



จับตา พ.ร.บ. กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562 กับอนาคตของน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ

CURRENT ISSUE

ปีที่ 25 ฉบับที่ 3019

วันที่ 19 สิงหาคม 2562

▶ ประเด็นสำคัญ

- พ.ร.บ. กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562 ที่จะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2562 มีประเด็นที่น่าติดตาม คือ การกำหนดให้ยกเลิกอุดหนุนน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพภายใน 3 ปี โดยในขณะนี้ยังไม่มีหลักเกณฑ์หรือมาตรการที่ชัดเจนออกมาสอดคล้อง ศูนย์วิจัยกสิกรไทยคาดว่า เบื้องต้นอาจกระทบต่ออุปสงค์น้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพที่ลดลง ท้ายที่สุดอาจส่งผลให้น้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพบางประเภทถูกยกเลิกไป
- จากประเด็นดังกล่าว ภายใต้การขาดความสามารถในการแข่งขันของราคาน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพในช่วงแนวโน้มราคาน้ำมันดิบทรงตัวต่ำลง ศูนย์วิจัยกสิกรไทยประเมินว่า เกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมันมีความเสี่ยงได้รับผลกระทบมากที่สุด ในขณะที่เกษตรกรรายอื่นยังสามารถบริหารจัดการได้ ส่วนผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพสามารถบริหารความเสี่ยงโดยการบริหารต้นทุน หรือการส่งผลิตภัณฑ์ไปยังอุตสาหกรรมอื่น
- **อย่างไรก็ดี** แนวทางการดำเนินการภายใต้บริบทดังกล่าว ยังรอภาครัฐในการกำหนดหลักเกณฑ์การลดอุดหนุนน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพที่ชัดเจน รวมไปถึงนโยบายสนับสนุนอื่นที่สอดคล้องกับสถานการณ์ดังกล่าว เช่น แผน AEDP และแผน EEP ที่จะต้องปรับปรุง อีกทั้งการดำเนินให้เป็นไปตามแผนพัฒนาอุตสาหกรรม 4.0 โดยใช้นวัตกรรมเข้ามามีส่วนร่วมจะช่วยทำให้เกษตรกรยังสามารถสร้างรายได้ต่อไป

จุดเริ่มต้นของ “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง” เกิดขึ้นตั้งแต่วิกฤติราคาน้ำมัน พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา มีจุดประสงค์หลักในการรักษาเสถียรภาพราคาน้ำมันเชื้อเพลิงให้อยู่ในระดับราคาที่เหมาะสมในช่วงราคาน้ำมันเชื้อเพลิงเกิดปรับขึ้นสูงและมีความผันผวน นอกจากนี้ การสนับสนุนพลังงานทางเลือกอย่างน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ (ไบโอดีเซล และเอทานอล) ก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งในช่วงเกิดวิกฤติเพื่อเพิ่มทางเลือกให้ประชาชน อย่างไรก็ตาม เมื่อราคาน้ำมันกลับเข้าสู่ภาวะปกติอาจมีผลให้ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพไม่จูงใจผู้บริโภค กองทุนฯ จึงเข้ามามีบทบาทในการรักษาเสถียรภาพผ่านการอุดหนุนให้เกิดส่วนต่างราคาขายโดยตลอด

ทั้งนี้ การประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562 ที่จะมีผลบังคับใช้วันที่ 24 กันยายน 2562 นั้นกำหนดให้ลดการอุดหนุนน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพภายใน 3 ปี แม้ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน เบื้องต้นคาดว่าจะกระทบต่อปริมาณความต้องการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ ต่อเนื่องไปถึงการดำเนินการตามแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. 2558 – 2579 (AEDP: 2015) ซึ่งศูนย์วิจัยกสิกรไทยมองว่า จำเป็นต้องมีมาตรการที่ชัดเจนออกมารองรับสำหรับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ปลูกพืชพลังงาน หรือผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ รวมไปถึงความมั่นคงของพลังงานทางเลือก

กลไกการทำงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง... และทิศทางในอนาคต

❖ ภาครัฐได้จัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นเพื่อรองรับสถานการณ์ราคาน้ำมันดิบขึ้นสูงจากปัจจัยเชิงวัฏจักร (Cyclical Factors) ในช่วงระยะเวลาสั้นๆ ผ่านการเข้าแทรกแซงราคาน้ำมันเชื้อเพลิงให้ต่ำกว่าต้นทุนจริงในช่วงที่สถานการณ์ราคาน้ำมันดิบปรับตัวขึ้นสูงในระยะสั้นเพื่อลดผลกระทบต่อประชาชนโดยจะจ่ายค่าชดเชยส่วนต่างราคาให้แก่ผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิง ขณะที่กองทุนฯ จะมีรายรับจากผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิง และผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงที่ใช้ภายในประเทศเมื่อราคาน้ำมันดิบลดลง โดยเก็บตามอัตราที่คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานกำหนด ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ราคาน้ำมันและนโยบายอื่นของภาครัฐ

ในขณะเดียวกัน ก็ใช้กองทุนฯ เป็นกลไกในการสนับสนุนการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพอย่างน้ำมันไบโอดีเซลและเอทานอล เพื่อเป็นทางเลือกให้กับผู้ใช้น้ำมันในช่วงที่ราคาน้ำมันโลกปรับสูงขึ้น ซึ่งเป็นการช่วยลดความเสี่ยงจากการพึ่งพาน้ำมันปิโตรเลียมเพียงอย่างเดียวสำหรับในระยะยาว ทำให้แม้ในช่วงที่ราคาน้ำมันดิบปรับลดลง กองทุนฯ ยังจำเป็นต้องมีรายจ่ายช่วยเหลืออุดหนุนราคาน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ เพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้ผู้บริโภคและก่อให้เกิดอุปสงค์ในตลาด เนื่องจากราคาน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพนั้นใกล้เคียงกับราคาน้ำมันปิโตรเลียม โดยการแทรกแซงของกองทุนฯ ที่ผ่านมาไม่มีกรอบเงินที่จำกัดทำให้บางครั้งกระทบถึงเสถียรภาพของกองทุนฯ

❖ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562 ที่จะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2562 นี้มีการกำหนดนิยามของวิกฤติน้ำมันไว้ชัดเจน รวมถึงกำหนดกรอบเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ไม่เกิน 4 หมื่นล้านบาท และหากไม่พอขออนุมัติกู้ก็ไม่เกิน 2 หมื่นล้านบาท เพื่อรักษาเสถียรภาพของกองทุนฯ ทั้งนี้ ประเด็นที่น่าติดตามคือ แนวทางการลดเงินจ่ายชดเชยให้แก่ น้ำมันเชื้อเพลิงที่มีส่วนผสมของน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพภายใน 3 ปี โดยปัจจุบันกองทุนฯ ได้ช่วยอุดหนุนน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพดังกล่าว ซึ่งหากไม่ได้รับการอุดหนุนแล้วจะทำให้ราคาใกล้เคียงหรือแพงกว่าในกลุ่มน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ หรือราคาเชื้อเพลิงชีวภาพบางประเภทสูงใกล้เคียงกับน้ำมันปิโตรเลียม ส่งผลให้ในอนาคตอาจจะเหลือน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพที่เป็นตัวพื้นฐานไม่กี่ประเภทเพื่อเป็นการเพิ่มทางเลือกให้ประชาชน และสนับสนุนการใช้ น้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพเท่านั้น โดยเฉพาะแก๊สโซฮอล์ 95 E85 และดีเซล B20 ที่อาจจะเป็นกลุ่มแรกที่ไม่สามารถอยู่ในตลาดได้ เนื่องจากมีการพึ่งพิงการอุดหนุนในสัดส่วนที่สูง ในปี 2561 มีการบริโภคทั้งไบโอดีเซลและเอทานอล

| ประเภทพลังงาน | ราคาพลังงาน (บาท/ลิตร) | | จำนวนเงินอุดหนุน (บาท/ลิตร) |
|-------------------|--------------------------|------------------------|-----------------------------|
| | ปัจจุบัน (ณ 1 ส.ค. 2562) | หากไม่ได้รับการอุดหนุน | |
| เบนซิน | 35.46 | N.A | N.A |
| แก๊สโซฮอล์ 95 E20 | 25.04 | 25.04 | 0.78 |
| แก๊สโซฮอล์ 95 E85 | 20.24 | 20.24 | 6.38 |
| ดีเซล | 26.39 | N.A | N.A |
| ดีเซล B10 | 25.39 | 25.39 | 0.65 |
| ดีเซล B20 | 21.39 | 21.39 | 4.50 |

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, กระทรวงพลังงาน

รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

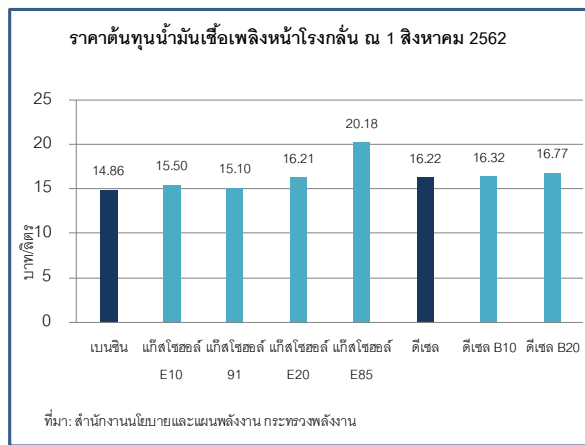
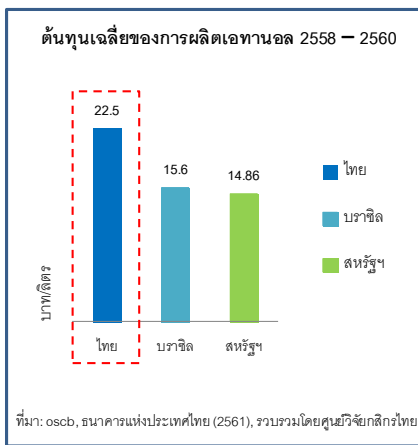
หมายเหตุ: การคำนวณอยู่ภายใต้สมมติฐานของการไม่ได้รับการอุดหนุน บนอัตราภาษีคงเดิม

ประมาณ 3.82 และ 4.32 ล้านบาท/วัน¹ จากเป้าหมายที่กำหนดในแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. 2558 – 2579 (AEDP: 2015) อย่างไรก็ตาม จากสถานการณ์ด้านพลังงานที่เปลี่ยนไป แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกดังกล่าวกำลังอยู่ระหว่างการปรับปรุง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นไปตาม

¹ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, กระทรวงพลังงาน

กระแสเทคโนโลยีของโลก รวมไปถึงกระแสอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยเบื้องต้นคาดว่า จะมีการปรับสัดส่วนการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายของทั้งประเทศโดยลดสัดส่วนการใช้พลังงานเชื้อเพลิงจากชีวภาพลงจากร้อยละ 6.7 เป็นร้อยละ 3 ที่ทดแทนด้วยการใช้พลังงานไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น

❖ **อย่างไรก็ดี** เมื่อทิศทางของราคาน้ำมันโลกข้างหน้าทรงตัวในระดับต่ำ ศูนย์วิจัยกสิกรไทย มองว่า เมื่อลดการอุดหนุนน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพโดยไม่มีมาตรการอื่นมาสอดคล้องอาจทำให้เกิดความเสี่ยงต่ออุปสงค์น้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพที่ชะลอลดตัวลง หรืออาจทำให้น้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพบางประเภท **ถูกยุติการจำหน่าย** การผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพของไทยมีต้นทุนการผลิตที่สูง ในบางครั้งราคาไบโอดีเซลและเอทานอลมีราคาแพงกว่าราคาน้ำมันสำเร็จรูป หรือสูงกว่าประเทศผู้ผลิตอื่น เช่น บราซิล และสหรัฐฯ เนื่องจากต้นทุนสัดส่วนถึงร้อยละ 65 – 80² ของการผลิตมาจากราคาวัตถุดิบที่มีราคาสูงและปริมาณไม่แน่นอนจนประเด็นดังกล่าว ทำให้น้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพไม่สามารถแข่งขันกับน้ำมันปิโตรเลียมได้ในภาวะที่ราคาน้ำมันดิบปรับลดลง ซึ่งนับได้ว่าเป็นจุดอ่อนสำคัญที่มีผลต่อศักยภาพการแข่งขันด้านราคาที่ต้องได้รับการส่งเสริมการพัฒนาด้านการผลิต ที่ผ่านมามีการนำน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพผสมกับน้ำมันดิบแล้วไม่ทำให้ราคาถูกลงและแข่งขันได้เมื่อเทียบกับน้ำมันเบนซินและดีเซล ซึ่งต้องอาศัยการอุดหนุนจากกองทุนฯ ในการสร้างอุปสงค์

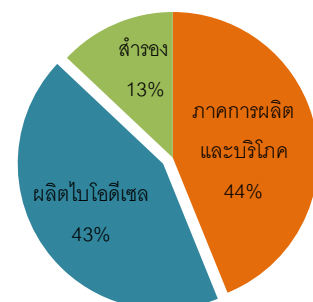


เกษตรกรและผู้ผลิตพลังงานเชื้อเพลิงชีวภาพมีความเสี่ยงได้รับผลกระทบ

จากพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562 ที่จะประกาศใช้ภายใต้สถานการณ์แนวโน้มตลาดน้ำมันดิบทรงตัวต่ำลง ในขณะที่ประเด็นอ่อนไหวของน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพไทยในด้านต้นทุนการผลิตยังไม่ได้รับการจัดการ ศูนย์วิจัยกสิกรไทยมองว่า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุปทานน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพบางส่วนจะต้องเฝ้าระวังสถานการณ์เพื่อให้สามารถรับมือได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1. ผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ปลูกพืชพลังงานผู้เป็นต้นน้ำของอุตสาหกรรมไบโอดีเซล และเอทานอล

❖ **เกษตรกรผู้ปลูกปาล์ม น้ำมันมีแนวโน้มจะได้รับผลกระทบจากการลดลงของอุปสงค์น้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ** ทั้งตลาดในประเทศที่ชะลอลดลงจากผลผลิตน้ำมันปาล์มล้นตลาด ในขณะที่ตลาดต่างประเทศก็ยังไม่ใช่ช่องทางระบายที่ดี ผลผลิต

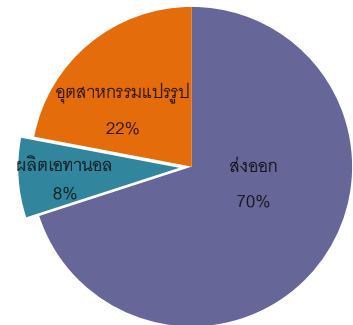


² สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ข้อมูลในปี 2561

ที่มา: กรมการค้าภายใน (2562), รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

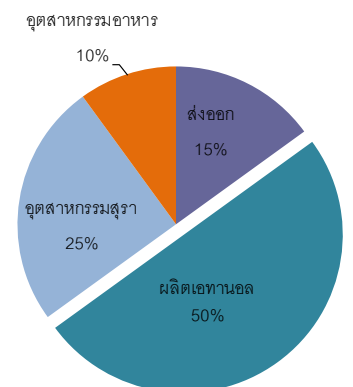
ปาล์มน้ำมันดิบทั้งหมด 2.78 ตัน³ ปัจจุบันปาล์มน้ำมันนำไปใช้เพื่อการผลิตไบโอดีเซลร้อยละ 43 ของผลผลิตทั้งหมด สัดส่วนที่เหลือนั้นถูกนำไปในภาคการผลิตและบริโภค เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ในขณะนี้ ไทยมีอุปทานน้ำมันปาล์มดิบอยู่มากในขณะที่ความต้องการยังอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งเป็นผลให้เมื่อปี 2561 ที่ผ่านมามีแผนระบายผลผลิตที่เหลือส่วนหนึ่งไปยังตลาดต่างประเทศ เช่น อียู ตะวันออกกลาง และอินเดีย โดยมองว่าเป็นตลาดที่มีศักยภาพ แต่ปัจจุบันตลาดเหล่านั้นล้วนแต่ออกมาตรรกการกีดกันการนำเข้าไม่ว่าจะเป็นการขึ้นภาษีหรือนโยบาย Zero Palm Oil⁴ สำหรับพลังงานเชื้อเพลิงชีวภาพ และเริ่มมีกระแสต่อต้านผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนผสมของน้ำมันปาล์ม (Palm Oil Free)⁵ ในสินค้าอุปโภคบริโภค ซึ่งไทยได้มีการส่งออกอาหารที่มีส่วนผสมของน้ำมันปาล์มไปยังตลาดดังกล่าว ดังนั้น หากปริมาณผลผลิตปาล์มที่ล้นตลาดไม่ได้รับการช่วยสนับสนุนโดยการนำไปผลิตไบโอดีเซล อาจจะทำให้สถานการณ์วิกฤติผลผลิตล้นตลาดรุนแรงขึ้นในอนาคต ซึ่งในระยะสั้นอาจจะทำได้เพียงระบายไปยังอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นภายในประเทศ เช่น อาหาร สบู่ หรือโรงงานไฟฟ้า เพื่อช่วยพยุงสถานการณ์

❖ **เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง อาจได้รับผลกระทบจากการลดลงของอุปสงค์น้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพเล็กน้อย** เนื่องจากมีการน้ำมันสำปะหลังไปผลิตเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพประมาณร้อยละ 8 ของผลผลิตทั้งหมด ในปี 2561 ผลผลิตจากมันสำปะหลังมีปริมาณ 27.88 ล้านตัน⁶ บริโภคภายในประเทศประมาณร้อยละ 25 – 30 ของผลผลิตทั้งหมด ถูกนำไปใช้มากที่สุดในการผลิตเอทานอลเพียงเล็กน้อยของผลผลิตทั้งหมด อย่างไรก็ตามในขณะนี้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังอาจจะได้รับทั้งผลกระทบจากการส่งออกไปยังตลาดต่างประเทศที่มากขึ้นเพิ่มเติม โดยประเทศจีนเป็นคู่ค้าหลักของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังถึงสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 90⁷ ในปี 2561 สำหรับนำไปผลิตเป็นเอทานอลเริ่มมีแนวโน้มความต้องการลดลง ศูนย์วิจัยกสิกรรมไทยมองว่า ในระยะสั้นเกษตรกรสามารถจัดการและลดความเสี่ยงได้จากการนำผลผลิตส่วนที่เหลือที่เคยนำไปเป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมผลิตเอทานอลไปใช้ในอุตสาหกรรมแปรรูปอื่นๆ ทดแทนในอุตสาหกรรมแปรรูป เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ อาหารสัตว์ กระดาษ



ที่มา: สำนักเศรษฐกิจการเกษตร (2551 - 2562), รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรรมไทย

❖ **เกษตรกรผู้ปลูกอ้อยนั้นอาจได้รับผลกระทบจากอุปสงค์กากน้ำตาลที่ลดลง** ส่วนผู้ที่อาจได้รับผลกระทบทางอ้อมคือ กลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลผ่านต้นทุนในส่วนการบริหารจัดการกากน้ำตาลส่วนเหลือ หรือการหาคาตลาดเพื่อระบายผลผลิตเพิ่มเติม เอทานอลสามารถผลิตได้จากกากน้ำตาล (Molasses) ที่เป็นผลพลอยได้จากกระบวนการผลิตน้ำตาล ซึ่ง



ที่มา: สำนักคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ตัวเลขการส่งออกจากกรมศุลกากร (2551 – 2554) รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรรมไทย

³ บริษัทอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม จำกัด (มหาชน) ข้อมูลในปี 2561

⁴ นโยบาย Zero Palm Oil กำหนดขึ้นเพื่อจุดประสงค์ลดการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพที่ผลิตจากปาล์มน้ำมัน และพืชอาหาร

⁵ "Palm Oil Free" เป็นข้อความที่ใช้ติดในฉลากสินค้าในอียู เนื่องจากเชื่อน้ำมันปาล์มเป็นแหล่งของไขมันอิ่มตัว มีสารปนเปื้อน และมีสารก่อมะเร็ง

⁶ สำนักเศรษฐกิจการเกษตร

⁷ สมาคมโรงงานผลิตมันสำปะหลังไทย

กากน้ำตาลร้อยละ 50 จะนำไปผลิตเอทานอล โดยเกษตรกรจะได้รับการแบ่งผลประโยชน์กับโรงงานผลิต้อยจากระบบแบ่งผลประโยชน์ร้อยละ 70:30⁸ ที่มาจากรายได้ทั้งหมดของการผลิตน้ำตาลและผลพลอยได้ โดยรายได้จากกากน้ำตาลจะถูกรวมเข้าไปกับรายได้สุทธิที่นับเป็นเพียงสัดส่วนน้อยไม่เกินร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งหมด⁹ ดังนั้น หากมีความต้องการใช้กากน้ำตาลลดลงจะส่งผลให้ผู้ผลิตน้ำตาลได้รับผลกระทบมากกว่าเกษตรกรเนื่องจากทั้งเป็นผู้ลงทุนการผลิต และดูแลค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมจากการบริหารจัดการกากน้ำตาล ศูนย์วิจัยกสิกรรมไทยมองว่า การปรับตัวของผู้ผลิตน้ำตาลในระยะสั้นนั้น ผู้ประกอบการยังมีโอกาสกระจายความเสี่ยงโดยป้อนกากน้ำตาลให้กับอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ เช่น อุตสาหกรรมสุรา อาหาร อาหารสัตว์ โดยเฉพาะเครื่องปรุงรสที่มีแนวโน้มเติบโตและขยายตัวได้ดี ซึ่งจะทำให้เกษตรกรได้ประโยชน์จากอุปสงค์ของกากน้ำตาลนี้ด้วยเช่นกัน

2. ผลกระทบต่อผู้ประกอบการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ

❖ **ผู้ประกอบการผลิตเอทานอล** ปัจจุบันมีโรงงานทั้งหมด 28 โรงงาน มีกำลังการผลิตติดตั้งรวมทั้งประเทศ 6.25 ล้านลิตร/วัน¹¹ โรงงานใหม่ที่มีอายุต่ำกว่า 3 ปี มีจำนวน 7 โรงงาน ส่วนใหญ่ใช้วัตถุดิบการผลิตจากกากน้ำตาล ที่ผ่านมากำลังการผลิตจริงอยู่ที่เฉลี่ยร้อยละ 65 – 70 ของกำลังการผลิตทั้งหมดขึ้นอยู่กับช่วงเวลา และได้มีการยุติการส่งออกเอทานอลตั้งแต่ปี 2558 เป็นต้นมา ปัจจุบันยังประสบปัญหาปริมาณความต้องการของตลาดยังอยู่ในระดับที่ต่ำเมื่อเทียบกับความสามารถในการผลิต เอทานอล ซึ่งแอลกอฮอล์ที่ได้จากอุตสาหกรรมกลั่นน้ำถูกใช้เพื่อผลิตเอทานอลเพียงเฉลี่ยร้อยละ 3 ของผลิตภัณฑ์แอลกอฮอล์ทั้งหมด ส่วนใหญ่ถูกใช้ไปในอุตสาหกรรมอื่น เช่น เป็นวัตถุดิบของอาหาร เครื่องดื่ม เครื่องสำอาง หรือประกอบในกระบวนการผลิต เช่น เครื่องจักร หรืออิเล็กทรอนิกส์ อย่างไรก็ตาม ศูนย์วิจัยกสิกรรมไทยมองว่า หากโรงงานสามารถปรับตัวได้ทันสถานการณ์และตลาดใหม่รองรับได้ในอุตสาหกรรมอื่นๆ จะทำให้สามารถกระจายความเสี่ยงได้ เนื่องจากส่วนใหญ่โรงงานผลิตเอทานอลสามารถผลิตได้ทั้งเกรดเชื้อเพลิงและเกรดสำหรับบริโภคขึ้นอยู่กับารออกแบบของโรงงาน ทั้งนี้ การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรและการผลิตเอทานอลเพื่อให้มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำลงจะสามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบได้โดยเฉพาะโรงงานผลิตเอทานอลรายใหม่ หรือรายเล็กที่ยังไม่คุ้มทุน และยังไม่เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale)

❖ **ผู้ประกอบการผลิตน้ำมันไบโอดีเซล** ปัจจุบันมีโรงงานผลิตทั้งหมด 13 โรงงาน จากผู้ผลิตรายใหญ่ 5 ราย ตั้งแต่ปี 2558 มีโรงงานใหม่เพิ่มขึ้น 1 โรงงาน กำลังการผลิตติดตั้งรวมทั้งประเทศ 7.68 ล้านลิตร/วัน ที่ผ่านมากำลังการผลิตจริงอยู่ที่ค่าเฉลี่ยร้อยละ 50 - 55¹⁰ ของกำลังการผลิตทั้งหมดขึ้นอยู่กับช่วงเวลาซึ่งเป็นสาเหตุทำให้ต้นทุนการผลิตสูง เนื่องจากปริมาณความต้องการในตลาดยังมีค่อนข้างต่ำและไม่สามารถแข่งขันได้ในสภาวะตลาด จากสถานการณ์ดังกล่าว ทำให้บางครั้งโรงงานผลิตส่วนใหญ่เดินเครื่องผลิตไม่ถึงร้อยละ 50 หรือเดินเครื่องเฉพาะที่มีคำสั่งซื้อเข้ามาเท่านั้น อีกทั้งการเกิดปริมาณส่วนเกินในระบบมากกว่า 2 เท่า รวมถึง

⁸ ระบบจัดสรรผลประโยชน์ 70 : 30 โดยเกษตรกรจะได้รับร้อยละ 70 และอีกร้อยละ 30 ของรายได้สุทธิจะจัดสรรให้ผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาล

⁹ ส่วนแบ่งที่เกษตรกรจะได้รับนั้นได้จากปริมาณกากน้ำตาลที่ได้ในปีนั้นๆ โดยใช้ราคาอ้างอิง (ส่วนต่างระหว่างราคากากน้ำตาลอ้างอิงในปฏิธาน 2525/2526 กับราคาส่งออกจากน้ำตาล) ในการคำนวณ

¹⁰ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

ข้อจำกัดด้านถังเก็บสต็อกที่ไม่เพียงพอทำให้เกิดปัญหาสงครามราคาที่สูงส่งผลให้สถานการณ์ยิ่งทวีความรุนแรง ผู้ประกอบการบางรายที่มีทั้งโรงงานผลิตไบโอดีเซลและน้ำมันปาล์มสำหรับสินค้าอุปโภคบริโภคยังสามารถบริหารจัดการความเสี่ยงได้บ้างจึงได้รับผลกระทบน้อย ส่วนผู้ประกอบการที่มีเพียงธุรกิจผลิตไบโอดีเซลอย่างเดียวจะต้องจับตาดูสถานการณ์อย่างใกล้ชิด ซึ่งศูนย์วิจัยกสิกรไทยคาดว่า อาจจะต้องประสบปัญหาในภาวะที่ไม่สามารถระบายผลผลิตออกสู่ตลาดได้ ทั้งนี้ จากปัญหาด้านทุนการผลิตที่สูงนั้น ผู้ประกอบการควรพิจารณาการลงทุนไปที่ต้นน้ำเพื่อให้สามารถควบคุมได้ตั้งแต่การคัดเลือกสายพันธุ์และระบบการเพาะปลูกเพื่อให้มีคุณภาพดีขึ้น ต้นทุนต่ำลงและมีปริมาณที่แน่นอนผ่านรูปแบบของเกษตรพันธสัญญา (Contact Farming) หรือการจัดหาสายพันธุ์ให้เกษตรกร ทำได้ดี หากบริหารจัดการอย่างเหมาะสมผู้ผลิตน้ำมันไบโอดีเซลมีต้นทุนการผลิตที่ลดลงเกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจากความเสี่ยงที่ลดลงหลังจากที่อยู่ในรูปแบบของเกษตรพันธสัญญา

กล่าวโดยสรุป ศูนย์วิจัยกสิกรไทยมองว่า ในสถานการณ์ที่โครงสร้างราคาน้ำมันดิบมีแนวโน้มทรงตัวต่ำลง การปรับใช้กลไกการดูแลน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพนั้นจะทำให้เกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปดียิ่งขึ้นและเกิดผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพตามช่วงเวลา เนื่องจากการลดการอุดหนุนนั้นโดยหลักการแล้วเป็นสิ่งที่เหมาะสมและควรดำเนินการเพื่อให้กลไกตลาดสะท้อนราคาอย่างเป็นธรรม ซึ่งประเด็นอยู่ที่ความสามารถในการปรับตัวของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระบบห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ในเงื่อนไขของระยะเวลาที่จำกัด อีกทั้ง ความท้าทายของมาตรการอื่นที่จะออกมาต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กระทบต่อค่าครองชีพของประชาชนน้อยที่สุด ประชาชนสามารถปรับตัวได้ ไม่กระทบต่อรายได้เกษตรกร ภาคอุตสาหกรรม และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยขณะนี้ยังรอการประกาศนโยบายและแนวทางการดำเนินการของ พ.ร.บ. น้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ พ.ศ. 2562 ในการลดอุดหนุนน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพที่ชัดเจน รวมไปถึงแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก (AEDP) และแผนอนุรักษ์พลังงาน (EEP) ที่อยู่ระหว่างการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ข้างหน้า

อย่างไรก็ดี หากเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้อุปสงค์น้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพลดลง **ศูนย์วิจัยกสิกรไทยมองว่าในระยะสั้น มาตรการที่สนับสนุนให้เกิดการใช้ น้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพอย่างต่อเนื่องยังเป็นสิ่งสำคัญ** ควบคู่ไปกับการกระจายความเสี่ยงโดยช่วยผลักดันผลผลิตจากเกษตรกรไปยังอุตสาหกรรมต่อเนื่อง อื่นๆ หรือมาตรการพยุงราคาสินค้าเกษตรเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกร ทั้งนี้ ในระยะยาวภายใต้ข้อจำกัดด้านความสามารถในการแข่งขันจากต้นทุนการผลิต ภาครัฐควรส่งเสริมการพัฒนาในด้านต่างๆ เพื่อผลักดันให้เกิดการลดต้นทุนการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ เช่น มาตรการส่งเสริมด้านวิจัยและพัฒนา (R&D) ของระบบเพาะปลูกหรือพันธุ์พืช จัดโซนนิ่งในรูปแบบของแปลงใหญ่เพื่อให้ผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น (Yield) และมีคุณภาพเพิ่มขึ้น และพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต รวมไปถึงมีการส่งเสริมการนำสินค้าเกษตรไปผลิตเป็นสินค้ามูลค่าสูงด้วยนวัตกรรมเพื่อช่วยระบายผลผลิตให้กับเกษตรกรอีกช่องทางตามยุทธศาสตร์พัฒนาอุตสาหกรรมไทย 4.0 ระยะ 20 ปี (2560 – 2579) ในการพัฒนาอุตสาหกรรมชีวภาพ (Bio Economy) เพื่อเป็นศูนย์กลางในอาเซียนภายใน 2570 โดยสินค้าเกษตรอย่างอ้อย ปาล์ม น้ำมัน และมันสำปะหลัง จะได้รับการพัฒนาให้เป็นผลิตภัณฑ์ฐานชีวภาพที่มีมูลค่าสูงไปสู่ตลาดใหม่เฉพาะกลุ่ม (Niche Market) เช่น ชีวเคมีภัณฑ์ อาหารสัตว์แห่งอนาคต อาหารแห่งอนาคต และชีวเภสัชภัณฑ์ ที่มีมูลค่าสูงและมีความต้องการเพิ่มขึ้นในอนาคต



Disclaimer

รายงานวิจัยฉบับนี้จัดทำเพื่อเผยแพร่ทั่วไป โดยจัดทำขึ้นจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ที่น่าเชื่อถือ แต่บริษัทฯ มิอาจรับรองความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือ หรือความสมบูรณ์เพื่อใช้ในทางการค้าหรือประโยชน์อื่นใด บริษัทฯอาจมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงข้อมูลได้ตลอดเวลาโดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า ทั้งนี้ผู้ใช้ข้อมูลต้องใช้ความระมัดระวังในการใช้ข้อมูลต่างๆ ด้วยวิจารณญาณของตนเองและรับผิดชอบในความเสี่ยงทั้งสิ้น บริษัทฯ จะไม่รับผิดชอบผู้ใช้หรือบุคคลใดในความเสียหายใดจากการใช้ข้อมูลดังกล่าว ข้อมูลในรายงานฉบับนี้จึงไม่ถือว่าเป็นการให้ความเห็น หรือคำแนะนำในการตัดสินใจทางธุรกิจ แต่อย่างใดทั้งสิ้น