

บทสรุปและข้อ เสนอ เพื่อพิจารณา

1. บทสรุป

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันยางธรรมชาติจะลดความสำคัญต่อ เศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศลงไปบ้าง แต่มิได้หมายความว่ายางธรรมชาติจะหมดความสำคัญไป ในบทที่ 2 ได้ชี้ให้เห็นก่อนข้าง ชัดแจ้งแล้วว่ายางธรรมชาติมีความสำคัญต่อ เศรษฐกิจของประเทศในหลาย ๆ ด้านด้วยกัน เป็นต้นว่า แหล่งรายได้และการจ้างงานของประชากรส่วนใหญ่ในภาคใต้ แหล่งรายได้เงินตราต่างประเทศ และแหล่งรายได้ของภาครัฐบาล

ในอดีตเกษตรกรซึ่งมีอาชีพปลูกยาง สามารถขยายการผลิตได้ด้วยการขยายพื้นที่ปลูกยาง ออกไปในพื้นที่ป่าและยางที่ปลูกกันในขณะนั้นไม่มีการคัดเลือกพันธุ์ จึงให้ผลผลิตค่อนข้างต่ำ แต่ในระยะต่อมา การขยายการผลิตด้วยวิธีการดังกล่าวมีข้อจำกัดมากขึ้นประกอบกับการขยายตัวของประชากรเป็นไปอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุให้ขนาดของการถือครองที่ดินมีแนวโน้มลดลง มาตรฐานความเป็นอยู่ของเกษตรกรที่ประกอบอาชีพนี้มีแนวโน้มที่จะเลวลงด้วยเช่นกัน รัฐบาลจึงได้มีนโยบายให้เกษตรกรปลูกยางพันธุ์ซึ่งให้ผลผลิตค่อนข้างสูงเพื่อทดแทนยางเก่าที่ปลูกไว้ในอดีตซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในสภาพเสื่อมโทรม และให้ผลผลิตน้อย ทั้งนี้เพื่อ เป็นแนวทางในการยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของเกษตรกรในส่วนนี้ให้สูงขึ้น

เพื่อให้มีนโยบายดังกล่าวบรรลุผลรัฐบาลได้สร้างแรงจูงใจให้กับเกษตรกรโดยการให้เงินช่วยเหลือซึ่งเรียกว่า "การให้เงินสงเคราะห์การปลูกยางทดแทน" ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ผลการศึกษาโดยใช้แบบจำลองปรากฏว่าการให้เงินช่วยเหลือดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ปลูกยางทดแทนในแต่ละปีอย่างมีนัยสำคัญ และนอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่น ๆ มีส่วนเกื้อหนุนอยู่ไม่น้อย ซึ่งได้แก่ระดับราคายางที่เกษตรกรคาดว่าจะได้รับหลังจากยางปลูกทดแทนได้รับผลแล้ว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับราคายางที่เกษตรกรได้รับในปีก่อนหน้าการดำเนินการปลูกทดแทน ทั้งนี้เนื่องจากราคายางดังกล่าวเป็นต้นทุนส่วนหนึ่งของเกษตรกรในการดำเนินการปลูกยางทดแทน ฉะนั้นการจัดเก็บภาษีทั้งภาษีส่งออกและเงินสงเคราะห์จากการส่งออกซึ่งทำให้ราคายางที่เกษตรกรได้รับลดต่ำลงได้ ส่งผลต่อการปลูกทดแทนอย่างไม่คาดฝัน

ประเด็นหลักของการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายการคลังต่อประสิทธิภาพในการผลิตยางธรรมชาติของประเทศไทยก็คือ การวิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นจากนโยบายดังกล่าวต่อเนื้อที่การปลูกยางทดแทนในแต่ละปี ซึ่งปรากฏว่าการใช้นโยบายการคลังทั้ง 2 ประเภท คือการให้เงินสงเคราะห์การปลูกยางทดแทน และการจัดเก็บภาษีจากรายการส่งออกยางได้ก่อให้เกิดผลต่อการปลูกทดแทน ทำให้เนื้อที่ปลูกยางทดแทนในแต่ละปีเพิ่มมากขึ้นและหลังจากยางปลูกทดแทนเหล่านั้นได้รับผลแล้ว สัดส่วนของเนื้อที่ยางปลูกทดแทนต่อเนื้อที่ปลูกยางทั้งหมดที่ให้ผลผลิตในขณะใดขณะหนึ่งเพิ่มมากขึ้น จนถึงปี 1984 สัดส่วนดังกล่าวได้เพิ่มสูงขึ้นเป็น 0.209 หรือประมาณ 21% ของเนื้อที่ให้ผลผลิตอยู่ในขณะนั้น และคาดว่าจะเพิ่มเร็วยิ่งขึ้นในอนาคต

ผลจากการศึกษาพบว่าสัดส่วนของเนื้อที่ยางปลูกทดแทนต่อเนื้อที่ปลูกยางทั้งหมดที่ให้ผลผลิตในขณะใดขณะหนึ่งเป็นตัวกำหนดระดับผลผลิตเฉลี่ยที่สำคัญที่สุด ซึ่งหากว่าสัดส่วนดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นแล้วจะทำให้ผลผลิตเฉลี่ยเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ด้วยเหตุผลเพียงว่าพื้นที่ปลูกยางซึ่งให้ผลผลิตอยู่ในขณะนั้น เป็นพื้นที่ที่ปลูกทดแทนด้วยยางพันธุ์ซึ่งให้ผลผลิตค่อนข้างสูงเพิ่มมากขึ้นนั่นเอง

แม้ว่านโยบายดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลดีต่อประสิทธิภาพในการผลิตยางธรรมชาติของประเทศไทยในแง่ของการกระตุ้นให้เกษตรกรปลูกยางทดแทนมากขึ้น แต่ด้วยเหตุผลที่ว่าประเทศไทยมีพื้นที่ปลูกยางถึงประมาณ 10 ล้านไร่ และส่วนใหญ่เป็นยางเก่าซึ่งให้ผลผลิตน้อย ประกอบกับการให้นโยบายการคลังโดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้เงินสงเคราะห์การปลูกทดแทนไม่ค่อยมีการปรับให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ดังนั้นเมื่อพิจารณาโดยเปรียบเทียบแล้วจะเห็นได้ว่าเนื้อที่ปลูกทดแทนที่เกิดขึ้นในแต่ละปีมีจำนวนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับเนื้อที่ปลูกยางทั้งหมดของประเทศ ซึ่งนั่นหมายความว่าถึงแม้ว่าสัดส่วนของเนื้อที่ปลูกยางทดแทนต่อเนื้อที่ปลูกยางทั้งหมดจะเพิ่มขึ้นแต่เป็นการเพิ่มที่ค่อนข้างช้า ซึ่งจะยังผลให้ประสิทธิภาพการผลิตหรือผลผลิตเฉลี่ยของยางธรรมชาติของประเทศไทยไม่ได้เพิ่มสูงขึ้นมากนัก การที่จะบรรลุเป้าหมายในการยกระดับมาตรฐานชีวิตของเกษตรกรกลุ่มนี้โดยผ่านการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตหรือเพิ่มผลผลิตเฉลี่ยต่อพื้นที่ยังคงต้องอาศัยเวลาอีกพอสมควร และถ้าหากสถานการณ์ด้านราคายังอยู่ในสภาพเช่นในรอบ 2-3 ปีที่ผ่านมา การที่จะให้บรรลุเป้าหมายนั้นสุดท้ายยังจะต้องเพิ่มความพยายามเข้าไปอีกมาก ทั้งนี้เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าการผลิตยางธรรมชาติของเกษตรกรเป็นการผลิตเพื่อขายหรือแสวงหารายได้ที่เป็นตัวเงินเพื่อนำมาใช้ช่วยในครัวเรือนเพียงประการเดียว



## 2. ข้อเสนอเพื่อพิจารณา

จากการประมวลสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ผนวกกับผลที่ปรากฏจากการศึกษาสามารถที่กำหนดขึ้นแนวทางกว้าง ๆ เพื่อการบรรลุเป้าหมายยกระดับประสิทธิภาพการผลิตทางธรรมชาติให้ 3 แนวทางดังนี้

### 2.1 แนวทางการปรับนโยบายการคลัง

ดังความซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้นว่าขนาดของผลกระทบของนโยบายการคลังต่อประสิทธิภาพในการผลิตทางธรรมชาติของประเทศนั้น มีไม่มากเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากการใช้นโยบายภาษี ของภาครัฐบาลหาให้มีเป้าหมายเพื่อยกระดับประสิทธิภาพในการผลิตหรือเร่งรัดให้มีการปลูกทดแทนเป็นเบื้องต้นไม่ ขณะเดียวกันการใช้นโยบายการให้เงินสงเคราะห์การปลูกยางทดแทนรัฐบาลได้กำหนดอัตราการให้เงินสงเคราะห์การปลูกยางทดแทนไว้ในอัตราที่คงที่เป็นระยะเวลานาน ๆ ซึ่งเป็นเหตุให้ปฏิภณสนองตอบของเกษตรกรซึ่งจะสะท้อนออกมาในรูปของเนื้อที่การปลูกยางทดแทนที่เกิดขึ้นในแต่ละปีมีไม่มากเท่าที่ควร ดังนั้นการใช้นโยบายการคลังเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตควรพิจารณาแง่คิดดังต่อไปนี้

1) ควรกำหนดเป็นช่วงเร่งรัดการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยกำหนดเป็นช่วงสั้น ๆ ซึ่งในช่วงดังกล่าวควรที่จะเพิ่มสิ่งจูงใจในการปลูกยางทดแทนให้มากขึ้น

2) ในการกำหนดอัตราการให้เงินสงเคราะห์การปลูกยางทดแทนควรนำเอาปรากฏการณ์ทางด้านราคายางเข้ามาพิจารณาด้วย และอัตราดังกล่าวควรมีความคล่องตัวในการปรับตัวก่อนข้างสูง

### 2.2 แนวทางการปรับตัวด้านการตลาด

ด้วยเหตุที่การผลิตทางธรรมชาติเป็นการผลิตเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญ ดังนั้นความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจอุตสาหกรรมในตลาดโลกย่อมส่งผลกระทบต่อราคายางภายในประเทศและราคายางที่เกษตรกรได้รับอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ฉะนั้นในขณะเดียวกันกับที่มีการปรับปรุงประสิทธิภาพรัฐบาลควรที่จะให้ความสนใจกับโครงสร้างการตลาดของประเทศด้วย ซึ่งมีแง่คิดที่น่าพิจารณาดังนี้

1) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางขึ้นภายในประเทศ เพื่อลดระดับความสำคัญของตลาดในต่างประเทศ

2) เผยแพร่ข่าวสารด้านการตลาดสู่เกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรได้รับทราบความเคลื่อนไหวภายในตลาด และจะได้ปรับตัวให้เหมาะสมกับภาวะการณณ์ที่เกิดขึ้น

### 2.3 แนวทางการปรับตัวด้านการผลิต

อันที่จริงแล้วด้านการผลิตจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับเกษตรกร แต่เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าเกษตรกรที่ทำสวนยางภายในประเทศส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย ซึ่งทำให้การปรับตัวในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะในแง่ของการปรับระดับประสิทธิภาพในการผลิต หรือการผลิตยางที่มีมาตรฐานสูง เกิดขึ้นได้ค่อนข้างยาก ดังนั้นในส่วนนี้ภาครัฐบาลควรมีบทบาทดังนี้

- 1) กักตุนวิจัยเพื่อพัฒนาพันธุ์ยางและเผยแพร่ยางที่พัฒนาแล้วให้ถึงเกษตรกรโดยเร็ว
- 2) ส่งเสริมให้เกษตรกรมีการรวมกลุ่มกับผลิตเพื่อผลิตยางที่มีมาตรฐานซึ่งสามารถขายได้ราคาดีและเป็นที่ต้องการของตลาด
- 3) การจัดเก็บภาษีจากการส่งออก ตลอดจนเงินสงเคราะห์การส่งออกควรกำหนดให้มีความแตกต่างกันระหว่างยางขึ้นต่าง ๆ อย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้เกษตรกรเห็นถึงความแตกต่างดังกล่าวและให้ความสนใจกับการผลิตยางที่มีมาตรฐานสูงมากขึ้น

การศึกษาเรื่องผลกระทบของนโยบายคลังต่อประสิทธิภาพในการผลิตยางธรรมชาติของประเทศไทย ซึ่งได้นำเสนอข้อมูลต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ของยางธรรมชาติในตลาดโลก โครงสร้างและการทำงานของระบบตลาดภายในประเทศ ตลอดจนนโยบายการคลังที่เกี่ยวข้องกับยางธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามที่กำหนดแบบจำลองซึ่งแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทางการคลังกับตัวแปรทางด้านการผลิต ซึ่งมีผลดังที่ปรากฏแล้วนั้น ผู้ศึกษาเชื่อว่ายังมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับเรื่องนี้อีกหลายประการ และหวังเป็นอย่างยิ่งจะมีผู้สนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้มาแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวต่อไป

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย