

เปิดเสรีอ้อยและน้ำตาล



วิรงษ์
รามานุกร

น้ำตาลเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศไทย ไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลมากเป็นที่ 2 ของโลก รองลงมาจากบราซิล น้ำตาลเป็นสินค้าที่สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับประเทศไทยเป็นจำนวนมากรองลงมาจากข้าว ยางพาราและมันสำปะหลัง ประเทศไทยเคยเป็นผู้นำเข้าน้ำตาลจากประเทศอื่น เช่น จากฮาวาย สหรัฐอเมริกา และได้หัน ต่อมาอุตสาหกรรมน้ำตาลได้พัฒนา มาเรื่อยๆ ภายใต้การค้าเสรีจนกลายเป็นผู้ผลิต มากเป็นอันดับที่ 5 ของโลก รองลงมาจากบราซิล สหรัฐอเมริกา คิวบา ฟิลิปินส์

เนื่องจากราคาน้ำตาลมีความผันผวนเป็นอัน มากและมีวัฏจักร กล่าวคือราคาจะมีขึ้นลงอย่าง รุนแรงทุกๆ 4 ปี เพราะอ้อยเมื่อลงมือปลูกแล้ว จะสามารถเก็บเกี่ยวได้ 4 ครั้ง โดยปล่อยให้ตอ อ้อยเติบโตขึ้นทดแทนต้นเก่า 4 ครั้งจึงจะทำการ ปลูกใหม่ ปัจจัยที่ทำให้ราคาอ้อยและน้ำตาลขึ้น ลงนอกจากเป็นไปตามวัฏจักรแล้ว ราคาอ้อยและ น้ำตาลยังขึ้นลงตามราคาน้ำมันและราคาพลังงาน อื่น เพราะอ้อยสามารถนำมาผลิตแอลกอฮอล์ สำหรับผสมกับน้ำมันเบนซินทำเป็นเชื้อเพลิง

สำหรับรถยนต์ได้ด้วย

อ้อยเป็นพืชเกษตรที่ค่อนข้างจะหนัก ความ สัมพันธ์ระหว่างโรงงานน้ำตาลกับชาวไร่อ้อยจึง ต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างหนักแน่น อ้อยสำหรับ อุตสาหกรรมน้ำตาลนั้นไม่สามารถปลูกได้ทั่วไป อย่างเสรี หรือโรงงานน้ำตาลไม่สามารถตั้งได้ อย่างเสรี ทั้ง 2 ฝ่ายต้องร่วมมือประสานกัน โดย โรงงานจะดำเนินการหีบอ้อยได้ก็จะต้องมีไร่อ้อยใน สังเกตป้อนอ้อยให้เพียงพอ ขณะเดียวกันอ้อยที่จะ ส่งโรงงานก็ต้องมีการจัดคิวก่อนหลังทยอยกันเข้า โรงงาน จะตัดไว้ล่วงหน้าไม่ได้เพราะอ้อยหลังจาก ตัดแล้วความหวานจะค่อยๆ ลดลงไปเรื่อยๆ

ดังนั้นอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลจึงมีลักษณะ ผูกขาดทั้ง 2 ฝ่าย หรือที่ตำราเศรษฐศาสตร์เรียกว่า bilateral monopoly เพราะเกษตรกรชาวไร่อ้อย จะรวมตัวกันเป็นสมาคมชาวไร่อ้อยเป็นเขตๆ ไป ในแต่ละเขตก็จะมีโรงงานน้ำตาล 1 โรง รับซื้ออ้อยใน สังเกตโดยมี “เกี้ยว” หรือ “หัวหน้าโคเวต้า” ซึ่งได้ รับโควตาจัดหาอ้อยส่งเข้าโรงงาน หัวหน้าโคเวต้า เป็นเจ้าของรถบรรทุกและมี “ลูกไร่” ที่ปลูกอ้อยอยู่ ในสังกัด ขณะเดียวกันตนก็เป็นผู้ทำการปลูกอ้อย ด้วย

การตัดอ้อยเป็นงานหนักเพราะจะต้องรีบทำ อย่างรวดเร็วเพื่อให้ทันกับกำหนดเวลาที่ต้องส่ง อ้อยเข้าโรงงาน ในสมัย 30-40 ปีก่อนจึงมักจะ ได้ยินว่ามีการใช้แรงงานให้ทำงานหนักเกินกว่าที่ กำหนดในกฎหมายหรือที่เรียกว่า “แรงงานทาส” ขณะนี้มีการใช้เครื่องจักรบางส่วน แต่ส่วนใหญ่ก็ ยังใช้แรงงานทำการตัดอ้อยอยู่ แต่แรงงานไทย ไม่ยอมทำงานเช่นว่านี้แล้ว จึงมีความจำเป็นต้อง ใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว กัมพูชา มาเป็นแรงงานในการตัดด้วย

ในขณะที่ยังไม่ได้มีการจัดระเบียบอุตสาหกรรม อ้อยและน้ำตาล ความขัดแย้งระหว่างสมาคม ชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลในเขตต่างๆ จึงมักจะ เกิดขึ้นเสมอ จากการที่ไม่สามารถตกลงราคากัน ได้ เพราะชาวไร่อ้อยต้องการขายอ้อยในราคาสูง ขณะเดียวกันโรงงานก็ต้องการซื้ออ้อยในราคาที่ ต่ำ เพราะราคาน้ำตาลในอนาคตที่ตนจะขายออก

ในเวลา 6 เดือนถึง 1 ปีข้างหน้าไม่รู้ว่าจะได้ราคาสูงต่ำเท่าใด จึงต้องรับซื้ออ้อยในราคาต่ำไว้ก่อน ส่วนชาวไร่อ้อยก็เรียกร้องราคาที่สูง โดยอ้างว่าโรงงานน้ำตาลต้องรับซื้อในราคาที่คุ้มทุนในการเพาะปลูก รวมค่าตัดและค่าขนส่งอ้อยเข้าโรงงาน ซึ่งถกเถียงกันอยู่เสมอว่าเป็นเท่าใด ความขัดแย้งดังกล่าวมักจะขยายวงออกไปเป็นปัญหาการเมืองและสังคมอยู่เสมอ ขณะเดียวกันความขัดแย้งในเรื่องราคาซื้อขายอ้อยก็เป็นความเสี่ยงของทั้ง 2 ฝ่าย กลายเป็นอุปสรรคในการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อให้สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ได้ เมื่อไทยส่งออกน้ำตาลมาอยู่ในอันดับที่ 5 ก็สะดุดอยู่แค่นั้น ขยับให้สูงขึ้นอีกไม่ได้

ในช่วงที่ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำอย่างหนัก กล่าวคือราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีราคาเพียง 4 เซ็นต์ต่อปอนด์ จากที่เคยมีราคาสูงกว่า 10 เซ็นต์ต่อปอนด์ ทำให้ราคาอ้อยตกต่ำลง โรงงานไม่สามารถรับซื้ออ้อยในราคาที่รัฐบาลประกันไว้ จึงมีการเคลื่อนไหวปิดล้อมโรงงาน ปิดถนน ปิดศาลากลางจังหวัด วนวายไปหมด นายกรัฐมนตรี พล.อ.เปรม จึงมอบหมายให้ ดร.จิรายู อิศรางกูร ณ อยุธยา ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นผู้เสนอโครงการจัดระเบียบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายขึ้นแทนที่จะปล่อยให้ระบบเสรี ซึ่งเป็นระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นระบบที่ความขัดแย้งระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานดำรงอยู่ไม่มีที่สิ้นสุด

ดร.จิรายู รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้น ร่วมกับนายมนู เลียวไพโรจน์ ผู้อำนวยการสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายในขณะนั้น จึงได้ร่วมกันพัฒนาระบบแบ่งผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานในสัดส่วน 70:30 กล่าวคือนำรายได้จากการขายน้ำตาลในประเทศและส่งออกต่างประเทศมารวมกัน แล้วแบ่งให้ชาวไร่อ้อย 70 เปอร์เซ็นต์ ให้โรงงาน 30 เปอร์เซ็นต์

เมื่อมีการเสนอการจัดรวมโรงงานทั่วประเทศเข้าด้วยกัน รวมชาวไร่อ้อยทั้งหมดเข้าด้วยกัน เพื่อให้สามารถจัดการให้ทราบรายได้จากการขายในประเทศและรายได้จากการส่งออก จึงได้มีการจัดสรรโควตาออกเป็น 3 ประเภทคือ โควตา ก โควตา ข โควตา ค โดยโควตา ก เป็นโควตาสำหรับการขายในประเทศ ซึ่งสามารถรู้ได้ไม่ยาก

ว่าแต่ละปีมีการใช้น้ำตาลบริโภคและเป็นวัตถุดิบในประเทศเท่าใด คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายชาวไร่อ้อย ฝ่ายโรงงานน้ำตาลและฝ่ายรัฐบาล ประกอบกันเป็นคณะกรรมการผู้กำหนดราคา ซึ่งระยะแรกเมื่ออัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับดอลลาร์อยู่ในระดับ 20-23 บาทต่อดอลลาร์ ราคาในประเทศจะถูกกำหนดให้สูงกว่าราคาตลาดกลางในอัตราที่สูงกว่าคือประมาณ กก.ละ 20-25 บาท สำหรับโควตา ข ประมาณ 5 แสนตันมอบให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นผู้ส่งออก โดยมีกรรมการ 3 ฝ่ายเป็นผู้อนุมัติราคาส่งออก

ส่วนโควตา ค โรงงานเป็นผู้ส่งออกเอง ตัดสินใจเอง แต่ในการคำนวณรายได้จากการส่งออกให้ใช้ราคาเฉลี่ยจากการส่งออกของจำนวน 5 แสนตันของบริษัทอ้อยและน้ำตาลทราย

ระบบ 70:30 เป็นระบบที่ใช้ได้ผลเป็นอย่างดีมาก ฝ่ายโรงงานน้ำตาลที่เคยต่อต้านขัดขวางการจัดระบบดังกล่าว บัดนี้ก็หันมาสนับสนุนเพราะเห็นประโยชน์ สร้างความแน่นอน อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยจึงขยายตัวอย่างมั่นคง จากที่เคยเป็นผู้ส่งออกมากเป็นอันดับที่ 5 ก็กลายเป็นผู้ส่งออกใหญ่เป็นอันดับ 2 รองลงมาจากบราซิล ขณะที่ฟิลิปปินส์และสหรัฐอเมริกาผลิตลดลงจนไม่เหลือส่งออก เมื่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของเราขยายตัวอย่างสม่ำเสมอทำให้บราซิลหันเหไป บราซิลจึงยื่นคำร้องต่อองค์การการค้าโลก กล่าวหาว่าประเทศไทยขัดขวางการส่งออก ซึ่งขัดต่อระเบียบขององค์การการค้าโลก โดยการจัดระเบียบอ้อยและน้ำตาลในลักษณะดังกล่าว

สำหรับบราซิลซึ่งเป็นประเทศที่ปลูกอ้อยมากที่สุดในโลก เพื่อทำการผลิตน้ำตาลและแอลกอฮอล์ เพื่อใช้ผสมกับเบนซินเป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ถ้าปีใดราคาน้ำมันแพง น้ำตาลราคาถูกลง ก็จะใช้อ้อยผลิตแอลกอฮอล์ในสัดส่วนที่มากผลิตน้ำตาลในสัดส่วนที่น้อย แล้วจะทำกลับกันเมื่อราคาน้ำมันถูกลง ราคาน้ำตาลแพง ซึ่งก็เท่ากับมีการชดเชยราคาอ้อยในลักษณะหนึ่งๆ ที่เรียกว่า “cross subsidy” แต่บราซิลไม่ยอมรับว่าการจัดการในลักษณะดังกล่าวเป็นการชดเชยชาวไร่อ้อยของตน แต่การจัดระบบ 70:30 ของไทยนั้นเข้าลักษณะการชดเชยการส่งออก ผิดข้อตกลงขององค์การ

การค้าโลก บราซิลชนะคดี ทางองค์การการค้าโลกจึงกดดันให้ไทยหยุดดำเนินการตามนโยบาย 70:30 ของไทย

แม้ว่าทางองค์การการค้าโลกจะเห็นด้วยกับคำร้องของบราซิล ประเทศไทยก็ควรหารูปแบบในการจัดการในรูปแบบอื่น โดยเป็นการตกลงกันเองระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล โดยทางการอาจจะถอยออกมาอยู่ข้างนอก เพื่อไม่ให้ถูกกล่าวหาว่ารัฐบาลเข้ามาแทรกแซง ทำการชดเชยการส่งออก ซึ่งขัดกับหลักขององค์การการค้าโลก

ถ้ารัฐบาลประกาศแก้กฎหมายก็ไม่ควรกำหนดว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลต้องเป็นอุตสาหกรรมที่เปิดเสรีโดยกฎหมาย แต่ถ้าหากผู้ปลูกอ้อยและโรงงานจะตกลงกันเองในการรับซื้ออ้อยและน้ำตาลก็เป็นเรื่องของตลาด ซึ่งโดยธรรมชาติของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไม่ใช่อุตสาหกรรมที่จะมีการแข่งขันกันอย่างไร้เสรีอยู่แล้ว

หากมีการเปิดเสรีจริง ราคาน้ำตาลภายในประเทศก็จะต่ำลง เพื่อให้สอดคล้องกับราคาในตลาดโลก มิฉะนั้นก็จะมีคนนำเข้ามาจากต่างประเทศ เมื่อราคาในประเทศต้องต่ำลงเพราะไม่ได้ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ราคาอ้อยก็ต้องต่ำลงด้วย นอกจากต่ำลงแล้วก็จะมีความผันผวนขึ้นลงมากขึ้น แม้จะมีการเก็บค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลในยามที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงกว่าระดับหนึ่งและชดเชยราคาอ้อยเมื่อราคาในตลาดโลกน้ำตาลตกต่ำกว่าระดับหนึ่ง แต่เมื่อยกเลิกระบบที่ให้ผู้ใช้น้ำตาลในประเทศชดเชยโดยราคาในประเทศสูงกว่าในต่างประเทศ กองทุนน้ำตาลก็ไม่สามารถจ่ายชดเชยราคาอ้อยที่ตกต่ำ เนื่องจากไม่ได้รับการชดเชยจากการขายภายในประเทศในราคาที่สูงกว่าราคาในต่างประเทศได้ ยิ่งถ้าเกษตรกรต้องปรับตัวในระยะเวลาอันสั้นก็ยังมีปัญหา อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลอาจจะต้องลดขนาดลง ซึ่งอาจจะสร้างปัญหาทางการเมืองได้ เพราะชาวไร่อ้อยจะต้องขายอ้อยในราคาที่ต่ำกว่าที่เคยขายได้ในขณะที่มีการใช้ระบบ 70:30 รัฐบาลจะจ่ายชดเชยตรงๆ เพื่อให้เกษตรกรมีเวลาปรับตัวก็คงทำไม่ได้ ทางออกคงจะไม่ง่ายเพราะไทยผลิตน้ำตาลเพื่อส่งออกมากกว่าใช้ภายในประเทศเป็นจำนวนมาก

ทางออกในเรื่องนี้ไม่ง่าย ต้องคิดให้ดี