

การวิเคราะห์ประเด็นอุปสรรคทางกฎหมายและระเบียบที่มีต่อ
ระบบยางพาราไทยและการพัฒนาแนวทางการปรับปรุงแก้ไข

An analysis of obstacle issues in laws and regulations on
Thailand's Para rubber industry and development of
guideline solutions

อัจฉรา จันทน์เสนาะ

อาจารย์, คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่

สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์

ดร.ฉลองรัฐ เจริญศรี

ผศ.ดร.จักรี ไชยพิณิจ

ดร.มนต์ชัย พิณิจจิตรสมุทร

Abstract

This study aimed to offer guidelines for the amendments of laws, rules, regulations, and policies related to the rubber system of Thailand in solving causes emerged from 1. the loose enforcement of the Rubber Control Act BE 2542 (1999), 2. the Rubber Authority of Thailand's inept management under the Rubber Authority of Thailand Act BE 2558 (2015) caused by poor internal flexibility for the agency established from a merger of multiple sub-units, and 3. other laws and acts obstructing rubber industry's support. The constructed guidelines included 1. the Minister of Agriculture and Cooperatives assuming the position of the Committee Chairman of the Rubber Authority of Thailand following the legal authority granted by the Rubber Authority of Thailand Act for enhanced administrative unity, 2. the Rubber Authority of Thailand taking direct supervision over rubber registration agencies for cooperatives, 3. state- and agency-led regulatory structures in cooperation with the Rubber Authority of Thailand urgently requiring revisions, 4. rubber tappers receiving systematic training based on rubber farmer types, and 5. laws related to management of rubber development funds requiring

revisions for enhanced administrative flexibility and problem-solving for farmers who grow rubber on lands without legal ownership or possession rights.

Keywords:

Thai rubber system, Comprehensive rubber management, Rubber Authority of Thailand, Rubber cooperatives, rubber tappers, Laws on rubber

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบยางพาราของประเทศไทย ซึ่งเกิดจาก 1. การบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ที่ยังไม่มีความเคร่งครัด 2. การบริหารจัดการตามพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ของการยางแห่งประเทศไทย (กยท.) ขาดความคล่องตัวภายใน เพราะเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากการควบรวมหน่วยงานที่แตกต่างกัน และ 3. มีกฎหมายและพระราชบัญญัติอื่น เป็นอุปสรรคต่อการเกื้อหนุนอุตสาหกรรมยางพารา งานวิจัยนี้จึงเสนอให้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยการบัญญัติให้ 1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย และเป็นประธานคณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทยด้วย เพื่อการบริหารงานที่มีเอกภาพ 2. หน่วยงานที่รับขึ้นทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยยางพารา ควรขึ้นตรงกับการยางแห่งประเทศไทย (กยท.) 3. โครงสร้างการกำกับดูแลโดยรัฐบาล และส่วนราชการต่างๆที่มีต่อการยางแห่งประเทศไทย (กยท.)

ควรได้รับการแก้ไข 4. คนกรีดยาง ควรได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบตามประเภทของเกษตรกรชาวสวนยาง และ 5. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุนพัฒนายางพาราควรได้รับการแก้ไขให้เกิดการบริหารงานอย่างคล่องตัวและคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงเกษตรกรที่ปลูกยางพาราในที่ดินที่ตนไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

คำสำคัญ:

ระบบยางพาราไทย, ยางพาราครบวงจร, การยางแห่งประเทศไทย, สหกรณ์ยางพารา, คนกรีดยาง, กฎหมายเกี่ยวกับยางพารา

บทนำ

ในกลุ่มประเทศผู้ผลิตยางพารา ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกรายใหญ่ที่สุดของโลก ประกอบด้วยประเทศไทย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกยางพาราเป็นอันดับหนึ่งของโลกนับตั้งแต่ พ.ศ. 2534 ในรูปของวัตถุดิบ ผลิตภัณฑ์ยาง ไม้ยางพาราแปรรูปและผลิตภัณฑ์ไม้ อย่างไรก็ตามอุตสาหกรรมยางพาราในประเทศไทย ยังไม่สามารถเติบโตและมีการพัฒนาได้อย่างน่าพอใจ ปัญหาดังกล่าวเกิดจากสาเหตุสำคัญดังต่อไปนี้

1. กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายยังขาดประสิทธิภาพดังมีสาเหตุต่อไปนี้

1.1 ภาครัฐมิได้นำพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่นำมาควบคุมและสนับสนุนการยางพาราในประเทศไทย มาบังคับใช้เพื่อทำให้เกิดระบบการพัฒนาอย่างครบวงจรและนำมาดำเนินการแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำ ในทางกลับกันภาครัฐกลับใช้นโยบายด้านการแทรกแซงราคา ด้วยมาตรการทางการเงินเป็นหลัก เช่น สนับสนุนการแปรรูปยางพารา เพิ่มมูลค่า เเร่งระบายผลผลิต ให้องค์การสวนยางกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0 ซ้ำอย่างมาเก็บในสต็อก และจำหน่ายออกไปต่างประเทศโดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้าประกัน ซึ่งนโยบายในลักษณะดังกล่าว เป็นเพียงการแทรกแซงราคา ที่ช่วยบรรเทาผลกระทบระยะสั้นเท่านั้น แต่ไม่สามารถเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ยางพาราอย่างเป็นระบบในลักษณะห่วงโซ่เดียวกันขึ้นมา

1.2 บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้มีการตรวจสอบและติดตามวัสดุปลูกและการค้าขายยางพาราให้ทันกับสถานการณ์ตามที่กฎหมายกำหนด ไม่มีการบังคับใช้และลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง ด้วยเหตุนี้เกษตรกรจึงถูกเอาเปรียบ

ในด้านราคาและทำให้การบริหารจัดการระบบยางพาราของไทยขาดประสิทธิภาพ

1.3 การยางแห่งประเทศไทย (กยท.) ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีสาเหตุดังนี้

1.3.1 การยางแห่งประเทศไทย (กยท.) เป็นหน่วยงานควบคุมและส่งเสริมการค้าเงินธุรกิจยางพารา ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นภายหลัง แต่มีภารกิจและปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นกว่าสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ซึ่งเป็นหน่วยงานเดิม ที่มีอำนาจในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการส่งออกยางพารา และมีจำนวนบุคลากรที่โอนย้ายมาจากการรวมของ 3 หน่วยงาน ในขณะที่องค์การสวนยาง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่โอนย้ายมารวมกับการยางแห่งประเทศไทยด้วย เป็นหน่วยธุรกิจที่มีหน้าที่จัดหารายได้ให้การยางแห่งประเทศไทย (กยท.) เพื่อสมทบเข้ากองทุนพัฒนายางพารา ยังไม่สามารถทำรายได้ให้การยางแห่งประเทศไทย (กยท.) ประการสำคัญการยางแห่งประเทศไทย (กยท.) ยังไม่มีรายได้จากการดำเนินธุรกิจ และไม่ได้รับงบประมาณอย่างเพียงพอ ด้วยเหตุนี้การยางแห่งประเทศไทย (กยท.) จึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่และดำเนินนโยบายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ได้

1.3.2 บทบัญญัติของมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ทำให้เกิดปัญหาในการช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยาง กล่าวคือ ในการพิจารณาให้สิทธิขอทุนปลูกยางพาราทดแทนจากกองทุนพัฒนายางพาราตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 บทบัญญัติของมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ให้สิทธิดังกล่าวแก่เกษตรกรที่มีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย

เท่านั้น แต่เจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ไม่ได้รับสิทธิตาม
มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558

1.3.3 การใช้อำนาจบริหารของการยางแห่งประเทศไทย
(กยท.) ตามพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ต้อง
คำนึงถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น การจัดตั้งโรงงานต้องคำนึงถึง
พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2535 ปัญหาเรื่องกลิ่นต้องคำนึงถึง
พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และปัญหาสิ่งแวดล้อมต้องคำนึง
ถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นต้น
ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้น
กับราคายางพาราตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการยางแห่ง
ประเทศไทย พ.ศ. 2558

2. นโยบายที่จัดทำโดยภาครัฐขาดการวางแผน ขาดการ
ประสานงานอย่างใกล้ชิดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และก่อให้เกิดบทบาท
ความรับผิดชอบที่ซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังมีรายละเอียด
ต่อไปนี้

2.1 การที่ราคายางพารายังคงตกต่ำมาก เกิดขึ้นจากนโยบาย
ของรัฐไม่มีความชัดเจน การทำงานของรัฐบาลแต่ละยุคเป็นเพียงการแก้ไข
ปัญหาระยะสั้น ซึ่งขาดวิสัยทัศน์ต่อการพัฒนายางพาราทั้งในด้านมาตรการ
จัดการปริมาณการผลิต (Supply Management Scheme: SMS) การจำกัด
ปริมาณการส่งออก (Agreed Export Tonnage Scheme: AETS) และ
การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศยางพารา ที่ส่งผลกระทบต่อการวิเคราะห์
สถานการณ์ของราคายางพาราล่วงหน้าได้

2.2 การบริหารภาครัฐขาดความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่าง
หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโดยตรง ระหว่าง สถาบันวิจัยยาง กรมวิชา
การเกษตร และ การยางแห่งประเทศไทย (กยท.) ในการแก้ไข

ปัญหายางพาราร่วมกัน

2.3 การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านนโยบาย
ยางพารา และการส่งเสริมการยางพาราของคณะกรรมการควบคุมยางตาม
พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 และคณะกรรมการการยาง
แห่งประเทศไทย (กยท.) ตามพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย
พ.ศ. 2558 ไม่ได้เป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจในการออกนโยบาย
การยางพารา กล่าวคือ รัฐบาลมีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบาย
ยางธรรมชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552
ซึ่งมีบทบาทที่ซ้ำซ้อนกับการยางแห่งประเทศไทย (กยท.) และกรมวิชา
การเกษตร ทั้งนี้รวมถึงสถาบันและหน่วยงานอื่น ๆ ด้วย เช่น สถาบันวิจัย
ยาง และกรมวิชาการเกษตร ด้วยเหตุดังกล่าว การทำงานในด้านนโยบาย
ยางพาราและการส่งเสริมและสนับสนุนยางพาราของการยางแห่งประเทศไทย
(กยท.) จึงไม่ประสบผลสำเร็จและไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างครบวงจร

วัตถุประสงค์

งานวิจัยนี้ต้องการศึกษาให้เห็นถึงปัญหา และอุปสรรคระบบ
ยางพาราของประเทศไทยอันเกิดจากกฎหมายและนโยบาย ตลอดจนระเบียบ
ข้อบังคับต่างๆที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง
กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆที่เกี่ยวข้อง รวมถึงนโยบายที่เกี่ยวข้อง
กับระบบยางพาราของประเทศไทย

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการศึกษา และ
วิเคราะห์เอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและนโยบาย ตลอดจนระเบียบ
และข้อบังคับต่างๆที่เกี่ยวข้องกับยางพาราของประเทศไทย โดยเฉพาะ

อย่างยิ่ง ผลการศึกษาของคณะกรรมการการเกษตร และสหกรณ์
สหพันธ์ปศุสัตว์แห่งชาติ รายงานการพิจารณาศึกษาภาพรวมของยางพารา
ทั้งระบบ ตลอดจนทำการสำรวจและศึกษาสถานการณ์ยางพาราทั้งระบบ
ที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ครั้ง ภาคเหนือ 1 ครั้ง ภาคตะวันออก 1 ครั้ง
ภาคใต้ 1 ครั้ง พร้อมทั้งจัดประชุม Focus group กับผู้มีส่วนได้เสีย
ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ นักวิชาการ เกษตรกร
และภาคอุตสาหกรรม

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยนี้อาศัยแนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจแนวใหม่ (Neo-liberalism) ซึ่งเชื่อว่าระบบเสรีทางเศรษฐกิจจะดำรงอยู่ได้ รัฐต้องมีอำนาจ
แทรกเศรษฐกิจเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์ของสาธารณะ และ
รักษาระบบเศรษฐกิจแบบตลาดให้ดำเนินไปอย่างยุติธรรมได้ โดยมีอำนาจ
ในการกำหนดกติกาไม่ให้เกิดการผูกขาดและแทรกแซง จนอาจส่งผลกระทบต่อ
กลไกตลาดเสรี ตลอดจนมีอำนาจในการคุ้มครองกรรมสิทธิ์และสิทธิใน
การประกอบกิจการอย่างมีเสรีและปลอดภัย แนวความคิดเสรีนิยมทาง
เศรษฐกิจแนวใหม่ ได้นำมาปรับใช้กับการกำกับดูแลระบบยางพาราของ
ประเทศไทยผ่านนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และยุทธศาสตร์ต่างๆ
ของภาครัฐ เพื่อนำมาควบคุมและส่งเสริมระบบยางพาราและแก้ไขปัญหา
ที่สำคัญ ดังนี้

1. การออกนโยบายมาปฏิบัติให้เหมาะสมกับสถานการณ์

1.1 ประเทศไทยน่านโยบายการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ
กับประเทศมาเลเซียมาปฏิบัติ เนื่องจากประเทศมาเลเซียมีการจัดทำ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2554 - 2558) และกำหนดเป้าหมาย
การเป็นผู้นำอุตสาหกรรมยางพาราแบบครบวงจร และศูนย์กลาง

ยางพาราโลก (World Rubber Center) ในปี พ.ศ. 2563 อุตสาหกรรม
ยางพาราในประเทศมาเลเซียจึงจัดเป็น 1 ใน 12 สาขาเป้าหมายเศรษฐกิจ
แห่งชาติ (12 National Key Economic Areas: NKEAs) คณะกรรมการยาง
มาเลเซีย (Malaysian Rubber Board: MRB) ได้วางแผนการเพิ่มสัดส่วนการ
ผลิตถุงมือยางให้ได้ร้อยละ 65 ของความต้องการทั่วโลก¹ แต่ผลผลิตยางพารา
ภายในประเทศมาเลเซียกลับมีไม่เพียงพอกับอุปสงค์ภายในประเทศ ในการ
ผลิตถุงมือยางพารา ซึ่งเป็นสินค้าส่งออกสำคัญของผู้ประกอบการในประเทศ
มาเลเซีย จึงต้องนำเข้าวัตถุดิบชั้นกลางน้ำมาจากประเทศไทยภายใต้
ความร่วมมือตามข้อตกลงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อย่างไรก็ตาม
การส่งออกยางพาราของประเทศไทย กลับต้องเผชิญกับปัญหาในด้าน
ยุทธศาสตร์ ราคาขายที่ตกต่ำ และปัญหาในด้านการผลิต กล่าวคือ
ในด้านการยุทธศาสตร์พัฒนายางพารา ภาครัฐยังขาดความจริงจังในการ
ดำเนินงานและความต่อเนื่องในการพัฒนาและนำแผนการไปสู่การปฏิบัติ
ให้เป็นไปตามที่กำหนด ในด้านราคาขายที่ตกต่ำ เกษตรกรยังไม่สามารถ
เข้าถึงข้อมูล พ่อค้าคนกลางรับซื้อในราคาไม่เป็นธรรม ประเทศไทยไม่ได้เป็น
ผู้ขึ้นาราคายาง แต่กลับเป็นประเทศจีน ซึ่งเป็นผู้นำเข้ารายใหญ่เป็น
ผู้กำหนดราคา ในด้านการผลิต ประเทศไทยยังพบปัญหาที่เกิดขึ้นจาก
โรคยางพารา ค่าจ้างแรงงานการผลิตยางแผ่นดิบของเกษตรกรผู้ปลูกยาง
ทั้งประเทศมีสัดส่วนค่าจ้างแรงงานสูง คนงานขาดความชำนาญในการ
กรีดยาง พื้นที่ปลูกยางไม่เหมาะสม เช่น ปลูกในพื้นที่สูง พื้นที่ไม่มี
เอกสารสิทธิ์ พื้นที่น้ำท่วมขัง และขาดการใช้ประโยชน์จากการนำเทคโนโลยี
มาปฏิบัติเพื่อการวิเคราะห์ดิน เลือกพันธุ์ยางที่เหมาะสมกับพื้นที่ รวมถึงการ
เลือกใช้สูตรปุ๋ยที่เหมาะสม มีการบริหารและดูแลสวนยางที่ดี เป็นต้น²

1.2 การออกนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาในแต่ละประเด็น

ประเทศไทยเริ่มมีนโยบายการผลิตยางพาราในช่วงแรกราว ๆ ปี พ.ศ. 2439 - 2460 เป็นการผลิตเพื่อส่งออก แต่การผลิตยางพาราในเวลานั้นมีปัญหาเกี่ยวกับ 1. การนำเข้าเมล็ดพันธุ์ยาง 2. วิธีการปลูกและกรรมวิธีในการผลิตยางให้เป็นสินค้า 3. ใช้จ่ายเงินลงทุนปลูกสวนยางพาราสูง และ 4. ประชาชนทางภาคใต้ยังไม่เห็นประโยชน์ ด้วยเหตุนี้ในปี พ.ศ. 2453 จึงมีการขยายการปลูกยางพาราไปสองมณฑล คือ มณฑลนครศรีธรรมราช และมณฑลสุราษฎร์ และในปี พ.ศ. 2454 หลวงราชไมตรี (นายปุม ปุณศรี) นำพันธุ์ยางไปปลูกที่หัวเมืองชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกโดยเริ่มที่จังหวัดจันทบุรีเป็นแห่งแรก ในช่วงเวลานี้ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับยางพารา แต่อาศัยประกาศ เช่น ประกาศกำหนดเขตที่เหมาะสมในการปลูกพืชในแต่ละภูมิภาค

ในช่วงปี พ.ศ. 2461 - 2476 ภาครัฐเน้นนโยบายขยายพื้นที่ปลูกยางพาราเพื่อวัตถุประสงค์ในการหารายได้เข้ารัฐ โดยมีการขยายสวนยางเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 886,000 ไร่ และประกาศเก็บภาษียางไม้ในเขตหัวเมืองทั้งเจ็ด วันที่ 11 ธันวาคม ร.ศ. 121 ในอัตรา 100 ชัก 10 “ประกาศกำหนดเก็บภาษียางรับเบอร์” ภาษีขาออกในอัตราร้อยละ 3 ซึ่งเป็นไปตามสนธิสัญญาบาวริง และภาษีศุลกากร

¹ อัคร พิศาลวานิชและคณะ. โครงการการวิเคราะห์ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมยางพาราของไทยจากเป้าหมายการเป็นศูนย์กลางยางพาราโลกของมาเลเซียและข้อตกลงภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2557, หน้า 30

² สุธี อินทรสกุล, บัญชา สมบูรณ์สุข และปวีณวิทย์ พิทยาภินันท์. อุตสาหกรรมยางพาราไทย: สถานภาพและแนวทางการพัฒนาสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ปีที่ 8 ฉบับพิเศษ ธันวาคม 2560 อาเซียนแรงงานกับการพัฒนา, หน้า 70

ในช่วงปี พ.ศ. 2477 - 2503 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายเพื่อสร้างระบบการผลิตยางพาราขึ้นในประเทศ โดยการนำนโยบายไปปฏิบัติตามสถานการณ์และบริบทในช่วงเวลานั้น ซึ่งมีทั้งประสบความสำเร็จ และไม่สำเร็จ นโยบายที่สำคัญได้แก่

1. นโยบายทางเลือกกึ่งบังคับ “ประกาศให้แต่ละครัวเรือนทำนาไม่ต่ำกว่า 10 ไร่ หรือทำสวนไม่ต่ำกว่า 20 ไร่ ผู้ใดปฏิบัติดังนี้ จะได้รับตัวยกเว้นการเกณฑ์จ้างแรงงาน” ซึ่งปรากฏว่าวิธีนี้ได้ผล

2. นโยบายประกาศกำหนดเขตที่เหมาะสมในการปลูกพืชในแต่ละภูมิภาคว่า “...ท้องที่ที่จะเหมาะสมกับการปลูกต้นพารารับเบอร์ และต้นมะพร้าว นั้น ควรให้อยู่ในมณฑลต่าง ๆ อันอยู่ในแหลมมลายู ตลอดขึ้นมาถึงปรานบุรี..”

3. นโยบายการจัดเก็บภาษียางพารา ภาษีภายใน และภาษีขาออก
4. นโยบายการปรับปรุงพันธุ์ยางและขยายพื้นที่ปลูกยาง
5. นโยบายส่งเสริมให้ชาวสวนยางปรับปรุงคุณภาพยาง
6. นโยบายควบคุมกิจการสวนยางพาราอย่างเข้มงวดก่อให้เกิดการออกกฎหมายควบคุมยางในปี พ.ศ.2477

7. นโยบายป้องกันไม่ให้ประชาชนจับจองที่ดินปลูกสร้างสวนยางโดยพลการ เพราะพื้นที่ป่าอาจถูกทำลาย โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายควบคุมยาง

8. นโยบายจัดหายางพันธุ์ดีโดยจัดตั้งสถานีทดลองยางขึ้น 20 แห่ง (ระหว่างปี พ.ศ. 2493 - 2498)

9. นโยบายควบคุมคุณภาพยางโดยส่งเสริมให้สมาคมพ่อค้ายางแห่งประเทศไทย มีบทบาทควบคุมการคัดเลือกชั้นยางเพื่อการส่งออกและดำเนินกิจการโรงงานแปรรูปยาง (ปี พ.ศ. 2493)

10. นโยบายจัดตั้งสหกรณ์อุตสาหกรรมยางแผ่นโดยรัฐบาล

ให้สหกรณ์ยืมเงินไม่ต้องเสียดอกเบี้ย แต่จะปล่อยเงินเป็นงวด ๆ

11. นโยบายการจัดตั้งโรงงานทำยางแผ่นชั้นดีแต่ไม่ประสบความสำเร็จ

12. นโยบายต้นทุนของการผลิตยางก้อน แต่ปฏิบัติได้เฉพาะสวนยางขนาดใหญ่เพราะมีการบันทึกบัญชี

13. นโยบายปรับปรุงพันธุ์ยาง ส่งผลกระทบเชิงบวกคือทำให้พันธุ์ยางมีราคาตลาดต่ำลงมาก

14. นโยบายการจัดตั้งหน่วยงานสนับสนุน ได้แก่ องค์การสวนยาง นานอน และ

15. นโยบายช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งเป็นที่มาของพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 การจัดทำนโยบายของรัฐที่กล่าวไว้ข้างต้น มีสาเหตุมาจากการดำเนินการให้เป็นไปตามความตกลงการค้าจำกัดยางพาราระหว่างประเทศ

2. การออกกฎหมายเพื่อกำหนดระบบยางพารา

พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 จัดทำขึ้นโดยมีหลักการสำคัญอยู่หลายประการ เช่น หลักการปลูกแทน การเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ส่งยางออก การจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง และก่อตั้ง “สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.)” และ “คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยาง” ให้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจและหน่วยงานที่ส่งเสริมและสนับสนุนการยางพารา การบริหารกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้มิได้เกี่ยวข้องกับปัจจัยการผลิตโดยตรง แต่ส่งเสริมให้รัฐสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการสนับสนุน ช่วยเหลือเกษตรกรทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อให้การประกอบเกษตรกรรมของเกษตรกรดำเนินไปได้ด้วยดี³ พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม

ถึง 3 ครั้ง เพื่อให้ “คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยาง” มีอำนาจดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ กล่าวคือ

2.1 พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2505⁴ ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการสถานสงเคราะห์การทำสวนยาง มีอำนาจนำเงินที่เป็นดอกผลของเงินสงเคราะห์ มาใช้จ่ายในการบริหารงานสงเคราะห์การทำสวนยาง และสงเคราะห์ผู้ทำสวนยางในที่ดินแปลงใหม่ได้มากยิ่งขึ้น

2.2 พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2518⁵ ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยขยายวัตถุประสงค์ของกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ให้ไม่ยั้งตันบางชนิด เช่น มะพร้าว ปาล์มน้ำมันและไม้ผลต่าง ๆ เป็นพืชสำคัญทางเศรษฐกิจ สามารถได้รับการสงเคราะห์ปลูกแทนสวนไม้ยั้งตันได้ โดยใช้เงินทุนค่าใช้จ่ายด้วยการให้การสงเคราะห์จากรัฐบาล หรือกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

2.3 พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2530 ได้ตราขึ้นด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราเงินสงเคราะห์ ในการจัดเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ส่งออกยางไปนอกราชอาณาจักรไม่ เหมาะสมกับสภาวะการณ์ กฎหมายฉบับนี้

³ อธิพิล ศรีเสาวลักษณ์.กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร.สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557, หน้า 179

⁴ พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2505, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 79 ตอนที่ 105 วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2505

⁵ พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2518, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 41 วันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518

จึงแก้ไขหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการจัดเก็บเงินสงเคราะห์ ตลอด จนอัตราเงินสงเคราะห์เสียใหม่ โดยกำหนดให้อัตราการจัดเก็บเงินสงเคราะห์ มีความสัมพันธ์กับระดับอัตราการจ่ายเงินสงเคราะห์ และอัตราอากรขาออก ตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร เพื่อให้เงินสงเคราะห์ที่เก็บได้มีอัตรา คงที่แน่นอน แก้ไของค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุน สงเคราะห์การทำสวนยาง ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำให้การบริหารงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์ การทำสวนยางเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมถึงแก้ไขอัตราการจัดสรรเงิน สงเคราะห์เสียใหม่ให้เพียงพอกับการที่นำเงินสงเคราะห์ไปใช้จ่ายในการ บริหารงานการสงเคราะห์ และให้ผู้มีที่ดินเป็นของตนเองแต่ไม่เคยมีสวนยาง มาก่อนได้รับการสงเคราะห์ปลูกยางพันธุ์ดีรายย่อยด้วย

3. การกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนายางพาราให้ครบวงจร และควมรวมองค์กรด้านยางพารา

การพัฒนายางพาราครบวงจร ได้เริ่มต้นจากคณะรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) มีมติเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้อนุมัติ ยุทธศาสตร์การพัฒนายางครบวงจร ตามมติคณะกรรมการนโยบายยางพารา ธรรมชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนายางพาราครบวงจร มีระยะเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2542 - 2546) มีทั้งสิ้น 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ด้านการผลิตยาง (ชาวสวนยาง)
2. ยุทธศาสตร์ด้านอุตสาหกรรมยาง (โรงงาน)
3. ยุทธศาสตร์ด้านอุตสาหกรรมไม้ยางพารา
4. ยุทธศาสตร์ด้านตลาดยาง
5. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารภาคยาง (องค์กร)

นอกเหนือจากนี้ ยังได้ริเริ่มให้มีการรวมองค์กรที่ทำงานด้าน ยางพาราเข้าด้วยกัน โดยออกกฎหมายรองรับ “การยางแห่งประเทศไทย (กยท.)” เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 โดยนายกรัฐมนตรี (นายทักษิณ ชินวัตร) ออกคำสั่งที่ 43/2542 แต่งตั้งคณะกรรมการยางแห่งประเทศไทย เพื่อหาแนวทางการรวมสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง และ องค์การสวนยาง เป็นองค์การสวนยางแห่งประเทศไทย วัตถุประสงค์ของ การรวมองค์กร เพื่อช่วยเหลือชาวสวนยางได้อย่างเบ็ดเสร็จ และครบวงจร ทั้งการผลิต การแปรรูป อุตสาหกรรมและการตลาด “ร่างพระราชบัญญัติ การยางแห่งประเทศไทย” ผ่านขั้นตอนต่างๆ จนกระทั่งประกาศใช้ใน ราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 โดยมีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2558

ในปี พ.ศ. 2548 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จัดทำแผนการปรับ โครงสร้างยางและผลิตภัณฑ์ยาง โดยคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการ ที่เกี่ยวข้องกับกลยุทธ์การปรับโครงสร้างยางพาราและผลิตภัณฑ์ยางพารา เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 และจัดตั้งคณะกรรมการบริหารสินค้า ยางพาราและผลิตภัณฑ์ยางพารา โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อรองรับการดำเนินการตามนโยบายการเป็นศูนย์กลางยางพาราโลก⁷

การกำหนดทิศทางของประเทศในด้านยางพาราธรรมชาติ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536 จัดตั้ง “คณะกรรมการ นโยบายยางธรรมชาติ (กนย.)” ให้มีหน้าที่เสนอแนะนโยบายที่เกี่ยวข้อง กับยางธรรมชาติต่อคณะรัฐมนตรี แก้ไขปัญหาราคายาง ส่งเสริมการใช้ยาง ในประเทศ และวางแนวทางการเจรจาเรื่องยางระหว่างประเทศ ทั้งนี้ กนย. ได้จัดทำ “แผนพัฒนาอุตสาหกรรมยาง (พ.ศ.2536 - 2539)” โดยส่งเสริม การผลิตการใช้ยางดิบธรรมชาติภายในประเทศ เพื่อการส่งออกผลิตภัณฑ์ ยางพารา และพัฒนาหน่วยงานวิจัย⁸

ในปี พ.ศ. 2554 กระทรวงอุตสาหกรรมได้จัดทำแผนแม่บท
การพัฒนาอุตสาหกรรมไทย พ.ศ. 2555 -2574 โดยกำหนดให้อุตสาหกรรม
ยางพาราเป็นอุตสาหกรรมนำร่องหนึ่งในแปดอุตสาหกรรม ด้วยการยกระดับ
ศักยภาพของผู้ประกอบการไทยสู่สากลให้มีกระบวนการผลิตที่เป็นมิตร
กับสิ่งแวดล้อมและสังคม และมุ่งเน้นการใช้กลยุทธ์ในการแข่งขันด้านมูลค่า
เพิ่มและนวัตกรรมให้กับสินค้าควบคู่กับการบริการเพิ่มขึ้น⁶

ผลการวิจัย

ในการศึกษาและวิเคราะห์รายงานของคณะกรรมการการเกษตร
และสหกรณ์และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่มีการจำแนกกฎหมายออกเป็น
3 กลุ่ม ตามขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายและความรับผิดชอบของ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย

กลุ่มที่ 1 การบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542
และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายในกลุ่มนี้ กำหนดผู้รับผิดชอบหลัก คือ กรมวิชาการเกษตร
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีหน่วยงานอื่นของรัฐ มีความเกี่ยวข้อง
ในบางเรื่อง หน่วยงานดังกล่าวได้แก่ กรมศุลกากร และกรมส่งเสริมสหกรณ์
เป็นต้น กฎหมายที่ใช้กับยางพาราในกลุ่มนี้ นอกจากพระราชบัญญัติ
ควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ยังรวมถึงพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560
และพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507

⁶ พระราชบัญญัติการยาง พ.ศ. 2558, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 63ก 14 กรกฎาคม 2558

⁷ กระทรวงอุตสาหกรรม. แผนแม่บทการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย พ.ศ. 2555 - 2574, มีนาคม 2554, หน้า ก.9

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า ง-จ

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า ข

กลุ่มที่ 2 อำนวยการบริหารจัดการตามพระราชบัญญัติการยางแห่ง
ประเทศไทย พ.ศ. 2558

กฎหมายในกลุ่มที่สองนี้ได้กำหนดให้การยางแห่งประเทศไทย
(กยท.) เป็นผู้รับผิดชอบ เนื่องจาก กยท. มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ การบริหาร
จัดการการยางพาราทั้งระบบ จึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติการยาง
แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ตลอดจนกฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่ออก
โดยอาศัยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

กลุ่มที่ 3 การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอื่น ๆที่ไม่เกี่ยวพัน
อุตสาหกรรมยางพารา

กฎหมายในกลุ่มที่สามนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา
คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการนิคม
อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการผังเมือง
พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542, ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2542,
ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชกฤษฎีกา
ว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ.2547

ผลของการศึกษาและวิเคราะห์พบว่าอุตสาหกรรมยางพารา
ในประเทศไทย เผชิญอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและการบังคับใช้
กฎหมาย โดยมีสาเหตุดังนี้

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการยางมีหลายฉบับ จึงเป็น
อุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพของหน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้อง กฎหมายดังกล่าวประกอบด้วยดังนี้

1.1. พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 จัดทำขึ้นเพื่อการ
ควบคุมการผลิต การค้า การส่งออก การนำเข้า การตัดและการจัดชั้นยาง

การควบคุมมาตรฐานและการบรรจุหีบห่ออย่าง และการปฏิบัติตามให้เป็นไป
ตามข้อผูกพันที่ประเทศไทยมีอยู่กับการยางธรรมชาติระหว่างประเทศ
ข้อผูกพันตามสนธิสัญญาการรักษาเสถียรภาพของราคายางธรรมชาติ โครงการ
จัดตั้งตลาดร่วมของยางธรรมชาติของสมาคมประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติ
โครงการควบคุมและร่วมมือเรื่องมาตรฐานและการค้าขององค์การยาง
ธรรมชาติระหว่างประเทศและสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือเรื่องยาง
ธรรมชาติแห่งสหประชาชาติ สารสำคัญของกฎหมายฉบับนี้มี 5 เรื่องสำคัญ
คือ 1. ข้อมูลรายละเอียดสวนยาง 2. ข้อมูลการขยายพันธุ์ยางเพื่อการค้า
3. ข้อมูลการจัดทะเบียนผู้ค้ายาง 4. ข้อมูลการจัดทะเบียนตั้งโรงงาน
อุตสาหกรรมแปรรูปกลางทางและปลายทาง รวมถึง 5. ข้อมูลการจัดทะเบียน
ผู้นำเข้าหรือส่งออกยางไปนอกราชอาณาจักร

1.2 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560¹⁰ กฎหมายศุลกากร
เข้ามาเกี่ยวข้องกับยางพาราอย่างน้อยสองเรื่องคือใบผ่านด่านศุลกากร และ
ด่านศุลกากรที่อนุญาตให้ยางพาราผ่านออกไปได้ ด้วยเหตุผลว่า “บุคคลใด
ส่งยางพาราออกนอกราชอาณาจักร ต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมให้ กยท. ตาม
อัตราที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”¹¹ อย่างไรก็ตามบทบัญญัติบางมาตราใน
พระราชบัญญัติศุลกากร ยังมีความล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์
ปัจจุบัน อีกทั้งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีการแก้ไขหลายฉบับ จึงทำให้เกิด
ความไม่สะดวกในการใช้บังคับกฎหมาย และเป็นอุปสรรคต่อขีดความ
สามารถในการแข่งขันตามมาตรฐานสากลที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า และ
ส่งออกยางพาราของประเทศไทย

1.3 พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มีความสัมพันธ์กับพระราช
บัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 มาตรา 18 และ 19 ในเรื่องการนำเข้า และ
ส่งออกต้นยางดอก เมล็ด หรือตาของต้นยาง หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของต้น
ยาง ที่อาจใช้เพาะพันธุ์ ซึ่งต้องได้รับใบอนุญาตก่อน นอกจากนี้ มาตรา 5(2)

มาตรา 6(2) และมาตรา 6 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติควบคุมยาง
พ.ศ. 2542 ยังกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร และสหกรณ์โดย
คำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมยาง มีอำนาจในการกำหนดต้นยาง
พันธุ์ดีด้วย

1.4 พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558¹² จัดทำ
ขึ้นเพื่อปฏิรูประบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับยางพารา ปฏิรูปการวิจัย และ
พัฒนา ปฏิรูปการรักษาเสถียรภาพระดับราคายางพารา ปฏิรูปการดำเนิน
ธุรกิจ ปฏิรูปการจัดสรรประโยชน์อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ปฏิรูปการยก
ระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรชาวสวนยาง และผู้ประกอบการยาง
โดยจัดให้ “การยางแห่งประเทศไทย (กยท)” เป็นองค์กรกลางรับผิดชอบ
ดูแลการบริหารจัดการเกี่ยวกับยางพาราทั้งประเทศอย่างครบวงจรอย่างมี
เอกภาพ มีอิสระ และความคล่องตัว¹³ ตลอดจนสามารถกระทำการกิจได้ทั้ง
การส่งเสริม การประกอบธุรกิจ และการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์โดย
มีเป้าหมายสูงสุดที่การบริหารจัดการยางของประเทศทั้งระบบอย่าง
ครบวงจร และการเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางพารา

1.5 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีความเกี่ยวข้องกับการ
จัดตั้งสถานที่ผลิตยางพารา ซึ่งผู้ผลิตจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนมีจัดตั้ง
อย่างเคร่งครัด ตลอดจนดำเนินกิจการตามคำสั่งและมีการกำกับดูแลจาก
กรมโรงงานอุตสาหกรรม

¹⁰ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 17 พฤษภาคม 2560

¹¹ พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558, มาตรา 47

¹² อ้างถึงแล้ว

¹³ พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558, มาตรา 8 “ให้ กยท. มีวัตถุประสงค์
ดังต่อไปนี้ (1) เป็นองค์กรกลางรับผิดชอบดูแลการบริหารจัดการยางพาราของประเทศทั้ง
ระบบอย่างครบวงจร บริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินของกองทุน ตลอดจนส่งเสริมและ
สนับสนุนให้ประเทศเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางพารา”

1.6 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จัดทำขึ้นเพื่อควบคุมกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดมาตรฐานหรือแก้ไขสิ่งที่จะมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวข้องกับยางพารา คือ เหตุรำคาญ ตามมาตรา 25 (1) กล่าวคือ การผลิตและการค้ายางพาราเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ ข้อเท็จจริง ยางก้อนด้วยที่ถูกกดทับหรือเก็บไว้ในที่ปิดจะทำปฏิกิริยาทางเคมีส่งกลิ่นเหม็นออกไปไม่ต่ำกว่า 3 กิโลเมตร ซึ่งเป็นเรื่องที่แก้ไขได้ยากมาก ดังนั้น ลักษณะการทำยางก้อนด้วยจึงเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาเรื่องกลิ่น

1.7 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มีเจตนารมณ์เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้มีมาตรฐานและได้รับความเชื่อมั่นจากทุกภาคส่วน และมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมยางพารา คือ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม¹⁴ หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตามเอกสารท้ายประกาศ 3 ลำดับที่ 4 ประเภท “นิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม หรือ โครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรมหรือโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม”

¹⁴ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 97 ง 20 มิถุนายน 2555

1.8 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 จัดทำขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรม เช่น ในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้มาจากการตราพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การขออนุมัติ อนุญาต ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ๆ ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมยางพาราถือว่าเป็นนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมปลายทางยางพาราของรัฐบาล ดังจะเห็นได้จาก กนอ.ทำการจัดตั้ง Rubber City Investment Service Center ขึ้น ณ จังหวัดสงขลา

1.9 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 จัดทำขึ้นเพื่อวางกรอบนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัด โดยจะนำไปสู่การปฏิบัติในรูปแบบของผังเมือง ที่มีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพัฒนาทางด้านกายภาพ และการดำรงรักษาเมือง อย่างไรก็ตาม รายงานการศึกษาของคณะกรรมการเกษตรและสหกรณ์ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ อธิบายว่าพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2518 ส่งผลให้โรงงานอุตสาหกรรมยางไม่อาจขยายโรงงานภายใต้เขตผังเมืองที่กำหนดใหม่ได้ แม้จะเป็นโรงงานขนาดเล็ก ก็จะต้องสร้างในเขตอุตสาหกรรม ซึ่งอยู่ห่างไกลกับสวนยางพารามาก ซึ่งทำให้เกิดความไม่สะดวกกับเกษตรกรในการขนส่งผลผลิตไปขาย และสร้างต้นทุนเพิ่มขึ้น¹⁵

¹⁵คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ภาพรวมของยางพาราทั้งระบบ. สำนักกรรมการ 1, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2562, หน้า 96

1.10 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542, ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2542, ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562 มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในรูปสหกรณ์ของเกษตรกรชาวสวนยางในรูปของการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ได้แก่ สหกรณ์กองทุนสวนยางอำเภอปอทอง จำกัด สหกรณ์กองทุนสวนยางจันดี ชุมชุม สหกรณ์กองทุนสวนยางจังหวัดบึงกาฬ จำกัด เป็นต้น เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ มุ่งคุ้มครองและส่งเสริมระบบสหกรณ์ภายใต้หลักการพัฒนาตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันของเกษตรกร

1.11 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548, (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 จัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริมและพัฒนาให้วิสาหกิจชุมชนมีความเข้มแข็งและสามารถพัฒนาไปสู่การเป็นผู้ประกอบการขนาดกลาง และขนาดย่อมได้ต่อไป ในมาตรา 10 วรรคสอง วิสาหกิจชุมชนจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้ ประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญของกฎหมายวิสาหกิจชุมชน คือ กรณีจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล วิสาหกิจชุมชนมีหน้าที่จัดทำบัญชีและทำบัญชี ซึ่งชุมชนจะต้องมีความพร้อมทั้งบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ และพัฒนาวิสาหกิจชุมชนให้ก้าวหน้าต่อไปให้ได้ ในขณะที่วิสาหกิจชุมชนกลุ่มยางพารา ที่เกิดขึ้นยังคงสถานะเดิมและไม่ค่อยมีการพัฒนามากนัก

1.12 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จัดทำขึ้นเพื่อให้อำนาจเทศบาล มีอำนาจควบคุมดูแลให้เกิดความเป็นระเบียบภายในพื้นที่เขตความรับผิดชอบจากการผลิตและการค้า โดยมาตรา 50(3) กำหนดให้เทศบาลต้องดำเนินการ “รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล” กฎหมายฉบับนี้มีความเกี่ยวข้องกับการขนส่งยางก้อนถ้วย ลานรับซื้อยางก้อนถ้วย โรงทำยางที่เก็บยางก้อนถ้วย ซึ่งเป็นสาเหตุของการทำให้ถนนสกปรกและเกิดอันตราย และเป็นอำนาจของเทศบาลเข้ามาดำเนินการให้เกิดความสะอาดเรียบร้อยตามกฎหมายดังกล่าว

1.13 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 จัดทำขึ้นเพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งต้องการให้กลุ่มเกษตรกรยางพาราที่ได้รับการรับรองทางกฎหมายมีสิทธิเช่นเดียวกับสหกรณ์ ได้รับการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีและยื่นยันการบริหารการเงินที่มีประสิทธิภาพจากสำนักงานตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย

1.14 พระราชบัญญัติว่าด้วยสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ยางพารา ถูกกำหนดให้เป็นสินค้าที่ถูกควบคุมตามประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ฉบับที่ 13 ประกาศ ณ วันที่ 22 มกราคม พ.ศ.2562¹⁶ ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ฉบับที่ 18 ประกาศ ณ วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2563¹⁷ ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสินค้าและบริการ พ.ศ.2542 ฉบับที่ 34 ประกาศ ณ วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2563¹⁸

¹⁶ ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2562 เรื่อง การแจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ และจัดทำบัญชีมูลค่ายางพารา, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 102 ง 24 เมษายน 2562

¹⁷ ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ฉบับที่ 18 พ.ศ. 2563 เรื่อง การกำหนดสินค้าและบริการควบคุม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 154 ง 1 กรกฎาคม 2563

¹⁸ ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ฉบับที่ 34 พ.ศ. 2563 เรื่อง การแจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ และจัดทำบัญชี

2. ขาดองค์กรที่มีอำนาจอย่างเป็นทางการในการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับและกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหายางพาราอย่างมีประสิทธิภาพตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ และการตลาด โดยมีสาเหตุคือ

2.1 การยางแห่งประเทศไทย (กยท.) ซึ่งได้รับการจัดตั้งภายใต้พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558¹⁹ ที่เกิดจากกฎหมายหลัก 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. 2504 และการโอนข้าราชการจากสถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้เป็นองค์กรกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการยางทั้งระบบ แต่เนื่องจาก กยท. เป็นองค์กรที่รวมภารกิจขององค์กรที่มีภารกิจที่แตกต่างเข้ามาอยู่ร่วมกันของ 1. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการสงเคราะห์การทำสวนยาง (มาตรา 4 วรรคสอง) ด้วยวิธีการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (มาตรา 4 วรรคแรก) ซึ่งมีลักษณะของการให้บริการเพื่อประโยชน์สาธารณะและจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรประเภทไม่แสวงหาผลกำไร 2. องค์การสวนยาง (อสย.) เป็นองค์กรที่มีภารกิจในการแสวงหากำไร และมีสิทธิในการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับยางพารา ตลอดจนสามารถประดิษฐ์หรือผลิตวัตถุดิบจากยางพาราตามที่บัญญัติไว้ในอนุมาตรา 3 โดยไม่มีข้อจำกัด และ 3. สถาบันวิจัยยาง เป็นหน่วยงานเดิมของกรมวิชาการเกษตร ซึ่งถูกโอนมายัง กยท. ตามมาตรา 70 ตามความสมควรใจ การปฏิบัติงานขององค์กรนี้เน้นไปในการศึกษาค้นคว้า และทำการวิจัยเพื่อประโยชน์ทางสาธารณะโดยไม่แสวงหาผลกำไร ด้วยวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่มี ความแตกต่างกันนี้

¹⁹ พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558, มาตรา 4

จึงทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานภายใน กยท. ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558

2.2 กรมส่งเสริมสหกรณ์ขาดความพร้อมในการทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนตามมาตรา 69 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2562 (แก้ไขเพิ่มเติม) เพื่อทำการสอบบัญชีให้แก่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์ยางพาราอย่างทั่วถึง ในขณะที่ กยท. มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ด้วยการรับจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและรับขึ้นทะเบียนไว้กับการยางแห่งประเทศไทยแล้ว กยท. จึงมีความเหมาะสมเป็นผู้ดูแลสหกรณ์ยางพาราตามกฎหมาย

2.3 ตามวัตถุประสงค์ของมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ที่บัญญัติให้ กยท. ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางที่รับผิดชอบดูแลการบริหารจัดการยางพาราของประเทศทั้งระบบอย่างครบวงจร บริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินของกองทุน ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเทศเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางพารา แต่เนื่องจาก กยท. มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ กยท. จึงต้องเผชิญกับอุปสรรคในด้านการกำกับดูแลที่มีรัฐบาลและส่วนราชการจำนวนมากกำกับดูแล ตั้งแต่คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาณ เป็นต้น และอุปสรรคในด้านโครงสร้างที่นำมาสู่ปัญหาในการดำเนินงานเกี่ยวกับ (1) ความเป็นเจ้าของ (2) การมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย (3) การทำหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ (4) ปัญหาพฤติกรรมองค์กร และ (5) ปัญหาจากวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกันในตัวเอง

2.4 การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยาง ยังเป็นอุปสรรคปัญหาในทางกฎหมายเนื่องจากเกษตรกรยางพาราแต่ละประเภทมีฐานะโอกาส และความสามารถที่ต่างกัน ทั้งนี้ เกษตรกรยางพารา แบ่งออกได้ 6 ประเภทตามจำนวนที่ดินที่ครอบครองและความสามารถในการจ้างแรงงาน ประเภทที่ 1 เป็น เกษตรกรชาวสวนยางที่มีที่ดินถือครองน้อยกว่าแรงงานครัวเรือน ประเภทที่ 2 เป็นเกษตรกรชาวสวนยางที่มีที่ดินถือครองเพียงพอกับแรงงานครัวเรือน ประเภทที่ 3 เป็นเกษตรกรชาวสวนยางที่มีที่ดินถือครองมากกว่าแรงงานครัวเรือน ประเภทที่ 4 เป็นเกษตรกรชาวสวนยางที่ต้องจ้างผู้อื่นเป็นส่วนใหญ่และต้องจ้างแรงงานเพื่อกรีดยางพารา ประเภทที่ 5 เป็นเกษตรกรชาวสวนยางที่ทำสวนยางพาราในรูปธุรกิจเต็มรูปแบบ และประเภทที่ 6 เป็นคนกฤษฎาง

2.5 การส่งเสริมและสนับสนุนการปลูกแทนตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558²⁰ กำหนดสิทธิไว้สำหรับเกษตรกรชาวสวนยางที่มีสวนยาง ซึ่งมีการมสิทธิในที่ดิน ส่วนเกษตรกรชาวสวนยางที่ไม่มีเอกสารสิทธิหรือเป็นที่ดินที่ไม่มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เกษตรกรกลุ่มนี้ไม่มีสิทธิได้รับการส่งเสริมหรือสนับสนุนจาก กยท.

อภิปรายผล

ผลของการศึกษาวิจัยปัญหาและอุปสรรคของกฎหมาย นโยบาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับระบบขงพารา สรุปได้ดังนี้

1. การยางแห่งประเทศไทยขาดความเป็นเอกภาพ
การยางแห่งประเทศไทยขาดความเป็นเอกภาพ เกิดจากการควมรวม

²⁰ พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558, มาตรา 4

หน่วยงานที่มีอยู่ก่อนแล้วเข้าด้วยกันโดยขาดการเตรียมการ จึงเกิดความไม่สมดุลในการบริหารงานภายในองค์กรที่แต่ละหน่วยงานที่มาควมรวมกันนั้นต่างมีธรรมชาติที่ไม่เหมือนกันตั้งแต่สถานะของหน่วยงาน วัตถุประสงค์ ความเชี่ยวชาญ โครงสร้างและสวัสดิการ เป็นต้น

2. สหกรณ์ไม่มีความพร้อม และ กยท. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะนายทะเบียน ผลของการศึกษาพบว่าสหกรณ์เกษตรกรยางพารา ไม่มีความพร้อมในการเตรียมการเป็นสหกรณ์ ขาดความพร้อมในการจัดการ และการแปรรูป และมีปัญหาความแตกแยกของกลุ่มสมาชิก ในขณะที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนตามกฎหมายกลับมีการดูแลสหกรณ์ต่าง ๆ จำนวนมาก

สำหรับกลุ่มเกษตรกรชาวสวนยาง ซึ่งประกอบด้วย 1.กลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล และ 2. กลุ่มเกษตรกรธรรมชาติ กลุ่มเกษตรกรชาวสวนยางที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเท่านั้น ที่มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจาก กยท. ในการส่งเสริม สนับสนุน และการช่วยเหลือตามมาตรา 49(3)(6) ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 ส่วนกลุ่มเกษตรกรธรรมชาติ ซึ่งเป็นผู้ปลูกยางพาราและจำหน่ายผลผลิตจากยางพารา ไม่มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากกฎหมายดังกล่าว

3. การยางแห่งประเทศไทย (กยท) ยังไม่สามารถบริหารจัดการยางพาราอย่างเป็นระบบและครบวงจร

สาเหตุสำคัญที่ กยท. ไม่สามารถบริหารจัดการยางพาราอย่างเป็นระบบและครบวงจรเกิดจาก กยท. เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาลและส่วนราชการจำนวนมาก และต้องเผชิญกับอุปสรรคเชิงโครงสร้างจากการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพและมีการบูรณาการภายใน จนทำให้เกิดปัญหาในด้านเป้าหมายที่หลากหลาย ซึ่งขัดแย้งในตัวเอง

4. การช่วยเหลือและพัฒนาคนกรีดยาง

เนื่องจากคนกรีดยาง มีความสำคัญต่อการเก็บเกี่ยวผลผลิตยางพาราอย่างมาก และคนกรีดยางบางราย เป็นเกษตรกรยางพาราด้วย รัฐจึงควรให้ความช่วยเหลือและพัฒนาวิชาชีพทางการเกษตรอย่างเหมาะสม เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีรายได้และคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้น ปัจจุบันพบว่าคนกรีดยางต้องดำเนินการในทุกขั้นตอน ซึ่งรวมถึงการเก็บยางด้วย

5. ปัญหาการปลูกแทน ตามมาตรา 36

กยท. ไม่สามารถผลักดันด้วยใช้อำนาจตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558 ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรที่เข้าไปอาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐในเขตป่าสงวนแห่งชาติ²¹ ได้รับการช่วยเหลือจาก กยท. เพื่อทำการปลูกแทนต้นยางเก่าที่หมดอายุได้ เพราะสิทธิตามมาตรา 36 กำหนดให้สำหรับที่ดินของเกษตรกรชาวสวนยางที่มีเอกสารสิทธิหรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น **ข้อเสนอแนะ**

ผลของศึกษาวิจัยปัญหาและอุปสรรคของกฎหมาย นโยบาย กฎระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับระบบยางพารานำมาสู่ข้อเสนอแนะของงานวิจัยดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558 ควรกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามมาตรา 5 และเป็นประธานคณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทยตามมาตรา 17 โดยมีเป้าหมายเพื่อทำให้ กยท. สามารถใช้อำนาจเพื่อดำเนินการกิจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 และเกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา²²

²¹ ข้อมูลกรมป่าไม้ ปี พ.ศ. 2542 - 2543

²² วันชัย มีชาติ, การบริหารองค์การ. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2557, หน้า 34-39

2. การรับจดทะเบียนสหกรณ์ยางพารา ควรดำเนินการให้กรมส่งเสริมสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในเรื่องการ “เตรียมสหกรณ์” โดยกำหนดให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ต้องสร้างสิ่งที่ต้องการขั้นต่ำสุดทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนาเป็นสหกรณ์ที่พึ่งตนเองได้²³ และพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ต้องบัญญัติให้มีการจัดตั้งสำนักงานกลางทะเบียนสหกรณ์ยางพาราขึ้นกับ กยท. และแก้ไขมาตรา 49(3)(6) ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยให้ กยท. มีอำนาจเข้าไปส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรธรรมชาติซึ่งเป็นผู้ปลูกยางพาราและจำหน่ายผลผลิตจากยางพาราด้วย

3. โครงสร้างการกำกับดูแลโดยรัฐบาลและส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีต่อ กยท. ควรได้รับการแก้ไข

4. คนกรีดยาง ทั้งที่เป็นแรงงานอาชีพและเกษตรกรควรได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบเพื่อให้ได้รับใบประกอบวิชาชีพ และเป็นการยกมาตรฐานอาชีพและคุณวุฒิวิชาชีพสาขาเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจและอาชีพการเพาะปลูกยางพาราตามประเภทของเกษตรกรชาวสวนยาง โดยคนกรีดยางควรได้รับการอบรมจาสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) ที่ถูกกำหนด²⁴

5. มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ที่เกี่ยวข้องกับกองทุนพัฒนายางพาราควรได้รับการแก้ไขให้กองทุนมีความคล่องตัวในการบริหารงานซึ่งเป็นประโยชน์ในการพัฒนาเกษตรกร และทบทวนแก้ไขมาตรา 36 ให้เกษตรกรที่มีสวนยางที่ไม่มีเอกสาร

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23

²⁴ Buncha Somboonsuke and Prawat Wettayaprasit. Agricultural System of Natural Para Rubber Smallholding Sector in Thailand. First Edition 2013, Publisher: Extension and Training Office (ETO), Kasetsart University.

สิทธิในที่ดิน แต่ที่ดินมิได้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีสิทธิในการขอลูก
ยางพาราแทนตามมาตรา 36 ทั้งนี้การแก้ไขมาตรา 36 จะต้องไม่ขัดแย้งกับ
วิธีปฏิบัติของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหาด้านมติ ครม. 22 ธันวาคม 2558
และ 26 พฤศจิกายน 2561

เอกสารอ้างอิง

- นภาพร เวชกามาและรวี ชาญเผชิญ. *การมีส่วนร่วมของชุมชนในการ
วิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่เพื่อพัฒนา คุณภาพชีวิตเกษตรกร
ชาวสวนยางพารา จังหวัดบึงกาฬ. วารสารเกษตรพระวรุณ ปีที่ 10
ฉบับที่ 2 กรกฎาคม — ธันวาคม 2556.*
- บัญชา สมบูรณ์สุข, ปุรวินัญ พิทยาภินันท์ และ ไชยยะ คงมณี. *นโยบาย
ยางพารากับการปลูกยางพารา : นัย จาก 3 จังหวัดชายแดนภาค
ใต้. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย
มหาสารคาม 97 ปีที่ 37 ฉบับที่ 5 กันยายน — ตุลาคม พ.ศ.2561.*
- มนตรีชัย พิณีจิตรสมุทรและคณะ. *โครงการศึกษานโยบายและมาตรการ
รักษาเสถียรภาพราคายางพาราของ ประเทศไทยด้วยกองทุน
รักษาเสถียรภาพราคาและแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้ง. ชุด
โครงการ ยางพาราแห่งชาติสนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการ
วิจัยแห่งชาติ (วช.) และสำนักงานกองทุน สนับสนุนการวิจัย
(สกว.).2556*
- มัลลิกา เทศดี และชำนานู ปิยวนิชพงษ์. (ม.ป.ป.). *ความคิดเห็นของ
พนักงานสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง องค์การสวน
ยาง และสถาบันวิจัยยาง ที่มีต่อการควบคุมราคาก่อนเป็นการยาง
แห่งประเทศไทย. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สาขาวิชา
ธุรกิจอาเซียน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต*
- วันชัย มีชาติ. *การบริหารองค์การ. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2557*