

# เปิดผลศึกษาฉบับ TDRl แก้ปัญหาอ้อย-น้ำตาล

## สรุปราย

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) มีมติเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2542 ให้ติดคอว่าจ้างสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เพื่อ ทำการศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย รวมทั้งศึกษาความเหมาะสมของข้อเสนอ 3 ใน 7 ข้อที่กอน. ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาระบบดังกล่าว

### การถอดภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT)

นายวิโรจน์ ณ ระนอง และคณะผู้วิจัยของ TDRI ได้ศึกษาประเด็นดังกล่าวพบว่าวิธีการเก็บ VAT สำหรับน้ำตาลทรายขาวไม่ได้แตกต่างกับการเก็บ VAT สินค้าเกษตรแปรรูปโดยทั่วไป เช่น มันสำปะหลัง แป้งข้าวเจ้า และน้ำมันพืชต่างๆ ซึ่งสินค้าเหล่านี้ต้องเสีย VAT ร้อยละ 7 เท่ากัน ความแตกต่างอยู่ที่ความโปร่งใสในการหักภาษีมูลค่าเพิ่มไปยังผู้ผลิตวัตถุดิบ ซึ่งกรณีของอุตสาหกรรมอ้อยและการผลิตกระแสไฟฟ้าอย่างโปร่งใสโดย VAT ถูกแบ่งระหว่างชาวไร่กับโรงงานสัดส่วน 70:30 ส่วนประเด็นที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมีความเห็นว่าคุณเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเนื่องจากต้องเป็นผู้นำภาษีมูลค่าเพิ่ม ผู้บริโภค

นั้นคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าความเชื่อดังกล่าวเกิดจากความไม่โปร่งใสโดยธรรมชาติของระบบการเก็บภาษี ซึ่งผู้ที่ถูกเรียกเก็บหรือทำหน้าที่ส่งให้รัฐไม่ได้เป็นผู้ที่แบกรับภาระทั้งหมด โดยทั่วไปการเก็บกับผู้บริโภคก็จะก่อให้เกิดการผลักภาระภาษีอย่างน้อยบางส่วนกลับไปที่ผู้ผลิต กรณีน้ำตาลทรายก่อนที่จะเปลี่ยนมาใช้ระบบ VAT การแบ่งปันผลประโยชน์จากรายได้จำหน่ายน้ำตาลของระบบมากกว่าใช้ของระบบ รายได้ที่หักถูกนำมาแบ่งตามสูตร 70:30 ซึ่งจะเห็นว่าราคาน้ำตาลทรายในอดีตเป็นราคาที่รวมภาษีการค้าเอาไว้แล้ว เมื่อเปลี่ยนมาใช้ VAT ทำให้ระบบอุตสาหกรรมอ้อยเสียภาษีน้อยลง(จากร้อยละ 9.9 มาเป็นร้อยละ 7 สำหรับน้ำตาลที่ขายในประเทศและ

ร้อยละ 0 สำหรับน้ำตาลส่งออก) แต่ทางปฏิบัติอุตสาหกรรมอ้อยต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นเพราะไม่สะดวกเรื่องสิทธิการเว้นการยกเว้นภาษีเช่นอดีตได้ทำนองเดียวกับอุตสาหกรรมเกษตรอื่น ๆ

โดยสรุป VAT ของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไม่ได้แตกต่างจากสินค้าเกษตรแปรรูปอื่นๆ และไม่มีประเด็นในด้านหลักการหรือหลักการภาษามาสนับสนุนให้ยกเว้นหรือ "ถอด" VAT ออกจากระบบน้ำตาลและมีความเห็นต่อไปว่ารัฐควรพิจารณาปัญหารายได้ของระบบและการกำหนดราคาน้ำตาลทรายในประเทศอย่างเป็นเอกเทศ โดยไม่ควรนำประเด็นทั้งสองมาเชื่อมโยงกับประเด็น VAT

### การรับจำหน่ายน้ำตาลที่ส่งออกไปต่างประเทศ

TDRI ยังระบุว่า เครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินการของระบบกำหนดราคาและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็คือ การกำหนดโควตาการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลแบ่งเป็น

- โควตา ก. เป็นปริมาณน้ำตาลที่อนุญาตให้โรงงานน้ำตาลแต่ละโรงจำหน่ายในตลาดภายในประเทศเพื่อรักษาระดับราคาน้ำตาลให้อยู่ในระดับที่กำหนดไว้ และทำให้มีน้ำตาลออกสู่ตลาดอย่างค่อนข้างสม่ำเสมอ

- โควตา ข. เป็นน้ำตาลทรายดิบที่ขายโดยบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย (อนท.) เพื่อเป็นราคาอ้างอิงในการคำนวณราคาน้ำตาลที่ส่งออก

- โควตา ค. เป็นน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาว (รวมน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่ส่งออก) โดยโรงงาน

ระบบนี้กำหนดการแบ่งปันผลประโยชน์ไม่ใช้การแบ่งผลประโยชน์ในลักษณะของหุ้นส่วน หากเป็นกระบวนการที่ใช้ในการกำหนดราคาอ้อยเช่นกัน รายได้ของระบบที่ถูกนำมาคิดราคาอ้อยก็ไม่ใช่รายได้จริง หากเป็นรายได้ที่คำนวณจากปริมาณการผลิต ปริมาณการจำหน่าย และการส่งออกของแต่ละโรงงาน โดยใช้ราคาในประเทศกำหนด

ในอดีตโรงงานน้ำตาลจะเป็นผู้ แหล่งเงิน

เข้ามาทำสัญญามัดจำอ้อยจากชาวไร่(เงินเกี่ยว) และยังเป็นฝ่ายทวงหนี้ของอ้อยมาใช้จ่ายที่อ้อยเบื้องต้นในช่วงที่โรงงานยังไม่มีรายได้จากน้ำตาล โดยนำ L/C ไปค้ำประกันสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์และนำน้ำตาลที่เก็บไว้ในโกดังไปจำหน่ายกับธนาคารพาณิชย์ด้วย แต่หลังจากที่ไทยประสบวิกฤติเศรษฐกิจสภาวะธนาคารไทยได้หยุดพักการให้สินเชื่อแก่โรงงานน้ำตาลทั้งระบบรัฐ จึงมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า (ธสน.) มาเป็นตัวกลางในการปรับโครงสร้างหนี้ซึ่งดำเนินการได้ประสบผลสำเร็จในปีการผลิต 2541/42

ปีการผลิต 2542/43 นี้ธสน.ได้เข้ามาเป็นตัวกลางในการจำหน่ายน้ำตาลเช่นเดิม แต่เมื่อราคาน้ำตาลตลาดโลกมีแนวโน้มตกลงไปอีกธนาคารพาณิชย์ได้ตกลงกันลดวงเงินจำหน่ายน้ำตาลลงมาเหลือการส่งออก 500 บาท และในสถานการณ์ปกติเช่น การรับจำหน่ายน้ำตาลของธนาคารในอดีตดังกล่าวคงจะไม่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ขึ้นอย่างแน่นอน แต่ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจปัจจุบันโรงงานน้ำตาลบางส่วนอยู่ในฐานะพอจ่ายค่าอ้อยได้ปกติแต่โรงงานบางส่วนขาดสภาพคล่อง

**ความเห็นของคณะผู้วิจัยสำหรับข้อเสนอประการนี้ก็คือ การให้รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงในการรับจำหน่ายหรือเข้าไปรับจำหน่ายแทนธนาคารพาณิชย์จะไม่ช่วยแก้ปัญหาใดๆ ให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเลย รัฐบาลจึงไม่มีความจำเป็นต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องนี้ เว้นแต่กรณีที่มีวิกฤตประสงค์ที่แท้จริงของรัฐบาลคือ นำเงินภาษีเข้าไปอุดหนุนชาวไร่และโรงงานและรัฐบาลเพียงแต่ต้องการใช้วิธีการรับจำหน่ายเป็นเครื่องมือในการบรรลุลวัตถุประสงค์ดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งกรณีเช่นนี้ รัฐควรจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดหนุนดังกล่าวผ่านกระบวนการงบประมาณซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาทั้งนี้เพื่อทำให้การดำเนินงานภายใต้การดูแลของประชาชนไปใช้ในการอุดหนุนเกษตรกรหรืออุตสาหกรรมใด ๆ ผ่านกระบวนการตรวจสอบทางการเมืองและโปร่งใสกับทุกฝ่าย**

กำหนดราคาน้ำตาลในประเทศให้เป็นไปตามกลไกตลาด

สำหรับแนวทางการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลในประเทศมีแนวทางหลักอยู่สองทางคือ แนวทางที่หนึ่ง รัฐไม่เข้าไปแทรกแซงการกำหนดราคาและ/หรือปริมาณจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ

ต้องปล่อยให้ทั้งราคาและปริมาณน้ำตาลถูกกำหนดโดยกลไกตลาดภายใต้เงื่อนไขว่าผู้ผลิตมีการแข่งขันกันตามกติกา สิ่งที่มีรัฐต้องกำกับดูแลคือไม่ให้มีการผูกขาดเกิดขึ้น ดูแลไม่ให้มีการใช้อำนาจผูกขาดในการกำหนดราคาและ/หรือจำกัดปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ ซึ่งวิธีนี้มีข้อดีเด่นชัดคือจะไม่มีปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลเพราะเมื่อราคาน้ำตาลในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น ราคาภายในประเทศจะสามารถปรับให้ทันที่ ผู้ผลิตจึงทำกำไรในประเทศได้เทียบกับการส่งออก

ข้อดีอีกประการคือ อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลจะสามารถซื้อน้ำตาลในราคาที่กำหนดมาจากการแข่งขันในตลาดซึ่งน่าจะทำให้อุตสาหกรรมนี้ได้เปรียบการแข่งขัน การเลิกควบคุมราคาน้ำตาลในประเทศจึงเป็นโอกาสที่จะก่อให้เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้น้ำตาลในประเทศได้ในอนาคต

ข้อเสียประการสำคัญคือราคาอ้อยจะมีความผันผวนมากขึ้นกว่าปัจจุบัน แม้ว่าชาวไร่อ้อยเองจะยืนยันว่าพร้อมที่จะเสี่ยงกับราคาอ้อยที่จะมีการแกว่งขึ้นลงตามราคาน้ำตาลตลาดโลกแต่ก็มีความเป็นไปได้มากกว่าเมื่อราคาอ้อยตกต่ำมากกว่า ชาวไร่อ้อยจะหันมาเรียกร้องให้รัฐบาลกลับเข้าไปแทรกแซงใหม่

แนวทางที่สอง รัฐบาลยังคงแทรกแซงการกำหนดราคาและ/หรือ ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ

แนวทางดังกล่าวมีได้หมายความว่ารัฐบาลจะต้องรักษาระดับราคาน้ำตาลไว้เท่าเดิมเสมอไป ตัวอย่างทางเลือกในเรื่องราคาน้ำตาลในกรณีนี้คือ 1. การปรับขึ้นราคาน้ำตาลภายในประเทศ จุดยืนของคณะผู้วิจัย ในประเด็นนี้คือ เนื่องจากน้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่รัฐเข้าไปแทรกแซงโดยการสร้างระบบที่กำหนดให้ผู้บริโภคและ

ผู้ใช้น้ำตาลมาอุดหนุนการส่งออกซึ่งเป็นระบบที่นำกลไกทางการเมืองมาทดแทนกลไกตลาด การตัดสินใจว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลควรได้รับการอุดหนุนมากน้อยเพียงใดจึงเป็นการตัดสินใจทางการเมืองเองแต่คณะผู้วิจัยจะแจกแจงถึงข้อดี-ข้อเสีย ดังต่อไปนี้

### ข้อดี

- วิธีนี้จะทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมีรายได้เพิ่มขึ้น
- ไม่เป็นการกีดกันการอุดหนุนของภาครัฐ
- การปรับราคาผู้บริโภคและยกระดับรายได้ของชาวไร่และโรงงานน้ำตาลโดยไม่เพิ่มความผันผวนของราคาอ้อย

### ข้อเสีย

- การปรับราคาภายในประเทศมีผลต่อราคาอ้อยจำกัด และอาจจะไม่เพียงพอที่จะยกระดับราคาอ้อยให้สูงขึ้นในระดับที่ชาวไร่ต้องการ
- การแก้ปัญหาโดยการขึ้นราคาน้ำตาลไม่ได้ เป็นวิธีแก้ปัญหาที่มีความยั่งยืนในตัวเอง เพราะอาจเป็นแรงจูงใจให้เกิดพฤติกรรมแย่งชิงและถลุงค่าเช่าทางเศรษฐกิจเหมือนดังเช่นเคยเกิดขึ้นในอดีต
- การปรับราคาขึ้นเป็นการสวนกระแสผลการอุดหนุนสินค้าเกษตร
- มีความเสี่ยงที่จะเพิ่มแรงจูงใจในการนำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศ
- ผู้บริโภคและผู้ใช้น้ำตาลมีการะในการอุดหนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้น (2) ให้ราคาน้ำตาลเคลื่อนไหวภายในช่วงราคาที่กำหนด
- ข้อดี
- ช่วยทำให้อุตสาหกรรมมีรายได้เพิ่ม
- ช่วยลดความเสี่ยงจากการผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลก
- จะไม่มีปัญหาน้ำตาลขาดตลาดเพราะราคาในประเทศจะสูงกว่าส่งออก
- ไม่มีปัญหาแรงจูงใจให้การทำน้ำตาลจากต่างประเทศเข้ามาแข่งขัน
- ข้อเสีย
- มีข้อเสียคล้ายคลึงกับการปรับขึ้นราคา

น้ำตาลทราย

- รายได้ของโรงงานและชาวไร่มีความผันผวน
- การกำหนดโควตาค่ามีความสลับซับซ้อนมากขึ้น
- ผู้บริโภคและผู้ใช้น้ำตาลต้องซื้อในราคาแพงขึ้น ฯลฯ

โดยสรุปแล้ว คณะผู้วิจัยมีความเห็นในเรื่องการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศคือ

1. การปล่อยให้ราคาน้ำตาลที่จำหน่ายในประเทศเคลื่อนไหวตามกลไกตลาด โดยรัฐบาลเลิกควบคุมราคาและดูแลไม่ให้ผู้ผลิตรวมตัวกันจำกัดปริมาณน้ำตาลที่จำหน่ายภายในประเทศ
2. ภาครัฐยังคงแทรกแซงในการควบคุมปริมาณการจำหน่าย รัฐก็มีหน้าที่ควบคุมราคาจำหน่ายน้ำตาลในประเทศเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย
3. ระยะเวลาที่แนวโน้มว่าการเจรจาการค้า

ในเวทีต่างๆ จะส่งผลให้รัฐบาลนานาชาติต้องยกเลิกหรือลดการอุดหนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลของตนลง ซึ่งรัฐบาลไทยเองก็จะต้องเลิกแทรกแซงและปล่อยให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศถูกกำหนดโดยกลไกตลาดตามข้อ 1 ในที่สุด

4. อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยไม่ได้พึ่งพิงการอุดหนุนมากเท่าอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศพัฒนาแล้ว โดยส่วนใหญ่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยยังมีศักยภาพในการปรับตัวที่เหนือกว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศพัฒนาแล้ว และน่าจะเป็นฝ่ายที่ได้รับความประโยชน์จากการเปิดเสรีทางการค้าในระยะยาว ดังนั้นรัฐบาลควรมุ่งผลักดันในเวทีการเจรจาองค์การการค้าโลกเพื่อเร่งให้นานาชาติเปิดเสรีตลาดน้ำตาลโดยเร็ว

5. รัฐบาลไทยซึ่งปัจจุบันยังคงแทรกแซงกระบวนการกำหนดราคาและจำหน่ายน้ำตาลอยู่น่าจะอยู่ในฐานะที่จะใช้เครื่องมือที่ตนมีมาช่วยทำให้กระบวนการปรับตัวของอุตสาหกรรมนี้ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว โดยกำหนดแผนปฏิรูประบบการค้าน้ำตาลของไทยให้ไปสู่การค้าเสรีอย่างมีขั้นตอน ■