

นโยบายการควบคุมราคาสินค้าภายใต้ยุคข้าวยากหมากแพง

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์

ตั้งแต่

นายมีนชวีญ แสงสุวรรณ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เข้ามารับตำแหน่งเมื่อต้นเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ก็ต้องเผชิญกับปัญหาการขึ้นราคาของสินค้า โดยเฉพาะหมวดอาหารที่มีแนวโน้มที่จะปรับสูงขึ้นต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง อันเป็นผลจากราคาน้ำมันโลกซึ่งยังคงปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ต้นทุนในการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และจากการนำเอาพืชผลทางการเกษตร เช่น ข้าวโพด และ ถั่วเหลือง ไปใช้ในการผลิตพลังงานชีวภาพ ส่งผลให้ความต้องการพืชผลเหล่านี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของนายมีนชวีญคือ การควบคุมราคาสินค้า เช่นการขอให้ร้านอาหารในฟู้ดคอร์ทตามห้างสรรพสินค้า หรือผู้ขายเนื้อหมูตรึงราคาสินค้า มาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพเพียงใดในการป้องกันหรือสกัดกั้นมิให้ราคาสินค้าปรับเพิ่มขึ้นและในการดูแลปัญหาค่าครองชีพของประชาชน ?

ก่อนอื่น สิ่งที่เราต้องตระหนักคือ สาเหตุของสินค้าราคาแพงนั้นอาจเกิดจากปัญหาระดับมหภาคเช่น รัฐบาลกระตุ้นเศรษฐกิจมากเกินไปในภาวะที่เศรษฐกิจตึงตัว ไม่ว่าโดยการเพิ่มเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ลดภาษีรายได้ ปลดปล่อยอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือการที่คณะกรรมการนโยบายการเงินแห่งชาติปรับลดอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงลง ทำให้ประชาชนมี “เงินในกระเป๋า” มากขึ้นและมีต้นทุนในการกู้ยืมเงินต่ำลง จึง “ไล่ซื้อ” สินค้าที่มีจำนวนจำกัด ทำให้สินค้ามีราคาแพงขึ้น ในขณะเดียวกัน การปรับขึ้นของราคาสินค้าในบางครั้งก็เกิดจากปัญหาเฉพาะกับสินค้านั้นๆ เช่น โครงสร้างตลาดผูกขาดทำให้ผู้ประกอบการสามารถกำหนดราคาสูงเกินควรได้ หรือผู้ประกอบการฮั้วกัน มีการปั่นราคา กักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไร ฯลฯ แนวทางการแก้ไขปัญหาจึงขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหา

ภาวะ “ข้าวยากหมากแพง” ในปัจจุบันนั้นเกิดจากปัจจัยนอกประเทศที่ไม่สามารถควบคุมได้ นั่นก็คือราคาน้ำมัน และราคาสินค้าเกษตรบางชนิดในตลาดโลกสูงขึ้น การขึ้นราคาสินค้าของผู้ประกอบการจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้หากต้นทุนในการผลิตสูงขึ้น โดยทั่วไปแล้ว

ผู้ประกอบการไม่เอากำขึ้นราคาสินค้าของตนเองเนื่องจากทำให้มีความต้องการสินค้าน้อยลง รายได้น้อยลง กำไรน้อยลง จึงมักมีการแข่งขันตัดราคาเพื่อแย่งชิงตลาด ดังนั้นในตลาดที่มีการแข่งขันกันเต็มที่อยู่แล้ว เช่น เนื้อหมู อาหารตามห้างสรรพสินค้า ไม่มีเหตุผลใดๆ ที่รัฐต้องไปควบคุมราคาสินค้าเหล่านั้นเลย

ในทางตรงกันข้าม รัฐต้องเข้ามาดูแลพฤติกรรมของผู้ประกอบการในตลาดสินค้าที่มีการแข่งขันน้อยหรือไม่มีการแข่งขันเลย เนื่องจากในตลาดเหล่านี้ ผู้ประกอบการอาจมีแรงจูงใจที่จะขึ้นราคาสินค้า เนื่องจากผู้บริโภคไม่มีทางเลือก ไม่สามารถเปลี่ยนไปใช้สินค้าของผู้แข่งได้ ตัวอย่างตลาดสินค้าที่มีการแข่งขันน้อยได้แก่ ปุ๋ย อาหารสัตว์ ปูนซีเมนต์ ยางรถยนต์ เหล็ก โครงสร้างรูปพรรณ ฯลฯ

แนวทางที่รัฐควรดำเนินการในการป้องกันมิให้ผู้ประกอบการเอาเปรียบผู้บริโภคมีสองแนวทางคือ แนวทางแรกคือ การส่งเสริมให้มีสินค้าที่เข้ามาในตลาดมากขึ้น เช่น การอนุมัติปริมาณการนำเข้าหรือการเพิ่มจำนวนผู้มีสิทธินำเข้า การส่งเสริมให้ผู้ประกอบการรายใหม่ในตลาด ฯลฯ และ แนวทางที่สองคือ การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรมเอาไว้ รัฐต้องคอยตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ประกอบการเมื่อมีการร้องเรียนเข้ามาไม่ว่าจะโดยผู้บริโภคหรือธุรกิจอื่นๆ ที่ได้รับความเสียหายไม่ว่าจะเป็นกรณีของธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ที่มีการร้องเรียนโดยซัพพลายเออร์เกี่ยวกับเงื่อนไขการรับซื้อสินค้าที่ไม่เป็นธรรม หรือกรณีที่เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ ร้องเรียนเกี่ยวกับราคาอาหารไก่ ราคาพ่อแม่พันธุ์ไก่ ตลอดจนราคาไข่ไก่ รัฐมีหน้าที่คุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของผู้ประกอบการขนาดย่อมและผู้บริโภคที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่า

ที่ผ่านมา แนวนโยบายในการกำกับดูแลการแข่งขันในตลาดของกระทรวงพาณิชย์จะเน้นเพียงการควบคุมราคาหรือการแทรกแซงกลไกตลาดเพียงอย่างเดียว โดยปล่อยให้กระบวนการควบคุมดูแลพฤติกรรมทางการค้าของผู้ประกอบการในตลาด ทำให้ปัญหาการถูกเอาเปรียบทางการค้าของผู้ประกอบการรายย่อยและเกษตรกรไม่ได้รับการดูแลแต่อย่างใด จะเห็นได้ว่ากระทรวงฯ ใช้เวลาถึง 8 ปีในการออกเกณฑ์ของผู้ประกอบการที่มี “อำนาจเหนือตลาด” ตามมาตรา 3 ของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า¹ ทำให้ในช่วงเวลาที่ผ่านมารัฐไม่สามารถดำเนินการกับผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีอำนาจเหนือตลาดที่มีพฤติกรรมเอาเปรียบซัพพลายเออร์หรือลูกค้าได้แต่อย่างใด

¹ กฎเกณฑ์ดังกล่าวต้องการเพียงการอนุมัติของคณะกรรมการเท่านั้น และมีใจความเพียงสั้นๆ ว่าผู้ประกอบการดังกล่าวหมายถึงผู้ที่มีส่วนแบ่งตลาดมากกว่าร้อยละ 50 และมียอดขายเกิน 1,000 ล้านบาท ในปีที่ผ่านมา หรือผู้ประกอบการ 3 รายมีส่วนแบ่งตลาดรวมกันมากกว่าร้อยละ 25 และรายใดรายหนึ่งมียอดขายเกิน 1,000 ล้านบาทในปีที่ผ่านมา เป็นที่น่าสนใจว่ากฎเกณฑ์นี้ออกมาในช่วงของรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติ มิใช่มาจากการเลือกตั้ง

ในขณะที่คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าจะไม่มีการประชุมและไม่มีผลงานใดๆ ที่ออกสู่สายตาสาธารณชนในช่วง 9 ปีที่ผ่านมา² คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ มีการออกประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการทุกปี บางทีปีละหลายครั้ง เพื่อกำหนดรายการสินค้าและบริการที่ควบคุมราคา ประกาศฉบับล่าสุด ณ วันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2551 มีรายชื่อสินค้าทั้งหมด 35 รายการ ผู้เขียนเห็นว่ามีสินค้าเพียงไม่กี่รายการที่ควรแก่การจับตามอง เช่น กระดาศ ก๊าซปิโตรเลียมเหลว ปูน ซีเมนต์ ยางรถยนต์ อาหารสัตว์เหล็ก โครงสร้างรูปพรรณ เหล็กแผ่น เหล็กเส้น เป็นต้น เนื่องจากมีการแข่งขันในตลาดน้อย สำหรับสินค้าอื่นๆ นั้น ตลาดมีการแข่งขันค่อนข้างรุนแรงอยู่แล้ว รัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปควบคุม เช่น แชมพู น้ำยาซักฟอก ผลิตภัณฑ์ล้างจาน ผ่าอนามัย รถยนต์ สบู่ อัญมณี ฯลฯ ในทางปฏิบัติรัฐคงจะควบคุมราคาสินค้าเหล่านี้ได้ค่อนข้างยากเพราะผลิตภัณฑ์มีคุณภาพและรูปแบบที่หลากหลาย เช่น แชมพูอาจมีราคาตั้งแต่ 50 บาท ถึง 1,000 บาทต่อขวดขึ้นอยู่กับว่าเป็น แชมพูยี่ห้อไหน เป็นแชมพูที่ผลิตในประเทศหรือที่นำเข้า อัญมณียังเป็นสินค้าที่มีความหลากหลายทั้งรูปแบบและคุณภาพ การกำกับดูแลราคาแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย รัฐจึงไม่ควรเสียทรัพยากรบุคคลที่มีจำกัดเพียงเพื่อเก็บข้อมูลต้นทุนของสินค้าเหล่านี้ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้เวลาและข้อมูลที่ได้จากผู้ประกอบการก็มักจะไม่ถูกต้องนัก

เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2548 ดร. วรากรณ์ สามโกเศศ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ได้เขียนบทความลงหนังสือพิมพ์มติชน หัวข้อเรื่อง “เสื่อกระดาศ ชื่อ ‘ควบคุมราคาสินค้า’ บทความดังกล่าวระบุว่าไม่มีภาครัฐของเศรษฐกิจโลกเสรีใดที่สามารถควบคุมราคาสินค้าได้หากการขึ้นราคาเกิดจากแรงกดดันของต้นทุนที่สูงขึ้น ยกเว้นเฉพาะในระยะสั้นๆ เท่านั้น และได้ให้สาเหตุของความล้มเหลวในการควบคุมราคาสินค้าไว้ 4 ประการ คือ

1. รัฐไม่สามารถประเมินตัวเลขต้นทุนของสินค้าที่แท้จริงได้ เนื่องจากบางครั้งผู้ประกอบการเองก็ไม่ได้รู้ต้นทุนที่แท้จริงเพราะการผลิตสินค้าหลายชนิดพร้อมกัน ไม่สามารถแยกแยะต้นทุนส่วนกลางได้ เช่น ต้นทุนทางด้านการบริหารจัดการ เป็นต้น ทำให้ราคาที่กำหนดขึ้นมิได้สะท้อนต้นทุนทรัพยากรที่ใช้ไป
2. ข้อมูลต้นทุนที่ทางภาครัฐใช้ในการกำหนดราคาเป็นต้นทุนที่ผู้ผลิตให้ ผู้ผลิตจึงมีความได้เปรียบด้านข้อมูล จึงมีพื้นที่ที่จะ “เล่น” ในการขอปรับราคาได้ ทำให้ราคาที่รัฐกำหนดขึ้นเป็นราคาที่ผู้ประกอบการสามารถทำกำไรได้
3. รัฐไม่สามารถควบคุมราคาสินค้าให้เป็นไปตามที่ประกาศกำหนดได้ เนื่องจากขาดกำลังคนที่จะติดตามตรวจสอบ ทำให้มาตรการไร้ประสิทธิภาพ เช่น ในกรณีของเนื้อหมู กระทรวงพาณิชย์ยอมรับว่าไม่สามารถควบคุมราคาได้

² ดูรายละเอียดใน การปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, มีนาคม 2549

4. ผู้ประกอบการอาจแฝงการเพิ่มราคาโดยการลดปริมาณหรือคุณภาพของสินค้าลงได้ เช่น ร้านอาหารในห้างสรรพสินค้าอาจลดราคาอาหารตามคำสั่งของราชการ แต่ลดปริมาณอาหารตามสัดส่วนด้วย

ผู้เขียนขอเสริมว่า การที่รัฐกำหนดราคาสินค้านั้นนอกจากจะทำให้มีประสิทธิผลได้ยากแล้ว การกำหนดราคาที่ผิดพลาด หรือบิดเบือนยังก่อให้เกิดความเสียหายอีกด้วย เช่น หากราคาที่กำหนดสูงเกินไป ผู้ประกอบการก็จะได้กำไรเกินควร หากราคาที่กำหนดต่ำเกินไป ผู้ประกอบการก็จะขาดทุนและอาจเลิกผลิตสินค้านั้นๆ ซึ่งจะไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค ดังที่เคยเกิดขึ้นในอดีตกับการคุมราคาน้ำบรรจุขวดขนาด 250 มล. ทำให้ผู้ประกอบการเลิกผลิตน้ำดื่มขนาดดังกล่าว ส่งผลให้ผู้บริโภคต้องซื้อน้ำบรรจุขวดขนาด 500 มล. 700 มล. และ 1 ลิตร แทน ซึ่งไม่มีการควบคุมราคา

บางครั้งการกำหนดราคาสินค้าของภาครัฐกลับเป็นปัจจัยส่งเสริมให้ผู้ประกอบการ “ฮั้ว” กันแทนที่จะแข่งขันด้านราคาอีกด้วย เนื่องจากการมีระดับราคาที่ภาครัฐประกาศกำหนดที่ชัดเจนทำให้ผู้ประกอบการสามารถกำหนดราคาพร้อมกันได้ง่ายขึ้น เพราะมีเป้าหมายราคาที่ชัดเจน เช่น ในปี 2540 มีการกำหนดราคาขั้นสูงของอัตราค่าบริการอินเทอร์เน็ตรายเดือนที่ 900 บาทต่อเดือน ผู้ให้บริการทุกรายพร้อมใจกันตั้งอัตราค่าบริการตามราคาเพดานเหมือนกันหมด แต่จะเจรจาต่อรองเพื่อให้ส่วนลดแก่ลูกค้าแต่ละรายไป ทำให้การแข่งขันด้านราคาในตลาดไม่โปร่งใส ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ที่น่าเป็นห่วงมากกว่านั้น คือ มาตรการ “ตรึงราคา” ของภาครัฐเพียงเพื่อหวังผลในระยะสั้น บางครั้งสร้างความเสียหายในระยะยาวแก่ตลาด เช่น ในกรณีที่รัฐเลือกที่จะให้ ปตท. “ตรึงราคา” น้ำมันในช่วงเวลาที่ผ่านมา มาตรการดังกล่าวนอกจากจะทำให้คนไทยใช้น้ำมันฟุ่มเฟือยโดยไม่รู้จักประหยัด ส่งผลให้เราต้องขาดดุลการค้ามากกว่าที่ควรแล้ว ยังทำลายกลไกการแข่งขันในตลาดผู้ค้าน้ำมันอีกด้วย กล่าวคือ ผู้ค้าน้ำมันที่สายป่านไม่ยาว ไม่สามารถรับภาระการขาดทุนจากการตรึงราคาน้ำมันได้ ก็จะต้องขายปัมทิ้งไป จนในที่สุดแล้วอาจเหลือแต่ ปตท. แห่งเดียวซึ่งมีธุรกิจก๊าซที่สร้างกำไรมากมายหนุนหลังอยู่ ซึ่ง ณ เวลานั้น ตลาดค้าปลีกน้ำมันก็จะกลายเป็นตลาดผูกขาดไปจากที่เคยเป็นตลาดที่แข่งขัน

ในลักษณะเดียวกัน มาตรการในการแทรกแซงราคาสินค้า เช่น ในกรณีที่กระทรวงพาณิชย์จะนำข้าวในสต็อกออกมาขายในราคาต่ำ ทำให้ทั้งโรงสีและเกษตรกรได้รับความเดือดร้อน มีบางรายอาจต้องล้มละลายเพราะต้องขายข้าวขาดทุน

สุดท้าย ผู้เขียนเห็นว่า การควบคุมราคาเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ รัฐควรหันมาเอาใจใส่การส่งเสริมการแข่งขันในตลาดมากขึ้นแทนการคุมราคา เช่น ที่ผ่านมากกระทรวงพาณิชย์ขู่ว่าหากผู้ค้าน้ำมันปาล์มไม่เลิกเก็งกำไรจะนำเข้าน้ำมันปาล์มจากต่างประเทศ หรือที่นายมีงษ์ขวัญบอกว่าการนำเข้าเนื้อหมูไม่ถูกลงจะนำเข้า ซึ่งเป็นแนวคิดที่ถูกต้องว่า หากปริมาณสินค้าในประเทศไม่เพียงพอ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลของการกักตุนหรือผลผลิตไม่เพียงพอก็ดี การนำเข้าย่อมเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ตรงไปตรงมา

ทุกวันนี้เกษตรกรไทยมีต้นทุนในการผลิตที่สูงมาก ไม่ว่าจะเป็นอาหารสัตว์ เมล็ดพันธุ์ พืช ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช ฯลฯ รัฐควรใช้หลักการเดียวกันในการแก้ปัญหา คือ หากตลาดวัตถุดิบในการผลิตเหล่านี้มีการผูกขาดในประเทศ รัฐควรดำเนินการเพื่อป้องกันมิให้ผู้ผูกขาดเอาเปรียบเกษตรกร ส่งเสริมให้มีการนำเข้าสินค้าที่เป็นวัตถุดิบราคาถูกจากต่างประเทศมากขึ้น ตลอดจนส่งเสริมให้มีการลงทุนจากต่างประเทศเพื่อผลิตสินค้าที่เป็นวัตถุดิบที่ขาดแคลนในประเทศเรามากขึ้น เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรของเราแทนการเข้าไปคุมราคาข้าวซึ่งกลายเป็นการลงโทษเกษตรกร