

จุดเปลี่ยนสำคัญ ของอุตสาหกรรมอ้อย และน้ำตาลไทย

รายงานพิเศษ

> ศูนย์วิจัยกสิกรรมไทย

17

ในที่สุด อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลก็มาถึงจุดเปลี่ยนสำคัญ เมื่อภาครัฐตัดสินใจปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม โดยปล่อยให้ราคาอ้อยและน้ำตาลขึ้นลงตามกลไกตลาด และลดการแทรกแซงราคาอ้อยและน้ำตาลทรายโดยภาครัฐลง ส่งผลให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งเดิมเคยได้รับการอุดหนุนและช่วยเหลือจากภาครัฐ ต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะความผันผวนของราคาอ้อยที่มีมากขึ้น ซึ่งอาจกระทบต่อแรงจูงใจในการเพาะปลูกอ้อยในระยะข้างหน้า และคงเป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายในการหามาตรการต่างๆ เพื่อให้ทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายชาวไร้อ้อย โรงงานน้ำตาล และกลุ่มผู้ใช้น้ำตาลสามารถอยู่ได้บนพื้นฐานที่เป็นธรรมทุกฝ่าย

ประเมินผลได้-ผลเสียจากการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

ประเด็นหลักของมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 ธันวาคม 2560 คือ การเห็นชอบแนวทางการบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายรูปแบบใหม่ แทนรูปแบบเดิมที่ใช้มากกว่า 30 ปี (พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทรายปี 2527) โดยมีหลักการสำคัญคือ การลดบทบาทของภาครัฐในการเข้าไปควบคุมดูแลและช่วยเหลือทางตรงต่อชาวไร้อ้อยรวมถึงการปล่อยให้ราคาน้ำตาลในประเทศเคลื่อนไหวเป็นไปตามกลไกตลาด แทนการควบคุมราคา เพื่อให้เป็นไปตามหลักการการค้าสากลขององค์การการค้าโลก (WTO) และป้องกันไม่ให้เกิดการอุดหนุนผู้ส่งออกน้ำตาลอันดับ 1 ของโลก ปล่อยให้ไทยว่าอุตสาหกรรมปลูกอ้อยและส่งออกน้ำตาล โดยมีสาระสำคัญคือ

1. ยกเลิกการกำหนดราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ จากปัจจุบันที่ถูกควบคุมราคาหน้าโรงงานโดยกระทรวงอุตสาหกรรม และราคาขายปลีกโดยกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งประเด็นนี้เดิมถูกมองว่า เป็นช่องทางให้ไทยมีการอุดหนุนการส่งออก รวมถึงการอุดหนุนราคาอ้อยให้กับเกษตรกรปรับมาเป็นการปล่อยให้ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศเป็นไปตามกลไกของตลาด

2. ยกเลิกมาตรการให้เงินช่วยเหลือตันละ 160 บาท แก่ชาวไร้อ้อย โดยเป็นการให้ในช่วงที่ราคาอ้อยอยู่ในสภาวะตกต่ำ ซึ่งแม้ว่าแต่เดิมมาตรการนี้จะมาจากการกู้ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โดยนำรายได้จากการจำหน่ายราคาน้ำตาลในประเทศ 5 บาทต่อกิโลกรัม มาใช้หนี้ดังกล่าว แต่ก็ผ่านมติคณะรัฐมนตรี จึงเปรียบเสมือนการค้ำประกันโดยภาครัฐ

3. ยกเลิกการกำหนดโควตาน้ำตาลทราย ทั้งน้ำตาลโคเวตา ก. (จำหน่ายในประเทศ) และน้ำตาลทรายโคเวตา ข. และน้ำตาลทราย โคเวตา ค. (จำหน่ายต่างประเทศ) ซึ่งเดิมมาตรการนี้ถูกมองว่า มีการอุดหนุนการส่งออก โดยการกำหนดราคาน้ำตาลในประเทศให้อยู่ในระดับสูง เพื่อช่วยเหลือให้ไทยสามารถส่งออกน้ำตาลได้ในราคาต่ำ โดยโครงสร้างใหม่ ภาครัฐจะให้โรงงานน้ำตาลสำรองน้ำตาล ให้มีเพียงพอกับการบริโภคในประเทศ เพื่อป้องกันการขาดแคลน รวมถึงยังมีการกำหนดให้ส่งมอบน้ำตาล 4 แสนตัน ให้กับ บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย เป็นผู้ส่งออกน้ำตาลเหมือนเดิม เพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณราคาน้ำตาลส่งออก

ศูนย์วิจัยกสิกรรมไทยคาดว่า ผลกระทบจากมาตรการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในครั้งนี้ จะทำให้ราคาอ้อยเคลื่อนไหวตามราคาน้ำตาลตลาดโลกมากขึ้น สำหรับผลกระทบต่อห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ทั้งในส่วนของผู้ต้นน้ำ (ชาวไร้อ้อย) กลางน้ำ (โรงงานน้ำตาล) และปลายน้ำ (ประชาชนและอุตสาหกรรมผู้ใช้น้ำตาล) จะมีทั้งเชิงบวกและเชิงลบ ขึ้นกับปัจจัยแวดล้อม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ศูนย์วิจัยกสิกรรมไทยเห็นว่า การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นการบริหารจัดการให้เกิดความเป็นธรรมกับทั้งห่วงโซ่อุปทาน ทั้งผู้ผลิตและผู้ใช้ รวมถึงช่วยลดภาระงบประมาณอุดหนุนที่ให้กับ

อุตสาหกรรมนี้ลงอย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากทั้งเกษตรกรและแรงงานเก็บเกี่ยวกว่า 1 ล้านคน ดังนั้นทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงต้องมาพิจารณาว่า จะมีการแทรกแซงใดที่จะช่วยให้ยังคงมีการเพาะปลูกอย่างต่อเนื่องภายใต้เงื่อนไขการอุดหนุนจากภาครัฐที่ลดลง และผลตอบแทนการผลิตถูกขึ้นจาการค่าน้ำตาลตลาดโลกมากขึ้น

จับตาราคาน้ำตาลตลาดโลกที่ปรับลด... กดดันราคาอ้อยในช่วงปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม

ศูนย์วิจัยกสิกรรมไทยมองว่า ช่วงเวลาที่เหมาะสมในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยที่ไม่ส่งผลกระทบต่อชาวไร่ อ้อยมากเกินไป คือช่วงที่ราคาน้ำตาลตลาดโลกอยู่ในระดับสูง

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ราคาน้ำตาลตลาดโลกในช่วงนี้มีแนวโน้มปรับลดลงต่อเนื่อง จากระดับราคา 20 เซนต์ต่อปอนด์ ช่วงเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ 2560 แต่หลังจากนั้น ราคาน้ำตาลค่อยๆทยอยปรับลดลงต่อเนื่องเหลือ 18 เซนต์ต่อปอนด์ ในเดือนมีนาคม และ 16 เซนต์ต่อปอนด์ ในเดือนเมษายน ก่อนที่ราคาจะปรับลดลงมาอยู่ที่ประมาณ 14 เซนต์ต่อปอนด์ ในช่วงเดือนที่เหลือจนถึงปัจจุบัน และคาดว่า ราคาน้ำตาลตลาดโลกในปีการผลิต 2560/61 และอาจต่อเนื่องไปถึงปี 2561/62 อาจจะเคลื่อนไหวในระดับเฉลี่ย 14-15 เซนต์ต่อปอนด์ (ภายใต้สมมติฐานว่าบราซิลไม่ได้รับผลกระทบจากปรากฏการณ์เอลนีโญที่ทำให้ผลผลิตน้ำตาลลดลง) โดยมี 2 ปัจจัยหลักที่ส่งผลกระทบคือ

1. ดุลน้ำตาลโลกส่วนเกิน เนื่องจากราคาน้ำตาลที่อยู่ในระดับสูงในช่วงที่ผ่านมาจึงได้มีการเพิ่มปริมาณผลผลิตน้ำตาลในหลายพื้นที่ทั่วโลก ประกอบกับสภาพอากาศที่เอื้ออำนวย บวกกับปริมาณฝนที่ตกอย่างเพียงพอ (ปรากฏการณ์ลานานญา ที่ทำให้มีน้ำมากในประเทศแถบเอเชีย) ส่งผลให้ปริมาณผลผลิตน้ำตาลในประเทศต่างๆ ปรับเพิ่มสูงขึ้น ทั้งไทย ซึ่งเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่อันดับ 2 ของโลก และอินเดียซึ่งเป็นประเทศผู้บริโภคน้ำตาลอันดับ 1 ของโลก รวมถึงจีนซึ่งเป็นประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลรายสำคัญอันดับต้นของโลก ซึ่งคาดว่าสภาพดังกล่าวจะดำเนินไปอย่างน้อย 2 ปีการผลิต (2560/61 และปี 2561/62)

2. การแข่งขันที่รุนแรงมากขึ้น เพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งตลาดส่งออกน้ำตาล เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะกดดันราคาน้ำตาลตลาดโลก ภายหลังจากที่จีนมีการใช้มาตรการปกป้องการนำเข้า (Safeguard Measure) โดยเก็บภาษีกับทุกประเทศที่ส่งออกน้ำตาลทรายไปจีน โดยเริ่มตั้งแต่ พฤษภาคม 2560-พฤษภาคม 2563 ในอัตราปกป้องร้อยละ 45 ในปีแรกและปรับลดลงร้อยละ 5 ต่อปีในช่วงที่เหลือ เพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากน้ำตาลนำเข้าที่มีราคาถูกกว่า ส่งผลให้การนำเข้าน้ำตาลรวมของจีนปรับลดลง (มกราคม-กันยายน 2560 ปรับลดลงร้อยละ 29.9) ทำให้ประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลโดยเฉพาะบราซิลต้องหันไปแข่งขันส่งออกน้ำตาลในตลาดอื่น ๆ มากขึ้น ส่งผลกดดันเชิงลบต่อราคาน้ำตาลตลาดโลก

มาตรการระยะสั้น & ระยะยาว... เพื่อรับมือกับราคาอ้อยที่อาจปรับลดลง

ศูนย์วิจัยกสิกรรมไทยมองว่า ราคาน้ำตาลตลาดโลกที่คาดว่าจะปรับลดลง อาจกระทบต่อราคาอ้อยที่เกษตรกรได้รับ (ภายใต้เงื่อนไขราคาน้ำตาลตลาดโลกเคลื่อนไหวเฉลี่ยอยู่ที่ 14-15 เซนต์ต่อปอนด์ คาดว่าราคาอ้อยขั้นต้นปีการผลิต 2560/61 จะอยู่ที่ประมาณ 860-880 บาทต่อตันอ้อย เทียบกับ 1,050 บาทต่อตันอ้อยในปีการผลิตก่อน)

ดังนั้น ในภาวะจำเป็นเร่งด่วนที่การเปิดหีบอ้อยจะเริ่มขึ้นในช่วงเดือนธันวาคม 2560 รวมถึงมีการคาดการณ์ว่าปริมาณอ้อยที่จะเข้าหีบในปีการผลิตนี้ จะสูงถึงประมาณ 103-105 ล้านตัน เทียบกับ 93 ล้านตันในปีการผลิตก่อน จึงคาดว่าภาครัฐคงน่าจะมีมาตรการในการบรรเทาผลกระทบที่เกษตรกรจะได้รับแม้ว่าจะมีการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมให้เสรีมากขึ้นแล้วก็ตาม ซึ่งพอสรุปมาตรการช่วยเหลือได้ดังนี้

มาตรการระยะเร่งด่วน

การช่วยเหลือทางตรงที่ผ่านมา ภาครัฐมีการเข้ามาช่วยเหลือชาวไร่

อ้อย ในช่วงที่ราคาอ้อยปรับลดลงผ่านกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ที่มีรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลในประเทศก็โลกรั่มละ 5 บาท มาเพิ่มราคาอ้อยโดยในปีการผลิต 2557/58 และปี 2558/59 ชาวไร้อ้อยได้รับเงินในส่วนนี้เพิ่มอีกในอัตรา 160 บาทต่อตันอ้อย สำหรับการช่วยเหลือในปีการผลิตนี้ อาจต้องทำโดยกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โดยที่ไม่มีภาครัฐเข้ามาค้ำประกัน ซึ่งขึ้นกับเม็ดเงินที่เข้ามา รวมถึงเงื่อนไขพันธกรณีที่ไทยมีข้อตกลงกับต่างประเทศ ภายหลังจากที่ไทยมีการลอยตัวน้ำตาลแล้ว

การช่วยเหลือปัจจัยการผลิต ต้นทุนการผลิตที่สำคัญของการปลูกอ้อยก็คือ ค่าพันธุ์ ค่าปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช คิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 30 ของต้นทุนทั้งหมด ซึ่งหากสามารถปรับลดต้นทุนในส่วนนี้ลงได้ ก็น่าจะช่วยให้กำไรจากการปลูกอ้อยมีมากขึ้น โดยหากเม็ดเงินที่จะช่วยเหลือทางตรงผ่านกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีไม่เพียงพอภาครัฐอาจพิจารณาช่วยเหลือเป็นปัจจัยการผลิต เหมือนเช่นที่ให้กับพืชเกษตรตัวอื่น

มาตรการเพิ่มรายได้เสริม โดยปกติ การตัดอ้อยเข้าโรงงานจะมีระยะเวลาประมาณ 5 เดือน โดยเริ่มในช่วงเดือนธันวาคม ไปจนถึงเดือนเมษายน ช่วงเวลาที่เหลือจะเป็นช่วงดูแลต่ออ้อย ให้อ้อย ก่าจัดวัชพืช และมีเวลาทำไร่ให้ต้นอ้อยโต ซึ่งภาครัฐอาจสามารถจัดหาซีพีเสริมทั้งในและนอกภาคเกษตร อาทิ การจ้างงาน หรือสนับสนุนพันธุ์พืช พันธุ์ฝัก เพื่อปลูกเสริมเพิ่มรายได้ เหมือนที่ช่วยเหลือในช่วงภัยแล้งปีก่อนๆ

มาตรการระยะข้างหน้า

สำหรับในระยะกลางถึงระยะยาวแล้ว จำเป็นที่ทุกภาคส่วนจะต้องเร่งหามาตรการในการรับมือกับความผันผวนของราคาน้ำตาลตลาดโลก ซึ่งเป็นปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ ประกอบกับเครื่องมือหรือกลไกที่ใช้รับมือหรือช่วยเหลือเกษตรกรเริ่มมีข้อจำกัดภายหลังจากไทยมีพันธสัญญากับต่างประเทศในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้อยู่ภายใต้กลไกตลาดเสรีมากขึ้น

ดังนั้น การเพิ่มศักยภาพการแข่งขันจึงเป็นปัจจัยที่จะบ่งชี้ถึงความพร้อมในการรับมือกับสถานการณ์ในระยะข้างหน้า ซึ่งมีแนวทางสรุปได้ดังนี้

● **การปรับลดต้นทุนเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน** ศูนย์วิจัยกสิกรไทยเห็นว่า ราคาอ้อยที่เกษตรกรอยู่ได้ควรอยู่ที่ระดับ 1,000 บาทต่อตันอ้อยขึ้นไป หรือคิดเป็นราคาน้ำตาลตลาดโลกอยู่ที่ประมาณ 16-17 เซนต์ต่อปอนด์ อย่างไรก็ตาม เกษตรกรอาจจำเป็นต้องหาหนทางปรับลดต้นทุนให้ต่ำลง (จากต้นทุนปัจจุบันซึ่งอยู่ที่ 900-1,000 บาทต่อตัน ควรปรับลดลง อยู่ในระดับประมาณไม่เกิน 800-850 บาทต่อตันอ้อยหรือเทียบเท่าราคาน้ำตาลตลาดโลกประมาณ 12-13 เซนต์ต่อปอนด์) ซึ่งหากทำได้รายได้ชาว ไร้อ้อยน่าจะเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 150-160 บาทต่อตันอ้อย โดยการลดต้นทุนผลิตสามารถทำได้หลายวิธี อาทิ

- **การเพิ่มผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่** รวมทั้งการเพิ่มค่าความหวานของอ้อย ซึ่งอาจทำได้โดยการรวมกลุ่มเกษตรกรแปลงใหญ่เหมือนพืชอื่น ซึ่งจะช่วยให้การนำเครื่องมือ เครื่องจักรและเทคโนโลยีมาใช้ในกระบวนการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยว รวมทั้งการช่วยเหลือพันธุ์อ้อย ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช มีประสิทธิภาพมากขึ้น

- **การพัฒนาระบบชลประทาน** ที่เอื้อต่อพื้นที่เพาะปลูกอ้อย อาทิ พื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีปริมาณผลผลิตอ้อยและน้ำตาลถึงกว่าร้อยละ 40 ของผลผลิตทั้งประเทศ ยังต้องพึ่งพาปริมาณฝนซึ่งไม่สามารถควบคุมได้เป็นหลัก ซึ่งบางครั้งส่งผลต่อผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ที่ปรับลดลง

- **การเร่งลงทุนระบบโลจิสติกส์** เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งอ้อยเข้าโรงงาน และการขนส่งน้ำตาลส่งออกต่างประเทศ

● **การพัฒนาอ้อยและน้ำตาลไปสู่ผลิตภัณฑ์อื่นที่มีมูลค่าเพิ่ม** เนื่องจากน้ำตาลที่ผลิตได้ทั้งหมดต้องพึ่งตลาดส่งออกสูงถึงประมาณร้อยละ 70 ดังนั้นทุกฝ่ายจำเป็นต้องเร่งส่งเสริมการเพิ่มมูลค่าอ้อยและน้ำตาลไปผลิตสินค้าประเภทอื่นๆ ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการไปบ้างแล้ว แต่ยังไม่เพียงพอรับมือกับความผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลก อาทิ การผลิตเชื้อเพลิงและเคมีชีวภาพ ซึ่งเป็น 1 ใน 10 อุตสาหกรรมเป้าหมายขับเคลื่อนเศรษฐกิจในอนาคต ขณะเดียวกัน ก็ควรส่งเสริมให้มีการผลิตพลาสติกชีวภาพจากอ้อยและน้ำตาลมากขึ้น โดยหากมีการส่งเสริมให้ไทยเป็นฐานในการผลิตพลาสติกชีวภาพ คาดว่าจะมีการใช้น้ำตาลประมาณ 1.35 ล้านตันในปี 2569 ซึ่งปริมาณน้ำตาลในตลาดที่หายไปประมาณร้อยละ 20 จากปริมาณการส่งออกน้ำตาลของไทยประมาณปีละ 7-8 ล้านตัน น่าจะมีนัยสำคัญต่อราคาน้ำตาลตลาดโลกพอสมควร ■