



✔ วิโรจน์ ณ ระนอง

ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

ข้อเสนอการปรับโครงสร้าง อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย

รัฐบาลแทรกแซงอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยตั้งแต่ฤดูการผลิตปี 2525/2526 เป็นต้นมา โดยใช้ระบบการควบคุมและกำหนดราคาอ้อยและน้ำตาลทราย หรือระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30

แม้ว่าระบบดังกล่าวมีส่วนสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไทยขยายตัวอย่างมากในสามทศวรรษที่ผ่านมา แต่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยก็ยังเผชิญกับปัญหาและความเปลี่ยนแปลงหลายประการ เช่น

ระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สามารถแก้ปัญหาน้ำตาลภายในประเทศหายไปจากตลาดในช่วงที่ราคาส่งออกสูงกว่าราคาภายในประเทศ

ผู้บริโภคและอุตสาหกรรมที่ใช้ น้ำตาลจำนวนหนึ่งต้องซื้อน้ำตาลในราคาที่รัฐบาลกำหนดซึ่งส่วนใหญ่จะสูงกว่าราคาน้ำตาลที่ส่งออกไปยังประเทศคู่แข่ง

แม้ว่าราคาอ้อยในระยะหลังจะอยู่ในระดับที่ดี และจงใจให้มีการขยายการปลูกอ้อยอย่างมากในช่วงที่ผ่านมา แต่ราคาที่ดีนั้นเป็นผลจากการจัดการที่ซับซ้อน และชาวไร่จำนวนหนึ่งเห็นว่าระบบปัจจุบัน ซึ่งคิดราคาอ้อยจากน้ำตาลและกากน้ำตาลบางส่วน โดยไม่ได้คำนึงถึงรายได้ที่มาจากผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอทานอล) เป็นระบบที่ไม่เป็นธรรมกับชาวไร่ และระบบแบ่งปันผลประโยชน์ที่ใช้ในปัจจุบันมีการควบคุมในทุกขั้นตอน ทำให้โรงงานขาดความคล่องตัวในการปรับการผลิตให้สอดคล้องกับภาวะตลาด เช่น ไม่สามารถนำน้ำอ้อยมาผลิตเอทานอลในภาวะที่มีความต้องการเอทานอลเพิ่มขึ้นทั้งที่เป็นวิธีที่มีต้นทุนต่ำกว่าการผลิตด้วยวิธีอื่น

ดังนั้น จึงต้องมีการออกแบบข้อเสนอการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล คือ การกำหนด/ปรับปรุงกติกาต่างๆ ของระบบ ให้มีคุณสมบัติดังนี้

1. เป็นกติกาที่สะท้อนหรือสอดคล้องกับคุณสมบัติที่ดีของตลาดที่มีการแข่งขันให้มากที่สุด และสามารถปรับตัวตามตลาดได้ ตัวอย่างเช่น ถ้าตลาดอ้อยเป็นตลาดที่มีการแข่งขันเมื่อมีผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ จากอ้อยเกิดขึ้นหรือผลิตภัณฑ์เดิมที่ผลิตจากอ้อยมีราคาสูงขึ้นก็จะส่งผลให้ราคาอ้อยสูงขึ้นตามไปด้วย

2. เป็นกติกาที่ช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในตลาดแข่งขัน เช่น ปัญหาที่เกิดจากความผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลก

3. เป็นกติกาที่มีความซับซ้อนน้อยลงและอ้างอิงตัวแปรที่เป็นที่ยอมรับมากขึ้น อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลแบ่งเป็นตลาดน้ำตาลซึ่งเป็นตลาดที่มีผู้ผลิตน้อยราย (Oligopoly) และตลาดอ้อย ซึ่งมีลักษณะคล้ายตลาดที่มีการผูกขาดจากทั้งฝ่ายผู้ซื้อ (โรงงานที่เป็นศูนย์กลางในแต่ละพื้นที่) และฝ่ายผู้ขาย (ชาวไร่อ้อย ที่แม้จะมีจำนวนมากแต่มีกรรมร่วมกันเป็นองค์กรหลักองค์กรเดียว) หรือศัพท์ทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Bilateral Monopoly ซึ่งเป็นตลาดที่หากปล่อยให้ทำงานเอง ผลลัพธ์ก็มักจะขึ้นอยู่กับการเจรจาต่อรองของสองฝ่ายที่มีอำนาจการต่อรองสูงทั้งคู่ (เพราะแต่ละฝ่ายต้องพึ่งพาอีกฝ่ายหนึ่ง) ซึ่งทำนายผลได้ยาก และทั้งสองฝ่ายอาจมีต้นทุนการต่อรองที่สูงมาก ทำให้โดยทั่วไปการแทรกแซงของรัฐมีโอกาสที่จะสร้างระบบที่มีประสิทธิภาพมากกว่าและช่วยลดปัญหาและต้นทุนในการเจรจาระหว่างฝ่ายต่างๆ

ที่เกี่ยวข้องได้พอสมควร

ดังนั้น การที่รัฐเข้ามาแทรกแซงในด้านที่จำเป็น หรือการเข้ามากำหนดกติกาต่างๆ ของระบบ นอกจากควรเป็นกติกาที่มีความสอดคล้องต้องกันในทุกด้าน เช่น การกำหนดกติกาและราคาน้ำตาลภายในประเทศควรสอดคล้องกับการกำหนดราคาอ้อยและมาตรการรักษาเสถียรภาพด้านรายได้ ยังควรมีลักษณะดังนี้

เป็นกติกาที่สะท้อน (หรือสอดคล้องกับ) คุณสมบัติที่ดีของตลาดที่มีการแข่งขันให้มากที่สุด และสามารถปรับตัวตามตลาดได้ นอกจากนี้ ต้องเป็นกติกาที่มีส่วนช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในตลาดแข่งขัน

- กติกาช่วยรักษาเสถียรภาพของระบบ เพื่อช่วยลดปัญหาที่เกิดจากความผันผวนในระยะสั้นของราคาน้ำตาล ซึ่งเป็นสินค้าที่ราคามีความผันผวนค่อนข้างสูง กติกาที่เพิ่มความซับซ้อนน้อยลงและอ้างอิงตัวแปรที่เป็นที่ยอมรับมากขึ้น เพื่อลดภาระในการเจรจาต่อรองและการควบคุมเป้าหมายของการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม

ดังนั้น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หลักจึงเสนอว่าควรปรับดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนจะต้องนำมาซึ่งกฎกติกา ที่สามารถสร้างแรงจูงใจเพียงพอที่จะทำให้น้ำตาลไม่หายไปจากตลาดในประเทศในสถานการณ์ใดๆ ก็ตาม

2. อุตสาหกรรมของไทยที่ใช้น้ำตาลต้องไม่เสียเปรียบคู่แข่งในประเทศที่นำเข้าน้ำตาลจากประเทศไทย

3. ราคาอ้อยที่ชาวไร่ได้ประโยชน์เต็มที่และมีเสถียรภาพพอสมควร โดยไม่ต้องอาศัยการ

กดดันรัฐบาลตั้งเช่นแทบทุกปีที่ผ่านมา

4.โรงงานมีทั้งเสถียรภาพและแรงจูงใจในการปรับปรุงเทคโนโลยีและผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์กับทุกฝ่ายรวมทั้งชาวไร่ในระยะยาว

ข้อเสนอสำหรับตลาดน้ำตาลภายใน

ประเทศ

ข้อเสนอหลักในส่วนนี้ก็คือ เลิกควบคุมราคาน้ำตาลภายในประเทศ แต่ควบคุมให้มีน้ำตาลเพียงพอสำหรับการบริโภคและอุตสาหกรรม โดยกำหนดโควตาเป็นรายปีในปริมาณที่ทำให้紗ธารณะมั่นใจได้ว่าเพียงพอสำหรับการบริโภคภายในประเทศ และเปิดให้นำเข้าน้ำตาลทรายได้โดยเสรี

การดำเนินการตามข้อเสนอนี้ ประกอบด้วยมาตรการย่อยๆ ดังต่อไปนี้

1.ยกเลิกการควบคุมราคาน้ำตาลภายในประเทศ

2.กำหนดปริมาณที่ผู้ผลิตแต่ละรายต้องขายภายในประเทศในแต่ละปี (โควตา ก.) ให้เพียงพอสำหรับการบริโภคและอุตสาหกรรม

3.ควบคุมไม่ให้เกิดการร่วมกันผูกขาดตลาดน้ำตาลภายในประเทศในลักษณะที่เป็นการฮั้ว (Cartel) ซึ่งรวมถึงการห้ามโรงงาน/ราชการจัดสรรโควตาการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศเป็นงวดที่สั้นกว่า 6 เดือน หรือ

“ห้ามการขึ้นงวนน้ำตาล”

4.เปิดให้นำเข้าน้ำตาลทรายได้โดยเสรีที่อัตราภาษีเป็นศูนย์ และขจัดอุปสรรคในการนำเข้าน้ำตาลทรายขาว

มาตรการย่อยข้างต้นควรดำเนินการพร้อมกันทุกข้อและดำเนินการด้านกองทุนรักษาเสถียรภาพควบคู่กันไปด้วย ■