

ดร.วิโรจน์ ณ ระนอง

หาจุดสมดุล ‘ลอยตัว’ น้ำตาล

สัมภาษณ์

กำกกลางความสับสนหลังจากที่รัฐบาลตัดสินใจใช้ มาตรา 44 ปลอยลอยตัวราคาน้ำตาลภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นฝั่งชาวไร่อ้อย-โรงงานน้ำตาล ตลอดจนถึง ผู้บริโภค จะได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างไร “**ประชาชาติธุรกิจ**” สัมภาษณ์ **ดร.วิโรจน์ ณ ระนอง** ผู้อำนวยการวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณสุขและการเกษตร สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

Q : ใช้ ม.44 ลอยตัวน้ำตาล

ถ้าดูประกาศ จะบอกว่าใช้อำนาจตาม มาตรา 44 ไป “ยกเว้น” การบังคับใช้ มาตรา 17(18) ของ พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งหลัก ๆ คือกระบวนการกำหนดราคาน้ำตาลทรายที่ผู้บริโภคภายในประเทศ ม.44 ไปยกเลิกตรงนั้นไปหยุดกระบวนการที่เคยใช้อยู่ แต่ ม.44 ไม่ได้บอกชัดเจนว่า จะทำอะไรต่อไป เท่าที่ผมอ่านประกาศอีก 5 ฉบับที่ออกตามมาในราชกิจจานุเบกษา ก็พบความชัดเจนเพียงแค่ 2 เรื่องคือ

1) หลังลอยตัวราคาแล้วให้โรงงานน้ำตาลสต็อกน้ำตาลทรายเอาไว้ในปริมาณเท่ากับการบริโภคภายในประเทศ 1 เดือน กับ 2) ให้โรงงานส่งเงินเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลเท่ากับส่วนต่างของราคาขายส่งหน้าโรงงานกับราคาตลาดโลก ส่วนกฎเกณฑ์อื่น ๆ จะออกประกาศตามมาอะไรที่ยังไม่มีประกาศก็ใช้ตามของเก่า

ไปก่อน ซึ่งวิธีการแบบนี้ก็เหมือนกับแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปก่อน แล้วค่อยมาจัดการกับปัญหาอื่นที่ซุกไว้ได้พร้อมทีหลัง

Q : แก้ปัญหาอย่างไร

ที่รัฐบาลกำลังทำตอนนี้เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดจากบราซิล ยื่นฟ้องประเทศไทยต่อ องค์การการค้าโลก (WTO) ตั้งแต่ต้นปี 2559 ว่า เรามีการอุดหนุนการส่งออกและแทรกแซงตลาดน้ำตาล โดยบราซิลกล่าวหาเราว่า 1) ไทยอุดหนุนการส่งออกด้วยการขายน้ำตาลภายในประเทศแพงกว่าราคาข้างนอกแล้วเอาเงินที่ขายแพงกว่านั้นไปอุดหนุน ทำให้ไทยสามารถส่งออกน้ำตาลได้ในราคาต่ำ กับ 2) รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงและอุดหนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลภายในประเทศ ซึ่งทั้ง 2 อย่างนี้ทำให้เขาเสียเปรียบและยื่นฟ้องให้รัฐบาลไทยหยุดใช้อำนาจทั้งหมดตาม พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย

ตามปกติเวลามีการยื่นฟ้อง WTO จะกำหนดให้คู่กรณีเจรจาเพื่อพยายามยุติข้อพิพาทกันก่อน ซึ่งรัฐบาลไทยก็ส่งคณะไปเจรจาและดูเหมือนว่า เป้าหมายที่ทีมเจรจาได้รับไปจากรัฐบาลก็คือพยายามให้ทุกอย่างยุติในชั้นการเจรจาเพื่อไม่ให้ บราซิล ฟ้องเราอย่างเป็นทางการ คณะผู้แทนไทยก็เลยไปรับปากบราซิล ว่า เราจะทำตามข้อเรียกร้องขอ บราซิล ในฤดูที่บอสนี้ ซึ่งเริ่มประมาณเดือนธันวาคม 2560

Q : แทรกแซงอุดหนุนอย่างไร

การแทรกแซงและอุดหนุนราคาน้ำตาลในประเทศอาจจะเห็นไม่ชัดเท่ากับ ข้าว แต่น้ำตาลเป็นสินค้าตัวเดียวที่ใช้กฎหมายบังคับว่า ให้มีการกำหนดโควตาขายน้ำตาลทรายภายในประเทศ (โควตา ก.) พร้อมทั้งตั้งราคาขายไว้คงที่ ซึ่งปกติสูงกว่าราคาตลาดโลก ตัวอย่างเช่น ราคาในตลาดโลกช่วงนี้อยู่ที่ 13-14 บาท/กก. แต่ราคาขายส่งหน้าโรงงานกำหนดไว้ 19-20 บาท/กก. ส่วนนี้คือการแทรกแซงราคาจากรัฐที่ใช้กฎหมายไปบังคับไปตั้งราคาขายเอาไว้

นอกจากนี้รัฐบาลยังกำหนดปริมาณจำหน่ายน้ำตาลทรายเป็นรายสัปดาห์ ซึ่งวิธีการก็คือ การกำหนดโควตา ก. ให้แต่ละโรงงานว่า จะขายน้ำตาลได้กี่กระสอบใน 1 สัปดาห์หรือที่เรียกว่า “**การขึ้นงวด**” การจำกัดปริมาณขายแบบนี้เป็นการจำกัดการแข่งขันเพราะไม่มีคู่แข่งรายไหนจะสามารถขายน้ำตาลจำนวนมาก ๆ ได้ ดังนั้นราคาน้ำตาลที่ตั้งไว้ 19-20 บาท/กก. จึงสามารถยืนอยู่ได้ถึงราคาสูงกว่าราคาส่งออกมาก แต่โรงงานก็ไม่สามารถขายในประเทศได้ “**เกินกว่า**” โควตาที่ได้รับ

หรือถ้าพูดกันอีกอย่าง การขึ้นงวดจำหน่ายน้ำตาลในประเทศตามโควตา ก. ก็คือ การ “**ฮั้ว**” เพื่อตั้งราคาขายของโรงงานน้ำตาลในประเทศ ซึ่งปกติเราจะมีกฎหมาย พ.ร.บ.แข่งขันทางการค้า

มาห้ามพฤติกรรมแบบนี้ แต่ในกรณีนี้
รัฐบาลทำหน้าที่เป็นผู้นำหรือโปรโมเตอร์
เองโดยใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. อ้อยนี้
จึงเป็นที่มาว่า ทำไมรัฐบาลถึงใช้ 4.4
มาสั่งให้งดใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. อ้อย

Q : แค่ว่าประกาศลอยตัวให้บราซิลรู้

มันก็ไม่เชิงเพราะ จะมีผลในทาง
ปฏิบัติด้วย แม้ว่ากฎระเบียบต่าง ๆ
ส่วนใหญ่ยังเหมือนเดิม ข้อกำหนด
ใหม่เพิ่มขึ้นมาข้อหนึ่งคือ ให้รัฐบาลไป
สำรวจราคาน้ำตาลทรายที่ซื้อขายกัน
ในประเทศในแต่ละเดือนว่า ขายกัน
เท่าไร เพื่อมากำหนดเป็นราคาอ้างอิง
เพื่อเก็บเงินเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาล
ทราย โดยคิดจากส่วนต่างของราคานี้กับ
ราคาตลาดโลก โดยราคาตลาดโลกจะ
คิดจากราคาน้ำตาลทรายชาวเบอร์ 5 ที่
ตลาดลอนดอน + ค่าไทยพรีเมียม ส่วน
ต่างของสองราคานี้จะถูกเก็บเข้ากอง
ทุนฯ (แทนที่เคยเก็บก็โลละ 5 บาท)
แต่วิธีการที่จะได้มาของราคาสำรวจมี
กติกอะไรบ้าง ยังไม่มีใครบอกไว้ชัดเจน

Q : ลอยตัวแล้วยังฮั้วราคาได้หรือไม่

สิ่งที่ มาตรา 44 ทำก็คือ ยกเลิก
การกำหนดราคาขายภายในประเทศ
ตามระบบเดิม (โควตา ก.) แต่ถึงคุณ
ยกเลิกไปแล้ว ตอนแรก ๆ ตัวมันตาย
แต่วิญญาณก็อาจจะยังอยู่ เช่น อาจจะมี
การฮั้วราคาอย่างไม่เป็นทางการเกิดขึ้น
ได้ ซึ่งส่วนหนึ่งจะขึ้นกับวิธีที่รัฐบาลใช้
เช่นถ้ารัฐบาลประกาศราคาแค่เดือนละ
ครั้ง โรงงานก็จะต้องเก็งกันว่า ราคาที่
ออกมาจะเป็นเท่าไร ซึ่งตอนนี้คาดกัน
ว่า เริ่มจาก 17-18 บาท/กก. ถ้าเป็นแบบ

นี้ก็คงจะเหมือนยังมีการฮั้วโดยปริยาย
แต่พอกติกาชัดเจนขึ้นแล้ว สถานการณ์
อาจเปลี่ยนแปลงไปเร็วมากก็ได้

Q : หลังลอยตัวจะเป็นอย่างไร

ผมเชื่อว่า ในระยะนี้ทุกโรงงานน้ำตาล
ยังไม่กล้าขยับอะไรมาก ราคาส่วนต่าง
ที่เก็บเข้ากองทุนได้ก็อาจจะยังเกือบ
เท่าเดิม เช่น 3 บาท/กก. (เทียบกับเดิม
5 บาท/กก.) ผู้บริโภคก็เคยชินกับการกิน
น้ำตาลที่ราคา 23.50-25 บาท/กก. ถ้า
ราคาขายปลีกในประเทศอยู่ที่ 20-23 บาท/
กก. ผู้บริโภคก็อาจจะพอใจและรับราคา
ได้ ในระยะแรกราคาขายส่งหน้าโรงงาน
คงจะลงไม่มาก แต่พอเวลาผ่านไป
พ่อค้าก็จะมองเห็นลู่ทางว่า จะเล่นตลาด
ได้อย่างไร อย่างตอนนี้แทบทุกคนบอกว่า
ส่วนต่างช่วงแรกน่าจะอยู่แถว 3 บาท/
กก. แต่หลายคนคาดว่า ส่วนต่างจะลด
ลงมาเรื่อย ๆ ถ้าโรงงานส่วนใหญ่เห็น
ตรงกัน ทุกโรงก็อาจจะรับขายน้ำตาล
ออกมาก่อน และมีความเสี่ยงที่ส่วนต่าง
จะลดลงอย่างรวดเร็ว จนเงินที่หวังเก็บ
เข้ากองทุนลดลงหรือหมดไป

Q : แล้วเกษตรกรจะอยู่ได้หรือ

นี่เป็นโจทย์ใหญ่ของอุตสาหกรรมอ้อย
และน้ำตาล การแก้ปัญหาโดยชุกชยะไว้
ได้พรมจะมีปัญหาตามมา ที่ผ่านมามี
เพิ่มจาก 25-32 ล้านตันเป็น 100 ล้าน
ตัน/ปี ในขณะที่เดียวกันโรงงานก็ขยาย
การผลิตกันมาก แต่ถ้าการแก้ปัญหา
ของเราทำให้ราคาอ้อยลดลงมาก ใน
อนาคตชาวไร่ก็จะทิ้งอ้อยไปปลูกพืชอื่น

ดังนั้นผลกระทบต่อไร่ไม่มีแค่กับชาวไร่
แต่กับโรงงาน การที่จะรักษาสมดุลให้
อุตสาหกรรมนี้จำเป็นต้องตอบโจทย์
ระยะยาวร่วมกัน ขณะนี้ภาครัฐกำลัง
แก้ปัญหาบราซิลด้วยดึงการอุดหนุนจาก
ผู้บริโภคนอกไป แต่ภาระส่วนนี้ส่วนใหญ่
กำลังถูกผลักไปที่เกษตรกร ซึ่งในที่สุด
เกษตรกรจำนวนหนึ่งก็จะไหวตบเท้า
เดินออกจากการปลูกอ้อยไป

โจทย์ที่สำคัญในระยะกลาง-ยาวจึง
ต้องหาทางปรับระบบและโครงสร้าง
ของอุตสาหกรรมนี้ โดยหาจุดสมดุลใหม่
ระหว่างชาวไร่กับโรงงาน ที่โรงงานซึ่ง
ได้ประโยชน์มากมายจากเสถียรภาพที่
ระบบได้สร้างขึ้นมาเมื่อ 3 ทศวรรษก่อน
คงจะต้องแบ่งผลประโยชน์ให้เกษตรกร
มากขึ้น ไม่ใช่แค่เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร
แต่เพื่อความอยู่รอดของโรงงานเองใน
ระยะยาวด้วย

ในขณะที่ TDRI กำลังทำแนวทางการ
รับมือกับการฟ้องของบราซิลต่อ WTO
กับการปรับโครงสร้างอ้อยอยู่

