

เหตุใด อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาทั้ง ๆ ที่มีพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

โดย ดร. พิพัฒน์ วีระถาวร ผู้อำนวยการด้านวิจัยและพัฒนา บริษัท มิตรผลวิจัยพัฒนาอ้อยและน้ำตาล จำกัด

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลจากอ้อย ของโลกตามหลังประเทศบราซิล และสลับกับประเทศออสเตรเลียในการเป็นอันดับ 2 หรือ 3 โดยมีพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เป็นกฎหมายที่ใช้ในการบริหารอุตสาหกรรม เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ แม้ว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายอันดับต้น ๆ แต่จากข้อมูลของ LMC International Ltd. จะเห็นได้ว่าต้นทุนการผลิตน้ำตาลของไทยสูงกว่าประเทศอื่น ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากผลผลิตอ้อยต่อไร่ และความหวาน (เปอร์เซ็นต์น้ำตาลต่อตันอ้อย) ต่ำกว่าประเทศอื่นนั่นเอง ทำให้ศักยภาพในการแข่งขันทั้งด้านต้นทุนและคุณภาพของน้ำตาลด้อยกว่าประเทศอื่น ๆ

ความสำคัญของงานวิจัย

การที่เกษตรกรมีรายได้ต่ำเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยโดยทั่วไป ทั้งนี้ เพราะการทำการเกษตรนั้น นอกจากจะขาดเทคโนโลยีทำให้ได้ผลผลิตต่ำแล้ว ยังต้องอาศัยธรรมชาติโดยเฉพาะ ฝน ซึ่งมีความเสี่ยงเนื่องจากสภาพฝนที่เกิดขึ้นไม่แน่นอนทั้งปริมาณและการกระจายของแต่ละปีแตกต่างกันไป ทำให้เกษตรกรมีผลผลิตไม่แน่นอนและมีรายได้ต่ำอย่างต่อเนื่อง งานวิจัยที่ดีและสามารถนำไปปฏิบัติอย่างได้ผลนั้นจะช่วยทำให้การทำ การเกษตรของเกษตรกรมีความยั่งยืนมากขึ้น แต่เนื่องจากการเกษตรของไทยต้องอาศัยธรรมชาติคือ ฝน จึงยังมีความเสี่ยงอยู่เช่นเดิมซึ่งงานวิจัยอาจไม่สามารถทำให้ผลิตผลทางการเกษตรดีขึ้นภายใต้สภาพความแห้งแล้งก็ตาม แต่งานวิจัยและวิชาการนั้นจะช่วยบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

ทำไมงานวิจัยของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไม่ประสบผลสำเร็จ

อุตสาหกรรมนี้ดำเนินมาได้ระดับหนึ่งเพราะมี พ.ร.บ. พ.ศ. 2527 ซึ่งกำหนดเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียม การวิจัยและการส่งเสริมอ้อยและน้ำตาลไว้เป็นหลักอยู่แล้ว แต่ทำไมผู้มีส่วนในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลจึงไม่ให้ความสำคัญ และผลงานวิจัยยังไม่เป็นที่ยอมรับนั้น หากจะตอบแบบกำปั้นทุบดินก็คือ “เพราะงบประมาณไม่เพียงพอและไม่ต่อเนื่อง” เป็นเหตุผลหนึ่งนั่นเอง ผู้เขียนขออธิบายบางอย่างเกี่ยวกับการวิจัยอ้อยและน้ำตาล ดังนี้

1. งบประมาณในการดำเนินงานวิจัยอ้อยและเก็บข้อมูลต่าง ๆ ต้องใช้มากกว่าต้นทุนการปลูกอ้อยของ ชาวไร่อ้อยอย่างน้อย 3-5 เท่าเมื่องบประมาณน้อยการเก็บข้อมูล และสถานที่ทดลองน้อยการสรุปผลจึงอาจ ผิดพลาด ไม่น่าเชื่อถือจนไม่ได้รับความเชื่อถือ

2. การผสมพันธุ์และคัดเลือกพันธุ์อ้อย 1 พันธุ์ (ไม่ว่าประเทศไหน ๆ ในโลกก็ตาม) ใช้เวลาเร็วที่สุด 8-9 ปี แต่อีกไม่นานอาจใช้เวลาลดลงเหลือเพียง 3-4 ปี ซึ่งต้องลงทุนสูง (คงไม่ใช่ประเทศไทย)

3. พันธุ์อ้อยที่เลือกจากที่ใดที่หนึ่ง ไม่ว่าจะป็นจังหวัด, ภาค หรือประเทศก็ตามอาจไม่เหมาะสมเมื่อนำไปปลูกต่างที่กัน แต่อาจมีบางพันธุ์ที่ปรับตัวได้ดี เป็นเหตุผลที่ต่างประเทศส่งเสริมพันธุ์ มีเบอร์เรียงกันออกมามากมาย เช่น ปัจจุบันออสเตรเลียมีพันธุ์ส่งเสริม Q ถึงเบอร์ 200 แล้ว

4. งานวิจัยอ้อยจะสรุปได้ต้องใช้เวลาอย่างน้อย 3 ปี เพราะต้องเก็บข้อมูลจากอ้อยปลูกและอ้อยต่อทำให้นักวิจัยชาวไร่อ้อยรวมทั้งบริหารไม่อดทนพอที่จะรอผล จึงมักจะชอบลอกเลียนเพราะคิดว่าเร็วกว่า

5. ค่าธรรมเนียมการวิจัยนำไปใช้ในการควบคุมตรวจสอบมากกว่าทำงานวิจัยเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน เพราะไม่ได้มองผลกระทบจากการแข่งขันในสากล แต่รักษาผลประโยชน์ในระยะสั้นไว้ก่อน ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดา

6. ปัจจุบันประเทศไทยมีการวิจัยเรื่องการผลิตน้ำตาลน้อยมาก ประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลอาจสูงกว่านี้ ถ้ามีการทำงานวิจัยอย่างจริงจังจึงอันมีผลต่อรายได้ที่เพิ่มขึ้นและต้นทุนที่ต่ำลง

อย่างไรก็ตามผู้เขียนต้องบอกว่า

1. งานวิจัยที่ผ่านมาไม่ใช่ไม่มี หรือไม่ดี มีนักวิจัยทั้งของ สอน. มหาวิทยาลัย และอื่น ๆ ดำเนินการอยู่ แต่ยังไม่ถึงมือชาวไร่อ้อยอย่างทั่วถึงจนกว่าจะมีปัญหา เช่น เรื่องแตนเบียน มีการวิจัยมานานแต่เพิ่งได้รับการยอมรับและนำมาใช้อย่างต่อเนื่อง

2. แนวทางการพัฒนาพันธุ์อ้อยเริ่มเข้าหลักการมีการคัดเลือกและทดสอบกระจายในภาคต่าง ๆ

3. แต่งานวิจัยยังไม่ครบทุกด้าน เน้นแต่เรื่องพันธุ์ และผลผลิตต่อไร่มากกว่าน้ำตาลต่อไร่ ทำให้ผลผลิตน้ำตาลต่อไร่ยังต่ำกว่าที่ควรจะเป็น เพราะขาดงานวิจัยด้านปุ๋ย น้ำ การดูแลรักษาที่เหมาะสมกับพันธุ์หรือสภาพแวดล้อมนั้น ๆ

4. ยังขาดการประสานงานวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ตัวอย่างข้อจำกัดด้านการผลิตอ้อย

1. พื้นที่ที่เหมาะสมในการปลูกอ้อย พื้นที่ที่ถือครองทางการเกษตรของประเทศประมาณ 132 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ที่ปลูกอ้อยนั้นประมาณ 6 ล้านไร่ อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการวิเคราะห์หรือสรุปพื้นที่การปลูกอ้อยในปัจจุบันว่า

1.1. พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการปลูกอ้อยหรือไม่

1.2. สามารถขยายพื้นที่การปลูกอ้อยได้หรือไม่ และไปยังพื้นที่แหล่งใดได้บ้าง

2. อายุการไว้ตออ้อย นักวิชาการกล่าวว่า โดยทั่วไปการปลูกอ้อยจะสามารถเก็บเกี่ยวได้ประมาณ 3 ครั้งหรือมากกว่า แต่ยังมีหลายพื้นที่ที่ผลผลิตอ้อยต่อตำหรือเก็บได้เพียง 2 ปี ซึ่งอาจเนื่องจาก

2.1. พื้นที่ปลูกไม่เหมาะสมทำให้อายุการไว้ตอน้อยกว่า 3 ปี

2.2. พันธุ์อ้อยที่ปลูกไม่เหมาะสมกับพื้นที่นั้น ๆ

2.3. ขั้นตอนการดูแลอ้อยต่อยังไม่มืวิธีที่ถูกต้องและเหมาะสม

3. การปรับปรุงสภาพพื้นที่และการดูแลรักษา พื้นที่ที่ปลูกอ้อยหลายแห่งมักไม่มีการปรับปรุงความอุดมสมบูรณ์ของดินอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการดูแลรักษาหรือใช้ปุ๋ยไม่ถูกต้อง ทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของดินลดลงอย่างรวดเร็ว ผลผลิตอ้อยจึงต่ำกว่าที่ควรจะเป็น เช่น การเผาอ้อยเพื่อให้เก็บเกี่ยวง่ายหรือเร็วขึ้น หรือการเผาเศษใบอ้อยหลังการเก็บเกี่ยว

4. ต้นทุนการเก็บเกี่ยวและการขนส่ง ยังไม่มีการศึกษาและวิเคราะห์การปรับปรุงเรื่องการวางแผนการเก็บเกี่ยว และขนส่งที่มีประสิทธิภาพและนำไปปฏิบัติได้ในประเทศไทยซึ่งอาจจะเป็นเรื่องที่ยาก เนื่องจากมีผลต่อเนื่องมาตั้งแต่การเลือกพันธุ์ปลูก สภาพของภูมิอากาศ การเก็บเกี่ยวในปีก่อน การเตรียมแรงงาน ตลอดจนการแต่งและบำรุงรักษาต่ออ้อย แต่ในระยะต่อไปต้องมีการศึกษาอย่างจริงจัง เนื่องจากต้นทุนในการเก็บเกี่ยวและขนส่งนั้นสูงมากโดยเฉลี่ยประมาณ 250-300 บาทต่อตันอ้อย หรือประมาณ 40-50 เปอร์เซ็นต์ของราคาอ้อย

การแก้ปัญหาการผลิตอ้อยและน้ำตาลโดยใช้การวิจัยและพัฒนา

จากปัญหาและข้อจำกัดที่กล่าวมาแล้วนั้น เชื่อว่าทั้งชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาล รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องตระหนักในเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างดี และมีความพยายามในการแก้ไขมาโดยตลอด แต่การแก้ไขส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ไข เฉพาะหน้าหรือแก้ไขโดยการตกลงแบบประนีประนอม หากจะแก้ปัญหาด้านการเพิ่มประสิทธิภาพ และลดต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลอย่างจริงจัง โดยการใช้การวิจัยและพัฒนาควรทำดังนี้

1. กำหนดกรอบงบประมาณงานวิจัยที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ทั้งนี้เนื่องจากงานวิจัยส่วนใหญ่ต้องการทราบปัญหาความต่อเนื่อง เช่น การปรับปรุงพันธุ์อ้อยต้องการความต่อเนื่อง 8-10 ปี จึงจะได้พันธุ์อ้อย 1-2 พันธุ์จากชุดผสม 1 ชุด และหากต้องการให้ได้พันธุ์ในปีต่อไปหรือต่อเนื่อง ก็ต้องใช้งบประมาณสำหรับชุดผสมต่อ ๆ ไป

2. กำหนดนโยบายและความต้องการในระยะสั้นและระยะยาว ปัจจุบันยังไม่มีแผนแม่บทหรือหน่วยงานหลักมากำหนดที่ชัดเจน นักวิจัยหรือนักวิชาการจึงกำหนดงานที่อาจไม่ตรงกับปัญหา อาจมีการซ้ำซ้อนทำให้งานวิจัยที่มีกระจัดกระจายและไม่ต่อเนื่องหรือตรงความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของอุตสาหกรรมได้ชัดเจน

3. แต่งตั้งและให้อำนาจกรรมการหรือหน่วยงานวิจัยและพัฒนา โดยนักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิเป็นหลัก ร่วมกับผู้แทนชาวไร่และโรงงาน เดิมที่ปฏิบัติมีการพิจารณาแบบเป็นขั้นตอนทำให้เกิดความล่าช้ากว่าจะอนุมัติหรือกรรมการบางคนไม่เห็นความสำคัญหรือความจำเป็น หรือผู้รับผิดชอบไม่สามารถอธิบายให้เข้าใจได้ จึงมีการตัดงบประมาณทั้ง ๆ ที่ผ่านคณะกรรมการกลั่นกรองด้านวิชาการแล้วก็ตาม ดังนั้น หากได้มีการกำหนดงบประมาณในข้อ 1 และนโยบายและความต้องการในข้อ 2 แล้วควรมอบหมายให้คณะกรรมการที่มีความเข้าใจด้านงานวิจัยและพัฒนาเป็นผู้อนุมัติแผนดำเนินการ

4. กำหนดวิธีการตรวจสอบและติดตามโดยคณะกรรมการตามกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมาย หรืออาจแต่งตั้งคณะทำงานฯ เพื่อติดตามสรุปผลงานวิจัยที่ออกมาว่าตรงตามนโยบายหรือสามารถแก้ไขปัญหาของอุตสาหกรรมได้หรือไม่

บทสรุป

ประเทศไทยต้องจัดการบริหารงานวิจัยและการพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันให้กับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในระยะยาว และเพื่อพัฒนาให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลของไทยสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างยั่งยืน และมีศักยภาพเพียงพอที่จะแข่งขันกับผู้ส่งออกน้ำตาลรายอื่น ๆ จึงควรมีการวางแผนและบริหารงบประมาณการวิจัยให้กับหน่วยงานวิจัยต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนทดแทนวิธีการบริหารงบประมาณวิจัยที่จัดทำอยู่ในรูปแบบเดิม ๆ ที่ถือปฏิบัติกันอยู่ซึ่งข้อเสนอที่ควรพิจารณาประกอบด้วย

1. มอบหมายให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการวิจัยด้านอ้อยและน้ำตาลโดยตรง และกำหนดบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานที่มอบหมาย เช่น จะต้องทำแผนแม่บทและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา หรือโรงงานน้ำตาล สถาบันชาวไร่อ้อย ในการวิจัยและพัฒนาบุคลากรด้านอ้อยและน้ำตาล รวมทั้งถ่ายทอดเทคโนโลยีการที่ได้จากการวิจัยให้แก่ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล เป็นต้น

2. การกำหนดงบประมาณสำหรับงานวิจัยในแต่ละปี โดยคิดเป็นเปอร์เซ็นต์จากค่าธรรมเนียมวิจัยและส่งเสริมทั้งหมด เช่น 3-5% หรือกำหนดเป็นต่อตันอ้อยและน้ำตาลแยกจากเงินกองทุนฯ ที่ต้องนำไปใช้ในการบริหารหรือควบคุมการผลิต

3. การแต่งตั้งคณะกรรมการวิจัยและพัฒนา เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงานวิจัยอย่างอิสระกรรมการอาจมาจากชาวไร่อ้อยโรงงาน หน่วยงานรัฐ แต่ต้องมีความเป็นอิสระจากคณะกรรมการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติฯ ปี พ.ศ. 2527 แม้ว่างบประมาณจะมาจากกองทุนฯ ก็ตาม

4. การตกลงกับรัฐบาลในการใช้เงินอุดหนุนจากรัฐ เพื่อใช้ในงานด้านวิจัยและพัฒนา โดยอาจเป็นสัดส่วนกับภาคอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

หนทางที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทย จะมีศักยภาพในการพัฒนาได้อีกเพียงใดนั้น คงต้องพึ่งบุคคลในวงการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในการสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลนั่นเอง เพราะเป็นผู้ที่รู้ถึงความเป็นมาของปัญหาและความต้องการของอุตสาหกรรมมากกว่าใคร ส่วนงานวิจัยและพัฒนา รวมทั้งนักวิชาการต่าง ๆ เป็นเพียงสิ่งที่สนับสนุนหรือช่วยวิเคราะห์ให้เห็นถึงเหตุผล และวิธีการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้ก้าวไปข้างหน้า และอยู่ได้อย่างยั่งยืน