

บทที่ 1

บทนำ



ประวัติการบริหารงานสุราของไทย

ในสมัยโบราณ ก่อนที่จะมีการตั้งกรมสุราขึ้นในปี พ.ศ. 2452 นั้น การบริหารงานสุราของไทยอยู่ภายใต้ระบบนายอากร โดยนายอากรรับผูกขาดการต้มกลั่นสุราเป็นเขต ๆ โดยจัดทำเป็นมณฑลหรือเป็นจังหวัด คำนายสุราในเขตที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น

นายอากรต้องนำเงินก้อน (ค่าธรรมเนียมพิเศษ) ตามจำนวนที่เสนอไว้กับทางราชการ ล่วงต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นรายเดือนหรือรายปีแล้วแต่จะกำหนดเอาไว้ ดังนั้น ค่าธรรมเนียมพิเศษเป็นผลตอบแทนหรือเป็นค่าอภิสิทธิ์ที่รัฐได้กำหนดสิทธิแห่งการผูกขาดการต้มกลั่นสุราให้แต่เพียงผู้เดียว ผู้ใดจะเข้ามาต้มกลั่นสุรายกย่งไม่ได้ •

ลักษณะการบริหารงานสุรารายใต้ระบบนายอากรเหมือนกับการบริหารสุราประเภทเสียภาษีเหมาเตา ซึ่งกรมสรรพสามิตได้ดำเนินการมาตลอดก่อนที่จะได้ประกาศยกเลิกในปี พ.ศ. 2518

การจัดเก็บภาษีสุราในสมัยนายอากร กล่าวโดยสังเขปแล้วนายอากรทำหน้าที่เหมือนกรมสรรพสามิตในปัจจุบัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นตัวแทนของกระทรวงการคลัง โดยนายอากรมีอำนาจจัดการในเรื่องการต้มกลั่นสุรา ชื้อขาย ขนย้าย และเก็บภาษีสุรา นอกจากนั้นยังทำหน้าที่ตรวจดูแลการซื้อขายสุราทั่วไป ตลอดจนจัดตั้งนายตรวจสุราสำหรับปราบปรามสุราเถื่อนภายในเขตที่ตนรับผิดชอบ (นายตรวจของนายอากร ทำหน้าที่เหมือนกับเจ้าหน้าที่สรรพสามิตในปัจจุบันแตกต่างกันแต่เพียงว่า นายตรวจสุราเป็นเจ้าหน้าที่ของนายอากร แต่พนักงานสรรพสามิตเป็นข้าราชการสังกัดกรมสรรพสามิต)

การดำเนินงานบริหารงานสุราได้ดำเนินการเรื่อยมาภายใต้การควบคุมของนายอากร แต่ปรากฏว่า การดำเนินงานดังกล่าวนี้ นายอากรไม่ได้อำนวยความสะดวกให้รายได้แผ่นดินสูงขึ้น มีแต่จะลดน้อยลง ทั้งนี้เพราะนายอากรไม่ปฏิบัติตามสัญญาส่งเงินอากรไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยและมีการค้างชำระเป็นจำนวนมาก

จนกระทั่งจุลสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทางราชการจึงได้ยกเลิกระบบ

นายอากรและจัดตั้งกรมสุราใหม่เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2452 โดยให้พนักงานของรัฐ เป็นผู้จัดเก็บภาษีสุราแทนนายอากร และเป็นอันสิ้นสุดของระบบนายอากรสุราตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

การบริหารงานสุราในระยะต้นกรมสุรา

การบริหารงานสุราในระยะต้นกรมสุรานี้ ไม่แตกต่างกับการบริหารงานสุราในปัจจุบัน "เสด็จยร โภเคศ" ได้เรียบเรียงการบริหารงานสุราในระยะนั้นจากบันทึกของ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าพร้อมพงษ์อรรราช (อธิบดีกรมศุลกากรในสมัยนั้น) ตอนหนึ่งว่า

"การจัดเก็บภาษีสุรา ได้อนุญาตให้มีผู้รับตั้ง โรงต้มกลั่นสุราและเจ้าพนักงานเป็นผู้จัดเก็บ ภาษีตามรายเทศาภิบาลสุราที่จำหน่ายออกจากโรงต้มกลั่น ส่วนท้องที่ตำบลใดที่ตั้งอยู่ที่ห่างไกล จะส่ง สุราจากโรงงานไปจำหน่ายไม่ได้สะดวก ให้ผู้รับอนุญาตต้มกลั่นสุราเสียภาษีเหมาเอา เงินค่าภาษีสุรากับค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ส่งต่อเจ้าพนักงานเป็นรายเดือน รายปีตามที่ได้ทำสัญญา ตกลงไว้กับเจ้าพนักงาน ตำบลใดที่เป็นที่กันดารหรือย้ายพระราชอาณาเขต จะจัดให้มีผู้รับไปตั้ง โรงงานกลั่นสุราออกจำหน่ายไม่ได้ จึงจัดเก็บภาษีสุราโดยออกใบอนุญาตให้ราษฎรต้มกลั่นสุราเอา เล็กและต้มกลั่นสุราในบ้าน เรือนเพื่อการบริโภค"

การเก็บภาษีสุราโดยเจ้าพนักงานของรัฐได้ดำเนินเรื่อยมาภายใต้หลายสังกัด จากกรม สุราแล้วโอนเข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมกรมฝิ่น กรมศุลกากรและกรมสรรพากร จนกระทั่งให้แยก งานสุราออกมาอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมสรรพสามิต ซึ่งได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2474

การบริหารงานสุรจากอดีตถึงปัจจุบัน

การบริหารงานสุรจากอดีตถึงปัจจุบันแบ่งได้เป็น 6 ระยะ นับตั้งแต่ได้จัดตั้งกรมสรรพ สามิตถึงปัจจุบัน กล่าวคือ

- ระยะที่ 1 การบริหารงานสุราระหว่างปี พ.ศ. 2474-2482
- ระยะที่ 2 การบริหารงานสุราระหว่างปี พ.ศ. 2483-2485
- ระยะที่ 3 การบริหารงานสุราระหว่างปี พ.ศ. 2485-2502
- ระยะที่ 4 การบริหารงานสุราระหว่างปี พ.ศ. 2503-2507

ระยะที่ 5 การบริหารงานสุราระหว่างปี พ.ศ. 2508-2517

ระยะที่ 6 การบริหารงานระหว่างปี พ.ศ. 2518-ปัจจุบัน

ระยะที่ 1 การบริหารงานสุราระหว่างปี พ.ศ. 2474-2482 นั้นอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมสรรพสามิต โดยมีลักษณะการบริหารงานสุร่าเป็นไปในลักษณะเดียวกับระยะต้นของการจัดตั้งกรมสุร่า (พ.ศ. 2452) กล่าวคือ การจัดเก็บภาษีสุร่าแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ ประเภทเสียภาษีรายเท ประเภทเสียภาษีเหมาเตา และประเภทเสียภาษีเป็นรายครัวเรือน

ในขณะนั้น โรงงานสุร่าบางยี่ขัน ซึ่งเป็นโรงงานสุร่าแห่งแรกของรัฐบาลที่ได้จัดสร้างขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทางกรมสรรพสามิตเป็นผู้ตั้งมกสัน แต่เอกชนเป็นผู้จำหน่ายในเขตจังหวัดต่าง ๆ ของภาคใต้ ภาคตะวันออก และภาคกลาง รวม 42 จังหวัด

ระยะที่ 2 การบริหารงานสุราระหว่างปี พ.ศ. 2483-2485 นั้นปรากฏว่า โรงงานสุร่าบางยี่ขันเพียงแห่งเดียวไม่ล้ามาารถกสันสุร่าออกจำหน่ายได้ 42 จังหวัด ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2483 รัฐบาลได้สร้างโรงงานเพิ่มขึ้นอีก 2 แห่งคือ โรงงานสุร่าจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและโรงงานสุร่าจังหวัดสงขลา โดยแบ่งให้โรงงานสุร่าบางยี่ขันส่งสุร่าไปจำหน่ายในเขตภาคกลาง โรงงานสุร่าพระนครศรีอยุธยาขายในเขตภาคกลาง และโรงงานสุร่าจังหวัดสงขลาขายในเขตภาคใต้ ยกเว้นจังหวัดสุราษฎร์ธานี ชุมพร ระนอง ภูเก็ต ตรัง พังงา และกระบี่

ต่อมาในปี พ.ศ. 2484 รัฐบาลได้สร้างโรงงานสุร่าเพิ่มขึ้นอีก 5 โรงงาน เพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตสุร่าให้พอเพียงกับความต้องการบริโภค โดยสร้างขึ้นที่จังหวัดเชียงราย นครสวรรค์ พิชณุโลก ราชบุรี และฉะเชิงเทรา

เมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2485 ซึ่งโอนกิจการโรงงานสุร่า กรมสรรพสามิต 3 แห่งไปขึ้นอยู่กับกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมคือ โรงงานสุร่าบางยี่ขัน โรงงานสุร่าจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โรงงานสุร่าจังหวัดสงขลา ส่วนโรงงานสุร่าในต่างจังหวัดอยู่ในสังกัดกรมสรรพสามิตนั้น ได้เปลี่ยนวิธีการอนุญาตการผลิต และจำหน่ายสุร่าเสียใหม่ โดยให้สำนักงานกลางจังหวัด กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้เข้าดำเนินการโดยไม่ต้องประมูล เพียงแต่เสียภาษีสุร่าตามจำนวนสุร่าที่นำออกขาย ปรากฏว่า กิจการสุร่าที่ได้มอบให้สำนักงานกลางกระทรวงพาณิชย์เข้าดำเนินการตั้งมกสันและจำหน่ายไม่เกิดผลดีต่อทางรัฐบาลเท่าที่ควร จึงได้มีการแก้ไข ปรับปรุงการบริหารงานสุร่า โดยตั้ง "กองอำนวยการโรงงานสุร่า กรม-

สรรพสามิต" และต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น "กองอำนวยการโรงงานสุราปทุมวัน" และยังได้ขยายกิจการคือ โรงงานสุราตราขาวที่ปทุมวัน กับโรงงานผลไม้อบแห้งอ้อมกวงแบงค์ สีพระยาอีกแห่งหนึ่ง

ระยะที่ 3 การบริหารงานสุราในระหว่างปี พ.ศ. 2485-2502 ในระยะต้นปี 2490 รัฐบาลได้อโอนกองอำนวยการโรงงานสุราปทุมวันกับโรงงานสุราบางยี่ขัน กระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีคณะกรรมการอำนวยการโรงงานสุรา ทำหน้าที่บริหารกิจการของโรงงานสุราทั้งหมด ซึ่งมีกองอำนวยการกลางอยู่ที่โรงงานสุราบางยี่ขัน

กิจการสุราของกรมสรรพสามิตได้อโอนไปอยู่ในความควบคุมของกรมโรงงานอุตสาหกรรมเมื่อปี พ.ศ. 2490 แต่มีบางโรงงานสุราที่ยังไม่หมดอายุสัญญาก็ให้ดำเนินการต่อไป เมื่ออายุสัญญาลิ้นสุดลงได้มีการโอนมาเรื่อย ๆ จนหมดสิ้น กรมสรรพสามิตมีหน้าที่เก็บภาษีสุราแต่เพียงอย่างเดียว

ในปี พ.ศ. 2496 กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ออนุญาตให้บริษัท ไทยท่า จำกัด ตั้งโรงงานสุราปรุงพิเศษที่จังหวัดนนทบุรี มีเขตจำหน่ายเฉพาะกรุงเทพและธนบุรี มีอายุสัญญา 20 ปี ตั้งแต่วันที่ 17 มกราคม 2496 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2516

ในปี พ.ศ. 2499 กรมโรงงานอุตสาหกรรมอนุญาตให้โรงงานสุราจังหวัดชลบุรี ซึ่งก่อสร้างขึ้นใหม่ทำการต้มกลั่นสุราขาว-ผสมจำหน่ายในเขตจังหวัดชลบุรี ระยอง ฉันทบุรี ฉะเชิงเทราและตราด อายุสัญญา 15 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2499 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2513

ในระหว่างที่ กรมโรงงานอุตสาหกรรมเข้าควบคุมการบริหารงานสุรานั้น กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้กำหนดการบริหารงานสุราไว้ 2 วิธีคือ

1. กรมโรงงานอุตสาหกรรมต้มกลั่นสุรา แต่ให้อเอกชนเป็นผู้จำหน่าย
2. อเอกชนเป็นผู้ต้มกลั่นสุราและจำหน่ายเอง

ระยะที่ 4 การบริหารงานสุราระหว่างปี พ.ศ. 2503-2507 นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2502 ให้โอนการบริหารงานสุราจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม มาอยู่ในสังกัดกรมสรรพสามิตตามเดิม ยกเว้นโรงงานสุราบางยี่ขันเพียงแห่งเดียวที่ยังอยู่ในความควบคุมของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม จนถึงปัจจุบัน โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมให้สิทธิแก่บริษัทสุรามาหาคณะ จำกัด เข้าโรงงานสุราบางยี่ขัน อายุสัญญา 10 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2503 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2512

ส่วนโรงงานสุราของกรมสรรพสามิต ที่ได้รับโอนมาทั้งหมด 13 โรงงานนั้นได้ให้อเอกชน

ประมูล 9 โรงงาน (ที่เหลือ 4 โรงงานเป็นที่พิกน้ำสุรา) และโรงงานสุราที่กรมสรรพสามิตได้ให้เอกชนรับทำการต้มกลั่นและจำหน่ายเองอีก 23 โรงงาน รวมทั้งสิ้น 32 โรงงาน โดยวิธีประมูลค่าธรรมเนียม สัญญา 5 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2503 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2507

กรมสรรพสามิตได้จัดตั้ง "องค์การสุรา" เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2506 โดยดำเนินการในรูปรัฐวิสาหกิจชื่อว่า "องค์การสุรา กรมสรรพสามิต" โดยยุบโรงงานสุราจังหวัดลพบุรี ชัยนาท และนครราชสีมา เป็นที่พิกน้ำสุราและรับน้ำสุราจากโรงงานสุราจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มาจำหน่ายในเขตองค์การสุรา 8 จังหวัดคือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ลพบุรี สระบุรี อ่างทอง สิงห์บุรี ชัยนาท อุทัยธานี และนครราชสีมา ให้เอกชนเป็นผู้ขายส่ง โดยวิธีประมูลจำนวนน้ำสุราเพื่อเสียบภาษี (โควตา) มีอายุสัญญาขายส่ง 5 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2508 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2512

ระยะที่ 5 การบริหารงานสุราระหว่างปี พ.ศ. 2508-2517 เป็นการให้ผู้ค้าสุราคงเดิมก่อสร้างโรงงานสุราและต่ออายุสัญญาออกไปดังรายละเอียดดังนี้ คือ

5.1 ต่ออายุสัญญาการทำ-ขายส่งสุราราว-ผล่ม 32 โรงงาน ซึ่งสิ้นสุดอายุสัญญาวันที่ 31 ธันวาคม 2507 ออกไปอีก 10 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2508 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2517 โดยมีเงื่อนไขให้ก่อสร้างโรงงานสุราใหม่ทั้ง 32 โรงงานตามแบบแปลนและวงเงินที่รัฐบาลกำหนด

ก่อนที่จะได้ดำเนินการก่อสร้างโรงงานสุราใหม่ 32 โรงงานนั้น โรงงานสุราจังหวัดกำแพงเพชรถูกไฟไหม้ กรมสรรพสามิตจึงต่ออายุสัญญาออกไปอีก 5 ปี สิ้นสุดสัญญาวันที่ 31 ธันวาคม 2522 โดยระบุเงื่อนไขให้จำนวนน้ำสุราที่กำหนดต้องเสียบภาษีเพิ่มสูงขึ้น ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2518 จนถึงวันสิ้นอายุสัญญา 31 ธันวาคม 2522

5.2 ต่ออายุสัญญาให้ผู้รับอนุญาตขายส่งสุราราว-ผล่มของ "องค์การสุรา กรมสรรพสามิต" ออกไปอีก 10 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2513 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2522 โดยระบุเงื่อนไขก่อสร้างขยายโรงงานสุราลำชา (ที่ผล่มและที่พิกน้ำสุรา) 5 โรงงานคือ โรงงานสุราจังหวัดอยุธยา สระบุรี ลพบุรี ชัยนาท และนครราชสีมา

5.3 ต่ออายุสัญญาให้ผู้รับอนุญาตทำและขายส่งสุราราว-ผล่ม โรงงานสุราจังหวัดลพบุรี ออกไปอีก 10 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2514 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2523 โดยมีเงื่อนไขก่อสร้างโรงงานสุราและเพิ่มจำนวนน้ำสุราเพื่อเสียบภาษีให้สูงขึ้น

5.4 ต่ออายุสัญญาเช่าโรงงานสุราบางยี่ขัน ออกไปอีก 10 ปี ให้แก่บริษัทสุรามหาคุณ จำกัด ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2513 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2522

5.5 ต่ออายุสัญญาให้บริษัทไทยท่า จำกัด โรงงานสุราจังหวัดนนทบุรี ออกไปอีก 20 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2517 ถึง 2536

ระยะที่ 6 การบริหารงานสุราระหว่างปี 2518 ถึงปัจจุบัน นั้น เป็นการประมุขสัญญาต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวไว้ใน "ระยะที่ 5 ของการบริหารงานสุราระหว่างปี 2508-2517" ตามลำดับดังนี้ คือ

6.1 ประมุขการทำและขายส่งสุราขาว-ผสม 31 โรงงาน (ยกเว้นโรงงานสุราจังหวัดกำแพงเพชร) โดยวิธีเล่นออกค่าธรรมเนียมพิเศษเป็นรายเท อายุสัญญา 10 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2518 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2527

ส่วนโรงงานสุราจังหวัดกำแพงเพชรนั้น ได้ประมุขทำการขายส่งสุราขาว-ผสม โดยวิธีเล่นออกผลประโยชน์ อายุสัญญา 10 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2523 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2532

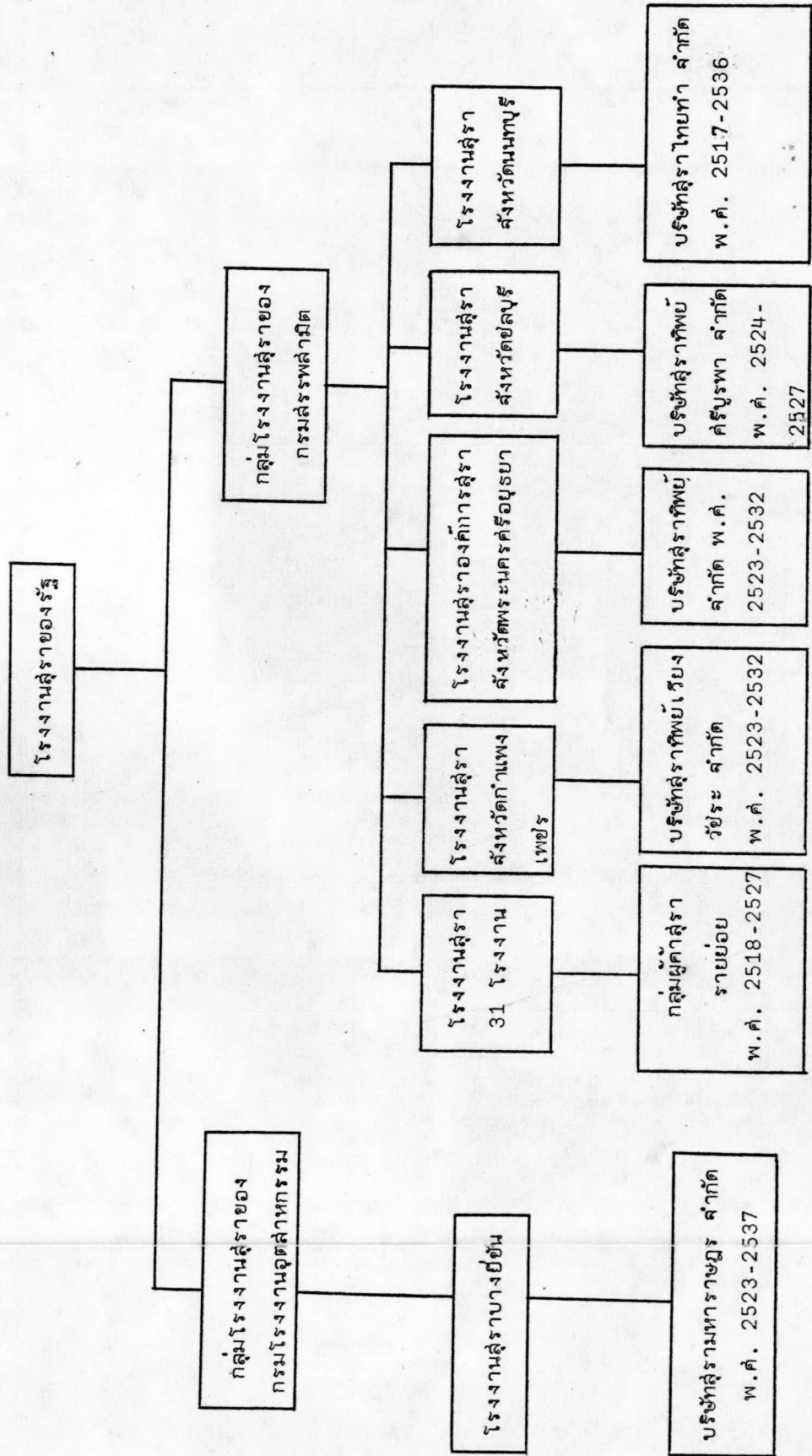
6.2 ประมุขให้ผู้รับอนุญาตขายส่งสุราขาว-ผสมของ "องค์การสุรา กรมสรรพสามิต" 8 จังหวัด โดยวิธีเล่นออกผลประโยชน์ อายุสัญญา 10 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2523 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2532

6.3 ประมุขการทำ-ขายส่งสุราขาว-ผสม โรงงานสุราจังหวัดชลบุรี โดยวิธีเล่นออกจำนวนสุราขั้นต่ำของการเสียภาษี (โควต้า) อายุสัญญา 4 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2524 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2527 ทั้งนี้ เพื่อให้อายุสัญญาลิ้นสุดพร้อมกับโรงงานสุรา 31 โรงงาน (6.1)

6.4 ประมุขเช่าโรงงานสุราบางยี่ขัน โดยวิธีเล่นออกค่าสิทธิร้อยละของราคาจำหน่ายปลีก หักด้วยภาษีสุรา อายุสัญญา 15 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2523 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2537 บริษัทสุรามหาราชฎาร จำกัด เป็นผู้ประมุขได้

เพื่อให้สามารถเข้าใจในรายละเอียดดังกล่าวข้างต้น จึงได้จัดทำแผนภูมิโรงงานสุราของ รัฐดังนี้

รูปที่ 1.1 แผนภูมิแสดงโรงงานสุราของรัฐที่ระบุไว้ในพ.ศ. 2518-2524

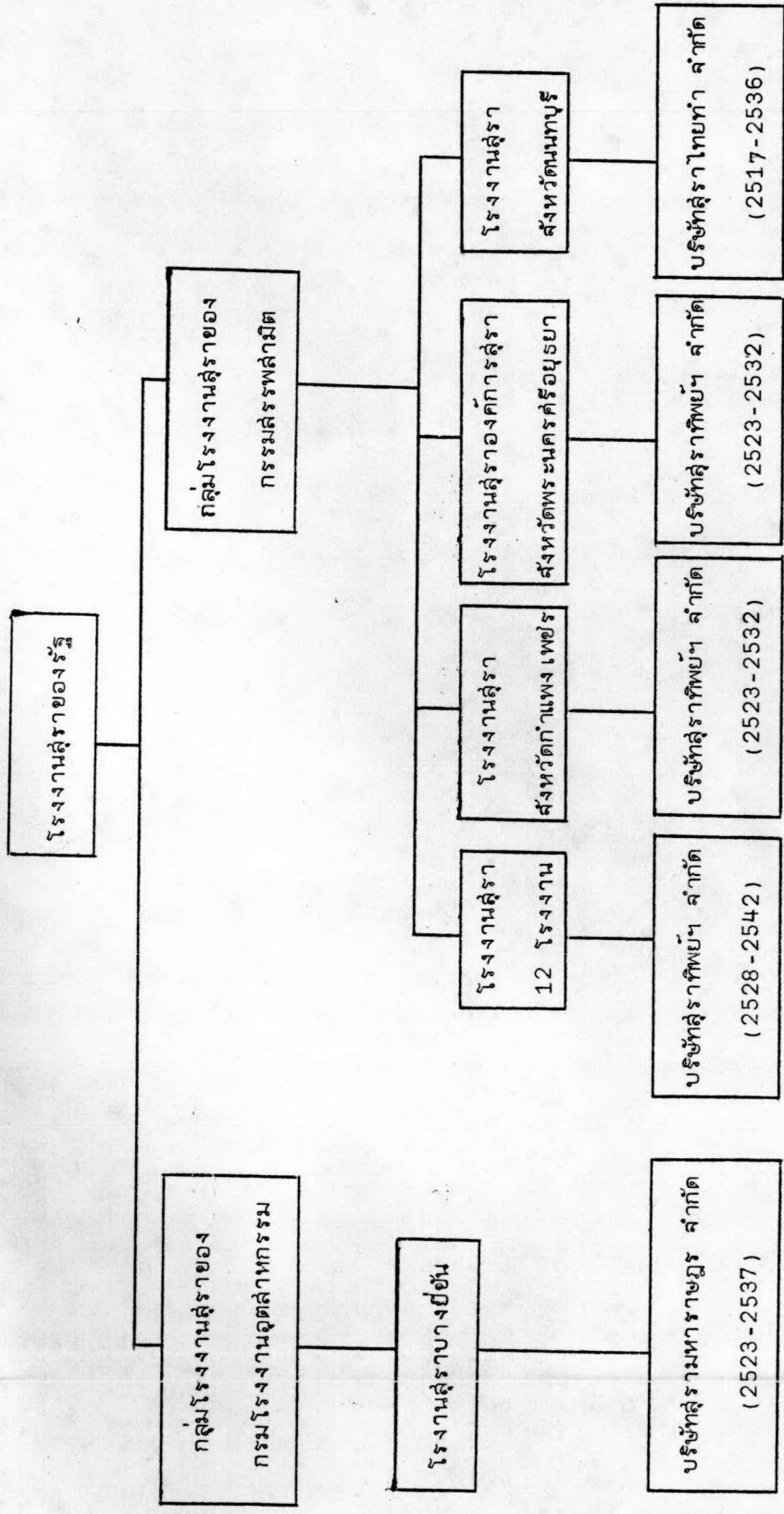


การบริหารงานสุราในระหว่างปี 2527 มีดังนี้คือ

กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง ได้ยุบโรงงานสุรา 32 โรงงาน (หัวข้อ 6.1 และ 6.3 ยกเว้นโรงงานสุราจังหวัดกำแพงเพชร) ซึ่งสิ้นสุดอายุลง ทำการประมูลสร้างโรงงานสุราใหม่ 12 โรงงาน โดยวิธีเสนอค่าผลประโยชน์เป็นรายปี อายุสัญญา 15 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2528 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2542 ดังรายละเอียดในรูปที่ 2.1 ดังนี้คือ



รูปที่ 1.2 แผนภูมิแสดงโรงงานของรัฐตั้งแต่ปี 2524 ถึงปัจจุบัน



ความเป็นมาของปัญหา

โดยเริ่มจากปี พ.ศ. 2522 กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ได้เปิดประมูลเข้าโรงงานสุราบางยี่ขัน เพื่อได้สิทธิในการผลิต-จำหน่ายสุราปรุงพิเศษแม่โขง-กวางทองทั่วประเทศ และสุราขาว-ผสม มีเขตจำหน่าย 4 จังหวัดคือ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ การประมูลในครั้งนี้มีคู่แข่งประมูลที่สำคัญเพียงคู่แข่งเดียวคือ บริษัทสุรามหาคุณ จำกัด (ซึ่งเป็นผู้เข้าเดิม) และบริษัทสุรามหาราชฎร จำกัด ผลการประมูลปรากฏว่า บริษัทสุรามหาราชฎร จำกัด ชนะการประมูลโดยได้เสนอค่าสิทธิสูงสุดคือ ร้อยละ 45.67 ของราคาจำหน่ายปลีกหักด้วยภาษีสุรา มีอายุสัญญา 15 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2523 สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2537

แต่เมื่อมีการประมูลสิทธิในการผลิตสุราของกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง (ตั้งรายละเอียดรูปที่ 1.1 ประกอบในหัวข้อ 6.1 เฉพาะจังหวัดกำแพงเพชร, 6.2 และ 6.3 ตามลำดับ) ผลปรากฏว่า บริษัทสุราทิพย์ จำกัด (บริษัทสุรามหาคุณเดิม) เป็นผู้ประมูลได้สิทธิในการผลิต-จำหน่ายสุราขาว-ผสม รวมทั้งสิ้น 12 จังหวัดอันได้แก่ จังหวัดกำแพงเพชร พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สิงห์บุรี ลพบุรี สระบุรี นครราชสีมา ชลบุรี ระยอง สันทบุรี ฉะเชิงเทราและตราด (ยกเว้นจังหวัดยันทนาและอุทัยธานี โอนกิจการให้บริษัทสุราทิพย์ จำกัด ในเดือนมิถุนายน 2527)

บริษัทสุราทิพย์ จำกัด นอกจากจะผลิต-จำหน่ายสุราขาว-ผสม ภายใต้เครื่องหมายการค้าต่าง ๆ แล้ว บริษัทสุราทิพย์ จำกัด ยังผลิตสุราผสมพิเศษหงส์ทองจำหน่ายในเขต 12 จังหวัดดังกล่าวข้างต้นด้วย

สาเหตุสำคัญที่สุราผสมพิเศษหงส์ทอง กลายเป็นคู่แข่งของสุราปรุงพิเศษแม่โขง เนื่องจากสุราผสมพิเศษหงส์ทอง มีคุณภาพสุรา สีส กลิ่น และรสชาติคล้ายคลึงกับสุราปรุงพิเศษแม่โขงมาก (ปรุงโดยผู้ปรุงคนหนึ่งของสุราปรุงพิเศษแม่โขง) ประกอบกับสุราผสมหงส์ทองจำหน่ายในราคาถูกกว่าสุราปรุงพิเศษแม่โขงมาก กล่าวคือ สุราผสมพิเศษหงส์ทองจำหน่ายปลีกขวดละ 38 บาท ขนาดบรรจุ 750 ซีซี ในขณะที่สุราปรุงพิเศษแม่โขงขนาดบรรจุเท่ากันจำหน่ายขวดละ 52 บาท (ราคาจำหน่ายจริงในบางแห่งขณะนี้ประมาณ 60 บาท และบางแห่งจำหน่ายในราคาขวดละ 50 บาท)

ปัจจัยที่ทำให้ราคาจำหน่ายของสุราทั้งสองชนิดแตกต่างกัน คือ

(1) ค่าภาษีสุรา ซึ่งประกอบด้วย ภาษีสรรพสามิตและภาษีเก็บเพิ่มเพื่อกระทรวงมหาด

ไทย โดยที่สุราปรุงพิเศษแม่โขง เสียภาษีสุราลิตรละ 60 บาทแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ แต่สุราผสม พิเศษหงส์ทอง เสียภาษีสุราลิตรละ 40 บาทแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์

(2) ค่าสิทธิในการผลิต (สำหรับสุราปรุงพิเศษแม่โขง) ค่าผลประโยชน์หรือค่าปรับ (สำหรับสุราผสมพิเศษหงส์ทอง)

ความแตกต่างของปัจจัยทั้งสองประการนี้ พอสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 1.1 แสดงการเปรียบเทียบค่าภาษีสุราและค่าสิทธิหรือค่าผลประโยชน์ (ค่าปรับ) ของสุรา ปรุงพิเศษแม่โขง - กวางทองและสุราผสมพิเศษหงส์ทอง

หน่วย : บาทต่อขวดขนาด 750 ซีซี

ชนิดสุรา	ราคาจำหน่ายปลีก	ภาษีสุรา			ค่าสิทธิ หรือค่าผลประโยชน์	รวมรายได้ที่รัฐได้รับ (ต้นทุนสุราที่จ่ายให้รัฐ)
		ภาษีสรรพสามิต	ภาษีเทศบาล	รวม		
แม่โขง	52	15.75	1.58	17.33	15.83	33.16
กวางทอง	44	13.33	1.31	14.44	13.50	27.94
หงส์ทอง	38	11.04	1.10	12.14	8.31	20.45

ที่มา : กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง

หมายเหตุ : (1) ค่าสิทธิร้อยละ 45.67 ของราคาจำหน่ายปลีกหักด้วยภาษีสุรา
 (2) ค่าภาษีเทศบาลคิด 10% ของภาษีสรรพสามิต
 (3) ผลประโยชน์ที่ผู้ประมุขเสนอให้กรมสรรพสามิต เฉลี่ยจากจำนวน การผลิตขั้นต้นของน้ำสุราเพื่อเสียภาษี (โควตา)

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่า สุราผสมหงส์ทองให้รายได้แก่รัฐต่ำกว่าสุราปรุงพิเศษแม่โขงมาก ทำให้สามารถจำหน่ายในราคาถูกกว่าสุราปรุงพิเศษแม่โขง ประกอบกับคุณภาพสุรา สักลิ้น รสชาติคล้ายคลึงกันมาก ทำให้เกิดการบริโภคสุราทดแทนกันภายในเขตที่มีสุราผสมหงส์ทอง 12 จังหวัด ความต้องการบริโภคสุราที่มีรสชาตคล้ายคลึงกันในราคาถูกกว่าได้ขยายออกไป ทำให้เกิดปัญหาสุราข้ามเขตมากในช่วงปี พ.ศ. 2525-2526 กล่าวคือ ในปี 2525 สถิติการจับกุมสุราข้ามเขตในพื้นที่ 46 จังหวัด จำนวน 2,890 ราย และในช่วงระหว่างเดือนมกราคม-มิถุนายน 2526 ได้มีการจับกุมเพิ่มสูงขึ้นถึง 2,623 รายในพื้นที่ 50 จังหวัด (ยกเว้นจังหวัดที่มีสุราผสม

หงส์ทองจำหน่าย)

การลักลอบนำสุราผสมพิเศษหงส์ทองออกจำหน่ายนอกเขต 12 จังหวัด เป็นจำนวนมาก ทำให้ยอดจำหน่ายสุราผสมพิเศษหงส์ทองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ยอดจำหน่ายสุราผสมหงส์ทองในปี 2524 เฉลี่ยเดือนละ 1.35 ล้านขวด ได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นเฉลี่ยเดือนละ 2.83 ล้านขวด และ 4 ล้านขวดในปี 2525 และ 2526 ตามลำดับ ในทางตรงกันข้ามยอดจำหน่ายสุราปรุงพิเศษแม่โขงมีแนวโน้มลดลงจากเฉลี่ยเดือนละ 6.90 ล้านขวดในปี 2524 เป็นเฉลี่ยเดือนละ 4.96 ล้านขวดในปี 2525 และเฉลี่ยเดือนละ 4 ล้านขวดในต้นปี 2526

การที่ยอดจำหน่ายสุราปรุงพิเศษแม่โขงลดลงอย่างรวดเร็วเช่นนี้ ทำให้บริษัทสุรามหาราษฎร จำกัด ต้องขออนุญาตกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ลดราคาค่าหน่วยปลีกสุราแม่โขงเหลือเพียงขวดละ 45 บาท ขนาดบรรจุ 750 ซีซี ทำให้ยอดจำหน่ายสูงขึ้นเป็น 5.7 ล้านขวดในเดือนมิถุนายน 2526 (แผนกควบคุมการผลิตและจำหน่าย, กองการสุราและยาสูบ : กรมสรรพสามิต : ไม่ปรากฏเลขหน้า)

ในช่วงเดียวกันนั้น กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง ได้เสนอให้ยุบโรงงานสุรา 32 โรงงาน สิ้นสุดอายุสัญญาในปี 2527 (ดูรูปที่ 1.1) เพื่อสร้างโรงงานสุราใหม่ 12 โรงงาน ทำการประมูลโดยวิธีเสนอค่าผลประโยชน์เป็นรายปี เพื่อทำการผลิตสุราขาว-ผสม อายุสัญญา 15 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2528 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2542 ผลการประมูลปรากฏว่า บริษัทสุราทิพย์ จำกัด (บริษัท ที.ซี.ซี.กรุ๊ป จำกัด) เป็นผู้ประมูลได้สิทธิ์ดังกล่าว ทำให้สามารถขยายเขตการจำหน่ายสุราผสมพิเศษหงส์ทอง หรือสุราผสมพิเศษที่มีชื่อเรียกแตกต่างกันไปเพิ่มขึ้นอีก 60 จังหวัด (ดูรูปที่ 1.2)

การแข่งขันการจำหน่ายสุราของทั้งสองบริษัท ได้เพิ่มความรุนแรงยิ่งขึ้นทั้งในเชิงการค้าและการเมือง (โดยต่างฝ่ายต่างใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซงซึ่งกันและกัน) ทั้งสองฝ่ายต่างกล่าวหากันว่า ทำไม่ถูกต้องในเรื่องของการจำหน่ายสุราที่ทำสัญญาไว้กับทางราชการ ดังนั้นในช่วงแรกของปี 2527 จึงเกิดข้อถกเถียงแนวความคิดให้มีการจัดตั้งบริษัทกลาง เพื่อจำหน่ายสุราทั่วประเทศของทั้งสองบริษัท (คือบริษัทสุรามหาราษฎร จำกัดกับบริษัทสุราทิพย์ จำกัด) ข้อเสนอดังกล่าวได้รวมแนวความคิด หลักการ ผลประโยชน์และการบริหารงานที่แตกต่างกันไป โดยผู้บริหารสูงสุดของกระทรวงอุตสาหกรรมจะเป็นผู้พิจารณา ซึ่งคาดกันว่าจะทำให้รัฐสามารถควบคุมราคาค่าหน่วยสุราและขจัดปัญหาสุราข้ามเขตไปได้ ข้อเสนอดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อถึงสัญญา

ระหว่างผู้ประกอบการทั้งสองบริษัท ราคาจำหน่าย และผู้บริโภคในที่สุด นอกจากนี้รัฐยังคาด
ว่า การจัดตั้งบริษัทกลางทำให้รัฐสามารถจัดเก็บผลประโยชน์จากโรงงานสุราได้มากกว่าการให้
แข่งขันการค้าจำหน่ายโดยเสรีในเขตที่ได้รับสัมปทาน

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาเปรียบเทียบในประเด็นที่ว่า การจัดเก็บผลประโยชน์จาก
โรงงานสุราโดยวิธีการจัดตั้งบริษัทกลางกับวิธีเก็บจากเขตจำหน่ายแต่ละเขตซึ่งให้อยู่ในปกครองนี้ว่า
วิธีใดรัฐจะได้รับผลประโยชน์มากกว่ากันเป็นประเด็นสำคัญ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- (1) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบวิธีการจัดเก็บผลประโยชน์ที่รัฐพึงได้รับจากวิธีการจำหน่าย
เฉพาะเขตที่ได้รับสัมปทานกับวิธีตั้งบริษัทกลาง วิธีการใดจะให้ผลประโยชน์แก่รัฐสูงสุด
- (2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการดำเนินการ

ขอบเขตการศึกษา

- (1) ช่วงการศึกษาบริษัทกลางโดยใช้ข้อมูลที่รวบรวมได้สิ้นสุดปี 2527 และทำการ
พยากรณ์รายได้ตั้งแต่ปี 2528
- (2) การแบ่งเขตการค้าจำหน่ายจะถือหลักการแบ่งเขตการค้าจำหน่ายตามสัญญาที่แต่ละบริษัท
ทำไว้กับส่วนราชการ
- (3) จะทำการศึกษากลุ่มโรงงานสุราบางยี่ขัน กรมโรงงานอุตสาหกรรม เฉพาะสุรา
ปรุงพิเภกแม่โยง-กวางทอง คิดเป็นขนาด 750 ซี.ซี. และกลุ่มโรงงานสุราของบริษัทสุราทิพย์
จำกัด กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง เฉพาะสุรามลพิเภกหงส์ทอง คิดเป็นขนาด 750 ซี.ซี.
เพื่อเป็นการเปรียบเทียบกัน
- (4) จะนำข้อมูลบางส่วนที่จำเป็นในการเข้า 20 ปีของโรงงานสุราบางยี่ขัน โดยบริษัท
สุรามหาคุณ จำกัด ก่อนหน้าสัญญาเข้าปกครองนี้บางประการมาประกอบการพิจารณาในกรณีที่สำคัญ
เฉพาะส่วนที่มีความผูกพันกันกับสัญญาเข้าปัจจุบัน

วิธีการค้นคว้าและวิจัย

- (1) ข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากการสอบถามข้อเท็จจริงจากบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้
 - ก. เจ้าหน้าที่กองอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม
 - ข. เจ้าหน้าที่กองรายได้ และเจ้าหน้าที่กองการสุราและยาสูบ กรมสรรพสามิต
 - ค. เจ้าหน้าที่บริษัทสุรามหาราษฎร จำกัด
 - ง. เจ้าหน้าที่บริษัทสุราทิพย์ฯ จำกัด
- (2) ข้อมูลทุติยภูมิ ได้จาก
 - ก. วารสารต่าง ๆ เช่น สยามรัฐฉบับวิจารณ์ มติชน เข็มทิศ เป็นอาทิ
 - ข. เอกสารต่าง ๆ ในห้องสมุด
 - ค. เอกสารของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

ข้อลุ่มมติและลุ่มมติฐาน

ข้อลุ่มมติของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีดังต่อไปนี้

- (1) การแข่งขันโดยเสรี หมายถึง การที่ผู้ประมุขเข้าโรงงานสุราบางยี่ขันในนามบริษัทสุรามหาราษฎร จำกัด ทำการผลิต-จำหน่ายสุราตามเงื่อนไขแห่งสัญญาเช่าฯ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม สามารถจำหน่ายสุราได้ทั่วราชอาณาจักรและบริษัทสุราทิพย์ฯ จำกัด ผู้ประมุขการทำ-ขายส่งสุราขาว-ผสม ตามเงื่อนไขแห่งสัญญารับทำและขายส่งสุราขาว-ผสม กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง มีเขตจำหน่ายรวมทั้งสิ้น 69 จังหวัดทั่วประเทศ โดยทั้ง 2 บริษัทไม่รวมกลุ่มตั้งบริษัทกลาง
- (2) บริษัทกลาง หมายถึง บริษัทตัวแทนจำหน่ายสุราทั้ง 2 บริษัท โดยให้บริษัทสุรามหาราษฎร จำกัด และบริษัทสุราทิพย์ฯ จำกัด ถือหุ้นฝ่ายละ 45% อีก 10% เป็นของภาครัฐบาล หรือกลุ่มบุคคล หรือนักการเมืองที่มีอำนาจต่อรองกับรัฐบาล

ภายใต้ข้อลุ่มมติได้ตั้งลุ่มมติฐาน คือ

- (1) การจำกัดเก็บผลประโยชน์จากการให้เข้าดำเนินการโรงงานสุราด้วยวิธีการให้จำหน่ายในเขตการจำหน่ายที่ได้รับสัมปทานโดยให้มีการแข่งขันโดยเสรี ดีกว่าวิธีการจัดตั้งบริษัทจำหน่ายสุรา

เป็นบริษัทกลางบริษัทเดียว เนื่องจากค่าภาษีและค่าสิทธิหรือผลประโยชน์วีธีแรกรัฐได้รับมากกว่า ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยใช้ราคาและปริมาณจากการจำหน่ายเป็นตัว เปรียบเทียบกัน

(2) การรวมบริษัททั้งสองเข้าเป็นบริษัทกลางบริษัทเดียว ก่อให้เกิดปัญหาในเชิงการค้าอัน เนื่องจากผลประโยชน์ที่ได้รับ และก่อให้เกิดการผูกขาดในด้านราคาจำหน่ายมากกว่าไม่ตั้งบริษัท กลาง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

(1) ทำให้ทราบว่า การสกัดเก็บผลประโยชน์ให้รัฐบาลในรูปค่าเช่าสิทธิ หรือ ค่าผลประโยชน์จากวิธีใดจะให้ผลประโยชน์แก่รัฐสูงสุด

(2) เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐบาลในอันที่จะพิจารณาแก้ไข ปรับปรุงสัญญาที่ใช้อยู่ในบัลลูน เพื่อใช้สำหรับให้ผู้ประมวลรายต่อไปเข้าดำเนินงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดและรายได้แผ่นดินอันพึงได้รับ

ความหมายของค่าในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

โรงงานสุราของกรมโรงงานอุตสาหกรรมในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หมายความว่าดังต่อไปนี้

โรงงานสุราบางยี่ห้อ พ.ศ. 2503-2522 (20 ปี) เข้าโดยบริษัทสุรามหาคุณ จำกัด

โรงงานสุราบางยี่ห้อ พ.ศ. 2523-2537 (15 ปี) เข้าโดยบริษัทสุรามหาราชฎร จำกัด ประกอบด้วยโรงงานสุรา 2 แห่ง คือ

โรงงานบางยี่ห้อแห่งที่ 1 ตั้งอยู่ที่ ต.บางยี่ขัน เขตบางกอกน้อย จ.ธนบุรี

โรงงานบางยี่ห้อแห่งที่ 2 ตั้งอยู่ที่ ต.บางคูวัด อ.เมือง จ.ปทุมธานี

โรงงานสุราของกรมสรรพสามิตในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หมายความว่าดังต่อไปนี้

1. ผู้รับทำ-ขายส่งสุราขาว-ผลไม้ ในระหว่างปี พ.ศ. 2523-2532 (10 ปี) หมายถึง กลุ่มบริษัทสุราก็พิชัย จำกัด ดังต่อไปนี้

1.1 บริษัทสุราก็พิชัยอโยธยา จำกัด โรงงานสุราจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

1.2 บริษัทสุราก็พิชัยศรีทอง จำกัด โรงงานสุราจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

- 1.3 บริษัทสุรารักษาพยาบาล เวียงละโว้ จำกัด โรงงานสุรารักษาจังหวัดลพบุรี
 - 1.4 บริษัทสุรารักษาพยาบาล สหราช จำกัด โรงงานสุรารักษาจังหวัดลพบุรี
 - 1.5 บริษัทสุรารักษาพยาบาล ศรีบุรี จำกัด โรงงานสุรารักษาจังหวัดสระบุรี
 - 1.6 บริษัทสุรารักษาพยาบาล รังสิมา จำกัด โรงงานสุรารักษาจังหวัดนครราชสีมา
 - 1.7 บริษัทสุรารักษาพยาบาล เวียงวิชัยระ จำกัด โรงงานสุรารักษาจังหวัดกำแพงเพชร
2. ผู้รับทำ-ขายสิ่งสุรารักษา-ผสม ในระหว่างปี พ.ศ. 2524-2527 (4 ปี)

หมายถึง

บริษัทสุรารักษาพยาบาล ศรีบุรพา จำกัด โรงงานสุรารักษาจังหวัดลพบุรี

3. ผู้รับทำและขายสิ่งสุรารักษา-ผสม ในระหว่างปี พ.ศ. 2528-2542 (15 ปี)

หมายถึง กลุ่มบริษัทสุรารักษาฯ จำกัด ดังต่อไปนี้

- 3.1 บริษัทสุรารักษาพยาบาล ศรีอรุณ จำกัด โรงงานสุรารักษาจังหวัดปราจีนบุรี
- 3.2 บริษัทสุรารักษาพยาบาล โสธรา จำกัด โรงงานสุรารักษาจังหวัดฉะเชิงเทรา
- 3.3 บริษัทสุรารักษาพยาบาล ศรีบูรินทร์ จำกัด โรงงานสุรารักษาจังหวัดบุรีรัมย์
- 3.4 บริษัทสุรารักษาพยาบาล บุคนธร จำกัด โรงงานสุรารักษาจังหวัดอุบลราชธานี
- 3.5 บริษัทสุรารักษาพยาบาล มหาสิน จำกัด โรงงานสุรารักษาจังหวัดขอนแก่น
- 3.6 บริษัทสุรารักษาพยาบาล นครเขต จำกัด โรงงานสุรารักษาจังหวัดหนองคาย
- 3.7 บริษัทสุรารักษาพยาบาล เวียงพิงค์ จำกัด โรงงานสุรารักษาจังหวัดเชียงใหม่
- 3.8 บริษัทสุรารักษาพยาบาล แล่นสุ่ยโย จำกัด โรงงานสุรารักษาจังหวัดพิษณุโลก
- 3.9 บริษัทสุรารักษาพยาบาล สรรค์วิศิธร จำกัด โรงงานสุรารักษาจังหวัดนครสวรรค์
- 3.10 บริษัทสุรารักษาพยาบาล นครกาญจนา จำกัด โรงงานสุรารักษาจังหวัดกาญจนบุรี
- 3.11 บริษัทสุรารักษาพยาบาล ศรีตะลุง จำกัด โรงงานสุรารักษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี
- 3.12 บริษัทสุรารักษาพยาบาล สิ้นสมุทร จำกัด โรงงานสุรารักษาจังหวัดราชบุรี

ค่าผลประโยชน์ หมายถึง จำนวนเงินที่แน่นอนซึ่งผู้รับทำ-ขายสิ่งสุรารักษาที่ประมูลได้เล่นอให้
กรมสรรพสามิตเป็นรายปี

ค่าสิทธิ หมายถึง จำนวนเงินที่ผู้เข้าต้องจ่ายให้ผู้ให้เข้า เป็นรายเดือน ตลอดการเช่าใน
อัตราร้อยละ 45.67 ของราคาขายปลีกหักด้วยภาษีสุรารักษาและภาษีเก็บเพิ่มเพื่อกระทรวงมหาดไทย

โควตา หมายถึง จำนวนขั้นต่ำของน้ำสุรารักษาที่กำหนดให้เสียภาษี คิดเป็นน้ำสุรารักษา 28 ตักร