

รายงานสรุปเชิงนโยบาย (Policy Brief)

“โครงการพัฒนาภูมิภาคความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันภายใต้ IMT-GT”

น้ำมันปาล์ม (Palm Oil) เป็นน้ำมันพืชที่มีผลผลิตสูงและต้นทุนต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับน้ำมันพืชประเภทอื่นจนได้สมญานามว่า “เครื่องผลิตน้ำมันธรรมชาติ (Natural oil machine)” น้ำมันปาล์มเป็นผลผลิตที่เกิดจากทะลายปาล์มสด (Fresh Fruit Bunches; FFB) อันเป็นผลของต้นปาล์มน้ำมัน (Oil Palm) เพื่อเป็นการรักษาคุณภาพน้ำมันปาล์มที่สกัดได้ ผลทะลายปาล์มสดที่ตัดออกจากต้นต้องเข้าโรงงานสกัดภายใน 48 ชั่วโมง ดังนั้นในชั้นของผลทะลายปาล์มจึงไม่มีการค้าระหว่างประเทศและโรงงานสกัดตั้งอยู่ใกล้พื้นที่ปลูกเป็นหลัก น้ำมันปาล์มแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ 1. น้ำมันปาล์มจากผลหรืออาจจะเรียกว่าเปลือกหุ้มภายนอก (Mesocarp) และ 2. น้ำมันจากเนื้อในของเมล็ด (Palm kernel) น้ำมันปาล์มเป็นวัตถุดิบชั้นปฐมภูมิที่นำไปสู่การผลิตผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ มากมายจำแนกเป็นสามประเภทได้แก่ อาหาร (Foods) ผลิตภัณฑ์อุปโภคบริโภคส่วนบุคคล (Consumer Product) และการใช้ในภาคอุตสาหกรรม (Industrial Applications) และพลังงานชีวภาพ (Bioenergy)

ผลจากอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นในผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งใช้น้ำมันปาล์มเป็นส่วนประกอบเป็นแรงขับเคลื่อนให้อุปทานน้ำมันปาล์มโลกเพิ่มขึ้นต่อเนื่องทุกปี โดยสามปีล่าสุด (พ.ศ. 2561-2563) ปริมาณผลผลิตโลกอยู่ระหว่างช่วง 70 – 73 ล้านตัน ประเทศผู้ผลิตน้ำมันปาล์มหลักของโลกกระจุกตัวอยู่ในประเทศสมาชิกอาเซียน ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย โดยมีสัดส่วนร้อยละ 56.77 ร้อยละ 27.31 และร้อยละ 3.89 ตามลำดับ ในขณะที่อันดับสี่คือโคลัมเบียมีสัดส่วนร้อยละ 2.28 และไนจีเรียเป็นอันดับห้า ด้วยสัดส่วนร้อยละ 1.47 โดยทั้งสามประเทศผู้ผลิตน้ำมันปาล์มหลักของโลกมีความร่วมมือการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT)

อุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มมิได้มีแต่แง่บวกอย่างเดียว การขยายพื้นที่ปลูกโดยเฉพาะในอินโดนีเซียและมาเลเซีย ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกทางลบ (Negative Externality) อันได้แก่ การทำลายป่าอนุรักษ์ การเกิดไฟป่าก่อให้เกิดการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity) สิ่งมีชีวิตในป่า (Wildlife) และบริการจากระบบนิเวศ (Ecosystem Services) รวมถึงการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gas Emissions) การใช้ปุ๋ยเคมีซึ่งก่อให้เกิดมลพิษ (Pollution) และความขัดแย้งระหว่างชุมชน (Community) ประเด็นผลกระทบภายนอกเป็นที่มาของการพัฒนาร่วมกันของประชาคมโลกไปสู่ “น้ำมันปาล์มที่ยั่งยืน (Sustainable Palm Oil)” กรอบมาตรฐานความยั่งยืนมีหลายกรอบแตกต่างกัน กรอบที่มีน้ำหนักมากที่สุดคือ The Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO)

ธรรมชาติของห่วงโซ่อุปทานอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มพิจารณาตามผลผลิต (Output) ของทั้งอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทยมีลักษณะตามลำดับขั้นเป็นไปในลักษณะเดียวกันห่วงโซ่อุปทานเรียงลำดับเริ่มต้นจากการปลูก (Planting) การสกัด (Milling) การกลั่น (Refinery) และอุตสาหกรรมปลายน้ำ (Downstream) ซึ่งสารต่าง ๆ จากการกลั่นเป็นสิ่งป้อนเข้า (Input) เพื่อเป็นสารตั้งต้นสำหรับอุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพ และอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอล

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายนำเสนอในสองระดับคือ ระดับการพัฒนาเพื่อยกระดับภายในประเทศจำนวน 5 ประการ และระดับการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศจำนวน 6 ประการ ทั้งนี้คณะผู้ดำเนินการวิจัยเห็นว่าระยะสั้นควรเร่งการพัฒนาภายในประเทศเสียก่อน ในขณะที่ระยะกลางและระยะยาว

คือ ข้อเสนอแนะต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ การนำเสนอข้อเสนอแนะเรียงลำดับด้วยที่มา เหตุผลสนับสนุน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและบทบาทเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป รายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกรอบกำหนดระยะเวลา

ข้อเสนอเชิงนโยบาย		
ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาภายในประเทศ	ระยะสั้น (ดำเนินการทันที)	1. การพัฒนาทั้งห่วงโซ่อุปทานเป็นระบบและการจัดโครงสร้างการบริหารนโยบาย
		2. การเพิ่มค่า OER ไม่เน้นการเพิ่มพื้นที่ปลูก
		3. การพัฒนามาตรฐานความยั่งยืน
		4. การพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ในบริบทโลกและทักษะการเจรจา
		5. แนวทางการรองรับมาตรการการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนของสหภาพยุโรป
ข้อเสนอแนะต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ	ระยะกลาง (ภายใน 1 ปี)	1. การเข้าเป็นสมาชิก CPOPC
		2. การเสนอให้เกิด “มาตรฐานความยั่งยืน” ร่วมกัน
	ระยะยาว (ภายใน 5 ปี)	3. การร่วมมือในการวิจัยและพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อมุ่งเน้นการเพิ่ม OER
		4. การสร้างภาพลักษณ์ของปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มต่อประชาคมโลก
		5. การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมโอเลโอเคมิคัล
		6. การเตรียมข้อมูลเพื่อการแลกเปลี่ยนระหว่างอุตสาหกรรมที่ไทยมีจุดแข็งและอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม

ที่มา: มูลนิธิสาค.

1. ระดับการพัฒนาเพื่อยกระดับภายในประเทศ

(1.1) การพัฒนาทั้งห่วงโซ่อุปทานเป็นระบบและการจัดโครงสร้างการบริหารนโยบาย

คณะผู้ดำเนินการวิจัยตีความการดำเนินนโยบายและมาตรการต่าง ๆ นำไปสู่บทสรุปว่าปรัชญาการบริหารนโยบายของไทยที่ผ่านมามุ่งรักษาเสถียรภาพราคาทะลายน้ำมันเป็นหลัก นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ล้วนมีทิศทางไปสู่จุดดังกล่าวอันได้แก่ การประกันรายได้ การกำหนดโครงสร้างราคา การส่งเสริมการใช้ น้ำมัน ไบโอดีเซล การผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยน้ำมันปาล์มดิบ การควบคุมการนำเข้า การจัดระเบียบการนำเข้าและนำผ่านน้ำมันปาล์ม การติดตั้งเครื่องมือวัดปริมาณน้ำมันปาล์มมาตรฐานโรงงานสกัดและร้อยละน้ำมัน (Oil Extraction Rate : OER) แผนระยะยาวที่เป็นรูปธรรมของไทยไปผูกกับการใช้น้ำมันปาล์มไปสู่อีโอดีเซลซึ่งเป็นเพียงแขนงหนึ่งของอุตสาหกรรมปลายน้ำน้ำมันปาล์มเท่านั้น ทิศทางกรอบนโยบายทั้งในรูปแบบของแผนระยะยาวและประเด็นจากการประชุมคณะกรรมการนโยบายปาล์มน้ำมันแห่งชาติพบว่า การให้น้ำหนักต่ออุตสาหกรรมปลายน้ำยังมีน้อยซึ่งยังปรากฏช่องว่างการพัฒนาที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มที่สูงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคือการมุ่งไปอุตสาหกรรมโอเลโอเคมิคัล ดังนั้นข้อเสนอของคณะผู้ดำเนินการวิจัยคือ การพัฒนาทั้งห่วงโซ่เป็นระบบและการจัดการโครงสร้างการบริหารนโยบายให้สอดคล้อง เหตุผลสนับสนุนเป็นดังต่อไปนี้

จุดเด่นของทิศทางอุตสาหกรรมปลายน้ำของไทยคือ ไบโอดีเซล แต่ในระยะยาวอาจไม่ยั่งยืน จากความท้าทาย 2 ประการหลัก คือ 1. จุดคุ้มทุนเชิงพาณิชย์ของไบโอดีเซลไปผูกกับราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก (ในส่วนของนโยบายมาเลเซียพบว่า ให้น้ำหนักไบโอดีเซลน้อยกว่าไทยเป็นอย่างมาก) และ 2. แนวโน้มการเปลี่ยนจากรถยนต์สันดาปไปสู่รถยนต์ไฟฟ้า (ภายใต้ราคาแบตเตอรี่รถยนต์ไฟฟ้าที่มีแนวโน้มราคาที่ถูกลง)

อย่างไรก็ตาม การมุ่งรักษาเสถียรภาพราคาทะลายปาล์มและการมุ่งไปสู่ไบโอดีเซลเป็นจุดแข็งที่ยังคงต้องดำเนินการรักษาไว้ต่อไป

หากยังคงมีทัศนคติมองอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันมีหวังโชติช่วงที่น้ำมันปาล์มดิบอาจแคบเกินไปต่อการใช้ศักยภาพที่มีอยู่ไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต จุดที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีสภาพค่อนข้างอึมครึมของผู้เล่นในส่วนต่าง ๆ ดังนั้นการผลิตจากทะลายปาล์มและยูดีทีที่น้ำมันปาล์มดิบจำเป็นต้องขยายวงจากน้ำมันปาล์มดิบไปสู่ผลผลิตปลายน้ำยิ่ง ๆ ขึ้น การส่งเสริมอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอลจำเป็นต้องสร้างทัศนคติและวิสัยทัศน์ไปสู่ห่วงโซ่อีกแขนงและพิจารณาว่าน้ำมันปาล์มดิบเป็นวัตถุดิบชั้นปฐมภูมิที่ต่อยอดเป็นอุตสาหกรรมมูลค่าเพิ่มสูง อุปมาอุปมัยเช่นเดียวกับน้ำมันปาล์มดิบเป็นวัตถุดิบปฐมภูมิสู่อุตสาหกรรมปิโตรเคมีผลิตภัณฑ์ปลายน้ำของอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอล ครอบคลุมทั้งอยู่รอบตัวคือกลุ่มอุปโภคบริโภคและการใช้ในภาคอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอลมีกระบวนการผลิตที่ซับซ้อน มีความเชื่อมโยงกันสูงในแต่ละขั้นตอนการผลิต ใช้เงินทุนจำนวนมาก อยู่บนฐานเทคโนโลยีขั้นสูงและยังไม่หยุดนิ่ง การสร้างอุตสาหกรรมนี้ไม่สามารถเนรมิตให้เกิดขึ้นในระยะสั้น มาเลเซียเป็นตัวแบบที่ดีในการพัฒนาอุตสาหกรรมนี้

ข้อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายปาล์มแห่งชาติ (กนป.) ในฐานะหน่วยงานที่กำหนดและกำกับนโยบายระดับชาติ คือ การพัฒนาทั้งห่วงโซ่เป็นระบบและการจัดโครงสร้างการบริหารนโยบาย คณะผู้ดำเนินการวิจัยขอเสนอข้อพิจารณา คือ จำแนกกนป.ออกเป็นสองคณะกรรมการย่อย คือ ชุดหนึ่งดูแลงานเดิมหลักคือ การรักษาเสถียรภาพราคาทะลายปาล์มน้ำมันและดำเนินการตามแผนพัฒนาไบโอดีเซล ชุดที่สองคือ การวางแผนการพัฒนาและบริหารแผนอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอล โดยกนป.ชุดใหญ่ทำหน้าที่กำกับและมองทิศทางทั้งสองส่วนให้เชื่อมโยงการพัฒนาอุตสาหกรรมทั้งระบบร่วมกัน

(1.2) การเพิ่มค่า OER ไม่เน้นการเพิ่มพื้นที่ปลูก

การทำให้เกษตรกรได้ราคาจากการขายโดยคิดราคาที่สัมพันธ์ตรงกับค่า OER และให้เป็นไปตามกลไกตลาดเป็นหลักการสำคัญของการพัฒนา อย่างไรก็ตาม ในระบบที่เป็นในปัจจุบันปรากฏช่องโหว่หลายจุด ส่งผลให้เกษตรกรที่มีพฤติกรรมที่ดีได้รับความเสียหายจากราคาทั้งระบบที่เท่ากันอันเป็นผลจากเกษตรกรที่มีพฤติกรรมที่ไม่ดี ดังนั้น การสร้างแรงจูงใจให้เกิดประสิทธิภาพของกลไกตลาดจะต้องทำให้เกษตรกรได้ราคาตามคุณภาพผลผลิต (ค่า OER)

ค่า OER คือหัวใจสำคัญของการใช้ทรัพยากร การใช้พื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันในปัจจุบันอยู่ในจุดเข้าขายอึมครึม ทั้งราคาที่ดินที่สูงขึ้นและปรากฏการบุกรุกพื้นที่ป่า แสดงให้เห็นว่าการขยายพื้นที่ปลูกอาจดำเนินการไม่ได้มากอีกต่อไป ต้นทุนค่าเสียโอกาสที่สูงจากการหารายได้จากที่ดินเมื่อเปรียบเทียบกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ การบุกรุกพื้นที่ป่าเป็นปัญหาและไม่ควรส่งเสริม และความเหมาะสมของพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันในปัจจุบันคิดเป็นร้อยละ 80 ของพื้นที่ปลูกปาล์มทั้งหมด ด้วยเหตุนี้การเพิ่มค่า OER เป็นหัวใจสำคัญ ซึ่งการพัฒนา ค่า OER ดำเนินการได้หลายวิธี ตั้งแต่การปลูก การตัด และการขนส่ง บางขั้นตอนต้องอาศัยการวิจัยและพัฒนา บางขั้นตอนต้องดำเนินการด้วยบทลงโทษสำหรับผู้ที่มีพฤติกรรมที่ไม่ดี (ผสมทรายและรดน้ำเพื่อเพิ่มน้ำหนัก) การวิจัยและพัฒนาด้วยความร่วมมือกับอินโดนีเซียและมาเลเซียเป็นสิ่งที่ไทยจะได้ประโยชน์ในระยะยาว สิ่งที่ต้องให้เกิดในลำดับถัดไปคือ การทำให้เกษตรกรได้ราคาจากการขายโดยคิดราคาที่สัมพันธ์ตรงกับค่า OER ให้เป็นไปตามกลไกตลาด อย่างไรก็ตามในระบบที่เป็นในปัจจุบันปรากฏช่องโหว่ที่สำคัญ 2 จุด คือ 1. เกษตรกรที่มีพฤติกรรมที่ดีได้รับความเสียหายจากราคาทั้งระบบที่เท่ากันอันเป็นผลจากเกษตรกรที่มีพฤติกรรมที่ไม่ดี (การผสมทรายและรดน้ำเพื่อเพิ่มน้ำหนัก) 2. การแข่งขันซื้อของโรงงานสกัดสับเนื่องจากกำลัง

การผลิตของโรงงานรวมมีมากกว่าปริมาณผลผลิตทะเลลายปาล์มจะส่งผลต่อการละเลยความเข้มงวดในการพิจารณาคุณภาพปาล์มน้ำมัน ซึ่งการใช้กำลังการผลิตจริงในปี 2563 อยู่ที่ร้อยละ 50 ของกำลังการผลิตของโรงงานสกัดทั้งหมด ทั้งนี้ช่องโหว่ทั้งสองประการเป็นจุดรั่วไหลและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของทั้งระบบ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมวิชาการเกษตร, กรมส่งเสริมการเกษตร, กรมพัฒนาที่ดิน, กรมชลประทาน, กรมส่งเสริมสหกรณ์, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร) ต้องมุ่งส่งเสริม OER ซึ่งได้ทำมาต่อเนืองแล้ว และการบังคับใช้กฎหมายสำหรับการตัดทะเลลายปาล์มที่ไม่ได้มาตรฐานตามกฎหมายไทยที่กำหนดจำเป็นต้องมีบทลงโทษ อย่างไรก็ตามจุดนี้เป็นจุดที่ระยะยาวจะต้องคิดหาทางปิดช่องโหว่เพราะกลายเป็นรูรั่วปกติในระบบกลไกตลาดไปแล้ว

(1.3) การพัฒนามาตรฐานความยั่งยืน

มาตรฐานความยั่งยืนเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ มาตรฐาน RSPO คือมาตรฐานสากลที่วางแนวปฏิบัติให้เกิดพฤติกรรมที่ดี เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และนำมาซึ่งผลผลิตที่สูงขึ้น รวมทั้งเป็นที่ยอมรับของประชาคมโลก ดังนั้นการส่งเสริมให้เกษตรกรดำเนินแนวปฏิบัติตามมาตรฐาน RSPO เป็นทิศทางที่สร้างประโยชน์ต่อเกษตรกรทั้งทางตรงและทางอ้อม อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของฝ่ายราชการตีความว่ามาตรฐาน RSPO ไม่ใช่มาตรฐานภายใต้กฎหมายไทย และอาจจะไม่สามารถใช้บังคับประมาณแผ่นดินส่งเสริมเกษตรกรไปสู่มาตรฐานดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ มิติของภาครัฐอาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มไปสู่ความเป็นสากล ข้อเสนอของคณะผู้ดำเนินการวิจัยคือไทยควรส่งเสริมมาตรฐาน RSPO และไม่ควรรสร้างมาตรฐานของไทยซึ่งอาจจะเป็นความซ้ำซ้อนรวมทั้งอาจไม่เป็นที่ยอมรับของประชาคมโลก ซึ่งท้ายสุดยังคงต้องใช้มาตรฐาน RSPO

ไทยไม่จำเป็นต้องสร้างมาตรฐานของตนเอง หรือที่เรียกชื่อว่า TSPO เนื่องจากปริมาณผลผลิตของไทยมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 3.9 ของปริมาณผลผลิตของโลก ต้นทุนของการสร้างให้เกิดความยอมรับในประชาคมโลกสูงและอาจจะไม่ได้ผล การนำทรัพยากรภายในประเทศมาใช้ส่งเสริมให้การผลิตของไทยได้มาตรฐาน RSPO เป็นสิ่งที่คุ้มค่ามากกว่า ตัวอย่างเทียบเคียงคือ กรณีตราสัญลักษณ์ฮาลาลของไทยซึ่งเป็นสิ่งที่ไทยดำเนินการมาถูกทางแล้วโดยเฉพาะการส่งเสริมให้อุตสาหกรรมอาหารได้ตราสัญลักษณ์ อย่างไรก็ตามแม้ผลิตภัณฑ์อาหารเป็นสินค้าไทยที่มีจุดแข็ง มีปริมาณและมูลค่าสูงในสัดส่วนต่อตลาดโลก การยอมรับตราสัญลักษณ์ฮาลาลของไทยยังคงเกิดขึ้นไม่ทั่วถึงและยังคงต้องใช้บังคับประมาณแผ่นดินสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ในทางตรงกันข้ามสำหรับสินค้าน้ำมันปาล์มและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องสัดส่วนของไทยน้อยนิดเทียบกับอุตสาหกรรมอาหาร ภายใต้บังคับประมาณที่จำกัด การจัดสรรทรัพยากรไปสร้างตราสัญลักษณ์ใหม่ในสนามรบที่ไทยมีสัดส่วนความสำคัญที่น้อยเป็นสิ่งที่ไม่ควรเดิน นอกจากนี้ข้อพึงระวังคือ การนำมาตรฐาน RSPO บางช่วงบางตอนมาใช้ไม่ควรทำเป็นอย่างยิ่ง

หน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมวิชาการเกษตร, กรมส่งเสริมการเกษตร, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ) ควรพิจารณาปรับกฎระเบียบการใช้บังคับประมาณเพื่อส่งเสริมให้ชาวสวนปาล์มดำเนินการให้ได้มาตรฐาน RSPO ให้สำเร็จในระยะยาวไทยควรสนับสนุนให้ประเทศ IMT-GT พัฒนามาตรฐานภายใต้ชื่อเดียวกัน และควรกำหนดให้สอดคล้องเป็นรูปแบบเดียวกับ RSPO (ข้อเสนอส่วนนี้นำเสนอเพิ่มเติมในข้อ 2. ระดับการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ)

(1.4) การพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ในบริบทโลกและทักษะการเจรจา

ผลการสำรวจความคิดเห็นและการพูดคุยแลกเปลี่ยนกับบุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มของไทยพบว่า บุคลากรส่วนใหญ่คุ้นชินกับการมีทัศนคติในกรอบภายในประเทศเป็นหลัก ความสนใจต่อพลวัตของโลกในมิติต่าง ๆ อันเป็นฐานข้อมูลไปสู่การคิดข้อเสนอมีจำกัดเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ทักษะการเจรจาที่อยู่บนฐานองค์ความรู้และข้อมูลมีน้อยเมื่อเทียบกับมาเลเซียและอินโดนีเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาเลเซียมีบุคลากรที่รู้เท่าทันกลไกตลาดโลกและมีความพร้อมในด้านภาษาอังกฤษ รวมถึงประเด็นที่นำไปสู่การแลกเปลี่ยนและสร้างประโยชน์ต่อทิศทางการพัฒนาของประเทศ จุดอ่อนข้างต้นเป็นสิ่งที่ต้องปูพื้นฐานและสร้างแรงจูงใจให้เกิดความสนใจเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรอบ IMT-GT ซึ่งเป็นเวทีระหว่างประเทศที่ใกล้ชิดที่สุดและจะเป็นพื้นฐานสู่เวที ASEAN และระดับที่สูงขึ้นต่อไป ดังนั้นข้อเสนอของคณะผู้ดำเนินการวิจัยคือ บุคลากรของไทยจำเป็นต้องมีความรู้ความสามารถและทักษะในการเจรจาเพื่อไปสู่การแลกเปลี่ยนต่อไป

หน่วยงานที่ควรมีบทบาทรองรับการพัฒนาบุคลากรเพื่อสร้างความพร้อมในเวทีภูมิภาค คือ กระทรวงพาณิชย์ (สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)) ข้อเสนอคือพิจารณาจัดอบรม กลุ่มเป้าหมายคือข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ IMT-GT

(1.5) แนวทางการรองรับมาตรการการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนของสหภาพยุโรป

มาตรการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดน (Carbon Border Adjustment Mechanism: CBAM) เป็นมาตรการการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนของสหภาพยุโรป โดยกำหนดให้ต้องปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ภายในปี 2593

คณะมนตรียุโรปได้ออกแถลงการณ์เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2563 สรุปได้ว่า CBAM จะช่วยให้การแข่งขันทางการค้าระหว่างสินค้าในสหภาพยุโรป และสินค้าจากนอกสหภาพยุโรปมีความเท่าเทียมกันซึ่งอาจก่อให้เกิดผลที่ตามมาดังนี้ 1) ราคาสินค้านำเข้าจากประเทศที่สามที่ไม่มีมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่เทียบเท่ากับของสหภาพยุโรปจะมีราคาสูงขึ้น อันอาจส่งผลให้ปริมาณการนำเข้าลดลง 2) ผู้ประกอบการหรือผู้บริโภคในสหภาพยุโรปอาจหันมาใช้สินค้าที่ผลิตในสหภาพยุโรปเพิ่มมากขึ้น 3) สินค้าราคาถูกกว่าจากประเทศที่สามที่มีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่ต่ำกว่าถูกกีดกันทางอ้อมไม่ให้เข้าสู่ตลาดสหภาพยุโรป

นโยบายหรือมาตรการดังกล่าวส่งผลต่อสินค้า 5 ประเภทในปี 2566 ได้แก่ ซีเมนต์ ไฟฟ้า ปุ๋ย เหล็ก และเหล็กกล้า ซึ่งในอนาคตอาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มปลายน้ำของประเทศไทยในระยะยาว เนื่องจากในกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอลต้องมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ประเทศไทยได้มีมาตรการส่งเสริมการจัดการและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเช่นกัน ตัวอย่างเช่น 1) ฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์ (carbon footprint) ของผลิตภัณฑ์เศรษฐกิจหมุนเวียน 2) ฉลากลดคาร์บอนฟุตพริ้นท์ 3) โครงการนำร่องระบบซื้อขายสิทธิ์ในการปล่อยคาร์บอนด้วยความสมัครใจ ซึ่งดำเนินการโดยองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน)

สำหรับแผนรองรับคือความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานที่ควรมีบทบาทรองรับคือ กระทรวงพาณิชย์ (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน)) กระทรวงการต่างประเทศ (กรมยุโรป) กระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม)

2 ระดับการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ

(2.1) การเป็นสมาชิก CPOPC

อินโดนีเซียและมาเลเซียในฐานะสองประเทศหลักผู้มีส่วนผลิตน้ำมันปาล์มรวมคิดเป็นร้อยละ 83 ของปริมาณผลผลิตโลกรวมตัวกันในปี 2558 ตั้งสภาประเทศผู้ผลิตน้ำมันปาล์ม (The Council of Palm Oil Producing Countries; CPOPC) ต่อมาในปี 2561 โคลัมเบียในฐานะเป็นประเทศที่มีผลผลิตเป็นอันดับ 4 ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกเรียบร้อยแล้ว เป้าหมายของการรวมกลุ่ม CPOPC คือ การสร้างความยั่งยืนให้กับกระบวนการปลูกปาล์มและผู้เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมอย่างไรก็ตามในมุมมองของประเทศตะวันตกมีความระแวงว่า CPOPC จะเข้ามาแทนที่ RSPO ข้อเสนอเพื่อพิจารณาของคณะผู้ดำเนินการวิจัยคือ ไทยควรเข้าเป็นสมาชิกถาวรใน CPOPC เหตุผลสนับสนุนในการเข้าเป็นสมาชิก CPOPC พิจารณาสาระสำคัญดังนี้

ไทยเป็นประเทศขนาดเล็กที่รับราคาในตลาดโลกกำหนด (Price Taker) ราคาภายในประเทศล้วนสัมพันธ์กับราคาตลาดโลก ค่าสหสัมพันธ์ (Correlation Coefficient) ระหว่างราคาน้ำมันปาล์มดิบ (CPO) ภายในประเทศ (หน่วย: บาทต่อกิโลกรัม) และราคา CPO ในมาเลเซีย (หน่วย: Malaysian Ringgit per Metric Ton) เท่ากับ 0.738 และค่าสหสัมพันธ์ระหว่างราคาผลปาล์มน้ำมันทั้งทะลายน้ำหนักมากกว่า 15 กิโลกรัมขึ้นไป (ราคาเฉลี่ย มค.-ธค.) (หน่วย: บาทต่อกิโลกรัม) ระหว่างปี 2544-2563 เปรียบเทียบกับราคาน้ำมันปาล์มในมาเลเซีย (หน่วย: Malaysian Ringgit per Metric Ton) เท่ากับ 0.9037 ดังนั้นการเป็นประเทศเล็กจำเป็นต้องสร้างความร่วมมือกับประเทศใหญ่ ซึ่งรวมไปถึงประเทศเพื่อนบ้านใน IMT-GT และ ASEAN

CPOPC เป็นเวทีระหว่างประเทศที่รวมกลุ่มเพื่อเป้าหมายในการสร้างความเข้มแข็งในสินค้าเกษตรที่ใกล้ชิดไทยมากที่สุด การเข้าร่วมเป็นสมาชิกถาวรเป็นขั้นต้นของการพัฒนาความร่วมมือสำหรับกรอบ IMT-GT และจะนำไปสู่การพัฒนาความร่วมมือในกรอบ ASEAN ต่อไป รวมไปถึงการพัฒนาไปสู่กรอบ RCEP ด้วยเช่นกัน (ขณะนี้จีนให้ความสนใจในอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มไปสู่อุตสาหกรรมปลายน้ำเป็นอย่างมาก) ในขณะเดียวกันความรุढ़หน้าในองค์ความรู้และความก้าวหน้าในการบริหารจัดการอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มของมาเลเซียมีมากกว่าไทยอย่างเด่นชัด การเข้าเป็นสมาชิก CPOPC นำมาซึ่งโอกาสของการนำเสนอข้อหารือเพื่อให้เกิดความร่วมมือโดยไทยต้องมีเป้าหมายในการทำงานเชิงรุก การลงเลและล่าช้าในการเข้าร่วมเวทีระหว่างประเทศเป็นค่าเสียโอกาสของการพัฒนา

จุดอ่อนหลักของไทยโดยเปรียบเทียบคือค่า OER ซึ่งเกิดจากทั้งปัจจัยทางพฤติกรรมของไทยเอง และเกิดจากช่องว่างของการพัฒนา วรรณกรรมปริทัศน์ที่รวบรวมด้านงานวิจัยจำแนกผลการศึกษออกเป็นด้านการผลิต ด้านการตลาดและเศรษฐศาสตร์ และกรอบนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องแสดงผลเบื้องต้นว่าไทยยังตามหลังทั้งมาเลเซียและอินโดนีเซีย ในด้านการผลิตประกอบด้วยการปรับปรุงพันธุ์ การดูแลสวนปาล์มน้ำมัน และการบริหารจัดการดิน ปุ๋ย น้ำ โรค แมลงและการเก็บเกี่ยว ในด้านการตลาดและเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศประกอบด้วย ต้นทุน ผลตอบแทนและความคุ้มค่าในการลงทุน ซึ่งจุดเหล่านี้ไทยสามารถปิดช่องโหว่ได้จากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกถาวรด้วยการเรียนรู้จากองค์ความรู้ของมาเลเซียและอินโดนีเซีย ในขณะเดียวกันอินโดนีเซียและมาเลเซียต้องการเสียงสนับสนุนเพื่อสะท้อนความเป็นเอกภาพของประเทศผู้ผลิตปาล์มน้ำมันหลักของโลก

ในการเข้าร่วมไม่ควรตั้งคำถามว่าไทยจะได้ประโยชน์อะไรแต่ควรเป็นคำถามว่าไทยควรปรับตัวและเตรียมประเด็นเสนอหารือให้เกิดความร่วมมือในสิ่งที่เป็นจุดอ่อนของไทยและเป็นผู้เล่นในเวทีโลกร่วมกัน เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและภูมิภาคร่วมกัน

หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักยังไม่มี ข้อเสนอเพื่อพิจารณาคือกระทรวงพาณิชย์ (กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมวิชาการเกษตร, กรมส่งเสริมการเกษตร) พิจารณาการทำงานร่วมกันโดยกำหนดบุคลากรผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ในส่วนของสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลังมีความพร้อมในการสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการต่อไป

(2.2) การเสนอให้เกิด “มาตรฐานความยั่งยืน” ร่วมกัน

ประเด็นด้านความยั่งยืนของการปลูกปาล์มน้ำมันเป็นจุดสนใจในสายตาประชาคมโลก ความจำเป็นของการมีมาตรฐานความยั่งยืนเป็นทิศทางการพัฒนาที่ถูกต้อง ผลกระทบทางลบจากการปลูกปาล์มน้ำมันที่สร้างความเสียหายเป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ อย่างไรก็ตามมาตรฐานที่ถูกริเริ่มโดยหน่วยงานต่าง ๆ มีมากมายและต่างมีเป้าหมายที่ไม่ขัดแย้งกัน มาตรฐาน RSPO คือเครื่องมือที่ภาคเอกชนในประเทศพัฒนาแล้วกำหนดให้ประเทศผู้ผลิตปาล์มน้ำมันต้องปฏิบัติตามและมีน้ำหนักสูงสุดต่ออุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์ม มาตรฐาน RSPO เป็นระบบสมัครใจและเป็นระบบที่มีได้ริเริ่มโดยภาครัฐ ในอีกด้านหนึ่งอาจจะตีความได้ว่า RSPO เป็นการควบคุมและเสมือนหนึ่งเป็นการแทรกแซงกระบวนการผลิต อินโดนีเซียและมาเลเซียตอบสนองประเด็นด้านความยั่งยืนด้วยการออกมาตรฐานของตนเอง ได้แก่ ISPO และ MSPO ตามลำดับ อย่างไรก็ตามมาตรฐานทั้งสองยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างทั่วถึง ในขณะเดียวกัน การดำเนินการตามมาตรฐาน RSPO เป็นรูปแบบที่มีค่าใช้จ่ายตามกระบวนการที่ RSPO กำหนด

ในรายละเอียดมีความเข้าใจเรื่อง RSPO ที่อาจจะคลาดเคลื่อนบางส่วน กล่าวคือ RSPO เป็นกิจกรรมสมัครใจที่มีได้เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐ การสมัครใจเกิดขึ้นโดยกลไกเอกชน บริษัทที่ทำธุรกิจด้านปาล์มสามารถสมัครรับการประเมินมาตรฐาน RSPO ได้ตามดุลพินิจ จุดแข็งของ RSPO ประกอบด้วย ความสอดคล้องกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม และแนวคิด BCG Model ของรัฐบาลไทย ผลการศึกษาเบื้องต้นพบว่าเกษตรกรได้ผลประโยชน์เพิ่มขึ้นจากราคาที่เกษตรกรได้รับซึ่งมีมูลค่ามากกว่าการไม่ได้รับรองมาตรฐาน และการเกิดประโยชน์ร่วมกันของ IMT-GT ต่อความเข้าใจของต่างประเทศซึ่งจะทำให้ส่งผลดีในระยะยาวต่อภาพลักษณ์ปาล์มน้ำมัน อย่างไรก็ตาม RSPO มีจุดอ่อนหลายประการ ได้แก่ การได้รับการรับรองเป็นรูปแบบที่มีค่าใช้จ่ายตามกระบวนการที่ RSPO กำหนด และการประเมินต้องเตรียมเอกสารประกอบจำนวนมากอาจทำให้เกษตรกรไม่มีความต้องการในการรับการประเมิน ทั้งนี้อุปสรรคในการส่งเสริม RSPO ในไทย คือ มาตรฐาน RSPO ไม่ใช่มาตรฐานภายใต้กฎหมายไทย ดังนั้นอาจไม่สามารถใช้ขบประมาณแผ่นดินเพื่อสนับสนุนได้ และรูปแบบการผลิตของเกษตรกรใช้วิธีการผลิตแบบเดิมตามที่ได้ปฏิบัติกันมา หรือปฏิบัติตามเกษตรกรรายอื่น ๆ จึงอาจไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาตนเอง

มาตรฐานความยั่งยืนของอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มเป็นสิ่งที่เน้นด้านกระบวนการเตรียมพื้นที่และการปลูก การใช้แรงงาน และการดูแลสวนให้สอดคล้องกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ข้อเสนอของคณะผู้ดำเนินการวิจัย คือ ไทยผลักดันให้เกิดการสร้างมาตรฐานร่วมโดยมีรายละเอียดและสาระสำคัญ เช่นเดียวกับ RSPO การเสนอข้อริเริ่มนี้เสนอเข้าเจรจาในกรอบ IMT-GT เป็นเวทีแรก การสร้างมาตรฐานความยั่งยืนร่วมกันระหว่างสามประเทศ สามารถนำแบบอย่างจาก RSPO มาพัฒนาต่อยอดให้เป็นมาตรฐาน IMT-GT และอาจขยายผลเป็นมาตรฐานของกลุ่มประเทศ ASEAN และผลักดันในกรอบ CPOPC เป็นลำดับถัดไปซึ่ง

จะเป็นประโยชน์ต่อไทยและภูมิภาคในระยะยาว นอกจากนี้ข้อเสนอห้ามไม่ให้ทำ คือ การจัดตั้งมาตรฐานของไทย หรือที่มีการเรียกชื่อเบื้องต้นว่า TSPO เหตุผลสนับสนุนข้อเสนอดังกล่าวเป็นดังต่อไปนี้

RSPO เป็นมาตรฐานที่เป็นระบบมีรายละเอียดที่สอดคล้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่แท้จริงการนำรายละเอียดของ RSPO มาสร้างตราสัญลักษณ์ของกลุ่ม CPOPC จะทำให้เกิดพลังในอำนาจต่อรองในอนาคต การเสนอเข้าในกรอบเจรจา IMT-GT ก่อนเป็นเวทีแรกเป็นการแสดงบทบาทแม้ว่าจะไม่ได้รับการยอมรับ เพื่อหวังผลในการนำเสนอเรื่องอื่น ๆ ในกรอบเจรจาดังกล่าว ในลำดับถัดไปคือ การเสนอในกลุ่ม CPOPC ซึ่งคาดเบื้องต้นว่ามาเลเซียอาจจะไม่เห็นด้วย ในขณะที่อินโดนีเซียอาจจะรอและดูท่าทีที่ไทยจะแสดงออกในลำดับถัดไปแต่คงไม่ปฏิเสธข้อเสนอนี้โดยทันที จุดนี้จะย้อนรอยข้อเสนอตราสัญลักษณ์ฮาลาลในนามของกลุ่มประเทศอาเซียนซึ่งมาเลเซียในฐานะประเทศใหญ่สำหรับตลาดนี้แสดงความไม่เห็นด้วย แต่การผลักดันนี้จะสร้างความสนใจของไทยในเวทีเจรจาระหว่างสามประเทศซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการขอความร่วมมือในระดับที่รองลงไป

ใจความสำคัญที่ต้องการสื่อสารกับมาเลเซียและอินโดนีเซียคือ การดำเนินการตามมาตรฐาน RSPO ต่อเนื่องโดยที่ประเทศสมาชิก IMT-GT ไม่สามารถกำหนดมาตรฐานร่วมกันของตนเองจะทำให้การเป็นผู้นำต่อการสร้างความเข้าใจต่อประชาคมโลกที่ถูกต้องถูกชักใยภายใต้กติกาที่สร้างขึ้นจากประเทศพัฒนาแล้วและจะทำให้ประเทศสมาชิก IMT-GT และ CPOPC กลายเป็นผู้ตามอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

หน่วยงานที่ควรมีบทบาทคือ กระทรวงพาณิชย์ (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ) กระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมวิชาการเกษตร, กรมส่งเสริมการเกษตร) กระทรวงการต่างประเทศ (กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2.3) การร่วมมือในการวิจัยและพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อบูรณาการเพิ่ม OER

ร้อยละน้ำมันจากผลทะลายปาล์ม หรือ ค่า OER คือเป้าหมายหลักที่ไทยต้องมุ่งให้ความสำคัญ การศึกษาวิจัยและพัฒนาด้านเกษตรกรรมทั้งหมดต้องมุ่งไปสู่จุดหมายนี้ เป้าหมายการวิจัยและพัฒนาทางการเกษตรจำแนกเป็น 2 มิติ มิติที่ 1 คือ การเพิ่มค่า OER ที่มาเลเซียและอินโดนีเซียมีค่า OER ที่สูงกว่า และมิติที่ 2 คือ การบริหารจัดการของเสียที่เกิดขึ้น ส่วนที่ 2 ไทยทำได้ดีอยู่แล้วทั้งในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและที่ปรากฏในงานวิชาการต่าง ๆ ข้อเสนอของคณะผู้ดำเนินการวิจัย คือ การเพิ่มค่า OER ผ่านความร่วมมือทั้งการวิจัยและพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากมาเลเซียและอินโดนีเซีย อย่างไรก็ตามข้อเสนอดังกล่าวเป็นสิ่งที่เขียนง่ายจากมุมมองของนักวิชาการแต่การปฏิบัติเป็นสิ่งที่ยากกว่าอย่างมาก สำหรับข้อเสนอนี้เหตุผลสนับสนุนอาจจะมีความจำเป็นน้อยกว่าการรับรู้ฐานความคิดของประเทศคู่เจรจาทั้งสอง สืบเนื่องจากความชัดเจนถึงประโยชน์ที่พึงจะได้รับหากทำสำเร็จ

ข้อพึงคำนึงถึงความยากในการทำข้อนี้คือ ทศนคติของการไม่ยอมเปิดเผยความรู้ของมาเลเซีย ในประสบการณ์ของคณะผู้ดำเนินการวิจัยทั้งทางตรงและผลจากการสัมภาษณ์บุคลากรไทยที่เกี่ยวข้องพบว่ามาเลเซียมีความหวงแหนองค์ความรู้ที่มั่นใจว่าดีกว่าประเทศอื่น นอกจากนี้ปรากฏในข้อเขียนของอดีตนายกรัฐมนตรีมหาธีร์ โมฮัมหมัดในหนังสืออัตชีวประวัติที่มีชื่อว่า “A Doctor in the House: The Memoirs of Tun Dr Mahathir Mohamad” ตอนหนึ่งเปรียบเทียบว่าครั้งตอนมาเลเซียพัฒนารถยนต์แห่งชาติว่าเป็นการยากที่บริษัทชิบูชิมอเตอร์จะยอมถ่ายทอดเทคโนโลยีให้มาเลเซีย เช่นเดียวกันมาเลเซียเองก็ไม่ยอมถ่ายทอด

เทคโนโลยีเรื่องปาล์มและยางพาราให้กับผู้อื่น สำหรับอินโดนีเซียคณะผู้ดำเนินการวิจัยประเมินว่าความง่ายต่อการสร้างความร่วมมือจะง่ายกว่าโดยเปรียบเทียบกับมาเลเซีย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะทำหน้าที่ในการแสวงหาโอกาสในการรับรองความรู้ คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมวิชาการเกษตร, สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน)) กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (มหาวิทยาลัยในภาคใต้ เช่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย และ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ) มหาวิทยาลัยในภาคใต้ของไทยซึ่งมีความพร้อมในการประสานความร่วมมือ ความพร้อมเชิงโครงสร้างสถาบันของไทยสามารถดำเนินการได้โดยไม่ติดขัด บุคลากรในระดับมหาวิทยาลัยมีความพร้อมในการขยายผลได้ทันที ข้อเสนอของคณะผู้ดำเนินการวิจัยที่ลงรายละเอียดคือ ไทยควรพิจารณาจัดสรรทุนและเปิดโอกาสให้นักวิจัยมาเลเซียและอินโดนีเซียเข้ามาวิจัยร่วม จุดนี้ไม่ต้องกังวลว่าองค์ความรู้จะหลุดออกไป พื้นที่ดินที่แตกต่างเป็นฐานที่สำคัญของค่า OER ที่แตกต่างกัน สำหรับเรื่องพันธุ์ที่หากได้รับการพัฒนาต่อยอดพันธุ์ที่เด่นของมาเลเซียและอินโดนีเซียเข้าไทยได้จะเป็นประโยชน์ที่ตกกับแผ่นดินไทย

(2.4) การสร้างภาพลักษณ์ของปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มต่อประชาคมโลก

ภาพลักษณ์ของปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มต่อประชาคมโลกจำแนกได้ 2 มิติ ได้แก่ มิติที่ 1 ภาพลักษณ์ด้านสุขภาพมนุษย์ ผลการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ยังไม่ปรากฏเป็นฉันทามติว่าการบริโภคน้ำมันปาล์มจะส่งผลดีหรือไม่ดีต่อสุขภาพเมื่อเปรียบเทียบกับน้ำมันจากพืชชนิดอื่น อย่างไรก็ตาม ผลงานวิจัยที่ชี้ว่าการบริโภคน้ำมันปาล์มมีผลดีต่อสุขภาพมีปรากฏอยู่จำนวนไม่น้อย แต่ประเทศพัฒนาแล้วซึ่งเป็นผู้ผลิตน้ำมันจากพืชชนิดอื่น ๆ พยายามชี้ว่าการบริโภคน้ำมันจากพืชชนิดอื่น ๆ ส่งผลดีต่อสุขภาพเป็นผลปรากฏอย่างเด่นชัด ดังนั้นการทำให้เกิดความเข้าใจต่อภาพลักษณ์ด้านสุขภาพที่ดีต่อประชาคมโลกเป็นจุดร่วมของทั้ง 3 ประเทศ มิติที่ 2 ภาพลักษณ์ด้านสิ่งแวดล้อม ผลกระทบภายนอกทางลบ (negative externality) ของอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและไม่สามารถปฏิเสธได้ ดังนั้น การทำให้เกิดความเข้าใจต่อภาพลักษณ์ด้านสิ่งแวดล้อมของผลผลิตจากกลุ่มประเทศ IMT-GT และไปสู่กลุ่ม CPOPC เป็นประโยชน์ร่วมกันของภูมิภาคในระยะยาว ทั้งนี้ทักษะการสร้างภาพลักษณ์เป็นงานบริการซึ่งจุดนี้ไทยทำได้ดีโดยเปรียบเทียบกับประเทศทั้ง 2 ดังนั้นข้อเสนอของคณะผู้ดำเนินการวิจัยคือ ไทยเสนอตัวทำโครงการเพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์ปาล์มในประชาคมโลกในกรอบเจรจา IMT-GT และกรอบ CPOPC ต่อไป เหตุผลสนับสนุนและรูปแบบการเจรจาเป็นดังนี้

จุดแข็งของภาคบริการของไทยที่มีภาคเอกชนในการทำสื่อเป็นที่ประจักษ์เด่นชัด การอาสาทำหน้าที่ส่วนนี้ทั้งทางงบประมาณและการผลิตสื่อเป็นการสร้างประโยชน์ร่วมกันเพื่อแลกกับการขอความร่วมมือในส่วนอื่น การส่งเสริมเช่นนี้เป็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนไทยทำการสร้างสรรค์งานเพื่อเป้าหมายประชาคมโลก ตัวอย่างจากผลงานที่ผ่านมา เช่น จุดเด่นจากการทำสื่อการท่องเที่ยวของไทยเป็นบทพิสูจน์ถึงผลงานเป็นที่ประจักษ์มาเด่นชัดแล้ว เป็นต้น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเบื้องต้นที่เหมาะสมคือ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (มหาวิทยาลัยในกลุ่มพัฒนาการวิจัยฯ และกลุ่มพัฒนาเทคโนโลยีฯ, สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ) สถาบันวิจัย, ศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัย การจัดสรรงบประมาณมอบหมายให้มหาวิทยาลัยไปดำเนินการต่อสามารถดำเนินการได้และมีความยืดหยุ่น

(2.5) การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอล

กรอบ AFTA และ AEC ของ ASEAN เป็นพื้นฐานที่สำคัญของการเป็นเครือข่ายการผลิตร่วมกัน (production network) การเป็นกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันปาล์มหลักของโลกเป็นแต้มต่อในการพัฒนาอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอลซึ่งจะสร้างมูลค่าเพิ่มต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอล ดำเนินการได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่

1) ส่งเสริมการลงทุนไทยในประเทศมาเลเซีย เนื่องจากเป็นประเทศผู้นำที่ได้สะสมองค์ความรู้ต่อการดำเนินอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอลเป็นอย่างดีเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยและอินโดนีเซีย ดังนั้น การส่งเสริมให้นักลงทุนไทยออกไปลงทุนในอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอลในประเทศมาเลเซียในรูปแบบต่าง ๆ จะเป็นประโยชน์ในระยะยาว ข้อเสนอประการนี้สอดคล้องกับมาตรการส่งเสริมการลงทุนของไทยในต่างประเทศทั้งในรูปแบบการลงทุนโดยตรง (Foreign Direct Investment Outflow) และการลงทุนในหลักทรัพย์ (Portfolio Investment Outflow)

2) ส่งเสริมการลงทุนเพื่อขยายอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอลในประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันปริมาณผลผลิต CPO ของไทยถูกใช้เกือบทั้งหมดภายในประเทศอันประกอบด้วย การบริโภค และการใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตไบโอดีเซล ทั้งนี้ในส่วนของ การบริโภคจำแนกออกเป็น น้ำมันพืช และผลผลิตอุปโภคและบริโภคต่าง ๆ ซึ่งบางส่วนเข้าข่ายอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอล อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอลของไทยจัดอยู่ในระดับเบื้องต้นเท่านั้นเมื่อเปรียบเทียบกับความซับซ้อนและระดับความกว้างที่หลากหลายของทั้งอุตสาหกรรม และหากรวมไปถึงองค์ความรู้ทางวิชาการพบว่าอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอลยังสามารถต่อยอดและสร้างมูลค่าเพิ่มในรูปแบบที่ซับซ้อนกว่าที่ไทยเป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นข้อเสนอของคณะผู้ดำเนินการวิจัยคือ การผ่อนคลายมาตรการการนำเข้าน้ำมันปาล์มดิบจากมาเลเซียและอินโดนีเซียควบคู่กับการใช้นโยบายประกันรายได้ เหตุผลสนับสนุนเป็นดังต่อไปนี้

การสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอลจำเป็นต้องผ่อนคลายให้เกิดการนำเข้าวัตถุดิบ (น้ำมันปาล์มดิบและน้ำมันเมล็ดในปาล์มดิบ) ข้อกังวลต่อการนำเข้าจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรชาวสวนปาล์ม สามารถแก้ไขได้ด้วยมาตรการประกันรายได้ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน แต่หากไม่สร้างการแข่งขันในระยะยาวเกษตรกรชาวสวนปาล์มอาจขาดแรงจูงใจในการทำธุรกิจเกษตรกรรมให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง ดังนั้น การผ่อนคลายให้เกิดการนำเข้าควบคู่กับการส่งเสริมให้เกิดการลงทุนให้เกิดโอเลโอเคมีคอลในประเทศไทย โดยยังคงใช้มาตรการประกันรายได้ให้กับเกษตรกรจะเป็นฐานให้เกิดอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอลในระดับที่สูงขึ้นต่อไป

หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องคือ กระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าภายใน, กรมการค้าต่างประเทศ, กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, กรมทรัพย์สินทางปัญญา, องค์การคลังสินค้า) กระทรวงอุตสาหกรรม (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม, กรมโรงงานอุตสาหกรรม, สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม) กระทรวงพลังงาน (กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, กรมธุรกิจพลังงาน, สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน) กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ) กระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมควบคุมมลพิษ) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยมีกนป. ทำหน้าที่กำหนดวิสัยทัศน์และทิศทาง ข้อเสนอแนะโครงสร้างหน่วยงานส่วนนี้สอดคล้องกับข้อเสนอข้อ (1.1) การพัฒนาทั้งห่วงโซ่เป็นระบบและการจัดโครงสร้างการบริหารนโยบายที่คณะผู้ดำเนินการวิจัยเสนอให้มีคณะกรรมการการวางแผนการพัฒนาและบริหารแผนอุตสาหกรรมโอเลโอเคมี

คอลอันประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

(2.6) การเตรียมข้อมูลเพื่อการแลกเปลี่ยนระหว่างอุตสาหกรรมที่ไทยมีจุดแข็งและอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม

ในกรอบ IMT-GT สำหรับอุตสาหกรรมที่มาเลเซียและอินโดนีเซียมีความสนใจร่วมกันและไทยมีจุดแข็งโดยเปรียบเทียบคือ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมยางพารา การเตรียมข้อมูลเพื่อนำไปสู่โต๊ะเจรจาและข้อเสนอจากไทยในการร่วมมือในทั้งสองอุตสาหกรรมดังกล่าวเพื่อแลกเปลี่ยนกับความช่วยเหลือในการปิดช่องโหว่ของไทยในอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการให้พร้อม ทั้งนี้ ยางพาราและปาล์มน้ำมันอยู่ภายใต้เสาหลักอุตสาหกรรมจากฐานเกษตรและภาคเกษตร (Agriculture & Agro-based industry) และเรื่องการท่องเที่ยวอยู่ภายใต้เสาหลักการท่องเที่ยว (Tourism) ดังนั้นข้อเสนอ คือ การเตรียมข้อมูลในสิ่งที่ไทยมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในด้านการท่องเที่ยวและยางพาราเพื่อยื่นข้อเสนอแลกเปลี่ยนกับการขอความร่วมมือด้านปาล์มน้ำมัน

จุดแข็งหรือความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของอุตสาหกรรมยางพาราไทยคือระบบโลจิสติกส์ การมีผลผลิตที่ดีอันเนื่องมาจากคุณภาพของต้นยาง การมีทักษะในการเก็บเกี่ยวผลผลิต ตลอดจนลักษณะภูมิประเทศและสภาพอากาศที่เอื้ออำนวย นอกจากนี้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องจากนโยบายสนับสนุนของภาครัฐในด้านการนำเทคโนโลยีการเกษตรสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ เช่นเทคโนโลยีการแปรรูป การส่งเสริมการทำเกษตรแบบแม่นยำ การใช้เทคโนโลยีดิจิทัล เป็นต้น

ในขณะที่จุดแข็งหรือความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยคือการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ และการท่องเที่ยวที่ปลอดภัย ซึ่งครอบคลุมทั้งในมิติของคุณภาพการให้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ศักยภาพของภาคธุรกิจ ความหลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติ ระบบโครงสร้างพื้นฐาน ผลิตภัณฑ์จากชุมชนท้องถิ่น และภาพลักษณ์อาหารไทย

ด้วยปัจจัยสนับสนุนข้างต้นเป็นสิ่งที่ประเทศไทยมีความได้เปรียบในอุตสาหกรรมยางพาราและการท่องเที่ยว อันนำไปสู่การเจรจาต่อรองระหว่างอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มที่ประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซียมีความได้เปรียบ ซึ่งเหตุผลสนับสนุนมีความชัดเจนในตัวเองคือ ธรรมชาติของการเจรจาหรือการทำงานเป็นกลุ่มย่อมต้องมีการแลกเปลี่ยนซึ่งจะทำให้ทุกฝ่ายได้สิ่งที่ดีขึ้น ในทางตรงกันข้ามหากไทยไม่พร้อมในข้อมูลและความสามารถในการนำเสนอข้อมูลอาจจะทำให้โอกาสหลุดลอยไป

หน่วยงานผู้รับผิดชอบในส่วนนี้ คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมวิชาการเกษตร, กรมส่งเสริมการเกษตร, การยางแห่งประเทศไทย) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (กรมการท่องเที่ยว, การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย) กระทรวงการต่างประเทศ (กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ) และกระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าต่างประเทศ, กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ) ในฐานะผู้ที่มีความรู้เรื่องข้อตกลงการรวมกลุ่มเศรษฐกิจเป็นกำลังสำคัญในการทำงานร่วมกัน

ตารางที่ 2 สรุปหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ละข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
1. การพัฒนาทั้งห่วงโซ่อุปทานเป็นระบบและการจัดโครงสร้างการบริหารนโยบาย	- คณะกรรมการนโยบายปาล์มน้ำมันแห่งชาติ
2. การเพิ่มค่า OER ไม่เน้นการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูก	- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมวิชาการเกษตร, กรมส่งเสริมการเกษตร, กรมพัฒนาที่ดิน, กรมชลประทาน, กรมส่งเสริมสหกรณ์, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร)
3. การพัฒนามาตรฐานความยั่งยืน	- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมวิชาการเกษตร, กรมส่งเสริมการเกษตร, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ)
4. การพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ในบริบทโลกและทักษะการเจรจา	- กระทรวงพาณิชย์ (สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน))
5. แนวทางการรองรับมาตรการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนของสหภาพยุโรป	- กระทรวงพาณิชย์ (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ) - กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน)) - กระทรวงการต่างประเทศ (กรมยุโรป) - กระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม)
6. การเป็นสมาชิก CPOPC	- กระทรวงพาณิชย์ (กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ) - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมวิชาการเกษตร, กรมส่งเสริมการเกษตร)
7. การเสนอให้เกิด “มาตรฐานความยั่งยืน” ร่วมกัน	- กระทรวงพาณิชย์ (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ) - กระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม) - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมวิชาการเกษตร, กรมส่งเสริมการเกษตร) - กระทรวงการต่างประเทศ (กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ) - สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
8. ความร่วมมือในการวิจัยและพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อมุ่งเน้นการเพิ่ม OER	- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมวิชาการเกษตร, สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน)) - กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (มหาวิทยาลัยในภาคใต้ เช่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย, สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ)
9. การสร้างภาพลักษณ์ของปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มต่อประชาคมโลก	- กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (มหาวิทยาลัยในกลุ่มพัฒนาการวิจัยฯ และกลุ่มพัฒนาเทคโนโลยีฯ, สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ) - สถาบันวิจัย, ศูนย์วิจัย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
10. การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอล	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าภายใน, กรมการค้าต่างประเทศ, กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, กรมทรัพย์สินทางปัญญา, องค์การคลังสินค้า) - กระทรวงอุตสาหกรรม (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม, กรมโรงงานอุตสาหกรรม, สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม) - กระทรวงพลังงาน (กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, กรมธุรกิจพลังงาน, สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน) - กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ) - กระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) - กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมควบคุมมลพิษ) - สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน - สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก - สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
11. การเตรียมข้อมูลเพื่อการแลกเปลี่ยนระหว่างอุตสาหกรรมที่ไทยมีจุดแข็ง	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมวิชาการเกษตร, กรมส่งเสริมการเกษตร, การยางแห่งประเทศไทย) - กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (กรมการท่องเที่ยว, การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย) - กระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าต่างประเทศ, กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ) - กระทรวงการต่างประเทศ (กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ)