

(ร่าง)
รายงาน
คณะกรรมการการปฏิรูปการเกษตร
ในคณะกรรมการการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ
เรื่อง : ข้อเสนอแนะการปฏิรูปอ้อย
วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๘

๑. หลักการและเหตุผล

อ้อยเป็นพืชเศรษฐกิจเกี่ยวข้องทั้งในอุตสาหกรรมทำน้ำตาลทรายและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูป ทั้งจากน้ำอ้อยและเศษซากจากการผลิตน้ำตาลทั้งในอุตสาหกรรมทำเอ็กเกรตาช อุตสาหกรรมไบโอพลาสติก อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับแอลกอฮอล์ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมพลังงาน เช่น การผลิตเอทานอลและการนำกากอ้อยไปผลิตพลังงานไฟฟ้า ในปี ๒๕๕๗ คาดการณ์ว่าการผลิตน้ำตาลทรายของโลกประมาณ ๑๘๓.๗๕ ล้านตัน ในจำนวนนี้เป็นารส่งออกอยู่ที่ ๕๘.๐๗ ล้านตัน โดยในช่วง ๗ ปีที่ผ่านมา มีการขยายตัวร้อยละ ๒.๖๔ ต่อปี

ประเทศที่ผลิตน้ำตาลสูงสุด ๕ อันดับแรก ได้แก่ บราซิลสัดส่วนเท่ากับร้อยละ ๒๑.๕๐% รองลงมา อินโดนีเซียร้อยละ ๑๔.๗๕% สหภาพยุโรปร้อยละ ๙.๖๓% จีนร้อยละ ๗.๒๑% และไทยร้อยละ ๖.๖๓% แต่ถ้าวเปรียบเทียบกับปริมาณการส่งออก ประเทศบราซิลมีสัดส่วนการส่งออกสูงสุดของโลกที่ร้อยละ ๔๔.๐๕% รองลงมาได้แก่ ประเทศไทยร้อยละ ๑๕.๓๙ โดยสถานการณ์ราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกช่วงที่ผ่านมา มีแนวโน้มแกว่งตัวไปตามสภาวะการผลิตและการบริโภค

กรณีประเทศไทยรายได้และมูลค่าของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทั้งระบบประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ขณะเดียวกันประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลเป็นอันดับสองของโลก มีพื้นที่ปลูกอ้อยประมาณ ๑๐.๐๗ ล้านไร่ สามารถผลิตอ้อยได้ทั้งสิ้นประมาณ ๑๐๓.๖๗ ล้านตัน เกี่ยวข้องกับเกษตรกรมากกว่า ๓๐๙,๘๒๑ ครัวเรือน เกี่ยวข้องกับแรงงานในภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมมากกว่า ๑.๒ ล้านคน ในปี ๒๕๕๗ มีโรงงานผลิตน้ำตาลทรายเปิดดำเนินการประมาณ ๕๑ โรงงาน สามารถผลิตน้ำตาลทรายรวมกันได้ประมาณ ๑๑.๒๙ ล้านตัน เป็นการส่งออก ๘.๘๒ ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ ๗๘.๑๒ ที่เหลือเป็นการบริโภคภายในประเทศประมาณ ๒.๔๗ ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๘๗ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นารบริโภคประมาณ ๑.๔๓ ล้านตัน และจำหน่ายผ่านโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปซึ่งต้องใช้น้ำตาลประมาณ ๑.๐๔ ล้านตัน

การส่งออกน้ำตาลทรายของไทยในปี ๒๕๕๗ ประมาณ ๘.๘๒ ล้านตัน มูลค่า ๘๗,๙๔๒.๔ ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ ๒.๘๖ ซึ่งราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง กอปรทั้งเศรษฐกิจโลกมีการชะลอตัวทำให้ราคาส่งออกน้ำตาลทรายลดต่ำลงอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ ซึ่งขยายตัวติดลบสูง

ถึงร้อยละ -๓๐.๐๙ และเดือนมกราคม-มีนาคม ๒๕๕๘ ราคายังมีการแกว่งตัวทำให้การส่งออกขยายตัวได้เพียงร้อยละ ๑.๗๒

อนาคตของอ้อยยังถือเป็นพืชที่มีศักยภาพ โดยองค์การอาหารและเกษตร (FAO) คาดการณ์ว่าในอีก ๕ ปีข้างหน้า ความต้องการน้ำตาลทรายจะเพิ่มขึ้นประมาณ ๓๗ ล้านตัน ในจำนวนนี้ประมาณว่ามีประเทศที่ต้องนำเข้าน้ำตาลทรายเพิ่มมากขึ้น ๑๕-๑๘ ล้านตัน ซึ่งประเมินว่าการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยในปี ๒๕๖๓ จะเพิ่มขึ้นถึง ๒.๘๘ ล้านตัน หรือคิดเป็นการเพิ่มขึ้นร้อยละ ๓๓.๘ ของตัวเลขการส่งออกในปัจจุบัน ซึ่งจะทำให้มีผลผลิตจากกากน้ำตาลและเศษซากของต้นอ้อยเพิ่มมากขึ้นโดยประเมินว่าจะมีกากน้ำตาลทรายประมาณ ๗.๕ ล้านตัน สามารถผลิตเป็นเอทานอลได้ ๕.๓๘ ล้านตัน ชานอ้อยเพิ่มขึ้น ๕๓.๒๐ ล้านตัน สามารถนำไปผลิตเพื่อเป็นพลังงานไฟฟ้าได้ประมาณ ๔,๐๐๐ MW

ดังนั้นอ้อยจึงยังคงเป็นพืชที่มีอนาคต กอปรทั้งความเข้มแข็งของอุตสาหกรรมอ้อยทั้งระบบ อันเป็นผลจากการรวมตัวของเกษตรกรภายในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ.๒๕๒๗ หากมีการสนับสนุนให้มีการแปรรูปน้ำตาลทรายในเชิงอุตสาหกรรมทั้งเอทานอล ไฟฟ้าชีวมวล และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลผลิตจากอ้อยจะยังทำให้เพิ่มเนื้อที่เพาะปลูกได้อีกมาก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับพลังงานทดแทนและกากน้ำตาลสามารถจำหน่ายให้โรงไฟฟ้าได้ถึง ๔๕๐ MW เปรียบเทียบกับกำลังการผลิตไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าขอนแก่น (นครศรีธรรมราช) ผลิตไฟฟ้าได้ ๘๐๐MW และไฟฟ้าที่ได้จากเขื่อนภูมิพลจำนวน ๗๕๐ MW อีกทั้งความต้องการน้ำตาลทรายในประเทศต่างๆจะมีการนำเข้าเพิ่มมากขึ้นทั้งเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมและการบริโภค ซึ่งตัวเลขการนำเข้าจากไทยในกลุ่มประเทศในอาเซียนยังอยู่ในปริมาณที่ค่อนข้างต่ำ ยังสามารถขยายตลาดได้อีกมาก

อย่างไรก็ตามปัญหาของอ้อยเกี่ยวข้องกับความต้องการของเกษตรกรรายย่อย ทั้งจากขาดแหล่งน้ำ ขาดเทคโนโลยีและเทคโนโลยีการผลิต ส่งผลต่อผลผลิตต่อไร่ที่ค่อนข้างต่ำ จำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปด้านประสิทธิภาพการผลิต รวมทั้งต้นทุนการผลิตเพื่อให้มีขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งจะส่งผลต่อความยั่งยืนของโซ่อุปทานการผลิตอ้อยทั้งระบบ

๒. ประเด็นการศึกษา

๒.๑ พิจารณาการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงปัญหาของเกษตรกรชาวไร่อ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลของประเทศ ว่ามีประเด็นปัญหาอุปสรรค โดยเฉพาะประเด็นการมี พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งมีการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างเกษตรกรกับโรงงาน แต่ทำไมเกษตรกรชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่จึงยังยากจน

๒.๒ กำหนดการศึกษาด้วยการรับฟังการชี้แจงจากผู้แทนของหน่วยงานรัฐ-เอกชน-เกษตรกร รวมทั้งศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารและข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับอ้อย

๒.๓ จัดให้มีการประชุมคณะอนุกรรมการปฏิรูปการเกษตรเพื่อรับฟังปัญหาจากบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน นักวิชาการและเกษตรกรชาวไร่อ้อย รวมทั้งให้มีการดูงานในพื้นที่จริงเพื่อรับทราบข้อเท็จจริงจากเกษตรกร

๒.๔ นำผลที่ได้จากการศึกษามาสังเคราะห์เพื่อจัดทำรายงานการศึกษา เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ เพื่อพิจารณาและเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป

๓. วิธีการพิจารณาการศึกษา

๓.๑ ข้อมูลปฐมภูมิ ด้วยการเชิญหน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน และเกษตรกรที่เกี่ยวข้องกับอ้อย

๓.๒ ข้อมูลทุติยภูมิ การศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ทั้งในรูปเอกสารที่เป็นกระดาษและเอกสารอิเล็กทรอนิกส์

๓.๓ การประชุมของอนุกรรมการ มีการประชุม ๒ ครั้ง วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ รวมทั้งการรับฟังปัญหาเกษตรกรชาวไร่อ้อยและดูงานโรงงานน้ำตาลทราย จังหวัดนครสวรรค์ วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๘

๓.๔ จัดทำเป็นรายงานการศึกษา จำนวน ๑๖ หน้า และภาคผนวกจำนวน ๓ หน้า

๓.๕ กรอบแนวคิดรวบยอด (Conceptual)

๑. ปัญหาต้นทุนการผลิตสูงกว่าราคาที่รับซื้อ ส่งผลต่อความยากจนและหนี้ครัวเรือนในอัตราที่สูงของเกษตรกรชาวไร่อ้อย ซึ่งเกิดจากต้นทุนปัจจัยการผลิตที่สูงทั้งค่าแรงงาน ค่าจ้างเครื่องทุ่นแรง ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ขณะที่ราคาขายซึ่งกำหนดจากราคากลางต่ำกว่าต้นทุน

๒. ราคาน้ำตาลทรายถูกกำหนดโดยราคาตลาดโลก ประเทศไทยส่งออกอ้อยในรูปน้ำตาลทรายเป็นสัดส่วนร้อยละ ๗๘ ราคาน้ำตาลจึงถูกกำหนดโดยตลาดต่างประเทศซึ่งขึ้นอยู่กับอุปสงค์-อุปทานของตลาดโลก และลักษณะของดิน ฟ้า อากาศ ในแต่ละช่วงเวลา ทำให้ราคาการรับซื้ออ้อยมีความผันผวนขึ้น-ลงไปตามสภาวะตลาด

๖. นโยบายโซนนิ่งและส่งเสริมปลูกอ้อยแทนข้าว นาดอน ด้วยการลดพื้นที่ปลูกข้าว ๗๐๐,๐๐๐ ไร่ ที่เป็นโครงการนำร่องในการเปลี่ยนเป็นอ้อย รัฐบาลยังขาดความจริงจัง อีกทั้งปัญหาเกี่ยวกับรถขนส่งอ้อย ที่ฤดูกาลการผลิตของโรงงานส่วนใหญ่อยู่ในช่วงเดือนธันวาคมจนถึงประมาณเดือนเมษายนของปีถัดไป ซึ่งมีผลผลิตออกมาไล่เลี่ยกัน ทำให้มีปริมาณอ้อยที่ต้องหีบเก็นกำลังการผลิต ทำให้รถขนอ้อยต้องรอมากกว่า ๒-๓ วัน ส่งผลให้ต้นทุนค่าขนส่งสูงและคุณภาพของอ้อย

ประเด็นปัญหาที่ต้อง
ปฏิรูประบบอ้อยและ
อุตสาหกรรมน้ำตาล
ของประเทศ

๓. ประสิทธิภาพการผลิตอ้อยของไทยต่ำกว่าประเทศส่งออกอื่นๆ ผลผลิตอ้อยต่อไร่ของไทยอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำอยู่ในระดับรั้งท้ายของประเทศส่งออกอื่นๆ ขณะเดียวกันด้านการผลิตน้ำตาลทรายของไทยอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ เป็นปัจจัยส่งผลทำให้ต้นทุนการผลิตของไทยสูง ขณะเดียวกันราคาขายต้องแข่งขันกับประเทศผู้ส่งออกอื่นๆ เป็นรากเหง้าของปัญหาและความยากจนของเกษตรกรชาวไร่อ้อย

๕. นโยบายพลังงานที่เกี่ยวข้องกับอ้อยขาดการสนับสนุนที่ชัดเจน อ้อยและเศษซากของอ้อยเกี่ยวข้องกับการแปรรูปเป็นพลังงาน จำเป็นที่จะต้องการนโยบายที่ชัดเจน อีกทั้งรายได้จากเศษซากที่ได้จากการแปรรูปควรจะนำมาแบ่งปันผลประโยชน์ เช่น ไฟฟ้า ชีวมวล เอทานอล ปุ๋ยอินทรีย์ ปาร์ติเคิลบอร์ดและกระดาษพลาสติกชีวภาพ ควรจะนำรายได้ส่วนหนึ่งมาแบ่งปันผลประโยชน์ โดยการคำนวณราคากลางในการรับซื้อ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไข พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาล พ.ศ.๒๕๒๗

๔. ปัญหาพันธุ์อ้อยและเกษตรกรชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่เป็นรายย่อย การขาดแคลนพันธุ์อ้อยที่ให้ผลผลิตสูงและมีค่าความหวานสูง กอปรกับชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่เป็นรายย่อยมีพื้นที่ไม่เกิน ๑๐ ไร่ ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งชลประทาน อีกทั้งไม่มีการบริหารจัดการไร่นาที่ดี เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผลผลิตต่อไร่และความหวานของอ้อยของเกษตรกรรายย่อยอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย ทำให้เกษตรกรมีหนี้สินครัวเรือนที่สูง

๔. สรุปผลการพิจารณา

ภาพรวมของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

ผลผลิตอ้อยในรูปน้ำตาลทรายของไทยปีละประมาณ ๑๑.๒๙ ล้านตัน มีการส่งออกอ้อยในรูปของน้ำตาลทรายปีละประมาณ ๘.๘๒ ล้านตัน ในปี ๒๕๕๗ มีมูลค่าส่งออก ๘๗,๙๔๒.๔ ล้านบาท และส่วนที่เหลือประมาณ ๒.๔๗ ล้านตัน จำหน่ายในประเทศ อ้อยเป็นพืชเศรษฐกิจประเภทเดียวซึ่งมี พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาล พ.ศ.๒๕๒๗ ซึ่งกำหนดให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างเกษตรกรกับโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลสัดส่วน ๗๐:๓๐ เป็นระบบที่มีความซับซ้อนด้านการคำนวณราคา เนื่องจากชาวไร่อ้อยเมื่อส่งมอบอ้อยยังไม่ทราบราคาขาย ทางโรงงานจะจ่ายเงินให้เป็นบางส่วนต่อเมื่อโรงงานน้ำตาลทรายไปผลิตและจำหน่ายได้แล้วจึงกำหนดเป็นราคารับซื้อภายใต้สัดส่วนการแบ่งปันผลประโยชน์ กล่าวคือ

โควตา ก. เป็นราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวในประเทศ เป็นราคาควบคุมของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ซึ่งปัจจุบันกำหนดไว้ที่กิโลกรัมละ ๒๐-๒๒ บาท เป็นราคาหน้าโรงงาน

โควตา ข. เป็นน้ำตาลทรายดิบที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลผลิตเพื่อส่งมอบให้กับบริษัท อ้อยและน้ำตาลทราย จำกัด (อนท.) เป็นผู้ส่งออกเพื่อใช้เป็นราคาในการคำนวณเป็นราคาน้ำตาล (อ้างอิง) สำหรับการส่งออก ซึ่งจะถูกกำหนดเป็นราคารับซื้ออ้อยขั้นต้น (ราคากลาง) จากเกษตรกร

โควตา ค. เป็นโควตาอิสระหลังจากหักโควตา ก. และโควตา ข. ผู้ส่งออกน้ำตาลทรายเป็นผู้กำหนดราคาเองแต่ต้องสูงกว่าราคาโควตา ข. ในการแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อกำหนดราคารับซื้ออ้อยให้ใช้ราคากลางตามโควตา ข. มาคำนวณ

๔.๑ การพิจารณาปัญหาและข้อวิเคราะห์

๑) ปัญหาด้านทุนการผลิตสูงกว่าราคารับซื้อ ส่งผลต่อความยากจนและหนี้ครัวเรือนในอัตราที่สูงของเกษตรกรชาวไร่อ้อย ซึ่งเกิดจากต้นทุนปัจจัยการผลิตที่สูงทั้งค่าแรงงาน ค่าจ้างเครื่องทุ่นแรง ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ขณะที่ราคาขายซึ่งกำหนดจากราคากลางต่ำกว่าต้นทุน จากข้อมูลที่ได้จากเกษตรกรแจ้งว่าต้นทุนเฉลี่ยต่อไร่อยู่ที่ตันละ ๑,๒๒๒ บาท แต่ราคาอ้อยขั้นต้น (ราคากลาง) ของปีการผลิต ๕๗/๕๘ ซึ่งเท่ากับฤดูกาลก่อนหน้ามีราคา ๙๐๐ บาท/ตันอ้อย (ความหวาน ๑๐ CCS) ราคานี้คำนวณจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกอยู่ที่ ๑๘ เซ็น/ปอนด์ กากน้ำตาล (โมลาซ) เฉลี่ย ๓,๖๐๐ บาท/ตัน โดยใช้อัตราแลกเปลี่ยน ๓๒ บาท ต่อ ๑ เหรียญสหรัฐ อย่างไรก็ตามชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่แจ้งว่าขายได้จริง ๘๐๐-๘๕๐ บาท เนื่องจากความหวานไม่อยู่ในเกณฑ์ที่กำหนด ส่งผลให้ชาวไร่อ้อยขาดทุนประมาณ ๓๐๐-๓๒๕ บาท และราคายังมีแนวโน้มที่ราคาจะลดลงเหลือ ๘๕๐ บาท/ตัน

ทั้งนี้กองทุนอ้อยและน้ำตาลได้ให้การชดเชยส่วนต่างของราคากับต้นทุนประมาณ ๑๖๐ บาท/ตันอ้อย โดยกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ผ่านกองทุนอ้อยและน้ำตาลมาจ่ายให้แก่ชาวไร่อ้อย

๑,๖๐๐ ล้านบาท โดยเก็บเงินจากราคาน้ำตาลทรายที่ประชาชนบริโภคเพื่อมาชำระหนี้ แต่ชาวไร่อ้อยแจ้งว่ายังขาดทุน เพราะราคาขึ้นต้น (ราคากลาง) เมื่อบวกกับเงินชดเชยแล้วยังขาดทุนอีกประมาณ ๑๖๕ บาท/ตัน ซึ่งที่ผ่านมาราคาอ้อยตกต่ำต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ ส่งผลให้ชาวไร่อ้อยต้องมีหนี้สินครัวเรือนที่สูง ส่งผลต่อความยากจนและความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ

๒) ราคาน้ำตาลทรายถูกกำหนดโดยราคาตลาดโลก ประเทศไทยส่งออกอ้อยในรูปน้ำตาลทรายเป็นอันดับ ๒ ของโลก ปีละประมาณ ๘.๘๒ ล้านตัน คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ ๗๘.๑๒ ของผลผลิตน้ำตาลทั้งประเทศ โดยประเทศบราซิลเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลอันดับ ๑ ของโลก ประมาณปีละ ๒๘.๖ ล้านตัน ประเทศออสเตรเลียประมาณ ๓.๓ ล้านตัน อินเดีย ๒.๐ ล้านตัน รวมทั้งประเทศอื่นๆ เช่น กัวเตมาลา, คิวบา, แอฟริกาใต้ ฯลฯ ดังนั้นราคาน้ำตาลจึงถูกกำหนดโดยตลาดต่างประเทศและขึ้นอยู่กับปริมาณการส่งออกของบราซิลและประเทศคู่แข่งอื่นๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับอุปสงค์-อุปทานของตลาดโลกและลักษณะของดิน ฟ้า อากาศ ในแต่ละช่วงเวลา ทำให้ราคาการรับซื้ออ้อยมีความผันผวนขึ้น-ลงไปตามสภาวะตลาด

ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกลดลงต่อเนื่อง โดยปี ๒๕๕๖ ตีลบถึงร้อยละ -๓๐.๐๙ ปี ๒๕๕๗ ขยายตัวร้อยละ ๒.๘๖ อีกทั้งอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทมีแนวโน้มแข็งค่า โดยในช่วง ๕ เดือนแรกของปี ๒๕๕๘ เงินบาทแข็งค่าไปถึงร้อยละ ๔.๑๓ ส่งผลให้การส่งออกน้ำตาลทรายในช่วงเดือน ม.ค.-มี.ค. ๒๕๕๘ ขยายตัวเพียงร้อยละ ๑.๗๒ ปัจจุบันราคาน้ำตาลในตลาดโลกอยู่ที่ ๑๖-๑๘ เซ็น/ปอนด์ ซึ่งมีแนวโน้มว่าราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกจะลดลงอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันอ้อยเป็นสินค้าเกษตรที่ราคาซื้อขายของโรงงานเป็นระบบแบ่งปันผลประโยชน์ เมื่อราคาน้ำตาลในตลาดโลกลดลงจึงส่งผลต่อราคาอ้อยขึ้นต้น (ราคากลาง) ในการรับซื้ออ้อยในปัจจุบันประมาณ ๙๐๐ บาท/ตัน (ฤดูกาลผลิต ๕๗/๕๘) และอาจลดลงเหลือ ๘๕๐ บาท/ตัน ในช่วงไตรมาสที่สาม (ราคา FOB ของน้ำตาลทราย ณ ท่าเรือกรุงเทพเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๘ ประมาณ ๓๒๐-๔๒๐ เหรียญสหรัฐ/ตัน) ขณะที่ราคาน้ำตาลของบราซิลและออสเตรเลียจะต่ำกว่าประมาณร้อยละ ๑๐

๓) ประสิทธิภาพการผลิตอ้อยของไทยต่ำกว่าผู้ส่งออกรายอื่นๆ เป็นปัจจัยสำคัญของการแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรชาวไร่อ้อย คือผลผลิตอ้อยต่อไร่ของไทยอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำอยู่ในระดับรั้งท้ายของประเทศส่งออกอื่นๆ โดยเฉลี่ยประมาณ ๑๐-๑๑ ตันอ้อย/ไร่ เปรียบเทียบกับประเทศบราซิลผลผลิต ๑๒-๑๓ ตันอ้อย/ไร่ ออสเตรเลีย ๑๕-๑๘ ตันอ้อย/ไร่ ขณะเดียวกันความหวานซึ่งเป็นคุณสมบัติสำคัญต่อราคารับซื้ออ้อยของไทยก็อยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำคือประมาณ ๑๐-๑๑ CCS (Commercial Cane Sugar) เปรียบเทียบกับประเทศบราซิลความหวานอยู่ที่ ๑๒.๕-๑๔ CCS และออสเตรเลียประมาณ ๑๒-๑๓ CCS (ปัจจุบันค่า CCS เฉลี่ยฤดูกาลผลิต ๒๕๕๗/๕๘ เท่ากับ ๑๐.๕ CCS เทียบกับในช่วงปีที่ผ่านมาความหวานอยู่ที่ ๑๐.๒๗ CCS)

นอกจากนี้ประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลทรายของไทยก็อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ จากตัวเลขของคณะกรรมการสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย ผลผลิตน้ำตาลทรายต่อไร่ของไทยอยู่ที่ระดับ ๑๐๙ กิโลกรัม น้ำตาล/ตันอ้อย เปรียบเทียบกับประเทศออสเตรเลียและบราซิลอยู่ที่ประมาณ ๑๑๕-๑๑๗ กิโลกรัม น้ำตาล/ตันอ้อย ทั้งนี้การที่ประสิทธิภาพการผลิตของไทยซึ่งต่ำกว่าผู้ผลิตรายอื่นทั้งผลผลิตอ้อยต่อไร่และค่าความหวาน

ที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำ รวมทั้งประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลทรายในโรงงานต่อไร่อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างรั้งท้ายประเทศ ผู้ผลิตอื่นๆ ทั้งหมดเป็นปัจจัยส่งผลทำให้ต้นทุนการผลิตของไทยสูง

ทั้งนี้ราคาขายน้ำตาลทรายของไทยต้องแข่งขันกับประเทศผู้ส่งออกอื่นๆ หากไม่สามารถแก้ปัญหาประสิทธิภาพการผลิตอ้อยก็ไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดทุนของเกษตรกรชาวไร่อ้อย ซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่ต้องแก้ไขและเป็นรากเหง้าของปัญหาและความยากจนของเกษตรกรชาวไร่อ้อย อย่างไรก็ตามจากตัวเลขของสมาพันธ์กลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลทราย แจงว่าประสิทธิภาพการหีบอ้อยของโรงงานน้ำตาลทรายปัจจุบันเฉลี่ยปี ๒๕๕๗ มีกำลังการผลิตอยู่ที่ ๘๙๙,๒๓๗ ตันอ้อย/วัน ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๑๔ เนื่องจากโรงงานส่วนใหญ่มีการปรับเปลี่ยนเครื่องจักรและพัฒนาประสิทธิภาพให้สามารถรองรับการหีบอ้อยให้ได้มากขึ้น

๔) ปัญหาพันธุ์อ้อยและเกษตรกรชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่เป็นรายย่อย ปัญหาสำคัญของเกษตรกรคือการขาดแคลนพันธุ์อ้อยที่ให้ผลผลิตสูงและมีค่าความหวานสูง กอปรกับชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่เป็นรายย่อยมีพื้นที่ไม่เกิน ๑๐ ไร่ ซึ่งปัญหาของเกษตรกรชาวไร่อ้อยรายย่อยอาจมีได้ดังต่อไปนี้

(ก) ไม่สามารถจัดหาพันธุ์อ้อยที่ดี และไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเทคโนโลยีเครื่องมือตัดอ้อยและเครื่องจักรกลการเกษตรซึ่งมีราคาสูง (คันละ ๑๑-๑๒ ล้านบาท) ขณะที่รถตัดอ้อยที่ผลิตในประเทศมีคุณภาพไม่ค่อยดี ถึงแม้ต้นทุนอ้อยและน้ำตาลจะสนับสนุนแต่ก็มีเงินไม่เพียงพอ

(ข) การใช้เครื่องจักรในไร่อ้อยจะช่วยแก้ปัญหาการเผาอ้อย และช่วยระบบนิเวศน์ของพื้นดิน ลดการใช้ปุ๋ยและยาฆ่าแมลงเป็นการลดต้นทุนให้เกษตรกร ทั้งนี้เกษตรกรรายย่อยที่ใช้แรงงานตัดอ้อยพื้นที่ ๑๐ ไร่ ใช้เวลาถึง ๖ วัน แต่หากใช้เครื่องจักรกลไม่ถึงครึ่งวัน ซึ่งระยะเวลาที่เสียไปหมายถึงผลผลิตต่อไร่และความหวานที่ลดลง

(ค) เกษตรกรรายย่อยขาดเครื่องจักรในการขุดตออ้อย จึงใช้การเผาในการปรับพื้นที่ซึ่งอ้อยที่มีผลจากไฟไหม้เกิน ๗๒ ชั่วโมง จะส่งผลต่อคุณภาพอ้อยเสื่อม เป็นรา ความหวานไปอยู่ที่โมลาสและเปอร์เซ็นต์ความหวานไม่ได้ตามเกณฑ์

(ง) เกษตรกรรายย่อยขาดการเชื่อมโยงข้อมูลและการรวมกลุ่ม ทั้งในรูปแบบชมรมเกษตรกรและหรือสหกรณ์ ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อ ปัจจัยการผลิตในราคาที่สูง อีกทั้งเกษตรกรรายย่อยไม่มีการบริหารจัดการไร่ที่ดี เช่น ไม่สามารถหาพันธุ์อ้อยที่ให้ผลผลิตสูงและมีค่าความหวานสูง

(จ) การจัดการพื้นที่ปลูกอ้อยขาดประสิทธิภาพ และการขาดความรู้เกี่ยวกับการจัดการโรคพืชและศัตรูพืช เช่น โรคใบขาวและหนอนกอ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผลผลิตต่อไร่และความหวานของอ้อยของเกษตรกรรายย่อยอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ย (ประมาณ ๖-๗ ตัน/ไร่) ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้เกษตรกรรายย่อยไม่สามารถขายอ้อยได้ตามราคาเฉลี่ยและเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกษตรกรมีหนี้สินครัวเรือนที่สูงและไม่สามารถพ้นจากความยากจน

๕) เกษตรกรไม่สามารถเข้าถึงแหล่งน้ำและชลประทาน ปัญหาสำคัญของอ้อยซึ่งแหล่งปลูกอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือการไม่สามารถเข้าถึงแหล่งน้ำเป็นจุดอ่อนของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ทำให้มีเพียงเกษตรกรไม่ถึงร้อยละ ๑๐ ที่เข้าถึงแหล่งน้ำ หรือคิดเป็นพื้นที่ประมาณ ๘๐๐,๐๐๐ ไร่ เช่น นครสวรรค์, สุพรรณบุรี, กาญจนบุรี ฯลฯ นอกนั้นอยู่นอกเขตชลประทาน ทำให้ไม่สามารถควบคุมปริมาณการผลิตในแต่ละปี อีกทั้งส่งผลต่อผลผลิตต่อไร่และความหวานของอ้อย ซึ่งหากประเทศไทยสามารถนำระบบน้ำหยดเข้ามาในไร่อ้อยช่วงฝนทิ้งช่วง โดยการใช้น้ำใต้ดินก็จะสามารถแก้ปัญหาให้กับเกษตรกรชาวไร่อ้อยได้ทั้งระบบ ซึ่งกรณีศึกษาของประเทศออสเตรเลียเป็นลักษณะปนทราย รัฐบาลลงทุนทำท่อน้ำเข้าถึงไร่อ้อยโดยมีมิเตอร์จ่ายน้ำ โดยเกษตรกรเสียค่าใช้จ่ายตามที่ใช้น้ำจริง

๖) นโยบายพลังงานที่เกี่ยวข้องกับอ้อยและน้ำตาลขาดการสนับสนุนที่ชัดเจน อ้อยเป็นพืชที่มีศักยภาพในด้านเป็นพืชพลังงาน ทั้งเอทานอลและการนำอ้อยไปผลิตกระแสไฟฟ้า ขณะที่กำลังการผลิตของโรงงานยังพอเพียงพอต่อการขยายพื้นที่ได้อีก ๓ ล้านไร่ แต่น้ำตาลทรายมีการแข่งขันราคาในตลาดโลกค่อนข้างสูง ส่งผลต่อรายได้ของเกษตรกรไม่สมดุลกับต้นทุนการผลิต ทั้งนี้อ้อยและเศษซากของอ้อยเกี่ยวข้องกับการแปรรูปเป็นพลังงาน จำเป็นที่จะต้องกรณนโยบายพลังงานที่ชัดเจนและต่อเนื่อง เช่น

(ก) เอทานอล จากตัวเลขของกระทรวงพลังงาน กากน้ำตาลปี ๒๕๕๗ ผลิตได้ ๔.๒๗ ล้านตัน สามารถผลิต เอทานอลได้ ๗๕๐ ล้านลิตร/ปี หรือ ๒.๕ ล้านลิตร/วัน ซึ่งนำไปผสมกับน้ำมันเบนซินจะได้เป็นแก๊สโซฮอล์ E๑๐, E๒๐, E๘๕ คาดว่าการขยายการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลทรายในปี ๒๕๖๙ หากมีการเพิ่มพื้นที่การปลูกอ้อยจาก ๑๐.๐๗ ล้านไร่เป็น ๑๖ ล้านไร่ จะทำให้สามารถผลิตเอทานอลได้ถึง ๕.๓๘ ล้านลิตร/วัน จะทำให้สามารถเพิ่มการผลิตเอทานอลได้อีกถึงเกือบเท่าตัว ซึ่งประเทศบราซิลน้ำมันที่ใช้กับรถยนต์เป็นประเทศเอทานอลทั้งหมด ซึ่งจะส่งผลต่อเสถียรภาพราคา

ทั้งนี้อ้อยนอกจากการสนับสนุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ยังเกี่ยวข้องกับกากน้ำตาลและน้ำอ้อยสามารถที่จะนำไปผลิตพลังงานในรูปแบบต่างๆ เช่น แอลกอฮอล์โดยเฉพาะเอทานอลซึ่งเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงในยานพาหนะ ซึ่งปัจจุบัน พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาล พ.ศ.๒๕๒๗ มีข้อจำกัดที่การผลิตเอทานอลจะต้องทำจากกากน้ำตาลเท่านั้น ซึ่งการจะกลั่นเอทานอลจากน้ำอ้อยโดยตรงจะต้องขออนุญาตเป็นครั้งๆไป จำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไข พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาล นอกจากนี้ที่ผ่านมารัฐบาลขาดนโยบายที่ชัดเจนถึงแม้จะมียุทธศาสตร์รองรับ แต่กระทรวงพลังงานก็ไม่ได้ทำอะไรที่ชัดเจนและขาดการเชื่อมโยงกับกระทรวงเกษตรฯ ซึ่งทำให้การพัฒนาเอทานอลลุ่มๆดอนๆ โดยเฉพาะในช่วงที่ราคาน้ำมันราคาตก

(ข) พลังงานไฟฟ้าที่ได้จากอ้อย ปัจจุบันการผลิตอ้อยทำให้มีกากอ้อยประมาณ ๒๘ ล้านตันสามารถนำไปผลิตกระแสไฟฟ้าได้ ๑,๕๔๒ เมกะวัตต์ (MW) ส่วนหนึ่งใช้ในโรงงานอ้อยและส่วนที่เหลือจำหน่ายให้กับการไฟฟ้าฝ่ายผลิต จากตัวเลขของกระทรวงพลังงานสามารถจำหน่ายให้กับสาธารณะ ๔๕๐ เมกะวัตต์ คิดเป็นมูลค่าประมาณ ๑๘๐ ล้านบาท คิดเป็นพลังงานไฟฟ้าร้อยละ ๕.๘๕ ของความต้องการไฟฟ้าของประเทศ (ประมาณ ๒๖,๓๕๕ เมกะวัตต์)

ในอีก ๑๐ ปีข้างหน้า คาดการณ์ว่าไฟฟ้าชีวมวลที่ได้จากอ้อยจะเพิ่มขึ้นถึง ๒.๖ เทา หากสามารถขยายพื้นที่ปลูกได้อีก ๖ ล้านไร่ตามเป้าหมาย จะทำให้มีกากอ้อยเพิ่มขึ้น สามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ถึง ๔,๐๐๐ เมกะวัตต์ และจำหน่ายให้สาธารณะได้ถึง ๑,๘๐๐ เมกะวัตต์ หากคิดตามราคาค่าไฟฟ้าปัจจุบันจะเป็นรายได้ ๑๖,๐๐๐ ล้านบาท/ปี และจะเป็นแหล่งทดแทนพลังงานที่สำคัญของประเทศในอนาคต อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญคือนโยบายที่ไม่ชัดเจนในการรับซื้อของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต อีกทั้งการลงทุนเกี่ยวกับสายส่งไฟฟ้าไม่พอเพียง ไม่สามารถรองรับต่อการขยายตัว ซึ่งการไฟฟ้าถือว่าเป็นเรื่องที่เอกชนจะต้องลงทุนสายส่ง จำเป็นที่ต้องการนโยบายจากรัฐบาลที่ชัดเจน

๓) รายได้จากเศษซากที่ได้จากการแปรรูปอ้อยเป็นน้ำตาลควรจะนำมาแบ่งปันผลประโยชน์ จากราคากลางที่ไม่สมดุลกับต้นทุนการผลิต ส่งผลทำให้ชาวไร่อ้อยประสบภาวะขาดทุน มีปัญหาหนี้สินและความยากจน ขณะที่โรงงานนำผลผลิตอ้อยในรูปของขานอ้อย ใบอ้อย ไปผลิตในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น ไฟฟ้าชีวมวล เอทานอล ปุ๋ยอินทรีย์ ปาร์ติเคิลบอร์ดและกระดาษและพลาสติกชีวภาพ ควรจะนำรายได้เหล่านี้มาเป็นส่วนหนึ่งที่มาแบ่งปันผลประโยชน์กับเกษตรกร โดยการคำนวณเป็นราคากลางในการรับซื้ออ้อยซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไข พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาล พ.ศ.๒๕๒๗ และร่วมหารือกันเพื่อกำหนดวิธีการที่เหมาะสมซึ่งทั้งสองฝ่ายเป็นที่ยอมรับ

๔) นโยบายโซนนิ่งและส่งเสริมปลูกอ้อยแทนข้าวนาดอน รัฐบาลมีนโยบายในการลดพื้นที่ปลูกข้าวที่ไม่เหมาะสมโดยเฉพาะที่นาดอนซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งไม่เหมาะสมที่จะปลูกข้าว ซึ่งอ้อยยังเป็นพืชที่มีศักยภาพหากได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังเป็นนโยบายต่อเนื่อง ก็สามารถที่จะลดพื้นที่ปลูกข้าวได้มากกว่า ๓-๔ ล้านไร่ ซึ่งปัจจุบันพื้นที่ปลูกข้าว ๗๐๐,๐๐๐ ไร่ ที่เป็นโครงการนำร่องในการเปลี่ยนเป็นอ้อย รัฐบาลยังขาดความจริงจัง เช่น

(ก) ไม่มีงบประมาณ ในการชดเชยให้เกษตรกรชาวนาในช่วงที่จะมีการขาดรายได้จากการไม่ปลูกข้าวและนำไปสู่การปลูกอ้อย

(ข) ขาดหลักประกันและการสร้างความเชื่อมั่นให้กับเกษตรกรชาวนา ว่าหากเปลี่ยนไปแล้วจะดีขึ้นกว่าเดิมอย่างไร เพราะเกษตรกรชาวไร่อ้อยก็อยู่ในสภาพที่ยากจนไม่น้อยไปกว่าชาวนา อีกทั้งหากไปทำไร่อ้อยแล้วชาวนาซึ่งเดิมไม่ต้องซื้อข้าวกินก็ต้องกลายเป็นผู้บริโภควัว เป็นข้อกั่วงวลของชาวนา

(ค) ชาวนากับชาวไร่อ้อยมีทักษะและประสบการณ์ที่ไม่เหมือนกัน การเปลี่ยนวิถีชีวิตจึงไม่ใช่เรื่องที่จะทำได้ในเวลาสั้นๆ

(ง) ความวิตกของชาวไร่อ้อย หากมีการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกโดยไม่มีมาตรการรองรับจะส่งผลต่อราคาซื้อขาย รวมทั้งปัจจุบันกองทุนอ้อยและน้ำตาลต้องชดเชยให้กับเกษตรกรเป็นเงินปีละ ๑๖,๐๐๐ ล้านบาท หากมีการเพิ่มพื้นที่ปลูกอ้อยก็จะยิ่งทำให้กองทุนมีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นและเป็นภาระในการเพิ่มราคาให้กับผู้บริโภค (ปัจจุบันเก็บเงินส่วนนี้จากผู้บริโภคน้ำตาล ๕ บาท/กิโลกรัม)

๙) ปัญหาเกี่ยวกับรถขนอ้อยรอส่งมอบเข้าโรงงาน เกี่ยวข้องกับฤดูกาลผลิตอ้อยซึ่งช่วงเพาะปลูกจนถึงเก็บเกี่ยวประมาณ ๑๐-๑๒ เดือน ซึ่งโรงงานจะเปิดรับหีบอ้อยเป็นช่วงฤดูกาลผลิตซึ่งปีนี้โรงงานส่วนใหญ่อยู่ในช่วงเดือนธันวาคมจนถึงประมาณเดือนเมษายนของปีถัดไป ซึ่งผลผลิตซึ่งออกมาในเวลาใกล้เคียงกันส่งผลต่อปัญหาดังต่อไปนี้

(ก) รถบรรทุกอ้อยไม่พอเพียง ทำให้ต้องบรรทุกเกินน้ำหนัก จากปกติรถ ๑๐ ล้อ รวมน้ำหนักรถบรรทุกไม่เกิน ๑๓ ตัน แต่ช่วงผลผลิตอ้อยออกมาพร้อมกันต้องบรรทุกถึง ๒๕-๓๐ ตัน มีปัญหากับทั้งกรมทางหลวงและเจ้าหน้าที่ตำรวจ

(ข) หากชาวไร่อ้อยจะบรรทุกตามเกณฑ์ที่กำหนดจะต้องจัดการบรรทุกเพิ่มอีก ๑ เท่า แต่ช่วงเวลาใช้รถปีหนึ่งไม่เกิน ๔ เดือน ทำให้ผู้ประกอบการรถบรรทุกไม่ออกรถใหม่มาให้บริการ ทำให้รถบรรทุกขาดแคลน

(ค) รถบรรทุกต้องเสียเวลาคอยคิวขนส่งเข้าโรงงาน ต้องจอดรอริมถนน บางครั้งมีผลต่ออุบัติเหตุซึ่งปกติหากไม่มีปัญหาระยะเวลารถรอคิวเข้าโรงงานประมาณ ๑๒ ชั่วโมง แต่หากเครื่องหีบอ้อยเสียหรือคิวรถแน่นอาจต้องใช้เวลารอ ๒-๓ วัน

(ง) ผลกระทบต่อคุณภาพอ้อย หากรถบรรทุกรอส่งมอบอ้อยซึ่งต้องตากแดดหรือมีฝนตกหากเกิน ๑ วัน จะส่งผลต่อคุณภาพทั้งน้ำหนักและความหวาน ส่งผลต่อราคาซื้อขายของโรงงาน

๔.๒ สรุปผลการพิจารณา

อ้อยเป็นพืชเศรษฐกิจเพียงไม่กี่ชนิดซึ่งยังมีศักยภาพตลาดโลกยังมีความต้องการ สามารถใช้ในการทำน้ำตาลทรายทั้งเพื่อการบริโภคและการแปรรูปเป็นเอทานอลซึ่งสามารถใช้เป็นเชื้อเพลิงแทนน้ำมันเบนซิน อีกทั้งกากอ้อยและเศษซากของอ้อยยังสามารถผลิตเป็นผลผลิตในอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็น พลังงานไฟฟ้าชีวมวล, ปุ๋ย, การทำกระดาษ รวมไปถึงพลาสติกชีวภาพและวัสดุเคมีอื่นๆ สำหรับประเทศไทยมีพื้นที่ปลูกอ้อยประมาณ ๑๐.๐๗ ล้านไร่ ผลิตอ้อยได้ทั้งสิ้นประมาณ ๑๐๓.๖๗ ล้านตัน เกี่ยวข้องกับเกษตรกรประมาณ ๓๑๐,๐๐๐ ครัวเรือน มีแรงงานทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและทางอ้อมประมาณ ๑.๒ ล้านคน โดยมีรายได้และมูลค่าของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทั้งระบบประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และประเมินว่าในอีก ๑๐ ปีข้างหน้าตัวเลขนี้จะเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเท่าตัว

อย่างไรก็ตามผลผลิตของอ้อยเกือบทั้งหมดใช้ในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายซึ่งต้องพึ่งพาการส่งออกสูง กล่าวคือในปี ๒๕๕๗ ไทยผลิตน้ำตาลทรายได้ ๑๑.๒๙ ล้านตัน เป็นการส่งออก ๘.๘๒ ล้านตัน คิดเป็นสัดส่วนส่งออกร้อยละ ๗๘ ที่เหลือเป็นการบริโภคภายในประเทศประมาณ ๒.๔๗ ล้านตัน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒๒ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นการบริโภคประมาณ ๑.๔๓ ล้านตัน ที่เหลือจำหน่ายให้กับโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปที่เกี่ยวข้องกับน้ำตาลทราย

ทั้งนี้จากการที่อ้อยต้องพึ่งพาการส่งออกในสัดส่วนที่สูง ถึงแม้จะมี พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาล พ.ศ. ๒๕๒๗ ในการแบ่งผลประโยชน์ชาวไร่กับโรงงาน ๗๐:๓๐ แต่ราคารับซื้ออ้อยของโรงงานก็อิงกับตลาดโลก ซึ่งปัจจุบันมีแนวโน้มลดลง ขณะเดียวกันขีดความสามารถในการแข่งขันของการผลิตอ้อยในประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ทั้งจากปัญหาการขาดน้ำ, เทคโนโลยีการผลิต ส่งผลต่อผลผลิตต่อไร่และเปอร์เซ็นต์น้ำตาลที่ต่ำ ทำให้กระทบต่อราคารับซื้อให้ต่ำลง ส่งผลต่อความยากจนของเกษตรกรรายย่อย

ประเด็นที่ต้องปฏิรูประบบอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย จากการศึกษาปัญหาสำคัญที่เป็นรากเหง้าคือต้นทุนการผลิตของเกษตรกรชาวไร่อ้อยสูงกว่าราคารับซื้อ ทั้งที่มีระบบแบ่งปันผลประโยชน์กับโรงงานน้ำตาลซึ่งจะคำนวณราคาขายและกำไรเป็นราคารับซื้อ อย่างไรก็ตามอ้อยกว่าร้อยละ ๗๘ เป็นการส่งออก ทำให้ต้องอิงกับราคาส่งออกซึ่งอยู่ในช่วงขาลงตามสถานะเศรษฐกิจโลกที่ชะลอตัว ทำให้ปัจจุบันโดยเฉลี่ยทุก ๑ ตันอ้อย ราคาทุนประมาณ ๓๐๐-๓๒๕ บาท/กิโลกรัม เมื่อหักกับเงินชดเชยจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลก็ยังขาดทุนอีกประมาณ ๑๖๕ บาท/ตัน ส่งผลให้ชาวไร่อ้อยมีหนี้สินครัวเรือนที่สูงและเป็นปัญหาสำคัญของการแก้ไขของรัฐบาล

นอกจากนี้การที่ต้นทุนการผลิตอ้อยของเกษตรกรชาวไร่อ้อยสูงเกิดจากผลผลิตต่อไร่ (YIELD) อยู่ในเกณฑ์รั้งท้ายของประเทศส่งออกอื่นๆโดยเฉลี่ยประมาณ ๑๐-๑๑ ตันอ้อย/ไร่ โดยจะต้องให้เพิ่มผลผลิตต่อไร่เป็นอย่างน้อย ๑๕ ตันอ้อย/ไร่ และเพิ่มเปอร์เซ็นต์ความหวานจากปกติเฉลี่ย ๑๐-๑๒ CCS เป็น ๑๒.๕-๑๓ CCS รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานจากค่าเฉลี่ย ๑๐๙ กิโลกรัมน้ำตาล/ตันอ้อย เป็น ๑๑๗ กิโลกรัมน้ำตาล/ตันอ้อย ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้ได้รับรัฐบาลจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจน มีการทบทวนแผนและยุทธศาสตร์อ้อยให้สามารถขับเคลื่อนที่เป็นจริง โดยเฉพาะการจัดหาพันธุ์อ้อยที่เหมาะสม การให้เกษตรกรเข้าถึงระบบน้ำและชลประทาน หรือการทำท่อส่งน้ำและส่งเสริมให้มีระบบท่อน้ำหยดและการทำฝนเทียม ซึ่งจะต้องมีการปฏิรูปหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการฝนหลวงให้มีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่

ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องมีนโยบายพลังงานจากอ้อยให้เป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งสอดคล้องกับการที่รัฐบาลมีแผนโซนนิ่งหรือลดพื้นที่ปลูกข้าวนาตอน ซึ่งปัจจุบันผู้ประกอบการโรงงานหีบอ้อยแฉ่งยังสามารถรองรับพื้นที่การปลูกอ้อยได้ ๒-๓ ล้านไร่ และใน ๑๐ ปีข้างหน้า จะสามารถเพิ่มพื้นที่การปลูกอ้อยจาก ๑๐.๐๗ ล้านไร่ เป็น ๑๖.๐๗ ล้านไร่ ซึ่งจะทำให้มีผลผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นจากปัจจุบันไม่น้อยกว่า ๘.๗๗ ล้านตัน จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องมีแผนงานทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวกับการผลิตเอทานอล ซึ่งในปี ๒๕๖๙ คาดว่าจะมีน้ำอ้อยสามารถนำไปผลิตเป็นเอทานอลได้ ๕.๓๘ ล้านลิตร/ปี ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยพึ่งพิงน้ำมันเบนซินได้มากกว่า ๑.๔๒๐ ล้านลิตร/ปี เกี่ยวข้องกับการเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมยานยนต์และปั๊มน้ำมันที่จะต้องสนองตอบต่อเอทานอลในอนาคต

อย่างไรก็ตามอ้อยและผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับอ้อยยังเกี่ยวข้องกับพลังงานไฟฟ้าชีวมวล ซึ่งคาดว่าใน ๑๐ ปีข้างหน้าจะสามารถเพิ่มการผลิตไฟฟ้าจากอ้อยได้มากกว่าปัจจุบันถึง ๒.๒ เท่า เกี่ยวข้องกับนโยบายให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีการสนองตอบ ทั้งด้านสายส่งและสนับสนุนภาคเอกชน ซึ่งจะลดการใช้น้ำจากเขื่อนโดย

สามารถนำไปใช้ในภาคเกษตรได้มากกว่าที่เป็นอยู่ นอกจากนี้จะต้องมีการส่งเสริมอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากอ้อยและน้ำตาล โดยจะต้องมีการทำแผนแม่บทร่วมกับภาคเอกชน รวมทั้งบีโอไอเพื่อส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากน้ำตาลทราย เช่น อุตสาหกรรมน้ำหวาน, น้ำผลไม้, ซ็อกโกแลต สำหรับอุตสาหกรรมน้ำตาลซึ่งสามารถไปผลิตไบโอพลาสติก, ไบโอดีเซล, เซลลูโลส, อุตสาหกรรมผลิตสุรา, ผงชูรส รวมทั้งอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ได้จากเศษซากของอ้อย เช่น ปุ๋ยจากใบอ้อย, อุตสาหกรรมทำกระดาษจากชานอ้อย, อุตสาหกรรมปาร์ติชั่นและเฟอร์นิเจอร์จากเศษซากของอ้อย ฯลฯ

จากบริบทที่กล่าวมานี้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของอ้อย หากได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากรัฐบาลยังเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีอนาคตมากที่สุด ทั้งในฐานะอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับอาหาร, พลังงานทดแทน, อุตสาหกรรมพลังงานชีวมวล, อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับเคมีประเภทต่างๆซึ่งเป็นต้นน้ำของการผลิตในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง อีกทั้งเศษซากของอ้อยยังสามารถนำไปใช้ในการแปรรูปทั้งปุ๋ย, กระดาษ, ไม้และเฟอร์นิเจอร์จากอ้อย ฯลฯ

ดังนั้นอ้อยจึงเป็นความหวังของการลดพื้นที่ปลูกนาข้าวรวมถึงยางพาราซึ่งเริ่มจะมีปัญหาแข่งขันราคาไม่ได้โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องทำเป็นแผนแม่บทรวมทั้งการแก้ไข พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาล พ.ศ.๒๕๒๗ ให้สามารถเป็นเครื่องมือส่งเสริมเกษตรกรและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับอ้อย โดยต้องทบทวนนโยบาย “อ้อยไม่ใช่เพียงแค่น้ำตาล” หรือ “Cane not for Sugar Only” โดยกฎหมายใหม่จะต้องให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างอุตสาหกรรมกับชาวไร่อ้อยให้ครอบคลุมไปทุกอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับอ้อย ซึ่งหากทำได้จริงก็จะสามารถยกระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกรชาวไร่อ้อย และเป็นต้นแบบสำหรับพืชเกษตรอื่นๆ เป็นการแก้ปัญหาคอขวดได้อย่างชัดเจนและยั่งยืน

๕. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

นำเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา

๕.๑ การแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรชาวไร่อ้อยระยะเฉพาะหน้า เกษตรกรชาวไร่อ้อยขายอ้อยได้ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต ถึงแม้จะได้รับการชดเชย แต่ยังมีสถานะขาดทุน จึงควรมีการกำหนดเกณฑ์ราคาต้นทุนซึ่งเป็นที่ยอมรับทั้งเกษตรกรและภาครัฐ ซึ่งราคาต้นทุนที่กำหนดจะเป็นเกณฑ์ที่รัฐบาลจะชดเชยเงินส่วนต่างของผลขาดทุน ซึ่งจะต้องนำประเด็นค่าเฉลี่ยความหวานซึ่งสอดคล้องกับข้อเท็จจริงมาเป็นเกณฑ์ประเมิน โดยรัฐบาลสามารถเพิ่มราคา ค่าธรรมเนียม เงินเข้ากองทุนซึ่งปกติเก็บจากโควตา ก. ๕ บาท โดยอัตราใหม่ควรแบ่งเป็น ๒ ประเภทคือ

๑) อัตราที่เก็บจากผู้จำหน่ายอ้อยเพื่อการบริโภค (ประมาณ ๑.๔๓ ตัน) เก็บค่าธรรมเนียมกิโลกรัมละ ๗ บาท ซึ่งจะกระทบกับผู้บริโภคไม่มาก

๒) อัตราที่เก็บจากน้ำตาลที่ขายให้กับโรงงานอุตสาหกรรม (ประมาณ ๑.๐๔ ตัน) เก็บค่าธรรมเนียมกิโลกรัมละ ๑๐ บาท ซึ่งจะกระทบต่อต้นทุนการผลิตไม่มาก เพราะน้ำตาลเป็นเพียงส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิต

๕.๒ การแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรชาวไร่อ้อยระยะกลางถึงยาว เกี่ยวข้องกับการเพิ่มผลผลิตต่อไร่และเปอร์เซ็นต์ความหวาน โดยมีเป้าหมายเพิ่มผลผลิตต่อไร่จากปัจจุบัน ๑๐-๑๑ ตัน/ไร่ เป็นอย่างน้อย ๑๕ ตัน/ไร่ เปอร์เซ็นต์ความหวานจากปกติเฉลี่ย ๑๐-๑๒ CCS เป็น ๑๒.๕-๑๓ CCS และประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานจากค่าเฉลี่ย ๑๐๙ กิโลกรัมน้ำตาล/ตันอ้อย เป็น ๑๑๗ กิโลกรัมน้ำตาล/ตันอ้อย โดยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

๑) การจัดหาพันธุ์อ้อยที่เหมาะสม ให้ผลผลิตต่อไร่สูงและเปอร์เซ็นต์น้ำตาลสูง ควรสนับสนุนให้เอกชนซึ่งมีศักยภาพเข้ามาหาพันธุ์และเป็นผู้จำหน่ายพันธุ์ในราคาที่เหมาะสม โดยรัฐให้การสนับสนุนด้านต้นทุน

๒) การให้เกษตรกรเข้าถึงระบบน้ำ ในพื้นที่ดอนหรือไม่สามารถเข้าถึงระบบชลประทานหลัก รัฐบาลควรเดินท่อส่งน้ำและหรือให้มีการขุดบ่อบาดแล้วทำท่อส่งน้ำ อาจมีการเก็บเป็นมิเตอร์หรือระบบเหมาจ่าย โดยให้ อบต. หรือ อบจ. เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ นอกจากนี้แนวทางจากการนำฝนเทียมมาใช้ซึ่งเกษตรกรเห็นว่าได้ผลจริง แต่ขาดงบประมาณสนับสนุนทั้งด้านซื้อสารเคมี, ขาดนักบิน, ขาดเครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในการทำฝนเทียม โดยเฉพาะเครื่องบินที่ใช้เก๋ามากและจำนวนไม่พอต่อความต้องการ

๓) การสนับสนุนเครื่องมือตัดอ้อย โดยให้ชาวบ้านหรือเกษตรกรซึ่งมีศักยภาพในการเป็นผู้ให้บริการเครื่องมือการเกษตร โดย ชกส.ให้มีการกู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยกำหนดเป็นพื้นที่หรือตำบลซึ่งจะทำให้เกษตรกรรายย่อยสามารถเข้าถึงเครื่องมือตัดอ้อยโดยไม่จำเป็นต้องลงทุนเอง

๕.๓ การทบทวนระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ โดยนำผลพลอยได้จากอ้อยมาเป็นส่วนในการคำนวณราคารับซื้ออ้อยจากเกษตรกร เช่น การนำใบอ้อยหรือซากอ้อยไปทำปุ๋ย, การนำน้ำอ้อยและโมลาสไปทำเอทานอล ซึ่งจะทำให้เกษตรกรได้รับผลประโยชน์มากขึ้น ลดการพึ่งพาความช่วยเหลือของรัฐซึ่งต้องใช้เงินภาษีของประชาชน รวมทั้งต้องไปขึ้นราคาน้ำตาลทรายในประเทศ เป็นภาระของผู้บริโภคเกิดความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมในสังคม หากจำเป็นจะต้องมีการแก้ไข พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ ให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

๕.๔ นโยบายพลังงานจากอ้อย คาดการณ์ว่าการผลิตน้ำตาลทรายในอีก ๑๐ ปีข้างหน้าจะเพิ่มเป็น ๒๐.๐๖ ล้านตัน/ปี ซึ่งจะทำให้มีน้ำอ้อยจากน้ำตาล ชานอ้อย ใบอ้อยและผลผลิต และเศษซากจากอ้อยเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันอ้อยเกี่ยวข้องกับราคาน้ำตาลทรายโลกซึ่งอาจผันผวนไม่แน่นอน ขณะเดียวกันอ้อยสามารถนำไปใช้เป็นพลังงานทดแทน รัฐจึงต้องมีนโยบายพลังงานจากอ้อยที่ชัดเจน และจะต้องมีการแก้ไข พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาล เพื่อให้สามารถทำให้อ้อยและผลผลิตรวมทั้งเศษซากจากอ้อยสามารถนำไปแปรรูปเป็นพลังงาน โดยรัฐบาลจะต้องกำหนดเป็นนโยบายและมีมติ ครม.รองรับ โดยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

๑) เอทานอลจากน้ำอ้อย ซึ่งปัจจุบันต้องผลิตจากโมลาส จะต้องแก้กฎหมายให้สามารถนำน้ำตาลไปผลิตเอทานอลได้โดยตรง ซึ่งจะทำให้ประหยัดต้นทุนการผลิตและสามารถเพิ่มเอทานอลได้จากปัจจุบันประมาณ ๒.๐ ล้านลิตร/ปี ซึ่งกระทรวงพลังงานมีแผนในปี ๒๕๖๙ ซึ่งคาดว่าจะการผลิตอ้อยจะเพิ่มขึ้นและทำให้มีน้ำอ้อยสามารถนำไปผลิตเป็นเอทานอลได้ ๕.๓๘ ล้านลิตร/ปี ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องจัดทำเป็นนโยบายและมีแผนการที่ชัดเจน มิฉะนั้นก็จะไม่สามารถไปถึงเป้าหมายดังกล่าวได้ ซึ่งคาดว่าหากสามารถทำได้ตามเป้าหมายสามารถลดการนำเข้าน้ำมันเบนซิน ๑.๔๒๐ ล้านลิตร/ปี หากคำนวณจากราคาน้ำมันปัจจุบันลดภาระการนำเข้าได้ไม่น้อยกว่า ๓๔,๐๐๐ ล้านบาท

๒) พลังงานไฟฟ้าชีวมวลที่ได้จากอ้อย ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตร่วมมือกับภาคเอกชนในการนำกากอ้อยและชานอ้อย ซึ่งปัจจุบันมีประมาณ ๒๘ ล้านตัน และในปี ๒๕๖๙ จะเพิ่มเป็น ๕๓.๒ ล้านตัน ให้สามารถนำไปเป็นวัตถุดิบเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าให้ได้มากกว่า ๔,๐๐๐ MW และสามารถจัดจำหน่ายให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้ไม่น้อยกว่า ๑,๘๐๐ MW ปัจจุบันจำหน่ายได้เพียง ๔๕๐ MW เนื่องจากติดปัญหาการไฟฟ้าฝ่ายผลิตไม่สามารถรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชน ซึ่งจะต้องกำหนดเป็นเชิงนโยบายให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตนำผลพลอยได้จากอ้อยเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า ซึ่งจะสามารถผันน้ำจากเขื่อนไปสู่ภาคเกษตรได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

๕.๕ การส่งเสริมอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากน้ำตาลทรายและผลพลอยได้จากอ้อย รัฐบาลจะต้องมอบหมายให้กระทรวงเกษตรฯ ไปจัดทำแผนร่วมกับกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพลังงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ฯลฯ จัดทำแผนแม่บทการส่งเสริมอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากน้ำตาลทรายและอุตสาหกรรมจากผลพลอยได้จากอ้อย ซึ่งจะต้องร่วมกับภาคเอกชน รวมทั้งปีโอ

ไธจะต้องให้การส่งเสริมอุตสาหกรรมเหล่านั้โดยให้สิทธิประโยชน์สูงสุดโดยอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับน้ำตาลทรายและผลพลอยได้จากอ้อย เช่น

๑) อุตสาหกรรมต่อเนื่องจากน้ำตาลทราย ประกอบด้วยอุตสาหกรรมน้ำหวาน, น้ำผลไม้, ขนมหวาน, ลูกกั้, ท็อฟฟี่, กาแฟ-ชาพร้อมดื่ม โดยเฉพาะช็อกโกแลต ซึ่งทั้งโลกมีการบริโภคจำนวนมาก ประเทศไทยควรกำหนดเป็นศูนย์กลางการผลิตช็อกโกแลต ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกผลโกโก้ในระดับต้นๆของโลก

๒) อุตสาหกรรมน้ำตาลซึ่งไปผลิตในอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น โปโพลาสติก, โปโอเรปปีงหรือพลาสติกชีวภาพ, เซลลูโลสประเภทต่างๆ, กรดอะซิดิก, กรดแลตติก, แอลกอฮอล์บริสุทธิ์, อุตสาหกรรมผลิตสุรา, ผงชูรส ฯลฯ

๓) อุตสาหกรรมต่อเนื่องจากผลพลอยได้และเศษซากของอ้อย เช่น อุตสาหกรรมปุ๋ยจากใบอ้อย, อุตสาหกรรมทำกระดาษจากขานอ้อย, อุตสาหกรรมทำปาร์ติชั่นบอร์ด, เพอร์นิเจอร์จากขานอ้อย

๕.๖ การขยายพื้นที่ปลูกอ้อย อ้อยยังเป็นพืชที่มีศักยภาพ กำลังการผลิตในปัจจุบันสามารถเพิ่มพื้นที่ได้อีก ๓-๔ ล้านไร่ และในอีก ๑๐ ปีข้างหน้า จะสามารถเพิ่มพื้นที่การปลูกจากปัจจุบันประมาณ ๑๐.๐๗ ล้านไร่ เป็น ๑๖.๐๗ ล้านไร่ และผลผลิตน้ำตาลทรายจาก ๑๑.๒๙ ล้านตัน เป็น ๒๐.๐๖ ล้านตัน ซึ่งแนวทางการลดพื้นที่นาดอนเพื่อไปปลูกอ้อย โดยพื้นที่ ๗๐๐,๐๐ ไร่ ตามนโยบายของรัฐบาลจะสามารถผลิตอ้อยจาก ๑๐๖ ล้านตันเป็น ๑๒๐ ล้านตัน ซึ่งทางผู้ประกอบการผลิตน้ำตาลทราย แจ้งว่ากำลังการผลิตยังสามารถรองรับได้ แต่มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

๑) เพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อด้านราคาน้ำตาลในอนาคต รัฐบาลจะต้องแก้ไข พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาล พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้สามารถไปผลิตเอทานอลได้โดยตรง

๒) นโยบายส่งเสริมนำอ้อยไปเป็นพลังงานทดแทน ทั้งเชื้อเพลิงและผลิตกระแสไฟฟ้าชีวมวล ขอให้มึนโยบายชัดเจน

๓) นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปผลพลอยได้จากน้ำตาลและเศษซากจากอ้อย จะต้องมึยุทธศาสตร์ มีโรดแมพและการสนับสนุนมาตรการการคลังผ่านบีโอไอ

๔) นโยบายการย้ายโรงงานหีบอ้อยที่มีอยู่ให้สามารถย้ายที่ให้สอดคล้องพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยซึ่งมีการเปลี่ยนแปลง ปัจจุบันทำไม่ได้เป็นเรื่องยุ่งยาก เกี่ยวข้องกับการเมืองและผลประโยชน์

๕) การส่งเสริมเกษตรกรชาวนาให้หันมาปลูกอ้อย จะต้องมึนโยบายและงบประมาณเพราะทักษะมีความแตกต่างกัน การช่วยเหลือพันธุ์พืช, เครื่องมือการเกษตรและตลาด, ปัญหาขาดน้ำ, ประสพการณ์รวมทั้งการชดเชยช่วงที่เกษตรกรยังไม่สามารถมีผลผลิตออกมา ขณะเดียวกันเกษตรกรชาวนาเองก็ไม่มีวามกระตือรือร้นในการลดพื้นที่ในการปลูกเพราะไม่สามารถเปลี่ยนวิถีชีวิตและไม่มีหลักประกันเรื่องรายได้ ตัว

เลขที่รัฐบาลได้รับว่าชาวนาจะลดพื้นที่เพาะปลูกเป็นเพียงการรับปากและการกรอกข้อมูลเพราะหวังว่าจะได้รับผลประโยชน์จากเงินช่วยเหลือ

อย่างไรก็ตามนโยบายการลดพื้นที่นาตอนเพื่อปลูกอ้อยจะต้องนำปัญหาราคาอ้อยตกต่ำ เกษตรกรขายผลผลิตไม่ได้ราคาเป็นหนี้เป็นสินและใช้เงินกองทุนปีละ ๑๖,๐๐๐ ล้านบาท หากมีการเพิ่มเนื้อที่การปลูกโดยยังไม่ได้แก้ปัญหาคโครงสร้างอ้อยและน้ำตาลจะยิ่งทำให้ชาวนาที่เข้าร่วมโครงการมีการเดือดร้อนมากกว่าที่เป็นอยู่ และส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

๕.๗ การแก้ปัญหาระบบโลจิสติกส์ของการขนส่งอ้อย จากปัญหาผลผลิตอ้อยออกมาในช่วงเวลาเดียวกันส่งผลกระทบต่อระยะเวลาที่รถบรรทุกต้องรอคิวในการขนส่งสินค้าเข้าโรงงาน โดยเฉลี่ยมากกว่า ๑ วัน ซึ่งผลกระทบนอกเหนือจากอุบัติเหตุจากรถบรรทุกอ้อยจอดข้างถนน ยังส่งผลกระทบต่อคุณภาพของอ้อยและราคาอ้อย รัฐบาลควรจะมีการระดมความคิดเห็นร่วมกับทุกภาคส่วน โดยเฉพาะกรมทางหลวงแผ่นดินโรงงานหีบอ้อย ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบการขนส่ง โดยประเด็นที่จะต้องหารือ เช่น

- ๑) การแก้ปัญหาการบรรทุกอ้อยไม่พอในช่วงฤดูกาลหีบอ้อย
- ๒) การผ่อนปรนน้ำหนักบรรทุกอ้อยให้มากขึ้น โดยไม่กระทบต่อข้อจำกัดของถนนและความปลอดภัย
- ๓) การมีระบบคิวการรับของ โดยใช้โทรศัพท์มือถือ เช่น ไลน์หรือโซเชียลมีเดียอื่นๆ ซึ่งเกษตรกรสามารถเข้าถึง
- ๔) การให้โรงงานมีการซ่อมบำรุงเครื่องจักรในช่วงปิดหีบให้มีความพร้อมในการใช้งานเมื่อเข้าถึงฤดูกาลอ้อย
- ๕) ให้โรงงานหีบอ้อยมีหน้าที่ในการจัดสถานที่จอดรถ ไม่ให้รถบรรทุกอ้อยไปจอดข้างถนน ซึ่งเป็นต้นเหตุกีดขวางการจราจรและอุบัติเหตุ
