

บทที่ 2

โครงสร้างอุตสาหกรรมบาล์มน้ำมันและกฎหมายภายใน
ที่เกี่ยวข้องกับการค้าบาล์มน้ำมันในภูมิภาคอาเซียน

2.1 นโยบายของรัฐต่ออุตสาหกรรมบาล์มน้ำมัน

บาล์มน้ำมันอาจกล่าวได้ว่า เป็นพืชเศรษฐกิจที่รัฐบาลให้การส่งเสริม โดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ในลักษณะที่ เรียกว่าเป็นสินค้าเกษตรอุตสาหกรรม (Aggro - Industry) หรือเมื่อ กล่าวถึงน้ำมันบาล์มมักจะเป็นที่รู้จักกันว่าเป็นวัตถุดิบหลักที่ใช้เป็นน้ำมันพืช เพื่อ การบริโภค (Cooking Oil) และเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ตั้งแต่อุตสาหกรรมสบู่ไปจนถึงอุตสาหกรรมเคมีพื้นฐาน โดยที่ประเทศไทยได้ ริเริ่มเพาะปลูกบาล์มน้ำมันมาเมื่อกว่าทศวรรษที่ผ่านมา และตลอดมาได้มี ความพยายามที่จะพัฒนาการเพาะปลูกและการเพิ่มผลผลิตจนส่งผลให้ผลผลิต บาล์มน้ำมันของไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เฉลี่ยประมาณร้อยละ 17 ต่อปี เป็นประมาณ 1.2 ล้านตันในปี 2534¹ พื้นที่เพาะปลูกส่วนใหญ่อยู่บริเวณภาคใต้ ของประเทศ เช่น กระบี่ สุราษฎร์ธานี ชุมพร ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่มัก จะมีการนำเข้าสูงสุดถึงกว่า 30,000 ตัน คิดเป็นปริมาณร้อยละ 45 ของปริมาณ ความเป็นผลจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกเท่านั้น ไม่มีการพัฒนาพันธุ์หรือ เทคโนโลยีในการเพาะปลูกเลย เมื่อเทียบกับผลผลิตพืชน้ำมันอื่น ๆ แล้ว

¹ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด. "AFTA โอกาสและผลกระทบท่อ ประเทศไทย," เศรษฐกิจปริทัศน์ 6 (มิถุนายน 2535) : 10.

ผลผลิตบาร์มน้ำมันจะมีปริมาณผลิตมากที่สุด (ประมาณร้อยละ 29 ของผลผลิตพืชน้ำมันทั้งหมด) ในระยะแรกแล้วน้ำมันบาร์มจะไม่ค่อยเป็นที่รู้จักนักสำหรับตลาดในประเทศ ปริมาณบริโภคน้ำมันบาร์มส่วนใหญ่เป็นการนำเข้าจากต่างประเทศ โดยเฉพาะในปี 2526 ต้องการบริโภคภายในประเทศทั้งหมด² และโดยเฉพาะเป็นการนำเข้าจากมาเลเซียและสิงคโปร์* ปัจจุบันผลผลิตน้ำมันบาร์มของไทยมีส่วนแบ่งในตลาดน้ำมันพืชสูงสุดในบรรดาน้ำมันพืชทั้งหมด คือประมาณร้อยละ 54³ เนื่องจากมีราคาต่ำกว่าและยังมีคุณสมบัติที่สามารถทดแทนน้ำมันจากไขสัตว์ และน้ำมันพืชอื่น ๆ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (2529-2533) ผลผลิตน้ำมันบาร์มของโลกเพิ่มสูงขึ้นจากประมาณ 8 ล้านตัน เป็น 11 ล้านตัน โดยมีประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซีย เป็นผู้ผลิตน้ำมันบาร์มรายสำคัญของโลก คือร้อยละ 56 และ 21⁴ ตามลำดับ สำหรับประเทศไทยมีการผลิตน้ำมันบาร์มประมาณร้อยละ 2 ของผลผลิตน้ำมันบาร์มของโลกเท่านั้น (ตารางที่ 1) ซึ่งประเทศมาเลเซียเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ของโลกเป็นอันดับ 1 คิดเป็นสัดส่วนประมาณ 53% ของผลผลิตน้ำมันบาร์มโลก⁵ แต่เดิมผลผลิตน้ำมันของไทยมีไม่มากเพียงพอกับความต้องการใช้ภายใน ต้องนำเข้าจากต่างประเทศทุกปี แต่เมื่อผลผลิตภายในประเทศเพิ่มขึ้น มีการลักลอบนำเข้าจำนวนมากทำให้มีผลกระทบต่อทั้งเกษตรกรและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นรัฐบาลจึงได้

²ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด. "AFTA โอกาสและผลกระทบต่อประเทศไทย," เศรษฐกิจปริทัศน์ 6 (มิถุนายน 2535) : 10.

³กองนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร "แนวทางการปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตรไทย อันเนื่องมาจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน," มีนาคม 2535, หน้า 15

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 15

⁵ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด. เรื่องเดียวกัน, หน้า 11

พยายามส่งเสริมทั้งในด้าน การเพาะปลูกพืชน้ำมันขึ้น เพื่อเป็นการส่งเสริมต่อการขยายตัวของตลาดน้ำมันพืช การทำสวนปาล์มน้ำมันในทางเศรษฐกิจเพื่อการสกัดเป็นน้ำมันของไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วคือ พื้นที่ปลูกได้เพิ่มขึ้นจาก 94,400 ไร่ ในปี 2521 เป็น 884,728 ไร่ในปี 2533⁶

เพราะผลตอบแทนจากการปลูกปาล์มน้ำมันค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับพืชน้ำมันอื่น ที่ผ่านมาจะพบได้ว่ารัฐบาลได้ให้การส่งเสริมการเพาะปลูกปาล์มน้ำมัน โดยมีหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตร และสหกรณ์และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นผู้ดำเนินงาน

1. กระทรวงมหาดไทย โดยกรมประชาสัมพันธ์ เป็นหน่วยงานแรกที่ให้การส่งเสริมการเพาะปลูกปาล์ม ได้เริ่มส่งเสริมมาเมื่อ พ.ศ. 2511 ส่วนใหญ่เป็นการส่งเสริมให้มีการจัดสร้างนิคมสร้างตนเองต่าง ๆ ของราษฎรที่เกิดขึ้น ในการนี้กรมประชาสัมพันธ์ได้ดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกร ดังนี้⁷ : -

(1) จัดหาเมล็ดพันธุ์โดยสั่งซื้อจากประเทศมาเลเซีย นำมาเพาะชำ และจำหน่ายให้แก่เกษตรกร

(2) จัดหาแหล่งทุนเพื่อให้สมาชิกกู้ไปใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการปลูกปาล์ม

6 วิชาวิทย์ วิวัฒนาการ และศิริเพ็ญ กระตุกข์. "ด้านอาพค้า 5 ปี พิสูจน์ว่าใครแน่กว่ากัน," ผู้จัดการ 102 (มีนาคม 2535) : 157.

7 กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์. "รายงานการศึกษาเบื้องต้นเรื่องน้ำมันปาล์ม," (อัดสำเนา), หน้า 52 - 53.

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มและจัดตั้งสหกรณ์ของสมาชิกผู้ปลูกปาล์ม

2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหน่วยงานที่ให้การส่งเสริมในด้าน การสนับสนุนการเพาะปลูก การให้ความรู้ทางวิชาการ การแนะนำวิธี การ จัดหาแหล่งที่ดิน จัดหาเมล็ดพันธุ์

3. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สนับสนุนให้เอกชนได้ ดำเนินการเพาะปลูกในลักษณะธุรกิจขนาดใหญ่อ

นอกจากนั้นแล้วรัฐบาลยังได้ตั้งคณะกรรมการนโยบายและแผน พัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ขึ้นซึ่งได้เคยมีมติเกี่ยวกับแนวนโยบายและแผนพัฒนา อุตสาหกรรมปาล์มในด้านการผลิตปาล์มน้ำมัน เอาไว้ดังนี้ :-

1. กำหนดเป้าหมายพื้นที่เพาะปลูกปาล์มน้ำมันในปี 2534 จำนวน 700,000 ไร่ โดยทางการพยายามควบคุมพื้นที่การเพาะปลูกเอาไว้ให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6

2. กำหนดเขตเศรษฐกิจปลูกปาล์มน้ำมัน โดยสวนปาล์มที่จะปลูกใน ระยะต่อไปควรอยู่ในเขตพื้นที่เหมาะสม

3. ให้จัดทะเบียนผู้ปลูกปาล์มน้ำมัน

4. อนุญาตให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมด สภาพานเขตที่เหมาะสมและตามเป้าหมายที่กำหนด เพื่อปลูกปาล์มน้ำมัน

5. เร่งรัดการค้นคว้าวิจัยพันธุ์ปาล์มที่ดี

นอกจากการที่รัฐบาลจะเข้ามาส่งเสริมด้านการเพาะปลูกดังกล่าวมาแล้ว จะพบว่ารัฐบาลได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำมันพืชโดยเฉพาะ น้ำมันปาล์ม โดยได้ให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำมันพืชจากการเข้ามาตีตลาดของน้ำมันพืชจากต่างประเทศ วิธีการที่รัฐบาลใช้ในการคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำมันพืช ทั้งโดยวิธีการทางด้านภาษีและวิธีการที่มีใช้ภาษีในกลุ่มสินค้าพืชน้ำมัน โดยการควบคุมการนำเข้าและตั้งกำแพงภาษีในอัตราค่อนข้างสูง เช่น อัตราภาษีศุลกากรสำหรับน้ำมันปาล์มที่สูงถึงร้อยละ 35 (แต่จัดเก็บจริงที่ร้อยละ 29) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเข้าน้ำมันปาล์มจะต้องได้รับอนุญาตในแต่ละครั้งตามความขาดแคลนในประเทศเป็นหลัก^๑ ดังตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องการนำเข้าสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร ฉบับที่ 19 (พ.ศ. 2525) ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2525 ให้ น้ำมันปาล์มเป็นสินค้าต้องขออนุญาตนำเข้า และ เสียภาษีตามชนิดของน้ำมันปาล์ม ดังนี้ :-

1. น้ำมันปาล์มดิบลิตรละ 1.32 บาท
2. น้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ลิตรละ 2.50 บาท
3. น้ำมันปาล์มส่วนใสที่บริโภคได้ลิตรละ 5.50 บาท หรือ ร้อยละ 30 ของ ราคา C.I.F.
4. น้ำมันปาล์มส่วนชั้นเป็นไขลิตรละ 0.85 บาท หรือ ร้อยละ 30 ของราคา C.I.F.
5. น้ำมันปาล์มชนิดเต็มไฮโดรเจนหรือออกซิเจน
 - ที่ฟุ้งบริโภคได้ลิตรละ 5.50 บาท หรือร้อยละ 30 ของราคา C.I.F.
 - ที่ไม่ฟุ้งบริโภคลิตรละ 1.65 บาท

^๑กองนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

- ชนิดอื่น ๆ ลิตรละ 0.85 บาท หรือร้อยละ 30 ของราคา
C.I.F.

เนื่องจากโครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มไทย การผลิตน้ำมัน
ปาล์มมีเพียงพอแก่การบริโภคภายในประเทศเท่านั้น หากจะเหลือบ้างในบางปีก็
เล็กน้อยมาก ดังนั้นด้านการส่งออกน้ำมันปาล์ม รัฐบาลจึงได้ปล่อยให้ไปโดย
เสรีไม่เสียภาษีแต่อย่างใด

จากลักษณะ โครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม (ไทย) ที่รัฐบาลไทย
ได้เข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้อง ดังได้แสดงให้เห็นดังกล่าวแล้วนั้น ผู้เขียนจะใคร่
ขอสรุปบริบทของรัฐบาลคือนโยบายอุตสาหกรรมน้ำมัน ตลอดจนวิธีการใน
การดำเนินการ ดังต่อไปนี้^๑ :-

1. นโยบายในการควบคุมผลผลิตน้ำมันปาล์ม (2530 - ปัจจุบัน)
โดยการกำหนดควบคุมพื้นที่ในการเพาะปลูกให้อยู่ในระดับไม่เกิน 700,000 ไร่
ภายในสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2. นโยบายในการยกเว้นอากรนำเข้าเมล็ดพันธุ์ปาล์มน้ำมัน
(2531 - ปัจจุบัน) โดยกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงยกเว้นอากรนำเข้า
เมล็ดพันธุ์ปาล์มน้ำมัน

3. นโยบายในการควบคุมการทำน้ำมันปาล์ม (2532 - ปัจจุบัน)
โดยรัฐบาลได้ตั้ง คณะกรรมการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดกำหนด
ให้ผู้ผลิตน้ำมันปาล์มแจ้งปริมาณสถานที่เก็บและจัดทำบัญชีคุมสินค้าเพื่อป้องกันการ
ลักลอบนำเข้าน้ำมันปาล์มจากประเทศมาเลเซีย

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17

4. นโยบายที่ยกเลิกการนำเข้า (2528 - ปัจจุบัน) โดยกระทรวงพาณิชย์ไม่อนุญาตให้นำเข้าน้ำมันปาล์มตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2528 ยกเว้นภาษีที่ได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ

5. นโยบายที่ตั้งกำแพงภาษีขาเข้าในอดีตจนปัจจุบัน โดยกำหนดอัตราภาษีขาเข้าจัดเก็บร้อยละ 35 ของราคา C.I.F. สำหรับน้ำมันดิบสกัดและอื่น ๆ หรือ 1.32 บาทต่อลิตร น้ำมันปรุงแต่ง (เติมไฮโดรเจนหรือออกซิเจน) 1.65 บาทต่อลิตร

2.2 ระบบการตลาดและการค้าปาล์มน้ำมัน

ปาล์มน้ำมันเป็นอุตสาหกรรมอีกตัวหนึ่งของประเทศไทยที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากอาฟต้าในเชิงลบ ทั้งนี้เนื่องจากว่าประเทศมาเลเซียซึ่งอยู่ในฐานะของประเทศผู้ส่งออกน้ำมันปาล์มดิบรายใหญ่ที่สุดของโลก สต็อกน้ำมันปาล์มของโลกมีประมาณ 2 ล้านกว่าตันต่อปี ซึ่งเป็นสต็อกของมาเลเซียไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 หรือเป็นปริมาณสูงกว่า 7 แสนตัน¹⁰ ปริมาณสต็อกของประเทศมาเลเซียดังกล่าวจะสูงกว่าปริมาณการบริโภคน้ำมันพืชของไทย ซึ่งมีเพียงประมาณ 4 แสนตัน โดยในจำนวนนี้เป็นส่วนแบ่งของน้ำมันปาล์มร้อยละ 60 ดังนั้น อุปทานการส่งออกน้ำมันปาล์มของมาเลเซียซึ่งจะส่งมายังประเทศไทยจึงสูงหากปล่อยให้มีการนำเข้าน้ำมันปาล์มโดยเสรี ในขณะที่ปริมาณน้ำมันปาล์มที่ผลิตได้ในประเทศไทยไม่พอกับความต้องการบริโภคจะอยู่ในระดับ 2.4 - 2.5 แสนตัน (ตารางที่ 2) แยกเป็นความต้องการใช้ปรุงอาหาร 1.3 แสนตัน คิดเป็นร้อยละ 60 ของความต้องการรวม และความต้องการใช้ใน

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

อุตสาหกรรม 0.8 แสตัน คิดเป็นร้อยละ 38¹¹ ของความต้องการจะเหลือ
ผลผลิตเป็นสต็อกและส่งออกบ้างเล็กน้อย

เมื่อมาพิจารณาถึงระบบการตลาด - การค้าในโครงสร้าง
อุตสาหกรรม จะมีลักษณะดังต่อไปนี้¹² :-

ระบบการจำหน่าย บาล์มสดที่มีการซื้อขายกันมี 2 แบบ บาล์มทั้งทะเลาย และ
บาล์มร่วงหรือผลบาล์มที่เฉาะพื้นเอาลูกออกจากทะเลายแล้ว ซึ่งราคาที่ได้รับจะ
สูงกว่าบาล์มทะเลาย โดยปกติแล้วบาล์มทั้งทะเลายจะขายให้กับโรงงานที่มี
เครื่องจักรขนาดใหญ่ และบาล์มร่วงจะขายให้กับโรงงานขนาดเล็ก

(1) ผู้จำหน่าย ผู้จำหน่ายบาล์มสดให้กับโรงงานแบ่งได้เป็น 2
ลักษณะ คือ

(ก) เกษตรกรเจ้าของสวนจะพบว่า เจ้าของสวนขนาดใหญ่มัก
จะนำผลผลิตไปจำหน่ายให้กับโรงงานขนาดใหญ่ หรือในกรณีที่เป็นเจ้าของสวน
ขนาดเล็ก รายย่อยหรือสมาชิก สหกรณ์นิคม ก็อาจจะขายให้แก่พ่อค้าที่มารับซื้อ
หน้าสวน

(ข) พ่อค้าคนกลาง จะเป็นผู้รวบรวมผลบาล์มจากเกษตรกร
รายย่อยเพื่อส่งขายต่อโรงงานอีกทอดหนึ่ง

¹¹วิลาวณิชย์ วิวัฒนาภันตัง และ ศิริเพ็ญ กระตุกฤษ. เรื่องเดียวกัน,
หน้า 169.

¹²กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์. เรื่องเดียวกัน
หน้า 28 - 51

(2) ผู้รับซื้อ ผู้รับซื้อบازلล์มสดก็คือโรงงานสกัดน้ำมันบازلล์ม ซึ่งมีทั้งโรงงานขนาดใหญ่และ เล็ก

การจัดเกรดและการกำหนดราคา

การกำหนดราคารับซื้อจะพบว่าทางโรงงานเป็นผู้กำหนดราคาเอง ทั้งนี้ก็ยังมี ความแตกต่างกันสำหรับหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคากว่าคือ สำหรับ โรงงานขนาดใหญ่จะรับซื้อบازلล์มสดทั้ง ทะลายและการกำหนดราคารับซื้อตาม เปอร์ เซนต์น้ำมันที่จะ ได้สุทธิ สำหรับโรงงานขนาดเล็กรับซื้อเฉพาะบازلล์ม ร่วงหรือบازلล์มเฉาะแล้วเท่านั้น และราคารับซื้อมีการเคลื่อนไหวอยู่เสมอโดยขึ้น อยู่กับภาวะตลาด

วิธีการจำหน่ายน้ำมันบازلล์มดิบ

น้ำมันบازلล์มดิบส่วนใหญ่จะถูกส่ง เข้ามาจำหน่ายในกรุงเทพฯ เพื่อ เป็น วัตถุดิบของ โรงงานอุตสาหกรรมอื่น หรือเพื่อกลั่นเป็นน้ำมันบริสุทธิ์

การใช้น้ำมันบازلล์มในภาคอุตสาหกรรม

1. ความต้องการใช้น้ำมันบازلล์มในประเทศ จะพบว่าในปัจจุบัน คุุณประโยชน์ของน้ำมันบازلล์มมีใช้ เพียงแต่การบริโภคแต่เพียงอย่าง เดียวหากรวม ถึงแง่การอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำมันบازلล์มเป็นวัตถุดิบที่สำคัญได้แก่ :-

(1) อุตสาหกรรมน้ำมันพืชเพื่อบริโภค ส่วนใหญ่ที่นำมาผลิต เพื่อบริโภคจะนำเข้ามาจากต่างประเทศ โดยนำเข้ามาในหลายรูปแบบ อีก ส่วนเป็นน้ำมันบازلล์มที่ผลิตได้ภายในประเทศ ทั้งนี้คงขึ้นอยู่กับ การเปรียบเทียบ

ราคาของน้ำมันปาล์มชนิดต่าง ๆ จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบัน น้ำมันปาล์มมีส่วนแบ่งการผลิตมากกว่าร้อยละ 50 ของผลผลิตน้ำมันพืชรวมทั้งหมด โดยการบริโภคน้ำมันปาล์มได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 21.7 พันตัน ในปี 2520/21 เป็น 132.39 พันตัน ในปี 2530/31 คิดเป็นอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 19.34 ต่อปี ในขณะที่ปริมาณการใช้ น้ำมันพืชอื่น ๆ แต่ละชนิดรวมกัน ยังต่ำกว่าปริมาณการใช้ น้ำมันปาล์มเพียงอย่างเดียว

(2) อุตสาหกรรมเนยพืชและไขมันแข็ง

(3) อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์อาหาร เช่น ขนมทอดกรอบต่าง ๆ ,
บะหมี่สำเร็จรูป

(4) อุตสาหกรรมสบู่

นอกจากนี้ยังใช้ประโยชน์ในแง่ของส่วนผสมของอุตสาหกรรมอื่น ๆ

การนำเข้าและส่งออกน้ำมัน

ขณะนี้การผลิตน้ำมันปาล์มและน้ำมันเมล็ดปาล์มภายในประเทศยังไม่เพียงพอับความต้องการใช้ ต้องนำเข้าจากต่างประเทศปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก โดยน้ำมันปาล์มที่นำเข้าหลักได้แก่ น้ำมันปาล์มดิบกลั่นหรือทำให้บริสุทธิ์แล้ว โดยที่ประเทศมาเลเซียซึ่งเป็นผู้ผลิตและส่งออกรายใหญ่ ได้ส่งเสริมให้มีการส่งออกในรูปแบบน้ำมันปาล์มสำเร็จรูป ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มในประเทศส่วนน้ำมันปาล์มดิบนั้นมีการส่งออกน้อยมาก เนื่องจากมาเลเซียกำหนดภาษีส่งออกน้ำมันปาล์มดิบในอัตราสูง อันเป็นผลให้ราคาน้ำมันปาล์มดิบส่งออกของมาเลเซียสูงกว่าราคาน้ำมันปาล์มที่สกัดแล้ว

ในด้านการส่งออก ประเทศไทยมีการส่งออกน้ำมันปาล์มในรูปแบบน้ำมันดิบกลั่นหรือทำให้บริสุทธิ์บ้าง แต่เมื่อเทียบกับปริมาณการนำเข้า น้ำมันปาล์มชนิดเดียวกันแล้ว นับว่าการส่งออกของไทยยังน้อยอยู่มาก

ระบบการตลาดน้ำมันปาล์มในประเทศ

จากการศึกษาในเรื่องการทำน้ำมันปาล์มมาใช้ในภาคอุตสาหกรรม
ต่าง ๆ มีขั้นตอนทางการตลาดในลักษณะดังต่อไปนี้¹³ :-

(1) โรงกลั่นน้ำมันให้บริสุทธิ์ จะผลิตน้ำมันปาล์มออกจำหน่ายโดย

1.1 ซื่อน้ำมันปาล์มดิบจากโรงงานสกัดน้ำมันดิบ ในประเทศ โดยตรง เพื่อนำมาผ่านกรรมวิธีทำให้บริสุทธิ์ก่อนส่งออกจำหน่ายในรูปน้ำมันพืช หรือส่งให้โรงงาน อุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น อุตสาหกรรมสบู่ เนยพืชและ ไขมันแข็ง แต่เนื่องจากน้ำมันปาล์มดิบในประเทศยังมีคุณภาพไม่ดีนัก น้ำมัน ที่กลั่นให้บริสุทธิ์แล้วส่วนใหญ่มักนำไปใช้ในอุตสาหกรรมทำสบู่

1.2 ลังน้ำมันจากต่างประเทศ ในรูปของน้ำมันปาล์มที่เกือบจะ เป็นน้ำมันปาล์มสำเร็จรูปหรือ Semi Crude หลังจากนั้นจึงนำมาผ่านกรรมวิธี ง่าย ๆ เพื่อที่จะได้น้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ที่ใช้บริโภคได้ทันที

(2) อุตสาหกรรมต่าง ๆ จะซื่อน้ำมันปาล์มจากโรงงานกลั่น น้ำมันปาล์มในกรุงเทพฯ และซื่อจากผู้นำเข้า หรือนำเข้าเองในรูปของ น้ำมัน สำเร็จรูปและกึ่งสำเร็จรูป

ภายใต้ระบบการค้าเน้นการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ถ้าจะพิจารณาความ ได้เปรียบเสียเปรียบอันแข็งขันระหว่างประเทศผู้ผลิตปาล์มน้ำมันในอาเซียน ด้วยกันเอง โดยเฉพาะมาเลเซีย ซึ่งอาจวิเคราะห์ได้ดังนี้

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

1. ความสามารถในการเพิ่มผลผลิต จะพบว่า การเพิ่มผลผลิตบาล์ม น้ำมันของไทยนั้น เกิดขึ้นจากปัจจัยสำคัญ คือ การขยายพื้นที่เพาะปลูก ในขณะที่ผลผลิตต่อไร่ไม่ค่อยมีการพัฒนาเพิ่มขึ้นมากนัก สาเหตุสำคัญเกิดจาก พันธุ์บาล์มที่เกษตรกรใช้ปลูกไม่ได้รับการพัฒนาในทางที่ถูกต้อง ทำให้อัตราการให้น้ำมันบาล์มมีน้อย ซึ่งหากเปรียบเทียบกับมาเลเซียนั้น มีการวางแผนและการควบคุมอย่างดีทำให้ระดับผลผลิตต่อไร่อยู่ในระดับสูง นอกจากนี้ก็ยังพบว่าปัญหาปุ๋ยมีราคาแพงทำให้เกษตรกรรายย่อยไทยไม่นิยมใช้

2. ต้นทุนการผลิตบาล์มน้ำมันพบว่า ไทยมีต้นทุนการผลิตบาล์มสดที่สูงกว่ามาเลเซีย เหตุผลสำคัญข้อหนึ่งคือ บาล์มน้ำมันของไทยส่วนใหญ่เป็นต้นบาล์มอายุน้อยจึงมีเปอร์เซ็นต์น้ำมันต่ำ จากการที่ต้นทุนการผลิตสูง และการที่รัฐให้การคุ้มครองยังส่งผลให้ราคาน้ำมันบาล์มดิบไทยอยู่ในเกณฑ์สูงมาโดยตลอด นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาการลักลอบ นำเข้าน้ำมันบาล์มจากมาเลเซียอยู่เนือง ๆ

3. ปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อได้แก่ โครงสร้างผู้ผลิต และลักษณะการรวมตัวของผู้ผลิต

โครงสร้างการผลิตบาล์มน้ำมันของไทยตามลักษณะการค้าเน้นธุรกิจอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

- ผู้จดทะเบียนเป็นบริษัท ซึ่งมักจะเป็นสวนขนาดใหญ่ มีพื้นที่เพาะปลูกประมาณ 57% ของพื้นที่เพาะปลูกบาล์มน้ำมันทั้งหมด

- ผู้ปลูกที่ทำเป็นกิจการส่วนตัวไม่จดทะเบียน
- ผู้ปลูกที่เป็นสมาชิกของนิคมสหกรณ์

โดยผู้ปลูก 2 กลุ่มหลังมีพื้นที่เพาะปลูกรวมกัน 47% คิดเป็นจำนวนผู้ปลูกรวมกันมากที่สุดประมาณ 98% ของจำนวนผู้ปลูกปาล์มทั้งหมด ส่วนผู้ปลูกที่เป็นบริษัทมีอยู่ประมาณ 2%

ดังนั้นจากโครงสร้างของผู้ผลิตอุตสาหกรรมปาล์มและน้ำมันของไทย จึงมีลักษณะ เป็นการรวมตัวเป็นแนวราบ ซึ่งต่างจากมาเลเซียเป็นการรวมตัวแบบแนวตั้ง จากจุด ดังกล่าวนี้อาจส่งผลต่อการดำเนินการในเรื่องของต้นทุนการผลิต ซึ่งของมาเลเซียจะเป็นแบบครบวงจรมากกว่า ในด้านการผลิตสามารถวางแผนการผลิต ควบคุมต้นทุน การผลิตให้อยู่ในระดับต่ำได้เป็นอย่างดี

จากประเด็นความแตกต่างทั้งหมดดังกล่าว จึงทำให้เห็นภาพรวมของอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มของไทย ที่แสดงให้เห็นว่ายังมีศักยภาพการผลิตอุตสาหกรรมที่ดีกว่ามาเลเซีย ตลอดจนเกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมันที่มีจำนวนมาก ทางการจึงจำเป็นต้องเข้าช่วยเหลือดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และประกอบจากการที่การผลิตน้ำมันปาล์มทั้งหมดของไทยมีเพียงพอกับการบริโภคภายในประเทศเท่านั้น ดังนั้นในโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มของไทย จึงไม่เกี่ยวพันโดยตรงต่อภาวะการค้าน้ำมันปาล์มในตลาดโลกมากนัก อย่างไรก็ตาม กลุ่มสินค้าพืชน้ำมัน อันได้แก่ น้ำมันปาล์ม น้ำมันถั่วเหลือง ก็เป็นกลุ่มที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบค่อนข้างรุนแรง อันได้แก่ น้ำมันปาล์ม น้ำมันถั่วเหลือง ก็เป็นกลุ่มที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบค่อนข้างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงระบบภาษีและมาตรการที่พรมแดน เนื่องจากดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าที่ผ่านมาทางการได้ให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำมันพืชจากต่างประเทศ ทั้งโดยวิธีการด้านภาษีและวิธีการที่ไม่ใช่ภาษี โดยมีการควบคุมปริมาณนำเข้าและตั้งกำแพงภาษี ในอัตราค่อนข้างสูงถึงร้อยละ 35 แต่จัดเก็บจริงที่ร้อยละ 29 รวมทั้งการนำเข้าน้ำมันพืช โดยเฉพาะน้ำมันปาล์มจำต้องได้รับอนุญาตในแต่ละครั้งตามความขาดแคลนในประเทศเป็นหลัก ดังนั้นเมื่อประเทศไทยจะมีการปรับโครงสร้างภาษีให้สอดคล้องกับข้อตกลงภายใต้ CEPT โดยการลดอัตราภาษี



ศุลกากรและยกเลิกมาตรการควบคุมทางด้านปริมาณด้วยแล้ว จากผลการ
ศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ได้ศึกษาพบว่า¹⁴

1. เมื่อลดภาษีศุลกากรเหลือร้อยละ 20 โดยยกเลิกมาตรการ
ควบคุมปริมาณนำเข้าจะทำให้ราคาของน้ำมันปาล์มของมาเลเซียในตลาดกรุง
เทพฯ จะอยู่ที่ระดับปริมาณ 9.30 บาท ต่อกิโลกรัม ซึ่งจะ เป็นผลให้ผู้ผลิต
น้ำมันปาล์มในประเทศ ต้องลดราคาของน้ำมันปาล์มให้อยู่ในระดับที่ใกล้เคียง
กับราคานำเข้า ซึ่งในขั้นต้นนี้จะเห็นได้ว่าผู้ผลิตน้ำมันปาล์มในประเทศอาจจะ
เสียรายได้ไปประมาณ 976 ล้านบาท ที่ปริมาณการผลิต 264,630 ตัน
ซึ่งจากการศึกษาเบื้องต้นก็จะทำให้ผลปาล์มทะลายมีราคาลดลงจากปัจจุบัน
1.90 บาท ต่อกิโลกรัม เหลือเพียงกิโลกรัมละ 1.40 บาท ต่อกิโลกรัม ซึ่งจะ
เป็นผลให้เกษตรกรที่ผลิตผลปาล์มที่มีต้นทุนสูงกว่า 1.40 บาท จำเป็นที่จะต้อง
เลิกผลิตปาล์มไปโดยอาจจะต้องหันไปหาพืชเศรษฐกิจอื่นเพื่อปลูกทดแทน ซึ่งใน
การประมาณการขั้นต้นนี้จะมีเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะรายย่อย
ประมาณ 157,455 ไร่ ในด้านของการบริโภค จากการที่ราคาน้ำมันปาล์ม
จะต้องลดลง จะทำให้มีการใช้น้ำมันปาล์มเพื่อทดแทนน้ำมันก๊วเหลืองประมาณ
2,640 ตัน โดยคาดว่าจะมีปริมาณการนำเข้าน้ำมันปาล์มในระดับอัตราภาษี
ที่กำหนดถึง 53,400 ตัน

2. เมื่อลดภาษีศุลกากรเหลือร้อยละ 5 โดยยกเลิกมาตรการ
ควบคุมปริมาณการนำเข้าผลกระทบทางด้านราคาจะมีความรุนแรงมากขึ้น คือ
ราคา น้ำมันปาล์มภายในประเทศหรือราคาน้ำมันปาล์มของมาเลเซียในตลาด
กรุงเทพฯ ซึ่งรวมอัตราภาษีศุลกากรแล้วอยู่ในระดับประมาณ 8 บาท ต่อ

¹⁴ กองนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจ
การเกษตร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

กิโลกรัม ซึ่งก็จะทำให้ราคาผลปาล์มทะเลายเหลือเพียงประมาณ 1 บาท ต่อ
 กิโลกรัม ซึ่งจะเป็นผลให้ผู้ผลิตน้ำมันปาล์มสูญเสียรายได้ประมาณ 1,280 ใน
 ช่วง 15 ปี หรือ 304 ล้านบาทในช่วง 7 ปีต่อมาจากขั้นตอนแรกของการลด
 ภาษีศุลกากรร้อยละ 20

การลดลงของราคาผลปาล์มทะเลาย จะเป็นผลให้เกษตรกรที่ไม่
 สามารถแข่งขันได้จำเป็นต้องยกเลิกจากอาชีพปลูกปาล์มไปประมาณ
 200,000 ไร่ ในปี 15 โดยจะมีการใช้น้ำมันปาล์มทดแทนน้ำมันถั่วเหลืองถึง
 3,470 ตัน และคาดว่าจะมีปริมาณนำเข้าน้ำมันปาล์มในระดับอัตราภาษีถึง
 84,420 ตัน

ดังนั้นจากผลกระทบดังกล่าว จึงทำให้เห็นว่าเมื่อไม่มีการให้ความ
 ค้ำจุน โดยการตั้งกำแพงภาษีขาเข้าและเข้าร่วมเป็นตลาดการค้าเสรีแล้ว
 การผลิตน้ำมันปาล์มภายในประเทศจะเสียเปรียบในการแข่งขันกับน้ำมันปาล์ม
 จากมาเลเซีย

2.3 กฎหมายภายในเกี่ยวกับการค้าที่เกี่ยวข้องกับค้าปาล์มน้ำมัน

ปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม
 ที่สำคัญอันเกี่ยวเนื่องด้วยการส่งออกปาล์มและการนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักร
 ซึ่งสินค้า ดังที่กล่าวมาแล้วในขั้นต้นเกี่ยวกับโครงสร้างการตลาดว่าการค้า
 ปาล์มน้ำมันของไทยมีลักษณะเช่นไร และโดยเฉพาะถ้าเปรียบเทียบกับประเทศ
 เพื่อนบ้านเช่น มาเลเซีย ซึ่งเป็นประเทศผู้ผลิตปาล์มน้ำมันส่งออกรายใหญ่ของ
 โลก ประเทศไทยจะอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ ดังนั้นที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนิน
 นโยบายในลักษณะที่เป็นการปกป้องและคุ้มครองเกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมันและ
 อุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มมาโดยตลอด มาตรการทางกฎหมายที่รัฐบาลใช้ด้วยการ
 มีนโยบายควบคุมการนำเข้า โดยเรียกเก็บอากรขาเข้าในอัตราที่สูง กฎหมายที่
 เป็นบทหลักในการออกข้อกำหนดต่าง ๆ ต่อไป จึงเกิดจากพระราชบัญญัติที่

เรียกว่า พระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่ง
สินค้า พ.ศ. 2522 อุตสาหกรรมน้ำมันบาล์มก็อยู่ภายใต้บริบทของพระราช
บัญญัติฉบับนี้ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เพื่อให้รัฐบาลมี
อำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับสินค้าบางประเภทที่จะส่งออกนอก
หรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร กับให้มีอำนาจในการดำเนินการจัดระเบียบ
การค้ากับต่างประเทศ ให้เป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อยเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจ
และความมั่นคงของประเทศและก่อให้เกิดความเชื่อถือนานาชาติยิ่งขึ้น
พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2522 นี้ได้ยกเลิก พระราชบัญญัติการส่งออกนอกและ
การนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2482 ซึ่งประกาศใช้มานานแล้ว
โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติ
ของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องหนึ่งเรื่องใดดัง
ต่อไปนี้ :-

- (1) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการส่งออกหรือในการ
นำเข้า
- (2) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือ
ในการนำเข้า
- (3) กำหนดประเภท ชนิด คุณภาพ มาตรฐาน จำนวน ปริมาตร
ขนาด น้ำหนัก ราคา ชื่อที่ใช้ในทางการค้า ตรา เครื่องหมายการค้า
ถิ่นกำเนิด สำหรับสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้า ตลอดจนกำหนดประเทศที่ส่งไปหรือ
ประเทศที่ส่งมาซึ่งสินค้านั้น
- (4) กำหนดประเภทและชนิดของสินค้าที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียม
พิเศษในการส่งออกหรือในการนำเข้า เป็นต้น

โดยการออกข้อกำหนดดังกล่าวจะมีในกรณีที่จำเป็นหรือสมควรเพื่อ
ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของ
ประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อ

ประโยชน์อื่นใดของรัฐและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกำหนดค่าธรรมเนียมพิเศษรวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก อัตราค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออกหรือในการนำเข้า

ภายใต้อำนาจที่บัญญัติไว้แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกนอกและ การนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 และเพื่อเป็นการ ช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมันที่สามารถขายผลผลิตได้ในราคาที่เหมาะสมและคุ้มครองอุตสาหกรรมต่อเนื่องภายในประเทศ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์โดยประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องการนำเข้าใน ราชอาณาจักร ฉบับที่ 19 (พ.ศ. 2525) ได้กำหนดให้นำน้ำมันปาล์มชนิดที่ชั้นหรือ แข็งดิบ สกัดหรือทำให้บริสุทธิ์แล้ว ตามพิกัดอัตราศุลกากรขาเข้าประเภทที่ 15.07 เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้าในราชอาณาจักร โดยจะ พิจารณาอนุญาตให้นำเข้าได้เฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ปาล์มน้ำมันเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าของตนเองเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อปี 2523 และต้นปี 2524 ได้มีการนำน้ำมันปาล์มสำเร็จรูป RBD Palm Olein ซึ่งเป็นน้ำมันปาล์ม ชนิดสำเร็จรูปเข้ามาบรรจุภาชนะจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคโดยตรงเป็นจำนวนมาก จนทำให้อุตสาหกรรมน้ำมันพืชอื่น ๆ และเกษตรกรผู้ปลูกพืชน้ำมันได้รับความเดือดร้อน รัฐบาลจึงได้ดำเนินการดังนี้ :-

(1) เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2524 ได้เปลี่ยนประเภทพิกัดอัตรา ศุลกากรให้นำน้ำมันปาล์ม Olein ทั้งดิบและบริสุทธิ์ ซึ่งเดิมเสียอัตราลิตรละ 0.25 บาท เป็นลิตรละ 1.00 บาท หรือร้อยละ 16 ของราคานำเข้า

(2) เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2524 ได้มีประกาศกำหนดค่า ธรรมเนียมพิเศษการนำเข้า RBD Palm Olein ในอัตราร้อยละ 20 ของราคานำเข้า ต่อมาเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2525 กระทรวงพาณิชย์ได้มี ประกาศควบคุมการนำเข้าพืชน้ำมัน โดยให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตนำเข้า ในราชอาณาจักร ซึ่งหากมาตรการนี้ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง ก็จะสามารถ

ช่วยเหลือเกษตรกรและอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มในประเทศได้ และตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร ฉบับที่ 69 (พ.ศ. 2532) ที่ยังคงเห็นเป็นการสมควรกำหนดให้นำน้ำมันปาล์ม เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักร และยังคงตั้งกำแพงภาษีขาเข้าร้อยละ 35 ของราคานำเข้าสำหรับน้ำมันปาล์มดิบสกัดหรือทำให้บริสุทธิ์และอื่น ๆ หรือ 1.32 บาทต่อลิตร น้ำมันปรุงแต่ง (เติมไฮโดรเจนหรือออกซิเจน) 1.65 บาทต่อลิตร นอกจากนั้นแล้วกระทรวงพาณิชย์ยังได้ประกาศยกเลิกการนำเข้าในปี พ.ศ. 2528 ที่มีผลเป็นการไม่อนุญาตให้นำเข้าน้ำมันปาล์ม ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2528 ยกเว้นภาษีได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตามมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลประกาศใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเกษตรกรผู้ปลูกพืชน้ำมันและอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม นั้นเป็นการใช้วิธีการทางด้านภาษี คือการตั้งกำแพงภาษีที่ค่อนข้างสูง และโดยการควบคุมการนำเข้า รวมทั้งการนำเข้าน้ำมันพืชโดยเฉพาะน้ำมันปาล์มจะต้องได้รับอนุญาตในแต่ละครั้งตามความขาดแคลนเป็นหลักนั้น ซึ่งส่งผลให้ระดับราคาน้ำมันปาล์มภายในประเทศสูงกว่าราคาตลาดโลก จึงเป็นการจูงใจให้มีการลักลอบนำเข้าน้ำมันปาล์ม โดยเฉพาะจากมาเลเซีย ซึ่งราคาต่ำกว่าราคาน้ำมันปาล์มดิบในประเทศไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย