



## อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย : ถึงจุดเปลี่ยนสำคัญหลังภาครัฐ ปล่อยให้ราคาน้ำตาลในประเทศเป็นไปตามกลไกตลาด

CURRENT ISSUE

ปีที่ 23 ฉบับที่ 2885

วันที่ 13 ธันวาคม 2560

### ▶ ประเด็นสำคัญ

- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย มองว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2560 ซึ่งเห็นชอบกับการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาล โดยลดการอุดหนุนและแทรกแซงลง นับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ จากเดิมที่ภาครัฐเข้ามาช่วยเหลือในช่วงที่ชาวไร่อ้อยได้รับราคาอ้อยไม่คุ้มกับต้นทุนการผลิต ไปเป็นการให้กลไกตลาดทำหน้าที่ทดแทน รวมถึงการปฏิบัติให้สอดคล้องกับข้อตกลงที่ภาครัฐมีกับประเทศต่างๆ ขณะเดียวกัน ก็เป็นการดูแลทางฝั่งของประชาชนและภาคอุตสาหกรรมผู้ใช้น้ำตาล ให้ได้รับราคาน้ำตาลที่เป็นธรรมด้วยเช่นกัน
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย เห็นว่า การปล่อยให้ราคาน้ำตาล เกิดขึ้นในช่วงที่ราคาน้ำตาลตลาดโลกมีแนวโน้มปรับลดลง ซึ่งแม้ว่าจะส่งผลดีต่อผู้ใช้ที่สามารถบริโภคน้ำตาลในราคาที่ถูกลง แต่มีโอกาสที่ราคาอ้อยในปีการผลิต 2560/61 จะปรับลดลงมาอยู่ที่ 860-880 บาทต่อตันอ้อย เทียบกับปีการผลิตก่อนที่ได้รับอยู่ 1,050 บาทต่อตันอ้อย อย่างไรก็ตาม คาดว่าภาครัฐน่าจะจะมีมาตรการช่วยเหลือเพื่อลดผลกระทบต่อชาวไร่อ้อย ซึ่งขึ้นกับเม็ดเงินที่เข้ามาในระบบ รวมถึงเงื่อนไขพันธกรณีของไทยมีข้อตกลงกับต่างประเทศ
- ทั้งนี้ คาดว่า ในระยะข้างหน้า อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล คงจะถูกขับเคลื่อนโดยกลไกตลาดมากขึ้น ดังนั้นสิ่งที่ช่วยสร้างเสถียรภาพการแข่งขันในระยะยาว ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย จะขึ้นอยู่กับ การปรับลดต้นทุนการผลิตให้สอดคล้องกับราคาน้ำตาลตลาดโลกที่อาจจะผันผวนในระยะข้างหน้า

**ในที่สุด** อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลก็มาถึงจุดเปลี่ยนสำคัญ เมื่อภาครัฐตัดสินใจปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม โดยปล่อยให้ราคาอ้อยและน้ำตาลขึ้นลงตามกลไกตลาด และลดการแทรกแซงราคาอ้อยและน้ำตาลทรายโดยภาครัฐลง ส่งผลให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งเดิมเคยได้รับการอุดหนุนและช่วยเหลือจากภาครัฐ ต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะความผันผวนของราคาอ้อยที่มีมากขึ้น ซึ่งอาจกระทบต่อแรงจูงใจในการเพาะปลูกอ้อยในระยะข้างหน้า และคงเป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายในการหามาตรการต่างๆ เพื่อให้ทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และกลุ่มผู้ใช้น้ำตาลสามารถอยู่ได้บนพื้นฐานที่เป็นธรรมทุกฝ่าย

บริการทุกระดับประทับใจ

## ประเมินผลได้-ผลเสียจากการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

ประเด็นหลักของมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 ธันวาคม 2560 คือ การเห็นชอบแนวทางการบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายรูปแบบใหม่ แทนรูปแบบเดิมที่ใช้มากกว่า 30 ปี (พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทรายปี 2527) โดยมีหลักการสำคัญคือ การลดบทบาทของภาครัฐในการเข้าไปควบคุมดูแลและช่วยเหลือทางตรงต่อชาวไร้อ้อย รวมถึงการปล่อยให้ราคาน้ำตาลในประเทศเคลื่อนไหวเป็นไปตามกลไกตลาด แทนการควบคุมราคา เพื่อให้เป็นไปตามหลักการค้าสากลขององค์การการค้าโลก (WTO) และป้องกันไม่ให้เป็นผู้ส่งออกน้ำตาลอันดับ 1 ของโลก ฟ้องไทยว่าอุดหนุนการปลูกอ้อยและส่งออกน้ำตาล โดยมีสาระสำคัญคือ

**1.ยกเลิกการกำหนดราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ** จากปัจจุบันที่ถูกควบคุมราคาหน้าโรงงาน โดยกระทรวงอุตสาหกรรม และราคาขายปลีกโดยกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งประเด็นนี้เดิมถูกมองว่า เป็นช่องทางให้ไทยมีการอุดหนุนการส่งออก รวมถึงการอุดหนุนราคาอ้อยให้กับเกษตรกร ปรับมาเป็นการปล่อยให้ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศเป็นไปตามกลไกของตลาด

**2.ยกเลิกมาตรการให้เงินช่วยเหลือตันละ 160 บาทแก่ชาวไร้อ้อย** โดยเป็นการให้ในช่วงที่ราคาอ้อยอยู่ในสภาวะตกต่ำ ซึ่งแม้ว่าแต่เดิมมาตรการนี้จะมาจากการกู้ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โดยนำรายได้จากการจำหน่ายราคาน้ำตาลในประเทศ 5 บาทต่อกิโลกรัม มาใช้หนี้ดังกล่าว แต่ก็ผ่านมติคณะรัฐมนตรี จึงเปรียบเสมือนการค้าประกันโดยภาครัฐ

**3.ยกเลิกการกำหนดโควตาน้ำตาลทราย** ทั้งน้ำตาลโควตา ก. (จำหน่ายในประเทศ) และน้ำตาลทรายโควตา ข.และน้ำตาลทราย โควตา ค. (จำหน่ายต่างประเทศ) ซึ่งเดิมมาตรการนี้ถูกมองว่า มีการอุดหนุนการส่งออก โดยการกำหนดราคาน้ำตาลในประเทศให้อยู่ในระดับสูง เพื่อช่วยเหลือให้ไทยสามารถส่งออกน้ำตาลได้ในราคาต่ำ โดยโครงสร้างใหม่ ภาครัฐจะให้โรงงานน้ำตาลสำรองน้ำตาล ให้มีเพียงพอกับการบริโภคในประเทศเพื่อป้องกันการขาดแคลน รวมถึงยังมีการกำหนดให้ส่งมอบน้ำตาล 4 แสนตันให้กับบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย เป็นผู้ส่งออกน้ำตาลเหมือนเดิม เพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณราคาน้ำตาลส่งออก

**ศูนย์วิจัยกสิกรไทย** คาดว่า ผลกระทบจากมาตรการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในครั้งนี้ จะทำให้ราคาอ้อยเคลื่อนไหวตามราคาน้ำตาลตลาดโลกมากขึ้น สำหรับผลกระทบต่อห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ทั้งในส่วนของต้นน้ำ (ชาวไร้อ้อย) กลางน้ำ (โรงงานน้ำตาล) และปลายน้ำ (ประชาชนและอุตสาหกรรมผู้ใช้น้ำตาล) จะมีทั้งเชิงบวกและเชิงลบ ขึ้นกับปัจจัยแวดล้อม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ผลกระทบต่อ Supply Chain จากการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

ห่วงโซ่การผลิต	ผลกระทบเชิงบวก	ผลกระทบเชิงลบ
กลุ่มผู้ผลิตวัตถุดิบ (ชาวไร้อ้อย)	-ราคาอ้อยมีโอกาสรับผลดีในกรณีที่ราคาน้ำตาลตลาดโลกอยู่ในระดับสูงมาก (ราคาน้ำตาลเคยขึ้นสูงแตะ 30 เซนต์ต่อปอนด์ในปี 2554)	-ในกรณีที่ราคาน้ำตาลตลาดโลกปรับลดลง รายได้มีแนวโน้มปรับลดลง หากภาครัฐไม่สามารถช่วยเหลือเพิ่มราคาอ้อยได้ -มีโอกาสที่ชาวไร้อ้อยจะลดพื้นที่เพาะปลูกและหันไปปลูกพืชประเภทอื่นที่ให้ผลตอบแทนมากกว่า
กลุ่มผู้ผลิตน้ำตาล (โรงงาน)		
-ขนาดใหญ่	-มีความได้เปรียบทางด้านการแข่งขันในตลาดในประเทศ จากตราสินค้าที่ได้รับการยอมรับ รวมถึงมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำ จากการมีห่วงโซ่การผลิตครบวงจร อาทิ น้ำตาล เอ	-หากเกษตรกรมีการลดพื้นที่ปลูกอ้อย อาจเกิดปัญหาวัตถุดิบป้อนอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องที่มีอยู่ ทั้งโรงงานเอทานอล โรงงานไฟฟ้าชีวมวล

หน่วยการผลิต	ผลกระทบเชิงบวก	ผลกระทบเชิงลบ
	<p>ทานอล และไฟฟ้า</p> <p>-มีการพัฒนาผลิตน้ำตาลในรูปแบบน้ำเชื่อม ที่อุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่มต้องการ</p> <p>-มีความสามารถในการหว่านตัดดิบอ้อยเข้าโรงงานในกรณีที่ผลผลิตอ้อยมีน้อย</p>	<p>-ต้องมีการดำรงสต็อกน้ำตาลที่เพียงพอต่อการบริโภคในสัดส่วนที่สูงตามปริมาณการผลิต ซึ่งน้ำตาลส่วนนี้ไม่สามารถปล่อยสู่ตลาด ยกเว้นในภาวะที่ราคาน้ำตาลในประเทศสูง หรือเกิดการขาดแคลน</p>
-ขนาดเล็ก	<p>-ผลิตน้ำตาลที่มีกลิ่นและรสชาติที่ผู้บริโภคในท้องถิ่นชอบ</p> <p>-โรงงานน้ำตาลที่อยู่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน สามารถส่งออกน้ำตาลด้วยต้นทุนที่ต่ำ</p> <p>-ภาระการสำรองสต็อกน้ำตาลเพื่อใช้ในประเศมีน้อยกว่ารายใหญ่</p>	<p>-เสียเปรียบทางการจัดการอ้อยกับโรงงานขนาดใหญ่ในกรณีที่ผลผลิตมีน้อย เนื่องจากเงินทุนที่น้อยกว่า</p> <p>-ตรวสินค้าเป็นที่รู้จักน้อยกว่า อาจเสียเปรียบทางการรับรู้จากผู้บริโภคในประเทศ</p>
กลุ่มผู้ใช้น้ำตาล		
-ภาคประชาชน	<p>-การบริโภคน้ำตาลในราคาที่เป็นธรรม และอิงกับกลไกราคามากขึ้น โดยหากมีการลดยอดน้ำตาลในช่วงนี้ จะทำให้ราคาน้ำตาลทรายในประเทศปรับลดลงประมาณ 2-3 บาทต่อกิโลกรัม</p>	<p>-อาจจะต้องรับภาระบริโภคน้ำตาลในราคาสูง ในจังหวะที่ราคาน้ำตาลตลาดโลกปรับเพิ่มขึ้น</p>
-อุตสาหกรรม	<p>-สามารถซื้อน้ำตาลในราคาที่ถูกลง ซึ่งช่วยธุรกิจให้มีต้นทุนต่ำลง ภายใต้ภาวะต้นทุนการผลิตอื่นๆปรับสูงขึ้น อาทิ ต้นทุนค่าจ้างแรงงาน ต้นทุนด้านภาษี (ภาษีเครื่องคั้นตามค่าความหวาน)</p>	<p>-ต้นทุนการผลิตอาจมีความผันผวนตามราคาน้ำตาล ทำให้การควบคุมต้นทุนทำได้ยาก อาจต้องมีการวางแผนสต็อกสินค้า เพื่อลดความผันผวน ซึ่งอาจทำให้มีต้นทุนเพิ่ม</p>

ที่มา : รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรรมไทย

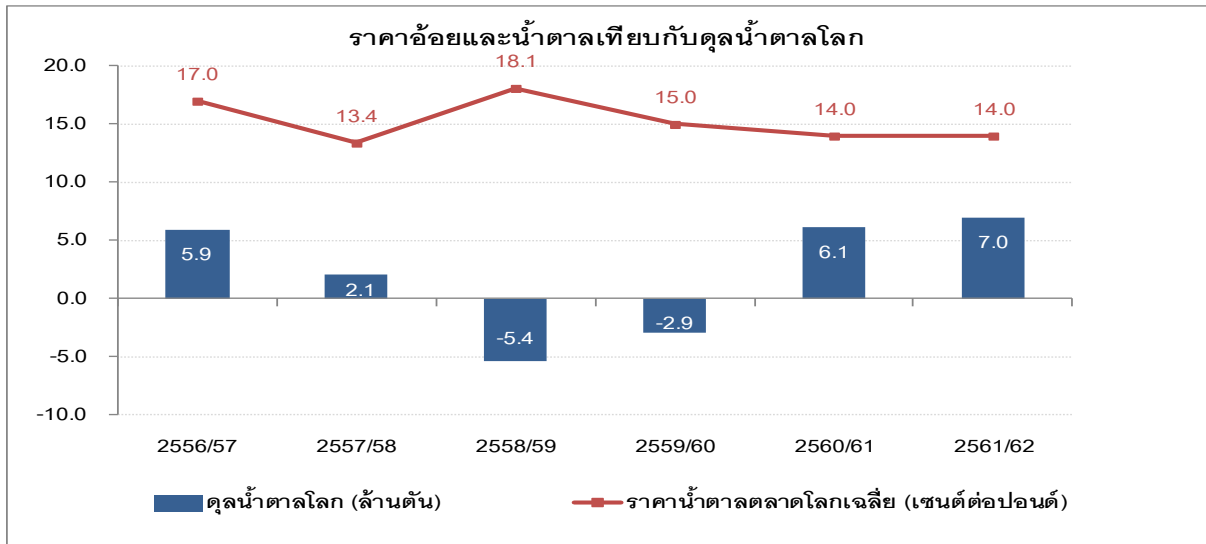
**ศูนย์วิจัยกสิกรรมไทย** เห็นว่า การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นการบริหารจัดการให้เกิดความเป็นธรรมกับทั้งห่วงโซ่อุปทาน ทั้งผู้ผลิตและผู้ใช้ รวมถึงช่วยลดภาระงบประมาณอุดหนุนที่ให้กับอุตสาหกรรมนี้ลง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากทั้งเกษตรกรและแรงงานเก็บเกี่ยวกว่า 1 ล้านคน ดังนั้น ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงต้องมาพิจารณาว่า จะมีมาตรการใดที่จะจูงใจให้ยังคงมีการเพาะปลูกอ้อยต่อไป ภายใต้เงื่อนไขการอุดหนุนจากภาครัฐที่ลดลง และผลตอบแทนการผลิตถูกขึ้นำจากราคาน้ำตาลตลาดโลกมากขึ้น

### จับตาราคาน้ำตาลตลาดโลกที่ปรับลด...กดดันราคาอ้อยในช่วงปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม

**ศูนย์วิจัยกสิกรรมไทย** มองว่า ช่วงเวลาที่เหมาะสมในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยที่ไม่ส่งผลกระทบต่อชาวไร่อ้อยมากเกินไป คือช่วงที่ราคาน้ำตาลตลาดโลกอยู่ในระดับสูง

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ราคาน้ำตาลตลาดโลกในช่วงนี้มีแนวโน้มปรับลดลงต่อเนื่อง จากระดับราคาที่ 20 เซนต์ต่อปอนด์ ช่วงเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ 2560 แต่หลังจากนั้น ราคาน้ำตาลค่อยๆทยอยปรับลดลงต่อเนื่องเหลือ 18 เซนต์ต่อปอนด์ ในเดือนมีนาคม และ 16 เซนต์ต่อปอนด์ในเดือนเมษายน ก่อนที่ราคาจะปรับลดลงมาอยู่ที่ประมาณ 14 เซนต์ต่อปอนด์ในช่วงเดือนที่เหลือนจนถึงปัจจุบัน และคาดว่า ราคาน้ำตาลตลาดโลกในปีการผลิต 2560/61 และอาจต่อเนื่องไปถึงปี 2561/62 อาจจะไม่เคลื่อนไหวในระดับเฉลี่ย 14-15 เซนต์ต่อปอนด์ (ภายใต้สมมติฐานว่าบราซิลไม่ได้รับผลกระทบจากปรากฏการณ์เอลนีโญที่ทำให้ผลผลิตน้ำตาลลดลง) โดยมี 2 ปัจจัยหลักที่ส่งผลกระทบคือ

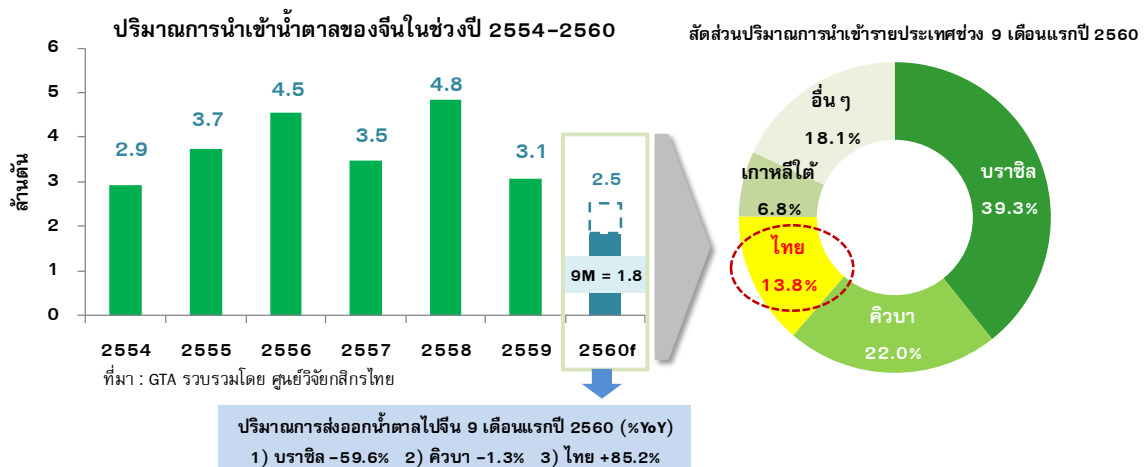
**1. คุลน้ำตาลโลกส่วนเกิน** เนื่องจากราคาน้ำตาลที่อยู่ในระดับสูงในช่วงที่ผ่านมา จึงทำให้มีการเพิ่มปริมาณผลผลิตน้ำตาลในหลายพื้นที่ทั่วโลก ประกอบกับสภาพอากาศที่เอื้ออำนวย บวกกับปริมาณฝนที่ตกอย่างเพียงพอ (ปรากฏการณ์ลานีญา ที่ทำให้น้ำมากในประเทศแถบเอเชีย) ส่งผลให้ปริมาณผลผลิตน้ำตาลในประเทศต่างๆ ปรับเพิ่มสูงขึ้น ทั้งไทย ซึ่งเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่อันดับ 2 ของโลก และอินเดียซึ่งเป็นประเทศผู้บริโภคน้ำตาลอันดับ 1 ของโลก รวมถึงจีนซึ่งเป็นประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลรายสำคัญอันดับต้นของโลก ซึ่งคาดว่าสภาพดังกล่าวจะดำเนินไปอย่างน้อย 2 ปีการผลิต (2560/61 และปี 2561/62)



ที่มา : F.O.Licht's , ISO , สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

หมายเหตุ : ปี 2560/61 และปี 2561/62 ประมาณการโดย ศูนย์วิจัยกสิกรไทย

**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) ทำให้ประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลโดยเฉพาะบราซิลต้องหันไปแข่งขันส่งออคน้ำตาลในตลาดอื่น ๆ มากขึ้น ส่งผลกดดันเชิงลบต่อราคาน้ำตาลตลาดโลก



## มาตรการระยะสั้น&ระยะยาว...เพื่อรับมือกับราคาอ้อยที่อาจปรับลดลง

**ศูนย์วิจัยกสิกรไทย** มองว่า ราคาน้ำตาลตลาดโลกที่คาดว่าจะปรับลดลง อาจกระทบต่อราคาอ้อยที่เกษตรกรได้รับ (ภายใต้เงื่อนไขราคาน้ำตาลตลาดโลกเคลื่อนไหวเฉลี่ยอยู่ที่ 14-15 เซนต์ต่อปอนด์ คาดว่าราคาอ้อยขึ้นต้นปีการผลิต 2560/61 จะอยู่ที่ประมาณ 860-880 บาทต่อตันอ้อย เทียบกับ 1,050 บาทต่อตันอ้อยในปีการผลิตก่อน)

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

### มาตรการระยะเร่งด่วน

**การช่วยเหลือทางตรง** ที่ผ่านมา ภาครัฐมีการเข้ามาช่วยเหลือชาวไร้อ้อย ในช่วงที่ราคาอ้อยปรับลดลง ผ่านกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ที่มีรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลในประเทศกิโลกรัมละ 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 โดยหากเม็ดเงินที่จะช่วยเหลือทางตรงผ่านกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีไม่เพียงพอ ภาครัฐอาจพิจารณาช่วยเหลือเป็นปัจจัยการผลิต เหมือนเช่นที่ให้กับพืชเกษตรตัวอื่น

**มาตรการเพิ่มรายได้เสริม** โดยปกติ การตัดอ้อยเข้าโรงงานจะมีระยะเวลาประมาณ 5 เดือน โดยเริ่มในช่วงเดือนธันวาคม ไปจนถึงเดือนเมษายน ช่วงเวลาที่เหลือจะเป็นช่วงดูแลต่ออ้อย ให้ปุ๋ย กำจัดวัชพืช และมีความที่รอให้ต้นอ้อยโต ซึ่งภาครัฐอาจสามารถจัดหาอาชีพเสริมทั้งในและนอกภาคเกษตร อาทิ การจ้างงาน หรือสนับสนุนพันธุ์พืช พันธุ์ผัก เพื่อปลูกเสริมเพิ่มรายได้ เหมือนที่ช่วยเหลือในช่วงภัยแล้งปีก่อนๆ

### มาตรการระยะข้างหน้า

สำหรับในระยะกลางถึงระยะยาวแล้ว จำเป็นที่ทุกภาคส่วนจะต้องเร่งหามาตรการในการรับมือกับความผันผวนของราคาน้ำตาลตลาดโลก ซึ่งเป็นปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ ประกอบกับเครื่องมือหรือกลไกที่ใช้รับมือหรือช่วยเหลือเกษตรกรเริ่มมีข้อจำกัด ภายหลังจากที่ไทยมีพันธสัญญากับต่างประเทศในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้อยู่ภายใต้กลไกตลาดเสรีมากขึ้น

ดังนั้น การเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน จึงเป็นปัจจัยที่จะบ่งชี้ถึงความพร้อมในการรับมือกับสถานการณ์ในระยะข้างหน้า ซึ่งมีแนวทางสรุปได้ ดังนี้

- **การปรับลดต้นทุนเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน** ศูนย์วิจัยกสิกรไทยเห็นว่า ราคาอ้อยที่เกษตรกรอยู่ได้ควรอยู่ที่ระดับ 1,000 บาทต่อตันอ้อยขึ้นไป หรือคิดเป็นราคาน้ำตาลตลาดโลกอยู่ที่ประมาณ 16-17 เซนต์ต่อปอนด์ อย่างไรก็ตาม เกษตรกรอาจจำเป็นต้องหาหนทางปรับลดต้นทุนให้ต่ำลง (จากต้นทุนปัจจุบันซึ่งอยู่ที่ 900-

1,000 บาทต่อตัน ควรปรับลดลงอยู่ในระดับประมาณไม่เกิน 800-850 บาทต่อตันอ้อยหรือเทียบเท่าราคาน้ำตาลตลาดโลกประมาณ 12-13 เซนต์ต่อปอนด์) ซึ่งหากทำได้รายได้ชาวไร่อ้อยน่าจะเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 150-160 บาทต่อตันอ้อย โดยการลดต้นทุนผลิตสามารถทำได้หลายวิธี อาทิ

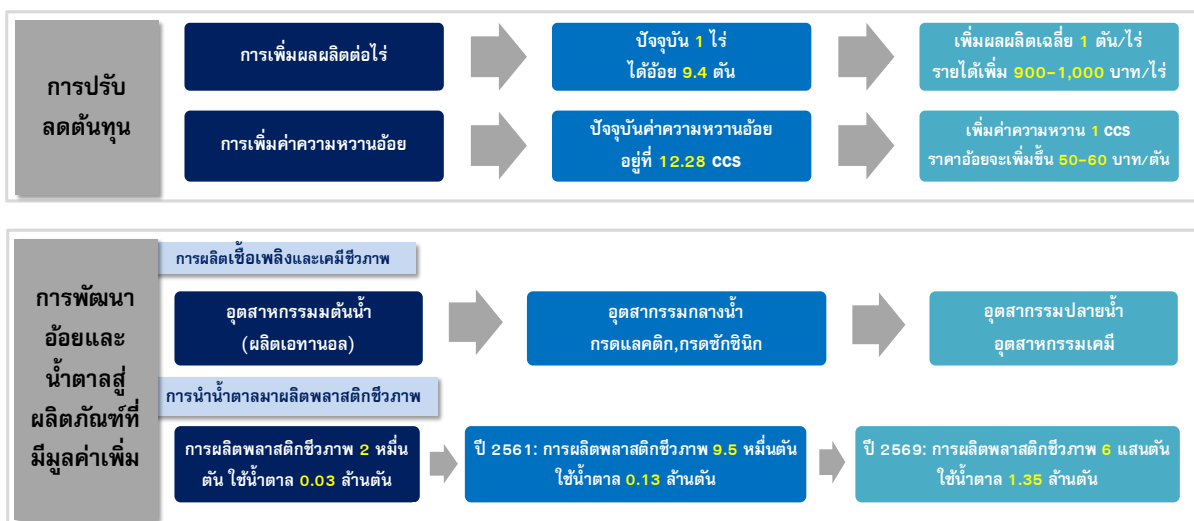
-**การเพิ่มผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่** รวมทั้งการเพิ่มค่าความหวานของอ้อย ซึ่งอาจทำได้โดยการรวมกลุ่มเกษตรกรแปลงใหญ่เหมือนพืชอื่น ซึ่งจะช่วยให้การนำเครื่องมือ เครื่องจักรและเทคโนโลยีมาใช้ในกระบวนการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยว รวมทั้งการช่วยเหลือพันธุ์อ้อย ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช มีประสิทธิภาพมากขึ้น

-**การพัฒนาระบบชลประทาน** ที่เชื่อมต่อพื้นที่เพาะปลูกอ้อย อาทิ พื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีปริมาณผลผลิตอ้อยและน้ำตาลถึงกว่าร้อยละ 40 ของผลผลิตทั้งประเทศ แต่ยังคงพึ่งพาปริมาณฝนซึ่งไม่สามารถควบคุมได้เป็นหลัก ซึ่งบางครั้งส่งผลกระทบต่อผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ที่ปรับลดลง

-**การเร่งลงทุนระบบโลจิสติกส์** เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งอ้อยเข้าโรงงาน และการขนส่งน้ำตาลส่งออกต่างประเทศ

● **การพัฒนาอ้อยและน้ำตาลไปสู่ผลิตภัณฑ์อื่นที่มีมูลค่าเพิ่ม** เนื่องจากน้ำตาลที่ผลิตได้ทั้งหมด ต้องพึ่งตลาดส่งออกสูงถึงประมาณร้อยละ 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

### แนวทางเพิ่มศักยภาพการแข่งขันอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย



ที่มา: กระทรวงพลังงาน, สถาบันพลาสติก รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรรมไทย

## บทสรุป

ที่ผ่านมาอ้อยและน้ำตาลมีปัญหาความผันผวนของราคาค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบกับพืชเกษตรประเภทอื่น เนื่องจากภาครัฐเข้ามาดูแลและช่วยเหลือตั้งแต่การผลิต การตลาด ทำให้อุตสาหกรรมนี้มีเสถียรภาพ ไม่เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวไร้อ้อยกับโรงงานน้ำตาล รวมถึงสร้างความมั่นใจว่าจะไม่เกิดปัญหาขาดแคลนน้ำตาลขึ้นในประเทศ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้เสรีมากขึ้น จะทำให้ราคาอ้อยในประเทศเคลื่อนไหวตามราคาน้ำตาลในตลาดโลก ซึ่งเป็นไปตามกลไกอุปสงค์อุปทานมากขึ้น ดังนั้นทุกภาคส่วนจำเป็นต้องปรับตัวโดยการเตรียมมาตรการหรือแนวทางที่จะรับมือกับราคาน้ำตาลตลาดโลก ที่อาจมีความผันผวน โดยไม่ขัดกับข้อตกลงระหว่างประเทศ อาทิ การเร่งหาหนทางปรับลดต้นทุนการผลิต หรือการเพิ่มผลตอบแทนจากการเพาะปลูก ซึ่งในระยะสั้นทำได้โดยการเพิ่มผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ หรือการเพิ่มค่าความหวานอ้อย ที่จะทำให้อ้อยได้ต่อไร่ปรับเพิ่มสูงขึ้น ขณะที่ในระยะยาว การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการนำเอาอ้อยและน้ำตาลไปผลิตสินค้าประเภทอื่นที่มีมูลค่าเพิ่ม น่าจะช่วยให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยมีความยั่งยืนในระยะข้างหน้าได้



### Disclaimer

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