

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2545

เรื่อง

เผชิญความท้าทายจากกระแสโลกาภิวัตน์

กลุ่มที่ 2

ยุทธศาสตร์ของไทยต่อการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคและทวีปเอเชีย

การรวมกลุ่มประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตร:

กรณีศึกษาเรื่องยางพาราและข้าวของไทย

(Export Cooperation in Agriculture:

A case Study of Rubber and Rice in Thailand)

โดย

วิโรจน์ ธรรมนง

ศรชัย เตரியมวรกุล

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กระทรวงพาณิชย์

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

	หน้า
Executive Summary	v
1. บทนำ.....	1
2. ตัวอย่างกรณีศึกษาโครงการความร่วมมือในด้านยางพาราและข้าว.....	3
2.1 ยางพารา.....	3
2.2 ข้าว.....	14
3. ข้อพิจารณา	18
บรรณานุกรม.....	21

สารบัญตาราง รูป และกรอบ

	หน้า
ตารางที่ 1 ผลผลิตยางพาราของประเทศผู้ผลิตที่สำคัญ	4
ตารางที่ 2 สารสำคัญและพัฒนาการของข้อตกลง INRA I-III.....	8
ตารางที่ 3 ผลการดำเนินงานของ INRA I – III	11
รูปที่ 1 การกำหนดระดับราคาต่าง ๆ ของ INRO เพื่อใช้แทรกแซงตลาด	6
กรอบที่ 1 แดลงข่าวผลการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าด้วยความร่วมมือค้าข้าวโดยกระทรวงพาณิชย์.....	17

Export Cooperation in Agriculture: A case Study of Rubber and Rice in Thailand

Viroj NaRanong and
Sornchai Triamworakul*

Executive Summary

The success of OPEC since the 70's has brought hope to many in Thailand. Almost all the government regime has attempted to form a cartel—or at least coordinate—with the other exporting countries in this region. The current government has been more serious than its predecessor, and, thus far, has reached an initial agreement with Indonesia and Malaysia to set up a tripartite rubber corporation. The Ministry of Commerce also organized a ministry-level meeting with Vietnam, Pakistan, India, and China, that led to an agreement to found the *Council on Rice Trade Cooperation (CRTC)* to coordinate on pricing policy and exchange trade data. The current Thai government vows that this measure would elevate rubber and rice prices as much as 30 percent that would put an end to the notorious price intervention program.

This paper uses these two commodities as a case study. In the case of rubber, the paper examines the role of the now defunct International Natural Rubber Organization (INRO), a buffer stock organization that operated between 1980-2000. Although dissatisfied by many of its member, INRO's managed to make profit during its first two agreement (INRA I and II). In light of this, it is possible to set up a buffer-stock based tripartite rubber company, under conditions that at least Indonesia and Thailand commit to this project, the measures proposed are feasible, and the operational rules and regulations are transparent so that the project could gain trust from every participating country.

As for the *Council on Rice Trade Cooperation (CRTC)*, thus far, the only measure that has been agreed on is data exchange and annual meetings to coordinate on setting up pricing policy. Short of other concrete measures, it is unlikely that this approach would be effective in elevating the rice price.

* The authors are, respectively, research specialist and researcher at Thailand Development Research Institute.

การรวมกลุ่มประเทศผู้ผลิตสินค้าเกษตร: กรณีศึกษาเรื่องยางพาราและข้าวของไทย

วิโรจน์ ฌ ระนอง และ
ศรัชย์ เตรียมารกุล*

1. บทนำ

การรวมตัวของกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันขึ้นเป็น OPEC และวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่หนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อประมาณ 30 ปีก่อน เป็นจุดเริ่มที่ทำให้ราคาน้ำมันดิบเพิ่มสูงขึ้นจากเดิมหลายเท่าตัว แต่ในขณะที่วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรกเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับ “ยุคทองของสินค้าเกษตร”¹ ในช่วงเกือบสามสิบปีต่อมา ราคาสินค้าเกษตรไม่ได้เพิ่มขึ้นเหมือนราคาน้ำมัน² ผู้คนจำนวนมากในประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรซึ่งเห็นความแตกต่างประการนี้ จึงมักเชื่อกันว่าการรวมตัวของประเทศผู้ส่งออกในลักษณะเดียวกับ OPEC จะเป็นวิธีแก้ปัญหาราคาสินค้าเกษตรและสินค้าขั้นปฐมอื่นๆ ไม่ให้ถูก “กด” จากประเทศผู้ซื้อ³ การจัดตั้งองค์กรแบบ OPEC (ซึ่งอาจจะเป็น “OREC” สำหรับข้าวหรือยางพารา) กลายมาภาพฝันในใจของแทบทุกฝ่ายในประเทศผู้ผลิตสินค้าเกษตรรายใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง OPEC ประสบความสำเร็จโดยที่ไม่จำเป็นต้องรวบรวมผู้ส่งออกน้ำมันทุกรายมาเป็นสมาชิก ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศจัดการการส่งออกด้วยตนเองและทั้ง ๆ ที่ในกลุ่มประเทศสมาชิกเองก็มีปัญหาหระเหงระแหงกันหรือมีการละเมิดข้อตกลงจำกัดปริมาณการผลิตกันอยู่บ่อย ๆ ผู้ที่สนับสนุนให้ตั้งองค์กรแบบนี้สำหรับสินค้าเกษตรสามารถยกตัวอย่างสินค้าอย่าง

* ผู้เชี่ยวชาญด้านการวิจัย และนักวิจัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย E-mail: Viroj_naranong@yahoo.com

บางส่วนของบทความนี้อิงผลงานวิจัยในอดีตของผู้เขียนร่วม (วิโรจน์ ฌ ระนอง) ในโครงการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ เช่น โครงการประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2544) โครงการวิจัยอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2543) โครงการจัดทำแผนแม่บทกระทรวงพาณิชย์ (2541-50) ในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร (วิโรจน์ และ วิวัฒน์ 2542) และจากอัมมาร สยามวาลา และ วิโรจน์ ฌ ระนอง (2533) “ประมวลความรู้เรื่องข้าว”

¹ วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งนั้น น่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ดึงราคาสินค้าหลายชนิดเพิ่มสูงตามขึ้นมาด้วย (ถึงแม้ว่าชาวนาไทยในยุคนั้นจะไม่ได้มีโอกาสสัมผัส “ยุคทอง” เหมือนเกษตรกรในหลายประเทศ เนื่องจากรัฐบาลไทยใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวภายในประเทศให้อยู่ในระดับต่ำโดยการขึ้น “พรีเมียมข้าว” ซึ่งเป็นภาษีส่งออกหลักของข้าว ขึ้นไปหลายสิบเปอร์เซ็นต์)

² ราคาสินค้าเกษตรทุกชนิดมีแนวโน้มลดลงอย่างชัดเจนเมื่อปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อของสหรัฐอเมริกา (ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้อของไทยมาก)

³ แนวความคิดเรื่อง deterioration of terms of trade ซึ่งได้รับความสนใจมากในช่วงทศวรรษหลังปี 1980 เป็นตัวอย่างหนึ่งของความเชื่อเรื่องการ “กดราคา” หรือการ “ซูตริต” ของประเทศที่พัฒนาแล้ว (แต่โปรดสังเกตด้วยว่า “ผู้ใช้” หลักที่นำเข้าสินค้าเกษตรบางชนิด เช่น ข้าว เป็นประเทศกำลังพัฒนามากกว่าประเทศตะวันตก)

ยางพารา ซึ่งสามประเทศในกลุ่มอาเซียน (ไทย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย) น่าจะมีส่วนแบ่งของตลาดโลกในสัดส่วนที่สูงกว่า OPEC (ซึ่งปัจจุบันมีสมาชิกถึง 11 ประเทศ และมีสัดส่วนของผลผลิตน้ำมันดิบเพียงร้อยละ 40 ของโลกเท่านั้น⁴) เสียด้วยซ้ำ

แม้ว่าในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา ความสำคัญของภาคเกษตรที่มีต่อเศรษฐกิจไทยจะลดลงมามาก ทั้งในด้านสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศหรือ GDP ซึ่งลดลงมาเหลือประมาณร้อยละสิบ สัดส่วนการส่งออกลดลงเหลือประมาณร้อยละ 13-15 และสัดส่วนของแรงงานที่ใช้เวลาส่วนใหญ่ทำการเกษตรลดลงมาเหลือไม่ถึงร้อยละ 30 (วิโรจน์ และอัญญา 2542) แต่ความเป็นอยู่ของเกษตรกรจำนวนมาก (หรือแม้แต่จำนวนน้อยกว่านี้ก็ยังมีความสำคัญอยู่มาก) ยิ่งในทางการเมืองแล้ว การแพ้หรือชนะการเลือกตั้งในหลายพื้นที่ซึ่งขัดกันด้วยคะแนนเสียงของเกษตรกร⁵ ทำให้ราคาสินค้าเกษตร (และโครงการที่มีผลต่อราคาสินค้าเกษตร) เป็นประเด็นใหญ่ที่มีความสำคัญทางการเมืองตามไปด้วย

ที่ผ่านมา โครงการของรัฐบาลชุดต่างๆ ที่มีต่อราคาสินค้าเกษตรอาจแบ่งได้เป็นสามกลุ่มใหญ่ๆ คือ การประกันหรือการแทรกแซงราคา การสนับสนุนให้เกษตรกรเก็บสต็อก (รวมทั้งโครงการจำนำข้าว) และโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมานั้น ในขณะที่มีข่าวคราวทั้งในด้านความล้มเหลว ความอื้อฉาวเรื่องคอร์รัปชันโดยการสวมสิทธิ์หรือให้ผลประโยชน์กับพวกพ้อง และปัญหาการขาดทุนจากโครงการเหล่านี้ ออกมาอย่างสม่ำเสมอ สาธารณะแทบจะไม่ได้รับทราบถึงผลของโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศน้อยมาก รวมทั้งกรณีองค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (INRO) ซึ่งก็เป็นข่าวคราวในทางลบซึ่งนำไปสู่การถอนตัวของประเทศไทยจากองค์กรนี้ในปี 2542 และส่งผลให้องค์กรนี้ต้องล้มเลิกไปในปี 2543 และหลังจากนั้นก็ยังมีข่าวคราวเรื่องความพยายามก่อตั้งองค์กรในลักษณะเดียวกันสำหรับยางพาราและข้าวมาตลอด (รวมทั้งการลงบันทึกความเข้าใจกับประเทศมาเลเซียในเรื่องยางพาราในช่วงรัฐบาลที่แล้ว) จนกระทั่งรัฐบาลชุดนี้ร่วมลงนามความร่วมมือกับประเทศมาเลเซีย และอินโดนีเซีย ในการจัดตั้งบริษัทร่วมทุนยางพาราไตรภาคีสากล (ITRSCO) เมื่อเดือนสิงหาคม 2545

ในความจริงแล้ว แนวคิดเรื่องการรวมตัวกันระหว่างประเทศเพื่อกำหนดราคาหรือรักษาเสถียรราคาสินค้ามีมานานแล้ว โดยมีโครงการสองประเภทใหญ่ๆ คือ โครงการมูลภัณฑ์กันชน (buffer stock) ซึ่งเป็นการซื้อสินค้ามาเก็บไว้ในสต็อกในช่วงที่ราคาตกต่ำและขายออกไปเมื่อราคาดี และโครงการควบคุมการผลิต (กำหนดโควตา) เพื่อไม่ให้มีสินค้าออกสู่ตลาดมากเพื่อไม่ให้ราคาตก ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศไทยเองก็เคยอยู่ในองค์กรมูลภัณฑ์กันชนด้านติบูก จากนั้น ไทยก็เป็นสมาชิกองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ (International Sugar Organization หรือ ISO) ซึ่งเมื่อประมาณสองทศวรรษก่อนก็เคยพยายามกำหนดโควตาการผลิตให้ประเทศสมาชิก เพื่อแก้ปัญหาหาค่าน้ำตาล แต่ก็ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากประเทศ

⁴ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจาก www.opec.org (7 ธันวาคม 2545) ระบุว่า OPEC มีปริมาณน้ำมันสำรองที่ผ่านการพิสูจน์แล้ว มากกว่า 3 ใน 4 ของปริมาณน้ำมันสำรองที่ผ่านการพิสูจน์แล้วของโลก

⁵ ที่ผ่านมามักจะเห็นได้ว่าผู้นำเกษตรกรหลายราย (โดยเฉพาะเกษตรกรที่มีการรวมตัวกันค่อนข้างดี เช่น ชาวไร่อ้อย) มีบทบาทสำคัญในการหนุนให้ผู้สมัคร สส. หลายรายได้รับการเลือกตั้ง หรือแม้แต่ผันตัวเองเข้ามาอยู่ในสภาได้

สมาชิก และองค์กรนี้ก็ค่อยๆ ปรับเปลี่ยนบทบาทของตนมาเป็นองค์กรด้านข้อมูลข่าวสารและวิชาการในปัจจุบัน

ในประเทศไทยเองนั้น แนวทางนี้ก็ไม่ใช่การ “คิดใหม่” เสียทีเดียว โดยรัฐบาลชุดก่อนก็มีความพยายามแสวงหาความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งในเรื่องยางพาราและข้าวมาก่อนแล้ว แต่รัฐบาลปัจจุบันจะให้ความสำคัญกับแนวทางนี้ค่อนข้างมาก โดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเคยระบุว่าแนวทางนี้จะทำให้ราคายางพารายืนอยู่ได้ในระดับที่ไม่ต่ำกว่ากิโลกรัมละ 30 บาท และจะสามารถทำให้ราคาข้าวสูงขึ้นถึงร้อยละ 30

บทความนี้ใช้สินค้าสองตัวนี้เป็นกรณีศึกษา โดยในกรณีของยางพารานั้น บทความนี้กลับไปศึกษาบทบาทการดำเนินงานขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (INRO) ซึ่งเป็นความร่วมมือของประเทศผู้ส่งออกและผู้นำเข้ายางในการสร้างมูลภัณฑ์กันชน (buffer stock) เพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง ตลอดจนบทบาทของรัฐบาลไทยในการสร้างความร่วมมือกับประเทศผู้ผลิตรายใหญ่อันได้แก่มาเลเซียและอินโดนีเซีย หลังจากที่ INRO ถูกยุบไปเนื่องจากมาเลเซียและไทยถอนตัวจากองค์การนี้

สำหรับเรื่องข้าวนั้น บทความนี้ทบทวนความเป็นมาของนโยบายราคาข้าวที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวของผู้ส่งออกของไทยในอดีต และบรรยายถึงแนวทางการจัดตั้งคณะมนตรีว่าด้วยความร่วมมือค้าข้าว (จากการประชุมร่วมกันของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจากห้าประเทศที่กรุงเทพมหานครเมื่อไม่นานมานี้

ตอนสุดท้ายของบทความนี้วิเคราะห์ปัจจัยที่จะส่งผลให้ความร่วมมือในทำนองนี้ประสบความสำเร็จและเปรียบเทียบปัจจัยเหล่านี้ในกรณีของน้ำมันดิบกับข้าวและยางพารา

2. ตัวอย่างกรณีศึกษาโครงการความร่วมมือในด้านยางพาราและข้าว

2.1 ยางพารา

ยางพาราเป็นสินค้าเกษตรที่ดูแตกต่างจากสินค้าอื่นๆ ที่ไทยส่งออกค่อนข้างมาก เพราะในขณะที่ผลผลิตข้าวและน้ำตาลของไทยตกประมาณร้อยละ 5 และร้อยละ 3 ของผลผลิตของโลกนั้น ผลผลิตยางพาราของไทยมีมากกว่าหนึ่งในสามของผลผลิตของโลก ยิ่งไปกว่านั้น ในปัจจุบัน ผลผลิตของสามประเทศในกลุ่มอาเซียน อันได้แก่ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย รวมกันตกประมาณสองในสามของผลผลิตของโลก

ตารางที่ 1 ผลผลิตยางพาราของประเทศผู้ผลิตที่สำคัญ

	2541	2542	2543	2544	สัดส่วนของ ผลผลิตปี 2544
ไทย	2,250	2,382	2,495	2,541	36.4
อินโดนีเซีย	1,738	1,640	1,634	1,683	24.1
มาเลเซีย	886	768	616	548	7.8
รวมทั่วโลก	6,821	6,831	6,980	6,979	100

ที่มา สถาบันวิจัยยาง รายงานประจำปี 2544

อย่างไรก็ตาม ยางพาราต่างกับน้ำมันดิบตรงที่น้ำมันเป็นสินค้าที่ในทางปฏิบัติแล้วจะหาสินค้าอื่นมาทดแทนได้ยาก ส่วนยางพารานั้น ตามปกติแล้วอุตสาหกรรมยางมักผสมยางธรรมชาติเข้ากับยางสังเคราะห์ (ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม) เพื่อให้ได้คุณสมบัติต่างๆ ที่ต้องการ แต่สัดส่วนในการผสมจะเปลี่ยนแปลงได้ในระดับที่กว้างพอสมควร (เช่น ประมาณร้อยละ 10⁶) หนึ่ง การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนนั้นนอกจากจะขึ้นกับเทคโนโลยีแล้วส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงราคาของยางทั้งสองประเภทด้วย โดยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา สัดส่วนการใช้ยางธรรมชาติค่อยๆ เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 30 ในปี 2523 มาเป็นประมาณร้อยละ 40 ในปัจจุบัน ซึ่งส่วนหนึ่งน่าจะเป็นเพราะราคาโดยเปรียบเทียบของยางธรรมชาติมีแนวโน้มลดลง⁷

ถ้าเปรียบเทียบผลผลิตยางพาราของไทยกับผลผลิตยางรวมทั้งสองประเภทก็จะพบว่า สัดส่วนของผลผลิตยางของไทยตกประมาณร้อยละ 15 ของผลผลิตยางทั้งโลก (ซึ่งยังสูงกว่าข้าวและน้ำตาล 3-5 เท่า) ส่วนแบ่งการตลาดส่งออกของยางของไทย (เมื่อคิดรวมยางสังเคราะห์) ก็ต่อประมาณร้อยละ 15 เช่นกัน (ซึ่งต่ำกว่าส่วนแบ่งการตลาดของข้าวและน้ำตาลของไทยค่อนข้างมาก) ถ้าคิดเฉพาะสัดส่วนการส่งออกของยางธรรมชาติจะอยู่ระหว่างร้อยละ 35-40 ซึ่งใกล้เคียงหรือสูงกว่าข้าวและน้ำตาลไม่มากนัก ดังนั้น ในทางการค้า ยางพาราไม่ได้มีสภาพที่แตกต่างจากสินค้าเกษตรส่งออกตัวหลักอื่นๆ ของไทย (ข้าว น้ำตาล มันสำปะหลัง) มากนัก

องค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ หรือ INRO (2523-2543)

องค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Organization หรือ INRO) ก่อตั้งขึ้นตามข้อเสนอแนะจากผลการประชุมเรื่องการค้าและการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Conference on Trade and Development หรือ UNCTAD) ที่จะให้มีการจัดระบบสินค้าโภคภัณฑ์ที่สำคัญของโลก 18 ชนิดขึ้นใหม่ ซึ่งรวมยางพาราอยู่ในนั้นด้วย

⁶ ตัวเลขนี้อาจดูเหมือนไม่มาก แต่โดยเฉลี่ยแล้ว ในปัจจุบันสัดส่วนของยางธรรมชาติที่ใช้อยู่ที่ประมาณร้อยละ 40 ถ้าลดสัดส่วนนี้ลงเหลือร้อยละ 30 (ซึ่งเป็นสัดส่วนเมื่อปี 2523) ก็หมายความว่า การใช้ยางธรรมชาติอาจลดลงได้มากถึงหนึ่งในสาม

⁷ สำหรับสินค้าทดแทนอื่นๆ ได้แก่ปิโตรเคมีต่างๆ รวมทั้งพลาสติกประเภทที่มีความยืดหยุ่น

INRO ประกอบด้วยทั้งประเทศผู้ส่งออกและผู้นำเข้ายางพารา วัตถุประสงค์ที่สำคัญของ INRO คือ การสร้างความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานยางพาราธรรมชาติ การรักษาเสถียรภาพและลดความผันผวนของราคายางพาราโดยไม่บิดเบือนราคาตลาดในระยะยาว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของทั้งประเทศผู้ผลิตและผู้ใช้อย่าง INRO มีโครงสร้างและการบริหารงานขององค์กรเป็น 3 ระดับคือ (1) สภามंत्री ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนประเทศสมาชิกซึ่งจะมีอำนาจสูงสุดในการควบคุมการดำเนินการของ INRO ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ (2) คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ขององค์กร อันได้แก่ งานบริหาร การบริหารมูลภัณฑ์กันชน งานสถิติ และงานอื่นๆ (3) คณะผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อสภามंत्रीและกรรมการคณะต่างๆ

การดำเนินการของ INRO อยู่บนพื้นฐานของข้อตกลงว่าด้วยยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Agreement หรือ INRA) โดยข้อตกลงแต่ละฉบับมีระยะเวลาดำเนินการเบื้องต้น 5 ปี⁸ INRA กำหนดให้สมาชิกร่วมกันจ่ายเงินสมทบค่าบริหารประจำปี และเงินสมทบบูลภัณฑ์กันชนยาง (ซึ่งสมาชิกจะได้รับคืนเมื่อข้อตกลงแต่ละฉบับสิ้นสุด บวกกับผลกำไรหรือขาดทุนสุทธิจากการบริหารมูลภัณฑ์กันชน)⁹ สมาชิกแต่ละประเทศต้องจ่ายเงินสมทบทั้งสองประเภทตามสัดส่วนของคะแนนเสี่ยง คะแนนเสี่ยงของสมาชิกแบ่งตามกลุ่มประเทศผู้ผลิตและกลุ่มประเทศผู้ใช้อย่างพารา ฝ่ายละ 1,000 คะแนน โดยในแต่ละฝ่ายนั้น แต่ละประเทศมีสัดส่วนของคะแนนเสี่ยงตามสัดส่วนของปริมาณยางส่งออกและนำเข้า¹⁰ ดังนั้น เงินที่ใช้ในการซื้อขายยางเข้าสต็อกจะเรียกเก็บจากประเทศสมาชิกทั้งสองฝ่ายฝ่ายละครึ่ง (จากแต่ละประเทศตามสัดส่วนปริมาณการส่งออกหรือนำเข้ายาง) และเมื่อสิ้นสุดข้อตกลงแต่ละครั้ง กำไร (หรือยอดขาดทุน) จากการซื้อขายยางในข้อตกลงนั้นจะถูกนำมาแบ่งกันในประเทศสมาชิกตามสัดส่วนของเงินที่เรียกเก็บในการชำระบัญชี

ข้อตกลงฉบับแรก (International Natural Rubber Agreement ฉบับที่ 1 หรือ INRA 1) ได้ลงนามกันในปี 2523 โดยมีประเทศผู้ผลิต 7 ประเทศ (ซึ่งมีสัดส่วนการส่งออกรวมกันในขณะนั้นมากกว่าร้อยละ 65¹¹) และประเทศผู้นำเข้า 23 ประเทศ (มีสัดส่วนการนำเข้ารวมกันในขณะนั้นมากกว่าร้อยละ 65) ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นสมาชิกในปี 2525

⁸ ตั้งแต่มีการก่อตั้งองค์การจนกระทั่งล้มเลิกไป มีการจัดทำ INRA จำนวน 3 ฉบับ (INRA I ถึง III) โดยข้อตกลงเบื้องต้นกำหนดระยะเวลาดำเนินการไว้ 5 ปี แต่ใน INRA I และ II มีการขยายระยะเวลาไปอีก 2 ปี ส่วน INRA III ดำเนินงานไปได้ 2 ปีเศษ ก็มีการยกเลิกข้อตกลงไป นอกจากนี้แต่ละข้อตกลงก็จะมีช่วงว่างรอยต่อ (Interim) ประมาณ 1 ปี รวมระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ INRA I ถึง III เป็นเวลา 20 ปี (ดูรายละเอียดในตารางที่ 2)

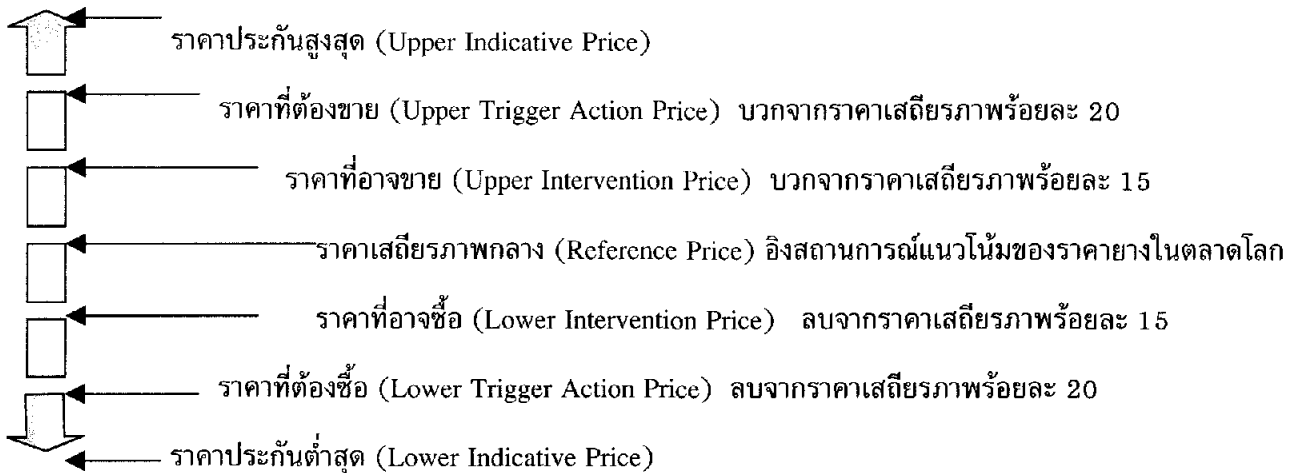
⁹ เงินสมทบบูลภัณฑ์กันชนยางเรียกเก็บส่วนแรกเมื่อเริ่มข้อตกลงจำนวน 70 ล้านดอลลาร์มาเลเซีย และส่วนถัดไปจะเรียกเก็บเมื่อจะแทรกแซงตลาด

¹⁰ ประเทศไทยจ่ายค่าสมาชิกประมาณปีละ 2.3 ล้านดอลลาร์ในช่วง INRA I และประมาณปีละ 5.1 ล้านดอลลาร์ในช่วง INRA II และเฉลี่ยประมาณปีละ 10 ล้านดอลลาร์ในช่วงสองปีสุดท้ายที่ไทยเป็นสมาชิกก่อนที่จะลาออกจาก INRO ในช่วง INRA III สาเหตุที่ประเทศไทยต้องจ่ายค่าสมาชิกเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวก็เพราะค่าสมาชิกเก็บตามคะแนนเสี่ยงใน INRO ซึ่งไทยมีคะแนนเสี่ยงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามสัดส่วนการส่งออกยางที่เพิ่มขึ้น (ก่อนที่มาเลเซียจะถอนตัวจาก INRO ไทยมีคะแนนเสี่ยง 401 เสียงจากทั้งหมด 2,000 เสียง และคะแนนเสี่ยงของไทยเพิ่มขึ้นเป็น 501 คะแนนหลังจากมาเลเซียถอนตัว)

¹¹ แต่ในช่วงที่เลิก INRO ในปี 2543 นั้น สัดส่วนการส่งออกของสองประเทศผู้ส่งออกหลัก คือ ไทยและอินโดนีเซีย รวมกันประมาณร้อยละ 60 ของสัดส่วนการส่งออกทั้งหมด

วิธีที่ INRO นำมาใช้ในการรักษาเสถียรภาพราคายางคือการตั้งมูลภัณฑ์กันชน (buffer stock) โดยกำหนดราคาเสถียรภาพกลาง (Reference Price) และราคาแทรกแซงขั้นต่ำและขั้นสูงอีก 6 ระดับ (ดูรูปที่ 1)

รูปที่ 1 การกำหนดระดับราคาต่างๆ ของ INRO เพื่อใช้แทรกแซงตลาด



ราคาเสถียรภาพกลาง (กำหนดในสกุลเงินมาเลเซีย/สิงคโปร์ เซนต์ต่อกิโลกรัม และเปลี่ยนเป็น เซนต์สิงคโปร์เมื่อเดือนกันยายน 2542) กำหนดจากแนวโน้มของราคายางในตลาดโลก (ประกอบด้วยตลาด ยาง มาเลเซีย สิงคโปร์ ลอนดอน และนิวยอร์ก) และการเปลี่ยนแปลงของปริมาณยางในมูลภัณฑ์ ราคาเสถียรภาพกลางจะมีการทบทวนปรับโดยสภามন্ত্রী (ทุก 18 เดือน ใน INRA I ลดลงเป็นทุก 15 เดือนใน INRA II และ 12 เดือน ใน INRA III) นอกจากราคาเสถียรภาพกลางแล้ว ยังมีราคาแทรกแซงขั้นต่ำและขั้นสูง อันได้แก่ ราคาที่ต้องซื้อ (lower trigger action price) และราคาที่ต้องขาย (upper trigger action price) ซึ่งผู้บริหารมูลภัณฑ์กันชนจะต้องซื้อเข้ามาเก็บในสต็อกหรือต้องขายออกไปจากสต็อกที่ถืออยู่ในปริมาณที่กำหนดหรือจนกระทั่งเมื่อราคาสูงขึ้น (หรือต่ำลง) กว่าราคาที่ต้องซื้อ (หรือราคาที่ต้องขาย) และในระหว่างราคาที่ต้องซื้อหรือต้องขายนั้น INRO ยังกำหนดราคา que ผู้บริหารกองทุนมูลภัณฑ์กันชนสามารถใช้ดุลยพินิจในการเลือกว่าจะเข้ามาแทรกแซงหรือไม่ คือราคา “อาจซื้อ” (lower intervention price) และ ราคา “อาจขาย” (upper intervention price)

ราคาในตลาดโลกจะถูกจัดทำเป็นดัชนีราคาชี้สภาวะตลาดประจำวัน (Daily Market Indicator Price หรือ DMIP)¹² ในกรณีที่ DMIP อยู่ระหว่างราคาอาจซื้อและอาจขาย ผู้จัดการมูลภัณฑ์กันชน (Buffer Stock Manager หรือ BSM) ไม่จำเป็นต้องดำเนินการใดๆ กรณีที่ DMIP ข้ามเขตราคาอาจซื้อหรืออาจขาย ก็ถือเป็นดุลยพินิจของผู้จัดการมูลภัณฑ์กันชนที่จะตัดสินใจซื้อหรือขาย แต่ถ้า DMIP ข้ามเขตราคาต้องซื้อหรือต้องขาย ผู้จัดการมูลภัณฑ์กันชนจะต้องปฏิบัติการซื้อหรือขายทันที ในกรณีที่ DMIP อยู่ต่ำกว่าหรือสูงกว่าระดับราคาอาจซื้อ/อาจขาย หรือระดับราคาต้องซื้อ/ต้องขาย เป็นระยะเวลาติดต่อกันเกิน 6 เดือน ระดับ

¹² DMIP คำนวณจากราคายางแผ่นรมควันชั้น 1, ชั้น 3 และยางแท่งชั้น 20 จากตลาดมาเลเซีย สิงคโปร์ ลอนดอน และสหรัฐอเมริกา โดยมีน้ำหนัก 2 : 3 : 5

ราคาเสถียรภาพกลางจะต้องถูกปรับโดยอัตโนมัติ (หรือปรับโดยความเห็นของสภามন্ত্রী) นอกจากนี้ราคาเสถียรภาพกลางก็อาจจะถูกปรับได้อีกหากมีการเปลี่ยนแปลงของปริมาณยางในมูลภัณฑ์ลดลงหรือเพิ่มขึ้นถึงระดับที่ 100,000 และ 300,000 ตัน ทั้งนี้ตาม INRA กำหนดให้ผู้จัดการมูลภัณฑ์กันชนจะซื้อขายเพื่อแทรกแซงตลาดได้ในระดับไม่เกิน 400,000 ตัน และกรณีที่ราคาขาลงต่ำอย่างมากให้มีมูลภัณฑ์ฉุกเฉินเพิ่มเติมได้อีก 150,000 ตัน แต่ในกรณีหลังนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะมนตรีก่อน

ตารางที่ 2 สรุปสาระที่สำคัญและพัฒนาการของ INRA I – III ซึ่งจะเห็นได้ว่า ถ้าพิจารณาในด้านหลักการของการรักษาเสถียรภาพราคาแล้ว การดำเนินการตาม INRA มีหลักการและวิธีการที่ค่อนข้างชัดเจนโดยยึดหลักที่กำหนดให้เข้าซื้อขายในช่วงที่ราคาตกต่ำกว่าปกติ และขายยางออกเมื่อราคาขาลงสูงกว่าปกติ แนวทางนี้นอกจากจะช่วยลดความผันผวนของราคาแล้วยังไม่ก่อให้เกิดการบิดเบือนของราคาขาลงในระยะยาว นอกจากนี้ ในการดำเนินงานขององค์กร INRO และการบริหารมูลภัณฑ์กันชน ผู้บริหารองค์กรจะต้องมีการรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการกำกับดูแลและประเทศสมาชิกทั้งสองฝ่ายซึ่งเป็นกระบวนการที่ค่อนข้างโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้¹³

¹³ ถึงแม้ว่าการซื้อขายยางของ INRO จะถูกเก็บเป็นความลับในช่วงที่ตกลงซื้อขายแต่ INRO จะเปิดเผยรายละเอียดการซื้อขายยางภายในหนึ่งเดือนหลังจากนั้น

ตารางที่ 2 สาระสำคัญและพัฒนาการของข้อตกลง INRA I-III

INRA I	INRA II	INRA III
ระยะเวลา 5 ปี (23/10/23-22/10/28) ขยายเวลาอีก 2 ปี (23/10/85-22/10/30) ช่วงว่างรอยต่อ 1 ปี (23/10/30-28/12/31)	ระยะเวลา 5 ปี (29/12/31-28/12/36) ขยายเวลาอีก 2 ปี (29/12/36-28/12/38) ช่วงว่างรอยต่อ 1 ปี (29/12/38-28/12/39)	ระยะเวลา 2 ปี 8 เดือน (14/2/40-13/10/42)
จำนวนประเทศสมาชิก กลุ่มผู้ผลิต 7 ประเทศ (ส่งออกรวมกันมากกว่า 65%) กลุ่มผู้ใช้ 14 ประเทศ + กลุ่ม EU (นำเข้ารวมกันมากกว่า 65%)	จำนวนประเทศสมาชิก กลุ่มผู้ผลิต 6 ประเทศ (ส่งออกรวมมากกว่า 89%) กลุ่มผู้ใช้ 17 ประเทศ + กลุ่ม EU (นำเข้ารวมมากกว่า 75%)	จำนวนประเทศสมาชิก กลุ่มผู้ผลิต 6 ประเทศ (ส่งออกรวมกันมากกว่า 94%) กลุ่มผู้ใช้ 14 ประเทศ + กลุ่ม EU (นำเข้ารวมกันมากกว่า 48%)
สาระสำคัญของข้อตกลง		
1. ประเทศสมาชิกจะต้องจ่ายเงินสมทบค่าบริหารจัดการ และเงินสมทบมูลภัณฑ์กันชน ทั้งนี้จะเก็บจากกลุ่มประเทศผู้ผลิตและประเทศผู้ใช้ในสัดส่วนเท่ากัน และแต่ละกลุ่มจะต้องจ่ายตามน้ำหนักฐานคะแนนเสียงซึ่งขึ้นกับปริมาณที่ประเทศนั้นส่งออกหรือนำเข้า		
2. มูลภัณฑ์กันชนสะสมที่สามารถใช้แทรกแซงในตลาดได้ในกรณีทั่วไปไม่เกิน 400,000 ตัน และกรณีฉุกเฉินได้ไม่เกินอีก 150,000 ตัน ซึ่งกรณีฉุกเฉินนี้ต้องได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน		
2.1 เงินที่ใช้ซื้อมูลภัณฑ์ส่วน 400,000 ตันแรก สามารถเรียกเก็บจากสมาชิกเป็นเงินสด		
2.2 เงินเรียกเก็บกรณีฉุกเฉินอาจเรียกเก็บเป็นเงินสด หรือกู้ยืมจากแหล่งกู้พาณิชย์ หรือจากกองทุน Common Fund for Commodities ของ UN	2.2 เหมือน INRA I แต่ยกเลิกการให้อำนาจกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้พาณิชย์	
3. DMIP คำนวณจากราคาเฉลี่ยรายวันย้อนหลัง 5 วัน ของยางพารารวมควินซ์ัน 1, 3 และยางแท่งชั้น 20 (น้ำหนัก 2:3:5) ซึ่งเฉลี่ยจาก 4 ตลาดโลก คือ มาเลเซีย สิงคโปร์ ลอนดอน และสหรัฐอเมริกา (ราคา FOB ปรับเป็นสกุลมาเลเซีย/สิงคโปร์ เซ็นต์)	3. เหมือน INRA I, II แต่ราคายางที่คำนวณอาจนำราคาในตลาดอื่นที่มีอิทธิพลมาร่วมคำนวณ	
4. กรณี DMIP อยู่ระหว่างราคาอาจซื้อ และราคาอาจขาย ผู้จัดการมูลภัณฑ์ (BSM) ไม่ต้องปฏิบัติใดๆ กรณี DMIP อยู่ระหว่างราคาอาจซื้อ/อาจขาย และราคาต้องซื้อ/ต้องขาย ให้เป็นดุลพินิจของ BSM กรณีที่ DMIP อยู่ระหว่างราคาประกันต้องซื้อ/ต้องขาย และราคาประกันต่ำสุด/สูงสุด ให้ BSM ปฏิบัติการซื้อ/ขายโดยทันที		
5. การแทรกแซงกรณีฉุกเฉิน กระทำ ณ ระดับราคาระหว่างกลางของราคาต้องซื้อ/ต้องขาย และราคาประกันต่ำสุด/สูงสุด	5. การแทรกแซงกรณีฉุกเฉิน ให้ปฏิบัติการ ณ ระดับราคาที่สูงกว่า (ต่ำกว่า) ราคาประกันขั้นต่ำ (ขั้นสูง) 2 มาเลเซีย/สิงคโปร์ เซ็นต์/ก.ก.	5. การแทรกแซงกรณีฉุกเฉินให้เป็นไปตามการตัดสินใจของคณะกรรมการ
6. การทบทวนปรับราคาเสถียรภาพกลางอิงตามแนวโน้มราคา DMIP และขนาดการเปลี่ยนแปลงของมูลภัณฑ์กันชน		
6.1 กระทำทุก 18 เดือน (เริ่มหลังจากข้อตกลงบังคับใช้)	6.1 ลดระยะเวลาเป็นทุก 15 เดือน	6.1 ลดระยะเวลาเป็นทุก 12 เดือน
6.2 ถ้า DMIP สูง(ต่ำ)กว่าราคาอาจขาย (อาจซื้อ)ติดต่อกัน 6 เดือน ให้ปรับขึ้น (ลง)อัตราดอกเบี้ย 5%	6.2 เช่นเดียวกับ INRA I แต่สภามันตรีอาจพิจารณาให้ปรับได้มากกว่า 5%	6.2 เช่นเดียวกับ INRA II แต่ในครั้งการประชุมปรับครั้งแรกให้ปรับได้เพียง 4%
6.3 ถ้ามีการซื้อ(ขาย)มูลภัณฑ์สะสมถึง 300,000 ตัน ให้ปรับราคาขึ้น(ลง)โดยอัตราดอกเบี้ย 3%	6.3 เช่นเดียวกับ INRA I แต่สภามันตรีอาจพิจารณาให้ปรับได้มากกว่า 3%	
7. การทบทวนราคาประกันขั้นสูง/ขั้นต่ำ พิจารณาทุก 30 เดือน	7. เช่นเดียวกับ INRA I	7. ลดระยะเวลาทบทวนลงเป็นพิจารณาทุก 24 เดือน

ที่มา : www3.jaring.my/inro/

ผลการดำเนินการในช่วง INRA I - III

การบริหารมูลภัณฑ์กันชนในช่วง INRA I ถึง III นั้น INRO ได้เข้าแทรกแซงราคาอย่างโดยรับซื้อยางเมื่อราคาตกต่ำและเก็บยางไว้รอเวลาที่ราคาปรับตัวสูงขึ้นจึงได้ดำเนินการขายตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ใน INRA แต่ละฉบับ (ดูตารางที่ 3 ประกอบ) โดยช่วง INRA I ได้เข้าซื้ออย่างเป็นมูลภัณฑ์ประมาณ 373,697 ตัน และลดลงเหลือ 221,125 ตัน และ 138,286 ตัน ในช่วง INRA II และ III สาเหตุหนึ่งที่ปริมาณซื้อลดลงใน INRA II เกิดจากความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกในองค์การจนทำให้มีการนำส่งเงินสมทบล่าช้า เหตุการณ์ทำนองเดียวกันเกิดขึ้นในช่วง INRA III และมีการยกเลิกข้อตกลงหลังจากได้ดำเนินการไปเพียงสองปีเศษ

ในส่วนของผลการแทรกแซงที่มีต่อประเทศไทยพบว่า ยางพาราที่ INRO ซื้อจากไทยในช่วง INRA I II และ III มีจำนวน 9,186 ตัน 44,312 ตัน และ 57,690 ตัน หรือร้อยละ 2.46¹⁴ 20.04 และ 41.72 ของยางพาราที่ซื้อเข้าโครงการแทรกแซงของ INRO I-III ตามลำดับ ในด้านการเก็บรักษายางพบว่าในช่วง INRA I เก็บสต็อกยางไว้ในประเทศไทยประมาณ 4,224 ตัน¹⁵ ในช่วง INRA II ไม่ปรากฏข้อมูลว่ามีการจัดเก็บยางในโกดังของประเทศไทยแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามช่วง INRA III มีการเก็บยางในไทยเพิ่มขึ้น (ประมาณ 33,800 ตัน หรือร้อยละ 58.6 ของยางที่ซื้อจากไทย)¹⁶

ผลการซื้อและขายยางพาราจะเห็นว่า การดำเนินงานตาม INRA I และ II มีกำไรเบื้องต้น (ราคาซื้อหักราคาขาย) 664 และ 680 ริงกิต/ตัน ตามลำดับ เนื่องจากหลังจากที่ได้เข้าซื้อเพื่อแทรกแซงราคาแล้ว INRO จะขายก็ต่อเมื่อราคาข้ามเขตอาจขายหรือต้องขายตามข้อตกลงซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาที่ซื้อมาทั้งสองช่วง สำหรับการดำเนินการช่วง INRA III ปรากฏว่าประสบผลขาดทุนเบื้องต้นโดยราคาที่ซื้อสูงกว่าราคาขายประมาณ 368 ริงกิต/ตัน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า INRO ต้องขายยางตามข้อตกลงการชำระบัญชีก่อนล้มเลิกองค์การ ซึ่งช่วงที่ขายเป็นช่วงที่ราคาพาราในตลาดโลกกำลังตกต่ำ สำหรับผลการดำเนินงานสุทธิของเป็นไปในทิศทางเดียวกับผลการดำเนินงานขั้นต้น คือ INRA I และ II มีกำไรสุทธิ 370 และ 367 ริงกิต/ตัน ขณะที่ INRA III ขาดทุนสุทธิ(ไม่รวมรายได้อื่น ๆ) 758 ริงกิต/ตัน มีข้อสังเกตเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบริหารมูลภัณฑ์จะเห็นว่า ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่จะเป็นค่าเก็บรักษา (มากกว่าร้อยละ 80 ของราคาขาย ยกเว้น INRA II ที่เหลือเพียงร้อยละ 45¹⁷) ซึ่งเมื่อรวมกับค่าขนส่ง ค่าใช้จ่ายในขายและดำเนินการจะพบว่า INRA II เท่านั้นที่มีกำไรจากการดำเนินงาน ส่วน INRA I มีรายได้อื่น ๆ (รายได้จากการลงทุน และค่าปรับดอกเบี้ยสมาชิกที่ส่งเงินล่าช้า) มาชดเชยจึงทำให้มีผลการดำเนินการสุดท้ายที่มีกำไรได้

¹⁴ อย่างไรก็ตาม เอกสารของสถาบันวิจัยยาง (2542) เรื่อง “องค์การยางระหว่างประเทศ” ระบุว่ายางแผ่นรมควันชั้น 3 จำนวน 58,985 ตัน ที่ INRO ซื้อเก็บเข้าสต็อกในช่วง INRA I เป็นยางที่มาจากไทยทั้งหมด ซึ่งเมื่อรวมกับยางแท่งอีก 144 ตันที่ INRO ซื้อจากไทย ก็จะตกเป็นประมาณร้อยละ 16 ของยางที่ INRO ซื้อในช่วง INRA I

¹⁵ สาเหตุหนึ่งก็คือในช่วงดังกล่าวไทยยังขาดแคลนโกดังที่ได้มาตรฐานของ INRO

¹⁶ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับสัดส่วนการเข้าซื้อยางเพื่อแทรกแซงราคาของ INRO คือ INRO มักจะเลือกเข้าซื้อยางแผ่นรมควันชั้น 1 มากกว่ายางแผ่นรมควันชั้น 3 ซึ่งแตกต่างจากอัตราส่วนที่ INRO ใช้ในการคำนวณราคาซื้อสภาวะตลาดประจำวัน (DMIP) ซึ่งความต้องการยางรมควันแผ่นชั้น 1 ในตลาดโลกต่ำกว่าชั้น 3 มาก

¹⁷ เนื่องจากในช่วง INRA II นั้น ยางที่ซื้อส่วนใหญ่เก็บไว้เพียงปีเศษก็สามารถขายได้

จากผลการบริหารมูลภัณฑ์กันชนอย่างที่สามารสรสร้างกำไรได้เมื่อสิ้นสุดข้อตกลงสองฉบับแรก ทำให้ประเทศสมาชิกได้รับเงินคืนมากกว่าเงินสมทบที่จ่ายไป โดย INRA I ได้เรียกเก็บเงินสมทบมูลภัณฑ์จากประเทศสมาชิกประมาณ 974.49 ล้านริงกิต และจ่ายคืนเมื่อสิ้นสุด 1,032.77 ล้านริงกิต ส่วน INRA II เรียกเก็บเงินสมทบดังกล่าวประมาณ 600 ล้านริงกิต¹⁸ สำหรับ INRA III ซึ่งมีผลการบริหารมูลภัณฑ์ขาดทุนได้เรียกเก็บเงินสมทบประมาณ 336.45 ล้านริงกิต และจ่ายคืนเพียง 226.16 ล้านริงกิต¹⁹ สำหรับส่วนของไทยได้ส่งเงินสมทบและได้รับเงินคืนจาก INRA I และ II คิดเป็นกำไรส่วนเกินที่ได้รับ 71 และ 90 ล้านบาท ตามลำดับ ส่วน INRA III ไทยมีส่วนต้องรับภาระจากผลการบริหารมูลภัณฑ์ที่ประสบภาวะขาดทุนประมาณ 94.08 ล้านบาท ซึ่งผลขาดทุนช่วงนี้ถูกหักออกจากเงินจ่ายคืนให้สมาชิก สำหรับเงินสมทบค่าบริหารองค์การ ไทยได้จ่ายไปตลอดช่วง INRA I-III เป็นจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 18.5, 36 และ 20 ล้านบาท ตามลำดับ เมื่อนำไปหักกับกำไรที่ได้รับในช่วง INRA I และ II แล้ว ก็ยังมีกำไรจากการดำเนินการส่วน INRA III นั้น เป็นกรณีไม่ปกติและขาดทุนตั้งแต่ก่อนที่คิดค่าใช้จ่ายในการบริหารอยู่แล้ว²⁰

โดยสรุปแล้ว นอกจากการดำเนินงานของ INRO จะมีส่วนช่วยสร้างเสถียรภาพราคายางพาราแล้ว องค์การนี้ยังสามารถบริหารมูลภัณฑ์จนสามารถสร้างผลตอบแทนให้แก่ประเทศสมาชิกได้ (ยกเว้น INRA III ที่ประสบผลขาดทุนเนื่องจากความจำเป็นที่ต้องชำระบัญชีในภาวะที่ตลาดยางพาราดตกต่ำ แต่เมื่อรวมทั้งสามช่วงแล้วก็อยู่ในระดับที่เสมอตัว) ถึงแม้ว่าอัตราผลตอบแทนจากการเข้าร่วมโครงการนี้จะอยู่ในระดับที่ไม่สูง แต่ก็ถือได้ว่าโครงการนี้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ ซึ่งต่างจากโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราที่รัฐบาลไทยดำเนินการเองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา ที่ประสบกับการขาดทุนอย่างน้อย 8,128 ล้านบาทในระหว่างปี 2536-42²¹ หรือมากกว่าก็โลกรัมละ 10 บาท ในขณะที่เกษตรกรนำยางมาขายในโครงการแทรกแซงมีรายได้เพิ่มขึ้นเพียง 1-2 บาท หรืออย่างมาก 3-5 บาทต่อกิโลกรัมในบางช่วงเท่านั้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2544)

¹⁸ ไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนในจำนวนเงินจ่ายคืนจากบัญชีมูลภัณฑ์กันชนแก่ประเทศสมาชิกของช่วง INRA II

¹⁹ ตัวเลขเบื้องต้น (ถึงเดือนกรกฎาคม 2544) คิดเป็นร้อยละ 92 ของเงินสมทบมูลภัณฑ์คงเหลือสุทธิ โดยมีการกันเงินสมทบร้อยละ 8 ไว้สำหรับเป็นงบชำระบัญชี

²⁰ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีการล้มเลิก INRO หลังจากที่มีการยกเลิกข้อตกลง INRA III จึงมีการชำระบัญชีเพื่อล้มเลิกองค์การ โดยประเทศไทยได้รับเงินคืนจากการชำระบัญชีเงินสมทบมูลภัณฑ์กันชน และเงินสมทบงบบริหารรวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 9.02 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 410.53 ล้านบาท ซึ่งเงินจำนวนนี้ประกอบด้วยเงินเหลือจากการชำระบัญชีเพื่อเลิกองค์การ และเงินส่วนเกินที่ได้รับคืนจากบัญชีบริหาร 95,757.84 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 4.21 ล้านบาท และอาจมาจากเงินสมทบบัญชีมูลภัณฑ์กันชนคงเหลือที่กันเอาไว้ (ดูเชิงอรรถก่อนหน้า)

²¹ ยอดขาดทุนนี้ยังไม่รวมค่าใช้จ่ายในการบริหารขององค์กรที่ดำเนินโครงการ ซึ่งใช้สำนักงานและเจ้าหน้าที่บางส่วนที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณปกติอยู่แล้ว

ตารางที่ 3 ผลการดำเนินงานของ INRA I – III

	INRA I (23/10/23-22/10/30)	INRA II (29/12/31-28/12/38)	INRA III (14/2/40-13/10/42)
เหตุการณ์สำคัญ	- วิกฤตการณ์น้ำมัน - การระบาของโรคเอดส์	- การจลาจลในจีน - สงครามอ่าวเปอร์เซีย - การแตกสลายของยูโรป ตะวันออก และรัสเซีย - ญี่ปุ่นเข้าสู่ภาวะถดถอย	- วิกฤตการณ์ทางการเงิน ในเอเชีย - การถอนตัวจาก INRO ของมาเลเซีย, ไทย และ ศรีลังกา ตามลำดับ
การดำเนินงานของ INRO			
ปริมาณที่ซื้อมูลภัณฑ์ (ซื้อจากไทย)	373,697 ตัน (9,183 ตัน)	221,125 ตัน (44,312 ตัน)	138,286 ตัน (57,690)
(เก็บรักษาภายในไทย)	(4,224 ตัน)	(ไม่มี)	(33,802.8 ตัน)
สัดส่วนมูลภัณฑ์ที่ซื้อ (RSS1 : RSS3 : TSR20)	(30 : 16 : 51)	(26 : 17 : 54)	(1 : 23 : n.a.)
ราคาซื้อเฉลี่ย/ตัน (ริงกิต)	1,921	2,071	2,425*
ราคาขายเฉลี่ย/ตัน (ริงกิต)	2,565	2,757	2,047*
กำไร(ขาดทุน)เบื้องต้น	664	680	(-368)*
ค่าเก็บรักษา (ริงกิต/ตัน)	(-531)	(-308)	(-308)*
ค่าขนส่ง ค่าใช้จ่ายในการขาย ค่าเงิน งาน และอื่นๆ (ริงกิต/ตัน)	(-169)	(-259)	(-72.68)*
รายได้อื่นๆ (ริงกิต/ตัน)	406	248	434.74
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ (ริงกิต/ตัน)	370	367	(-313.94)*
การบริหารทางการเงินของ INRO			
เงินสมทบการบริหาร (ไทยจ่าย)	9.80 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (18.53 ล้านบาท)	10.23 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (35.93 ล้านบาท)	n.a. (ประมาณ 20 ล้านบาท)
รายรับจากการบริหาร	11.91 ล้านดอลลาร์สหรัฐ	13.04 ล้านดอลลาร์สหรัฐ	n.a.
เงินสมทบมูลภัณฑ์ที่เรียกเก็บ (ไทยจ่าย)	974.49 ล้านริงกิต (897.54 ล้านบาท)	600 ล้านริงกิต (919.08 ล้านบาท)	336.45 ล้านริงกิต* (485.21 ล้านบาท)**
เงินจ่ายคืนเมื่อสิ้นสุดข้อตกลง (เงินจ่ายคืนที่ไทยได้รับ)	1,032.77 ล้านริงกิต (968 ล้านบาท)	n.a. (1,009 ล้านบาท)	226.16 ล้านริงกิต* (410.53 ล้านบาท)***
กำไร (ขาดทุน) ที่ไทยได้รับจากผลการ บริหารมูลภัณฑ์กันชน	71 ล้านบาท	90 ล้านบาท	(-94.08 ล้านบาท)****

หมายเหตุ * ใช้อัตราแลกเปลี่ยนที่ 3.775 ริงกิต มาเลเซีย/ดอลลาร์สหรัฐ

** ใช้อัตราแลกเปลี่ยน 11 บาท/ริงกิตมาเลเซีย

*** รวมเงินที่ได้รับจัดสรรคืนจากบัญชีบริหาร 95,757.84 ดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 4.21 ล้านบาท และเงินเหลือจากการชำระบัญชีเพื่อเลิกกิจการ

**** เป็นค่าประมาณโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยน 44 บาท/ดอลลาร์สหรัฐ

ที่มา : - รวบรวมจาก บุญอาจ กฤษณะทรัพย์ และสมพร กฤษณะทรัพย์ (2537/38) “การดำเนินงานขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ และประโยชน์จากการเป็นสมาชิกของประเทศไทยในข้อตกลงฉบับที่หนึ่งและสอง (พ.ศ.2524-2538)” เอกสารวิชาการ สถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร

- International Natural Rubber Council (23-27 July 2001) “Analysis of Buffer Stock Operations Under The International Natural Rubber Agreement (INRA), 1995”

อุปสรรคและจุดจบของ INRO

โดยหลักการแล้ว การจัดตั้ง INRO เป็นความร่วมมือกันระหว่างประเทศผู้ผลิตและประเทศผู้ใช้อย่างพาราเพื่อสร้างเสถียรภาพด้านราคาซึ่งน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย และที่ผ่านมา ผลการดำเนินงานตามข้อตกลงแต่ละช่วงก็เป็นที่ยอมรับกันว่า การบริหารมูลภัณฑ์กันชนค่อนข้างมีประสิทธิภาพพอสมควรในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในด้านการดำเนินงานของ INRO ก็มีอุปสรรคหลายประการ เช่น

- ผลประโยชน์ที่ขัดกันระหว่างประเทศผู้ผลิตและประเทศผู้ใช้อย่าง ทำให้การบรรลุข้อตกลงทำได้ยากในหลายกรณี (ตัวอย่างเช่น ในช่วงกลางถึงปลาย INRA II ฝ่ายประเทศผู้ผลิตพยายามผลักดันให้มีการเจรจาเพื่อเตรียมร่างข้อตกลง INRA III โดยต้องการให้มีการแก้ไขข้อตกลงบางประการที่มีอยู่ใน INRA II แต่ฝ่ายประเทศผู้ใช้ไม่เห็นความจำเป็นที่ต้องแก้ไขและได้ยกเหตุบางประการมาเป็นเงื่อนไขที่จะเลื่อนการเจรจาออกไป เช่น การไม่ยินยอมให้รวมค่าใช้จ่ายสำหรับการเจรจา INRA III มาอยู่ในงบประมาณประจำปี 2535 หรือการบังคับให้ต้องปรับราคาเสถียรภาพกลางลงโดยอัตโนมัติตามข้อตกลงเนื่องจาก DMIP เฉลี่ย 6 เดือน ลดต่ำกว่าระดับราคาอ้างอิง แม้ว่ากลุ่มประเทศผู้ผลิตจะเรียกร้องให้ชะลอการปรับราคาเสถียรภาพกลางลง เพราะราคายางได้ตกต่ำลงไปมากแล้ว และราคาเฉลี่ย DMIP อยู่ต่ำกว่าราคาอ้างอิงเพียง 0.05 มาเลเซีย/สิงคโปร์ เซ็นต์/กิโลกรัม โดยขอให้ที่ประชุมยอมรับการปิดเศษราคา DMIP ขึ้น แต่ฝ่ายประเทศผู้ใช้ไม่ยินยอมและกลายเป็นเงื่อนไขที่จะไม่พิจารณาร่างข้อตกลง INRA III
- ความขัดแย้งของประเทศผู้ผลิตด้วยการกันเอง (รวมทั้ง ความขัดแย้งและการแข่งขันกันระหว่างประเทศไทยและประเทศมาเลเซียในการเสนอชื่อผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการบริหารของ INRO ในช่วง INRA III) ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจกันและการกีดกันจนส่งผลกระทบต่อเจรจาในเวทีการประชุม ซึ่งมักจะพบว่ากลุ่มประเทศผู้ใช้อย่าง (ซึ่งน่าจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบเนื่องจากแต่ละประเทศมีคะแนนเสียงน้อยกว่าประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่) กลับมีอำนาจต่อรองในการประชุมตกลงเรื่องใดๆ เหนือกว่าฝ่ายประเทศผู้ผลิตยาง²²
- ในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นั้น ถ้าตลาดยางพาราเป็นตลาดที่มีการแข่งขันกันพอสมควรแล้ว ไม่ว่าจะ INRO จะไปซื้อยางจากประเทศผู้ผลิตรายใด ก็จะส่งผลกระทบต่อตลาดยางพาราของโลกที่ไม่แตกต่างกันมากนัก เพราะสิ่งสำคัญอยู่ที่ปริมาณยางที่ถูกดึงออกมาจากตลาดโลกมาเข้ามูลภัณฑ์กันชน (และโดยหน้าที่แล้ว ผู้บริหาร INRO ก็ควรจะไปซื้อยางจากแหล่งที่มีราคาต่ำที่สุด) แต่ในทางปฏิบัตินั้น ประเทศที่ INRO ไปซื้อและเก็บสต็อกยางจะได้ประโยชน์มากกว่าประเทศอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางการเมืองนั้น การที่จะขายความคิดว่า “ในขณะนี้รัฐบาลไทยกำลังช่วยเหลือเกษตรกรไทยโดยการจ่ายเงินสมทบให้องค์การระหว่างประเทศแห่งหนึ่งไปซื้อยางที่ประเทศ

²² สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะยางส่วนใหญ่ซื้อขายกันโดยมีสัญญาขายตรงระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายในลักษณะคู่ค้าประจำ โดยประเทศผู้ผลิตรายใหญ่มีตลาดประจำของตนเอง (อินโดนีเซียกับสหรัฐอเมริกา ไทยกับญี่ปุ่น และมาเลเซียกับยุโรป)

อินโดนีเซีย ซึ่งมีผลทำให้เกษตรกรไทยสามารถขายยางพาราได้ในราคาที่ดีกว่าในกรณีที่ไม่มีองค์กรนี้” เป็นเรื่องที่ยากมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะการณ์ที่ราคายางตกต่ำ (ซึ่งแม้ว่าการแทรกแซงอาจช่วยดึงราคาให้สูงขึ้นมาบ้าง แต่ราคายางก็อาจจะยังต่ำกว่าในปีอื่นที่ INRO ไม่ได้เข้าไปแทรกแซง) ดังนั้น ที่ผ่านมา ไทยซึ่งเป็นผู้ผลิตและผู้ส่งออกยางใหญ่ที่สุดของโลกจึงไม่พอใจ INRO ที่ไม่ได้มาซื้อจากไทยในช่วงที่ราคายางตกต่ำหรือเข้ามาซื้อซ้ำและมีสัดส่วนน้อย (รวมไปถึงไม่ค่อยได้เก็บสต็อกยางที่ซื้อในประเทศไทย) ทำให้รัฐบาลไทยซึ่งตัดสินใจเข้าไปแทรกแซงตลาดยางพาราเองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 แสดงความไม่พอใจ INRO หลายครั้ง²³ รวมทั้งแสดงความไม่พอใจโดยชะลอการส่งเงินสมทบมูลภัณฑ์ในช่วง INRA II โดยยินยอมเสียค่าปรับจากการส่งเงินล่าช้าแทนด้วย ดังนั้น เมื่อมาเลเซียตัดสินใจถอนตัวออกจาก INRO ประเทศไทยก็ไม่รีรอที่จะถอนตัวตามเมื่อต้นปี 2542 (โดยมีผลในเดือนมีนาคม 2543)

การตัดสินใจของรัฐบาลไทยที่จะถอนตัวออกจาก INRO เป็นปัจจัยชี้ขาดที่ทำให้องค์กรนี้ต้องพบจุดจบในทันที (เนื่องจากสมาชิกที่เหลือมีส่วนแบ่งการส่งออกน้อยกว่าร้อยละ 75 ซึ่งเป็นอัตราที่กำหนดเอาไว้ในข้อตกลง INRA III) หลังจากที่ INRO ไม่ประสบความสำเร็จในการโน้มน้าวให้ไทยเปลี่ยนใจ เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2542 INRO ได้ประกาศยุติการดำเนินงานตาม INRA III และยกเลิกการเรียกเก็บเงินสมทบมูลภัณฑ์กันชนจากประเทศสมาชิก หลังจากนั้น ก็เข้าสู่ช่วงการเลิกกิจการ โดย INRO ได้ขายยางในสต็อกเสร็จสิ้นเมื่อ 28 มีนาคม 2544 และได้คืนส่วนแบ่งทรัพย์สินให้สมาชิกเสร็จในเดือนกรกฎาคม 2544

การเสาะหาความร่วมมือกับประเทศผู้ผลิตอื่นหลังยุบ INRO

แม้ว่าในปี 2542 นั้น ประเทศไทยจะตัดสินใจที่จะล้ม INRO โดยไม่ลังเลใจเลย แต่หลังจากนั้นไม่นาน รัฐบาลไทยก็เริ่มพยายามเสาะหาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านอีกครั้งหนึ่ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา รัฐมนตรีที่รับผิดชอบเรื่องยาง (นายเนวิน ชิดชอบ และนายอาคม เองฉ้วน ในช่วงรัฐบาลที่นำโดยพรรคประชาธิปัตย์) ได้พยายามทำความตกลงกับกระทรวงอุตสาหกรรมชั้นปฐมของมาเลเซีย และนำไปสู่การลงนามในบันทึกความเข้าใจในการจัดตั้ง ธุรกิจยางร่วมไทย-มาเลเซีย (Thai-Malaysia Joint Venture) และต่อมาได้เตรียมการจัดตั้ง Tripartite Rubber Corporation (TRC) โดยดึงอินโดนีเซียมาร่วมด้วย

บริษัทร่วมทุนยางพาราไตรภาคีสากล (ITRCO)

หลังจากที่ INRO ได้ล้มเลิกไปตั้งแต่ปี 2543 ราคายางก็ยังคงตกต่ำอย่างต่อเนื่องมาจนถึงต้นปี 2545 โดยในระยะที่ INRO ต้องขายยางในสต็อกตามแผนการชำระบัญชีเพื่อเลิกองค์การอยู่นั้น ประเทศผู้ผลิตยางใหญ่ โดยเฉพาะประเทศไทย ก็ยังคงมีผลผลิตยางเพิ่มขึ้น²⁴ ประกอบกับเศรษฐกิจโลกเข้าสู่ภาวะ

²³ ในความเป็นจริงแล้ว สัดส่วนของยางที่ INRO ซื้อจากไทยเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 2 (หรือ 16) ในช่วง INRA I มาเป็นร้อยละ 20 และร้อยละ 42 ของยางพาราที่ซื้อเข้าโครงการแทรกแซงของ INRO II และ III ตามลำดับ (ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะแรงกดดันของไทยต่อ INRO ด้วย) แต่จำนวนที่ซื้อเพิ่มขึ้นไม่มากนัก

²⁴ ในบรรดาสามประเทศผู้ผลิตหลักของโลก มีประเทศมาเลเซียเท่านั้นที่มีผลผลิตยางลดลงอย่างชัดเจน จากเดิมเคยผลิตยางมากถึง 1.6 ล้านตัน เหลือประมาณ 0.62 และ 0.55 ล้านตัน ในปี 2543 และ 2544 (ดูตารางที่ 1)

ถดถอย เมื่อรัฐบาลชุดปัจจุบันได้เข้ามาบริหารก็ได้้นำแนวคิดที่จะแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศ ผู้ผลิตยางพาราธรรมชาติส่งออกขนาดใหญ่ ได้แก่ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดการผลิตกว่าร้อยละ 80 ของผลผลิตทั้งโลกรวมกัน โดยจัดตั้งเป็นบริษัทร่วมทุนยางพาราไตรภาคีสากล (ITRACO) มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการรักษาเสถียรภาพของราคายางพารา และยกระดับราคายางพาราซึ่งจะอาศัยความร่วมมือของประเทศสมาชิกสร้างอำนาจต่อรองเพื่อให้สามารถควบคุมกลไกราคายางในตลาดโลกได้ โดยในข้อตกลงเบื้องต้นกำหนดให้ประเทศสมาชิกลดพื้นที่ปลูกยางปีละ 4% และลดปริมาณการส่งออกยาง 10% และในการก่อตั้งบริษัทดังกล่าวประเทศไทยเสนอให้มีทุนจดทะเบียน 225 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (ประมาณ 10,000 ล้านบาท ซึ่งจะเพียงพอสำหรับการสร้างมูลภัณฑ์กันชนขนาดประมาณ 300,000 ตัน) โดยเรียกเก็บจากสามประเทศตามสัดส่วนปริมาณการผลิตยางธรรมชาติของแต่ละประเทศ คือ ไทย:อินโดนีเซีย:มาเลเซีย ในสัดส่วน 2:1.5:1 อย่างไรก็ตาม ราคายางเริ่มมีแนวโน้มดีขึ้นในช่วงกลางปี 2545 ทำให้รัฐบาลไทยตัดสินใจระบายนโยบายดังกล่าวจำนวน 1.3 แสนตันออกสู่ตลาด และมีข่าวออกมาว่า อินโดนีเซียไม่พอใจกับการตัดสินใจดังกล่าวของรัฐบาลไทย และจะเลื่อนการลงทุนข้อตกลงการจัดตั้งตั้งเป็นบริษัทร่วมทุนยางพาราไตรภาคีสากล (ITRACO) ออกไป

แต่ในที่สุด หลังจากที่ผ่านมาการเจรจามานานนับปี ก็ได้มีการลงนามความร่วมมือในการจัดตั้งบริษัทร่วมทุนยางพาราฯ ที่ประเทศอินโดนีเซียเมื่อเดือนสิงหาคม 2545 อย่างไรก็ตาม ในการลงนามครั้งนี้ มีการเรียกระดมทุนเพียง 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากเป้าหมายเดิมที่ตั้งเอาไว้ที่ 225 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

ล่าสุด (พฤศจิกายน 2545) ฝ่ายไทยก็ได้ผลักดันให้มีการเสนอชื่อคณะกรรมการบริหารซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากประเทศสมาชิก โดยไทยจะมีตัวแทน 4 คน อินโดนีเซีย 3 คน และมาเลเซีย 2 คน หลังจากนั้นก็ต้องคัดเลือกผู้จัดการเพื่อทำหน้าที่บริหารบริษัทฯ นอกจากนี้ก็ได้เรียกชำระทุนจดทะเบียนบางส่วน โดยส่วนของไทยจะต้องจ่าย 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (ประมาณ 86 ล้านบาท) ขณะที่เปิดโอกาสให้อินโดนีเซียและมาเลเซียสามารถนำสต็อกยางมาใช้เป็นทุนจดทะเบียนได้ สำหรับการชำระทุนจดทะเบียนของไทยนั้น รัฐบาลได้นำเงินงบประมาณสำรองเพื่อใช้จ่ายในโครงการเร่งด่วน (งบกระตุ้นเศรษฐกิจ) ซึ่งกันไว้สำหรับโครงการรักษาเสถียรภาพราคายางประมาณ 400 ล้านบาทมาใช้ในการชั่วคราว คาดว่าทุนจดทะเบียนส่วนนี้คงจะถูกนำมาใช้ในด้านการจัดหาสถานที่และบุคลากร และการเตรียมการเท่านั้น โดยในขณะนี้ยังไม่มีความชัดเจนว่าทั้งสามประเทศพร้อมที่จะนำเงินมาร่วมลงทุนในบริษัทนี้หรือไม่และมากน้อยเพียงใด

2.2 ข้าว

ข้าวเป็นสินค้าเกษตรที่มีความสำคัญกับเศรษฐกิจไทยมาก ในอดีตนั้น ข้าวเคยเป็นสินค้าที่มีความสำคัญที่สุดกับเศรษฐกิจไทยและเป็นรายรับรายการใหญ่ที่สุดของรัฐบาล (ซึ่งผูกขาดการส่งออกข้าวมาตั้งแต่ยุคสมบูรณาญาสิทธิราช) ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในระหว่างปี 2472 ถึงปี 2474-75 นั้น ราคาข้าว

ส่งออกของไทยตกลงถึงประมาณครึ่งหนึ่ง²⁵ ส่งผลกระทบต่อรายรับของรัฐบาลในขณะนั้นอย่างรุนแรง จนเกิดการ “ดูล” ข้าราชการออกจำนวนมาก ซึ่งอาจเป็นสาเหตุประการหนึ่งนำไปสู่การปฏิวัติของคณะราษฎร เมื่อกลางปี 2475

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลไทยต้องจัดหาข้าวให้ประเทศพันธมิตรเป็นค่าปฏิกรรมสงคราม รัฐบาลก็ใช้วิธีผูกขาดส่งออกข้าวโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนสองอัตราเป็นเครื่องมือในการเก็บภาษีส่งออกข้าว ต่อมาเมื่อมีการเลิกระบบนี้ ก็มีฟรีเมียวมข้าวขึ้นมาแทน เพื่อรักษาราคาข้าวภายในประเทศไม่ให้สูงจนเป็นภาระของรัฐบาล

ฟรีเมียวมข้าวถูกใช้ เป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพราคาข้าวมาเป็นเวลานานกว่าสามสิบปี ซึ่งในระหว่างนั้น ราคาข้าวภายในประเทศมีเสถียรภาพมาก แต่เป็นเสถียรภาพที่ระดับต่ำ แต่หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เสี่ยงคัดค้านการเก็บฟรีเมียวมข้าวก็รุนแรงมากขึ้นจากฝ่ายที่เห็นว่าการเก็บภาษีส่งออกโดยวิธีนี้ทำให้ราคาข้าวภายในประเทศอยู่ในระดับต่ำ แต่กระทรวงพาณิชย์ (ซึ่งรับผิดชอบเก็บฟรีเมียวมข้าว) ก็มักจะออกมาตอบโต้ว่าการที่ราคาข้าวต่ำเพราะผู้ส่งออก “ตัดราคา” กันเอง และหันมากดราคาซื้อจากเกษตรกร

นักวิชาการที่ติดตามปัญหาเรื่องข้าวมักตั้งข้อสังเกต “ทฤษฎีการตัดราคา” ของกระทรวงพาณิชย์ (ซึ่งหลายรัฐบาลนำมาอธิบายด้วย) อยู่เนื่อง ๆ ว่า ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีหัวมงกุฎท้ายมังกรที่ขาดความคงเส้นคงวา (internal consistency) เนื่องจากในช่วงที่อธิบายการ “ตัดราคา” ของผู้ส่งออกนั้น ทฤษฎีนี้มีสัมเสียดว่า ตลาดข้าวไทยมีการแข่งขันกันมาก ทำให้พ่อค้าพร้อมที่จะตัดราคาเพื่อให้ได้ order จากผู้ซื้อ²⁶ แต่ในช่วงที่อธิบายพฤติกรรม “กตราคา” ของพ่อค้าต่อเกษตรกรนั้น ทฤษฎีนี้ก็กลับให้สัมเสียดว่าไม่ค่อยมีการแข่งขันระหว่างพ่อค้าข้าวด้วยกัน ทำให้พ่อค้าแต่ละรายสามารถกดราคาลงไปโดยไม่มีพ่อค้ารายอื่นเข้ามาแข่งขัน (หรืออีกกรณีหนึ่งก็คือ มีการรวมหัวของพ่อค้าข้าวในการกดราคาซื้อจากเกษตรกร)

แต่แทนที่รัฐบาลจะสนใจปราบปรามพฤติกรรมกตราคา (ซึ่งกระทรวงพาณิชย์ก็กล่าวหาพ่อค้าไทยมาโดยตลอด) รัฐบาลกลับพยายามชักจูงให้ภาคเอกชน “ฮั้วราคา” ในการส่งออกไปต่างประเทศแทน เสมือนกับรัฐบาลมีทฤษฎีที่สองว่า เมื่อพ่อค้าสามารถส่งออกข้าวในราคาที่สูงแล้ว พ่อค้า (ที่เคยกดราคาเกษตรกรมาก่อน) ก็จะมีมุกิตาจิตเลิกกตราคาเกษตรกร

เป็นที่น่าสังเกตว่าในยุคหนึ่งรัฐบาลถึงกับใช้อำนาจบังคับให้ผู้ส่งออก “ฮั้วราคา” กันอย่างเป็นทางการเป็นเวลาหลายสิบปี โดยคณะอนุกรรมการข้าว ของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย (ซึ่งเป็นกลุ่มพ่อค้าส่งออกข้าว) ต้องจัดการประชุมทุกวันพุธเพื่อ “กำหนดราคาส่งออก” ที่พ่อค้าไทยจะขายให้ลูกค้าในต่างประเทศ โดยกระทรวงพาณิชย์แจ้งว่าจะไม่ออกใบอนุญาตส่งออกแก่ผู้ที่ทำสัญญาขายข้าวไปต่างประเทศ ในราคาที่ต่ำกว่านี้ แต่เป็นที่เล่าขานกันในวงการค้าข้าวว่า หลังจากประชุมเสร็จแล้ว ผู้ส่งออกแต่ละรายก็กลับ

²⁵ จากประมาณ 7 บาทต่อหาบเหลือ 3.5 บาทต่อหาบ

²⁶ ดูเหมือนว่าทฤษฎีนี้จะสมมุติด้วยว่าผู้ซื้อในต่างประเทศ (ซึ่งจริงๆ มีหลายราย) จะต้องสามารถรวมหัวกันกดราคาจากผู้ส่งออกไทยได้ ด้วย ไม่เช่นนั้น แล้วผู้ส่งออกของไทยก็ย่อมจะไม่ขายให้ผู้ซื้อที่เสนอราคาซื้อที่ตนเห็นว่าต่ำเกินไป

ไปทำธุรกรรมของตนตามปกติ โดยไม่มีใครในวงการ (ผู้ส่งออก ประเทศผู้ซื้อ และบริษัทนายหน้าค้าข้าวระหว่างประเทศ) ให้ความสนใจกับราคาที่ประกาศแต่อย่างใด ในกรณีที่มีการขายข้าวในราคาที่ต่ำกว่าราคาประกาศ ผู้ส่งออกก็จะแสดงสัญญาขายตามราคาประกาศ แล้วใช้วิธีคืนเงินส่วนต่างให้กับผู้ซื้อผ่านตลาดมืด การที่รัฐบาลบังคับให้ผู้ส่งออกรวมตัวกันฮั้วราคากันจึงแทบจะไม่ได้เกิดผลอะไรกับใคร ยกเว้นการสร้าง ความสับสนให้กับนักวิจัยหรือผู้ที่อยู่นอกวงการที่ต้องการข้อมูลราคาส่งออกข้าวที่เป็นจริง

แม้กระนั้นก็ตาม รัฐบาลแทบทุกยุคทุกสมัยก็วนเวียนกันมาอ้างทฤษฎีนี้แทบทุกครั้งที่ว่าราคาข้าวตกต่ำ โดยเฉพาะในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งหลังจากปี 2540/41 ราคาข้าวเมื่อคิดเป็นเหรียญสหรัฐต่อตันอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าเดิมมาก โดยใช้ข้อมูลนี้เป็น “ประจักษ์พยาน” ว่าการที่พ่อค้าไทยตัดราคากันทำให้ต่างประเทศสามารถซื้อข้าวไทยในราคาเป็นบาทที่สูงกว่าเดิมไม่มาก แทนที่จะได้ราคาเดิมที่เป็นดอลลาร์

สำหรับการสร้างความร่วมมือในการกำหนดราคาข้าวกับกลุ่มประเทศผู้ผลิตนั้น ก็เป็นเรื่องที่พูดกันมาตั้งแต่รัฐบาลก่อนเช่นกัน โดยในระยะแรก รัฐบาลไทยพยายามดึงเวียดนาม (ซึ่งในบางปีมีสถานะเป็นผู้ส่งออกข้าวอันดับสองรองจากไทย) มาเป็นพันธมิตร และต่อมาได้พยายามดึงประเทศผู้ส่งออกข้าวรายอื่นๆ ในเอเชีย (หกประเทศ รวมประเทศไทย) เข้ามาร่วมด้วย และเมื่อวันที่ 9 ตุลาคมที่ผ่านมา กระทรวงพาณิชย์ของไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าด้วยความร่วมมือค้าข้าว ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านการค้าข้าวของประเทศผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่รวม 5 ประเทศ ได้แก่ ไทย เวียดนาม ปากีสถาน อินเดีย และจีน ในการประชุมครั้งนี้ที่ประชุมได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจ เพื่อเตรียมการจัดตั้งคณะมนตรีว่าด้วยความร่วมมือค้าข้าว (Council on Rice Trade Cooperation หรือ CRTIC) ซึ่งประกอบด้วย 3 ระดับ คือ การประชุมระดับรัฐมนตรี การประชุมหารือระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส และฝ่ายเลขานุการร่วม โดยองค์กรตัดสินใจของคณะมนตรีว่าด้วยความร่วมมือค้าข้าวคือที่ประชุมระดับรัฐมนตรี ซึ่งจะจัดให้มีขึ้นอย่างน้อยปีละครั้งเพื่อกำหนดทิศทางและแนวทางที่ชัดเจนสำหรับความร่วมมือในการค้าข้าว และจะจัดประชุมหารือในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งฝ่ายเลขานุการร่วม (Joint Secretariat) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่ได้รับการแต่งตั้งจากทั้ง 5 ประเทศ เพื่อจัดทำรายละเอียดของความร่วมมือและติดตามความคืบหน้าของความร่วมมือนี้ (ดูเอกสารประกอบการแถลงข่าวในกรอบที่ 1)

กรอบที่ 1 แถลงข่าวผลการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าด้วยความร่วมมือค้าข้าวโดยกระทรวงพาณิชย์**ผลการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าด้วยความร่วมมือค้าข้าว**

วันที่ 9 ตุลาคม 2545

กรุงเทพมหานคร

รัฐบาลไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าด้วยความร่วมมือค้าข้าวเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2545 การประชุมครั้งนี้จัดขึ้นเป็นครั้งแรก โดยผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านการค้าข้าวของประเทศผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ 5 ประเทศ ได้แก่ จีน อินเดีย ปากีสถาน เวียดนาม และไทย

วัตถุประสงค์ของการประชุม คือ เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีของประเทศผู้ส่งออกข้าวทั้ง 5 ประเทศ ได้แลกเปลี่ยนข้อมูลและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์ปัจจุบันของการค้าข้าวในตลาดโลก รัฐมนตรีตระหนักว่าความผันผวนของราคาข้าวก่อให้เกิดผลเสียต่อชาวนาที่ยากจนอยู่แล้วและทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปได้ยากขึ้น

ดังนั้น เพื่อแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว รัฐมนตรีจึงได้ตกลงที่จะหาวิธีการขยายความเป็นหุ้นส่วนระหว่างกัน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และขยายความร่วมมือระหว่างกันอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง ในการนี้ ได้มีการพิจารณาให้มีการจัดตั้งคณะมนตรีว่าด้วยความร่วมมือค้าข้าว (Council on Rice Trade Cooperation หรือ CRTC) ซึ่งประกอบด้วย 3 ระดับ คือ การประชุมระดับรัฐมนตรีการประชุมหารือระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส และฝ่ายเลขานุการร่วม

องค์การตัดสินใจของคณะมนตรีว่าด้วยความร่วมมือค้าข้าว คือ ที่ประชุมระดับรัฐมนตรี ซึ่งจะจัดให้มีขึ้นอย่างน้อยปีละครั้ง เพื่อกำหนดทิศทางและแนวทางที่ชัดเจนสำหรับความร่วมมือในการค้าข้าว โดยแต่ละประเทศจะผลัดกันเป็นประธานของคณะมนตรีนี้ ประเทศละ 1 ปี เรียงตามลำดับตัวอักษรของชื่อประเทศ โดยในช่วงปีแรก ไทยรับเป็นประธาน และปีต่อไปคือ เวียดนาม ซึ่งจะเป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมครั้งต่อไป

ในช่วงระหว่างที่จะมีการประชุมระดับรัฐมนตรี ให้มีการประชุมหารือในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง เพื่อจัดทำรายละเอียดของความร่วมมือและติดตามความคืบหน้าของความร่วมมือดังกล่าว โดยการประชุมหารือครั้งแรกควรจัดให้มีขึ้นภายใน 3 เดือนนับจากนี้

เพื่อให้เกิดความราบรื่นและความต่อเนื่องในการดำเนินงาน รัฐมนตรีจึงตกลงให้จัดตั้งฝ่ายเลขานุการร่วม (Joint Secretariat) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่ได้รับการแต่งตั้งจากทั้ง 5 ประเทศ ในขั้นต้น ไทยจะเป็นผู้ประสานงานสำหรับฝ่ายเลขานุการร่วมนี้ การประชุมระหว่างสมาชิกของฝ่ายเลขานุการร่วม อาจทำผ่านการประชุมทางไกลผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ ได้

รัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการกำหนดกลยุทธ์ร่วมกันสำหรับการค้าข้าว เพื่อให้แน่ใจว่าจะสามารถบรรเทาความทุกข์ยากของชาวนาภายในประเทศได้ ทุกฝ่ายตระหนักดีว่าเรื่องนี้ไม่ใช่งานที่ง่ายและไม่สามารถตกลงให้เสร็จสิ้นภายในครั้งเดียวได้ แต่จะต้องมีกระบวนการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของชาวนาให้ดีขึ้น รัฐมนตรีก็พร้อมที่จะรับมือกับความท้าทายต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

กระทรวงพาณิชย์

9 ตุลาคม 2545

ที่มา: กระทรวงพาณิชย์ (ส่วนที่เป็นตัวเอเนนเน้นโดยผู้เขียนเอง)

จากการแถลงข่าวและให้สัมภาษณ์ของรัฐมนตรีพาณิชย์ของไทยหลังการประชุม (ซึ่งผู้เขียนสรุปจากข่าวโทรทัศน์และหนังสือพิมพ์หลายฉบับ) ก็คือ นอกจากการกำหนดให้มีการจัดประชุมและแลกเปลี่ยนข้อมูลกันในอนาคตแล้ว รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจากหกประเทศนี้จะ

- กำหนดราคาส่งออกข้าวขั้นต่ำที่สมเหตุสมผลของแต่ละประเทศ (ซึ่งจะขึ้นกับคุณภาพของข้าวด้วย โดยราคาข้าวไทยจะสูงกว่าเวียดนามหรืออินเดีย)
- ไม่มีมาตรการลดการผลิต (เนื่องจากผู้เข้าประชุมเห็นพ้องกันว่าโลกยังมีความต้องการบริโภคข้าวเพิ่มขึ้นอยู่)
- ไม่มีมาตรการลดหรือจำกัดพื้นที่เพาะปลูก

รัฐมนตรีพาณิชย์ของไทยแถลงด้วยว่าตนเชื่อว่าความร่วมมือที่เกิดขึ้นจะทำให้ราคาข้าวของแต่ละประเทศปรับตัวสูงขึ้น ในส่วนของไทยคาดว่าจะปรับตัวสูงขึ้นไม่น้อยกว่า 30%

3. ข้อพิจารณา

การรวมกลุ่มทางการค้าเพื่อให้มีอำนาจต่อรองในการกำหนดราคาได้นั้น เป็นแนวคิดที่มีการอ้างถึงและทำกันหลายรูปแบบมาเป็นเวลานานแล้ว (ประเทศไทยเองก็เคยเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่อง ดีบุก น้ำตาล และยางพารา) แต่ความพยายามเหล่านี้ก็มักจะไม่ประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน ตัวอย่างเดียวที่อาจถือได้ว่าประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งคือกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมัน (OPEC) ซึ่งกลายมาเป็นตัวอย่างที่หลายฝ่ายมักจะใช้เป็นหลักยึด (benchmark) อ้างอิงอยู่เสมอ

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันนั้นมีปัจจัยพื้นฐานอย่างน้อยสองประการที่เอื้อให้การรวมกลุ่มดังกล่าวประสบความสำเร็จและยั่งยืน นั่นคือ

1. ลักษณะของสินค้า สินค้าที่ผู้ผลิตจะสร้างอิทธิพลด้านราคาได้จะต้องมีคุณลักษณะเฉพาะคือ ไม่มีสินค้าที่ทดแทนกันได้ดีที่มีราคาไม่ต่างกันมากนัก ซึ่งน้ำมันมีคุณสมบัติประการนี้ดีกว่ายางพารา (ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนส่วนผสมกับยางสังเคราะห์ได้ในระดับที่ค่อนข้างกว้าง) หรือข้าว (ซึ่งมีหลายชนิดและคุณภาพ และอาจทดแทนด้วยธัญพืชอื่น เช่น มัน ชนิดต่างๆ ได้มากพอสมควร)
2. ต้องมีประสิทธิภาพในการควบคุมผลผลิตของโลก ซึ่งประกอบด้วยหลายปัจจัย เช่น
 - ธรรมชาติของสินค้า เช่น น้ำมันสามารถเก็บไว้ในดินโดยไม่มีต้นทุน ยางพาราอาจเก็บไว้ในต้นในระยะหนึ่งแต่ไม่นานมาก (ในทำนองเดียวกัน มันสำปะหลังอาจเก็บไว้ในดินได้ในระยะหนึ่ง) แต่ข้าวต้องเก็บเกี่ยวทันทีเมื่อสุก และหลังจากเก็บเกี่ยวแล้ว การเก็บรักษาสินค้าเกษตรเหล่านี้จะมีต้นทุนและการเก็บรักษาในระยะเวลาอันยาวนานกว่า 1-2 ปี มักจะมีปัญหาคุณภาพเสื่อมลง

- กรรมสิทธิ์ในสินค้าและระบบการค้า/การส่งออก ในแต่ละประเทศนั้น การควบคุมปริมาณการผลิตหรือส่งออกในกรณีของรัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือเจ้าของสัมปทานสินค้า และ/หรือ เป็นผู้ส่งออกรายเดียวจะทำได้ง่ายกว่าในประเทศที่เอกชน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรรายย่อย) เป็นเจ้าของและสามารถตัดสินใจในการผลิตเอง และในกรณีที่เอกชนสามารถส่งสินค้าออกได้อย่างเสรี โดยในประเทศที่มีระบบการค้าและการส่งออกแบบเสรีเช่นประเทศไทยนั้น เรามักจะพบว่า นอกจากสินค้าไทยจะประสบกับการแข่งขันจากประเทศคู่แข่งแล้ว ในหลายกรณีคู่แข่งที่สำคัญโดยธรรมชาติของ “ข้าวไทย” “ข้าวหอมไทย” “ยางไทย” ก็คือสินค้าไทยและผู้ส่งออกของไทยเอง ดังนั้น สินค้าหลายชนิดที่เมื่อมองในภาพรวมแล้วจะเห็นประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่เพียงสองหรือสามประเทศนั้น ในความเป็นจริงมีตัวละครที่สำคัญโลดแล่นอยู่หลายสิบรายหรือเป็นร้อยราย ทำให้การควบคุมปริมาณในระดับที่จะส่งผลสะท้อนต่อราคานั้นทำได้ยากกว่ากรณี OPEC ซึ่งแม้ว่าจะมีถึง 11 ประเทศ แต่รัฐบาลของแต่ละประเทศสามารถควบคุมปริมาณการผลิตของตนได้²⁷
- สัดส่วนของสินค้าที่ออกสู่ตลาดโลก (และความแปรปรวนของสัดส่วนดังกล่าว) ในกรณีของน้ำมันนั้น ประเทศผู้ผลิตต่างๆ (รวมทั้งประเทศนอกกลุ่ม OPEC) มักจะมีแผนการผลิตที่แน่นอน ดังนั้น การปรับตัวของ OPEC ในระดับที่รุนแรงมากจึงสามารถส่งผลสะท้อนต่อปริมาณน้ำมันในตลาดโลกได้ แต่สำหรับสินค้าประเภทข้าวและน้ำตาลนั้น ประเทศไทยซึ่งเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่มีผลผลิตประมาณร้อยละ 5 และ 3 ของผลผลิตของโลกเท่านั้น การลดหรือเพิ่มปริมาณการผลิตและการส่งออกข้าวของไทยจึงเป็นตัวแปรที่อาจจะมีผลไม่มากเท่ากับการเกิดฝนแล้งหรือพายุที่ประเทศจีน (ซึ่งเป็นประเทศผู้ผลิตข้าวที่ใหญ่ที่สุดของโลก) นอกจากนี้ การที่ผลผลิตข้าวของไทยมีสัดส่วนที่ต่ำมาก ทำให้ความพยายามที่จะใช้การควบคุมผลผลิตในประเทศไทยจะมีผลต่อผลผลิตของโลกไม่มากนัก และยากที่จะควบคุมให้ได้ผลลัพธ์ชนิดที่ทำนายได้ล่วงหน้า

เป็นที่น่าสังเกตว่าแนวคิดเรื่องการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศมีเป้าหมายที่จะแก้ปัญหาการแข่งขันกัน “ตัดราคา” ประเทศผู้ส่งออก ซึ่งในประเทศไทยเองนั้น แนวคิดนี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลแทบทุกยุคทุกสมัยหยิบยกขึ้นมาข้อกล่าวหาพ่อค้า และแทบทุกรัฐบาลมักจะพยายามชักจูงให้พ่อค้าร่วมมือกัน “ฮั้วราคา” ส่งออก²⁸ และเมื่อประมาณสี่สิบปีก่อนที่กระทรวงพาณิชย์เคยบังคับให้คณะอนุกรรมการข้าวของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยมาร่วมกันกำหนดราคาข้าวส่งออกทุกวันพุธ และจะไม่ออกใบอนุญาตส่งออกให้ผู้ส่งออกที่ขายให้ต่างประเทศในราคาที่ต่ำกว่าราคานี้ แต่ที่ผ่านมา วิธีนี้ไม่เคยประสบความสำเร็จแต่อย่างใด ทั้งนี้ ปัญหาของวิธีฮั้วราคามีหลายประการ เริ่มตั้งแต่ถ้าการฮั้วราคาของพ่อค้าไทยทำให้สินค้าของไทยราคาแพง

²⁷ ปัญหาการผลิตเกินโควตาที่เกิดขึ้นกับ OPEC อยู่เรื่อย ๆ จึงเกิดจากเจตนาของประเทศสมาชิกบางประเทศที่ต้องการจะหารายได้เพิ่มขึ้นหลังจากที่ไปเจรจาให้ประเทศอื่นจำกัดการผลิตไปแล้ว

²⁸ ซึ่งจริงๆ แล้วน่าจะเป็นวิธีที่ผิดกฎหมาย หรืออย่างน้อยก็ผิดสรีรติของกฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือ พรบ. แข่งขันทางการค้า

กว่าของประเทศอื่นมาก ตลาดของสินค้าไทยในต่างประเทศบางส่วนก็จะถูกแย่งโดยสินค้าของประเทศอื่น เว้นแต่ในกรณีที่ไทยจะประสบความสำเร็จในการชักจูงให้ประเทศผู้ส่งออกที่สำคัญอื่นๆ ขึ้นราคาในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน แต่ถึงแม้ว่าถ้าวิธีนี้จะประสบความสำเร็จและไทยสามารถรักษาส่วนแบ่งเอาไว้ได้ ประเทศผู้ผลิตต่างๆ (รวมทั้งไทย) ก็มีแนวโน้มที่จะต้องลดการส่งออกลง (ไม่เช่นนั้นก็จะยากที่จะยกราคาให้สูงขึ้นในระยะยาวได้)²⁹ ซึ่งการทำเช่นนั้นได้โดยที่ไม่มีผลผลิตล้นเกินภายในประเทศ ก็จะต้องลดการผลิตภายในประเทศลงด้วย แต่ในสถานการณ์ที่ราคาสินค้าดีขึ้น (ถ้ามาตรการทั้งหมดได้ผลจริง) เกษตรกรก็มีแรงจูงใจที่จะขยายการผลิต ซึ่งจะส่งผลให้มีผลผลิตกลับมาล้นตลาดอีก ในสถานการณ์เช่นนี้ พ่อค้าก็จะสามารถเลือกซื้อสินค้าในราคาถูกและพ่อค้ารายที่ต้องการส่งออกเพิ่มขึ้นก็จะอยู่ในวิสัยที่จะสามารถ “ตัดราคา” ส่งออกลงมาได้อีก และจะนำทุกอย่างกลับไปสู่วิกฤตเดิมอีกครั้งหนึ่ง

ในกรณีที่ประเทศไทยไปทำข้อตกลงกับประเทศผู้ผลิตอื่นๆ ด้วยนั้น ประเทศผู้ผลิตอื่นๆ ก็จะมีปัญหาในทำนองเดียวกัน ซึ่งแต่ละประเทศอาจจะมิใช่อัจฉการปัญหาที่ต่างกัน แต่ในกรณีที่ราคาสินค้าสูงขึ้นจริง แต่ละประเทศ (หรือผู้ส่งออกแต่ละราย) ก็จะมีแรงจูงใจในการส่งออกเพิ่มขึ้น เพื่อแก้ปัญหาผลผลิตล้นเกินของตนเอง³⁰ และเพื่อหารายได้เข้าประเทศด้วย และสุดท้าย เราจะต้องไม่ลืมด้วยว่า ในบรรดาระฐมนตรีประเทศต่างๆ ที่มาร่วมเจรจานั้น รัฐมนตรีในหลายประเทศ (รวมทั้งไทยด้วย) ไม่ได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ส่งออก (ยกเว้นในประเทศที่รัฐบาลเป็นผู้ผูกขาดการส่งออก หรือในกรณีที่รัฐบาลไทยขายสินค้าที่อยู่ในสต็อกโครงการแทรกแซง) ดังนั้น ถึงแม้จะการตกลงกันอย่างเป็นทางการและรัฐบาลของแต่ละประเทศจะพยายามรักษาสัญญาของตน รัฐบาลไทยก็ยังมีความเสี่ยงที่จะต้องเผชิญกับการแข่งขัน “ตัดราคา” ทั้งจากผู้ส่งออกไทยเองและผู้ส่งออกในต่างประเทศอยู่ตลอดเวลา

ดังนั้น ความพยายามในการร่วมมือกับประเทศผู้ผลิตอื่นๆ ในการยกระดับราคาสินค้าเกษตรโดยใช้วิธีการเจรจาตกลงและแลกเปลี่ยนข้อมูลจึงไม่น่าจะเป็นมาตรการที่เพียงพอในตัวเอง (และคงจะหวังได้ยากว่าการพบปะพูดคุยของรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะมีผลทำให้ราคาข้าวเพิ่มขึ้นร้อยละ 30 ตามที่รัฐมนตรีท่านหนึ่งคาดเอาไว้) ในแง่นี้ ความพยายามในการจัดตั้งบริษัทร่วมทุนยางพาราไตรภาคีสากล (ITRACO) ซึ่งมีข้อตกลงเบื้องต้นกำหนดให้ประเทศสมาชิกลดปริมาณการส่งออกลง 10% และลดพื้นที่ปลูกยางลงปีละ 4% โดยตั้งเป้าที่จะระดมทุนจำนวน 225 ล้านดอลลาร์ ซึ่งจะสามารถนำมาซื้อยางเก็บเข้าสต็อกเป็นมูลค่ากันชนได้มากกว่า 300,000 ตัน จะเป็นโครงการที่มีความเป็นไปได้มากกว่าความร่วมมือในเรื่องข้าว อีกทั้งในกรณีของการสร้างมูลค่ากันชนนั้น บทเรียนจาก INRO ก็ชี้ให้เห็นโครงการรักษาสถียรภาพราคาโดยการสร้างมูลค่ากันชนที่มีกติกาการบริหารที่ชัดเจนและโปร่งใส นั้น เป็นโครงการที่มีโอกาสที่จะดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีโอกาสที่จะยืนอยู่ได้ด้วยตัวเอง โดยไม่ประสบกับปัญหาการขาดทุน

²⁹ ในกรณีที่ความต้องการสินค้านั้นในตลาดโลกเพิ่มขึ้น (เช่น จากประชากรที่เพิ่มขึ้น หรือประเทศผู้นำเข้ามีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น) อาจมีความเป็นไปได้ที่จะไม่ต้องลดการผลิต แต่การทำขยายการผลิตพร้อมๆ ไปกับยกระดับราคาให้สูงขึ้นด้วยนั้น จะมีโอกาสสำเร็จน้อยมาก

³⁰ การที่สินค้าเกษตรเหล่านี้ไม่สามารถเก็บไว้แบบน้ำมัน ก็ทำให้รัฐบาลของแต่ละประเทศจะต้องหาทางจัดการกับผลผลิตที่ล้นเกินทางใดทางหนึ่ง (ถ้าไม่ต้องการให้ราคาสินค้าภายในประเทศตกต่ำ)

อย่างรุนแรงเหมือนกับโครงการแทรกแซงตลาดของไทยในอดีต อย่างไรก็ตาม โอกาสที่โครงการนี้จะประสบความสำเร็จยิ่งขึ้นกับปัจจัยอีกอย่างน้อยสองประการคือ

- ความตั้งใจ ผลประโยชน์ และความไว้วางใจของประเทศสมาชิก ซึ่งเคยเป็นปัญหาที่กีดกร่อน INRO จนล่มสลายไปแล้ว ที่ผ่านมาก ไทยเป็นประเทศที่ผลักดันโครงการนี้เป็นหลัก ในขณะที่มาเลเซียเองนั้น ก็ค่อย ๆ ลดบทบาทในด้านการเป็นผู้ผลิตยางและเพิ่มบทบาทการเป็นผู้ใช้จ่ายมากขึ้น (ในปี 2544 มาเลเซียมีผลผลิตยางประมาณ 548,000 แสตัน และใช้จ่ายประมาณ 330,000 ตัน เหลือส่งออกสุทธิเพียงสองแสนตันเศษ (ประมาณหนึ่งในสิบของปริมาณส่งออกของประเทศไทย) ดังนั้น ความร่วมมือและความมุ่งมั่นในการเข้าร่วม (commitment) ของประเทศอินโดนีเซียจะเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากต่อการก่อร่างสร้างตัวขององค์กรนี้
- ในแง่หนึ่ง ความไว้วางใจคงขึ้นกับมุมมองของประเทศสมาชิกด้วยว่า ประเทศสมาชิกจะเห็นถึงความเป็นไปได้ของมาตรการต่าง ๆ มากน้อยเพียงใด (ตัวอย่างเช่น ข้อเสนอที่ให้ประเทศสมาชิกลดปริมาณการส่งออกลง 10% และลดพื้นที่ปลูกยางลงปีละ 4% นั้น ก็มีผู้ตั้งคำถามว่าประเทศไทยเองจะสามารถปฏิบัติตามข้อเสนอนี้หรือไม่) การที่จะนำเงินมาร่วมลงทุนนั้นก็คงจะขึ้นกับความไว้วางใจในวิธีบริหารโครงการเช่นกัน เพราะแม้กระทั่งในระบบของ INRO ซึ่งมีการกำหนดกติกาที่ชัดเจนนั้น สมาชิกหลายประเทศก็ยังไม่มั่นใจว่า INRO จะมีความลำเอียงในการแทรกแซงหรือไม่ การที่โครงการแทรกแซงตลาดของไทยในช่วงที่ผ่านมา มีชื่อเสียงค่อนข้างมาก ก็อาจจะทำให้ประเทศอื่นขาดความไว้วางใจในการที่จะมาร่วมลงทุน และอาจทำให้ในที่สุดโครงการนี้ก็กลายเป็นโครงการที่มาร่วมกันแต่ชื่อ และแต่ละประเทศกลับไปแทรกแซงตลาดในประเทศของตัวเอง

บรรณานุกรม

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2544, การประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

_____, 2543, อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย: ลู่ทางการขยายการผลิตเพื่อเพิ่มการส่งออก.

สถาบันวิจัยยาง, 2545, รายงานประจำปี 2544 สถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร.

สถาบันวิจัยยาง, 2542, “องค์การยางระหว่างประเทศ” (ตุลาคม).

วิโรจน์ ณ ระนอง และ วีรวัฒน์ จันทโชติ, 2542, การรักษาสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรและกลไกการบริหารราคาสินค้าเกษตรตามข้อเสนอใหม่ โครงการแผนแม่บทกระทรวงพาณิชย์ (2540-49) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

วิโรจน์ ณ ระนอง และอัญชญา ณ ระนอง, 2542, “อนาคตภาคเกษตรกรรมของไทย: ข้อพิจารณาและนโยบาย” วารสารการจัดการภาครัฐและเอกชน 8, 3 (กันยายน-ธันวาคม).

อัมมาร สยามวาลา และ วิโรจน์ ณ ระนอง, 2530, *ประมวลความรู้เรื่องข้าว* สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

บุญอาจ กฤษณะทรัพย์ และสมพร กฤษณะทรัพย์, 2537/38, “การดำเนินงานขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ และประโยชน์จากการเป็นสมาชิกของประเทศไทยในข้อตกลงฉบับที่หนึ่งและสอง (พ.ศ.2524-2538)” เอกสารวิชาการ สถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร

International Natural Rubber Council (23-27 July 2001). “Analysis of Buffer Stock Operations Under The International Natural Rubber Agreement (INRA), 1995”