

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการศึกษา

อุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มเป็นอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตผลทางการเกษตรที่สำคัญอุตสาหกรรมหนึ่งซึ่งมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องในช่วงที่ผ่านมาให้เพียงพอต่อการสูงขึ้นของการบริโภคที่สูงขึ้นในทุกปีทั้งยังเป็นพืชเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดรายได้แก่กลุ่มเกษตรกรโดยเฉพาะในกลุ่มของเกษตรกรภาคใต้ที่เคยอิงรายได้จากการปลูกไม้ยางเป็นสำคัญและมีประสบการณ์เมื่อเกิดความผันผวนของราคาขึ้นการที่มีกลุ่มเกษตรกรหันมาปลูกปาล์มมากขึ้นบางส่วนจึงเป็นการช่วยให้เกิดเสถียรภาพของรายได้มากขึ้น โดยเฉพาะน้ำมันปาล์มที่ผ่านการสกัดโดยโรงงานสกัดที่มีวิธีการผลิตเป็นแบบแยกเมล็ดออกจากส่วนของผลซึ่งน้ำมันปาล์มที่ขายได้ราคาดีกว่าและคุณภาพของน้ำมันปาล์มที่ขายได้สูงกว่าจึงก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่อง (Forward Linkage) หลายชนิด ได้แก่ เช่น อุตสาหกรรมโกลีไอเคมีคอลที่สามารถทดแทนเคมีภัณฑ์บางชนิดที่ได้มาจากน้ำมันปิโตรเลียมซึ่งกำลังลดลงอย่างรวดเร็ว รวมไปถึงอุตสาหกรรมอะไหล่รถจักรยานยนต์ เครื่องสำอาง ยางรถยนต์ ฯลฯ ที่ล้วนแล้วแต่เป็นอุตสาหกรรมที่มีตลาดที่กว้างขวางมากและค่อนข้างใกล้ชิดกับผู้บริโภคอันสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของโรงงานสกัดน้ำมันปาล์มที่มีรูปแบบการสกัดในลักษณะดังกล่าวนั่นเอง

ในการศึกษาถึงสถานการณ์ของอุตสาหกรรมสกัดน้ำมันปาล์มในส่วนของโรงงานที่มีการสกัดเป็นแบบแยกเมล็ดในออกจากผล พบว่าในช่วงที่ผ่านมาได้มีหน่วยผลิตเข้ามาใหม่ในอุตสาหกรรมอยู่ตลอดเวลาเนื่องจากการที่น้ำมันปาล์มมีการบริโภคอยู่ในระดับที่สูงตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาอันเป็นผลมาจากความได้เปรียบทางด้านราคาเมื่อเทียบกับน้ำมันพืชอื่นๆที่ใช้ปรุงอาหารและสามารถนำไปใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆเป็นจำนวนมาก จึงทำให้โรงงานสกัดน้ำมันปาล์มซึ่งเป็นอุตสาหกรรมต่อเนื่องมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นแล้วพบว่าเมื่อพิจารณาถึงอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ผลิตรายใหม่พบว่าจากการที่ผู้ประกอบการต้องมีการนำเข้าเครื่องจักรที่ใช้ในการสกัดจากต่างประเทศแทบทั้งหมด ในแง่ของจำนวนเงินลงทุนจึงพบว่าอาจเป็นอุปสรรคบางส่วนในการเข้ามายังอุตสาหกรรมของผู้ผลิตโดยเฉพาะหากผู้ผลิตต้องการที่จะสร้างโรงงานที่มีกำลังการผลิตขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาทางด้านอื่นๆเช่นความแตกต่างในตัวผลิตภัณฑ์นั้นพบว่า หากพิจารณาถึงรูปแบบการผลิตนั้นแม้ว่าหากเปรียบเทียบคุณภาพของน้ำมันปาล์มดิบที่ได้รับจากโรงงานสกัดที่มีรูปแบบการสกัดแบบรวมเมล็ดในจะมีคุณภาพต่ำกว่ากับที่ได้รับจากโรงงานที่สกัดแบบแยกเมล็ดในทำให้การใช้ประโยชน์ของน้ำมันปาล์มที่ได้ค่อนข้างจะจะไปที่อุตสาหกรรมสบู่เป็นส่วนใหญ่ แต่เมื่อพิจารณาถึงคุณภาพผลผลิตน้ำมันปาล์มที่ได้จากโรงงานที่มีรูปแบบการสกัดแบบแยกด้วยกัน

เองแล้วพบว่ามียุทธศาสตร์ไม่แตกต่างกันหรือสามารถใช้ทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก การที่โรงงานเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีเทคโนโลยีในการสกัดที่ไม่แตกต่างกันรวมไปถึงการควบคุมและตรวจสอบมาตรฐานของวัตถุดิบที่จัดหาและผลผลิตที่ได้รับจากการผลิตก่อนที่จะส่งไปยังโรงกลั่นต่อไป เพื่อให้สามารถขายน้ำมันดิบได้ราคาที่ดีเช่นเดียวกัน การสร้างความแตกต่างจึงเป็นเพียงการสร้างภาพลักษณ์ เช่น การควบคุมคุณภาพของผลิตภัณฑ์อย่างต่อเนื่อง การให้ส่วนลดเงินสดและการส่งมอบสินค้าให้ตรงเวลาซึ่งเป็นเพียงส่วนน้อย นอกจากนี้แล้วในส่วนยังพบว่าประสบการณ์ในการทำธุรกิจของอุตสาหกรรมนี้ไม่ใช่เป็นอุปสรรคในการเข้ามาของผู้ผลิตรายใหม่เช่นเดียวกัน โดยพบว่าผู้ประกอบการโรงงานรายใหม่ที่เข้ามาในอุตสาหกรรมยังคงต้องอาศัยการนำเข้าเครื่องจักรจากต่างประเทศและรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีเช่นเดียวกับผู้ผลิตรายเก่าที่อยู่ในอุตสาหกรรมอยู่ก่อน ทั้งยังพบว่าเจ้าของหรือผู้ประกอบการโรงงานเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เคยมีประสบการณ์การผลิตอยู่ก่อน จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมนี้มีผู้ผลิตรายใหม่เข้ามาอยู่ตลอดเวลา

ทางด้านพฤติกรรมของราคาพบว่าราคาของน้ำมันปาล์มดิบที่สกัดได้จะถูกกำหนดตามราคาของวัตถุดิบเป็นสำคัญเนื่องจากเป็นต้นทุนส่วนใหญ่ของการสกัด โดยราคาของวัตถุดิบผลปาล์มสดที่ทางโรงงานจัดซื้อจะขึ้นกับคุณภาพของปาล์มทะเลลายได้แก่ เบอร์เชนต้นน้ำมันในทะเลลายและน้ำหนักของทะเลลายปาล์มสดที่ได้รับและระดับของอุปสงค์และอุปทานในตลาดว่าเพียงพอมากน้อยหรือไม่อย่างไร ซึ่งพบว่าจะถูกกำหนดโดยฤดูกาลเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากเป็นช่วงหน้าร้อน ผลปาล์มจะออกมาน้อยและไม่เพียงพอกับความต้องการของโรงสกัด ราคาจะสูงขึ้นในขณะที่หากเป็นช่วงฤดูฝนราคาจะปรับตัวลดลงตามกลไกตลาดซึ่งผลปาล์มสดมีออกมามากขึ้น โดยพบว่าในช่วงที่ขาดแคลนนั้น ราคารับซื้อที่ประกาศไว้หน้าโรงงานจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเนื่องจากแต่ละโรงงานมีการแย่งซื้อผลปาล์มเพื่อเป็นการจูงใจให้ชาวสวนมาขายผลปาล์มกับตัวเอง อย่างไรก็ตามพบว่า การเปลี่ยนแปลงของราคาดังกล่าวจะทำให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัดระดับหนึ่งอันเป็นผลจากการพูดคุยของบรรดาผู้ประกอบการโรงงานสกัดด้วยกันเพื่อป้องกันผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการแบกภาระต้นทุนวัตถุดิบที่มากเกินไป แต่ในช่วงที่วัตถุดิบมีมาก อำนาจการต่อรองราคาจะกลับมาอยู่ที่โรงงานสกัดที่อันเป็นผลมาจากธรรมชาติของผลปาล์มที่เมื่อสุกแล้วจำเป็นที่จะต้องรีบในการนำไปสกัดต่อไป และจากการที่ผลิตภัณฑ์น้ำมันปาล์มที่สกัดได้ในอุตสาหกรรมนี้มีลักษณะไม่แตกต่างกัน จึงทำให้ราคาที่ตั้งไว้หน้าโรงงานสกัดของแต่ละแห่งจึงไม่มีความแตกต่างมากนักโดยขึ้นอยู่กับต้นทุนวัตถุดิบที่จัดซื้อเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อไม่ต้องการให้ส่งผลกระทบต่อลูกค้าคือโรงกลั่นที่รับซื้อผลผลิตจากโรงสกัดเหล่านี้อีกที

ในส่วนของการศึกษาประสิทธิภาพการผลิตของอุตสาหกรรมการสกัดน้ำมันปาล์มดิบนี้จะมุ่งไปถึงว่าในการผลิตของอุตสาหกรรมการสกัดน้ำมันปาล์มดิบในประเทศไทยนี้มีประสิทธิภาพการผลิตเชิงเทคนิค (Technical Efficiency) มากน้อยเพียงใด โดยมีปัจจัยอะไรบางอย่างที่มีผลต่อความแตกต่างใน

ประสิทธิภาพการผลิตเชิงเทคนิค โดยใช้วิธีการ Linear Programming ในการคำนวณเพื่อประมาณค่าสัมประสิทธิ์ปัจจัยการผลิตของถมการขอขเขตการผลิตแล้วเปรียบเทียบกับค่าของผลผลิตที่ได้รับกับปริมาณการผลิตจริงของโรงงานเพื่อหาค่าดัชนีประสิทธิภาพการผลิตเชิงเทคนิคและใช้วิธีการ Linear Regression ในการหาความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความแตกต่างในประสิทธิภาพการผลิตเชิงเทคนิคของโรงงาน โดยผลจากการประมาณสมการด้วยวิธีดังกล่าวจากข้อมูลโรงงานสกัดน้ำมันปาล์มจำนวน 18 โรงงานในปี พ.ศ. 2540 พบว่า ระดับผลได้ต่อขนาดของอุตสาหกรรมสกัดน้ำมันปาล์มจะเป็นแบบการผลิตที่อยู่ในช่วงผลผลิตเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง (Decreasing Return to Scale) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงกำลังการผลิตของโรงงานสกัดขนาดใหญ่ที่มีขนาดใหญ่กว่าขนาดเหมาะสมเพื่อหากำไรสูงสุด ดังนั้นแล้วจึงจูงใจให้ช่วงที่ผ่านมาและผู้ผลิตรายใหม่เกิดขึ้นตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์จากสมการที่ประมาณการได้นั้น พบว่าค่าสัมประสิทธิ์ของปัจจัยทุนมีค่าต่ำที่สุดซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการที่อุตสาหกรรมนี้มีกำลังการผลิตอย่างล้นเหลือ ทำให้โรงงานสามารถที่จะขยายการผลิตหรือเพิ่มผลผลิตน้ำมันปาล์มดิบให้มากขึ้น (หากสามารถจัดหาวัตถุดิบได้มากพอ) โดยไม่จำเป็นที่จะต้องมีการขยายกำลังการผลิตของเครื่องจักรเลย และพบว่าในกรณีของการใช้ปัจจัยแรงงานและค่าใช้จ่ายทางด้านไฟฟ้าและพลังงานที่ใช้ในการผลิตนั้นพบว่ามีค่าสัมประสิทธิ์ที่สูงกว่าโดยเปรียบเทียบซึ่งสอดคล้องกับข้อสรุปที่ว่าอุตสาหกรรมนี้มีกำลังการผลิตในระดับสูง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเมื่อผู้ผลิตสามารถจัดหาวัตถุดิบเข้าสู่กระบวนการสกัดได้อย่างมากพอแล้วนั้น ในการเพิ่มระดับผลผลิตผู้ประกอบการสามารถเลือกที่จะเน้นไปยังการใช้ปัจจัยทั้งสองที่มีผลิตภาพสูงมากกว่าโดยเฉพาะค่าใช้จ่ายทางด้านไฟฟ้าและพลังงานที่ใช้ในการผลิตซึ่งเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงปริมาณการผลิตมากที่สุด อันจะทำให้ได้รับผลผลิตจำนวนที่มากกว่าเมื่อเพิ่มปัจจัยทุนในสัดส่วนเดียวกัน

สำหรับค่าดัชนีประสิทธิภาพการผลิตเชิงเทคนิคของโรงงานสกัดน้ำมันปาล์มแต่ละโรงงานที่คำนวณได้ พบว่ามีค่าอยู่ระหว่าง 0.3757-1.0000 โดยพบว่า ประสิทธิภาพการผลิตเชิงเทคนิคของอุตสาหกรรมสกัดน้ำมันปาล์มขนาดใหญ่ของไทยอยู่ในระดับที่ไม่สูงนัก โดยค่าเฉลี่ยของดัชนีจากทั้ง 18 โรงงานที่ได้รับมีค่าเท่ากับ 0.6904 โดยจากค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ที่คำนวณได้มีค่าเพียง 0.2020 สะท้อนให้เห็นถึงระดับประสิทธิภาพการผลิตเชิงเทคนิคของแต่ละโรงงานมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก

สำหรับผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อระดับความมีประสิทธิภาพการผลิตในเชิงเทคนิคของโรงงานโดยใช้เทคนิค Stepwise Regression พบว่า ตัวแปรอิสระที่มีผลต่อระดับประสิทธิภาพการผลิตทางเทคนิคของโรงงานสกัดน้ำมันปาล์ม ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 80 ขึ้นไป ได้แก่ สัดส่วนการถือหุ้นของบริษัทของชาวต่างชาติจากจำนวนหุ้นทั้งหมด และสัดส่วนของผลปาล์มสดที่มาจากสวนของ

โรงงานเองต่อวัตถุดิบทั้งหมด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเครื่องหมายของค่าสัมประสิทธิ์ที่ได้จากตัวแปรทั้งคู่ไม่เป็นไปตามข้อสมมติที่ตั้งไว้หรือให้เครื่องหมายเป็นลบ แต่การที่ค่าที่ได้รับมีค่าน้อยมากหรือเข้าใกล้ศูนย์ จึงสามารถสรุปได้ว่า สัดส่วนการถือหุ้นของบริษัทของชาวต่างชาติจากจำนวนหุ้นทั้งหมด และสัดส่วนของผลปาล์มสดที่มาจากสวนของโรงงานเองต่อวัตถุดิบทั้งหมด ไม่ส่งผลกระทบต่อระดับความมีประสิทธิภาพทางเทคนิคแต่อย่างใด หรือไม่สามารถอธิบายระดับความมีประสิทธิภาพการผลิตในเชิงเทคนิคได้อย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การที่ค่าสถิติต่าง ๆ ที่ได้รับจากผลการคำนวณทั้งสองส่วนออกมาไม่ได้เหมือนกันน่าจะมีสาเหตุสำคัญมาจากการเก็บข้อมูลจากแหล่งที่แตกต่างกัน ทำให้ข้อมูลที่ได้ไม่สอดคล้องกัน และมีความคลาดเคลื่อนสูง นอกจากนี้ยังน่าจะเป็นผลมาจากการที่ตัวอย่างข้อมูลโรงงานมีจำนวนไม่มากพอและไม่เป็นตัวแทนที่ดีสำหรับประชากร จึงทำให้ผลการศึกษามีความคลาดเคลื่อนสูงซึ่งเป็นจุดอ่อนสำคัญของการศึกษาครั้งนี้

6.2 ข้อเสนอแนะ

แม้ว่า ปัจจุบันจะมีกระแสเรียกร้องให้มีการเปิดการค้าเสรีในสินค้าน้ำมันปาล์มอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าห่วงใยคือ ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อทั้งระบบในอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มและอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่เกี่ยวข้องได้ อันทำให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจมหาดังที่ได้กล่าวมา ดังนั้นสิ่งที่รัฐบาลไทยพึงกระทำ คือ การเป็นผู้นำในการแสดงท่าทีในการที่จะขอชะลอการนำสินค้ากลุ่มน้ำมันปาล์มออกไปก่อน เช่นเดียวกับการที่มาเลเซียมีการชะลอรายการสินค้ากลุ่มรถยนต์ของมาเลเซียออกไปจากที่ต้องลดภาษีลงเช่นกันตามข้อตกลงเป็นผลจากการที่ทางมาเลเซียตระหนักดีว่าสินค้ากลุ่มดังกล่าวยังไม่สามารถแข่งขันได้ในตลาดภูมิภาค ดังนั้น ฝ่ายไทยไม่ควรที่จะเกรงว่าการแสดงท่าทีดังกล่าวจะเป็นการบั่นทอนความเชื่อถือภาพพจน์ของประเทศหรือความเชื่อถือในการเจรจาแต่อย่างใด มากกว่าที่จะเป็นการยอมรับความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน รวมไปถึงการอาศัยมาตรา 6 (Emergency Measures) ที่นำมาใช้กับสินค้าที่ได้รับความเสียหายหรือมีแนวโน้มที่จะได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติตามข้อตกลงการค้า เพื่อขอระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีในกรณีที่อุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มไม่สามารถที่จะยืนหยัดด้วยตัวเองได้

จากการศึกษาถึงมาตรการเกี่ยวกับการดำเนินการพัฒนาประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมการผลิตน้ำมันปาล์มโดยรวมของประเทศไทยตลอดช่วงที่ผ่านมา พบว่าประสบความล้มเหลว กล่าวคือ นับตั้งแต่มีการรอนสินค้าน้ำมันปาล์มออกจากกลุ่มอุตสาหกรรมที่ต้องเร่งลดภาษี (Fast track) ตามที่ตกลงกันไว้ในที่ประชุมในตอนแรก ไปไว้ในรายการสงวนสิทธิ์ชั่วคราว (TEL) ในช่วงที่ผ่านมา เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันซึ่งถึงเวลาที่จะต้องนำน้ำมันปาล์มเข้าไว้ในบัญชีลดภาษี แต่ยังคงไม่สามารถลดระดับต้นทุนการผลิตของน้ำมันปาล์มให้ต่ำลงจนอยู่ในระดับที่สามารถแข่งขันได้ โดยเห็นได้ชัดเจนว่าเป็นผลมาจากการขาดการประสานกันที่เข้มแข็งระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรวมถึงการที่จุดอ่อนสำคัญของโครงสร้างการผลิตของน้ำมันปาล์มของไทย ซึ่งมีกลุ่มเกษตรกรรายย่อยเป็นกลุ่มใหญ่ของการปลูกทั้งหมด ทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นลักษณะของต่างคนต่างทำ (voluntary) นโยบายที่ออกมาขาดความทั่วถึงและขาดประสิทธิผลที่จะทำให้เป็นไปตามเป้าหมาย และทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ ดังนั้นแล้ว โดยความเห็นของผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การพัฒนาประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมการผลิตน้ำมันปาล์มในช่วงเวลาที่เหลือก่อนที่จะมีการเปิดการค้าเสรีอย่างแท้จริงนั้นจะต้องทำโดยภาครัฐควรที่จะเข้ามา มีบทบาทเป็นแกนกลางในทุกด้านเพื่อชี้แนะและกำหนดทิศทางของอุตสาหกรรมแทนระบบตลาดที่เป็นอยู่ เพื่อให้อุตสาหกรรมสามารถคุ้มครองตนเองได้

มาตรการในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

1) แม้ว่าในปัจจุบันได้มีงานวิจัยจากทางภาครัฐและภาคเอกชนนำโดยสมาคมปาล์ม น้ำมันและน้ำมันปาล์มในประเทศไทยโดยมุ่งปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตน้ำมันปาล์มให้สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม จากการที่โครงสร้างการผลิตปาล์มสดของไทยกระจุกตัวไปที่กลุ่มเกษตรกรรายย่อยจำนวนมากและยังขาดการรวมตัวที่เข้มแข็งเพียงพอ นอกจากนี้แล้วการที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่อการผลิตน้ำมันปาล์มจะทำการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเพื่อให้สามารถดำรงอยู่ได้ภายใต้การเปิดการค้าเสรีตามงานวิจัย พบว่า แทบทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมากนับตั้งแต่การเริ่มผลิตไปจนถึงการแปรรูป รวมทั้งหลายมาตรการที่ก่อให้เกิดผลดีต่อระบบในระยะยาวมากกว่าที่จะเป็นในระยะสั้น เช่น การลงทุนปลูกปาล์มพันธุ์ดีทดแทน เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่อาจทำให้ผู้ประกอบการไม่สนใจในการพัฒนาประสิทธิภาพตามที่งานวิจัยได้นำเสนอเอาไว้และทำให้งานวิจัยดังกล่าวสูญเปล่า ภาครัฐจึงควรเข้ามามีบทบาทนำโดยเป็นแกนหลักที่สำคัญ นับตั้งแต่การปลุกความสนใจให้กับกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้องให้มีการตื่นตัวอย่างเพียงพอโดยจัดงบประมาณสัมพันธเพื่อเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัยอย่างทั่วถึงโดยเฉพาะกับกลุ่มเกษตรกร การประสานความร่วมมือกับทุกฝ่ายในลักษณะไตรภาคี (กลุ่มผู้ปลูก กลุ่มโรงงานสกัด/กลั่นน้ำมันปาล์ม และส่วนของภาครัฐ) เพื่อให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันมากกว่าที่จะเป็นเข้าร่วมมือกันเพียงเพื่อแทรกแซงราคาเป็นครั้งคราวดังเช่นที่เป็นมา รวมไปถึงการสนับสนุนทางการเงินให้กับกลุ่มเกษตรกรหรือกลุ่มโรงสกัดที่ต้องการปรับตัวในรูปของการจัดหาเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ

2) ลักษณะของมาตรการต่างๆควรถูกกำหนดไว้เป็นกลยุทธ์ที่ชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง เพื่อไม่ให้เกิดความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจเมื่อลงทุนไป โดยนอกเหนือจากการจัดแบ่งมาตรการเป็นด้านต่างๆแล้ว ควรให้มีการจัดแบ่งออกตามความสำคัญและความเร่งด่วนของปัญหา ได้แก่

- มาตรการเร่งด่วน ได้แก่ การเปลี่ยนท่าทีในเวทีภูมิภาคที่จะยังคงนำกลุ่มสินค้า น้ำมันปาล์มไว้ในกลุ่มสินค้าที่ยกเว้นการลดภาษีชั่วคราว (TEL) เพื่อให้อุตสาหกรรมมีเวลาเพียงพอในการที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับตัวเองโดยมุ่งผลิตเพื่อให้เพียงพอกับการบริโภคภายในประเทศและทดแทนการนำเข้าน้ำมันปาล์มจากต่างประเทศ โดยการแสดงจุดยืนที่ชัดเจนที่จะคุ้มครองอุตสาหกรรมนี้ จะส่งผลดีในเชิงจิตวิทยาอีกทางต่อกลุ่มผู้ผลิตทั้งระบบรวมไปถึงสถาบันการเงินที่จะร่วมพัฒนาการผลิตให้เข้มแข็งขึ้นได้

• มาตรการในระยะสั้น

จากการที่ในปัจจุบันระดับกำลังการผลิตของโรงงานสกัดน้ำมันปาล์มดิบมีมากเกินไป ปริมาณของผลปาล์มสดที่สามารถปลูกได้อันเป็นผลเนื่องมาจากการเข้ามาของผู้ผลิตรายใหม่ในช่วงที่ผ่านมาและการขยายกำลังการผลิตของโรงงานที่มีอยู่เดิมเพื่อรองรับผลของการสูงขึ้นของการบริโภค น้ำมันปาล์ม จึงก่อให้เกิดภาวะกำลังการผลิตส่วนเกิน (Excess capacity) อันเป็นภาวะที่ทรัพยากรถูกใช้ไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพโดยเห็นได้จากระดับของผลผลิตเพิ่มจากการใช้ปัจจัยทุนที่อยู่ในระดับต่ำ และเป็นภาระต้นทุนของการสกัด/กลั่นต่อไป หรืออีกนัยหนึ่งคือ ผู้ผลิตสามารถที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการขยายปริมาณผลผลิตได้หากมีวัตถุดิบป้อนเข้าโรงงานอย่างเพียงพอโดยไม่ต้องขยายกำลังการผลิตเลยซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาที่ย้ำว่าโรงงานที่มีขนาดการผลิตแตกต่างกันไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางด้านประสิทธิภาพการผลิตมากกว่าการจัดการโรงงานโดยเฉพาะทางด้านวัตถุดิบ โดยโรงงานขนาดกลางและเล็กก็อาจมีประสิทธิภาพการผลิตหากมีการจัดการที่ดี ดังนั้นแล้วในระยะสั้นภาครัฐจึงควรมุ่งเน้นนโยบายที่จะรักษาระดับของปริมาณของวัตถุดิบให้สอดคล้องกับความต้องการของโรงงานสกัดอันจะส่งผลให้โรงงานมีประสิทธิภาพการผลิตสูงขึ้น โดยการปรับเปลี่ยนหรือชะลอแผนการปรับปรุงคุณภาพของน้ำมันปาล์มบางส่วนซึ่งมุ่งเน้นไปที่การสนับสนุนให้มีการจัดตั้งโรงงานสกัดขนาดใหญ่และโรงกลั่นเพิ่มขึ้น (อ่านรายละเอียดแผนงานได้จากภาคผนวก) ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งยังเป็นการประหยัดงบประมาณที่จัดสรรเข้ามา หรือแม้แต่การออกมาตรการแทรกแซงในส่วนของการควบคุมการขยายกำลังการผลิตของผู้ประกอบการโรงงานในปัจจุบันและการกีดกันการเข้ามาของผู้ผลิตรายใหม่รวมถึงการเร่งรัดให้มีการจดทะเบียนผู้ปลูกปาล์มสำหรับทุกกลุ่มผู้ปลูกเพื่อเป็นประโยชน์แก่การวิเคราะห์คาดการณ์ภาวะการผลิตได้แม่นยำยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดเสถียรภาพของราคาจากพื้นฐานของภาวะตลาด และเป็นการป้องกันภาวะการแก่งแย่งวัตถุดิบเพื่อป้อนโรงงานอันจะเป็นการซ้ำเติมภาวะการขาดแคลนของวัตถุดิบในช่วงฤดูที่ขาดแคลน

จัดทำนโยบายมุ่งเน้นให้มีการรวมตัวของกลุ่มเกษตรกรรายย่อยเข้าด้วยกัน (Collective Farming) ผ่านทางหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐ ได้แก่ เกษตรกรจังหวัด นิคมหรือชุมชนมณฑลสวนปาล์มหรือกรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น โดยเฉพาะการจัดทำสวนปาล์มขนาดใหญ่ (Plantation) เพื่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) ซึ่งทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำลง เช่น ค่าขนส่ง ค่าปุ๋ยหรือค่าสารเคมี ฯลฯ แล้วยังช่วยให้การอบรมดูแลโดยเจ้าหน้าที่ทำได้ยิ่งทวีถึงมากยิ่งขึ้น อีกทั้งการควบคุมและติดตามผลยังทำได้โดยง่ายและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

- การหาทางเพิ่มมาตรการปราบปรามพ่อค้าที่ขายเมล็ดพันธุ์คุณภาพต่ำบรรดานายหน้าที่มีักการเอาเปรียบกลุ่มเกษตรกรและกลุ่มโรงสกัดของบรรดานายหน้าและกลุ่มผู้ปลูกบางกลุ่มในวิธีต่างๆที่ไม่ซื่อสัตย์ ซึ่งส่งผลเสียต่อคุณภาพของวัตถุดิบและส่งผลต่อต้นทุนของการผลิตน้ำมันปาล์มโดยรวมรวมถึงการปราบปรามการลักลอบนำเข้าน้ำมันปาล์มตามแนวชายแดนซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตทำให้การวางแผนทำได้ยาก และเป็นผลเสียต่อระบบโดยตรง (อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากบทที่ 4)

- ภาครัฐโดยกรมส่งเสริมการเกษตร และกรมวิชาการเกษตร ควรมีการจัดหาเจ้าหน้าที่เพื่อให้ความรู้อบรมเกษตรกรในเรื่องเทคโนโลยีการเพาะปลูก และเข้ามารับภาระในด้านค่าใช้จ่ายบางส่วนแทนกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกทางด้านารเร่งจัดหาพันธุ์ผ่านการนำเข้าปาล์มน้ำมันพันธุ์ดีจากประเทศผู้ส่งออกพันธุ์น้ำมัน การปลูกและดูแลต้นอ่อนให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์เพื่อให้ผลผลิตสูง การจัดหาปุ๋ยเคมีราคาถูกเพื่อนำไปส่งเสริมเกษตรกรพร้อมทั้งให้คำแนะนำเกี่ยวกับการใช้ปุ๋ยโดยเน้นช่วงระยะเวลาและปริมาณในระดับที่สามารถลดต้นทุนการผลิตได้ รวมไปถึงการจัดเตรียมสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น โรงเรือน คลินิก ฯลฯ ทดแทนพันธุ์ปาล์มคุณภาพต่ำกว่า 400,000 ไร่และที่ปลูกในเขตที่ไม่เหมาะสม 156,752 ไร่ โดยการขอความช่วยเหลือทางการเงินจากหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อจัดหาเงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำ หรือการประกันราคาผลิตผลในระยะแรก หรือประสานกับองค์กรระหว่างประเทศที่จัดหาสินเชื่อให้กับประเทศที่กำลังพัฒนา

● มาตรการทางด้านนวัตกรรมของรัฐ (มาตรการในระยะยาว)

(1) หันมาส่งเสริมการตั้งโรงสกัดน้ำมันปาล์มแบบมาตรฐาน ซึ่งมีคุณภาพของน้ำมันปาล์มดิบที่ดีกว่า ทำให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องได้เป็นจำนวนมาก และผลิตภัณฑ์ที่ได้รับเป็นที่ต้องการของตลาดทั้งในประเทศและตลาดโลกมากกว่า รวมไปถึงการสนับสนุนในด้านของสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ประกอบการโรงงานขนาดเล็ก กล่าวคือ ผลผลิตที่ได้จากการสกัดของโรงงานประเภทนี้จะมีคุณภาพของน้ำมันปาล์มดิบที่สกัดได้ดีกว่าอันเนื่องมาจากเป็นน้ำมันที่เกิดจากการหีบผลปาล์มทั้งเมล็ด ทำให้ขายได้ราคาต่ำ จึงทำให้การใช้ประโยชน์ต่อไปยังอุตสาหกรรมต่อเนื่องสำหรับน้ำมันปาล์มนี้อยู่ในขอบเขตที่จำกัดไม่กว้างนัก ทั้งนี้เพื่อเป็นการให้ผู้ประกอบการดังกล่าวสามารถปรับตัวได้

อย่างไรก็ตาม การที่เครื่องจักรที่ใช้ในการสกัดของโรงงานสกัดขนาดใหญ่ในปัจจุบันส่วนใหญ่อาศัยการนำเข้ามาจากต่างประเทศแทบทั้งสิ้นซึ่งมีราคาสูงอันทำให้ต้นทุนการสกัดสูงตามไปด้วยทำให้เป็นข้อเสียเปรียบในเชิงแข่งขัน ดังนั้นภาครัฐจึงควรส่งเสริมการประกอบเครื่องจักรขึ้นเองภายในประเทศดังเช่นกรณีของบริษัท หนองโพธิ์ปาล์ม จำกัดที่ผู้ประกอบการใช้เครื่องจักรที่ประกอบโดยชิ้นส่วนภายในประเทศทั้งสิ้นและมีประสิทธิภาพในการสกัดไม่แพ้เครื่องจักรที่นำเข้าจากต่าง

ประเทศ' และคุณภาพของน้ำมันปาล์มดิบที่สกัดไม่แตกต่างกัน เพื่อเป็นการลดต้นทุนการผลิตอีกทางหนึ่ง ทั้งยังเป็นการรักษาเงินตราไม่ให้รั่วไหลไปยังต่างประเทศอีกด้วย รวมไปถึงการจذبอรรถประโยชน์ให้มีการดูแลรักษาเครื่องจักรให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์อยู่เสมอเพื่อให้มีประสิทธิภาพการผลิตที่ดี

(2) ทางภาครัฐควรมีการเร่งส่งเสริมและจัดหางบประมาณในการทำการวิจัยและพัฒนา (Research & Development : R&D) พันธุ์ปาล์มคุณภาพดีที่ให้ผลผลิตสูง มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของไทยเพื่อลดการนำเข้าจากต่างประเทศ รวมถึงการค้นคว้าหาผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ที่จะส่งเสริมการใช้น้ำมันปาล์มเป็นวัตถุดิบเพื่อเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับตัวผลิตภัณฑ์เอง โดยเฉพาะอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอล (Oleochemical) ซึ่งสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับอุตสาหกรรมนี้ได้เป็นจำนวนมากจากการที่สามารถนำไปผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ได้หลายอย่าง เช่น แฟตตี้แอลกอฮอล์ กลีเซอริน เป็นต้น เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งกับให้กับระบบอุตสาหกรรม รวมไปถึงการจัดลงทุนให้มีการวิจัยพัฒนาในลักษณะของ By product management โดยเฉพาะโรงสกัดซึ่งเป็นโรงงานแปรรูปขั้นแรก เพื่อเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับส่วนที่เหลือใช้และลดต้นทุนการผลิตน้ำมันปาล์มอีกทาง

3) นอกจากนี้แล้ว ทางภาครัฐควรมีการติดตามในทุกมาตรการและนโยบายต่างๆ ที่ออกมาว่าได้ถูกนำมาปฏิบัติหรือไม่ รวมถึงการประเมินผลของแต่ละมาตรการอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่องว่าเป็นไปในทิศทางที่ต้องการและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ หากไม่เป็นไปตามที่ตั้งไว้มีสาเหตุสำคัญมาจากอะไร ความจำเป็นมากน้อยอย่างไรและจะแก้ไขปัญหาในทิศทางใด ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้แล้ว ในส่วนของภาครัฐเองควรมีการจัดรูปแบบองค์กรใหม่ (reorganize) ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นนำเสนอแนะนโยบายที่เร่งให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ด้วยกัน โดยอาจจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานอิสระที่รับผิดชอบโดยตรงและอาจสรรหาเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรบางส่วนจากหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มซึ่งบางส่วนมีการทำงานซ้ำซ้อนกันดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายและได้บุคลากรที่มีความรู้และเข้าใจปัญหาของอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มอย่างแท้จริง ซึ่งนอกเหนือจากการลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน ยังช่วยให้เกิดเอกภาพในการดำเนินนโยบายและมีการเชื่อมโยงกันในระบบข้อมูลซึ่งมีประโยชน์ต่อภาครัฐวิเศษ วางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมต่อไป

4) ในกรณีที่มีความจำเป็นในการที่จะแทรกแซงระบบกลไกของตลาด ทางภาครัฐเองควรมีการศึกษาถึงข้อมูลอย่างรอบคอบและถี่ถ้วนอย่างน้อย เช่น การควบคุมราคาวัตถุดิบอย่างน้อยควรให้สอดคล้องกับคุณภาพของวัตถุดิบที่เป็นอยู่ในขณะนั้นมากที่สุดเพื่อไม่ให้เป็นการแบกภาระแก่โรงสกัดและโรงกลั่นมากเกินไป นอกจากนี้แล้วควรจัดให้มีการดำเนินนโยบายอย่างทันท่วงทีต่อสถานการณ์ที่

¹ แม้ว่าจะดีกว่าบ้างในด้านของความปลอดภัยในบางขั้นตอนของการผลิต

เกิดขึ้นและไม่ปล่อยให้การเมืองเข้ามาแทรกแซงจนทำให้ผลประโยชน์ตกอยู่กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไป

ข้อจำกัดในการศึกษา

จากการที่ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษานี้ถูกรวบรวมจากแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกัน โดยข้อมูลบางส่วนได้มาจากการคำนวณโดยเอกสารของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง (อ่านรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาในบทที่ 2) เป็นผลจากข้อจำกัดในการสำรวจ กล่าวคือ การที่ผู้ประกอบการบางรายไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร อีกทั้งข้อมูลบางตัวที่ต้องใช้ในการศึกษาไม่สามารถเปิดเผยได้ ทำให้ข้อมูลมีโอกาสคลาดเคลื่อนได้มาก และส่งผลเสียในการคำนวณผล เช่น การคำนวณผลปาล์มสดจากเปอร์เซ็นต์น้ำมันเฉลี่ยที่โรงงานสกัดน้ำมันปาล์มได้รับในปี พ.ศ. 2540 นอกจากนี้แล้ว การที่ข้อมูลที่ใช้ถูกนำมาจากต่างแหล่งกัน จะทำให้เกิดปัญหาความไม่สอดคล้องกันของข้อมูล (data inconsistency) อันเป็นผลจากความแตกต่างกันในคำจำกัดความของข้อมูล รวมไปถึงลักษณะการเก็บข้อมูลที่แตกต่างกัน ดังนั้นแล้ว การนำข้อมูลมารวมกันในการวิจัยจึงทำให้ข้อมูลมีคุณภาพต่ำ ขาดความน่าเชื่อถือ และเกิดความคลาดเคลื่อนในผลการศึกษาที่ได้รับ