



### นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้อกับอุตสาหกรรมน้ำมันพืช

ประเทศไทยผลิตถั่วเหลืองในปริมาณที่ 2529 ประเทศไทยต้องนำเข้าถั่วเหลืองมีมูลค่าถึง 1,071 ล้านบาท ซึ่งในปี 2528 นำเข้าถั่วเหลืองเพียง 32 ล้านบาท ซึ่งมีมูลค่าสูงถึง 33.47 เท่า และในปี 2527 เป็นปีที่นำเข้ามากที่สุดมีมูลค่าถึง 1,744 ล้านบาท สำหรับน้ำมันถั่วเหลืองก็เช่นเดียวกัน ในปี 2529 ให้นำเข้าถึง 77 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าปี 2528 ที่นำเข้าเพียง 6 ล้านบาท ถึง 12.83 ล้านบาท และในปี 2527 เป็นปีนำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองมากที่สุด เช่นเดียวกันกับการนำเข้าถั่วเหลือง ก็มีมูลค่าถึง 782 ล้านบาท สำหรับเมล็ดถั่วเหลืองนั้นมีการนำเข้าเป็นวงๆ ซึ่งบางปีก็มากบางปีก็น้อย อย่างไรก็ตามจะเห็นว่าประเทศไทยได้สูญเสียเงินตราต่างประเทศเพื่อนำเข้าถั่วเหลืองและน้ำมันถั่วเหลืองในปี 2529 ถึง 1,148 ล้านบาท และเคยต้องนำเข้ามีมูลค่าถึง 2,526 ล้านบาท ในปี 2527 การที่การนำเข้าถั่วเหลืองและน้ำมันถั่วเหลืองที่ลดน้อยลง ก็เนื่องมาจากการผลิตภายในประเทศที่สูงขึ้นทุกปี

อุตสาหกรรมน้ำมันพืชเป็นอุตสาหกรรมที่สามารถจะส่งเสริมให้มีความเจริญได้และจะมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นสาระสำคัญของบทนี้จะกล่าวถึงมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้ดำเนินการสนับสนุนว่ามีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันพืชอย่างไรบ้าง

#### 3.1 นโยบายรัฐและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการนำเข้าถั่วเหลืองและผลิตภัณฑ์อันลคิดจนถึงปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงและวิวัฒนาการมาโดยตลอด ซึ่งพอจะสรุปสาระสำคัญที่รัฐบาลได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2521 จนถึงปัจจุบัน ลอกเป็น

2 ช่วง คือ ช่วงปี 2521-2526 เป็นช่วงหนึ่ง และช่วงปี 2527-ปัจจุบัน เป็นอีกช่วงหนึ่ง ดังนี้

#### นโยบายและมาตรการระหว่างปี 2521-2526

ในช่วงแรกนี้ รัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ ได้ประจวบกับกับโรงงานสกัดน้ำมันพืชและโรงงานอาหารสัตว์ โดยกระทรวงพาณิชย์ได้ขอความร่วมมือจากโรงงานสกัดน้ำมันพืชให้ลดการรีไซเคิลถั่วเหลืองจากเกษตรกรในราคาที่กำหนดและให้โรงงานอาหารสัตว์รีไซเคิลถั่วเหลืองจากโรงงานสกัดน้ำมันพืชในราคาที่กำหนดเช่นกัน โดยราคาที่กำหนดขั้นนี้เกษตรกรจะมีกำไรตามสมควร และทุกฝ่ายสามารถยอมรับได้และมีการพิจารณากำหนดราคารีไซเคิลและหักคดกลงกันทุกปีระหว่างกระทรวงพาณิชย์ โรงงานสกัดน้ำมันพืชและโรงงานอาหารสัตว์ แต่การรีไซเคิลดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ กล่าวคือไม่มีการรีไซเคิลเมล็ดถั่วเหลืองจากเกษตรกรตามราคาที่กำหนดไว้แม้แต่ปีเดียว ทั้งนี้เนื่องจากกระทรวงพาณิชย์ยังไม่ได้มีการควบคุมการนำเข้าเมล็ดและผลิตภัณฑ์จึงทำให้มีการนำเข้าถั่วเหลืองและผลิตภัณฑ์มาเกินราคาที่กำหนด

ต่อมาในปี 2525-2526 กระทรวงพาณิชย์ได้เริ่มมีนโยบายควบคุมการนำเข้าเมล็ดและน้ำมันถั่วเหลือง โดยผู้นำเข้าต้องทูลงบัญชีจากกระทรวงพาณิชย์ก่อนจึงจะนำเข้ามาได้ สำหรับน้ำมันถั่วเหลืองกัญชาติหน้าเข้าได้เฉพาะโรงงานทำห้้ำมันถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบเท่านั้น

#### นโยบายและมาตรการที่ดำเนินการระหว่างปี 2527-ปัจจุบัน

เนื่องจากมาตรการที่รัฐบาลได้ดำเนินการมาตั้งแต่ ปี 2521 จนถึงปี 2526 ปรากฏว่าไม่ได้ผลตามเป้าหมาย กล่าวคือ เกษตรกรผู้ปลูกถั่วเหลืองจำหน่ายถั่วเหลืองได้ในราคาต่ำกว่าราคาที่กำหนดมาโดยตลอด นอกจากนั้นราคาถั่วเหลืองภายในประเทศยังมีความผันผวนสูงต่ำไปตามราคาตลาดโลกอีกด้วย



โดยเฉพาะได้มีการนำเข้าจากต่างประเทศปริมาณมาก

ฉะนั้น ในปี 2527 คณะรัฐมนตรีได้มีมติตามกระทรวงเกษตรและสหกรณ์  
 ที่ส่งได้เสนอรัฐบาลให้มีการควบคุมการนำเข้าเมล็ด น้ำมัน และกากถั่วเหลือง  
 ที่มีการนำเข้าปริมาณมากเกินความต้องการภายในประเทศจนกระทบต่อ  
 ราคาถั่วเหลืองภายในประเทศ โดยกำหนดให้ผู้นำเข้าเมล็ดถั่วเหลืองและ  
 ผลิตภัณฑ์จะตั้งหักเมล็ดถั่วเหลืองและผลิตภัณฑ์ภายในประเทศเป็นสัดส่วนตาม  
 ที่กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ พิจารณาร่วมกันกำหนดขึ้น  
 แต่ละปีให้สอดคล้องกับปริมาณผลผลิตถั่วเหลืองภายในประเทศ โดยกำหนดให้ผู้  
 นำเข้ากากถั่วเหลืองจากต่างประเทศตั้งหักกากถั่วเหลืองภายในตามสัดส่วนที่กา  
 หนด ทั้งนี้เพื่อจะ เป็นการควบคุมปริมาณการนำเข้าเข้ามาเกินความต้องการ จน  
 กระทบต่อราคาถั่วเหลืองภายในประเทศ มาตราการดังกล่าวได้มีผลบังคับใช้มาจน  
 ถึงปัจจุบัน โดยพิจารณาเปลี่ยนแปลง เฉพาะกัตราส่วนระหว่างปริมาณการนำเข้า  
 กากถั่วเหลืองจากต่างประเทศ และการรับหักกากถั่วเหลืองภายในประเทศในแต่ละ  
 ช่วงเวลาเท่านั้น ผลการดำเนินงานดังกล่าวทำให้เกษตรกรจำหน่ายถั่วเหลือง  
 ได้ในระดับราคาที่ดี สร้างความมั่นใจ และจูงใจให้เกษตรกรในการขยายการ  
 ผลิตเพิ่มขึ้น และมีรายได้สูงขึ้น

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ตารางที่ 3.1

## นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อข้าว เหลือง และ ผลของนโยบาย

ปี	แนวนโยบาย	ผลของนโยบาย
2521/22	- ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โรงงานสกัดน้ำมันพืช โรงงาน อาหารสัตว์ ได้กำหนดราคารับ ซื้อจากเกษตรกรทั่วโลกเริ่มละ 5.50-6.00 บาท	เกษตรกรขายข้าวเหลือง ชนิดรองได้ราคาทั่วโลกเริ่มละ 4.74 บาท
2522/23	- ทั่วโรงงานสกัดน้ำมันพืชรับซื้อ เมล็ดข้าวเหลืองจากเกษตรกร ระหว่างทั่วโลกเริ่มละ 6.20- 6.40 บาท	เกษตรกรขายข้าวเหลืองชนิด รองได้ทั่วโลกเริ่มละ 4.90 บาท
2523/24	- กำหนดให้มีการรับซื้อทั่วโลกเริ่มละ 6.50 บาท ที่ไร่นา	เกษตรกรขายข้าวเหลืองชนิด รองได้ทั่วโลกเริ่มละ 5.13 บาท
2524/25	- กำหนดราคาเมล็ดข้าวเหลือง ทั่วโลกเริ่มละ 7 บาท ที่ไร่นา หรือ 7.50 บาท ที่หน้าโรงงาน	เกษตรกรขายข้าวเหลืองชนิด รองได้ทั่วโลกเริ่มละ 6.12 บาท
2525/26	- มีประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับ ที่ 19 (พ.ศ. 2526) สำหรับ การนำเข้าเมล็ดข้าวเหลืองต้อง พกอนุชาด - มีประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับ ที่ 31 (พ.ศ. 2526) สำหรับ การนำเข้าน้ำมันข้าวเหลืองต้อง	เกษตรกรขายข้าวเหลืองชนิด รองได้ทั่วโลกเริ่มละ 5.79 บาท



ปี	นวนโยบาย	ผลของนโยบาย
2526/27	<p>ทลกันชวด และนำเข้าได้เฉพาะ โรงงานที่ใช้น้ำมันถั่วเหลืองเป็น วัตถุดิบเท่านั้น</p> <p>- กำหนดราคารับซื้อที่โรงงาน เกษตรกรรมโลกร้อยละ 6 บาท</p> <p>- กรม มีมติให้กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกันคิดตามให้เกษตรกรรม เมล็ดถั่วเหลืองได้ไม่ต่ำกว่าโลก ร้อยละ 7 บาท หรือราคาหน้า โรงงานโลกร้อยละ 7.50 บาท</p>	<p>เกษตรกรรมถั่วเหลืองชนิด รองได้โลกร้อยละ 5.90 บาท</p>
2527/28	<p>- มีประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับ ที่ 40 (พ.ศ. 2527) กำหนด ให้มีการนำเข้ากากถั่วเหลืองได้ ในสัดส่วน 2 ต่อ 1 ของ ปริมาณที่รับซื้อกากถั่วเหลืองชนิด รอง</p>	<p>เกษตรกรรมถั่วเหลืองชนิด รองได้โลกร้อยละ 6.09 บาท</p>
2528/29	<p>- กำหนดราคารับซื้อเมล็ดถั่วเหลือง ชนิดรองที่โรงงานโลกร้อยละ 7 บาท หรือที่หน้าโรงงานโลก ละ 7.50 บาท</p> <p>- มีประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับ ที่ 2 (พ.ศ. 2528) ได้เปลี่ยน แปลงสัดส่วนใหม่เป็น 4 ต่อ 3 สำหรับผู้ประสงค์นำเข้ากากถั่ว</p>	<p>เกษตรกรรมถั่วเหลืองชนิด รองได้โลกร้อยละ 3.19 บาท</p>

ปี	แนวนโยบาย	ผลของนโยบาย
2529/30	<p>เพลงโดยต้องแสดงหลักฐานการรับหลักฐาน</p> <p>- ราคาเป้าหมายราคาเมล็ดข้าว</p> <p>เพลงชนิดรองตั้งไว้ระหว่าง 6.38-7.15 บาท คัดโลกรัม</p> <p>- มีประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2529) ควบคุมราคาหน้าเข้าในอัตราส่วน 1 ต่อ 1</p> <p>โดยนำน้ำหนักของปริมาณจากตัวเพลงที่รับหลักฐาน</p>	<p>เกษตรกรรมข้าว เพลงชนิดรองโลกรัมละ 6.15 บาท</p>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จากนโยบายจะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้พยายามทุก ๆ ทางที่ทำให้มีนโยบายที่  
เกื้อเฟื้อและเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรและมีการผลิตข้าวเหลืองพลเพียงต่อการร  
ภายในประเทศ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันผลผลิตต่อไร่ของข้าวเหลืองของประเทศไทยยัง  
ต่ำมากก็ตาม แต่ก็มีความหวังที่จะทำให้นักเกษตรสามารถผลิตข้าวได้ผลผลิตต่อไร่สูง  
ขึ้นได้ ถ้าหากนโยบายที่เกื้อเฟื้อให้เป็นไปดังข้างนั้น

นโยบายที่เกื้อเฟื้อและเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกร ในกรณีที่สินค้าชนิด  
นั้น ๆ ยังผลิตได้ไม่พอเพียงต่อความต้องการบริโภคของประเทศ ก็ได้แก่นโยบายการ  
ประกันราคาขั้นต่ำ นโยบายประกันราคาขั้นต่ำจะเป็นอันตรายอย่างมากถ้าหากกับ  
สินค้าที่ผลิตเกินความต้องการบริโภคในประเทศและมีการส่งออก ทั้งนี้ การประกัน  
ราคาเป็นการจูงใจให้นักเกษตรผลิตสินค้านั้น ๆ มากขึ้น และถ้ามีการประกัน  
ราคาที่สูงแล้ว นอกจากทำให้ผลผลิตล้นตลาด ยังจะขายแข่งกันกับต่างประเทศไม่  
ได้ก็กลัว เพราะต้นทุนการส่งออกสูงเกินไป ในทางตรงกันห้ามการประกันราคา  
ขั้นต่ำต่อสินค้าที่ยังผลิตได้ไม่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศจะทำให้เป็นการจ  
ูงใจให้นักเกษตรผลิตมากขึ้นเพราะมีความมั่นใจในราคาที่สามารถได้และกล้าลงทุนที่จะ  
ทำกิจกรรมการผลิต นโยบายนี้หลายประเทศได้ทำอย่างได้ผล เช่น ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์  
และอินโดนีเซีย ซึ่งมีการประกันราคาข้าวเปลือกขั้นต่ำ ทำให้ประเทศที่  
กล่าวแล้ว ซึ่งแต่เดิมเป็นผู้นำเข้าข้าวจากประเทศไทยเป็นจำนวนมากกลายมาเป็น  
ประเทศผลิตข้าวได้เพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศ ยิ่งกว่านั้น ในกลุ่ม  
ประเทศอาเซียน ซึ่งได้แก่ ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย ได้ตั้งองค์การของรัฐบาลที่  
รับซื้อข้าวเปลือกในราคาประกันจากเกษตรกร และนำเข้าข้าวจากต่างประเทศ  
แต่ผู้เดิมในช่วงเวลาที่ยังผลิตข้าวไม่พอ องค์การเหล่านี้มีชื่อว่า National  
food Authority ในฟิลิปปินส์ และ BULOG ในอินโดนีเซีย

### 3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายของรัฐที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมันพืช

จากการศึกษาบทบาทของรัฐบาลที่ให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมน้ำมันพืช เพื่อที่จะให้เกิดการประ เภทนี้ขหายตัวในอัตราที่สูงขึ้น เพื่อรองรับความต้องการที่สูงขึ้น โดยเฉพาะการขหายตัวของความต้องการกาก ถั่วเหลืองที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งผลผลิตภายในประเทศไม่สามารถ ขหายตัวได้ทันที ทำให้ต้องมีการนำเข้าเพิ่มขึ้น

จากแนวโน้มและความสำคัญของถั่วเหลืองดังกล่าวข้างต้น เพื่อเป็น การส่งเสริมให้มีการใช้วัตถุดิบที่ผลิตได้ภายในประเทศและ เพื่อเป็นการทดแทน การนำเข้า รัฐบาลก็พยายามส่งเสริมให้เกษตรกรขหายการผลิตถั่วเหลือง มากอย่างค่อนเนื่อง จนกระทั่งมีผลทำให้เกษตรกรสามารถจำหน่ายถั่วเหลืองได้ใน ราคาเป้าหมาย จนสร้างความมั่นใจและจูงใจให้เกษตรกรขหายการผลิตเพิ่มขึ้น

จากความสำเร็จที่รัฐบาลได้มีนโยบายต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการเพิ่มผล ผลิตถั่วเหลือง เพื่อรองรับความต้องการกากถั่วเหลือง แต่ผลที่ตามมาและรัฐบาล เองก็ไม่ได้ตั้งใจและมีการวางแผนในปัญหานี้ก็คือ น้ำมันถั่วเหลืองซึ่งเป็นผลพลอย ได้จากกากถั่วเหลือง มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วมากกว่าความต้องการ บริโภคน้ำมันถั่วเหลืองที่จะสามารถรองรับได้ และในขณะที่เดียวกันรัฐบาลเองก็มี นโยบายส่งเสริมผลผลิตพืชน้ำมันอื่น ๆ เช่นกัน เช่น ปาล์มน้ำมัน เป็นต้น นโยบายส่งเสริมผลผลิตพืชน้ำมันของรัฐบาลได้ส่งผลให้มีการเพิ่มอุปทานน้ำมันพืช ภายในประเทศเป็นนัยมาก ซึ่งการขหายตัวของอุปทานน้ำมันพืชนั้นได้ขหายตัว รวดเร็วกว่าอุปสงค์น้ำมันพืชภายในประเทศ จึงมีผลทำให้เกิดสภาวะอุปทานน้ำมัน พืชส่วนเกิน (Excess Supply) ในอุตสาหกรรมนี้



ทางด้านการตลาดของน้ำมันพืชนั้นปรากฏว่า จากการเกิดสภาวะ  
 ภาวะทอนน้ำมันพืชส่วนเกินดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้ผลิตแต่ละรายต่างพยายามระบาย  
 สต็อกน้ำมันพืชที่เหลืออยู่ไปสู่ผู้บริโภคให้เร็วที่สุด จึงก่อให้เกิดมีการแข่งขันกัน  
 ทางด้านการตลาด โดยเฉพาะกลยุทธ์ด้านการโฆษณา การบรรจุขวดและการให้  
 ส่วนลดพิเศษแก่ร้านค้า เพื่อหวังชิงส่วนแบ่งการตลาดจากคู่แข่งให้มากที่สุดเท่าที่  
 จะทำได้เพื่อความดำรงอยู่ในอุตสาหกรรมนี้ต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย