

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โรงงานยาสูบ

ผลดี - ผลเสีย

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

(Executive summary)

จากโครงการวิจัย 'การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโรงงานยาสูบ'
สนับสนุนทุนวิจัย โดย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

โดย

หทัย ชิตานนท์ , พ.บ. , อ.ว. (ประสาทศัลยศาสตร์) ,
F.I.C.S. , F.R.C.S. (T)



สถาบันส่งเสริมสุขภาพไทย

บรรษัทบุหรี่ยี่ห้อข้ามชาติได้พยายามมานานแล้วที่จะเข้ามายึดครองการผลิตบุหรี่ในประเทศไทย
เมื่อปี 2536 บริษัทฟิลิปมอริสได้ยื่นข้อเสนอ licensing agreement โดยจะให้โรงงานยาสูบเป็นผู้ผลิต
บุหรี่ยี่ห้อ “มาร์ลโบโร” ให้กับบริษัท คณะกรรมการโรงงานยาสูบไม่รับข้อเสนอ

เมื่อปี 2539 สหรัฐฯผลักดันผ่านกระทรวงการต่างประเทศ ขอเข้ามาร่วมลงทุนกับโรงงานยาสูบ แต่ไม่
ประสบผลสำเร็จ

ต้นปี 2540 บริษัทบุหรี่ยี่ห้อต่างชาติเข้ามาเสนอขออนุญาตรัฐบาลไทยขอเข้ามาร่วมลงทุน แต่มีผู้คัดค้านไว้
กลางปี 2540 ประเทศไทยประสบปัญหาภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ต้องขอกู้เงินจากกองทุนการเงิน
ระหว่างประเทศ โดยกองทุนฯ ให้คำแนะนำวางแผนกอบกู้เศรษฐกิจด้วยมาตรการต่างๆ หนึ่งในหลายมาตรการ
คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในหนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้น ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 4
ไม่มีการกล่าวถึงการแปรรูปโรงงานยาสูบเลย แต่หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2541 ได้
กล่าวถึงการแปรรูปโรงงานยาสูบเป็นครั้งแรก แสดงว่าอาจมีความพยายามจากปัจจัยภายนอกประสานกับปัจจัย
ภายในเพื่อการเปลี่ยนแปลงนี้

สถาบันส่งเสริมสุขภาพไทยได้ทำการวิจัยและติดตามเรื่องนี้มาโดยตลอดและด้วยการสนับสนุนด้านทุน
ดำเนินการจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข จึงได้รวบรวมข้อมูลผลิตเป็นเอกสาร 3 เล่มคือ ‘การแปรรูป
รัฐวิสาหกิจ’, ‘การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโรงงานยาสูบ ผลดี – ผลเสีย’, และ ‘Denationalization of Thailand
Tobacco Monopoly’ เพื่อเผยแพร่ต่อผู้กำหนดนโยบาย, ผู้ตัดสินใจ, ผู้ชี้แนะแก่สาธารณะ, สื่อมวลชน, และ
สาธารณชน ให้ได้ประจักษ์ความจริงในเรื่องการแปรรูปโรงงานยาสูบอันจะมีผลกระทบที่สำคัญและยาวนานไม่มี
ที่สิ้นสุด

หวังคุณภาพชีวิตของประชาชนชาวไทยทั้งหมด

จากเหตุผลของประธานกรรมการและผู้อำนวยการโรงงานยาสูบ (ตามข่าวหนังสือพิมพ์ต่างๆ)

1. จะเป็นฐานการผลิตเพื่อขยายไปในตลาดอินโดจีน

- เป็นข้ออ้างที่สาธารณะฟังแล้วก็จะเห็นคล้อยตามด้วยว่าไทยจะมีรายได้จากการส่งสินค้าไป
จำหน่ายในต่างประเทศ แต่ความเป็นจริงแล้วข้ออ้างนี้เป็นกลลวงเพราะปัจจุบันประเทศ
ต่างๆในอินโดจีนมีโรงงานผลิตบุหรี่ยี่ห้อของบรรษัทข้ามชาติอยู่หลายยี่ห้อ บุหรี่เถื่อนที่เข้ามา
ไทยส่วนหนึ่งก็มาจากอินโดจีน ดังนั้นการผลิตก็จะเข้าสู่ตลาดไทยเป็นหลัก

2. จะช่วยนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาให้โรงงานยาสูบ

- เทคโนโลยีใหม่เหล่านี้จะทำให้คนงานยาสูบตกงานอีกเป็นจำนวนมาก
3. จะมีการจัดเวลาให้ให้บุหรี่ยุโรปเพิ่มคุณภาพและปรับราคา ส่วนบุหรี่ยุโรปต่างประเทศจะต้องรอเวลาให้บุหรี่ยุโรปทำตลาดได้ก่อน
 - บริษัทบุหรี่ยุโรปไม่เคยเป็นเบี้ยล่างใครเช่นนี้ในทุกประเทศที่ได้เข้าไปตั้งฐานการผลิต
 4. บุหรี่ยุโรปต่างประเทศจะผลิตสำหรับตลาดระดับบนเท่านั้น ส่วนบุหรี่ยุโรปจะผลิตสำหรับตลาดส่วนใหญ่
 - ขนาดที่ต่างคนต่างผลิต บุหรี่ยุโรปต้องเสียภาษีขาเข้า(โดยที่บุหรี่ยุโรปไม่ต้องเสีย)ยังสามารถเข้ามาขายราคาต่ำได้จนส่วนแบ่งการตลาดของบุหรี่ยุโรปลดลงเรื่อยๆ หากได้มาผลิตในประเทศบุหรี่ยุโรปก็ต้องสูญเสียไปมากที่สุด ปัจจุบันจะเห็นได้ทั่วไปว่ากลุ่มคนที่สูบบุหรี่ยุโรปต่างประเทศไม่ใช่ผู้มีฐานะดีเท่านั้น

ผลดีของการแปรรูปเป็นเอกชน

จากบทความที่ลงตีพิมพ์ในสื่อมวลชน, การประชุมระดมสมอง, ตลอดจนการให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการ, ผู้บริหาร, และผู้กำหนดนโยบายอาจประมวลได้ว่าการแปรรูปเป็นเอกชนมีผลดีดังต่อไปนี้:

2) รัฐวิสาหกิจไทยมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

เกิดความคล่องตัวมากขึ้น มีการแข่งขัน ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาทั้งปริมาณและคุณภาพ

(ดร.สาวิตรี โพธิ์พิกัด-นสพ.บางกอกโพสต์ 15 เมย. 41 น. 6, ดร.สมชัย ฤชุพันธ์ นสพ. มติชน 25 มิย.41

- ประเด็นนี้ใช้ได้กับผลิตภัณฑ์อื่นๆ แต่ต้องไม่ใช้กับผลิตภัณฑ์ยาสูบ ซึ่งเป็นสินค้าที่ทำลายสุขภาพของประชาชน

2) ผู้บริโภคมีสินค้าและบริการที่มีคุณภาพสูงขึ้น แต่ราคาถูกลง (ดร.สมชัย ฤชุพันธ์ นสพ. มติชน

25 มิย. 41 น. 6)

เป้าหมายคือต้องการเพิ่มผู้เล่น (supply) ในตลาดให้มากขึ้น ไม่ใช่ผูกขาดเพียงบริษัทที่ได้รับสัมปทานจากรัฐเท่านั้น (ปลัดกระทรวงการคลัง, นสพ.กท.ธุรกิจ 20 มิย. 41 น.1)

- หากนำข้อดีข้อนี้มาใช้กับผลิตภัณฑ์ยาสูบ ก็จะทำให้ประชาชนสูบบุหรี่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งย่อมไม่เป็นที่ปรารถนาของรัฐบาลซึ่ง มีความเอื้ออาทรต่อราษฎร
- 3) พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือคนงานไทยได้รับการพัฒนาให้มีทักษะและระดับเทคโนโลยีสูงขึ้น ทำให้ได้รับค่าแรงสูงขึ้น (ดร.สมชัย ฤชุพันธ์ นสพ. มติชน 25 มิย.41 น.6)
- ข้อนี้เป็นความจริงสำหรับอุตสาหกรรมประเภทอื่น แต่อุตสาหกรรมผลิตบุหรี่นั้นใช้เครื่องจักรที่ทรงประสิทธิภาพสูงมาก โรงงานยาสูบไทยเคยผลิตได้นาทีละ 4,000 มวน แต่เครื่องจักรของบริษัทบุหรี่ข้ามชาติที่จะนำเข้ามา(หากได้รับอนุญาตให้เข้ามาร่วมทุน) จะผลิตได้ถึงนาทีละ 15,000 มวน ทำให้ต้องดูแลคนออกจากรานเป็นจำนวนมาก
- 4) รัฐบาลไทยไม่ต้องมีภาระในการอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ หรือในการจัดหาเงินทุนให้กับรัฐวิสาหกิจ (ดร.สมชัย ฤชุพันธ์ นสพ. มติชน 25 มิย. น.6)
- ข้อนี้อาจเป็นความจริง เฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน และรัฐวิสาหกิจที่ต้องการการลงทุนจำนวนมาก แต่ไม่เป็นความจริงสำหรับโรงงานยาสูบเพราะการณั้กลับตรงข้าม โรงงานยาสูบสามารถ ทำรายได้ (กำไร, ภาษีสรรพสามิต, ภาษีมูลค่าเพิ่มและอื่นๆ) ส่งเข้าคลังถึงปีละ 40,000 ล้านบาท ซึ่งนับเป็นรัฐวิสาหกิจที่อู่รัฐวิสาหกิจได้เป็นอย่างดีตลอดมา
 - โรงงานยาสูบไม่ใช่รัฐวิสาหกิจที่มีความหย่อนประสิทธิภาพ การณั้กลับตรงกันข้าม รายงานของคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจปี 2540 สำหรับรัฐวิสาหกิจ 25 แห่ง สรุปว่า ผลการประเมินสูงสุด(คือมีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินการได้ดีขึ้นมาก) อันดับหนึ่งได้แก่ การสื่อสารแห่งประเทศไทย, อันดับสองได้แก่การทำเรือแห่งประเทศไทย และอันดับสามคือโรงงานยาสูบซึ่งคะแนนในระดับ 1.41 มีกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส 5,000,140,218 บาท หรือคิดเป็น 10.59% ของกำไรและมีการจ่ายโบนัสพนักงานคิดเป็น 4.81 เท่าของเงินเดือน (9)
- 5) รัฐบาลได้รับเงินก้อนใหญ่เพื่อไปใช้หนี้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทรัพย์สินของโรงงานยาสูบมีมูลค่าสูงมาก (รยส. คำนวณว่า 17,000 ล้านบาท) โดยเฉพาะที่ดินซึ่งตั้งอยู่ในใจกลางกรุงเทพมหานคร มีราคาแพง

ผลเสียของการแปรรูปเป็นเอกชน

การศึกษาค้นคว้าจากแหล่งต่างๆ มีหลักฐานว่าการที่บริษัทบุหรี่ข้ามชาติได้เข้าไปตั้งโรงงานผลิตในประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้ก่อให้เกิดผลเสีย สรุปได้ดังนี้

1) ผลเสียด้านสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน

1.1) การสูบบุหรี่ของประชาชนเพิ่มขึ้น เป็นผลให้การเจ็บป่วย ความพิการและการตายเพิ่มขึ้น

การศึกษาโดย ERC Statistical International ของอังกฤษ พบว่าในประเทศยุโรปกลางและตะวันออก การบริโภคยาสูบเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 8.2 ระหว่างปี 2538 ถึง 2543

หลังจากที่บริษัทบุหรี่ข้ามชาติได้พากันไปตั้งโรงงานผลิตบุหรี่ในประมาณปี 2535 โดยรัฐบาลของประเทศต่างๆในยุโรปตะวันออกได้อนุญาตให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของตนเองได้ การบริโภคยาสูบก็ได้เพิ่มขึ้น

ที่ประเทศสาธารณรัฐเชค ในปี 2536 อัตราการสูบบุหรี่ชาย 38 เปอร์เซ็นต์และหญิง 29 เปอร์เซ็นต์ได้เพิ่มขึ้นเมื่อปี 2537 เป็นร้อยละ 43 และ 31 ตามลำดับ

ที่ประเทศรัสเซีย อัตราการสูบบุหรี่ในชายเพิ่มจากร้อยละ 53 ในปี 2528 เป็น 67 ในปี 2536 ในอัตราการสูบบุหรี่ของหญิงเพิ่มจากร้อยละ 10 ในปี 2528 เป็น 25-30 ในปี 2538

ที่ประเทศโรมาเนีย อัตราการสูบบุหรี่ของประชาชนในปี 2532 คือร้อยละ 25.9 (ชาย 43.9 , หญิง 11.3) ในปี 2537 อัตรานี้ได้เพิ่มเป็น 28 , 42.7 , และ 15.2 ตามลำดับ

ที่ประเทศออสเตรีย อัตราการสูบบุหรี่ในปี 2532 คือ 40 ในชายและ 1 ในหญิง ในปี 2537 อัตราเหล่านี้ได้เพิ่มเป็น 49 และ 9 ตามลำดับ

1.2) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลผู้ป่วยที่เป็นโรคเกิดจากบุหรี่จะเพิ่มขึ้น เป็นภาระหนักสำหรับส่วนบุคคลและรัฐ

2) ผลเสียต่อการจ้างงานโรงงานผลิตบุหรี่

คนงานโรงงานยาสูบจะตกงานเป็นจำนวนมากด้วยเหตุผล 2 ประการคือ:

ก. บริษัทบุหรี่ข้ามชาติเมื่อเข้าไปตั้งฐานการผลิตที่ใด จะนำเทคโนโลยีการผลิตสมัยใหม่เข้าไปด้วย เครื่องจักรที่เคยผลิตบุหรี่ได้นาทีละ 7,000 มวน จะป้อนได้นาทีละ 14,000 มวน จึงต้องลดคนงานลง

ในสหภาพยุโรป แม้ว่าการผลิตบุหรี่ ระหว่างปี 2521 ถึง 2537 จะมีปริมาณเพิ่มขึ้นร้อยละ 12 แต่การจ้างงานได้ลดจำนวนลงถึงร้อยละ 49

ข. บริษัทบุหรี่ข้ามชาติจะไม่มีทางเลือกต่อคนงานของประเทศที่ตนเข้าไปตั้งฐานการผลิต หากไม่สามารถทำกำไรได้ด้วยเหตุผลใด ๆ ก็ตาม บริษัทฯจะปิดโรงงานโดยไม่สนใจว่าคนงานทั้งหมดจะถูกปล่อยแพ

บริษัทบุหรี่ข้ามชาติได้ปิดโรงงานของตนไปแล้วในประเทศต่างๆ คือ บริษัทแบท (British American Tobacco) ที่จัดตะกอง ประเทศบังคลาเทศ เมื่อ 2535, บริษัทแบท ที่ประเทศฟินแลนด์เมื่อ 2538, บริษัทอาร์เจเรย์โนลด์ ที่ประเทศฟินแลนด์ เมื่อ 2541, บริษัทแบท ที่เมืองทาสเคนท์ ประเทศอูซเบกิสถาน เมื่อ 2541, บริษัทอาร์ เจ เรย์โนลด์ ที่รัสเซีย เมื่อ 2541, บริษัทแบท ที่ประเทศมาลาวีเมื่อ กุมภาพันธ์ 2542, บริษัทฟิลิป มอริสจะปิดโรงงานในบราซิล ในปี 2542 และล่าสุดบริษัทแทบจะปิดโรงงานที่สิงคโปร์ในเดือน มิถุนายน 2542 นี้

3) ผลเสียต่อการเพาะปลูกใบยาสูบ

เกษตรกรชาวไร่ยาสูบจะตกงานเป็นจำนวนมาก เนื่องจากบรรษัทบุหรี่ข้ามชาติ จะนำใบยาสูบจากต่างประเทศเข้าจากสหรัฐฯ และบางส่วนจะนำเข้าจากฐานการผลิตในประเทศต่างๆ ที่บริษัทบุหรี่ข้ามชาติไปตั้งเอาไว้

สถาบันเศรษฐศาสตร์การเกษตรและอาหารได้ศึกษาเรื่องนี้และพบว่าในประเทศโปแลนด์ จำนวนเกษตรกรเพาะปลูกใบยาสูบได้ลดลงจาก 138,000 คน ในปี 2530 ลงมาเหลือ 40,000 คนในปี 2537 ในประเทศบุลกาเรียการผลิตใบยาสูบลดลงจาก 120,000 ตันในปี 2529 ลงมาเป็น 25,000 ตันในปี 2538

4) ผลเสียต่อการณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่

หากบรรษัทบุหรี่ข้ามชาติสามารถเข้ามาตั้งรกรากในประเทศได้ ก็จะสามารถใช้เงินเพื่อซื้ออิทธิพล(buying influence)จากผู้นำสาขาต่างๆในสังคม, นักการเมือง, และแม้แต่สื่อมวลชนได้

องค์การของรัฐและที่มีไซของรัฐ ที่ได้เคยทำการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่อย่างได้ผลพอสมควรตลอดมา มีทรัพยากรทั้งด้านการเงินและบุคลากรน้อยมาก ต่อไปจะไม่สามารถต่อสู้กับพ่อค้าบุหรี่ข้ามชาติได้ การรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่จะไม่สัมฤทธิ์ผลแต่อย่างใด

5) วงจรรูปภาพ

การเจรจาเพื่อเลือกบริษัทบุหรี่ต่างประเทศให้ได้เข้ามาร่วมกิจการหรือซื้อกิจการ จะมีการจ่ายเงิน 'ใต้โต๊ะ' ก้อนใหญ่นับหมื่นล้านบาท ให้แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจตัดสินใจและสั่งการ

ในทวีปอเมริกาใต้ 1976 Securities and Exchange Commission report รายงานว่า ในช่วงทศวรรษที่ 1970s บริษัทฟิลิปมอริส และอาร์เจเรย์โนลด์ได้จ่ายเงินอันน่าสงสัยจำนวน 2.8 ล้านเหรียญสหรัฐฯให้แก่ข้าราชการใน 7 ประเทศ เพื่อให้ได้สิทธิพิเศษในฐานการผลิตของตน

ประธานบรรษัทบุหรี่ข้ามชาติมักจะเดินทางเข้าไปพบผู้นำของประเทศต่างๆ และหลังจากนั้นก็ได้เฟี้ยวให้เข้าไปตั้งรกรากในประเทศนั้นๆ ส่วนมากกระทำกันอย่างลับๆ แต่ที่ปรากฏเป็นข่าวก็มี

ประธานบริษัทแบทได้ไปพบประธานาธิบดี คาริมอฟ ของประเทศอุซเบกิสถาน เมื่อปลายปี 2538, ประธานบริษัทฟิลิปมอริสไปพบประธานาธิบดีจีน เมื่อปี 2541 และล่าสุดประธานบริษัทฟิลิปมอริสได้ไปพบประธานาธิบดีเกาหลีใต้ในปี 2542

สรุป

หากประเทศไทยจะดำเนินการแปรรูปโรงงานยาสูบให้เป็นเอกชนโดยให้บริษัทบุหรี่ข้ามชาติเข้ามาร่วมลงทุนด้วย จะเกิดผลดีและผลเสียดังนี้

ผลดี

1. ประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมการผลิตและการตลาดสูงขึ้น
2. รสชาติของบุหรี่ดีขึ้น และราคาถูกลง
3. พนักงานของโรงงานยาสูบได้รับการพัฒนาให้มีทักษะและระดับเทคโนโลยีสูงขึ้น
4. รัฐบาลไทยได้เงินเป็นจำนวนมากเพื่อนำไปใช้หนี้ไอเอ็มเอฟ

ผลเสีย

1. ต่อสุขภาพ
 - ประชาชนจะสูบบุหรี่มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเยาวชนและกลุ่มผู้มีรายได้น้อยจะเข้ามาเป็นนักสูบบุหรี่ใหม่เพิ่มขึ้น
 - การเจ็บป่วย พิการและตายจากโรคที่เกิดจากบุหรี่จะมากขึ้น
 - ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลจะมากขึ้น
2. ต่อคนงานโรงงานยาสูบ
 - จะมีการเลิกจ้างงานเป็นจำนวนมาก
 - ในอนาคต อาจมีการปิดโรงงานหากผลทางธุรกิจไม่ดีพอ คนงานจะตกงานทั้งหมด
3. ต่อชาวไร่ยาสูบ
 - โรงงานของบริษัทบุหรี่ข้ามชาติจะซื้อใบยาไทยน้อยลง เพราะส่วนใหญ่จะนำเข้าจากสหรัฐฯ
 - ชาวไร่จะตกงานเป็นจำนวนมาก
4. เกิดวงจรอุบาทว์
 - จะมีการจ่ายเงิน 'ใต้โต๊ะ' เป็นจำนวนมากเพื่อแลกกับสิทธิที่จะได้เข้ามาลงรากฐานการผลิต จะเห็นได้ว่าผลเสียมีมากมายขนาดนั้น แต่ผลดีเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา

5. ต่อการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่
- การรณรงค์จะไม่สัมฤทธิ์ผล

ที่สำคัญที่สุดจะเป็นการเปลี่ยนสัญชาติ (denationalize) รัฐวิสาหกิจยาสูบ
คือการขายเอกราชบุรีของประเทศ

**เมื่อประเทศเราต้องเสียกรุงให้แก่พม่า เรายังมีโอกาสกู้ชาติสร้างบ้านแปงเมืองใหม่ได้
แต่ถ้าต้องเสียเอกราชทางยาสูบให้แก่พ่อค้าบุหรี่ข้ามชาติ อย่าหวังว่าจะกู้กลับคืนได้เลย**