

## บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง ทางเลือกนโยบายจัดการความเสี่ยงราคาภายในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษานโยบายจัดการความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรในต่างประเทศต้นแบบ 2) เพื่อศึกษานโยบายจัดการความเสี่ยงราคาของประเทศไทย และ 3) เพื่อนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบายจัดการความเสี่ยงด้านราคาของพารา ใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก สัมภาษณ์กลุ่มย่อย และเวทีระดมความคิดเห็น ข้อมูลที่ได้ใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา วิเคราะห์เนื้อหา วิเคราะห์เชิงสถาบัน และสังเคราะห์ข้อมูล

ผลการศึกษาพบว่า ประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์มีการเปลี่ยนรูปแบบนโยบายเกษตรจากนโยบายอุดหนุน อุ่มชู และแทรกแซงตลาด ไปสู่นโยบายการจัดการความเสี่ยงอย่างบูรณาการ และมีความยั่งยืน มาเลเซียเปลี่ยนทิศทางการขยายพื้นที่ อุดหนุน อุ่มชู และแทรกแซงตลาดไปสู่นโยบายส่งเสริมเกษตรสมัยใหม่และอุตสาหกรรมเกษตร ออสเตรเลียเลือกใช้มาตรการจัดการความเสี่ยง ได้แก่ การให้เงินกู้แบบมีเงื่อนไขผ่อนปรน การจัดการเงินฝากของเกษตรกร บริการให้คำปรึกษาด้านการเงินในชนบท การให้เงินช่วยเหลือครัวเรือนเกษตรกร และโปรแกรมจัดการความเสี่ยงของฟาร์ม สำหรับการจัดการความเสี่ยงของนิวซีแลนด์ ได้แก่ ส่งเสริมสหกรณ์และสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ประกันภัยทางการเกษตร ความหลากหลายของการเกษตร และการปรับลดกฎระเบียบ สำหรับมาเลเซียเลือกใช้มาตรการจัดการความเสี่ยงราคา ได้แก่ มาตรการเสถียรภาพราคา การอุดหนุนราคาข้าว เกษตรพันธะสัญญา การประกันพืชผล กองทุนแรงจูงใจในการผลิตพารา และเสริมความหลากหลายของการเกษตร

ผลการศึกษานโยบายพาราและการจัดการความเสี่ยงราคาของประเทศไทย พบว่า หลังจุดวิกฤตและกำหนดนโยบายพาราใหม่ก่อนปี พ.ศ. 2503 มีการผลิตซ้ำเชิงนโยบายสามารถแบ่งออกได้ 3 ช่วง ได้แก่ (1) นโยบายขยายพื้นที่ปลูกใหม่และปลูกทดแทนยางพันธุ์ดี ปี พ.ศ. 2503 – 2533 (2) นโยบายอุดหนุนราคา พัฒนาตลาดและควบคุมพื้นที่เพาะปลูกปี พ.ศ. 2534-2545 และ (3) นโยบายขยายพื้นที่ปลูกภายในพื้นที่ใหม่และราคาขงบมปี 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) นโยบายพัฒนาตลาดและราคาพารา และ 2) นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง หลังปี พ.ศ. 2555 ประเทศไทยมีการเปลี่ยนโครงสร้างนโยบายพาราโดยมีการปรับโครงสร้างองค์กร ลดพื้นที่เพาะปลูก แทรกแซงราคา จ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง และส่งเสริมการใช้ยางภายในประเทศปี พ.ศ. 2555 - 2560 การรับมือความเสี่ยงราคาภายในประเทศไทยในปี 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

ผลการศึกษารูปแบบเรียนที่สำคัญที่ได้รับ คือ 1) กระบวนการนโยบายยางพาราของประเทศไทยเป็นแบบตั้งรับ (Reactive Policies) มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้า 2) ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดการให้ความสำคัญและตระหนักถึงความจำเป็นของการจัดการความเสี่ยงราคา 3) ผลการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกรวมถึงผลลัพธ์ของการผลิตซ้ำเชิงนโยบายในช่วงปี พ.ศ. 2503 – 2554 เป็นแรงกดดันต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างนโยบายยาง 4) การปรับรีโอโครงสร้างองค์กรและการเปลี่ยนแปลงสถาบันเป็นสิ่งจำเป็น แต่กฎระเบียบที่กำกับวิถีคิดและวิถีทำงานของผู้เล่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เปลี่ยนแปลงอย่างเท่าทันกัน ส่งผลต่อผลดำเนินนโยบายไม่ได้ผลสำเร็จดังเป้าหมาย 5) การตัดสินใจเชิงนโยบายได้รับแรงกดดันจากการชุมนุมประท้วง แรงกดดันทางการเมือง และความไร้เสถียรภาพทางการเมือง รวมทั้งความตกต่ำของการดำรงชีพของครัวเรือนเกษตรกร และ 6) ผลดำเนินโครงการต่างๆ ของภาครัฐพบว่า มีความไม่สอดคล้องระหว่างวัตถุประสงค์ของโครงการและเป้าหมายที่แท้จริง ความไม่มีประสิทธิภาพ ความไม่โปร่งใสในการดำเนินโครงการ การแทรกแซงราคาแบบตั้งราคาขึ้นน้ำตลาดไม่ตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงและหลักวิชาการ มีความไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรขนาดเล็กที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ไม่ครอบคลุม และดูแลอย่างทั่วถึงตามหลักตาข่ายความปลอดภัย (Safety Net) และภาวะงบประมาณดำเนินการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

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

---

## 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.