



## ประเด็นเกี่ยวกับนโยบายกระตุ้นการใช้เหล็กภายในประเทศ

CURRENT ISSUE

ปีที่ 26 ฉบับที่ 3146

วันที่ 1 ตุลาคม 2563

### ▶ ประเด็นสำคัญ

- คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบโดยหลักการให้มีร่างกฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่ผลิตในประเทศ โดยเฉพาะเหล็กที่จะให้ใช้เป็นสัดส่วน 90% ของมูลค่าหรือปริมาณทั้งหมดที่ใช้ในการก่อสร้าง น่าจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการใช้เหล็กที่ผลิตภายในประเทศได้ระดับหนึ่ง เพราะเหล็กที่ผลิตภายในประเทศสามารถทดแทนเหล็กก่อสร้างชนิดทั่วไป ในกลุ่มที่ไทยสามารถผลิตได้ แต่ยังมีการนำเข้าอยู่
- ที่มาของนโยบายเกิดจากอัตราการใช้กำลังการผลิตในประเทศที่อยู่ในระดับต่ำประมาณ 55% เนื่องจากเหล็กไทยสูญเสียความสามารถในการแข่งขันด้านราคาต่อเหล็กนำเข้าจากจีน ทำให้ผู้ผลิตเหล็กในไทยยื่นหนังสือถึงหน่วยงานรัฐ
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทยมองว่า นโยบายนี้น่าจะช่วยเพิ่มการผลิตเหล็กในประเทศอีกปีละประมาณ 3.6 แสนตันต่อปี ในช่วง 3 ปีข้างหน้า ทำให้อัตราการใช้กำลังการผลิต เพิ่มขึ้นเป็น 58.6% ในขณะเดียวกันอาจมีผลให้ต้นทุนก่อสร้างในโครงการภาครัฐเพิ่มขึ้นประมาณ 0.5-0.8%

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา อุตสาหกรรมเหล็กในประเทศเผชิญความท้าทายจากประเด็นความสามารถในการแข่งขันด้านราคาจากเหล็กนำเข้าจากจีนมาโดยตลอด สาเหตุหลักมาจากปัญหาเหล็กล้นตลาด ที่เริ่มเมื่อปี 2557 ผู้ผลิตเหล็กจีนจึงเร่งระบายสินค้า ผ่านการส่งออกไปยังตลาดต่างประเทศ ซึ่งรวมถึงไทย ที่เป็นประเทศนำเข้าเหล็กอันดับต้นๆ ของโลก<sup>1</sup> ทั้งนี้ราคาเหล็กเส้นที่ใช้ในงานก่อสร้างที่ไทยนำเข้าจากจีน อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าราคาเหล็กเส้นของไทย<sup>2</sup> เฉลี่ยประมาณ 20% ในช่วงปี 2557-2562 โดยส่งผลให้ สัดส่วนการนำเข้าต่อการบริโภคภายในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญโดยเพิ่มจาก 8% ในปี 2559 เป็น 40% ในช่วงปี 2560-2562

ทั้งนี้แม้หลายประเทศทั่วโลก รวมถึงไทย มีวิธีการรับมือปริมาณเหล็กจากจีนจำนวนมากที่เข้ามายังตลาดในประเทศตน ผ่านการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-Dumping: AD) มาตรการปกป้องการนำเข้า (Safeguard) แต่ก็ช่วยบรรเทาผลกระทบได้ระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากในทางปฏิบัติ มาตรการเหล่านี้ สามารถหลบเลี่ยงได้โดยอาศัยการดัดแปลงเพียงเล็กน้อย การส่งสินค้าผ่านประเทศตัวกลางหรือประเทศอื่น รวมทั้งการนำชิ้นส่วนมาประกอบเป็นสินค้าสำเร็จรูป จึงเป็นที่มาของการที่ผู้ประกอบการผลิตเหล็กในไทยพยายามเรียกร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาช่วยเหลืออุตสาหกรรมเหล็กในประเทศอย่างต่อเนื่อง

<sup>1</sup> ประเทศไทยนำเข้าเหล็กเฉลี่ยเป็นอันดับ 3 ของโลกในช่วงปี 2558-2562 (World steel association)

<sup>2</sup> ราคาเหล็กส่งออกของประเทศไทยไปตลาดโลก

ดังนั้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2563 ที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบอนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน (ฉบับที่ 2) **เพิ่มหมวด 9 พัก ส่งเสริมพัสดุที่ผลิตในประเทศ**<sup>3</sup> โดยเฉพาะในงานก่อสร้างที่ระบุให้ในงานก่อสร้างของรัฐต้องใช้เหล็กที่ผลิตภายในประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ของมูลค่าหรือปริมาณการใช้เหล็กทั้งหมดในโครงการก่อสร้างนั้น และเมื่อรวมกับพัสดุอื่นๆแล้วจะต้องมีสัดส่วนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่ผลิตภายในประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของพัสดุที่จะใช้ โดยความหมายของพัสดุที่ผลิตในประเทศคือพัสดุที่ได้รับการรับรองว่าเป็น “Made in Thailand” หรือเป็นการผลิตหรือใช้วัสดุในไทย นอกจากนี้ หากเกิดการประมูลแข่งขันการจัดซื้อพัสดุระหว่างบริษัทสัญชาติไทยที่ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) และ บริษัทที่มีได้ถือสัญชาติไทยในงานของภาครัฐ บริษัทสัญชาติไทยจะชนะการประมูลหากเสนอราคาประมูลสูงกว่าผู้ประเมินต่ำสุดไม่เกิน 3% และพัสดุต้องได้รับการรับรองจากสภาอุตสาหกรรมว่าเป็นพัสดุที่ผลิตในประเทศ

**คาดว่ามาตรการดังกล่าวคงมีผลกระทบเชิงบวกต่ออุตสาหกรรมเหล็กในประเทศในระดับจำกัด ขณะที่มีโอกาสทำให้ต้นทุนก่อสร้างโครงการภาครัฐสูงขึ้นร้อยละ 0.5 ถึง 0.8**

ศูนย์วิจัยกสิกรไทยมองว่าหลักการของร่างกฎกระทรวงดังกล่าว น่าจะส่งผลกระทบต่อโครงการภาครัฐ ที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากในการก่อสร้างอาคารส่วนใหญ่ใช้เหล็กที่ผลิตในประเทศอยู่แล้ว สาเหตุมาจากเหล็กเส้นก่อสร้างจากจีนที่ผลิตด้วยวิธี Induction furnace พึ่งได้รับการบรรจุเข้าไปในเกณฑ์ของ มอก. ปี 2559 ทำให้ถึงแม้เหล็กจีนราคาจะถูก แต่ในทางปฏิบัติ อาจจะไม่ได้รับความนิยมมากนัก

ที่ผ่านมาการใช้เหล็กก่อสร้าง<sup>4</sup> ในงานโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐในช่วงปี 2562-2563 มีมูลค่าการก่อสร้างเฉลี่ยปีละ 5 แสนล้านบาทต่อปีและมีการใช้เหล็กเฉลี่ยปีละประมาณ 1.6 ล้านตันต่อปี เหล็กกลุ่มที่ศูนย์วิจัยกสิกรไทยมองว่าจะสามารถเปลี่ยนมาเป็นการผลิตในประเทศได้คือเหล็กก่อสร้างกลุ่มที่ไทยสามารถผลิตได้เองแต่ยังมีการนำเข้าจากต่างประเทศ (Imported non-special grade steel) คิดเป็น 25% ของการใช้เหล็กก่อสร้างในงานโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐ หรือประมาณ 4 แสนตันต่อปี

ศูนย์วิจัยกสิกรไทยจึงมองว่าร่างกฎกระทรวงฯ นี้ น่าจะสามารถบังคับใช้ได้จริงแต่จะมีผลในวงจำกัดโดยอาจจะมีการใช้เหล็กที่ผลิตในประเทศเพิ่มขึ้น ประมาณ 3.6 แสนตันต่อปีในช่วงปี 2564-2565 ซึ่งคิดเป็นประมาณ 7% ของความการบริโภคเหล็กก่อสร้างในปัจจุบันเฉลี่ยที่ 5.2 ล้านตัน<sup>5</sup> และจะทำให้อัตราการใช้กำลังการผลิตในประเทศเพิ่มขึ้นจาก 55% เป็น 58.6%

ถึงแม้นโยบายนี้จะทำให้ปริมาณการผลิตเหล็กในประเทศสูงขึ้นซึ่งน่าจะเกิดผลเชิงบวกต่อผู้ผลิต แต่ในขณะเดียวกัน อาจจะทำให้ต้นทุนก่อสร้างของโครงการภาครัฐสูงขึ้นประมาณ 0.5-0.8 %<sup>6</sup> ของมูลค่างานก่อสร้าง เนื่องจากหลักเกณฑ์นี้ทำให้งานก่อสร้างภาครัฐต้องใช้เหล็กก่อสร้างที่ผลิตภายในประเทศ และบริษัทสัญชาติไทยจะชนะการประมูลทันทีหากราคาสูงกว่าไม่เกินร้อยละ 3 ในขณะที่งานที่ต้องใช้เหล็กพิเศษ ที่ไทย

<sup>3</sup> รายละเอียดอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงได้ภายหลังจากการประกาศเป็นกฎกระทรวง

<sup>4</sup> เหล็กก่อสร้างที่คาดว่าจะอยู่ในเกณฑ์ เช่น เหล็กโครงสร้าง เหล็กเส้น เหล็กถดต่าง ๆ

<sup>5</sup> ไทยบริโภคเหล็กเฉลี่ยปีละ 5.2 ล้านตัน ในช่วงปี 2559-2562

<sup>6</sup> มูลค่าการใช้เหล็กของไทยคาดว่าจะอยู่ที่ประมาณ 18-24% ต่อมูลค่าการก่อสร้าง เมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยโลกที่ประมาณ 14 -16% (World steel association)

ผลิตเหล็กประเภทนี้เองไม่ได้และต้องอาศัยการนำเข้า<sup>7</sup> เช่น งานรถไฟ อาจจะได้มีต้นทุนการก่อสร้างที่สูงขึ้นมาก

อย่างไรก็ตาม หากเกณฑ์นี้สามารถครอบคลุมไปถึงโครงการก่อสร้างที่ร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน หรือ PPP จะทำให้ตัวเลขการใช้เหล็กที่ผลิตเหล็กในประเทศสูงขึ้น เนื่องจากแผนงานก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ในระยะหลังมักเป็นโครงการรูปแบบ PPP อย่างไรก็ตามโครงการประเภทนี้เป็นงานที่ต้องใช้เหล็กชนิดพิเศษเป็นจำนวนมาก ทำให้การใช้เหล็กต้องขึ้นอยู่กับสัญญาของโครงการและสเปคที่ผู้ออกแบบกำหนด

แม้ว่าการใช้นโยบายที่สนับสนุนอุตสาหกรรมเหล็กโดยเฉพาะเจาะจง อาจส่งผลดีต่อผู้ผลิตเหล็กในประเทศ ขณะที่แนวโน้มที่จะทำให้ ต้นทุนการก่อสร้างทั้งระบบเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมเหล็กเป็นอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ที่จะส่งผลต่อความยั่งยืนของอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่สำคัญอื่นๆ นอกเหนือจากการก่อสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุตสาหกรรมยานยนต์ ดังนั้น นอกจากการบรรเทาผลกระทบจากการสูญเสียความสามารถในการแข่งขันด้านราคาของเหล็กไทยผ่านมาตรการและนโยบายต่างๆ แล้ว สำหรับการแก้ปัญหาในระยะยาวนั้น **ศูนย์วิจัยกสิกรไทย มองว่า หากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องการสนับสนุนอุตสาหกรรมเหล็กในประเทศให้ได้้อย่างยั่งยืน อาจจะต้องกลับมาทบทวนห่วงโซ่อุปทานเหล็ก** ซึ่งมีผลิตภัณฑ์เหล็กหลากหลายประเภทที่แตกต่างตามรูปแบบการใช้งานว่า **ไทยมีจุดแข็งทางด้านคุณภาพและต้นทุนที่สอดคล้องกับการใช้งานในอุตสาหกรรมสำคัญของประเทศในผลิตภัณฑ์เหล็กประเภทใด เพื่อที่จะสามารถกำหนดแนวทางการสนับสนุนอุตสาหกรรมเหล็กได้อย่างตรงจุด** ซึ่งจะนำไปสู่การลดการนำเข้าเหล็กประเภทนั้น ๆ ลง



#### Disclaimer

รายงานวิจัยฉบับนี้จัดทำเพื่อเผยแพร่ทั่วไป โดยจัดทำขึ้นจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ที่น่าเชื่อถือ แต่บริษัทฯ มิอาจรับรองความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือ หรือความสมบูรณ์เพื่อใช้ในทางการค้าหรือประโยชน์อื่นใด บริษัทฯ อาจมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงข้อมูลได้ตลอดเวลาโดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า ทั้งนี้ผู้ใช้ข้อมูลต้องใช้ความระมัดระวังในการใช้ข้อมูลต่างๆ ด้วยวิจารณญาณของตนเองและรับผิดชอบในความเสียหายเองทั้งสิ้น บริษัทฯ จะไม่รับผิดชอบต่อผู้ใช้หรือบุคคลใดในความเสียหายใดจากการใช้ข้อมูลดังกล่าว ข้อมูลในรายงานฉบับนี้จึงไม่ถือว่าเป็นการให้ความเห็นหรือคำแนะนำในการตัดสินใจทางธุรกิจ แต่อย่างใดทั้งสิ้น

<sup>7</sup> เหล็กในกลุ่มการทำรถไฟประเทศไทยยังไม่สามารถผลิตได้ เนื่องจากเรายังไม่ได้รับรองจากมาตรฐาน GB ที่เป็นมาตรฐานของจีนที่ใช้ในการรับรองคุณภาพเหล็กที่ใช้ในงานรถไฟ