

# การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย โดย ดร.วิโรจน์ ฤ ระนอง ผู้อำนวยการวิจัย, ด้าน เศรษฐศาสตร์ ประเทศไทย(ทีดีอาร์ไอ) สาธารณสุขและ การเกษตร สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

**โพสต์ทูเดย์ ฉบับวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2558**

ในอดีตรัฐบาลไทยเคยใช้ภาคการเกษตรเป็นเครื่องมือและใช้เกษตรกร (โดยเฉพาะชาวนา) เป็นผู้รับภาระในการพัฒนาเมืองและภาคอุตสาหกรรม ปัจจุบันแนวคิดนี้ถือว่าพ้นสมัยไปแล้วสำหรับประเทศไทย

ชาวไร่อ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาล ไม่ได้มีหน้าที่ต้องเสียสละขายน้ำตาล ราคาถูกเพื่ออ้อมอุตสาหกรรมอื่น และ ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็มีหน้าที่ดูแล ไม่ให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบอยู่ในภาวะที่เสียเปรียบจากการต้องซื้อน้ำตาลในราคาที่สูงกว่าราคาส่งออก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ราคาในประเทศที่สูงกว่าราคาส่งออก เป็นผลมาจากการสร้างระบบการผูกขาดในตลาดน้ำตาลภายในประเทศ ซึ่งรัฐบาลเป็น ผู้จัดการให้เกิดขึ้น)

ข้อเสนอหลักในส่วนนี้ก็คือ เลิกควบคุมราคาน้ำตาลภายในประเทศ แต่ควบคุมให้มีน้ำตาลเพียงพอสำหรับการบริโภคและอุตสาหกรรม (โดยกำหนดโควตาเป็นรายปี ในปริมาณที่ทำให้紗ธารณะมั่นใจได้ว่าเพียงพอสำหรับการบริโภคภายในประเทศ) และเปิดให้นำเข้าน้ำตาลทรายได้โดยเสรี

การดำเนินการตามข้อเสนอนี้ ประกอบด้วยมาตรการย่อยๆ ดังต่อไปนี้

1. ยกเลิกการควบคุมราคาน้ำตาลภายในประเทศ

2. กำหนดปริมาณที่ผู้ผลิตแต่ละรายต้องขายภายในประเทศในแต่ละปี (โควตา ก.) ให้เพียงพอสำหรับการบริโภคและอุตสาหกรรม

3. ควบคุมไม่ให้มีการร่วมกันผูกขาดตลาดน้ำตาลภายในประเทศในลักษณะที่เป็นการฮั้ว (Cartel) ซึ่งรวมถึงการห้ามโรงงาน/ราชการจัดสรรโควตาการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศเป็นงวดที่สั้นกว่า 6 เดือน (หรือ "ห้ามการขึ้นงวดน้ำตาล")

4. เปิดให้นำเข้าน้ำตาลทรายได้โดยเสรีที่อัตราภาษีเป็นศูนย์ และขจัดอุปสรรคในการนำเข้าน้ำตาลทรายขาว 3 มาตรการย่อยข้างต้นควรดำเนินการพร้อมกันทุกข้อ และดำเนินการมาตรการด้านกองทุนรักษาเสถียรภาพควบคู่กันไปด้วย

ข้อเสนอชุดนี้เสนอภายใต้หลักการที่ว่า ถ้ามีการกำหนดโควตาภายในประเทศไว้เพียงพอสำหรับการบริโภคภายในประเทศ (โดยสามารถบังคับให้ขายน้ำตาลส่วนนี้เฉพาะตลาดในประเทศได้จริง แต่ให้ผู้ขายเลือกเวลาและปริมาณการขายในแต่ละช่วงได้เอง) ราคาที่เกิดจากการแข่งขันในตลาดภายในประเทศก็จะเป็นราคาที่สมเหตุสมผล เช่น ราคาจะใกล้เคียงกับราคาส่งออก และจะต่ำกว่าราคาในประเทศเพื่อนบ้านที่นำเข้าน้ำตาลจากไทย หลักการนี้มีข้อดีอย่างน้อย 2 ประการ คือ

ประการแรก ถ้าผู้ผลิตเก็บน้ำตาลโควตา ก. ไว้จำหน่ายในประเทศได้จริง (ซึ่งไม่น่าจะมีปัญหามากนัก เพราะไม่ได้มีการควบคุมราคาภายในประเทศ) ก็จะเป็นการทำให้ผู้ผลิตทำหน้าที่เป็นผู้สำรองน้ำตาลไว้สำหรับจำหน่ายภายในประเทศ

ประการที่สอง ถ้าโควตาภายในประเทศเพียงพอสำหรับการบริโภคภายในประเทศ ก็ไม่มีความจำเป็นต้องควบคุมราคา (เพราะในกรณีนี้ราคาในประเทศ จะไม่สูงขึ้นเพราะความขาดแคลน แต่ก็จะไม่ต่ำมากเช่นกัน เพราะถ้าราคา ในประเทศ "ต่ำเกินไป" เมื่อเทียบกับราคาในประเทศเพื่อนบ้าน น้ำตาลก็จะไหลออกไปตามชายแดน และดึงราคาในประเทศ ซึ่งไม่มีการควบคุมให้สูงขึ้น)

หัวใจของมาตรการนี้อยู่ที่การกำหนดปริมาณโควตา ก. ที่ต้องเพียงพอสำหรับความต้องการภายในประเทศ (รวมทั้งอุตสาหกรรมส่งออก) ในสถานการณ์ที่จะต้องยกเลิกการขึ้นงวดน้ำตาล (ซึ่งต้องทำเพื่อป้องกันไม่ให้กลไกนี้เอื้อให้เกิดการฮั้วราคาในสถานการณ์ที่ไม่มีการควบคุมราคา) เพราะถ้ากำหนดปริมาณโควตา ก. ต่ำเกินไป ก็มีโอกาสน้ำตาลจะขาด

ตลาด และดันราคาในประเทศให้สูงขึ้นอย่างผิดปกติ

ดังนั้น จึงควรกำหนดให้คณะกรรมการที่ทำหน้าที่นี้ (ซึ่งเสนอว่าควรเป็นคณะกรรมการน้ำตาลทราย) มีตัวแทนที่มาจากกระทรวงพาณิชย์จำนวนหนึ่ง และประธานควรเป็นตัวแทนจากกระทรวงพาณิชย์ และสัดส่วนของกรรมการที่มาจากหน่วยราชการมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าจำนวนกรรมการที่เป็นตัวแทนของชาวไร่และโรงงานรวมกัน

ในปีแรกที่เริ่มใช้มาตรการนี้ ควรกำหนดโควตา ก. ใน ปริมาณที่สูงกว่าปริมาณการจำหน่ายจริงในปีที่ผ่านมา (รวมน้ำตาลที่ขายให้อุตสาหกรรมส่งออก) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 เนื่องจาก

(1) การกำหนดปริมาณโควตา ก. แต่เดิมเป็นการกำหนดที่อิงโควตาในปีก่อนๆ เป็นหลัก ซึ่งในอดีต ราคาน้ำตาลในประเทศถูกกำหนดไว้ตามราคาควบคุมที่มักจะสูงกว่าราคาส่งออก แต่ในกรณีที่ตลาดภายในมีการแข่งขันอย่างเสรี มีความเป็นไปได้ที่ราคาภายในกับราคาส่งออกจะ เท่ากัน (เพราะจุดนี้เป็นจุดที่จะทำกำไรสูงสุดในตลาดที่มีการแข่งขัน) ณ ราคาดังกล่าว มีโอกาสมากที่ปริมาณความต้องการน้ำตาลในประเทศจะสูงกว่าในปัจจุบัน อีกทั้งในระบบที่ราคาน้ำตาลลอยตัวขึ้นลงได้อย่างเสรี อาจมีบางช่วง ที่ราคาน้ำตาลจะต่ำเป็นพิเศษ และจูงใจให้ ผู้บริโภคซื้อน้ำตาลในปริมาณมากขึ้น ซึ่งอาจทำให้ปริมาณความต้องการรวมสูงขึ้นได้

(2) การยกเลิกการขึ้นงวดน้ำตาล อาจทำให้น้ำตาลไหลออกสู่ตลาดเร็วขึ้น และในระยะแรก (หรือในช่วงที่ราคาน้ำตาลต่ำ) อาจมีผู้บริโภคที่ซื้อน้ำตาลไปเก็บเพิ่มขึ้น แต่ทั้งนี้ในกรณีที่น้ำตาลภายในประเทศเหลือขาย (โดยราคาในประเทศไม่ได้สูงผิดปกติ) เมื่อสิ้นปีแรก คณะกรรมการน้ำตาลทรายสามารถพิจารณาลดโควตา ก. ของโรงงาน 5 และอนุญาตให้โอนน้ำตาลที่เหลือไปอยู่ในส่วนของโควตา ก. ในปีต่อไป