึ่งเป็นการถ่ายโอนความเสี่ยง (Risk Transfer) ไปสู่รัฐบาล ความเสี่ยงในที่นี้คือ ความเสี่ยงราคายางในระยะสั้นและความสามารถในการปรับตัวของเกษตรกร มาตรการนี้มีลักษณะเป็นตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Safety Net) (USDA, 2006; SPICe, 2018) รัฐบาลมีความสามารถรับมือความเสี่ยงมากกว่าปล่อยให้เกษตรกรรับมือความเสี่ยงราคาโดยลำพัง เพื่อบรรลุเป้าหมายการเติบโตของเศรษฐกิจภาคเกษตรและรักษาระดับความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก

รัฐบาลควรจัดตั้งกองทุนเสถียรภาพรายได้เกษตรกรที่มีการบริหารจัดการอย่างเป็นอิสระภายใต้กำกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและเพิ่มเสถียรภาพรายได้แก่ครัวเรือนเกษตรกรโดยจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง (Direct Payment) แก่เกษตรกรชาวสวนยาง

ที่มีความสามารถอยู่รอดทางเศรษฐกิจต่ำและความเปราะบางของการดำรงชีพ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อกลไกตลาดยางพารา นับเป็นมาตรการลดผลกระทบและบรรเทาความเสี่ยงราคาโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นการเพิ่มรายได้ครัวเรือน และคุ้มครองผลตอบแทนจากสวนยาง อันส่งผลลัพธ์ต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของครัวเรือนและการเติบโตทางเศรษฐกิจในภาพรวม

2) **วัตถุประสงค์**

- เพื่อความมีเสถียรภาพรายได้ของเกษตรกรสวนยางขนาดเล็ก
- เพื่อลดผลกระทบจากความผันผวนของราคายางพาราและแก้ปัญหาราคายางตกต่ำ
- เพื่อรักษาระดับการดำรงชีพในระดับที่มีความเพียงพอให้แก่ครัวเรือนเกษตรกรและแรงงานภาคเกษตร
- เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันของเกษตรกรและผู้ประกอบการ
- เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการวางแผนผลิตทางการเกษตรให้สอดคล้องกับเงื่อนไขขององค์ประสงค์ที่มีประสิทธิภาพซึ่งจะช่วยหลีกเลี่ยงปัญหาขาดแคลนหรือมีส่วนเกินของผลผลิต
- เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างสมดุล เท่าเทียม และแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมระหว่างภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร

3) **แนวทางการดำเนินงาน**

รัฐบาลจัดสรรงบประมาณจัดตั้งกองทุนฯ ในปีแรกและพิจารณาจัดสรรงบประมาณบริหารจัดการกองทุนต่อเนื่องทุกปี กองทุนฯ ทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพรายได้และลดผลกระทบจากความผันผวนราคายาง ในภาวะระดับราคายางต่ำกว่าราคาต้นทุนการผลิตและมีผลตอบแทนไม่คุ้มทุน **โดยกองทุนฯ จะเข้าดำเนินงานจ่ายเงินช่วยเหลือเมื่อรายได้ครัวเรือนลดลงร้อยละ -30 จากระดับค่าเฉลี่ยปกติของรายได้ครัวเรือนเกษตรกรย้อนหลัง 1 ปี ซึ่งเป็นการจ่ายเงินช่วยเหลือชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปจากราคาตกต่ำ (Income Losses) หรือการสูญเสียผลผลิต (Production Losses)** (Mathijs E, 2017) กองทุนฯ ดำเนินงานบริหารโดยคณะกรรมการกองทุนฯ ที่มีตัวแทนจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ กระทรวงการคลัง การยางแห่งประเทศไทย และตัวแทนเกษตรกร โดยต้องจัดตั้งคณะกรรมการติดตาม (Monitoring Committee) ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่กระทรวงต่างๆ และองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินงานกองทุนฯ รวมทั้งให้ข้อแนะนำในการดำเนินงานที่เหมาะสม

- **ชนิดของการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง**

ระดับการจ่ายเงินช่วยเหลือขึ้นอยู่กับ 1) ผลผลิตยางพาราในอดีต ได้แก่ พื้นที่ ปริมาณผลผลิต และผลผลิตต่อไร่ และ 2) ผลประเมินระดับรายได้ครัวเรือนเกษตรกร โดยมีรายละเอียดดังนี้

กลไกการทำงานของกองทุนฯ ในการสร้างเสถียรภาพรายได้เกษตรกร ในแต่ละปีกองทุนฯ ดำเนินการประกาศ 1) ระดับรายได้เป้าหมาย (Income Target) ของครัวเรือนเกษตรกร 2) ร้อยละของการยกระดับรายได้ (Percentage of Stabilized Income) และ 3) ช่วงระยะเวลาดำเนินการ (Period) กล่าวคือ ถ้าในปีนั้นๆ ราคายางตกต่ำอย่างต่อเนื่องทำให้รายได้ครัวเรือนลดลงจากระดับค่าเฉลี่ยปกติของรายได้ครัวเรือนเกษตรกรย้อนหลัง 1 ปี เมื่อรายได้ครัวเรือนลดลงเทียบกับระดับรายได้เป้าหมายมีอัตราการลดลงของรายได้ครัวเรือนมากกว่าร้อยละ -30 เป็นจุดตัดสินใจเข้าช่วยเหลือสร้างเสถียรภาพรายได้ กองทุน ฯ ประกาศร้อยละของการยกระดับรายได้ (Percentage of Stabilized Income) และดำเนินการจ่ายเงินช่วยเหลือเสถียรภาพรายได้ต่อเกษตรกรซึ่งขึ้นอยู่กับผลผลิตต่อไร และขนาดพื้นที่ โดยเกษตรกรที่ขอรับความช่วยเหลือจะต้องมีรายได้ครัวเรือนไม่เกินกว่ารายได้เป้าหมายขึ้นทะเบียนขอรับเข้าร่วมโครงการและผ่านการประเมินรายได้ของครัวเรือน (ภาพที่ 6.2)

- **วิธีการคำนวนเงินช่วยเหลือ**

อัตราการลดลงของรายได้ครัวเรือน (ร้อยละ) = (รายได้เป้าหมาย – รายได้แท้จริง) x 100 / รายได้แท้จริง

อัตราการช่วยเหลือ = (รายได้แท้จริง x ร้อยละของการยกระดับรายได้) / ผลผลิตต่อไร่

มูลค่าเงินช่วยเหลือทั้งหมด = อัตราการช่วยเหลือ (Direct payment rate) x ผลผลิตต่อไร่ (Direct payment yield) x พื้นที่สวนยางเปิดกรีด (Tapped Areas)

ทั้งนี้ รายได้เป้าหมายและร้อยละของการยกระดับรายได้ขึ้นอยู่กับนโยบายรัฐและดุลพินิจของคณะกรรมการกองทุนฯ

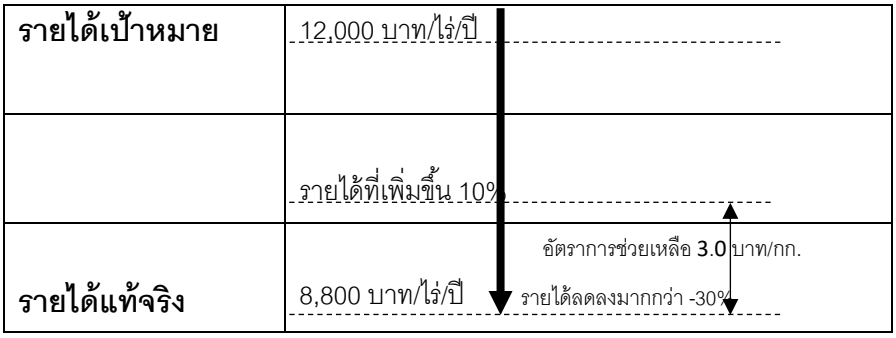
<u>ตัวอย่างแนวทางการช่วยเหลือ</u>

สมมติฐาน เกษตรกรสวนยางเชิงเดี่ยว 10 ไร่ ผลผลิต 240 กิโลกรัม/ไร่/ปี กองทุนตั้งเป้าหมายให้มีรายได้ 12,000 บาท/ไร่/ปี ถ้าราคายางลดลงและส่งผลให้ระดับรายได้เหลือ 8,800 บาท/ไร่/ปี นั้นคือรายได้ลดลงกว่าร้อยละ – 30 กองทุนเข้าดำเนินการช่วยเหลือยกระดับรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ดังนั้น

อัตราการช่วยเหลือ = (8,800 x 10%)/240 = 3.6 บาท/กิโลกรัม

มูลค่าเงินช่วยเหลือทั้งหมด = 3.6 x 240 x 10 = 8,640 บาท

จะเห็นว่า ถ้าเกษตรกรมีผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นจะส่งผลให้ได้รับการช่วยเหลือเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการสร้างแรงจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต อาทิ ถ้าผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นเป็น 280 กก/ไร่ จะได้เงิน 10,080 บาท นับว่าเป็นมาตรการที่ไม่แทรกแซงกลไกตลาดและสร้างแรงจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และช่วยเหลือตามพื้นที่กรีดจริง ทั้งนี้เกษตรกรที่ถือครองพื้นที่ขนาดใหญ่ที่มีรายได้เกิน 12,000 บาทต่อไร่ต่อปีก็จะไม่อยู่กลุ่มเป้าหมายของกองทุน ฯ



ภาพที่ 6.2 แบบจำลองกองทุนเสถียรภาพรายได้เกษตรกร

- **คุณสมบัติของเกษตรกร**

กองทุนฯ เน้นการช่วยเหลือเฉพาะเกษตรกรสวนยางขนาดเล็กที่มีความเปราะบางสูงและมีความสามารถรับมือความเสี่ยงราคาอย่างจำกัด มีคุณสมบัติเกษตรกรเบื้องต้นดังนี้

- เป็นเกษตรกรที่มีอาชีพทำสวนยาง และขึ้นทะเบียนเกษตรกรกับการยางแห่งประเทศไทย
- ถือครองที่ดินสวนยางไม่เกิน 30 ไร่ หรือแรงงานกรีดยางจ้าง ซึ่งครอบคลุมเกษตรกรขนาดเล็กร้อยละ 95 ของประเทศ (มนต์ชัย พินิจจิตรสมุทร และคณะ, 2556)
- ต้องเป็นสมาชิกสถาบันเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือขึ้นทะเบียนกับจุดจำหน่ายผลผลิตที่จดทะเบียนกับกองทุน ฯ เท่านั้น
- ต้องผ่านการประเมินรายได้ครัวเรือนทั้งหมดจากทุกแหล่ง ขนาดพื้นที่ถือครองหรือพื้นที่กรีดยางจ้าง สินทรัพย์ ผลผลิตต่อไร่ และจำนวนแรงงาน เป็นต้น
- สมัครเข้าร่วมกองทุน ฯ ได้ครั้งละ 3 ปี
- ต้องเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.)
- เกษตรกรต้องจัดทำบัญชีครัวเรือน รายงานฐานะทางการเงินและสินทรัพย์ และส่งรายงานต่อกองทุนฯ ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังสิ้นสุดโครงการ

4) **หน่วยงานที่รับผิดชอบ**

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- การยางแห่งประเทศไทย
- สำนักงานเกษตร
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

5) **ระยะเวลา**: ดำเนินการต่อเนื่อง

6) **แหล่งงบประมาณ**

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

7) **เงื่อนไขของความสำเร็จ**

- ฐานข้อมูลของฟาร์มที่เกี่ยวกับรายได้ สินทรัพย์ รายจ่าย ที่มีความถูกต้อง ชัดเจน และโปร่งใส
- ออกแบบโครงสร้างบริหารจัดการของกองทุนที่มีความยืดหยุ่น และมีประสิทธิภาพ
- การสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่อง
- ระบบสนับสนุนที่เกี่ยวข้อง (ระบบออนไลน์ การประเมิน ติดตามผล การตรวจสอบ)
- การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การยางแห่งประเทศไทย กรมส่งเสริมเกษตร และธกส.

มาตรการที่ 2 พัฒนาระบบประกันภัยสวนยาง (Rubber Insurance)

1) **หลักการและเหตุผล**

การทำประกันผลผลิตทางการเกษตรเป็นการป้องกันความมั่นคงทางการเงินของเกษตรกรหรือเป็นการลดความเสี่ยงทางด้านรายได้ (Income Risk) ซึ่งเป็นการทำสัญญาระหว่างผู้เอาประกันกับผู้ให้ประกัน โดยผู้เอาประกันภัยทำหน้าที่ในการจ่ายเบี้ยประกัน ในขณะที่ผู้ให้ประกันจะทำหน้าที่ในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนในกรณีเกิดความเสียหายตามเงื่อนไขข้อตกลงในสัญญา การประกันภัยเป็นการถ่ายโอนความเสี่ยงจากเกษตรกรไปสู่บริษัทผู้ให้ประกัน (Transfer Risk) โดยการประกันภัยภาคการเกษตรในระดับโลก พบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกามีสัดส่วนการทำประกันภัยสูงสุด (อรศรัณย์ มนุอมร, 2552) ซึ่งการประกันภัยของสหรัฐฯ เน้นการประกันภัยชนิดรวมหลายภัย (Multi Peril Crop Insurance: MPCI) มีรูปแบบกรมธรรม์ประกันภัยหลักๆ 2 ประเภท คือ การประกันภัยที่อ้างอิงผลผลิต (Yield Base Insurance Coverage) ซึ่งพิจารณาจากผลผลิตจริงกับระดับผลผลิตที่ประกัน และการประกันภัยรายได้ (Revenue Insurance) โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ได้แก่ การออกกฎหมายประกันภัยการเกษตร การสนับสนุนค่าเบี้ยประกัน การสนับสนุนต้นทุนการบริหารจัดการแก่บริษัทประกันภัย การรับประกันภัยต่อ และการพัฒนาการคิดอัตราค่าเบี้ยประกันภัยที่เหมาะสม ซึ่งมีหน่วยงานรับผิดชอบคือ Risk Management Agency (RMA) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตร ทำหน้าที่ในการอนุมัติผลิตภัณฑ์ประกันภัยให้กับบริษัทผู้รับประกันภัยเอกชน สำหรับการประกันภัยพืชผลในยุโรปมีความแตกต่างจากสหรัฐฯ โดยส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นการประกันภัยผลผลิตโดยระบุชนิดของภัยที่ก่อให้เกิดความเสียหาย (Named Peril) ซึ่งมีต้นทุนในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนค่อนข้างสูง แต่มีข้อดีคือ การป้องกันการเกิดปัญหาทางศีลธรรม (Moral Hazard) ทั้งนี้ การประกันภัยในแต่ละประเทศของยุโรปจะมีความแตกต่างกัน โดยประเทศออสเตรเลียและประเทศนิวซีแลนด์จะ

เป็นการประกันภัยโดยภาคเอกชนที่ไม่มีการสนับสนุนของภาครัฐ ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสการประกันภัยเป็นการร่วมมือของภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnerships: PPP) โดยเอกชนสามารถเลือกพืชและประเภทของภัยที่จะรับประกันได้อย่างอิสระ โดยภาครัฐจะสนับสนุนค่าเบี้ยประกัน

สำหรับประเทศไทยมีการทำประกันภัยพืชผลที่ครอบคลุมพืชเพียง 2 ชนิดเท่านั้น คือ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เริ่มประกันภัยจริงในปี พ.ศ. 2550 และข้าวนาปี เริ่มประกันภัยจริงในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นประกันภัยแล้งเพียงอย่างเดียว โดยประเมินความเสียหายจากการใช้ดัชนีสภาพอากาศ ทั้งนี้ เกษตรกรผู้ทำประกันภัยที่เป็นลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส) การประกันภัยจะขึ้นอยู่กับวงเงินกู้ ซึ่งเป็นการช่วยลดความเสี่ยงด้านความสามารถการชำระหนี้ กรณีที่เกษตรได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2553)

ทั้งนี้ ประเทศไทยยังไม่มีการทำประกันสวนยางโดยเกษตรกร เนื่องจากเกษตรกรยังไม่เห็นความสำคัญของการทำประกัน รวมถึงการที่เกษตรกรไม่มีความสามารถในการจ่ายค่าเบี้ยประกัน แต่อย่างไรก็ตามการทำสวนยางมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศและธรรมชาติที่ส่งผลให้ระดับผลผลิตลดลง โดยภัยพิบัติ ได้แก่ น้ำท่วม ภัยแล้ง และพายุ รวมถึงผลกระทบจากสภาพภูมิอากาศในแต่ละช่วงฤดูกาล เช่น ภาวะแล้งต่อเนื่อง ฝนตกติดต่อกันหลายวัน และความแปรปรวนของสภาพภูมิกาศอื่นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการกรีดยางที่ลดลง ดังนั้น ภาครัฐควรสนับสนุนการทำประกันภัยสวนยาง เพื่อเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรและภาครัฐในการดูแลภาคเกษตร

2) **วัตถุประสงค์**

- เพื่อลดความเสี่ยงทางด้านรายได้ของเกษตรกร
- เพื่อเพิ่มความสามารถจัดการความเสี่ยงได้ด้วยตนเอง (Proactive Risk Management)
- เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการสวนยาง
- เพื่อเพิ่มการเข้าถึงสินเชื่อเพื่อการเกษตร โดยการใช้ผลประโยชน์จากการทำประกันเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันในการขอสินเชื่อ
- เพื่อลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการสนับสนุนเกษตรกร

- **รูปแบบประกันภัยสวนยาง**

จากการศึกษาข้างต้น พบว่า รูปแบบประกันภัยพืชผลที่นิยมนำมาใช้ คือ การประกันภัยแบบรวมหลายภัย (MPCI) การประกันแบบกำหนดชนิดภัย (Named Peril) การประกันรายได้จากพืชผล (Crop Revenue Insurance) และการประกันภัยแบบดัชนีสภาพอากาศ (Weather Index Crop

Insurance) สำหรับการประกันภัยสวนยางสามารถจำแนกตามความเสี่ยงภัยของเกษตรกรสวนยางพารา ได้ดังตารางที่ 6.1

การประกันภัยแบบชนิดภัยและแบบรวมหลายภัย จะใช้กับเกษตรกรที่มีความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ เช่น น้ำท่วม ภัยแล้ง พายุ เป็นต้น

การประกันภัยจากดัชนีสภาพอากาศและแบบรวมหลายภัย จะใช้กับเกษตรกรที่มีความเสี่ยงด้านภัยธรรมชาติ เช่น ภาวะแล้งต่อเนื่อง ฝนตกติดต่อกันหลายวันซึ่งส่งผลต่อจำนวนวันกรีดยางลดลง

การประกันภัยรายได้ ซึ่งเป็นการทำประกันภัยแบบรวมหลายภัยร่วมกับราคาซื้อขายล่วงหน้า จะใช้กับเกษตรกรที่มีความเสี่ยงในการสูญเสียรายได้

ตารางที่ 6.1 รูปแบบประกันภัยสวนยาง

ภัย	**แบบกำหนดชนิดภัย** (Named Perils)	**ดัชนีสภาพอากาศ** (Weather Index)	**แบบรวมหลายภัย** (Multiple Perils: MPCI)
ภัยพิบัติ	•		•
ภัยธรรมชาติ		•	•
รายได้			•

โดยการประกันแต่ละประเภท (อรศรัณย์ มนุอมร, 2552) มีรายละเอียดดังนี้

(1) การประกันภัยแบบรวมหลายภัย (MPCI) เป็นประกันภัยที่ครอบคลุมภัยทุกชนิด โดยระดับผลผลิตที่ประกันจะคิดเป็นสัดส่วน โดยปกติอยู่ที่ร้อยละ 50 -75 ของระดับผลผลิตเฉลี่ยย้อนหลังของเกษตรกรแต่ละราย หรือตำแหน่งที่ตั้งของพื้นที่เกษตร

วงเงินประกัน ระดับผลผลิตที่ประกันคูณด้วยราคาล่วงหน้า (Forward Price) ของผลผลิตสำหรับเดือนที่เก็บเกี่ยว หรือวงเงินกู้ที่เกษตรกรกู้มาลงทุน

ค่าสินไหมทดแทน ประเมินจากส่วนต่างระหว่างผลผลิตจริง (Actual Yield) จากแปลงที่ทำประกัน กับระดับผลผลิตที่ประกัน (Insured Yield) คูณด้วยวงเงินประกัน

การประเมินความเสียหาย ความเสียหายจะถูกประเมินที่แปลง

(2) การประกันแบบกำหนดชนิดภัย (Named Peril) เป็นประกันภัยที่เหมาะสำหรับภัยน้ำท่วม ภัยแล้ง ไฟไหม้ ลูกเห็บ เป็นต้น ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายที่กระทันหันและวัดความเสียหายได้ โดยความคุ้มครองที่พบมากที่สุดในต่างประเทศ คือ ประกันลูกเห็บ

วงเงินประกัน เกษตรกรสามารถเลือกวงเงินได้ ภายใต้ขอบเขตที่กำหนด

ค่าสินไหมทดแทน ประเมินจากความเสียหายทางกายภาพ โดยวัดเป็นร้อยละของความเสียหายคูณกับวงเงินประกัน

การประเมินความเสียหาย ความเสียหายจะถูกประเมินที่แปลง เป็นรายแปลง ณ เวลาที่เกิด

(3) การประกันรายได้จากพืชผล (Crop Revenue Insurance) เป็นประกันภัยผลประโยชน์หรือรายได้จากการผลิตพืชผล ซึ่งเป็นการประกันที่ผสมระหว่างการประกันภัยแบบหลายภัย (MPCI) ร่วมกับการประกันราคาโดยใช้ราคาล่วงหน้า (Forward Contract)

รายได้ที่รับประกัน จะถูกกำหนดเป็นร้อยละ ซึ่งโดยปกติจะอยู่ที่ร้อยละ 60 – 75 ของระดับผลผลิตเฉลี่ยย้อนหลังของเกษตรกร คูณด้วยราคาล่วงหน้าของผลผลิตสำหรับเดือนที่เก็บเกี่ยว

ค่าสินไหมทดแทน ขึ้นอยู่กับระดับราคาและปริมาณของผลผลิต โดยอัตราค่าสินไหมในส่วนที่ประกันผลผลิตจะคำนวณโดยคำนึงถึงความผันแปรของระดับผลผลิตเฉลี่ยรายปีย้อนหลังของเกษตรกร สำหรับประกันราคาจะคำนวณโดยใช้ราคาตลาด

(4) การประกันภัยแบบดัชนีสภาพอากาศ (Weather Index Crop Insurance) เป็นการประกันภัยจากตัวแปรทางสภาพอากาศ ซึ่งวัดที่สถานีตรวจวัดที่ใกล้ที่สุด เช่น ปริมาณน้ำฝน อุณหภูมิ โดยมีเงื่อนไขพื้นฐาน คือ ต้องเป็นภัยที่ค่อยๆ ก่อตัว เช่น ภัยแล้ง น้ำท่วม ฝนตกต่อเนื่องยาวนานจนไม่สามารถกรีดยางได้ เป็นต้น

วงเงินประกัน เกษตรกรสามารถเลือกวงเงินได้ แต่โดยส่วนใหญ่จะพิจารณาจากต้นทุนการผลิต

ค่าสินไหมทดแทน ใช้การวัดค่าตัวแปรสภาพภูมิอากาศ โดยคำนึงถึงดัชนีขั้นต่ำ (Triggers) ดัชนีขั้นสูง (Limits) ประกอบกับตารางแสดงขั้นการชดเชย ภายในช่วงเวลาความคุ้มครอง

การประเมินความเสียหาย จะไม่มีการประเมินความเสียหายที่แปลงเพาะปลูก ค่าดัชนีจะถูกวัดที่สถานีตรวจวัดอ้างอิง เกษตรกรที่อยู่ในเขตสถานีเดียวกันจะถูกคิดว่ามีความเสียหายเท่ากัน

3) แนวทางการดำเนิน

การทำประกันภัยสวนยางมีกลุ่มเป้าหมาย คือ เกษตรกรสวนยางและกลุ่มเกษตรกร ซึ่งครอบคุมพื้นที่สวนยางทั่วประเทศ โดยภาครัฐใช้มาตรการสร้างแรงจูงใจและกลไกการประกันภัยให้เกษตรกรเข้าร่วมเพิ่มขึ้น โดยมีแนวทางการดำเนินการทำประกันภัยสวนยาง ดังนี้ (ภาพที่ 6.3)

เกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตรในฐานะผู้เอาประกันภัย เลือกรูปแบบประกันภัยที่เหมาะสมในการทำประกันภัยสวนยางโดยผ่านตัวกลางในการรับทำประกัน ได้แก่ สถาบันการเงินต่างๆ ซึ่งมีบริษัทประกันภัยเอกชนเป็นผู้รับประกันภัย โดยเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรจะได้รับการอุดหนุนค่าเบี้ยประกันจากภาครัฐ ซึ่งการอุดหนุนค่าเบี้ยประกันจากรัฐบาลจะทะยอยลดลงในปีถัดไป เมื่อเกษตรกรได้รับผลกระทบจากการเกิดภัยพิบัติที่ครอบคลุมตามเงื่อนไขของกรมธรรม์เกษตรกรจะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากบริษัทประกันภัย ทั้งนี้ บริษัทประกันภัยเอกชนสามารถทำประกันภัยต่อ (Reinsurance) กับรัฐบาล เพื่อช่วยในการการะจายความเสี่ยง ทั้งนี้ในการอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัยสามารถแบ่งช่วงของการดำเนินการเป็น 3 ช่วง คือ

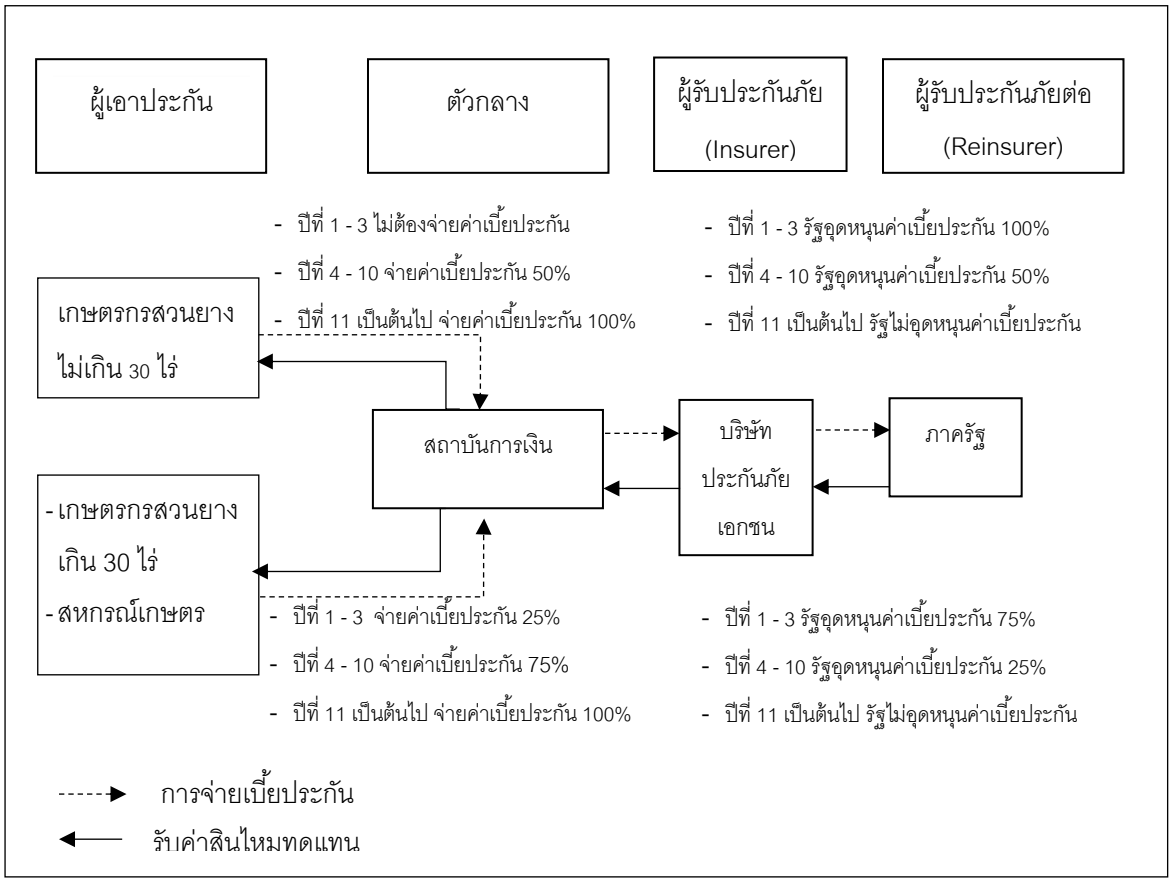
1) ระยะปีที่ 1 – 3 ภาครัฐควรจ่ายเงินอุดหนุนให้เกษตรทั้งหมด ในขณะที่เกษตรกรรายใหญ่ที่มีพื้นที่สวนยางมากกว่า 30 ไร่และสหกรณ์การเกษตรจะได้รับการอุดหนุนเพียงบางส่วน เนื่องจากเป็นกลุ่มเกษตรกรที่มีความสามารถในการจ่ายค่าเบี้ยประกันมากกว่าเกษตรกรรายย่อย ซึ่งเป็นการช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐ
2) ระยะปีที่ 4 – 10 ภาครัฐควรลดเงินอุดหนุนเหลือเพียง ร้อยละ 50 สำหรับเกษตรกร และเหลือร้อยละ 25 สำหรับเกษตรกรรายใหญ่และสหกรณ์การเกษตร โดยส่วนที่เหลือเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรจะเป็นผู้จ่ายค่าเบี้ยประกัน
3) ระยะปีที่ 11 เป็นต้นไป เกษตรกรทุกรายและสหกรณ์การเกษตรควรจ่ายค่าเบี้ยประกันทั้งหมด โดยปราศจากการจ่ายเงินอุดหนุนจากภาครัฐ การทำประกันภัยสวนยางจะเป็นการทำประกันแบบรายปีซึ่งมีลักษณะเหมือนกับการทำประกันภัยรถยนต์ เพื่อช่วยประเมินความเสี่ยงรายปีให้แก่เกษตรกร รวมถึงการวางแผนงบประมาณการสนับสนุนของภาครัฐ

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าในช่วงแรกจะเป็นการส่งเสริมการทำประกันภัยสวนยาง โดยการจ่ายเงินอุดหนุนค่าเบี้ยประกันจากภาครัฐ ซึ่งภาครัฐจะทะยอยในการลดเงินอุดหนุน เพื่อลดการพึ่งพิงภาครัฐของเกษตรกร สามารถป้องกันความเสี่ยงได้ด้วยตนเอง และลดค่าใช้จ่ายในภาคเกษตรของภาครัฐ

นอกจากนี้ ภาครัฐควรมีบทบาทในการเป็นผู้รับประกันภัยต่อ (Reinsurer) จากบริษัทประกันเอกชน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของการเข้ามามีส่วนร่วมในตลาดประกันภัยสวนยาง โดยสามารถสรุปผู้มีบทบาทที่เกี่ยวข้องในการทำประกันภัยสวนยาง ดังนี้

- **ผู้เอาประกัน** : เกษตรกรสวนยางพาราและสหกรณ์การเกษตร โดยการทำประกันภัยสวนยางของสหกรณ์จะเป็นลักษณะการทำประกันภัยแบบกลุ่ม ซึ่งเป็นการช่วยลดภาระการจ่ายเบี้ยประกันของเกษตรกรรายย่อย โดยเกษตรกรและสหกรณ์เกษตรจะเลือกรูปแบบประกันภัยที่เหมาะสมจากข้อมูลรูปแบบประกันภัยสวนยางซึ่งกล่าวข้างต้น โดยพิจารณาโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงในภัยแต่ละชนิด
- **ตัวกลาง** : สถาบันการเงิน ได้แก่ ธ.ก.ส. ทำหน้าที่ในการนำส่งค่าเบี้ยประกันไปยังบริษัทประกันภัยและนำเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติ โดยได้รับผลตอบแทนจากอัตราค่าบริการ
- **ผู้รับประกันภัย** (Insurer) : บริษัทประกันภัยเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทำหน้าที่ในการรับประกันภัยจากเกษตรกรชาวสวนยางพาราและสหกรณ์การเกษตร
- **ผู้ประกันภัยต่อ** (Reinsurer) : ภาครัฐมีหน้าที่ในการสนับสนุนการทำประกันภัยสวนยาง โดยรับประกันภัยต่อจากบริษัทประกันภัยเอกชน เพื่อช่วยลดความเสี่ยง รวมทั้งภาครัฐยังมีบทบาทในการสนับสนุนเกษตรกรสวนยางพาราและสหกรณ์เกษตรทำประกันภัยสวนยาง

โดยการจ่ายเงินอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัย ในช่วงปีที่ 1 – 10 เพื่อส่งเสริมสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรและสหกรณ์เกษตรทำประกันภัยสวนยาง โดยใช้งบประมาณสนับสนุนรายปี



ภาพที่ 6.3 แนวทางการดำเนินการการทำประกันภัยสวนยาง

ที่มา: ดัดแปลงจาก สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2553

4) **หน่วยงานที่รับผิดชอบ**

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- การยางแห่งประเทศไทย
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- กรมส่งเสริมการเกษตร
- บริษัทประกันภัยเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ

5) **ระยะเวลา**

- ดำเนินการต่อเนื่อง

6) **แหล่งงบประมาณ**

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

7) **เงื่อนไขความสำเร็จ**

- เกษตรกรต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และให้ความสำคัญต่อการทำประกันภัยสวนยาง
- สร้างแรงจูงใจบริษัทประกันภัยเอกชนรับประกันภัยสวนยางโดยใช้มาตรการภาษีและให้รัฐบาลรับเป็น Reinsurer เพื่อช่วยกระจายความเสี่ยง
- ฐานข้อมูลของฟาร์มที่เกี่ยวกับรายได้ สินทรัพย์ รายจ่าย ที่มีความถูกต้อง ชัดเจน และโปร่งใส
- พัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านดัชนีสภาพอากาศที่มีความแม่นยำและได้ยอมรับทุกภาคส่วน
- พัฒนาระบบอำนวยความสะดวกในการเคลมประกันสำหรับภาคเกษตร ให้มีความง่าย สะดวก และราดเร็ว

มาตรการที่ 3 พัฒนาสัญญาซื้อ-ขายล่วงหน้า (Forward Contracts)

1) **หลักการและเหตุผล**

สัญญาซื้อขายล่วงหน้า (Forward Contacting) เป็นการทำข้อตกลงระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายในการตกลงสัญญาว่าจะซื้อจะขายโดยมีการกำหนดราคาและวันส่งมอบล่วงหน้า ซึ่งอาจจะรวมถึงเงื่อนไขอื่นๆ เช่น สถานที่ส่งมอบ ปริมาณการซื้อขาย เป็นต้น ทั้งนี้ การทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้ามีข้อดี คือ ช่วยลดความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงของราคา เนื่องจากเกษตรกรสามารถซื้อขายสินค้าได้ตามราคาที่ตกลงไว้ล่วงหน้า เกษตรกรสามารถทราบรายรับที่แน่นอนและสามารถวางแผนทางการเงินได้ รวมถึงการทำสัญญาสามารถระบุถึงจำนวนและระยะเวลาได้ตามที่ต้องการ แต่อย่างไรก็ตาม การทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้ามีข้อจำกัด คือ เมื่อทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าจะเป็นภาระผูกพันที่ต้องรับมอบหรือส่งมอบ แม้ว่าในวันครบกำหนดระดับราคาตลาดจะสูงกว่าราคาที่ทำข้อตกลงในสัญญา หรือไม่สามารถส่งมอบได้ตามปริมาณที่ตกลง หากมีการผิดสัญญาจะต้องมีการชดเชยค่าเสียหายตามที่ระบุในสัญญา

จากการศึกษาประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นประเทศต้นแบบในการศึกษาครั้งนี้ พบว่า ประเทศนิวซีแลนด์มีการทำสัญญาขายล่วงหน้า (Forward Contacting) และการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปแบบสหกรณ์ (Co-operatives) เป็นเครื่องมือช่วยลดความเสี่ยงทางด้านตลาด ซึ่งประเทศนิวซีแลนด์ประสบความสำเร็จในการเป็นผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์นมในตลาดโลกโดยผ่านการดำเนินงานของกลุ่มสหกรณ์ฟอนเทียร่า (Fonterra Co-operative Group) (OCED, 2010)

สำหรับการรวมกลุ่มของเกษตรกรชาวสวนยางพาราของประเทศไทยยังค่อนข้างมีน้อยและขาดความเข้มแข็ง รวมทั้งยังไม่มีการรวมกลุ่มในลักษณะของชุมนุนสหกรณ์ ส่งผลให้เกษตรกรไม่สามารถรับมือกับความผันผวนของราคายางพารา และไม่มีอำนาจในการต่อรองราคา (สุวิทย์ รัตนพงศ์ และคณะ, 2553) ดังนั้น เพื่อให้ประสิทธิภาพ ศักยภาพการผลิต และมีการลดความเสี่ยงทางตลาด ภาครัฐควรสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าของสถาบันเกษตรกร

2) วัตถุประสงค์

- เพื่อปกป้องเกษตรกรจากความผันผวนราคา
- เพื่อยกระดับความสามารถแข่งขันยางพาราตลอดห่วงโซ่อุปทาน
- เพื่อสร้างอำนาจการต่อรองราคาสินค้าเกษตร
- เพื่อเพิ่มผลตอบแทนของสมาชิกกลุ่มสหกรณ์ จากการได้รับเงินปันผลและส่วนต่างของราคาซื้อ - ขาย
- เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ที่แน่นอน ซึ่งเป็นการลดความเสี่ยงทางรายได้ (Income Risk)
- เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนในภาคการเกษตรของภาครัฐ

3) แนวทางการดำเนินงาน

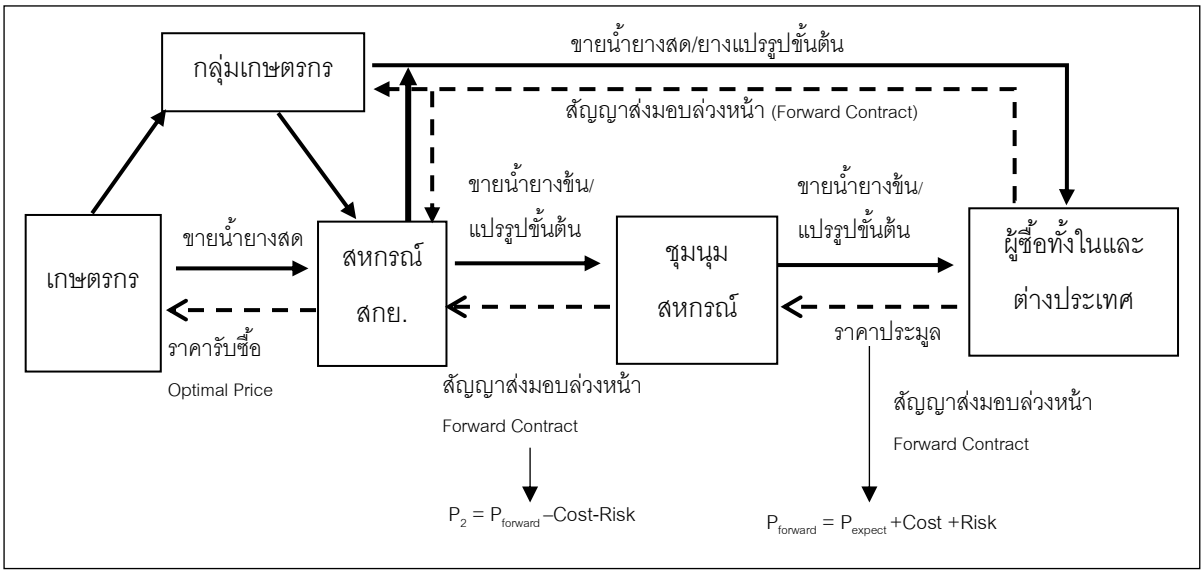
ส่งเสริมให้การดำเนินงานของสหกณ์จะมีลักษณะคล้ายบริษัทเอกชน คือ สหกรณ์เป็นผู้รวบรวมน้ำยางจากสมาชิกเกษตรกรชาวสวนยางพาราเพื่อขายส่งน้ำยางสดหรือแปรรูปขั้นต้น (ยางแผ่นดิบ ยางแผ่นรมควัน ยางแท่ง น้ำยางข้น) เพื่อขายให้กับคู่สัญญาหรือการรวมกลุ่มของชุมนุนสหกรณ์เพื่อเป็นผู้ส่งออกยางพาราเองโดยไม่ผ่านพ่อค้าคนกลาง ทั้งนี้ การรวมตัวเป็นชุมนุนสหกรณ์จะส่งผลให้มีปริมาณน้ำยางจำนวนมากและประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มขึ้น ซึ่งนำมาสู่การเพิ่มขึ้นของอำนาจการต่อรองราคายางพารา สามารถสรุปกระบวนการซื้อ-ขาย ยางพารางผ่านชุมนุนสหกรณ์ได้ดังนี้ (ภาพที่ 6.4)

1. ชุมชนสหกรณ์ทำข้อตกลงสัญญาซื้อขายล่วงหน้ากับผู้ซื้อซึ่งอาจจะเป็นบริษัทผู้ซื้อในประเทศหรือต่างประเทศ โดยราคาที่ตกลงมาจากวิธีการประมูล (Auction) ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย ซึ่งเป็นราคาที่ตกลงซื้อในอนาคต เช่น ราคาส่งมอบอีก 7 วัน 15 วัน 1 หรือ 3 เดือนข้างหน้า ทั้งนี้ ราคาในการประมูลจะต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและครอบคลุมกับรายรับ ต้นทุน และความเสี่ยงตลอดห่วงโซ่การผลิต เช่น ความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงของราคาในตลาดโลก และอัตราแลกเปลี่ยนเพื่อจะได้ราคาที่เหมาะสมที่สุด สำหรับการทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าจะต้องมีการทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร โดยระบุเงื่อนไขเกี่ยวกับปริมาณ ราคา ช่วงเวลาส่งมอบ การตรวจสอบคุณภาพ การจ่ายเงิน และการชดเชยค่าเสียหายเมื่อผิดสัญญา (สุวิทย์ รัตนพงศ์ และคณะ, 2553)

ทั้งนี้ เกษตรกร กลุ่มเกษตร และสหกรณ์การเกษตร ที่ไม่ได้เข้าร่วมกลุ่มชุมนุนสหกรณ์ก็สามารถทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้ากับบริษัทรับซื้อได้โดยตรง โดยการตกลงราคาโดยวิธีการประมูลเช่นกัน จะเห็นได้ว่าสหกรณ์สามารถดำเนินงานในลักษณะของบริษัทเอกชน เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน และพัฒนาศักยภาพการผลิต รวมถึงเพิ่มผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกสหกรณ์

2. ชุมนุนสหกรณ์ทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้ากับสหกรณ์ เพื่อป้องกันความเสี่ยงในด้านปริมาณผลผลิต เนื่องจากหากมีปริมาณผลผลิตไม่เพียงพอ อาจจะส่งผลกระทบต่อการส่งมอบยางพาราตามข้อตกลงสัญญาล่วงหน้ากับบริษัทผู้รับซื้อ โดยราคาที่ใช้เป็นข้อตกลงในสัญญา สินค้าส่งมอบอาจจะเป็นน้ำยางสดหรือยางพาราแปรรูปขั้นต้น

3. การรับซื้อน้ำยางสดจากเกษตรกร โดยสหกรณ์รวบรวมน้ำยางสดจากเกษตรกร ในระดับราคาที่เหมาะสม (Optimal Price) ซึ่งเป็นราคาที่ครอบคลุมทั้งด้านรายรับ ต้นทุนการผลิต และความเสี่ยง หรือเป็นราคาที่เกษตรกรมีกำไร โดยสอดคล้องกับราคาที่ได้ทำข้อตกลงกับชุมนุมสหกรณ์หรือบริษัทรับซื้อ ทั้งนี้เกษตรสามารถลดความเสี่ยงจากความผันผวนของระดับราคายางพารา



ภาพที่ 6.4 กระบวนการทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าของสถาบันเกษตรกร

4) **หน่วยงานที่รับผิดชอบ**

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- การยางแห่งประเทศไทย
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

5) **ระยะเวลา**: ดำเนินการต่อเนื่อง

6) **แหล่งงบประมาณ**

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

7) **เงื่อนไขของความสำเร็จ**

- ส่งเสริมบริษัทที่ใช้สัญญาซื้อขายล่วงหน้ากับสหกรณ์ สกย. ด้วยการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี
- ลดและปรับแก้กฎระเบียบและข้อบังคับของสหกรณ์ให้เอื้ออำนวยและส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของสหกรณ์ สกย. ในเชิงธุรกิจ
- ความโปร่งใสและธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการสหกรณ์ สกย.
- ประสิทธิภาพและความสามารถแข่งขันของคณะกรรมการสหกรณ์
- ส่งเสริมระบบสหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ในแต่ละพื้นที่เพื่อสร้างอำนาจการต่อรองทางการตลาด

มาตรการที่ 4 พัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางแบบมุ่งเป้าผลลัพธ์

การพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางในประเทศนับเป็นการจัดการความเสี่ยงราคายางที่วางอยู่บนฐานคิดของการเพิ่มมูลค่า การสร้างคุณค่า และความสามารถในการเพิ่มผลิตภาพ (Value Added, Value Creation and Productivity) เพื่อรับมือกับความเสี่ยงราคายาง สร้างเสถียรภาพราคาและรายได้ และเพื่อเป็นการยกระดับการสร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก การพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางของประเทศไทยนับเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมจากฐานทรัพยากร ความพร้อมของวัตถุดิบยางพาราที่มีคุณภาพ ความพร้อมของโครงสร้างพื้นที่พัฒนา และยกระดับศักยภาพความสามารถแข่งขันของผู้ประกอบการ ในปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทยมีผลผลิตยางกว่า 4.43 ล้านตัน และใช้ยางภายในประเทศราว 7.0 แสนตัน มีรายได้จากการส่งออกยางวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์ยางกว่า 5.5 แสนล้านบาท ซึ่งสัดส่วนกว่าครึ่งเป็นมูลค่าผลิตภัณฑ์ยาง ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยส่งออกยางวัตถุดิบเป็นสัดส่วนสูงมาโดยตลอด โดยในปี พ.ศ. 2557 ปริมาณผลผลิตยางส่งออกไปยังต่างประเทศคิดเป็นร้อยละ 87.2 ซึ่งมีอัตราการเติบโตระหว่างปี พ.ศ. 2536 - 2557 ร้อยละ 4.15 ต่อปี และปริมาณผลผลิตยางใช้ภายในประเทศเพียงประมาณร้อยละ 12.51 มีอัตราการเติบโตระหว่างปี พ.ศ. 2536 – 2557 ร้อยละ 7.13 ต่อปี และอัตราการขยายตัวของการใช้ยางภายในประเทศเพิ่มเป็นร้อยละ 9.22 ต่อปี หลังวิกฤตราคายาง ปี พ.ศ. 2555 – 2560 (สถาบันวิจัยยาง, 2560) จะเห็นได้ว่า **แม้การใช้ยางภายในประเทศยังมีสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับการส่งออกแต่อัตราขยายตัวของปริมาณการใช้ภายในประเทศสูงกว่าอัตราขยายตัวของปริมาณการส่งออกในช่วงระยะเวลาเดียวกัน**

การยางแห่งประเทศไทย (2560) รายงานว่า อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางที่สำคัญของประเทศได้แก่ ยางล้อรถยนต์ ถุงมือยาง สายยางยืด ยางรัดของ ยางล้อจักรยานยนต์ ผลิภัณฑ์สายพาน ท่อน้ำ

รองเท้า และอะไหล่รถยนต์ มีจำนวนโรงงานผลิตภัณฑ์ยางกว่า 2,236 แห่งทั่วประเทศ มูลค่าส่งออกผลิตภัณฑ์ยางของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2558 - 2560 อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางเติบโตอย่างต่อเนื่องเฉลี่ยร้อยละ 14.6 ต่อปี โดยยางยานพาหนะมีมูลค่าสูงสุดและมีอัตราขยายตัวต่อเนื่อง รองลงมาเป็น ถุงมือยาง หลอดและท่อ ผลิตภัณฑ์ยางที่ใช้ทางเภสัชกรรม สายพานลำเลียง และผลิตภัณฑ์ยางอื่นๆ ชี้ให้เห็นว่า มูลค่ายางดิบราว 35,000 ล้านบาทสามารถมูลค่าเพิ่มได้กว่า 3.45 แสนล้านบาท มูลค่าเพิ่มขึ้นกว่า 9.86 เท่า

ตารางที่ 6.2 มูลค่าส่งออกผลิตภัณฑ์ยางจำแนกตามประเภท

รายการ/ปี	**2558**	**2559**	**2559**	**2560**	CAGR(%)
ยางยานพาหนะ	122,528.78	131,390.74	131,390.74	155,082.77	8.17
ยางรัดของ	2,252.18	2,142.65	2,142.65	2,455.91	2.93
ถุงมือยาง(พันคู่)	32,757.86	33,444.28	33,444.28	35,718.35	2.93
หลอดและท่อ	9,944.96	10,709.88	10,709.88	11,825.52	5.94
สายพานลำเลียงและส่งกำลัง	4,289.03	4,967.29	4,967.29	5,404.21	8.01
ผลิตภัณฑ์ยางที่ใช้ทางเภสัชกรรม	5,150.94	5,051.00	5,051.00	5,608.98	2.88
ยางวัลแคไนซ์	9,522.25	9,501.58	9,501.58	11,260.97	5.75
ยางผสม(คอมพาวนด์)	23,518.96	11,422.59	11,422.59	11,276.59	-21.73
ผลิตภัณฑ์ยางอื่น ๆ	20,204.00	21,924.03	21,924.03	108,264.14	74.99
มูลค่าส่งออกทั้งหมด	230,168.96	230,554.05	230,554.05	346,897.45	14.65

ที่มา: กรมศุลกากร, 2562

อย่างไรก็ตาม มูลค่าเพิ่มของยางพาราส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มผลิตภัณฑ์ยางยานพาหนะซึ่งผู้ผลิตส่วนใหญ่เป็นบริษัทร่วมทุนข้ามชาติขนาดใหญ่กว่าร้อยละ 11.0 ที่มีความพร้อมด้วยเงินทุน เทคโนโลยี และกลยุทธ์ความเป็นหุ้นส่วนทางธุรกิจเชื่อมโยงกับภาคอุตสาหกรรมยานยนต์อย่างแข็งแกร่ง ในขณะที่ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ยางอื่นๆ ส่วนใหญ่เป็นบริษัทขนาดกลาง (เงินทุน 50-200 ล้านบาท คนงาน 50-200 คน) และขนาดเล็ก (เงินทุนไม่เกิน 50 ล้านบาท คนงานไม่เกิน 50 คน) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และวิสาหกิจของสถาบันเกษตรกรเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการภายในประเทศที่เน้นการผลิตเพื่อขายตลาดภายในประเทศ ป้อนอุตสาหกรรมต่อเนื่องในประเทศ และใช้วัตถุดิบภายในประเทศกว่าร้อยละ 90.0 ซึ่งผลประกอบการในภาพรวมในช่วงปี พ.ศ. 2558 – 2559 พบว่า มูลค่าเพิ่มและสัดส่วนกำไรมีแนวโน้มขยายตัวต่อเนื่อง แต่มีอัตราทุนต่อแรงงานลดลงและผลิตภาพ (TFPG) ที่แทบไม่เปลี่ยนแปลง

(สำนักเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, 2559) สะท้อนข้อจำกัดทางเทคโนโลยี นวัตกรรม เงินทุน และความสามารถในการแข่งขันที่ยังไล่ตามหลังของผู้ประกอบการต่างชาติ

สำหรับแนวนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางที่ปรากฏในยุทธศาสตร์พัฒนายางพารา (ปี พ.ศ. 2552-2556) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางปี พ.ศ. 2555-2559 แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการยางพาราของประเทศทั้งระบบ พ.ศ. 2560 – 2564 และยุทธศาสตร์ยางพาราระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560 – 2579 ทุกแผนพัฒนามีสาระสำคัญ คือ เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันอุตสาหกรรมยางผ่านมาตรการเพิ่มผลิตภาพ เพิ่มการใช้ยางภายในประเทศ และส่งเสริมอุสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง เช่นเดียวกับแผนแม่บทการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย พ.ศ. 2555 – 2574 ที่มีวิสัยทัศน์ “อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางของไทยเป็นอุตสาหกรรมหลักของประเทศ สามารถทำรายได้ให้ประเทศได้อย่างยั่งยืน” มีวัตถุประสงค์เพื่อประเทศไทยเป็นศูนย์กลางตลาดการซื้อขายยางโลก เป็นแหล่งผลิตและส่งออกยางอันดับหนึ่งของโลก โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์ยางยานพาหนะ ผลิตภัณฑ์จากน้ำยางข้นและยางวิศวกรรม มีศูนย์ทดสอบมาตรฐานผลิตภัณฑ์ยาง และสร้างมาตรฐานผลิตภัณฑ์ยางไทยให้เป็นที่ยอมรับในสากล โดยเน้นพัฒนากลไกสนับสนุนอุสาหกรรมปลายน้ำ ในส่วนของยกระดับโครงสร้างสนับสนุนและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ยางและมาตรฐานสินค้ายางไทย เป็นข้อสังเกตว่า ทุกแผนพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางที่ผ่านมายังคงถูกตั้งคำถามต่อแนวทางพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางที่เน้นส่งเสริมการลงทุนของบริษัทข้ามชาติ ละเลยการส่งเสริมและสนับสนุนอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตภัณฑ์ยางโดยบริษัทสัญชาติไทยและสถาบันเกษตรกร รวมทั้งการขาดความจริงจัง ความต่อเนื่องเชิงนโยบาย และขาดการลงทุนงานวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางที่พร้อมต่อยอดเชิงพาณิชย์ได้โดยสถาบันเกษตรกร ส่งผลให้อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางของประเทศยังคงวนเวียนอยู่ในกับดักทางเทคโนโลยีและห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมยานยนต์โลก ด้วยเหตุผลนี้จึงจำเป็นต้องมี**มาตรการพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการความเสี่ยงราคายาง และวางตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์พัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางแบบมุ่งเป้าผลลัพธ์ที่สถาบันเกษตรกร กล่าวคือ กำหนดให้สถาบันเกษตรกรเป็นแกนหมุนในการขับเคลื่อนการพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง** การเติบโตของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางโดยสถาบันเกษตรกรจะส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อเสถียรภาพของราคายางและรายได้ของเกษตรกร การจ้างงาน ขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่อเนื่อง และเพิ่มการเติบโตของมูลค่าเพิ่มเศรษฐกิจภายในประเทศ มาตรการย่อยมีดังนี้

มาตรการที่ 4.1 ส่งเสริม สนับสนุน และเสริมสร้างความเข้มแข็งอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางโดยสถาบันเกษตรกร รวมทั้งพัฒนาคลัสเตอร์ และเชื่อมโยงฐานการผลิตตลอดห่วงโซ่คุณค่า

มาตรการนี้ให้ความสำคัญสนับสนุนและส่งเสริมการลงทุนของสถาบันเกษตรกรที่มีศักยภาพในการผลิตผลิตภัณฑ์ยางใน 3 ประเด็น คือ เพิ่มสถานประกอบการ สร้างความเข้มแข็ง และยกระดับศักยภาพของสถาบันเกษตรกรในฐานะผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ยาง เนื่องจากสถาบันเกษตรกรส่วนใหญ่เน้นการแปรรูปยางขั้นต้นเท่านั้น รัฐบาลจึงควรมีนโยบายสนับสนุนและส่งเสริมให้สถาบันเกษตรกรขยายกิจการไปสู่การเป็นผู้ประกอบการอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง โดยรัฐบาลอาจจะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น พัฒนาโครงสร้างสนับสนุนอุตสาหกรรม และปรับกฎระเบียบของสถาบันเกษตรกรให้มีความเหมาะสมต่อการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ทางธุรกิจและเท่าทันต่อสถานการณ์ภายนอก รวมทั้งการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนให้กับสถาบันเกษตรกร สำหรับแนวทางส่งเสริมการลงทุนอย่างมีอัตราเร่งอาจจะจำเป็นต้องใช้แนวคิดการบ่มเพาะผู้ประกอบอุตสาหกรรม (Rubber-Industrial Incubation) ผ่านอุทยานวิทยาศาสตร์ สวนอุตสาหกรรม สถาบันการศึกษา และเครือข่ายหุ้นส่วนความร่วมมือภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership, PPP) รวมทั้งให้การสนับสนุนปัจจัยสนับสนุนที่จำเป็น เช่น เงินทุน ถ่ายทอดเทคโนโลยี ระบบนิเวศนวัตกรรม ตลาด การบริหารจัดการ การสร้างยี่ห้อ มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เป็นต้น เพื่อสร้างความมั่นใจการเริ่มต้นกิจการอุตสาหกรรม และขยายกิจการของสถาบันเกษตรกร นอกจากนี้ ต้องมีระบบสนับสนุนอุตสาหกรรม เช่น ที่ปรึกษา และเครือข่ายการผลิตและการตลาด เป็นต้น

ในช่วงเวลาเดียวกัน รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับนโยบายสร้างความเข้มแข็ง และยกระดับศักยภาพในความสามารถในแข่งขันของอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก ผ่านการสร้างคลัสเตอร์ของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง (Rubber-Industrial Cluster) เพื่อเชื่อมโยงฐานการผลิตและสร้างเครือข่ายคุณค่าภายในคลัสเตอร์ นอกจากนี้ การเชื่อมโยงสถาบันเกษตรกรและคลัสเตอร์อุตสาหกรรมยางผ่านหุ้นส่วนความร่วมมือภาครัฐและเอกชน (PPP) เข้ากับบริษัทเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการในสวนอุตสาหกรรม (Rubber-Industrial Parks) หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษอุตสาหกรรมยาง (Rubber Special Economic Zones) เพื่อยกระดับ คลัสเตอร์ในการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต พัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม แลกเปลี่ยนบุคลากร และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก ซึ่งการยกระดับศักยภาพของสถาบันเกษตรกรร่วมกับการพัฒนาคลัสเตอร์ของอุตสาหกรรมจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างเข้มแข็งและยั่งยืน

มาตรการที่ 4.2 ส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ยางของสถาบันเกษตรกร โดยผู้บริโภคภายในประเทศ และส่งเสริมการส่งออกผลิตภัณฑ์ยางสู่ตลาดโลก

มาตรการนี้ใช้แนวคิดการบริโภคขับเคลื่อนเพื่อการเติบโตของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง (Consumption-Driven Growth) โดยรัฐบาลต้องมีนโยบายส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ยางพาราของ

ผู้บริโภค องค์กร และหน่วยงานภาครัฐ แนวทางการส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ยางต้องเริ่มจากการสร้างความตระหนักรู้ ทัศนคติ การยอมรับในตรายี่ห้อ คุณภาพสินค้า และมาตรฐานผลิตภัณฑ์ยางของผู้ใช้ในวงกว้าง ซึ่งต้องใช้การสื่อสารทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อชี้ให้เห็นถึงคุณค่าของการใช้ผลิตภัณฑ์ยางพาราทดแทนพลาสติก ยางสังเคราะห์ หรือวัสดุอื่นๆ รัฐบาลต้องมีนโยบายเปิดตลาด และสร้างตลาดใหม่ภายในประเทศโดยเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์ (Automobile Consumption) กลุ่มอุตสาหกรรมทั่วไป (Industrial Consumption) กลุ่มการบริโภคภายในครัวเรือน (Home Consumption) และสร้างการบริโภคใหม่ (New Consumption) ในผลิตภัณฑ์เพื่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถใช้มาตรการภาษี (เช่น ลดภาษีสำหรับการใช้ผลิตภัณฑ์ยางพารา และเพิ่มภาษีสำหรับการใช้ผลิตภัณฑ์ที่มีผลิตภัณฑ์ยางพาราทดแทน) เครดิตทางภาษี (Tax Credit) การอุดหนุนราคา และสิทธิประโยชน์อื่นๆ (เช่น อำนวยความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน อัตราดอกเบี้ยพิเศษ) สำหรับผู้ประกอบการที่ใช้ผลิตภัณฑ์ยาง เช่นเดียวกันต้องมีนโยบายการส่งเสริมจัดตั้งเครือข่ายจัดจำหน่ายสินค้าและสร้างภาพลักษณ์สินค้าในระดับสากล สำหรับหน่วยงานภาครัฐที่มีศักยภาพเป็นผู้ใช้ผลิตภัณฑ์ยางที่สำคัญ รัฐบาลควรมีนโยบายส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ยางในหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่องและมีกรอบงบประมาณที่ชัดเจนในแต่ละปี โดยต้องปรับเปลี่ยนกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างที่ส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ยางพาราภายในประเทศร่วมกับการดำเนินแผนงาน/โครงการต้องมีแนวปฏิบัติอย่างเคร่งครัดในการกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐใช้ผลิตภัณฑ์ยางพาราทดแทนวัสดุอื่นๆ

มาตรการที่ 4.3 ส่งเสริมงานวิจัย และนวัตกรรมผลิตภัณฑ์ยางที่มีศักยภาพทางการตลาด และส่งเสริมการต่อยอดเชิงพาณิชย์

งานวิจัยและนวัตกรรมเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางและสร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก รัฐบาลควรให้นโยบายแก่หน่วยงานที่กำหนดทิศทางนโยบายวิจัยของชาติ (อาทิ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ เป็นต้น) ต้องกำหนดยุทธศาสตร์วิจัยและนวัตกรรมสำหรับอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางเป็นยุทธศาสตร์วิจัยหลัก และรองรับด้วยแผนงานวิจัยและนวัตกรรมสำคัญ (Spearhead Research and Innovation Program) ด้านอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง โดยมีการกำหนดสัดส่วนงบประมาณสนับสนุนวิจัยแบบขยายตัวที่ชัดเจนและวัดผลลัพธ์จากมูลค่าทางเศรษฐกิจจากการต่อยอดเชิงพาณิชย์ เช่นเดียวกัน รัฐบาลต้องให้นโยบายกับหน่วยงานสนับสนุนทุนวิจัย (Funding Agency) (อาทิ วช. สวทช. การยางแห่งประเทศไทย สถาบันการศึกษา เป็นต้น) ในการส่งเสริมงานวิจัยและนวัตกรรมยางพารา และเน้นผลการขับเคลื่อนงานวิจัยและนวัตกรรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกร และเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก ประเด็นวิจัยและนวัตกรรมควรเน้นส่งเสริมการพัฒนาวัสดุยางทดแทน

สินค้าตลาด พัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและการแปรรูป พัฒนาผลิตภัณฑ์ยางพาราใหม่ๆ พัฒนาวัสดุยางขั้นสูง พัฒนาผลิตภัณฑ์ยางด้วยการใช้เทคโนโลยีชีวภาพ เป็นต้น

6.2.3 **เพิ่มความหลากหลายของการผลิตและรายได้** (Diversification of Products and Income): Rubber Diversify ประกอบด้วย 3 มาตรการ ดังนี้

มาตรการที่ 1 ส่งเสริมการปลูกพืชร่วมยางและระบบเกษตรหลากหลายให้เป็นรูปธรรม ประกอบด้วย 2 โครงการ ดังนี้

โครงการที่ 1 ขยายพื้นที่ปลูกพืชร่วมยางและระบบเกษตรที่มีความหลากหลายอย่างมีเป้าหมาย

1) **หลักการและเหตุผล**

การทำสวนยางของเกษตรกรส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในภาคใต้เป็นรูปแบบการทำสวนยางเชิงเดี่ยว (สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ, 2557) แม้ว่าในปี พ.ศ. 2558 การยางแห่งประเทศไทยเริ่มให้การสงเคราะห์การปลูกทดแทนแบบที่ 5 ปลูกแทนแบบผสมผสาน แต่เกษตรกรสนใจทำน้อยมาก ประมาณร้อยละ 2.73 ของเกษตรกรที่ขอสงเคราะห์ปลูกแทนเท่านั้น (การยางแห่งประเทศไทย, 2559) ในขณะที่มีผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า การปลูกพืชร่วมยางให้ผลตอบแทนทางการเงินสูงกว่าการปลูกยางพาราเชิงเดี่ยว ยกตัวอย่างกรณี การปลูกยางร่วมกับไผ่มันป่า มีมูลค่าปัจจัยบันสุทธิ 75,603.30 บาท การปลูกยางพารายางเชิงเดี่ยวมีมูลค่าปัจจุบันสุทธิ 44,092.30 บาท (สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ, 2557) การปรับเปลี่ยนจากการปลูกยางเชิงเดี่ยวไปเป็นการปลูกพืชร่วมยางหรือการทำการผลิตที่หลากหลายในระบบการทำสวนยาง เป็นทางเลือกที่ทำให้เกษตรกรสามารถรับมือกับความเสี่ยง โดยเฉพาะความเสี่ยงจากราคายางตกต่ำ ซึ่งในการขับเคลื่อนให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนมาปลูกพืชร่วมยางหรือทำการเกษตรที่หลากหลาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นสำนักงานเกษตร และการยางแห่งประเทศไทย ควรดำเนินการอย่างจริงจริงและต่อเนื่อง นอกจากนี้ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่จะส่งผลต่อการตัดสินใจของเกษตรกรคือ เรื่องการตลาด ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนอกจากส่งเสริมด้านการผลิตแล้ว จำเป็นต้องมีบทบาทในการให้ความรู้ด้านการตลาด จัดหาเชื่อมโยงตลาดให้กับเกษตรกรด้วยเช่นกัน

2) **วัตถุประสงค์**

- เพื่อส่งเสริมการปลูกพืชร่วมยาง ระบบวนเกษตร และระบบเกษตรหลากหลาย
- เพื่อขยายพื้นที่พืชร่วมยางและระบบเกษตรหลากหลาย
- เพื่อพัฒนาตลาดและการแปรรูปตลอดโซ่อุปทานของผลผลิตจากพืชร่วมยาง และสินค้าเกษตรอื่นๆ

3) **แนวทางการดำเนินงาน**

- กำหนดให้เกษตรกรวางแผนการผลิตโดยจัดสรรที่ดินเพื่อปลูกยางใหม่ และกิจกรรมเกษตรอื่นๆ มากกว่า 1 ชนิด หรือวางแผนปลูกพืชร่วมยาง ในขั้นตอนขอรับเงินทุนสงเคราะห์การปลูกทดแทน
- การยางแห่งประเทศไทย ติดตามและประเมินผลการปลูกพืชร่วมยางหรือกิจกรรมเกษตรอื่นๆ ตามงวดของการจ่ายเงินสงเคราะห์
- สนับสนุนปัจจัยการผลิตที่สำคัญ เช่น พันธุ์ เงินทุน เป็นต้น
- จัดการอบรม ดูงาน ฝึกปฏิบัติ และทักษะการผลิต/ การตลาดสำหรับกิจกรรมทางการเกษตรบางประเภท
- จัดหาตลาดและเชื่อมโยงตลาดจากเกษตรกรไปสู่ผู้บริโภค
- จัดตั้งวิสาหกิจเกษตรกรเพื่อการแปรรูป สร้างมูลค่าเพิ่ม และพัฒนาเครือข่ายตลาดผ่านหุ้นส่วนความร่วมมือกับภาครัฐและเอกชน (PPP)

4) **หน่วยงานที่รับผิดชอบ**

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- การยางแห่งประเทศไทย
- สำนักงานเกษตร
- ภาคเอกชน
- สถาบันเกษตรกร

5) **ระยะเวลา**: ทำอย่างต่อเนื่องทุกปี

6) **แหล่งงบประมาณ**

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- การยางแห่งประเทศไทย

โครงการที่ 2 ส่งเสริมงานวิจัยและพัฒนาทางด้านพืชร่วมยางและระบบเกษตรสมัยใหม่

1) **หลักการและเหตุผล**

งานวิจัยที่เกี่ยวกับพืชร่วมยางในประเทศไทยมีค่อนข้างน้อย โดยสถาบันวิจัยยางทำงานวิจัยเกี่ยวกับพืชร่วมยางในระหว่างปี พ.ศ. 2535-2545 ส่วนใหญ่จะเป็นพืชร่วมประเภทดาหลา กระวาน หวาย เป็นต้น หลังจากนั้นไม่พบงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับพืชร่วมยางจากหน่วยงานดังกล่าว อย่างไรก็ตามยังมีหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะสถาบันการศึกษาได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพืชร่วมยางกันอยู่บ้าง โดยในปี พ.ศ. 2557 พบว่า ไม้ป่าทุกชนิด สามารถปลูกเป็นพืชร่วมยางได้ ส่วนไม้เศรษฐกิจโตเร็ว และไม้ผลบางชนิด เช่น ทุเรียน จำปาดะ กระท้อน มะไฟ สะตอ เหรียง เป็นต้น สามารถปลูก

ร่วมกับยางพาราได้ (สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ, 2557) ถึงแม้งานวิจัยและพัฒนาที่เกี่ยวกับพืชร่วมยางจะมีน้อย กลับพบว่า มีเกษตรกรที่ปลูกพืชร่วมยางและการทำระบบเกษตรหลากหลายอยู่ แต่ขาดการถอดบทเรียน และแม่แบบของ Farming Systems ที่จะนำไปสู่การถ่ายทอดสู่สังคมและเป็นสถานที่เรียนรู้ ยังขาดการจัดการองค์ความรู้ (KM) เกี่ยวกับการปลูกพืชร่วมยางและระบบการทำสวนยางที่มีความหลากหลาย รวมไปถึงการส่งเสริมให้เกิดการวิจัยและพัฒนาเพื่อการสร้างนวัตกรรมเกษตรสมัยใหม่ที่เหมาะสมกับบริบทสวนยาง และพัฒนาต่อยอดไปเป็นตัวแบบปฏิบัติที่ดี ที่สามารถเป็นต้นแบบเพื่อฝึกปฏิบัติ หรือเป็นสถานที่ดูงานให้กับเกษตรกรที่สนใจ นอกจากนี้ งานวิจัยและพัฒนาด้านพืชร่วมยางและระบบเกษตรสมัยใหม่ควรได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อวิจัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างองค์ความรู้ที่ทันสมัยและเพียงพอสำหรับเกษตรกรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำไปขยายพื้นที่การปลูกพืชร่วมยางหรือการผลิตที่หลากหลายในระบบการทำสวนยาง

2) **วัตถุประสงค์**

- เพื่อจัดการฐานข้อมูลองค์ความรู้ (KM) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องให้มีความพร้อมใช้งาน
- เพื่อพัฒนางานวิจัยและงานพัฒนาที่เกี่ยวข้อง
- เพื่อสร้างนวัตกรรมและพัฒนาตัวแบบที่ดี
- เพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยี นวัตกรรม ตัวแบบที่ดี และองค์ความรู้สู่สังคมในวงกว้าง

3) **แนวทางการดำเนินงาน**

- จัดตั้งหน่วยวิจัยพืชร่วมยางและกิจกรรมเกษตรอื่นๆ
- จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นอย่างต่อเนื่อง
- กำหนดทิศทางงานวิจัย วางแผน และดำเนินงานวิจัยอย่างมุ่งเป้า และมีความสอดคล้องกับความต้องการของตลาดและเกษตรกร
- สร้างนักวิจัยรุ่นใหม่
- จัดทำฐานข้อมูลเพื่อจัดการองค์ความรู้ (KM) และเผยแพร่สู่เกษตรกรและสาธารณะ
- จัดฝึกอบรมถ่ายทอดเทคโนโลยี นวัตกรรมสู่เกษตรกร
- จัดตั้งสถานดูงาน/ ฝึกปฏิบัติตัวแบบที่ดีทั่วประเทศ ให้เกษตรกรเข้ามาฝึกปฏิบัติจริง
- สร้างเครือข่ายวิจัยในระดับพื้นที่ จังหวัด และประเทศ
- จัดเวทีแลกเปลี่ยนงานวิจัยระดับชาติและนานาชาติ

4) **หน่วยงานที่รับผิดชอบ**

- การยางแห่งประเทศไทย

- สำนักงานเกษตร
- ภาคเอกชน

5) **ระยะเวลา**: ทำอย่างต่อเนื่องทุกปี

6) **แหล่งงบประมาณ**

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- การยางแห่งประเทศไทย

- **เงื่อนไขของความสำเร็จมาตรการที่** 1 ส่งเสริมการปลูกพืชร่วมยางและระบบเกษตรหลากหลายให้เป็นรูปธรรม
  - เกษตรกรต้องเปลี่ยน Mind Sets ที่เห็นความสำคัญของการสร้างความหลากหลายรายได้ในระบบการทำสวนยาง
  - การบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยประสานทั้งทรัพยากร งบประมาณ แผนงาน โครงการ และการปฏิบัติงานเข้าด้วยกัน
  - ความพร้อมและเพียงพอของทรัพยากรในการดำเนินงานโดยเฉพาะความต่อเนื่องของการสนับสนุนงบประมาณ
  - ควรให้สถาบันการศึกษาเป็นผู้ขับเคลื่อนหลักและติดตามผลเพื่อความมีประสิทธิภาพและความคล่องตัว
  - ตัวแบบผลสำเร็จหรือปฏิบัติที่ดีที่เกษตรกรจับต้องได้ แลกเปลี่ยน และถ่ายทอดความรู้สู่ชุมชน
  - สนับสนุนปัจจัยการผลิต (กล้าพันธุ์ ปุ๋ย) ที่จำเป็นในระยะเริ่มดำเนินโครงการ
  - ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน (อาทิ สถานีรวบรวมและจัดการผลผลิต ระบบโลจิสติกส์ฯ) และระบบจัดการผลผลิตหลังการเก็บเกี่ยว แปรรูป และการจัดการตลาด
  - ความตระหนักรู้ของประชาชนทั่วไปในการบริโภคหรือใช้ผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์ที่ได้จากระบบการผลิตที่หลากหลาย

มาตรการที่ 2 ส่งเสริมการทำงานรับจ้างภาคเกษตรในครัวเรือนเกษตรกร มีรายละเอียดดังนี้

เกษตรกรในประเทศไทยถือครองที่ดินขนาดเล็ก มีพื้นที่ถือครอง 17.94 ไร่ต่อครัวเรือน นอกจากนี้ มีครัวเรือนเกษตรกรประมาณ ร้อยละ 97 ที่มีพื้นที่ถือครองทางการเกษตรไม่เกิน 10 ไร่ (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, 2559) โดยแรงงานภาคเกษตรทำงานเฉลี่ย 5 ชั่วโมงต่อวัน ซึ่งต่ำกว่าแรงงานที่ทำงานนอกภาคเกษตรที่ทำงานเฉลี่ย 7 ชั่วโมงต่อวัน (ธิรดา และปุญญวิชญ์, 2562) หรืออาจกล่าวได้ว่า แรงงานภาคเกษตรทำงานประมาณ 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์หากทำงานทุกวัน แต่ใน

ความเป็นจริงเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ได้ทำงานทุกวัน ดังนั้น แรงงานเกษตรทำงานต่ำกว่า 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งจัดเป็นผู้ทำงานไม่เต็มเวลา (Part-Time Worker) นอกจากนี้ ยังมีผู้รอทำงานตามฤดูกาล 0.31 ล้านคน (กระทรวงแรงงาน, 2561) นั้นคือ แรงงานที่ช่วยทำสวนยางบางส่วนสามารถจัดเป็นผู้ทำงานไม่เต็มเวลา นอกจากนี้ ในช่วงที่ยางผลัดใบหรือฝนตกติดต่อกันเป็นเวลานาน แรงงานกลุ่มนี้ก็สามารถจัดได้ว่าเป็นผู้รองานตามฤดูกาล ดังนั้น แรงงานในสวนยางบางส่วนยังมีเวลาเพียงพอสำหรับการทำงานอื่น โดยเฉพาะการรับจ้างในภาคเกษตร โดยใช้ทักษะการทำสวนยาง พื้นฐานเกษตรที่มีความเชี่ยวชาญอยู่แล้ว โดยเฉพาะแรงงานที่มีทักษะการกรีดยางที่ดีมีแนวโน้มขาดแคลน ซึ่งสามารถใช้เวลาทำงานรับจ้างในภาคเกษตรเพื่อเพิ่มรายได้ โดยมีแนวทางในการดำเนินงานดังนี้

1. ส่งเสริมการใช้ระบบสัญญาจ้างกรีดแบบ 2 แปลง (เจ้าของ 2 ราย หรือ กรีดของตนเองและกรีดยางจ้างด้วยในเวลาเดียวกัน) จัดทำเป็นระบบสัญญาจ้างแรงงานที่รับรองตามกฎหมาย โดยกรมจัดหางาน ทั้งนี้แรงงานงานต้องมีใบรับรองทักษะวิชาชีพและคุณภาพการทำงาน
2. ส่งเสริมให้เกษตรกรรวมกลุ่มกันเพื่อรับจ้างดูแล/จัดการแปลงเกษตร และจัดระบบสวัสดิการผ่านกลุ่มเกษตรกร เช่น ค่ารักษาพยาบาล เงินสมทบประกันสุขภาพ โดยกรมสวัสดิการแรงงาน
3. จัดทำฐานข้อมูลครัวเรือนเกษตรกรที่ต้องการแรงงานจ้าง โดยระบบฐานข้อมูลออนไลน์และออฟไลน์ต้องจัดทำให้ง่ายการเข้าถึงและใช้งาน เพื่อให้ครัวเรือนเกษตรกรที่ต้องการแจ้งความประสงค์ทำงานจ้าง นอกจากนี้ อาจจะจัดให้มีช่องทางในการจัดหางาน/ตลาดแรงงานผ่านตลาดจริงหรือตลาดออนไลน์ เพื่อพบปะกันระหว่างครัวเรือนเกษตรกรที่ต้องการจ้างแรงงานงานกับเกษตรกรที่ต้องการรับจ้างทำงาน
4. ส่งเสริมการทำงานรับจ้างทางการเกษตรโดยมาตรการแรงจูงใจสวัสดิการสังคมและเข้าสู่ระบบประกันสังคม

มาตรการที่ 3 ส่งเสริมการจ้างงานนอกภาคเกษตรสำหรับครัวเรือนเกษตรกร มีรายละเอียดดังนี้

ประชากรในชนบทของประเทศไทยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตรเนื่องจากการจ้างงานในชนบทยังมีจำกัด เป็นสาเหตุให้แรงงานหนุ่มสาวส่วนใหญ่อพยพจากชนบทเข้าสู่ในเมือง เพราะกิจกรรมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นในเมือง ประกอบกับการที่พื้นที่ถือครองต่อครัวเรือนมีขนาดเล็กลงเรื่อยๆ จากการแบ่งสรรให้ลูกหลานรุ่นสู่รุ่น ครัวเรือนเกษตรกรประมาณ ร้อยละ 97 มีพื้นที่ถือครองทางการเกษตรไม่เกิน 10 ไร่ (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, 2559) ประกอบกับการผลิตทางการเกษตรที่ต้องเผชิญกับความเสี่ยงและความไม่แน่นอนหลายด้าน เช่น ความผันผวน

ของราคาผลผลิต การผลิตที่ต้องพึ่งพาธรรมชาติที่ส่งผลโดยตรงต่อปริมาณผลผลิต สาเหตุเหล่านี้ส่งผลให้เกิดปัญหารายได้จากภาคเกษตรไม่แน่นอนและไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ กลยุทธ์ในการจัดการความเสี่ยงของเกษตรกรทางเลือกหนึ่งคือ การทำงานนอกภาคเกษตร แต่ด้วยข้อจำกัดของการลงทุนในพื้นที่ชนบท ทำให้แรงต้องอพยพจากชนบทไปสู่เมืองใหญ่ และมีปัญหาต่างๆ ตามมา จากความแออัดที่เกิดขึ้นในชุมชนเมือง โดยเฉพาะปัญหาสังคม และปัญหาดังกล่าวยังส่งผลมาสู่สังคมชนบทด้วยเช่นกัน ในเรื่องของปัญหาครอบครัว เนื่องจากแรงงานหนุ่มสาวไม่ได้อยู่ดูแลพ่อแม่ที่ชรา และลูกที่ยังต้องการการดูแลเอาใจใส่

การลงทุนของภาคธุรกิจหรืออุตสาหกรรมมีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจชนบททั้งในเรื่องการผลิต การลงทุน การจ้างงาน แต่การลงทุนในอุตสาหกรรมหรือธุรกิจขนาดใหญ่ให้ครอบคลุมทุกพื้นที่อาจจะเป็นไปได้ยาก ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ธุรกิจขนาดใหญ่เพิ่มขึ้นได้อย่างจำกัดคือความต้องการใช้เงินลงทุนจำนวนมาก อย่างไรก็ตามการส่งเสริมการลงทุนในธุรกิจขนาดใหญ่ยังมีความจำเป็นสำหรับพื้นที่ที่มีศักยภาพ ในขณะที่การลงทุนในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมใช้เงินลงทุนที่น้อยกว่า วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นภาคธุรกิจที่มีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องและยังเป็นภาคธุรกิจที่มีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นการลงทุนในประเทศ เนื่องจากวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมักเป็นธุรกิจที่ผู้ประกอบการรายใหม่เริ่มเข้ามาลงทุนและพัฒนาตัวเองเพื่อเป็นผู้ประกอบการที่มีขนาดใหญ่ต่อไป นอกจากนี้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยังเป็นภาคธุรกิจที่มีจำนวนการจ้างงานส่วนใหญ่ของประเทศ (พิริยะ, 2556) ดังนั้นแนวทางในการขยายการลงทุนในชนบทมีดังนี้

1. ส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมในพื้นที่ชนบทที่มีศักยภาพ ทั้งอุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมที่ไม่ใช่เกษตร

2. ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่มีอัตราดอกเบี้ยพิเศษ หรือการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีต่างๆ และพัฒนาศักยภาพการผลิตและการบริหารจัดการ การตลาด การเป็นผู้ประกอบการ โดยใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรม ซึ่งรวมไปถึงกิจการที่สร้างมูลค่าเพิ่มจากวัฒนธรรมและภูมิปัญญาถิ่น และอาจจะยกระดับวิสาหกิจชุมชน และผู้ผลิตสินค้า OTOP เข้าสู่ผู้ประกอบการ SME

3. ส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ที่มีศักยภาพ เช่น ส่งเสริมการท่องเที่ยวเกษตร ท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ท่องเที่ยวเมืองรอง และนวัตวิถีในระดับชุมชนให้แพร่หลาย หรือส่งเสริมให้เกษตรกรเป็นผู้ประกอบการเชิงท่องเที่ยวในชุมชน

4. ส่งเสริมพาณิชยกรรมและการค้าในพื้นที่ชนบท

6.2.4 เพิ่มความสามารถในการจัดการทางการเงินของครัวเรือนเกษตรกร (Financial Management): Rubber Financial

มาตรการที่ 1 โปรแกรมเสถียรภาพทางการเงินของครัวเรือนเกษตรกร

1) หลักการและเหตุผล

ในช่วงปี พ.ศ. 2554-2558 รายได้เงินสดของเกษตรกรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2554 เกษตรมีรายได้เงินสด 242,365 บาท/ครัวเรือน เพิ่มเป็น 309, 278 บาท/ครัวเรือนในปี พ.ศ. 2559 เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของรายได้ซึ่งประกอบด้วย รายได้เงินสดทางการเกษตร และนอกการเกษตร ในปี พ.ศ. 2554 รายได้เงินสดทางการเกษตร 142,039 บาท/ครัวเรือน เพิ่มเป็น 160,932 บาท/ครัวเรือน ในปี พ.ศ. 2559 นอกจากนี้ อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้เงินสดทางการเกษตรเมื่อเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2554 และปี พ.ศ. 2559 เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 13.3 ในขณะที่รายได้เงินสดนอกการเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 24.7 ถึงแม้ว่ารายได้เงินสดของเกษตรกรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่รายจ่ายเงินสดของเกษตรกรก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยในปี พ.ศ. 2554 เกษตรกรมีรายจ่ายเงินสด 197,448 บาท/ครัวเรือน เพิ่มเป็น 243,178 บาท/ครัวเรือนในปี พ.ศ. 2559 ทำให้จำนวนหนี้สินของเกษตรกรเพิ่มขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2554 เกษตรกรมีหนี้สิน 59,808 บาท/ครัวเรือน เพิ่มเป็น 123,454 ในปี พ.ศ. 2559 (ศูนย์สารสนเทศการเกษตร, 2560) จากความผันผวนของรายได้ และแนวโน้มของรายจ่ายและหนี้สินที่เพิ่มมากขึ้นส่งผลต่อความสามารถในการจัดการทางการเงินของเกษตรกร นอกจากนี้ ผลการศึกษาการรับรู้ความเสี่ยงและกลยุทธ์จัดการความเสี่ยงของเกษตรกรสวนยางในภาคใต้ ประเทศไทย พบว่าความเสี่ยง 10 อันดับแรกที่เกษตรกรให้ความสำคัญประกอบด้วยความเสี่ยงทางการเงิน 4 อันดับ ได้แก่ การมีหนี้สินจำนวนมาก รายได้นอกภาคเกษตรที่ลดลง การมีรายได้จากสวนยางอย่างเดียว และความสามารถในการชำระคืนเงินกู้ ตามลำดับ (ไชยยะ คงมณี และคณะ, 2560)

ในขณะที่บทเรียนจากการศึกษาออสเตรเลียพบว่า ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีพื้นที่สำหรับทำการเกษตรประมาณร้อยละ 60 ของพื้นที่ทั้งหมด มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเกษตรประมาณร้อยละ 3 ของมูลค่าทั้งหมด และเป็นประเทศที่ส่งออกสินค้าเกษตรที่สำคัญของโลก เกษตรกรของออสเตรเลียต้องเผชิญกับความเสี่ยงหลายด้านไม่ว่าจะเป็นสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะเรื่องภัยแล้ง ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์มีน้อย นอกจากนี้ ออสเตรเลียดำเนินนโยบายมุ่งเน้นตลาด (Market-Oriented) ปัจจุบันไม่มีการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร และสินค้าเกษตรส่วนใหญ่ผลิตเพื่อการส่งออก ทำให้ได้รับผลกระทบจากความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร ส่งผลให้เกษตรกรในออสเตรเลียมีความเสี่ยงด้านรายได้สูงกว่าประเทศอื่น โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป (OECD, 2000) การส่งเสริมหรือสนับสนุนให้เกษตรกรสามารถจัดการทางการเงินได้และนำไปสู่ความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการเงินนั้นเป็นนโยบายที่สำคัญในการจัดการความเสี่ยงสำหรับ

เกษตรกรในประเทศออสเตรเลีย รัฐบาลออสเตรเลียสนับสนุนให้เกษตรกรจัดการความเสี่ยงโดยการเตรียมการเพื่อการจัดการและฟื้นฟูจากช่วงเวลาที่มีปัญหาทางการเงิน (Gareth Thomas, 2018)

สำหรับเกษตรกรสวนยางของไทยนั้น การเพิ่มความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการเงินมีความจำเป็น เนื่องจากเกษตรสวนยางเผชิญกับความเสี่ยงหลายด้าน รวมทั้งความเสี่ยงด้านการเงินดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น ภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีมาตรการที่จริงจังในการทำให้เกษตรกรสวนยางมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการเงิน โดยสามารถรับมือกับความผันผวนของราคายาง ในช่วงที่ราคายางตกต่ำซึ่งส่งผลโดยตรงต่อสถานะทางการเงินของครัวเรือน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเสถียรภาพของรายได้ ความสามารถในการเข้าถึงเงินกู้ ความสามารถในการจ่ายคืนเงินกู้ โดยมาตรการที่จะเพิ่มความสามารถในการพึ่งตนเองทางการเงินของครัวเรือนเกษตรกรควรเป็นมาตรการที่ช่วยให้เกษตรกรมีเสถียรภาพทางการเงิน ซึ่งต้องเป็นมาตรการที่ทำอย่างต่อเนื่อง การเริ่มต้นที่สำคัญที่สุดคือ ต้องให้ความรู้ คำแนะนำอย่างต่อเนื่องจนกว่าเกษตรกรจะมีความเข้าใจสถานะทางเงิน วางแผนจัดการทางการเงิน และดำเนินการตามแผนได้ ซึ่งจะส่งผลให้มีความสามารถในการจัดการทางการเงินเองได้ในระยะยาว สำหรับการให้ความรู้และการดูแลต้องดำเนินการเป็นการเฉพาะสำหรับเกษตรกรแต่ละราย เพราะเกษตรกรแต่ละรายมีลักษณะปัญหาและความรุนแรงของปัญหาทางการเงินและลักษณะอื่นๆ ที่อาจจะส่งผลต่อความสามารถในการจัดการทางการเงินที่แตกต่างกัน นอกจากนี้การจัดการหรือจูงใจให้มีการออมก็เป็นส่วนสำคัญเช่นกันในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินโดยเฉพาะเงินออมที่มีไว้สำหรับรักษาสภาพคล่องในการทำสวนยางพารา อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าเกษตรกรจะมีความรู้ ความเข้าใจ และแผนการจัดการทางการเงินที่เหมาะสมแล้วก็ตาม แต่อาจจะมีปัจจัยที่ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการตามแผนได้ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการขาดสภาพคล่อง หรือเกษตรกรอาจวางแผนลงทุนเพิ่มในทรัพย์สินทุน การจัดให้มีเงินกู้ที่มีเงื่อนไขพิเศษเพื่อให้เกษตรกรมีความยืดหยุ่นในการจัดการหรือรักษาเสถียรภาพทางการเงินจึงมีความจำเป็น

2) **วัตถุประสงค์**

- เพื่อให้ความรู้ และคำปรึกษาทางการเงินแก่เกษตรกร
- เพื่อเพิ่มความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถในการจัดการทางการเงินของเกษตรกร
- เพื่อให้เกษตรกรมีเงินออมสำหรับใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการทำสวนยางหรือใช้จ่ายในครัวเรือน
- เพื่อให้บริการเงินกู้ที่มีเงื่อนไขพิเศษแก่เกษตรกร
- เพื่อเพิ่มความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการเงินของเกษตรกร

3) **คุณสมบัติของเกษตรกรและหน่วยงานที่เข้าร่วมโครงการ**

- เกษตรกรชาวสวนยาง

- ใช้ที่ดิน และ/หรือแรงงานทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ไปเพื่อการทำสวนยาง
- มีรายได้ต่อปี จากทุกแหล่งรายได้ไม่เกินเงื่อนไขที่กำหนด
- เกษตรกรต้องเข้าร่วมและมีการประเมินคุณสมบัติเบื้องต้นว่าควรจะต้องได้รับการดูแลทางการเงิน
- หน่วยงานให้คำปรึกษาต้องผ่านเกณฑ์มาตรฐาน/คัดเลือกและมีใบอนุญาต

4) กิจกรรมของโปรแกรม

4.1) บริการให้คำปรึกษาด้านการเงินแก่เกษตรกร (Financial Counselling Service) เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่มีปัญหาหรือใกล้จะมีปัญหาทางการเงิน โดยหน่วยงานให้คำปรึกษาร่วมกับเกษตรกรในการหาทางเลือกทางการเงิน และจัดให้มีการสนับสนุนอื่นๆ เพื่อช่วยให้เกษตรกรสามารถตัดสินทางการเงินได้อย่างเหมาะสม

(1) ให้ความรู้ ความเข้าใจทางการเงินแก่เกษตรกรที่ประสบปัญหาทางด้านการเงินให้เข้าใจสถานะทางการเงินและมีแผนการจัดการทางการเงินโดยหน่วยงานให้คำปรึกษา เพื่อนำไปสู่ความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการเงิน

(2) ให้ความช่วยเหลือในการปรับโครงสร้างหนี้ (Debt Restructuring) (ถ้าจำเป็น) โดยเงินชดเชยในการปรับโครงสร้างหนี้มาจากงบประมาณสนับสนุนของรัฐ

(3) หน่วยงานให้คำปรึกษาต้องทำการสมัครและผ่านการคัดเลือกแล้วได้รับใบอนุญาต และได้รับการจัดสรรงบประมาณ โดยหน่วยงานที่จะให้คำปรึกษาไม่จำเป็นต้องเป็นสถาบันการเงิน อาจจะเป็นสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร สถาบันการเงิน สถาบันการศึกษา เป็นต้น

(5) เกษตรกรมีระยะเวลาอยู่ภายในโปรแกรม 4-5 ปี

4.2) การจัดการเงินฝากของเกษตรกร (Farm Management Deposit: FMD) เพื่อช่วยให้เกษตรกรสามารถจัดการกับความผันผวนของกระแสเงินสดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเพิ่มความสามารถในการพึ่งตนเองของเกษตรกร โดยหน่วยงานให้คำปรึกษาเข้าให้ความช่วยเหลือในการจัดการสำรองเงินสดและเงินฝากเพื่อการจัดการความเสี่ยงทางการเงินและมีรายได้ครอบคลุมต้นทุน/ค่าใช้จ่ายในปีที่มีรายได้ต่ำ

(1) ช่วยเหลือเกษตรกรในการจัดการความเสี่ยงทางการเงินและมีรายได้ครอบคลุมต้นทุนในปีที่มีรายได้ต่ำโดยการสำรองเงินสด

(2) ส่งเสริมและหามาตรการจูงใจให้เกษตรกรมีเงินฝากเพิ่มขึ้น เช่น ดอกเบี้ยอัตราพิเศษและมีสวัสดิการสังคมจากการฝากเงิน โดยระยะเวลาฝากไม่ต่ำกว่า 12 เดือน ถึงจะได้ประโยชน์จากดอกเบี้ยอัตราพิเศษหรือสิทธิประโยชน์อื่นๆ

(3) จัดทำแผนจัดการเงินฝากอย่างเป็นระบบ โดยจำกัดจำนวนเงินฝากทั้งจำนวนเงินฝากในแต่ละครั้ง จำนวนเงินฝากทั้งหมด และจำนวนเงินขั้นต่ำที่ถอนได้

(4) ให้คำปรึกษาในการกำหนดระยะเวลาสูงสุดในการฝาก

4.3) การให้กู้ที่มีเงื่อนไขพิเศษ (Concessional Loan) เพื่อจัดเงินกู้ให้กับเกษตรกรสวนยางที่มีคุณสมบัติเหมาะสมสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ 2 ประเภท ได้แก่ เงินกู้สำหรับเพิ่มสภาพคล่องในการดำเนินงานในสวนยาง และเงินกู้สำหรับลงทุนในทรัพย์สินทุน ภายใต้คำแนะนำ ดูแล ติดตาม และประเมินผลโดยหน่วยให้คำปรึกษา ทั้งนี้กำหนดให้

(1) เกษตรกรที่จะกู้ได้ต้องเข้าร่วมกิจกรรม 4.1 และ 4.2 ก่อน

(2) กำหนดจำนวนเงินกู้ทั้งหมด ซึ่งขึ้นอยู่กับผลการดำเนินการในข้อ 4.1 และ 4.2 และการประเมินความสามารถในการชำระคืน

(3) กำหนดระยะเวลาชำระหนี้ ซึ่งขึ้นอยู่กับผลการดำเนินการในข้อ 4.1 และ 4.2 โดยช่วงแรกอาจให้ชำระเฉพาะดอกเบี้ย หลังจากนั้นชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ย

(4) กำหนดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยตลาด

(5) สามารถยื่นขอกู้ได้ตลอดและไม่มีค่าธรรมเนียมใดๆ

(6) เกษตรกรต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้เงินกู้และมีการติดตามว่าใช้เงินกู้ตามวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยวัตถุประสงค์หลักเพื่อเพิ่มความเข้มแข็ง ความสามารถในการทำกำไร การขยายตลาด การจัดการหนี้สิน เป็นต้น

(7) หลักทรัพย์ค้ำประกัน ค้ำประกันโดยหน่วยงานภาครัฐ

สรุปการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรม รายละเอียดดังภาพที่ 6.5

5) แนวการประเมินผล

- เกษตรกรต้องรายงานทางการเงินทุกๆ 3-6 เดือน
- เกษตรกรต้องรายงานผลการนำเงินกู้ไปใช้ตามวัตถุประสงค์ทุกๆ 3-6 เดือน
- หน่วยงานให้คำปรึกษาทำหน้าที่ตรวจสอบ ติตาม และประเมินผลในระดับครัวเรือน

6) ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- เกษตรกรมีแผนการจัดการทางการเงินภายใต้การให้คำปรึกษาของผู้เชี่ยวชาญ
- เกษตรกรมีความรู้ที่สามารถวางแผนจัดการทางการเงินเองได้ในระยะยาว
- เกษตรกรมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการเงิน

7) หน่วยงานที่รับผิดชอบ

- การยางแห่งประเทศไทย
- สถาบันการเงิน
- กลุ่ม/สถาบันเกษตรกร

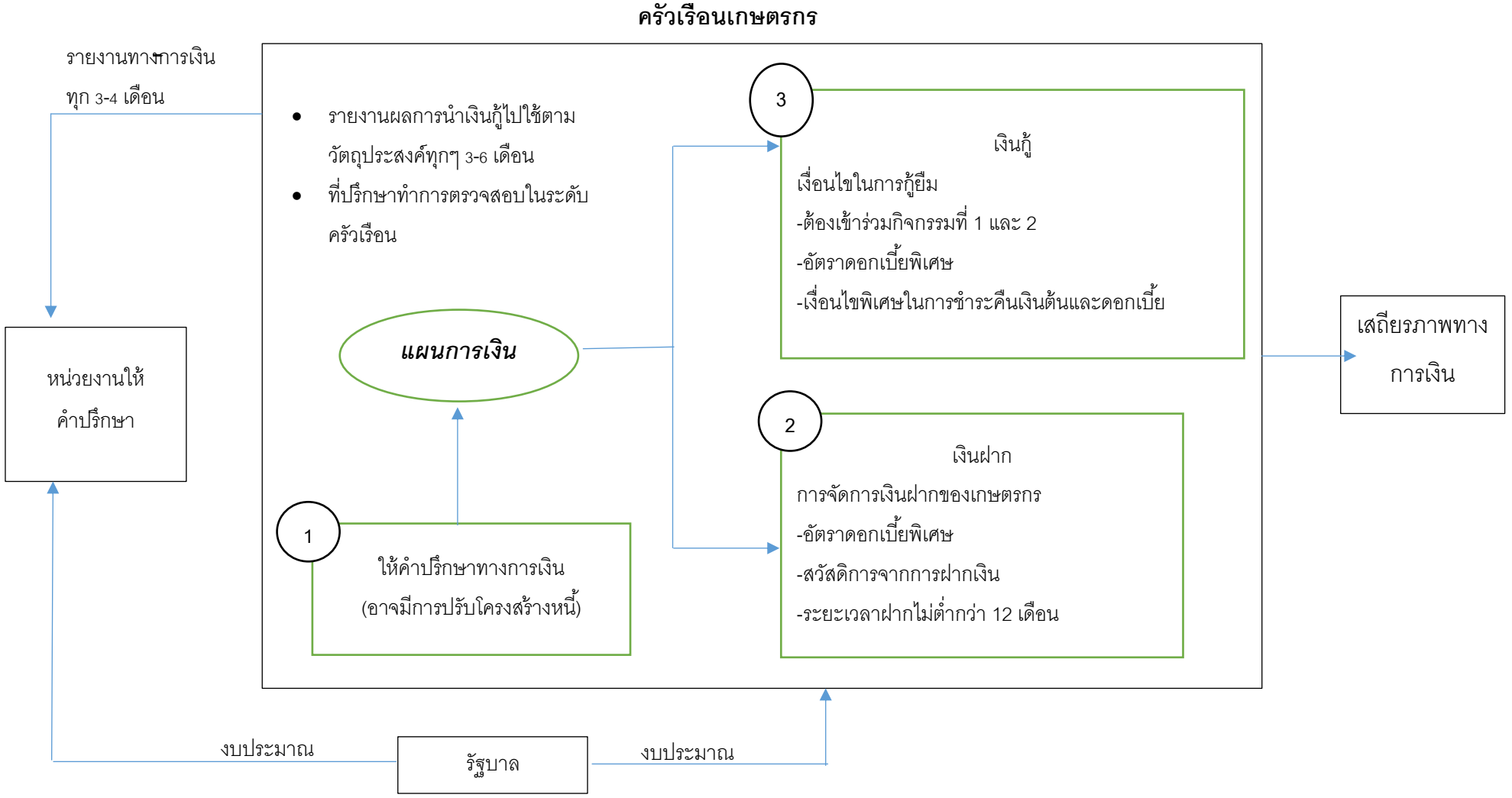
8) **ระยะเวลา**: ทำอย่างต่อเนื่องทุกปี

9) **แหล่งงบประมาณ**

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- การยางแห่งประเทศไทย

10) **เงื่อนไขของความสำเร็จ**

- เกษตรกรต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และให้ความสำคัญต่อการวางแผนทางการเงิน
- ฐานข้อมูลของฟาร์มที่เกี่ยวกับรายได้ สินทรัพย์ รายจ่าย ทีมีความถูกต้อง ชัดเจน และโปร่งใส
- สนับสนุนงบประมาณอย่างพอเพียงและต่อเนื่อง
- ปรับลดกฎระเบียบทางการเงินของที่ปรึกษาทางการเงินให้สอดคล้องกับบริบทของเกษตรรายย่อย
- มีกระบวนการในการอนุญาตที่ปรึกษาทางการเงินมีมาตรฐาน
- มีระบบสนับสนุนที่เกี่ยวข้อง (ระบบออนไลน์ การประเมิน ติดตามผล การตรวจสอบ)
- การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การยางแห่งประเทศไทย กรมส่งเสริมเกษตร สถาบันเกษตรกร สถาบันการเงินชุมชน และสถาบันการเงิน.



ภาพที่ 6.5 กระบวนการโปรแกรมเสถียรภาพทางการเงินของครัวเรือนเกษตรกร

6.2.5 เพิ่มความสมบูรณ์ข้อมูลและยกระดับความสามารถจัดการตลาดยางพารา: Rubber Intelligence (Market-Information and Market Management Arrangement)

ปัญหายางพาราที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน นอกเหนือจากวิกฤตราคายางตกต่ำ ความไม่มีประสิทธิภาพการผลิต ต้นทุนการผลิตสูง ความล่าช้าในการพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางที่มีนวัตกรรมยาง และผลกระทบจากความเป็นปกติใหม่ของเศรษฐกิจโลก (New Normal) รวมทั้งความไม่มีประสิทธิภาพของระบบตลาดยางพารา เกษตรกรยังตกอยู่ในฐานะผู้รับราคายาง (Price Taker) ภายใต้โครงสร้างตลาดผู้ซื้อน้อยรายในตลาดโลก ที่ผู้ใช้เป็นอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูง เช่น ยางล้อรถยนต์ ยางล้อเครื่องบิน อุปกรณ์ทางการแพทย์ เป็นต้น ซึ่งเป็นบริษัทระดับโลกที่มีความพร้อมทั้งเทคโนโลยี เงินทุน และการบริหารจัดการสมัยใหม่ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคในตลาดโลก ในขณะที่ผลผลิตยางพารากว่าร้อยละ 95 ของผลผลิตยางพาราผลิตโดยเกษตรกรสวนยางขนาดเล็กที่กำลังเผชิญกับความเสี่ยงและความไม่แน่นอนจากการเปลี่ยนแปลงตลาดโลก ที่ดินขนาดเล็ก แรงงานอพยพออกจากภาคเกษตร การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ความไม่แน่นอนในนโยบายรัฐ ความเป็นปกติใหม่ (New Normal) เป็นต้น ภายใต้บริบทข้างต้นการพัฒนาเพื่อรับมือกับความเสี่ยงราคายางรัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับ 1) การเพิ่มความสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพทางการตลาดและเพิ่มความสามารถในการจัดการความเสี่ยง 2) ยกระดับความสามารถแข่งขันและจัดการตลาดยางพาราของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร และ 3) ส่งเสริมและสนับสนุนงานวิจัยและพัฒนารูปแบบการค้ายางสมัยใหม่ มีรายละเอียดดังนี้

มาตรการที่ 1 เพิ่มความสมบูรณ์ข้อมูล ทักษะวิเคราะห์ และการใช้ประโยชน์ข้อมูลเพื่อการจัดการตลาดอย่างมีประสิทธิภาพ

โครงการที่ 1 สถาบันเชี่ยวชาญด้านราคา ตลาด และการค้ายางพาราเพื่อพัฒนาระบบข่าวสารและข้อมูล และเพิ่มความสมบูรณ์ของข้อมูลทางการตลาด

1) หลักการและเหตุผล

การกำหนดราคายางในประเทศไทยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของราคายางในตลาดโลก (Price Taker) และราคายางเป็นสินค้าที่มีความยืดหยุ่นต่อราคาต่ำ (Price Inelasticity) กล่าวคือ แม้ว่าราคายางจะลดลงแต่สัดส่วนปริมาณซื้อยางเพิ่มขึ้นน้อยกว่าสัดส่วนราคายางที่ลดลง ราคายางในตลาดโลกยังได้รับอิทธิพลจากตัวแปรที่สำคัญเช่น ราคายางในตลาดซื้อขายสินค้าล่วงหน้า TOCOM SICOM และ SHFE ราคาน้ำมัน อัตราแลกเปลี่ยน ดัชนี PMI การเติบโตของอุตสาหกรรมยานยนต์ การขยายตัวทางเศรษฐกิจของจีน กลุ่มประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ สหรัฐอเมริกา และยุโรป รวมทั้งความอ่อนไหวจากภูมิทัศน์การเมืองโลก ปัจจัยดังกล่าวล้วนส่งผลต่อราคายางทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งผู้ใช้ยางในต่างประเทศใช้เป็นตัวแปรพิจารณาในการกำหนดราคาซื้อ-ขายยาง ชี้ให้เห็นว่า ข้อมูลข่าวสารที่มี

อิทธิพลต่อปริมาณการใช้ ผลผลิต ราคา และการเปลี่ยนแปลงของตลาดยางมีความสำคัญอย่างยิ่งในการวางแผนตัดสินใจทางธุรกิจ ในขณะที่ข้อมูลเหล่านี้มีข้อจำกัดในการเข้าถึงโดยเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่มีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเพื่อการจัดการความเสี่ยงราคายาง เหตุผลหนึ่งคือ 1) หน่วยที่เกี่ยวข้องเน้นเพียงการนำเสนอข้อมูลและสถิติเท่านั้น 2) ฐานข้อมูลและสถิติที่จำเป็นยังขาดความเป็นระบบ ทันสมัย เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง 3) ขาดการเชื่อมโยงหรือแชร์ข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และ 4) ยังต้องพึ่งพาข้อมูลหรือผลวิเคราะห์ตลาดและราคาจากในต่างประเทศซึ่งมีราคาสูง และเข้าถึงได้ยาก จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีสถาบันที่ทำหน้าที่เพิ่มความสมบูรณ์ข้อมูลให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นคลังสมอง และศูนย์ข้อมูลอัจฉริยะให้เท่าเทียมกับยุคใหม่ที่ใช้ข้อมูลเป็นเครื่องมือในการจัดการความเสี่ยง

2) **วัตถุประสงค์**

- เพื่อจัดตั้งสถาบันเชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจยางพารา เพื่อทำหน้าที่เป็นคลังสมอง War room และศูนย์อัจฉริยะทางด้านข้อมูลข่าวสารยุคใหม่ เป็นที่พึ่งได้ของเกษตรกร สถาบันเกษตรกร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- เพื่อจัดทำฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศยุคใหม่ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจยาง และการจัดการความเสี่ยงราคายาง
- เพื่อศึกษา ติดตาม และวิเคราะห์ราคายาง การเคลื่อนไหวของราคา และพยากรณ์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของราคายาง สถานการณ์เศรษฐกิจยางพาราทั้งด้านการผลิต การใช้ และการค้ายางพาราและผลิตภัณฑ์ยาง รวมทั้งวิเคราะห์อุปสงค์ อุปทาน และสต๊อกของยางพาราในประเทศไทยและตลาดโลก
- เพื่อผลิตบทความ รายงาน เอกสารทางวิชาการ และบทวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจยางและราคายางพาราและเผยแพร่เอกสารดังกล่าวต่อเกษตรกร สถาบันเกษตรกร ภาคเอกชน ภาครัฐ และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

3) **แนวทางดำเนินงาน**

- จัดตั้งสถาบันเชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจยางพารา ซึ่งควรเป็นหน่วยงานอิสระทางวิชาการ อาจจะอยู่ในสถาบันการศึกษา และมีการบูรณาการเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- จัดทำระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องและระบบสารสนเทศยุคใหม่ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจยาง และการจัดการความเสี่ยงราคายาง รวมทั้งเชื่อมโยงฐานข้อมูลขององค์กรที่เกี่ยวข้อง (การยางแห่งประเทศไทย สำนักเศรษฐกิจการเกษตร กรมศุลกากร ฯ) และฐานข้อมูลอื่นๆ จากต่างประเทศ เช่น ANRPC IRSG เป็นต้น ให้มีความเพียงพอ และความพร้อมใช้งาน

- พัฒนาระบบการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับใช้ศึกษา ติดตาม และวิเคราะห์สถานการณ์เศรษฐกิจยางพาราทั้งด้านการผลิต การใช้ และการค้ายางพาราและผลิตภัณฑ์ยาง รวมทั้งวิเคราะห์อุปสงค์ อุปทาน และสต๊อกของยางพาราในประเทศไทยและตลาดโลก
- ศึกษา ติดตาม และวิเคราะห์ราคายาง การเคลื่อนไหวของราคา และพยากรณ์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของราคายางในตลาดภายในประเทศและตลาดโลก รวมทั้งวิเคราะห์นโยบายยางพาราและแนวทางพัฒนาอุตสาหกรรมยางของกลุ่มประเทศผู้ผลิตยางและประเทศผู้ใช้ยาง และวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากผลการดำเนินนโยบายดังกล่าวต่อประเทศไทย
- พัฒนาระบบออนไลน์ที่เกษตรกรสามารถเข้าถึงได้ทุกที่ ทุกเวลา
- เผยแพร่บทความ รายงาน เอกสารทางวิชาการ และผลการศึกษา/วิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจยางและราคายางพาราสู่เกษตรกร สถาบันเกษตรกร ภาคเอกชน ภาครัฐ และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องและเผยแพร่สู่สาธารณะในรูปแบบต่างๆ เช่น เว็บ แอป สื่อมวลชน ข่าวสาร วารสารรายเดือน ไตรมาส รายปี เป็นต้น
- ให้การฝึกอบรมและฝึกปฏิบัติการวิเคราะห์เพื่อใช้ประโยชน์ข้อมูลให้แก่เกษตรกร สถาบันเกษตรกร ผู้ประกอบการ และบุคคลทั่วไปที่สนใจ

4) **หน่วยงานที่รับผิดชอบ**: สถาบันการศึกษา
5) **ระยะเวลา**: ทำอย่างต่อเนื่อง
6) **แหล่งงบประมาณ**: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สถาบันการศึกษา
7) **เงื่อนไขของความสำเร็จ**
    - การบูรณาการการทำงาน แลกเปลี่ยนข้อมูล และเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การยางแห่งประเทศไทย กรมส่งเสริมเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สถาบันการศึกษา
    - การสนับสนุนงบประมาณอย่างพอเพียงและต่อเนื่อง
    - มีระบบในการจัดการฐานข้อมูลรวมทั้งการผลิต จัดเก็บ แปลผล และตีพิมพ์สู่สาธารณะ
    - การมีความรู้ในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลสารสนเทศ

มาตราการที่ 2 ยกระดับความสามารถแข่งขันและจัดการตลาดยางพารา

โครงการที่ 1 พัฒนาเกษตรกรสวนยางยุคใหม่และผู้ประกอบการยางพารา

1) หลักการและเหตุผล

เกษตรกรสวนยางกว่า 1.6 ล้านครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดทั้งในฐานทรัพยากรการผลิต และขาดทักษะการเกษตรสมัยใหม่ แม้ว่าเกษตรกรมีความเชี่ยวชาญในการทำสวนยางแต่ยังคงใช้รูปแบบการผลิตและเทคโนโลยีดั้งเดิม มีการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีสูง มีประสิทธิภาพต่ำ ใช้ทรัพยากรมากเกินความจำเป็น โดยเน้นการผลิตเชิงเดี่ยว และยังขาดทักษะการจัดการตลาด การสร้างอำนาจต่อรองทางการตลาด และทักษะการเป็นผู้ประกอบการยุคใหม่ ที่ต้องมีคุณลักษณะของหัวก้าวหน้า เรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง ใช้เทคโนโลยีและองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์เป็นเครื่องมือในการวางแผนผลิต แปรรูป และตลาด เพื่อเพิ่มผลิตภาพ ลดต้นทุน เพิ่มมูลค่า เน้นความแม่นยำสูงในกิจกรรมการผลิต และสามารถเชื่อมโยงโซ่คุณค่าเข้าด้วยกัน อันเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งในการจัดการความเสี่ยงทางการเกษตร

2) วัตถุประสงค์

- เพื่อบ่มเพาะเกษตรกรสมัยใหม่
- เพื่อเพิ่มทักษะการเป็นผู้ประกอบการให้กับเกษตรกร
- เพื่อเพิ่มทักษะการเกษตรสมัยใหม่
- เพื่อยกระดับความสามารถจัดการตลาดและความสามารถในการแข่งขันของเกษตรกร

3) แนวทางดำเนินงาน

- พัฒนาหลักสูตรด้านการเกษตรสมัยใหม่ การจัดการตลาด เครื่องมือทางการตลาดสมัยใหม่ การเป็นผู้ประกอบการเกษตรสมัยใหม่ นวัตกรรมและการต่อยอดเชิงพาณิชย์ และหุ้นส่วนทางการตลาด รวมทั้งหลักสูตรเครื่องมือจัดการความเสี่ยงทางการตลาด ได้แก่ การประกันภัย สัญญาซื้อขายล่วงหน้า และตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า ทั้งนี้ หลักสูตรเหล่านี้ควรอยู่ในรูปออนไลน์และออฟไลน์ที่ทำให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงได้ง่าย ต้นทุนต่ำ และตรงกับความต้องการของเกษตรกรในแต่ละราย
- พัฒนาระบบประเมินหลักสูตรอบรมตามความจำเป็นและความต้องการของเกษตรกรแต่ละประเภท อาทิ เกษตรกรที่มีศักยภาพต่อยอดสู่การเป็นผู้ประกอบการ เกษตรกรที่เน้นการผลิตสมัยใหม่ที่เชื่อมโยงกับโซ่คุณค่า เกษตรกรที่มีความเปราะบางสูง

- ให้การอบรม ฝึกปฏิบัติ เรียนรู้จากสถานที่จริง แลกเปลี่ยนกับตัวแบบปฏิบัติที่ดีในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้อาจผนวกหลักสูตรอบรมเป็นส่วนหนึ่งของคอร์สเรียนในสถาบันการศึกษาและได้รับใบประกาศนียบัตรเมื่อจบหลักสูตร
- ให้ฝึกจัดทำแผนธุรกิจและวางแผนธุรกิจของฟาร์มตนเองได้ โดยอบรมควบคู่กับการปฏิบัติจริง
- พัฒนากลไกการติดตาม ประเมินผล และเพิ่มความต่อเนื่องของการบ่มเพาะในการยกระดับความสามารถแข่งขันในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี

4) **หน่วยงานที่รับผิดชอบ**: สถาบันการศึกษา

5) **ระยะเวลา**: ดำเนินการต่อเนื่อง

6) **แหล่งงบประมาณ**: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การยางแห่งประเทศไทย สถาบันการศึกษา

7) **เงื่อนไขความสำเร็จของโครงการ**

- ความพร้อมของฐานข้อมูลเกษตรกรและระบบประเมินเกษตรกรที่จำเป็นต้องรับการอบรมและยกระดับความสามารถในการแข่งขัน

- ความแม่นยำและความมีประสิทธิภาพของหลักสูตรที่ใช้ได้จริงและตรงกับความต้องการของเกษตรกร

- ความพร้อมของศูนย์อบรมที่ต้องครอบคลุมทุกพื้นที่ เข้าถึงได้ง่ายทั้งในระบบออฟไลน์และออนไลน์

- แรงจูงใจและกระตุ้นให้เกษตรกรเห็นถึงคุณค่าและประโยชน์ของการเข้าร่วมโครงการโดยเชื่อมโยงกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการอื่นๆ

- การบูรณาการทรัพยากร งบประมาณ แผนงาน โครงการ และการปฏิบัติงานเข้าด้วยกันของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

โครงการที่ 2 พัฒนาความสามารถแข่งขันและความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร

1) **หลักการและเหตุผล**

สหกรณ์เป็นเครื่องมือจัดการความเสี่ยงตลาดสินค้าเกษตรที่สำคัญ ซึ่งเป็นบทเรียนที่ดีจาก FRONTIARA ของนิวซีแลนด์ที่ใช้ระบบสหกรณ์เป็นเครื่องมือจัดการความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพ ข้อมูลจดทะเบียนสหกรณ์ สกย. ของการยางแห่งประเทศไทยปี พ.ศ. 2553 มีทั้งหมด 637 แห่ง แต่มีเพียง 388 แห่งที่ยังคงดำเนินธุรกิจ คิดเป็นร้อยละ 60.75 ที่เหลือไม่หยุดกิจการก็หยุดดำเนินงานชั่วคราว โดยส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในพื้นที่ภาคใต้ และไม่ได้ครอบคลุมพื้นที่ปลูกยางทุกพื้นที่ ทำให้สัดส่วนผลผลิตส่วนใหญ่ของประเทศไทยยังคงเข้าสู่ระบบตลาดท้องถิ่นผ่านพ่อค้าคนกลางระดับต่างๆ

เนื่องจากราคายางเป็นความเสี่ยงที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของเกษตรกร และตกอยู่ในฐานะผู้รับราคายางที่กำหนดโดยพ่อค้าคนกลางและราคาตลาดโลกตลอดมา การรวมกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์เป็นทางออกในการสร้างอำนาจต่อรองทางการตลาด แต่ผลสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า หลายสหกรณ์ตกอยู่ในภาวะขาดการลงทุนปรับโครงสร้างพื้นฐาน (โรงเรือน เครื่องจักร โรงรม บ่อน้ำยาง) ซึ่งลงทุนมาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2537 – 2538 เกือบทั้งหมดมีความทรุดโทรม ไม่มีประสิทธิภาพ และใช้เทคโนโลยีล้าสมัย เนื่องจากขาดเงินทุนปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิตและเน้นการแปรรูปผลผลิตขั้นต้นเท่านั้น สหกรณ์บางแห่งตกอยู่ภาวะอ่อนแอทางการบริหารจัดการ ขาดทุนสะสมจำนวนมาก ขาดการพัฒนาศักยภาพของบุคคลากร ส่งผลต่อการลดลงของความเชื่อมั่นในระบบการบริหารจัดการและระบบสหกรณ์ของสมาชิก สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากขาดการส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการของสหกรณ์ ข้อจำกัดในการพัฒนาเครือข่ายสหกรณ์และเชื่อมโยงทางการตลาดกับผู้ซื้อ และซ้ำร้ายยังต้องเผชิญกับกฎระเบียบกำกับสหกรณ์ของภาครัฐที่มีส่วนบั่นทอนความสามารถในการแข่งขันและเป็นอุปสรรคต่อการขยายธุรกิจของสหกรณ์

ในขณะที่ผลสัมภาษณ์เชิงลึก สหกรณ์ สกย. ในจังหวัดสตูล พบว่า สหกรณ์สกย. เป็นเครื่องมือจัดการความเสี่ยงตลาดที่มีรูปธรรมจับต้องได้ ตัวอย่างเช่น สหกรณ์ สกย. น้ำยางสดวังใหม่ และสหกรณ์ สกย. น้ำยางสดท่าแพ จังหวัดสตูล สหกรณ์ทั้งสองได้ริเริ่มและพัฒนาใช้เวลายาวนานกว่า 15 ปี ในปี พ.ศ. 2561สหกรณ์ สกย. น้ำยางสดทั้งสองแห่งมีสมาชิกครอบคลุมกลุ่มน้ำยางสดกว่า 50 กลุ่ม รวมปริมาณน้ำยางสดกว่า 200 ตันต่อวัน ผลการพัฒนาสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรที่มีศักยภาพทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบข้อมูล การจัดการโลจิสติกส์ และมีรูปแบบการบริหารจัดการเฉพาะเป็นที่ยอมรับของสมาชิกในแต่ละสหกรณ์ ทำให้มีผลลัพธ์เป็นความสามารถสร้างรายได้เพิ่มขึ้นให้แก่เกษตรกรและการพัฒนาชุมชนอย่างเข้มแข็ง ในการพัฒนาสหกรณ์ดังกล่าวมีการยางแห่งประเทศไทยเป็นพี่เลี้ยงที่มีบทบาทสนับสนุนและเชื่อมโยงสหกรณ์สู่โรงงานผู้ใช้ยางโดยตรง **นับเป็นการสร้างรูปแบบการตลาดใหม่ที่มีลักษณะข้อตกลงซื้อขายล่วงหน้าแบบมีการจัดการ** การรวมกลุ่มของเกษตรกรชาวสวนยางยังส่งผลให้เกษตรกรมีอำนาจต่อรองมากขึ้น เพราะมีปริมาณผลผลิตจำนวนมาก และเป็นผลผลิตที่ได้รับการตรวจสอบว่ามีคุณภาพ ทำให้เกษตรกรได้รับราคาน้ำยางสดที่สูงกว่าการขายให้แก่พ่อค้าท้องถิ่น ลดปัญหาทางการตลาด ทำให้คุณภาพสินค้าดีขึ้น และลดต้นทุนการตลาดโดยเฉพาะต้นทุนการขนส่ง ช่วยพัฒนาระบบตลาดให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น ผลสำเร็จอีกส่วนเป็นผลจากความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารความรู้ของสถาบันเกษตรกร ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างเกษตรกรกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ กระบวนการพัฒนาอย่างเข้าใจเข้าถึงและพัฒนาจากข้างใน แก้ปัญหาไปทีละขั้นและเน้นการมีส่วนร่วมของเกษตรกร มีการให้ความรู้และต่อยอดจากศึกษาดูงาน ประชุม ฝึกอบรม โดยให้กลุ่มที่เกิดขึ้นมาก่อนเป็นพี่เลี้ยงกลุ่มเกษตรกรที่กำลังจะเกิด จึงได้จัดตั้งกลุ่มเกษตรกรเพิ่มขึ้นมาอีกหลายกลุ่ม จัดกิจกรรมประชุมกลุ่มทุกๆ เดือน เพื่อให้คณะกรรมการทุกกลุ่มได้พบปะกัน

เพื่อความสนิทสนม และระดมแนวคิดในการพัฒนาการดำเนินงาน ปัจจัยเหล่านี้เป็นรากฐานที่สำคัญที่ทำให้สหกรณ์ สกย. น้ำยางสดวังใหม่ และสหกรณ์ สกย. น้ำยางสดท่าแพ จังหวัดสตูล ได้รับการยอมรับและเป็นต้นแบบของการแก้ไขปัญหาการตลาดยางของเกษตรกรรายย่อย ผลสำเร็จของสถาบันเกษตรกรดังกล่าวเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ในการพัฒนาศักยภาพการจัดการตลาดและความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกรเพื่อเป็นเครื่องมือจัดการความเสี่ยงราคา

2) **วัตถุประสงค์**

- เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันและเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร
- เพื่อเพิ่มจำนวนสถาบันเกษตรกรให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ พร้อมพัฒนาเครือข่ายสถาบันเกษตรตลอดห่วงโซ่คุณค่าผ่านหุ้นส่วนพัฒนากับผู้ซื้อยางโดยตรง
- เพื่อส่งเสริมการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานสมัยใหม่ ปรับเปลี่ยนเทคโนโลยี ใช้ระบบบริหารจัดการสมัยใหม่ และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของสถาบันเกษตรกร
- เพื่อลด ยกเลิก และปรับแก้ไขกฎระเบียบกำกับกิจการสถาบันเกษตรกรของภาครัฐที่ถ่วงรั้งศักยภาพการเติบโตกิจการสถาบันเกษตรกร
- เพื่อพัฒนาระบบตลาดยางพาราที่มีสถาบันเกษตรกรเป็นผู้เล่นหลักในตลาดยางพารา

3) **แนวทางดำเนินงาน**

- ขยายจำนวนสถาบันเกษตรกร (สหกรณ์การยางแห่งประเทศไทย กลุ่มเกษตรกร) ในพื้นที่ปลูกยางหนาแน่นให้ครอบคลุมทุกพื้นที่
- ลด ยกเลิก และปรับแก้ไขกฎระเบียบกำกับของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับสถาบันเกษตรกร เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและศักยภาพการเติบโตของกิจการสหกรณ์
- ให้การอบรม เพิ่มความรู้ บ่มเพาะศักยภาพ และยกระดับความสามารถบริหารจัดการธุรกิจสมัยใหม่ การผลิต การตลาด การเงิน และการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ ตลอดห่วงโซ่คุณค่า เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการธุรกิจและยกระดับความสามารถในการแข่งขันสมัยใหม่ โดยให้สถาบันการศึกษา หรือการยางแห่งประเทศไทยเข้ามาเป็นพี่เลี้ยง
- ส่งเสริมการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยีใหม่ นวัตกรรม และระบบบริหารจัดการสมัยใหม่ของสถาบันเกษตรกรผ่านการสนับสนุนเงินทุนดอกเบี้ยต่ำหรือปลอดดอกเบี้ย อาทิ ส่งเสริมระบบ GMP ของสหกรณ์

- ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพทางการตลาดและความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกรโดยขยายเครือข่ายสหกรณ์หรือชุมนุมสหกรณ์เพื่อสร้างอำนาจต่อรองทางการตลาด และเชื่อมโยงความเป็นหุ้นส่วนธุรกิจกับผู้ซื้อโดยตรง
- ส่งเสริมและสนับสนุนการใช้เครื่องมือจัดการความเสี่ยงตลาด ได้แก่ ประกันภัยยาง สัญญาซื้อขายล่วงหน้า ตลาดข้อตกลงซื้อขายจริงแบบมีการจัดการ และสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ให้เกิดการประยุกต์ใช้อย่างแพร่หลาย
- สำหรับสถาบันเกษตรกรที่มีความพร้อมต้องส่งเสริมให้เป็นผู้ค้ายางระหว่างประเทศ หรือจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด เพื่อยกระดับความสามารถแข่งขันไปสู่ตลาดโลก

4) **หน่วยงานที่รับผิดชอบ**
   - การยางแห่งประเทศไทย
   - กรมส่งเสริมสหกรณ์
   - สถาบันการศึกษา
5) **ระยะเวลา**: ดำเนินการต่อเนื่อง
6) **แหล่งงบประมาณ**
   - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
   - การยางแห่งประเทศไทย
7) **เงื่อนไขความสำเร็จของโครงการ**

- จำนวนสหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ โดยสัดส่วนผลผลิตยางส่วนใหญ่ควรผ่านเครือข่ายสหกรณ์ โดยเชื่อมโยงผ่านตลาดกลางยางพาราและตลาดเครือข่าย

- ขยายกำลังผลิตของสหกรณ์หรือชุมนุมสหกรณ์ ผลิตยางที่มีคุณภาพ และความสม่ำเสมอของปริมาณผลผลิตตามความต้องการของผู้ซื้อ

- ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน ระบบบริหารจัดการสมัยใหม่ ธรรมาภิบาลการบริหารจัดการ และประสิทธิภาพของการบริหารจัดการสหกรณ์

- สมาชิกสหกรณ์ที่มีความเชื่อมั่นในระบบสหกรณ์

- ความเข้มแข็งและการจัดสรรผลประโยชน์ร่วมอย่างเป็นธรรมจากความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาสถาบันเกษตรกร ภาคเอกชนและภาครัฐ

- การบูรณการทรัพยากร งบประมาณ แผนงาน โครงการ และการปฏิบัติงานเข้าด้วยกันของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

มาตรการที่ 3 ส่งเสริมและสนับสนุนงานวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบการค้ายางสมัยใหม่

ภายใต้ระบบการค้ายางในตลาดโลกที่ผ่านมาถูกตั้งคำถามถึงโครงสร้างตลาดและกลไกตลาดที่ทำให้เกษตรกรตกอยู่ในฐานะผู้รับราคาและตลาดผู้ซื้อน้อยรายที่มีอำนาจเหนือตลาดซึ่งส่งผลต่อความไม่เป็นธรรมของราคาและความผันผวนของราคายาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเก็งกำไรในตลาดซื้อขายสินค้าล่วงหน้า TOCOM SICOM และ SHFE ที่ส่งผลต่อการกำหนดราคายางภายในประเทศไทยและความผันผวนราคายาง จะลดบทบาทอิทธิพลของราคาตลาดล่วงหน้าได้อย่างไร เนื่องจากราคาสินค้าเกษตรล่วงหน้าไม่ได้สะท้อนต้นทุนการผลิตแท้จริงของเกษตรกร รูปแบบการค้ายางดั้งเดิมที่ผู้ซื้อรายใหญ่และผู้ค้ายางภายในประเทศมีอำนาจเหนือตลาด ในขณะที่เกษตรกรตกอยู่ในภาวะเสียเปรียบตลอดมา ดูเหมือนว่ายังขาดความรู้ความเข้าใจในพฤติกรรมของผู้ซื้อยางในตลาดโลก การก้าวกระโดดของเทคโนโลยีในทุกมิติส่งผลต่อโอกาสการค้าดิจิตอลรูปแบบใหม่ เทคโนโลยี Block Chain ที่อาจเพิ่มความโปร่งใสและการตรวจสอบย้อนกลับได้ของการค้าและราคายาง นับว่าเป็นความท้าทายต่อการค้ายางสมัยใหม่ที่อาจจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการความเสี่ยงราคายางและป้องกันความเสี่ยง ดังนั้น รัฐบาลควรให้นโยบายแก่หน่วยงานวิจัย องค์กรสนับสนุนทุนวิจัยต่างๆ รวมทั้งสถาบันการศึกษาให้ความสำคัญกับงานวิจัยและพัฒนาการค้ายางรูปแบบใหม่ๆ ทั้งงานวิจัยในแบบจำลองทางเศรษฐมิติ วิจัยเชิงสำรวจและโครงการพัฒนา เมื่อได้ต้นแบบการค้ายางร่วมกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาต่อยอดให้สามารถประยุกต์ใช้งานได้จริง การสนับสนุนงานวิจัยต้องมีความต่อเนื่องและมุ่งเป้าหมายของผลสำเร็จในการใช้งานได้จริง ซึ่งจะได้เครื่องมือจัดการความเสี่ยงราคายางที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

แนวทางจัดการความเสี่ยงทั้ง 5 แนวทาง ประกอบด้วย มาตรการและโครงการที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ทันที และบางมาตรการที่จำเป็นต้องหาศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมโดยเฉพาะแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงาน สำหรับมาตรการและโครงการที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ทันทีได้แก่ โครงการ Mind Set Change สำหรับเกษตรกรยุคใหม่ มาตรการพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางแบบมุ่งเป้าผลลัพธ์ มาตรการส่งเสริมการปลูกพืชร่วมยางและระบบเกษตรหลากหลายให้เป็นรูปธรรมทั้ง 2 โครงการ ได้แก่ โครงการขยายพื้นที่ปลูกพืชร่วมยางและระบบเกษตรที่มีความหลากหลายอย่างมีเป้าหมาย และโครงการส่งเสริมงานวิจัยและพัฒนาทางด้านพืชร่วมยางและระบบเกษตรสมัยใหม่ มาตรการส่งเสริมการทำงานรับจ้างภาคเกษตรในครัวเรือนเกษตรกร มาตรการส่งเสริมการจ้างงานนอกภาคเกษตรสำหรับครัวเรือนเกษตรกร โปรแกรมเสถียรภาพทางการเงิน โครงการสถาบันเชี่ยวชาญด้านราคา ตลาด และการค้ายางพารา เพื่อพัฒนาระบบข่าวสารและข้อมูล และเพิ่มความสมบูรณ์ของข้อมูลทางการตลาด โครงการพัฒนาเกษตรกรสวนยางยุคใหม่และผู้ประกอบการยางพารา และมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนงานวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบการค้ายางสมัยใหม่

สำหรับมาตรการที่จำเป็นต้องหาศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมถึงแนวปฏิบัติการใช้งานจริง ได้แก่ มาตรการกองทุนเสถียรภาพรายได้เกษตรกรขนาดเล็ก มาตรการพัฒนาระบบประกันภัยสวนยาง และมาตรการพัฒนาสัญญาซื้อ-ขายล่วงหน้า

บทที่ 7
สรุปผลวิจัย

บทสุดท้ายนี้ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ 1) สรุปผลการวิจัย และ 2) ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะในการทำวิจัย โดยมีรายละเอียดดังนี้

7.1 สรุปผลการวิจัย

การศึกษาเรื่อง ทางเลือกนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) นโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในต่างประเทศต้นแบบ 2) นโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางพาราของประเทศไทย และ 3) เพื่อนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบายจัดการความเสี่ยงด้านราคายางพารา ใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก สัมภาษณ์กลุ่มย่อย และเวทีระดมความคิดเห็น ข้อมูลที่ได้ใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณา วิเคราะห์เนื้อหา วิเคราะห์เชิงสถาบัน และสังเคราะห์ข้อมูล ซึ่งผลการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

7.1.1 ผลศึกษานโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในต่างประเทศต้นแบบ

1) ประเทศออสเตรเลีย

ออสเตรเลียมีผลสำเร็จของการเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรไปสู่การจัดการความเสี่ยงทางการเกษตร พัฒนาการของนโยบายเกษตรแบ่งได้เป็น 3 ช่วง คือ 1) นโยบายอุดหนุนและอุ้มชูภาคเกษตร ก่อนปี ค.ศ. 1980 โครงสร้างนโยบายเน้นการช่วยเหลือเกษตรกรโดยการแทรกแซงตลาด การตั้งราคา 2 ราคา การควบคุมการนำเข้า การอุดหนุน การกีดกันผ่านข้อกำหนดเกี่ยวกับสินค้าทดแทน และการช่วยเหลือทางการเงิน ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 กลุ่มเกษตรกรเริ่มมีบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ตลาดเสรี 2) การปรับเปลี่ยนจากนโยบายอุดหนุนและอุ้มชูภาคเกษตรไปสู่การมุ่งเน้นตลาด (Market-Oriented) ในปี ค.ศ. 1980-2009 เน้นปรับเปลี่ยนโยบายไปสู่ตลาดเสรีโดยลดการแทรกแซงราคาพร้อมๆ กับเปลี่ยนแนวคิดกระบวนการจัดทำแผนเป็นแบบวางกรอบผลลัพธ์/ผลผลิต (Outcome/Output Framework) ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนรูปโครงสร้างนโยบายเกษตรที่มุ่งเน้นตลาด การเพิ่มผลิตภาพการผลิต ความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก และการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน และ 3) นโยบายมุ่งเน้นตลาดและความยั่งยืนของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อบรรลุเป้าหมายเกษตรกรพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน โดยการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน ผลิตภาพในการผลิต ผ่านการใช้นวัตกรรม การเข้าถึงตลาด การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน การวิจัยและพัฒนา ประเด็นที่น่าสนใจในช่วงนี้ คือ การลดกฎระเบียบต่างๆ ที่ไม่จำเป็นเพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรค

ในการพัฒนาภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร มีกระบวนการจัดทำแผนหรือนโยบายแบบเน้นผลลัพธ์และการมีส่วนร่วมจากล่างสู่บน

ผลจากการเปลี่ยนสถาบันเชิงนโยบายนำไปสู่การเลือกใช้นโยบายการจัดการความเสี่ยงที่บูรณาการและมีความยั่งยืน ประกอบด้วย การให้เงินกู้แบบมีเงื่อนไขผ่อนปรน การจัดการเงินฝากของเกษตรกร บริการให้คำปรึกษาด้านการเงินในชนบท การให้เงินช่วยเหลือครัวเรือนเกษตรกร และโปรแกรมจัดการความเสี่ยงของฟาร์ม ผลสำเร็จที่สำคัญคือ ออสเตรเลียไม่มีการแทรกแซงราคาการอุดหนุนภาคเกษตรอื่นๆ มีแนวโน้มลดลง ผลการดำเนินนโยบายภาพรวมในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมาผลิตภาพเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.80 ต่อปี มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้น รายได้ต่อหัวภาคเกษตรที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ความสามารถในการพึ่งตนเองและการปรับตัวของเกษตรกรมีเพิ่มมากขึ้น โดยมีความสามารถในการวางแผนและจัดการทางการเงินได้เอง การผลิตทางการเกษตรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และเกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีและมีความเครียดน้อยลง

2) ประเทศนิวซีแลนด์

นิวซีแลนด์มีรูปธรรมของการเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรไปสู่การจัดการความเสี่ยงทางการเกษตร ซึ่งนโยบายเกษตรแบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ 1) นโยบายอุดหนุน สนับสนุน และแทรกแซงภาคเกษตร ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1984 รัฐบาลสนับสนุนภาคเกษตรผ่านการแทรกแซงราคาในโครงการ SMP มาตรการประกันราคาขั้นต่ำ อุดหนุนปัจจัยการผลิต การให้สินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษี ส่งผลให้ภาครัฐประสบปัญหาขาดดุลงบประมาณ ภาระหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น ต้นทุนในการดำเนินนโยบายค่อนข้างสูง ในขณะที่เกษตรกรไม่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของทิศทางตลาด ขาดผลิตภาพการผลิต รวมถึงขาดแรงจูงใจในการพัฒนานวัตกรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และการจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกลดลง เป็นเงื่อนไขสำคัญของการเริ่มต้นการปฏิรูปนโยบายเกษตรของประเทศนิวซีแลนด์ 2) การปฏิรูปนโยบายเกษตร ในช่วงปี ค.ศ 1984 – 2011 รัฐบาลใช้นโยบายมุ่งเน้นตลาด เพิ่มผลิตภาพ เพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก เปลี่ยนบทบาทของภาครัฐจากระบบพี่เลี้ยงมาเป็นระบบโค้ท รวมทั้งให้ความสำคัญกับการปรับรื้อโครงสร้างองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ช่วงต้นทศวรรษที่ 2010s การเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรมีความชัดเจน โดยภาครัฐเลือกใช้นโยบายมุ่งเน้นตลาด (Market Oriented Policy) พร้อมๆ กับการปฏิรูปกระบวนการออกแบบนโยบายที่เน้นผลลัพธ์เป็นตัวตั้ง ลดกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการปรับรื้อโครงสร้างองค์กรภาครัฐให้สอดรับกับยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ และ 3) นโยบายมุ่งเน้นตลาดและความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก ในช่วงปี ค.ศ. 2012 – 2030 ใช้นโยบายมุ่งเน้นตลาดและความสามารถในการแข่งขันใน

ตลาดโลก โดยเน้นการส่งเสริมการส่งออกในตลาดโลก พัฒนาประสิทธิภาพการผลิต ส่งเสริม และสนับสนุนงานวิจัยและพัฒนา นวัตกรรม การใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน และเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบความปลอดภัยทางชีวภาพ

สำหรับนโยบายการจัดการความเสี่ยงของนิวซีแลดน์นับเป็นผลสำเร็จจากการเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตร ประกอบด้วย ส่งเสริมสหกรณ์และสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ประกันภัยทางการเกษตร ความหลากหลายของการเกษตร และการปรับลดกฎระเบียบเพื่อส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก ผลดำเนินนโยบายในภาพรวมทำให้นิวซีแลนด์มีอัตราอุดหนุนภาคเกษตรต่ำที่สุดในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว รายได้ต่อหัวของเกษตรกรเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 53.15 ผลิตภาพทางการเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด การพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพของผลิตภัณฑ์ส่งออก ส่งผลให้สินค้าส่งออกเจาะตลาดพรีเมียมซึ่งสามารถกำหนดราคาที่สูงและปรับเปลี่ยนไปตามทิศทางของราคาตลาดโลก สินค้าเกษตรสามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคในตลาดโลก แข่งขันได้ และมีคุณภาพสูง นิวซีแลนด์ยังคงขยายความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์จากข้อตกลงการค้าต่างๆ

3) ประเทศมาเลเซีย

ในภาพรวมแล้ว มาเลเซียยังไม่เห็นภาพที่ชัดเจนของการเปลี่ยนรูปโครงสร้างนโยบายเกษตร แต่ทิศทางนโยบายปรับเปลี่ยนจากนโยบายขยายพื้นที่ อุดหนุน อุ้มชู และแทรกแซงตลาดไปสู่นโยบายส่งเสริมเกษตรสมัยใหม่และอุตสาหกรรมเกษตร ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ 1) การขยายพื้นที่เพาะปลูกและเพิ่มปริมาณผลผลิตพืชอุตสาหกรรม ก่อนปี ค.ศ. 1984 ซึ่งเน้นส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจโดยเฉพาะยางพาราและปาล์มน้ำมัน ส่งเสริมการผลิตอาหารเพื่อยังชีพและบริโภคภายในประเทศ และส่งเสริมการพัฒนาที่ดินและการพัฒนาชนบทโดย The Federal Land Development Authority (FELDA) 2) การเพิ่มความหลากหลายของการเกษตรและเปลี่ยนรูปไปสู่อุตสาหกรรมเกษตรในช่วงปี ค.ศ. 1985 – 2010 ซึ่งการพัฒนาเกษตรอยู่ภายใต้แผน NAP1 NAP2 NAP3 และแผนพัฒนาชาติฉบับที่ 8-9 ซึ่งทิศทางการพัฒนาเกษตรเปลี่ยนนโยบายจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกและเพิ่มปริมาณผลผลิตเกษตรไปสู่การสร้างความหลากหลายของการทำเกษตร ส่งเสริมเกษตรสมัยใหม่ การเกษตรเพื่อพาณิชย์ และส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตร (Agro-Industrialization) ที่มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มรายได้เกษตรกรโดยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและเพิ่มการผลิตอาหารภายในประเทศ และ 3) เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของการเกษตรสมัยใหม่ และอุตสาหกรรมเกษตรปี ค.ศ. 2011-2020 ซึ่งการพัฒนาเกษตรอยู่ภายใต้แผน The National Agro-Food Policy (NAP 4) แผนพัฒนาชาติฉบับที่ 10-11 และ The National Commodity Policy (NCP) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Model) โดย

นโยบายให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการเกษตรสมัยใหม่ เร่งการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมเกษตรสมัยใหม่ เพิ่มผลิตภาพและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันตลอดห่วงโซ่มูลค่าของอุตสาหกรรมเกษตร

สำหรับการจัดการความเสี่ยงราคาพบว่า มาเลเซียเลือกใช้มาตรการจัดการราคาสินค้าเกษตร 2 ประเภท คือ 1) มาตรการจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าโดยตรง ได้แก่ มาตรการเสถียรภาพราคายาง การอุดหนุนราคาข้าว เกษตรพันธะสัญญา การประกันพืชผล และกองทุนแรงจูงใจในการผลิตยางพารา และ 2) มาตรการที่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของความสามารถรับมือความเสี่ยงราคา ได้แก่ การควบคุมพื้นที่เพาะปลูกและปริมาณผลผลิตยางพารา ส่งเสริมความหลากหลายของการเกษตร และส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง ผลดำเนินงานของนโยบายเกษตรพบว่า พื้นที่ปลูกยางลดลงจาก 1.535 ล้านเฮกตาร์เหลือเพียง 1.07 ล้านเฮกตาร์ในปี ค.ศ. 2016 และกลายเป็นผู้นำในอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์จากน้ำยาง ผลของนโยบายปาล์มน้ำมันทำให้มาเลเซียมีพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันเพิ่มขึ้นเป็น 5.0 ล้านเฮกตาร์ เป็นผู้ส่งออกน้ำมันปาล์มและผลิตภัณฑ์อันดับต้นของโลก รายได้เกษตรกรเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็น 18,123 ดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 2017 เพิ่มขึ้นร้อยละ 59.64 เทียบกับปีฐาน 2010 อัตราขยายตัวของภาคเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.5 ต่อปี มีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มใน GDP ร้อยละ 7.8 อุตสาหกรรมสินค้าเกษตรโภคภัณฑ์มีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 57 และอุตสาหกรรมอาหารมีมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรทั้งหมดร้อยละ 42.4

7.1.2 ผลศึกษานโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางพาราของประเทศไทย

1) พัฒนาการนโยบายยางพารา สามารถแบ่งออก 3 ช่วง คือ

(1) จุดวิกฤตและกำหนดนโยบายยางพาราใหม่ (Critical Juncture and Institutional Setting) จุดวิกฤตที่ชักนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันมีรากเหง้าจากนโยบายยางพาราในประเทศไทยเกิดขึ้นในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อประเทศไทยตัดสินใจเข้าร่วมข้อตกลงยางระหว่างประเทศ (International Rubber Regulation Agreement, IRRA) ปี ค.ศ. 1933 - 1943 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมปริมาณอุปทานยางในตลาดโลก ควบคุมสต๊อกยาง และพื้นที่ปลูกใหม่ เพื่อยกระดับราคายางตกต่ำให้อยู่ในระดับที่มีผลตอบแทนคุ้มค่าการผลิต ผลการเข้าร่วมตกลงดังกล่าวประเทศไทยต้องเปลี่ยนนโยบายปลูกยางเสรีไปสู่นโยบายควบคุมปริมาณผลผลิตผ่านกฎหมายควบคุมยาง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลเข้าร่วมข้อตกลงโดยปราศจากข้อมูลพื้นที่ปลูกยาง ปริมาณส่งออก และความเข้าใจในบริบทตลาดยางโลก ส่งผลให้รัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามข้อตกลง IRRA และกฎหมายควบคุมยาง (Rubber Control Act 1934) ส่งผลต่อพื้นที่ปลูกยางใหม่ขยายตัวอย่างรวดเร็วจาก 140,300 ไร่ในปี ค.ศ. 1934 เป็น 433,600 ไร่ในปี ค.ศ. 1941 ในขณะที่ประเทศผู้ผลิตยางรายอื่นๆ ถูกจำกัดการขยายพื้นที่ปลูกยาง ซึ่งเป็นเหตุการณ์ไม่คาดการณ์ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสถาบัน (Contingent Points) ส่งผลให้พื้นที่ยางพาราขยายตัวครอบคลุมทั่วภาคใต้และเป็นพืชเศรษฐกิจที่สร้าง

เงินสดรายวันให้แก่เกษตรกรภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประกอบกับราคายางบูมในช่วงสงครามเกาหลี (1950/1951) ส่งผลให้พื้นที่ปลูกยางขยายตัวอย่างรวดเร็วอย่างต่อเนื่อง ยางพาราเป็นแหล่งรายได้จากการส่งออกเป็นอันดับสองรองจากข้าว จุดวิกฤตดังกล่าวนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน (Institutional Change) และจัดตั้งสถาบันใหม่ (Institutional Setting)

(2) การผลิตซ้ำเชิงนโยบายสถาบัน (Institutional Reproduction) สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วง ได้แก่ (1) นโยบายขยายพื้นที่ปลูกใหม่และปลูกทดแทนยางพันธุ์ดี ปี พ.ศ. 2503 – 2533 ซึ่งรัฐบาลเน้นส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยาง และการปลูกทดแทนยางเก่าด้วยยางพันธุ์ดีผ่านกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ส่งผลให้พื้นที่สวนยางเพิ่มขึ้นจาก 6.182 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2502 เพิ่มขึ้นเป็น 10.779 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2533 ในขณะที่ผลการส่งเสริมปลูกทดแทนด้วยยางพันธุ์ดี ทำให้ผลผลิตต่อไร่ของยางพาราเพิ่มขึ้นจาก 74 กก./ไร่ในปี พ.ศ.2504 เป็น 162 กก./ไร่ในปีพ.ศ. 2533 กว่าร้อยละ 50 พื้นที่สวนยางเก่าถูกปลูกทดแทนด้วยยางพันธุ์ดีในช่วงนี้ (2) นโยบายอุดหนุนราคา พัฒนาตลาดและควบคุมพื้นที่เพาะปลูกปี พ.ศ. 2534-2545 รัฐบาลใช้นโยบายแทรกแซงราคายาง พัฒนาระบบตลาดจัดตั้งตลาดกลาง ตลาดประมูลท้องถิ่น และพัฒนาสถาบันเกษตรเพื่อรับมือความเสี่ยงราคายาง และใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายแทรกแซงตลาด นอกจากนี้ยุทธศาสตร์การพัฒนายางพาราครบวงจรปี พ.ศ. 2542-2546 จัดทำขึ้นมาเพื่อการพัฒนายางพาราเป็นระบบ และครบวงจร และ (3) นโยบายขยายพื้นที่ปลูกยางในพื้นที่ใหม่และราคายางบูมปี พ.ศ. 2546 – 2554 รัฐบาลส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยางโดยเฉพาะการขยายพื้นที่ปลูกยางในพื้นที่ปลูกยางใหม่ เช่น โครงการยาง 1 ล้านไร่ ในช่วงนี้ได้รัฐบาลได้จัดทำแผนการปรับโครงสร้างยางและผลิตภัณฑ์ยาง พ.ศ. 2549-2551 และยุทธศาสตร์พัฒนายางพารา พ.ศ. 2552-2556 แต่การจัดการความเสี่ยงราคายางยังมิได้อยู่ในแผนการพัฒนายางพารา ส่งผลให้พื้นที่ปลูกยางของประเทศไทยขยายจากพื้นที่สวนยาง 12.6 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2546 เพิ่มเป็น 21.16 ล้านไร่ในปีพ.ศ. 2556 โดยมีอัตราเติบโตของพื้นที่เพาะปลูกรวมระหว่าง ปี พ.ศ. 2546-2554 ร้อยละ 6.7 ต่อปี

(3) ช่วงปฏิกิริยาตอบสนอง (Reactive Sequences) หลังปี พ.ศ. 2555 ประเทศไทยมีการเปลี่ยนรูปโครงสร้างนโยบายยางพาราทั้งในเชิงการปรับรื้อโครงสร้างองค์กร และโครงสร้างนโยบายยางพาราใหม่ที่เน้นการลดพื้นที่เพาะปลูก จ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง และส่งเสริมการใช้ยางภายในประเทศปี พ.ศ. 2555 - 2560 เนื่องจากวิกฤตราคายางตกต่ำ ผลการขยายพื้นที่เพาะปลูกอย่างขาดการวางแผนและโซนนิ่ง ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง และการปรับรื้อโครงสร้างบริหารยางพาราทั้งระบบผ่าน พรบ. การยางแห่งประเทศไทย ล้วนเป็นปัจจัยที่มีส่วนส่งผล การทบทวนผลกระทบจากนโยบายที่ผ่านมา รัฐบาลให้ความสำคัญกับนโยบายการปรับรื้อโครงสร้างบริหารจัดการยางพารา ควบคุมอุปทานยางพาราผ่านมาตรการลดพื้นที่เพาะปลูกและส่งเสริมการตัดโค่นปลูกทดแทน นโยบายแทรกแซงราคายางและมูลภัณฑ์กันชน มาตรการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง

การพัฒนาสถาบันเกษตรกร และการเพิ่มปริมาณการใช้ยางภายในประเทศผ่านนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง

2) นโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางในประเทศไทยปี พ.ศ. 2546 – 2561

ผลศึกษาพบว่า รัฐบาลเลือกใช้ 3 นโยบายหลัก ได้แก่ 1) นโยบายแทรกแซงราคายาง (Price Intervention) ในปี พ.ศ. 2552 และ 2555 ซึ่งทั้งสองโครงการแทรกแซงราคาแบบตั้งราคาชี้นำที่แทบไม่มีผลต่อราคาตลาดเลย มีความขัดแย้งกันเองระหว่างวัตถุประสงค์ที่แท้จริงและวิธีดำเนินงาน การบริหารจัดการโครงการไม่มีประสิทธิภาพและมีปัญหาการบริหารจัดการทั้งระบบ และมีสัดส่วนเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์อย่างจำกัดเท่านั้น 2) นโยบายมูลภัณฑ์กันชนในปี พ.ศ. 2557 – 2559 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำมูลภัณฑ์กันชนและรักษาเสถียรภาพราคายางแต่ผลดำเนินนโยบายพบว่าการดำเนินโครงการมีความไม่สอดคล้องกันระหว่างการทำมูลภัณฑ์กันชนและวิธีการดำเนินงานที่ใช้วิธีการตั้งราคาชี้นำตลาด งบประมาณของโครงการส่วนใหญ่ใช้ไปกับการบริหารจัดการสต็อกยาง และไม่มีประสิทธิภาพในการระบายสต็อกยางออกสู่ตลาดของโครงการ และ 3) นโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจ่ายเงินช่วยเหลือรายได้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรชาวสวนยางเนื่องจากปัญหาราคายางตกต่ำ เฉพาะเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนเท่านั้น ภายใต้โครงการชดเชยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยางปี พ.ศ. 2557 โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง ปี พ.ศ. 2558 และโครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยางปี พ.ศ. 2561 ผลดำเนินงานพบว่าภาครัฐมีความล่าช้าในการตอบสนองต่อปัญหายางพาราและไม่มีผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมของการแก้ปัญหา โครงการช่วยเหลือที่ผ่านมามีความไม่เป็นธรรม ไม่ครอบคลุม และดูแลอย่างทั่วถึง โดยช่วยเหลือเฉพาะเกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน การดำเนินโครงการมีความล่าช้า เนื่องจากความไม่สมบูรณ์และความไม่พร้อมของฐานข้อมูลทะเบียนเกษตรกร ขั้นตอนการตรวจและรับรองสิทธิ์ และการจ่ายเงิน ส่งผลต่อความไม่มีประสิทธิภาพของโครงการแทนที่เกษตรกรจะได้รับเงินช่วยเหลือในช่วงที่ราคายางตกต่ำที่สุด เกษตรกรส่วนใหญ่ได้รับเงินในช่วงใกล้ปิดโครงการ กระบวนการกำหนดนโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงได้รับอิทธิพลจากการที่รัฐบาลตระหนักถึงผลกระทบของราคาตกต่ำที่ส่งต่อการดำรงชีพ กระแสความไม่พอใจเกษตรกรในการแก้ปัญหาราคายางที่ขยายวงกว้าง ตัวแทนเกษตรกรสามารถเข้าถึงผู้ตัดสินใจเชิงนโยบายโดยตรง และการเพิ่มขึ้นของกระแสแรงกดดันทางการเมือง รวมทั้งผลสำเร็จของการดำเนินนโยบายยางพาราอื่นๆ ที่ไม่มีรูปธรรมที่ชัดเจน รัฐบาลพยายามหาทางเลือกนโยบายใหม่ที่ไม่แทรกแซงกลไกตลาดและมีความเป็นไปได้เชิงปฏิบัติอย่างรวดเร็วเท่านั้น

3) บทเรียนจากผลการศึกษานโยบายยางพาราและราคายาง

ผลการศึกษาสรุปบทเรียนที่สำคัญ คือ

(1) กระบวนการนโยบายยางพาราของประเทศไทยเป็นแบบตั้งรับ (Reactive Policies) มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ใช้ยางพาราเป็นเครื่องมือทางการเมือง และขาดเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับกระบวนการนโยบายเชิงรุกที่เน้นผลลัพธ์ของการพัฒนา (Outcome-Based Proactive Policies)

(2) ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดการให้ความสำคัญและตระหนักรู้ถึงความจำเป็นของการจัดการความเสี่ยงราคา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 – 2554 รัฐบาลมุ่งขยายพื้นที่และส่งเสริมการปลูกทดแทนด้วยยางพันธุ์ดี ในช่วงยางราคาดีก็ขยายพื้นที่อย่างขาดการวางแผน และช่วงเวลาราคายางตกต่ำก็ใช้นโยบายแทรกแซงราคา แม้สัญญาณความเสี่ยงราคายางเพิ่มขึ้น แต่รัฐบาลไม่ได้เตรียมเครื่องมือจัดการความเสี่ยงแต่อย่างใด

(3) ผลการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกในตลาดโลก (อาทิ ความถดถอยของเศรษฐกิจจีนและเศรษฐกิจโลก ราคายางโลกตกต่ำ การขยายพื้นที่ปลูกยางในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อุตสาหกรรมยานยนต์หดตัว เป็นต้น) ร่วมกับผลลัพธ์ของการผลิตซ้ำเชิงนโยบายซึ่งรัฐบาลเน้นนโยบายขยายพื้นที่และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ในช่วงปี พ.ศ. 2503 – 2554 เป็นแรงกดดันต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างนโยบายยางพาราไปสู่นโยบายลดพื้นที่เพาะปลูก ปรับรื้อโครงสร้างองค์กรเป็นการยางแห่งประเทศไทย นโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง และส่งเสริมการใช้ยางภายในประเทศ

(4) การปรับรื้อโครงสร้างองค์กรและการเปลี่ยนแปลงสถาบันเป็นสิ่งจำเป็น แต่กฎระเบียบที่กำกับวิธีคิดและวิธีทำงานของผู้เล่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เปลี่ยนแปลงอย่างเท่าทันกัน ส่งผลให้การดำเนินนโยบายไม่สำเร็จตามเป้าหมาย

(5) การตัดสินใจเชิงนโยบายในช่วงราคายางตกต่ำ รัฐบาลได้รับแรงกดดันจากการชุมนุมประท้วง แรงกดดันทางการเมือง และความไร้เสถียรภาพทางการเมือง รวมทั้งความตกต่ำของการดำรงชีพของครัวเรือนเกษตรกร ทำให้รัฐบาลเลือกดำเนินโครงการที่จับต้องได้ สะดวก และง่ายต่อการดำเนินงานมากกว่าค่าคาดหวังผลลัพธ์ในการแก้ปัญหาราคายาง และเปลี่ยนไปสู่นโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง

(6) ผลการดำเนินนโยบายแทรกแซงราคายางได้บทเรียน ได้แก่

- การตัดสินใจเชิงนโยบายขึ้นอยู่กับการใช้เหตุผลทางการเมืองมากกว่าการมุ่งแก้ปัญหาราคายาง
- ความไม่สอดคล้องระหว่างวัตถุประสงค์ของโครงการและวิธีการดำเนินงาน อาทิ โครงการแทรกแซงราคามีเป้าหมายสร้างเสถียรภาพราคายางแบบตั้งราคาชี้นำตลาด แต่การ

ดำเนินงานกลับไปเน้นการยกระดับความสามารถในการแปรรูปยางของสถาบันเกษตรกร และใช้งบประมาณส่วนใหญ่ไปกับการบริหารจัดการสต็อกยางเป็นหลัก ทำให้ผลดำเนินงานของโครงการไม่มีผลต่อเสถียรภาพราคายาง

- การดำเนินโครงการเจาะจงกลุ่มเป้าหมายเกษตรกรขนาดเล็ก และเลือกปฏิบัติต่อเกษตรกรบางกลุ่ม โดยตั้งกฎเกณฑ์ระเบียบเข้มงวดในการเข้าร่วมโครงการ จำกัดการเข้าถึง และไม่เป็นธรรมในการดำเนินโครงการ อาทิ โครงการจ่ายเงินช่วยเหลือเฉพาะเกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายรับรอง ซึ่งอาจจะไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรที่ถือครองเอกสารสิทธิ์ที่ดินบางประเภทหรือมีปัญหาทับซ้อนที่ดิน ไม่ได้ดูแลแรงงานกรีดยางจ้าง (โครงการในปี พ.ศ. 2557) รวมทั้งต้องเป็นเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนในระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น

- ความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการ เนื่องจากความไม่เที่ยงตรงและถูกต้องของข้อมูลขึ้นทะเบียนเกษตรกร และขั้นตอนการดำเนินงานยุ่งยาก แทนที่จะเกษตรกรจะได้รับเงินช่วยเหลือในช่วงที่ราคายางตกต่ำที่สุด เกษตรกรส่วนใหญ่ได้รับเงินในช่วงใกล้ปิดโครงการ

- การแทรกแซงราคาแบบตั้งราคาชี้นำตลาดไม่ตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงและหลักวิชาการ

- มีความไม่โปร่งใส ไม่สามารถป้องกันการสวมสิทธิ์ และมีปัญหาการบริหารจัดการทั้งระบบ โดยสถาบันเกษตรกรที่อยู่ในเครือข่ายและมีความใกล้ชิดเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้นที่ได้เข้าร่วมโครงการ ระบบตรวจสอบข้อมูลพื้นที่สวนยางเกษตรกรไม่สามารถป้องกันการสวมสิทธิ์ของเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินงานโครงการขาดการเตรียมความพร้อม เร่งดำเนินการ และเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เพื่อให้สถาบันเกษตรกรที่ไม่เป็นนิติบุคคลเข้าร่วมโครงการได้ ส่งผลให้มีสถาบันเกษตรกรเข้าร่วมโครงการจำนวนมาก และปริมาณยางที่นำมาขายเกินกว่าที่ประมาณการไว้ จนส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการสต็อกยางและโกดังเก็บยาง

(7) ผลการดำเนินนโยบายมูลภัณฑ์กันชนได้บทเรียน ได้แก่

- การแทรกแซงกลไกตลาดกลางยางพาราโดยแบบตั้งราคาชี้นำ มีผลทำลายความเชื่อมั่นที่มีต่อตลาดกลางยางพาราโดยไม่รู้ตัวของหน่วยงานเกี่ยวข้อง
- มีความไม่สอดคล้องกันระหว่างวัตถุประสงค์ของมูลภัณฑ์กันชนตามหลักวิชาการและวิธีการดำเนินงานที่เน้นการตั้งราคาชี้นำตลาด
- ทิศทางยางราคาขาลงส่งผลให้ต้นทุนของสต็อกยางสูงกว่าราคาตลาด และมีผลต่อความไม่มีประสิทธิภาพในการระบายสต็อกยางออกสู่ตลาด
- จัดทำโครงการขาดการสรุปบทเรียนอย่างเชิงลึกจากโครงการก่อนหน้า (แทรกแซงราคา)

(8) ผลการดำเนินนโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงได้บทเรียน ได้แก่

- ในช่วงวิกฤตราคายาง ภาครัฐก็มีความล่าช้าและขาดความตระหนักในการพัฒนาเครื่องมือจัดการความเสี่ยงราคา/ตลาด
- การตัดสินใจเชิงนโยบายเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไม่ได้มุ่งหวังแก้ปัญหาราคายางตกต่ำ
- มาตรการชดเชยรายได้ ช่วยเหลือเฉพาะเกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายรับรองและคนกรีดยาง ไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรขนาดเล็กถือครองเอกสารสิทธ์ที่ดินบางประเภทและมีปัญหาที่ดินทับซ้อน ซึ่งไม่ได้ดูแลอย่างทั่วถึงตามหลักตาข่ายความปลอดภัย (Safety Net)
- การดำเนินโครงการมีความล่าช้าและความไม่มีประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการยังคงเป็นปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไข
- อัตราเงินช่วยเหลือและงบประมาณดำเนินการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากอัตราช่วยเหลือเพิ่มขึ้น เป็นการช่วยเหลือเกษตรกรทุกรายที่ขึ้นทะเบียน และจำนวนเกษตรกรเพิ่มขึ้น ทำให้ภาระงบประมาณเพิ่มขึ้น 2.3 เท่าในช่วงปี พ.ศ. 2557 - 2561

4) ผลการเปรียบเทียบนโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในต่างประเทศต้นแบบกับนโยบายราคายางของประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า นิวซีแลนด์และออสเตรเลียมีรูปธรรมการเปลี่ยนรูปโครงสร้างนโยบายราคาจากนโยบายอุดหนุน สนับสนุน และแทรกแซงตลาด ไปสู่การจัดการความเสี่ยง โดยประเทศออสเตรเลียให้ความสำคัญกับโปรแกรมจัดการความเสี่ยง ประกอบด้วย การให้กู้แบบมีเงื่อนไขผ่อนปรน การจัดการเงินฝากของเกษตรกร บริการให้คำปรึกษาด้านการเงินในชนบท การให้เงินช่วยเหลือครัวเรือนเกษตรกร โปรแกรมจัดการความเสี่ยงของฟาร์ม สำหรับประเทศนิวซีแลนด์มีนโยบายการจัดการความเสี่ยงฟาร์ม ประกอบด้วย การส่งเสริมและสนับสนุน ประกันภัยทางการเกษตร สหกรณ์และสัญญาซื้อ-ขายล่วงหน้า ความหลากหลายของการเกษตร ลดกฎระเบียบ และโปรแกรมยกระดับความสามารถแข่งขัน ในขณะที่ประเทศมาเลเซียยังคงใช้นโยบายสนับสนุนราคายางผ่านกองทุนแรงจูงใจในการผลิตยางพารา (IPG) และส่งเสริมความหลากหลายของการเกษตร โดยปัจจัยแห่งความสำเร็จในการใช้มาตรการจัดการความเสี่ยงราคาของประเทศต้นแบบ ได้แก่

(1) การเปลี่ยนกระบวนการคิด (Mind Set Changes) และการปรับรื้อโครงสร้างการผลิต (Re-Orientating Farmland Holding) เพื่อสร้างเกษตรกรที่มีแนวคิดจัดการความเสี่ยงด้วยตนเอง

(2) กระบวนการนโยบายแบบเน้นผลลัพธ์และการมีส่วนร่วมจากล่างสู่บน (Outcome/Output Framework and Bottom-up Process for Policy Formulation) ที่มุ่งสู่นโยบายจัดการความเสี่ยง

(3) การเปลี่ยนรูปนโยบายเกษตรจากการเน้นอุ้มชู อุดหนุน และสนับสนุนภาคเกษตรมาเป็นแนวคิดการจัดการความเสี่ยงมุ่งเน้นตลาด (Market-Oriented Risk Management Approach)

(4) การปรับรื้อโครงสร้างองค์กรของภาครัฐให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา

(5) พลวัตของแผนพัฒนาที่มีการปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่องเพื่อให้มีความสามารถรับมือกับความเสี่ยงและความไม่แน่นอนจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอก

(6) แผนพัฒนาระยะยาว ระยะกลาง และระยะสั้น ต้องบูรณาการทั้งในมิติเป้าหมาย โครงสร้าง การจัดสรรงบประมาณ การดำเนินตามนโยบาย และการประเมินผลดำเนินงานทุกระดับ

(7) ความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาระหว่างเกษตรกร สถาบันเกษตรกร ภาคเอกชน และภาครัฐ โดยส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนให้มีบทบาทเป็นผู้นำในการพัฒนาภาคเกษตร

สำหรับประเทศไทยพบว่า ก่อนปี พ.ศ. 25646 ประเทศไทยใช้มาตรการเสถียรภาพราคายางพารา (Price Stabilization) ปี พ.ศ. 2522 – 2534 ภายใต้ INRO, การแทรกแซงราคายาง (Price Intervention) ปี พ.ศ. 2535 – 2545 จัดตั้งตลาดกลางและพัฒนาระบบตลาดยางพารา และพัฒนาสถาบันเกษตรกร ซึ่งส่วนใหญ่ใช้แนวทางบรรเทาและรับมือกับราคายางตกต่ำ หลังปี พ.ศ. 2554 เข้าสู่วิกฤตราคายางตกต่ำ รัฐบาลรับมือความเสี่ยงราคาด้วยนโยบายแทรกแซงราคา จัดทำมูลภัณฑ์กันชน และการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง ในขณะที่เครื่องมือจัดการความเสี่ยงราคาในระดับฟาร์ม ระดับตลาด และนโยบาย อย่างประเทศต้นแบบไม่ปรากฏในโครงสร้างนโยบายราคายางในประเทศไทย มาตรการจัดการความเสี่ยงราคาและตลาดยังถูกละเลยการให้ความสำคัญโดยภาครัฐทั้งในมิติกระบวนการนโยบายและการขับเคลื่อนงานพัฒนาเพื่อจัดการความเสี่ยงราคายาง ทำให้มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนรูปนโยบายยางพาราไปสู่การจัดการความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ

7.1.3 ทางเลือกเชิงนโยบายจัดการความเสี่ยงด้านราคายางพารา

ทางเลือกนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางพาราที่นำเสนอต่อผู้ตัดสินใจเชิงนโยบาย ประกอบด้วย 5 แนวทางการจัดการความเสี่ยง ซึ่งประกอบด้วย 11 มาตรการซึ่งเป็นมาตรการเชิงนโยบาย (Policy Measure) และมาตรการเชิงปฏิบัติการ (Action Measure) ที่เป็นเครื่องมือจัดการความเสี่ยงราคายาง (Market Tools) ดังนี้

1) ปรับเปลี่ยน Mind Sets ในการจัดการความเสี่ยงของเกษตรกร

รัฐบาลต้องมีนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนการเปลี่ยน Mind Sets ของเกษตรกรอย่างเป็นระบบ และส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของเกษตรกร เพื่อยกระดับประสิทธิภาพของทุนมนุษย์

คุณค่า และความสามารถในการแข่งขันของเกษตรกรให้บรรลุเป้าหมายมีความสามารถจัดการความเสี่ยงด้วยตนเองและมีความยั่งยืนของการจัดการความเสี่ยง

โครงการที่ 1 Mind Set Change สำหรับเกษตรกรยุคใหม่

โครงการมีวัตถุประสงค์เพื่อบ่มเพาะและสร้างให้เกิดการจัดการความเสี่ยงเชิงรุก (Proactive Risk Management) ของเกษตรกร ผ่านกระบวนการอบรม ดูงาน ฝึกปฏิบัติ และการเรียนรู้เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติ หลักการ วิธีคิด และกระบวนการคิดของบุคคลที่มีความเท่าทันต่อความเสี่ยง โครงการต้องทำอย่างต่อเนื่องและบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2) **สร้างเสถียรภาพรายได้เกษตรกรสวนยาง** (Income Stabilization): Rubber Stability ประกอบด้วย 4 มาตรการ ดังนี้

มาตรการที่ 1 กองทุนเสถียรภาพรายได้เกษตรกรขนาดเล็ก (Income Stabilization Funds)

จัดตั้งกองทุนฯ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเสถียรภาพรายได้ เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และไม่แทรกแซงกลไกตลาดยางพารา เมื่อรายได้ครัวเรือนลดลงร้อยละ -30 จากระดับค่าเฉลี่ยปกติของรายได้ย้อนหลัง 1 ปี กองทุนฯ จะเข้าดำเนินงานจ่ายเงินช่วยเหลือชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปจากราคาตกต่ำหรือการสูญเสียผลผลิต กองทุนฯ ควรมีการบริหารจัดการอย่างเป็นอิสระภายใต้กำกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

มาตรการที่ 2 พัฒนาระบบประกันภัยสวนยาง (Rubber Insurance)

สนับสนุนและส่งเสริมการทำประกันภัยสวนยาง เพื่อลดความเสี่ยงด้านรายได้และเพิ่มการจัดการความเสี่ยงด้วยตัวเกษตรกรเอง รูปแบบประกันภัยสวนยาง ได้แก่ ประกันภัยแบบรวมหลายภัย (MPCI) ประกันแบบกำหนดชนิดภัย (Named Peril) ประกันรายได้จากพืชผล (Crop Revenue Insurance) และประกันภัยแบบดัชนีสภาพอากาศ (Weather Index Crop Insurance) ภาครัฐควรใช้มาตรการสร้างแรงจูงใจประกันภัยผ่านการอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัยในช่วงแรกและพัฒนากลไกการประกันภัยสวนยางเพื่อให้เกษตรกรวางแผนประกันภัยสวนยางได้ด้วยตนเอง

มาตรการที่ 3 พัฒนาสัญญาซื้อ-ขายล่วงหน้า (Forward Contracts)

ส่งเสริมการทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าระหว่างสถาบันเกษตรกรกับผู้ซื้อ เพื่อลดความเสี่ยงราคา ยกระดับความสามารถแข่งขัน และสร้างอำนาจต่อรองราคา สัญญาซื้อขายล่วงหน้าจะต้องมีการทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร ระดับราคาที่เหมาะสม (Optimal Price) เป็นราคาที่ครอบคลุมทั้งด้านรายรับ ต้นทุนการผลิต และความเสี่ยง หรือเป็นราคาที่เกษตรกรมีกำไร

มาตรการที่ 4 พัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางแบบมุ่งเป้าผลลัพธ์

รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนสถาบันเกษตรกรให้เป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง การใช้ผลิตภัณฑ์ยางภายในประเทศ และงานวิจัยและนวัตกรรม

ผลิตภัณฑ์ยาง การเติบโตของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางโดยสถาบันเกษตรกรจะส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อเสถียรภาพของราคายางและรายได้ของเกษตรกร การจ้างงาน ขยายกิจกรรมเศรษฐกิจต่อเนื่อง และเพิ่มการเติบโตของมูลค่าเพิ่มเศรษฐกิจภายในประเทศ

มาตรการที่ 4.1 ส่งเสริม สนับสนุน และเสริมสร้างความเข้มแข็งอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางโดยสถาบันเกษตรกร รวมทั้งพัฒนาคลัสเตอร์ และเชื่อมโยงฐานการผลิตตลอดห่วงโซ่คุณค่า

สนับสนุนและส่งเสริมสถาบันเกษตรกรขยายกิจการไปสู่การเป็นผู้ประกอบการอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง เพื่อเพิ่มจำนวนสถานประกอบการ สร้างความเข้มแข็ง และยกระดับศักยภาพของสถาบันเกษตรกร โดยสนับสนุนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก ปัจจัยสนับสนุนอุตสาหกรรม ปรับกฎระเบียบ แหล่งเงินทุน ส่งเสริมการบ่มเพาะผู้ประกอบอุตสาหกรรม สร้างคลัสเตอร์ของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง และเชื่อมโยงกับหุ้นส่วนความร่วมมือภาครัฐ และเอกชนในสวนอุตสาหกรรมหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษ

มาตรการที่ 4.2 ส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ยางของสถาบันเกษตรกร โดยผู้บริโภคภายในประเทศ และส่งเสริมการส่งออกผลิตภัณฑ์ยางสู่ตลาดโลก

ส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ยางพาราของผู้บริโภค องค์กร และหน่วยงานภาครัฐ โดยสร้างความตระหนักรู้ ทัศนคติ การยอมรับในตรายี่ห้อ คุณภาพสินค้า และมาตรฐานผลิตภัณฑ์ยาง มีนโยบายเปิดตลาด สร้างตลาดใหม่ และส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ยางผ่านมาตรการภาษี เครดิตทางภาษี การอุดหนุนราคา และสิทธิประโยชน์อื่นๆ รัฐบาลควรให้นโยบายส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ยางในหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่องและมีกรอบงบประมาณที่ชัดเจนในแต่ละปี

มาตรการที่ 4.3 ส่งเสริมงานวิจัย และนวัตกรรมผลิตภัณฑ์ยางที่มีศักยภาพทางการตลาดและส่งเสริมการต่อยอดเชิงพาณิชย์

รัฐบาลควรให้นโยบายแก่หน่วยงานที่กำหนดทิศทางนโยบายวิจัยของชาติ ต้องกำหนดยุทธศาสตร์วิจัยและนวัตกรรมสำหรับอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางเป็นยุทธศาสตร์วิจัยหลัก และรองรับด้วยแผนงานวิจัยและนวัตกรรมสำคัญ หน่วยงานสนับสนุนทุนวิจัย (Funding Agency) ต้องส่งเสริมและสนับสนุนงานวิจัยและนวัตกรรมยางพาราอย่างต่อเนื่อง

3) **เพิ่มความหลากหลายของการผลิตและรายได้** (Diversification of Products and Income): Rubber Diversify ประกอบด้วย 3 มาตรการ ดังนี้

มาตรการที่ 1 ส่งเสริมการปลูกพืชร่วมยางและระบบเกษตรหลากหลายให้เป็นรูปธรรม

โครงการที่ 1 ขยายพื้นที่ปลูกพืชร่วมยางและระบบเกษตรที่มีความหลากหลาย

ส่งเสริมและสนับสนุนการปลูกพืชร่วมยาง ระบบวนเกษตร และระบบเกษตรหลากหลาย พัฒนาตลาดและการแปรรูปตลอดโซ่อุปทานของผลผลิตจากพืชร่วมยางและสินค้าเกษตร

อื่นๆ สนับสนุนการวางแผนการผลิตพืชร่วมยางตั้งแต่ขั้นตอนขอรับเงินทุนสงเคราะห์การปลูกทดแทนการยางแห่งประเทศไทยต้องติดตามและประเมินผลการปลูกพืชร่วมยางหรือกิจกรรมเกษตรอื่นๆ ตามงวดของการจ่ายเงินสงเคราะห์ปลูกทดแทน

โครงการที่ 2 ส่งเสริมงานวิจัยและพัฒนาทางด้านพืชร่วมยางและระบบเกษตรสมัยใหม่

จัดตั้งหน่วยวิจัยพืชร่วมยางและกิจกรรมเกษตรอื่นๆ ส่งเสริมงานวิจัยและนวัตกรรมด้านพืชร่วมยางโดยจัดสรรงบประมาณอย่างต่อเนื่อง กำหนดประเด็นวิจัยและพัฒนาที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของตลาดและเกษตรกร สร้างนักวิจัยรุ่นใหม่ เครือข่ายวิจัย จัดทำฐานข้อมูลเพื่อจัดการองค์ความรู้ (KM) และจัดตั้งสถานที่ฝึกปฏิบัติเพื่ออบรมถ่ายทอดเทคโนโลยี และเผยแพร่สู่เกษตรกรและสาธารณะ

มาตรการที่ 2 ส่งเสริมการทำงานรับจ้างภาคเกษตรในครัวเรือนเกษตรกร

ส่งเสริมการทำงานรับจ้างกรีดยางโดยใช้ระบบสัญญาจ้างกรีดยาง สนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่มเพื่อรับจ้างดูแล/ จัดการแปลงเกษตร จัดทำฐานข้อมูลแรงงานรับจ้างทางการเกษตร และส่งเสริมการทำงานรับจ้างทางการเกษตรโดยใช้มาตรการแรงจูงใจสวัสดิการสังคมและการเข้าสู่ระบบประกันสังคม

มาตรการที่ 3 ส่งเสริมการจ้างงานนอกภาคเกษตรสำหรับครัวเรือนเกษตรกร

ส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมในพื้นที่ชนบททั้งอุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมที่ไม่ใช่เกษตร ส่งเสริมการลงทุนและการขยายกิจการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม วิสาหกิจชุมชน การท่องเที่ยวเชิงเกษตร พาณิชยกรรมและการค้าในพื้นที่ชนบท

4) **เพิ่มความสามารถจัดการทางการเงินของครัวเรือนเกษตรกร** (Financial Management): Rubber Financial

มาตรการที่ 1 โปรแกรมเสถียรภาพทางการเงินของครัวเรือนเกษตรกร

ส่งเสริมและสนับสนุนเกษตรกรเข้าร่วมโปรแกรมเสถียรภาพทางการเงิน ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความสามารถจัดการทางการเงินและเสถียรภาพทางการเงิน ผ่านกระบวนการให้ความรู้ คำแนะนำ คำปรึกษา และบ่มเพาะให้เกษตรกรมีความเข้าใจสถานะทางเงิน วางแผนจัดการทางการเงิน และดำเนินการตามแผนจัดการการเงินได้ ผ่านมาตรการบริการให้คำปรึกษาด้านการเงิน การจัดการเงินฝากของเกษตรกร และการให้กู้ที่มีเงื่อนไขพิเศษ

5) **เพิ่มความสมบูรณ์ของข้อมูลและยกระดับความสามารถในการจัดการตลาดยางพารา**: Rubber Intelligence (Market-Information and Market Management Arrangement) ประกอบด้วย 3 มาตรการ ดังนี้

มาตรการที่ 1 เพิ่มความสมบูรณ์ของข้อมูล ทักษะวิเคราะห์ และการใช้ประโยชน์จากข้อมูลเพื่อการจัดการตลาดอย่างมีประสิทธิภาพ

โครงการที่ 1 สถาบันเชี่ยวชาญด้านราคา ตลาด และการค้ายางพาราเพื่อพัฒนาระบบข่าวสารและข้อมูล และเพิ่มความสมบูรณ์ของข้อมูลทางการตลาด

จัดตั้งสถาบันเชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจยางพารา เพื่อทำหน้าที่เป็นคลังสมอง War Room และศูนย์อัจฉริยะทางด้านข้อมูลข่าวสาร เพื่อศึกษา ติดตาม และวิเคราะห์ราคายาง การเคลื่อนไหวของราคา สถานการณ์เศรษฐกิจยางพาราทั้งด้านการผลิต การใช้ และการค้ายางพารา รวมทั้งวิเคราะห์อุปสงค์ อุปทาน และสต๊อกของยางพาราในประเทศไทยและตลาดโลก และเผยแพร่เอกสารและฝึกอบรมการใช้ประโยชน์ข้อมูลให้แก่เกษตรกร สถาบันเกษตรกร ภาคเอกชน ภาครัฐ และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

มาตรการที่ 2 ยกระดับความสามารถแข่งขันและจัดการตลาดยางพารา

โครงการที่ 1 พัฒนาเกษตรกรสวนยางยุคใหม่และผู้ประกอบการยางพารา

ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเกษตรกรสวนยางยุคใหม่ที่มีทักษะการเกษตรสมัยใหม่ การเป็นผู้ประกอบการ ความสามารถจัดการตลาด และความสามารถในการแข่งขัน โดยให้การฝึกอบรม ฝึกปฏิบัติ เรียนรู้จากสถานที่จริง แลกเปลี่ยนกับตัวแบบปฏิบัติที่ดี และบ่มเพาะอย่างต่อเนื่อง ฝึกจัดทำแผนธุรกิจ และวางแผนธุรกิจของฟาร์มตนเอง พัฒนาหลักสูตรที่จำเป็นสำหรับเกษตรกรยุคใหม่ พร้อมระบบประเมินหลักสูตรอบรม และกลไกการติดตาม ประเมินผล

โครงการที่ 2 พัฒนาความสามารถในการแข่งขันและความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร

ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสถาบันเกษตรกร โดยให้การอบรมและบ่มเพาะศักยภาพและยกระดับความสามารถบริหารจัดการธุรกิจ การจัดการความเสี่ยงตลาด พร้อมพัฒนาเครือข่ายสถาบันเกษตรตลอดห่วงโซ่คุณค่าผ่านหุ้นส่วนพัฒนากับผู้ซื้อยางโดยตรง ส่งเสริมการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยีใหม่ นวัตกรรม ระบบบริหารจัดการสมัยใหม่ และสนับสนุนเงินทุน รัฐบาลควร ลด ยกเลิก และปรับแก้ไขกฎระเบียบกำกับสถาบันเกษตรกรเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและศักยภาพการเติบโตของกิจการสหกรณ์

มาตรการที่ 3 ส่งเสริมและสนับสนุนงานวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบการค้ายางสมัยใหม่

รัฐบาลควรให้นโยบายแก่หน่วยงานวิจัยและองค์กรสนับสนุนทุนวิจัยให้ความสำคัญกับงานวิจัยและพัฒนาการค้ายางรูปแบบใหม่ๆ ทั้งงานวิจัยแบบจำลองทางเศรษฐมิติ วิจัยเชิงสำรวจ โครงการพัฒนา และพัฒนาต้นแบบการค้ายางร่วมกับภาคเอกชนเพื่อต่อยอดให้ใช้งานได้จริง

7.2 ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะในการทำวิจัย

ข้อจำกัดหรืออุปสรรคที่ประสบระหว่างการทำงานวิจัยยังอยู่ในความสามารถแก้ไขให้ลุล่วงได้ทั้งในระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์นโยบายความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในประเทศต้นแบบควรมีการสำรวจ สัมภาษณ์ หรือดูงานในประเทศนั้นๆ คาดว่าจะให้ผลการวิเคราะห์มีความครบถ้วนสมบูรณ์มากขึ้น

ทีมวิจัยมีข้อเสนอแนะให้ทำวิจัยเพิ่มเติมและอย่างต่อเนื่องเพื่อความก้าวหน้าของงานวิจัยด้านความเสี่ยงใน 2 ประเด็น คือ

1) ศึกษาแนวทางการพัฒนาเครื่องมือจัดการความเสี่ยงราคายางไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ กองทุนเสถียรภาพรายได้เกษตรกรขนาดเล็ก ประกันภัยสวนยาง สัญญาซื้อ-ขายล่วงหน้า และโปรแกรมเสถียรภาพทางการเงินของครัวเรือนเกษตรกร

2) แนวทางการจัดการแรงงานและสัญญาจ้างในสวนยาง

บรรณานุกรม

กรมศุลกากร. (2562). **สถิติการค้าของไทย**. [ออนไลน์]. URL: http:// http://www2.ops3.moc.go.th/ [สืบค้นวันที่ 21 มิถุนายน 2562].

กระทรวงแรงงาน. (2561). **สถานการณ์ด้านแรงงาน ไตรมาส 1 ปี 2561 (มกราคม-มีนาคม 2561)**. ปีที่ 1 ฉบับที่ 1.

กองการยาง กรมวิชาการเกษตร. (2562). **สถิติยางประเทศไทย**. [ออนไลน์]. URL: http:// http://www.doa.go.th/rubber/?p=2140 [สืบค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2562].

การยางแห่งประเทศไทย. (2562). **สถิติยางประเทศไทย**. [ออนไลน์]. URL: http://www.rubberthai.com/statistic/stat_index.htm [สืบค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2561].

ไชยยะ คงมณี และ อรอนงค์ ลองพิชัย (2559). **การรับรู้ความเสี่ยงและกลยุทธ์จัดการความเสี่ยงของเกษตรกรสวนยางในภาคใต้ ประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2558). **รายงานภาวะเศรษฐกิจและการเงินภาคใต้ ปี 2558**. [ออนไลน์]. URL:https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/Southern/EconomicReport/Doc%20Lib_/Full_Year2558.pdf [สืบค้นวันที่ 10 มิถุนายน 2560].

ธิรดา ชัยเดชอัครกุล. (ม.ป.ป). **กลุ่มสถิติแรงงาน**. สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

ปุญญวิชญ์ เศรษฐ์สมบูรณ์. (2562).**นัยที่แฝงเบื้องหลังอัตราการว่างงานที่ต่ำ**. ธนาคารแห่งประเทศไทย.

พิริยะ ผลพิรุฬห์. (2556). **บทบาทของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในระบบเศรษฐกิจสร้างสรรค์**. วารสารเศรษฐศาสตร์ปริทรรศน์ สถาบันพัฒนศาสตร์ ปีที่ 7.

ศูนย์สารสนเทศการเกษตร. (2560). **ตัวชี้วัดเศรษฐกิจการเกษตรไทยปี 2560**. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. (2559). **ฐานข้อมูลทะเบียนเกษตรกร**. กรมส่งเสริมการเกษตร

สถาบันวิจัยยาง. (2555). **ข้อมูลวิชาการยางพารา 2555**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์.

สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และ ไชยยะ คงมณี. (2559). **การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายพืชร่วมยางที่เกิดจากการจัดสมัชชาสุขภาพระดับพื้นที่**. สงขลา: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ. (2557). **การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้ระบบสวนยางพารา** . สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล อารี วิบูลย์พงศ์ ไชยยะ คงมณี และพลากร สัตย์ซื่อ. (2559). **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการประเมินผลผลิต ผลลัพธ์ ผลกระทบของโครงการวิจัยแห่งชาติ: ยางพารา และชุดโครงการการพัฒนาอุตสาหกรรมยางพารา**. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

สำนักเศรษฐกิจการคลัง. (2553). **การพัฒนาเครื่องมือทางการเงินสำหรับเกษตรกร: กรณีศึกษาการประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนีสภาพอากาศในประเทศไทย**. [ออนไลน์]. URL: https://bit.ly/2YSFGo4. [สืบค้นวันที่ 3 มีนาคม 2562].

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2561). **ยางพารา: เนื้อที่ยืนต้น เนื้อที่กรีดได้ ผลผลิตและผลผลิตต่อไร่ ปี พ.ศ. 2549-2561**. [ออนไลน์]. URL: https://bit.ly/2Da95R9 [สืบค้นวันที่ 15 มิถุนายน 2560].

สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร. (2558). **การกรีดยาง**. [ออนไลน์]. URL: http://www.arda.or.th/kasetinfo/south/para/controller/01-08.php [สืบค้นวันที่ 18 มิถุนายน 2559].

สำนักนายกรัฐมนตรี. (2559). **ข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี**. [ออนไลน์]. URL:http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-1.jsp?menu=1 [สืบค้นวันที่ 18 มิถุนายน 2559].

สุวิทย์ รัตนพงศ์ และคณะ. (2553). **การพัฒนาระบบการซื้อขายยางแบบข้อตกลง**. สำนักงานตลาดกลางยางพารานครศรีธรรมราช สถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร.

อรศรัณย์ มนุอมร. (2552). **การประกันภัยพืชผล (Crop Insurance):รูปแบบและประสบการณ์จากต่างประเทศ และข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย**. ธนาคารโลก.

Agricultural and Agri-food Canada[a]. (2017). **New Zealand Agricultural Policy Review. Available.** online at http://www5.agr.gc.ca/resources/prod/doc/pol/pub/oecd-oced/pdf/nz_e.pdf [download on October 12, 2017].

Agricultural and Agri-food Canada[b]. (2017). **Australia Agricultural Policy Review. Available.** online at http://www5.agr.gc.ca/resources/prod/doc/pol/pub/oecd-oced/pdf/aust_e.pdf [download on October 12, 2017].

Ariff, T. M., (1998). **Effects of Trade Liberalization on Agriculture in Malaysia: Institutional and Structural Aspects**, Working Paper Series No.34, CGPRT Centre, Bogor.

Australian Government. (2014). **Agricultural Competitive Issue Paper**.

Australian Government. (2015). **Agricultural Competitive White Paper**.

Baqutayan, S. M., Mohamad, R., Azman, R. R., & Hassan, N. A. (2017). **The Implementation of Contract Farming of Fresh Fruits and Vegetables (FFV) for Smallholders in Malaysia**: Government Roles and Initiatives. Journal of Science, Technology and Innovation Policy, 3(1).

Baumann, P. (2002) . **An inter- departmental program for improving support for enhancing livelihoods of the rural poor**. Food and Agriculture Organization of the United Nations Livelihood Support Program (LSP) Available online at https://bit.ly/2KsbE7u [download on July 27, 2016].

Ben Rees and Mark McGovern. (2004). **Regions between Theory and Reality: Agricultural Policy and its impacts in Australia**. Paper presented to the twenty- eight annual conference the Regional Science Association International, Australia and New Zealand Section, Woolonggong.

Bollerslev, T. (1986) . **Generalized autoregressive conditional heteroskedasticity**. Journal of Econometrics, 31, 307-327.

Celia M. Reyes et al. (2017). **Agricultural Insurance Program: Lessons from Different Country Experiences**. Available Online at http://hdl.handle.net/10419/173579. [download on 10 February 2019].

Crane, L., Gantz, G., Isaacs, S., Jose. D., & Sharp, R. (2013). **Introduction to Risk Management**. Extension Risk Management Education and Risk Management Agency.

D. MacLaren. (1992). **The Political Economy of Agricultural Policy Reform in the European Community and Australia.** Journal of Agricultural Economics. Volume 43, Issue 3 Page 424-439.

David Harris and Allan Rae. (2004). **Agricultural Policy Reform and Industry Adjustment in Australia and New Zealand.** International Agricultural Trade Research Consortium " Adjusting to Domestic and International Agriculture Policy Reform in Industrial Countries" Philadelphia, PA

Deininger, K. & Beyerlee, D. (2012). **The Rise of Large Farms in Land Abundant Countries: Do They Have a Future?** *World Development*. 40 (4): 701-714.

Department of Agriculture and water Resources. (2015). **Corporate Plan 2015-2019.** Australian Government.

Department of Agriculture and water Resources. (2011). **Annual Report 2010 - 2011.** Australian Government.

Department of Agriculture and water Resources. (2012). **Annual Report 2011 - 2012.** Australian Government.

Department of Agriculture and water Resources. (2013). **Annual Report 2012 - 2013.** Australian Government.

Department of Agriculture and water Resources. (2014). **Annual Report 2013 - 201**4. Australian Government.

Department of Agriculture and water Resources. (2015). **Annual Report 2014 - 2015**. Australian Government.

Department of Agriculture and water Resources. (2016). **Annual Report 2015 - 2016**. Australian Government.

Department of Agriculture and water Resources. (2017). **Annual Report 2016 - 2017**. Australian Government.

Deutsche Bank Research. (2010). **Risk management in agriculture**. Deutsche Bank Reseach. Sept.

Din, S. (1977). **Price support and stabilization measures for padi/rice in Peninsular Malaysia**.

FAO. (2001). **Planning and Management for Sustainable Coastal Aquaculture Development**. Rome,FAO.

FAO. (2008). **Farm management extension guide**. Rome, FAO.

FAO. (2011). **Agricultural Insurance in Asia and the pacific region**. Available Online at http://www.fao.org/3/i2344e/i2344e00.pdf. [download on 25 January 2019].

FAO. (2012). **World Agriculture Watch. Methodological Framework**. Summary Version 2.6. Rome, FAO.

FAO. (2014). **2014 International Year of Family Farming**. Retrieved January 10, 2015, from http://www.fao.org/family-farming-2014/en/ [download on July 27, 2016].

Fatimah, M. A., Shamsudin, M. N., & Rosli, S. (2005). **Food security in Malaysia. Dano, EC and Samonte**,ED.

Fonterra. (2018). **Farmgate Milk Price Manual- Part A: Overview**. Available Online at https://bit.ly/2UhxE9w. [download on 10 January 2019].

Fonterra. (2019). **Fonterra Markets**. Available Online at https://bit.ly/2HZNGhG. [download on 15 February 2019].

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2018). **Faostat Production Crops**. [ออนไลน์]. URL: http://www.fao.org/faostat/en/#data [สืบค้นวันที่ 27 มิถุนายน 2561].

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2018). **Faostat Trade Crops and livestock products**. [ออนไลน์]. URL: http://www.fao.org/faostat/en/#data [สืบค้นวันที่ 3 กรกฎาคม 2561].

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2018). **Faostat Trade Detailed trade matrix**. [ออนไลน์]. URL: http://www.fao.org/faostat/en/#data [สืบค้นวันที่ 3 กรกฎาคม 2561].

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2018). **Faostat Prices Producer Prices Annual**. [ออนไลน์]. URL: http://www.fao.org/faostat/en/#data [สืบค้นวันที่ 3 กรกฎาคม 2561].

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2018). **Faostat Production Value of Agricultural Production.** [ออนไลน์]. URL: http://www.fao.org/faostat/en/#data [สืบค้นวันที่ 3 กรกฎาคม 2561].

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2018). **Faostat Trade Trade Indices.** [ออนไลน์]. URL: http://www.fao.org/faostat/en/#data [สืบค้นวันที่ 6 กันยายน 2561].

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2018). **Faostat Production Livestock Processed.** [ออนไลน์]. URL: http://www.fao.org/faostat/en/#data [สืบค้นวันที่ 11 กรกฎาคม 2561].

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2018). **Faostat Production Livestock Primary.** [ออนไลน์]. URL: http://www.fao.org/faostat/en/#data [สืบค้นวันที่ 25 กรกฎาคม 2561].

Gareth Thomas. (2018). **Risk Management in Agriculture. SPICe**: The Information Center.

Gitz, V. & Maybeck, A. (2012). **Risks, vulnerabilities and resilience in a context of climate change**. In Building resilience for adaptation to climate change in the agricultural sector (pp. 19 - 36). Rome, FAO.

Glosten, L. R., Jagannathan, R., & Runkle, D.E.(1993). **On the realation between the expected value and the volatility of the nominal excess return on stocks**. Journal of Finance, 48, 1779-1801.

Glover, D. J., & Ghee, L. T. (1992). **Contract farming in Southeast Asia: three country studies.** Institute for Advanced Studies, University of Malaya, Kuala Lumpur, MY.

Goldthorpe, C. C. (2015). **Rubber manufacturing in Malaysia: Resource-based industrialization in practice.** NUS Press.

Gouin, Jean and Fairweather. (1994). **New Zealand Agricultural Policy Reform and Impacts on the Farm Sector.** Agribusiness & Economics Research Unit. Lincoln University.

Griffith and Grundy. (1987). **The Supplementary Minimum Price Scheme: A Retrospective Analysis**. Agribusiness and Economics Research Unit. Lincoln College. Canterbury.

Griffith and Grundy. (1988). **The Supplementary Minimum Price Scheme: A Retrospective Analysis.** Agribusiness & Economics Research Unit. Lincoln College. Canterbury.

Guardiola-Claramonte, M., Troch, P. A., Ziegler, A. D., Giambelluca, T. W., Durcik, M., Vogler, J. B., & Nullet, M. A. (2010). **Hydrologic effects of the expansion of rubber (Hevea brasiliensis) in a tropical catchment**. *Ecohydrology*. *3*(3): 306-314.

Heek, R. & Molla, A. (2009). **Impact Assessment of ICT-for-Development Projects: A Compendium of Approaches**. Available online at http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/wp/di/documents/di_wp36.pdf [download on July 27, 2016].

Holden, S. T., & Otsuka, K. (2014). **The roles of land tenure reforms and land markets in the context of population growth and land use intensification in Africa**. *Food Policy*. *48*: 88-97. http://www.arda.or.th/kasetinfo/south/para/controller/01-07.php [สืบค้นวันที่ 18 มิถุนายน 2559].

Johnson. (n.d.). **New Zealand's Agricultural Reforms and their International Implications**. Available Online at http://users.actrix.co.nz/simonjohnson/iea.pdf. [download on 31 May 2018].

Kongmanee, C. (2015). **Path dependence of agrarian change: an institutional economic analysis of the rubber economy in Southern Thailand**. Dissertation, Montpellier SupAgro, France.

Lim, C. Y. (2009). **Southeast Asia: The Long Road Ahead Third Edition**. World Scientific Publishing Company.

Linda Botterill. (2003). **From Black Jack McEwen to the Cairns Group Reform in Australian agricultural policy**. National Europe Centre Paper No.86. Postdoctoral Research Fellow, National Europe Centre.

LMC International. (2013). **Understanding natural rubber price volatility**. European Tyre and Rubber Manufacturers' Association (ETRMA)

Mahoney, J. (2000). **Path dependence in historical sociology**. *Theory and society*, *29*(4), 507-548.

Malaysian Rubber Board (2018). **THE RUBBER PRODUCTION INCENTIVE (IPG)** ออนไลน์ URL: http://www.lgm.gov.my/whatsnew/IPG_BI.pdf. [สืบค้นวันที่ 28 ธันวาคม 2561].

McHugh, F T. (1999). **From Micro to Supermacro: Extending the Sustainable Livelihoods Framework**. Available online at http://www.scribd.com/doc/2296154/Sustainable-Livelihoods-Supramacro-Framework [downloaded on March 9, 2015].

Ministry for Primary Industries. (2017). **New Zealand Agriculture: A policy perspective.** Available Online at www.mpi.govt.nz. [download on 06 September 2018].

Ministry of Agriculture & Agro-Based Industry. (2017). **Policy**. Available online at http://www.moa.gov.my/en/visi-misi [downloaded on October 9, 2017].

Muangkaew, T. & Shivakoti, P.G. (2005). **Effect of Livelihood Assets on Rice Productivity: A Case Study of Rice Based Farming in Southern Thailand**. *J. ISSAAS*. 11(2): 63-83.

OCED. (2010). **Working Party on Agricultural Policies and Market: Thematic Review on Risk Management: New Zealand**. Available Online at https://bit.ly/2OUjOUq. [download on 15 February 2019].

OCED. (2017). **Agricultural Policy Monitoring and Evaluation**. OCED Publishing, Paris. Available Online at http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2017-en. [download on 09 September 2018].

OECD (2009). **Managing risks in agriculture: a holistic approach**. Paris, OECD.

OECD. (1998). **Agricultural Policy in OECD Countries: Monitoring and Evaluation**.

OECD. (1999). **Agricultural Policy in OECD Countries: Monitoring and Evaluation**.

OECD. (2000). **Income Risk Management in Agriculture**.

OECD. (2011a). **Managing Risk in Agriculture: Policy**. Paris, OECD.

OECD. (2011b). **Risk management in agriculture: what role for government?**. OECD, Paris.

OECD. (2013). **Smallholder risk management in developing countries**. Paris, OECD.

OECD. (2017). **Agricultural Policy Monitoring**. Available online at http://www.oecd.org/newzealand/newzealandagriculturalpolicymonitoringandevaluation 2011.htm [download on October 15, 2017].

OECD-FAO. (2016). **OECD-FAO Agricultural Outlook 2016-2025**. OECD, Paris.

Ostrom, E. (2007). **Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework**.

Prabhakar S.V.R.K., A. Abu-Bakar, C. Claudio, H.V. Hung. (2013). **Promoting Risk Financing in the Asia Pacific Region: Lessons from Agriculture Insurance in Malaysia, Philippines and Vietnam. Hayama, Japan**: IGES.

Reyes, C. M., Agbon, A. D., Mina, C. D., & Gloria, R. A. B. (2017). **Agricultural insurance program: Lessons from different country experiences** (No. 2017-02). PIDS Discussion Paper Series.

Samion Haji Abdullah and Syed Abdillah Syed Alwi. (2004). **Agricultural Diversification and International Competitiveness Report of the APO Study Meeting on Agricultural Diversification and International Competitiveness**. Agriculture Economist/ Head of the

Socioeconomic Unit and Economic and Nutrition Project, Asian Vegetable Research and Development Center, Republic of China, 292.

Sandra K. Martin. (1996). **Risk Management Strategies in New Zealand Agriculture and Horticulture**. Available Online at https://bit.ly/2UnUmgo. [download on 01 January 2019].

Saturnino, M., Borras, J.R. & Jennifer, C.F. (2012) **Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis**. *Journal of Agrarian Change*. 12(1): 34-59.

Scoones, I. (1998). **Sustainable Rural Livelihoods: A Framework for Analysis**. IDS working paper 72. Institute of Development Studies, Brighton.

Seeley, J. (2007). **Lessons Learnt from the Andhra Pradesh Rural Livelihoods Project 1998-2007**. Department for International Development, London.

Sikor, T. (2004). **The Commons in Transition: Agrarian and Environmental Change in Central and Eastern Europe**. *Environtal Mangement*. 34: 270-280.

Somboonsuke & Wettayaprasit (2013). **Thai natural para rubber and rubber smallholding. Extension and Training Office (ETO)**, Kasetsart University, Editor: Bangkok, Thailand. p. 35-99.

SPICe. (2018). **Risk Management in Agriculture**. Available Online at https://bit.ly/2D0otzE. [download on 20 February 2019].

Stutley, C. (2011). **Agricultural insurance in Asia and the Pacific Region**. FAO, Bangkok.

Williamson, O. E. (2000). **The new institutional economics: taking stock, looking ahead**. *Journal of economic literature*, *38*(3), 595-613.

World Bank. (2018). **Agricultural land (% of land area)**. [ออนไลน์]. URL: https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.AGRI.ZS [สืบค้นวันที่ 11 กรกฎาคม 2561].

World Bank. (2018). **Agricultural land (sq. km)**. [ออนไลน์]. URL: https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.AGRI.K2 [สืบค้นวันที่ 11 กรกฎาคม 2561].

World Bank. (2018). **Agriculture, forestry, and fishing, value added per worker (constant 2010 US$)**. [ออนไลน์]. URL: https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.EMPL.KD [สืบค้นวันที่18 กรกฎาคม 2561].

World Bank. (2018). **Agriculture, value added (% of GDP)**. [ออนไลน์]. URL: https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.KD.ZG [สืบค้นวันที่ 29 มิถุนายน 2561].

World Bank. (2018). **Agriculture, value added (annual % growth)**. [ออนไลน์]. URL: https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.KD.ZG [สืบค้นวันที่ 11 กรกฎาคม 2561].

World Bank. (2018). **Employment in agriculture (% of total employment) (modeled ILO estimate)**. [ออนไลน์]. URL: https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS [สืบค้นวันที่ 11 กรกฎาคม 2561].

World Bank. (2018). **Employment in industry (% of total employment) (modeled ILO estimate)**. [ออนไลน์]. URL: https://data.worldbank.org/indicator/SL.IND.EMPL.ZS [สืบค้นวันที่ 11 กรกฎาคม 2561].

World Bank. (2018). **Employment in services (% of total employment) (modeled ILO estimate)**. [ออนไลน์]. URL: https://data.worldbank.org/indicator/SL.SRV.EMPL.ZS [สืบค้นวันที่ 11 กรกฎาคม 2561].

World Bank. (2018). **GDP (constant 2010 US$)**. [ออนไลน์]. URL: https://bit.ly/2JlQBxR [สืบค้นวันที่ 26 มิถุนายน 2561].

World Bank. (2018). **GDP growth (annual %)**. [ออนไลน์]. URL: https://bit.ly/2ziquEb [สืบค้นวันที่ 29 กรกฎาคม 2561].

World Bank. (2018). **GDP per capita (current US$)**. [ออนไลน์]. URL: https://bit.ly/2igrmkD [สืบค้นวันที่ 26 มิถุนายน 2561].

World Bank. (2018). **GDP (current US$)**. [ออนไลน์]. URL: https://bit.ly/2wJZqiw [สืบค้นวันที่ 26 มิถุนายน 2561].

World Bank. (2018). **Industry, value added (% of GDP)**. [ออนไลน์]. URL: https://bit.ly/2Z5AXiI [สืบค้นวันที่ 26 มิถุนายน 2561].

World Bank. (2018). **Rural population (% of total population)**. [ออนไลน์]. URL: https://bit.ly/2E9ihHe [สืบค้นวันที่ 18 กรกฎาคม 2561].

World Bank. (2018). **Rural population**. [ออนไลน์]. URL: https://bit.ly/2E9ihHe [สืบค้นวันที่ 18 กรกฎาคม 2561].

World Bank. (2018). **Services, etc., value added (% of GDP)**. [ออนไลน์]. URL: https://bit.ly/2IcurS8 [สืบค้นวันที่ 26 มิถุนายน 2561].

ภาคผนวกที่ 1
รายชื่อผู้เข้าร่วมและภาพเวทีระดมความคิดเห็นต่อนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางพารา

ตารางภาคผนวกที่ 1.1 รายชื่อผู้เข้าร่วมเวทีระดมความคิดเห็นต่อนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางพารา

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	หน่วยงาน
1	นายสุธาเทพ อินทราช	สำนักงานตลาดกลางยางพาราจังหวัดสงขลา
2	นายชัยยศ สุวรรณลิขิต	สำนักงานเกษตรจังหวัดสงขลา
3	นางสุจิน กาญจนศิราธิป	สมาคมน้ำยางข้นไทย
4	นางสาววรกานต์ กาญจนศิราธิป	สมาคมน้ำยางข้นไทย
5	นายสุจินต์ เอกวานนท์	สมาคมยางพาราไทย
6	นายประสิทธิ์ เพชรหนูเสด	สมาคมยางพาราไทย
7	นางสมศรี เฉลิมบุญ	สหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านหูแร่
8	นางเจนจิรา เฉลิมบุญ	สหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านหูแร่
9	นายกำราบ พานทอง	เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกภาคใต้
10	นางพิชชาพร คงยะฤทธิ์	สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสงขลา
11	นายธัชธาวินท์ สะรุโณ	สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 8
12	นางสาวพัฒฒิตา นิษิเจริณสมบูรณ์	การยางแห่งประเทศไทยจังหวัดสงขลา
13	นายชำนาญ วิจะสิกะ	การยางแห่งประเทศไทยหาดใหญ่
14	นายสมมารถ สยมภาค	สำนักงานเกษตรจังหวัดสตูล
15	นางสาวจตุพร พรุเพ็ชรแก้ว	สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสตูล
16	นายสมพล ศรีสกล	การยางแห่งประเทศไทยจังหวัดสตูล
17	นายอภิสิทธิ์ ทองแก้ว	สหกรณ์กองทุนสวนยางเฉลิมพระเกียติ
18	นายสาโรจน์ อนันตะพงษ์	สหกรณ์กองทุนสวนยางเฉลิมพระเกียติ
19	นายศวะ ศรีชาย	ชมรมชาวสวนยางจังหวัดพัทลุง
20	นางสาวพรทิพย์ กรดเต็ม	ชมรมชาวสวนยางจังหวัดพัทลุง
21	นายประเสริฐ แก้วเกลี้ยง	ชุมนุมสหกรณ์กองทุนสวนยางจังหวัดพัทลุง

*เวทีจัดเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2562



ภาพผนวกที่ 1.1 เวทีระดมความคิดเห็นต่อนโยบายจัดการความเสี่ยงราคายางพารา

ภาคผนวกที่ 2
เวทีกลุ่มย่อยกับการยางแห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่

เวทีกลุ่มย่อยกับการยางแห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่ เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2562





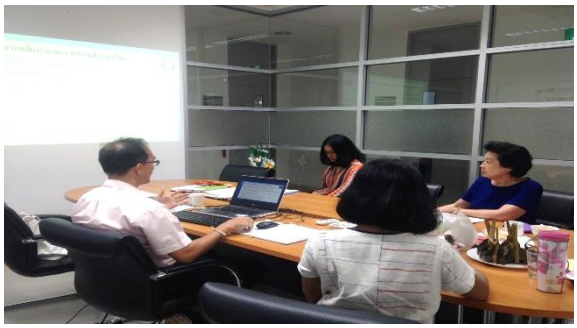


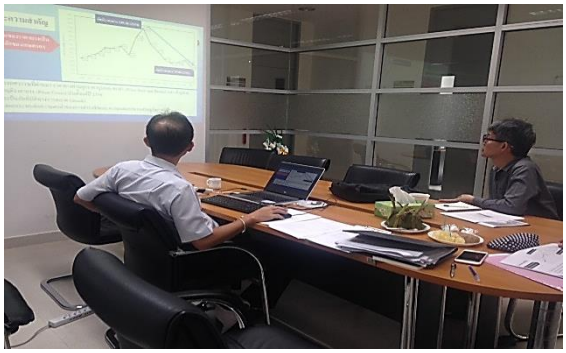
ภาพผนวกที่ 2.1 เวทีกลุ่มย่อยกับการยางแห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่

ภาคผนวกที่ 3
ประชุมนำเสนอผลการศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ

ผู้ทรงคุณวุฒิ 3 ท่าน ได้แก่

1. ศ.ดร.อารี วิบูลย์พงศ์
2. รศ.ดร.สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล
3. ศ.ดร.บัญชา สมบูรณ์สุข





ภาพผนวกที่ 3.1 ประชุมนำเสนอผลการศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ

ภาคผนวกที่ 4
นโยบาย ทิศทางการพัฒนาในต่างประเทศต้นแบบ (บทที่ 4)

ตารางภาคผนวกที่ 4.1 ผลผลิตของนโยบาย (output objectives) ของประเทศออสเตรเลีย ปี ค.ศ. 2001-2009

ปี ค.ศ. 2001-2002	**ปี ค.ศ.** 2002-2005	**ปี ค.ศ.** 2005-2008	**ปี ค.ศ.** 2008-2009
1. การเข้าถึงและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	1. การเข้าถึงและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	1. การเข้าถึงและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	1. การจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน
2. นวัตกรรมและสภาพแวดล้อมในการดำเนินการ	2. นโยบายชนบทและนวัตกรรม	2. นโยบายชนบทและนวัตกรรม	2. ผลงานด้านประสิทธิผลนวัตกรรม ความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร
3. การพัฒนาและปรับเปลี่ยนภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร	3. การพัฒนาภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร	3. การพัฒนาภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร	3. การเข้าถึงตลาด
4. การแปรรูปอาหารผ่านการพัฒนาห่วงโซ่	4. การเข้าถึงตลาดและความปลอดภัยทางชีวภาพ	4. อาหารสากลและการบริการทางการเกษตร	4. การจัดการความเสี่ยงด้านศัตรูพืชและโรค
5. การเข้าถึงตลาดและความปลอดภัยทางชีวภาพ	5.ความสมบูรณ์ของผลผลิต สุขภาพสัตว์ (รวมทั้งสัตว์น้ำ) และพืช	5. ความสมบูรณ์ของผลผลิต สุขภาพสัตว์ (รวมทั้งสัตว์น้ำ) และพืช	5. ผลงานด้านการสนับสนุนการวิจัย portfolio research support
6. ความสมบูรณ์ของผลผลิต สุขภาพสัตว์ (รวมทั้งสัตว์น้ำ) และพืช	6. การรับประกันและการบริการด้านการส่งออก	6. การรับประกันและการบริการด้านการส่งออก	
7. การรับประกันและการบริการด้านการส่งออก	7. คำแนะนำทางวิทยาศาสตร์	7. คำแนะนำทางวิทยาศาสตร์	
8. คำแนะนำทางวิทยาศาสตร์	8. การวิจัยทางเศรษฐศาสตร์	8. การวิจัยทางเศรษฐศาสตร์	
9. การวิจัยทางเศรษฐศาสตร์			

ตารางภาคผนวกที่ 4.2 ทิศทางกลยุทธ์การพัฒนา (strategic direction) ของประเทศออสเตรเลีย ในช่วงปี ค.ศ. 2013-2015

ปี ค.ศ. 2013-2014	ปี ค.ศ. 2014-2015
1. ส่งมอบบริการด้านความปลอดภัยทางชีวภาพและการรับรองการส่งออก	1. มีส่วนในผลิตภาพและความมั่งคั่งของอุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมประมง และอุตสาหกรรมป่าไม้
2. เดินหน้าปฏิรูปความปลอดภัยทางชีวภาพ เพื่อส่งมอบระบบที่ตอบสนอง และมีเป้าหมายตามการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางการค้าโลก	2. ดำเนินการ และทำให้ทันสมัยในระบบความปลอดภัยทางชีวภาพและการรับรองการส่งออก
3. สนับสนุนการกำจัดและจัดการศัตรูพืชและสัตว์โรคพืชและสัตว์ในระดับชาติที่เกี่ยวกับภาคเกษตรและสภาพแวดล้อม	3. จัดให้มีการแนะนำนโยบายที่เหมาะสมและทันเวลา รวมไปถึงการคาดการณ์ที่มีคุณภาพของกลุ่มสินค้า การวิจัย และสถิติเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพของภาครัฐและเอกชน
4. ทำงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อรักษาการเข้าถึงตลาดในระดับโลกของสินค้าเกษตร ประมง ป่าไม้ และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง	4. มุ่งหาโอกาสในการส่งออกสำหรับอุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมประมง และอุตสาหกรรมป่าไม้
5. พัฒนาและเริ่มลงมือปฏิบัติเพื่อลดกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นภาระของธุรกิจ	5. ลดกฎระเบียบที่เป็นภาระกับกลุ่มลูกค้า (clients)
6. สนับสนันการพัฒนา Agricultural Competitive White Paper	6. สร้างสถานที่ทำงานที่มีบรรยากาศของการทำงานเชิงบวก (positive workplace)
7. มีส่วนใน White Paper เกี่ยวกับการพัฒนา Northern Australia	7. ประสบความสำเร็จในระยะยาวเกี่ยวกับการจัดให้มีความยั่งยืนทางการเงินในขณะเดียวกันก็ส่งมอบกิจกรรมตรงเวลาภายใต้งบประมาณที่มีอยู่
8. จัดให้มีการช่วยเหลือสนับสนุนเกษตรกรที่ได้รับความเดือดร้อน	8. ทำให้มั่นใจในแบบจำลองการแทรกแซงตามฐานความเสี่ยง (risk-based intervention) ว่ามีความเหมาะสำหรับการใช้อย่างไม่ผิดกฎระเบียบในทุกกิจกรรม
9. ดำเนินการต่อในการสนับสนุนความร่วมมือในการวิจัยและพัฒนาชนบท	
10. ทำงานกับรัฐในการส่งเสริมให้มีข้อตกลงป่าไม้ของรัฐ (regional forest agreement)	
11.จัดตั้งคณะกรรมการให้คำปรึกษาของรัฐมนตรีสำหรับภาคเกษตร	
12. เริ่มต้นการก่อสร้าง และวางแผนการส่งผ่านสิ่งอำนวยความสะดวกหลังการกักกัน (single post-entry facility) จากปลายปี ค.ศ. 2015	

ตารางภาคผนวกที่ 4.2 ทิศทางกลยุทธ์การพัฒนา (strategic direction) ของประเทศออสเตรเลีย ในช่วงปี ค.ศ. 2013-2015 (ต่อ)

ปี ค.ศ. 2013-2014	ปี ค.ศ. 2014-2015
13. ส่งมอบผลการคาดการณ์ที่มีคุณภาพของกลุ่มสินค้า การวิจัย และสถิติ เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพของภาครัฐและเอกชน	

ตารางภาคผนวกที่ 4.3 แผนพัฒนาและกรอบการพัฒนาในแผนพัฒนาชาติของมาเลเซีย

แผนพัฒนา	ช่วงปี ค.ศ.	กรอบการพัฒนา
Draft Development Plan	1950-1955	บริการสังคม โครงสร้างพื้นฐาน การค้าและการพัฒนา
First Malaya Plan	1956-1960	พัฒนาชนบท อุตสาหกรรมยาง การเติบโตของเศรษฐกิจ การกระจายตัวของเศรษฐกิจ บริการสังคม
Second Malaya Plan	1961-1965	พัฒนาชนบท การสร้างงาน การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ การกระจายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ บริหารสังคม
First Malaysia Plan	1966-1970	ความสามัคคีของชาติ การเจิญเติบโตทางเศรษฐกิจ การสร้างงาน การกระจายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ วางแผนประชากร
Second Malaysia Plan	1971-1975	ภายใต้แผน OPP1 1971 – 1990 ระยะที่ 1 การลดความยากจน การปรับรื้อโครงสร้างสังคม
Third Malaysia Plan	1976-1980	ภายใต้แผน OPP1 1971 – 1990 ระยะที่ 2 การลดความยากจน การปรับรื้อโครงสร้างสังคม การส่งเสริมภาคธุรกิจ
Fourth Malaysia Plan	1981-1985	การลดความยากจน การปรับรื้อโครงสร้างสังคม ความเท่าเทียมของรายได้ การเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน
Mid- Term Review Fourth Malaysia Plan	1986-1990	การฟื้นฟูภาคเกษตร การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ส่งเสริมอุตสาหกรรมหนัก
Fifth Malaysia Plan	1986-1990	การพัฒนาอุตสาหกรรมและการลงทุนของภาคเอกชน การฟื้นฟูภาคเกษตร พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ งานวิจัยและพัฒนา และการพัฒนาเมือง
Sixth Malaysia Plan	1991-1995	ภายใต้แผน OPP2, 1991 - 2000 การเติบโตอย่างยั่งยืน และความสมดุลของการพัฒนา

ตารางภาคผนวกที่ 4.3 แผนพัฒนาและกรอบการพัฒนาในแผนพัฒนาชาติของมาเลเซีย (ต่อ)

แผนพัฒนา	ช่วงปี ค.ศ.	กรอบการพัฒนา
Seventh Malaysia Plan	1996 – 2000	สมดุลของการพัฒนา การเติบโตที่ขับเคลื่อนด้วยผลิตภาพ
Eighth Malaysia Plan	2001-2005	ภายใต้ OPP3 2001- 2010 เศรษฐกิจฐานความรู้
Ninth Malaysia Plan	2006-2010	ห่วงโซ่คุณค่า ทุนมนุษย์ และความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคม
Tenth Malaysia Plan	2011 – 2015	การปฏิรูปภาครัฐ แบบจำลองเศรษฐกิจใหม่ การเปลี่ยนรูปเศรษฐกิจ
Eleventh Malaysia Plan	2016 - 2020	พัฒนาอย่างทั่วถึง ความเป็นอยู่ที่ดี ทุนมนุษย์โครงสร้างพื้นฐาน และการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ตารางภาคผนวกที่ 4.4 เป้าหมายการขยายผลผลิตทางการเกษตรรายกิจกรรมการผลิตที่สำคัญ

รายการ	ผลผลิต ('000 ตัน)			อัตราการเติบโตต่อปี (%)		
	2000	2005	2010	8 MP		9MP
				target	Achieved	Target
พืชอุตสาหกรรม						
ยางพารา	928	1,124	1,293	4.0	3.9	2.8
น้ำมันปาล์มดิบ	10,842	14,4961	19,561	6.1	6.7	5.5
น้ำมันปาล์มจากเมล็ดในปาล์ม	1,384	1,868	2,570	5.0	6.2	6.6
ไม้	23,074	21,334	19,475	-5.3	-1.6	-1.8
โกโก้	70	28	57	-5.7	-16.7	15.5
พืชอาหาร						
ข้าว	2,141	2,400	3,202	0.2	2.3	5.9
พืชอุตสาหกรรม						
ประมง	1,454	1,575	2,071	7.2	1.6	5.6
ปศุสัตว์*						
เนื้อ	17.5	28.5	45.0	18.0	10.2	9.6
สัตว์ปีก	714.3	980.1	1,295.0	4.7	6.5	5.7
ผลผลิตเกษตรอื่นๆ						
พริก	24.0	19.1	30.0	5.9	-4.5	9.5
สับปะรด	265.7	407.6	1,106.0	2.0	8.9	22.1
ผลไม้	993.0	1,586.9	2,555.7	3.1	9.8	10.0
ผัก	404.0	771.3	1,133.3	0.6	13.8	8.0
มะพร้าว	475.7	602.0	660.0	0.6	4.8	1.9

ตารางภาคผนวกที่ 4.5 เป้าหมายการขยายพื้นเพาะปลูกรายพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ

รายการ	**ผลผลิต ('000 เฮกตาร์)**			**อัตราการเติบโตต่อปี (%)**		
	2000	2005	2010	8 MP		9MP
				target	Achieved	Target
ปาล์มน้ำมัน	3,377	4,049	4,555	3.2	3.7	2.4
ยางพารา	1,431	1,250	1,179	-2.7	-2.7	-1.2
ข้าว	478	452	450	-0.5	-1.1	-0.1
ไม้ผล	304	330	375	5.1	1.7	2.6
มะพร้าว	159	180	180	-0.6	2.5	0.0
โกโก้	76	33	45	-2.4	-15.2	6.2
ผัก	40	64	86	4.2	9.9	6.1
ยาสูบ	15	11	7	2.5	-6.0	-7.4
พริก	13	13	14	2.1	0.0	0.6
ทั้งหมด	**5,893**	**6,383**	**6,891**	**1.5**	**1.6**	**1.5**

ตารางภาคผนวกที่ 4.6 เป้าหมายการปลูกทดแทนจำแนกตามรายโปรแกรมและหน่วยงานรับผิดชอบ

Programme/ Agency	8MP			9MP	
	Target (hectares)	Achieved (hectares)	% Achieved of Target	Target (hectares)	% of Total
การปลูกทดแทน (Replanting)	**306,019**	**237,603**	**77.6**	**383,010**	**78.9**
Federal Land Development Authority	148,747	126,618	85.1	116,484	30.4
Rubber Industry Smallholders Development Authority	138,742	101,350	73.0	225,000	58.7
FELCRA Berhad	15,000	6,052	40.3	35,526	9.3
Sabah Rubber Industry Board	3,530	3,583	101.5	6,000	1.6
การจัดรูปที่ดินและการฟื้นฟู (Land Consolidation and Rehabilitation)	**50,649**	**31,332**	**61.9**	**102,663**	**21.1**
FELCRA Berhad	25,000	10,203	40.8	50,000	48.7
Department of Forestry Sarawak	7,500	4,228	56.4	-	-
Department of Agriculture Peninsular Malaysia	6,500	5,837	89.8	12,000	11.7
Lembaga Pertubuhan Peladang	4,377	4,433	101.3	6,597	6.4

ตารางภาคผนวกที่ 4.6 เป้าหมายการปลูกทดแทนจำแนกตามรายโปรแกรมและหน่วยงานรับผิดชอบ

Programme/ Agency	8MP			9MP	
	Target (hectares)	Achieved (hectares)	% Achieved of Target	Target (hectares)	% of Total
การปลูกทดแทน (Replanting)	**306,019**	**237,603**	**77.6**	**383,010**	**78.9**
Sabah Rubber Inustry Board	3,750	4,053	108.1	20,000	19.5
National Tobacco Board	2,000	1,838	91.9	3,000	2.9
Lembaga Kemajuan Kelantan Selatan	1,523	740	48.6	11,065	10.8
Total	**356,668**	**268,935**	**75.4**	**485,673**	**100.0**

ตารางภาคผนวกที่ 4.7 เป้าหมายประสิทธิภาพการผลิตจำแนกตามพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ

รายการ	**2000**	**2005**	**2010**
พืชอุตสาหกรรม			
Oil Palm FFB (metric tonnes/hectare/year)	19.1	22.5	25.0
Rubber (metric tonnes/hectare/year)	1.2	1.3	1.7
Pepper (metric tonnes/hectare/year)	2.1	1.5	1.8
Cocoa (metric tonnes/hectare/year)	0.9	1.2	1.6
Tobacco Grower-Curer System (metric tonnes/hectare/season)	1.1	1.4	1.5
พืชอาหาร			
Padi (metric tonnes/hectare/season)			
- Granary	3.8	4.5	6.5
- Non-Granary	2.2	5.0	5.0
Aquaculture (metric tonnes/hectare/cycle)			
- Freshwater	0.4	0.4	0.5
- Brackish Water	1.0	1.1	1.1
Miscellaneous			
Pineapple (metric tonnes/hectare/cycle)	16.9	21.1	22.1
Flowers (thousand stalks//hectare/season))	155.6	162.9	190.4
Fruits (metric tonnes/hectare/season)	3.3	4.8	6.8
Vegetables (metric tonnes/hectare/cycle)	10.1	12.1	13.2
Coconut (metric tonnes/hectare/year)	3.0	3.3	3.7

ภาคผนวกที่ 5
โครงการที่เกี่ยวข้องกับยางพาราตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2546-2560 (บทที่ 5)

ตารางภาคผนวกที่ 5.1 โครงการที่เกี่ยวข้องกับยางพาราตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2546-2560

วันที่	เรื่อง/โครงการ
26/05/46	โครงการปลูกยางพาราเพื่อยกระดับรายได้และความมั่นคงให้แก่เกษตรกรในแหล่งปลูกยางใหม่ระยะที่ 1 (ปี พ.ศ. 2547-2549)
13/01/47	โครงการแปลงสวนยางเป็นทุน
28/01/52	โครงการสนับสนุนสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าเพื่อแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำ
06/07/53	โครงการปลูกยางพาราในที่แห่งใหม่ ระยะที่ 3 พ.ศ. 2553-2555 ตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง มาตรา 21 ทวิ
24/01/55	โครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง
26/08/57	โครงการบริหารจัดการสต๊อกยางของรัฐ
26/08/57	โครงการสนับสนุนสินเชื่อสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางพารา (วงเงินสินเชื่อ 5,000 ล้านบาท)
26/08/57	โครงการสนับสนุนสินเชื่อเกษตรกรชาวสวนยางรายย่อยเพื่อประกอบอาชีพเสริม
26/08/57	โครงการสนับสนุนสินเชื่อผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ยาง 15,000 ล้านบาท
26/08/57	โครงการควบคุมปริมาณการผลิต
26/08/57	โครงการพัฒนาตลาดตามแผนแม่บทปรับโครงสร้างระบบตลาดยางพารา
26/08/57	โครงการจัดตั้งสถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมยาง
26/08/57	โครงการสนับสนุนทุนหมุนเวียนแก่สถาบันเกษตรกรเพื่อใช้ในการรวบรวมยาง 10,000 ล้านบาท
21/10/57	โครงการสร้างมูลภัณฑ์กันชนรักษาเสถียรภาพราคายาง
21/10/57	โครงการชดเชยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง
21/10/57	โครงการสนับสนุนสินเชื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนแก่ผู้ประกอบการยาง
16/06/58	โครงการจัดตั้งศูนย์ทดสอบยานยนต์และยางล้อแห่งชาติ
25/08/58	การจัดตั้งเมืองยางพารา (Rubber city)
3/11/58	โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง
19/01/59	โครงการส่งเสริมการใช้ยางในหน่วยงานภาครัฐ
12/12/60	โครงการส่งเสริมการใช้ยางของหน่วยงานภาครัฐ
12/12/60	โครงการสนับสนุนสินเชื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนแก่ผู้ประกอบกิจการยางพารา (ยางแห้ง) เพื่อดำเนินการดูดซับยางพาราออกจากระบบนำมาเก็บสต๊อก

ตารางภาคผนวกที่ 5.1 โครงการที่เกี่ยวข้องกับยางพาราตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2546-2560

วันที่	เรื่อง/โครงการ
12/12/60	โครงการควบคุมปริมาณผลผลิต โดยการปรับลดจำนวนพื้นที่การเพาะปลูกยางพาราและส่งเสริมให้ปลูกไม้ยืนต้นชนิดอื่นที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจแทน
04/12/61	โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง (1800 บาท /ไร่ <1100:700> ไม่เกิน 15 ไร่/ราย เกษตรกร 1.3 ล้านราย งบฯ 1.75 หมื่นล้านบาท)
04/12/61	โครงการบริหารจัดการรักษาเสถียรภาพราคายางพาราของสถาบันเกษตรกร

ที่มา: สำนักงานเลขาคณะรัฐมนตรี, 2561