

## การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางในการพัฒนาปาล์มน้ำมันไทยเพื่อการพัฒนาสู่มาตรฐาน RSPO

พูนทวี ชัยวิจิตรลาภกุล<sup>1</sup>, ภูมิฐาน รังคกุลณัฐวัฒน์<sup>2</sup>, ปริณภา จิตราภรณ์<sup>3</sup>, พิษณุ เหริยญมหาสาร<sup>4</sup>

### บทคัดย่อ

ปาล์มน้ำมันเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของไทยที่สามารถสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรไทย แต่ปัจจุบันปาล์มน้ำมันของไทยต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ และไม่สามารถพัฒนาสู่มาตรฐานการผลิตที่ยั่งยืน การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางในการพัฒนาปาล์มน้ำมันไทยเพื่อพัฒนาสู่มาตรฐานการผลิตปาล์มน้ำมันอย่างยั่งยืน โดยการศึกษาอาศัยข้อมูลจากบทความ งานวิจัย ข้อมูลสถิติ และประสบการณ์ของผู้วิจัยในการสัมภาษณ์เกษตรกรมาใช้ในการสรุปผลการศึกษาในแต่ละประเด็น ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการเข้าสู่ RSPO ของไทยมีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับคนหลายกลุ่ม ทำให้ตลอด 10 ปีที่ผ่านมาหลายๆ ปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไข และพื้นที่ที่ได้รับการรับรอง RSPO ในปี 2564 มีเพียง 3.97% ของพื้นที่ปลูกทั่วประเทศ แม้ว่าปัจจุบันมีแนวทางการแก้ปัญหาปาล์มน้ำมันผ่านแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มทั้งระบบในช่วง 20 ปี แต่พบว่ายุทธศาสตร์ดังกล่าวยังขาดรายละเอียดที่ชัดเจนในการแก้ปัญหาปาล์มน้ำมันในบางประเด็น เช่น การขาดแคลนแรงงาน ขาดเงินทุนในการทำ RSPO พื้นที่ทำกินที่ลดลง ขาดแรงจูงใจในการทำการผลิตที่ยั่งยืน ความขัดแย้งของนโยบาย ต้นทุนค่าขนส่งที่สูง ฯลฯ ดังนั้น จึงควรส่งเสริมในประเด็นเหล่านี้เพิ่มเติม เช่น การสร้างเกษตรกรรุ่นใหม่ สร้างแรงจูงใจให้เกษตรกร สนับสนุนเงินทุน จัดสรรพื้นที่ให้เกษตรกรเช่า ทบทวนนโยบายที่ขัดแย้งกัน ส่งเสริมการบริหารจัดการสวนและการขนส่งร่วมกัน ฯลฯ ซึ่งผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงปัญหาต่างๆ ของปาล์มน้ำมันที่ยังมีแนวทางแก้ไขไม่ชัดเจนในแผนยุทธศาสตร์ปาล์มน้ำมัน 20 ปี ซึ่งการแก้ปัญหาเหล่านี้จะทำให้โอกาสในการเข้าสู่ RSPO มากขึ้น

**คำสำคัญ:** ปัญหา, ปาล์มน้ำมัน, พัฒนา, มาตรฐานการผลิตปาล์มอย่างยั่งยืน (RSPO)

**ชื่อผู้ติดต่อบทความ:** พูนทวี ชัยวิจิตรลาภกุล

**E-Mail:** zie\_9@hotmail.com

**(Received: October 5, 2021; Revised: February 24, 2022; Accepted: March 7, 2022)**

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาเอก คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง E-mail: zie\_9@hotmail.com

<sup>2</sup> ศาสตราจารย์ ดร. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ E-mail: poomthan\_r@yahoo.com

<sup>3</sup> รองศาสตราจารย์ ดร. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง E-mail: parinnapha@hotmail.com

<sup>4</sup> ดร. สถาบันด้านวิชาการและต่างประเทศ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง E-mail: pisnu.r@hotmail.com

## Analysis of Problems and Guidelines for the Development of Thai Palm Oil for the Development to RSPO Standards

Poontavee Chaivijitmalakoon<sup>1</sup>, Poomthan Rangkakulnuwat<sup>2</sup>, Parinnapha Chitraphan<sup>3</sup>,  
Pisanu Rienmahasar<sup>4</sup>

### Abstract

Oil palm is an important economic crop of Thailand that can generate income for Thai farmers. Currently, Thai oil palm has to face various problems and is unable to develop to sustainable production standards. The purpose of this study was to analyze problems and approaches in the development of Thai oil palm for developing to sustainable palm production standards. Information from articles, research papers, statistical data and researcher's experience in interviewing farmers were used to summarize the results of each study. The results of the study found that the problem of entering the RSPO in Thailand was complex and it involves many groups of people. In the past 10 years, the problems have not been resolved and RSPO-certified land area in 2021 was only 3.97% of the country's total planted land. Although, there was currently a solution to the oil palm problem through the Oil Palm and Palm Oil Reform Strategic Plan for 20 years, it was found that the strategy lacked clear details in solving some issues of palm oil, such as the lack of labor, lack of funds for doing RSPO, arable land that tends to decrease, farmers lack motivation for sustainable production, policy conflict and high transportation costs, etc. Therefore, these issues should be further promoted; such as creating a new generation of farmers, creating motivating farmers, supporting funding, allocating land to farmers for rent, reviewing conflicting policies, promoting farm management and joint transportation, etc. The results of this study show various problems of oil palm that there are still unclear solutions for in the 20 Year Oil Palm Strategic Plan. These solutions will increase the chances of entering the RSPO.

**Keywords:** Problems; Palm oil; Development; Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO)

**Corresponding Author:** Poontarvee Chaivijitmalakoon

**E-mail:** zie\_9@hotmail.com

---

<sup>1</sup> Ph.D. student of Faculty of School of Economics, Ramkhamhaeng University, Bangkok. E-mail: zie\_9@hotmail.com

<sup>2</sup> Professor Dr. School of Economics Kasetsart University, Bangkok. E-mail: poomthan\_r@yahoo.com

<sup>3</sup> Associate Professor Dr. School of Economics, Ramkhamhaeng University, Bangkok. E-mail: parinnapha@hotmail.com

<sup>4</sup> Dr. in Academic and International Affairs, Institute of Technology Ladkrabang, Bangkok. E-mail: pisnu.r@hotmail.com

## 1. บทนำ

ปาล์มน้ำมันเป็นหนึ่งในพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของไทยที่สามารถสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรไทยในหลายพื้นที่ เนื่องจากปาล์มน้ำมันเป็นพืชที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้หลากหลาย<sup>1</sup> ไม่มีส่วนใดของปาล์มน้ำมันเหลือทิ้ง แม้ว่าปาล์มน้ำมันของไทยมีการพัฒนามากกว่า 50 ปี แต่เกษตรกรสวนปาล์มน้ำมันในปัจจุบันโดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยที่มีสัดส่วนมากกว่า 80% ของเกษตรกรสวนปาล์มทั้งหมด (Adulthanusak & Siribenjapruet, 2020, pp. 15) ยังต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ ทั้งปัญหาที่เกิดจากตัวของเกษตรกร ปัญหาด้านการตลาด และปัญหาจากภาครัฐ ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ส่งผลให้การผลิตปาล์มน้ำมันในประเทศไทยขาดความมั่นคงและยั่งยืน แม้ภาครัฐจะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในฉบับที่ 6 เพื่อพัฒนาการผลิตยั่งยืน (Siniang, 2013, pp. 32) รวมถึงมีแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มทั้งระบบ ที่ส่งเสริมและแก้ปัญหาเกษตรกรทั้งในด้านการผลิต นวัตกรรม มาตรฐานปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์ม พลังงาน ตลาด และการบริหารจัดการสวนที่ดีขึ้น (Department of Internal Trade, 2017, pp. 4-11) ผ่านการให้ความรู้แก่เกษตรกร ส่งเสริมการรวมกลุ่ม และการพัฒนากลุ่มเกษตรกร ให้ได้รับการรับรองมาตรฐานการผลิตปาล์มอย่างยั่งยืน (Roundtable on Sustainable Palm Oil: RSPO) ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ครอบคลุมความยั่งยืนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสิ่งแวดล้อม และได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ โดยมาตรฐาน RSPO เกิดจากปัญหาการบุกรุก การทำลายพื้นที่ป่า แหล่งที่อยู่ของสัตว์ และพันธุ์พืช เพื่อนำมาใช้ในการปลูกปาล์มน้ำมันที่มีความต้องการเพิ่มสูงขึ้นทั่วโลก ทำให้องค์กรกองทุนสัตว์ป่าโลกสากล (World Wide Fund for Nature: WWF) และบริษัทซื้อขายปาล์มน้ำมันรายใหญ่ของโลกร่วมกันสร้างมาตรฐานการผลิตปาล์มยั่งยืน หรือ RSPO เพื่อลดปัญหาดังกล่าว สำหรับการขอรับรอง RSPO เกษตรกรต้องมีการรวมกลุ่ม มีระบบการควบคุม ภายในกลุ่ม ปฏิบัติตามข้อกำหนด RSPO และตรวจรับรองมาตรฐาน โดยข้อปฏิบัติ RSPO มี 8 ข้อ ได้แก่ 1) การดำเนินงานมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ 2) ทำตามกฎหมายและระเบียบ 3) ทำตามแบบแผนในด้านเศรษฐกิจและการเงินหรือสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระยะยาว 4) ทำตามวิธีการดูแลรักษาปาล์มน้ำมันที่ดี 5) ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม (6) รับผิดชอบต่อลูกจ้างและชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากผู้ปลูกปาล์มน้ำมัน 7) ปลูกปาล์มน้ำมันในพื้นที่ใหม่อย่างมีความรับผิดชอบ และ 8) การพัฒนาสวนปาล์มน้ำมันอย่างต่อเนื่อง (Ministry of Agriculture and Cooperatives, 2020, pp. 1-39) สำหรับมาตรฐาน RSPO เป็นมาตรฐานที่มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันของไทยทั้งระบบ เนื่องจากถ้าเกษตรกรไทยไม่ได้รับการรับรองอาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม และอุตสาหกรรมที่ใช้ น้ำมันปาล์มเป็นวัตถุดิบในอนาคต เพราะปัจจุบันประเทศต่างๆ ทั่วโลกให้ความสำคัญกับมาตรฐานความยั่งยืน และการรักษาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ทำให้มีการกำหนดมาตรฐานในการรับซื้อวัตถุดิบ และสินค้าที่มีกระบวนการผลิตตลอดห่วงโซ่อุปทานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและยั่งยืน เช่น ในกลุ่มประเทศยุโรปที่เลือกซื้อน้ำมันปาล์มที่ได้รับการรับรองการผลิตที่ยั่งยืนเท่านั้น นอกจากนี้ การปฏิบัติตามมาตรฐานการผลิตปาล์ม

<sup>1</sup> เช่น อุตสาหกรรมอาหารนำปาล์มน้ำมันไปผลิตน้ำมันสำหรับปรุงอาหาร อุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์ และอุตสาหกรรมพลังงาน นอกจากนี้ ผลพลอยได้จากการสกัดน้ำมันปาล์มยังสามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่างๆ เช่น ผลิตปุ๋ย ใช้เป็นเชื้อเพลิง อาหารสัตว์ และผลิตก๊าซชีวภาพ สำหรับผลิตไฟฟ้า และน้ำเสียที่เหลือจากการผลิตก๊าซชีวภาพ ยังสามารถนำมารดในสวนปาล์มน้ำมัน

อย่างยั่งยืน ยังช่วยให้การบริหารจัดการสวนของเกษตรกรมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่ต้นทุนการผลิตที่ลดลง และมีผลผลิตต่อไร่ คุณภาพปาล์มน้ำมัน รายได้ และคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้น (Weerakul, 2016)

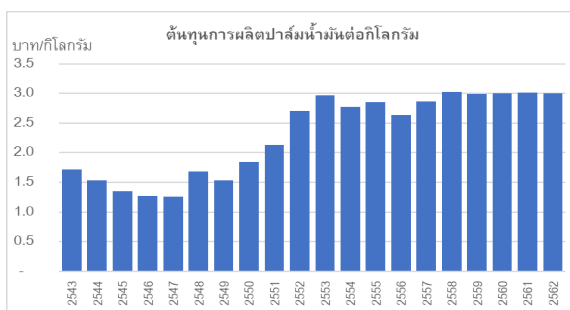
อย่างไรก็ตามปัจจุบันการผลิตปาล์มน้ำมันของไทยยังเข้าสู่การผลิตปาล์มอย่างยั่งยืน (RSPO) ได้ไม่มากนัก ดังเห็นได้จากจำนวนเกษตรกรที่ได้รับการรับรอง RSPO เพียง 1.3% (ไม่นับรวมโรงงานน้ำมันปาล์มที่ได้รับการรับรอง RSPO) ของเกษตรกรปาล์มน้ำมันทั้งประเทศ หรือประมาณ 3.97% ของพื้นที่ปลูกทั้งประเทศ (Roundtable on Sustainable Palm oil (RSPO), 2021) รวมทั้งยังมีปัญหาผลผลิตต่อไร่ของปาล์มน้ำมันที่ลดลง เกษตรกรยังมีการจัดการสวนที่ยังไม่ดี (ตัดปาล์มอ่อน และไม่มีการวิเคราะห์ดินหรือใบ) ไม่มีข้อมูลการประเมินสิ่งแวดล้อมและผลกระทบจากการใช้สารเคมี และปุ๋ยเคมี ราคาผลปาล์มน้ำมันยังคงผันผวน หรือมีแนวโน้มตกต่ำ และยังมีเกษตรกรออกมาประท้วงเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมกับภาครัฐเรื่องราคาปาล์มน้ำมัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ต้องวิเคราะห์ถึงปัญหาเกษตรกรสวนปาล์มไทยในการพัฒนาสู่การผลิตที่ยั่งยืน และแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาเกษตรกรสวนปาล์มไทยสู่การผลิตปาล์มที่ยั่งยืน โดยอาศัยการศึกษาบทความ งานวิจัยต่างๆ และประสบการณ์ของผู้วิจัยในการสัมภาษณ์เกษตรกร และผู้เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันมาวิเคราะห์และสรุปเนื้อหา โดยการศึกษานี้จะช่วยให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับความเชื่อมโยงของปัญหาปาล์มน้ำมันต่างๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ชัดเจนมากขึ้น รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงปัญหาต่างๆ ของปาล์มน้ำมันที่ยังมีแนวทางแก้ไขไม่ชัดเจนในแผนยุทธศาสตร์ปาล์มน้ำมัน 20 ปี ซึ่งการแก้ปัญหาเหล่านี้ จะทำให้โอกาสในการเข้าสู่ RSPO มากขึ้น

## 2. เนื้อหา

ปาล์มน้ำมันเป็นหนึ่งในพืชเศรษฐกิจที่ต้องเผชิญกับปัญหาหลายๆ ด้าน และมีความเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายในห่วงโซ่อุปทาน โดยจากการทบทวนบทความและงานวิจัยต่างๆ ที่มีการกล่าวถึงปัญหาของปาล์มน้ำมันไทย และปัญหาการพัฒนาสู่การผลิตที่ยั่งยืน หรือ RSPO ของไทย และแนวทางพัฒนาปาล์มน้ำมันจำนวน 35 ชิ้น ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (2554-2564) สามารถแบ่งปัญหาของเกษตรกรสวนปาล์มน้ำมันในการเข้าสู่การผลิตที่ยั่งยืนได้ 6 กลุ่ม คือ 1) ปัญหาด้านการผลิต 2) ปัญหาด้านการบริหารจัดการ 3) ปัญหาด้านตลาด 4) ปัญหาด้านมาตรฐานปาล์ม น้ำมันและน้ำมันปาล์ม 5) ปัญหาด้านพลังงาน 6) ปัญหาด้านนวัตกรรม ซึ่งปัญหาในแต่ละกลุ่มมีรายละเอียดดังนี้

### 1) ปัญหาด้านการผลิต

ปัจจุบันเกษตรกรสวนปาล์มน้ำมันของไทยมีจำนวน 387,134 ครัวเรือน (Office of Agricultural Economics, 2021, pp. 46-49) โดยมากกว่า 80% เป็นเกษตรกรรายย่อย ที่มีพื้นที่น้อยกว่า 15 ไร่ (Adulthanusak & Siribenjapruak, 2020, p. 15) ส่งผลให้เกษตรกรสวนปาล์ม น้ำมันของไทยมีความสามารถในการปรับตัวและพัฒนาเข้าสู่



ภาพที่ 1 ต้นทุนการผลิตปาล์มน้ำมันต่อกิโลกรัม

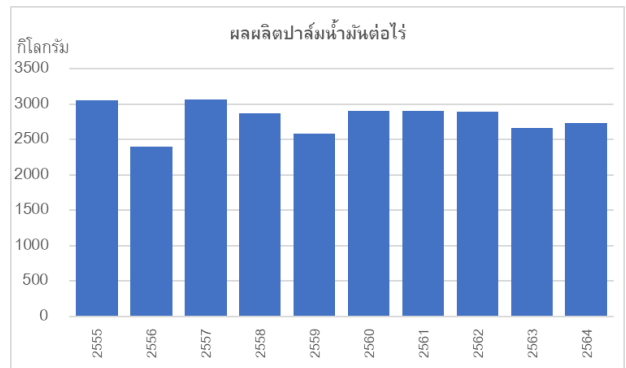
ที่มา: From Oil palm: production costs separated by region, by Office of Agricultural Economics, 2019, OAE

การผลิตที่ยั่งยืนได้อย่างจำกัด รวมทั้งต้องเผชิญกับปัญหาที่หลากหลาย โดยเฉพาะปัญหาด้านการผลิต ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ปัญหาที่ถูกนำเสนอผ่านบทความและงานวิจัยมากที่สุด คือ ปัญหาเกี่ยวกับต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น โดยในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา (2553-2562) ต้นทุนในการบริหารจัดการสวนปาล์มน้ำมันมีต้นทุนเฉลี่ยเท่ากับ 2.9 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งสูงขึ้นเมื่อเทียบกับ 10 ปี ก่อนหน้า (2543-2552) ที่มีต้นทุนเฉลี่ยเท่ากับ 1.7 บาทต่อกิโลกรัมหรือมีอัตราการขยายตัวสูงถึง 70.6 (Office of Agricultural Economics, 2019) รวมทั้งต้นทุนของไทยยังสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซียที่มีต้นทุนการผลิตเท่ากับ 2.7 บาทต่อกิโลกรัม (Phisanwanich, 2020, p. 16) โดยสาเหตุหลักที่ทำให้ต้นทุนเกษตรกรเพิ่มสูงขึ้นเป็นผลจากการใช้ปุ๋ยเคมีที่มีราคาสูง (ต้นทุนปุ๋ยประมาณ 50% ถึง 60% ของต้นทุนการผลิต) ต้นทุนค่าจ้างแรงงานที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2551 ค่าแรงขั้นต่ำเฉลี่ยเท่ากับ 144 บาทต่อวัน หลังจากนั้นในปี 2556 มีการปรับขึ้นเป็น 300 บาทต่อวัน หรือขยายตัว 108% จากปี 2551 และในปี 2563 ค่าจ้างขั้นต่ำปรับเพิ่มขึ้นเป็น 313 ถึง 336 บาทต่อวัน หรือขยายตัว 4% ถึง 12% จากปี 2556 (Ministry of Labor, 2021) และต้นทุนค่าขนส่งที่สูงขึ้นจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกไปอยู่ห่างไกลโรงสกัดและลานเท

สำหรับปัญหาที่ถูกกล่าวถึงรองลงมา คือ ปัญหาผลปาล์มน้ำมันมีคุณภาพต่ำ เช่น อัตราเปอร์เซ็นต์น้ำมันต่ำ (Oil Extraction Rate: OER) หรือมีความเป็นกรดสูง โดยปัจจุบัน OER ของไทยอยู่ที่ 17%-18% ขณะที่มาเลเซียและอินโดนีเซียมีอัตราการให้น้ำมันอยู่ที่ 21% และ 22% ตามลำดับ (Chuasuan, 2018) ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้ OER ของไทยต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านเกิดจากคุณภาพของผลปาล์มน้ำมันที่ไม่แน่นอน (Chindaprasert et al., 2015, pp. 4-14) เนื่องจากปัจจุบันโรงงานสกัดของไทยมีอยู่จำนวนมากและกระจุกตัว ส่งผลให้เกิดการแย่งวัตถุดิบระหว่างโรงงานในบางพื้นที่ ดังนั้น โรงงานจึงไม่สามารถเข้มงวดในการตรวจคุณภาพปาล์มน้ำมันที่เกษตรกรมาขายได้มากนัก ส่งผลให้เกษตรกรไทยบางกลุ่มตัดปาล์มน้ำมันดิบส่งโรงงาน ซึ่งอาจเกิดจากเกษตรกรและแรงงานขาดความรู้ความเข้าใจหรือตั้งใจต่ำเพื่อต้องการนำหนักรวมของปาล์มน้ำมันที่ขายมากขึ้น และจากปัญหานี้ทำให้โรงงานไม่รับซื้อปาล์มตามคุณภาพ แต่รับซื้อในราคาตลาดเกรดแทน (KAPI, 2020) ซึ่งแตกต่างจากการตัดปาล์มน้ำมันของมาเลเซียที่ควบคุมการตัดตั้งแต่การเลือกว่าต้นไหนตัดได้ต้นไหนตัดไม่ได้ และมีการคัดปาล์มดิบออกจากสวน รวมทั้งมีการบันทึกชัดเจนว่าปาล์มน้ำมันแต่ละทะลายนี่ส่งโรงงานใครเป็นผู้ตัด โดยความเข้มงวดในการตัดปาล์มน้ำมันในมาเลเซียเกิดจาก มีการกำหนดค่าปรับที่ชัดเจนถ้ามีการตัดปาล์มดิบส่งโรงงาน (Phisanwanich, 2020, p. 14) สำหรับปัญหาผลปาล์มน้ำมัน มีความเป็นกรดสูงเกิดจากสวนปาล์มน้ำมันขยายพื้นที่ไปไกลจากโรงงาน รวมถึงโรงงานก็อยู่แบบกระจุกตัว ทำให้ในช่วงที่ผลผลิตมากจะขนส่งไม่ทันภายใน 24 ชั่วโมง ส่งผลให้ผลปาล์มที่ตัดแล้วมีค่ากรดไขมันสูงขึ้น คุณภาพลดลงและถูกกดราคาในท้ายสุด (Agricultural Research Development Agency, 2018, p. 33)

ปัญหาขาดแคลนแรงงานเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่ถูกกล่าวถึงพอกับปัญหาคุณภาพปาล์มน้ำมัน โดยปัจจุบันปัญหาขาดแรงงานมีความรุนแรงมากขึ้นเนื่องจากเกษตรกรประมาณ 39% มีอายุมากกว่า 60 ปี และอีก 45% มีอายุ 45-60 ปี และมีเกษตรกรเพียง 16% ที่มีอายุต่ำกว่า 45 ปี ส่งผลให้เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีกำลังพอจะทำกิจกรรมต่างๆ ในสวนได้ด้วยตนเอง (Adulthanasak & Siribenjapruek, 2020, p. 15) ประกอบกับเกษตรกรในปัจจุบันนิยมส่งลูกหลานไปเรียนในเมืองทำให้ขาดแคลนแรงงานในครัวเรือน และการจ้างแรงงานก็มีต้นทุนที่สูงขึ้นตามค่าแรงขั้นต่ำที่เพิ่มขึ้น และแรงงานมักจะเลือกตัดให้กับสวนที่ให้ค่าแรงสูงกว่า

ผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นอีกปัญหาที่ถูกกล่าวถึงบ่อยในหลายๆ งานวิจัย โดยจากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พบว่า ผลผลิตต่อไร่ของปาล์มน้ำมันมีแนวโน้มลดลงในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (2555-2564) หรือหดตัวเฉลี่ย -0.3% ต่อปี (Office of Agricultural Economics, 2021, pp. 46-49) โดยสาเหตุที่ทำให้ผลผลิตต่อไร่ต่ำเกิดจากการปลูกในพื้นที่ไม่เหมาะสม เช่น พื้นดินไม่อุดมสมบูรณ์ พื้นที่น้ำท่วมขัง พื้นที่แล้งหรือปลูกในพื้นที่นอกเขตชลประทาน ดังเห็นได้จากผลผลิตต่อไร่ในแต่ละภาคที่แตกต่างกัน โดยผลผลิตต่อไร่ภาคใต้ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมในการปลูกปาล์มน้ำมันในปี 2562 มีผลผลิตต่อไร่เท่ากับ



ภาพที่ 2 ผลผลิตปาล์มน้ำมันต่อไร่

ที่มา: From Agricultural Statistics of Thailand, by Office of Agricultural Economics, 2021, OAE (<https://www.oae.go.th/assets/portals/1/files/journal/2564/yearbook2563.pdf>)

3.0 ตันต่อไร่ ขณะที่ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือมีผลผลิตต่อไร่เฉลี่ยเพียง 2.4, 1.4 และ 1.2 ตันต่อไร่ตามลำดับ (Office of Agricultural Economics, 2021, pp. 46-49) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ KAPI (2020) ที่พบว่า พื้นที่ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือมีพื้นที่ปลูกปาล์มที่ไม่เหมาะสมคิดเป็น 81.9% 75.3% 94.4% ของพื้นที่ปลูกในแต่ละภาค ขณะที่ภาคใต้มีพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันที่ไม่เหมาะสมเพียง 29.0% ส่งผลให้ในภาพรวมประเทศไทยมีการปลูกปาล์มน้ำมันในพื้นที่ไม่เหมาะสมเท่ากับ 37.0% (KAPI, 2020) และจากการปลูกในพื้นที่ไม่เหมาะสม ส่งผลกระทบโดยตรงต้นทุนการผลิตต่อหน่วยสูงขึ้น เนื่องจากต้องใช้ปุ๋ยที่มากขึ้น และมีต้นทุนในการปรับปรุงพื้นที่มากขึ้น ดังเห็นได้จากต้นทุนการผลิตในแต่ละภูมิภาคที่แตกต่างกัน โดยภาคเหนือที่มีต้นทุนการผลิตมากที่สุดเท่ากับ 3.9 บาทต่อกิโลกรัม ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ มีต้นทุนเท่ากับ 3.7 3.1 และ 3.0 ตามลำดับ (Office of Agricultural Economics, 2019)

นอกจากปัญหาหลักในข้างต้นยังมีปัญหาอื่นๆ ที่ถูกกล่าวถึงในงานวิจัย เช่น ปัญหาการขาดแคลนเงินทุน (Thongrak et al., 2019, p. 172) ปัญหาหนี้สินเกษตรกร (Khamkong et al., 2014, p. 7) ปัญหาภัยธรรมชาติ (เช่น ภาวะโลกร้อน ภัยแล้งหรือน้ำท่วม) (Phisanwanich, 2020, p. 27) ดินเสื่อมสภาพจากการใช้ปุ๋ยเคมี (KAPI, 2020, pp. 5-44) ปัญหาที่ดินทำกินลดลง<sup>1</sup> หรือครัวเรือนมีพื้นที่ในการทำเกษตรต่อครัวเรือนลดลงส่งผลให้รายได้ของเกษตรกรต่ำ<sup>2</sup> (Adulthanusak & Siribenjapruet, 2020, p. 15) เกษตรกรขาดแรงกระตุ้นหรือแรงบันดาลใจในการ

<sup>1</sup> เกษตรกรปาล์มน้ำมันมากกว่า 80% เป็นเกษตรกรรายย่อยที่มีพื้นที่น้อยกว่า 15 ไร่

<sup>2</sup> การมีที่ดินทำกินน้อยส่งผลกระทบต่อเกษตรกรสวนปาล์มน้ำมัน ยกตัวอย่างเช่น เกษตรกรมีพื้นที่ 15 ไร่ ผลผลิตต่อไร่สูงเท่าภาคใต้คือ 3 ตันต่อไร่ ขายปาล์มน้ำมันได้กิโลกรัมละ 4 บาทตามราคาเป้าหมายของรัฐ และมีต้นทุนการผลิต 2.2 บาทต่อกิโลกรัม (คิดเฉพาะต้นทุนค่าแรง ค่าปุ๋ยและค่าวัสดุอื่นๆ) เกษตรกรจะมีรายได้ต่อปีเท่ากับ 180,000 บาท และมีต้นทุนการผลิตต่อปีเท่ากับ 99,000 บาท ส่งผลให้เกษตรกรมีกำไรปีละเพียง 81,000 บาท หรือ 6,750 บาทต่อเดือน

พัฒนาตัวเองและผลผลิตเนื่องจากภาครัฐมีนโยบายช่วยเหลือด้านราคาหรือรายได้ (Thongrak et al., 2019, p. 15) และเกษตรกรปาล์มน้ำมันหลายรายปลูกพืชเชิงเดี่ยว ทำให้มีความเสี่ยงสูงเมื่อราคาปาล์มน้ำมันตกต่ำ แม้ว่าจะมีการปลูกพืชชนิดอื่นๆ แต่ก็มักปลูกยางพารา ซึ่งมีปัญหาด้านราคาตกต่ำและมีความเสี่ยงสูงเช่นกัน (Adulthanusak & Siribenjapruak, 2020, p. 15)

## 2) ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

ปัญหาด้านการบริหารจัดการสวนของเกษตรกรสวนปาล์มน้ำมันของไทย ยังเป็นอีกปัญหาที่ถูกกล่าวถึงบ่อยในการเข้าสู่การผลิตที่ยั่งยืน เนื่องจากเกษตรกรยังขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการสวนที่ดี ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา เช่น ต้นทุนการผลิตที่สูง คุณภาพผลผลิตต่ำ ผลผลิตต่อไร่ต่ำ และการปลูกปาล์มน้ำมันในพื้นที่ไม่เหมาะสม โดยช่วงเวลาที่ผ่านมากเกษตรกรส่วนมากทำการปลูกปาล์มน้ำมันแบบลองผิดลองถูกไม่ได้มีการวางแผนและประเมินความเหมาะสมของพื้นที่ปลูก เช่น คุณภาพดิน และความเพียงพอของน้ำ ทำให้มีการปลูกปาล์มน้ำมันในพื้นที่ไม่เหมาะสมจำนวนมาก (Chindaprasert et al., 2015, pp. 4-14) รวมทั้งเกษตรกรมักเลือกใช้ปุ๋ยเคมีสูตรที่ให้ความสะดวกแก่เกษตรกรแทนที่จะใส่ปุ๋ยตามการวิเคราะห์ใบและดิน ทำให้การใส่ปุ๋ยอาจไม่ตรงต่อความต้องการของต้นปาล์มน้ำมัน ซึ่งอาจส่งผลให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ถ้าใส่ปุ๋ยมากกว่าความต้องการของปาล์มน้ำมันหรือได้ผลผลิตต่อไร่ต่ำถ้าใส่ปุ๋ยน้อยกว่าความต้องการของปาล์มน้ำมัน เกษตรกรบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการเก็บเกี่ยวส่งผลให้ยังคงมีปัญหาในการตัดปาล์มน้ำมันดิบ ซึ่งส่งผลเสียต่อความน่าเชื่อถือของเกษตรกรในมุมมองของโรงงาน และนำไปสู่การกดราคา หรือการเหมาซื้อผลปาล์มน้ำมันแบบคละเกรด (KAPI, 2020) รวมทั้งเกษตรกรขาดการรวมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ หรือมีการรวมกลุ่มแต่ยังเป็นกลุ่มที่มีประสิทธิภาพน้อย (Thongrak et al., 2019, p. 173) เนื่องจากหลายปัจจัย เช่น สมาชิกไม่ได้ให้ความสำคัญกับภาระงานในกลุ่ม ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการกลุ่ม และการบริหารจัดการกลุ่มไม่โปร่งใส เป็นต้น สุดท้ายเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่าย ทำให้ไม่รู้อัตนทุนในการดำเนินการที่แท้จริง ส่งผลให้ไม่สามารถบริหารจัดการด้านการเงินและไม่เห็นถึงปัญหาด้านต้นทุนที่เกิดขึ้น (Thongrak et al., 2019, p. 173)

ปัญหาการบริหารจัดการของภาครัฐก็เป็นหนึ่งในอุปสรรคในการพัฒนาเกษตรกรปาล์มน้ำมันไทยสู่ความยั่งยืน โดยมีหลายๆ งานวิจัย และบทความได้กล่าวถึงการสนับสนุนปาล์มน้ำมันของภาครัฐที่ไม่ต่อเนื่อง เนื่องจากนโยบายต่างๆ มักถูกเปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลและผู้รับผิดชอบ นโยบายทางการเกษตรในปัจจุบันมักถูกใช้เป็นนโยบายประชานิยมเพื่อหาเสียงสนับสนุนทางการเมือง ส่งผลให้เมื่อรัฐบาลเปลี่ยนนโยบายส่งเสริมก็เปลี่ยน รวมทั้งการบริหารงานต่างๆ ของรัฐยังเป็นการดำเนินงานแบบแยกส่วนตามหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน ทำให้ดำเนินงานยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากการพัฒนาในทางปฏิบัติต้องเชื่อมโยงตั้งแต่การผลิตจนกระทั่งจำหน่าย ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานที่ส่งเสริมด้านการผลิต การตลาด และการวิจัยพัฒนาเป็นคนละหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานไม่สามารถส่งการหน่วยงานอื่นๆ ได้ ทำได้เพียงขอความร่วมมือ ซึ่งอาจได้รับหรือไม่ได้รับความร่วมมือก็ได้เนื่องจากอยู่นอกเหนือภาระงาน รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐมุ่งเน้นทำงานตามขอบเขตงานที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น ขณะที่เกษตรกรมีความต้องการความช่วยเหลือเกินขอบเขตการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ (Yossuk & Kawichai, 2016, p. 132) อย่างไรก็ตามการที่มีจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายปาล์มน้ำมันแห่งชาติจะช่วยลดปัญหาต่างๆ เหล่านี้ เนื่องจากมีอำนาจในการกำกับดูแล และ

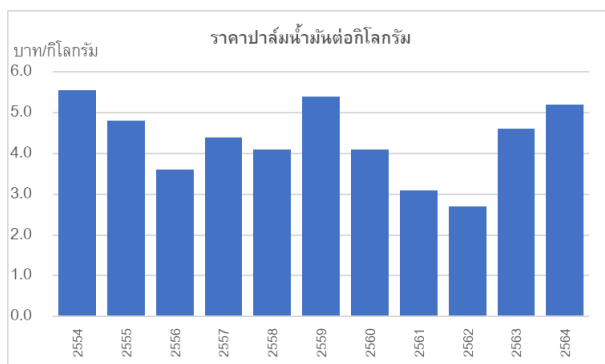
ติดตามหน่วยงานของภาครัฐให้ดำเนินงานตามแผนงานของยุทธศาสตร์ปาล์มน้ำมัน (Office of the Secretariat of the House of Representatives, 2019: 5)

นอกจากนั้นนโยบายบางอย่างของรัฐยังถูกมองว่าเป็นการขัดขวางการพัฒนาสู่เกษตรยั่งยืน เช่น นโยบายประกันราคาหรือประกันรายได้ที่กระตุ้นในเกษตรกรมาปลูกปาล์มน้ำมันมากขึ้น แต่ให้ความสำคัญกับความยั่งยืน การพัฒนาคุณภาพสินค้าและบริหารจัดการต้นทุนลดลง เนื่องจากรัฐบาลมีการประกันรายได้ให้ (Office of the National Economic and Social Development Council, 2013, pp. 1-7) สำหรับนโยบายขึ้นค่าแรงขั้นต่ำเป็นอีกนโยบายที่ขัดขวางพัฒนาของเกษตรกรเนื่องจากเกษตรกรปาล์มส่วนใหญ่ของไทยเป็นผู้สูงอายุและไม่มีกำลังพอจะทำด้วยตนเองจึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานในการดำเนินการต่างๆ ซึ่งการเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำเป็นการเพิ่มต้นทุนค่าแรงงานให้กับเกษตรกร และหน่วยงานภาครัฐยังขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เนื่องจากมาตรการและมาตรฐานส่วนใหญ่ที่กำหนดไว้เป็นเพียงการแนะนำและทำตามความสมัครใจ ซึ่งเกษตรกร โรงงาน และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ สามารถเลือกว่าจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ (Office of the National Economic and Social Development Council, 2013, pp. 1-7)

นอกจากประเด็นต่างๆ ในข้างต้นประเด็นด้านข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับปาล์มน้ำมันยังเป็นอีกประเด็นที่ควรปรับปรุง เนื่องจากยังถูกมองว่าขาดระบบการจัดเก็บข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ข้อมูลอยู่อย่างกระจัดกระจายหลายหน่วยงาน ข้อมูลมีความล่าช้าและถูกใช้เพียงเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการทำงานของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งนโยบายของรัฐไม่ชัดเจนเรื่องการสนับสนุนการปลูกปาล์มยั่งยืนว่าจะดำเนินการอย่างไรในเชิงปฏิบัติ (Yossuk & Kawichai, 2016, pp. 129-140) จากที่กล่าวในข้างต้นเห็นได้ว่า อุปสรรคในการแก้ไขปัญหาปาล์มน้ำมันไทยในส่วนของภาครัฐหลายๆ ส่วนมาจากข้อกฎหมายและระเบียบของรัฐ ดังนั้น คณะกรรมการนโยบายปาล์มแห่งชาติ (กนป.) จึงได้มีการยกย่อง พ.ร.บ.ปาล์มน้ำมันฯ เพื่อแก้ปัญหา ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการ

### 3) ปัญหาด้านการตลาด

สำหรับปัญหาด้านการตลาดที่ถูกกล่าวถึงบ่อยที่สุดในงานวิจัยต่างๆ คือ ปัญหาราคापาล์มน้ำมันตกต่ำ ซึ่งเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกร โดยในช่วงปี 2554 ถึง 2562 ราคาผลปาล์มมีแนวโน้มลดลงแม้บางปีจะมีราคาสูงขึ้น แต่โดยภาพรวมหดตัวเฉลี่ย -8.6% ต่อปี จนกระทั่งในปี 2562 ราคาผลปาล์มน้ำมันเฉลี่ยอยู่ที่ 2.70 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งต่ำกว่าต้นทุนการผลิตที่มีต้นทุนเท่ากับ 3 บาทต่อกิโลกรัม (Office of Agricultural Economics, 2019) โดยราคา



ภาพที่ 3 ราคาปาล์มน้ำมันต่อกิโลกรัม

ที่มา: From Agricultural Statistics of Thailand, by Office of Agricultural Economics ,2021, OAE (<https://www.oae.go.th/assets/portals/1/files/journal/2564/yearbook2563.pdf>)

ปาล์มน้ำมันที่ลดลงเกิดจากหลายปัจจัย ได้แก่ การขยายพื้นที่ปลูกทั้งของไทยและประเทศผู้ผลิตหลักอย่างมาเลเซียและอินโดนีเซีย ส่งผลให้มีผลผลิตออกสู่ตลาดจำนวนมากประกอบกับอียูมีการประกาศว่าน้ำมันปาล์มไม่ปลอดภัยต่อสุขภาพ



และทำลายสิ่งแวดล้อม รวมถึงอินเดียก็ประกาศขึ้นภาษีน้ำมันปาล์มดิบ จึงส่งผลให้ความต้องการใช้ปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มลดลงอย่างมากและส่งผลกระทบต่อราคาในตลาดโลกและราคาผลปาล์มของไทยในท้ายสุด อย่างไรก็ตามในปี 2563-2564 ราคาผลปาล์มมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นติดต่อกัน 2 ปี โดยขยายตัวสูงถึง 70.3% (4.6 บาทต่อกิโลกรัม) ในปี 2563 และคาดว่าจะขยายตัว 13.0% (5.2 บาทต่อกิโลกรัม) ในปี 2564 (Office of Agricultural Economics, 2019) โดยสาเหตุที่ราคาผลปาล์มที่สูงขึ้นในช่วงปี 2563 เกิดจากปริมาณผลปาล์มในประเทศไทยลดลงจากปัญหาภัยแล้ง เช่นเดียวกับมาเลเซียและอินโดนีเซียซึ่งเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ของโลกที่ต้องเผชิญกับปัญหาภัยแล้งทำให้ผลผลิตลดลง นอกจากนี้ การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ทำให้ทั้งสองประเทศมีคำสั่งควบคุมการเคลื่อนไหวอย่างเข้มงวด ส่งผลให้การเก็บเกี่ยว การแปรรูป และการขนส่งถูกจำกัดอย่างเข้มงวด จากปัญหาดังกล่าวทำให้ผลผลิตปาล์มน้ำมันทั่วโลกจะหายไปประมาณ 2.7 ล้านตันเมื่อเทียบกับปี 2562 สำหรับปี 2564 แม้คาดว่าผลผลิตของทั้ง 2 ประเทศจะสูงขึ้น แต่ยังคงต้องเผชิญกับปัญหาโควิด-19 สภาพอากาศที่ไม่เอื้ออำนวย การขาดแคลนแรงงาน และการควบคุมการเคลื่อนย้ายคน เช่นเดียวกับปี 2563 ทำให้สต็อกของโลกยังมีแนวโน้มลดลง (Mohd et al., 2021) ส่งผลให้ราคาผลปาล์มในไทยยังปรับตัวสูงขึ้น แต่ถ้าสถานการณ์การผลิตในมาเลเซียและอินโดนีเซียกลับเข้าสู่ภาวะปกติก็มีโอกาสที่ราคาปาล์มน้ำมันจะกลับมาอยู่ในระดับต่ำเช่นเดียวกับปี 2562

นอกจากปัญหาด้านการตลาดที่กล่าวในข้างต้น ยังมีปัญหาอื่นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกร เช่น ตำแหน่งที่ตั้งโรงสกัดไม่สอดคล้องกับพื้นที่ปลูก ทำให้บางพื้นที่ปาล์มน้ำมันขาดแคลน บางพื้นที่ปาล์มน้ำมันเกินความต้องการ และเกษตรกรมีต้นทุนที่สูงขึ้นในการขนส่งเนื่องจากอยู่ไกลโรงงาน จึงนิยมขายให้กับลานเท ซึ่งลานเทก็สามารถรับซื้อในราคาที่ต่ำ เนื่องจากมีต้นทุนค่าขนส่งและค่าดำเนินการ (Phisanwanich, 2020, p. 6) รวมทั้งปัญหาการขาดความร่วมมือในห่วงโซ่อุปทานปาล์มน้ำมันส่งผลให้การพัฒนาและการแก้ปัญหาปาล์มน้ำมันเป็นไปอย่างจำกัด (Thongrak et al., 2019, p. 168)

#### 4) ปัญหาด้านมาตรฐานปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์ม

ปัญหาด้านมาตรฐานปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มเป็นอีกอุปสรรคหนึ่งในการพัฒนาเข้าสู่การผลิตยั่งยืน หรือ RSPO โดยปัญหาที่ถูกกล่าวถึงบ่อยในงานวิจัยและบทความต่างๆ คือ ปัญหามาตรฐานในการรับซื้อผลปาล์ม เนื่องจากการรับซื้อผลปาล์มน้ำมันของลานเทหรือโรงงานส่วนใหญ่ในปัจจุบันเป็นการรับซื้อผลปาล์มน้ำมันแบบคละเกรด แม้ว่าจะมีการประเมินคุณภาพปาล์มน้ำมัน แต่ก็เป็นประเมินโดยใช้สายตาและดุลพินิจของผู้ซื้อหรืออาจใช้เปอร์เซ็นต์น้ำมันที่สกัดได้ในวันนี้เป็นราคารับซื้อของวันถัดไป ซึ่งเท่ากับว่าเกษตรกรไม่ได้รับราคาตามคุณภาพปาล์มน้ำมันที่นำมาขายอย่างแท้จริง และเกษตรกรก็ไม่มีอำนาจในการต่อรองใดๆ ต้องยอมรับราคาตามที่โรงงานหรือลานเทกำหนดให้ (Kansangkaew et al., 2020, p. 107) อย่างไรก็ตาม การจะรับซื้อผลปาล์มน้ำมันจากเกษตรกรตามคุณภาพเป็นเรื่องยากในการดำเนินงานในทางปฏิบัติ เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีเครื่องมือวัดเปอร์เซ็นต์น้ำมันที่ได้มาตรฐานและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย รวมถึงการสกัดน้ำมันแต่ละครั้งต้องใช้ปาล์มน้ำมันจำนวนมากจากเกษตรกรหลายๆ รายรวมกัน ทำให้การตรวจสอบคุณภาพเป็นเรื่องยุ่งยากต้องใช้กำลังคนและเวลาจำนวนมาก ซึ่งกลายเป็นต้นทุนที่เพิ่มขึ้นของโรงงาน ประกอบกับปัจจุบันโรงงานสกัดในประเทศไทยมีจำนวนมาก แต่กระจุกตัวกันอยู่ในบางพื้นที่หรือบางจังหวัด ส่งผลให้เกิดปัญหาการแย่งกันรับซื้อปาล์มน้ำมันในช่วงที่มีผลปาล์มน้ำมันน้อย ดังนั้น โรงงานจึงไม่ได้มีการตรวจสอบคุณภาพปาล์มน้ำมันที่เข้มงวดและจากการที่ไม่ได้เข้มงวดในการตรวจสอบคุณภาพ ส่งผลให้เกษตรกรบางกลุ่มให้ความสำคัญกับคุณภาพ

ปาล์มลดลงและให้ความสำคัญกับน้ำหนักที่ขายได้ในแต่ละครั้งมากขึ้น ส่งผลให้เปอร์เซ็นต์น้ำมันที่สกัดได้ลดลงและนำไปสู่ราคารับซื้อที่ลดลงและการรับซื้อปาล์มน้ำมันแบบคละเกรด ซึ่งการรับซื้อปาล์มน้ำมันแบบนี้ไม่จูงใจให้เกษตรกรพัฒนาสู่มาตรฐานการผลิตปาล์มยั่งยืน เนื่องจากแม้ผลิตปาล์มน้ำมันที่ได้มาตรฐานแต่ยังคงต้องขายในราคาคละเกรด

นอกจากนี้ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขต่างๆ ของมาตรฐานการผลิตปาล์มน้ำมันที่ยั่งยืน (Roundtable on Sustainable Palm oil: RSPO) ก็ยังเป็นอุปสรรคสำคัญของเกษตรกรรายย่อยของไทยในการเข้าสู่มาตรฐานการผลิตที่ยั่งยืน เนื่องจากการดำเนินการตามกระบวนการเข้าสู่ความยั่งยืนยังมีความยุ่งยากและซับซ้อนสำหรับเกษตรกรปาล์มน้ำมันรายย่อย ซึ่งเป็นเกษตรกรส่วนใหญ่ของไทย โดยปัญหาหลักๆ ของเกษตรกรรายย่อยในการเข้าสู่การผลิตที่ยั่งยืนตาม RSPO คือ มาตรฐานการผลิตปาล์มยั่งยืนถูกออกแบบมาสำหรับเกษตรกรหรือผู้ปลูกรายใหญ่และไม่ได้คำนึงถึงวิถีชีวิต ความสามารถและทรัพยากรของเกษตรกรรายย่อย ส่งผลให้ขั้นตอนการรับรองมาตรฐานสร้างความลำบากให้กับเกษตรกรรายย่อยมากเกินไปและไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกรรายย่อย มีค่าใช้จ่ายในการขอรับรองมาตรฐานที่สูงเกินไปสำหรับเกษตรกรรายย่อย<sup>1</sup> ศักยภาพ ความพร้อม และความรู้ของเกษตรกรมีหลายระดับทำให้แนวทางการส่งเสริมในรูปแบบที่เหมือนกันจึงไม่ได้ผล เกษตรกรรายย่อยยังคงขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการผลิตที่ยั่งยืนและผลประโยชน์ที่จะได้รับ ขาดความสามารถและทรัพยากรเพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดต่างๆ ของการผลิตที่ยั่งยืน รวมทั้งไม่ได้มีแรงจูงใจในการพัฒนาตนเองสู่การผลิตที่ยั่งยืน (Roundtable on Sustainable Palm oil (RSPO), 2018) สำหรับประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่มีปัญหาในการเข้าสู่เกษตรยั่งยืนตามมาตรฐาน RSPO เนื่องจากเกษตรกรส่วนมากในไทยเป็นเกษตรกรรายย่อย ส่งผลให้การทำเกษตรยั่งยืนต้องทำในรูปแบบของกลุ่มและชุมชน ไม่สามารถทำโดยเกษตรกรรายใดรายหนึ่ง ขณะที่เกษตรกรสวนปาล์มน้ำมันไทยยังรวมกลุ่มกันไม่มากนัก แม้ว่าภาครัฐจะมีนโยบายให้เกษตรกรรวมตัวกันเพื่อเป็นเกษตรกรแปลงใหญ่ผ่านโครงการระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่<sup>2</sup> แต่โครงการนี้มีการดำเนินการที่ยังล่าช้า จากเงื่อนไขในการเข้าร่วมโครงการที่เปลี่ยนไปมา ส่งผลให้เกิดความสับสนในการดำเนินงาน ประกอบกับมาตรฐาน RSPO เป็นมาตรฐานภาคสมัครใจ และเป็นมาตรฐานของเอกชนในส่วนของผู้ซื้อกำหนด ส่งผล ทำให้ภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าไปขับเคลื่อนได้น้อยและเกษตรกรส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจถึงผลดีและผลเสียของการทำเกษตรแปลงใหญ่และกังวลเรื่องความรับผิดชอบด้านหนี้สิน จึงส่งผลให้มีเกษตรกรเข้าร่วมนโยบายเกษตรแปลงใหญ่ไม่มากนัก (Office of Technology Development and Transfer, 2019) นอกจากนี้เกษตรกรปาล์มน้ำมันของไทยยังไม่แน่ใจว่าการเข้าสู่เกษตรยั่งยืนแล้วจะได้ประโยชน์อย่างไร ราคาที่ขายได้จะเพิ่มขึ้นหรือไม่ ผลผลิตที่ผลิตได้ภายใต้การทำ RSPO จะถูกรวมกับผลผลิตจากสวนปกติหรือไม่ และต้นทุนในการทำ RSPO นั้นคุ้มกับประโยชน์ที่จะได้รับหรือไม่ โดยจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า เกษตรกรได้รับประโยชน์จากการเข้าสู่มาตรฐาน RSPO เนื่องจากเกษตรกรที่ดำเนินการตามมาตรฐาน RSPO มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่าเกษตรกรทั่วไป

<sup>1</sup> ค่าตรวจรับรอง RSPO ประมาณ 150,000-200,000บาทต่อกลุ่ม รวมทั้งมีต้นทุนในการบริหารจัดการพื้นที่ที่มีคุณค่าสูงต่อการอนุรักษ์ (การหลีกเลี่ยงไม่ทำลายชนิดพันธุ์ในพื้นที่) ซึ่งต้นทุนในส่วนนี้แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ (Chanthawong et al., 2017: 229)

<sup>2</sup> เป็นโครงการที่สนับสนุนให้เกษตรกรมีการรวมกลุ่มและบริหารจัดการร่วมกันในด้านการผลิต การแปรรูป และการตลาด เพื่อให้เกษตรกรสามารถลดต้นทุนการผลิต เพิ่มผลผลิตต่อหน่วย เพิ่มคุณภาพและมาตรฐานโดยการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ รวมถึงสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด (Office of Technology Development and Transfer, 2019)

เนื่องจาก มีการบริการจัดการปุ๋ยที่ดีกว่า โดยเกษตรกรในกลุ่ม RSPO มีต้นทุนการผลิต 2.62 บาทต่อกิโลกรัม ในขณะที่เกษตรกรทั่วไปมีต้นทุนการผลิต 2.87 บาทต่อกิโลกรัม นอกจากนี้ เกษตรกรในกลุ่ม RSPO ยังมีผลตอบแทนสุทธิสูงกว่าเกษตรกรทั่วไปเนื่องจากเมื่อได้รับรอง RSPO จะสามารถขายปาล์มน้ำมันได้สูงกว่าราคาตลาด 0.05 ถึง 0.5 บาทต่อกิโลกรัม (Chanthawong et al., 2017, pp. 92-114) รวมทั้งการตลาดของปาล์มน้ำมันซึ่งผ่านการรับรองว่ามาจากกระบวนการผลิตที่ยั่งยืน (Certified Sustainable Palm Oil: CSPO) ยังคงมีแนวโน้มขยายตัวต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2559 ถึง 2562 โดยขยายตัวเฉลี่ย 8.0% ต่อปี โดยเฉพาะปี 2562 ที่ขยายตัวสูงถึง 13.2% ต่อปี (Roundtable on Sustainable Palm oil (RSPO), 2020a, p. 15) อย่างไรก็ตามแม้ว่าการเข้าสู่ RSPO จะทำให้ราคาสูงกว่าราคาตลาดปกติ แต่ก็ยังคงเป็นราคาที่ไม่น่าพอใจให้เกษตรกรให้เข้าสู่เกษตรยั่งยืน เนื่องจากรัฐบาลมีการประกันราคาหรือประกันรายได้ให้กับเกษตรกรรวมด้วยการเข้าสู่การรับรอง RSPO มีต้นทุนในการขอรับรองค่อนข้างสูง โดยเฉพาะต้นทุนในการบริหารจัดการพื้นที่ที่มีคุณค่าสูงต่อการอนุรักษ์ (การหลีกเลี่ยงไม่ทำลายชนิดพันธุ์ในพื้นที่) ซึ่งต้นทุนในส่วนนี้แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่

นอกจากปัญหาความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการผลิตที่ยั่งยืน เกษตรกรที่มีความต้องการเข้าสู่ RSPO ยังคงประสบปัญหาในการปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือกระบวนการในการเข้าสู่ RSPO เช่น เกษตรกรไม่มีเอกสารสิทธิที่ดิน (KAPI, 2020) เกษตรกรไม่สามารถการจัดทำแผนบริหารจัดการเงินหรืองบประมาณของกลุ่มได้ เนื่องจากขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในด้านดังกล่าว ประกอบกับเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุทำให้ไม่สามารถจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายของตนได้ เกษตรกรยังไม่สามารถปฏิบัติตามวิธีการดูแลรักษาปาล์มน้ำมันที่ดี ยังคงปลูกโดยพึ่งพาปุ๋ยเคมี และสารเคมีจำนวนมากที่ทำให้ต้นทุนสูงขึ้น รวมทั้งยังมีเกษตรกรที่ทำการวิเคราะห์ดินและใบเพื่อวิเคราะห์สารอาหารที่ปาล์มน้ำมันต้องการไม่มากนัก รวมทั้งเกษตรกรส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับประเด็นความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และการพัฒนาและปรับปรุงสวนปาล์มน้ำมันอย่างต่อเนื่อง (Chanthawong et al., 2017, pp. 229-235)

### 5) ปัญหาด้านพลังงาน

อุตสาหกรรมพลังงานเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมปลายน้ำของปาล์มน้ำมันที่สำคัญ เนื่องจากมีสัดส่วนการใช้ปาล์มดิบสูงถึง 45% ของปริมาณการผลิตน้ำมันปาล์มดิบทั้งประเทศ (Phisanwanich, 2020, p. 5) เพื่อนำไปผลิตเป็นไบโอดีเซล ปัจจุบันภาครัฐมีแผนในการใช้ไบโอดีเซลเพิ่มขึ้นไปเป็น B10 และ B20 เพื่อเพิ่มการใช้ปาล์มน้ำมันในประเทศ แต่การดำเนินงานก็ยังคงเผชิญปัญหาในหลายๆ ด้าน เช่น กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงยังต้องมาช่วยอุดหนุนราคาเพื่อกระตุ้นความต้องการใช้ B10 และ B20 จำนวนบิ๊มที่ขาย B20 ยังมีจำกัด รถบรรทุกต้องการเครื่องยนต์ที่มีกำลังแรงในการขนส่งจึงไม่นิยมใช้ จำนวนรถยนต์ดีเซลในปัจจุบันเกือบครึ่งหนึ่งยังเป็นรถเครื่องยนต์รุ่นเก่า และรถยนต์ยุโรปราคาแพง ซึ่งค่ายรถยนต์ต่างๆ ทั้งฝั่งยุโรปและญี่ปุ่นไม่ได้ยืนยันว่าใช้ B10 หรือ B20 ได้ทั้งหมด แต่ก็มีภาระบูรณะและปีผลิตรถยนต์ที่สามารถใช้ B10 ได้ รวมทั้งการที่มีน้ำมันไบโอดีเซลหลายประเภทและนโยบายของรัฐในด้านพลังงานที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่องเพิ่มภาระต้นทุนให้กับผู้ผลิต เนื่องจากในการเปลี่ยนประเภทน้ำมันผู้ผลิตต้องลงทุนเพิ่มถึงเก็บ เพิ่มตู้หัวจ่ายหรืออาจต้องปรับเปลี่ยนเครื่องจักร โดยยังไม่รู้ว่าจะมีความต้องการใช้มากน้อยแค่ไหน (Energy News Center, 2019; KAPI, 2020)

นอกจากปัญหาที่กล่าวในข้างต้น ปัญหาความขัดแย้งของนโยบายของรัฐ อาจส่งผลกระทบต่อความต้องการใช้ปาล์มน้ำมันในอนาคต กล่าวคือ ภาครัฐมีแผนเพิ่มผลผลิตปาล์มน้ำมัน ส่งเสริมการใช้และเพิ่มสัดส่วนการใช้ไบโอดีเซลให้

สูงขึ้น ส่งเสริมการผลิตรถยนต์ที่ใช้ไบโอดีเซล B10 แต่ก็มี การส่งเสริมการผลิตยานยนต์ไฟฟ้าด้วยการลดการใช้รถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์สันดาปไปสู่รถยนต์ไฟฟ้า (EV) เพื่อก้าวเข้าสู่สังคมคาร์บอนต่ำ (Low Carbon Society) โดยมีเป้าหมายภายในปีพ.ศ. 2578 ผู้ขับขี่ยานยนต์สามารถจดทะเบียนยานยนต์ใหม่ได้เฉพาะยานยนต์ไร้มลพิษ หรือ ZEV 100% ซึ่งจะทำให้ความต้องการใช้ไบโอดีเซลและปาล์มน้ำมันในอนาคตลดลงอย่างมาก และส่งผลให้ราคาและรายได้เกษตรกรลดลงในท้ายสุด (Pokpong, 2021) รวมทั้งภาครัฐยังมีแผนปรับมาตรฐานน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศไทยจาก ยูโร 4 ขึ้นไปเป็นยูโร 5 และ 6 ในอนาคต ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถใช้ไบโอดีเซล B10 ได้ต้องกลับไปใช้ B7 (Siripat, 2021)

#### 6) ปัญหาด้านนวัตกรรม

ปัจจุบันเกษตรกรปาล์มน้ำมันของไทยยังมีการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีต่างๆ มาใช้ในการพัฒนากระบวนการการผลิตไม่มากนัก ทำให้การพัฒนาสวนปาล์มน้ำมันเป็นไปอย่างจำกัด เนื่องจากเกษตรกรมีข้อจำกัดต่างๆ เช่น การขาดความรู้การปลูก การดูแล และการเก็บเกี่ยวที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ส่งผลให้ไม่มีการวิเคราะห์ใบและดิน เพื่อดูความต้องการสารอาหารของต้นปาล์ม ไม่มีการทำระบบน้ำในสวนแต่พึ่งพาน้ำจากแหล่งธรรมชาติ รวมทั้งขาดความเข้าใจในเทคโนโลยี และนวัตกรรมพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ เช่น การใช้ Application บันทึกข้อมูลหรือติดตามผลผลิต เนื่องจากเกษตรกรผู้ส่วนมากมีอายุค่อนข้างมากและความรู้หรือเทคโนโลยีสมัยใหม่อาจขัดกับทัศนคติและความเชื่อเดิมของเกษตรกร ทำให้การยอมรับวิธีการหรือเทคโนโลยีสมัยใหม่น้อยกว่าที่ควรเป็น และเนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่ของไทยเป็นเกษตรกรรายย่อย จึงส่งผลให้ขาดเงินทุนในการพัฒนาพื้นที่และการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในสวน (Puey Ungphakorn Economic Research Institute, 2021) นอกจากนี้ ปัจจุบันประเทศไทยก็ยังไม่มียุทธศาสตร์หรือนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีที่สามารถนำมาใช้วัดเปอร์เซ็นต์น้ำมันของผลปาล์มได้ในเชิงพาณิชย์ ส่งผลให้การรับซื้อผลปาล์มของโรงสกัดยังคงรับซื้อในราคาตลาดเกรดหรือใช้ประสบการณ์ในการประเมินเปอร์เซ็นต์น้ำมัน (KAPI, 2020) รวมทั้งยังมีนวัตกรรมและเทคโนโลยีต่างๆ ที่ใช้ในอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มสูงไม่มากนัก ทำให้ตลาดอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันส่วนมากถูกนำไปใช้ในอุตสาหกรรมน้ำมันพืชและไบโอดีเซลมากกว่าการใช้ในอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอลที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้สูงกว่า (KAPI, 2020 ; Department of Internal Trade, 2017)

จากปัญหาที่กล่าวในข้างต้น จะเห็นได้ว่าเกษตรกรรายย่อยของไทยยังมีปัญหาในการเข้าสู่การผลิตที่ยั่งยืนในหลายๆ ด้านส่งผลให้ปัจจุบันประเทศไทยยังมีพื้นที่ที่ได้รับการรับรอง RSPO ไม่มากนัก โดยปี 2564 มีพื้นที่ที่ได้รับการรับรอง RSPO เพียง 234,462.5 ไร่ (Roundtable on Sustainable Palm oil (RSPO), 2021) จากพื้นที่ให้ผลผลิต 5.9 ล้านไร่ (Office of Agricultural Economics, 2021, pp. 46-49) หรือประมาณ 3.97% ของพื้นที่ปลูกทั่วประเทศ ขณะที่ผู้ปลูกปาล์มน้ำมันที่สำคัญของโลก เช่น มาเลเซียมีพื้นที่ที่ได้รับการรับรอง RSPO เท่ากับ 7.9 ล้านไร่ หรือประมาณ 21.5% ของพื้นที่ปาล์มทั้งหมดในมาเลเซีย ส่วนอินโดนีเซียมีพื้นที่ที่ได้รับการรับรอง RSPO เท่ากับ 14.1 ล้านไร่ หรือประมาณ 15.4% ของพื้นที่ปลูกทั้งหมดในอินโดนีเซีย (Roundtable on Sustainable Palm oil (RSPO), 2021) จากข้อมูลเห็นได้ว่ามาเลเซียและอินโดนีเซียมีพื้นที่ที่ได้รับการรับรอง RSPO มากกว่าไทย เนื่องจากสวนปาล์มน้ำมันของมาเลเซีย 66.6% เป็นสวนปาล์มขนาดใหญ่ที่ดำเนินการโดยบริษัทและอีก 16.6% เป็นเกษตรกรรายย่อยที่อยู่ภายใต้การดูแลขององค์กร เช่น FELDA RISDA และ FELCRA ซึ่งมีระบบการบริหารจัดการที่ชัดเจน (Serina, 2020, p. 2) รวมทั้งมาเลเซียมีการปรับเปลี่ยนการดำเนินงานเกี่ยวกับปาล์มน้ำมันในทุกๆ ด้าน เช่น ด้านเทคนิค ด้านนวัตกรรมทางเทคโนโลยี และกลไกทางการเงิน โดยมีการจัดสรรงบประมาณให้กับคณะกรรมการน้ำมันปาล์มของมาเลเซียเพื่อ

สนับสนุนเกษตรกรรายย่อยอิสระส่งผลให้ผู้ผลิตและเกษตรกรในมาเลเซียมีความพร้อมในการเข้าสู่ RSPO มากขึ้น (Roundtable on Sustainable Palm oil (RSPO), 2012) ขณะที่อินโดนีเซียแม้เกษตรกร จำนวน 42% จะเป็นเกษตรกรรายย่อย แต่มีเกษตรกรเพียง 17% ที่เป็นเกษตรกรอิสระ ขณะที่เกษตรกรรายย่อยอีก 25% เป็นเกษตรกรที่อยู่ภายใต้องค์กรหรือโรงสกัด (Helene, 2016, p. 5) รวมถึงเกษตรกรรายย่อยในอินโดนีเซียได้รับความช่วยเหลือและสิ่งจูงใจจากผู้ประกอบการในส่วนอื่นๆ ของห่วงโซ่อุปทาน เช่น การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์ที่ได้รับจากการเข้าสู่ RSPO มีการฝึกอบรมเกษตรกรในด้านต่างๆ เช่น การดูแลพื้นที่เพาะปลูก การใช้สารเคมีและควบคุมศัตรูพืช การเก็บเกี่ยว ความปลอดภัยในการทำงาน และอื่นๆ จึงเป็นแรงผลักดันให้เข้าสู่ RSPO ได้ง่ายกว่าเกษตรกรรายย่อยของไทย (Roundtable on Sustainable Palm oil (RSPO), 2020b)

แม้ว่ากลุ่มเกษตรกรจะได้รับการรับรอง RSPO แต่การดำเนินงานต่างๆ ภายในกลุ่มของเกษตรกรยังคงต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ เช่น เกษตรกรในกลุ่มไม่ได้เอาที่ดินทั้งหมดมารวมการรับรอง RSPO แต่เมื่อขายผลผลิตกลับนำผลผลิตในแปลงอื่นๆ มาขายรวมกับพื้นที่ที่รับรอง RSPO สมาชิกกลุ่มนำปาล์มไปขายลานเท โดยไม่นำมาขายให้กลุ่มเพื่อส่งโรงงานเนื่องจากมองว่าผลตอบแทนที่ได้ไม่คุ้มค่าขนส่ง และเกษตรกรบางรายไม่จัดบันทึกหรือลิมิตจัดบันทึกผลผลิตการจำหน่าย รายได้และต้นทุน (Chanthawong et al., 2017, pp. 229-235)

### แนวทางในการพัฒนาปาล์มน้ำมันของประเทศไทย

จากปัญหาต่างๆ ที่กล่าวในข้างต้น ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มทั้งระบบในช่วง 20 ปี เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ซึ่งครอบคลุม 6 ด้าน คือ 1) ด้านการผลิต 2) ด้านการบริหารจัดการ 3) ด้านตลาด 4) ด้านมาตรฐานปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์ม 5) ด้านพลังงาน และ 6) ด้านนวัตกรรม โดยมีวิสัยทัศน์เพื่อการพัฒนาปาล์มน้ำมัน น้ำมันปาล์มไปสู่อุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอล เพื่อการแข่งขันในการดำเนินธุรกิจในอาเซียน โดยจากการศึกษาพบว่า แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีความสอดคล้องกับข้อเสนอแนะจากบทความและงานวิจัยต่างๆ ที่ให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาปาล์มน้ำมันของไทย โดยยุทธศาสตร์การปฏิรูปปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มทั้งระบบในแต่ละประเด็นมีดังนี้

### แนวทางพัฒนาด้านการผลิต

สำหรับแนวทางพัฒนาด้านการผลิต จากการศึกษาแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มทั้งระบบ (Department of Internal Trade, 2017, pp. 4-11) พบว่า มีแนวทางพัฒนาใน 3 ประเด็น คือ 1) การเพิ่มเปอร์เซ็นต์น้ำมัน โดยสร้างเครือข่ายเกษตรกรทั้งในส่วนของเกษตรกร สหกรณ์ ผู้ตัด ลานเทและโรงสกัด เพื่อร่วมมือกันพัฒนาเปอร์เซ็นต์น้ำมัน โดยส่งเสริมการให้ความรู้เรื่องการตัดปาล์มคุณภาพและเก็บเกี่ยวปาล์มตามขั้นคุณภาพ ส่งเสริมการปลูกปาล์มในพื้นที่เหมาะสม และเพิ่มศักยภาพในการดำเนินการของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ซึ่งการดำเนินงานเหล่านี้สอดคล้องกับบทความและงานวิจัยต่างๆ เช่น งานศึกษาของ Agricultural Research Development Agency (2018) ที่ส่งเสริมให้เกษตรกรมีการรวมกลุ่มและมีความร่วมมือกับโรงสกัด รวมถึงการถ่ายทอดความรู้ให้กับเกษตรกรในประเด็นการเก็บเกี่ยวที่ถูกต้องและงานศึกษาของ Thongrak et al. (2019) ที่ระบุว่า เกษตรกรมืออาชีพด้านการผลิตที่ยั่งยืนจะต้องมีความรู้และมีการบริหารจัดการในการผลิตที่ดี มีการบริหารจัดการแบบกลุ่มและพื้นที่ปลูกต้องเหมาะสม 2) การเพิ่มผลผลิตปาล์มน้ำมันต่อไร่และลดต้นทุนการผลิต โดยวางแผนปลูกปาล์มน้ำมันในพื้นที่ที่มีความเหมาะสมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เช่น จัดทำแผนที่ปลูกปาล์มน้ำมัน ขึ้นทะเบียนเกษตรกร ส่งเสริมการปลูกแทนในพื้นที่

เหมาะสมและทำฐานข้อมูลพื้นที่ปลูก รวมถึงส่งเสริมให้ใช้ปุ๋ยที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และอายุของต้นปาล์มน้ำมัน ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเพิ่มผลผลิตปาล์มน้ำมัน ผลักดันการวิจัยและพัฒนาด้านการผลิต เช่น การพัฒนาพันธุ์ การบริหารจัดการสวนให้เหมาะกับสภาพพื้นที่ ทั้งในเรื่องของธาตุอาหาร น้ำและการเก็บเกี่ยว ส่งเสริมการลดต้นทุนและลดความสูญเสียจากการเก็บเกี่ยว เช่น ใส่ปุ๋ยตามการวิเคราะห์ใบและดิน และส่งเสริมการบริหารจัดการแบบกลุ่ม รวมทั้งส่งเสริมการจัดการแหล่งน้ำและการรักษาความชื้นในดิน ซึ่งแผนการดำเนินงานดังกล่าวสอดคล้องกับบทความและงานวิจัยต่างๆ เช่น งานศึกษาของ Thongrak et al. (2019) ที่ระบุว่า การเพิ่มผลผลิตปาล์มน้ำมันต่อไร่เกษตรกรจำเป็นต้องมีความรู้และการบริหารจัดการที่ดี ตั้งแต่การเลือกและการเตรียมพื้นที่ที่เหมาะสม มีพันธุ์ที่ดี การจัดการดิน ปุ๋ย น้ำ ศัตรูพืช การเก็บเกี่ยวและการขนส่งได้อย่างเหมาะสมตามหลักการปฏิบัติที่ดี และเสนอแนวทางการลดต้นทุนจากวัตถุดิบที่มีสัดส่วนต้นทุนมากที่สุดคือปุ๋ย โดยใช้ปุ๋ยให้สอดคล้องกับความต้องการของต้นปาล์มน้ำมันโดยการวิเคราะห์ดินและใบ การใช้แม่ปุ๋ยและให้เกษตรกรรวมกลุ่มกันเพื่อซื้อปัจจัยการผลิตซึ่งจะได้ราคาที่ถูกลง เช่นเดียวกับงานศึกษาของ Kansangkaew et al. (2020) และ Channiyom et al. (2013) ที่ส่งเสริมให้เกษตรกรมีการรวมกลุ่มเพื่อบริหารจัดการสวนในการเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต 3) การเพิ่มรายได้ให้เกษตรกรโดยส่งเสริมให้เกษตรกรปลูก/เลี้ยง แซมหรืออยู่ร่วมกันในสวนปาล์มตามความเหมาะสมในระดับพื้นที่ ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอแนะในงานศึกษาของ KAPI (2020) และ Adulthanusak & Siribenjapruek (2020) ที่เสนอแนะให้ทำเกษตรแบบผสมผสานกับการปลูกพืชชนิดอื่นๆ หรือเลี้ยงสัตว์

#### แนวทางพัฒนาด้านการบริการจัดการ

แนวทางด้านการบริการจัดการในแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มทั้งระบบ (Department of Internal Trade, 2017, pp. 4-11) เสนอให้ผลักดัน พ.ร.บ. ปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มให้มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย รวมทั้งมีหน่วยงานติดตามและกำกับดูแล ซึ่งปัจจุบันมีคณะกรรมการนโยบายปาล์มน้ำมันแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆ ทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ติดตาม ประสานงาน หรือเร่งรัดการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนด โดยยุทธศาสตร์นี้สอดคล้องกับข้อเสนอในหลายๆ งานวิจัย เช่น KAPI (2020) Adulthanusak & Siribenjapruek (2020) Chanthawong et al. (2017) และ Phisanwanich (2020) ที่เสนอให้มีการผลักดัน พ.ร.บ. ปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มให้มีผลบังคับใช้ทางกฎหมายเช่นกัน

#### แนวทางพัฒนาการตลาด

จากแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มทั้งระบบ (Department of Internal Trade, 2017, pp. 4-11) มีแนวทางพัฒนาการบริหารจัดการด้านการตลาดโดยแบ่งเป็น 3 ด้าน 1) การบริหารจัดการด้านการตลาด โดยดำเนินการบริหารอุปสงค์ อุปทาน และสต็อกปาล์มน้ำมันในประเทศ เพื่อให้เกษตรกรได้รับราคาที่เหมาะสมเป็นธรรม และมีปริมาณเพียงพอต่อความต้องการ รวมทั้งลด/ยกเลิกการแทรกแซงตลาด แต่กำกับดูแลเพื่อสร้างความเป็นธรรม โดยสอดคล้องกับงานศึกษาของ KAPI (2020) และ Phisanwanich (2020) ที่เสนอให้มีการบริการจัดการอุปสงค์ และอุปทาน เพื่อให้ราคาผลปาล์มมีเสถียรภาพ ลดความผันผวน และสร้างเครื่องมือเพื่อตรวจสอบสต็อกแบบ Real Time โดยถ้าบริหารจัดการสต็อกได้จะสามารถลดความผันผวนของราคาได้ และงานวิจัยของ Adulthanusak & Siribenjapruek (2020) ที่เสนอว่า นโยบายประกันรายได้หรือราคาเป็นการแทรกแซงตลาดทำให้กลไกตลาดบิดเบือน ส่งผลให้เกษตรกรไม่มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือพัฒนาตนเองแต่รอความช่วยเหลือจากรัฐ

รวมทั้งเป็นภาระของรัฐมากถ้าราคาตกต่ำ 2) ขยายตลาดผลิตภัณฑ์น้ำมันปาล์มโดยเชื่อมโยงกับ SME กับอุตสาหกรรมผลิตผลิตภัณฑ์น้ำมันปาล์ม และอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอลทั้งระบบ และผลักดันการส่งออกน้ำมันปาล์มและผลิตภัณฑ์ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ KAPI (2020) ที่เสนอให้ผลักดันและพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ของอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากปาล์มน้ำมันเพื่อเพิ่มความต้องการใช้น้ำมันปาล์ม และเพิ่มตลาดส่งออกไปต่างประเทศ 3) จัดตั้งศูนย์ข้อมูลปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มทั้งระบบ ซึ่งสอดคล้องกับหลายๆ งานวิจัยที่เห็นว่าควรมีการพัฒนาศูนย์ข้อมูลปาล์มน้ำมัน เช่น งานวิจัยของ KAPI (2020) Agricultural Research Development Agency (2018) และ Chanthawong et al. (2017) ที่เสนอให้สร้างระบบฐานข้อมูลสำหรับปาล์มน้ำมัน และ (Chindaprasert et al., 2015, pp. 4-59) ที่ระบุว่าการจัดทำฐานข้อมูลเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการเตรียมความพร้อมการรับรอง GAP และ RSPO

### แนวทางพัฒนาด้านมาตรฐานปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์ม

แนวทางในการพัฒนาด้านมาตรฐานปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มตามแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มทั้งระบบ (Department of Internal Trade, 2017, pp. 4-11) มี 4 แนวทาง คือ 1) พัฒนามาตรฐานเกี่ยวกับการเพาะปลูกและการเก็บเกี่ยว โดยดำเนินการทบทวนมาตรฐานที่เกี่ยวกับปาล์มน้ำมันให้สามารถปฏิบัติได้จริงพัฒนาให้เกษตรกรให้มีการเพาะปลูกตามการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีและการปฏิบัติตามมาตรฐานหลายปาล์มน้ำมันซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ Chindaprasert et al. (2015) ที่เห็นว่าระบบการผลิตของเกษตรกรยังไม่มีประสิทธิภาพและควรส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรเข้าสู่การปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีและปฏิบัติตามมาตรฐานต่างๆ 2) พัฒนาการซื้อขายปาล์มน้ำมันให้เป็นไปตามมาตรฐาน ผ่านการทำ MOU กำกับดูแลและมาตรการด้านกฎหมายเพื่อควบคุมคุณภาพจัดทำมาตรฐานลานเท และพัฒนาเครื่องวัดเปอร์เซ็นต์น้ำมัน ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของงานวิจัยต่างๆ เช่น งานวิจัยของ KAPI (2020) Thongrak et al. (2019) Chindaprasert et al. (2015) และ Agricultural Research Development Agency (2018) ที่เสนอให้จัดทำมาตรฐานลานเท และสอดคล้องกับงานวิจัยของ KAPI (2020) และ Phisanwanich (2020) ที่เสนอให้พัฒนาเครื่องมือวัดเปอร์เซ็นต์น้ำมัน 3) การพัฒนามาตรฐานโรงงาน โดยเสริมสร้างผู้ประกอบการสีเขียว และสร้างองค์ความรู้และแนวทางพัฒนาเพื่อการเติบโตที่สมดุลและยั่งยืน กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในการขอตั้งโรงงาน และกำหนดมาตรฐาน% ที่โรงงานสกัดผลิตได้ โดยการดำเนินงานดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ KAPI (2020) ที่เสนอให้ตั้งมาตรฐาน% น้ำมันที่โรงงานสกัดผลิตได้ที่ 20% รวมถึงการพัฒนาปาล์มน้ำมันตามเศรษฐกิจสีเขียว และ Phisanwanich (2020) กับ Agricultural Research Development Agency (2018) ที่เสนอให้บริหารจัดการโรงงานขอตั้งใหม่โดยจัดโซนนิ่งโรงงานให้สอดคล้องกับพื้นที่เพาะปลูก 4) ผลักดันให้มีมาตรฐานการผลิตที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล เช่น การผลิตปาล์มน้ำมันที่ยั่งยืน ซึ่งแนวทางพัฒนาดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยต่างๆ ที่ศึกษาเกี่ยวกับการผลิตที่ยั่งยืนเช่น Agricultural Research Development Agency (2018) Chanthawong et al. (2017) Chindaprasert et al. (2015) และ Khamkong (2014)

### แนวทางพัฒนาด้านพลังงาน

การพัฒนาปาล์มน้ำมันด้านพลังงานตามแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มทั้งระบบ (Department of Internal Trade, 2017, pp. 4-11) มีแนวทางพัฒนาโดยมุ่งศึกษาและปรับปรุงคุณภาพปาล์มน้ำมันไบโอดีเซลให้มีคุณภาพดีขึ้น และเพิ่มสัดส่วน/ปริมาณการใช้น้ำมันไบโอดีเซลให้สูงขึ้น เช่น (B10 และ B20)

ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ KAPI (2020) ที่ส่งเสริมให้มีการใช้ไบโอดีเซลมากขึ้นและใช้ไบโอดีเซลสำหรับผลิตผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่มีมูลค่าสูง

### แนวทางพัฒนาด้านนวัตกรรม

การพัฒนานวัตกรรมปาล์มน้ำมันตามแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มทั้งระบบ (Department of Internal Trade, 2017, pp. 4-11) มีแนวทางพัฒนาโดยมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอลต้นน้ำและปลายน้ำ ผ่านการดำเนินงานต่างๆ เช่น การส่งเสริมการใช้ การลงทุนในการพัฒนาและวิจัยเทคโนโลยีและนวัตกรรม การศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการผลิต ตลาด การลงทุน การจัดทำแนวทางพัฒนาอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอล และการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันเพื่อรองรับการพัฒนาของอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอล ซึ่งสอดคล้องการงานศึกษาของ KAPI (2020) และ Phisanwanich (2020) ที่เสนอให้มีการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่สร้างมูลค่าเพิ่มสูง และเทคโนโลยีใหม่ๆ ส่งเสริมและให้สิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุนในอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอลในต้นน้ำและปลายน้ำ และศึกษา วิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลความเป็นไปได้ในการผลิต การตลาด เทคโนโลยี การลงทุน อุตสาหกรรมโอเลโอเคมี

### 3. บทสรุป

#### สรุปผลการวิเคราะห์ปัญหา และแนวทางพัฒนาการผลิตปาล์มน้ำมันที่ยั่งยืน

จากการศึกษาปัญหาของปาล์มน้ำมันในการเข้าสู่การผลิตที่ยั่งยืนพบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย ทั้งจากตัวเกษตรกร โรงงาน หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและมาตรฐานการเข้าสู่เกษตรยั่งยืน ส่งผลให้ตลอด 10 ปีที่ผ่านมาหลายๆ ปัญหา ยังไม่ได้รับการแก้ไขและงานวิจัยต่างๆ ในปัจจุบันมายังคงกล่าวถึงปัญหาเดิมๆ ที่เกิดขึ้นเช่นเดียวกับงานวิจัยในอดีต โดยจากมุมมองของผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาปาล์มน้ำมันของไทยเริ่มจากการขยายพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันโดยไม่มีการควบคุมว่าที่ใดเหมาะสมสำหรับการปลูกปาล์มน้ำมัน ส่งผลให้มีการขยายพื้นที่ปลูกในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมจำนวนมาก รวมทั้งเป็นการปลูกแบบลองผิดลองถูก ทำให้ต้นทุนการผลิตสูง แต่ได้ผลผลิตต่อไร่ต่ำ ประกอบกับโครงสร้างเกษตรกรไทยส่วนใหญ่เป็นรายย่อยที่มีพื้นที่ปลูกน้อยกว่า 15 ไร่ และเป็นผู้สูงอายุ ทำให้ต้องจ้างแรงงานมาช่วยในการทำงานและนิยมใช้ปุ๋ยสูตรที่สะดวกในการใช้งาน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตสูง นอกจากนี้ยังมีปัจจัยภายนอกประเทศ เช่น ผลผลิตในตลาดโลกที่เพิ่มขึ้นจากการขยายพื้นที่ปลูกของมาเลเซียและอินโดนีเซียและมาตรการกีดกันต่างๆ จากต่างประเทศ ส่งผลให้ความต้องการใช้ปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มลดลงอย่างมากทำให้ราคาปาล์มน้ำมันในตลาดโลกและไทยมีแนวโน้มลดลง ขณะที่ต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นทำให้เกษตรกรออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือและรัฐบาลก็เข้ามาช่วยเหลือเกษตรกรโดยการดำเนินนโยบายประกันราคาหรือประกันรายได้ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ เนื่องจากทำให้เกษตรกรให้ความสำคัญกับปริมาณและราคาในการจำหน่ายมากกว่าคุณภาพ ทำให้เกิดปัญหาการตัดปาล์มดิบและปัญหาการสกัดน้ำมันได้ในเปอร์เซ็นต์ที่ต่ำ ดังนั้น โรงงานจึงซื้อผลปาล์มน้ำในราคาตลาดเกรด เนื่องจากไม่มั่นใจในคุณภาพผลปาล์มประกอบด้วยแรงกดดันจากราคาตลาดโลกที่



ลดส่งผลให้โรงงานจึงไม่สามารถซื้อผลปาล์มน้ำมันในราคาที่สูงและถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กดราคาผลปาล์มน้ำมันของเกษตรกร

เมื่อโรงงานรับซื้อผลปาล์มน้ำมันในราคาตลาดละแปรด ส่งผลให้เกษตรกรขาดแรงจูงใจในการพัฒนาคุณภาพผลผลิตและการพัฒนาเข้าสู่ความยั่งยืน เนื่องจากแม้ดำเนินการพัฒนาคุณภาพผลผลิตหรือดำเนินการตามแนวทางที่ยั่งยืนก็อาจจะต้องนำผลปาล์มน้ำมันมาขายในราคาตลาดเหมือนเดิม ซึ่งปัญหาเหล่านี้เกิดจากความไม่เข้าใจกันระหว่างเกษตรกรและโรงงาน รวมถึงการขาดความร่วมมือในแต่ละส่วนของห่วงโซ่อุปทานและเกษตรกรส่วนใหญ่ก็ยังไม่ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการสวนที่ดี และการพัฒนาสวนปาล์มน้ำมันสู่ความยั่งยืน นอกจากนี้โครงสร้างเกษตรกรของไทยที่เป็นเกษตรกรรายย่อยเป็นอีกหนึ่งอุปสรรคในการเข้าสู่เกษตรยั่งยืน เนื่องจากเกษตรกรเป็นรายเล็กๆ จำนวนมาก ทำให้การประสานงานและการอบรมควมรู้มีความยุ่งยาก และเกษตรกรไม่มีเงินทุนที่เพียงพอที่จะไปลงทุนในการพัฒนาสวนของตนในการเข้าสู่เกษตรยั่งยืน<sup>1</sup> จากรายละเอียดที่กล่าวมาในข้างต้นเห็นได้ว่าปาล์มน้ำมันของไทยยังคงติดอยู่ในปัญหาต่างๆ และยังไม่สามารถเข้าสู่การผลิตที่ยั่งยืน เนื่องจากความไม่เข้าใจและไม่ไว้วางใจกันของเกษตรกรและโรงงาน รวมถึงการส่งเสริมของรัฐที่ไม่ต่อเนื่องและยังมีนโยบายบางอย่างที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่เกษตรยั่งยืน

ปัจจุบันแม้ว่าประเทศไทยจะมียุทธศาสตร์พัฒนาปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มทั้งระบบระยะ 20 ปี ซึ่งมีแนวทางที่สามารถนำมาใช้ในการแก้ปัญหาปาล์มน้ำมันในหลายๆ ด้าน แต่จากการทบทวนยุทธศาสตร์ดังกล่าวพบว่า ยังไม่ได้กล่าวถึงแนวทางในการพัฒนาการผลิตที่ยั่งยืนที่ชัดเจนนัก โดยมีการระบุเพียงแผนดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาข้อมูลเพื่อจัดทำหลักเกณฑ์การผลิตน้ำมันปาล์มที่ยั่งยืน การศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลมาตรฐานการผลิตน้ำมันปาล์มอย่างยั่งยืนของประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซียและการจัดทำหลักปฏิบัติสำหรับการผลิตปาล์มน้ำมันอย่างยั่งยืนของประเทศไทย รวมทั้งยุทธศาสตร์ดังกล่าวยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในการแก้ปัญหาปาล์มน้ำมันในบางประเด็นที่อาจส่งผลต่อการผลิตที่ยั่งยืน เช่น 1) ปัญหาขาดแคลนแรงงานและต้นทุนค่าจ้างแรงงานสูง เนื่องจากโครงสร้างเกษตรกรปาล์มน้ำมันของไทยส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ ทำให้การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในสวนจำเป็นต้องจ้างแรงงานมาดำเนินการ และต้นทุนค่าแรงงานมีสัดส่วนสูงถึง 33% ของต้นทุนการผลิตทั้งหมด (Office of Agricultural Economics, 2019) ดังนั้น ถ้าปัญหานี้ยังไม่ได้รับการแก้ไขก็อาจส่งผลต่อการผลิตที่ยั่งยืนในอนาคต 2) ปัญหาการขาดแคลนเงินทุน เนื่องจากเกษตรกรส่วนมากของไทยเป็นเกษตรกรรายย่อย ส่งผลให้ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนหรือมีเงินทุนน้อยในการพัฒนาและปรับปรุงสวนเพื่อเข้าสู่การผลิตที่ยั่งยืน ทั้งในประเด็นค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงกระบวนการผลิต การรักษาสินแวดล้อม การนำเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมต่างๆ มาใช้ และค่ารับรองมาตรฐาน แม้ว่าในยุทธศาสตร์ปาล์มน้ำมันจะมีการส่งเสริมให้สร้างเครือข่ายและรวมกลุ่มเกษตรกร เช่น เกษตรกรแปลงใหญ่ แต่ก็ยังต้องติดตามว่าจะประสบความสำเร็จและประสิทธิภาพแค่ไหนและทำให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้หรือไม่ เนื่องจากเกษตรกรก็ยังกังวลเรื่องความรับผิดชอบด้านหนี้สินจากการรวมกลุ่ม จึงส่งผลให้มีเกษตรกรเข้าร่วมนโยบายเกษตรแปลงใหญ่ไม่มากนัก (Office of Technology Development and Transfer, 2019) 3) ปัญหาพื้นที่ทำกินที่มีแนวโน้มลดลงจากการแบ่ง

<sup>1</sup> ถ้าไรจากการขายปาล์มน้ำมันของเกษตรกรรายย่อยไม่มากนัก แม้ว่ากำไรต่อกิโลกรัมที่ได้รับจากราคापาล์มน้ำมันจะสูงถึง 1-2 บาทต่อกิโลกรัม หรือกำไร 25%-40% แต่การที่มีพื้นที่น้อยทำให้จำนวนผลผลิตที่ผลิตได้น้อย และทำให้มีมูลค่ากำไรที่เป็นตัวเงินต่ำ

ที่ดินให้ลูกหลานในแต่ละรุ่นทำให้เกษตรกรปาล์มน้ำมันในปัจจุบันมากกว่า 80% เป็นเกษตรกรรายย่อยที่มีพื้นที่น้อยกว่า 15 ไร่ (Adulthanusak & Siribenjapruet, 2020, p. 15) และเมื่อมีที่ดินน้อย ผลผลิตก็น้อย และรายได้ก็น้อย แม้ว่ายุทธศาสตร์ปาล์มน้ำมันจะมีแนวทางเพิ่มรายได้โดยการทำเกษตรผสมผสาน แต่ด้วยพื้นที่ที่จำกัดก็อาจทำให้รายได้เพิ่มขึ้นได้ไม่มากนัก 4) เกษตรกรขาดแรงจูงใจในการพัฒนาตัวเองสู่การผลิตที่ยั่งยืนเนื่องจากภาครัฐมีนโยบายช่วยเหลือด้านราคาหรือรายได้ (Thongrak et al., 2019, p. 15) แม้ว่ารัฐจะมีเป้าหมายในการลดการแทรกแซงตลาด แต่ถ้าโรงงานยังคงรับซื้อในราคาตลาดหรือให้ราคาที่ไม่แตกต่างกันมาก เกษตรกรก็ยังคงขาดแรงจูงใจในการพัฒนาสู่การผลิตที่ยั่งยืน 5) นโยบายส่งเสริมปาล์มน้ำมันขาดความต่อเนื่อง ยังคงเป็นปัญหาที่ต้องติดตามเนื่องจากแม้จะมียุทธศาสตร์ปาล์มน้ำมัน 20 ปี แต่เนื่องจากตลอดหลายปีที่ผ่านมาไม่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ทำให้ยังไม่สามารถยืนยันได้ว่าถ้ามีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในอนาคต รัฐบาลใหม่จะมีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ดังกล่าวหรือไม่ 6) ปัญหาความขัดแย้งกันของนโยบายที่อาจส่งผลกระทบต่อการผลิตที่ยั่งยืน เช่น รัฐบาลมีแผนลดต้นทุนเกษตรกรแต่มีแผนเพิ่มค่าจ้างแรงงานมีนโยบายประกันราคาหรือรายได้ที่ลดแรงจูงใจให้เกษตรกรเข้าสู่การผลิตที่ยั่งยืนและรัฐบาลมีแผนเพิ่มการใช้น้ำมันปาล์มโดยส่งเสริมการใช้ B10 ส่งเสริมการผลิตรถยนต์ที่ใช้ B10 ควบคู่กับการพัฒนารถยนต์ไฟฟ้าที่จะทำให้ความต้องการใช้น้ำมันปาล์มลดลง ซึ่งประเด็นเหล่านี้ต้องติดตามแนวทางแก้ไขของรัฐต่อไป 7) มาตรฐานส่วนใหญ่ที่จัดทำยังคงเป็นเพียงการแนะนำและทำตามความสมัครใจ ซึ่งผู้เกี่ยวข้องอาจจะทำหรือไม่ทำก็ได้ (Office of the National Economic and Social Development Council, 2013, pp. 1-7) แม้ว่าในยุทธศาสตร์จะมีการระบุว่าจะมีการใช้มาตรการด้านกฎหมายเพื่อควบคุมคุณภาพปาล์มน้ำมัน แต่ก็จะต้องติดตามว่ามาตรการดังกล่าวเข้มงวดมากน้อยเพียงใดและสามารถทำให้ผู้เกี่ยวข้องดำเนินการตามหรือไม่ 8) ต้นทุนค่าขนส่งที่สูงเป็นปัญหาที่ไม่ได้ระบุแนวทางแก้ไขที่ชัดเจนนักในยุทธศาสตร์ แต่เป็นภาระต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงที่ไม่ค่อยถูกนำมาคำนวณแต่ส่งผลกระทบต่อรายได้สุทธิของเกษตรกรเนื่องจากเกษตรกรหลายรายอยู่ห่างจากโรงงาน ทำให้การขนส่งไปโรงงานอาจมีต้นทุนที่สูง จึงส่งผลให้เกษตรกรเลือกที่จะขายที่ลานเทในพื้นที่เพื่อลดต้นทุนค่าขนส่งตนเอง แต่ลานเทก็จะรับซื้อในราคาต่ำกว่าโรงงาน เนื่องจากมีต้นทุนและผลตอบแทนในการดำเนินงาน และแต่ละที่ก็มีราคาซื้อแตกต่างกัน 9) ปัญหาเกษตรกรยังขาดความรู้ ความเข้าใจ แรงจูงใจและความสามารถในการดำเนินการตามมาตรฐานการผลิตที่ยั่งยืน ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าสู่มาตรฐานการผลิตที่ยั่งยืน ซึ่งจากปัญหาที่กล่าวในข้างต้นผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในการพัฒนาปาล์มน้ำมันของไทยสู่การผลิตที่ยั่งยืนดังนี้

1. ส่งเสริมให้เกิดเกษตรกรรุ่นใหม่ที่มีความรู้ ความเข้าใจเรื่องการบริหารจัดการสวนที่ดี การทำบัญชี และการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมต่างๆ ให้มีมากขึ้น เพื่อทดแทนเกษตรกรสูงอายุที่เป็นเกษตรกรส่วนใหญ่ในปัจจุบัน (Adulthanusak & Siribenjapruet, 2020, p. 15) ซึ่งจะสามารถแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงาน ลดต้นทุนค่าแรงได้เนื่องจากเกษตรกรสามารถทำกิจกรรมต่างๆ ในสวนได้เอง และสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสวน และความสามารถในการเข้าสู่การผลิตที่ยั่งยืน จากเกษตรกรรุ่นใหม่ ที่มีความรู้ ความเข้าใจในการบริหารจัดการที่ดี

2. สร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรในการพัฒนาสู่การผลิตที่ยั่งยืน โดยตั้งระดับเงินประกันรายได้หรือกำหนดราคาซื้อผลปาล์มน้ำมันจากสวนที่ได้การรับรองการผลิตที่ยั่งยืนสูงกว่าสวนที่ไม่ได้การรับรอง โดยเป็นส่วนต่างราคาที่สามารถสร้างแรงจูงใจในการเข้าสู่เกษตรยั่งยืน เช่นเดียวกับประเทศอินโดนีเซียที่เกษตรกรได้รับความช่วยเหลือและสิ่งจูงใจจากผู้ประกอบการในส่วนอื่นๆ ของห่วงโซ่อุปทาน (Roundtable on Sustainable Palm oil (RSPO), 2020c)

3. สนับสนุนเงินทุนหรือเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ สำหรับเกษตรกรที่ต้องการพัฒนาสวนเข้าสู่การผลิตที่ยั่งยืน โดยสนับสนุนเงินทุนทั้งในส่วนของการปรับปรุงสวนและค่าตรวจรับรอง เนื่องจากกลุ่มเกษตรกรที่ได้รับการรับรองการผลิตที่ยั่งยืนในปัจจุบันส่วนใหญ่เริ่มจากมีหน่วยงานหรือโรงสกัดสนับสนุนเงินทุน (Chanthawong et al., 2017, p. 229)

4. รัฐบาลควรมีการจัดสรรพื้นที่เพื่อทำการเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรผู้มีที่ทำกินน้อยเข้ามาเช่าพื้นที่เพื่อทำการเกษตรหรืออาจมีการดำเนินการจับคู่เจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินกับเกษตรกร เพื่อให้เกิดการเช่าที่ดินทำการเกษตรในราคาที่เป็นธรรมกับทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะช่วยลดปัญหาพื้นที่ทำกินต่อครัวเรือนของเกษตรกรที่ลดลง เช่นเดียวกับโครงการจัดที่ดินของรัฐเป็นนิคมเกษตรกรรม (Federal Land Development Authority-FELDA) ของมาเลเซียที่สามารถช่วยลดปัญหาเกษตรกรไม่มีที่ทำกินได้ (Chaicharoenwattana et al., 2002, p. 150) หรือสนับสนุนให้เกษตรกรรายย่อยทำอาชีพเสริมนอกเหนือจากการทำเกษตรกรรม โดยสนับสนุนทั้งเงินทุน ความรู้ การผลิตและการตลาด เช่น การทำสินค้า OTOP ของชุมชน

5. ควรมีการเพิ่มผู้แทนหรือผู้เชี่ยวชาญทางการเกษตรหรือปาล์มน้ำมันจากพรรคการเมืองต่างๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการนโยบายปาล์มน้ำมันแห่งชาติและมีส่วนร่วมในการร่างยุทธศาสตร์ปาล์มน้ำมัน 20 ปี เพื่อลดปัญหานโยบายหรือยุทธศาสตร์ที่จะเปลี่ยนแปลงจากการการเปลี่ยนผู้บริหารประเทศ

6. รัฐบาลควรทบทวนนโยบายและยุทธศาสตร์ต่างๆ เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งกันของนโยบายหรือแผนงานต่างๆ

7. ส่งเสริมให้เกษตรกรที่มีพื้นที่สวนติดกันมีการรวมกลุ่มกันในการบริหารจัดการสวนและการขนส่งร่วมกัน เพื่อลดต้นทุนค่าขนส่งไปลานเทหรือโรงงาน โดยมีการกำหนดวันตัดและขายปาล์มพร้อมกัน รวมถึงส่งเสริมให้เกษตรกรคิดคำนวณต้นทุนค่าขนส่งเพื่อเปรียบเทียบต้นทุนและกำไรที่จะได้จากการขายที่ลานเทและโรงงานต่างๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจในการเลือกแหล่งจำหน่ายที่สร้างรายได้ให้เกษตรกรมากที่สุด

8. ส่งเสริมให้มีความร่วมมือระหว่างโรงงานสกัด หน่วยงานภาครัฐและเกษตรกรสวนปาล์มน้ำมันในการพัฒนาสู่การผลิตที่ยั่งยืนมากขึ้น โดยผลักดันให้โรงงานสกัดและหน่วยงานภาครัฐร่วมกันเป็นพี่เลี้ยงเป็นผู้สนับสนุนด้านการเงิน ความรู้ความเข้าใจในประเด็นต่างๆ และสร้างแรงจูงใจให้แก่เกษตรกรในการพัฒนาสวนปาล์มน้ำมันสู่การผลิตที่ยั่งยืน ดึงเห็นผลสำเร็จของกลุ่มเกษตรกรต่างๆ ที่สามารถได้รับการรับรองการผลิตที่ยั่งยืนจากการสนับสนุนของโรงงาน (Chanthawong et al., 2017, 229)

#### 4. เอกสารอ้างอิง

Adulthanasak, N., & Siribenjapruet, S. (2020). *Shining on the economic position of palm farmers on a challenging path: a view towards the next step in the policy*. Bank of Thailand.

[https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/RegionalEconomy/EducationPaper/Palm\\_policy.pdf](https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/RegionalEconomy/EducationPaper/Palm_policy.pdf)

Agricultural Research Development Agency. (2018). *Upgrading the sustainable palm oil and palm oil production chain : from palm plantations to the world market*. Agricultural Research Development Agency (Public Organization).

- Chuasuwat, C. (2018). *Palm oil industry Business and industry trends in 2017-2020*. Krungsri Bank. [https://www.krungsri.com/th/research/industry/industryoutlook/Agriculture/Sugar-\(1\)/IO/io-oil-palm-20-th](https://www.krungsri.com/th/research/industry/industryoutlook/Agriculture/Sugar-(1)/IO/io-oil-palm-20-th)
- Chanthawong, A., Kongkhon, B., Laoyang, K. & Taweehirunrattakij, N. (2017). *Policy implication for palm oil grower to receive certification of Roundtable on Sustainable Palm Oil : A case study of Suratthani and Krabi provinces*. The Thailand Research Fund.
- Chindaprasert, P., Setthanan, K. & Wirotjanakut, O. (2015). *Sustainable participatory oil palm management system project in preparation for GAP and RSPO certification*. Khon Kaen University.
- Channiyom, T., Thongrak, S., Kiatpathomchai, S. & Phongpiriyakit, T. (2013). *Assorted problems with palm oil Under the project to develop smallholder groups to participate in sustainable palm oil production according to GAP and RSPO standards*. Office of Agricultural Research Development. [https://www.arda.or.th/ebook\\_flipbook.php?book\\_id=11](https://www.arda.or.th/ebook_flipbook.php?book_id=11)
- Chaicharoenwattana, B., Bunmi, L. & Thepakorn, S. (2002). *Legal barriers and development policies affecting poverty in Thailand*. King Prajadhipok's Institute.
- Department of Internal Trade. (2017). *Oil palm and palm oil reform strategy in the year 2017-2036*. Ministry of Commerce, 4-11.
- Energy News Center. (2019). *Barriers to boosting diesel B10*. Energynews. <https://www.energynewscenter.com/%E0%B8%AD%E0%B8%B8%E0%B8%9B%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%83%E0%B8%8A%E0%B9%89%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B3%E0%B8%A1%E0%B8%B1%E0%B8%99/>
- Helene, R. (2016). *Smallholder Palm Oil Financing in Indonesia*. Rainforest-Alliance. [https://www.rainforest-alliance.org/wp-content/uploads/2021/07/smallholder\\_palm\\_oil\\_financing.pdf](https://www.rainforest-alliance.org/wp-content/uploads/2021/07/smallholder_palm_oil_financing.pdf)
- KAPI. (2020). *A comprehensive research study on palm oil industry management policy according to the BCG Model*. Kasetsart University.
- Kansangkaew, C., Thongrak, S. & Kiatpathomchai, S. (2020). Factors affecting the implementation of the RSPO Sustainable Oil Palm Production Standard of Small Farmers in Surat Thani Province. *Khon Kaen University Research Journal. Humanities and Social Sciences*, 8(3), 97-112.

- Khamkong, J., Yuprasert, B. & Tangwiwat, P. (2014). *Sustainable Farming of Farmers in the Land Reform Area of Yasothon Province. Documents for the 4<sup>th</sup> Graduate Research. Conference Presentation at Sukhothai Thammathirat Open University. Bangkok.*
- Mohd, I, H., Rina, M., & Desmond N. (2021). *Overview Of the Global Palm Oil Sector In 2020 And Outlook For 2021.* Malaysian Palm Oil Council (MPOC). <http://mpoc.org.my/overview-of-the-global-palm-oil-sector-in-2020-and-outlook-for-2021/>
- Ministry of Labor. (2021). *The table shows the minimum wage rate and its enforcement (from 1973-present)* <https://www.mol.go.th/%E0%B8%AD%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%82%E0%B8%B1%E0%B9%89%E0%B8%99%E0%B8%95%E0%B9%88%E0%B8%B3/>
- Ministry of Agriculture and Cooperatives. (2020). *Guidelines for applying agricultural standards for sustainable palm oil and palm oil production.* Ratchakitcha. [http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2563/E/158/T\\_0016.PDF](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2563/E/158/T_0016.PDF)
- Office of Agricultural Economics. (2019). *Oil palm: production costs, separated by region.* OAE.
- Office of Agricultural Economics. (2021). *Agricultural Statistics of Thailand.* OAE. <https://www.oae.go.th/assets/portals/1/files/jounal/2564/yearbook2563.pdf>
- Office of Technology Development and Transfer. (2019). *Manual for the implementation of the large-scale agricultural extension system project.* [https://alro.go.th/tech\\_trans/ewt\\_dl\\_link.php?nid=609](https://alro.go.th/tech_trans/ewt_dl_link.php?nid=609)
- Office of the National Economic and Social Development Council. (2013). *Sustainable Agriculture Farmers' Choice in the Borderless Era. Summary of workshop service providers and brainstorming sessions 13-14 September 2013.* Sampran Hotel Riverside Nakhon Pathom, 1-7.
- Office of the Secretariat of the House of Representatives. (2019). *Draft Oil Palm and Oil Palm Products.* [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/download/section77/section77\\_OilPalm.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/section77/section77_OilPalm.pdf)
- Puey Ungphakorn Economic Research Institute. (2021). *upstream agriculture in the southern region with technology and innovation.* <https://www.pier.or.th/forums/2021/02/>
- Pokpong, S. (2021). *When the EV comes..how does biodiesel go.!?.* Mega Trend. Kaohoon. <https://www.kaohoon.com/column/434989>

- Phisanwanich, A. (2020). *Supply Chain Analysis Research Project of Thai and Malaysian Palm Industry for Developing Oliochemical Industry in Accordance with Farmer's Cost of Production*. Office of Agricultural Research Development. (Public Organization)
- Roundtable on Sustainable Palm oil (RSPO). (2012). *Malaysia sets record as world's largest producer of certified sustainable palm oil*. <https://rspo.org/news-and-events/news/malaysia-sets-record-as-worlds-largest-producer-of-certified-sustainable-palm-oil>
- Roundtable on Sustainable Palm oil (RSPO). (2018). *RSPO SMALLHOLDER STRATEGY* <https://rspo.org/smallholders/rspo-smallholder-strategy>
- Roundtable on Sustainable Palm oil (RSPO). (2020a). *REFLECTING ON A DECADE OF GROWTH IMPACT REPORT 2019*. <https://rspo.org/resources/rspo-reports/impact-reports>
- Roundtable on Sustainable Palm oil (RSPO). (2020b). *Indonesian farmers - World's First RSPO Certified Cooperative on Peatland*. <https://rspo.org/news-and-events/news/indonesian-farmers-worlds-first-rspo-certified-cooperative-on-peatland>
- Roundtable on Sustainable Palm oil (RSPO). (2020c). *Indonesian Independent Smallholder membership up 167%*. <https://www.rspo.org/news-and-events/news/indonesian-independent-smallholder-membership-up-167>
- Roundtable on Sustainable Palm oil (RSPO). (2021). *RSPO Certified INDEPENDENT SMALLHOLDERS (ISH) Group*. <https://rspo.org/certification/ish-search-implementation>
- Siripat, C. (2021). *Keep an eye on the Euro 5-6 oil standard to discourage meat farmers*. Thai Rath. <https://www.thairath.co.th/news/local/2139550>
- Serina, R. (2020). *Malaysian Independent Oil Palm Smallholders and their Struggle to Survive 2020*. [https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2020/12/ISEAS\\_Perspective\\_2020\\_144.pdf](https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2020/12/ISEAS_Perspective_2020_144.pdf)
- Siniang, P. (2013). *Teaching document, Sustainable Agriculture Promotion*. Kasetsart University. <http://agext.agri.kps.ku.ac.th/document/Panjit413%20Sustainable%20Agriculture.pdf>
- Thongrak, S., Kiatpathomchai, S. & Channiyom, T. (2019). *Sustainable Oil Palm Production : A Guide for Smallholder Farmers Under the project to study the implementation of standards for sustainable palm oil and palm oil production in Thailand*. Prince of Songkla University and the National Bureau of Agricultural Commodity and Food Standards.
- Weerakul, P. (2016). *Concept of sustainable palm production in Thailand*. Agricultural. Research Development Agency (Public Organization).
- Yossuk, P. & Kawichai, P. (2016). Problems and appropriate solutions for bringing organic agriculture into practice in Thailand. *Journal of Community Development and Quality of Life*. 5(1) ,129-141.

## ประวัติแนบท้ายบทความ



Name and Surname: Poontarvee Chaivijitmalakoon  
Highest Education: Master's degree in Economics  
University or Agency: PhD student of Ramkhamhaeng University  
Researcher of The University of the Thai Chamber of Commerce (UTCC)  
Field of Expertise: Economics  
Address: 126/1 Vibavadi Rangsit Road, Bangkok 10400, Thailand  
E-mail: zie\_9@hotmail.com



Name and Surname: Poomthan Rangkakulnuwat  
Highest Education: Ph.D. in Economics  
University or Agency: Kasetsart University  
Field of Expertise: Economics  
Address: 126/1 Vibavadi Rangsit Road, Bangkok 10400, Thailand  
E-mail: poomthan\_r@yahoo.com



Name and Surname: Parinnapha Chitraphan  
Highest Education: Ph.D. in Economics  
University or Agency: Ramkhamhaeng University  
Field of Expertise: Economics  
Address: Ramkhamhaeng Road, Huamark Subdistrict, Bang Kapi District, Bangkok  
10240,Thailand  
E-mail: parinnapha@hotmail.com



Name and Surname: Pisanu Rienmahasar  
Highest Education: Ph.D. in Economics  
University or Agency: Institute of Technology Ladkrabang,  
Ramkhamhaeng University  
Field of Expertise: Economics  
Address: 1 Soi Chalongkrung 1, Lat Krabang District, Bangkok 10520, Thailand  
E-mail: pisnu.r@hotmail.com