

MATCHON INFORMATION CENTER		Subject Heading :	
Source :	บ้านเมือง		
Date :	10 มี.ค. 2556	Page :	7
		No :	56124564

ทีดีอาร์ไอเสนอแนวทาง การปฏิรูปอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย



ดร.วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะทีดีอาร์ไอ เปิดงานวิจัย “การศึกษาเพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย” โดยชี้ให้เห็นว่า ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่และโรงงานในสัดส่วน 70 : 30 ที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2525/26 ควรได้รับการปรับปรุงให้เป็นระบบที่พึงตัวเองได้ ให้โรงงานมีแรงจูงใจและมีอิสระในการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิต แต่ในขณะเดียวกันก็ควรแบ่งผลประโยชน์ให้เกษตรกรเพิ่มขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับการที่โรงงานมีรายได้จากผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ จากอ้อยมากขึ้น ทางคณะผู้วิจัยยังมีความเห็นว่า การแทรกแซงของรัฐในอุตสาหกรรมนี้มีโอกาสที่จะสร้างระบบที่มีประสิทธิภาพมากกว่ากรณีที่ไม่มีการแทรกแซง

ทั้งนี้ เนื่องจากตลาดน้ำตาลของไทยเป็นตลาดที่มีผู้ผลิตน้อยราย ในขณะที่ตลาดอ้อยเป็นตลาดที่ทั้งฝ่ายโรงงานและฝ่ายเกษตรกรที่สามารถรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งต่างก็มีอำนาจการต่อรองสูงทั้งคู่ ถ้าปล่อยให้สองฝ่ายเจรจาต่อรองกันเองก็อาจเกิดกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้หรืออาจมีต้นทุนการเจรจาที่สูงมาก ทางทีดีอาร์ไอเสนอให้ปรับเปลี่ยนกฎกติกาให้มีความรัดกุมมากขึ้น รวมทั้งยกเว้น พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทรายฉบับใหม่ขึ้นมาด้วย

ปัญหาหลักที่ต้องแก้ไข

ปัญหาหลักที่ต้องแก้ไข ที่สำคัญของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย มีหลักๆ ประกอบด้วย ระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สามารถแก้ปัญหาน้ำตาลหายไปจากตลาดในประเทศในช่วงที่ราคาน้ำตาลในตลาด

โลกสูงกว่าราคาในประเทศ

การกำหนดราคาอ้อยที่ผ่านมาใช้วิธีการจัดการที่ซับซ้อน รวมทั้งอาศัยแรงกดดันทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันวิธีการคิดส่วนแบ่งก็ไม่ได้คำนึงถึงรายได้จากผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในระยะหลัง ซึ่งชาวไร่เห็นว่าไม่เป็นธรรม ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ที่ใช้ในปัจจุบัน มีความคลุมเครือขั้นตอน ทำให้โรงงานขาดความคล่องตัวในการปรับการผลิตให้สอดคล้องกับภาวะตลาดที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งไม่สามารถนำหน้าอ้อยมาผลิตเอทานอลในช่วงที่มีความต้องการสูงเช่นในปัจจุบัน

ดร.วิโรจน์ กล่าวว่า หัวใจของข้อเสนอการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยคือ การกำหนดและปรับปรุงกติกาต่างๆ ของระบบให้เป็นกติกาที่สะท้อนและสอดคล้องกับคุณสมบัติที่ดีของตลาดที่มีการแข่งขันมากที่สุด และสามารถปรับตัวตามตลาดได้

ตัวอย่างเช่น ในระบบปัจจุบัน ผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่ได้จากอ้อยที่ไม่ได้ถูกนำมารวมในการคำนวณราคาอ้อย ดังนั้น ถ้าการคำนวณราคาอ้อยยังอิงผลิตภัณฑ์เดิม ส่วนแบ่งของชาวไร่อ้อยก็ควรต้องเพิ่มขึ้นมากกว่าสัดส่วน 70:30 ซึ่งเมื่อเร็วๆ นี้รัฐบาลอินเดียก็เสนอระบบที่ให้คิดส่วนแบ่งจากรายได้จากทุกผลิตภัณฑ์ที่ 70:30 แต่ให้เพิ่มเป็น 75:25 ถ้าคิดเฉพาะรายได้จากน้ำตาล

นอกจากนี้ กติกาที่นำมาใช้ควรเป็นกติกาที่สามารถช่วยแก้ปัญหาที่เกิดจากระบบตลาด เช่น ความผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลก ซึ่งน้ำตาลเป็นสินค้าที่มีราคาผันผวนมาก โดยผู้วิจัยได้เสนอให้ปรับให้

กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมาทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพอย่างเป็นระบบ

ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ กติกาที่ใช้ควรเป็นกติกาที่สามารถอ้างอิงตัวแปรที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปมากขึ้น เพื่อลดภาระในการเจรจาต่อรองและในการควบคุมให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

เสนอปฏิรูปโครงสร้างอุตสาหกรรม

ข้อเสนอสำหรับตลาดน้ำตาลภายในประเทศ ให้รัฐเลิกควบคุมราคาน้ำตาลและหันมาควบคุมปริมาณแทน-เมื่อรัฐเลิกควบคุมราคา ก็จะไม่มีปัญหาเรื่องน้ำตาลหายไปจากตลาดอีกต่อไป และถ้ารัฐควบคุมให้มีปริมาณน้ำตาลเพียงพอสำหรับการบริโภคและอุตสาหกรรมในประเทศราคาน้ำตาลภายในประเทศก็จะไม่สูงกว่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังเสนอให้รัฐอนุญาตให้นำเข้าน้ำตาลทรายโดยเสรี เพื่อป้องกันการรวมหัวกันตั้งราคาน้ำตาลที่สูงเกินควร (แต่ในสถานการณ์ปกติที่ไม่มีพฤติกรรมกีดกันการค้าแบบผูกขาดนั้น มาตรการนี้จะไม่ส่งผลกระทบใดๆ เพราะจะไม่คุ้มที่จะนำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศเข้ามาแข่ง)

ข้อเสนอในการกำหนดราคาอ้อยและการปรับบทบาทของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาอ้อย ใช้สูตรกำหนดราคาอ้อยราคาเดียวเท่ากันทั้งประเทศ-โดยกำหนดค่า

ประสิทธิภาพมาตรฐานสำหรับทุกโรงงาน และราคาอ้อยคิดตามความหวาน (CCS) ล้วนๆ ยึดตัวเลขส่วนแบ่งเดิมคือ 70 : 30-แต่ปรับวิธีการคำนวณที่ทำให้ชาวไร่ได้ส่วนแบ่งเพิ่มขึ้น โดยคำนวณรายรับจากน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวอย่างละครึ่ง และคิดมูลค่าของกากน้ำตาล (โมลาส) เพิ่มอีกร้อยละ 8 ของราคาน้ำตาล กำหนดกติกาการเก็บเงินเข้าและจ่ายเงินออกจากกองทุนอ้อยและน้ำตาล เพื่อให้สามารถทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพได้จริง- เปลี่ยนกติกาการกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและขั้นสุดท้าย รวมทั้งกติกาการเก็บเงินเข้ากองทุนฯ ทั้งจากชาวไร่และโรงงาน เพื่อให้มีหลักประกันว่าในปีที่น้ำตาลราคาดีจะมีการเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพไม่ใช่ต้องไปกู้เงินทุกครั้งที่ต้องใช้เงินดังเช่นที่ผ่านมา

ข้อเสนอด้านองค์กรและกฎหมาย-ปรับองค์กรให้สอดคล้องกับข้อเสนอสามด้านแรก ดังนี้ ในระดับกรรมการ-โอนอำนาจของคณะกรรมการอ้อยไปให้คณะกรรมการบริหาร (เนื่องจากไม่มีนโยบายจำกัดการปลูกอ้อยดังเช่นในอดีต) และให้คณะกรรมการน้ำตาลทรายทำหน้าที่กำหนดโควตาน้ำตาลภายในประเทศทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของระบบใหม่คือ ลดการควบคุมและเพิ่มความคล่องตัว บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย (อนท.)-ทำราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์เพิ่มอีกปีละ 4 แสนตัน

บทบาทของกระทรวงพาณิชย์-ให้เลิกควบคุมราคาแต่หันมาดูแลไม่

ให้มีการผูกขาดหรือฮั้วราคาของกลุ่มผู้ผลิต กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย -แยกบัญชีเป็นกองทุนย่อยสำหรับรักษาเสถียรภาพโดยเฉพาะ โดยห้ามนำเงินส่วนนี้ไปใช้อย่างอื่น ตั้งสถาบันวิจัยอ้อยน้ำตาล และผลิตภัณฑ์ต่อเนื่อง-เพื่อการพัฒนาของอุตสาหกรรมที่ยั่งยืน ศูนย์บริหารการผลิตการจำหน่ายและการขนย้ายน้ำตาลทราย-พัฒนาระบบการวัดค่าความหวานของอ้อย (ค่า CCS) ให้เป็นที่น่าเชื่อถือมากขึ้น

แม้ว่าการปรับระบบตามข้อเสนอชุดนี้สามารถทำได้ทุกข้อภายใต้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 แต่ที่มิวิจัยได้ยกเว้น พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทรายฯ ฉบับใหม่เพื่อเป็นหลักประกันให้มีการดำเนินการตามข้อเสนออย่างคงเส้นคงวา ไม่เปลี่ยนแปลงไปกลับมาตามดุลพินิจของผู้บริหาร

โดย พ.ร.บ. ใหม่จะช่วยลดความคลุมเครือและกำหนดกติกาและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและรัดกุมมากขึ้น เช่น การกำหนดกติกาการซื้อขายและสูตรการคำนวณราคาอ้อย การแยกบัญชีกองทุนย่อยออกมา เพื่อทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของระบบ และการกำหนดกติกาการควบคุมของคณะกรรมการชุดต่างๆ ให้ชัดเจนมากขึ้น และในขณะเดียวกันก็ปรับเปลี่ยนวิธีการควบคุมที่ไม่จำเป็นและไม่มีประสิทธิภาพ เช่น ยกเลิกการควบคุมราคาน้ำตาลภายในประเทศและหันมาควบคุมให้มีปริมาณน้ำตาลเพียงพอสำหรับผู้บริโภค และอุตสาหกรรมในประเทศแทน