

ลอยตัวราคาน้ำตาล ลอยคอผู้บริโภครให้เสียเปรียบซ้ำซาก



ขณะนี้ กำลังมีการลอบบีกันอย่างหนัก เพื่อสนับสนุนการปล่อยราคาน้ำตาลในประเทศลอยตัว ตามราคาต่างประเทศ โดยจะให้มีการแก้ไข พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 คาดว่าจะดำเนินการในช่วงเดือนค.ค. เพื่อให้เสร็จก่อนฤดูการผลิต 2560/2561

ประเด็นสำคัญ คือ โดยปกติ การจะปล่อยลอยตัวตามกลไกราคาตลาดโลก ย่อมเป็นของที่ดี ไม่น่าจะมีอะไรขัดข้อง แต่ถ้าเข้าใจเบื้องลึกปมหลังเกี่ยวกับพฤติกรรมและโครงสร้างการตั้งราคาน้ำตาลในอดีตจนถึงปัจจุบัน จะเข้าใจว่า หากปล่อยลอยตัวราคาน้ำตาลในช่วงนี้ ฝ่ายโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยจะได้ประโยชน์ เพราะขณะนี้แนวโน้มราคาในตลาดโลกสูงกว่าราคาในประเทศ เปรียบเทียบกับช่วงก่อนหน้านีที่ผู้บริโภครในประเทศไทยถูกมัดมือมัดเท้า บังคับให้ซื้อน้ำตาลราคาแพงกว่าต่างประเทศมายาวนาน การจะลอยตัวราคาน้ำตาลในยุคนี้ รัฐควรจะมีเงื่อนไขหลักประกันอะไรให้แก่ผู้บริโภครบ้าง

หากปล่อยตัวราคาตามตลาดโลก แต่กลไกในระบบผูกขาดยังอยู่ ก็จะทำให้เห็นว่า รัฐจะเอื้อประโยชน์โรงงานน้ำตาล และกดขี่ผู้บริโภครน้ำตาลต่อไป

1. โครงสร้างของระบบการกำหนดราคาน้ำตาลในปัจจุบัน

โรงงานน้ำตาลรวมหัวกัน แยกตลาดการขายน้ำตาลเป็น 2 ตลาด คือ ตลาดส่งออก กับตลาดในประเทศ น้ำตาลส่วนที่ส่งออกต่างประเทศ จะขายไปตามราคาตลาดต่างประเทศ มีขึ้น-ลง

น้ำตาลส่วนที่ขายในประเทศ บรรดาโรงงานน้ำตาลที่รัฐจำกัดจำนวนไว้ มีอยู่ราว 40 กว่าโรง ได้รวมหัวกันฮั้วกัน เป็นคาร์เทล (Cartel) คล้ายๆ โอเปก แล้วคำนวณปริมาณน้ำตาลที่จะปล่อยขายในประเทศ ควบคุมปริมาณให้มีจำนวนจำกัด น้อยกว่าที่ควรจะเป็น และจัดสรรโควตาให้แต่ละโรงงานน้ำตาล ตกลงปล่อยกันเดือนละกี่กระสอบ ห้ามเกินจำนวนที่จำกัดไว้ เมื่อปริมาณน้ำตาลในประเทศถูกจำกัด ราคาขายก็สูงขึ้น

ทั้งหมดนี้ เป็นไปตามพ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ทำให้การรวมหัวกันถูกกฎหมายที่ผ่านมา รัฐบาลในแต่ละยุคก็จะประกาศราคาขายน้ำตาลในประเทศเพื่อเป็นตัวนำในการฮั้วกัน เช่น ราคาขายปลีก 13 บาทต่อกก., 15 บาท, 18 บาท หรือ 20 บาท เป็นต้น

ที่ผ่านมา ราคาน้ำตาลในตลาดโลกอยู่ในระดับต่ำ และราคาที่โรงงานน้ำตาลไทยขายให้ต่างประเทศส่วนมากก็จะต่ำกว่าราคาในประเทศ นั่นแสดงว่า ผู้บริโภครภายในประเทศต้องกล่ากลืนฝืนกินน้ำตาลราคาแพงกว่าตลาดต่างประเทศอยู่เกือบตลอดเวลา

เมื่อโรงงานน้ำตาลได้รับผลประโยชน์จากการขายภายใต้ระบบการแบ่งแยกตลาดดังกล่าว ก็จะไม่เอารายรับจากการขายน้ำตาลในประเทศ มาบวกรวมกับรายรับจากการขายต่างประเทศ แล้วแบ่งปันผลประโยชน์ให้ค่าวัตถุดิบค่าอ้อย แก่ชาวไร่อ้อย 70% โดยที่ฝ่ายโรงงานเอาไป 30%

เรียกกันว่า ระบบ 70/30

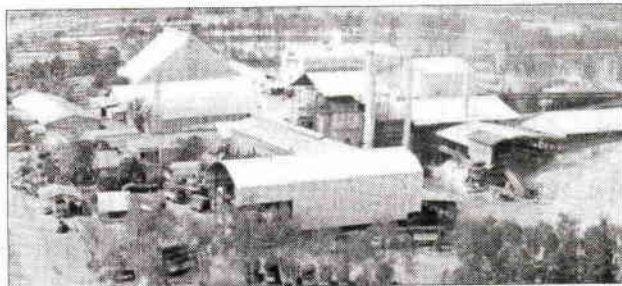
ส่วนที่เป็น 70% นั้น ก็จะเอาไปคำนวณเพื่อจ่ายเป็นอ้อยต่อตันอีกในภายหลัง

2. อาจมีข้อสงสัยว่า ทำไมบรรดาผู้ใช้น้ำตาลในประเทศ จึงไม่ไว้วางใจ?

คำตอบ คือ บรรดาโรงงานน้ำตาล 40 กว่าโรง ได้มีการจัดสรรปริมาณน้ำตาลพิเศษ ในราคาพิเศษ ให้แก่โรงงานน้ำตาลหวาน น้ำอัดลม ขนมหวาน ฯลฯ ทำให้ผู้ใช้น้ำตาลรายใหญ่ในประเทศสมประโยชน์ไปด้วย เพราะได้ใช้น้ำตาลราคาต่ำพิเศษ แตกต่างจากผู้บริโภครายย่อย ซึ่งแต่ละคน ซื้อคนละกิโลสองกิโล กระจายกันไป ไม่มีใครเสี่ยงดังไว้วางใจ และที่ผ่านมา การจะมีข้อมูลราคาน้ำตาลในประเทศเทียบกับราคาต่างประเทศก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่ายในอดีต

3. ปัจจุบัน ถ้าปล่อยให้ลอยตัว จะเกิดอะไรขึ้น? ในสภาวะตลาดน้ำตาลปัจจุบัน และแนวโน้ม

ในอนาคต มีความคาดหมายกันว่า ราคาน้ำตาลในต่างประเทศจะสูงกว่าราคาที่ขายในประเทศปัจจุบัน เพราะฉะนั้น เป็นธรรมดาที่ผู้ผลิตหรือโรงงานน้ำตาลจะต้องการขายราคาน้ำตาลสูงขึ้น หรืออาจจะส่งออกไปขายตลาดโลกมากขึ้น หรืออาจจะลอยตัวราคาน้ำตาลทรายในประเทศให้เป็นไปตามราคาต่างประเทศ



เสมือนหนึ่งว่า ให้ผู้บริโภคในประเทศจงลืมอดีตเสีย ปรมาลอยตัว เพื่อให้ผู้บริโภคไทยต้องกินน้ำตาลราคาสูงเท่ากับในตลาดโลก จากที่ผู้บริโภคไทยเคยช่วยอุดหนุนโรงงานน้ำตาลและชาวไร้อ้อย กล้ากล้ากินฝืนกินน้ำตาลทรายในประเทศราคาสูงกว่าชาวโลกมาหลายสิบปี

4. ต้องสร้างหลักประกันคุ้มครอง เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคน้ำตาลในประเทศ

คำถามสำคัญมีอยู่ว่า หากทำการลอยตัวราคาน้ำตาลตามตลาดต่างประเทศ อะไรจะเป็นเงื่อนไขหลักประกันว่า ในอนาคต หากราคาต่างประเทศลดต่ำลงคนไทยจะได้กินน้ำตาลราคาต่ำลงตามตลาดโลกด้วย?

ปัจจุบัน โรงงานน้ำตาลยังมีอยู่จำกัด 40 กว่าโรง ระบบการชื้อ รวมหัว ก็ยังทำกันอยู่ และคุ้นเคยกันมาหลายสิบปี คุ้นมือกันมาโดยตลอด มองตาก็รู้ได้กัน ไม่อาจจะคาดหวังได้เลยว่าระบบนี้จะยุติ ล้มเลิก

เว้นเสียแต่รัฐบาล คสช. จะวางเงื่อนไข 2 ข้อ เพื่อคุ้มครองให้ความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคในประเทศ

(1) รัฐจะต้องเปิดให้หน้าเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศได้อย่างเสรี

เมื่อไหร่ก็ตาม ราคาต่างประเทศเกิดถูกกว่าในประเทศ ถ้าบรรดาโรงงานน้ำตาลในประเทศยังเล่นแง่รวมหัวกันตั้งราคาแพง จะมีผู้นำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศเพื่อมาแข่งขัน เป็นธรรมแก่ผู้บริโภค

(2) รัฐจะต้องเปิดเสรีการตั้งโรงงานน้ำตาล

เมื่อใดราคาน้ำตาลในตลาดโลกดี ก็จะมีผู้ก่อตั้งโรงงานน้ำตาลมากขึ้นเป็นธรรมดา และถ้าราคาตลาดโลกตกต่ำลง ก็คงต้องมีโรงงานน้ำตาลล้มหายตายจากไปเป็นของธรรมดาเช่นกัน เลิกจำกัดปริมาณโรงงานน้ำตาลในประเทศ ดังเช่นในอดีตจนถึงปัจจุบัน

5. ข้ออ้างว่า บรรษัทร้องต่อ WTO ว่าประเทศไทยอุดหนุนการส่งออกน้ำตาล จะทำอย่างไร?

ประเด็นนี้ เป็นข้ออ้างที่โรงงานน้ำตาลชุกขึ้นมาใช้ในการลอบบี้ เพื่อปล่อยราคาน้ำตาลลอยตัวเสรี

ในความเป็นจริง เราไม่อาจห้ามบรรษัทร้องอะไรได้ แต่เราสามารถอธิบายด้วยข้อเท็จจริงและเหตุผล เพื่อให้ทั้งบรรษัท และ WTO ทราบความจริงว่า ที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยเราส่งออกน้ำตาล เป็นไปตามราคาต่างประเทศ มิได้ทุ่มตลาด แต่ที่มีการขายน้ำตาลในประเทศราคาแพงนั้น เพราะเรามีระบบรวมหัวกัน ชูตรีดเอาผลประโยชน์ส่วนเกินจากผู้บริโภคในประเทศ มิใช่การอุดหนุนการส่งออก หรือทุ่มตลาดต่างประเทศ

เรามีงานวิจัย และข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในพ.ร.บ. อ้อยน้ำตาลฯ ชัดแจ้ง หากเพียง WTO ได้รับทราบรายละเอียดย่อมจะเข้าใจได้ทันที ว่าประเทศไทยเราไม่ได้อุดหนุนการส่งออก โรงงานน้ำตาลไทยยังส่งออกในราคาตลาดต่างประเทศปกติ แต่โรงงานน้ำตาลและชาวไร้อ้อยของไทยขอเก็บเกี่ยวผลประโยชน์เพิ่มเติมจากผู้บริโภคในประเทศ แล้วเอารายได้มาแบ่งปันกันระหว่างโรงงานน้ำตาลและชาวไร้อ้อย

6. ถึงเวลาแข่งขันเสรีและเป็นธรรม

นับว่าเป็นความโชคดีของโรงงานน้ำตาลและชาวไร้อ้อยที่มีอิทธิพลทางการเมืองสูงมาก สามารถสร้างระบบการรวมหัว ชักกัน โดยมี พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่เข้มแข็ง และมีพลังอำนาจในการต่อรองกับรัฐบาลทุกยุค

สร้างระบบรวมหัวกัน แบ่งปันผลประโยชน์ 70/30 มาตั้งแต่รัฐบาลเปรมจนถึงปัจจุบัน

มองอีกด้านหนึ่ง ที่ผ่านมานับเป็นกรรมของผู้บริโภคชาวไทย

ผู้บริโภคของไทย ก็มีความอดทนสูงมาก ยอมกลั๊กลิ้นฝืนกิน ทนอุดหนุนโรงงานน้ำตาลและชาวไร้อ้อยมาโดยตลอดหลายสิบปี

กระทั่งปัจจุบัน ถ้ารัฐจะปล่อยให้ราคาน้ำตาลในประเทศลอยตัวตามตลาดโลก ผมจะเห็นด้วยก็ต่อเมื่อรัฐลงมือกำหนดหลักประกันแก่ผู้บริโภคในประเทศด้วย

ถ้าวันนี้ ลอยตัวขึ้นไปตามราคาตลาดโลก ในอนาคตวันข้างหน้า ถ้าราคาน้ำตาลในต่างประเทศตกลงมา ผู้บริโภคไทยจะต้องได้กินน้ำตาลราคาถูกตามตลาดโลกด้วย มิใช่ว่าระบบกลไกการชักกันแบบเดิมๆ ที่ยังคงอยู่ ถึงเวลาราคาในตลาดโลกลดลง ราคาในประเทศยังค้างเติ่งเหมือนเดิม

ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมดังกล่าว **รัฐจำเป็นต้องดำเนินการเปิดเสรีนำเข้าน้ำตาล และเปิดเสรีโรงงานน้ำตาลในประเทศ เพื่อให้ระบบมีการแข่งขันและเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค**

ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง

ศาสตราจารย์ มหาวชิราวุฒิชัยรังสิต