

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
บทบาทกระทรวงพาณิชย์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มของไทย
โดย
สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)
ปีงบประมาณ 2564

1. ความสำคัญของปาล์มน้ำมัน

ปาล์มน้ำมันเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของภาคใต้ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับครัวเรือนประชาชนภาคใต้จำนวนมาก ปาล์มน้ำมันมีพื้นที่ปลูกทางการเกษตรที่มีสัดส่วนสูงต่อการใช้พื้นที่เกษตรกรรมในภาคใต้ นอกจากนี้พื้นที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นที่ตั้งของสามประเทศผู้ผลิตปลูกต้นปาล์มน้ำมันหลักของโลก อันได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย ซึ่งเป็นประเทศสมาชิกความร่วมมือทางเศรษฐกิจโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT) และเป็นสมาชิกประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)

ปาล์มน้ำมันถือเป็นพืชที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยโดยรวม เนื่องจากเป็นปัจจัยป้อนเข้าหรือวัตถุดิบสำหรับผลิตภัณฑ์ในลักษณะสารตั้งต้นที่แปลงสภาพไปสู่สารประกอบอื่น ๆ น้ำมันปาล์มเป็นส่วนผสมของผลิตภัณฑ์ซึ่งจำแนกได้เป็น 3 ประเภทหลัก ได้แก่ อาหาร การใช้ในอุตสาหกรรม และพลังงานชีวภาพ ประกอบกับปาล์มน้ำมันเกี่ยวข้องกับเกษตรกรผู้ปลูกปาล์มและเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการโรงงานกลั่นน้ำมันปาล์ม ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างมูลค่าเพิ่มจากผลผลิตปาล์มน้ำมัน และมีบทบาทสำคัญต่อการจ้างงานในท้องถิ่น ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตรโดยใช้แนวคิดเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว (Bio-Circular-Green Economy: BCG) ดังนั้นปาล์มน้ำมันจึงเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีศักยภาพด้านการพัฒนาการสร้างมูลค่าเพิ่มโดยใช้แนวคิด BCG ตามนโยบายรัฐบาล

สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) ได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนากลไกความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันภายใต้ IMT-GT” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์การพัฒนาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันของทั้ง 3 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย เพื่อเป็นพื้นฐานไปสู่การหาโอกาสเพื่อการพัฒนาศักยภาพการแข่งขันของปาล์มน้ำมันของไทย และเพื่อกำหนดแนวทางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายความร่วมมือภายใต้ IMT-GT โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่จังหวัดกระบี่ สุราษฎร์ธานี และชุมพร

2. ศักยภาพการผลิตและการตลาดของปาล์มน้ำมัน

2.1 ห่วงโซ่คุณค่าอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์ม เริ่มต้นจากผลทะลายปาล์ม น้ำมันปาล์มดิบ น้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ โดยน้ำมันปาล์มเป็นต้นน้ำสำหรับอุตสาหกรรมปลายน้ำ ซึ่งจำแนกเป็น 3 กลุ่มอุตสาหกรรม

ได้แก่ อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมพลังงานชีวภาพ และอุตสาหกรรมโพลิโอเคมีคอล โดยน้ำมันดิบ (Crude Oil) เป็นวัตถุดิบไปสู่การกลั่นระดับต่าง ๆ ให้ได้มาซึ่งสารตั้งต้นเพื่อผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่มสูง

2.2 ปริมาณผลผลิตน้ำมันปาล์มโลกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนับแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา เมื่อปี พ.ศ. 2561 ประเทศหลักผู้ผลิตน้ำมันปาล์ม ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย โดยทั้ง 3 ประเทศมีสัดส่วนผลิตน้ำมันปาล์มรวมคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 87.97 ของปริมาณผลผลิตรวมของโลก โดยอินโดนีเซียมีผลผลิตร้อยละ 56.77 มาเลเซียมีผลผลิตร้อยละ 27.31 ขณะที่ไทยมีผลผลิตร้อยละ 3.89 อันดับ 4 คือ โคลัมเบีย มีสัดส่วนร้อยละ 2.28 และอันดับ 5 คือ ไนจีเรีย มีสัดส่วนร้อยละ 1.47

จากการวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของปริมาณผลผลิตพบว่า ปริมาณผลผลิตรวมของอินโดนีเซียเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนมาเลเซียมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา ขณะที่ปริมาณผลผลิตของไทยมีแนวโน้มคงที่ เมื่อเปรียบเทียบมิติประสิทธิภาพระหว่าง 3 ประเทศ พบว่า **ประสิทธิภาพการผลิตของไทยเป็นรองทั้ง 2 ประเทศอย่างเห็นได้ชัด** ต้นทุนการผลิตของไทยสูงกว่ามาเลเซียและอินโดนีเซียเมื่อพิจารณาจากปริมาณผลผลิตต่อไร่ อัตราการสกัดน้ำมัน และพื้นที่ปลูกเฉลี่ยต่อรายของเกษตรกร

2.3 การขยายพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันส่งผลและก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก (Negative Externality) ในประเด็นด้านต้นทุนสิ่งแวดล้อม (Environmental Cost) และต้นทุนทางสังคม (Social Cost) ในหลายประเด็น และส่งผลกระทบในวงกว้าง โดยระดับความรุนแรงเกิดขึ้นในอินโดนีเซียเป็นหลัก จึงส่งผลให้อินโดนีเซียกลายเป็นคู่กรณีกับเวทีโลก โดยเฉพาะกับประเทศพัฒนาแล้วซึ่งเป็นตลาดผู้บริโภคหลักของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่มีน้ำมันปาล์มเป็นส่วนประกอบ สำหรับมาเลเซีย ประเด็นผลกระทบภายนอกไม่ได้น้อยไปกว่าอินโดนีเซีย แต่ระดับความรุนแรงโดยเปรียบเทียบน้อยกว่าอินโดนีเซีย ประเด็นผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้น ได้แก่ การทำลายป่าอนุรักษ์ การปล่อยก๊าซเรือนกระจก การใช้ปุ๋ยเคมี ความขัดแย้งระหว่างชุมชน และการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดหาที่ดินสำหรับไทยยังไม่เผชิญกับปัญหาในประเด็นเหล่านี้

2.4 ผลผลิตน้ำมันปาล์มของไทยส่วนใหญ่ใช้ภายในประเทศ สำหรับใช้เป็นปัจจัยการผลิตใน 2 อุตสาหกรรม ประกอบด้วย อุตสาหกรรมอาหาร และอุตสาหกรรมไบโอดีเซล ทั้งนี้ภายใต้นโยบายควบคุมการนำเข้าน้ำมันปาล์มพบว่า ตลอดช่วงเดือนมกราคม 2554 - เดือนธันวาคม 2563 (รวม 120 เดือน) พบว่า ระดับราคาของน้ำมันปาล์มดิบ (Crude Palm Oil: CPO) ของไทยสูงกว่าระดับราคาน้ำมันปาล์มของมาเลเซีย มีเพียง 11 เดือนเท่านั้นที่ราคาของไทยต่ำกว่าราคาของมาเลเซีย สะท้อนให้เห็นว่า **อุปสงค์ต่อน้ำมันปาล์มของไทยสูงกว่าอุปทานที่ไทยผลิตได้** ทั้งนี้จากข้อมูลพบว่า ผลผลิตทะลายปาล์มทั้งปีที่ไทยผลิตได้มีจำนวนน้อยกว่าปริมาณกำลังการผลิตของโรงงานสกัดปาล์มน้ำมัน ส่งผลให้เกิดการแย่งกันซื้อทะลายปาล์ม อย่างไรก็ตามการแข่งขันไม่นำไปสู่การเพิ่มราคา แต่นำไปสู่การลดคุณภาพทะลายปาล์มที่รับซื้อ ส่งผลต่อคุณภาพร้อยละของอัตราการสกัดน้ำมัน (Oil Extraction Rate: OER) ที่สกัดได้ และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพปาล์มน้ำมันของไทย

2.5 สำหรับตลาดน้ำมันปาล์มโลก ไทยมีบทบาทน้อยมากในตลาดโลก ปริมาณผลผลิตของไทยไม่มีผลต่อราคาตลาดโลกและไทยเป็นผู้รับราคาคุณภาพตามกลไกตลาดโลก ผลการวิเคราะห์ความสามารถในการแข่งขันโดยใช้วิธี Wisarn's RCA Matching Approach ของสินค้าน้ำมันปาล์มดิบ น้ำมันปาล์มกลั่น น้ำมันเมล็ดใน

ปาล์มดิบ และน้ำมันเมล็ดในปาล์ม ในกลุ่มประเทศ IMT-GT พบว่า อินโดนีเซียและมาเลเซียมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการส่งออกสินค้าปาล์มทั้ง 4 รายการ ขณะที่ไทยมีความได้เปรียบบางรายการและบางปีเท่านั้น

2.6 การพัฒนาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มต้องพิจารณาทั้งระบบจากอุตสาหกรรมต้นน้ำถึงอุตสาหกรรมปลายน้ำ ประกอบด้วย อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมพลังงานชีวภาพ (หรือไบโอดีเซล) และโอเลโอเคมีคอล กรณีของไทยหากต้องการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มปลายน้ำอย่างจริงจัง ทั้งนี้เมื่อพิจารณากรอบการค้าระหว่างประเทศและห่วงโซ่คุณค่าของไทยพบว่า ความตกลงทางการค้าสินค้าของอาเซียน (ASEAN Trade in Good Agreement: ATIGA) อัตราภาษีระหว่างประเทศอาเซียนเป็นศูนย์ทั้งหมดแล้ว แต่การประกาศใช้มาตรการควบคุมการนำเข้าปาล์มน้ำมันเพื่อช่วยไม่ให้เกิดผลกระทบต่อเกษตรกรและอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มในประเทศ อาจส่งผลให้ไทยไม่สามารถพัฒนาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันระดับปลายน้ำเพื่อยกระดับไปสู่การสร้างผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่มสูงกว่าน้ำมันปาล์มดิบและน้ำมันปาล์มกลั่นได้

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การพัฒนาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มเพื่อให้ได้มูลค่าเพิ่มสูงขึ้น เกี่ยวข้องกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ เนื่องจากการพัฒนาปาล์มน้ำมันเริ่มจากการพัฒนาการปลูก การแปรรูป และการตลาดสินค้าปาล์มน้ำมันทั้งในประเทศและต่างประเทศ การศึกษาวิจัยนี้มุ่งเน้นบทบาทนำของกระทรวงพาณิชย์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มทั้งระบบ จึงขอเสนอแนะเชิงนโยบายต่อหน่วยงานระดับกรมในกระทรวงพาณิชย์ ดังต่อไปนี้

3.1 การเข้าร่วมภาคี Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) (กรมการค้าต่างประเทศร่วมกับกรมการค้าภายใน)

RSPO เป็นมาตรฐานสากลที่กำหนดกระบวนการปลูกปาล์มตั้งแต่ขั้นเตรียมที่ดินไปจนถึงการเก็บผลปาล์มโดยมีเป้าหมายเพื่อความยั่งยืน มุ่งเน้นการไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและผู้เกี่ยวข้องมีคุณภาพชีวิตที่ยั่งยืน เพื่อเป้าหมายให้ผลผลิตน้ำมันปาล์มที่ได้สอดคล้องกับความยั่งยืน

การเข้าสมัครเพื่อให้ได้รับใบรับรองมาตรฐาน RSPO สามารถทำได้ด้วยตัวเองตั้งแต่เจ้าของสวน โรงงานสกัด โรงงานกลั่น และมีค่าใช้จ่ายตามกระบวนการของ RSPO ปัจจุบันผลผลิตน้ำมันปาล์มที่ได้รับใบรับรองมาตรฐาน RSPO ของทั้งโลกคิดเป็นร้อยละ 19 ของผลผลิตรวมทั่วโลก สำหรับไทยผลผลิตที่ได้รับมาตรฐาน RSPO คิดเป็นร้อยละ 2.8 ของผลผลิตของไทยทั้งหมด บริษัทไทยรายแรกที่ได้รับใบรับรองมาตรฐาน คือ บริษัท น้ำมันพืชไทย จำกัด (มหาชน)

มาเลเซียและอินโดนีเซียมีมาตรฐานเรื่องความยั่งยืนเป็นของตนเอง มีชื่อว่า MSPO และ ISPO ตามลำดับ ซึ่งเป็นที่ยอมรับในบางประเทศ เนื่องจากสัดส่วนของไทยในตลาดโลกมีเพียงร้อยละ 3.98 การประยุกต์ให้ได้ RSPO มีความเหมาะสมมากกว่าที่จะพัฒนามาตรฐานของไทยเอง ทั้งนี้มีองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรของเยอรมนีเข้ามาดำเนินโครงการส่งเสริม RSPO ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ใน 3 จังหวัดของไทย

(กระบี่ สุราษฎร์ธานี และชุมพร) แต่การดำเนินงานยังขาดความต่อเนื่อง การสมัครเข้าร่วมภาคี RSPO จะส่งเสริมให้ไทยสามารถยกระดับการผลิตและแปรรูปปาล์มน้ำมันให้ได้มาตรฐานระดับโลกเพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาคุณภาพปาล์มน้ำมันสู่ความยั่งยืน

3.2 การลดมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่มีใช้ภาษี (Non-Tariff Barriers: NTBs) ในอุตสาหกรรมปาล์มของไทย (กรมการค้าต่างประเทศ)

ปัจจุบันไทยใช้นโยบายควบคุมการนำเข้าน้ำมันปาล์มดิบ ซึ่งส่งผลกระทบต่อไปนี้

- การที่ราคาน้ำมันปาล์มดิบภายในประเทศสูงกว่าราคาน้ำมันปาล์มดิบของมาเลเซียสะท้อนอุปสงค์ต่อน้ำมันปาล์มดิบสูงกว่าอุปทานที่ผลิตได้

- ราคาหลายปาล์มของไทยสัมพันธ์โดยตรงกับราคาน้ำมันปาล์มดิบของไทย (ค่าสหสัมพันธ์เท่ากับ 0.9431) และราคาน้ำมันปาล์มดิบของไทยสัมพันธ์โดยตรงกับราคาน้ำมันปาล์มดิบของมาเลเซีย (ค่าสหสัมพันธ์เท่ากับ 0.8016) หมายความว่า เมื่อราคาน้ำมันปาล์มดิบของไทยปรับตัวสูงขึ้น ราคาหลายปาล์มภายในประเทศจะปรับตัวสูงตาม

- ภายใต้การมีมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่มีใช้ภาษี (NTBs) ในปัจจุบัน สภาพอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มของไทยอยู่ในจุดอิมิตัว สืบเนื่องจากไม่สามารถเพิ่มการผลิตน้ำมันปาล์มดิบได้ในระยะสั้นถึงระยะปานกลาง จึงเป็นการยากที่นักลงทุนในอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอลจะตัดสินใจลงทุนเพิ่มในไทย

การลดมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่มีใช้ภาษี (NTBs) จะส่งผลให้เกิดโอกาสการปรับตัวของโครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มดังนี้

- การตัดสินใจสำหรับการลงทุนในอุตสาหกรรมปลายน้ำสามารถเกิดขึ้นได้
- รูปแบบการลดมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่มีใช้ภาษี (NTBs) ต้องดำเนินการเพื่อเป้าหมายส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมปลายน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอลซึ่งมีความซับซ้อนและมีระดับเทคโนโลยีที่ยังพัฒนาไม่หยุดนิ่ง

- มาเลเซียเป็นประเทศที่มุ่งเน้นการใช้ น้ำมันปาล์มดิบเพื่อต่อยอดสู่อุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอล และไม่มุ่งเน้นการใช้ น้ำมันปาล์มดิบไปสู่อุตสาหกรรม

- การลดมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่มีใช้ภาษี (NTBs) ต้องใช้ควบคู่กับการประกันรายได้หลายปาล์มสำหรับชาวสวนปาล์มรายย่อย

- การลดมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่มีใช้ภาษี (NTBs) จะทำให้ไทยได้ประโยชน์จากการมีต้นทุนที่ต่ำกว่าจากมาเลเซีย และส่งเสริมให้เกิดการขยายเครือข่ายการผลิตในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC)

3.3 การพัฒนาบทบาทของไทยในความร่วมมือทางเศรษฐกิจโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (IMT-GT) (กรมการค้าต่างประเทศ)

IMT-GT กำหนดเสาหลักดำเนินงานแบ่งเป็น 7 ด้าน ได้แก่ การขนส่งและการเชื่อมโยงทางเทคโนโลยีสารสนเทศ การอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุน การท่องเที่ยว อุตสาหกรรมจากฐานเกษตรและภาคเกษตร ภาคบริการฮาลาลและสินค้าฮาลาล สิ่งแวดล้อม และการพัฒนา

กรอบเจรจา IMT-GT เป็นเวทีนานาชาติที่ใกล้ชิดและเล็กที่สุด มีคณะทำงานจำแนกตามเสาหลักทั้ง 7 ด้าน ทั้งนี้ IMT-GT ด้านเกษตรมีคณะทำงานชื่อ Working Group on Agriculture, Agro-based Industry and Environment (WGAAE) โดยได้มีโครงการร่วมมือด้านปาล์มน้ำมันสามประเทศ แต่ได้รับการยกเลิกในการประชุมเมื่อปี พ.ศ. 2550

มาเลเซียและอินโดนีเซียในฐานะประเทศผู้ผลิตน้ำมันปาล์มหลักของโลกได้ร่วมกันตั้งสภาประเทศผู้ผลิตน้ำมันปาล์ม (the Council of Palm Oil Producing Countries: CPOPC) ซึ่งไทยเข้าร่วมการประชุม CPOPC ในฐานะประเทศผู้สังเกตการณ์ ปัจจุบัน CPOPC มีประเทศร่วมเป็นสมาชิกถาวร คือ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และโคลัมเบีย ทั้งนี้ไทยควรเข้าร่วมเป็นสมาชิกถาวร CPOPC เพื่อประโยชน์ระยะยาวและความเป็นเอกภาพในการกำหนดท่าทีการเจรจาการค้าระหว่างประเทศในเวทีโลกร่วมกันในอนาคต

3.4 การเพิ่มศักยภาพด้านการเจรจาของผู้แทนไทยจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์ม (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ร่วมกับสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา)

ผู้แทนหน่วยงานราชการไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ประจำในพื้นที่จังหวัดภาคใต้จำเป็นต้องมีความรู้พื้นฐานในสาขาที่รับผิดชอบและจำเป็นต้องมีความรอบรู้ถึงข้อมูลของประเทศเพื่อนบ้านทั้งมาเลเซียและอินโดนีเซีย ทักษะการเจรจาและความรู้รอบตัวเป็นสิ่งจำเป็นต่อการประชุมแลกเปลี่ยนกับผู้แทนจากประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากความไม่พร้อมต่อการประชุมแลกเปลี่ยนส่งผลให้ไทยไม่สามารถนำเสนอประเด็น ริเริ่มเชิงรุกเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศ ดังนั้นการกำหนดให้ข้าราชการไทยได้มีโอกาสเข้ารับการอบรมเพิ่มศักยภาพด้านการเจรจาการค้าระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่ควรดำเนินการต่อไป
