

คอลัมน์ มองมุมกลับ: การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม อ้อยและน้ำตาลของไทย

ดร.วิโรจน์ ณ ระนอง ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเพื่อการ
พัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

โพสต์ทูเดย์ ฉบับวันที่ 06 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558

เรามาดูข้อเสนอในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล กรณีการกำหนด
โควตา ก. ในปีต่อไป ให้กำหนดตามส่วนต่างของราคาขายส่งภายในประเทศกับราคาส่งออก
น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ (ที่รวมพรีเมียม) โดยในปีใดที่ราคาขายส่งภายในประเทศสูงกว่าราคา
ส่งออกน้ำตาลทรายขาวเฉลี่ยร้อยละ X ก็ให้เพิ่มโควตา ก. ในปีถัดไปไม่น้อยกว่าร้อยละ $X/2$

ในทางกลับกัน ในปีใดที่ราคาขายส่งภายในประเทศต่ำกว่าราคาส่งออกน้ำตาล
ทรายขาวเฉลี่ยร้อยละ Y ก็อาจพิจารณาลดโควตา ก. ในปีถัดไปไม่เกินร้อยละ $Y/5$

นอกจากนี้ ในกรณีที่ราคาขายส่งน้ำตาลภายในประเทศในช่วง 1-2 เดือนก่อนหน้านั้น
สูงกว่าราคาส่งออกน้ำตาลทรายขาวอย่างชัดเจน ให้คณะกรรมการน้ำตาลทรายพิจารณาอนุมัติ
เพิ่มโควตา ก. ในระหว่างปีให้กับทั้งระบบได้ ในกรณีนี้โรงงานใดที่ไม่ต้องการโควตาเพิ่มก็
สามารถสละสิทธิ์ได้

กรณีราคาขายส่งภายในประเทศที่จะนำมาอ้างอิง เพื่อให้เปรียบเทียบกับราคาส่งออก
ได้ ควรเป็นราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ปกติกระทรวง
พาณิชย์มีกลไกในการเก็บรวบรวมข้อมูลราคาสินค้าต่างๆ อยู่แล้ว แต่ในระยะแรกนี้อาจยังไม่มี
ข้อมูลตลาดขายส่งที่ชัดเจน

คณะผู้วิจัยเสนอให้ออกระเบียบกำหนดราคาขายส่งอ้างอิงที่ค่าคงที่ที่เลือกมาค่าหนึ่ง
ระหว่างร้อยละ 85-90 ของราคาขายปลีกเฉลี่ยจากข้อมูลที่เกิดขึ้นจากโมเดิร์นเทรดอย่างน้อย 6
แห่งในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งเท่ากับมีส่วนเหลือการตลาดร้อยละ 11.1-17.6
หรือประมาณ 2.50-4.50 บาท/กิโลกรัม ในกรณีที่ราคาน้ำตาลขายปลีกอยู่ที่ 25-30 บาท หรือ
จะเลือกใช้ค่าส่วนเหลือที่มีค่าคงที่ก็ได้ แล้วจึงเปลี่ยนไปใช้ราคาจากตลาดขายส่งเมื่อมีตลาด
และราคาอ้างอิงที่เป็นที่ยอมรับ

กรณีการกำหนดสัดส่วนของโควตา ก. สำหรับแต่ละโรงงาน ควรใช้ข้อมูลในอดีตเฉลี่ย
ย้อนหลังประมาณ 3 ปี เพื่อให้แต่ละโรงงานทราบปริมาณโควตา ก. ตั้งแต่ต้นฤดูหีบ และน่าจะ
ช่วยให้โรงงานวางแผนล่วงหน้าได้ดีขึ้น เมื่อมีการประกาศโควตา ก. ของแต่ละโรงงาน โรงงาน
ใดที่ประสงค์จะผลิตน้ำตาลทรายขาวน้อยกว่าโควตา ก. ที่ได้รับในปีการจำหน่ายนั้น ให้แจ้ง
ความจำนงขอโอนโควตาไปให้โรงงานอื่นในเครือได้

สำหรับโรงงานที่ไม่มีโรงงานในเครือ สามารถยื่นคำร้องพร้อมเหตุผลภายใน 15 วัน ให้
คณะกรรมการน้ำตาลทรายพิจารณาลดโควตา ก. ของโรงงาน โดยนำไปปรับเพิ่มให้โรงงานที่
เหลือตามสัดส่วนโควตา ก. ของโรงงานเหล่านั้น ยกเว้นในกรณีที่จำนวนโควตาที่ปรับลดลง
รวมกันแล้วน้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของโควตา ก. รวมของประเทศ ให้เป็นดุลพินิจของ
คณะกรรมการน้ำตาลทรายในการจัดสรรเพิ่มให้โรงงานอื่น หรือจะไม่จัดสรรเพิ่มก็ได้

สำหรับมาตรการที่เสนอให้นำเข้าน้ำตาลได้อย่างเสรีที่อัตราภาษีเท่ากับศูนย์ เป็น
มาตรการเสริมเพื่อป้องกันการรวมตัวผูกขาดตลาดน้ำตาลภายในประเทศ ซึ่งเป็นประเด็นที่มี
คนจำนวนไม่น้อย รวมทั้งชาวไร่อ้อยบางส่วน เป็นห่วงว่าเมื่อปล่อยราคาน้ำตาลให้ลอยตัวโดย
ไม่มีการควบคุม โรงงานซึ่งประกอบด้วยกลุ่มใหญ่ประมาณ 5 กลุ่ม อาจจะสามารถรวมกัน
กำหนดราคาที่สูงเกินไปได้ไม่ยาก

แม้ว่าโดยหลักการแล้ว การกำหนดโควตา ก. ให้เพียงพอ และการยกเลิกระบบการขึ้น
งวดน้ำตาลน่าจะเป็นมาตรการที่เพียงพอสำหรับป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาด แต่เพื่อความ
มั่นใจของผู้ใช้น้ำตาลและกระทรวงพาณิชย์ในการยกเลิกการควบคุมราคาน้ำตาล ควรใช้การ
เปิดเสรีการนำเข้าน้ำตาลโดยไม่มีภาษี ซึ่งรวมถึงการนำเข้าจากประเทศนอกอาเซียน เพราะ
การกำหนดให้นำเข้าจากอาเซียนเท่านั้นเป็นมาตรการที่ไม่เพียงพอสำหรับการป้องกันการรวม
เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีว่าอาเซียนเป็นเขตที่ขาดน้ำตาลและมีต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าไทย

มาก

ในความเป็นจริง ถึงแม้จะเปิดให้มีการนำเข้าน้ำตาลจากทั่วโลก แต่โอกาสที่จะมีการนำเข้าน้ำตาลก็แทบจะไม่มีเลย เพราะตราใบที่ราคาน้ำตาลภายในประเทศไม่สูงกว่าราคาส่งออกมากนัก น้ำตาลที่นำเข้าจะมีต้นทุนสูงกว่าราคาน้ำตาลในประเทศเสมอ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่พบว่ามี การนำเข้าน้ำตาลในปริมาณที่มีนัยสำคัญ คณะกรรมการน้ำตาลทรายก็อาจนำข้อมูลนั้นมาพิจารณาปรับลดโควตา ก. ในช่วงสั้นก็ได้ แต่ไม่ควรจะมีผลกับการกำหนดปริมาณโควตา ก. ในปีใหม่ เพราะการนำเข้าอาจเป็นเพียงชั่วคราวก็ได้ และถ้ามีการนำเข้าเป็นประจำ ก็จะไปสะท้อนในราคาขายส่งภายในประเทศ ซึ่งคณะผู้วิจัยเสนอให้ใช้เป็นตัวแปรในการกำหนดโควตา ก.

มาตรการชุดที่เสนอนี้ สามารถตอบโจทย์ข้อแรก กล่าวคือ มาตรการนี้น่าจะสามารถแก้ปัญหาน้ำตาลหายไปจากตลาดในประเทศได้อย่างถาวร และผู้บริโภคจะสามารถหาซื้อน้ำตาลในราคาตลาดได้ตลอดเวลา เนื่องจากมาตรการนี้จะทำให้โรงงานน้ำตาลและผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถตั้งและปรับราคาให้สอดคล้องกับภาวะตลาดได้ตลอดเวลา ทำให้ไม่มีใครมีแรงจูงใจที่จะกักตุนน้ำตาล หรือนำน้ำตาลไปขายในตลาดมืด เพราะพวกเขาสามารถขายในตลาดปกติในราคาที่มีผู้ยินดีซื้อ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมราคา

ดังนั้น มาตรการนี้น่าจะมีประสิทธิผลมากกว่ามาตรการควบคุมที่ใช้ในอดีตและปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าถึงแม้อุตสาหกรรมนี้จะเป็นอุตสาหกรรมเดียวที่มีการควบคุมสต็อกและการเคลื่อนย้ายสินค้าอย่างเข้มงวด รวมทั้งมีการขึ้นงวด ซึ่งกำหนดและปรับปริมาณน้ำตาลที่ออกสู่ตลาดทุกสัปดาห์

แต่ที่ผ่านมาหลักฐานปรากฏชัดเจนหลายครั้งว่า มาตรการดังกล่าวไร้ประสิทธิภาพทั้งในการรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาล และการทำให้มีน้ำตาลจำหน่ายภายในประเทศยามที่ราคาตลาดโลกสูง และมาตรการแก้ปัญหาของหน่วยราชการในปี 2553 ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงพาณิชย์ หรือแม้แต่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายที่ซื้อน้ำตาลคืนจาก ผู้ค้าต่างประเทศ ซึ่งแม้จะช่วยบรรเทาปัญหาได้บ้าง แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาให้หมดไปได้ เนื่องจากภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้บริโภครวมทั้งผู้ผลิตที่มีแรงจูงใจหรือพฤติกรรมที่จะทำให้น้ำตาลหายไปจากตลาด

การแก้ไขปัญหานี้ เพื่อไม่ให้น้ำตาลหายไปจากตลาดในยามที่ราคาตลาดโลกสูง จึงอยู่ที่การเลิกควบคุมราคา ซึ่งจะช่วยให้โรงงานน้ำตาลและผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถมีแรงจูงใจที่จะขายน้ำตาลในตลาดในประเทศอยู่ตลอดเวลา

โดยทั่วไปการเปิดให้มีการค่าน้ำตาลภายในประเทศโดยเสรี จะทำให้ผู้ผลิตสามารถจำหน่ายน้ำตาลทั้งตลาดในประเทศและตลาดส่งออกได้ในราคาสุทธิที่ไม่แตกต่างกัน และไม่มีแรงจูงใจที่จะส่งออก จนไม่มีน้ำตาลจำหน่ายในประเทศ วิธีนี้คงมีผลทำให้ผู้บริโภครวมทั้งผู้ผลิตในราคาประมาณราคาส่งออก บวกด้วยค่าการตลาดในการขายส่งและขายปลีก

"การแก้ไขปัญหานี้เพื่อไม่ให้น้ำตาลหายไปจากตลาดในยามที่ราคาตลาดโลกสูง จึงอยู่ที่การเลิกควบคุมราคา " อ่านต่อฉบับหน้า